

# Studia PRAWNICZE

Zeszyt 1(183) 2010  
Warszawa 2010

Jarosław Szymanek ■

## O POTRZEBIE EURO-NOWELIZACJI KONSTYTUCJI RP

### Wprowadzenie:

### Globalizacja, integracja, europeizacja – współzależność procesów

Akcesja każdego państwa w struktury Unii Europejskiej wymaga, w krótszej bądź dłuższej perspektywie czasowej, rewizji obowiązujących postanowień konstytucyjnych<sup>1</sup>. Uczestnictwo państwa w Unii, obejmującej swoim zasięgiem coraz więcej sfer życia społeczno-gospodarczo-politycznego wymaga bowiem również i ingerencji w tekst ustawy zasadniczej, choć oczywiście ingerencja ta nie musi się odbyć w jakimś jednym, określonym momencie, ani też przybierać jakiegoś zuniформizowanego, homogenicznego kształtu. Mimo wszystko jednak postępująca sukcesywnie i konsekwentnie integracja, a w rezultacie utworzenie wspólnego organizmu unijnego, stawia na porządku dziennym konieczność dostosowania wcześniej czy później prawa krajowego, w tym również tego mającego postać konstytucji do wymagań wspólnotowych (unijnych). Wieloaspektowość, a zarazem coraz dalej posunięta detalizacja zasad partycypacji państwa w Unii Europejskiej<sup>2</sup>

<sup>1</sup> Por. L. Garlicki, *Kilka uwag o konstytucyjnych aspektach przystąpienia Polski do Unii Europejskiej*, [w:] *Konstytucja. Wybory. Parlament. Studia ofiarowane Zdzisławowi Jarosławowi*, red. L. Garlicki, Warszawa 2000, s. 57 i nast.

<sup>2</sup> Czego egzemplifikacją mogą być coraz bardziej szczegółowe, a jednocześnie obszerne akty z dziedziny tzw. prawa pierwotnego, których finałem było początkowo podpisanie traktatu ustanawiającego Konstytucję dla Europy, a obecnie jest traktat reformujący odpisany w Lizbonie.

z jednej strony, z drugiej zaś przybierająca coraz więcej form Unia, która dawno temu przestała już być jedynie gremium współpracy gospodarczej<sup>3</sup>, prowadzi bowiem do objęcia gorsetem regulacji normatywnej również i tej sfery, która do tej pory była zarezerwowana wyłącznie dla ustawodawcy krajowego działającego w kwalifikowanej formie ustrojodawcy. Stąd *notabene* bierze się formułowana czasami teza, której autorem są zwłaszcza środowiska tzw. eurosceptyków, że uczestnictwo państwa w tworze o charakterze supranarodowym, jakim bez wątpienia jest Unia, stwarza realne zagrożenie dla suwerenności państwowej, której tradycyjnym emblematem pozostawała do tej pory właśnie konstytucja jako akt odporny na wszelkie zewnętrzne presje i oddziaływania<sup>4</sup>. Tymczasem konsolidacja dotychczasowych Wspólnot i powstanie w ich miejsce Unii, która ewidentnie wychodzi poza dotychczasowe schematy mechanizmów integracyjnych właściwych dla Europy Zachodniej<sup>5</sup>, przybiera obecnie taką postać, która musi znaleźć swoje odzwierciedlenie w sformułowaniach krajowego prawa konstytucyjnego poszczególnych państw członkowskich<sup>6</sup>. Nie chodzi tutaj przy tym o sam jedynie, rudymmentarny zresztą problem wzajemnej relacji prawa konstytucyjnego (a co za tym idzie i krajowego) do prawa wspólnotowego, który to problem można przecież rozwiązać w drodze odpowiednich zabiegów wykładniczych, ale o konstytucyjne ujęcie zupełnie nowych sfer i zadań organów państwowych, które na skutek integracji zmieniły tradycyjny obraz połączeń poszczególnych władz, ich funkcji, wzajemnych interakcji oraz – *last but not least* – przebiegających między nimi procesów decyzyjnych<sup>7</sup>. Dlatego z całą świadomością można powiedzieć, że swoście pojmowana europeizacja<sup>8</sup> konstytucji jest dzisiaj faktem bezdyskusyjnym, jak najbardziej oczywistym wymogiem efektywnego uczestnictwa państwa w Unii Europejskiej<sup>9</sup>. Jednak ta sama europeizacja konstytucji jest jednocześnie, z jednej

<sup>3</sup> W ramach poszczególnych wspólnot, m.in. EWG.

<sup>4</sup> Por. K. Wójtowicz, *Suwerenność w procesie integracji europejskiej*, [w:] *Spór o suwerenność*, red. W. J. Wołpiuk, 2001, s. 156 i nast. Zob. również A. Raczyńska, *Reinterpretacja pojęcia suwerenności wobec członkostwa w Unii Europejskiej*, *Przegląd Europejski* 2001, nr 1, s. 95 i nast.

<sup>5</sup> J. Kranz, *Wspólnoty i Unia: ponadnarodowość, federalizm, subsydiarność i suwerenność*, [w:] *Drogi do Europy*, red. J. Kranz, J. Reiter, Warszawa 1998, s. 14 i nast.

<sup>6</sup> Por. C. Banasiński, *Prawokonstytucyjne problemy uczestnictwa państwa we Wspólnotach Europejskich*, *Państwo i Prawo* 1993, nr 11/12, s. 84 i nast.

<sup>7</sup> Por. M. Kruk, *Tryb przystąpienia Polski do Unii Europejskiej i konsekwencje członkostwa dla funkcjonowania organów państwowych*, [w:] *Otwarcie Konstytucji RP na prawo międzynarodowe i procesy integracyjne*, red. K. Wójtowicz, Warszawa 2006, s. 137 i nast.

<sup>8</sup> Przy czym samo pojęcie europeizacji ma dużo większy zasięg. Por. S. Sulowski, *Państwo narody w procesie integracji narodowej*, *Przegląd Europejski* 2003, nr 2, s. 25 i nast.

<sup>9</sup> Co potwierdzają wszystkie zmiany konstytucyjne przeprowadzone w państwach członkowskich, m.in. Austrii, Francji czy Niemczech.

strony, najpoważniejszym wyzwaniem dla prawa konstytucyjnego, z drugiej zaś pewnym zagrożeniem, rozumianym jako poddanie w wątpliwość utrwalonych, konwencjonalnych schematów myślenia o konstytucji jako normie podstawowej tworzonej w samodzielny i niczym nieskrępowany sposób przez samo państwo<sup>10</sup>.

Owo zagrożenie patrząc jedynie *prima facie* ma, jak się wydaje, dwa podstawowe wymiary czy też aspekty<sup>11</sup>. Pierwszym jest ewidentne ograniczenie swobody ustrojodawcy krajowego, który projektując konstytucję traci dawną swobodę w konstruowaniu jej treści w coraz większym stopniu będąc determinowanym czymś, co można nazwać uniwersalnym standardem konstytucji<sup>12</sup>. Od razu jednak należy powiedzieć, że standard taki, jeśli oczywiście istnieje, jest nie tyle funkcją postępujących procesów integracyjnych, co raczej produktem epoki globalizacji i uniformizacji, w związku z czym nie jest bynajmniej prostym efektem integracji europejskiej, ale procesów o wiele bardziej złożonych, a przede wszystkim odbywających się w o wiele większej skali<sup>13</sup>. Drugim z kolei wyzwaniem, bezpośrednio już związanym z członkostwem państwa w Unii Europejskiej, jest konieczność zapewnienia konwergencji prawnej pomiędzy normami prawa krajowego, w tym również i konstytucyjnego, a wymogami skutecznego i funkcjonalnego uczestnictwa państwa w strukturach o charakterze ponadnarodowym. O ile więc pierwsze z ograniczeń ma charakter raczej pewnego uniwersalnego nurtu i w związku z tym nie rodzi bezwzględneho obowiązku harmonizacji regulacji konstytucyjnych, o tyle drugie, jako warunek efektywnego członkostwa, obliuguje już ustawodawcę do podjęcia konkretnych zabiegów normodawczych, których skutkiem będzie uspołnienie przepisów konstytucyjnych z wymogami prawa wspólnotowego.

Coraz silniej przebiegający, a w dodatku odbywający się na coraz większej ilości płaszczyzn proces integracji w obrębie Unii wymusza bowiem konieczność dostosowania przepisów prawa krajowego, w tym także tego mającego rangę konstytucji, do zmienionej architektury ustroju politycznego państwa, która musi adaptować m.in. zmianę procesów podejmowania decyzji, relacji między organami państwa oraz systematyki źródeł prawa, którą modyfikuje wprowadzenie na

<sup>10</sup> Co było zawsze elementarnym, w znaczeniu najważniejszym i obligatoryjnym, przymiotem suwerenności. Por. J. Kranz, *Państwo i jego suwerenność*, Państwo i Prawo 1996, nr 7, s. 3 i nast.

<sup>11</sup> Szerzej na ten temat zob. J. Kranz, *Tło prawne dyskusji nad reformą ustrojową Unii Europejskiej*, Kraków – Warszawa 2007.

<sup>12</sup> Por. J. Galster, *Standard w prawie konstytucyjnym*, [w:] *Pokój i sprawiedliwość przez prawo międzynarodowe. Zbiór studiów z okazji sześćdziesiątej rocznicy urodzin Profesora Janusza Gilasa*, red. C. Mik, Toruń 1997, s. 103 i nast.

<sup>13</sup> Por. J. Szymanek, *Standaryzacja konstytucji w dobie globalizacji*, [w:] *Megatrendy we współczesnym świecie*, red. M. Lipiec-Zajchowska, Warszawa 2006, s. 120 i nast.

wielką skalę tzw. prawa europejskiego jako równorzędnego, *ergo* konkurencyjnego wobec prawa wewnątrz krajowego. W konsekwencji współczesny ustawodawca konstytucyjny musi się liczyć ze swoistym „otwarcie” konstytucji na prawo międzynarodowe i prostą tego konsekwencję, jaką jest wyraźnie zauważalna internacjonalizacja ustawy zasadniczej<sup>14</sup>. O ile jednak ogólne procesy globalizacji internacjonalizują konstytucję niekoniecznie wprost, raczej dyskretnie wpływając na przyjmowane w niej treści, przede wszystkim zaś naczelne zasady ustrojowe, których katalog ulega dzisiaj widocznej uniformizacji, o tyle procesy integracyjne stawiają już otwarcie i zdecydowanie pytanie dotyczące potrzeby nowelizacji ustawy zasadniczej i jej wpasowania w ramy udziału państwa w niezwykle oryginalnym, a jednocześnie nowatorskim tworze supranarodowym, jakim jest Unia. Akcesja w struktury Unii powoduje wszak efekt w postaci zmiany zasad działania niemal całej infrastruktury instytucjonalnej państwa, włącznie z modyfikacją funkcji poszczególnych organów, utworzeniem nowych, zarówno wertykalnych, jak i horyzontalnych mechanizmów podejmowania decyzji, a niekiedy także redukcją dotychczasowej *pouvoir* tradycyjnych, konstytucyjnych segmentów aparatu państwowego<sup>15</sup>. Skutku tego nie wywołuje z pewnością proste otwarcie prawa krajowego na prawo międzynarodowe, które wymaga jedynie stworzenia odpowiednio drożnych mechanizmów introdukowania norm o charakterze międzynarodowym do wewnętrznego obrotu prawa krajowego. Wydaje się jednak, że obu procesów nie należy bynajmniej jednoznacznie i kategorycznie rozłącznie traktować, tym bardziej jeśli Unię Europejską traktuje się nie tylko w kategoriach tworu *stricte* gospodarczego, ale również jako syntezę tego wszystkiego, co określa się mianem fenomenu europejskiej tożsamości kulturowo-politycznej<sup>16</sup>. Jeśli bowiem na Unię spojrzeć przez pryzmat tego, co stanowi jej rudymet aksjologiczny, czyli wszystkich norm, zasad i wartości kojarzonych z ideą demokracji oraz procesem jej daleko posuniętej proliferacji, to obowiązujący dziś standard konstytucji jest integralnym wręcz elementem procesów konsolidacyjnych przebiegających w obrębie Unii, będąc zarazem na swój sposób ich fundamentem. Tworzenie zrębów zjednoczonej Europy było wszak zawsze uzasadniane, a jednocześnie warunkowane wspólnotą uniwersalnych, zarazem jednak endemicznie europejskich wartości, które miały przeciwstawić się partykularyzmowi ustrojowych rozwiązań praktykowanych

<sup>14</sup> Por. A. Bałaban, *Krajowe, porównawcze i unijne prawo konstytucyjne*, [w:] *Księga jubileuszowa z okazji 15-lecia Wydziału Prawa i Administracji Uniwersytetu Szczecińskiego*, red. Z. Ofiarski, Szczecin 2004, s. 201 i nast.

