

Marek DOBROWOLSKI, *Zasada suwerenności narodu w warunkach integracji Polski z Unią Europejską*, Lublin: Wydawnictwo KUL 2014, ss. 335, ISBN 978-83-7702-908-4.

DOI: <http://dx.doi.org/10.18290/rmp.2017.27.1-10>

Recenzowana monografia Marka Dobrowolskiego to tzw. rozprawa habilitacyjna, stanowiąca ukoronowanie zainteresowań i badań naukowych Autora, dotyczących konstytucyjnych podstaw i konsekwencji integracji europejskiej. Jak wiele innych publikacji Autora, poczynając od rozprawy doktorskiej (*Zasada dwuizbowości parlamentu w polskim prawie konstytucyjnym*, Warszawa: Wydawnictwo Sejmowe 2003), dotyczy ona aktualnych i poważnych problemów ustroju współczesnej Polski, analizowanych z solidnym uwzględnieniem kontekstu historycznego oraz dorobku nauki i orzecznictwa sądu konstytucyjnego.

Zgodnie z zapowiedzią we wstępie książki, jej przedmiotem 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 było „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).

Rozdział I książki, pt. *Klasyczna zasada suwerenności narodu*, zawiera analizę idei ludu jako podmiotu władzy najwyższej, od starożytnej tradycji ustrojowej, greckiej i rzymskiej, poprzez epokę średniowiecza i stulecie XVI, aż po rewolucje XVII i XVIII w. i kształtowanie się „klasycznej” koncepcji suwerenności narodu, w ramach którego to procesu Autor dopiero odnosi się do zagadnienia suwerenności narodu w polskich rozwiązaniach ustrojowych (s. 55-64). Rzeczywisty zamysł Autora obejmował zatem badania nieograniczone do rodzimej tradycji ustrojowej i dobrze, bo choć ta historyczna część książki nie zawiera szczególnie odkrywczych stwierdzeń, jest koniecznym i przydatnym tłem dla analizy współczesnych zjawisk ustrojowych.

Wypada zauważyć, że podstawowa formuła zasady suwerenności Narodu na gruncie art. 4 obowiązującej Konstytucji RP z 2 kwietnia 1997 r. po dacie akcesji 1 maja 2004 r. nie uległa literalnie żadnej zmianie. A zatem problem nie sprowadza się do wpływu akcesji oraz procesu integracji na postrzeganie czy interpretację zasady, ale i na jej normatywną treść. To oznacza *implicite*, że nie tylko na funkcję (znaczenie, rolę, walor regulacyjny, etc.), lecz i na samą treść ustawy zasadniczej wpływają czynniki zewnętrzne, niezawarte w tym akcie normatywnym i nieujęte w formę jej przepisów. Założenie Autora,

że rozwiązania kształtujące zasady funkcjonowania Unii Europejskiej oddziałują na konstytucyjny ustrój Polski wydaje się banalnie oczywiste, jednak uzasadnia ono konieczność odwoływania się do wybranych zagadnień i instytucji z obszaru prawa unijnego, a pierwszą z nich jest „legitymizująca funkcja poszczególnych organów UE”, obok takich problemów ustrojowych Unii, jak deficyt demokratyczny i natura tej organizacji międzynarodowej, czy jej podobieństwa i różnice do instytucji państwa.

Zgoda, iż zasada suwerenności narodu jest „fundamentem nowożytnego prawa konstytucyjnego”, choć przecież nie istniało jakieś przed-nowożytne prawo konstytucyjne, np. starożytne, bądź średniowieczne, a jej przemiany są niezwykle istotne dla tej gałęzi prawa, zwłaszcza z perspektywy zaawansowanych procesów integracyjnych. Autor stawia hipotezę o istnieniu dwóch jakościowo odmiennych rodzajów zmian tej zasady, wyróżniając jej postać klasyczną i poklasyczną; formuła zawarta w Konstytucji RP „bazuje jeszcze na klasycznej koncepcji suwerenności narodu, jednak umieszczona w niej klauzula integracyjna (art. 90) oraz ustrojowe skutki akcesji powodują jej swoiste przekształcenie w formę poklasyczną” (s. 8-9). Zdaniem recenzenta, zasada suwerenności Narodu nie została „ustanowiona” w Konstytucji z 1997 r.; owszem, jest ona proklamowana w tym akcie, ale raczej tylko potwierdzona, skonstatowana, niż ukonstytuowana! Wszak zasadę tę, obecną od pierwszej polskiej Konstytucji 3 Maja 1791 r., przywrócono w naszym porządku prawno-ustrojowym jeszcze u progu transformacji, w ramach rewizji konstytucyjnej z 29 grudnia 1989 r. i odtąd była ona gruntowana w konkretnych przejawach regulacji i praktyki ustrojowej, poczynając od pierwszych wolnych wyborów powszechnych Prezydenta RP w 1990 r., przez likwidację parlamentu „kontraktowego” oraz wybory izb w 1991 r. i 1993 r. oraz prezydenckie w 1995 r., aż po ogólnonarodowe (sic!) referendum ratyfikacyjne z 25 maja 1997 r., w którym Naród przyjął nową Konstytucję. Tak więc, to nie Konstytucja wykreowała suwerenność Narodu, ale ona sama była, by tak rzec: „dzieckiem” tej suwerenności. Poza tym, nie jest jasne, co i kiedy miało spowodować ową mutację klasycznej zasady suwerenności w formę „poklasyczną”: czy mocno zawoalowana klauzula integracyjna w konstytucji, czy dopiero jej „konsumpcja” (ustrojowe skutki akcesji), a może jedno i drugie? Wątpliwości budzą też same określenia „klasyczna” i „poklasyczna” w odniesieniu do zasady suwerenności, zwłaszcza, że również we wstępie Autor używa określenia o tzw. „klasycznych umowach międzynarodowych” (s. 10), bądź „klasycznych” instytucjach prawnych (s. 11). Co istotne, w pracy sformułowano ważką tezę o istnieniu w Konstytucji polskiej dwóch znaczeń terminu naród: politycznego oraz kulturowego, z drugiej strony Autor wyklucza istnienie obecnie tzw. „ludu europejskiego”.

Dalsza struktura rozprawy jest następująca. Po ustaleniu znaczenia normatywnego przepisu wyrażającego władzę zwierzchnią narodu, Autor dokonuje rekonstrukcji zakresu treściowego tej zasady w konfrontacji z procesem integracji europejskiej na dwu etapach: w rozdziale II w odniesieniu do ratyfikacji traktatów integracyjnych i w rozdziale III w odniesieniu do warunków członkostwa Rzeczypospolitej Polskiej w Unii Europejskiej (s. 10).

Są to klarowne zamierzenia badawcze i adekwatna do nich jest przyjęta struktura dzieła, jedynie tytuł rozdziału III: *Zasada suwerenności narodu w warunkach członkostwa Rzeczypospolitej Polskiej w Unii Europejskiej* znaczeniowo niemal w zupełności pokrywa się z tytułem całej książki.

Autor wbrew możliwym oczekiwaniom nie deklaruje bliższych rozważań na temat suwerenności państwa polskiego w warunkach integracji europejskiej uznając, że analiza obu aspektów suwerenności i ich relacji „wymaga odrębnej refleksji naukowej i nie leży w głównym nurcie (jego) rozważań”, toteż, na potrzeby rozprawy po prostu przyjął, że „suwerenność państwa jest niezbędnym warunkiem urzeczywistnienia zasady suwerenności narodu” (s. 9). Nie będę kwestionować takiego, dość upraszczającego sprawę podejścia, bowiem mieści się ono w zakresie „suwerennej” decyzji Autora co do pola eksploracji naukowej, nie sposób jednak powstrzymać się przed uwagą, iż stanowi to swoisty wybieg Autora. Rzecz w tym, że problem suwerenności państwa stanowi nieodzowny element debaty o sensie, warunkach, granicach i skutkach akcesji oraz integracji europejskiej, także w wymiarze konstytucyjnym. Ba, Autor – jak się okazało w toku lektury – bynajmniej nie zamierzał uchylić się od podejmowania istotnych zagadnień dotyczących tego obszaru, m.in. przy analizie możliwej ewolucji Unii w kierunku swoistego państwa federalnego albo państwa-państw. Skoro pisze, iż proces integracji europejskiej zmienia pozycję ustrojową i wymusza redefinicję takich klasycznych instytucji prawnych, jak parlament czy konstytucja (s. 11), co rodzi nieuchronnie pytanie o rozumienie i rzeczywistą kondycję państwa jako suwerennego podmiotu na arenie międzynarodowej – szkoda, że zrezygnował z próby całościowego, choćby w podstawowym wymiarze ogarnięcia problemu suwerenności Rzeczypospolitej w warunkach integracji. Trawestując zatem myśl wybitnego konstytucjonalisty, wypada tylko wyrazić nadzieję, że w tej właśnie sprawie M. Dobrowolski nie powiedział jeszcze ostatniego słowa...

