

MAREK DOBROWOLSKI

**ZASADA SUWERENNOŚCI NARODU W WARUNKACH INTEGRACJI POLSKI
Z UNIĄ EUROPEJSKĄ**

WYDAWNICTWO KUL, LUBLIN 2014, ss. 335

Problematyka wpływu integracji europejskiej na konstrukcję konstytucyjnej zasady suwerenności narodu nie była dotąd przedmiotem całościowej analizy doktryny. *Prima facie* zdaniem recenzenta rozprawa pióra Marka Dobrowolskiego wypełni lukę w polskiej doktrynie prawniczej.

Recenzowana monografia składa się ze wstępu, trzech rozdziałów, podsumowania i bibliografii, w skład której wchodzi: akty normatywne, orzecznictwo, inne materiały, a także literatura (należy zauważyć, iż bardzo obszerna i dobrze dobrana). Konstrukcja pracy jest czytelna, konsekwentnie podporządkowana realizacji celów sformułowanych we wstępie. Fundamentalny przedmiot i cel książki wyłania się z pierwszego akapitu wstępu. Autor ujął go następującymi słowami: „Przedmiotem książki jest zasada suwerenności narodu w polskim prawie konstytucyjnym, w szczególności analiza zmian, jakie zaszły w sposobie jej postrzegania pod wpływem włączenia się Rzeczypospolitej Polskiej w proces integracji europejskiej. Celem prowadzonych badań jest więc dokonanie ustaleń dotyczących wpływu integracji Polski ze strukturami europejskimi na sposób rozumienia przedmiotowej zasady, jej normatywną treść, a w końcu także na jej znaczenie dla poakcesyjnego ustroju Polski” (s. 7).

Dla lepszego uzmysłowienia istoty zasady suwerenności narodu Autor rozprawy rozpoczyna rozdział I od przybliżenia idei ludu jako podmiotu władzy najwyższej, sięgając do czasów najwcześniejszego wcielenia tejże idei w życie, czyli od czasów starożytności, kiedy to: „Lud był ważnym elementem systemu politycznego, zarówno demokratycznych Aten (VI-IV w. p.n.e.), jak i republikańskiego Rzymu (III-I w. p.n.e.). W obu tych państwach ucieleśnienie jego władzy nastąpiło w Zgromadzeniach Ludowych” (s. 13). Autor pisze, że we współczesnych pracach o demokracji ateńskiej i republikańskim Rzymie można spotkać stwierdzenie, zgodnie

z którym lud działający poprzez Zgromadzenie Ludowe był podmiotem suwerennym. Twórca podaje w przypisach zarówno bibliografię, z której korzystał, jak i – w niektórych przypadkach – odnośne cytaty. Dobór literatury jest bardzo trafny i należy ocenić go wysoko. Autor kolejno omawia zjawisko „władzy ludu” w średniowieczu, a konkretnie w średniowiecznej praktyce ustrojowej papieństwa i cesarstwa. Według M. Dobrowolskiego, daje się wówczas zauważyć pewną rolę ludu rzymskiego w swoisty sposób legitymującego władzę papieża i cesarza. Chodzi w tym wypadku o wpływ tej warstwy społecznej na wybór cesarza Augusta. Miało to zjawisko zresztą szerszy zasięg historyczny, o czym Autor informuje. Wpływy „władzy ludu” dały znać o sobie w późnośredniowiecznych miastach północnych Włoch. W dalszej części rozdziału Twórca analizuje wpływ arystotelesowskiej koncepcji państwa na ideę władzy ludu, po czym przychodzi do omówienia XVI-wiecznej koncepcji władzy suwerennej, by kolejno zająć się suwerennością ludu u monarchomachów, koncepcją suwerenności władzy państwowej Bodina, rewolucjami XVII i XVIII wieku jako etapem formowania się idei suwerenności ludu oraz problemem suwerenności ludu w koncepcji Jana Jakuba Rousseau. W podrozdziale 2. tegoż rozdziału M. Dobrowolski zajmuje się kształtowaniem klasycznej koncepcji suwerenności narodu. Najpierw bada źródła klasycznej koncepcji suwerenności narodu, stwierdzając między innymi, że: „Tradycyjna doktryna suwerennego monarchy czerpiąca swe źródło od J. Bodina była nie do pogodzenia z zasadą suwerenności narodu. Nawet jeśli król nadawał konstytucję, to nadal pozostawał suwerennem” (s. 37). Z kolei zarówno John Locke, J. J. Rousseau, którzy przypisywali suwerenność ludowi, nie kwestionowali monarchii. Wiek XIX piszący recenzowaną książkę postrzega jako okres dochodzenia narodu do klasycznej zasady suwerenności. Ważną rolę pod tym względem odegrał parlament. Autor przedstawia procesy, które doprowadziły do usytuowania parlamentu w systemie ustrojowym w miejscu zajmowanym wcześniej przez monarchę, rzecz jasna na terenie Francji. Dla zrozumienia całości zagadnienia ważna wydaje się ta część rozdziału, w której M. Dobrowolski przedstawia problem suwerenności narodu w polskich rozwiązaniach ustrojowych. Zagadnienie to rozpoczyna się omówieniem polskich tradycji władzy sprawowanej przez naród polityczny. Autor daje rys historyczny tej tradycji poczynszy od wspomnienia I RP, kiedy to rozpoczął się proces kształtowania podstaw nowoczesnej koncepcji suwerenności i ewolucji modelu zbiorowego podmiotu władzy politycznej, po wiek XVIII, gdy „konstytucja odwoływała się do idei zwierzchnictwa narodu (ludu), na miarę XVIII-wiecznego jej rozumienia, a więc z zasadą wyborów cenzuso-