<sup>15</sup> Por. J. Galster, *O potrzebie internacjonalizacji konstytucji*, [w:] *Demokratyczne modele ustrojowe w rozwiązaniach konstytucyjnych*, red. S. Gebethner, R. Chruściak, Warszawa 1997, s. 204 i nast.

<sup>16</sup> Por. P. Manent, *Racja narodów. Refleksje na temat demokracji w Europie*, Elbląg 2008.

dotychczas na starym kontynencie<sup>17</sup>. Akceptacja tych zasad, ich wpisanie do konstytucji i respektowanie było wobec tego, przynajmniej w pewnym sensie, warunkiem wstępnym podjęcia kolejnych kroków, których finałem było ustanowienie Unii. Dlatego wytworzenie się pewnego standardu konstytucyjnego, choć w pierwszym i najważniejszym swoim skutku jest wynikiem przyspieszonych procesów globalizacyjnych<sup>18</sup>, które przebiegają na innych płaszczyznach aniżeli sama integracja w obszarze europejskim, to jednocześnie jest zarazem wynikiem procesów integracyjnych odbywających się pod auspicjami Unii. Europeizacja, pojmowana jako konsolidacja we wspólnym obszarze Unii Europejskiej, jest więc również następstwem globalizacji, będąc w pewnym sensie jej szczególnym przejawem, a nawet kwalifikowaną formą, co powoduje, że *prima facie* dwa tak odrębne i różne procesy, tj. globalizacji i integracji (europeizacji) mają jeden, wspólny mianownik. I jest to oczywiste, gdyż trudno byłoby sobie wyobrazić procesy integracyjne mające miejsce w Europie bez paralelnych wobec nich procesów globalizacyjnych. Integracja europejska, sfinalizowana w postaci Unii, która przecież nie jest wcale strukturą *constans*<sup>19</sup>, jest więc jednym z efektów globalizacji, jej bodajże najbardziej widoczną, a równocześnie „zaawansowaną” konsekwencją<sup>20</sup>. Choć więc różne są zakresy obu tych zjawisk, choć różna jest siła ich natężenia, geograficzne oraz polityczne granice czy wreszcie tempo, to oba są względem siebie wyraźnie współzależne, wzajemnie się dopełniające i warunkujące<sup>21</sup>. Pokazuje to zresztą ich swoście pojmowana „zdolność oddziaływania konstytucyjnego”, rozumiana jako konieczność, a przynajmniej potrzeba ingerencji w tekst konstytucji. Globalizacja i będący jej efektem standard konstytucyjny, który w odniesieniu do wielu zasad i wartości konstytucyjnych powoduje prawdziwą „makdonaldyzację” konstytucji, będącą synonimem uspojnienia i jednolitości, wymusza dopasowanie do pewnych stałych, uniwersalnych, czyli właśnie globalnych wzorców, które kojarzą się nieodmiennie z demokratyczną postacią reżimu politycznego<sup>22</sup>.

<sup>17</sup> Tworzenie zrębów Wspólnot było však silnie akcentowane potrzebą znalezienia jakiegoś wspólnego klucza wartości, ustrojowych fundamentów, które staną się kanwą unifikacji państw. Szerzej na ten temat zob. F. Gołębski, *Kulturowe uwarunkowania procesu jednoczenia Europy*, Przegląd Europejski 2003, nr 2, s. 7 i nast.

<sup>18</sup> Por. J. Wawrzyniak, *Globalizacja a problemy konstytucjonalizmu*, [w:] *Konstytucja i władza we współczesnym świecie: doktryna – prawo – praktyka. Prace dedykowane Profesorowi Wojciechowi Sokolewiczowi na siedemdziesięciolecie urodzin*, red. M. Kruk, J. Trzcinski, J. Wawrzyniak, Warszawa 2002, s. 221 i nast.

<sup>19</sup> Por. *Debata nad przyszłością integracji europejskiej*, red. J. Miecznikowska, S. Sulowski, Warszawa 2007.

<sup>20</sup> Por. S. Sulowski, *Państwo narodowe...*, s. 28, 29.

<sup>21</sup> Por. J. Kranz, *Tło prawne dyskusji...*, s. 71 i nast.

<sup>22</sup> Por. J. Szymanek, *Recepcja konstytucji*, Przegląd Legislacyjny 2006, nr 4, s. 35 i nast.

Te silnie ingerujące w treść unormowań konstytucyjnych wzorce międzynarodalne znowu najbardziej widoczne są w obszarze europejskiej kultury prawno-politycznej, gdzie szczególnie w obszarze praw i wolności jednostki, szeroko zresztą pojmowanych, występuje daleko idąca konwergencja. Ich adaptacja na gruncie poszczególnych krajowych porządków prawnych nie musi być przy tym wprost stawianym wymogiem, ani wynikać z uczestnictwa w jakimś jednym organizmie politycznym (*vide* Unia Europejska), a jedynie być skutkiem uznania ich skuteczności, słuszności, prawidłowości *etc.* Inaczej mówiąc, tworzenie konstytucji w ramach demokratycznego *entourage* narzuca konieczność wpisania do niej określonych rozwiązań w zakresie wartości, zasad naczelnych czy statusu prawnego jednostki i to właśnie stanowi puentę tych wszystkich procesów, zjawisk i oddziaływań, które utożsamiamy z globalizacją i jej efektem konstytucyjnym, jakim jest internacjonalizacja ustawy zasadniczej. W obszarze Unii Europejskiej te same, uniwersalne standardy konstytucyjne (takie jak demokratyzm, państwo prawa, poszanowanie praw jednostki, pluralizm polityczno-światopoglądowy) są ponadto warunkiem uczestnictwa państwa w Unii, z czego wynika prosty wniosek, że akceptacja owych swości pojmowanych wzorców konstytucyjnych, jest w ogóle niezbędna i stanowi „pierwszy krok” związania się każdego państwa ze strukturami unijnymi. Dlatego z całą świadomością można powiedzieć, że perspektywa członkostwa w Unii zawsze wymaga ingerencji w tekst konstytucji, chociażby na poziomie jej wartości i zasad naczelnych, o ile oczywiście we wcześniejszym stanie prawnym kolidują one z powszechnie akceptowanym standardem praw obligatoryjnie inkorporowanych do tekstu ustawy zasadniczej. Ten „poziom” europeizacji (równoważny względem wobec o wiele szerszego zjawiska globalizacji) można więc potraktować jako euro-nowelizację ustawy zasadniczej pojmowanej w najszerszym z możliwych znaczeń. Nie można przecież przyjąć jakiegokolwiek państwa w struktury integrującej się Europy, o ile nie respektuje ono owego *minimum minimorum* aksjologicznych wartości kojarzonych najogólniej rzecz ujmując z demokratyczną postacią systemu politycznego. Jednak sama tylko akceptacja owych zasad i ich konstytucyjne wyartykułowanie nie są wcale tożsame z akcesją państwa do Unii Europejskiej. Są one raczej konieczną przesłanką przynależności państwa do rodziny demokratycznych ustrojów państwowych, aprobujących to wszystko, co składa się na ów standard konstytucyjny, kojarzony z właściwie pojmowanym konstytucjonalizmem<sup>23</sup>. Prawny proces akcesji do Unii wymaga bowiem „ciągu dalszego” konstytucyjnego wyartykułowania już nie tylko ogólnych zasad, wartości i pewnych ideałów, kojarzonych z demokratycznym porządkiem

<sup>23</sup> Por. A. Pułło, *Zasada konstytucjonalizmu (prolegomena)*, [w:] *Przeobrażenia we współczesnym prawie konstytucyjnym*, red. K. Działocha, Wrocław 1995, s. 59 i nast.



ustrojowym, ale precyzyjnego określenia mechanizmu uczestnictwa państwa w strukturach unijnych. Występująca dzisiaj europeizacja konstytucji, pojmowana w bardzo dosłowny sposób, tzn. oznaczająca jakiś konstytucyjny sposób odniesienia się ustawy zasadniczej do „problematyki europejskiej (unijnej)”, nie jest więc efektem przynależności państwa „w ogóle” do kręgu kultury europejskiej, ale konsekwencją coraz silniejszego oddziaływania prawa europejskiego na system prawny państwa członkowskiego, względnie (co także ma swoje niebagatelne znaczenie) państwa aspirującego do Unii. Samo zaś powstanie Unii, traktowanej nie tylko jako zbiór praw i reguł, ale także – jeśli nie przede wszystkim – jako konglomeratu szczególnie relewantnych wartości jest skutkiem uruchomionych i wciąż mających charakter *in statu nascendi* procesów globalizacyjnych<sup>24</sup>.

Dlatego przez pojęcie euro-nowelizacji należy rozumieć procesy ingerowania w tekst konstytucji wynikające z samego już przystąpienia państwa do organizmu unijnego, jako swego rodzaju odpowiedź na potrzebę zreorganizowania schematu powiązań pomiędzy władzami, które w warunkach uczestnictwa państwa w Unii, przynajmniej w niektórych sferach swojej działalności, zaczynają działać inaczej albo w ogóle uzyskują nowe, do tej pory nieznane obszary swojej aktywności. Stąd właśnie w grupie państw członkowskich dochodziło bardzo często (np. Austria, Francja, Niemcy, Szwecja, Cypr, Estonia) do korekty konstytucyjnych mechanizmów działania aparatu państwowego wywołanych akcesją do Unii Europejskiej, choć oczywiście korekta ta miała niejednakowy charakter. W niektórych państwach konstytucyjne dopasowanie miało wymiar wyraźnie ograniczony i sprowadzony jedynie do zmian koniecznych, co oznacza, że najczęściej wiązało się z wymogiem dostosowania konstytucji do będących w fazie ratyfikacji traktatów reformujących, które kolidowały z wzorcem konstytucyjnym<sup>25</sup>. W tych państwach euro-nowelizacja była zatem jedynie poszukiwaniem jakiejś minimalnej zgodności między prawem pierwotnym Unii a prawem wewnętrzkrajowym, bez której to zgodności niemożliwe by było albo dalsze uczestnictwo państwa w Unii, albo kontynuowanie procesów adaptacji i akomodacji Unii (Wspólnot). Z kolei w niektórych innych państwach nastąpiło o wiele dalsze

---

<sup>24</sup> Por. J. Galster, *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej wobec postępów integracji europejskiej. Diagnoza stanu europeizacji ustawy zasadniczej*, [w:] *Dziesięć lat Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej*, red. E. Gdulewicz, H. Zięba-Załużka, Rzeszów 2007, s. 55.

