

Anna Mojsiej

Suwerenność państwowa a członkostwo w Unii Europejskiej : rozwiązania przyjęte w polskiej konstytucji

Acta Scientifica Academiae Ostroviensis nr 7, 31-63

2001

Artykuł został zdigitalizowany i opracowany do udostępnienia w internecie przez Muzeum Historii Polski w ramach prac podejmowanych na rzecz zapewnienia otwartego, powszechnego i trwałego dostępu do polskiego dorobku naukowego i kulturalnego. Artykuł jest umieszczony w kolekcji cyfrowej bazhum.muzhp.pl, gromadzącej zawartość polskich czasopism humanistycznych i społecznych.

Tekst jest udostępniony do wykorzystania w ramach dozwolonego użytku.

Anna Mojsiej

SUWERENNOŚĆ PAŃSTWOWA A CZŁONKOSTWO W UNII EUROPEJSKIEJ – ROZWIĄZANIA PRZYJĘTE W POLSKIEJ KONSTYTUCJI

Do nieuniknionych zmian, spowodowanych przystąpieniem Polski do Unii Europejskiej, należy niewątpliwie pewne ograniczenie suwerenności, wyrażające się w konieczności przekazania organizacji międzynarodowej wykonywania kompetencji władzy państwowej w niektórych sprawach. Z tego faktu wynikać będą konsekwencje dla funkcjonowania instytucji demokracji bezpośredniej i pośredniej oraz relacji prawa wewnętrznego (krajowego) do prawa wspólnotowego, a ściślej – prymatu prawa wspólnotowego wobec prawa krajowego i mechanizmów kontroli tej relacji. Jest to zjawisko niespotykane dotąd w praktyce konstytucyjnej państw, dlatego też stawia tak wiele wyzwań i tak wiele rodzi kontrowersji. Integracja europejska wymagać będzie nowego spojrzenia, zredefiniowania rozumienia wielu dotychczasowych klasycznych pojęć i instytucji.

Podstawą pełnego członkostwa Polski we Wspólnotach Europejskich będzie układ pomiędzy Rzeczpospolitą Polską a Wspólnotami Europejskimi i ich państwami członkowskimi, dla strony polskiej uwarunkowany treścią konstytucji. Przypomnieć należy w szczególności, że Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z 1997 r. określiła nie tylko specyficzne zasady ratyfikacji umowy międzynarodowej, która umożliwi wspomnianą akcesję, ale także relacje pomiędzy aktami prawa wspólnotowego a krajowym systemem źródeł prawa.

1. Konstytucyjno-prawny tryb przystąpienia Polski do Unii Europejskiej

Przystąpienie Polski do Unii Europejskiej od strony formalnoprawnej będzie miało postać umowy międzynarodowej, wykazującej pewne cechy specyficzne i rodzącej wyjątkowe (jak na typowy traktat międzynarodowy) skutki prawne. W doktrynie powszechnie przyjmuje się, iż umowa międzynarodowa jest rodzącym skutki prawne zgodnym oświadczeniem woli dwu lub więcej podmiotów prawa międzynarodowego¹. Ogólnie przyjęto

¹ M. Frankowska: *Umowy międzynarodowe. Wprowadzenie do prawa traktatów*, Warszawa 1977, s. 50 i nast., S.E.Nahlik: *Wstęp do nauki prawa międzynarodowego*, Warszawa 1967, s. 75 i nast.

również, iż umowy międzynarodowe mogą być zawierane w dwóch trybach – prostym i złożonym. Prosty tryb zawarcia umowy² oznacza, iż staje się ona aktem prawnym z chwilą podpisania. Podpisanie umowy przez uprawniony podmiot utożsamiane jest z ostateczną zgodą danego państwa na związanie się jej postanowieniami. Natomiast sam moment wejścia w życie umowy może być różny – może ona zacząć obowiązywać z chwilą podpisania, bądź w terminie późniejszym – w zależności od treści klauzul końcowych.³

W złożonym trybie zawarcia umowy międzynarodowej⁴, jej podpisanie oznacza ostateczne przyjęcie wynegocjowanego tekstu oraz stwierdzenie jego autentyczności. Natomiast do tego, aby dana umowa międzynarodowa stała się aktem wiążącego prawa, wymaga się różnego typu aktów wyrażenia przez dane państwo zgody na związanie się postanowieniami danego traktatu, takich jak ratyfikacja, zatwierdzenie⁵, czy przyjęcie⁶.

Zgodnie z postanowieniami art. 14 Konwencji wiedeńskiej o prawie traktatów z 1969r.⁷ zgoda państwa na związanie się umową międzynarodową jest wyrażana przez ratyfikację w następujących przypadkach: gdy sama umowa tak stanowi bądź w inny sposób stwierdzono, że państwa negocjujące ustaliły warunek ratyfikacji, gdy przedstawiciel państwa podpisał umowę z zastrzeżeniem ratyfikacji, albo też gdy zamiar taki wynika z pełnomocnictw przedstawiciela lub został wyrażony w czasie rokowań.

W doktrynie przyjmuje się, że procedura ratyfikacji składa się z dwóch etapów: jeden przebiega w sferze prawa wewnętrznego i kończy się wydaniem przez głowę państwa decyzji o ratyfikowaniu umowy; drugi przebiega

² Jedną z najczęstszych form zawarcia umowy w trybie prostym jest wymiana dokumentów, stanowiących umowę, tj. wymiana not lub listów.

³ M. Frankowska: *Umowy międzynarodowe w formie uproszczonej*, Wrocław – Warszawa 1981., s. 55 i nast.

⁴ M. Frankowska: *Umowy międzynarodowe. Wprowadzenie...*, s. 40 i nast.; R. Szafarz: *Wielostronne stosunki traktatowe Polski*, Wrocław – Warszawa 1990, s. 20 i nast.

⁵ Zatwierdzenie jest aktem państwa, ustalającym w sferze prawa międzynarodowego jego zgodę na związanie się umową, dokonywanym przez rząd, premiera lub szefa właściwego resortu – bez udziału głowy państwa (jest najczęstszą formą zawierania umów rządowych i resortowych). Do trybu tego nawiązują postanowienia art. 146 ust. 4 pkt. 10 Konstytucji RP, w myśl których Rada Ministrów w zakresie i na zasadach określonych w Konstytucji i ustawach Rada Ministrów w szczególności [...] zawiera umowy międzynarodowe wymagające ratyfikacji oraz *zatwierdza (podkreślenie A.M.)* i wypowiada inne umowy międzynarodowe.

⁶ Przyjęcie (*acceptance*) jest oddzielną formą zawarcia umowy międzynarodowej w trybie złożonym przewidzianą Konwencją wiedeńską o prawie traktatów z 1969r., jednak konwencja ta nie wyróżnia tu żadnych specyficznych warunków (zastosowanie ma tu cytowany już art. 14 Konwencji); w praktyce przyjęcie dotyczy (podobnie jak zatwierdzenie) umów rządowych; podkreślić należy również, iż przepisy Konstytucji RP z 1997r. nie regulują przyjęcia jako sposobu związania się Polski umowami międzynarodowymi.

w sferze prawa międzynarodowego i polega na wymianie dokumentów ratyfikacyjnych lub – w przypadkach umów wielostronnych – na złożeniu dokumentu ratyfikacyjnego u depozytariusza (jest to ratyfikacja *sensu stricto*)⁸.

Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej reguluje podstawowe kwestie dotyczące umów międzynarodowych w rozdziale III – Źródła prawa. Zgodnie z postanowieniami art. 87 Konstytucji, ratyfikowane umowy międzynarodowe (umowy państwowe) są źródłem powszechnie obowiązującego prawa Rzeczypospolitej Polskiej, umiejscowionym w hierarchii po konstytucji oraz ustawach, z zastrzeżeniem, iż umowy międzynarodowe ratyfikowane za uprzednią zgodą wyrażoną w ustawie mają pierwszeństwo przed ustawą, jeśli nie da się jej pogodzić z umową (art. 91 ust. 2 Konstytucji).

Uprzednia zgoda wyrażona w ustawie wymagana jest w odniesieniu do umów, które dotyczą kwestii zasadniczych, takich jak:

- pokój, sojusze, układy polityczne lub układy wojskowe⁹;
- wolności, prawa lub obowiązki obywatelskie określone w Konstytucji;
- członkostwo RP w organizacji międzynarodowej¹⁰;
- znaczne obciążenie państwa pod względem finansowym;
- sprawy uregulowane w ustawie lub w których Konstytucja wymaga ustawy¹¹.

W świetle postanowień Konstytucji rozróżnić można trzy podstawowe rodzaje umów międzynarodowych:

- umowy ratyfikowane za uprzednią zgodą wyrażoną w ustawie (ratyfikacja dokonywana na podstawie upoważnienia ustawowego, wyrażonego w ustawie wydanej za zgodą Sejmu i Senatu określana jest często jako tzw. „duża ratyfikacja”) – mają pierwszeństwo przed ustawami i aktami prawnymi podlegającymi ustawom; w przypadku umowy o przystąpieniu Polski do Unii Europejskiej nie można zignorować dość powszechnej praktyki państw członkowskich oraz stanowiska Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej, iż umowa akcesyjna będzie miała pierwszeństwo również przed postanowieniami Konstytucji RP;

⁷ Dz.U. z 1990r., nr 74, poz.439.

⁸ Zob. M. Frankowska: *Umowy międzynarodowe. Wprowadzenie...*, s.45.

⁹ Taka sytuacja wystąpiła np. w odniesieniu do traktatu o przystąpieniu do NATO.

¹⁰ Kwalifikowaną niejako formą umowy międzynarodowej zaliczanej do tej grupy jest umowa o przystąpieniu do Unii Europejskiej. Z uwagi na specyficzny charakter ustrojowy tej organizacji, ustrojodawca uznał konieczność odrębnej regulacji w art. 90 ust. 1 Konstytucji.

¹¹ Na temat wymienionych kategorii zob. uwagi R.Szafarz: *Międzynarodowy porządek prawny i jego odbicie w polskim prawie konstytucyjnym* (w:) *Prawo międzynarodowe i wspólnotowe w wewnętrznym porządku prawnym*, pod red. M. Kruk, Warszawa 1997, s. 29-34.

- umowy ratyfikowane samodzielnie przez Prezydenta RP (ratyfikacja w tym trybie określana jest często jako tzw. „mała ratyfikacja”)¹² – mają pierwszeństwo przed aktami prawnymi podległymi ustawom;
- inne umowy międzynarodowe, tj. umowy rządowe¹³ (zatwierdzone, przyjęte, podpisane, zawarte w formie wymiany not) oraz umowy resortowe (podpisane lub zawarte w formie wymiany not, niekiedy – zatwierdzone) – mają pierwszeństwo tylko przed aktami prawnymi podległymi ustawom.

W konstytucji przewidziano (art. 89 ust. 3), iż szczegółowe zasady, tryb zawierania, ratyfikowania i wypowiedania umów międzynarodowych określi ustawa.¹⁴ Zgodnie z rozumieniem ustawy o umowach międzynarodowych, zawieranie umowy międzynarodowej obejmuje: rozpoczęcie i prowadzenie negocjacji, przyjęcie tekstu umowy, wyrażenie zgody na podpisanie umowy oraz podpisanie umowy, jeżeli jego skutkiem nie jest związanie Rzeczypospolitej Polskiej umową międzynarodową. Ustawa reguluje szczegółowo tryb zawierania umowy międzynarodowej: Prezes Rady Ministrów wyznacza organ właściwy do prowadzenia negocjacji oraz określa zakres jego upoważnienia.¹⁵ Organ ten (po uzgodnieniu z właściwymi ministrami, w tym z Ministrem Spraw Zagranicznych) składa Radzie Ministrów wniosek o udzielenie zgody na podpisanie umowy międzynarodowej (art. 6 ust. 1 ustawy). Rada Ministrów udziela zgody na podpisanie umowy międzynarodowej w drodze uchwały.

Ustawa powtarza w art. 12 ust. 1 postanowienia konstytucyjne, iż związanie Rzeczypospolitej Polskiej umową międzynarodową wymaga zgody wyrażonej w drodze ratyfikacji lub przez zatwierdzenie, zaś art. 13 ust. 1 rozszerza ten katalog na związanie RP umową międzynarodową w drodze podpisania, wymiany not lub w inny sposób dopuszczony przez prawo międzynarodowe. W art. 12 ust. 2 wskazuje się, iż ratyfikacji podle-

¹² Zgodnie z postanowieniami art. 133 ust. 1 pkt. 1 Konstytucji RP Prezydent Rzeczypospolitej jako reprezentant państwa w stosunkach zewnętrznych, ratyfikuje i wypowiada umowy międzynarodowe, o czym zawiadamia Sejm i Senat.

¹³ Zgodnie z postanowieniami art. 146 ust. 4 pkt. 10 Konstytucji RP Rada Ministrów w zakresie i na zasadach określonych w Konstytucji i ustawach w szczególności [...] zawiera umowy międzynarodowe wymagające ratyfikacji oraz zatwierdza i wypowiada inne umowy międzynarodowe.