O ile prawdą jest, że w dotychczasowych ustaleniach polskiej doktryny prawa brak pogłębionych rozważań na temat suwerenności narodu w rzeczywistości poakcesyjnej, o tyle zwraca uwagę wielokrotnie powtarzane zdanie, iż akcesja Polski do UE nastąpiła za pełną zgodą suwerena (s. 12, 199). Owszem, nie ma żadnych wątpliwości, że referendum akcesyjne przeprowadzono w 2003 r. w sposób legalny i demokratyczny oraz że doprowadziło ono do rozstrzygnięcia zasadnie przypisywanego Narodowi Polskiemu. Niekwestionowane są w tej mierze ustalenia Autora (podane za obwieszczeniem PKW z 9 czerwca 2003 r.), iż w referendum wzięło udział 58,85% obywateli uprawnionych do głosowania, a za ratyfikacją Traktatu oddano 77,45% ważnych głosów. Ale ujmując konkretnie, liczba osób uprawnionych do głosowania wynosiła 29 868 474, a liczba osób, które wzięły udział w głosowaniu wynosiła 17 578 818. Na pytanie: *Czy wyraża Pani/Pan zgodę na przystąpienie Rzeczypospolitej Polskiej do Unii Europejskiej?* odpowiedzi pozytywnej udzieliło 13 516 612 głosujących, a negatywnej 3 936 012, czyli 22,55% oddanych głosów ważnych. Za akcesją wypowiedziało się zatem 45,25% ogółu uprawnionych. Stanowi to imponującą wielkość, choćby w porównaniu do referendum konstytucyjnego z 25 maja 1997 r., w którym o przyjęciu Konstytucji zadecydowało tylko 6 396 641 głosujących za, spośród

12 137 136 osób biorących udział w referendum, przy ogólnej liczbie 28 319 650 obywateli uprawnionych do głosowania (por. obwieszczenie PKW z 8 lipca 1997 r., Dz. U. Nr 75, poz. 476). W tamtym przypadku o rozstrzygnięciu zdecydowało tylko ok. 22,5% ogółu uprawnionych, a i tak ta decyzja ustrojodawcza przypisywana jest zasadnie całemu Narodowi. Trawestując (niefortunną skądinąd) wypowiedź pewnego polityka: „sorry, na tym polega urok demokracji”.

Ale zachodziła zasadnicza różnica w stopniu poinformowania elektoratu, a tym samym możliwości podjęcia świadomej decyzji. Referendum konstytucyjne poprzedziło rozesłanie do bodaj miliona gospodarstw domowych Polaków tekstu konstytucji z „posłaniem” ówczesnego Prezydenta RP. Przed referendum akcesyjnym do polskich domów trafił inny materiał, sygnowany przez tę samą głowę państwa, w postaci kolorowej ulotki informacyjnej na temat Unii Europejskiej, w nieznanym recenzentowi nakładzie, z pewnością jednak niemający waloru bodaj minimalnego skrótu Traktatu Akcesyjnego i całego *acquis communautaire*, które pomijając przecież dorobek orzeczniczy ETS w Dzienniku Ustaw Nr 90 poz. 864 z 2004 r. liczyły łącznie ponad tysiąc stron (dokładnie 1145), niewolnej przy tym od nieścisłości i błędów merytorycznych. Zatem, czy poza dyskusją jest to, iż w 2003 r. Naród Polski wyraził zgodę nie tylko na samo przystąpienie, ale też na wszelkie konsekwencje akcesji i integracji europejskiej, nawet te, które – co jasno wykazuje recenzowana rozprawa – prowadzą w prostej linii do zniesienia klasycznej formuły suwerenności Narodu i zastąpienia jej nowym, „poklasycznym” ujęciem, zasadniczo redukującym prerogatywy i atrybuty tegoż suwerena? Oto jest pytanie, które pokazuje, jak pasjonujących i ważkich problemów dotyczy recenzowana rozprawa, należąca do obszaru fundamentalnej refleksji prawniczej.

W rozdziale I na uznanie zasługuje w szczególności kompetentne dostrzeżenie wielowymiarowego charakteru zasady suwerenności, poczynając od źródeł idei władzy ludu w rozwiązaniach ustrojowych starożytnej Grecji i Rzymu. W wyniku rozwoju pozaparlamentarnych form kontroli konstytucyjności ustaw, klasyczna koncepcja suwerenności narodu uległa zmianie: parlament jako reprezentacja narodu wyraża prawną wolę suwerena, ale „pod warunkiem jej zgodności z konstytucją – aktem o wyższej mocy prawnej, traktowanej jako wyraz ‘trwalszej’ (bo odnoszącej się do zagadnień zasadniczych dla państwa i narodu) woli suwerena” (s. 55). Zdaniem recenzenta zasada suwerenności w sytuacji sądowej kontroli konstytucyjności ustaw to już nie jej postać „klasyczna”, ale poważnie „zrewidowana”, przy czym Autor abstrahuje od problemu, czy konstytucja zawsze błędnie wyraża wolę narodu oraz od faktu, że sądy konstytucyjne niejednokrotnie twórczo interpretują i wolę narodu, i ducha konstytucji, przyjmując rolę nie tyle negatywnego ustawodawcy, co nawet „współustrojodawcy”.

Omówienie problematyki recepcji i odrzucenia normatywnej koncepcji suwerenności narodu w okresie II RP (s. 57-62) oraz podmiotu władzy w państwie komunistycznym w latach 1945-1989 (s. 62-65) jest poprawne, choć zbyt lapidarne, nie dostając poziomu wnikliwości historycznej, jaką Autor wykazał jeszcze w swej rozprawie doktorskiej. Szkoda, że w ogóle pominął problem kształtowania się tożsamości narodowej Polaków

w okresie niebytu państwowego po rozbiorach i status suwerenności państwa „ludowego”. Inaczej przedstawia się rekonstrukcja zasady suwerenności narodu na gruncie konstytucji z 1997 r. (s. 65 n.). Autor zasadnie odrzuca wyłącznie „polityczne” i tym bardziej etniczne, a przyjmuje „kulturowe” rozumienie Narodu, jako wspólnoty, kształtującej się w długim procesie, na przestrzeni dziejów tworzącej własne państwo i nadającej tożsamość Rzeczypospolitej (s. 75-76). Dopiero w tym kontekście Autor ustala znaczenie pojęcia „suwerenność” w ujęciu klasycznym, deklarując prostolinijnie, iż chodzi mu o „suwerenność z okresu poprzedzającego proces integracji europejskiej” (s. 76). Można mieć wątpliwość co do zasadności terminologii, wrzucającej do „jednego worka” różne okresy rozwoju zasady suwerenności narodu przed procesem integracji europejskiej. Nie wiadomo też, który konkretnie model suwerenności narodu, gdzie i w jakim czasie występujący, ma być uznany za „doskonały”, a choćby tylko „typowy” (co sugeruje określenie „klasyczny”) oraz czy faktycznie podlegał on przemianom doskonałym, czy redukcyjnym? Czy *conditio sine qua non* stanowi np. forma państwa (monarchia-republika) albo jakiś kształt parlamentaryzmu (dwuizbowy z powszechnymi wyborami obu izb?), albo konkretny model kontroli konstytucyjności prawa (powszechny czy scentralizowany), bądź też występowanie w danym rozwiązaniu konstytucyjnym instytucji referendum (o jakim charakterze, na jakim szczeblu)? Wątpię, czy na którekolwiek z powyższych pytań można udzielić zdecydowanie pozytywnej i uzasadnionej odpowiedzi. Pytania te nie służą podważaniu koncepcji Autora, a jedynie wskazaniu, że istnieje ogromne bogactwo i zróżnicowanie rozwiązań ustrojowych, zasadzających się na koncepcji suwerenności narodu i regułach demokracji, których – *nota bene* – nie przekreśla również proces integracji europejskiej, mający szanować zarówno wspólne dziedzictwo kulturowo-ustrojowe państw Unii, jak i specyficzne tradycje oraz rozwiązania narodowych państw członkowskich.

Ustalenia, iż pierwszoplanową rolę w procesie wypracowywania decyzji suwerena odgrywają partie polityczne prowadzą M. Dobrowolskiego do wniosku, iż obywatele mają tylko potencjalnie równy wpływ na decyzje podejmowane w imieniu narodu, w wymiarze realnym zależą one od stopnia ich aktywności, zaradności, czy zdolności (s. 89). Interesująco wypada analiza suwerenności narodu, jako swoistej fikcji prawnej (s. 92-96), choć w pracy nagromadziło się całkiem sporo tych fikcji. I tak, już wcześniej przy analizie klasycznej (a jakże!) zasady reprezentacji politycznej Autor konstatuje „fikcję prawną przedstawicielstwa”, gdyż realnie wyrażana wola reprezentantów jest przypisywana narodowi, fikcję stanowi też reprezentacja całego narodu przez każdego z osobna jego przedstawiciela (s. 48). Dalej, spory punkt rozdziału I nosi tytuł: *Suwerenność narodu jako fikcja prawna* (s. 92 n.) i tam Autor za trafne uważa poglądy (m.in. W.L. Jaworskiego, W. Skrzydło i E. Gdulewicz), iż w przepisach konstytucyjnych naród jest rozumiany jako pewna „fikcja personifikacyjna” odnosząca się do zbiorowości obywateli, a „jest to fikcja prawna, gdyż w rzeczywistości decyzję podejmują tylko niektórzy obywatele (ci, którzy posiadają prawa wyborcze i uczestniczyli w wyborach, głosując w konkretnych okręgach wyborczych), natomiast na podstawie normy prawnej uznajemy, iż działają oni w imieniu całego narodu, tj. wszystkich obywateli” (s. 94). Wreszcie, nieco dalej powiada: „odwołując się jednak do zasady przedstawicielstwa (kolejna fikcja prawna), można stwierdzić, że

decyzja ustrojodawcy (odpowiednio ustawodawcy) określającego przesłanki nabycia obywatelstwa, jest decyzją samego suwerena, tyle tylko że podjętą pośrednio” (s. 95).