<sup>25</sup> Często tego typu zmiany poprzedzane były orzecznictwem sądów konstytucyjnych, które uzależniały rektyfikację traktatów reformujących od wcześniejszego zmienienia konstytucji w takim zakresie, w jakim popadała ona w konflikt z prawem wspólnotowym. Szerzej na ten temat zob. L. Garlicki, *Francuska Rada Konstytucyjna a Traktat z Maastricht*, [w:] *Konstytucja i gwarancje jej przestrzegania. Księga pamiątkowa ku czci prof. Janiny Zakrzewskiej*, red. J. Trzciniński, A. Jankiewicz, Warszawa 1996, s. 359 i nast.

i głębsze otwarcie ustawy zasadniczej na kwestie europejskie (unijne), co oznacza, że niejako przy okazji poszukiwania minimalnych wymogów zgodności prawa krajowego z unijnym, uregulowano na poziomie konstytucyjnym także i inne zagadnienia „okołounijne” albo takie, które w większym bądź mniejszym stopniu zostały wywołane przez Unię. Zaliczyć można do nich zwłaszcza skomplikowany i wieloaspektowy mechanizm partycypacji państwa w Unii (obejmujący problemy prawne, organizacyjne, funkcjonalne i proceduralne).

O ile przy tym pierwszy sposób „otwarcia” konstytucji na prawo wspólnotowe jest właściwie warunkiem wstępnym uczestnictwa państwa w Unii i jej coraz bardziej złożonym obrocie prawnym, o tyle drugi jest już wynikiem uznania, że akcesja do Unii powoduje trwałe i daleko idące skutki dla sfery wewnątrzkrajowej, odnoszone zarówno do problematyki *stricto* instytucjonalnej, jak i społecznej, politycznej czy gospodarczej. Wskazanie tych skutków, jak się zaznacza, musi więc znaleźć swoje odzwierciedlenie w odpowiedniej korekcie przepisów konstytucyjnych. Jasną jest przy tym rzeczą, że skala oddziaływania „bloku spraw unijnych” na konstytucje poszczególnych państw członkowskich nie jest jednolita. Oddziaływanie to będzie tym mniejsze, im mniejszy i skromniejszy będzie zasięg przedmiotowy regulacji konstytucyjnej<sup>26</sup>. Tam natomiast, gdzie konstytucje podejmują więcej zagadnień i czynią to z większym stopniem szczegółowości, tam potrzeba zmiany konstytucji automatycznie będzie wzrastać. Prawie zawsze jednak, niezależnie od zakresu materii podjętej przez konstytucję, zagadnienia ewokowane uczestnictwem państwa w Unii Europejskiej znajdują swoje unormowanie na poziomie ustawy zasadniczej, stając się w ten sposób istotnym punktem odniesienia dla podejmowanych wszelkich procesów rewizji postanowień konstytucyjnych.

## **„Otwarcie” Konstytucji RP na prawo unijne. Euro-nowelizacja sensu largo**

W Polsce, jak do tej pory, nie mieliśmy do czynienia z tak rozumianą euro-nowelizacją konstytucji<sup>27</sup>. Oznacza to, że kwestia unijnego określenia zasad dotyczących członkostwa Polski w Unii Europejskiej i związanych z tym różnorakich

<sup>26</sup> Por. R. Małajny, *Konstytucjonalizm a przedmiotowy zakres konstytucji*, [w:] *Konstytucjonalizacja zasad i instytucji ustrojowych*, red. P. Sarnecki, Warszawa 1997, s. 96 i nast.

<sup>27</sup> O potrzebie takiej nowelizacji, ale jednocześnie wszystkich problemach z tego wynikających (w tym zwłaszcza politycznych, a dopiero później prawnych) zob. np.: M. Safjan, *Konstytucja a członkostwo Polski w Unii Europejskiej*, *Państwo i Prawo* 2001, nr 1, s. 3 i nast.; J. Barcz, *Członkostwo w Unii Europejskiej a konstytucja z 1997 r.*, [w:] *Czy zmieniać*



mechanizmów, np. kooperacji rządu z parlamentem, jest przedmiotem regulacji jedynie podkonstytucyjnej, w tym zwłaszcza ustawowej oraz regulaminowej (w uchwałach regulaminowych poszczególnych izb, tj. Regulaminie Sejmu i Regulaminie Senatu). Taki stan rzeczy, choć dopuszczalny, powoduje niestety szereg negatywnych skutków, na czele z brakiem, oczywiście poza art. 90 Konstytucji RP, tego co nazywamy opcją integracyjną czy szerzej zasadą konstytucyjnej przychylności wobec Unii Europejskiej<sup>28</sup>. Zasada ta oznacza przecież nie tylko samą procedurę akcesji do Unii Europejskiej, bo tę określa szczegółowo „klauszula europejska”<sup>29</sup>, ale szersze mechanizmy działania państwa w obrębie struktur unijnych i zmian, jakie wywołuje uczestnictwo w Unii dla funkcjonowania całego aparatu państwowego, w tym zwłaszcza jego struktury i procesu decyzyjnego<sup>30</sup>. Stąd właśnie konstytucje niektórych przynajmniej państw członkowskich zawierają stosowne postanowienia, często wyodrębnione w osobne części czy rozdziały, które tworzą zręby zasad i procedur określających podstawy uczestnictwa państwa w tworach o charakterze ponadnarodowym. Postanowienia takie, zwłaszcza w momencie zacieśniającej się współpracy międzynarodowej, wydają się być zresztą niezbędne

---

*Konstytucję RP? Ustrojowo-konstytucyjne aspekty przystąpienia Polski do unii Europejskiej*, red. J. Barcz, Warszawa 2002, s. 13 i nast.; S. Biernat, *Czy konieczne są zmiany w Konstytucji przed przystąpieniem Polski do Unii Europejskiej?*, [w:] *Czy zmieniać Konstytucję RP...*, s. 41 i nast.; K. Wójtowicz, *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej a członkostwo w Unii Europejskiej*, [w:] *Konstytucja dla rozszerzającej się Europy*, red. E. Popławska, Warszawa 2000, s. 155 i nast.; M. Kruk, *Konstytucja narodowa a prawo europejskie: czy Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej wymaga zmiany?*, [w:] *Konstytucja dla rozszerzającej się Europy...*, s. 175 i nast.; P. Winczorek, *Kilka uwag w kwestii dostosowania Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej do wymogów prawa europejskiego*, [w:] *Konstytucja dla rozszerzającej się Europy...*, s. 187 i nast.; S. Biernat, *Ustrojowe podstawy przyszłego członkostwa Polski w Unii Europejskiej*, [w:] *Państwo prawa. Administracja. Sądownictwo. Prace dedykowane prof. dr hab. Januszowi Łętowskiemu*, Warszawa 1999, s. 35 i nast.; J. Jaskiernia, *Członkostwo Polski w Unii Europejskiej a problem nowelizacji Konstytucji RP*, Warszawa 2004, s. 25 i nast.

<sup>28</sup> Por. J. Galster, *Tzw. opcja integracyjna konstytucji państw członkowskich a przychylność polskiego ustawodawcy konstytucyjnego wobec przystąpienia do Unii Europejskiej*, [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z 1997 roku a członkostwo Polski w Unii Europejskiej*, red. C. Mik, Toruń 1999, s. 135 i nast.

<sup>29</sup> W tym akurat fragmencie „spraw unijnych” konstytucja zawiera niezbędne regulacje (tj. art. 90). Por. M. Masternak-Kubiak, *Konstytucyjnoprawne podstawy procedury przystąpienia Polski do Unii Europejskiej*, „Przegląd Sejmowy” 2003, nr 5, s. 43 i nast. Na temat tego, że art. 90 od samego początku miał się odnosić do procesu integracji europejskiej szerzej zob. R. Chruściak, *Procedury przystąpienia do Unii Europejskiej w pracach nad Konstytucją*, Państwo i Prawo 2003, nr 5, s. 44 i nast.

<sup>30</sup> Por. R. Mojak, *Konstytucyjne podstawy integracji Polski z Unią Europejską (zarys problematyki)*, [w:] *Konstytucyjny urząd państwa. Księga jubileuszowa Profesora Wiesława Skrzydły*, Lublin 2000, s. 165 i nast.

i na dłuższą metę nieuniknione<sup>31</sup>. Reorganizacja działania państwa; postępujący wciąż proces zacieśniania się samej Unii; nowe schematy działania organów unijnych, a także organów krajowych w obszarze wspólnotowym; wreszcie coraz dalej sięgająca ingerencja prawa wspólnotowego w prawo krajowe, wszystko to razem wzięte wymaga od państwa odpowiedniego oprzyrządowania, na które m.in. składa się korekta konstytucyjnych wyznaczników organizacji i funkcjonowania tradycyjnie ujmowanego organizmu państwowego. Dlatego, jak się wydaje, konstytucjonalizacja zagadnień unijnych, w tym także, jeśli nie przede wszystkim, roli izb parlamentarnych w procedurach kooperacji i koordynacji z rządem w szeroko pojmowanym obszarze unijnym oraz wpisania w to wszystko uprawnień prezydenckich, a także ścisłego wskazania prawa wspólnotowego jako powszechnie obowiązującego w krajowym porządku prawnym, jest prędzej czy później konieczna<sup>32</sup>. Po pierwsze i chyba najważniejsze ze względów symbolicznych. Konstytucyjne umocowanie działania państwa w Unii potwierdza zasięg zmian wynikających z akcesji, a zarazem dowodzi „nowej jakości” Unii jako takiej, której przecież nie da się porównać z żadną inną organizacją międzynarodową. Poza tym konstytucjonalizacja działań izb parlamentarnych (które spośród wszystkich organów państwowych w największym bodajże stopniu doznają zmiany swojej dotychczasowej pozycji ustrojowej<sup>33</sup>) w obrębie spraw europejskich podkreśla znaczenie tych zadań, a jednocześnie stanowi wyraz pewnej rekompensaty z tytułu strat spowodowanych utratą części prerogatyw legislatur krajowych na rzecz organów Unii, co najlepiej pokazuje skalę oddziaływania organizmu unijnego na tradycyjnie pojmowany model państwa. Po drugie, konstytucyjne ujęcie problematyki unijnej, w tym zwłaszcza europejskich zadań parlamentu, ze względu na swoją wagę pozwoliłoby *explicite* wyodrębnić nową, tzw. „funkcję europejską” parlamentu, co likwidowałoby wszelkie spory na temat tego, czy europejskie zaangażowanie parlamentu mieścić się w funkcji kontrolnej czy ustawodawczej, a może nawet i – choć w mniejszym

<sup>31</sup> Co wynika m.in. z ograniczenia suwerenności państwowej, jaka jest nieuchronna w momencie przystąpienia do Unii, a następnie postępującej integracji europejskiej. Szerzej na ten temat zob. A. Wasilkowski, *Uczestnictwo w strukturach europejskich a suwerenność państwa*, Państwo i Prawo 1996, nr 4/5, s. 20, 21.