¹⁴ Ustawa z dnia 14 kwietnia 2000r. o umowach międzynarodowych, Dz.U. z 2000r., nr 39, poz. 443, zob. M. Masternak – Kubiak: *Ratyfikowana umowa międzynarodowa a normy konstytucyjne*, „Acta Universitatis Wratislaviensis” Prawo CCLVII, Wrocław 1997, s. 165 – 172.

¹⁵ W przypadku negocjacji umowy o przystąpieniu Polski do Unii Europejskiej na podstawie Rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 24 marca 1998r. ustanowiony został Pełnomocnik Rządu ds. Negocjacji o Członkostwo RP w Unii Europejskiej (Dz. U. z 1998r., nr 39, poz. 225).

gają umowy międzynarodowe, o których mowa w art. 89 ust. 1 i art. 90 Konstytucji RP oraz inne umowy międzynarodowe, które przewidują wymóg ratyfikacji, albo ją dopuszczają, a uzasadniają to szczególne okoliczności. W art. 14 ustawy o umowach międzynarodowych przewidziano, iż organ prowadzący negocjacje, po uzgodnieniu z zainteresowanymi ministrami, składa Radzie Ministrów, za pośrednictwem Ministra Spraw Zagranicznych, wnioski o ratyfikację umowy międzynarodowej. Rada Ministrów podejmuje następnie uchwałę o przedłożeniu umowy międzynarodowej Prezydentowi RP do ratyfikacji. W art. 22 ustawy przewidziano wreszcie, iż przedłożenie Prezydentowi RP do wypowiedzenia umowy międzynarodowej ratyfikowanej za zgodą, określoną w art. 90 Konstytucji RP, jest dokonywane po uzyskaniu zgody wyrażonej w ustawie. Ratyfikowana umowa międzynarodowa jest niezwłocznie ogłoszana w Dzienniku Ustaw RP. Podobne zasady przyjęte zostały w odniesieniu do zmiany zakresu obowiązywania w/w umowy międzynarodowej.

Wśród postanowień Konstytucji, na których zostanie oparte przystąpienie Polski do Unii Europejskiej szczególne znaczenie ma art. 90, który - przy zachowaniu pewnych ogólnych procedur postępowania - reguluje specyficzna kwestię, a mianowicie przekazania przez RP „na podstawie umowy międzynarodowej organizacji międzynarodowej lub organowi międzynarodowemu kompetencji organów władzy państwowej w niektórych sprawach”. Już na wstępie należy przy tym zauważyć, że sformułowanie to nie jest precyzyjne, gdyż państwo (w tym przypadku Rzeczpospolita Polska) nie rezygnuje z suwerennych kompetencji organów państwowych, lecz pozostając w ich posiadaniu przekazuje organom ponadnarodowym *prawo do wykonywania (podkreślenie A.M)* tych kompetencji (w niektórych sprawach).¹⁶ Wyraźnie należy przy tym zaznaczyć, iż wspomniane „przekazanie” dotyczy wykonywania kompetencji organów władzy państwowej, a nie organów władzy publicznej. Należy pamiętać również o wyraźnej tendencji „prounijnej”, propagowanej m.in. poprzez orzeczenia prejudycjalne Trybunału Sprawiedliwości Wspólnot Europejskich. W jednym z precedensowych orzeczeń w sprawie *Costa v. ENEL*¹⁷

¹⁶ A. Wasilkowski: *Uczestnictwo w strukturach europejskich a suwerenność państwa*, „Państwo i Prawo”, nr 4-5/1996, s.20 i nast., jak również C.Mik: *Polskie organy państwowe wobec perspektywy przystąpienia RP do Unii Europejskiej(w:) Perspektywy, warunki, szanse i zagrożenia*, pod red. C.Mika. Toruń 1997, s. 244

¹⁷ Sprawa 6/64; tezy orzeczenia w: *Prawo Wspólnot Europejskich. Orzecznictwo*, t. I prawo instytucjonalne, pod red. W. Czaplińskiego i in., Warszawa 1997, s. 25 i nast.

Trybunał stwierdził, że „poprzez sam fakt, że państwa członkowskie zgodnie z postanowieniami Traktatu zastrzegły regulacje pewnych praw i obowiązków dotąd poddanych kompetencji prawa wewnętrznego dla porządku prawnego Wspólnot, stworzyły one ostatecznie ograniczenie swych praw suwerennych, które nie może być cofnięte przez późniejsze jednostronne środki sprzeczne z pojęciem Wspólnoty.” Oczywiście, państwo członkowskie, jak wskazano wcześniej, nadal pozostaje suwerenne i jako takie ma swobodę kształtowania swoich stosunków zewnętrznych, co oznacza, że nie można odmówić mu prawa do podjęcia decyzji o wystąpieniu z organizacji międzynarodowej (przy zastosowaniu odpowiednich procedur). Nie ma przy tym podstaw, by Unia Europejska została z tego zakresu wyłączona, choć w tym przypadku występuje szereg trudności. Warto wspomnieć tutaj, że wystąpienie ze Wspólnot Europejskich (Unii) nie jest przewidziane traktatami założycielskimi powyższych organizacji. Posiłkowo można więc odwołać się do art. 56 konwencji wiedeńskiej o prawie traktatów z roku 1969 (ewentualne zastosowanie procedury wyrażenia zgody wszystkich państw członkowskich, przy zachowaniu trybu właściwego dla zmiany powyższych traktatów). Należy jednak pamiętać, że z uwagi na specyfikę Unii Europejskiej wystąpienie z tych struktur, o ile w ogóle będzie praktycznie możliwe, nastarczy wielu trudności z uwagi na daleko idące zmiany, przede wszystkim w systemach gospodarczych tych państw, które spowodowane zostały zaawansowaniem procesów integracyjnych.

Postanowienia Konstytucji, co dość powszechnie podnoszone jest w doktrynie, nie są w kwestii trybu przystąpienia Polski do Unii Europejskiej jednoznaczne. Szereg wątpliwości istniało już na etapie prac Komisji Konstytucyjnej Zgromadzenia Narodowego, co warto – przynajmniej w zarysie – przedstawić dla unaocznienia trudności z wypracowaniem tekstu, który mógł uzyskać niezbędną akceptację.¹⁸ Wątpliwości członków Komisji Konstytucyjnej Zgromadzenia Narodowego dotyczyły zarówno brzmienia, jak i miejsca zamieszczenia w konstytucji postanowień obecnego art. 90 (zastanawiano się nawet, czy ów przepis w ogóle powinien znaleźć się w konstytucji - w dowolnym miejscu, a także czy

¹⁸ Szerzej na ten temat: S.Parzymies: *Przystąpienie Polski do Unii Europejskiej. Kwestie konstytucyjne* (w:) *Konstytucja RP. Oczekiwania i nadzieje*, pod red. T.Bodio, W.Jakubowski, Warszawa 1997, R.Chruściak: *Przygotowanie Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 – przebieg prac parlamentarnych*, Warszawa 1997.

powinien się znaleźć w Rozdziale I "Zasady ustroju", czy też raczej w Rozdziale III „Źródła prawa”¹⁹).

W trakcie dyskusji nad jednolitym projektem konstytucji (na ekspertów powołano tu prof. Piotra Winczorka, prof. Pawła Sarneckiego, prof. Kazimierza Działochę, prof. Leszka Wiśniewskiego i prof. Wiktora Osiatyńskiego), podnoszono m.in. problem, iż artykuł ten²⁰ umieszczony w rozdziale „Źródła prawa” dotyczy kwestii znacznie wykraczających poza zakres źródeł prawa, a mianowicie pozycji państwa w stosunkach międzynarodowych.²¹ Daje on możliwość stosunkowo gładkiego włączenia się Polski do organizacji międzynarodowych, które dla swego funkcjonowania wymagają przejęcia od państw - członków uprawnień do realizacji niektórych kompetencji organów władzy państwowej.²² Należy jednak podkreślić, iż kwestia ta była polem dyskusji nie tylko na forum Komisji Konstytucyjnej, ale również wśród polityków oraz przedstawicieli środowisk naukowych.

Największe wątpliwości w kwestii obecnego art. 90 konstytucji dotyczyły rozstrzygnięcia co do umieszczenia regulacji tego zagadnienia: w rozdziale III „Źródła prawa”, czy też w rozdziale I „Zasady ustroju” oraz relacji względem art. 9 Konstytucji (w brzmieniu: „Rzeczpospolita Polska przestrzega wiążącego ją prawa międzynarodowego”). Zdaniem powołanego eksperta, Piotra Winczorka, obecny art. 9 Konstytucji jest artykułem o charakterze bardziej ogólnym, dotyczy wszystkich aktów prawa międzynarodowego, natomiast postanowienia obecnego art. 90 – szczególnej sytuacji, w której Państwo Polskie jako członek organizacji międzynarodowej, przekazuje tej organizacji część kompetencji organów władzy państwowej. Stał on na stanowisku, iż z uwagi na fundamentalność kwestii, której dotyczy, postanowienia art. 90 (a dokładniej – postanowienia ustępu pierwszego tegoż artykułu) powinny być zapisane w rozdziale I dotyczącym zasad ustroju.²³ Podobne było stanowisko Komisji Spraw Zagranicznych, w której odbyła się szeroka dyskusja nt. zrzeczenia się przez państwo pewnych funkcji na rzecz organizacji międzynarodowej, co

¹⁹ Dyskusja na ten temat była prowadzona w różnych gremiach, m.in. w sejmowej Komisji Spraw Zagranicznych. Rozważano, czy przepis, ograniczający suwerenność państwową, umieszczać w Konstytucji RP, czy też poczekać i dopiero po przyjęciu Polski do Unii Europejskiej, o którą w gruncie rzeczy chodziło, znowelizować Konstytucję RP – Biuletyn KKZN nr XV z 1995r., s. 8.

²⁰ W jednolitym projekcie konstytucji był to artykuł o numerze 75 – zob. Biuletyn KKZN nr XV z 1995r., s. 11.

²¹ Zob. wystąpienie Krzysztofa Kamińskiego (KPN) – Biuletyn KKZN nr XV z 1995r., s. 12.

²² Zob. wypowiedź P. Winczorka – Biuletyn KKZN nr XV z 1995, s. 8.

²³ Biuletyn KKZN nr XV z 1995r., s. 8.

stanowi istotną kwestię współczesnej koncepcji suwerenności państwa. Umieszczenie omawianego artykułu w rozdziale traktującym o źródłach prawa, ujmowane było jako swoiste zawężenie. Komisja Spraw Zagranicznych stanęła na stanowisku, iż w rozdziale I, poświęconym zasadom ustrojowym państwa, powinno znajdować się określenie sfer działalności państwa, w których jest ono w pewnym stopniu ograniczone na skutek przekazania organizacji międzynarodowej wykonywania części suwerennych kompetencji.²⁴ Warto zaznaczyć tutaj, że w trakcie prac Komisji Konstytucyjnej Zgromadzenia Narodowego przewidywano np. umieszczenie tego przepisu jako ustępu drugiego artykułu nr 9.

W Komisji Konstytucyjnej reprezentowane były również odmienne poglądy. Przeciwnicy wspomnianej wyżej koncepcji²⁵ dość gwałtownie protestowali przeciwko przepisowi, który – ich zdaniem – sytuowałby ograniczenie suwerenności państwowej jako fundamentalną zasadę Konstytucji RP. Podobne było również stanowisko podkomisji zagadnień systemu źródeł prawa. Wspomniana podkomisja proponowała nawet przyjęcie w art. 9 Konstytucji RP następującego przepisu, który dotyczyłby tylko systemu prawa:²⁶

- "1. Na mocy umowy międzynarodowej wykonywanie niektórych uprawnień władzy ustawodawczej, wykonawczej i sądowniczej może być przekazane organizacji międzynarodowej.²⁷
2. Ustawa, na mocy której Sejm i Senat wyrażą zgodę na ratyfikację takiej umowy międzynarodowej, wymaga dla jej uchwalenia większości 2/3 głosów, a następnie wymaga zatwierdzenia w referendum.
3. Jeżeli wynika to z umowy konstytuującej organizację międzynarodową, prawo przez nią stanowione stosowane jest bezpośrednio, mając pierwszeństwo w przypadku kolizji z normami prawa krajowego".²⁸

²⁴ Zob. np. wystąpienie Hanny Suchockiej na posiedzeniu KKZN w dniu 7.03.1995r. – Biuletyn KKZN nr XV z 1995r., s. 8 i 10.

²⁵ Np. senator Piotr Andrzejewski (NSZZ-S) – Biuletyn KKZN nr XV z 1995r., s. 9.

²⁶ Treść art. 9 Konstytucji proponowaną przez podkomisję zagadnień systemu źródeł prawa przytoczył jej przewodniczący, Piotr Andrzejewski w swoim wystąpieniu na posiedzeniu KKZN w dniu 7.03.1995r. – Biuletyn KKZN nr XV, s. 9.

²⁷ W trakcie prac Komisji Konstytucyjnej proponowano umieszczenie w treści przepisu obok sformułowania „organizacji międzynarodowej” również słów „organizacji ponadnarodowej”. Ostatecznie propozycja ta nie została przyjęta – takie stanowisko prezentowane było m.in. przez R. Szafarz i A. Wasilkowskiego w sporządzonych przez nich ekspertyzach.

