



SEJM
RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ
VI kadencja
Prezydent
Rzeczypospolitej Polskiej

Druk nr 3598

Warszawa, 12 listopada 2010 r.

Pan
Grzegorz Schetyna
Marszałek Sejmu
Rzeczypospolitej Polskiej

Szanowny Panie Marszałku

Na podstawie art. 235 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. przedstawiam Sejmowi Rzeczypospolitej Polskiej projekt ustawy

- o zmianie Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej.

Jednocześnie uprzejmie informuję, że do reprezentowania mojego stanowiska w toku prac nad projektem ustawy upoważniam Pana Krzysztofa Huberta Łaskiewicza – Sekretarza Stanu w Kancelarii Prezydenta RP.

Łączę wyrazy szacunku

(-) Bronisław Komorowski

U S T A W A

z dnia 2010 r.

o zmianie Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej

Art. 1

W Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. Nr 78, poz. 483, z 2001 r. Nr 28, poz. 319, z 2006 r. Nr 200, poz. 1471 oraz z 2009 r. Nr 114, poz. 946) wprowadza się następujące zmiany:

- 1) uchyla się art. 90;
- 2) w art. 103 w ust. 1 skreśla się wyrazy „członka Rady Polityki Pieniężnej”;
- 3) w art. 144 w ust. 3 skreśla się pkt 25;
- 4) w art. 198 w ust. 1 skreśla się wyrazy „Prezes Narodowego Banku Polskiego”;
- 5) w art. 203 w ust. 1 skreśla się wyrazy „Narodowego Banku Polskiego”;
- 6) w art. 204 w ust. 1 pkt 1 otrzymuje brzmienie:

„1) analizę wykonania budżetu państwa,”;

- 7) art. 227 otrzymuje brzmienie:

„Art. 227. 1. Centralnym bankiem państwa jest Narodowy Bank Polski, który należy do Europejskiego Systemu Banków Centralnych. Narodowy Bank Polski zapewnia stabilność cen oraz realizuje zadania i wykonuje kompetencje określone w Traktatach stanowiących podstawę Unii Europejskiej oraz w ustawie. Narodowy Bank Polski jest w swojej działalności niezależny od innych organów państwowych.

2. Najwyższa Izba Kontroli kontroluje działalność Narodowego Banku Polskiego z punktu widzenia legalności, gospodarności, celowości i rzetelności w zakresie, w jakim nie dotyczy to realizowania zadań i wykonywania kompetencji określonych w Traktatach stanowiących podstawę Unii Europejskiej.
3. Organami Narodowego Banku Polskiego są Prezes Narodowego Banku Polskiego oraz Zarząd Narodowego Banku Polskiego.

4. Prezes Narodowego Banku Polskiego jest powoływany przez Sejm na wniosek Prezydenta Rzeczypospolitej na 6 lat.
5. Prezes Narodowego Banku Polskiego nie może należeć do partii politycznej, związku zawodowego ani prowadzić działalności niedającej się pogodzić z godnością jego urzędu.
6. Organizację i zasady działania Narodowego Banku Polskiego oraz szczegółowe zasady powoływania i odwoływania jego organów określa ustawa.”;

8) po rozdziale X dodaje się rozdział Xa w brzmieniu:

„Rozdział Xa

Członkostwo Rzeczypospolitej Polskiej w Unii Europejskiej

- Art. 227a. Rzeczpospolita Polska jest członkiem Unii Europejskiej, która szanuje suwerenność i tożsamość narodową państw członkowskich, respektuje zasady pomocniczości, demokracji, państwa prawnego, poszanowania przyrodzonej i niezbywalnej godności człowieka, wolności i równości oraz zapewnia ochronę wolności i praw człowieka porównywalną z ochroną tych wolności i praw w Konstytucji.
- Art. 227b. Rzeczpospolita Polska może przekazać Unii Europejskiej kompetencje organów władzy państwowej w niektórych sprawach.
- Art. 227c. 1. Ratyfikacja przez Rzeczpospolitą Polską umowy międzynarodowej stanowiącej podstawę przekazania kompetencji, o których mowa w art. 227b, wymaga uprzedniej zgody wyrażonej w ustawie albo w referendum ogólnokrajowym.
2. Uchwałę w sprawie wyboru trybu wyrażenia zgody na ratyfikację umowy międzynarodowej, o której mowa w ust. 1, podejmuje Sejm bezwzględną większością głosów w obecności co najmniej połowy ustawowej liczby posłów.
 3. Ustawę wyrażającą zgodę na ratyfikację umowy międzynarodowej, o której mowa w ust. 1, uchwała Sejm większością 2/3 głosów w obecności co najmniej połowy ustawowej liczby posłów oraz Senat bezwzględną większością głosów w obecności co najmniej połowy ustawowej liczby senatorów.
 4. Zgoda na ratyfikację zostaje wyrażona, jeżeli w referendum ogólnokrajowym opowiedziała się za nią większość głosujących.
 5. Ważność referendum ogólnokrajowego stwierdza Sąd Najwyższy.

6. Zasady i tryb przeprowadzania referendum określa ustawa.

Art. 227d. 1. Przepisy art. 227c stosuje się odpowiednio w przypadku zmiany postanowień Traktatów stanowiących podstawę Unii Europejskiej w sposób inny niż w drodze umowy międzynarodowej, o ile zmiana ta pociąga za sobą przekazanie kompetencji na rzecz Unii Europejskiej. Zasady postępowania określa ustawa.

2. Zasady i tryb wyrażania przez Rzeczpospolitą Polską zgody na inną niż określona w ust. 1 zmianę postanowień Traktatów stanowiących podstawę Unii Europejskiej oraz postępowanie w tych sprawach określa ustawa.

Art. 227e. Obywatel Unii Europejskiej korzysta na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej z wolności i praw gwarantowanych w prawie Unii Europejskiej w zakresie jej kompetencji.

Art. 227f. 1. Obywatel polski oraz zamieszkały na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej obywatel Unii Europejskiej niebędący obywatelem polskim mają prawo wybierania i prawo wybieralności w wyborach do Parlamentu Europejskiego na zasadach określonych w prawie Unii Europejskiej oraz w ustawie.

