WSPiA
Rzeszowska Szkoła Wyższa

Monografie nr 45

USTROJOWE KONSEKWENCJE PRZYSTĄPIENIA UKRAINY DO UNII EUROPEJSKIEJ I NATO

Rzeszów 2024

Rada Naukowa:
Andrzej Zoll – przewodniczący
Zbigniew Ćwiąkalski
Krzysztof Eckhardt
Jerzy Posłuszny
Andrzej Witkowski

Redakcja:
Krzysztof Eckhardt
Petro Stetsyuk

Recenzenci:
prof. dr hab. Sabina Grabowska
dr hab. Lech Jamróz, prof. UwB

Korekta: Marek Styś
Skład i łamanie: Marta Szost

© Copyright 2024 by Wyższa Szkoła Prawa i Administracji
Rzeszowska Szkoła Wyższa

ISBN 978-83-67230-96-4

Wydawca:

BONUS LIBER
DRUKARNIA I WYDAWNICTWO

35-020 Rzeszów, ul. 17 Pułku Piechoty 7, tel. 17 852 59 38, 790 804 406
biuro@bonusliber.pl ∗ www.bonusliber.pl

Spis treści

Od redaktorów..... 7

I. Wyzwania związane z przystąpieniem Ukrainy do Unii Europejskiej i NATO – problemy konstytucyjne ...13

Mykola Ivanovych Kozyubra
Wyzwania stojące przed Ukrainą na drodze przystąpienia do Unii Europejskiej – aspekty konstytucyjnoprawne.....15

Olena Lysenko
Poprawki do Konstytucji Ukrainy w kontekście transformacji integracji europejskiej – doświadczenia zagraniczne i perspektywy ukraińskie 38

Oleg Martselyak
Reforma konstytucyjna jako ważny czynnik konstytucjonalizacji europejskiego i euroatlantyckiego kursu Ukrainy 52

Krzysztof Eckhardt
O potrzebie konstytucyjnej regulacji procedury wystąpienia z UE 70

II. Akcesja Ukrainy do Unii Europejskiej i NATO w kontekście zbrojnej agresji Federacji Rosyjskiej 87

Andrzej Bisztyga
Suwerenność a członkostwo Ukrainy w NATO i UE 89

Yurii Klyuchkovskyi
Możliwości przeprowadzenia wyborów w Ukrainie zgodnie ze standardami europejskimi w czasie wojny i po jej zakończeniu 104

Maksym Bondar
Konstytucja Ukrainy i rząd „jedności narodowej" – dyskurs prawny 121

Vitalii Serohin
Prawa człowieka w Ukrainie – powojenna przyszłość ustala się już teraz 142

Dmytro Terletsky
Konstytucjonalizm i skuteczny rząd – refleksje w czasie wojny 162

III. Wybrane problemy prawne przystąpienia Ukrainy do Unii Europejskiej i NATO 179

Iryna Sofinska
Swoboda i (nie-)odwracalność wyboru integracji europejskiej Ukrainy: obywatelstwo, przymusowa migracja i swoboda przemieszczania się 181

Wiesław Czyżowicz
Akcesja Ukrainy do Unii Europejskiej: możliwości, bariery i zagrożenia celne 199

Bartłomiej Kowalski
Wykorzystanie przez Ukrainę polskich doświadczeń w zakresie budowy instytucji i instrumentów prawnych do walki z przestępczością przeciwko interesom finansowym Unii Europejskiej 236

IV. Polskie doświadczenia związane z procesem przystępowania do Unii Europejskiej 263

Zbigniew Czarnik
Pytania prejudycjalne w procesie akcesji do Unii Europejskiej 265

Krzysztof Skotnicki
Konsekwencje przystąpienia Polski do UE dla polskiego prawa wyborczego 284

Andrzej Szmyt
Wybrane problemy parlamentarne kontekstu unijnego w Polsce 303

Maciej Serowaniec
Parlamenty narodowe w systemie zarządzania gospodarczego UE – doświadczenia polskie na tle porównawczym 322

Dorota Frańczak
Działania Unii Europejskiej w zakresie wsparcia zdrowia publicznego 342

Od redaktorów

Przyznanie Ukrainie na szczycie Unii Europejskiej 22 czerwca 2022 r. statusu kraju kandydującego, podjęcie decyzji o otwarciu negocjacji w sprawie członkostwa w UE oraz ścisła współpraca wojskowa Ukrainy z państwami NATO stworzyły realną perspektywę jej przystąpienia do obu tych organizacji. Będzie to złożony i skomplikowany proces, którego element muszą stanowić także przemiany ustrojowe. W polskiej doktrynie prawa, w szczególności w doktrynie prawa konstytucyjnego, w okresie poprzedzającym przystąpienie Polski do UE i NATO odbyła się szeroka dyskusja dotycząca tych zagadnień. Wiele wypracowanych w tamtym czasie wniosków oraz wieloletnie doświadczenie członkostwa w tych organizacjach mogą być przydatne dla ukraińskiej nauki i praktyki ustrojowej.

Wyższa Szkoła Prawa i Administracji Rzeszowska Szkoła Wyższa od wielu lat wspólnie z naukowcami z Ukrainy prowadzi badania dotyczące ustroju obu państw. Między innymi organizowała lub współorganizowała wiele polsko-ukraińskich konferencji i seminariów oraz wydała kilkanaście publikacji poświęconych problematyce związanej z reformowaniem systemu prawa w obu państwach. Szczególnie intensywnie współpraca ta prowadzona jest z Wydziałem Prawa Lwowskiego Uniwersytetu Narodowego im. Iwana Franki oraz Kijowskim Uniwersytetem Narodowym im. Tarasa Szewczenki. Na zorganizowanej przez WSPiA oraz Wydział Prawa Lwowskiego Uniwersytetu w Krasiczynie w 2005 r. konferencji naukowej „O potrzebie zmian konstytucji Polski i Ukrainy", w której wzięli udział, oprócz naukowców zatrudnionych we WSPiA, przedstawiciele niemal wszystkich ośrodków uniwersyteckich z Polski i Ukrainy Rektor WSPiA prof. Jerzy Posłuszny zaproponował utworzenie Polsko-Ukraińskiego Klubu Konstytucjonalistów. Członkami

Klubu zostali naukowcy polscy i ukraińscy. Ich zadaniem jest stałe obserwowanie pojawiających się w obu państwach propozycji legislacyjnych w obszarze prawa konstytucyjnego, dokonywanie ich wspólnej oceny na konferencjach, publikowanie wyników konferencji i rozpowszechnianie ich wśród decydentów obu państw. Posiedzenia Klubu odbywają się na przemian w Polsce i w Ukrainie.

Tak bogate doświadczenie we współpracy polsko-ukraińskiej WSPiA Rzeszowska Szkoła Wyższa postanowiła wykorzystać, organizując w dniach 7–8 listopada 2023 r., przy udziale Ukraińskiego Centrum Badań Ekonomicznych i Politycznych im O. Razumkowa w Kijowie, międzynarodową konferencję naukową poświęconą konsekwencjom ustrojowym przystąpienia Ukrainy do Unii Europejskiej i NATO. Konferencja została sfinansowana ze środków budżetu państwa przyznanych przez Ministra Edukacji i Nauki w ramach Programu „Doskonała Nauka II".

Niniejsza monografia jest zbiorem artykułów, które powstały jako jej efekt. Zawiera rozszerzone wersje wygłoszonych referatów i opracowania zainspirowane toczoną dyskusją. Podzielona została na cztery części obejmujące teksty dotykające podobnych problemów.

Autorzy opracowań zawartych w pierwszej z nich zajmują się koniecznymi i pożądanymi zmianami Konstytucji Ukrainy związanymi z akcesją do Unii Europejskiej i NATO.