Z tego wynika, że dla M. Dobrowolskiego fikcją prawną jest zarówno przedstawicielstwo, jak i zasada reprezentacji politycznej, sam naród w ujęciu konstytucyjnym, a w końcu i główny bohater rozprawy, czyli zasada suwerenności narodu. Jeśli tak, rodzi się bardzo poważne pytanie: czy mamy tu jeszcze do czynienia z bytem prawnym mimo wszystko realnym, czy już jedynie z pewnym... fetyszem ustrojowym, czyli leksykalnie: uważanym za magiczny i bezkrytycznie czczonym przedmiotem, nie zasługującym na aprobatę z pozycji racjonalnego myślenia? To już trąciłoby nie tyle ujęciem *poklasycznym*, co jakimś *postmodernistycznym*...

W każdym bądź razie, te właśnie rozważania stanowią zwieńczenie pierwszego rozdziału rozprawy, gdzie Autor zauważa, iż to dopiero rozwój orzecznictwa konstytucyjnego wykreował suwerenność narodu jako *par excellence* zasadę konstytucji, przy czym paradoksalnie znaczny udział w tym procesie przypada na tzw. orzecznictwo integracyjne (s. 97). Wątpliwość budzi zdanie, iż jedynie parlament ma status organu przedstawicielskiego, a jego „pozycja ustrojowa wyraża się poprzez właściwie całkowite panowanie za pośrednictwem ustaw nad całym obowiązującym w Rzeczypospolitej systemem prawnym oraz uzyskanie wyłącznego wpływu na powołanie, kształt i funkcjonowanie rządu” (s. 99). Otóż dyskusyjne jest odmówienie charakteru przedstawicielskiego innym organom państwa demokratycznego, np. w naszym systemie konstytucyjnym Prezydentowi, zgłaszanemu jako kandydat przez obywateli (a nie partyjne komitety wyborcze), wybieranego przez Naród i będącego najwyższym przedstawicielem państwa. Po wtóre, nie tyle samo istnienie parlamentu, ale dopiero jego działalność może decydować o faktycznym respektowaniu zasady suwerenności narodu, wszak cóż narodowi po „sejmie niemym”? Dalej, kolegialność to spora wartość, jednak w praktyce nierzadko parlamentarzyści, mający ten sam mandat przedstawicieli całego Narodu, prezentują jednocześnie trzy wykluczające się opcje: za, przeciw oraz „za a nawet przeciw” czemuś. Ponadto, owo „całkowite panowanie” parlamentu nad systemem prawnym jest oczywistą iluzją i to podwójną: zarówno w modelu „klasycznym”, gdzie istnieje sąd konstytucyjny nad ustawodawcą, jak i w warunkach integracji europejskiej, kiedy – co Autor zauważa w dalszym miejscu pracy – parlament traci lwią część swoich uprawnień ustawodawczych na rzecz wyłączności regulacyjnej Unii. Wreszcie, po piąte, ani nasz parlament, ani jego dominująca izba Sejm, bynajmniej nie ma monopolistycznego wpływu na tworzenie i działanie rządu. Owszem, w każdej z trzech konstytucyjnych procedur tworzenia Rady Ministrów (art. 154-155) udział Sejmu jest niezbędny i decydujący, ale przecież nie wyłączny, bo koniecznym uczestnikiem tej procedury jest też Prezydent, o istotnych kompetencjach zwłaszcza w I fazie. Podobnie, chociaż bez zaufania większości sejmowej rząd nie może się obejść, nie jest to bynajmniej jedyna determinanta jego składu i działania; dość powiedzieć o pełnej odpowiedzialności politycznej członków Rady Ministrów przed jej prezesem (art. 161) i możliwości, tą drogą, dokonywania daleko idących rekonstrukcji składu rządu, z całkowitym pominięciem Sejmu.

Jak widać, przytoczone zdanie rozprawy zawarte w zwięźczeniu I części, ujmowane na dużym stopniu ogólności, wydaje się prawidłowe, jednak przy bliższej analizie staje się bardzo wątpliwe i prowokuje do dyskusji.

Rozdział II rozprawy zawiera prezentację zasady suwerenności narodu w procesie ratyfikacji traktatów integracyjnych i stanowi, zdaniem recenzenta, najlepszą część w całości monografii, zawiera niewątpliwie szereg autorskich, twórczych i wzbogacających stan nauki prawa konstytucyjnego analiz i ustaleń. Należy do nich m.in. ustalenie braku konstytucyjnej preponderacji dla któregoś z trybów podejmowania decyzji integracyjnej (s. 110-112), konstatacja niewystarczalności procedur ratyfikacyjnych oraz faktycznych nieprawidłowości ich przebiegu (s. 118), przy czym Autor nie poprzestał na identyfikacji problemów interpretacyjnych, ale przedstawił własne propozycje ich rozwiązania, formułując pewne postulaty *de lege ferenda*. W szczególności sugeruje ustanowienie terminów rozdzielających podpisanie umowy międzynarodowej od momentu rozpoczęcia stosownych prac w parlamencie, z określeniem minimalnego i maksymalnego czasu prac senackich nad ustawą upoważniającą Prezydenta do podpisania umowy integracyjnej (s. 120).

Należy odnotować krytyczne podejście Autora do wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 26 czerwca 2013 r. dotyczącego art. 136 ust. 3 Traktatu o Funkcjonowaniu Unii Europejskiej (sygn. akt K 33/12, OTK ZU 2013/5A/63), przy czym czyni to niezwykle inteligentnie i taktownie. Konstatuje, iż w zdaniach odrębnych do tego wyroku zarysowuje się „alternatywny sposób wykładni klauzuli integracyjnej”, po czym obficie i z nieukrywana sympatią merytoryczną przytacza wypowiedzi trojga „separatystów” (s. 131 n.), na dobrą sprawę, mogące stanowić uzasadnienie przeciwnego rozstrzygnięcia, niż wydane przez Trybunał. W tym kontekście stwierdza kategorycznie, iż stosowanie do procesów integracyjnych metody schengeńskiej (czyli umów hybrydowych) przy zawężającej wykładni art. 90 Konstytucji może prowadzić do obchodzenia konstytucyjnych przepisów i do „niekontrolowanego we właściwy (tj. określony konstytucyjnie) sposób umniejszania kompetencji organów władzy państwowej”. W takiej zaś perspektywie „skorzystanie z alternatywnej linii orzeczniczej zapoczątkowanej tylko, jak można sądzić w ww. zdaniach odrębnych może okazać się konieczne dla ochrony polskiej konstytucji i państwowości” (s. 136-137). Brawo dla Autora!

Przy analizie innych kwestii proceduralnych, w tym problemu niewiążącego wyniku referendum (s. 143 n.) oraz szeregu zagadnień spornych, dotyczących uchwalania ustawy ratyfikacyjnej (s. 145 n.), M. Dobrowolski jest całkowicie w swoim żywiole, ma jednoznaczne poglądy, np. uznając za decydujące „stanowisko ściśle formalnoprawne” odrzuca wyłączność uprawnień inicjatywnych Rady Ministrów oraz formułuje ważną uwagę o wymiarze uniwersalnym: „Praktyka ustrojowa może jedynie prowadzić do wypełniania pewnych luzów decyzyjnych zawartych w konstytucji, nie może zaś kwestionować konstytucyjnych rozwiązań, czy wprowadzać rozwiązań (zwyczajów, prawa zwyczajowego) sprzecznych z konstytucją”. *In concreto*: „dominująca rola RM przy wnoszeniu ww. projektów nie może więc prowadzić do ograniczenia konstytucyjnych uprawnień pozostałych podmiotów inicjatywy ustawodawczej”, w tym Prezydenta (s.148-149).