²⁸ Warto przytoczyć tutaj wyjaśnienie senatora P. Andrzejewskiego, iż „art. 75 (przyjęty obecnie pod numerem 90 – dop. A.M.) tylko tym się różni od art. 9 przedłożonego przez podkomisję podstaw

Bezdyskusyjnym jest, iż każda umowa międzynarodowa jest przejawem wykonywania uprawnień wynikających z suwerenności państwa, a ściślej rzecz ujmując – stanowi przejaw woli w zakresie ograniczenia suwerenności danego państwa. Nie można jednak automatycznie przyjąć, iż w proponowanym przez podkomisję zagadnień systemu źródeł prawa brzmieniu art. 9 Konstytucji wprowadzałby zasadę ogólną ograniczającą suwerenność państwa. Zdaniem podkomisji zagadnień systemu źródeł prawa, szczegółowe kwestie dotyczące samej umowy międzynarodowej należało ulokować w rozdziale dotyczącym źródeł prawa, ponieważ eksponowanie ograniczenia suwerenności w zakresie prerogatyw i nadrzędności organizacji międzynarodowej nad suwerennością państwa stałoby w sprzeczności z dotychczasową wykładnią zasady suwerenności. Podkreślano tutaj, że jedynie prawo i normy organizacji międzynarodowej, a nie ona sama mogą pozostawać w określonym stosunku do norm prawa wewnętrznego państwa.

Jak wspomniano wcześniej, w dyskusji na forum Komisji Konstytucyjnej zgłaszane były propozycje zapisania treści obecnego art. 90 ust. 1 jako art. 9 ust. 2. Kwestie umiejscowienia w/w przepisu wzbudziły dyskusję odnośnie źródeł suwerenności państwa – zwrócono przy tym uwagę, iż zamieszczenie tego przepisu w Rozdziale III Konstytucji RP nie budziło wątpliwości, że przekreśli to suwerenność, natomiast wątpliwości tego rodzaju wystąpiły przy koncepcji zamieszczenia go w Rozdziale I.²⁹ Zwolennicy zamieszczenia dyskutowanego artykułu jako ustępu drugiego w art. 9 konstytucji wskazywali, iż nie jest on tylko przepisem określającym kwestie źródeł prawa, ale także przepisem określającym nową pozycję ustrojową Polski, w związku z wyraźną wolą przystąpienia do określonego typu organizacji międzynarodowych. Zamieszczenie tego typu regulacji w Rozdziale I Konstytucji RP, poświęconym zasadom

ustroju politycznego i społeczno-gospodarczego, że podkomisja ta w art. 9 nie przyjęła "kompetencji organów władzy państwowej" tylko pewne "uprawnienia władzy wykonawczej, ustawodawczej i sędowniczej", co jest dużo łagodniejszym określeniem. Tymczasem podkomisja redakcyjna, nie wiem czy celowo to zrobiła, w miejsce "uprawnień" wpisała "kompetencje", które przecież określa konstytucja. Nie można wszystkich kompetencji organów władzy państwowej takich, jakie uzna organizacja międzynarodowa, a *discretion* na nią przelożyć. Mogą to być tylko niektóre uprawnienia wynikające z kompetencji, a nie same kompetencje. Oczywiście, jest to kwestia semantyki. Za ową semantyką kryją się jednak dla prawników daleko idące konsekwencje, jeżeli chodzi o zakres przekazania suwerenności państwowej na rzecz organizacji międzynarodowych." – Biuletyn KKZN nr XV, s. 11.

²⁹ Zob. wystąpienie Ryszarda Bugaja – Biuletyn KKZN nr XV, s. 10.

ustroju, w wyraźny sposób określiłoby pozycję ustrojową Polski, zarówno w stosunkach wewnętrznych, jak i zewnętrznych.

Oponenci przyjęcia koncepcji wspomnianego dwuustępowego zapisu art. 9 konstytucji wskazywali z kolei na konieczność rozróżnienia kwestii przekazania pewnych dyrektyw odnośnie źródeł obowiązującego prawa oraz kompetencji organizacji międzynarodowych, zamieszczonych jako zasady ogólne funkcjonowania państwa. Przypominano, iż celem wprowadzenia diskutowanego przepisu było określenie miejsca norm tworzonych w ramach organizacji międzynarodowej, której członkiem byłaby Rzeczpospolita Polska. Normy te, mocą suwerennej woli – wyrażonej w szczególnym trybie przez przedstawicieli społeczeństwa (narodu) – będą miały pewne hierarchiczne znaczenie i moc obowiązującą w systemie źródeł prawa. Podkreślano przy tym, iż przeniesienie przepisu dotyczącego tego rodzaju norm z rozdziału traktującego o źródłach prawa do rozdziału mówiącego o zasadach funkcjonowania państwa, nadałoby dodatkową – ponadpaństwową – rolę organizacji międzynarodowej. Wskazywano, iż konsekwencją tego byłoby daleko posunięte ograniczenie suwerenności państwa, a nie tylko zwiększenie roli źródła prawa, jakim jest prawo stanowione przez organizację międzynarodową, akceptowane przez suwerenne państwo w systemie źródeł prawa.³⁰

Ciekawym wydaje się w tym miejscu przytoczenie opinii eksperta Komisji Pawła Sarneckiego. Podkreślał on ograniczoność roli ekspertów w diskutowanym przypadku z uwagi na konieczność dokonania przez Komisję Konstytucyjną wyboru politycznego, ideowego. Prof. Sarnecki zwracał uwagę na pozorność podnoszonego wcześniej problemu z punktu widzenia prawa. Część członków Komisji protestowała przeciwko sformułowaniu, że Polska byłaby w pewien sposób związana przez sam fakt przynależności do organizacji międzynarodowych, zgadzając się na sformułowanie, że powinna być związana tylko co do norm stanowionych przez te organizacje. Jeżeli jednak państwo jest związane członkostwem w organizacjach międzynarodowych, wyrażanie przez nie swojej woli następuje wyłącznie poprzez stanowione w ich ramach normy. Prof. Sarnecki zwracał również uwagę, iż w prawie międzynarodowym uważa się, że uchwały organizacji międzynarodowych są także pewną formą umowy międzynarodowej. W tym kontekście sama różnica w propono-

³⁰ Zob. P.Andrzejewski – Biuletyn KKZN, nr XV, s. 10.

wanych sformułowaniach, zdaniem eksperta Komisji Konstytucyjnej, wydaje się problemem pozornym. Natomiast sam wybór jest rzeczywiście wyborem zasadniczym, ideowym, a nie eksperckim.³¹

W kwestii miejsca dyskutowanej normy w konstytucji RP podnoszone były również głosy³², iż nie powinna się ona znaleźć w "Zasadach ustroju", ponieważ rozdział ten mówi o funkcjach państwa jako struktury administracyjnej, a nie o wprowadzanej przez tę normę możliwości wyrażenia przez naród w referendum zgody na ograniczenie suwerenności państwa. Kontynuując ten pogląd proponowano, by normę, mówiącą o ewentualnym zrzeczeniu się części suwerenności na rzecz organizacji ponadnarodowej, umieścić w oddzielnym rozdziale konstytucji³³. Zgłoszono również propozycje, aby określenie możliwości przekazania organizacji międzynarodowej części kompetencji organów władzy państwowej umieścić w Rozdziale I, natomiast w innej części Konstytucji RP określić, w jakim trybie postanowienia te byłyby realizowane, np. w części ustawy zasadniczej dotyczącej zmiany Konstytucji RP.

Jeden z powołanych przez Komisję Konstytucyjną ekspertów, prof. Leszek Wiśniewski, zwracał w dyskusji uwagę, iż przepisy konstytucji nie powinny być odczytywane na wiele sposobów w zależności od tego, w którym rozdziale konstytucji zostały umieszczone. O umieszczeniu w odpowiednich rozdziałach decyduje meritum sprawy, która jest rozstrzygana. Zdaniem eksperta Komisji, przepis przyjęty ostatecznie jako art. 90 konstytucji nie przekazuje wprost, z samej konstytucji, upoważnienia do ograniczenia suwerenności państwa decyzjami organów państwowych, tylko mówi o tym, że może dojść do takiego ograniczenia na mocy umowy międzynarodowej, która dopiero zostanie przyjęta. Zaliczenie do źródeł prawa umów międzynarodowych nie oznacza wprost ograniczenia suwerenności państwowej. Nawet jeżeli ograniczenie suwerenności państwowej będzie wynikało z późniejszego traktatu (aktu normatywnego),

³¹ Biuletyn KKZN nr XV, s. 11.

³² Np. poseł Krzysztof Kamiński (KPN) – Biuletyn KKZN nr XV, s. 12.

³³ Poseł K. Kamiński argumentował:

„- po pierwsze z przyczyn formalnych przepis ten nie może się znaleźć w Rozdziale I Konstytucji RP "Zasady ustroju", gdyż nie dotyczy państwa, ewentualnie nie państwo w tym przypadku zrzeknie się suwerenności /państwo rozumiane jako administracja/, tylko społeczeństwo w referendum, tak jak odbywa się to w państwach Unii Europejskiej,

- po drugie, obecne brzmienie art. 75 nie może się znaleźć w Rozdziale III Konstytucji RP, traktującym o systemie źródeł prawa, gdyż mówi o procedurze podejmowania określonej decyzji.”, zob. Biuletyn KKZN nr XV, s. 12

zdaniem prof. Wiśniewskiego, słusznym rozwiązaniem byłoby pozostawienie tej normy w Rozdziale III Konstytucji RP, traktującym o źródłach prawa, tym bardziej, że art. 9 zawarty w „Zasadach ustroju” mówi wyraźnie, że „Rzeczpospolita Polska przestrzega wiążącego ją prawa międzynarodowego”. W konstytucji RP przyjęte zostałyby w ten sposób rozwiązanie, zgodnie z którym konstytucja nie udziela wprost upoważnienia do zawierania traktatów, przez co niemal bezpośrednio upoważnia się organizacje międzynarodowe do decydowania (w miejsce organów krajowych) w sprawach suwerennych państwa,³⁴ ale przewiduje, iż dopiero w przyszłości na mocy zawartego traktatu suwerenność państwa mogłaby być ograniczona.³⁵

Inny ekspert Komisji Konstytucyjnej Zgromadzenia Narodowego, Wiktor Osiatyński, zwracał uwagę członków Komisji, iż najważniejsza jest nie kwestia miejsca diskutowanego przepisu w konstytucji, ale jego treść. Zdaniem prof. Osiatyńskiego, regulacja ta powinna zawierać przede wszystkim wyraźny warunek, iż decyzja ustawowa, na mocy której podejmuje się ratyfikację umowy międzynarodowej, przekazującej część suwerenności państwowej, powinna być podjęta w kwalifikowany sposób.³⁶

W dyskusji członkowie Komisji Konstytucyjnej, opowiadający się za umieszczeniem art. 90 w Rozdziale III Konstytucji, zwracali również uwagę, że artykuł ten daje przykład norm prawa międzynarodowego, które wywołują szczególne skutki i określa zarazem szczególny tryb dochodzenia do tego typu norm. Włączenie części tej regulacji do Rozdziału I Konstytucji RP, bez trybu jej przyjęcia spowodowałoby swoiste „rozerwanie”, integralnych skądinąd, norm pomiędzy dwa rozdziały. Wbudowywanie natomiast całego art. 90 w Rozdział I, wraz z jego częścią proceduralną, nie mieściłoby się w konwencji tego rozdziału Konstytucji.³⁷

³⁴ Tak jest np. w Niemczech.

³⁵ Biuletyn KKZN nr XV, s. 14.

³⁶ Biuletyn KKZN nr XV, s. 14.

³⁷ Warto tutaj zwrócić uwagę na postanowienia konstytucji państw pretendujących do członkostwa w Unii Europejskiej: Konstytucja Republiki Czeskiej z 16.12.1993 r. w rozdziale I, mówiącym o podstawach ustrojowych, w art. 10 stanowi: „Ratyfikowane i ogłoszone umowy międzynarodowe o prawach i podstawowych wolnościach człowieka, które wiążą Republikę Czeską, są bezpośrednio obowiązujące i mają pierwszeństwo przed tą ustawą” – zob. *Konstytucja Republiki Czeskiej*, Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa 1994. W Konstytucji Republiki Słowenii z 23.12.1991 r. – w jej Rozdziale I, dotyczącym zasad ustroju, art. 8 brzmi następująco: „Ustawy i inne przepisy muszą pozostawać w zgodzie z powszechnie obowiązującymi zasadami prawa międzynarodowego i z wiążącymi Słowenię umowami międzynarodowymi. Ratyfikowane i opublikowane umowy międzynarodowe są stosowane bezpośrednio” – zob. *Konstytucja Republiki Słowenii*, Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa 1994.