<sup>32</sup> Choć oczywiście można założyć, iż nie będzie przeprowadzona, a wówczas europejska rola izb i w ogóle organów państwa, jak i państwa jako takiego, będzie wynikiem odpowiedniego odczytania konstytucji. Szerzej na ten temat zob. K. Działocha, *Podstawy prounijnej wykładni Konstytucji RP*, Państwo i Prawo 2004, nr 11, s. 28 i nast.

<sup>33</sup> Por. J. Jaskiernia, *Parlament a procesy integracyjne*, [w:] *Parlament. Model konstytucyjny a praktyka ustrojowa*, red. Z. Jarosz, Warszawa 2006, s. 175 i nast.; J. Szymanek, *Parlamenty narodowe w procesie integracji europejskiej*, Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny 2008, nr 1, s. 39 i nast.

zakresie – kreacyjnej<sup>34</sup>. Po trzecie, konstytucjonalizacja problematyki unijnej musiałaby z pewnością wykraczać poza jedynie „europejską funkcję parlamentu”. Oznaczałoby to zatem dużo obszerniejszą konstytucjonalizację unijnych zadań organów państwowych, co ze zrozumiałych powodów miałoby (a przynajmniej powinno mieć) szerszy zasięg i obejmować również określenie wzajemnych relacji i uprawnień dualistycznej egzekutywy, likwidując w ten sposób pojawiające się w praktyce różnice zdań, zawsze przecież grożące dysfunkcjonalnością mechanizmów partycypacji państwa w Unii. Oczywiście w istniejącym stanie *de lege lata* możliwe jest również wypracowanie odpowiednich schematów działania, a co za tym idzie właściwego zinterpretowania postanowień ustawy zasadniczej, zawsze jednak wpisanie *in extenso* do tekstu konstytucji odnośnych regulacji redukcjonalności taką okazjonalną, a często też i niejednoznaczną, a niekiedy wręcz rozbieżną wykładnię, likwidując jednocześnie zarzewie potencjalnych (i jak uczy doświadczenie, jak najbardziej realnych<sup>35</sup>) sporów i konfliktów. Po czwarte, konstytucyjne ujęcie europejskiej funkcji parlamentu oraz jakiegoś modelu związków Rady Ministrów z prezydentem nadałoby tej funkcji (i procedurom w niej zawartym) i tym związkom tak bardzo potrzebne poczucie pewności i stabilności, co dla każdego porządku prawnego jest wartością samą w sobie<sup>36</sup>. Po piąte wreszcie, europejskie znowelizowanie konstytucji, zwłaszcza jeśli miałoby przybrać dość rozbudowaną redakcyjnie formę, jednoznacznie potwierdziłoby fakt zasadniczej strukturalno-funkcjonalnej reorientacji Unii Europejskiej i jej swoiste przejście z tworu przypominającego organizację międzynarodową w kierunku tworu *sui generis*, tworu supranarodowego (skonfederowanego)<sup>37</sup>. Oznaczałoby to jednocześnie, że tradycyjne państwo narodowe ze swoją „przestrzenią konstytucyjną” nie może już dłużej pozostawać bierne względem rozwijania się, poszerzania i pogłębiania integracji przebiegającej w obrębie Unii i że integracja ta, w porównaniu do wszelkich innych form aktywności międzynarodowej, ma skalę wcześniej niespotykaną, a współcześnie właściwie w żaden sposób i żadną miarą nieporównywalną.

<sup>34</sup> Szerzej na temat kontrowersji w tym względzie zob. W. Sokolewicz, *Formy oddziaływania parlamentu polskiego na prawodawstwo Unii Europejskiej*, Państwo i Prawo 2004, nr 8, s. 4 i nast.

<sup>35</sup> Por. P. Winczorek, *Reprezentacja Polski w Radzie Europejskiej*, Państwo i Prawo 2008, nr 12, s. 32 i nast.; A. Wyrozumska, *Reprezentacja Polski w Radzie Europejskiej*, Państwo i Prawo 2008, nr 12, s. 35 i nast.

<sup>36</sup> Por. J. Szymanek, „Funkcja europejska” Sejmu i Senatu jako ustrojowy efekt członkostwa w Unii Europejskiej, [w:] *Polska w Unii Europejskiej*, red. M. Kruk, J. Wawrzyniak, Kraków 2005, s. 351.

<sup>37</sup> Por. J. Kranz, *Tło prawne dyskusji...*, s. 19 i nast.

Niemniej nawet przy braku „europejskiego dopasowania” konstytucji zdaje się obowiązywać nakaz prounijnej wykładni ustawy zasadniczej<sup>38</sup>, wymagający m.in. maksymalnego włączenia parlamentu w europejskie procesy integracyjne, czy też wiernego respektowania prawotwórstwa unijnego z równoczesnym przyznaniem mu statusu pierwszeństwa względem kolidującego z nim prawodawstwa krajowego, co wynika z unijnego standardu nakazującego przychylną<sup>39</sup> względem europejskiego zaangażowania parlamentów narodowych. Dyrektywa „prounijnej wykładni konstytucji” jest więc dzisiaj, przy braku szerszego europejskiego dopasowania ustawy zasadniczej, swoistym paradygmatem tworzenia oraz interpretacji wszelkich regulacji unijnych w krajowym porządku prawnym, w tym także tym o charakterze konstytucyjnym, a dotyczącym włączenia Sejmu i Senatu w procedury uzgodnieniowe dotyczące spraw z zakresu członkostwa Polski w Unii Europejskiej oraz udziału obu organów władzy wykonawczej w wykonywaniu praw członkowskich<sup>40</sup>. W przypadku zaś organów pozaparlamentarnych (tj. przede wszystkim Rady Ministrów i prezydenta) powinno się stosować ogóle dyrektywy ustawy zasadniczej, które pozwalają „odkodować” zawarty w konstytucji schemat wzajemnych powiązań, porządkujący rolę organów egzekutywy w szerokim bloku spraw unijnych.

Zawsze jednak nieuwzględnienie kontekstu europejskiego (unijnego) w regulacji mającej moc prawną konstytucji rodzić może trudności w prawidłowym jej stosowaniu, co przecież w każdym przypadku jest dysfunkcjonalne z punktu widzenia stabilności i efektywności całości systemu politycznego. Jednak oportunizm wobec ingerowania w tekst konstytucji w celu jego dostosowania do warunków uczestnictwa państwa w Unii Europejskiej wynikać może, poza oczywiście samą niechęcią dokonywania zmian konstytucyjnych<sup>41</sup>, z uznania jej najwyższej mocy prawnej i biorącej się stąd obawy, że ewentualna zmiana zainspirowana czy wręcz wymuszona udziałem państwa w tworze o charakterze supranarodowym zakwestionować może ten tradycyjny atrybut konstytucji jako ustawy zasadniczej<sup>42</sup>.

---

<sup>38</sup> Por. K. Działocha, *Uwagi dotyczące pytań przygotowanych przez Biuro Legislacyjne Kancelarii Senatu w związku z projektem ustawy o współpracy Rady Ministrów z Sejmem i Senatem w sprawach związanych z członkostwem Rzeczypospolitej Polskiej w Unii Europejskiej*, opinia prawna sporządzona na zlecenie Biura Informacji i Dokumentacji Kancelarii Senatu, Warszawa, dnia 18 lutego 2004 r., s. 2.

<sup>39</sup> Por. J. Szymanek, *Parlamente narodowe w procesie integracji...*, s. 39 i nast.

<sup>40</sup> Por. M. Grzybowski, *Władza wykonawcza w Rzeczypospolitej Polskiej w warunkach członkostwa w Unii Europejskiej (wybrane zagadnienia)*, [w:] *Polska w Unii Europejskiej...*, s. 17 i nast.

<sup>41</sup> Uwzględniwszy, że samą trwałość, w znaczeniu nienaruszalności konstytucji, traktuje się jako wartość *per se*.

<sup>42</sup> Por. L. Galster, *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej wobec...*, s. 55.

Dokonujące się jednak przekształcenia w obszarze Unii, jej coraz silniej rysująca się instytucjonalizacja i ewoluowanie w kierunku tworzenia wyraźnie *quasi*-państwowego wcześniej czy później będą wymagały dokonania ingerencji również i w tekst ustawy zasadniczej. Potwierdzają to zresztą liczne przypadki państw członkowskich, które choć w niejednakowym stopniu i zakresie, to jednak „otwierały” swoje ustawy zasadnicze na problematykę ich udziału w Unii Europejskiej (por. Austria, Niemcy, Francja, Hiszpania, Portugalia, Szwecja<sup>43</sup>). Dlatego wprowadzenie zmian także i do Konstytucji RP wydaje się być konieczne, nie przesadzając oczywiście perspektywy czasowej ich przeprowadzenia. Można przy tym, w charakterze pewnej egzemplifikacji, podać materie wymagające takiej euro-nowelizacji, albo przynajmniej materie, wobec których postulat takiej euro-nowelizacji jest uzasadniony. Przede wszystkim chodziłoby tu o wyraźne stwierdzenie zakresu praw wyborczych, które przecież, w przypadku wyborów samorządowych oraz wyborów do Parlamentu Europejskiego, straciły już charakter praw przysługujących wyłącznie obywatelom polskim. W obecnym stanie *de lege lata* prawa te co prawda są przyznane innym obywatelom państw Unii Europejskiej, ale jedynie na podstawie regulacji ustawowej i można by było postulować ich konstytucjonalizację, tym bardziej, że kwestia określenia destynatariusza praw wyborczych (zarówno czynnego, jak i biernego) jest już tradycyjną materią zarezerwowaną dla konstytucji. Innym obszarem, który mógłby być (powinien być) ujęty wprost w konstytucji, jest wyraźne nazwanie organizacji międzynarodowej, której – na podstawie dyspozycji art. 90 Konstytucji<sup>44</sup> – Rzeczpospolita przekazuje „kompetencje organów władzy państwowej w niektórych sprawach”. Powinno to nastąpić tym bardziej, że organizacja międzynarodowa, jakiej Rzeczpospolita przekazała kompetencje, odeszła już od schematu właściwego dla typowej organizacji międzynarodowej i stała się właściwie tworem *sui generis*<sup>45</sup>. Dlatego mimo, że art. 90 od początku był traktowany jako konstytucyjna (ustrojowa) podstawa integracji Polski z Unią Europejską, to jednak powinno się w nim wprost zadekretować, że organizacją, na rzecz której państwo polskie dokonuje przekazania kompetencji, jest Unia. Swojego wyraźnego, dokonanego *explicite* wyartykułowania na poziomie

<sup>43</sup> Por. K. Wójtowicz, *Suwerenność w procesie integracji...*, s. 169 i nast.

<sup>44</sup> Czyli artykułu, który w istniejącym stanie prawnym pełni funkcję klauzuli europejskiej. Szerzej na ten temat zob. K. Wojtyczek, *Przekazywanie kompetencji państwa organizacjom międzynarodowym*, Kraków 2007.