Autor zmierzył się z zagadnieniem dopuszczalności powtarzania decyzji integracyj-

nych, czyli ponownego wszczynania procedur ratyfikacyjnych traktatów, które zostały już raz odrzucone (s. 157 n.). Zamyka to trafna konkluzja, wykluczająca powtarzanie decyzji integracyjnych w trybie parlamentarnym po negatywnym rozstrzygnięciu zapadłym w trybie referendum, co stanowiłoby sprzeczną z zasadą suwerenności narodu „formę weryfikacji decyzji suwerena przez jego przedstawicieli” (s. 163). Pełna zgoda! W interesujących, choć nieco lapidarnych rozważaniach na temat zastosowania klauzuli integracyjnej do wystąpienia Rzeczypospolitej Polskiej z Unii Europejskiej M. Dobrowolski opowiada się za zasadą *actu contrario*: odnośna decyzja powinna zapadać w procedurze określonej w klauzuli integracyjnej (s. 166-167).

Powyższe i rozliczne inne twierdzenia Autora są solidnie umotywowane w wywodach rozprawy i przekonujące. Natomiast z pewnym sceptycyzmem przyjmuję np. twierdzenie, iż klauzula integracyjna „odnosi się nie tylko do konkretnych kompetencji aktualnie sprawowanych przez organy władzy państwowej, ale również do potencjalnych kompetencji tych organów, tj. kompetencji, które w danym momencie nie zostały skonkretyzowane w postaci sprecyzowanych kompetencji organów władzy państwowej” (s. 170). Mniejsza już o tautologię („konkretyzowanie w postaci sprecyzowanych kompetencji”), rzecz w blankietowym charakterze takiego przekazania, przyjmującego postać swoistej cesji, zrzeczenia się „prawa do prawa”, a nie już realnie posiadanych kompetencji władczych organów państwa polskiego. Ujmując inaczej, operacja taka (akcesja) prowadziłaby w efekcie do wyłączenia dopuszczalności wykonywania tych kompetencji przez organy państwowe, skoro byłyby one natychmiast, z mocy uprzednio zawartego traktatu integracyjnego cedowane na rzecz Unii Europejskiej. Moim zdaniem, taka zgoła swoista „klauzula salwatoryjna” zdecydowanie wykracza poza ducha i literę art. 90 Konstytucji RP, co – niewątpliwie wbrew intencjom M. Dobrowolskiego – czyniłoby zasadę suwerenności narodu w warunkach integracji już nie zwykłą fikcją prawną, ale bytem zgoła pozornym, *nudum ius*, wydrążonym z treści, używając języka naszego sądu konstytucyjnego. Ta zatem kwestia wymaga, zdaniem recenzenta, większej uwagi i rozwagi badawczej.

Niedosyt budzą ustalenia dotyczące klauzuli integracyjnej polskiej Konstytucji w zakresie możliwości przekazania organizacji międzynarodowej kompetencji organów państwowych „w niektórych sprawach”. Oczywiście, słusznie Autor powołuje się na ustalenia Trybunału Konstytucyjnego w tzw. wyroku akcesyjnym z 11 maja 2005 r. (sygn. akt K 18/04, OTK ZU 2005/5A/49) wykluczające, by przekazanie to obejmowało ogół kompetencji danego organu, czy całość spraw w danej dziedzinie, albo kompetencje co do istoty sprawy określające gestię danego organu władzy państwowej, gdyż mogłoby to prowadzić do faktycznej likwidacji poszczególnych organów w trybie [rzekomego – D.D.] przekazywania kompetencji, podczas gdy żaden organ władzy publicznej nie może istnieć bez kompetencji. Autor zasadnie uznaje, iż w konsekwencji takich zabiegów Polska „nie mogłaby funkcjonować jako państwo suwerenne i demokratyczne” (s. 108-109), ale jak widać, prócz powtórzenia z atencją interpretacji Trybunału, nie pokusił się o własne ustalenia, wychodzące poza formułę negatywną. Tymczasem o wiele ciekawsza byłaby analiza pozytywna znaczenia kwantyfikatora owych „niektórych” spraw. Ujmując lekko, wyrażenie „niektóre” oznacza nie tylko „nie wszystkie”, ale też: „część – prze-

ważnie niewielką – zbioru, zespołu, zakresu czego, przeciwstawianą innej części albo całości, wyróżnianą z tej całości” (por. W. DOROSZEWSKI, *Słownik języka polskiego*, t. V, Warszawa: Państwowe Wydawnictwo Naukowe 1963, reprint 1996, s. 87). A zatem sedno problemu polega na pytaniu, czy da się ustalić ilościowo i jakościowo zakres kompetencji prawodawczych, wykonawczych, jurysdykcyjnych i innych (kontrolnych, ochronnych, etc.) organów polskich, których przekazanie Unii Europejskiej jest, po pierwsze, dopuszczalne w świetle art. 90 Konstytucji RP bez naruszenia jądra tych kompetencji, co, po drugie, nie powoduje uszczerbku dla konstytucyjnej zasady suwerenności Narodu?

Na te pytania Autor rozprawy nie odpowiedział, za to gruntownie i bezstronnie omówił problematykę kontroli konstytucyjności traktatów integracyjnych, poczynając od samej kognicji Trybunału Konstytucyjnego (s. 168 n.), poprzez jej ustrojowe znaczenie (s. 173 n.), aż po rekonstrukcję granic przekazania kompetencji w orzecznictwie naszego sądu konstytucyjnego (s. 182 n.). Na podkreślenie z uznaniem zasługuje to, że M. Dobrowolski zasadnie nie zgadza się z sugestią TK, by wysoki stopień reprezentatywności i skali akceptacji danego traktatu skutkowało jakimś „szczególnym domniemaniem zgodności z Konstytucją”, obala też jego opieranie na fakcie bierności Prezydenta, rezygnującego z uruchomienia kontroli prewencyjnej traktatu, wreszcie jako *ultima ratio* podnosi, że kontrola konstytucyjności jest oceną aktu normatywnego o charakterze prawnym, a teza o szczególnym domniemaniu konstytucyjności oparta jest „na argumentach natury politycznej, które powinny być irrelewantne dla oceny jego zgodności z ustawą zasadniczą”. Słusznie też (powołując się na zdanie odrębne Sędziego M. Granata do wyroku lizbońskiego, sygn. akt K 32/09) konkluduje, iż nawet „rygory przewidziane w art. 90 Konstytucji nie stwarzają gwarancji, że ratyfikowany traktat będzie zgodny z Konstytucją. Trybunalia związania się umową międzynarodową nie przesądza bezpośrednio o tym, czy dana umowa będzie konstytucyjna” (s. 172-173). W pełni podzielam powyższe argumenty.

Autor odważnie kontestuje sposób postrzegania przez TK dorobku UE, ukształtowanego przez orzecznictwo ETS, wedle którego „ocena orzecznictwa jakiegokolwiek organu jurysdykcyjnego WE pozostaje jednoznacznie poza kognicją TK”. Jego zdaniem (z powołaniem na stanowisko Sędziego TK S. Biernata), skoro traktaty obowiązują w kształcie nadanym przez Trybunał (ETS, TS UE), to ocena zgodności z Konstytucją RP zasad wyinterpretowanych przez ETS z traktatów założycielskich „nie była wyłącznie oceną linii orzeczniczej tego organu, ale stanowiła w istocie ocenę norm prawnych ‘odnalezionych tylko’ przez ETS w postanowieniach prawa pierwotnego” (s. 173-174).

W kontekście ustaleń Trybunału Konstytucyjnego w uzasadnieniu wyroku akcesyjnego z 2005 r., iż w sytuacji zaistnienia nieusuwalnej sprzeczności między prawem Unii Europejskiej a polską konstytucją, suwerenny polski ustrojodawca konstytucyjny zachowuje prawo samodzielnej decyzji i może zdecydować o zmianie Konstytucji, o spowodowaniu zmian w regulacjach wspólnotowych albo ostatecznie o wystąpieniu z Unii Europejskiej, M. Dobrowolski trafnie zauważa redefinicję znaczenia nadrzędności konstytucji: „po akcesji naród jest nadal suwerenem, tyle tylko że jego władza wyraża się – jak zdaje się sugerować TK – nie tyle poprzez konstytucję i tradycyjnie rozumianą jej prawną nadrzędność, ile przez jego prawo do ‘samodzielnej decyzji’ w sprawie wyboru odpowiednie-

go postępowania w sytuacji kolizji konstytucji z prawem unijnym” (s. 178). Jaka szkoda, że te bardzo doniosłe kwestie nie spotkały się z bliższym komentarzem i oceną Autora!!!