Mykoła Kozyubra zwraca uwagę między innymi na zbieżność wartości, które stanowić winny o tożsamości konstytucyjnej Ukrainy, z wartościami leżącymi u podstaw wspólnoty europejskiej oraz na konieczne przezwyciężenie nihilizmu konstytucyjnoprawnego odziedziczonego po Imperium Rosyjskim i jego następcy – Związku Radzieckim. Pisze także o wyzwaniach, jakie wiążą się z przyjęciem zasady nadrzędności prawa Unii i bezpośredniej skuteczności jej aktów normatywnych.

Olena Łysenko, wskazując na znaczenie włączenia do preambuły Konstytucji Ukrainy postanowień dotyczących integracji euro-

pejskiej, pisze o konieczności dalszych reform konstytucyjnych pozwalających na rozwiązywanie istniejących wciąż konfliktów pomiędzy systemami prawnymi Ukrainy i Unii Europejskiej.

W następnym artykule Oleg Martseljak kładzie nacisk na kompleksowość pożądanej reformy konstytucyjnej. Stwierdza, że powinna być ona przeprowadzona w ramach postanowień rozdziału XIII Konstytucji Ukrainy i skutkować opracowaniem propozycji zmian opartych na dotychczasowych doświadczeniach jej stosowania z uwzględnieniem tendencji nowoczesnego konstytucjonalizmu.

Krzysztof Eckhardt relacjonuje polską dyskusję doktrynalną na temat prawnej regulacji trybu wystąpienia z Unii. Przytaczając pojawiające się w niej uniwersalne argumenty, opowiada się za konstytucjonalizacją procedury podejmowania decyzji o wystąpieniu z zachowaniem warunków co najmniej tak wymagających jak te, którymi obwarowana jest w każdym państwie decyzja o wstąpieniu do UE.

Druga część monografii zawiera opracowania poruszające problemy ustrojowo-prawne, jakie dla akcesji Ukrainy do UE i NATO stwarza zbrojna agresja Federacji Rosyjskiej.

Rozpoczyna ją artykuł Andrzeja Bisztygi, w którym porównuje on ujęcia suwerenności na gruncie konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej i Ukrainy oraz wskazuje na zewnętrzne i wewnętrzne zagrożenia dla suwerenności Ukrainy. Wyraża także przekonanie o priorytecie członkostwa Ukrainy w NATO przed członkostwem Ukrainy w UE.

Jurij Kluczkowski wskazuje na oczywisty brak możliwości zorganizowania i przeprowadzenia wyborów zgodnych z demokratycznymi standardami w warunkach działań wojennych i ciągłego zagrożenia atakami rakietowymi na niemal całym terytorium Ukrainy. Podkreśla znaczenie spełnienia kryteriów bezpieczeństwa dla przeprowadzenia wyborów także po wojnie i postuluje wprowadzenie w tym okresie przejściowego reżimu prawnego.

Autor kolejnego tekstu, Maksym Bondar, przeprowadza analizę służącą odpowiedzi na pytanie o możliwość utworzenia rządu „jedności narodowej" w świetle Konstytucji Ukrainy. Pokazuje wymiar polityczny i ustrojowy tej koncepcji.

Tekst Witalija Seriogina poświęcony jest analizie problemów w zakresie prawnego uregulowania niektórych praw i wolności osobistych człowieka i obywatela w warunkach stanu wojennego, a także przesłanek i wyzwań, jakie te problemy stwarzają dla powojennej odbudowy Ukrainy.

Dmytro Terletsky w kontekście zagrożeń, jakie powoduje wojna w Ukrainie, rozważa zagadnienie postrzegania państwa jako organizacji, która nie tylko wprowadza ograniczenia, ale także nie może uchylać się od rozwiązywania problemów gospodarczych i społecznych, które w ekstremalnej sytuacji obejmują także bezpieczeństwo militarne.

Autorzy, których opracowania zamieszczamy w kolejnej części książki, interesują się trzema szczegółowymi obszarami regulacji prawnych mających – ich zdaniem – duże znacznie dla procesu integracji Ukrainy z Unią Europejską.

Iryna Sofińska zwraca uwagę na konieczność przemyślenia i zreformowania konstrukcji prawnej obywatelstwa Ukrainy. Wiesław Czyżowicz zajmuje się dostosowaniem ukraińskiej polityki celnej i prawa celnego do standardów UE, a Bartłomiej Kowalski – koniecznością tworzenia przez Ukrainę instytucji i instrumentów prawnych do walki z przestępczością przeciwko interesom finansowym Unii Europejskiej.

Ostatni, czwarty element monografii zawiera artykuły autorów, którzy dzielą się w nich z czytelnikami polskimi doświadczeniami związanymi z akcesją do UE. Andrzej Szmyt i Maciej Serowaniec zajmują się w tym kontekście problematyką parlamentarną, Krzysztof Skotnicki – konsekwencjami procesu akcesji dla polskiego prawa wyborczego, Zbigniew Czarnik – wpływem orzecznictwa TSUE na kształtowanie systemu prawnego państwa członkowskiego z wykorzystaniem instytucji pytań prejudycjalnych do

TSUE, zaś Dorota Frańczak – współpracą między instytucjami unijnymi a państwami członkowskimi w kształtowaniu długofalowej polityki zdrowotnej.

Jako redaktorzy niniejszego tomu oddajemy go do rąk czytelników z przekonaniem, że zamieszczone w nim opracowania będą nie tylko inspiracją dla osób bezpośrednio zaangażowanych w proces przystąpienia Ukrainy do Unii Europejskiej i NATO, ale zainteresują także szersze grono odbiorców, dla których zakończenie agresji Federacji Rosyjskiej i przyszłość niepodległej zintegrowanej z Europą Ukrainy mają znaczenie fundamentalne.

Krzysztof Eckhardt
Petro Steciuk

I. Wyzwania związane z przystąpieniem Ukrainy do Unii Europejskiej i NATO – problemy konstytucyjne

MYKOLA IVANOVYCH KOZYUBRA
doktor nauk prawnych, profesor katedry ogólnego orzecznictwa teoretycznego i prawa publicznego wydziału nauk prawnych Uniwersytetu Narodowego „Akademia Kijowsko-Mohylańska", dyrektor naukowy Centrum Badań nad Praworządnością Uniwersytetu Narodowego „Akademia Kijowsko-Mohylańska", emerytowany sędzia Sądu Konstytucyjnego Ukrainy

Wyzwania stojące przed Ukrainą na drodze przystąpienia do Unii Europejskiej – aspekty konstytucyjnoprawne

Challenges facing Ukraine on the road to accession to the European union – constitutional and legal aspects

Streszczenie. W artykule dokonano analizy konstytucyjno-prawnych aspektów wyzwań stojących przed Ukrainą w związku z jej przyszłym przystąpieniem do Unii Europejskiej. Wśród tych wyzwań znajdują się te, przed którymi stanęły wszystkie państwa członkowskie UE w momencie przystąpienia do UE: konieczność przeprowadzenia ogromu pracy związanej z dostosowaniem ustawodawstwa krajowego do *acquis* UE, w szczególności nabytków w zakresie stanowienia prawa i zrównywania w związku z tym jego nieodłącznych cech narodowych, czyli jego kosmopolityzacji; a także wyzwania specyficzne dla Ukrainy spowodowane agresją Rosji na dużą skalę i dramatyczną przeszłością historyczną Ukrainy. Mając to na uwadze, dużą wagę przywiązania się do analizy zgodności narodowej tożsamości polityczno-państwowej i prawnej Ukraińców z odpowiadającymi jej przejawami tożsamości wspólnoty europejskiej, na przezwyciężenie nihilizmu konstytucyjno-prawnego odziedziczonego po Imperium Rosyjskim i jego następcy – Związku Radzieckim, a także: korupcji, zwłaszcza

w środowisku sędziowskim, prawniczego, pozytywistycznego stylu myślenia większości sędziów itp.