2. Obywatel Unii Europejskiej niebędący obywatelem polskim zamieszkały na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej ma prawo wybierania i prawo wybieralności w wyborach do organów samorządu terytorialnego na zasadach określonych w prawie Unii Europejskiej oraz w ustawie.

Art. 227g. Rzeczpospolita Polska podejmuje działania niezbędne dla zapewnienia skuteczności prawa Unii Europejskiej w krajowym porządku prawnym.

Art. 227h. 1. Rada Ministrów prowadzi politykę Rzeczypospolitej Polskiej w Unii Europejskiej.

2. Sejm i Senat wykonują kompetencje powierzone parlamentom narodowym w Traktatach stanowiących podstawę Unii Europejskiej w zakresach i formach określonych w tych Traktatach.

3. Prezydent Rzeczypospolitej w zakresie polityki Rzeczypospolitej Polskiej w Unii Europejskiej współdziała z Prezesem Rady Ministrów i właściwym ministrem.

4. Organy władzy publicznej wykonują swoje kompetencje oraz współdziałają w sprawach Unii Europejskiej na zasadach określonych w ustawie.

Art. 227i. 1. Rada Ministrów wnosi do Sejmu projekt ustawy wykonującej prawo Unii Europejskiej w terminie umożliwiającym jej wejście w życie odpowiednio do wymogów określonych w prawie Unii Europejskiej. Szczegółowe terminy określa ustawa.

2. Do projektu ustawy wykonującej prawo Unii Europejskiej uznanej przez Radę Ministrów za pilny nie stosuje się ograniczeń, o których mowa w art. 123 ust. 1.

Art. 227j. Postępowanie w sprawie ustawy wykonującej prawo Unii Europejskiej niezakończone przed upływem kadencji Sejmu podlega kontynuacji w następnej kadencji na zasadach określonych w ustawie.

Art. 227k. 1. Rada Ministrów podejmuje decyzję o wystąpieniu Rzeczypospolitej Polskiej z Unii Europejskiej za zgodą wyrażoną w trybie, o którym mowa w art. 227c.

2. Ratyfikacja umowy międzynarodowej określającej warunki wystąpienia Rzeczypospolitej Polskiej z Unii Europejskiej wymaga zgody wyrażonej w trybie, o którym mowa w art. 227c.
3. Zasady postępowania w sprawie wystąpienia Rzeczypospolitej Polskiej z Unii Europejskiej określa ustawa.”.

Art. 2

1. Z dniem wejścia w życie art. 1 pkt 2-7 znosi się Radę Polityki Pieniężnej.
2. Kadencja członków Rady Polityki Pieniężnej wygasa w terminie, o którym mowa w ust. 1.

Art. 3

Ustawa wchodzi w życie po upływie 3 miesięcy od dnia ogłoszenia, z wyjątkiem art. 1 pkt 2-7, które wchodzi w życie z dniem, w którym środkiem pieniężnym w Rzeczypospolitej Polskiej stanie się wspólna waluta państw członkowskich Unii Europejskiej – euro.

UZASADNIENIE

1. Dotychczasowy stan prawny

Prawodawca konstytucyjny, ustanawiając Konstytucję z 1997 r., ograniczył się do wprowadzenia minimalnych unormowań konstytucyjnych umożliwiających przystąpienie Polski do Unii Europejskiej. Unormowania te składają się z dwóch przepisów konstytucyjnych:

- 1) art. 90 Konstytucji stanowi podstawę dla przekazania kompetencji organów władzy państwowej,
- 2) art. 91 ust. 3 Konstytucji określa miejsce prawa stanowionego przez organizacje międzynarodowe w krajowym systemie prawnym.

Unormowania konstytucyjne miały na celu umożliwienie przystąpienia do Unii, w 1997 r., nie ustanowiono natomiast odpowiednich regulacji konstytucyjnych zapewniających efektywne działanie państwa w strukturach Unii Europejskiej. Prawodawca konstytucyjny nie unormował wielu ważnych zagadnień z zakresu integracji europejskiej, takich jak aksjologiczne fundamenty udziału państwa w tej integracji, procedura przyjmowania stanowiska Polski w Unii Europejskiej, funkcjonowanie organów państwowych w sferze kompetencji Unii, czy status prawny obywateli Unii Europejskiej.

Po przystąpieniu Polski do Unii Europejskiej bardzo szybko ujawniły się braki regulacji konstytucyjnych wprowadzonych w 1997 r. Na tle dotychczasowych niepełnych regulacji konstytucyjnych pojawiały się spory kompetencyjne między naczelnymi organami państwa, utrudniające efektywne działania na forum europejskim. Odnotowuje się narastające opóźnienie w zakresie stanowienia przez Polskę prawa niezbędnego dla wykonania prawa Unii Europejskiej. Rozszerzenie na obywateli Unii niektórych praw zagwarantowanych przez Konstytucję tylko obywatelom polskim budzi wątpliwości części prawników. Dotychczasowe regulacje uniemożliwiają ponadto pełną realizację przez Polskę zobowiązań zaciągniętych Traktatem o przystąpieniu do Unii Europejskiej w zakresie uczestnictwa w Unii Gospodarczej i Walutowej, utrudniając wprowadzenie wspólnej waluty euro.

2. Potrzeba i cel ustawy o zmianie Konstytucji

Istotne zmiany ustrojowe w Unii Europejskiej wprowadzone zostały na mocy Traktatu z Lizbony, który wszedł w życie 1 grudnia 2009 r. Unia przekształcona została w organizację międzynarodową. Traktat z Lizbony przyczynił się do radykalnego umocnienia roli parlamentów narodowych w odniesieniu do spraw Unii Europejskiej. Wprowadzono również nowe procedury zmiany ważnych postanowień

Traktatów stanowiących podstawę Unii bez potrzeby zawierania traktatu rewizyjnego (tzw. procedury kładki). W końcu uproszczono procedury pociągania państwa członkowskiego do odpowiedzialności w przypadku naruszenia prawa unijnego.