wych i pośrednich (...)" (s. 56). W kolejnej części rozdziału Twórca zajmuje się kwestią recepcji i odrzucenia normatywnej koncepcji suwerenności narodu w okresie II RP. Interesujący jest także podrozdział zatytułowany *Podmiot władzy w państwie komunistycznym (1945-1989)*. Autor rozpoczyna go uwagą o ideologicznym, a nie normatywnym charakterze istniejących w tamtym czasie formuł prawnych. Dodaje, że celem ich było „zakrycie” totalitarnego charakteru państwa. Jest to cenna uwaga (i konieczna). Również konkluzja, gdy M. Dobrowolski pisze: „Analiza poszczególnych rozwiązań bez uwzględnienia ówczesnego kontekstu społeczno-politycznego i zależnego od ZSRR charakteru państwa nie może więc prowadzić do zadowolających rezultatów” (s. 62-63). Jest potrzebna, gdyż uzmysławia czytelnikowi, że np. stwierdzenie zawarte w tzw. małej konstytucji dotyczące Sejmu Ustawodawczego jako „organu zwierzchniej władzy Narodu Polskiego”, należy traktować z rezerwą. Tak samo z rezerwą trzeba odnieść się do Konstytucji PRL z 1952 roku.

W podrozdziale 3. rozdziału I piszący recenzowaną monografię analizuje pojęcia „naród” i „suwerenność” unormowane w Konstytucji z 1997 roku. Analizę tę przeprowadza w oparciu o polską doktrynę prawa, a także porównując użycie tych pojęć w konstytucjach innych europejskich krajów. Okazuje się że ich zakres znaczeniowy w polskiej Konstytucji jest inny niż zakres znaczeniowy tych pojęć w innych rozpatrywanych europejskich ustawach zasadniczych. Należy podkreślić, iż, zdaniem recenzenta, powyższe rozważania są bardzo ciekawe i stanowią przyczynek do dalszych badań naukowych.

W dalszej części podrozdziału 3 rozdziału I Autor rozważa znaczenie pojęcia „suwerenność”. Analizę tę przeprowadza na płaszczyźnie historycznej, by przejść do pojmowania tego pojęcia współcześnie. Interesujące jest stwierdzenie M. Dobrowolskiego, że obecnie pierwszoplanową rolę w procesie wypracowania decyzji suwerena odgrywają partie polityczne, które przygotowują i przedstawiają wyborcom – mniej lub bardziej alternatywne i szczegółowe propozycje programowe dotyczące najważniejszych problemów i zadań stojących przed państwem i społeczeństwem. Autor wskazuje, że: „pozwała to narodowi (wyborcom) dokonać wyboru określonej partii i jej założeń programowych, a tym samym określić kierunki decyzji politycznych na najbliższy okres (przynajmniej jednej kadencji parlamentu)” (s. 84). Twórca uważa, że główne kierunki krystalizowania się woli narodu kształtują się w szeroko rozumianej debacie publicznej. Recenzent w pełni popiera powyższy pogląd, zauważając, iż obecnie coraz mniej w życiu publicznym jest debaty publicznej. Zastąpiła ją socjotechnika wyborcza. Za Bogusławem Banaszakiem, którego wypowiedź