Końcową część artykułu poświęcono wyzwaniom związanym z rozszerzeniem na system prawny Ukrainy zasady nadrzędności prawa UE oraz doktryny o bezpośredniej skuteczności jej aktów normatywnych i możliwościach ich zastosowania do Konstytucji Ukrainy. Podkreśla się, że przy rozwiązywaniu tego problemu ogromne znaczenie mają doświadczenia innych państw członkowskich UE, w szczególności Polski.

Słowa kluczowe: integracja europejska, Konstytucja Ukrainy, adaptacja ustawodawstwa, kosmopolityzacja, narodowa tożsamość polityczna i prawna, organ sądowy, nadrzędność prawa UE.

Keywords: European integration, Constitution of Ukraine, legislative adaptation, cosmopolitanism, national political and legal identity, judicial authority, supremacy of EU law.

Nadanie Ukrainie statusu kandydata do członkostwa w Unii Europejskiej, a później oficjalne ogłoszenie przez Radę Europejską (w grudniu 2023 roku) rozpoczęcia negocjacji w sprawie jej przystąpienia do tej szanowanej organizacji europejskiej, postawiło Ukrainę przed całym szeregiem niezwykle trudnych zadań, na drodze do realizacji których stoi przed nią wiele wyzwań i zagrożeń.

Największym zagrożeniem dla europejskiej przyszłości Ukrainy jest oczywiście trwająca od dwóch lat agresja Rosji na dużą skalę. Jej głównym celem nie jest deklarowana „denazyfikacja" i „demilitaryzacja" Ukrainy, a nawet nie uniemożliwienie jej członkostwa w NATO, jak twierdzi rosyjski dyktator W. Putin i jego kremlowscy ideologowie, ale zniszczenie Ukrainy jako państwa, a co za tym idzie – również perspektyw jej integracji europejskiej.

Wojna pozostawia piętno na szeregu innych różnorodnych wyzwań i zagrożeń, zarówno wewnętrznych, jak i zewnętrznych. Wśród nich w szczególności zniszczona ukraińska gospodarka i infrastruktura, kryzys demograficzny wywołany wojną, korupcja,

nieprzewidywalność wielu globalnych procesów politycznych i gospodarczych, zjawiska kryzysowe w samej UE itp. Analiza wszystkich tych wyzwań i zagrożeń stanowi odrębny, złożony problem wymagający wysiłku przedstawicieli wielu gałęzi wiedzy naukowej: ekonomistów, socjologów, politologów, internacjonalistów itp. W artykule uwaga skupiona jest jedynie na niektórych wyzwaniach i zagrożeniach o charakterze konstytucyjnoprawnym, czyli takich, które bezpośrednio nawiązują do tematyki konferencji polsko-ukraińskiej, na której mam zaszczyt wygłosić krótki wykład (online).

Jednocześnie wyzwania poruszane w artykule mają nie tylko istotne znaczenie praktyczne, ale często wymagają pogłębionego zrozumienia teoretycznego, a tym bardziej filozoficznego i prawnego.

Takich wyzwań jest wiele i są one dość zróżnicowane. W formie uogólnionej można je krótko ująć w słowach: doprowadzenie ustawodawstwa konstytucyjnego Ukrainy i praktyki jego stosowania, a także całego krajowego systemu prawnego, do pełnej zgodności z *acquis* Unii Europejskiej.

Jak wiadomo termin *acquis* ma korzenie francuskie i na stałe wpisał się do europejskiej terminologii prawniczej ponad dwie dekady temu. W tłumaczeniu na język ukraiński oznacza „dorobek" lub „nabytek" UE. Jednak obecnie w językach nie tylko państw członkowskich UE, ale także innych narodów europejskich używa się go zwykle bez tłumaczeń (nawet w oficjalnych dokumentach anglojęzycznych). W leksykonie ukraińskim termin ten został po raz pierwszy użyty (jednak w kontekście *acquis communautaire*) w Programie integracji Ukrainy z Unią Europejską, zatwierdzonym Dekretem Prezydenta Ukrainy z 14 września 2000 r., w którym odnosi się wyłącznie do „norm prawnych i regulacyjnych UE". W tym sensie był on dotychczas używany głównie w wielu innych dokumentach krajowych[1].

[1] O. Vodyannikov, *Acquis Європейського Союзу: поняття, еволюція та методологія. Науково-практичний посібник*, Kijów 2009, s. 6.

Wydawać by się mogło, że w momencie wprowadzenia tego terminu do języka ukraińskiego, a tym bardziej biorąc pod uwagę Układ Stowarzyszeniowy pomiędzy Ukrainą a UE z 2014 roku, który dał potężny impuls procesowi dostosowywania ukraińskiego ustawodawstwa do *acquis* UE, a dokładniej nabytków wspólnoty UE w zakresie stanowienia i stosowania norm, Ukraina nie powinna spodziewać się w tym zakresie żadnych szczególnych wyzwań na drodze dalszej integracji europejskiej. Jak się jednak okazało, nawet dostosowanie ukraińskiego ustawodawstwa do *acquis* UE jest jeszcze zbyt dalekie.

Pomimo tego, że w Raporcie o rozszerzeniu UE, zaprezentowanym 8 listopada 2023 roku przez przewodniczącą Komisji Europejskiej Ursulę von der Leyen, odnotowano zauważalny postęp Ukrainy w realizacji wcześniejszych zaleceń, co dało podstawę do rozpoczęcia negocjacji w sprawie jej akcesji do UE, Ukraina ma przed sobą kolosalną ilość pracy. Zgodnie z „ramami negocjacyjnymi" ustalonymi dla każdego kandydata do przystąpienia do UE, negocjacje zakładają kompleksowe i bezwarunkowe dostosowanie ustawodawstwa krajowego Ukrainy nie tylko do systemu *acquis communautaire*, czyli doprowadzenie go do pełnej zgodności z traktatami założycielskimi i innymi normatywnymi aktami przyjętymi w ramach trzech, jak się je często nazywa, filarów UE: Wspólnoty Europejskiej, Wspólnej polityki zagranicznej i bezpieczeństwa oraz Współpracy w wymiarze sprawiedliwości i spraw wewnętrznych. *Acquis communautaire* to jedynie obowiązkowe minimum ram regulacyjnych UE, które oprócz niego obejmuje także szeroki wachlarz wtórnego ustawodawstwa UE, orzeczeń Trybunału UE, umów międzynarodowych UE itp. A to ponad 14 000 różnego rodzaju aktów prawnych i prawie 9 000 orzeczeń Trybunału UE, które dotyczą najróżniejszych sfer życia – od rynku wewnętrznego, „zielonej" energii, edukacji i nauki, po spójność społeczną i stosunki zewnętrzne[2]. Żaden „turbo reżim", czyli masowe przyjmowanie ustaw w skróconej procedurze, na które często

[2] Http//ib.ua>tag:3824.vstup.u…>.

powołuje się ukraiński parlament, nie jest w stanie przyspieszyć procesu dostosowywania ukraińskiego ustawodawstwa do zmian regulacyjnych UE. Wymaga to nie tylko czasu na staranne przygotowanie projektów ustaw, ale także znaczących zmian w sposobie myślenia i poglądach samych ustawodawców, które nawet jeśli już następują, to są zbyt powolne.

Poza tym wykonanie nawet takiego ogromu pracy nie wystarczy do członkostwa Ukrainy w UE. W tym celu konieczne jest, aby ukraińskie ustawodawstwo dostosowane do ustawodawstwa UE było konsekwentnie wdrażane w praktyce społecznej, czyli wykonywane. A biorąc pod uwagę nasze w dużej mierze prawnonihilistyczne tradycje, o których będzie mowa nieco później, na drodze do jego realizacji pojawią się również trudne problemy.

Niemniej jednak główne wyzwania na drodze integracji europejskiej Ukrainy nie ograniczają się do wyzwań związanych z dostosowaniem ustawodawstwa ukraińskiego do ustawodawstwa UE.