Podkomisja redakcyjna zagadnień ogólnych i przepisów wprowadzających konstytucję proponowała w obecnym art. 90 różne warianty jego treści:

- ustęp 1 - wariant I – „Na mocy umowy międzynarodowej wykonywanie niektórych kompetencji organów władzy państwowej może być przekazane organizacji międzynarodowej lub ponadnarodowej”, wariant II - skreślić ust. 1;
- ustęp 2 - wariant I „Ustawa, na mocy której wyrażono zgodę na ratyfikację umowy międzynarodowej, o której mowa w ust. 1, wymaga dla uchwalenia większości 2/3 głosów, w obecności co najmniej połowy ogólnej liczby posłów /oraz może być przedłożona do zatwierdzenia w referendum”, wariant II – „Zgoda na ratyfikację umowy międzynarodowej, o której mowa w ust. 1, następuje w formie ustawy organicznej /ustrojowej”;
- ustęp 3 - „Jeżeli wynika to z umowy konstytuującej organizację międzynarodową, prawo przez nią stanowione stosowane jest bezpośrednio, mając pierwszeństwo w wypadku kolizji z normami prawa krajowego”.³⁸

Piotr Winczorek podkreślał w tym przypadku konieczność zastrzeżenia szczególnego trybu przyjęcia ustawy, wyrażającej zgodę na ratyfikację stosownej umowy międzynarodowej, w tym nawet obowiązku przeprowadzenia referendum.³⁹ Podkomisja zagadnień systemu źródeł prawa uznała przy tym, że z uwagi na fakt, iż cała procedura dotyczy uchwalenia ustawy, na mocy której Sejm i Senat wyrażają zgodę na ratyfikowanie umowy międzynarodowej, która przekazuje wykonywanie niektórych kompetencji władzy państwowej organizacjom międzynarodowym, większość 2/3 głosów powinna odnosić się także do senatorów.⁴⁰

W kontekście niejasnej pozycji referendum w ostatecznie przyjętej wersji postanowień art. 90 konstytucji, warto zwrócić jeszcze uwagę na zgłaszane w trakcie obrad Komisji Konstytucyjnej Zgromadzenia Narodowego propozycje. W projekcie zgłoszonym przez Radę Ministrów znajdował się np. przepis następujący:

- „Ust. 1. Ustawa, wyrażająca zgodę na ratyfikowanie umowy międzynarodowej, na mocy której Rzeczpospolita Polska przekazuje organi-

³⁸ Biuletyn KKZN nr XXII z 25.07.1995, s. 134.

³⁹ Tamże.

⁴⁰ Stanowisko podkomisji zagadnień systemu źródeł prawa zaprezentowane w wystąpieniu Piotra Andrzejewskiego – Biuletyn KKZN nr XXII, s.135 i 137.

zacji międzynarodowej lub organowi międzynarodowemu wykonywane niektórych uprawnień władzy państwowej, wymaga uchwalenia jej przez Sejm większością 2/3 głosów, w obecności co najmniej połowy ustawowej liczby osób oraz przez Senat większością 2/3 głosów w obecności co najmniej połowy ustawowej liczby senatorów.

- Ust. 2. Sprawę wyrażenia zgody na przekazanie organizacji międzynarodowej lub organowi międzynarodowemu Sejm może, przed uchwaleniem ustawy o której mowa w ust. 1, poddać referendum."⁴¹

W propozycji senatora Piotra Andrzejewskiego natomiast:

- „Ustawa, na mocy której wyrażono zgodę na ratyfikację umowy międzynarodowej, o której mowa w art. 10 ust. 2 (*dot. przekazania wykonywania kompetencji władz publicznych – dop. A.M.*), wymaga dla uchwalenia większości 2/3 głosów, w obecności co najmniej połowy ogólnej liczby posłów i senatorów (oraz może być przedłożona do zatwierdzenia w referendum)”⁴²

„Nie jest znana przyczyna z powodu której podkomisja redakcyjna pominęła formułę wypracowaną przez podkomisję zagadnień systemu źródeł prawa. Formuła ta miała następującą treść: *Jeżeli wynika to z umowy konstytuującej organizację międzynarodową, prawo przez nią stanowiące stosowane jest bezpośrednio, mając pierwszeństwo w przypadku kolizji z normami prawa krajowego.* Jednakże w toku dalszych prac tę całościową normę zaczęto dzielić, czyniąc z jej poszczególnych części odrębne zasady. Najpierw stworzono zasadę ustrojową z przepisu, który miał tylko regulować kolizję między normami i hierarchią norm źródeł prawa. Tak więc z tego przepisu stworzono zasadę ustrojową dotyczącą cedowania suwerenności poszczególnych władz na organizacje międzynarodowe. W związku z tym odpadł jeden człon normy całościowej, będący przesłanką określenia stosunku poszczególnych norm organizacji międzynarodowych do prawa krajowego. Ponadto zaczęto inaczej traktować przesłankę formalną. W rezultacie tego trzy człony jednolitej konstrukcji zaproponowanej przez podkomisję zagadnień systemu źródeł prawa, zaczęły żyć każdy swoim własnym życiem.”⁴³

W nawiązaniu do powyższych uwag należałoby przytoczyć również opinię eksperta Komisji Konstytucyjnej, prof. Piotra Winczorka, który

⁴¹ Biuletyn KKZN nr XXIII z dnia 21.08.1995r., s. 21.

⁴² Tamże.

⁴³ P.Andrzejewski – Biuletyn KKZN nr XXIII, s. 22.

stwierdzał⁴⁴, iż „ust. 3 diskutowanego artykułu jest przepisem o charakterze prawno-materialnym a nie proceduralnym. Powinien więc pozostać raczej w rozdziale o źródłach prawa. Charakter proceduralny ma natomiast ust. 2 w wariantcie I.

Spornym punktem w pracach Komisji Konstytucyjnej był również przepis dotyczący referendum. W propozycji podkomisji zagadnień systemu źródeł prawa formuła była następująca: „a następnie wymaga zatwierdzenia w referendum”⁴⁵, co (nie zagłębiając się tutaj w celowość takiego rozwiązania) oznaczałoby niewątpliwą przejrzystość procedury. Referendum byłoby niezbędnym etapem procesu przyjęcia umowy międzynarodowej, o której mowa w niniejszych rozważaniach, niezależnie od decyzji Sejmu (co ostatecznie znalazło się w zapisach konstytucyjnych). Podkomisja redakcyjna dokonała jednak zmiany tej formuły, zaś alternatywność przyjętego rozwiązania oznacza otwarcie pola dla gry politycznej. Referendum zyskało więc charakter otwarty, co jest bardzo istotnym zagadnieniem, które w przyszłości będzie rodzic określone skutki.⁴⁶

Jak okazało się w trakcie prac Komisji Konstytucyjnej, po rozważaniach różnych wariantów regulacji kwestii, związanych z przystąpieniem Polski do organizacji międzynarodowej, które związane będzie z koniecznością przekazania instytucjom tej organizacji części kompetencji władz państwowych, powrócono do wyjściowej propozycji podkomisji zagadnień systemu źródeł prawa. W dyskusji na forum Komisji zwracano jeszcze uwagę, iż w przypadku ustawy, wyrażającej zgodę na ratyfikację umowy międzynarodowej o przystąpieniu np. do Unii Europejskiej, nie może być mowy o uprawnieniu do wnoszenia poprawek. Wynika to z faktu, że żaden parlament nie może zmieniać umowy międzynarodowej, pod którą podpis złożył przedstawiciel rządu, uznając tekst za ostateczny. Poza tym zwracano również uwagę, że z propozycji podkomisji wynika, iż obie izby muszą podjąć zgodne uchwały większością 2/3 głosów. Jeżeli Senat nie wyrazi aprobaty większością 2/3 głosów, ustawa nie zostanie przyjęta.⁴⁷

⁴⁴ Tamże.

⁴⁵ Zob. wystąpienie P. Andrzejewskiego, Biuletyn KKZN nr XXIII, s. 24.

⁴⁶ Tamże.

⁴⁷ Zob. wystąpienie J. Szymańskiego (UP) – Biuletyn KKZN nr XXIII, s. 24; Zob. na ten temat również J. Barcz: *Członkostwo Polski we Wspólnocie Europejskiej a nowa konstytucja*, „Państwo i Prawo”, nr 3/1993, s. 78 i nast., K. Działocha: *Podstawy prawne integracji Polski z Unią Europejską w pracach nad nową konstytucją*, „Państwo i Prawo”, nr 4-5/1996, s. 9-10., J. Barcz: *Konstytucyjnoprawne problemy stosowania prawa Unii Europejskiej w Polsce w świetle*

Jak widać na podstawie przytoczonych wypowiedzi z dyskusji na forum Komisji Konstytucyjnej Zgromadzenia Narodowego, artykuł 90 Konstytucji RP należał do najbardziej kontrowersyjnych przepisów tego aktu. Być może ostatecznym argumentem, który przesądził o jego przyjęciu, były dotychczasowe doświadczenia innych państw członkowskich oraz świadomość, że pozostawienie tego problemu do rozstrzygnięcia w późniejszym czasie mogłoby stać się przedmiotem sporów politycznych, których przebieg bardziej by zaszkodził, niż pomógł w procesie integracji Polski z Unią Europejską. W dyskusji podniesiono, iż ostateczny kształt przepisu konstytucyjnego będzie efektem swego rodzaju wyboru politycznego. Większość zwolenników uzyskał pogląd, iż treść artykułu, przyjętego ostatecznie jako art.90 ust.1, nie jest tylko przepisem, określającym kwestie źródeł prawa, jednakże mając na uwadze pewną drażliwość oraz aksjologię konstytucji, przychyłano się ku koncepcji umieszczenia tego przepisu w Rozdziale III „Źródła prawa”.⁴⁸ Ostateczny kształt i miejsce artykułu poświęconego trybowi przystąpienia Polski do tej organizacji jest zatem efektem wyważenia argumentów o charakterze politycznym, systemowo – państwowym, historycznym i psychologicznym.⁴⁹ Przyjęcie artykułu 90 Konstytucji RP jest przykładem kompromisu konstytucyjno – prawnego, wskutek którego konstytucja w ogóle mogła zostać uchwalona przez Zgromadzenie Narodowe i następnie zaakceptowana w referendum przez społeczeństwo.

W ostatecznie przyjętej wersji art. 90 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej (w doktrynie przyjmuje się tutaj często określenie „klauszula europejska”⁵⁰) uregulowany został specyficzny tryb uchwalenia ustawy wyrażającej zgodę na ratyfikację umowy o przystąpieniu Polski do Unii Europejskiej. Artykuł ten określa zarówno zakres przedmiotowy, tj. „przeniesienie kompetencji organów władzy państwowej”, zakres przekazania tych kompetencji, tj. „w niektórych sprawach”, formę przekazania kompetencji, tj. „w drodze umowy międzynarodowej”, zakres subiektywny przekazania kompetencji – tj. „na korzyść organizacji międzynarodowej lub organu międzynarodowego” oraz procedurę, według której

dotychczasowych doświadczeń państw członkowskich (w:) *Prawo międzynarodowe i wspólnotowe w wewnętrznym porządku prawnym*, pod red. M.Kruk, Warszawa 1997, s. 203 – 204.

⁴⁸ Takie było również stanowisko podkomisji zagadnień systemu źródeł prawa.

⁴⁹ Zwłaszcza mając na uwadze gorącą atmosferę wokół dyskusji o rzekomym zrzeczeniu się przez Polskę suwerenności na rzecz Unii Europejskiej.

⁵⁰ M.Wyrzykowski: *Die Europaklausel der polnischen Verfassung – Souveränitaet in Gefahr?*, (w:) *Grundfragen der europäischen Verfassungsentwicklung*, Forum Constitutionis Europae – Band 1, Nomos Verlagsgesellschaft 2000, s. 103 – 116.

przekazanie to nastąpi, przy czym w procedurze tej wymaga się zachowania najwyższej kwalifikowanej większości w obu izbach parlamentu.

Konstytucja RP przewiduje dwa możliwe sposoby wyrażenia zgody na ratyfikację umowy międzynarodowej o przystąpieniu Polski do Unii Europejskiej – w drodze ustawowej oraz w ogólnonarodowym referendum.⁵¹ W ustępie drugim artykułu 90 konstytucji stanowi się, iż „ustawa, wyrażająca zgodę na ratyfikację umowy międzynarodowej, o której mowa w ust. 1, *jest (podkreślenie A.M.)* uchwalana przez Sejm większością 2/3 głosów, w obecności co najmniej połowy ustawowej liczby posłów oraz przez Senat większością 2/3 głosów, w obecności co najmniej połowy ustawowej liczby senatorów”. Zdaniem Renaty Szafarz,⁵² ponieważ „uprawnienia władzy państwowej”, które stanowią tu przedmiot przekazania, są materią konstytucyjną, zrozumiiałym jest, że dla uchwalenia ustawy, upoważniającej do ratyfikacji umowy międzynarodowej, przewidującej przekazanie takich uprawnień organizacji międzynarodowej, przewidziano wymogi stosowane przy uchwalaniu lub zmianie samej konstytucji.⁵³

Ustęp trzeci omawianego artykułu konstytucji dopuszcza natomiast inne rozwiązanie: „wyrażenie zgody na ratyfikację takiej umowy *może (podkreślenie A.M.)* być uchwalone w referendum ogólnokrajowym zgodnie z przepisem art. 125”.

