

Konstytucyjne aspekty stosunków między Polską a Unią Europejską

Streszczenie

Przedmiotem pracy jest kompleksowa analiza wpływu regulacji konstytucyjnej na stosunki między Rzeczpospolitą Polską a Unią Europejską. W literaturze przedmiotu problematyka ta nie doczekała się kompleksowego opracowania - dostępne prace ograniczają się najczęściej do przedstawienia wspomnianej kwestii do określonego etapu integracji.

Problem sformułowany w tytule rozprawy ma zasadnicze znaczenie nie tylko dla ustaleń prawa konstytucyjnego, lecz również prawa międzynarodowego publicznego. Przygotowana praca wskazuje na faktyczne znaczenie polskiej ustawy zasadniczej w procesie integracji europejskiej oraz propozycje wniosków *de lege ferenda*.

Przedmiotem badań podjętych w rozprawie jest analiza polskich rozwiązań prawnych. W ograniczonym zakresie są analizowane także rozwiązania prawne dotyczące innych państw będących członkami Unii Europejskiej.

Najważniejszym problemem prawnym rozważanym w pracy jest kwestia dotycząca miejsca ustawy zasadniczej w systemie prawnym Polski. W szczególności, czy proces integracji europejskiej odpowiada zasadzie nadrzędności określonej w art. 8 Konstytucji RP z 1997 r. Czy regulacje polskiej ustawy zasadniczej stanowią adekwatne „ramy” czy też określają one „granice” dla przyszłej integracji europejskiej.

Kluczowym problemem, który został podjęty w rozprawie jest miejsce prawa europejskiego w polskim systemie prawnym. W sytuacji, gdy przepisy konstytucyjne nie regulują zagadnień określonych w prawie unijnym, ich faktyczna rola jest znacząco większa, niż wynika to z art. 91 ust. 3 Konstytucji RP. Przepis ten określa jedynie, że prawo organizacji międzynarodowej jest stosowane bezpośrednio, mając pierwszeństwo w przypadku kolizji z ustawami, nie wspomina natomiast o pośredniej kolizji z przepisami konstytucji. Przykładem takim mogą być wymogi dotyczące notyfikacji przepisów prawnych

instytucjom Unii Europejskiej, które mają bezpośredni wpływ na proces stanowienia prawa w Polsce.

Kolejnym problemem badawczym związanym z zasadą nadrzędności konstytucji jest czas dokonywania zmian w regulacjach konstytucyjnych. Jak pokazują polskie doświadczenia w tym zakresie, zmiany takie następują po związaniu się przez Rzeczpospolitą Polską z Unią Europejską. W pracy próbuję odpowiedzieć na pytanie, czy ta praktyka jest zgodna z istotą ustawy zasadniczej. W szczególności, czy jest ona wyrazem zasady suwerenności państwa.

Jedną z podstawowych wartości (obok: poszanowania godności ludzkiej, wolności, demokracji, równości, państwa prawnego, poszanowania praw człowieka, w tym praw osób należących do mniejszości), na jakich opiera się UE jest poszanowanie tożsamości narodowych państw członkowskich.

Podjęto również próbę wyjaśnienia pojęcia tożsamości narodowej, jest to obowiązek respektowania przez Unię Europejską ciągłości egzystencji państw członkowskich jako suwerennych podmiotów. Utrwalenie zasady poszanowania tożsamości konstytucyjnej i doprecyzowanie jej treści może być istotnym krokiem wzmacniającym poczucie pewności prawa w złożonym porządku prawnym obowiązującym w UE.

Praca składa się z pięciu rozdziałów. Każdy z rozdziałów zamykają wnioski, których zadaniem jest podsumowanie dokonanych w rozdziale ustaleń.

Rozdział I ma charakter wstępny. Jego celem jest wprowadzenie do zasadniczych ustaleń pracy. W celu dokonania pogłębionej analizy stosunków Polski z Unią Europejską konieczne było zbadanie charakteru prawnego UE. Traktat z Lizbony zasadniczo zmienił konstrukcję UE. Zlikwidował dotychczasową filarową strukturę, a w jej miejsce powstała jednolita UE wyposażona w podmiotowość prawną. Obecnie UE może być kwalifikowana jako szczególna, złożona organizacja międzynarodowa, gdyż podstawy jej funkcjonowania regulowane są przez dwa traktaty (TUE i TWE). Z tego względu omówiono też zmiany wynikające z charakteru Unii Europejskiej jako organizacji ponadnarodowej, płynące z zasad działania Unii Europejskiej. Dyskusja nad traktatem i debata związana z jego ratyfikacją na nowo ożywiły rozważania dotyczące problemu suwerenności państw członkowskich. Nie zostały one jednak zakończone zmianami w konstytucji. Analizie został poddany również problem tzw. deficytu demokracji w UE.