Koncepcja *acquis* UE jest znacznie bardziej zróżnicowana pod względem treści, nie tylko za *acquis communautaire* UE, ale także w zakresie osiągnięć UE ogólnie w dziedzinie ustawodawstwa. Są to wszystkie atuty integracji europejskiej (i odpowiednio UE) w sferze politycznej, gospodarczej i prawnej (prawniczej), które opierają się na wspólnych wartościach określonych w art. 2 Traktatu o UE. W sensie politycznym i prawnym obejmuje on cały zespół właściwości, praw i obowiązków państw członkowskich UE. Wśród tych właściwości decydujące miejsce zajmuje bez wątpienia zgodność tożsamości państw kandydujących do członkostwa w UE z tożsamością wspólnoty UE – jej państw członkowskich.

Trwająca agresja Rosji na Ukrainę oraz wojna rosyjsko-ukraińska znacząco zaostrzyły problem ukraińskiej tożsamości narodowej. Przecież Ukraińcy walczą i niestety giną nie tylko za terytorium, zasoby gospodarcze i dobra materialne, ale także za swoją samoidentyfikację, czyli zachowanie swojej integralności i wyjątkowości jako wspólnoty, afirmację swojego miejsca wśród innych kultur i narodów w dzisiejszym kolorowym, sprzecznym

i płynnym świecie, czyli za własną tożsamość. Jest ona niezbywalną własnością nie tylko jednostki, ale wszystkich wspólnot społecznych, bez której nie mogą one istnieć.

Tożsamość jest zjawiskiem wieloaspektowym i wielowymiarowym, mającym wiele przejawów i odmian – społecznych, narodowych, etnicznych, kulturowych, religijnych, zawodowych itp.

Ukraińska tożsamość narodowa to ukształtowany historycznie i jednocześnie ewolucyjnie zmieniający się system cech, które odróżniają ukraińską wspólnotę-naród od innych podobnych zjawisk. Podobnie jak w przypadku tożsamości, można wyróżnić wiele jej aspektów lub odmian. Zatrzymamy się tylko na dwóch z nich, które bezpośrednio wiążą się z problematyką konferencji, a mianowicie na tożsamości polityczno-państwowej i prawnej*.

Pierwsza z nich dotyczy poczucia przynależności do określonej kultury politycznej i tradycji polityczno-państwowej. Ona, podobnie jak tożsamość w zasadzie, wyraża ideę z jednej strony trwałości, ciągłości, a z drugiej mobilności, dynamizmu. Inaczej mówiąc, tożsamość polityczno-państwowa, podobnie jak tożsamość, jest syntezą przeszłości, teraźniejszości i przyszłości.

---

* W krajowych i zagranicznych książkach konstytucyjnych czasami używa się terminu „tożsamość konstytucyjna". Jednakże znaczenie pojęcia oznaczanego tym terminem pozostaje w dużej mierze niedookreślone. Nie sprzeciwiając się używaniu określenia „tożsamość konstytucyjna", jednocześnie – jak się wydaje – niewłaściwe jest mówienie o niej jako o czymś odrębnym od tożsamości polityczno-państwowej i prawnej. Przecież współczesne konstytucje europejskie, pomimo ustanowienia w nich pewnych wartości narodowych (języka, kultury, tradycji itp.), trudno uznać za wyjątkowe. W warunkach procesów integracji europejskiej ulegają one coraz większej standaryzacji, zatracając swoją narodową odrębność. Nie oznacza to wcale, że konstytucje narodowe nie odzwierciedlają pewnych cech tożsamości narodowej, w szczególności polityczno-państwowej i prawnej, choć nie powinny być niezgodne ze standardami europejskimi w podejściu do regulowania tej problematyki.

Inna sprawa, gdy pojęcie „tożsamości konstytucyjnej" wiąże się z nieodłączną cechą państwowości narodowej – jej suwerennością, uznającą wyższą moc prawną konstytucji narodowej przed normami prawa międzynarodowego czy nawet aktami normatywnymi UE i doktryną ich supremacji. Ale wrócę do tego w końcowej części artykułu.

O ile można sądzić z niektórych źródeł, problem tożsamości politycznej (polityczno-państwowej) pojawił się także przed Polską w okresie jej akcesji do UE. Jak zauważył przy tej okazji Jan Kułakowski, pierwszy ambasador RP przy UE: „Polska, podobnie jak inne kraje Europy Środkowo-Wschodniej, zawsze była częścią rodziny narodów europejskich". Jednakże, podobnie jak inne kraje tzw. obozu socjalistycznego, znajdowała się pod wpływem reżimu komunistycznego, obcego polskiej tożsamości[3].

Dotyczy to tym bardziej Ukrainy, która w odróżnieniu od Polski znalazła się pod wpływem totalitarnego Związku Radzieckiego, w którym musiała istnieć przez znacznie dłuższy okres historyczny, nie mówiąc już o 300-letnim pobycie większości Ukrainy jako części Imperium Rosyjskiego.

Niemniej jednak nawet w tych zdecydowanie niesprzyjających warunkach historycznych Ukraińcom udało się zachować swoją tożsamość polityczną i państwową. Jej definiującą ideę jasno wyrażają słowa hymnu narodowego Ukrainy: „Oddamy duszę i ciało za naszą wolność". Idea ta przetrwała próbę czasu, co znalazło wyraz w kategorycznym odrzuceniu przez naród ukraiński ducha niewolnictwa i zniewolenia, w jego odwiecznym pragnieniu wolności i niepodległości narodowej. Jak pokazuje historia, ani reżimy imperialne, ani nazizm, dla którego Ukraińcy byli „rasą podrzędną", ani ideolodzy „rosyjskiego świata", którzy zaprzeczają istnieniu narodu ukraińskiego, nie byli w stanie ich wykorzenić, ukrywając się za pseudokoncepcją „jednego narodu", która w istocie stworzyła ideologiczną podstawę rosyjskiej agresji na Ukrainę. Wymieniona idea podstawowa znalazła odzwierciedlenie w Preambule Konstytucji Ukrainy. Uchwalając ją Rada Najwyższa Ukrainy w imieniu narodu ukraińskiego oparła się na wielowiekowej historii kształtowania się państwa ukraińskiego, podczas której Ukraińcy często byli gotowi oddać i oddawali „ciało i duszę" za swoją wolność i wieczne pragnienie opuszczenia imperiów zdo-

[3] Https://uk.m.wikipedia.org>wiki.

bywających władzę i zostania pełnoprawnym członkiem europejskich narodów politycznych.

Korzenie tej tożsamości polityczno-państwowej sięgają okresu Rusi Książęcej (Ukraina-Rus). Od tego okresu rozpoczyna się wielowiekowa historia kształtowania się państwa ukraińskiego. I to właśnie ten okres historii Ukrainy, wraz ze starożytną nazwą „Rus", Moskwa zawłaszczyła, a właściwie ukradła, czyniąc z tej nazwy podstawę ideologiczną nowo proklamowanego Imperium Rosyjskiego w 1721 roku.

Konsekwentna sukcesja określonej ukraińskiej tradycji polityczno-państwowej inspiruje Ukraińców do wiary w zwycięskie zakończenie wojny z rosyjską inwazją, niezależnie od błędnych obliczeń zarówno poprzednich, jak i obecnych władz, dokonanych w okresie przedwojennym oraz nadmiernie wysoka cena, która została już zapłacona i którą trzeba jeszcze zapłacić za zwycięstwo i potwierdzenie własnej tożsamości. Tym bardziej, że większość światowych elit stopniowo zaczyna uświadamiać sobie wagę zwycięskiego zakończenia wojny i ogromnego zagrożenia, jakie Rosja stwarza dla całego demokratycznego świata w wyniku ewentualnej porażki Ukrainy.