W obecnej sytuacji pierwszoplanowe znaczenie ma stworzenie prawnych podstaw członkostwa Polski w Unii Europejskiej jako wiarygodnego i szanowanego partnera, a zarazem aktywnego podmiotu polityki europejskiej, współkształtującego kierunki polityki unijnej zgodnie z wolą obywateli polskich i interesami państwa polskiego. W tym celu naczelne organy państwowe muszą współdziałać ze sobą w procesie kształtowania i wyrażania stanowiska Polski w organach Unii, tak aby stanowisko to miało wystarczająco mocną legitymizację demokratyczną i zostało przyjęte w odpowiednim terminie, a głos Polski był słuchany w Europie.

W nowych warunkach, powstałych po wejściu w życie Traktatu z Lizbony, niezbędne jest wprowadzenie trojkiego rodzaju zmian w polskiej Konstytucji. Po pierwsze, konieczna jest zmiana niektórych przepisów konstytucyjnych utrudniających wykonywanie zaciągniętych zobowiązań oraz ustanowienie bardziej efektywnych mechanizmów krajowych, gwarantujących wykonanie prawa Unii Europejskiej. Po drugie, absolutnie niezbędne jest ustanowienie przepisów, które zapewnią efektywność działania polskich organów władzy publicznej w Unii Europejskiej oraz umożliwią skuteczną ochronę podstawowych wartości konstytucyjnych w procesie integracji europejskiej. Zmiany wprowadzone Traktatem z Lizbony pociągają potrzebę umocnienia współpracy między Radą Ministrów a Sejmem i Senatem w sprawach Unii Europejskiej oraz nowe określenie roli obu izb w tej dziedzinie. Rozwiązania konstytucyjne muszą ułatwiać artykułowanie i obronę przez Rzeczpospolitą Polską jej interesów oraz interesów jej obywateli w instytucjach Unii Europejskiej.

Po trzecie konieczne jest stworzenie przepisów określających tryb przyjmowania stanowiska państwa wyrażonego w nowych procedurach przewidzianych w Traktacie z Lizbony (procedury kładkowe, decyzja o wystąpieniu z Unii Europejskiej).

Opracowany projekt odpowiada tym trzem założeniom. Po pierwsze, projekt wprowadza rozwiązania ułatwiające efektywne wykonywanie prawa Unii Europejskiej. Zawiera m.in. propozycje zmian umożliwiających pełną realizację przez Polskę zobowiązań zaciągniętych w Traktacie akcesyjnym w zakresie uczestnictwa w Unii Gospodarczej i Walutowej i przyjęcia wspólnej waluty – euro. Po drugie, zaproponowane regulacje powinny podnieść efektywność działań polskich organów władzy publicznej na forum Unii Europejskiej w celu skutecznej obrony polskich interesów narodowych. Po trzecie, projekt normuje tryb przyjmowania stanowiska Polski w nowych procedurach unijnych, zawierając przepisy dotyczące przyjmowania przez Polskę zmian traktatów w uproszczonych procedurach rewizyjnych, a także proponuje unormowanie trybu podejmowania

decyzji o wystąpieniu z Unii Europejskiej.

3. Różnice między dotychczasowym a projektowanym stanem prawnym oraz najważniejsze skutki projektowanej regulacji

Projekt zawiera regulacje, które z jednej strony zmieniają niektóre dotychczasowe przepisy konstytucyjne, a z drugiej strony wprowadzają nowe unormowania, niemające odpowiednika we wcześniejszych regulacjach konstytucyjnych. Przy wprowadzaniu tego typu unormowań możliwe są dwa rozwiązania. Z jednej strony możliwe jest umieszczenie nowych przepisów konstytucyjnych w odpowiednich rozdziałach Konstytucji. Z drugiej strony możliwe jest wprowadzenie nowego rozdziału konstytucyjnego dotyczącego stosunków z Unią Europejską. Nowe przepisy zostały ujęte w jednym rozdziale konstytucyjnym. Takie rozwiązanie ułatwia kompleksowe i spójne unormowanie rozmaitych zagadnień związanych z członkostwem Polski w Unii Europejskiej.

Nowy rozdział określa w szczególności aksjologiczne podstawy członkostwa Rzeczypospolitej Polskiej w Unii Europejskiej, zasady dalszego przekazywania kompetencji na rzecz Unii, status obywateli Unii Europejskiej, podstawowe zasady przyjmowania stanowiska Polski w instytucjach Unii oraz wykonywania tego prawa przez polskie organy władzy publicznej. Uregulowana została także procedura ewentualnego wystąpienia Rzeczypospolitej Polskiej z Unii Europejskiej.

Art. 1 pkt 1

Dotychczas podstawę konstytucyjną do przekazywania kompetencji organów władzy państwowej na rzecz organizacji i organów międzynarodowych stanowił art. 90 Konstytucji. Przepis ten został wykorzystany dla przystąpienia Polski do Unii Europejskiej, a następnie dla ratyfikacji Traktatu z Lizbony i nie miał w praktyce zastosowania w odniesieniu do organizacji międzynarodowych innych niż Unia Europejska, jakkolwiek rozważano taką możliwość przy okazji ratyfikacji przez Polskę statutu Międzynarodowego Trybunału Karnego. Art 1 pkt 1 projektu uchyla art. 90 Konstytucji dotyczący przekazywania kompetencji organów władzy państwowej. Należy wyjaśnić, że podstawę przekazywania kompetencji na rzecz Unii Europejskiej ma odtąd stanowić nowy art. 227b Konstytucji i art. 227d.