Wreszcie ustęp czwarty stanowi, iż „uchwałę w sprawie wyboru trybu wyrażenia zgody na ratyfikację podejmuje Sejm bezwzględną większością głosów w obecności co najmniej połowy ustawowej liczby posłów”, co oznacza zastosowanie bardziej restrykcyjnego wymogu, niż niezbędny do uchwalenia ustawy zwykłej.⁵⁴ Z literalnego brzmienia postanowień tego ustępu („uchwałę w sprawie wyboru trybu [...] *podejmuje /podkreślenie A.M./Sejm*”) wynika, że to Sejm zawsze decyduje o wyborze trybu dokonania akceptacji umowy wyrażającej zgodę na ratyfikację i w tym również

⁵¹ W doktrynie nie ma z reguły wątpliwości, iż alternatywa trybu postępowania ma charakter wyłączający, co oznacza, iż wybór metody ustawodawczej wyklucza możliwość przeprowadzenia referendum – zob. M. Wyrzykowski: *Die Europaklausel...*

⁵² R. Szafarz: *Międzynarodowy porządek prawny i jego odbicie w polskim prawie konstytucyjnym* (w:) *Prawo międzynarodowe i wspólnotowe w wewnętrznym porządku prawnym* pod red. M. Kruk, s. 34.

⁵³ Warto jednak zauważyć, iż warunki stawiane odnośnie większości w Senacie są bardziej rygorystyczne, niż w przypadku zmiany konstytucji – zob. art. 235 ust. 4 – „ustawę o zmianie Konstytucji uchwała Sejm [...] oraz Senat bezwzględną większością głosów, w obecności co najmniej połowy ustawowej liczby senatorów”.

⁵⁴ *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, pod red. W. Skrzydły, Lublin 1998, s. 85-86.

znaczeniu oba możliwe sposoby wyrażenia zgody na ratyfikację omawianej umowy międzynarodowej są równoprawne i posiadają wystarczającą legitymację.

Nasuują się jednak w tym względzie co najmniej trzy pytania. Po pierwsze – w jakich relacjach pozostają względem siebie postanowienia ustępów drugiego, trzeciego i czwartego omawianego artykułu (przede wszystkim: „ustawa *jest /podkreślenie A.M./* uchwalana przez Sejm [...] i Senat [...]” oraz „uchwałę w sprawie wyboru trybu [...] *podejmuje /podkreślenie A.M./* Sejm”). Po wtóre – czy można sformułować jakieś kryteria wyboru określonego trybu przyjęcia ustawy, akceptującej ratyfikację umowy międzynarodowej o przystąpieniu Polski do Unii Europejskiej?

Nie wnikając na razie w kwestie równoważności bądź preferencji wskazanego w konstytucji wyboru trybu postępowania, należy poddać analizie każdą ze wskazanych procedur. W odniesieniu do procedury, określonej w art. 90 ust. 2 Konstytucji RP, na początku należałoby zwrócić uwagę na samo pojęcie „ustawy, wyrażającej zgodę na ratyfikację”. W doktrynie powszechnie przyjęto skrótowe określenie „ustawa ratyfikacyjna”.⁵⁵ W tym przypadku umowa międzynarodowa, na ratyfikację której wyrażana jest zgoda, stanowi załącznik do ustawy ratyfikacyjnej, a tym samym jest jej integralną częścią. W kwestii ratyfikacji Konstytucja RP stwierdza bowiem w art. 133 ust. 1 pkt. 1, iż: „Prezydent Rzeczypospolitej jako reprezentant państwa w stosunkach zewnętrznych, ratyfikuje i wypowiada umowy międzynarodowe, o czym zawiadamia Sejm i Senat”⁵⁶. Wyjątki od tej procedury warunkowane są różnego rodzaju szczególnymi sytuacjami, określonymi w art. 89 oraz w art. 90 Konstytucji. Przewiduje się tu przypadki, w których ratyfikacja i wypowiedzenie przez Rzeczpospolitą Polską umowy międzynarodowej wymaga uprzedniej zgody, wyrażonej w ustawie. Do sytuacji takich należy m.in. członkostwo Polski w organizacji międzynarodowej (art. 89 ust. 1 pkt. 3 Konstytucji) oraz „kwalifikowana forma” członkostwa w organizacji międzynarodowej

⁵⁵ Zob. tutaj postanowienia art. 89 Konstytucji RP, szczególnie ust. 1 pkt 3. Zauważyć jednak trzeba, iż pojęcie „ustawa ratyfikacyjna” jest pojęciem nieostrym z uwagi na fakt, iż ratyfikacji dokonuje Prezydent RP. Za pomocą „ustawy ratyfikacyjnej” Parlament wyraża zgodę na zawarcie umowy międzynarodowej (funkcja legitymacji demokratycznej wspomnianej ustawy), upoważnia Prezydenta do ratyfikowania i wypowiedzenia (art. 133 ust.1 pkt 1 Konstytucji RP) umowy międzynarodowej (funkcja upoważniająca), wreszcie określa miejsce danej umowy w systemie źródeł prawa polskiego (zob. postanowienia art. 91 ust. 2 Konstytucji RP).

⁵⁶ Umowy międzynarodowe, wymagające ratyfikacji, zawiera – zgodnie z art. 146 ust. 4 pkt. 10 – rząd, zaś ratyfikuje – Prezydent RP.

o charakterze integracyjnym, o której mowa w art. 90 ust. 1 Konstytucji. Zaznaczyć należy przy tym, iż warunek ustawy, wyrażającej zgodę na ratyfikację umowy o przystąpieniu Polski do Unii Europejskiej, jest przykładem pewnego ograniczenia kompetencji władzy wykonawczej w osobie Prezydenta RP na rzecz uprawnień parlamentu, reprezentującego bezpośredniego suwerena – naród.⁵⁷ Pozycja ustrojowa prezydenta jako „reprezentanta państwa” stanowi bowiem uzasadnienie obowiązku takiego współdziałania. Niewątpliwym uzasadnieniem dla wspomnianej regulacji jest ponadto fakt ograniczenia wykonywania władz suwerennych państwa na rzecz organów o charakterze ponadpaństwowym.⁵⁸ Powyższą kompetencję parlamentu, gwarantującą udział w procedurze ratyfikacji umowy o przystąpieniu Polski do Unii Europejskiej, należy przy tym uznać za niesprzeczną z zasadą podziału władz.

W sprawie określenia charakteru prawnego ustawy ratyfikacyjnej, powołać się można na jedną z uchwał Trybunału Konstytucyjnego z roku 1994 (w sprawie sygn. akt W 10/94).⁵⁹ Postępowanie to dotyczyło wniosku Rzecznika Praw Obywatelskich o ustalenie powszechnie obowiązującej wykładni w przedmiocie klasyfikacji ustawy, wyrażającej zgodę na ratyfikację umowy międzynarodowej oraz określenia uprawnień Trybunału Konstytucyjnego do orzekania o jej zgodności z konstytucją. W uzasadnieniu złożonego wniosku Rzecznik Praw Obywatelskich stanął na stanowisku, iż ustawa wyrażająca zgodę na ratyfikację umowy międzynarodowej, po jej opublikowaniu w Dzienniku Ustaw, jak każda ustawa, powinna podlegać kontroli Trybunału Konstytucyjnego. Zdaniem Rzecznika „Trybunał, badając formalnie ustawę upoważniającą, materialnie musi oczywiście badać umowę międzynarodową oceniając, czy organy usta-wodawcze mogły zaakceptować jej treść ze względu na Konstytucję”. Rzecznik podzielił przy tym pogląd Sądu Najwyższego, wyrażony w uchwale siedmiu sędziów z dnia 12 czerwca 1992r.,⁶⁰ iż uchwalenie ustawy, wyrażającej zgodę na ratyfikację umowy

⁵⁷ Prezydent ma w tym względzie obok *stricto* ratyfikowania i wypowiedania umów jedynie prawo wnioskowania (w oparciu o postanowienia art. 133 ust.2 Konstytucji) prewencyjnej kontroli konstytucyjności umowy międzynarodowej przez Trybunał Konstytucyjny – przed dokonaniem jej ratyfikacji.

⁵⁸ A. Wasilkowski: *Uczestnictwo w strukturach europejskich a suwerenność państwowa*, „Państwo i Prawo” nr 4-5/1996r., s. 4-5, 18-21, Galster J.: *Konstytucyjnoprawne bariery przystąpienia Polski do Unii Europejskiej*, (w:) *Polska w Unii Europejskiej. Perspektywy, warunki, szanse i zagrożenia*, pod red. C. Mika, Toruń 1997, s. 23 – 32.

⁵⁹ Zob. uchwała TK – z 30.11.1994r., OTK 1994, cz. X, poz. 48, s. 240 i nast.

⁶⁰ III CZP 48/92, OSNCP 1992, nr 10, poz. 179, s. 65.

międzynarodowej, oznacza transformację tej umowy do prawa krajowego w randze ustawy.

W uchwale Trybunał stwierdził, iż ustawa, wyrażająca zgodę na ratyfikację umowy międzynarodowej, jest aktem ustawodawczym⁶¹ w rozumieniu art. 1 ust. 1 ustawy o Trybunale Konstytucyjnym⁶² i podlega w związku z tym kontroli zgodności z Konstytucją.⁶³ Trybunał Konstytucyjny stwierdził również, że jest właściwy do orzeczenia o niezgodności z Konstytucją ustawy, wyrażającej zgodę na ratyfikację umowy międzynarodowej, także wtedy, gdy ustawa ta wyraża upoważnienie do ratyfikacji umowy międzynarodowej, zawierającej normy samowykonalne, niezgodne z Konstytucją.⁶⁴ Trybunał stwierdził jednakże w dalszej części uchwały, iż nie może orzec o niezgodności z Konstytucją ustawy, wyrażającej zgodę na ratyfikację umowy międzynarodowej, zobowiązującej państwo polskie do dokonania w ustawodawstwie zmian, które mogą być sprzeczne z obowiązującą Konstytucją lub mogą naruszyć spójność systemu prawa bądź poszczególnych jego części.

Wyrażenie zgody na ratyfikowanie umowy w przedmiocie przystąpienia Polski do Unii Europejskiej w formie ustawy następuje w postępowaniu legislacyjnym, zgodnie z postanowieniami art. 90 ust. 2 Konstytucji. Wyłączną inicjatywę ustawodawczą ma w tym względzie Rada Ministrów, co jest niejako „przedłużeniem” kompetencji do „zawierania” umów międzynarodowych.⁶⁵ Wydaje się przy tym, iż rządowy projekt ustawy ratyfikacyjnej

⁶¹ Takie było również stanowisko Prokuratora Generalnego, który wypowiedział się w sprawie wniosku Rzecznika Praw Obywatelskich. W swoim stanowisku Prokurator Generalny stwierdził również, iż poprzez badanie konstytucyjności ustawy, wyrażającej zgodę na ratyfikację umowy międzynarodowej, Trybunał Konstytucyjny może pośrednio kontrolować również konstytucyjność takiej umowy.

⁶² W chwili wydawania tego orzeczenia powoływane były postanowienia odpowiednich artykułów (art. 1 ust. 1 pkt 1 z zw. z art. 4 ust. 1) ustawy o Trybunale Konstytucyjnym z dnia 29 kwietnia 1985r. (Dz. U. z 1991r., nr 109, poz. 470 z późn. zm.). Obecnie obowiązuje ustawa o Trybunale Konstytucyjnym z dnia 1 sierpnia 1997r. (Dz. U. z 1997r., nr 102, poz. 643). W nowej ustawie artykułom powołanym przez Trybunał Konstytucyjny odpowiada art. 1 ust. 1 w zw. z art. 2 ust. 1 pkt. 1.

⁶³ Częściowo prezentowane rozważania straciły swoją doniosłość, ponieważ nowa ustawa o Trybunale Konstytucyjnym wyraźnie przewiduje w art. 2 ust. 1 pkt. 1 możliwość orzekania w sprawie zgodności umów międzynarodowych z Konstytucją. Niemniej jednak prezentowane stanowisko dowodzi, iż linia orzecznicza Trybunał była zgodna z obecnymi regulacjami na długo przed wejściem w życie nowej ustawy, określającej właściwość i tryb pracy Trybunału Konstytucyjnego.

⁶⁴ Taka sytuacja teoretycznie może mieć miejsce w przypadku ustawy wyrażającej zgodę na ratyfikację umowy o przystąpieniu Polski do Unii Europejskiej.

⁶⁵ Zgodnie z postanowieniami art. 15 ust. 1 i 2 ustawy o umowach międzynarodowych Rada Ministrów podejmuje uchwałę o przedłożeniu Prezydentowi RP do ratyfikacji umowy międzynarodowej wraz z uzasadnieniem oraz projektu dokumentu ratyfikacyjnego. Przedłożenie przez Ministra Spraw Zagranicznych umowy do ratyfikacji następuje po uzyskaniu zgody, o której mówi art. 90 Konstytucji.

może być rozpatrywany tylko zgodnie ze zwykłą procedurą ustawodawczą. W omawianym przypadku nie ma bowiem podstaw do zastosowania procedury, określonej w art. 123 Konstytucji,⁶⁶ mimo iż w przepisie tym wyraźnie wyłączono możliwość uznania przez Radę Ministrów projektu ustawy za pilny jedynie w przypadkach ustaw podatkowych, ustaw dotyczących wyboru Prezydenta RP, Sejmu, Senatu oraz organów samorządu terytorialnego, ustaw regulujących ustrój i właściwość władz publicznych, a także kodeksów. Należy tu jednak przy-pomnieć, iż stosowanie uproszczonej procedury w przypadku projektów pilnych uzasadnione być musi szczególnymi okolicznościami o nadzwyczajnym charakterze, czego nie można powiedzieć o projekcie ustawy, wyrażającej zgodę na ratyfikację umowy międzynarodowej o przystąpieniu Polski do Unii Europejskiej.⁶⁷ Poza tym, jak wskazano wyżej, Konstytucja wyraźnie wyklucza możliwość stosowania pilnej procedury w odniesieniu do ustaw regulujących właściwość władz publicznych, czego właśnie między innymi dotyczyć będzie wspomniana umowa, stanowiąca integralną część ustawy ratyfikacyjnej. Pamiętać bowiem należy, iż na podstawie umowy akcesyjnej organom Unii Europejskiej przekazane zostanie wykonywanie kompetencji polskich organów władzy państwowej w niektórych sprawach.