Stracił on też nieco impetu w obrębie problemu kontroli konstytucyjności wspólnotowego prawa wtórnego jako zobowiązania traktatowego, omówionego na zaledwie dwóch stronach książki (s. 180-181). A wszak chodziło o konstytucyjne konsekwencje przyjęcia w Traktacie akcesyjnym zobowiązania do wdrożenia Europejskiego Nakazu Aresztowania, przewidzianego w decyzji ramowej Rady z 2002 r. w sprawie europejskiego nakazu aresztowania i procedury wydawania osób między Państwami Członkowskimi. Cóż, że Autor dostrzega, iż Trybunał w 2005 r. zmierzył się z tym problemem w dwóch odrębnych sprawach i wyrokach, dotyczących Traktatu akcesyjnego oraz ustawowej implementacji decyzji, poprzez nowelizację k.p.k. wprowadzającą instytucję ENA. Cóż, że trafnie ocenia, iż „TK unikał otwartego konfrontowania norm konstytucji i rozwiązań zawartych we wtórnym prawie wspólnotowym (unijnym)” (s. 180), albo że „ustalenia TK zawarte w tych dwóch wyrokach w sposób pośredni prowadziły do uznania niekonstytucyjności także samej decyzji ramowej w sprawie ENA”. Wreszcie, cóż po odważnej, wręcz ostrej konstatacji piętrowej niekonstytucyjności: nie tylko ustawa implementująca ENA, ale i decyzja ramowa naruszała art. 55 Konstytucji, zaś skoro obowiązek wprowadzenia ENA był zobowiązaniem przyjętym przez Polskę w Traktacie akcesyjnym, to i sam Traktat „był w chwili orzekania [przez TK – D.D.] niezgodny z Konstytucją RP” (s. 181). A gdzie wnioski wyprowadzone z faktu, iż Parlament polski usunął problem za pomocą pierwszego z remediów, rekomendowanych przez nasz sąd konstytucyjny, czyli poprzez nowelizację art. 55 Konstytucji dokonaną 8 września 2006 r. (Dz. U. Nr 200, poz.1471)? Czyż ta metoda „usunięcia bólu głowy przez... obcięcie głowy” nie zasługiwała na żaden komentarz Autora w kontekście zasady suwerenności Narodu?

M. Dobrowolski uważa, że Trybunał nie odkrył jeszcze w pełni znaczenia klauzuli integracyjnej z art. 90 Konstytucji. Jego zdaniem, ewentualne przekształcenie Unii w państwo o charakterze federacyjnym i włączenie w jego skład państwa polskiego, wyklucza zastosowanie art. 90 i „wymaga uprzedniej zasadniczej zmiany Konstytucji RP”, gdyż prowadziłoby do „wyzbycia się państwowości, a więc i suwerenności oraz charakteru konstytucji, która stawałaby się aktem państwa związkowego” i w tej perspektywie rekomenduje, że „wskazane byłoby wręcz uchwalenie nowej konstytucji” (s. 191). Pomijając dalsze, ciekawe analizy cech typowego państwa, zwłaszcza federalnego w organizacji i działaniu UE (s. 192-195) oraz prognozy co do prawdopodobieństwa ewolucji Unii w tym właśnie kierunku (s. 196-198), zatrzymajmy się jeszcze przy wcześniej wskazanej perspektywie.

Otóż rekomendowane przezeń na wypadek federalizacji UE uchwalenie nowej konstytucji dla Polski jako państwa składowego w strukturze federalnej – to tylko „drobiazg techniczny”. Problem zasadniczy w tym, że towarzyszyłoby temu zniesienie, czy jak mówi Autor „wyzbycie się” państwowości i suwerenności. Stąd pytanie recenzenta: czy to jeszcze mieści się w gestii suwerena, czyżby ostatnim przejawem realizacji suwerenności mogło być jej zniesienie a zatem autodestrukcja, likwidująca atrybuty suwerenności narodowej i państwowej?! Recenzenta wprost poraża taka wizja, czy supozycja. Analogię mo-

głoby stanowić uznanie, że w prawie do życia i w jego prawnej ochronie mieści się też uprawnienie do zadania sobie albo skutecznego żądania od innych pozbawienia się życia. Czyżby Autor z owego *implicite* wyrażonego dozwolenia prawnego na samobójstwo człowieka (wszak jest niezabronione, a skutecznie dokonane z konieczności pozostaje bezkarne, pomijając problem odpowiedzialności podżegaczy czy pomocników do takiego czynu) wywodził podmiotowe „prawo do samobójstwa”? Albo mniej drastycznie: uznanie prawa suwerena do tego rodzaju autodestrukcji aż nadto przypominałoby konstrukcję nadużycia prawa. Do kanonu kultury cywilistycznej, ale i prawnej w ogólności należy norma, wedle której nie można czynić ze swego prawa użytku, który by był sprzeczny ze społeczno-gospodarczym przeznaczeniem tego prawa lub z zasadami współżycia społecznego; takie działanie lub zaniechanie uprawnionego nie jest uważane za wykonywanie prawa i nie korzysta z ochrony (por. art. 5 ustawy z dnia 23 kwietnia 1964 r. Kodeks cywilny, Dz. U. z 2014 r., poz. 121 z późn.zm.).

Zdaniem recenzenta, zapewne dr Dobrowolski nie uważa, by suwerenowi „wolno” było wszystko, zapewne podziela też przekonanie, że odzyskana przed ćwierćwieczem możliwość suwerennego stanowienia o losie Ojczyzny jest jednak wartością i to wartością zobowiązującą. Do czego? Także do jej ochrony. Kogo? Sam Naród Polski i jego wszystkie struktury państwowe. Być może zabrakło jednak tylko tego, by – przywołując Norwida – „odpowiednie dać rzeczy słowo!”

W finale rozdziału II Autor powtarza swoje *credo*, dzieląc pogląd TK, iż poprzez referendum konstytucyjne „naród przesądził o możliwości przekazania (w drodze odrębnej decyzji) organizacji międzynarodowej kompetencji organów państwa w niektórych sprawach oraz wskazał na dalsze (najistotniejsze) konsekwencje akcesji, w tym przede wszystkim na obowiązek bezpośredniego obowiązywania w Rzeczypospolitej Polskiej prawa stanowionego przez tę organizację międzynarodową” (s. 199). Powraca zatem pytanie: co naprawdę, na ile świadomie i konsekwentnie zaaprobował Naród w opisanych aktach swej woli? Autor analizuje dość zawile naturę owego przekazania, uznając, iż przekazanie kompetencji (zrzeczenie się określonych uprawnień) nie jest wyrzeczeniem się suwerenności (s. 201 n.). Odchodzi od wcześniej prezentowanego „łatwego optymizmu”, ganiąc znaczne nieprawidłowości dotychczas podejmowanych decyzji integracyjnych, w odniesieniu do Traktatu Akcesyjnego – brak znajomości ostatecznego i uprawnionego tekstu i rozpoczęcie procedury ratyfikacyjnej w dniu podpisania Traktatu, a w odniesieniu do Traktatu Lizbońskiego – brak znajomości choćby skonsolidowanej wersji Traktatu oraz niespełna dwudniowe prace w Senacie nad ustawą ratyfikacyjną. Ma rację Autor, iż „taki tryb procedowania nie tworzył elementarnych warunków umożliwiających pozyskanie dostatecznej wiedzy w przedmiocie podejmowanych decyzji” i ujawnił w sposób jaskrawy dominację w tym procesie bieżąco-politycznej perspektywy (s. 207). Szkoda jedynie, że te trafne konstatacje pozostały bez komentarza w kontekście realnego znaczenia opisywanych problemów dla realizacji zasady suwerenności Narodu, zwłaszcza, gdy Autor zasadnie stwierdza, iż „decyzje integracyjne wyznaczające ‘na pokolenia’ ramy politycznego funkcjonowania państwa i narodu, powinny być podejmowane rozważnie i odpowiedzialnie” (s. 208).

Co ważne i co spotyka się z pozytywną oceną recenzenta, w rozważaniach tych widać, że w trakcie badań i pisania rozprawy (co następowało na przestrzeni paru lat), dr Dobrowolski „dojrzał” i niuansował swoje poglądy. Ostatecznie opowiada się za wprowadzeniem ściślejszych ram prawnych dla podejmowania decyzji integracyjnych oraz za choćby ogólnym określeniem przesłanek ich ewentualnego powtarzania (s. 210). Zgłasza także zasadnicze zastrzeżenia pod adresem obecnego unormowania następcej kontroli konstytucyjności traktatów integracyjnych. Z powołaniem na art. 27 Konwencji wiedeńskiej o prawie traktatów uważa, że orzeczenie TK o niezgodności z Konstytucją „prawomocnie zawartej” umowy nie podważa jej mocy obowiązującej wobec państwa polskiego, dlatego proponuje prewencyjną kontrolę odnośnych umów międzynarodowych, jako bardziej racjonalną, wykluczającą ratyfikację niekonstytucyjnego traktatu i zapobiegającą perturbacjom w stosunkach międzynarodowych (s. 211 n.). Nie cofa się przy tym przed konstatacją, iż wadą kontroli następcej traktatów integracyjnych wiążących już państwo jest „niebezpieczeństwo swoistej nadinterpretacji Konstytucji stosowanej w celu wykazania zgodności jej postanowień z obowiązującymi już traktatami, tak aby uniknąć komplikacji prawno-międzynarodowych” (s. 212). Autor jednoznacznie postuluje (w ślad za wypowiedziami doktryny) ustanowienie zasady obligatoryjnego kontrolowania przez TK konstytucyjności traktatów integracyjnych na etapie prac prowadzących do wyrażenia zgody na ich ratyfikację, czyli przed podjęciem ostatecznej decyzji politycznej. Wspiera to argumentem natury praktycznej: ten moment procedury ratyfikacyjnej dawałby zarówno szansę podejmowania prób negocjacji traktatu integracyjnego, jak też byłby dogodniejszy dla przeprowadzania odpowiednich zmian konstytucji (s. 214), postuluje także przeprowadzenie w takiej sytuacji jednego referendum w sprawie akceptacji zmian w Konstytucji oraz wyrażenia zgody na ratyfikację traktatu (s. 215).