Uchylenie art. 90 Konstytucji nie oznacza, że Polska nie może przystępować do organizacji międzynarodowych wyposażonych w kompetencje władcze ze skutkiem bezpośrednim dla podmiotów prywatnych w państwach członkowskich. Na gruncie Konstytucji, w brzmieniu nadanym jej proponowaną ustawą o zmianie Konstytucji, Rzeczpospolita Polska może nadal powierzać innym organizacjom i organom międzynarodowym niektóre bardzo wąsko określone kompetencje władcze ze skutkiem bezpośrednim dla podmiotów

prywatnych – bez wyraźnego upoważnienia konstytucyjnego – pod warunkiem, że taki akt powierzenia kompetencji jest zgodny z Konstytucją, w szczególności mieści się w granicach wyznaczonych przez przepisy konstytucyjne rozdzielające zadania i kompetencje między naczelne organy władzy publicznej. Wystarczającą podstawę konstytucyjną stanowi w tym przypadku art. 89 ust. 1 Konstytucji, przewidujący zawieranie umów międzynarodowych dotyczących członkostwa w organizacjach międzynarodowych oraz umów międzynarodowych regulujących sprawy zastrzeżone dla ustawy. Inaczej niż w przypadku przekazania kompetencji na rzecz Unii Europejskiej, konstytucyjne granice powierzania kompetencji władczym innym organizacjom międzynarodowym są znacznie węższe. Jednocześnie jednak dla takiego punktowego przekazania kompetencji wystarcza umowa ratyfikowana w trybie art. 89 ust. 1 Konstytucji, a więc za zgodą wyrażoną w ustawie.

Uchylenie art. 90 Konstytucji oznacza zniesienie podstawy prawnej dla generalnego przekazywania kompetencji tak jak ma to miejsce jedynie w przypadku członkostwa Rzeczypospolitej Polskiej w Unii Europejskiej.

Art. 1 pkt 2 - 7

Artykuł 1 wprowadza w pkt 2–7 zmiany niezbędne dla pełnego wykonywania zobowiązań Polski w zakresie uczestnictwa w Unii Gospodarczej i Walutowej, umożliwiając wprowadzenie w przyszłości w Polsce wspólnej waluty euro.

W myśl dotychczasowych przepisów konstytucyjnych Narodowemu Bankowi Polskiemu przysługuje wyłączne prawo emisji pieniądza oraz ustalania i realizowania polityki pieniężnej. Obowiązujące przepisy konstytucyjne normują ponadto zagadnienia odpowiedzialności Prezesa Narodowego Banku Polskiego oraz kontroli nad tym bankiem w sposób odmienny niż w przepisach prawa unijnego, które znajdują zastosowanie po wprowadzeniu w Polsce waluty euro.

W myśl Traktatu o przystąpieniu do Unii Europejskiej, Polska jest obecnie członkiem Unii Gospodarczej i Walutowej, ale korzysta z derogacji w zakresie wspólnej waluty euro. Wprowadzenie w Polsce euro wymaga przekazania określonych kompetencji konstytucyjnych Narodowego Banku Polskiego oraz Rady Polityki Pieniężnej. Jednocześnie Narodowy Bank Polski może zachować pewne kompetencje poza sferą polityki pieniężnej, normowanej przez prawo pierwotne Unii Europejskiej.

Jednym z warunków koniecznych dla przystąpienia do strefy euro jest ponadto dopełnienie tzw. konwergencji prawnej, w konsekwencji usunięcie z polskiego systemu prawnego wszelkich przepisów, które mogłyby osłabiać skuteczność prawa Unii Europejskiej w dziedzinie polityki pieniężnej oraz w jakikolwiek sposób podważać niezależność Narodowego Banku Polskiego. W

świetle jednoznacznego stanowiska instytucji Unii Europejskiej, przed przystąpieniem do strefy euro niezbędne jest w szczególności dostosowanie do prawa Unii Europejskiej przepisów o odpowiedzialności Prezesa Narodowego Banku Polskiego oraz o kontroli nad Narodowym Bankiem Polskim. Z tych względów uchyla się przepisy dotyczące odpowiedzialności konstytucyjnej Prezesa tego banku, wyłącznych kompetencji Narodowego Banku Polskiego oraz kompetencji Rady Polityki Pieniężnej. Zagadnienie odpowiedzialności Prezesa Narodowego Banku Polskiego powinno zostać uregulowane w ustawach zwykłych, zgodnie z Traktatami stanowiącymi podstawę Unii Europejskiej oraz statutem Europejskiego Systemu Banków Centralnych.

Niezbędne jest także, w sytuacji integracji w ramach Europejskiego Systemu Banków Centralnych, której konsekwencją jest utrata prawa kreowania założeń polityki pieniężnej przez Radę Polityki Pieniężnej, podjęcie rozstrzygnięcia dotyczącego tego organu państwa. Ze względu na powyższe proponuje się zniesienie tego organu. Możliwe będzie utworzenie, w drodze ustawy podmiotu o charakterze analityczno-doradczym, który działać będzie w Narodowym Banku Polskim (takie rozwiązanie przyjęto we Francji, organ o analogicznym do RPP charakterze utracił kompetencje w zakresie ustalania polityki pieniężnej i obecnie jako Komitet Pieniężny Rady Ogólnej Banku Francji pełni funkcje doradcze). Ze zmianą tą wiąże się art. 2 projektu ustawy zawierający przepis przejściowy stanowiący o zniesieniu Rady Polityki Pieniężnej i o wygaśnięciu kadencji jej członków z dniem wejścia w życie przepisów dotyczących Narodowego Banku Polskiego (termin ten związany jest z wprowadzeniem w Rzeczypospolitej Polskiej euro). Do tego czasu RPP działać będzie na dotychczasowych zasadach.

Artykuł 227 ust. 1 Konstytucji dotyczy Narodowego Banku Polskiego. Przepis ten otrzymuje brzmienie zgodne z Traktatem o funkcjonowaniu Unii Europejskiej. Proponowany przepis definiuje nową rolę ustrojową Narodowego Banku Polskiego. W myśl nowego przepisu konstytucyjnego, który wejdzie w życie z chwilą przystąpienia Polski do strefy euro, Narodowy Bank Polski jest częścią Europejskiego Systemu Banków Centralnych. Organ ten realizuje zadania i wykonuje kompetencje określone w Traktatach stanowiących podstawę Unii Europejskiej oraz w ustawie. Jednocześnie nowy przepis art. 227 ust. 1 wzmacnia gwarancje niezależności polskiego banku centralnego od innych organów państwowych.