Zgodnie z postanowieniami, zamieszczonymi w rozdziale I drugiego działu Regulaminu Sejmu,⁶⁸ Marszałek Sejmu ma swobodę wyboru mechanizmu prac nad projektem ustawodawczym, np. gdzie przeprowadzone zostanie pierwsze czytanie.⁶⁹ Wydaje się, iż powinno być to posiedzenie Sejmu, ponieważ - zgodnie z art. 34 ust. 2 Regulaminu Sejmu – pierwsze czytanie na posiedzeniu Sejmu *przeprowadza się (podkreślenie A.M.)* m.in. w odniesieniu do projektów ustaw regulujących właściwość władz publicznych. Zgodnie z postanowieniami znowelizowanego Regulaminu Sejmu, komisją właściwą do rozpatrzenia projektu ustawy wyrażającej zgodę na ratyfikację umowy akcesyjnej, jest komisja nadzwyczajna - Komisja Prawa Europejskiego.⁷⁰

⁶⁶ W konsekwencji np. obok odrębności postępowania, określonych w art. 56a – 56k Regulaminu Sejmu oraz w odpowiednich postanowieniach Regulaminu Senatu, w art. 123 ust. 3 Konstytucji stwierdza się, iż projekty pilne powinny być rozpatrzone przez Sejm w terminie 14 dni, zaś termin podpisania ustawy przez Prezydenta wynosi dni 7.

⁶⁷ Tak również M. Wyrzykowski, op. cit.

⁶⁸ Uchwała Sejmu z dnia 30 lipca 1992r. „Regulamin Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej” z późniejszymi zmianami.

⁶⁹ Zgodnie z postanowieniami art. 34 ust. 1 Regulaminu Sejmu, pierwsze czytanie może zostać przeprowadzone na posiedzeniu Sejmu lub komisji.

⁷⁰ Art. 56u – 56zf, Monitor Polski z 2000r., nr 21, poz. 428.

Przed przystąpieniem do szczegółowego rozpatrzenia projektu ustawy Komisja Prawa Europejskiego ustali harmonogram prac nad tym projektem, który zawierać będzie także zakres współpracy z innymi komisjami. Komisja zobowiązana jest przesłać ten harmonogram do wiadomości Marszałkowi Sejmu i Komisji Integracji Europejskiej. Drugie czytanie projektu ustawy dostosowawczej odbywa się na posiedzeniu Sejmu, najbliższym po doręczeniu posłom sprawozdania Komisji, chyba że Marszałek Sejmu, po zasięgnięciu opinii Prezydium Komisji, postanowi inaczej.

W odniesieniu do ustawy, wyrażającej zgodę na ratyfikację umowy międzynarodowej, ograniczeniu uległo prawo do wnoszenia poprawek. Mogą one dotyczyć redakcji tekstu samej ustawy, jednak nie mogą zmieniać ustalonego w negocjacjach tekstu umowy międzynarodowej⁷¹, gdyż byłoby to równoznaczne z podjęciem na nowo negocjacji przez Radę Ministrów. Przedłożony przez rząd projekt ustawy, dotyczącej wyrażenia zgody na ratyfikację traktatu, może zatem być jedynie albo przyjęty bez poprawek, albo odrzucony (w omawianym przypadku oznaczałoby to nieprzystępowanie do Unii Europejskiej).

Jak zaznaczono wyżej, ustawa, wyrażająca zgodę na ratyfikację umowy międzynarodowej, o której mowa w art. 90 ust. 1 Konstytucji RP, musi być uchwalona przez Sejm większością 2/3 głosów, w obecności co najmniej połowy ustawowej liczby posłów. Jeżeli wskazana wyżej większość parlamentarna zostanie zapewniona i Sejm projekt ustawy uchwali, Marszałek Sejmu kieruje ustawę do Senatu, który ma 30 dni na zajęcie stanowiska. Jeżeli w Senacie zaaprobowana ona zostanie większością 2/3 głosów, w obecności co najmniej połowy ustawowej liczby senatorów, ustawa wyrażająca zgodę na ratyfikację umowy międzynarodowej, o której mowa w art. 90 ust. 1 Konstytucji, zostaje przyjęta. Jeżeli jednak nie uzyskano by wymaganej większości głosów członków Senatu, ustawa nie mogłaby zostać przyjęta i tym samym procedura legislacyjna zostałaby zakończona.⁷² Ten szczególny tryb uchwalenia ustawy uzasadniony jest daleko idącymi skutkami ratyfikacji umowy o przystąpieniu do organizacji międzynarodowej, na rzecz której przekazane zostałyby niektóre uprawnienia władz państwowych. Ma on jednak również na celu uzyskanie demokratycznej legitymacji

⁷¹ J. Barcz: *Akt integracyjny Polski z Unią Europejską w świetle Konstytucji RP*, „Państwo i Prawo”, nr 4/1998r., s.6., Banasiński C.: *Prawnokonstytucyjne problemy uczestnictwa państwa we Wspólnotach Europejskich*, „Państwo i Prawo” 1993, nr 11-12.

⁷² W tym przypadku nie miałyby zatem zastosowania przepisy art. 121 Konstytucji.

przedstawicielskich organów suwerena – Narodu oraz zagwarantowania maksymalnie wysokiej społecznej akceptacji dla podjętych działań.⁷³

Po pozytywnym zakończeniu procedury ustawodawczej, Marszałek Sejmu przedstawia uchwaloną ustawę do podpisu Prezydentowi RP. Prezydent podpisuje ustawę w ciągu 21 dni, a następnie zarządza jej ogłoszenie w Dzienniku Ustaw RP. Jeżeli jednak nabierze wątpliwości co do konstytucyjności tej ustawy, Prezydent może w trybie art. 123 ust. 2 Konstytucji wystąpić do Trybunału Konstytucyjnego z wnioskiem o stwierdzenie jej zgodności z konstytucją.⁷⁴ Trybunał w tym przypadku, zgodnie z art. 25 ust. 1 pkt. 1 ustawy o Trybunale Konstytucyjnym, orzeka w pełnym składzie. Jeżeli orzeknie o zgodności ustawy ratyfikacyjnej z konstytucją, Prezydent zobowiązany będzie ustawę tę podpisać i tym samym zakończona zostanie procedura ustawodawcza.

Postanowienia konstytucji nie określają jednakże konsekwencji orzeczenia przez Trybunał Konstytucyjny sprzeczności ustawy ratyfikacyjnej z Konstytucją. Teoretycznie możliwe byłoby:

- odstąpienie od ratyfikacji i renegecja umowy;
- rezygnacja z dążenia do członkostwa w Unii Europejskiej;
- zmiana postanowień Konstytucji, które stały w sprzeczności z wynegocjowaną umową akcesyjną.⁷⁵

W doktrynie prezentowane jest stanowisko, iż ratyfikacja danej umowy międzynarodowej nie będzie mogła zostać dokonana bez uprzedniej zmiany Konstytucji w trybie określonym w art. 235.⁷⁶ Drugą możliwością we wskazanym przypadku byłaby konieczność powtórzenia od nowa procedury ratyfikacyjnej.⁷⁷ Z orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego można wywieść pogląd o konieczności odstąpienia od procedury ratyfikacyjnej. W uzasadnieniu do powołanej już uchwały Trybunału Konstytucyjnego (sygn. W 10/94) z dnia 30.11.94r. przedstawiono stanowisko, iż ustawa upoważniająca ma moc prawną niższą od Konstytucji, a tym samym musi być z nią zgodna. Jeżeli umowa międzynarodowa,

⁷³ Analogiczne rozwiązania zastosowano w konstytucjach państw członkowskich Unii Europejskiej, np. w Grecji art. 28 ust. 2 Konstytucji dla uchwalenia omawianej ustawy ratyfikacyjnej nakłada wymóg uzyskania większości 3/5 głosów ogólnej liczby deputowanych – zob. *Konstytucja Grecji*, Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa 1992.

⁷⁴ Zob. szerzej. Z. Czeszejko – Sochacki: *Procedury kontroli konstytucyjności norm*, „Acta Universitatis Wratislaviensis” - Prawo, nr 257/1997, s. 63 i nast.

⁷⁵ R. Mojak: *Konstytucyjne podstawy...*, s. 184.

⁷⁶ Takie stanowisko prezentowane jest np. w komentarzu do Konstytucji RP pod red. J. Bocia, s. 161.

⁷⁷ Tak np. M. Wyrzykowski: *Die Europaklausel...*

której dotyczy określona ustawa upoważniająca jest niezgodna z Konstytucją, to „podpisanie takiej umowy, wyrażenie upoważnienia do jej ratyfikowania, a także jej ratyfikowanie jest naruszeniem Konstytucji i pociąga za sobą wszelkie skutki, jakie prawo łączy z naruszeniami Konstytucji przez poszczególne organy państwowe”.⁷⁸ Jakkolwiek uchwała ta zapadła przed wejściem w życie konstytucji z 1997r., to jednak zachowuje ona walor wykładni.

Pokreślić jednakże należy, iż w omawianym przypadku – gdy Konstytucja nie reguluje następstw orzeczenia niezgodności z konstytucją ustawy wyrażającej zgodę na ratyfikację umowy międzynarodowej o przystąpieniu do Unii Europejskiej – właściwym organem do wyjaśnienia tej kwestii, choć jedynie w uzasadnieniu wyroku, jest Trybunał Konstytucyjny. Może on m.in. wskazać na konieczność dokonania przed ratyfikacją takiej umowy odpowiednich zmian Konstytucji, tak aby usunąć stwierdzoną kolizję.⁷⁹

Zgodnie z postanowieniami cytowanego już art. 90 ust. 3 Konstytucji RP, wyrażenie zgody na ratyfikację umowy, na podstawie której Rzeczpospolita Polska może przekazać organizacji międzynarodowej lub organowi międzynarodowemu kompetencje organów władzy państwowej w niektórych sprawach, może być uchwalone w referendum ogólnokrajowym, stosownie do postanowień art. 125. Wyboru trybu dokonuje, jak już była mowa wcześniej, Sejm bezwzględną większością głosów w obecności co najmniej połowy ustawowej liczby posłów, oczywiście po otrzymaniu od Rady Ministrów wynegocjowanego tekstu umowy międzynarodowej.

W odniesieniu do trybu wyrażenia zgody na ratyfikację umowy międzynarodowej, o której mowa w art. 90 ust. 1 Konstytucji, na uwagę zasługuje problem relacji art. 90 ust. 4 („uchwałę co do wyboru trybu wyrażenia zgody na ratyfikację podejmuje Sejm”) w stosunku do art. 125, do którego odwołuje się ustęp trzeci art. 90 („wyrażenie zgody na ratyfikację może być uchwalone w referendum ogólnokrajowym zgodnie z przepisem art.125”).⁸⁰ Postanowienia art. 90 Konstytucji stanowią *lex specialis* w stosunku do art. 125, który należy w tym przypadku stosować

⁷⁸ OTK 1994, cz. X, poz. 48, s. 242.

⁷⁹ R. Mojak: *Konstytucyjne podstawy...*, s. 185.

