

Suwerenność i legitymizacja władzy na poziomie krajowym w kontekście członkostwa Polski w Unii Europejskiej – wybrane problemy

I. Zagadnienia wprowadzające

Jednym z wielu zagadnień badawczych będących przedmiotem zainteresowań Profesora Artura Kozaka była kwestia poświęcona problematyce legitymizacji władzy nie tylko na poziomie krajowym, ale również wiążącym się z uzasadnieniem zgodnego funkcjonowania państwa w złożonej strukturze organizacji ponadnarodowej (międzynarodowej), jaką jest Unia Europejska (wcześniej Wspólnoty Europejskie). Artur Kozak podkreślał, że „nie ma zasadniczej różnicy pomiędzy instytucjami supranarodowymi i państwem narodowym. Zwolennicy tezy o deficycie demokracji w UE wskazują na dominację systemu parlamentarnego w państwach członkowskich, jako na element dający państwom ideową przewagę. Zupełnie niesłusznie. Instytucje parlamentarnej polityki dawno wyalienowały ze społecznego otoczenia i nie są już narzędziem formułowania woli powszechnej, lecz jedynie sposobem legitymacji władzy, ani lepszym, ani gorszym od sposobów legitymacji, po które sięgają instytucje europejskie”. Zauważał jednak, że „Sytuacja dojrzała do tego, by pójść w ślady historyków i przestać identyfikować prawo z ustawą, czyli z wyrazem politycznej woli legislatywy. Prawo to część narodowej tradycji, to normatywna kultura prawna tworzona mozolnie przez pokolenia profesjonalistów. Jeżeli na serio traktujemy tezę, że konstytucyjnym suwerenem jest Naród, to musimy przyznać, że kształtowana przez wieki instytucjonalna semantyka prawa znacznie bardziej zasługuje na miano wyrazu Jego woli, niż pisane często na kolanie produkty parlamentarnych gier, prowadzonych przez różne grupy nacisku. (...) *Rechtsgemeinschaft Europa* jest pełnoprawną formą istnienia

europiejskiego *demosu* obywatelskiego, więc jej rozbudowa nie jest równoznaczna z pogłębianiem deficytu demokracji w instytucjach europejskich”¹.

Jak widać, problematyka poruszona przez Profesora Artura Kozaka ma szczególnie istotne znaczenie z punktu widzenia fundamentalnych dla państwa pojęć i rozwiązań ustrojowych. Nie dotyczy bowiem tylko samej legitymizacji, ale wiąże się z zagadnieniami: suwerenności i sprawowania władzy suwerennej, uzasadnieniem funkcjonowania multicytrycznego systemu prawa, identyfikacji woli powszechnej z treścią prawa i wreszcie samą istotą demokracji.

Niewątpliwie problemy suwerenności i legitymizacji władzy są w dalszym ciągu jednym z trwałych elementów dyskusji, nad istotą i charakterem członkostwa państw w szczególnego rodzaju organizacji ponadnarodowej, jaką jest Unia Europejska.

Podejmując się próby kontynuowania badań prowadzonych przez Profesora Artura Kozaka, pragnę skoncentrować się na kilku wybranych kwestiach związanych z suwerennością państwową oraz skutkami przystąpienia Polski do Unii Europejskiej w zakresie realizacji uprawnień przez zbiorowo działających obywateli, czyli członków Narodu będącego podmiotem władzy zwierzchniej (art. 4 ust. 1 Konstytucji RP z 2 kwietnia 1997 r.²).

Warto zauważyć, że w przypadku Polski również mieliśmy i mamy do czynienia z pojawiającym się dylematem, czy doszło do ograniczenia (lub jak twierdzą niektórzy – utraty) suwerenności także w aspekcie braku należytej legitymizacji decyzji (rozstrzygnięć) podejmowanych na płaszczyźnie funkcjonowania organów unijnych. Dwukrotnie wypowiedział się na ten temat Trybunał Konstytucyjny, za każdym razem stwierdzając, iż postanowienia traktatowe nie są sprzeczne z Konstytucją RP, co było równoznaczne z odrzuceniem zarzutów o pozbawieniu RP suwerenności i braku odpowiedniego umocowania procesów decyzyjnych, przebiegających na płaszczyźnie funkcjonowania organów unijnych³.

Rozstrzygnięcia te nie eliminują jednak wątpliwości, które wiążą się z praktycznym ustaleniem pośredniej modyfikacji treści postanowień Konstytucji RP z 2 kwietnia 1997 r. w związku z przystąpieniem Polski do Unii Europejskiej.

¹ A. Kozak, *Deficyt demokracji a integracja europejska*, [w:] *Aksjologiczne i praktyczne aspekty integracji europejskiej*, red. E. Kozerska, T. Scheffler, Wrocław 2007, s. 98.

² Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 roku, Dz.U. nr 78, poz. 483 ze zm.

³ Wyroki Trybunału Konstytucyjnego: z 31 maja 2004 r., sygn. K 15/04, OTK ZU nr 5/A/2004, poz. 47, a także z 24 listopada 2010 r., sygn. akt K 32/09.

II. Istota i charakter legitymizacji krajowego aktu akcesyjnego do Unii Europejskiej (Wspólnot Europejskich)

Niewątpliwie podejmowanie decyzji w przedmiocie przystąpienia konkretnego państwa do specyficznej organizacji międzynarodowej (Wspólnot i Unii) w pewnym – bardzo odległym sensie – oznacza włączenie jego terytorium do tej organizacji⁴. Terytorium państwa przystępującego staje się bowiem składową częścią terytorium objętego zakresem działania takiej organizacji, co powoduje określone konsekwencje odnoszące się do modyfikacji tzw. granic zewnętrznych Unii, swobodnego przepływu osób i towarów między państwami członkowskimi, a także prowadzenia polityki dotyczącej spraw zagranicznych oraz bezpieczeństwa.

Państwo przystępujące do Unii Europejskiej w dalszym ciągu zachowuje jednak swą niezależność, odrębność oraz tożsamość konstytucyjną⁵, co oznacza, że nie dochodzi w żadnym razie do formalnej modyfikacji lub zaniku granic państwa, a więc utraty jednego z podstawowych atrybutów swej suwerenności i międzynarodowego statusu⁶. Akcesja do UE prowadzi jednak do transferu określonych kompetencji na organy wspólne dla wszystkich państw członkowskich. Konieczność dokonania takiego transferu – z punktu widzenia państwa przystępującego – musi wiązać się z podjęciem stosownej decyzji legitymizującej. Oczywiście „suwerenność jest atrybutem państwa, a nie organizacji międzynarodowych (...) jest z założenia niepodzielna, nie można jej ograniczyć albo przekazać w części”⁷, to jednak zachodzące procesy integracyjne wymuszają modyfikację klasycznego pojęcia suwerenności, co wiąże się z koniecznością poszukiwania takich podstaw legitymizujących, które określa się jako „najwyższe”

⁴ Mówiąc o terytorium, należy podkreślić pewne aspekty rozumienia tego „włączenia”. Wiąże się ze stworzeniem tzw. Europejskiego Obszaru Gospodarczego, zakładającego ujednoczenie zasad i standaryzację przepisów dotyczących wymiany i współpracy gospodarczej. Dotyczy więc granic celnych, obszaru Unii oraz obywatelstwa unijnego, zob. A. Nowak-Far, *Unia Gospodarcza i Pieniężna*, [w:] *Prawo Unii Europejskiej*, red. J. Barcz, Warszawa 2004, s. 156 i n.