Autor cytuje, czytamy, że „Wolność słowa, badań naukowych, nauczania, informacji pozwala uzyskać wiedzę dotyczącą uwarunkowań i możliwych następstw podejmowanych decyzji (stwarza również możliwość kontrolowania jej wykonania)” (s. 87-88).

We współczesnym życiu społeczno-politycznym Polaków w naszym kraju można wyraźnie wyróżnić, według M. Dobrowolskiego, wymiar materialny, kiedy to decyzje narodu wyłaniają się ze złożonego procesu społeczno-politycznego, a udział obywateli zależy od ich stopnia aktywności, wiedzy i zaradności, a także wymiar formalny, w którym każdy obywatel (wyborca) ma równy wpływ na decyzje podejmowane w imieniu narodu.

Wnioski płynące z powyższego Autor zawiera w słowach: „(...) suwerenna władza narodu w ujęciu klasycznym wyraża się przede wszystkim poprzez ustrojową pozycję parlamentu oraz nadrzędności konstytucji w systemie prawa” (s. 101).

Rozdział II noszący tytuł: *Zasada suwerenności narodu w trakcie ratyfikacji traktatów integracyjnych* Autor rozpoczyna ogólną charakterystyką konstytucyjnej klauzuli integracyjnej. Najpierw uzasadnia konieczność wprowadzenia jej do Konstytucji. Wspomina o zastosowaniu wspomnianej klauzuli przy wielokrotnym przekazywaniu organizacjom międzynarodowym (w tym także innym niż Unia Europejska) kompetencji organów władzy państwowej. Przedstawia także dwa aspekty klauzuli integracyjnej: materialny i proceduralny. Zdaniem recenzenta są to bardzo interesujące przemyślenia, które wzbogacają doktrynę.

W dalszej części rozdziału Autor pisze między innymi o zakresie stosowania klauzuli integracyjnej. W oparciu o konkretne ustalenia podaje warunki, które muszą być spełnione, by w konkretnych przypadkach klauzula integracyjna mogłaby być zastosowana.

Podrozdział 3. rozdziału II dotyczy kontroli konstytucyjności traktatów integracyjnych. Autor przypomina, że Trybunał Konstytucyjny został przez ustawodawcę wyposażony w „generalną kompetencję do orzekania w sprawach zgodności ustaw i umów międzynarodowych z Konstytucją” (s. 168). Stanowi o tym przepis art. 188 ust. 1 Konstytucji. M. Dobrowolski dodaje, że Trybunał Konstytucyjny jest organem właściwym do badania konstytucyjności integracyjnych umów międzynarodowych. Notabene umowy te wywierają znaczący wpływ na ustrój i funkcjonowanie państwa. Dlatego ich kontrola sprawowana przez Trybunał Konstytucyjny stanowi swoistą gwarancję konstytucyjności zmian ustrojowych wywołanych przez procesy integracyjne.

W kolejnym podrozdziale Autor pisze o ustrojowym znaczeniu kontroli konstytucyjności Traktatu akcesyjnego. Dowiadujemy się, że szczególnie charakter tego traktatu wynikał nie tylko z faktu, że stanowi on podstawę prawną przystąpienia Rzeczypospolitej do struktur Unii Europejskiej, ale także z zakresu i jakości przyjmowanych w nim zobowiązań. Na podstawie właśnie Traktatu akcesyjnego Polska przyjęła na siebie obowiązek wdrożenia całego wspólnego dorobku Unii Europejskiej.