Te ciekawe postulaty dra M. Dobrowolskiego, niewątpliwie podyktowane względami realnej troski o sprawy publiczne, nie rozwiązują jednakże wszystkich problemów. Po pierwsze, obligatoryjna kontrola prewencyjna konstytucyjności traktatów integracyjnych wymagałaby, jak należy wnosić (bo Autor o tym nie mówi wprost) podjęcia działania przez TK *ex officio*. Zobowiązanie bowiem Prezydenta do wystąpienia z taką inicjatywą nie tylko wymagałoby zmiany Konstytucji (art. 133 ust. 2), ale też oznaczałoby poważną rewizję jego zadań jako strażnika ustawy zasadniczej (art. 126 ust. 2). A jeśli tak, byłby to jedyny w naszym modelu przypadek działania Trybunału z urzędu, może nie tyle z inicjatywy własnej, co z mocy samego prawa, bo zapewne po urzędowym powzięciu wiedzy o wdrożeniu jakiegoś etapu procedury ratyfikacji traktatu. Pytanie: którego etapu? A może wcześniej, jeszcze na etapie jego negocjowania i zawierania? Recenzent nie ukrywa, że taki wyjątek od zasady skargowości w postępowaniu poważnie modyfikowałby model naszego sądu konstytucyjnego, redukując paradoksalnie jeden z atrybutów jego wysokiej pozycji ustrojowej i ostateczności orzeczeń a nawet narażając tę instytucję na zarzuty usytuowania ponad... prawem. Po drugie, przeprowadzenie jednego referendum konstytucyjnego i akcesyjnego to zabieg wcale nie prosty. Czy Autor sugeruje postawienie w nim dwóch, czy tylko jednego pytania obywatelom o zgodę? Jeśli jednego, np.: „Czy wyraża Pani/Pan zgodę na dokonanie zmiany X w Konstytucji RP oraz na ratyfika-

cję przez Prezydenta Traktatu Y?” – to przecież są to dwie kwestie integralnie powiązane, ale nie tożsame. A może zapytać *vabanque* o istotę sprawy, czyli o zgodę na zmianę Konstytucji dla uchylecia jej niezgodności (sic!) z traktatem i na ratyfikację tegoż traktatu, jako następczo zgodnego (a raczej: uzgodnionego) z Konstytucją, bo o to by w tym wszystkim chodziło, czyż nie? Więc może nie trzeba uciekać się do socjotechnicznych zabiegów „mydlenia oczu” suwerenowi, tylko postawić sprawę zupełnie jasno i wyrazić „otwartym tekstem”?! Dodajmy jeszcze, że w drugim wariantcie, zadania dwóch odrębnych pytań referendalnych, niebezpieczeństwo niekonsekwentnego stanowiska suwerena jest analogiczne, jak w przypadku przeprowadzenia dwu odrębnych referendów. A zatem, wskazane problemy nie zostały skutecznie rozwiązane i wymagają dalszych badań, do jakich Autor jest niewątpliwie znakomicie przygotowany.

Rozdział III monografii: *Zasada suwerenności narodu w warunkach członkostwa Rzeczypospolitej Polskiej w Unii Europejskiej* – zawiera pewne nowe treści, ale też kontynuację wcześniej poruszanych w pracy. Jest to zresztą zrozumiałe, bowiem przyjęta koncepcja i struktura rozprawy odzwierciedla swoisty rozwój w czasie bogatej myśli Autora. W pierwszej kolejności stawia problem: legitymizacja Unii Europejskiej a suwerenność narodu (s. 217 n.). I chociaż prezentacja instytucjonalnych form demokratycznej legitymizacji UE ma postać jedynie zarysu problematyki (s. 220 n.), Autor wydobywa najistotniejsze zagadnienia, poczynając od wybieralnego Parlamentu Europejskiego po Radę Europejską i Radę UE. Ciekawe są m.in. ustalenia na temat zawartych w Traktacie z Lizbony uprawnień parlamentów narodowych i obywateli Unii do wnoszenia pośredniej inicjatywy ustawodawczej, a za najistotniejsze zadanie tych parlamentów uznaje czuwanie nad przestrzeganiem przez UE zasady pomocniczości (subsydiarności). Jest przy tym realistą: „parlamentom narodowym nie będzie łatwo wypełnić swej nowej funkcji”, a to dlatego, że aby ją realizować muszą ze sobą skutecznie współpracować (np. na forum COSAC) i aby mieć rzeczywisty wpływ na proces legislacji, muszą szybko reagować, gdyż zastrzeżono im na to krótki okres 8 tygodni (s. 234). Prezentacja europejskiej inicjatywy obywatelskiej także nie pozostawia złudzeń co do jej dostępności; dość wskazać, że rejestracja inicjatywy następuje w ciągu 2 miesięcy, pod warunkiem spełnienia wymogów „testu dopuszczenia”, czyli stwierdzenia, że inicjatywa nie wykracza w sposób oczywisty poza kompetencje Komisji, nie jest oczywistym nadużyciem, oczywiście niepoważna lub dokuczliwa oraz w sposób oczywisty sprzeczna z wartościami Unii określonymi w art. 2 TUE. Analizując tę instytucję, Autor zdaje się przychylić do oceny C. Mika, iż „w traktatowej regulacji inicjatywy ludowej tkwi więcej ideologii a nawet demagogii, niż podstaw dla rzeczywistej aktywności obywateli” (s. 237). W tym kontekście wypada żałować, że Autor świadomie „wyhamował” zastrzegając się: „Nie jest celem niniejszej rozprawy rozstrzygać o zaawansowaniu rozwiązań ustrojowych UE pod kątem ich demokratyczności. [...] Niewątpliwie demokracja na poziomie europejskim musi być inna od funkcjonującej w państwach narodowych, jednak pytanie, na ile ma być inna, musi pozostać w tym miejscu bez odpowiedzi” (s. 237). Szkoda!

Większy „wigor” naukowy dr Dobrowolski odzyskuje przy prezentacji zagadnienia

„ludu europejskiego” (s. 238 n.). W bogatym wywodzie zauważa, że fakt zależnego charakteru obywatelstwa UE nie stanowi nieprzekraczalnej granicy dla powstania wspólnoty politycznej (s. 243), a stwierdzając brak narodu europejskiego w sensie kulturowym, uważa, iż ustanowienie powszechności wyborów do Parlamentu Europejskiego przyniosło „raczej skromne efekty” przy budowie tożsamości europejskiej (s. 244-245), analizuje też fenomen partii politycznych na poziomie europejskim (s. 246 n.), kategorię „partnerów społecznych” (s. 250 n.) oraz zjawisko „intensyfikacji komunikacji i interakcji” w ramach integracji (sic! – s. 253). Dostrzegając te wszystkie problemy, konkluduje, iż jakkolwiek występują pewne podobieństwa do rozwiązań państw demokratycznych w ramach zasady suwerenności narodu, wyklucza uznanie istnienia „choćby *quasi* narodu europejskiego”, jako „nieuprawnione” (s. 254), choć zastrzega tę ocenę „na teraz”, nie mogąc wykluczyć, iż z perspektywy czasu może się okazać, że już dziś wystąpiły podstawy kształtowania „jakieś formy ludu europejskiego” (s. 255). Cóż, wahanie Autora zasługuje na zrozumienie.

Uwagi wymaga fragment książki o intrygującym tytule: *Legitymizacja UE a konstytucyjna zasada suwerenności narodu* (s. 255 n.). Niezwykły apetyt, sprowokowany przytoczonym sformułowaniem, oczekiwanie na kulminację wyводу – jest natychmiast „studzone” poprzez zastrzeżenie Autora, iż „w tych poszukiwaniach nie chodzi o to, aby dokonywać oceny unijnych rozwiązań ustrojowych w świetle zasady suwerenności narodu, jak błędnie w moim przekonaniu podobne zagadnienie ujmuje TK [w wyroku akcesyjnym – przyp. D.D.], ale o uchwycenie zmian, jakie pod wpływem owych instytucji ustrojowych UE zaszły w sposobie rozumienia tytułowej zasady”. No, tak, szkoda, bo tytułowe „a” sugerowało nie tylko opis, ale i ocenę właśnie. Szkoda, po wtóre, bo przy okazji sformułowane kategorycznie i apodyktycznie dezawuowanie tej konkretnie optyki trybunalskiej bynajmniej nie przekonuje. Zresztą, dr Dobrowolski nie jest wcale konsekwentny, gdyż bezpośrednio dalej pisze tak: „Z tej perspektywy względnie klarownie wygląda sprawa zwiększonego udziału parlamentów narodowych w procedurach decyzyjnych UE. Nie może bowiem ulegać wątpliwości, iż uprawnienia te muszą zostać zakwalifikowane jako nowe formy realizacji władzy sprawowanej w imieniu narodów. Jest to jednak *skromna rekompensata* ‘utraconych’, tj. przekazanych na poziom UE kompetencji parlamentów narodowych. Odmiennie *ocenić należy* znaczenie inicjatywy obywatelskiej. Tylko z *wielkim trudem*, tj. przy wykorzystaniu ‘daleko idących’ zabiegów interpretacyjnych *można byłoby przyjmować*, iż są one formą realizacji władzy suwerenów państw członkowskich” [s. 255-256, podkreśl. D.D.]. A cóż to (podkreślone sformułowania) jest, na Boga, jeśli nie oceny? Więcej, niezależnie od „lekkiego” języka, są to jedne z najbardziej doniosłych kwalifikacji, zawartych w tekście całej rozprawy i decydujących o jej wartości, a zarazem dowodzących pasji, kompetencji i wolności naukowej Autora!