Traktat z Lizbony, wzmacniając pozycję parlamentów narodowych, a także poszerzając kompetencje Parlamentu Europejskiego, oznacza krok w kierunku zmniejszenia „deficytu demokracji” w Unii Europejskiej.

W rozdziale drugim omówiono problem dotyczący istoty i miejsca ustaw zasadniczych w systemach prawa państw członkowskich. Powszechnie znany jest w literaturze proces kształtowania zasady pierwszeństwa prawa UE nad prawem krajowym państw członkowskich. Jednym z aspektów związanych z tą zasadą pozostaje jej relacja z zasadą nadrzędności przepisów konstytucji w systemie prawa krajowego. Zagadnienie to zostało przedstawione zarówno z punktu widzenia prawa konstytucyjnego państw członkowskich i orzecznictwa ich sądów konstytucyjnych, jak również z punktu widzenia traktatów europejskich i orzecznictwa Trybunał Sprawiedliwości.

Do czasu wejścia w życie Traktatu z Lizbony zasada pierwszeństwa była interpretowana przez pryzmat orzecznictwa Trybunał Sprawiedliwości. Dorobek orzecniczy tego organu był podstawą analiz dokonywanych przez przedstawicieli doktryny.

Część konstytucji państw członkowskich określa status UE w taki sam sposób jak status organizacji międzynarodowych. Poddając analizie regulacje konstytucyjne poszczególnych państw członkowskich warto zwrócić uwagę na to w jaki sposób definiują one instytucje UE. Można zatem dokonać podziału na konstytucje, które dotyczą członkostwa państwa w UE oraz te które zawierają regulacje o przekazywaniu kompetencji UE.

Trzeci rozdział pracy został poświęcony analizie zagadnień konstytucyjnych aspektów procesu przystąpienia Rzeczypospolitej Polskiej do Unii Europejskiej. Przedstawiono w nim konstytucyjne aspekty negocjacji i ratyfikacji Układu Europejskiego ustanawiającego stowarzyszenie między Rzeczpospolitą Polską a Wspólnotami Europejskimi i ich państwami członkowskimi. Przedstawiono również zmiany prawne związane z procesem negocjacji Traktatu Akcesyjnego Ateńskiego pomiędzy Państwami Członkowskimi a Rzeczpospolitą Polską. Celem analizy jest zwłaszcza ustalenie, dlaczego procesom negocjacji członkostwa Polski w UE nie towarzyszyły zmiany natury konstytucyjnej, dotyczące zwłaszcza kompetencji Rady Ministrów w sprawach polityki zagranicznej, a także funkcji kontrolnej Sejmu.

Wszystkie działania i procesy związane z przygotowaniem Polski do członkostwa w Unii miały wymiar zewnętrzny, tj. były przedmiotem wymiany informacji, promocji, konsultacji, negocjacji i uzgodnień z instytucjami UE oraz z jej państwami członkowskimi i ostatecznie wymagają ich akceptacji. Zachodziła wówczas potrzeba wnikliwej analizy stanu prawnego i rzeczywistego funkcjonowania instytucji państwowych w tej dziedzinie oraz poszukiwania nowych, efektywnych rozwiązań.

Następny, czwarty rozdział pracy dotyczy prezentacji konstytucyjnych podstaw członkostwa Rzeczypospolitej Polskiej w Unii Europejskiej. W tej części przedmiotem analizy są obowiązujące regulacje Konstytucji RP z 1997 r. w zakresie spraw europejskich. Przedstawione tu zostały rozwiązania w tym zakresie zawarte w projektach konstytucji złożonych w Komisji Konstytucyjnej Zgromadzenia Narodowego. Główną tezę zawartą w tej części pracy jest ustalenie, iż zakres regulacji ustawy zasadniczej w tym zakresie oraz miejsce wspomnianych przepisów w systematyce konstytucji podporządkowany zostały konieczności poparcia projektu nowej ustawy zasadniczej w referendum. Ilustruje to najlepiej regulacja przepisu konstytucji pozwalającego na przekazanie organizacji międzynarodowej lub organowi międzynarodowemu kompetencji organów władzy państwowej w niektórych sprawach, która początkowo znajdowała się w rozdziale I poświęconym zasadom ustroju, by ostatecznie znaleźć się w regulacji rozdziału III konstytucji. Ostatecznie Ustrojodawca zdecydował się na uregulowanie w jednym artykule aspektu materialnego oraz aspektu proceduralnego, tworząc tzw. „klauzulę europejską” skupiającą w sobie cechy zarówno bezpośredniego, jak i pośredniego przepisu integracyjnego.