Daje to podstawy do twierdzenia, że w Unii Europejskiej nie będzie szczególnych problemów z ukraińską tożsamością polityczną i państwową. W latach niepodległości Ukraina utwierdziła nie tylko państwowość, ale także tradycje demokratyczne, wyprzedzając na drodze rozwoju demokracji większość państw poradzieckich. Optymizm ten nie oznacza oczywiście, że po drodze nie ma żadnych wyzwań. Wśród nich nie sposób nie wspomnieć o tzw. dualizmie władzy, którego nie da się przezwyciężyć poprzez zmianę formy władzy państwowej – z prezydencko-parlamentarnej na parlamentarno-prezydencką. Oczywiście nie chodzi tu tylko o niedoskonałości regulacji konstytucyjnej, jak się często uważa, choć rezerwy na jej poprawę nie zostały jeszcze wyczerpane. Nie mniej istotne dla przezwyciężenia przerośniętego, niecywilizowanego dualizmu władzy w Ukrainie są czynniki subiektywne. Niestety, zasada podziału władzy nie stała się jeszcze atrybutem kul-

tury polityczno-prawnej, stylem myślenia większości ukraińskiego establishmentu. Świadomość, że relacje między władzą ustawodawczą, wykonawczą i sądowniczą nie opierają się na dźwigniach administracyjnych jednego ośrodka władzy, ale na interakcji, wzajemnej kontroli i równoważeniu, na odpowiedzialności każdego z organów władzy za swoje decyzje i działania na wyższych szczeblach ukraińskiego rządu, jeszcze nie nadeszła. A trudno oczekiwać zmian na lepsze bez odpowiedniej kontroli władzy przez społeczeństwo obywatelskie i jego instytucje, co z kolei wymaga wzrostu ich dojrzałości.

W przeciwieństwie do ukraińskiej tożsamości polityczno-państwowej, sprawa jest znacznie bardziej skomplikowana w przypadku ukraińskiej tożsamości prawnej. Jej korzenie są zdecydowanie europejskie. Przekonującym dowodem są w szczególności takie zabytki ukraińskiej kultury prawnej i konstytucyjnej, jak: „Ruska Prawda", „Artykuły prawa magdeburskiego" (które, *notabene*, według niektórych danych sięgały aż do miasta Czuhujew w obwodzie charkowskim), „Statuty litewskie", „Ustrój prawny i konstytucja w zakresie praw i wolności Armii Zaporoskiej, zawarte pomiędzy Jego Ekscelencją Panem Filipem Orlikiem, nowo wybranym hetmanem Armii Zaporoskiej, a brygadzistą generalnym, pułkownikami, a także samą Armią Zaporoską, zatwierdzone przez obie strony i przypieczętowane przez najznakomitszego hetmana na wolnych wyborach uroczystą przysięgą roku Bożego 1710, piątego kwietnia w Benderach". Dokument ten wszedł do obiegu naukowego jako Konstytucja Filipa Orlika w 1710 roku. Choć ze względu na swój charakter i treść nie można jej nazwać konstytucją we współczesnym znaczeniu, jednak szereg idei i postanowień wymienionego dokumentu w pełni odpowiadały ówczesnej europejskiej myśli konstytucyjno-prawnej. Zdaniem znanego ukraińskiego historyka Dmytra Doroshenki: „Ustrój prawny i konstytucja... z 1710 r. zostały «przyjęte przez ducha bardzo li-

beralnego i demokratycznego», co plasuje je «wśród najlepszych zabytków myśli politycznej tamtych czasów w całej Europie”[4].

Prawna tożsamość ukraińska nie zdołała jednak osiągnąć trwałości i ciągłości na poziomie tożsamości polityczno-państwowej. Powodów jest wiele i są one zupełnie różne. Znaczący wpływ na jej kształtowanie miało zwłaszcza prawosławie, które w odróżnieniu od zachodnich gałęzi chrześcijaństwa, jakie tradycyjnie stanowczo stały na stanowisku legalizmu, opierającego się na połączeniu aspektu formalno-prawnego, prawnego i duchowo-religijnego, moralnego i wartościowego, zawsze preferowało to, co wewnętrzne, duchowe. Wszystko, co znajduje się poza tym, co wewnętrzne, duchowe, czyli to, co jest zewnętrzne, rzekomo oddala człowieka od Boga. Według kanonów chrześcijaństwa wschodniego do tego prawa zewnętrznego zalicza się także prawo legalne, które Cerkiew prawosławna kojarzy z czymś bezdusznym, bezosobowym i formalnym, kojarzonym z zakazami, karami itp. Dało to podstawę zagranicznym prawnikom – badaczom zachodniej tradycji prawa i relacji prawa do religii – do stwierdzenia istnienia w prawosławiu tradycyjnych postaw antynominalistycznych, czyli „nienawidzących prawa”[5]. Takie postawy najdobitniej wyraża M. Bierdiajew, jeden z najsłynniejszych filozofów religijnych „szkoły kijowskiej” XX w. (urodzony w Kijowie, studiował na Uniwersytecie św. Włodzimierza, choć jego dalsze losy twórcze nie są związane z Ukrainą). Główny kierunek rozwoju człowieka M. Bierdiajew widział w przełomie od „królestwa cezara”, gdzie człowiek znajduje się we „wtórnym i nieprawdziwym” stanie naturalno-społecznym, do „królestwa rozumu”, w którym staje się „pierwotnym i prawdziwym”, czyli sprawiedliwym Bogiem-Człowiekiem. M. Bierdiajew uważał, że takiej prawości nie da się osiągnąć za pomocą świeckiego, legalnego prawa, które ze swej natury „zaw-

[4] D. Doroshenko, *Нарис історії України*, Lwów 1991, s. 385.

[5] H. J. Berman, *Faith and Order: the Reconciliation of Law and Religion*, Atlanta 1993/Print Emory University Studies in Law and Religion. Дж. Берман, *Вера и закон: примирение права и религии*, przetłum. z j. angielskiego D. Shabelnikova i M. Tymenchyka, Moskwa 1999, s. 109.

sze przeraża". „Wiara w konstytucję" – pisał – „jest wiarą bezwartościową (…) ona powinna być skierowana na przedmioty bardziej wartościowe. Nie jest rzeczą godną robić sobie bożka z rządów prawa"[6].

Po przywróceniu autokefalii (otrzymaniu tomosu) Cerkiew Prawosławna Ukrainy stara się przezwyciężyć dogmatyzm, konserwatyzm i nihilizm, które są nieodłącznie związane z chrześcijaństwem wschodnim, zwłaszcza z rosyjską cerkwią prawosławną, której znaczący wpływ jest nadal odczuwalny w Ukrainie. Jednakże zasadnicze rozbieżności koncepcyjne z zachodnim chrześcijaństwem i wielowiekowymi tradycjami są silniejsze niż szczere intencje postępowych duchownych.

Negatywny wpływ na kształtowanie się ukraińskiej tożsamości prawnej pozostawiło także zjawisko charakterystyczne dla Cesarstwa Bizantyjskiego, które przeniosło się na ziemię ukraińską wraz z przyjęciem chrześcijaństwa jako Bizancjum – względna słabość w historii myśli politycznej i prawnej Ukrainy tradycji liberalnej, na której opierają się głównie wszelkie osiągnięcia cywilizacji europejskiej i główny dorobek UE itp.

Jednak największe szkody dla ukraińskiej tożsamości prawnej wyrządził – jak wspomniano powyżej – ponad 300-letni pobyt większości Ukrainy w ramach Imperium Rosyjskiego i jego następcy – Związku Radzieckiego. Jak zauważył słynny polski filozof i badacz rosyjskiej opinii publicznej Andrzej Walicki, ze wszystkich wartości kulturowych najbardziej zaniedbane zostało w niej prawo: „Odmawiano mu z różnych powodów: w imię autokracji lub anarchii, w imię Chrystusa lub Marksa, w imię wyższych wartości duchowych lub równości materialnej"[7].