⁸⁰ W istocie art. 90 ust. 3 Konstytucji stanowi odesłanie do przepisów ustępów 2-4 artykułu 125 Konstytucji, z wyłączeniem ustępu pierwszego tegoż artykułu, określającego przedmiot referendum, ponieważ został on sprecyzowany w art. 90 ust. 3.

odpowiednio (w omawianym przypadku mamy bowiem poważne ograniczenie odnośnie kręgu podmiotów, którym przysługuje inicjatywa zarządzenia referendum, ponieważ art. 125 w ustępie drugim stanowi, iż „referendum ogólnokrajowe ma prawo zarządzić Sejm [...] lub Prezydent Rzeczypospolitej za zgodą Senatu [...]”).⁸¹

Zgodnie z postanowieniami art. 125 ust. 3 Konstytucji, wynik referendum będzie wiążący, jeśli weźmie w nim udział ponad połowa uprawnionych do głosowania. Jeżeli taka sytuacja będzie miała miejsce, Sąd Najwyższy stwierdzi ważność referendum, zgodnie z postanowieniami art. 125 ust. 4 Konstytucji. Jeżeli w tak przeprowadzonym referendum większość głosujących opowie się za wyrażeniem zgody na ratyfikację umowy międzynarodowej, o której mowa w art. 90 ust. 1 Konstytucji, Prezydent jest zobowiązany do jej ratyfikowania w ciągu 60 dni od opublikowania w Dzienniku Ustaw uchwały Sądu Najwyższego o ważności przeprowadzonego referendum.⁸² W tym przypadku nie ma możliwości poddania kontroli Trybunału Konstytucyjnego samego aktu wyrażenia w referendum zgody na ratyfikację umowy międzynarodowej, ponieważ nie mieści się to w zakresie jego kompetencji.⁸³ Możliwa jest jednak – analogicznie, jak przy trybie legislacyjnym – kontrola zgodności z Konstytucją samej umowy międzynarodowej,⁸⁴ jeżeli Prezydent przed dokonaniem ratyfikacji złoży stosowny wniosek.⁸⁵

Druga potencjalna możliwość, po stwierdzeniu przez Sąd Najwyższy ważności referendum, to sytuacja, w której większość głosujących opowie się przeciwko ratyfikacji. Prezydent nie może wówczas dokonać ratyfikacji umowy międzynarodowej. Zgodnie z postanowieniami art. 4 ust. 2 ustawy o referendum, sprawa może być ponownie poddana pod referendum nie wcześniej, niż w 4 lata od dnia przeprowadzenia referendum. Ponieważ obie przewidziane w art. 90 Konstytucji procedury wyrażania zgody na ratyfikację umowy międzynarodowej mają charakter alternatywny, wybór przez Sejm

⁸¹ Kazimierz Działocha w komentarzu do Konstytucji RP z 1997r., stwierdza, iż do referendum, przewidzianego w art. 90 ust. 3 Konstytucji „będą miały zastosowanie zarówno przepisy o zarządzeniu referendum (art. 125 ust. 2), określające warunki jego wiążącego charakteru (art. 125 ust. 3) oraz sprawdzania ważności referendum (art. 125 ust. 4), jak i - poprzez przepis odsyłający odnośnie uregulowania zasad i trybu przeprowadzania referendum do ustawy (art. 125 ust. 5) - przepisy ustawy o referendum z dnia 29 czerwca 1995r., Dz. U. z 1995, nr 99, poz. 487.

⁸² Na podstawie art. 10 ustawy o referendum.

⁸³ Zob. J.Barcz: *Komentarz...*, s. 161.

⁸⁴ W art. 188 pkt. 1 Konstytucji wyraźnie przewiduje się kompetencję Trybunału Konstytucyjnego do orzekania w sprawach zgodności umów międzynarodowych z Konstytucją.

⁸⁵ Tak również M. Wyrzykowski: *Die Europaklausel...*

trybu referendum uniemożliwia, w przypadku niekorzystnego wyniku referendum, skorzystanie z drogi parlamentarnej, ponieważ prowadziłyby to w gruncie rzeczy do próby podjęcia decyzji w opozycji do suwerena.⁸⁶ Należy jednak zaznaczyć, iż mimo wątpliwej legitymizacji wskazanej wyżej koncepcji postępowania, w doktrynie pojawiają się głosy dopuszczające, a nawet wskazujące konieczność podjęcia przez Sejm w takim przypadku uchwały o dodatkowym wykorzystaniu procedury legislacyjnej.⁸⁷

Zgodnie z postanowieniami art. 9 ust. 1 ustawy o referendum, referendum jest ważne, jeśli wzięło w nim udział więcej, niż połowa uprawnionych do głosowania. W ustępie drugim pkt. 1 tegoż artykułu stanowi się natomiast, iż rozstrzygnięcie w referendum następuje, jeśli za jednym z dwóch przedstawionych rozwiązań opowiedziała się większość biorących udział w głosowaniu (liczba osób biorących udział w głosowaniu ustalana jest na podstawie liczby oddanych ważnych kart do głosowania – zob. art. 30 ust. 2 pkt. 4 ustawy o referendum). Teoretycznie możliwa jest zatem jeszcze sytuacja, w której referendum będzie ważne, ale nie przyniesie rozstrzygnięcia. Zgodnie z orzecznictwem Trybunału Konstytucyjnego, Prezydent nie ma wówczas obowiązku dokonać ratyfikacji.

Możliwa jest jednak sytuacja, w której w referendum weźmie udział mniej, niż połowa uprawnionych do głosowania. Referendum jest wówczas nieważne i tym samym proces ratyfikacyjny zostaje zakończony, niezależnie od tego, czy większość głosujących była za, czy przeciw ratyfikacji.

W doktrynie zauważa się dwa stanowiska odnośnie relacji pomiędzy dwoma wskazanymi w konstytucji trybami wyrażenia zgody na ratyfikację umowy międzynarodowej, na podstawie której można dokonać przekazania wykonywania części suwerennych kompetencji organów państwowych na rzecz organów ponadnarodowych.

Część doktryny prezentuje stanowisko, iż ustawowy tryb wyrażenia zgody na ratyfikację umowy o przystąpieniu potraktowany został jako preferencyjny.⁸⁸ Uzasadnia się to samym brzmieniem poszczególnych ustępów artykułu 90 Konstytucji RP. Zgodnie bowiem z ustępem drugim przytoczonego artykułu, ustawa, wyrażająca zgodę na ratyfikację umowy

⁸⁶ Tak również K. Działocha, *Komentarz...*, s. 8-9, R. Mojak: *Konstytucyjne podstawy...*, s. 183.

⁸⁷ Tak np. S. Biernat: *Ustrojowe podstawy przyszłego członkostwa w Unii Europejskiej (w:) Państwo prawa. Administracja. Sądownictwo*, pod red. A. Łopatki, Warszawa 1999, s. 42.

⁸⁸ Tak np. K. Działocha: *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz, Rozdział III, „Źródła prawa”*, artykuł 90, Warszawa 1999, s. 7, zob. również *Konstytucje Rzeczypospolitej oraz komentarz do Konstytucji RP z 1997 roku*, pod red. J. Bocia, Wrocław 1998, s. 161.

międzynarodowej, na podstawie której Polska przystąpi do Unii Europejskiej *jest (podkreślenie A.M.)* uchwalana przez Sejm większością 2/3 głosów, w obecności co najmniej połowy ustawowej liczby posłów oraz przez Senat większością 2/3 głosów, w obecności co najmniej połowy ustawowej liczby senatorów. Część doktryny stoi poza tym na stanowisku, iż w każdym przypadku (tj. niezależnie od przyjętego później wariantu proceduralnego wyrażenia zgody na ratyfikację) całość procedury rozpoczyna inicjatywa ustawodawcza Rady Ministrów w postaci projektu ustawy ratyfikacyjnej (na podstawie art. 146 Konstytucji RP Rada Ministrów zawiera umowy międzynarodowe wymagające ratyfikacji, z czego wynika również prawo inicjatywy ustawodawczej w sprawie wyrażenia zgody na ratyfikację). Uchwała Sejmu w przedmiocie wyboru trybu wyrażenia zgody na ratyfikację w/w umowy międzynarodowej ma zatem charakter wstępny, traktowana jest bowiem jako pierwszy akt parlamentu w postępowaniu ratyfikacyjnym.⁸⁹ Wybór procedury, zgodnie z literalnym brzmieniem postanowień art. 90 ust. 4 Konstytucji RP, powinien bowiem poprzedzać akt wyrażenia zgody na ratyfikację omawianej umowy międzynarodowej, niezależnie od trybu, w którym zostanie to dokonane.

W tym miejscu wspomnieć należy, iż w doktrynie pojawiły się również odmienne interpretacje kwestii podjęcia przez Sejm uchwały w sprawie wyboru trybu postępowania.⁹⁰ Wskazuje się, iż alternatywa rozwiązań konstytucyjnych jest następująca: wyrażenie zgody w formie ustawowej, albo podjęcie przez Sejm uchwały w sprawie zarządzenia ogólnokrajowego referendum. Stanowisko takie nie jest jednak w doktrynie powszechne.

Przedstawiciele doktryny najczęściej jednak⁹¹ możliwe rozwiązania proceduralne w kwestii wyrażenia zgody na ratyfikację umowy międzynarodowej, o której mowa w art. 90 ust. 1 Konstytucji, traktują jako alternatywne i równoważne, wskazując, iż zgodnie z art. 90 ust. 4 Sejmowi pozostawiono prawo wyboru właściwego trybu postępowania. Decyzja odnośnie wyboru trybu jest wyłączną kompetencją Sejmu (zgodnie z art. 90 ust. 4 Konstytucji RP „uchwałę w sprawie wyboru trybu wyrażenia zgody na ratyfikację

⁸⁹ Tak np. K. Działocha: *Konstytucja...*, s. 8.

⁹⁰ Takie stanowisko prezentowane jest np. w komentarzu do Konstytucji RP pod red. J. Bocia, op.cit., s. 161. Zwrócono tu uwagę na istnienie takiego właśnie rozwiązania w konstytucji Danii. W art. 20 ust. 2 dla przyjęcia ustawy wyrażającej zgodę na przekazanie uprawnień organom międzynarodowym wymagana jest większość pięciu szóstych członków Folketingu. W przypadku, gdy większość ta nie zostanie uzyskana, lecz projekt uzyska większość wymaganą dla uchwalenia ustawy zwykłej i jest jednocześnie popierany przez rząd, ostateczna decyzja zapada w referendum.

⁹¹ Zob. np. M. Wyrzykowski: *Die Europaklausel...*

podejmuje Sejm bezwzględną większością głosów w obecności co najmniej połowy ustawowej liczby posłów”). Nie wyklucza to oczywiście udziału innych podmiotów, nie będzie on jednak miał wymiaru normatywnego. Warto w tym miejscu przypomnieć, iż struktura polskiego parlamentu opiera się na dwuizbowości nierównorzędnej, z wyraźną przewagą Sejmu w procesie legislacyjnym.⁹² Można zatem przyjąć, iż pozostawienie wyłącznie Sejmowi decyzji we wspomnianej wyżej kwestii jest wyrazem tej właśnie przewagi Sejmu. Wydaje się przy tym, iż poddanie dyskusji i decyzji obu izb wyboru trybu oznaczałoby faktyczne przeprowadzenie postępowania legislacyjnego, co ograniczałoby charakter referendum do zatwierdzającego.

Reasumując, przedstawiciele drugiego z wymienionych nurtów doktryny stoją na stanowisku, iż zgodnie z art. 90 ust.4 Konstytucji Sejm podejmuje uchwałę, w której wybór dotyczy:

- wszczęcia postępowania legislacyjnego (wybór procedury ustawodawczej);
- bądź
- zarządzenia ogólnonarodowego referendum.⁹³

W doktrynie pojawiają się jednak również głosy postulujące liberalizację omówionych wyżej regulacji.⁹⁴ Stawiana jest tu m.in. teza, iż referendum może przesądzić o określonym rozwiązaniu ustawowym, jednak sama ustawa wyrażająca zgodę na ratyfikację umowy między-narodowej będzie stanowiona w drodze parlamentarnej. Zwolennicy tej koncepcji uważają, że w pewnym stopniu posiłkowo można byłoby odwołać się tutaj do postanowień art. 235 ust. 6 Konstytucji, które przewidują możliwość przeprowadzenia *referendum zatwierdzającego* (*podkreślenie A. M.*) w sytuacji, gdy zmiana konstytucji dotyczyłaby przepisów rozdziału I („Rzeczpospolita”), II („Wolności, prawa i obowiązki człowieka i obywatela”), albo XII („Zmiana Konstytucji”)⁹⁵. Co więcej, przytoczony przepis wskazuje, iż dla ważności dokonywanej zmiany Konstytucji wystarczy, aby za zmianą opowiedziała

⁹² Z. Czeszejko – Sochacki: *Prawo parlamentarne w Polsce*, Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa 1997, s. 122 – 123.

⁹³ Zob. np. K. Wójtowicz: *Prawo międzynarodowe i wspólnotowe w krajowym porządku prawnym według projektu Konstytucji RP*, (w:) *Projekt Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej w świetle badań nauki prawa konstytucyjnego*, pod red. K. Działochy i A. Pułło, Gdańsk 1998, s. 116.

⁹⁴ Zob. J. Repel: *Trybunał Konstytucyjny a instytucja referendum*, „Acta Universitas Wratislaviensis”, nr 1963, Wrocław 1997, s. 208.

⁹⁵ Punktem wyjścia do posiłkowego odniesienia się do postanowień tego artykułu byłoby stwierdzenie, że zarówno materie, których dotyczą rozdziały I, II i XII, jak i kwestia przystąpienia Polski do Unii Europejskiej należą do sfery podstawowych interesów Rzeczypospolitej Polskiej.

się *większość głosujących (podkreślenie A. M.)*. Kontynuując ten wątek, można wnioskować zatem, że wskazanym byłoby zastosować analogiczne zasady w przypadku referendum, o którym mowa w art. 90 ust. 3 Konstytucji,⁹⁶ pytanie tylko, czy *de lege lata fundamentalis* jest to możliwe, skoro art. 90 Konstytucji wprowadza normę o charakterze szczególnym. Przy takim stanowisku wola suwerena (narodu) wyrażona w referendum sprowadzałaby się do współdziałania z parlamentem w kształtowaniu woli państwowej. Przedstawiony wyżej pogląd jest dość odosobniony, niemniej jednak nie można go zignorować, zważywszy, że postanowienia art. 90 Konstytucji RP wyraźnie dyskutowanej kwestii nie rozstrzygają.