Tryb określony w art. 90 konstytucji przewidziany został dla najpoważniejszych przypadków związania się przez Polskę normami prawa międzynarodowego, progi większości są w tym przypadku wyższe niż dla uchwalenia zmian konstytucji. Jak stanowi omawiany artykuł podmiotami, którym Rzeczpospolita Polska może przekazać kompetencje swoich organów państwowych są organizacje międzynarodowe lub organy międzynarodowe.

W doktrynie poglądy na temat art. 90 są podzielone. Pomimo tego, że doktryna oraz orzecznictwo TK poczyniły istotne postępy w wyjaśnieniu reguł znaczeniowych określenia „przekazywanie kompetencji organów władzy państwowej”, to w warunkach dynamicznych zmian instytucjonalnych w UE będzie on nadal wywoływał liczne spory interpretacyjne.

Ponadto w tym rozdziale przedstawiono treść projektów zmian konstytucji w zakresie spraw europejskich i dokonano analizy ich potencjalnego wpływu na funkcjonowanie państwa polskiego w strukturach UE.

Rozdział piąty przedstawia wymogi prawne zmian w polskim systemie prawnym, wynikające z aktualnych postanowień Traktatów o Unii Europejskiej i Ustanawiającego Wspólnotę Europejską. Przeprowadziłam tu szczegółową analizę procesu ratyfikacji Traktatu z Lizbony z punktu widzenia wymogów polskiej konstytucji. Ostatni rozdział pracy poświęcony również został wpływowi członkostwa Polski w Unii Europejskiej na funkcjonowanie naczelných organów państwa. W tej części pracy przedmiotem ustaleń jest

wpływ członkostwa w UE na system rządów oraz charakterystyka relacji pomiędzy organami państwa. Przystąpienie Polski do Unii Europejskiej wiąże się z przekazaniem kompetencji prawodawczych Sejmowi i Senatowi, w tym przede wszystkim ustawodawczym, na rzecz tej organizacji. Zadania i kompetencje Sejmu i Senatu w sprawach związanych z członkostwem w UE obecnie reguluje szczegółowo ustawa o współpracy Rady Ministrów z Sejmem i Senatem w sprawach związanych z członkostwem Rzeczypospolitej Polskiej w Unii Europejskiej oraz regulaminy Sejmu i Senatu. Uchwalenie tych dokumentów było konieczne ze względu na ratyfikację przez Polskę Traktatu z Lizbony w celu skoordynowania pracy parlamentu i rządu w sprawach unijnych.

Partycypacja parlamentów narodowych w procesie stanowienia prawa unijnego ma na celu wzmocnienie demokratycznego mandatu organów Unii Europejskiej. Włączenie parlamentów narodowych w procedurę stanowienia oraz monitorowania prawa Unii Europejskiej należy ocenić pozytywnie, ze względu na fakt, iż akty prawa Unii Europejskiej niejednokrotnie wpływają bezpośrednio na prawa jednostki, a następnie muszą być wdrażane w drodze krajowych aktów ustawowych w poszczególnych państwach.

Regulacje te nie odzwierciedlają jednak wszystkich zmian wynikających z Traktatu Lizbońskiego. W szczególności Senat, który ma mniejsze w porównaniu z Sejmem kompetencje w zakresie wykonywania funkcji ustawodawczej, i który w ustawie zasadniczej nie ma przyznanych funkcji kontrolnych nad Radą Ministrów, otrzymał na mocy wspomnianego traktatu nowe istotne zadania dotyczące sfery europejskiej, umacniające jego dotychczasową pozycję ustrojową. Uchwalenie ustawy kooperacyjnej w 2010 r. oraz projektowane zmiany Konstytucji RP wpisują się w nurt wzmacniający parlament z zachowaniem obowiązujących przepisów konstytucyjnych.