Cała historia Rosji przekonująco potwierdza, że państwo rosyjskie ze swej natury jest antytezą prawa. Apogeum nadużywania zasad praworządności głoszonych w Konstytucji Federacji Rosyjskiej oraz powszechnie uznanych zasad i norm prawa międzyna-

[6] M. Bierdiajew, *Философия неравенства*, Moskwa 1990, s. 109.

[7] A. Walicki, *Нравственность и право в теориях русских либералов конца XIX – начала XX века*, „Вопросы философии" 1991, № 8, s. 25.

rodowego, w którego możliwość w XXI wieku trudno było uwierzyć, była agresja rozpętana przez Rosję przeciwko Ukrainie.

Jest oczywiste, że z natury antyprawne środowisko, w którym ukształtowało się wiele pokoleń większości społeczeństwa ukraińskiego, nie mogło nie wpłynąć negatywnie na ich świadomość prawną, stosunek do prawa i ustawodawstwa.

Jedynym sposobem na przezwyciężenie odziedziczonego po Rosji nihilizmu prawnego (braku szacunku dla prawa) w ukraińskiej świadomości prawnej jest duchowy i mentalny powrót systemu prawnego Ukrainy do jego historycznych korzeni – do europejskiej przestrzeni prawnej.

Błędem byłoby jednak sądzić, że nawet w miarę udane dostosowanie ukraińskiego ustawodawstwa do ram prawnych UE i dostosowanie organizacji instytucji prawnych, w szczególności sądownictwa, do standardów europejskich może spowodować szybkie zmiany w mentalności i sposobie myślenia zarówno społeczeństwa, jak i polityków i urzędników państwowych. Decydującą rolę odgrywa tu obowiązująca normatywnie, w szczególności konsekwentna i stabilna praktyka sądowa, która przy obecności woli państwa jest w stanie, jak potwierdzają doświadczenia innych państw posttotalitarnych, zmieniać się szybciej niż mentalność i sposób myślenia ludzi. Wymaga to jednak wzrostu zaufania do sądownictwa, które niestety nadal jest dość niskie. Według najnowszego badania socjologicznego Ukraińskiego Centrum Badań Ekonomicznych i Politycznych im. Oleksandra Rozumkowa 57% obywateli nie ma zaufania do organów sądowych. W dużej mierze jest to spowodowane powszechną w ich otoczeniu korupcją, choć korupcja sądów nie jest oczywiście większa niż w innych władzach.

Nie chodzi jednak oczywiście o to, aby uszeregować władze według stopnia ich korupcji. W każdym razie pozostaje to jednym z głównych wyzwań wewnętrznych na drodze do członkostwa Ukrainy w UE, co wielokrotnie podkreślali jej przedstawiciele.

Choć Ukraina podjęła w ostatnim czasie szereg ważnych kroków w zakresie zapobiegania i zwalczania korupcji, w tym w wy-

miarze sprawiedliwości, uchwalając ustawy mające na celu usprawnienie procedury wyboru kandydatów na stanowiska sędziów Sądu Konstytucyjnego Ukrainy (powołanie grupy doradczej ekspertów z udziałem przedstawicieli zagranicznych do pomocy w ocenie walorów moralnych i poziomu kompetencji kandydatów), członków Wyższej Komisji Kwalifikacyjnej Sędziów (powołanie Komisji Konkursowej do oceny uczciwości i kompetencji zawodowych członków WKKS), wznowienie rozpatrywania spraw z zakresu odpowiedzialności dyscyplinarnej sędziów oraz zapewnienie pracy Służby Inspektorów Dyscyplinarnych Najwyższej Rady Sprawiedliwości itp., walka z korupcją nadal daleka jest od należytej realizacji.

Ponadto problematyka wymiaru sprawiedliwości nie kończy się na walce z korupcją w organach sądownictwa. Uczciwość sędziów, pomimo całej jej ogromnej wagi, nie jest jeszcze gwarancją absolutną odpowiedniego wymiaru sprawiedliwości. Należy ją łączyć z wysokimi umiejętnościami zawodowymi sędziów. Niestety, wiele z nich powstało pod znaczącym wpływem tradycji pozytywizmu prawniczego, które nie zostały jeszcze przezwyciężone, co odcisnęło istotne piętno na stylu myślenia prawniczego. Dlatego jednym z pilnych zadań, zwłaszcza edukacji prawniczej, pozostaje kształtowanie przyszłych prawników o niepozytywistycznych poglądach i stylu myślenia prawniczego, co również wymaga dużego wysiłku i czasu.

Kolejne wyzwanie jest w istocie kontynuacją wyzwań, można powiedzieć – ich odwrotną stroną, związanych z dostosowaniem ukraińskiego ustawodawstwa do *acquis* UE, o których była mowa powyżej.

Pomimo wszystkich pozytywnych cech takiej adaptacji – zbliżenia ustawodawstwa Ukrainy do wspólnych wartości europejskich: demokracji, praworządności, godności ludzkiej i praw człowieka, przywrócenia jej tożsamości historycznej i prawnej – kryje się za nią również pewne ryzyko.

Pomimo tego, że dostosowanie ustawodawstwa ukraińskiego do dziedzictwa legislacyjnego UE nie prowadzi do jego całkowite-

go ujednolicenia z ustawodawstwem innych państw członkowskich UE (pewne cechy związane z prawną ochroną kultury narodowej, języka, tradycji i innych wartości narodowych w nim niewątpliwie muszą zostać zachowane), to jednak – jak już zauważono – nie mogą one stać w sprzeczności ze standardami europejskimi w podejściu do prawnych regulacji tych zagadnień. Wskazuje to, że ustawodawstwo Ukrainy będzie stawało się coraz bardziej kosmopolityczne, tj. będzie zbliżać się do norm i standardów ujednoliconych z prawodawstwem UE i jej państw członkowskich, zatracając cechy narodowe, z wyjątkiem stosunkowo niewielkiego zakresu wymienionych powyżej zagadnień i nieodłącznych cech językowych.

Stawia to przed prawnikami, w szczególności konstytucjonalistami, szereg trudnych pytań wymagających pogłębionego zrozumienia filozoficznego i metodologicznego. Pojawiły się one oczywiście przed polskimi badaczami w okresie przystępowania Polski do UE. Wśród tych kwestii znajdują się w szczególności następujące: czy powinniśmy dążyć do maksymalnego zachowania cech krajowych ustawodawstwa państw członkowskich UE; gdzie są granice tych cech, które nie staną się przeszkodą na drodze do UE i członkostwa w niej? I oczywiście najważniejsze z pytań: czy można, pozostając przy stanowiskach rozumienia prawa jako szczególnego systemu norm prawnych (i w istocie legislacji), mówić o istnieniu autonomicznego zjawiska prawa krajowego: polskiego, niemieckiego, szwedzkiego, ukraińskiego itd., a także, w jaki sposób zostanie wyrażona ta autonomia.

Na te pytania nie ma odpowiedzi w ukraińskiej literaturze prawniczej. Ponadto w sieciach społecznościowych i środkach masowego przekazu wraz z aspiracjami integracji europejskiej często pojawiają się głosy o konieczności wzmożenia poszukiwań własnych (oryginalnych) dróg rozwoju prawnego poprzez odzwierciedlenie w prawie (a przede wszystkim w legislacji) ducha narodowego: tradycji historycznych i obyczajów narodowych, właściwości psychologicznych charakteru narodu ukraińskiego, jego mentalności itp. Propozycje takie czasami dotyczą także Kon-

stytucji Ukrainy, o czym świadczą niektóre jej projekty przygotowywane właśnie w tym duchu.