W projekcie proponuje się wykreślenie Narodowego Banku Polskiego z art. 203 ust. 1 Konstytucji, wyliczającego organy i jednostki objęte kontrolą Najwyższej Izby Kontroli. Zamiast tego proponuje się wprowadzenie w art. 227 nowego ustępu 2, określającego zakres kontroli Najwyższej Izby Kontroli nad Narodowym Bankiem Polskim zgodnie z przepisami prawa Unii Europejskiej dotyczącymi statusu krajowych banków centralnych. Kontrola ze strony Najwyższej Izby Kontroli ograniczać się będzie do zadań i kompetencji nieobjętych regulacjami zawartymi w Traktatach stanowiących podstawę Unii.

Należy wyjaśnić w tym miejscu, że w przepisie art. 227, podobnie jak w

niektórych innych przepisach projektu użyty został termin „Traktaty stanowiące podstawę Unii Europejskiej”. Taka formuła stanowi odesłanie zarówno do konkretnych traktatów wiążących Rzeczpospolitą Polską w chwili obecnej (w szczególności do Traktatu o Unii Europejskiej, do Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej i Traktatu akcesyjnego), jak i do traktatów, które mogą zostać zawarte w przyszłości. Użyty termin nawiązuje do faktu, że umowy międzynarodowe stanowiące obecnie podstawę Unii Europejskiej zostały określone w tytułach tych aktów prawnych jako „traktaty”. Użycie terminu traktaty akcentuje ponadto specyfikę prawa Unii Europejskiej.

Ze względu na to, że z wprowadzeniem w Rzeczypospolitej Polskiej euro wiąże się również kwestia odrębnego ustalania zasad polityki pieniężnej (kompetencje w tym zakresie realizowane będą w ramach Europejskiego Systemu Banków Centralnych) w projekcie przewiduje się nadanie nowego brzmienia art. 204 ust. 1 pkt 1 Konstytucji. Zmiana polega na uchyleniu regulacji dotyczącej przedkładania Sejmowi przez Najwyższą Izbę Kontroli analizy założeń polityki pieniężnej.

Art. 1 pkt 8

Artykuł 1 pkt 8 wprowadza do Konstytucji nowy rozdział pt. „Członkostwo Rzeczypospolitej Polskiej w Unii Europejskiej”.

Art. 227a

Nowy art. 227a określa aksjologiczne podstawy udziału Polski w procesach integracji europejskiej. W świetle art. 227a Konstytucji członkostwo Polski w Unii Europejskiej jest konstytucyjnie legitymowane, jeżeli organizacja ta szanuje suwerenność i tożsamość narodową państw członkowskich, respektuje zasady pomocniczości, demokracji, państwa prawnego, poszanowania godności człowieka wolności i równości oraz zapewnia ochronę wolności i praw człowieka porównywalną z ochroną tych wolności i praw w Konstytucji. Proponowany przepis nie modyfikuje w żaden sposób zastanej aksjologii konstytucyjnej, ale przeciwnie - w konstytucyjnym systemie wartości wskazuje na te dobra, które Naród Polski uznał za szczególnie doniosłe, i z tego względu wzmacnia konstytucyjną ochronę tych dóbr w procesie integracji europejskiej. Należy jednocześnie zauważyć, że wartości wyliczone w art. 227a są tożsame z wartościami wymienionymi w art. 2 Traktatu o Unii Europejskiej. Wysoki stopień konwergencji aksjologicznej obu systemów prawnych - prawa polskiego i unijnego - będzie zapobiegać powstawaniu kolizji między normami Konstytucji a normami prawa Unii Europejskiej.

Należy podkreślić, że art. 227a Konstytucji jest adresowany do polskich organów władzy publicznej, a w szczególności do Sejmu, Senatu, Prezydenta

Rzeczypospolitej Polskiej, Rady Ministrów oraz Trybunału Konstytucyjnego. Proponowany przepis pełni kilka istotnych funkcji. Po pierwsze, przepis ten stanowi jednoznaczną podstawę konstytucyjną dla członkostwa Polski w Unii Europejskiej. Po drugie, wymieniony przepis wyznacza zasadnicze kierunki polskiej polityki europejskiej, nakazując polskim organom władzy publicznej podejmowanie na forum unijnym działań na rzecz ochrony fundamentalnych wartości określonych w tym przepisie. Innymi słowy, polskie organy władzy publicznej powinny w miarę swoich możliwości zabiegać o to, aby Unia Europejska szanowała podstawowe wartości konstytucyjne wymienione w art. 227a. Po trzecie, art. 227a wyznacza konstytucyjne granice dla członkostwa Polski w Unii Europejskiej. Polska nie ma konstytucyjnego obowiązku uczestniczyć w Unii Europejskiej, która nie respektowałaby wartości wymienionych w art. 227a Konstytucji. Polska nie ma też konstytucyjnego obowiązku wykonywania prawa unijnego, które naruszałoby fundamentalne wartości z art. 227a.

Należy zwrócić uwagę, że art. 227a wymienia z nazwy Unię Europejską. W ujęciu konstytucyjnym Unia Europejska nie ma charakteru państwa, ale jest organizacją międzynarodową, która szanuje suwerenność i tożsamość państw członkowskich. Przepisy dotyczące Unii Europejskiej dotyczą także Europejskiej Wspólnoty Energii Atomowej, która pomimo odrębności prawnej jest ściśle związana z Unią Europejską zasadą tożsamości instytucjonalnej oraz zasadą spójności procesu decyzyjnego.

W art. 227a celowo unika się terminu „demokratyczne państwo prawne” i wymienia się osobno demokrację i państwo prawne, ponieważ nie chodzi tu o charakterystykę Unii Europejskiej jako państwa, ale o wskazanie zasad, które powinny być respektowane przy określaniu zasad funkcjonowania tej organizacji.

Art. 227b

Artykuł 227b stanowi podstawę konstytucyjną dla przekazywania kompetencji na rzecz Unii Europejskiej w przyszłości. Przepis ten upoważnia do zawierania nowych traktatów rewizyjnych, reformujących Unię Europejską, w szczególności traktatów przekazujących dodatkowe kompetencje Unii Europejskiej.

Art. 227c

Artykuł 227c określa procedurę przekazywania kompetencji państwa na rzecz Unii Europejskiej, przy uwzględnieniu nowelizacji wprowadzonych Traktatem z Lizbony. Przepis ten dotyczy przekazywania kompetencji na podstawie umowy międzynarodowej.