Ważnym etapem analizy była również kwestia współpracy Rady Ministrów z Sejmem i Senatem w procesie implementacji prawa UE, jako przejaw nowego rodzaju relacji między władzą wykonawczą a władzą ustawodawczą, będącą konsekwencją członkostwa Rzeczypospolitej Polskiej w Unii Europejskiej.

Wprowadzony ustawą kooperacyjną model współpracy pomiędzy Sejmem i Senatem a Radą Ministrów w sprawach europejskich ustalił szczegółowe zasady wpływania organów władzy ustawodawczej na polską politykę w sprawach unijnych. Dlatego też trudno jest uznać jako przejaw realizacji klasycznej funkcji ustawodawczej parlamentu procedurę implementacji prawa unijnego do krajowego porządku prawnego.

Innym nie odzwierciedlonym problemem konstytucyjnym jest obowiązek notyfikacji. Prawo Unii Europejskiej nakłada na państwa członkowskie obowiązek informowania o przygotowywanych zmianach prawa krajowego. Część regulacji dotyczących notyfikowania właściwym organom Unii Europejskiej projektów aktów prawnych wymaga wstrzymania prac legislacyjnych na poziomie krajowym, w tym prac parlamentarnych, do czasu pozytywnej decyzji właściwych organów Unii Europejskiej.

W prawie polskim brak jest kompleksowej regulacji dotyczącej wykonywania określonych w prawie UE procedur notyfikacyjnych. W szczególności brak kompleksowej regulacji dotyczącej trybu notyfikacji poselskich projektów ustaw.

W pracy przeanalizowano wpływ członkostwa w Unii Europejskiej na funkcjonowanie władzy wykonawczej.

Przystąpienie do Unii Europejskiej wywarło głęboki wpływ na całokształt prawa obowiązującego w Polsce, dlatego kolejnym problemem badawczym podjętym w mojej pracy jest wpływ członkostwa w Unii Europejskiej na funkcjonowanie władzy sądowniczej w Polsce. Przede wszystkim staram się odpowiedzieć na pytanie, jaką rolę pełni sądownictwo konstytucyjne?

W praktyce stosowania prawa UE to sądy, a nie TK, są właściwe do rozstrzygania kolizji między prawem unijnym a prawem krajowym. Zasadniczo w takim przypadku sąd ma obowiązek rozstrzygnąć sprawę na podstawie przepisu prawa unijnego. Jest to konsekwencją zasady bezpośredniej skuteczności prawa UE oraz zasady jego pierwszeństwa przed prawem krajowym.

Wpływ Traktat z Lizbony na władzę sądowniczą przejawia się tym, że Trybunał Sprawiedliwości stoi na stanowisku bezwzględnej zasady pierwszeństwa prawa unijnego, która warunkuje osiągnięcie celów traktatowych. Natomiast TK podkreśla, że najwyższym źródłem prawa jest konstytucja, która stanowi wyraz woli suwerena a także jest źródłem kompetencji w tym także kompetencji UE.

Podstawową metodą badawczą zastosowaną w pracy jest prawno-dogmatyczna analiza aktów prawnych wzbogacona w wybranych elementach o analizę orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego oraz dostępnej literatury przedmiotu. Metodami pomocniczymi, którymi się posługuję to metoda historyczna oraz prawno-porównawcza.

Bazę źródłową niniejszej pracy stanowi: ustawodawstwo polskie, traktaty, rozporządzenia oraz dyrektywy UE.

Jako teksty źródłowe do prowadzonych rozważań posłużyły również orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego dotyczące spraw europejskich oraz orzecznictwo Naczelnego Sądu Administracyjnego.

W końcowej części pracy wskazana została konieczność i zakres przyszłych zmian w Konstytucji RP związanych z integracją europejską. W tej części opracowania podejmuję także kwestię potrzeby zamieszczenia osobnego rozdziału w ustawie zasadniczej poświęconego tym sprawom.

Utworzenie zupełnie nowego rozdziału poświęconego sprawom europejskim niesie pokusę uchwalenia przepisów zupełnie nieprzydatnych z punktu widzenia naszego członkostwa w UE, lub tworzenie przepisów konstytucyjnych „na zapas”.

Przyjęcie koncepcji „ustawy konstytucyjnej” pozwoliłoby na częstsze zmiany jej regulacji bez obawy o spójność regulacji pozostałych przepisów Konstytucji. Zapewniłoby to też właściwą realizację zasady nadrzędności konstytucji określonej w art. 8 ustawy zasadniczej.