⁵ Zob. szerzej: K. Wojtowicz, *Poszanowanie tożsamości konstytucyjnej państw członkowskich Unii Europejskiej*, Przegląd Sejmowy nr 4(99), 2010, s. 12 i n. ze szczególnym podkreśleniem poszanowania tożsamości narodowej państwa członkowskich.

⁶ Zob. na temat suwerenności, jej klasyfikacji na państwową, narodową i polityczną: J. Kranz, *Suverenność w dobie przemian*, [w:] *Suverenność i ponadnarodowość a integracja europejska*, red. J. Kranz, Warszawa 2006, s. 19 i n.; J. Barcz, *Suverenność w procesach integracyjnych*, [w:] *Suverenność i integracja europejska. Materiały pokonferencyjne*, red. W. Czaplinski, I. Lipowicz, T. Skoczny, M. Wyrzykowski, Warszawa 1999, s. 31 i n.

⁷ W. Czaplinski, *Prawo wspólnotowe a prawo wewnętrzne w praktyce sądów konstytucyjnych państw członkowskich (wybrane zagadnienia)*, *Kwartalnik Prawa Publicznego*, 2004, nr 2, s. 9.

lub „pierwotne”, czyli pochodzące bezpośrednio od zbiorowo działającego suwerena krajowego.

Na tej płaszczyźnie można wskazać dwa poziomy legitymizacji: krajowy oraz wykraczający poza obszar państwa – poziom ponadnarodowy, identyfikowany z legitymizacją funkcjonowania Unii Europejskiej (jej organów)⁸. Zarówno w jednym, jak i w drugim przypadku mamy bowiem do czynienia ze strukturą, której identyfikacja z władzą (ośrodkami władzy) i jej atrybutami nie może budzić wątpliwości.

Poszukiwanie władzy najbardziej demokratycznej i najpełniej legitymizującej wcześniejsze ustalenia, poczynione przez organy państwa w trakcie postępowania negocjacyjnego ustalającego warunki członkostwa, wynikało ze specyfiki przystąpienia, która już w momencie utworzenia Europejskiej Wspólnoty Węgla i Stali wiązała się z koniecznością swoistego rodzaju uszczuplenia suwerennych uprawnień władczych w celu „osiągnięcia wspólnego celu gospodarczego”⁹.

W największym stopniu wątpliwości budził właśnie skutek przystąpienia, w którego wyniku dochodziło do przeniesienia prawa do wykonywania kompetencji w zakresie tworzenia prawa, które to uprawnienia były i są uznawane za istotę suwerenności narodowej¹⁰. Niezależnie więc od modyfikacji¹¹ Bodinowskiej koncepcji suwerenności¹² nie zmieni się faktu, że zachodzący w rzeczywistości transfer nawet części praw do wykonywania kompetencji prawotwórczych poza suwerena (działającego bezpośrednio lub przez swoich przedstawicieli) był i jest nową jakością w praktyce funkcjonowania państwa narodowego, niezależnie od tego, do jakich założeń się odwołamy¹³.

⁸ Szeroko na temat tego zagadnienia: C. Mik, *Umocnienie legitymacji demokratycznej Unii Europejskiej*, [w:] *Traktat z Lizbony. Główne reformy ustrojowe Unii Europejskiej*, red. J. Barcz, Warszawa 2008, s. 100–110.

⁹ J. Boć, M. Lis, B. Mielnik, K. Wójtowicz, *Prawo europejskie, cz. 2, Geneza i zmiany jakościowe oraz Traktaty Założycielskie Unii Europejskiej i Wspólnoty Europejskiej*, Kolonia Limited 2002, s. 21.

¹⁰ Jak podkreśla J. Kranz: „Mówiąc o państwie, nie ma jednak również suwerenności bez prawa”, *Suwerenność w dobie przemian*, [w:] *Suwerenność i ponadnarodowość...*, s. 16.

¹¹ Na ich temat zob. J. Barcz, *Pojęcie suwerenności w świetle współzależności między sferą ponadnarodową i państwową*, [w:] *Suwerenność i ponadnarodowość...*, s. 73–79; A. Missir di Luisignano, *Członkostwo w Unii Europejskiej a suwerenność narodowa*, [w:] *Konstytucja dla rozszerzającej się Europy*, red. E. Popławska, Warszawa 2000, s. 35–44; W. Czapliński, *Członkostwo w Unii Europejskiej a suwerenność państwowa – zarys problemu*, [w:] *ibidem*, s. 119–140; J. Kranz, *Kilka uwag o suwerenności państw*, [w:] *ibidem*, s. 141–154.

¹² Na temat tej koncepcji zob. J. Bodin Andegaweńczyk, *Sześć ksiąg o Rzeczypospolitej*, Warszawa 1958, s. 88 i n.

¹³ Na temat koncepcji uzasadniających zob. C. Mik, *Powierzenie Unii Europejskiej...*, s. 81–105.

Państwa kandydujące, dostrzegając konieczność modyfikacji interpretacji znaczenia pojęć o historycznych konotacjach (tu: suwerenności¹⁴), szczególnie pod kątem uniknięcia podważenia postanowień konstytucji, będącej zawsze wyrazem woli suwerena¹⁵, poszukiwały w szerszym niż dotychczas stopniu odpowiedniej legitymizacji decyzji o ratyfikacji postanowień traktatowych. Najlepszym rozwiązaniem wydawało się, aby to sam bezpośrednio działający suweren wypowiedział się w sprawie przystąpienia własnego kraju do organizacji, jaką są Wspólnoty i Unia Europejska. Fakt ten dostrzegalny był już na początku lat 70., kiedy do instytucji referendum odwołano się w Irlandii i Danii, a potem w Wielkiej Brytanii. Pomimo że następne trzy państwa nie zdecydowały się na wykorzystanie tej instytucji¹⁶, to już przy okazji kolejnych akcesji jedynie w kilku przypadkach nie doszło do wykorzystania referendum¹⁷.

W Polsce referendum takie odbyło się w dniach 7–8 czerwca 2003 r. Jego pozytywny wynik stał się podstawą ratyfikacji umowy międzynarodowej zawartej między RP a Unią Europejską¹⁸.