Na tle dotychczasowych regulacji pojawiały się dwa problemy. Po pierwsze, prawodawca konstytucyjny ustanowił w 1997 r. dla uchwalenia ustawy

upoważniającej do ratyfikacji umowy stanowiącej podstawę dla przekazywania kompetencji większości kwalifikowane wyższe niż w przypadku zmiany Konstytucji. Po drugie, w razie zarządzenia referendum możliwa była sytuacja, w której referendum nie przynosi wyniku wiążącego wobec braku wymaganej frekwencji.

Zaproponowana regulacja rozwiązuje te dwa problemy. Po pierwsze, projekt przewiduje kwalifikowane większości wymagane dla uchwalenia ustawy wyrażającej zgodę na ratyfikację analogicznie jak w procedurze zmiany Konstytucji: wymagana jest większość 2/3 głosów w Sejmie i bezwzględna większość głosów w Senacie. Po drugie, zniesione zostało odesłanie do art. 125 Konstytucji. Zgoda na ratyfikację umowy międzynarodowej zostaje wyrażona, jeżeli w referendum ogólnokrajowym opowiedziała się za nią większość głosujących, a więc tak jak w przypadku referendum konstytucyjnego. Proponowany przepis eliminuje tym samym możliwość wystąpienia sytuacji, w której referendum nie przynosi wyniku wiążącego wobec braku wymaganej frekwencji.

Art. 227d

Traktaty stanowiące podstawę Unii Europejskiej zawierają przepisy umożliwiające zmianę tych traktatów w uproszczonych procedurach, tzw. procedurach kładki (art. 31 ust. 3 i art. 42 ust. 2, art. 48 ust. 6 i ust. 7 Traktatu o Unii Europejskiej; art. 25 ust. 2, art. 153 ust. 2, art. 192 ust. 2, art. 218 ust. 8, art. 223 ust. 1, art. 262, art. 311 ust. 3, art. 312 ust. 2, art. 333 ust. 1 i 2 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej). W traktatach rozróżnia się przy tym uproszczone procedury zmiany z zastrzeżeniem ratyfikacji oraz uproszczone procedury zmiany bez takiego zastrzeżenia. Art. 227d dotyczy uproszczonych procedur zmiany traktatów. Na gruncie tego przepisu można wyróżnić dwa rodzaje zmian traktatów: zmiany, które pociągają za sobą przekazanie kompetencji, oraz zmiany, które nie pociągają za sobą przekazania kompetencji organów władzy państwowej. Jeżeli zmiany traktatów pociągają za sobą przekazanie kompetencji, stosuje się odpowiednio przepisy art. 227c, przy czym zasady postępowania określa ustawa.

W pozostałych przypadkach procedurę wyrażania przez Rzeczpospolitą Polską zgody na zmiany traktatów ma określić ustawa.

Art. 227e

Artykuł 227e reguluje status obywateli Unii Europejskiej, wzmacniając gwarancje praw podstawowych. Przepis ten dotyczy zarówno obywateli polskich, jak i innych obywateli Unii Europejskiej. Dotychczasowa praktyka wskazuje, że polskie organy administracji i sądy nie zawsze są skłonne zagwarantować uprawnienia wynikające z prawa unijnego wszystkim obywatelom polskim. Nowy przepis potwierdza, że obywatel polski korzysta z praw gwarantowanych w

prawie Unii Europejskiej obywatelom Unii Europejskiej.

Z drugiej strony art. 227e rozstrzyga jednoznacznie, że przepisy Konstytucji gwarantujące określone prawa obywatelom polskim wyznaczają jedynie minimalny zakres podmiotowy tych praw i nie stoją na przeszkodzie rozszerzeniu tego zakresu na obywateli innych państw Unii Europejskiej, gdy wymaga tego prawo Unii Europejskiej.

Należy podkreślić, że przepis art. 227e w żaden sposób nie ogranicza znaczenia i skutków tzw. protokołu brytyjsko-polskiego dotyczącego stosowania Karty Praw Podstawowych Unii Europejskiej. Jest oczywiste, że przez prawo Unii Europejskiej w projekcie ustawy o zmianie Konstytucji rozumie się prawo Unii Europejskiej, także w brzmieniu ukształtowanym przez treść protokołu brytyjsko-polskiego.

Art. 227f

W dotychczasowym tekście Konstytucji brak jest unormowań dotyczących wyborów do Parlamentu Europejskiego. Konstytucja nie rozstrzyga też kwestii udziału w wyborach samorządowych obywateli innych państw. Art. 227f wprowadza regulacje dotyczące praw wyborczych do Parlamentu Europejskiego i samorządu terytorialnego. Ustęp 1 gwarantuje prawo wybierania i prawo wybieralności w wyborach do Parlamentu Europejskiego: 1) obywatelom polskim oraz 2) zamieszkałym na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej obywatelom Unii Europejskiej niebędącym obywatelami polskimi.

Ustęp 2 gwarantuje prawo wybierania i wybieralności w wyborach do organów samorządu terytorialnego obywatelom Unii Europejskiej niebędącym obywatelami polskimi. Przepis ten przesądza jednoznacznie, że prawa wyborcze do samorządu terytorialnego mogą i powinny zostać przyznane obywatelom innych państw Unii Europejskiej w zakresie, w jakim przewiduje to prawo unijne. Rzeczpospolita Polska nie ma obowiązku przyznawania obywatelom państw obcych praw wyborczych w szerszym zakresie niż przewidziany w prawie Unii Europejskiej. Zasady prawa wyborczego określa prawo Unii Europejskiej oraz ustawa w zakresie, który został normowany w prawie unijnym.

Art. 227g

Traktat z Lizbony upraszcza i przyspiesza procedurę wymierzania sankcji wobec państw członkowskich naruszających prawo Unii Europejskiej. W tych warunkach kluczowe znaczenie ma zapewnienie prawidłowego i terminowego wykonywania prawa Unii Europejskiej przez polskie organy władzy publicznej, tak aby uniknąć bardzo wysokich sankcji finansowych przewidzianych w prawie Unii Europejskiej.