Rozprawa zawiera solidną prezentację ustrojowej pozycji polskiego parlamentu po przystąpieniu Polski do Unii Europejskiej (s. 266 n.), co zamyka konkluzja, iż w zakresie kompetencji wyłącznych UE i spraw regulowanych w drodze rozporządzeń UE ustawa przestaje być narzędziem służącym regulacji reguł życia społecznego, w obrębie zaś obszaru regulowanego dyrektywami nie jest już aktem, o którego potrzebie i czasie wydania

decyduje parlament w ramach ogólnego obowiązku realizacji postanowień konstytucji. Poświęca też sporo uwagi ustawowym środkom oddziaływania parlamentu na treść prawa Unii, w tym regulacjom tzw. ustaw kooperacyjnych, pierwotnej z 2004 r. i nowej z 2010 r., będącej konsekwencją postanowień zawartych w Traktacie Lizbońskim, dotyczących miejsca parlamentów narodowych w „architekturze unijnej” (s. 269 n.).

Ze zdecydowanie trudniejszą problematyką stykamy się w rozważaniach na temat kontroli konstytucyjności prawa pochodnego UE (s. 275-282). Wywód Autora jest przyzwoity, uwzględnia pewną ewolucję stanowiska naszego sądu konstytucyjnego w zakresie dopuszczalności bezpośredniej kontroli, widoczną przy porównaniu treści tzw. wyroku akcesyjnego z 2005 r. oraz wyroku z 16 listopada 2011 r., dotyczącego kontroli konstytucyjności rozporządzeń UE (sygn. akt SK 45/09, OTK ZU 2011/9A/97). M. Dobrowolski podkreśla za naszym Trybunałem niezależny i subsydiarny charakter jego kontroli wobec kompetencji orzeczniczych Trybunału Sprawiedliwości UE, nie formułuje jednak oczekiwanych wniosków własnych. Brakuje tu choćby wnikliwej analizy skutków prawnego wyroku TK, wydanego w procedurze skargi konstytucyjnej, a przede wszystkim powiązania tej problematyki z zasadą suwerenności narodu, o co – jak się zdaje – powinno chodzić. Zwłaszcza, iż rozważana następnie pośrednia kontrola konstytucyjności prawa pochodnego UE, czyli ustaw implementujących prawo unijne (s. 280-282) jest mimo wszystko znacznie prostsza i mniej kontrowersyjna.

Kolejna partii pracy: *Konstytucja RP w warunkach integracji europejskiej* (s. 282 n.) jest zatytułowana szumnie i... zdecydowanie na wyrost, niestety. Niemożliwe było na zaledwie niespełna trzech i pół stronach tekstu poczynić tak fundamentalnych ustaleń, jak zdaje się zapowiadać przytoczony tytuł. W istocie Autor kontynuuje tutaj wcześniejsze wątki, związane z kolizjami pomiędzy prawem europejskim i polską konstytucją. Nie jest to niepotrzebne, gdyż zauważa komplikacje związane z usuwaniem tychże kolizji, a wręcz niemożliwość skutecznego usunięcia poprzez zmianę konstytucji, gdyby chodziło o konflikt z jej zasadami (s. 283). Towarzyszy temu niebezpieczeństwo niejako wymuszonego orzekania o zgodności z konstytucją aktów prawa pochodnego, gdyż „orzeczenie niezgodności rodziłoby konieczność zmiany konstytucji, a to może okazać się nierzadko niemożliwe do zrealizowania ze względu na charakter tych norm”. Warto zaznaczyć – czego Autor nie czyni – że to już byłby przejaw relatywizmu, a nawet nihilizmu prawnego. Za to słusznie uznaje on, iż remedium na niekonstytucyjność prawa pochodnego w postaci dążenia do (opisywanej przez nasz Trybunał) zmiany tegoż prawa „ma charakter właściwie tylko potencjalny, w praktyce niemożliwy do zrealizowania” (s. 284). Zgadzam się w zupełności z tą ostatnią oceną.

Wreszcie, zwięźczenie systematycznej części monografii stanowi ostatni punkt o mocnym tytule: *Znaczenie zasady suwerenności narodu po przystąpieniu Rzeczypospolitej Polskiej do struktur Unii Europejskiej*. Niestety, i w tym, jakże ważnym miejscu, M. Dobrowolski wykazał nieczęsto prezentowany przezeń... nadmierny umiar, graniczący z oszczędnością, jeśli nie wręcz skąpością wywodu, pomieszczonego na zaledwie czterech stronach tekstu, czyli tylko nieco ponad 1% objętości całej książki. Dlaczego? Co nowego oraz istotnego wnosi ta część monografii? Prawdę powiedziawszy, niezbyt wiele. Wycho-

dząc od stwierdzenia Trybunału Konstytucyjnego w tzw. wyroku lizbońskim, że skoro władza zwierzchnia w Rzeczypospolitej Polskiej należy do Narodu, to wykluczone jest „jej przekazanie innemu zwierzchnikowi”, po lapidarnych wywodach Autor dochodzi do wniosku... odmiennego, niż Trybunał. Mianowicie: „Ustalenia te nie prowadzą do wniosku, iż zakaz przekazywania zwierzchnictwa narodu innemu podmiotowi ma charakter bezwzględny, a oznaczają ‘tylko’, iż jedynym prawnie dopuszczalnym sposobem utraty zwierzchnictwa przez suwerena jest świadoma i wprost wyrażona przez niego wola przekazania sprawowanej władzy na rzecz innego suwerena, co wymagałoby także przeprowadzenia odpowiedniej zmiany konstytucji” (s. 287).

Recenzent pryncypialnie i absolutnie nie zgadza się z tym poglądem i jest to zasadnicza oś niezgody, wręcz najbardziej podstawowa różnica poglądów pomiędzy nim a Autorem. Już wcześniej sygnalizowałem tę kwestię, wypada przeto powtórzyć, iż nie sądzę, aby suwerenność narodu żyjącego w ramach niepodległego i własnego państwa, była „zbywalna”; być może jest ona redukowalna, ewoluująca, a nawet utracalna, ale nie dobrowolnie, jak suponuje Doktor – *nomen omen* – Dobrowolski. Jest on przy tym poniekąd niekonsekwentny, o ile nieco dalej twierdzi, iż niedopuszczalne są takie rozwiązania w prawie wyborczym do Parlamentu Europejskiego, które „umożliwiałyby ewoluowanie procesów integracyjnych w kierunku tworzenia nowego podmiotu władzy zwierzchniej (ludu europejskiego). Do takich należałoby zaliczyć rozwiązania, które nie szanują integralności dotychczasowych podmiotów władzy zwierzchniej” (s. 289). Ależ dlaczego, co wywołuje taką niedopuszczalność? Czyżby przeszkody natury prawnej, w szczególności konstytucyjnej? Jeśli tak, to nie ma żadnego problemu: wystarczy odpowiednio zmienić konstytucję, w imieniu i za zgodą Narodu, i po kłopotcie!

Zakończenie książki, zatytułowane *Podsumowanie* (s. 291-301) zawiera rzetelne zgromadzenie w skondensowanej formie zasadniczych wywodów i wniosków, zawartych w treści całej książki, pomieszczone w sześciu rozbudowanych punktach. Nie stanowią one nowych i oryginalnych konkluzji, dotyczących sfery teoretyczno-dogmatycznej, czy w obszarze praktyki instytucjonalnej. Na powtórzenie zasługuje konstatacja Autora, iż w porządku poakcesyjnym suwerenność narodu wyraża się już nie tyle poprzez konstytucję, ile poprzez prawo do wyboru jednego z trzech wariantów postępowania w sytuacji kolizji norm prawa UE z konstytucją, przy czym zastosowanie któregośkolwiek z nich jest w praktyce niezwykle utrudnione. Zakończenie uzupełnia to o trafną ocenę, że „przestrzeń wyboru suwerena w analizowanej sytuacji jest bardzo skromna, a spośród trzech wskazanych przez TK ‘norm kolizyjnych’ rozwiązaniem najtrudniejszym do realizacji jest zachowanie postanowień konstytucji bez nowelizacji” (s. 295). Podkreśla też, że „transfer kompetencji na rzecz UE jest dopuszczalny o tyle, o ile w wyniku takich decyzji zarówno UE, jak i państwa członkowskie utrzymują swój dotychczasowy status, a co za tym idzie narody państw członkowskich zachowują pozycję suwerenów” (s. 297).