<sup>45</sup> Potwierdzają to zresztą znakomicie próby ustanowienia „Konstytucji Europejskiej”. Por. M. Kruk, *Uwagi o projekcie Traktatu Ustanawiającego Konstytucję dla Europy (prawno-konstytucyjny punkt widzenia)*, Przegląd Sejmowy 2004, nr 2, s. 37 i nast.; K. Wójtowicz, *Projekt traktatu Ustanawiającego Konstytucję dla Europy: podstawa ustroju i porządku prawnego Unii Europejskiej*, Przegląd Sejmowy 2004, nr 2, s. 13 i nast.



ustawy zasadniczej powinny również doczekać się akty prawa wspólnotowego (unijnego), które przecież nie mieszczą się w ciasnym gorce „prawa międzynarodowego”, ani nawet „prawa stanowionego przez organizację międzynarodową”<sup>46</sup>. Dlatego określenie źródeł prawa unijnego i ich relacji do aktów prawodawstwa krajowego wydaje się być ze wszech miar porządne, zwłaszcza, że obecna regulacja konstytucyjna dość szczegółowo normuje zagadnienie źródeł prawa, w dodatku prawa powszechnie obowiązującego, a tym w coraz większym stopniu stają się prawa ustanowione na szczeblu unijnym<sup>47</sup>. Zagadnieniem wymagającym konstytucyjnej reglamentacji (w razie kiedy zostanie ona przeprowadzona i to w postaci dość obszernej, np. osobnego rozdziału konstytucji poświęconego Unii) jest również określenie stosunku organów krajowych do organów wspólnotowych oraz mechanizmu kooperacji organów krajowych w zakresie ustalania tzw. mandatu negocjacyjnego<sup>48</sup>. Chodziłoby tutaj w szczególności o wskazanie bilateralnych relacji w obrębie parlamentu (Sejmu i Senatu) oraz wskazanie zadań Rady Ministrów i jej związków z drugim członem dualistycznej egzekutywy, tj. prezydentem, wreszcie określenie schematu kontroli Rady Ministrów w dziedzinie spraw unijnych<sup>49</sup>. W obszarze modyfikacji uprawnień organów państwowych wywołanej akcesją pozostaje również zgłaszana *de lege ferenda* kwestia jednoznacznego stwierdzenia, że sądy w swojej działalności orzeczniczej zobowiązane są do przestrzegania nie tylko prawa krajowego (polskiego), ale również unijnego<sup>50</sup>, które to prawo do tej pory jest w działalności organów orzekających wyraźnie marginalizowane i traktowane jako drugorzędne<sup>51</sup>. Jak z tego, przykładowego tylko zestawienia widać,

<sup>46</sup> Por. art. 91 ust. 3 Konstytucji.

<sup>47</sup> Por. P. Sarnecki, *Konstytucyjny system źródeł prawa o charakterze powszechnym*, [w:] *Dziesięć lat Konstytucji...*, s. 254 i nast.

<sup>48</sup> Zwłaszcza, że ten obszar jest obszarem w największym bodajże stopniu modyfikującym postanowienia konstytucyjne wszystkich państw członkowskich. Por. E. Popławska, *Organy i procedura stanowienia prawa wspólnotowego oraz udział w niej państwa narodowych*, [w:] *Prawo międzynarodowe i wspólnotowe w wewnętrznym porządku prawnym*, red. M. Kruk, Warszawa 1997, s. 182 i nast.

<sup>49</sup> Por. R. Grzeszczak, *Parlamente państw członkowskich w Unii Europejskiej*, Wrocław 2004, s. 75 i nast.; J. Szymanek, *Koncepcja europejskiego zaangażowania Senatu RP jako drugiej izby parlamentu*, *Studia Prawnicze* 2006, nr 3, s. 37 i nast.; J. Barcz, *Wyzwania stojące przed Sejmem RP w związku z członkostwem Polski w Unii Europejskiej*, *Przegląd Sejmowy* 2004, nr 2, s. 61 i nast.; J. Barcz, *Parlament polski w procesie decyzyjnym w sprawach integracyjnych*. *Wnioski de lege ferenda*, *Kwartalnik Prawa Publicznego* 2002, nr 3, s. 7 i nast.

<sup>50</sup> Por. J. Galster, *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej wobec...*, s. 61.

<sup>51</sup> Por. L. Garlicki, M. Masternak-Kubiak, *Władza sądownicza RP a stosowanie prawa międzynarodowego i prawa Unii Europejskiej*, [w:] *Otwarcie Konstytucji RP na prawo międzynarodowe...*, s. 165 i nast.; A. Wróbel, *Stosowanie prawa międzynarodowego i prawa Unii Europejskiej przez sądy RP*, [w:] *Otwarcie Konstytucji RP na prawo międzynarodowe...*, s. 207 i nast.



materia potencjalnej euro-nowelizacji jest stosunkowo obszerna, ale zarazem – co potwierdza najlepiej praktyka i związany z nią brak dotychczasowej nowelizacji konstytucji w tym względzie – jedynie pożądana i postulowana, ale nie bezwzględnie wymagana. Dowodzi tego dotychczasowe funkcjonowanie Polski w strukturach Unii Europejskiej odbywające się bez odpowiedniej modyfikacji postanowień konstytucyjnych. Udział naszego państwa w Unii jest więc prawnie reglamentowany jedynie na poziomie podkonstytucyjnym, a w zakresie konstytucji jedynie interpretowany<sup>52</sup>, co jednak w niczym nie dezaktualizuje postulatu takiej ambitnej euro-nowelizacji, obejmującej swoim zasięgiem cały „pakiet spraw europejskich”.

Euro-nowelizacja, jeśli potraktować ją jako „otwarcie” tekstu konstytucji na cały kompleks spraw ewokowanych członkostwem Polski w Unii, pozostaje więc sprawą odległą, determinowaną przede wszystkim stanowiskiem podmiotów zaangażowanych w proceduralny mechanizm inkorporowania zmian do tekstu obowiązującej konstytucji<sup>53</sup>. W pierwszym rzędzie jednak decyzja o tak szerokiej ingerencji w tekst konstytucji, uwzględniającej przynajmniej większość kwestii zorientowanych akcesją do Unii Europejskiej, jest sprawą polityczną, która do tej pory nie została podjęta i w dającej się przewidzieć perspektywie czasowej chyba nie zostanie podjęta. Widać bowiem zdecydowany opór przeciwko „masterygowaniu” w tekście konstytucji, tym bardziej gdyby miało być ono wywołane tematyką „unijną”. Ciągłe bowiem da się zauważyć dominację ortodoksyjnego nurtu, stojącego konsekwentnie na stanowisku, że sprzeciw wobec zmian konstytucji broni w najlepszy z możliwych sposobów jej najwyższej mocy prawnej (art. 8 ust. 1 Konstytucji)<sup>54</sup>.

Dodatkowo uznaje się czasami, że jak najbardziej do pogodzenia jest akceptacja obecności w Unii bez równoczesnego ingerowania w tekst konstytucji. Jak się bowiem zaznacza zarówno w praktyce, jak i w doktrynie w pełni respektowana jest konieczność przychylniej wobec Unii wykładni konstytucji, jej otwartości na prawo unijne czy wreszcie tzw. prounijnej interpretacji, co z kolei jest niczym innym, jak tylko konsekwencją respektowania konstytucyjnej zasady przestrzegania prawa międzynarodowego (art. 9)<sup>55</sup>. Norma z art. 9 Konstytucji jest więc pewną meta-normą, za pośrednictwem której da się pogodzić zasady członkostwa w Unii Europejskiej, bez uszczegóławiania ich w tekście konsty-

<sup>52</sup> Por. M. Safjan, *Konstytucja a członkostwo Polski w Unii...*, s. 5.

<sup>53</sup> Por. B. Banaszak, M. Jabłoński, *Determinanty zmiany konstytucji*, [w:] *Praktyczne i teoretyczne problemy prawa konstytucyjnego*, red. B. Banaszak, M. Bernaczyk, Wrocław 2006, s. 41 i nast.

<sup>54</sup> Por. M. Gierycz, *Oblicza eurosceptycyzmu*, *Przegląd Europejski* 2003, nr 2, s. 115 i nast.

<sup>55</sup> Por. A. Wasilkowski, *Przestrzeganie prawa międzynarodowego (art. 9 Konstytucji RP)*, [w:] *Otwarcie Konstytucji RP na prawo międzynarodowe...*, s. 9 i nast.

tucji<sup>56</sup>. Oznacza to, że brak euro-nowelizacji ustawy zasadniczej nie może być powodem ignorowania czy tylko omijania zobowiązań członkowskich i w każdym przypadku, w razie ewentualnej kolizji, norm, należy się pierwszeństwo zobowiązaniom o charakterze międzynarodowym (w tym w szczególności wspólnotowym)<sup>57</sup>. Co więcej (i jest to stanowisko najdalej idące), kolizja, jaka może wystąpić na poziomie konstytucyjnym – o ile oczywiście chce się konsekwentnie respektować normy prawa międzynarodowego – winna doprowadzić do konwalidacji konstytucji w takim zakresie, w jakim nie odpowiada ona zobowiązaniom międzynarodowym. Dlatego sytuacja potencjalnej sprzeczności konstytucji z prawem międzynarodowym (bez renegocjowania tego prawa albo wręcz wariantu skrajnego, jakim jest wystąpienie z organizacji międzynarodowej, np. Unii) obliuguje ustrojodawcę krajowego do zmiany konstytucji i jej dopasowania do stanu zgodności z prawem zewnętrznym (międzynarodowym, wspólnotowym)<sup>58</sup>. Potwierdza to zresztą bardzo dobrze przykład nowelizacji art. 55 Konstytucji w związku z europejskim nakazem aresztowania, który wymusił nowelizację konstytucji i zmianę jej przepisów wyłącznie z wyeliminowaniem zadekretowanego w niej zakazu ekstradycji obywatela polskiego. *Notabene* wskazany *casus* nowelizacji art. 55 Konstytucji przedstawiany jest czasami jako przykład swoistej cichej czy też dyskretnej euro-nowelizacji konstytucji<sup>59</sup>, gdyż zmianę w redakcji przepisu art. 55 wymusiło zobowiązanie podjęte wobec pozostałych państw członkowskich wprowadzających instytucję europejskiego nakazu aresztowania<sup>60</sup>. Oczywiście wspomniana euro-nowelizacja miała „minimalny” wymiar i ograniczyła się jedynie do uspoźnienia normy konsty-

<sup>56</sup> A zarazem gwarantuje ona pełną skuteczność zobowiązań międzynarodowych. Na przykładzie innych państw por. T. Wasilewski, *Skuteczność umów międzynarodowych w systemach prawa krajowego wybranych państw Unii Europejskiej*, Przegląd Sejmowy 2005, nr 1, s. 9 i nast.

<sup>57</sup> Więcej nawet, można chyba zaryzykować stwierdzenie, że zasada przychylności wobec prawa międzynarodowego (wspólnotowego) jest dzisiaj swoistym standardem konstytucyjnym. Szerzej na ten temat zob. J. Galster, *Zasada przychylności wobec prawa międzynarodowego Ustawy Zasadniczej Republiki Federalnej Niemiec*, Toruń 1995.