Przepis art. 227g konstytucjonalizuje obowiązek podjęcia przez państwo polskie działań niezbędnych dla zapewnienia skuteczności prawa Unii Europejskiej w krajowym porządku prawnym i zgodności prawa krajowego z prawem Unii Europejskiej. Istotne znaczenie w tym przypadku ma bowiem nie tylko negatywny obowiązek powstrzymania się przez organy władzy publicznej od działań naruszających prawo unijne, ale także podjęcie pozytywnych działań na rzecz wykonania prawa unijnego.

Nowy przepis godzi imperatyw ochrony suwerenności państwa ze zobowiązaniami zaciągniętymi przez Polskę w związku z przystąpieniem do Unii Europejskiej.

Art. 227h

Art. 227h normuje kompetencje organów władzy publicznej w stosunkach z Unią Europejską. Przepis ten pełni kilka funkcji.

Art. 227h ust. 1 wskazuje organ kompetentny w zakresie prowadzenia polityki Rzeczypospolitej Polskiej w Unii Europejskiej. Organem tym jest Rada Ministrów. Przyjęte rozwiązanie jest spójne z art. 146 Konstytucji, który stanowi, że Rada Ministrów prowadzi politykę wewnętrzną i zagraniczną Rzeczypospolitej Polskiej.

Ustęp 2 dotyczy roli parlamentu w stosunkach z Unią Europejską. Traktat z Lizbony przyznał nowe kompetencje parlamentom narodowym, przy czym na gruncie tego traktatu Sejm i Senat mają równorzędne kompetencje w określonych w nich sprawach. Proponowany przepis potwierdza kompetencje Sejmu i Senatu przyznane tym organom w traktatach. Przepis ten jest potrzebny m.in. dla wyraźnego dopuszczenia wyjątku od zasady wyrażonej w art. 227h ust. 1, że prowadzenie polityki państwa w stosunku do Unii Europejskiej należy do właściwości Rady Ministrów. Jednocześnie proponowany przepis ustanawia wyjątek od ogólnych założeń konstytucyjnych, w myśl których bikameralizm polski jest co do zasady bikameralizmem nierównoprawnym, a kompetencje Senatu są węższe od kompetencji Sejmu.

Ustęp 3 dotyczy współdziałania organów władzy wykonawczej w stosunkach z Unią Europejską. Postanowienie Trybunału Konstytucyjnego z dnia 20 maja 2009 r. (sygn. Kpt 2/08) dotyczące funkcji Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej oraz Rady Ministrów w zakresie relacji pomiędzy Rzeczpospolitą Polską a instytucjami Unii Europejskiej wskazuje, że Prezydent RP oraz Rada Ministrów w tym zakresie wykonywaniu swoich konstytucyjnych zadań i funkcji kierują się zasadą współdziałania. Prezydent RP jako najwyższy przedstawiciel Rzeczypospolitej może, na podstawie art. 126 ust. 1 Konstytucji, podjąć decyzję o uczestnictwie w posiedzeniach Rady Europejskiej, a współdziałanie Prezydenta RP z Rządem umożliwia, w sprawach związanych z realizacją zadań określonych w

art. 126 ust. 2, odniesienie się Prezydenta RP do stanowiska ustalonego przez Radę Ministrów. Ze względu na wprowadzenie odrębnego rozdziału dotyczącego członkostwa Rzeczypospolitej Polskiej w Unii Europejskiej zasadne jest zawarcie w nim regulacji dotyczącej współdziałania w ramach organów władzy wykonawczej w sposób odpowiadający regulacji zawartej w art. 133 ust. 3, która dotyczy współdziałania tych organów państwa w zakresie polityki zagranicznej.

Ustęp 4 zawiera unormowania dwojakiego rodzaju. Po pierwsze, wyraża on ogólną konstytucyjną zasadę współdziałania władzy publicznej w sprawach Unii Europejskiej (w zakresie nieobjętym regulacją zawartą w ust. 3). Naruszenie tej zasady stanowi naruszenie Konstytucji. Pojęcie organów władzy publicznej obejmuje przy tym nie tylko naczelne organy państwowe, ale także terenowe organy administracji rządowej oraz organy samorządu terytorialnego, które biorą udział w procedurach współdziałania w sprawach Unii Europejskiej, w zależności od konkretnej sytuacji i przyznanych im kompetencji. Po drugie, przepis ten nakazuje ustawodawcy zwykłym określeniu szczegółowych zasad współdziałania organów władzy publicznej w sprawach Unii Europejskiej.

Art. 227i i art. 227j

Jednym z zasadniczych problemów związanych z członkostwem w Unii Europejskiej jest wykonywanie i implementacja prawa Unii Europejskiej przez polskiego prawodawcę w terminach wyznaczonych w prawie unijnym. Powstające opóźnienia w tym zakresie narażają państwo na dotkliwe sankcje finansowe oraz odszkodowania z tytułu naruszenia prawa Unii Europejskiej. Z tego względu projekt przewiduje nowe rozwiązania sprzyjające szybszemu wykonywaniu prawa Unii Europejskiej:

- 1) konstytucjonalizację ciążącego na Radzie Ministrów obowiązku wnoszenia projektów w taki sposób, aby zapewnić terminowe wykonywanie prawa Unii Europejskiej,
- 2) rozszerzenie zakresu trybu pilnego stanowienia ustaw,
- 3) uchylenie zasady dyskontynuacji w odniesieniu do projektów ustaw wykonujących prawo unijne.

Artykuł 227i konstytucjonalizuje w swoim ust. 1 ciążący na Radzie Ministrów obowiązek wnoszenia projektów w taki sposób, aby zapewnić terminowe wykonywanie prawa Unii Europejskiej. Terminy będą zwykle wynikać z samych aktów prawa wtórnego Unii Europejskiej. Naruszenie wymienionego obowiązku jest jednocześnie naruszeniem Konstytucji i może prowadzić do pociągnięcia członków rządu do odpowiedzialności konstytucyjnej.

Przepis art. 227i przewiduje ponadto w ust. 2 w odniesieniu do projektów ustaw wykonujących prawo unijne – uchylenie ograniczeń przedmiotowych w zakresie stosowania trybu pilnego, ustanowionych w art. 123 ust. 1 Konstytucji.