Polski Trybunał Konstytucyjny, odnosząc się do kwestii legitymizacji krajowego aktu akcesyjnego, wskazał na istnienie pierwotnego referendalnego źródła legitymizacji obowiązujących rozwiązań konstytucyjnych (chodzi o referendum konstytucyjne z 1997 r.), stwierdzając, iż to „sam Naród przesądził, iż godzi się także z możliwością

¹⁴ Chodzi tu w szczególności o wskazanie elementów wspólnych i różnic w zakresie pojęć suwerenność narodowa i państwowa. Pierwsze odnosi się do narodu jako podmiotu władzy, metod sprawowania tej władzy, czyli sumy relacji, do jakich dochodzi między suwerenem krajowym a powołanymi przez niego organami. Podstawowym elementem tej koncepcji jest oparcie się na zasadzie samostanowienia. Suwerenność państwowa dotyczy natomiast „statusu międzynarodowoprawnego państwa oraz relacji między państwem a prawem międzynarodowym”, zob. J. Kranz, *Suwerenność...*, s. 21–54; zob. też uwagi K. Wójtowicza, *Konstytucja RP z 1997 r. a członkostwo Polski w Unii Europejskiej*, [w:] *Prawo Unii Europejskiej*, red. J. Barcz, Warszawa 2004, s. 499–503.

¹⁵ Zob. A. Bentkowska, *Wpływ zasad wspólnotowego porządku prawnego na suwerenność państwa polskiego*, [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z 1997 r. a członkostwo Polski w Unii Europejskiej*, Poznań 1999, s. 121 i n.; A. Wasilkowski, *Uczestnictwo w strukturach europejskich a suwerenność państwowa*, Państwo i Prawo 1998, nr 1, s. 23.

¹⁶ Wynikało to nie tylko z istniejących rozwiązań ustrojowych, ale z dość „kruchej” charakteru demokracji parlamentarnej, która dopiero rozpoczynała normalne funkcjonowanie po upadku dyktatur wojskowych, dość umiejętnie wykorzystujących hasła „woli narodu”.

¹⁷ Zob. szerzej: M. Jabłoński, *Polskie referendum akcesyjne*, Wrocław 2007, s. 53 i n.

¹⁸ Warto jednak podkreślić, że ratyfikacja nastąpiła dopiero 30 kwietnia 2004 r., Dz.U. nr 90, poz. 864. W tym samym dzienniku opublikowane wszystkie pozostałe umowy i protokoły.

związania Rzeczypospolitej prawem stanowionym przez organizację międzynarodową lub organ międzynarodowy, a zatem prawem innym niż traktatowe. Odbywa się to w granicach przewidzianych przez ratyfikowane umowy międzynarodowe. Co więcej, w referendum tym Naród wyraził nadto zgodę, że prawo to będzie obowiązywać bezpośrednio na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej, z pierwszeństwem przed ustawami w razie wystąpienia kolizji¹⁹.

Ponadto elementem uzasadniającym najwyższy stopień legitymizacji było podkreślenie znaczenia wagi referendalnego procesu wyrażania zgody na przystąpienie Polski do Unii Europejskiej, wiążącego się z przekazaniem organizacji międzynarodowej kompetencji organów władzy państwowej w niektórych sprawach²⁰. Z tego też powodu Trybunał stwierdził: „Zasadniczo zatem proces integracji europejskiej odpowiada zarówno standardom konstytucyjności, jak i wymaganiom związanym z demokratyczną legitymacją tego rodzaju działań”²¹.

Zgadając się z tezą orzeczenia Trybunału, warto jednak zastanowić się nad szerszym aspektem decyzji podjętych w 2003 r. i konsekwencjami, które wiążą się z realizacją uprawnień przez członków suwerena, a które prowadzą, moim zdaniem, do skutku dość enigmatycznie określonego w momencie wyrażania woli w głosowaniu referendalnym. Wyrażenie woli dotyczyło w praktyce bowiem wyrażenia woli w kwestii przystąpienia Polski do Unii Europejskiej bez jednoczesnego skonkretyzowania zakresu i charakteru przekazywanych kompetencji. Wprawdzie istota przekazania wynikała z treści Traktatów Akcesyjnych i dołączonych do nich dokumentów, ale co istotne dokumenty te nie były w sposób urzędowy podane do publicznej wiadomości. Z tego też powodu w momencie głosowania tzw. „koszt konstytucyjny”²² przystąpienia wydawał się być słabo rozpoznawalny i dlatego zasługuje na szersze zainteresowanie.

¹⁹ Pkt 4.4. uzasadnienia wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 11 maja 2005 r. Sygn. akt K 18/04 49/5/A/2005.

²⁰ „Stworzenie konstytucyjnych podstaw akcesji do Unii Europejskiej z zachowaniem własnej tożsamości konstytucyjnej i narodowej jako doniosła klauzula konstytucyjna, ale bez powiązania z treścią konkretnej umowy międzynarodowej w tej sprawie – zostało zaaprobowane przez Naród w referendum ogólnokrajowym przeprowadzonym 25 maja 1997 r., a następnie znalazło poparcie suwerena w referendum ogólnokrajowym, dotyczącym wyrażenia zgody na ratyfikację Traktatu Akcesyjnego, które odbyło się 7 i 8 czerwca 2003 r.” – z uzasadnienia wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 24 listopada 2010 r., Sygn. akt K 32/09.

²¹ *Ibidem*.

²² Na temat „kosztów” konstytucyjnych przekazania bardzo ciekawie pisze K. Wojtyczek, *Wpływ traktatu z Lizbony na ustrój Polski*, Przegląd Sejmowy nr 4(99), 2010, s. 24 i n.

Zgodnie z treścią art. 90 ust. 1 Konstytucji RP Rzeczpospolita Polska może na podstawie umowy międzynarodowej przekazać organizacji międzynarodowej lub organowi międzynarodowemu kompetencje organów władzy państwowej w niektórych sprawach. Treść tego postanowienia z punktu widzenia przystąpienia do Unii Europejskiej budziła wiele wątpliwości. Dotyczyły one nie tylko tego, że Unia nie była w momencie akcesji Polski klasyczną organizacją międzynarodową, ale również znaczenia treści pojęcia „przekazać kompetencje organów władzy państwowej”.

Trybunał Konstytucyjny, odnosząc się do charakteru Unii Europejskiej, stwierdził, że „Traktat akcesyjny z 16 kwietnia 2003 r. został zawarty między dotychczasowymi państwami członkowskimi Wspólnot i Unii Europejskiej a państwami kandydującymi, w tym – Rzeczpospolitą Polską”. W takim też ujęciu w całości odpowiada „cechom umowy międzynarodowej w rozumieniu art. 90 ust. 1 Konstytucji. Państwa członkowskie pozostają suwerennymi podmiotami – stronami traktatów założycielskich Wspólnot i Unii Europejskiej. One też samodzielnie i zgodnie ze swymi konstytucjami ratyfikują zawierane Traktaty i dysponują prawem ich wypowiedzenia w trybie i na warunkach regulowanych w Konwencji wiedeńskiej o prawie traktatów z 23 maja 1969 r. Żaden zaskarżony akt normatywny nie określa Unii Europejskiej mianem «organizacji ponadnarodowej»”²³.