Następnie M. Dobrowolski wyjaśnia, jak doszło do reinterpretacji znaczenia pojęcia „nadrzędności Konstytucji”. W poakcesyjnym porządku prawnym Konstytucja może ulec zmianie z powodu wystąpienia konfliktu jej postanowień z prawem unijnym. Za Janem Galsterem Autor pisze, że „prymat ustawodawcy konstytucyjnego polega już tylko na swobodnym wyborze jednej z trzech reguł kolizyjnych przywracających nadrzędność Konstytucji w tym nowym poakcesyjnym rozumieniu” (s. 177).

W dalszej części rozdziału M. Dobrowolski wyjaśnia, że wyrok Trybunału Konstytucyjnego w sprawie Traktatu akcesyjnego miał też istotne znaczenie dla sposobu rozumienia zasady pronijnej (przyjaznej) wykładni prawa krajowego¹. W istocie wyrok ten stanowi swoiste zwięźczenie linii orzeczniczej Trybunału Konstytucyjnego zapoczątkowanej w okresie przedakcesyjnym.

Zarysowując proces, który doprowadził do sytuacji, w której w przestrzeni prawnej Unii Europejskiej pojawiła się kategoria normatywna egzystująca na dwa sposoby: traktatowy oraz konstytucyjny, Autor recenzowanej książki bada dalsze konsekwencje, wynikające z takiego stanu. Ostrzega, iż: „Chodzi o to, aby w drodze zawierania kolejnych traktatów (w tym tzw. hybrydowych) nie dochodziło do faktycznej likwidacji poszczególnych konstytucyjnych organów państwa (bowiem organ władzy publicznej nie może istnieć bez własnej kompetencji) poprzez pozostawienie im tylko nielicznych kompetencji” (s. 191), gdyż to mogłoby uniemożliwić funkcjonowanie Polski jako państwa suwerennego i demokratycznego.

Autor uważa, że: „Dyscyplina nauki, w ramach której powstaje niniejsza rozprawa, z właściwą jej metodologią badawczą, ma jednak ograniczone możliwości do prowadzenia ustaleń (prognoz), na ile prawdopodobna jest ewolucja Unii Europejskiej w kierunku uzyskania statusu państwa (federacyjnego), większe możliwości stoją w tym względzie przed innymi

¹ Zob. wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 11 maja 2005 r., sygn. akt K/18/04, OTK ZU 2005, nr 4A, poz. 49.

dziedzinami nauk społecznych (teorii państwa i prawa, politologii, filozofii polityki)" (s. 192).

W dalszej części tego rozdziału M. Dobrowolski przedstawia różnice i podobieństwa między tworem państwowym a Unią Europejską. Wskazuje na nurt myślenia o Unii Europejskiej jako państwie federalnym, naturalnie nie w obecnym kształcie, ale w przyszłości. Autor podkreślił, że Unia Europejska nie jest federacją, ale wykorzystuje rozwiązania wypracowane w ramach (i na potrzeby) państwa federalnego. Z charakterystyki Unii Europejskiej wysnuwa wnioski, iż jest ona organizacją międzynarodową mocno zbliżoną w swoim charakterze do instytucji państwa.

W podrozdziale 4 rozdziału II zatytułowanym *Znaczenie decyzji integracyjnych dla zasady suwerenności*, M. Dobrowolski stwierdza, iż „Kierunek europejski wyznaczony przez ustanowienie konstytucyjnej klauzuli integracyjnej został jednoznacznie potwierdzony w tzw. referendum akcesyjnym, a następnie przez parlament wyrażający zgodę na ratyfikację Traktatu Lizbońskiego” (s. 199). Autor wyjaśnia, że decyzje o przekazaniu kompetencji organów władzy państwowej na rzecz Unii Europejskiej zostały podjęte w sposób suwerenny, gdyż odbyły się wcześniej dwa referenda (przeprowadzone w kilkuletnim odstępie czasu). Następnie Autor przedstawia, dlaczego moment akcesji Polski do Unii Europejskiej należy traktować jako wyjątek od klasycznej zasady suwerenności narodu.