Oznacza to, że w przypadku projektów ustaw wykonujących prawo Unii Europejskiej tryb pilny może mieć zastosowanie we wszelkich sprawach należących do zakresu kompetencji Unii Europejskiej. Przyjęte rozwiązanie może ułatwić w szczególności szybkie zmiany prawa podatkowego, dostosowujące prawo polskie do prawa unijnego w zakresie, w jakim Unia Europejska ma kompetencje do normowania zagadnień podatkowych, i pod warunkiem poszanowania standardów państwa prawnego.

Należy przypomnieć, że o zastosowaniu trybu pilnego decyduje tylko Rada Ministrów. Określenie odrębności proceduralnych w przypadku trybu pilnego należy do regulaminów Sejmu i Senatu, a ewentualne wątpliwości w zakresie przestrzegania przepisów regulujących procedurę ustawodawczą rozstrzygać będzie ostatecznie Trybunał Konstytucyjny.

W polskim prawie konstytucyjnym obowiązuje zasada dyskontynuacji prac parlamentarnych. Oznacza ona, że postępowania ustawodawcze ulegają zakończeniu wraz z końcem kadencji Sejmu, a nowo wybrany Sejm nie rozpatruje projektów ustaw wniesionych w poprzedniej kadencji. Art. 227j uchyla obowiązywanie tej zasady w odniesieniu do postępowania w sprawie ustawy wykonującej prawo Unii Europejskiej. Takie rozwiązanie ma na celu dotrzymanie przez Polskę terminów wykonania prawa unijnego.

Należy podkreślić, że w projekcie użyty został termin „postępowanie w sprawie ustawy”. Termin ten obejmuje wszelkie etapy postępowania ustawodawczego od momentu wniesienia projektu ustawy do chwili jej podpisania przez Prezydenta. W konsekwencji zasada kontynuacji prac ustawodawczych będzie znajdować zastosowanie bez względu na to, do którego punktu doszło postępowanie ustawodawcze w chwili zakończenia kadencji Sejmu. Konstytucja nakazuje unormowanie w ustawie szczegółowych zasad kontynuowania postępowania ustawodawczego w nowej kadencji. Sprawy te może unormować w szczególności ustawa określająca zasady współdziałania organów władzy publicznej w sprawach należących do Unii Europejskiej oraz regulaminy Sejmu i Senatu.

Art. 227k

Traktat z Lizbony wyraźnie przyznaje państwom członkowskim prawo wystąpienia z Unii Europejskiej i normuje szczegółowo postępowanie w tej sprawie. Projektowany art. 227k przewiduje sytuację wystąpienia Polski z Unii Europejskiej, regulując to zagadnienie zgodnie z postanowieniami traktatów stanowiących podstawę Unii Europejskiej. W myśl traktatów wystąpienie państwa członkowskiego z Unii Europejskiej obejmuje trzy zasadnicze etapy: 1) podjęcie przez państwo członkowskie decyzji w sprawie wystąpienia z Unii Europejskiej, 2) notyfikację przez państwo członkowskie zamiaru wystąpienia z Unii Europejskiej, a następnie, 3) zawarcie umowy międzynarodowej określającej

warunki wystąpienia danego państwa z Unii Europejskiej.

Decyzja o wystąpieniu Rzeczypospolitej Polskiej z Unii Europejskiej wymaga zgody wyrażonej w trybie analogicznym jak przy przekazywaniu kompetencji na rzecz Unii Europejskiej. Po uzyskaniu takiej zgody Rada Ministrów może notyfikować zamiar wystąpienia z Unii Europejskiej. Ratyfikacja umowy międzynarodowej określającej warunki wystąpienia Rzeczypospolitej Polskiej z Unii Europejskiej wymaga zgody wyrażonej w trybie analogicznym jak przy przekazywaniu kompetencji na rzecz Unii Europejskiej. Takie rozwiązanie uzasadnione jest faktem, że umowa określająca szczegółowe warunki wystąpienia może mieć bardzo daleko idące konsekwencje finansowe, gospodarcze i społeczne. Zasady postępowania w sprawie wystąpienia Rzeczypospolitej Polskiej z Unii Europejskiej ma określić ustawa.

Art. 2

W artykule tym zawarty jest przepis dotyczący Rady Polityki Pieniężnej. Zniesienie tego organu państwa nastąpi z dniem wejścia w życie regulacji dotyczącej Narodowego Banku Polskiego umożliwiającej przystąpienie Rzeczypospolitej Polskiej do strefy euro. Z dniem tym wygasa kadencja członków Rady.

Art. 3

Artykuł 3 określa termin wejścia w życie nowych przepisów konstytucyjnych. W przepisie zaproponowano jako ogólną zasadę trzymiesięczną *vacatio legis*, która powinna w pełni wystarczyć, aby organy władzy publicznej dostosowały się do nowych regulacji. Jedynie niektóre przepisy, dotyczące Unii Gospodarczej i Walutowej, wejdą w życie z dniem wprowadzenia w Polsce waluty euro. Dotyczy to w szczególności nowego statusu konstytucyjnego Narodowego Banku Polskiego. Takie rozwiązanie z jednej strony umożliwi wypełnienie warunków prawnych wprowadzenia euro w Polsce, z drugiej strony da organom władzy publicznej odpowiedni czas na przygotowanie się do przystąpienia do strefy euro.

4. Skutki finansowe projektu

Uchwalenie ustawy nie pociągnie za sobą istotnych obciążeń finansowych dla budżetu państwa ani dla budżetu jednostek samorządu terytorialnego. Przeciwnie ustawa o zmianie Konstytucji powinna istotnie usprawnić działanie organów władzy publicznej w dziedzinie stosunków z Unią Europejską oraz ograniczyć ryzyko ponoszenia przez państwo odpowiedzialności z tytułu naruszenia prawa Unii Europejskiej.

5. Kwestia zgodności z prawem Unii Europejskiej

Projekt ustawy o zmianie Konstytucji ma na celu dostosowanie polskiej ustawy zasadniczej do wymogów prawnych i uwarunkowań faktycznych wynikających z członkostwa w Unii Europejskiej. Projekt ten jest zgodny z prawem Unii Europejskiej.