Odwołał się więc do definicji negatywnej, wskazując granice zakresu przekazania i stwierdzając, że należy je rozumieć jako „zakaz przekazania ogółu kompetencji danego organu, przekazania kompetencji w całości spraw w danej dziedzinie, jak i jako zakaz przekazania kompetencji co do istoty spraw określających gestię danego organu władzy państwowej. Konieczne jest więc tak precyzyjne określenie dziedzin, jak i wskazanie zakresu kompetencji obejmowanych przekazaniem. Brak jest podstaw do założenia, zgodnie z którym dla dochowania tego wymogu wystarczyłoby zachowanie w kilku sprawach, choćby dla pozorów, kompetencji w gestii organów konstytucyjnych”²⁴.

Jednocześnie Trybunał Konstytucyjny stanowczo stwierdził, że „ani art. 90 ust. 1, ani też art. 91 ust. 3 nie mogą stanowić podstawy do przekazania organizacji międzynarodowej (czy też jej organowi) upoważnienia do stanowienia aktów prawnych lub podejmowania decyzji, które byłyby sprzeczne z Konstytucją Rzeczypospolitej Polskiej.

²³ Odwołał się przy tym do wcześniejszego orzeczenia (wyrok z 31 maja 2004 r., sygn. K 15/04, OTK ZU nr 5/A/2004, poz. 47), pkt 8.5. uzasadnienia.

²⁴ *Ibidem*, pkt 4.1., jak również w pkt 8 uzasadnienia.

W szczególności wskazane tu unormowania nie mogą posłużyć do przekazania kompetencji w zakresie, który powodowałby, iż Rzeczpospolita Polska nie może funkcjonować jako państwo suwerenne i demokratyczne²⁵.

Abstrahując od istoty uzasadnienia adresata przekazania kompetencji (Unia w tym czasie nie miała statusu organizacji międzynarodowej), trzeba zwrócić uwagę na jeden dość istotny fakt. Owo przekazanie miało dotyczyć „kompetencji organów władzy państwowej”. W praktyce wydaje się jednak, że zakres przekazania przekroczył ten wskazany w językowym brzmieniu art. 90 ust. 1 Konstytucji RP, obejmując również uprawnienia związane z realizacją swych kompetencji przez bezpośrednio działający podmiot władzy zwierzchniej, czyli Naród.

III. Specyfika procesów legitymizacji na płaszczyźnie funkcjonowania Unii Europejskiej i problem tzw. deficytu demokracji

Na czym polega różnica między podejmowaniem decyzji na płaszczyźnie krajowej i ponadnarodowej charakteryzującej funkcjonowanie Unii Europejskiej? O ile na płaszczyźnie krajowej wybrany sposób legitymizacji (akt wyborczy, głosowanie referendalne itd.) zawsze znajduje umocowanie w pierwotnym źródle władzy – suwerenie (Narodzie, Ludzie), o tyle w przypadku Unii – mimo trwających dyskusji – trudno mówić o istnieniu jednego narodu europejskiego, a co za tym idzie – klasycznej konstrukcji legitymizacji władztwa państwowego opartego na zasadzie demokracji uwzględniającej zagadnienie samodecydowania²⁶. Podmiotu takiego nie sposób bowiem stworzyć w drodze formalnej decyzji (przyjęcia konkretnego aktu). Jego istnienie wiązać się musi z powszechną świadomością funkcjonowania jednej wspólnoty (ideowej, kulturowej itd.) i to na tyle silnej, aby doszło do przełamania tradycji identyfikacji tożsamości narodowej z funkcjonowaniem (bądź dążeniem do powstania) konkretnego państwa, odrębnego od

²⁵ Dodał również: Konstytucja RP oraz prawo wspólnotowe oparte są na tym samym zespole wspólnych wartości wyznaczających naturę demokratycznego państwa prawnego oraz katalog i treść praw podstawowych. Zgodnie z art. 6 ust. 1 TUE: „Unia opiera się na zasadach wolności, demokracji, poszanowania praw człowieka i podstawowych wolności oraz państwa prawnego, które są wspólne dla państw członkowskich”. Konsekwencją wspólną dla wszystkich państw aksjologii systemów prawnych jest też to, że prawa zagwarantowane w europejskiej Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności oraz wynikające z tradycji konstytucyjnych wspólne dla państw członkowskich tworzą – zgodnie z art. 6 ust. 2 TUE – zasady ogólne prawa wspólnotowego – *ibidem*, pkt 8.3. uzasadnienia.

²⁶ R. Grzeszczak, *Zasada demokracji jako zasada ogólna prawa wspólnotowego*, [w:] *Zasady ogólne prawa wspólnotowego*, red. C. Mik, Toruń 2007, s. 165 i n.

sumy pozostałych. Takiego stanu rzeczy i ducha na poziomie funkcjonowania Unii Europejskiej w chwili obecnej nie ma i chyba przez dłuższy okres nie będzie.

Z tego też powodu o pełnym (pierwotnym) legitymizowaniu możemy mówić w przypadku wyrażenia zgody na przystąpienie konkretnego państwa do Unii Europejskiej. Owa wola wyrażona przez obywateli (osobiście działającego suwerena krajowego np. w drodze referendum²⁷) lub przez wyłonionych w demokratycznych wyborach przedstawicieli dotyczy nie tylko samego faktu przystąpienia, ale sumy wszystkich obowiązujących w danym momencie ustaleń i rozwiązań prawnych. W takim ujęciu zakres legitymizacji rozciągając się też musi na wszystkie późniejsze działania podejmowane na płaszczyźnie funkcjonowania organizacji, do której państwo i jego obywatele przystąpili z jednoczesną akceptacją skutków wykonywania kompetencji przez wszystkie organy takiej organizacji²⁸.

Ze swej istoty proces decyzyjny, a w zasadzie proces tworzenia prawa²⁹, a następnie sprawowania władzy przez organy i instytucje Unii jest – w zderzeniu z rozwiązaniami krajowymi – w dużym stopniu odmienny; dzielony lub wykonywany wspólnie przez organy UE³⁰, jak i w części oderwany od klasycznej publicznej debaty³¹. Można pokusić

²⁷ Referendum było i w dalszym ciągu jest instytucją, która w szerokim zakresie znalazła zastosowanie w procesie legitymizacji wyrażenia zgody na przystąpienie państwa do Wspólnot (Unii Europejskiej). Skutkiem wyrażenia woli właśnie w takiej procedurze umożliwiającej wszystkim uprawnionym osobisty udział w procesie decyzyjnym było stworzenie domniemania – w razie odpowiedzi pozytywnej – że państwo przystępujące, jak również jego obywatele stają się „poddanym”, w tym sensie, że poddają się wszystkim uznanym przez siebie zasadom funkcjonowania takiej organizacji, zob. szerzej: M. Jabłoński, *Polskie referendum...*, s. 47 i n.