Rozdział III, noszący tytuł *Zasada suwerenności narodu w warunkach członkostwa Rzeczypospolitej Polskiej w Unii Europejskiej*, Autor rozpoczyna od poruszenia kwestii legitymizacji Unii Europejskiej wobec problemu suwerenności narodu. Zauważa, że: „Brak dostatecznej legitymacji demokratycznej organów Unii Europejskiej (w stosunku do zakresu ich kompetencji), a więc deficyt demokracji, może być postrzegany z dwóch punktów widzenia. Zgodnie z podejściem instytucjonalnym niedostateczność legitymacji Unii Europejskiej wynika z określonego („mało demokratycznego”) ukształtowania ustroju Unii Europejskiej” (s. 218.). Natomiast jeśli potraktujemy to zagadnienie z szerszej perspektywy, to ostatecznie deficyt demokracji jest konsekwencją braku europejskiego ludu *demos* oraz niewykształcenia się dostatecznie silnej tożsamości europejskiej.

W podsumowaniu rozważań dotyczących legitymizacji Unii Europejskiej M. Dobrowolski pisze, że legitymizacja Unii Europejskiej poprzez poszczególnych członków Rady wyraża się w: a. demokratycznym mandacie udzielanym im na szczeblu państwowym, b. specyficznym powiązaniu wagi głosu każdego z nich z populacją ich społeczności państwowej, c. ustaleniu szczególnych gwarancji dla każdorazowych mniejszości w Radzie.

Autor dochodzi do wniosku, że niewątpliwie typ demokracji funkcjonujący na poziomie europejskim jest odmienny od tego typu demokracji, która funkcjonuje w państwach narodowych. Nie jest to właściwie jego samodzielny wniosek, bo to stwierdzenie odsyła nas do przypisu, co świadczy o tym, że M. Dobrowolski skorzystał z myśli innych autorów (s. 237).

Rozpatrując zagadnienie, na ile obywatele Unii Europejskiej są ludem, czyli w sensie tradycyjnym mieszczą się w pojęciu *demos*, M. Dobrowolski dochodzi do wniosku, że jak na razie nie spełniają oni tych kryteriów. Jednak: „Niewątpliwie obywatelstwo Unii Europejskiej oraz rozwiązania bazujące na tej instytucji mogą rodzić konsekwencje w sferze *demos*, w każdym razie nie można wykluczyć takiego kierunku ewolucji unijnych rozwiązań, w rozmiarze, który trudno w tym momencie przewidzieć” (s. 238) – pisze Autor. W dalszym ciągu swojego wywodu daje różne przykłady integracji „narodu europejskiego”.

W podrozdziale 2.1 rozdziału III M. Dobrowolski analizuje rolę parlamentu polskiego przez przystąpieniem naszego kraju do Unii Europejskiej i po akcesji. Przed – parlament panował praktycznie nad całokształtem prawa powszechnie obowiązującego w Polsce, kontrolując zasadniczą i najistotniejszą część przyjmowanych przez Polskę umów międzynarodowych. Po akcesji naszego kraju do Unii Europejskiej przekazane zostały na rzecz Unii Europejskiej kompetencje ustawodawcze parlamentu. Autor wyjaśnia, jak to się stało, że następuje „degradacja” parlamentu krajowego do roli adresata określonego nakazu. W konsekwencji tego parlament utracił funkcje polityczne w zakresie dyrektywnego prawodawstwa.

Interesujący jest podrozdział 2.3 omawianego rozdziału zatytułowany *Konstytucja RP w warunkach integracji europejskiej*. Autor wskazuje, że „W porządku poakcesyjnym władza suwerena wyraża się już jednak nie tylko przez Konstytucję, ile przez uprawnienie do wyboru jednej z trzech reguł kolizyjnych, wśród których obrona integralności Konstytucji jest tylko jednym i to stosunkowo najłatwiejszym do realizacji sposobem rozwiązania powyższego konfliktu norm (pozostałe to zmiana prawa Unii Europejskiej i wystąpienie ze struktur Unii Europejskiej)” (s. 282).

Autor zaznacza, że w przypadku ewentualnego orzeczenia o niezgodności z Konstytucją norm unijnego prawa pochodnego Trybunał Konstytucyjny wskazuje, że należałoby wówczas podjąć działania mające na celu usunięcie takiej niezgodności. M. Dobrowolski podkreśla, że należy pominąć rozwiązanie konfliktu norm konstytucyjnych i unijnych, które następuje poprzez decyzję o wystąpieniu Polski z Unii Europejskiej.