<sup>58</sup> Por. J. Galster, *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej wobec...*, s. 56. *Notabene* ta właśnie teza, dzisiaj potwierdzona licznymi orzeczeniami europejskich sądów konstytucyjnych (np. Francji i Niemiec) powoduje kwestionowanie dalszych postępów integracji i uznanie, że stanowią one zagrożenie dla suwerenności państwowej poszczególnych państw członkowskich, gdyż w sumie wymuszają na nich zmiany konstytucyjne. Por. J. Menkes, *Konstytucja, suwerenność, integracja: spóźniona (?) polemika*, [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z 1997 roku a członkostwo...*, s. 89 i nast.

<sup>59</sup> Por. J. Galster, *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej wobec...*, s. 59, 60.

<sup>60</sup> Szerzej na ten temat zob. J. Barcz, *Europejski nakaz aresztowania: konsekwencje braku transpozycji lub wadliwej transpozycji decyzji ramowej w prawie członkowskim UE*, Europejski Przegląd Sądowy 2005, nr 1, s. 15 i nast.

tucyjnej z normą międzynarodową, wymuszonego zresztą orzeczeniem Trybunału Konstytucyjnego, który orzekając o rozbieżności obu regulacji nakazał ich konwergencję<sup>61</sup>. Przykład ten pokazuje jednak, że nawet stanowisko zakładające generalną przychylność wobec prawa wspólnotowego, wynikającą z nakazu respektowania zobowiązań międzynarodowych, może – w razie dojścia do sprzeczności norm – wymusić zmianę konstytucji, mimo że sama technika wykładni konstytucji w zgodzie z regulacjami traktatowymi była pomyślana jako forma swoistego obejścia uruchamiania procedury zmiany konstytucji. Trzeba bowiem pamiętać, że każda ingerencja w tekst konstytucji, zwłaszcza ewokowana, rozbieżnością przepisów funkcjonujących na różnych poziomach w hierarchii źródeł prawa, jest pewną ostatecznością, często oczywiście jak najbardziej pożądaną, ale równie często zupełnie niekonieczną. Problemy wynikające z ewentualnej kolizji norm można wszak prawie zawsze rozstrzygnąć w drodze właściwej interpretacji. Dzisiaj zaś taką właściwą, odpowiadającą generalnym trendom integracji, europeizacji i globalizacji, interpretacją jest wykładnia prawa (ustaw i konstytucji) zgodnie z zasadą przychylności wobec prawa międzynarodowego, a w szczególności wspólnotowego.

Przypadek nowelizacji konstytucji z 8 IX 2006 roku<sup>62</sup>, choć formalnie rzecz biorąc odpowiada zjawisku euro-nowelizacji, pojmowanemu jako dostosowanie przepisu rangi konstytucyjnej do zobowiązań członkowskich w Unii Europejskiej, z uwagi na minimalizm przeprowadzonych zmian można jednak pominąć, co nadal pozwala utrzymać generalne stwierdzenie o braku euro-nowelizacji Konstytucji RP. Nie doszło do niej, ponieważ zasady udziału państwa we Wspólnotach (Unii) nie stały się przedmiotem unormowania w osobnej jednostce redakcyjnej konstytucji, a cały proces związania się Polski zobowiązaniami unijnymi jest „zawieszony” na dyspozycji klauzuli europejskiej zawartej w dyspozycji przepisu art. 90<sup>63</sup>.

## Konstytucjonalizacja uczestnictwa Polski w Unii Gospodarczo-Walutowej. Euro-nowelizacja *sensu stricto*

Pojęcie euro-nowelizacji konstytucji można jednak rozumieć w jeszcze jednym, tym razem wziętym już *sensu stricto* znaczeniu. Będzie nim potrzeba dostosowania unormowań konstytucyjnych do zasad uczestnictwa państwa w Unii

<sup>61</sup> Warto przy tym zwrócić uwagę, że z takim uspoźnieniem regulacji konstytucyjnej i umownej wymuszonym orzeczeniem sądu konstytucyjnego mieliśmy do czynienia również w Niemczech.

<sup>62</sup> Dotyczący europejskiego nakazu aresztowania.

<sup>63</sup> Por. M. Masternak-Kubiak, *Konstytucyjnoprawne podstawy procedury...*, s. 43 i nast.

Gospodarczej i Walutowej. Inaczej mówiąc, przystąpienie Polski do strefy „euro”, a co za tym idzie rezygnacja z krajowej waluty (złotego), będzie wymagała stosownej modyfikacji postanowień ustawy zasadniczej. Tym razem więc euro-nowelizacja konstytucji zdeterminowana będzie przyjęciem nowej waluty „euro”, a nie jedynie ogólnymi zasadami udziału państwa w Unii Europejskiej, w której jak pokazuje dotychczasowy przykład Polski, można funkcjonować bez odpowiednich ingerencji w pierwotny tekst konstytucji (tj. przyjęty jeszcze przed akcesją). Trzeba jednak od razu powiedzieć<sup>64</sup>, że choć konieczność stosownej zmiany konstytucji jest powszechnie wyrażana<sup>64</sup>, to jednak można również spotkać i opinie, które choć oczywiście nie sprzeciwiają się ewentualnej nowelizacji konstytucji, to wskazują, że nie jest ona wcale koniecznością, ani tym bardziej obowiązkiem ustrojodawcy, który musiałby doprowadzić do stanu zgodności konstytucji, tzn. zmienić konstytucję przed przystąpieniem do strefy „euro”. Zaznacza się bowiem, że decyzja w sprawie przyjęcia waluty „euro” została już podjęta w momencie przystąpienia do Unii Europejskiej, a tzw. derogacja z art. 5 Aktu Przystąpienia do Unii Europejskiej oddala jedynie w czasie wprowadzenie „euro” w Polsce, ale przecież w żadnym razie go nie eliminuje. Co więcej, na mocy klauzuli derogacyjnej Polska (a obok niej również i inne państwa objęte derogacją), zobowiązane są dołożyć należytych (wszelkich) starań, aby spełnić wszystkie postawione kryteria udziału w unii monetarnej, a w konsekwencji przyjąć walutę „euro”<sup>65</sup>. Nie jest więc podany termin wprowadzenia europejskiej (unijnej) waluty w Polsce, ale zarazem ciąży na nas obowiązek wypełniania kryteriów udziału w unii monetarnej, a docelowo wprowadzenia waluty „euro”<sup>66</sup>. Z punktu widzenia praw akcesji w Unii Europejskiej, której – jak wiadomo – integralnym elementem jest Unia Gospodarczo-Walutowa, kwestią dyskusyjną nie jest więc sam fakt ewentualnego przystąpienia do unii monetarnej i związanego z tym przyjęcia waluty „euro”, ale horyzont czasowy, w jakim działać będzie zasada derogacji z art. 5 zwalniająca okresowo Polskę z obowiązku wprowadzenia „euro”<sup>67</sup>. Dlatego argumentuje się

<sup>64</sup> Por. S. Biernat, *Prawo Unii Europejskiej a Konstytucja RP i prawo polskie: kilka refleksji*, Państwo i Prawo 2004, nr 11, s. 25 i nast.; P. Winczorek, *Konstytucja RP a prawo wspólnotowe*, 2004, nr 11, s. 14 i nast.; A. Bałaban, *Konstytucyjna pozycja NBP a unia monetarna*, [w:] *Konstytucja i władza we współczesnym świecie...*, s. 340 i nast.

<sup>65</sup> Por. G. Wójtowicz, *Wejście do strefy euro – konsekwencje dla banków*, Prawo Bankowe 2005, nr 10, s. 101 i nast.

<sup>66</sup> Por. M. Siemaszko, M. Żogała, *Proceduralne i prawne aspekty wprowadzenia euro w Polsce*, „Prawo Bankowe” 2005, nr 9, s. 72. Por. P. Albiński, *Unia Gospodarcza i Walutowa a perspektywa integracji monetarnej Polski*, Przegląd Europejski 2004, nr 2, s. 57 i nast.

<sup>67</sup> Por. P. Zientara, *«Za» i «przeciw» wczesnemu wejściu Polski do strefy euro*, Wspólnoty Europejskie 2006, nr 11, s. 3.

czasami, że ostateczne odejście od klauzuli derogacyjnej z art. 5 aktu akcesyjnego nie wymaga ingerencji w tekst konstytucji, gdyż zostało ono przesądzone już w momencie „przekazania kompetencji” na podstawie art. 90, który stanowił prawną przesłankę związania się traktatem akcesyjnym. Co więcej, można twierdzić, że wprowadzenie waluty „euro”, zmieniającej również i zadania Narodowego Banku Polskiego ujęte w przepisie art. 227 Konstytucji mogą być potraktowane jako „przekazanie organizacji międzynarodowej lub organowi międzynarodowemu kompetencji organów władzy państwowej w niektórych sprawach” (art. 90 ust. 1 Konstytucji). Jeśli tak jest w rzeczywistości, to z kolei można uznać, że cesja uprawnień Narodowego Banku Polskiego na rzecz Europejskiego Banku Centralnego<sup>68</sup> jest *explicite* przewidziana przez konstytucję, w związku z czym nie wymaga jakiegokolwiek zmiany stanu *de lege fundamentalis lata*, gdyż art. 90 dopuszcza na poziomie konstytucyjnym również modyfikację uprawnień NBP zawartych w art. 227<sup>69</sup>. W ten sposób można by było ominąć wymóg zmiany konstytucji, gdyż art. 90 byłby artykułem na swój sposób „otwierającym” każdą transpozycję uprawnień organów krajowych, stanowiąc maksymalistyczną wersję życzliwej wobec procesów integracyjnych interpretacji konstytucji<sup>70</sup>. Wydaje się jednak, że zaprezentowane stanowisko jako właśnie maksymalistyczne idzie stanowczo za daleko. Owszem, w warunkach nieprzeprowadzonej do tej pory euro-nowelizacji obowiązuje nakaz prounijnej wykładni konstytucji<sup>71</sup>, ale powinien on być stosowany tam wszędzie, gdzie regulacje ustawy zasadniczej są nieprecyzyjne bądź w ogóle ich nie ma. Tam natomiast, gdzie istnieje ewidentna, *expressis verbis* występująca kolizja unormowań konstytucyjnych z unormowaniami unijnymi, tam wszędzie powinno dojść do ingerencji ustrojodawcy w celu sanacji stanu sprzeczności norm<sup>72</sup>. Dlatego też uznaje się raczej powszechnie, że przystąpienie Polski do Unii Gospodarczo-Walutowej, choć jest „naturalną” konsekwencją wstąpienia do struktur unijnych, wymaga zmian konstytucyjnych w tych wszystkich partiach materiału konstytucyjnego, w których popadają one w sprzeczność z zasadami udziału państwa w Unii (i jej poszczególnych filarach).

<sup>68</sup> Szerzej na ten temat zob. S. Pawłowski, *Europejski Bank Centralny – wybrane zagadnienia*, Gdańskie Studia Prawnicze 2007, t. XVI, s. 695 i nast.

<sup>69</sup> Por. K. Wojtyczek, *Konstytucyjno-prawne aspekty członkostwa w Unii i Wspólnotach Europejskich*, [w:] *Akcesja do Unii Europejskiej a Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej*, red. H. Zięba-Załużka, M. Kijowski, Rzeszów 2002, s. 98.

<sup>70</sup> Por. S. Biernat, *Czy konieczne są zmiany w Konstytucji...*, s. 59.

<sup>71</sup> Por. K. Działocha, *Podstawy prounijnej wykładni Konstytucji...*, s. 28 i nast.