²⁸ Oczywiście z wyjątkiem tych, które będą wiązały się ze zmianą postanowień traktatowych bądź będą z nimi sprzeczne.

²⁹ Jak wskazuje polski Trybunał Konstytucyjny, „prawo wspólnotowe nie jest przy tym prawem w pełni zewnętrznym w stosunku do państwa polskiego. W części stanowiącej prawo traktatowe powstaje bowiem przez akceptowanie traktatów zawartych przez wszystkie państwa członkowskie (w tym: Rzeczpospolitą Polską). W części zaś obejmującej wspólnotowe prawo stanowione (pochodne) kreowane jest przy udziale przedstawicieli rządów państw członkowskich (w tym: Polski) – w Radzie oraz przedstawicieli obywateli europejskich (w tym: obywateli polskich) – w Parlamencie Europejskim. Do ustawodawcy należy wyznaczenie – w konstytucyjnych granicach – zasad, stosownie do których rząd polski będzie kształtował swoje stanowisko w sprawach europejskich we współpracy z Sejmem i Senatem”, z uzasadnienia wyroku Trybunału Konstytucyjnego z 24 listopada 2010 r., sygn. akt K 32/09.

³⁰ O podziale kompetencji zob. P. Saganek, *Nowe reguły podziału kompetencji między UE a państwa członkowskie w świetle Traktatu z Lizbony*, Przegląd Sejmowy nr 4(99), 2010, s. 84 i n.

³¹ Podkreśla się odmienność tego procesu, zauważając jednocześnie, że istnieje obecnie odrębna kultura prawa europejskiego, jakościowo odmienna od europejskiej kultury prawnej, tak A. Kozak, *Niedoceniona wspólnota – prawnicy a integracja europejska*, [w:] *Z zagadnień teorii i filozofii prawa. Teoria prawa europejskiego*, red. J. Kaczor, Wrocław 2005, s. 165 i n.

się o stwierdzenie – uwzględniając kompetencje poszczególnych organów UE – że proces ten przybiera postać rządów technokratycznych, czyli rządów wąskiej grupy osób, które w zupełnie odmienny sposób niż dotychczas zostają umocowane do podejmowania rozstrzygnięć wiążących tak na poziomie samej organizacji, jak i dla wszystkich organów państw członkowskich oraz ogółu obywateli. W takim modelu można mówić jedynie o pośrednim umocowaniu przedstawicieli krajowych organów władzy wykonawczej uczestniczących w pracach organów unijnych³².

Problem ten stał się w pewnym momencie funkcjonowania Wspólnot Europejskich zagadnieniem bardzo dyskusyjnym. Identyfikowano go z tzw. deficytem demokracji³³. Również obecnie nie jest on błahy, bo w rzeczywistości organizacja, której funkcjonowanie opiera się na zasadzie demokracji, dość późno i bardzo powoli zdaje się wdrażać te instytucje, które identyfikujemy z klasycznymi instytucjami demokracji partycypacyjnej. Warto tu przypomnieć, że pierwsza Deklaracja w Sprawie Demokracji została przyjęta dopiero w 1978 r. w związku z pierwszymi wyborami do Parlamentu Europejskiego. Późniejsze działania organów wspólnotowych, jak również uzupełnienia treści Traktatów miały na celu poszukiwanie kolejnych rozwiązań i procedur, które służyłyby zbliżeniu rządzonych do rządzących, niwelując istniejące niedostatki demokratycznego procesu decyzyjnego³⁴.

Przyjmowane rozwiązania miały na celu przede wszystkim stworzenie jak najdalej rozwiniętych płaszczyzn udziału parlamentów krajowych w szeroko rozumianej procedurze stanowienia prawa. Modelowo można byłoby więc przyjąć, że każdą decyzję i postanowienie organów przedstawicielskich (tu: Parlamentu Europejskiego) utożsamia się z wolą ogółu³⁵, czyli wszystkich obywateli Unii Europejskiej (lub wszystkich obywateli

³² Por. też rozważania W. Wallace'a i J. Smith, *Democracy or Technocracy? European Integration and the Problem of Popular Consent*, West European Politics, 1995, vol. 15, nr 3, s. 137 i n.

³³ B. Crum, *Tailoring Representative Democracy to the European Union: Does the European Constitution Reduce Democratic Deficit?*, European Law Journal, vol. 11, nr 6, 2005, s. 461 i n. Na wielu płaszczyznach omawia ten problem A. Moravcsik, *In Defense of the Democratic Deficit, Reassessing the Legitimacy of the European Union*, Journal of Common Market Studies, vol. 40, s. 607 i n., dowodząc, że w praktyce zagadnienie to ma charakter wyolbrzymiony.

³⁴ Owe niedostatki mają być niwelowane w związku z wprowadzeniem kompetencji parlamentów krajowych do badania zasady pomocniczości, zob. szerzej: M. Słok-Wódkowska, *Zakres przedmiotowy kompetencji parlamentów narodowych do badania zasady pomocniczości w świetle Traktatu z Lizbony*, Przegląd Sejmowy nr 4(99), 2010, s. 141–152.

³⁵ Na tej płaszczyźnie powstaje też najwięcej konfliktów z tego prostego powodu, iż nie każde działanie organów państwa (w szczególności chodzi tu o władzę ustawodawczą) cieszy się aprobatą społeczną.

Narodów państw Unii Europejskiej). Klasyczna koncepcja przedstawicielstwa identyfikuje bowiem akt wyborczy z przeniesieniem władzy zbiorowego suwerena (narodu, ludu) na wyłonionych przedstawicieli, których działania i decyzje nie mogą być przez wyborców kwestionowane czy też weryfikowane w czasie pełnienia przez przedstawicieli przyznanego im w wyniku wyborów mandatu (fikcja prawna reprezentacji)³⁶. W związku jednak z tym, że narodu europejskiego w praktyce nie ma – uzasadnienia tego rodzaju przeniesienia w zasadzie nie da się obronić, szczególnie wtedy, gdy na poziomie rozwiązań prawnych potwierdza się, że eurodeputowani są przecież przedstawicielami Narodów państw Unii Europejskiej (a nie Narodu Unii Europejskiej) i nie są związani żadnymi instrukcjami, a także nie mogą być odwołani³⁷ – poszukiwanie płaszczyzn umożliwiających prowadzenie powolnego procesu kreowania pewnej wspólnoty obywatelskiej (unijnego społeczeństwa obywatelskiego) musi być stale kontynuowane.