Piszący recenzowaną monografię pragnie zwrócić uwagę, iż ewentualne stwierdzenie przez Trybunał Konstytucyjny niezgodności z Konstytu-

cją prawa pochodnego (lub implementującego to prawo) na skutek wniesienia skargi konstytucyjnej otwiera drogę do wznowienia postępowania.

W podrozdziale kolejnym rozdziału III M. Dobrowolski rozważa znaczenie zasady suwerenności narodu polskiego po przystąpieniu Rzeczypospolitej Polskiej do struktur Unii Europejskiej. Autor podkreśla, że Unia Europejska nie jest państwem, więc *demos* suweren nie musi posiadać tych samych cech, które by musiał posiadać, gdyby był w państwie. Niemniej jednak – konkluduje Autor – już istniejące rozwiązania i powstałe przez nie procesy społeczno- polityczne wymagają, by z uwagą analizować każdą nową propozycję pod kątem jej oddziaływania na kategorię *demos*, czyli przyczyniania się do powstania europejskiego suwerena.

Autor uważa, że „kluczowe znaczenie dla procesu krystalizowania się europejskiego *demos* będą jednak posiadać zmiany w sposobie legitymizowania Parlamentu Europejskiego, a uściślając – w szeroko rozumianej problematyce przedstawicielstwa realizowanego za pośrednictwem tego organu” (s. 288). Przewiduje przy tworzeniu jednolitej procedury wyborczej wystąpienie trudności natury prawnej. Przyczynę tego tłumaczy następująco: „Każda bowiem instytucja jednolitej ordynacji wyborczej musi spełniać obostrzenia wynikające z konstytucyjnej zasady suwerenności narodu” (s. 289).

W podsumowaniu rozprawy Autor przede wszystkim określa, że: „Pytanie, jakie przyświecało pracom nad niniejszą rozprawą, sprowadzało się w istocie rzeczy do ustalenia, czy i na ile ów fundament współczesnego konstytucjonalizmu, jakim jest zasada suwerenności narodu, może nadal stanowić ważny punkt odniesienia dla kształtowania procesów integracyjnych przez państwo członkowskie, jakim jest Polska” (s. 301). Należy zauważyć, iż kończące książkę podsumowanie jest prawidłowo usystematyzowane w oparciu o najważniejsze problemy „płynące” z kart rozprawy.

Recenzowana rozprawa M. Dobrowolskiego *Zasada suwerenności narodu w warunkach integracji Polski z Unią Europejską* stanowi dogłębną analizę funkcjonowania zasady suwerenności narodu najpierw w postaci klasycznej, po czym – w warunkach pełnego członkostwa Rzeczypospolitej Polskiej w Unii Europejskiej. Zainteresowani tymi problemami mają okazję po raz pierwszy zetknąć się z tego typu pozycją wydawniczą. Na przejrzysty obraz książki wpływ ma zarówno bibliografia zawierająca akty normatywne, na których Autor opiera swoje rozważania, i inne materiały (druki sejmowe, druki senackie); jak również bogatą literaturę, podaną w porządku alfabetycznym.

Recenzowana publikacja została napisana poprawnym, komunikatywnym językiem i wydana z dużą starannością. Znajdują się w niej jedynie nieliczne błędy interpunkcyjne i gramatyczne, np. w tytule podrozdziału 1.2 rozdziału II: jest „proceduralny aspekty klauzuli integracyjne” – powinno być „proceduralne aspekty klauzuli integracyjnej” (s. 109) lub na s. 103 – błąd literowy: jest „przyszłości Polski” – powinno być „przyszłość Polski”, na s. 123 błąd literowy: jest „abstrakcyjnych”, a powinno być „abstrakcyjny”, a także na s. 200 – błąd literowy: jest „ogranym” – powinno być „organy”. Oczywiście błędy te nie rzutują na wartość naukową recenzowanej pracy.

Podsumowując, należy podkreślić, iż recenzowana książka stanowi dzieło rzetelne, o interdyscyplinarnym charakterze i godne polecenia.

rec. *Tomasz Dąbrowski**

* Dr, Europejska Uczelnia Informatyczno-Ekonomiczna w Warszawie.