Zauważyć przy tym należy, iż art. 90 Konstytucji, dotyczący umów międzynarodowych w ogóle nie hierarchizuje przedmiotu tych umów, o ile nie liczyć katalogu spraw, w których ratyfikacja musi być wyrażona w formie ustawy. Dlatego też wybór trybu niejednokrotnie wynikać będzie z wagi umowy międzynarodowej i skutków, jakie pociągnie ona dla podstawowych funkcji państwa. W sprawach tak podstawowych, jak ograniczenie suwerenności na rzecz międzynarodowych organizacji, organ przedstawicielski może zasadnie - moim zdaniem - zakładać, że jego legitymacja nie jest wystarczająca, a decyzję powinien podjąć sam suweren - naród w drodze głosowania ludowego. Z takim stanowiskiem nie stoi oczywiście w sprzeczności twierdzenie, iż określona w art. 90 ust. 2 Konstytucji procedura, kwalifikowana w stosunku do procedury zmiany konstytucji (w przedmiocie zmiany konstytucji art. 235 ust. 4 konstytucji przewiduje bowiem, iż „ustawę o zmianie Konstytucji uchwała Sejm większością 2/3 głosów w obecności co najmniej połowy ustawowej liczby posłów oraz Senat bezwzględną większością głosów w obecności co najmniej połowy ustawowej liczby senatorów” /*podkreślenie A.M./*), daje dostateczną legitymację demokratyczną.

Mając na względzie wagę podejmowanej decyzji o przystąpieniu do ponadnarodowej organizacji międzynarodowej, a zwłaszcza o związanym z tym ograniczeniem suwerenności, mającym także wpływ na korzystanie z instytucji demokracji bezpośredniej, przyjąć należy wyraźną preferencję dla wyrażenia zgody na ratyfikację stosownej umowy akcesyjnej w drodze referendum.

Jako swoistą ilustrację rozważań dotyczących charakteru referendum związanego z przyjęciem traktatu akcesyjnego, można by potraktować

⁹⁶ Przepis ten (ani żaden inny) wyraźnie nie określa progu ważności ogólnokrajowego referendum w przedmiocie wyrażenia zgody na ratyfikację umowy międzynarodowej, o której mówi art. 90 ust. 1 Konstytucji.

sposób akceptacji ostatniej modyfikacji traktatów założycielskich – Traktatu Amsterdamskiego – w dotychczasowych państwach członkowskich. Jeżeli dokonamy przeglądu sposobu przyjęcia Traktatu Amsterdamskiego przez poszczególnych członków Wspólnot i Unii Europejskiej, okazuje się, iż występuje tu duża niejednorodność w odniesieniu do stosowania instytucji ogólnonarodowego referendum:

- w Austrii uchwalona została specjalna ustawa zmieniająca konstytucję, zaś sam Traktat zaakceptowany został przez Parlament (lipiec 1998r.);
- w Finlandii, Grecji i Szwecji Traktat przyjęły Parlamenti samodzielnie (odpowiednio: 15 czerwca 1998r., 17 lutego 1999r. i 29 kwietnia 1998r.);
- w Hiszpanii i Holandii Traktat przyjęły obie izby Parlamentów, bez przeprowadzania referendum (odpowiednio: w Hiszpanii – Izba Reprezentantów – 8 października 1998r. i Senat – 24 listopada 1998r., w Holandii – Druga Izba /Tweede Kamer/ - 5 listopada 1998r. i Pierwsza Izba /Eerste Kamer/ – 22 grudnia 1998r.). Podobnie sytuacja wyglądała w Niemczech, Włoszech i Wielkiej Brytanii (Traktat zaaprobowaly odpowiednio: Bundestag – 5 marca 1998r. i Bundesrat – 27 marca 1998r., Izba Deputowanych – 25 marca 1998r. i Senat – 3 czerwca 1998r. oraz Izba Gmin – 19 stycznia 1998r. i Izba Lordów – 11 czerwca 1998r.);
- w Danii Traktat przyjął najpierw Parlament (7 maja 1998r.), a następnie w ogólnonarodowym referendum (28 maja 1998r.) swoją aprobatę wyraziło 55,1% społeczeństwa;
- w Irlandii referendum ogólnonarodowe przeprowadzone zostało przed akceptacją Traktatu ze strony obu izb Parlamentu (Senat 18 czerwca 1998r. i Izba Niższa – 25 czerwca 1998r.). W referendum (22 maja 1998r.) swoją aprobatę dla koncepcji przyjęcia Traktatu Amsterdamskiego wyraziło 61, 27% społeczeństwa Irlandii⁹⁷.

Jak widać z przedstawionych danych uregulowania w państwach członkowskich Unii Europejskiej nie są w tym kontekście jednorodne.

2. Przekazanie organizacji międzynarodowej lub organowi międzynarodowemu części kompetencji organów władzy państwowej

W cytowanym już art. 90 ust. 1 Konstytucji dla wyznaczenia przedmiotowego zakresu przekazania wykonywania kompetencji użyto pojęć

⁹⁷ Źródło: *Treaty of Amsterdam follow-up unit*, Sekretariat Generalny Komisji Europejskiej – podaje za: Ł.SzymczykK: *Wszedł w życie Traktat Amsterdamski* (w:) „Wspólnoty Europejskie”, nr 5/1999r., s.5.

„organizacja międzynarodowa” i „organ międzynarodowy”, co wywołało wątpliwości doktrynalne. Większość przedstawicieli nauki uznała jednak celowość takiego określenia, co tłumaczono m.in. „potrzebami procesów integracyjnych, związanych ze złożonością struktur (podmiotów), na rzecz których trzeba będzie przekazywać określone uprawnienia władz państwa”.⁹⁸ Poza tym uzasadnieniem dla przyjętego sformułowania miało być respektowanie swobody państwa na arenie międzynarodowej w podejmowaniu działań integracyjnych, tak aby ułatwiać różne formy kooperacji międzynarodowej. Określenie zakresu podmiotowego art. 90 ust. 1 Konstytucji obejmuje bowiem również instytucję/organ międzynarodowy, nie stanowiący organizacji międzynarodowej w ścisłym znaczeniu, lecz wyposażony przez państwa do sięgania w sferę wewnętrzną państw.⁹⁹

Art. 90 ust. 1 Konstytucji stanowi, moim zdaniem - dość nieprecyzyjnie, iż „Rzeczpospolita Polska może na podstawie umowy międzynarodowej przekazać organizacji międzynarodowej lub organowi międzynarodowemu *kompetencje organów władzy państwowej w niektórych sprawach*” /*podkreślenie A.M.*/ Już na etapie prac Komisji Konstytucyjnej Zgromadzenia Narodowego zwracano jednak uwagę na konieczność rozróżniania pojęć „przekazanie suwerenności”, „przekazanie wykonywania niektórych kompetencji” oraz precyzyjnego używania tego ostatniego.¹⁰⁰ Państwo członkowskie Unii Europejskiej pozostaje bowiem co do zasady suwerenne, samodzielnie decydując w kwestiach swej struktury organizacyjnej, podziału kompetencji między organy państwowe oraz procedur wewnętrznych¹⁰¹.

Dopuszczona w Konstytucji możliwość „*przekazania organizacji międzynarodowej lub organowi międzynarodowemu kompetencji organów władzy państwowej w niektórych /podkreślenie A.M./ sprawach*” zapowiada, iż przekazaniu może ulec wykonywanie uprawnień wszystkich władz państwowych, tj. zarówno ustawodawczych, wykonawczych, jak

⁹⁸ K.Działocha: *Podstawy prawne integracji Polski z Unią Europejską w pracach nad nową Konstytucją*, „Państwo i Prawo”, nr 4-5/1996, s.11.

⁹⁹ Zob. J.Barcz: *Konstytucyjnoprawne problemy stosowania prawa Unii Europejskiej w Polsce w świetle dotychczasowych doświadczeń państw członkowskich (w:) Prawo międzynarodowe i wspólnotowe w wewnętrznym porządku prawnym*, pod red. M. Kruk, Warszawa 1997, s. 209.

¹⁰⁰ Zob. wypowiedź Piotra Winczorka na posiedzeniu Komisji Konstytucyjnej Zgromadzenia Narodowego (dalej KKZN) w dniu 7.03.1995 - Biuletyn KKZN nr XV z 1995r., s. 16.

¹⁰¹ Zob. również stanowisko Trybunału Konstytucyjnego Hiszpanii wyrażone w orzeczeniu 1.07.1992r. - tekst w: A.Oppenheimer: *The relationship between European Community Law and National Law – The Cases*, Cambridge 1994, s. 726.

i sądowniczych¹⁰². Konstytucja nie przewiduje szczegółowego zakresu uprawnień poszczególnych organów władzy państwowej, które ulegną przekazaniu na rzecz organów Unii Europejskiej, co należy uznać za słuszne. Należy zwrócić tu również uwagę na jeszcze jeden aspekt. Art. 90 ust. 1 Konstytucji mówi o przekazaniu kompetencji „organów władzy państwowej w *niektórych* sprawach” */podkreślenie A.M./*. Taka formuła przepisu konstytucji stanowi zatem istotne ograniczenie swobody przekazywania organom Unii Europejskiej kompetencji organów władzy państwowej – „niektóre”, a więc nie wszystkie¹⁰³.

U podstaw takiej regulacji znalazły się co najmniej dwa argumenty. Po pierwsze – trudno jest dokładnie przewidzieć zakres niezbędnych uprawnień, które będą musiały przejść w ręce unijne dla realizacji obowiązków, wynikających z pełnego członkostwa Polski w strukturach integracyjnych, ponieważ pod uwagę należy brać zarówno istniejące, jak i przyszłe ustawodawstwo unijne. Po drugie – szczegółowe warunki tej kwestii zostaną określone w umowie międzynarodowej w przedmiocie akcesji Polski do Unii Europejskiej.

Przewidziane art. 90 ust. 1 Konstytucji przekazanie kompetencji „organów władzy państwowej w niektórych sprawach” może prowadzić do konkurencji kompetencji organów państwowych oraz ponadnarodowych organów Unii Europejskiej. To z kolei powoduje współistnienie aktów „własnych”, tj. aktów wydanych przez władze krajowe oraz aktów „obcych” – wydanych przez ponadnarodowe organy unijne. Co więcej, jak wynika z ogólnych zasad prawa unijnego, które RP będzie zobligowana zaakceptować i stosować, akty organów wspólnotowych skutkują bezpośrednio i mają pierwszeństwo (w przypadkach kolizji) przed prawem narodowym. Odpowiednie organy władz państwowych zobowiązane będą do zapewnienia właściwego przestrzegania tych aktów.

Zdaniem Stanisława Biernata¹⁰⁴ to, w jakim stopniu Rzeczpospolita Polska będzie zobowiązana do przekazania organom wspólnotowym kom-

¹⁰² Nawiązując do podziału władz państwowych określonego w art. 10 ust.1 Konstytucji RP; ograniczeniu ulegną więc uprawnienia władzy ustawodawczej w postaci Sejmu i Senatu, wykonawczej – w postaci Prezydenta RP i Rady Ministrów oraz sądowniczej – w postaci sądów i trybunałów (art. 10 ust.2 konstytucji).

¹⁰³ Zakres przekazania uprawnień organów państwowych organom unijnym zależy do postanowień traktatów: traktatów założycielskich Wspólnot Europejskich i Unii Europejskiej oraz traktatów je modyfikujących, jak też od postanowień układu, na podstawie którego dane państwo przystępuje do Wspólnot (Unii).

¹⁰⁴ Zob. S. Biernat: *Ustrojowe podstawy...*, s.39 i nast.

petencji suwerennych organów państwowych, zależeć będzie od stopnia integracji oraz od unijnych regulacji prawnych w chwili negocjowania odpowiednich postanowień układu akcesyjnego. Wskazuje się tu dwie przeciwstawne tendencje. Z jednej strony akty tzw. prawa konstytucyjnego¹⁰⁵ Wspólnot (Unii) systematycznie zwiększały zakres uprawnień (również – a może przede wszystkim – prawotwórczych) tych organizacji. Z drugiej strony – wprowadzona Układem z Maastricht – zasada subsydiarności przewiduje w zakresie spraw, co do których nie zastrzeżono wyłącznych kompetencji prawotwórczych Wspólnot Europejskich (Unii), pierwszeństwo działania podjętego przez państwa członkowskie. Zgodnie z tą zasadą, Wspólnoty Europejskie (Unia) mogą podjąć określone czynności dopiero wówczas, gdy zamierzone cele nie mogą być skutecznie osiągnięte przez same państwa członkowskie. Zdaniem S. Biernata¹⁰⁶ warunkiem koniecznym, choć niewystarczającym, akcesji Polski do Unii Europejskiej będzie dostosowanie prawa polskiego do całości wspólnotowego *acquis communautaire* (wg stanu prawnego w chwili przystąpienia do tej organizacji).

¹⁰⁵ Zalicza się tu traktaty założycielskie Wspólnot Europejskich i Unii Europejskiej oraz poszczególne układy wprowadzające do nich poprawki.

¹⁰⁶ Zob. S. Biernat, *Ustrojowe podstawy...*, s. 40 i nast.