Trzeba jednak podkreślić, że choć z formalnego punktu widzenia decyzja podjęta przez przedstawicieli nie różni się od podjętej przez zbiorowo działającego suwerena, to właśnie tej drugiej przyznaje się walor kompletności, często powołując się przy tym na pierwotny charakter legitymizacji³⁸. Z tego też powodu klasyczne instytucje demokracji bezpośredniej, a w szczególności: referendum, ludowa (obywatelska) inicjatywa ustawodawcza, czy konsultacje, cieszą się – na płaszczyźnie rozwiązań krajowych – w dalszym ciągu zainteresowaniem³⁹. Odwoływanie się do demokracji bezpośredniej, mimo że ma ona charakter incydentalny, jest sposobem poszukiwania źródeł pełnego umocowania podejmowanej decyzji (w drodze referendum) oraz zagwarantowania suwerenowi możliwości bezpośredniego udziału w procesie tworzenia prawa (inicjatywa prawodawcza), a także wyrażania swojej opinii (najczęściej konsultacje)⁴⁰.

³⁶ Na temat koncepcji zob. B. Banaszak, *Prawo konstytucyjne*, Warszawa 2004, s. 326 i n.; M. Sobolewski, *Reprezentacja w ustroju współczesnych demokracji burżuazyjnych*, Kraków 1962, s. 38 i n.

³⁷ Por. art. 4 ustawy z dnia 23 stycznia 2004 r. – ordynacja wyborcza do Parlamentu Europejskiego, Dz.U. nr 25, poz. 219 ze zm.

³⁸ M. Duverger, *Droit constitutionnel et institutions politiques*, Paris 1958, s. 32. W tym też zakresie podkreśla się, że akceptacja konkretnego rozstrzygnięcia podjęta przez zbiorowo działającego suwerena charakteryzuje się najwyższym stopniem legitymizacji.

³⁹ Ciekawą charakterystykę przedstawia S. Grabowska, *Równość szans w dostępie do form demokracji bezpośredniej w wybranych państwach europejskich*, [w:] *Zasada równości w prawie*, red. H. Zięba-Załucka, M. Kijowski, Rzeszów 2004, s. 116 i n.

⁴⁰ Szeroko na temat instytucji demokracji bezpośredniej: S. Grabowska, *Formy demokracji bezpośredniej w wybranych państwach europejskich*, Rzeszów 2009, s. 48 i n.; P. Uziębło, *Demokracja...*, s. 59 i n.

Poszukiwanie odpowiedniego umocowania (legitymizacji) działań organów Unii zdaje się zmierzać nie tylko do odpowiedniego wzmocnienia roli parlamentów narodowych, bo na tej płaszczyźnie najłatwiejsze jest tworzenie tzw. niezbędnego minimum partycypacyjnego, ale w ostatnim czasie, tj. po wejściu w życie Traktatu Lizbońskiego, wykracza – jak mogłoby się wydawać – poza klasyczne procedury konsultacyjne i informacyjne⁴¹. Przyjmuje bowiem na poziomie traktatowym postać odwołania się do klasycznej instytucji demokracji bezpośredniej, jaką jest obywatelska inicjatywa prawodawcza⁴².

Rozwiązanie takie zdaje się potwierdzać, że istniejąca dotychczas konstrukcja organów decyzyjnych Unii Europejskiej i sposobu tworzenia prawa (tzw. zewnętrzny deficyt demokratyczny)⁴³ nie są wystarczające i cały czas poszukuje się rozwiązań, które w istotny sposób będą sprzyjały partycypacji obywateli w procesach sprawowania władzy.

IV. Wpływ przystąpienia do Unii Europejskiej na ograniczenie uprawnień suwerena krajowego

Mając na względzie pierwotny charakter legitymizacji mającej swoje źródło w akcie referendalnym (lub woli wyrażonej przez przedstawicieli), warto zastanowić się nad konsekwencjami przystąpienia państwa do Unii Europejskiej na płaszczyźnie realizacji uprawnień władczych przez podmiot władzy zwierzchniej. Odnosząc się wyłącznie do pewnych wybranych zagadnień, pragnę skoncentrować się nad zagadnieniem samoograniczenia – będącego konsekwencją wyrażenia zgody na akcesję do Unii Europejskiej – władzy zwierzchniej Narodu.

Polski Trybunał stanowczo stwierdził, że „suwerenność Rzeczypospolitej i jej niepodległość, rozumiana jako odrębność bytu państwowego Polski w jej obecnych granicach, w warunkach członkostwa w Unii Europejskiej na zasadach określonych w Konstytucji, oznaczają potwierdzenie prymatu Narodu Polskiego do stanowienia o własnym losie. Normatywnym wyrazem tej zasady jest Konstytucja, a w szczególności postano-

⁴¹ Por. orzeczenia ETS C-392/95 Parlament Europejski v. Rada [1997] I-3213, par. 14.

⁴² Szerzej na ten temat: M. Jabłoński, *Demokracja partycypacyjna w Unii Europejskiej. Rozważania na tle wprowadzenia instytucji obywatelskiej inicjatywy ustawodawczej*, Przegląd Sejmowy nr 4(99), 2010, s. 115 i n.

⁴³ Zob. R. Grzeszczak, *Kierunki rozwoju europejskiej współpracy międzyparlamentarnej*, Kancelaria Sejmu, Biuro Spraw Międzynarodowych – Ośrodek Informacji i Dokumentacji Europejskiej, Warszawa 2005, s. 7.

wienia preambuły, art. 2, art. 4, art. 5, art. 8, art. 90, art. 104 ust. 2 i art. 126 ust. 1, w świetle których suwerenność Rzeczypospolitej wyraża się w nieprzekazywalnych kompetencjach organów władzy państwowej, stanowiących o tożsamości konstytucyjnej państwa⁴⁴.

Trzeba uznać stanowisko, zgodnie z którym wyrażenie takiej aprobaty, zgodnie z procedurą konstytucyjnie sprecyzowaną, nie może być utożsamiane z utratą suwerenności. Jest to bowiem samodzielna decyzja, wyrażenie woli, które w ostateczności może być przecież odwołane. Skutki wyrażenia takiej zgody w żadnym razie nie mogą być też traktowane jako formalne dokonanie zmian postanowień Konstytucji RP⁴⁵. Jednakże przywołany przez Trybunał art. 4 Konstytucji RP jako przykład normy tworzącej granice przekazania kompetencji nie wydaje się do końca trafny. Okazuje się, że skutkiem przystąpienia Polski do Unii Europejskiej jest właśnie ograniczenie nie tylko zakresu realizacji kompetencji poszczególnych organów państwowych – na co wskazuje treść art. 90

⁴⁴ Jak również to, że „Niezależnie od trudności związanych z ustaleniem szczegółowego katalogu kompetencji nieprzekazywalnych, należy zaliczyć do materii objętych całkowitym zakazem przekazania postanowienia określające zasady naczelné Konstytucji oraz postanowienia dotyczące praw jednostki wyznaczające tożsamość państwa, w tym w szczególności wymóg zapewnienia ochrony godności człowieka i praw konstytucyjnych, zasadę państwowości, zasadę demokracji, zasadę państwa prawnego, zasadę sprawiedliwości społecznej, zasadę pomocniczości, a także wymóg zapewnienia lepszej realizacji wartości konstytucyjnych i zakaz przekazywania władzy ustrojodawczej oraz kompetencji do kreowania kompetencji”, z jednoczesnym powołaniem się na pracę K. Wojtyczka, *Przekazywanie kompetencji państwa organizacjom międzynarodowym*, Kraków 2007, s. 284 i n., z uzasadnienia wyroku Trybunału Konstytucyjnego z 24 listopada 2010 r., sygn. akt K 32/09.