<sup>72</sup> Co zresztą potwierdzają wypowiedzi Trybunału Konstytucyjnego podjęte na tle europejskiego nakazu aresztowania, który zobowiązał Sejm i Senat do przeprowadzenia stosowanych zmian konstytucyjnych właśnie na skutek ich kolizji z regulacjami międzynarodowymi.



Dlatego zmiana konstytucji, zwłaszcza w zakresie dyspozycji art. 227, wydaje się być niezbędna<sup>73</sup>. Wspomniany artykuł stanowi m.in., że „centralnym bankiem państwa jest Narodowy Bank Polski” i że z tego tytułu „przysługuje mu wyłączne prawo emisji pieniądza oraz ustalania i realizowania polityki pieniężnej”. Ponadto w przepisie art. 227 ust. 1 *in fine* na Narodowy Bank Polski został nałożony obowiązek odpowiadania „za wartość polskiego pieniądza”. W zdecydowanej większości opinii przepisy te wyraźnie kolidują z warunkami przystąpienia Polski do unii walutowej i wynikającego z tego faktu wprowadzenia jako obowiązującej waluty w Polsce „euro”<sup>74</sup>. W efekcie można zaryzykować stwierdzenie, że to nadmierna kazuistyka konstytucji w rozdziale X (Finanse publiczne) i w ogóle objęcie gorsetem regulacji konstytucyjnej dziedziny finansów, która do tej pory pozostawała *ad extra* unormowania konstytucyjnego<sup>75</sup>, jest przeszkodą we wprowadzeniu waluty „euro”, którą do obiegu walutowego w Polsce można będzie dopuścić dopiero po uprzednim zmienieniu stosownych postanowień ustawy zasadniczej. Dlatego włączenie do obiegu pieniężnego „euro” jako wspólnego pieniądza Unii Europejskiej musi być poprzedzone wcześniejszą zmianą redakcji art. 227 Konstytucji RP<sup>76</sup>.

Oczywiście dla udzielenia rzetelnej odpowiedzi na pytanie, czy rzeczywiście istnieje potrzeba euro-nowelizacji konstytucji, jako wymogu konwergencji prawnej<sup>77</sup> koniecznej dla wprowadzenia waluty „euro” w Polsce, kluczowe znaczenie ma to, jak właściwie należy rozumieć zakres przedmiotowy prawa emisji pieniądza, o którym mowa w art. 227 ust. 1 Konstytucji. Inaczej mówiąc chodzi o to, jak należy rozumieć zakres znaczeniowy pojęcia pieniądza, tzn. czy chodzi tu tylko o pieniądź polski („złoty”), czy też może o pieniądź „jako taki”, a zatem każdy pieniądź dopuszczony przez władze państwa polskiego do obrotu na terytorium tego państwa. Dopiero od odpowiedzi na to pytanie uzależniony jest stopień i zakres dezaktualizacji przepisu art. 227 ust. 1 po ewentualnym przystąpieniu Polski do Unii Gospodarczo-Walutowej (strefy „euro”). Przepis ten i zawarte w nim pojęcie pieniądza albo bowiem będzie musiał być uznany za sprzeczny z unijnym

<sup>73</sup> Por. W. Sokolewicz, *Uwaga 16 do art. 227*, [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, red. L. Garlicki, Warszawa 2007, t. V, s. 27.

<sup>74</sup> Por. C. Kosikowski, *Prawne aspekty wejścia Polski do strefy euro*, Państwo i Prawo 2008, nr 12, s. 27, 28.

<sup>75</sup> I w zdecydowanej większości przypadków państw członkowskich jest pozostawiona regulacji o charakterze podkonstytucyjnym.

<sup>76</sup> Por. P. Winczorek, *Komentarz do Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 roku*, Warszawa 2008, s. 423.

<sup>77</sup> Wymóg konwergencji prawnej oraz ekonomicznej jest warunkiem wprowadzenia Unii Gospodarczo-Walutowej i mówi o niej wprost art. 109 TWE.



porządkiem prawnym i w związku z tym wyeliminowany z systemu prawa polskiego, albo „tylko” uznany za niespójny z prawem unijnym w momencie, kiedy zakres znaczeniowy pojęcia pieniądza zostanie ograniczony do polskiej, narodowej waluty (złotego)<sup>78</sup>. Zauważmy przy tym, że w sumie w każdym przypadku, tj. zarówno niezgodności, jak i niespójności, dyspozycja zawarta w przepisie art. 227 będzie wymagała ingerencji ze strony ustrojodawcy i doprowadzenia do stanu konwergencji prawnej z prawodawstwem wspólnotowym, co potwierdza, że euro-nowelizacja konstytucji ewokowana wprowadzeniem waluty „euro” jest obligatoryjna<sup>79</sup>, a nie – jak w pozostałych przypadkach – fakultatywna. Jeśli bowiem uznamy, że w art. 227 mowa „w ogóle” o pieniądzu bez przesądzania jego każdorazowej postaci, to w razie wprowadzenia w Polsce „euro” będzie on niezgodny (sprzeczny) z regułami unii monetarnej, gdzie prawo emisji pieniądza („euro”) ma wyłącznie Europejski Bank Centralny<sup>80</sup>. Jeśli natomiast przez pieniądź w art. 227 będziemy rozumieć polski pieniądź, czyli „złoty”, to sformułowanie jednostki redakcyjnej art. 227 ust. 1 będzie niespójne, w tym sensie, że nieaktualne, gdyż pieniądź ten zostanie po prostu wyeliminowany i zastąpiony inną jednostką walutową, tzn. „euro”. Wydaje się przy tym, że właśnie tak należy interpretować sens określenia „pieniądz” z art. 227, tym bardziej, że w zdaniu *in fine* art. 227 ust. 1 mowa jest wyraźnie o „wartości polskiego pieniądza”. Trudno by było zresztą przyjmować, że Narodowy Bank Polski ma wyłączne prawo emisji pieniądza „jako takiego”, pieniądza „w ogóle”, natomiast odpowiedzialność ponosiłby tylko za wartość pieniądza w ścisłym znaczeniu, tj. polskiego (złotego). Dlatego sformułowanie z art. 227 ust. 1, wedle którego Narodowemu Bankowi Polskiemu „przysługuje wyłączne prawo emisji pieniądza”, należy rozumieć jako prawo emisji polskiego pieniądza („złotego”), a nie emisji „jakiegokolwiek” albo „każdego” pieniądza. Przyjęcie interpretacji zakładającej „wąskie” znaczenie pieniądza, ograniczone do waluty narodowej (złotego) oznacza, że po wejściu Polski do strefy „euro” cytowany przepis będzie niespójny z uregulowaniami wspólnotowymi, w tym znaczeniu, że straci on po prostu swoją aktualność. Jego utrzymanie w konstytucji będzie zatem niczym innym jak tylko utrzymaniem stanu pewnej fikcji, a sama konstytucja w tym fragmencie stanie się antykwarycznym przeżytkiem. Z kolei przyjęcie interpretacji ekstensywnej, szeroko traktującej pojęcie pieniądza

<sup>78</sup> Por. W. Sokolewicz, *Uwaga 16 do art. 227...*, s. 26.

<sup>79</sup> Por. C. Kosikowski, *Prawne aspekty wejścia...*, s. 27.

<sup>80</sup> W tym zakresie dałoby się (chyba) jednak bronić tezy, że zadania NBP wskazane w art. 227 zostały, w myśl art. 90, przekazane EBC, co mogłoby skutkować brakiem zmiany treści art. 227 ust. 1, w myśl tezy, że zmiana ta skonsumowana została zastosowaniem art. 90 przy okazji akcesji do Unii Europejskiej.

spowoduje sprzeczność wskazanego przepisu, gdyż bankiem emisyjnym takiego ogólnego pieniądza nie będzie, ze zrozumiałych przyczyn, Narodowy Bank Polski. Niezależnie od przyjęcia jednej bądź drugiej interpretacji pojęcia „pieniądz” konstytucja we fragmencie dotyczącym funkcji NBP powinna być zmieniona. Nawet bowiem najbardziej życzliwa i przychylna wobec procesów integracyjnych wykładnia konstytucji nie jest w stanie usunąć czy to sprzeczności (wariant pierwszej, szerokiej interpretacji), czy tylko niespójności (wąski wariant interpretacji) tego przepisu z sytuacją określoną prawem wspólnotowym po wejściu Polski do strefy „euro”<sup>81</sup>.

Należy przy tym zaznaczyć, że niezbędność przeprowadzenia zmian w związku z wprowadzeniem „euro” nie wynika jedynie z wyraźnie zadekretowanego w ustawie zasadniczej prawa NBP emisji polskiego pieniądza „złotego”, który w razie wprowadzenia „euro” zostanie po prostu wyeliminowany z obiegu pieniężnego. Pozycja i formy działalności NBP jako centralnego banku państwa, jak i cała konstrukcja jego funkcji i kompetencji po przystąpieniu Polski do Unii Gospodarczo-Walutowej będą wymagały generalnej rekonstrukcji, i to zarówno na poziomie regulacji konstytucyjnej, jak i ustawowej<sup>82</sup>. Modyfikacji wymagać będzie m.in. określenie prawne wszystkich funkcji NBP odpowiednio do ich nowego charakteru i znaczenia<sup>83</sup>. W tym sensie jedna z konstytucyjnie zdefiniowanych funkcji banku centralnego, tj. „ustalanie i realizowanie polityki pieniężnej” zostanie powierzona Europejskiemu Bankowi Centralnemu jako podmiotowi mającemu prawo emisji pieniądza „euro”. Trzeba się bowiem liczyć i z tym, że wejście do unii monetarnej przyniesie Polsce nie tylko wymierne korzyści ekonomiczne, ale również utratę autonomii w ustalaniu i realizowaniu polityki pieniężnej, co zresztą ma swoje mocne, konstytucyjne podstawy w ogólnej klauzuli przekazywania kompetencji zawartej w dyspozycji art. 90<sup>84</sup>. Warto nadmienić, że ten aspekt, tzn. niezbędnej zmiany przepisu art. 227 w zakresie, w jakim ustanawia on NBP bankiem emisyjnym, a dodatkowo wyposaża go w prawo ustalania i realizowania polityki pieniężnej, był od samego początku wymieniany jako wymagający bezwzględnej zmiany w momencie, kiedy akcesja Polski do Unii Europejskiej obejmie swoim zasięgiem unię monetarną<sup>85</sup>. W efekcie spośród wszystkich przepisów

<sup>81</sup> Por. A. Bałaban, *Konstytucyjna pozycja NBP...*, s. 345.

<sup>82</sup> Por. M. Zubik, *Narodowy Bank Polski (analiza konstytucyjnostrojowa)*, Państwo i Prawo 2001, nr 6, s. 35 i nast.

<sup>83</sup> Por. W. Sokolewicz, *Uwaga 16 do art. 227...*, s. 27.

<sup>84</sup> Por. K. Wojtyczek, *Przekazywanie kompetencji państwa...*, s. 99 i nast.

<sup>85</sup> Por. C. Mik, *Przekazanie kompetencji przez Rzeczpospolitą Polską na rzecz Unii Europejskiej i jego następstwa prawne (uwagi na tle art. 90 ust. 1 Konstytucji)*, [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z 1997 roku a członkostwo Polski...*, s. 157–158.