Składając hołd szlachetnym i patriotycznym intencjom autorów takich apeli, nie można jednocześnie nie zdać sobie sprawy z daremności ich realizacji w dzisiejszym zglobalizowanym i zintegrowanym świecie. Nadmierna koncentracja na tego typu poszukiwaniach może prowadzić do marginalizacji krajowego systemu prawnego, a w efekcie – do izolacjonizmu i jego upadku.

Specyfika czy wręcz wyjątkowość prawa krajowego zdaje się przejawiać nie tyle w legislacji, przy całej jej wadze jako źródła prawa i punktu odniesienia dla podejmowania decyzji prawnych, ile w praktyce normatywnej, przede wszystkim sądowej. Przecież, jak zauważył jeden z najwybitniejszych filozofów prawa powojennych Niemiec (swoją drogą były sędzia) Arthur Kaufman, ustawodawstwo jest abstrakcyjne, standaryzuje, schematyzuje i depersonalizuje rzeczywistość, a zatem nie jest w stanie przewidzieć wszystkich szczegółów konkretnych sytuacji: „Prawo nie jest abstrakcyjnym schematem właściwych działań, jest raczej tym właściwym działaniem lub właściwą decyzją w konkretnej sytuacji”[8]. W przeciwieństwie do prawa ogólnego, prawo decyduje o rzeczywistej sytuacji tu i teraz”[9]. Wiele lat później kanadyjski filozof prawa Bjarne Melkevik wyraził tę samą opinię, podkreślając, że „kwestia prawa jest rozstrzygana w praktyce w prawdziwym życiu przez ludzi z krwi i kości i ostatecznie stanowi zakończenie sporu (…) za pomocą odpowiedniej decyzji sądu”[10]. Podobne stanowiska zajmuje wielu innych współczesnych prawników zagranicznych (zachodnich).

Zatem to sąd, podejmując rozsądne i sprawiedliwe orzeczenie na podstawie analizy zarówno prawa, jak i różnych okoliczności konkretnej rozpatrywanej sprawy, określa ostatni punkt w poszu-

[8] A. Kaufman, *Онтологическая структура права*, „Российский ежегодник права” 2008, № 1, s. 172.

[9] Tamże, s. 171.

[10] B. Melkevich, *Юридическая практика в зеркале философии права*, przetłum. z j. francuskiego i angielskiego, Petersburg 2015, s. 149.

kiwaniu prawa. Oprócz prawa wpływa na to wiele innych czynników pozaprawnych: moralnych, religijnych, politycznych, ekonomicznych, w szczególności te same tradycje historyczne, psychologiczne właściwości charakteru ludzi, ich mentalność, styl myślenia itp. Innymi słowy, kosmopolityczne normy ustawodawstwa krajowego zakorzenione są w pewnej przestrzeni – konkretnym środowisku narodowym, przez pryzmat którego są „przekazywane", co skutkuje jego „nacjonalizacją", w szczególności „ukrainizacją". To właśnie pod tym względem, a nie z powodu obecności jakichś szczególnych, wyjątkowych i niepowtarzalnych zasad i norm w systemie prawnym Ukrainy, możemy oczywiście mówić o istnieniu szczególnego zjawiska – prawa ukraińskiego wraz z prawem angielskim, niemieckim, czeskim, polskim itp.

Współczesne środowisko ukraińskie, przez pryzmat którego „przekazuje się" dorobek legislacyjny UE i inne europejskie wartości prawne – zasady, instytucje, źródła prawa, procedury prawne itp., jest dość niejednorodne i sprzeczne, co nie może nie odzwierciedlać się w specyfice prawa ukraińskiego. Z jednej strony coraz częściej ujawniają się w nim takie cechy, jak umiłowanie wolności, pierwotne pragnienie wolności, patriotyzm, gotowość do poświęceń w obronie własnej godności i niepodległości państwa, ukształtowane na przestrzeni dotychczasowej historii narodu ukraińskiego (zwłaszcza w czasie wojny). Z drugiej strony w środowisku ukraińskim w dalszym ciągu odczuwalna jest słabość tradycji liberalnej, z którą – jak wspomniano powyżej – nierozerwalnie związane są główne osiągnięcia prawne i wartości cywilizacji euroatlantyckiej.

Walka Ukrainy z rosyjską inwazją wojskową o wolność i niepodległość znacznie przyspieszyła formowanie się pełnoprawnego, nowoczesnego politycznego narodu ukraińskiego. Nadmierne skupianie się na różnicach wartości tego czy innego regionu Ukrainy, jest bezzasadne, co udowodniła wojna najważniejsze jest to, że są dobre drogi i dobrobyt ludności. Nie chodzi tu oczywiście o ukształtowanie u wszystkich ludzi takich samych poglądów na wydarzenia historyczne czy problemy współczesne, a tym bar-

dziej o ten sam typ myślenia, do którego dążyły wszystkie reżimy totalitarne. Chodzi o to, aby pomimo wszystkich różnic regionalnych, które są charakterystyczne dla niemal wszystkich państw, podstawowe, fundamentalne wartości, które definiują tożsamość narodową, były wspólne dla wszystkich regionów państwa. Historia współczesna nie zna przykładów budowania państw demokratycznych i prawnych według wielokierunkowych wektorów cywilizacyjnych. Jest to charakterystyczne jedynie dla państw-imperiów, których los ostatecznie kończy się tak samo – rozpadem. Tym bardziej w przypadku wartości prawnych – muszą być one jednolite dla całego państwa i jego systemu prawnego. To są wartości, na których została zbudowana, funkcjonuje i – mam nadzieję – będzie funkcjonować Europa: demokracja, prawa człowieka i praworządność.

W końcowej części artykułu zatrzymam się krótko na jeszcze jednym wyzwaniu, które dotyczy bezpośrednio prawa konstytucyjnego i jego tytularnego, podstawowego źródła, jakim są konstytucje narodowe państw członkowskich UE. Chodzi o rozszerzenie na ich systemy prawne zasady nadrzędności prawa Unii Europejskiej oraz koncepcji bezpośredniej skuteczności jej aktów normatywnych.

Zagadnienie to jest ściśle powiązane z problemem korelacji prawa krajowego, w szczególności konstytucyjnego, z prawem międzynarodowym. Jak wiadomo, jest on rozwiązywany przez różne państwa na różne sposoby, co znajduje odzwierciedlenie zarówno w głównych koncepcjach relacji między prawem krajowym i międzynarodowym – dualistycznym i monistycznym, jak i w szeregu ich nowoczesnych wariantów hybrydowych: „umiarkowany dualizm i umiarkowany monizm", „powściągliwy dualizm", „dualizm realistyczny", „dualizm dialektyczny" itp., których różnice często są dość trudne do uchwycenia.

Na stosunek prawa krajowego i międzynarodowego istotny wpływ mają takie czynniki, jak i tradycje narodowe, stopień integracji niektórych państw (a co za tym idzie ich systemów prawnych) w społeczności międzynarodowe i regionalne organizacje

międzynarodowe, wybrany przez państwa wektor rozwoju politycznego i prawnego itp.

Konstytucja Ukrainy nie charakteryzuje się odpowiednią pewnością w uregulowaniu określonej kwestii, co oczywiście w jakimś stopniu można tłumaczyć brakiem doświadczeń historycznych w rozstrzyganiu. Zgodnie z pierwszą częścią art. 9 Ustawy Zasadniczej Ukrainy „obowiązujące umowy międzynarodowe, których wiążący charakter wyraziła Rada Najwyższa Ukrainy, stanowią część ustawodawstwa krajowego Ukrainy".

Artykuł ten faktycznie pomija takie zagadnienia, które są w większości przedmiotem regulacji konstytucyjnej, na: miejsce powszechnie uznanych zasad i norm prawa międzynarodowego w krajowym systemie prawnym; moc prawna umów międzynarodowych, które weszły do ustawodawstwa krajowego i ich miejsce w hierarchii źródeł prawa krajowego; podstawy konstytucyjne, środki i metody przezwyciężania konfliktów między traktatami międzynarodowymi a ustawodawstwem krajowym itp. Spowodowało to odmienną, często diametralnie przeciwną, interpretację tych zagadnień w rodzimej literaturze.