⁴⁵ Trybunał w swym orzeczeniu podkreśla, że „Przystąpienie do Unii Europejskiej i związane z tym przekazanie kompetencji nie oznacza wyzbycia się suwerenności na rzecz Unii Europejskiej. Granicę transferu kompetencji wyznacza wskazana w preambule do ustawy zasadniczej suwerenność państwa jako wartość narodowa, a stosowanie Konstytucji – w tym również w odniesieniu do dziedziny integracji europejskiej – powinno odpowiadać znaczeniu, które wstęp do ustawy zasadniczej przypisuje odzyskaniu suwerenności rozumianej jako możliwość stanowienia o losie Polski. Preambuła determinuje sposób wykładni postanowień Konstytucji RP dotyczących niepodległości i suwerenności państwa oraz suwerenności Narodu (art. 4, art. 5 i art. 8, a także 104 ust. 1, art. 126 ust. 2 i art. 130 Konstytucji), a zarazem postanowień znajdujących zastosowanie do członkostwa w Unii Europejskiej (art. 9, art. 90 i art. 91 Konstytucji), co pozwala Trybunałowi Konstytucyjnemu (...) wyprowadzić z postanowień Konstytucji zasadę zachowania suwerenności w procesie integracji europejskiej. Podstawą sformułowania tego rodzaju zasady są zarówno artykułowany tekst Konstytucji, jak i postanowienia preambuły potwierdzające wartość suwerennego i demokratycznego stanowienia o losie Ojczyzny” – z uzasadnienia wyroku Trybunału Konstytucyjnego z 24 listopada 2010r., sygn. akt K 32/09.

ust. 1 Konstytucji – ale również zakresu uprawnień, które zgodnie z treścią art. 4 ust. 2 Konstytucji w związku z jej art. 118 ust. 2 i 125 umożliwiają Narodowi bezpośrednie sprawowanie władzy.

Najlepszym przykładem jest sprawa realizacji obywatelskiego prawa do inicjatywy ustawodawczej (art. 118 ust. 2 Konstytucji). Dotychczas prawo to mogło być wykonywane w stopniu szerszym niż po przystąpieniu Polski do Unii Europejskiej. Część bowiem materii ustawodawczej zaliczona jest do tzw. sfery wyłącznego ustawodawstwa unijnego. Z tego też powodu krajowa inicjatywa obywatelska (obywatelski projekt ustawy), jeżeli wkroczy w sferę wyłącznego ustawodawstwa unijnego – przy założeniu prowadzenia odpowiednio zgodnej współpracy europejskiej – nie wydaje się być możliwa do realizacji. Wniosek taki znajduje uzasadnienie przy uwzględnieniu obowiązujących w polskim porządku prawnym zasad charakteryzujących przebieg procesu ustawodawczego⁴⁶.

Deficyt ten staje się jeszcze bardziej widoczny, gdy uzmysłowimy sobie, że podobne ograniczenia może napotkać realizacja obywatelskiego prawa do wystąpienia z wnioskiem o zarządzenie referendum ogólnokrajowego⁴⁷. Zgodnie z treścią ustawy o referendum ogólnokrajowym obywatele w liczbie co najmniej 500 tys. mogą wystąpić do Sejmu z wnioskiem o zarządzenie referendum ogólnokrajowego. Wniosek taki, o ile spełnione zostaną wszystkie wymogi formalne, rozpatrywany jest przez Sejm, który uchwałą podjętą większością bezwzględną głosów w obecności co najmniej połowy składu będzie ostatecznie podejmował decyzję o jego zarządzeniu (bądź odmowie). W sytuacji, w której przedmiot inicjatywy pokrywałby się ze sprawami objętymi kompetencjami wyłącznymi, zarządzenie i przeprowadzenie referendum wydaje się niemoż-

⁴⁶ Choć z punktu widzenia ustawy o wykonywaniu obywatelskiej inicjatywy ustawodawczej projekt ustawy nie może dotyczyć spraw, dla których jedynie Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej zastrzega wyłączną właściwość innych podmiotów, którym przysługuje inicjatywa ustawodawcza (art. 3 ustawy z 24 czerwca 1999 r. o wykonywaniu inicjatywy ustawodawczej przez obywateli, Dz.U. nr 62, poz. 688). Należy jednak wziąć pod uwagę istniejące rozwiązania Regulaminu Sejmu, zgodnie z którymi wnioskodawca nie tylko musi złożyć oświadczenie o zgodności projektu ustawy z prawem Unii Europejskiej albo oświadczenie, że przedmiot projektowanej regulacji nie jest objęty prawem Unii Europejskiej. Ponadto przewiduje się szereg kompetencji (przede wszystkim Marszałka Sejmu), o których mowa w art. 34 ust. 6-10 czy 42 ust. 4 regulaminu, które potwierdzają, że projekt taki nie będzie merytorycznie rozpatrywany. Zob. Uchwała Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z 30 lipca 1992 roku, tekst jednolity: M.P. z 2009 r., nr 5, poz. 47 ze zm.

⁴⁷ Por. art. 63 Ustawy z 14 marca 2003 roku o referendum ogólnokrajowym, Dz.U. nr 57, poz. 507 ze zm.

liwe. Sytuacja taka może mieć również miejsce wtedy, gdy projekt uchwały zgłoszonej przez obywateli dotyczy kompetencji dzielonych⁴⁸. W tym jednak przypadku nie mamy do czynienia z istnieniem konstytucyjnie sprecyzowanego prawa obywateli do występowania z wnioskiem o zarządzanie referendum. Z tego też powodu można się zgodzić, że dochodzi *de facto* do ograniczenia wyłącznie kompetencji organów wskazanych w art. 125 ust. 2 Konstytucji RP.

Biorąc pod uwagę powyższe, można stwierdzić, że zakres realizacji władzy przez bezpośrednio działającego suwerena (Naród, obywatele RP) nie jest identyczny z tym, który istniał przed aktem przystąpienia, jak również że przekazanie nie dotyczy wyłącznie kompetencji organów, ale i samego podmiotu władzy zwierzchniej, czyli Narodu.