Konstytucji RP z 1997 roku to właśnie art. 227 w jego obecnym kształcie, oczywiście w razie przystąpienia Polski do strefy „euro”, wymaga bezwzględnie zmiany, a co za tym idzie dostosowania do wymogów prawnych kształtujących mechanizm działania Unii Gospodarczo-Walutowej<sup>86</sup>.

Zasięg koniecznych zmian obejmuje przy tym dwie kwestie podstawowe, mianowicie sformułowania z art. 227 dotyczącego waluty, którą po przystąpieniu do unii walutowej przestanie być „złotówka” i zastąpi „euro”; oraz sformułowania określającego pozycję ustrojową NBP i jego zadań<sup>87</sup>. Oczywiście nie oznacza to, że pozostałe sformułowania zawarte w treści art. 227 mogą pozostać w swojej dotychczasowej formie. Bezwzględna konieczność modyfikacji postanowień art. 227 ust. 1 powinna bowiem pociągnąć za sobą o wiele szerszy zabieg dostosawczy, gdyż także i pozostałe przepisy art. 227 mogą budzić wątpliwości z punktu widzenia spełnienia kryterium konwergencji prawnej. Otóż powinien zostać zmieniony, być może nawet w ogóle wyeliminowany, przepis dotyczący Rady Polityki Pieniężnej. Organy tego typu są bowiem najczęściej usytuowane poza strukturą banku centralnego i pełnią wobec niego funkcje opiniotawczo-doradcze. Jeśli ten model RPP miałby być w Polsce utrzymany, to musiałoby się to wiązać z pozbawieniem prezesa NBP prawa zasiadania w Radzie, a tym bardziej jej przewodniczenia. Utrzymanie dotychczasowej postaci RPP kłóci się też z włączeniem (w momencie akcesji do strefy „euro”) NBP do Europejskiego Systemu Banków Centralnych, w którym rolę analogiczną do polskiej RPP odgrywa Rada Prezesów EBC. Kwestia zachowania RPP jest tym bardziej aktualna, że po wejściu Polski do Unii Gospodarczo-Walutowej zdezaktualizuje się również przepis art. 227 ust. 6, który wprowadza jako podstawową funkcję Rady ustalanie założeń polityki pieniężnej. Te zaś zadania – jak już wskazano – przejdą na poziom Europejskiego Banku Centralnego, co oznacza, że zadanie scedowane na RPP w art. 227 ust. 6 stanie się po prostu nieaktualne. W związku z powyższym, w zakresie nowego określenia konstytucyjnej pozycji RPP, należy raczej rozważyć nie tylko zmiany redakcyjne odpowiednich przepisów (tj. art. 227 ust. 2 i ust. 6), ale dużo szersze zmiany ustrojowe i być może nawet dekonstytucjonalizację Rady, która jako organ doradczy, pozbawiony swojej dotychczasowej, najważniejszej funkcji mógłby z powodzeniem funkcjonować w oparciu o podstawę jedynie ustawową<sup>88</sup>.

Przepisem konstytucyjnym, który wchodzić będzie w kolizję z wymogami partycypacji państwa w unii monetarnej, będzie również przepis art. 203 ust. 1, gdyż po ewentualnej akcesji do strefy „euro” Najwyższa Izba Kontroli nie będzie

<sup>86</sup> Por. K. Wójtowicz, *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej a członkostwo w Unii...*, s. 173.

<sup>87</sup> Por. M. Kruk, *Konstytucja narodowa a prawo europejskie...*, s. 183.

<sup>88</sup> Por. C. Kosikowski, *Prawne aspekty wejścia...*, s. 28.

już mogła kontrolować działalności NBP w zakresie związanym z jego uczestnictwem w Europejskim Systemie Banków Centralnych<sup>89</sup>, a ponadto Narodowy Bank Polski będzie musiał być kontrolowany z poszanowaniem jego niezależności, przy zachowaniu tajemnicy służbowej i bez kolizji z uprawnieniami rewidenta, o których mowa w art. 27 ust. 1 Statutu ESBC i EBC<sup>90</sup>.

Przepisem kolidującym z wymogami ustalającymi pozycję ESBC i EBC jest również norma art. 198 ust. 1 przewidująca odpowiedzialność konstytucyjną Prezesa NBP przed Trybunałem Stanu. Kolizyjność, jaka ma tu miejsce, nie wynika przy tym z samego faktu możliwości odwołania Prezesa NBP orzeczeniem Trybunału Stanu, gdyż ewentualny delikt konstytucyjny popełniony przez Prezesa NBP będący zarazem podstawą uruchomienia odpowiedzialności konstytucyjnej, można „podciągnąć” pod dyspozycję art. 14 ust. 2 Statutu ESBC i EBC, przewidującą możliwość zwolnienia prezesa krajowego banku centralnego wówczas, gdy nie spełnia on warunków koniecznych do wykonywania swych funkcji lub dopuścił się poważnego uchybienia. Popełnienie deliktu konstytucyjnego, potwierdzone orzeczeniem Trybunału Stanu odpowiada więc przesłance „poważnego uchybienia” i w tym zakresie występuje pełna zgodność między regulacją polską a unijną. Jednak – i tutaj zachodzi kolizja – na mocy postanowień Statutu ESBC i EBC decyzja taka może być zaskarżona przez prezesa krajowego banku centralnego lub Radę Prezesów EBC do Europejskiego Trybunału Sprawiedliwości, tymczasem – jak wiadomo – ani z konstytucji, ani z ustawy o Trybunale Stanu nie wynika takie prawo i w tym zakresie dochodzi do kolizji norm krajowych z unijnymi.

## Podsumowanie:

### Wieloaspektowość euro-nowelizacji Konstytucji

Jak z powyższego zestawienia widać, nowelizacja konstytucji spowodowana przystąpieniem Polski do Unii Gospodarczo-Walutowej staje się koniecznością. Nie można bowiem wyobrazić sobie wejścia polskiego systemu pieniężnego do strefy „euro” bez wcześniejszych zmian, przynajmniej jeśli chodzi o art. 227 Konstytucji i określenie w nim pozycji NBP oraz warunków emisji pieniądza. W efekcie euro-nowelizacja konstytucji, rozumiana ściśle i dosłownie jako dostosowanie konstytucji do wymogów prawnej konwergencji warunkującej przyjęcie waluty „euro”, jest niezbędna i musi antycypować przystąpienie naszego kraju do unii

<sup>89</sup> Por. A. Bałaban, *Konstytucyjna pozycja NBP...*, s. 341, 342.

<sup>90</sup> Por. C. Kosikowski, *Prawne aspekty wejścia...*, s. 27.

monetarnej. Oczywiście pamiętać trzeba, że euro-nowelizacja konstytucji może być rozumiana również *sensu largo*. Wtedy chodzić będzie o ogólne dostosowanie regulacji konstytucyjnej do warunków członkostwa RP w Unii Europejskiej, które przecież modyfikuje dotychczasowymi funkcjami poszczególnych organów państwowych, ich wzajemnymi powiązaniem oraz przyjętymi mechanizmami decyzyjnymi. Jednak ta nowelizacja (czy może raczej ten poziom nowelizacji), w przeciwieństwie do euro-nowelizacji będącej prawnym efektem przystąpienia do systemu „euro”, nie jest obligatoryjna, gdyż jak pokazuje praktyka można sobie wyobrazić unijne umocowanie zadań organów państwowych wyłącznie na poziomie podkonstytucyjnym, przy jednoczesnym pełnym respektowaniu zasady prounijnej wykładni ustawy zasadniczej. Wykładnię taką *notabene* prezentuje konsekwentnie polski Trybunał Konstytucyjny, który niejednokrotnie już podejmował w swoim orzecznictwie tematykę unijną (europejską)<sup>91</sup>.

Wreszcie nie można zapominać o tym, że przez euro-nowelizację konstytucji można również rozumieć najszerszy i najogólniejszy proces wprowadzania do tekstu konstytucji pewnych treści uniwersalnych, będących standardami konstytucyjnymi, które określają demokratyczną orientację ustroju zbudowanego na bazie konstytucji. Nie można bowiem zapominać o tym, że tworzenie zintegrowanego organizmu Unii Europejskiej, bez względu na detalizację zasad szczegółowych działania samej Unii, opiera się na pewnych rudymenarnych wartościach, które są warunkiem *sine qua non* udziału państwa w Unii Europejskiej. Bez uwzględnienia tych wartości, bez utworzenia swoiście pojmowanej europejskiej przestrzeni prawa konstytucyjnego nie da się budować tworów o charakterze supranarodowym. Z kolei twory te bardzo często wyprzedzają zmiany prawa i zmiany w prawie. Trudno zresztą, żeby było inaczej, skoro proces przechodzenia od państwa narodowego do nowej formuły ustrojowej, jaką jest Unia, jest w swej treści wypadkową różnych narodowych interesów i wizji politycznych, które nie dają się wtłoczyć w uporządkowaną logicznie formę prawną<sup>92</sup>. Dlatego potrzeba euro-nowelizacji konstytucji będzie występowała tak długo, jak długo posuwać się będzie naprzód proces europejskiej integracji i instytucjonalizacji. Tworzenie wspólnych ram uczestnictwa w Unii będzie bowiem przebiegało zawsze z inną prędkością aniżeli dostosowywanie się ustawodawcy krajowego do zmienionej architektury ustrojowej, w wielu punktach odrzucającej przecież tradycyjne, konwencjonalne schematy.

<sup>91</sup> Szerzej na ten temat zob. D. Lis-Staranowicz, M. Dobrowolski, *Podstawowe zasady ustroju Rzeczypospolitej Polskiej w europejskich orzeczeniach Trybunału Konstytucyjnego*, Przegląd Sejmowy 2007, nr 1, s. 9 i nast.

<sup>92</sup> Por. K. Wójtowicz, *Suverenność w procesie integracji...*, s. 156.

## ABOUT THE NEED OF EURO-AMENDMENT TO THE CONSTITUTION OF POLAND

Today, the necessity of adapting the constitution to certain general standards or models is clear. No constitution, including the Constitution of Poland, is a fully independent and autonomous act separate from a broader background. At the present moment, such background is created by e.g. the international models and general rules, and solutions applied in a democratic constitutional state. Every constitution creator wishes to form a truly modern act that will be adequate to the need of the moments and, at the same time, properly (democratically) legitimized, which must respect certain, at least the minimum requirements in the scope of defining the catalogue of principal rules or rights and freedoms of an individual. The so-called standard in constitutional law is an unquestionable fact.

This general standard, being the effect of globalization and European integration, can be called a form of Euro-amendment to the Constitution in the broadest possible sense of this expression. Every country must respect it, if it wishes to participate in the family of democratic countries. However, the proper Euro-amendment has a much more modest reach and it covers the part of constitutional matter which pertains to the participation of a state in the European Union directly. The Euro-amendment understood in this way can be divided into the widely understood Euro-amendment (*sensu largo*), which will contain procedures, e.g. of a country accession to the Union and enforcement of its rights and the narrow Euro-amendment (*sensu stricto*), which should be understood as adaptation of the constitution to the mechanism of a country's accession to the Economic and Monetary Union and, in consequence, replacement of the national currency with Euro. In Poland, proper Euro-amendment has not been introduced in the wide or in the narrow sense. It seems, however, that it is more and more necessary not only owing to the deepening participation of Poland in the European Union structures but, most of all, owing to the willingness (and the need resulting from the accession treaty) to accept the Euro currency.