W końcu, Autor stwierdza, iż „pytanie jakie przyświecało pracom nad niniejszą rozprawą sprowadzało się w istocie rzeczy do ustalenia, czy i na ile ów fundament współ-

czesnego konstytucjonalizmu, jakim jest zasada suwerenności narodu może nadal stanowić ważny punkt odniesienia dla kształtowania procesów integracyjnych przez państwo członkowskie, jakim jest Polska”. Na podstawie przeprowadzonej analizy udziela odpowiedzi pozytywnej: „przedmiotowa zasada może nadal wyznaczać warunki brzegowe dla tych procesów, a więc pełnić podstawową i tradycyjną funkcję nie tylko konstytucyjnych zasad prawa, ale szerzej i samej Konstytucji” (s. 301).

W podsumowaniu M. Dobrowolski nie podaje już myśli, przewijającej się w treści książki oraz zdania, kończącego właściwie merytoryczne jej wywody, iż powtórzmy: „jedynym prawnie dopuszczalnym sposobem utraty zwierzchnictwa przez suwerena jest świadoma i wprost wyrażona przez niego wola przekazania sprawowanej władzy na rzecz innego suwerena, co wymagałoby także przeprowadzenia odpowiedniej zmiany konstytucji”.

Recenzent za konieczne uznaje ponowne odniesienie się do tego bardzo poważnego stwierdzenia. Otóż, jeśli pojmujemy suwerenność narodu nie tylko jako jedną z wielu fikcji prawnych, ale jako fundamentalną zasadę i wartość konstytucyjną, zobowiązującą, nie tylko instrumentalną, ale też autoteliczną, to nie pozostaje ona w dowolnej dyspozycji „beneficjenta”, a jeśli tak, należy wykluczyć dopuszczalność autodestrukcji, polegającej na jej wyzbyciu się, choćby z zachowaniem całego sztafażu procedur demokratycznych, dla jakichkolwiek celów, choćby najbardziej znacznych i pragmatycznych, jak potrzeby integracji europejskiej.

Uważam przeto, że suwerenność narodu jest analogicznie niezbywalna, jak przyrodzona i niezbywalna godność człowieka – tę ostatnią można poddać ingerencjom, restrykcjom, ba, nawet represjom, ale przecież nie można jej człowiekowi skutecznie odebrać, ani on sam nie może się jej wyrzec, choćby przez najbardziej niewłaściwe postępowanie, niegodne człowieka – nawet wówczas nie przestanie on być człowiekiem. Podobnie Naród nie może wyzbyć się swej suwerenności, czyli podmiotowości, bo wówczas przestałby być narodem zarówno w znaczeniu prawnopolitycznym, jak i kulturowym, utraciłby nie jakieś tam atrybuty, czy zakres uprawnień, ale swą tożsamość i egzystencję. A na to nie pozwala nie tylko obowiązująca Konstytucja RP, choćby o ułomnej albo poddanej jakimkolwiek późniejszym zmianom regulacji, na to nie pozwala przede wszystkim historia Polski i nasza odpowiedzialność za jej przyszły los.

Rzecz nie dotyczy zatem wyłącznie interpretacyjnego wyciskania do granic możliwości znaczenia normatywnego i praktycznego sformułowania ułomnej klauzuli integracyjnej z art. 90 Konstytucji; trzeba przy tym pamiętać o wezwaniu zawartym w preambule Konstytucji do jej stosowania „dla dobra Trzeciej Rzeczypospolitej”, będącej wszak – zgodnie z pierwszym artykułem tego aktu – „dobrem wspólnym wszystkich obywateli”, a z kolei pierwszym konstytucyjnym obowiązkiem obywatela polskiego (art. 82) jest nie co innego, tylko wierność Rzeczypospolitej Polskiej oraz troska o dobro wspólne. Warto wreszcie przypomnieć, że konstytucja (w art. 6 ust. 1) nieco mimochodem, niemniej trafnie ujmuje sens i wartość kultury, będącej „źródłem tożsamości narodu polskiego, jego trwania i rozwoju”. Wypada jedynie żywić nadzieję, że do bogactwa kultury narodowej należy również kultura prawna, a w bodaj najskromniejszym stopniu także nauki prawa

konstytucyjnego.

Zachowując zatem możliwie najwyższy stopień bezstronności naukowej, ale też odrywając się od warstwy wyłącznie prawno-dogmatycznej czy manieri pozytywistycznej, warto przypomnieć w kapitalny sposób wiążące się z tą problematyką słowa, wypowiedziane jeszcze w 1983 r. przez Papieża Jana Pawła II (Patrona Uniwersytetu i Autora i recenzenta), który wskazywał „drogę, która pozwala narodowi żyć pełnią praw obywatelskich i posiadać struktury społeczne odpowiadające jego słusznym wymogom; wyzwoli to poparcie, którego państwo potrzebuje, aby mogło spełniać swe zadania i przez które Naród rzeczywiście wyrazi swoją suwerenność”. To się wypełniło w procesie przekształceń ustrojowych od 1989 r., ale wciąż aktualne pozostaje papieskie wezwanie: „[...] czuję się odpowiedzialny za to wielkie, wspólne dziedzictwo, któremu na imię Polska. To imię nas wszystkich określa. To imię nas wszystkich zobowiązuje”.

W finale recenzji garść uwag dotyczących bibliografii oraz strony językowej recenzowanej książki. Baza bibliograficzna rozprawy M. Dobrowolskiego jest imponująca, obejmuje 469 pozycji różnorodnej literatury, prawniczej, historycznej, politologicznej, w tym kilkadziesiąt obcojęzycznych oraz 7 pozycji samego Autora, a także sporo aktów normatywnych polskich, innych państw i umów międzynarodowych, orzeczenia polskiego TK, niemieckiego FTK oraz ETS i TS UE. Bibliografia ta jest dobrana w sposób trafny i kompletny, trudno byłoby wskazać jakieś istotne, a pominięte pozycje literatury czy źródeł prawnych, zaś sposób ich rzetelnego wykorzystania i tego dokumentacja w solidnych przypisach w ogólnej liczbie 955, ukazujących nie tylko bogactwo bazy, ale i uczciwość naukową Autora – nie budzą żadnych zastrzeżeń. Jedyne sporadycznie zdarzają się w monografii uchybienia bibliograficzne i źródłowe, czy zbędne powtórzenia mniejszych bądź większych fragmentów pracy.

Recenzowana praca napisana jest w ładnym, eleganckim, potoczystym i zrozumiałym języku, co sprawia przyjemność w lekturze, choć warstwa językowa nie jest wolna, niestety, od błędów formalnych. Rzadko, ale jednak występują potknięcia natury stylistycznej, nadużywane bywają określenia i kolokwializmy (w rodzaju: „w sumie”, „w międzyczasie”, „na teraz”, „dodatkowo”), występują też tzw. literówki i „zwykłe” chochliki drukarskie. Wykazane uchybienia, czy im podobne stanowią drobiazgi, po prawdzie: zbyt częste i niekiedy dość irytujące czytelnika, jakie z pewnością nie powinny znaleźć się w tak poważnym dziele, jednak pozostają one łatwe do skorygowania (np. w drugim wydaniu książki) i nie umniejszają w istotny sposób wielkiej wartości pracy.

Podsumowując, recenzowana książka stanowi największe we współczesnej polskiej literaturze prawniczej monograficzne ujęcie skomplikowanej i doniosłej problematyki suwerenności narodu w warunkach trwającej od ponad półwiecza, w tym z naszym udziałem od kilkunastu lat integracji europejskiej, z bogatym tłem historycznym i porównawczym, a rozważania teoretyczne są umiejętnie konfrontowane z implikacjami oraz zdarzeniami w obszarze praktyki instytucjonalnej, rodzącymi ustawicznie nowe wyzwania. Takie ujęcie tematyki, z nowatorskim spojrzeniem (poklasyczne ujęcie zasady suwerenno-

ści) nie było, jak dotąd, w naszej literaturze przedmiotu prezentowane, wypełnia więc poważną lukę w piśmiennictwie przedmiotu i stanowi bogate źródło wiedzy na ten temat oraz niewątpliwie istotny wkład w rozwój nauki prawa konstytucyjnego, ale również europejskiego, z polskiej perspektywy.

O aktualności podjętej przez M. Dobrowolskiego tematyki dowodnie przekonują też zjawiska zaistniałe już po wydaniu książki, zwłaszcza tzw. Brexit, wymiar unijny polskiego sporu o Trybunał Konstytucyjny, czy europejska debata na temat imigrantów, stawiające fundamentalne pytania o tożsamość i solidarność państw wspólnoty oraz o dalsze perspektywy integracji bądź dezintegracji Unii Europejskiej.

Prof. dr hab. Dariusz Dudek
Kierownik Katedry Prawa Konstytucyjnego KUL