Trybunał Konstytucyjny, dostrzegając pewne zagrożenia, wskazał: „W części zaś stanowiącej wspólnotowe prawo stanowione (pochodne), kreowane jest ono przy udziale przedstawicieli rządów państw członkowskich (w tym: Polski) – w Radzie Unii Europejskiej oraz przedstawicieli obywateli europejskich (w tym: obywateli polskich) – w Parlamencie Europejskim”. Rozwiązanie takie, choć sprzyja „obopólnie przyjaznej wykładni i kooperatywnemu współstosowaniu”⁴⁹ tego prawa, nie stanowi, moim zdaniem, wystarczającego uzupełnienia powstałych ograniczeń.

Z tego też powodu uważam, że paradoksalnie, mimo braku podmiotu, który moglibyśmy zdefiniować jako europejski naród, zakres kompetencji realizowanych przez funkcjonariuszy europejskich jest o wiele szerszy aniżeli ten, który charakteryzuje wykonywanie swych kompetencji władczych przez krajowy podmiot władzy zwierzchniej. Oczywiście należy przypuszczać, że jest to konsekwencją celowego i świadomego wyboru dokonanego w pierwszym bądź kolejnych procesach legitymizujących decyzję o przystąpieniu do organizacji międzynarodowej, jaką jest Unia Europejska (akceptujących kolejne etapy rozwoju tej organizacji). Nie można bowiem kwestionować faktu dokonania tzw. samoograniczenia się suwerena, które nastąpiło w związku

⁴⁸ Choć sama ustawa ogranicza możliwość zgłaszania takiej inicjatywy wyłącznie w sprawach:
1) wydatków i dochodów, w szczególności podatków oraz innych danin publicznych;
2) obronności państwa;
3) amnestii (art. 63 ust. 2 ustawy o referendum ogólnokrajowym).

⁴⁹ Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 31 maja 2004 r., sygn. K 15/04, OTK ZU nr 5/A/2004, poz. 47, pkt 14 uzasadnienia.

z wyrażeniem zgody na przystąpienie Polski do Unii Europejskiej⁵⁰. Można jednak mieć wątpliwości, czy rzeczywiście art. 4 Konstytucji RP w szerszym aspekcie jego obowiązywania, czyli wiążącym się z umożliwieniem obywatelom bezpośredniego uczestnictwa w sprawowaniu władzy, nie uległ uszczupleniu w sposób, który nie był odpowiednio akcentowany w momencie podejmowania decyzji.

Podsumowanie

W art. 2 Traktatu o Unii Europejskiej stwierdza się, że Unia opiera się na wartościach „poszanowania godności osoby ludzkiej, wolności, demokracji, równości, państwa prawnego, jak również poszanowania praw człowieka, w tym praw osób należących do mniejszości. Wartości te są wspólne Państwom Członkowskim w społeczeństwie opartym na pluralizmie, niedyskryminacji, tolerancji, sprawiedliwości, solidarności oraz na równości kobiet i mężczyzn”⁵¹. Wartości i zasady, które tworzą fundament, na którym opiera się funkcjonowanie Unii Europejskiej, wyznaczają i determinują charakter państwa, władzy i sposób jej sprawowania we wszystkich państwach członkowskich. Są one też gwarancją, że niezależnie od tego, na jakim poziomie podejmowane są decyzje, w jaki sposób tworzone jest prawo i w jaki sposób się je będzie egzekwowało, nie może dojść do powstania sytuacji, w której utracimy zdolność demokratycznego podejmowania rozstrzygnięć. W tym właśnie zakresie tezy profesora Artura Kozaka cały czas są aktualne. Niezależnie bowiem od płaszczyzny i sposobu stanowienia prawa, respekto-

⁵⁰ Jeszcze raz należy podkreślić trafność oceny Trybunału Konstytucyjnego, zgodnie z którą „w sferze kompetencji przekazanych państwa zrzekły się uprawnienia do podejmowania autonomicznych działań prawodawczych w stosunkach wewnętrznych i międzynarodowych, co jednak nie prowadzi do trwałego ograniczenia suwerennych praw tych państw, ponieważ przekazanie kompetencji nie jest nieodwracalne, a relacje między kompetencjami wyłącznymi i konkurencyjnymi mają charakter dynamiczny. Państwa Członkowskie przyjęły jedynie zobowiązanie do wspólnego wykonywania funkcji państwowych w dziedzinach objętych współpracą i dopóki utrzymają pełną zdolność do określania form wykonywania funkcji państwowych, współlistotną kompetencji do «określania własnych kompetencji», pozostaną w świetle prawa międzynarodowego podmiotami suwerennymi. Między Państwami Członkowskimi Unii Europejskiej zachodzą skomplikowane procesy wzajemnych zależności, związane z powierzeniem przez nie Unii części kompetencji organów władzy państwowej. Państwa te pozostają jednak podmiotami procesu integracji, zachowują «kompetencję kompetencji», a modelem integracji europejskiej pozostaje forma organizacji międzynarodowej” – z uzasadnienia wyroku Trybunału Konstytucyjnego z 24 listopada 2010 r., sygn. akt K 32/09.

⁵¹ Art. 2 dodany na podstawie postanowień (według numeracji określonej w art. 1 pkt 3 i art. 5 ust. 1) Traktatu z Lizbony sporządzonego dnia 13 grudnia 2007 r. zmieniającego Traktat o Unii Europejskiej i Traktat ustanawiający Wspólnotę Europejską, Dz.U. z 2009, nr 203, poz. 156.

wanie fundamentalnych (kardynalnych) wartości i zasad wydaje się wystarczającym argumentem uzasadniającym poszanowanie istoty demokracji.

Wniosek powyższy nie powinien nam jednak przysłańać tego, że z punktu widzenia konstytucji krajowych mamy do czynienia ze zmianą znaczenia podstawowych pojęć, do których dochodzi właśnie w związku z przystąpieniem do Unii Europejskiej. Jeżeli nawet nie w sensie formalnym, to takim, którego skutkiem jest nie tylko konieczność przewartościowania znaczenia poszczególnych jej pojęć, ale praktyczna modyfikacja (samoograniczenie) uprawnień podmiotu władzy zwierzchniej. I właśnie na tej płaszczyźnie deficyt demokracji jest już widoczny, bo wiąże się ze stanem, w którym zakres spraw, które mogły się stać przedmiotem bezpośredniego sprawowania władzy, ulega ograniczeniu. Z tego też powodu, jeżeli nawet ów deficyt demokracji nie wiąże się z europejską (unijną) płaszczyzną sprawowania władzy (w szczególności stanowienia prawa), to na pewno – w przypadku Polski – może być widoczny na płaszczyźnie praktycznego wykorzystania instytucji demokracji bezpośredniej, niezależnie od stopnia intensywności ich praktycznego zastosowania.