Niektórzy autorzy uważają, że zgodnie z logiką art. 9 Konstytucji Ukrainy umowy międzynarodowe, które stały się częścią ustawodawstwa krajowego Ukrainy (tylko te, na które Rada Najwyższa Ukrainy wyraziła wiążącą zgodę, tj. ratyfikowała je) mają pierwszeństwo przed ustawami krajowymi oraz innymi aktami normatywnymi[11]. Inni twierdzą, że ratyfikowana przez ukraiński parlament umowa międzynarodowa ma obiektywnie moc prawną dzięki przyjęciu odpowiedniej ustawy. Jej korelację z przepisami prawa pod względem treści i skutków wdrażanej regulacji należy ustalać na podstawie zasady „kolejna ustawa anuluje poprzed-

[11] O. A. Nazarenko, *Міжнародні договори України в системі джерел конституційного права України*, автореф. дис. … канд. юрид. наук.: спец. 12.00.02 „Конституційне право" 2006, s. 14.

nią”[12], tj. kwestię jej mocy prawnej należy rozstrzygać za pomocą zasady *lex posterior derogate priori*, zgodnie z którą umowy międzynarodowe mają pierwszeństwo przed dotychczasowymi aktami prawnymi, lecz mogą mieć na nie wpływ kolejne akty ustawodawcze, gdyż art. 9 Konstytucji Ukrainy, w odróżnieniu od innych konstytucji, nie uznaje pierwszeństwa prawa międzynarodowego nad ustawodawstwem krajowym Ukrainy[13]. Jeszcze inni uważają, że częścią ustawodawstwa krajowego Ukrainy stają się nie tylko umowy międzynarodowe ratyfikowane przez Radę Najwyższą Ukrainy w formie ustawy, ale także umowy międzyrządowe i resortowe[14]. Wszystkie tego typu umowy międzynarodowe, zgodnie z zaprezentowanym stanowiskiem, mają pierwszeństwo wobec ustawodawstwa krajowego Ukrainy w przypadku sprzeczności między nimi. Wreszcie część krajowych prawników, przede wszystkim przedstawicieli nauki prawa międzynarodowego, włącza ogólnie uznane zasady i normy prawa międzynarodowego do ustawodawstwa krajowego, które ich zdaniem również mają pierwszeństwo wobec ustawodawstwa krajowego Ukrainy[15]. Na poparcie tych stanowisk przytacza się różnorodne argumenty,

[12] V. Shapoval, *Системи національного та міжнародного права і конституційне регулювання*, „Вісник Конституційного Суду України” 2004, № 2, s. 61–80.

[13] Odrębna opinia sędziego Sądu Konstytucyjnego Ukrainy V. Shapovala w sprawie dotyczącej zgodności Konstytucji Ukrainy (konstytucyjność) z postanowieniami ust. 2 części 1 art. 39 Ustawy Ukrainy *O szkolnictwie wyższym* (sprawa dotycząca maksymalnego wieku kandydata na stanowisko kierownika uczelni) z 7 lipca 2004 r., https://zakon.gov.ua/laws/show/v014p710-04#Text.

[14] I. I. Zabokrytskyi, *Проблеми правового статусу міжнародних договорів України в системі джерел конституційного права*, „Вісник Національного університету «Львівська політехніка»: юридичні науки” 2015, № 825, s. 69–78, s. 73.

[15] M. V., Buromenskyi, *К вопросу о действии норм международного права во внутреннем правопорядке Украины*, Международное право как основа современного миропорядка: коллективная монография, Kijów–Odessa 2012, s. 265–266.

które nie zawsze opierają się na przepisach Konstytucji Ukrainy, o czym pisał już autor niniejszego artykułu[16].

Niemniej jednak, pomimo wszystkich znaczących różnic w stanowiskach dotyczących relacji prawa międzynarodowego do ustawodawstwa krajowego Ukrainy, zdecydowana większość krajowych prawników konsekwentnie broni zasady nadrzędności Konstytucji nad normami prawa międzynarodowego, podkreślając niedopuszczalność wprowadzenia do systemu prawnego Ukrainy umów międzynarodowych, które są sprzeczne z Konstytucją. Odpowiada to w pełni zarówno współczesnej teorii prawa konstytucyjnego, jak i praktyce konstytucyjnej niemal wszystkich krajów europejskich (a często nie tylko europejskich)[17].

W przeciwieństwie do relacji pomiędzy prawem międzynarodowym a prawem krajowym, relacje pomiędzy prawem unijnym a prawem krajowym, w szczególności z jego pierwotnym, podstawowym źródłem – konstytucją państw członkowskich UE, nie są tak jednoznaczne (są bardziej skomplikowane). Wynikają one z ponadnarodowego statusu UE. Zgodnie z nim pewne suwerenne prawa państw członkowskich UE w obszarach określonych jej dokumentami przechodzą na wyższy poziom – unię państw. W efekcie na ten szczebel przenoszone jest także podejmowanie szeregu decyzji przez właściwe organy tego stowarzyszenia, co dało powód do mówienia części ekspertów prawnych o istnieniu w UE szczególnej „normatywnej ponadnarodowości" (*normative supranationalism*)[18].

Oznacza to, że pomimo braku „ważnej konstytucji" (próby przyjęcia Konstytucji UE na początku XXI w., jak wiadomo, zakończyły się niepowodzeniem), UE stara się nadać prawu unijnemu status quasi-konstytucyjny w krajowych systemach prawnych

[16] M. I. Kozyubra, *Співвідношення конституційного й міжнародного права. Конституційне право: підручник*, pod red. profesora M. I. Kozyubra, Kijów 2021, s. 61–77.

[17] L. Garlicki, *Polskie prawo konstytucyjne. Zarys wykładu*, wyd. 14, Warszawa 2010, s. 142–148.

[18] Weiler, *The Community System: The Dual Character of Supranationalism*, „Yearbook of European Law" 1981, № 1, s. 287.

swoich państw członkowskich. Idea ta została sformułowana podczas zawierania Traktatu Rzymskiego ustanawiającego Europejską Wspólnotę Gospodarczą (EWG) w 1957 r. Ułatwiło to szereg orzeczeń Trybunału Sprawiedliwości, powołanego jeszcze wcześniej (w 1952 roku) na mocy Porozumienia o utworzeniu Europejskiej Wspólnoty Węgla i Stali (obecnie Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej – Court of Justice of the European Union). Na początku lat 60. ubiegłego wieku swoimi decyzjami położył on podwaliny pod doktrynę nadrzędności prawa unijnego. Oznacza to po pierwsze, że akty te posiadają pewne cechy konstytucyjne jako najwyższe źródło prawa, rozciągające się nawet na prawo konstytucyjne państw członkowskich UE, a po drugie, że normy prawne UE mogą być bezpośrednio stosowane przez sądy krajowe, bez oczekiwania na przekształcenie przepisów unijnych aktów prawnych w akty prawa wewnętrznego państwa członkowskiego UE.

Pomimo tego, że Trybunał Sprawiedliwości UE w swoich orzeczeniach wielokrotnie podkreślał niedopuszczalność przeciwstawiania krajowych aktów konstytucyjnych państw członkowskich UE prawu unijnemu, nawet w takich okolicznościach sądy konstytucyjne wielu państw członkowskich UE w dalszym ciągu podtrzymują nadrzędność konstytucji w krajowym systemie prawnym. Najbardziej konsekwentne stanowisko w tej kwestii zajmuje Federalny Trybunał Konstytucyjny Niemiec, będący bodaj najaktywniejszym przeciwnikiem Trybunału UE w tej sprawie. W szczególności w decyzji z 30 czerwca 2009 r. w sprawie dotyczącej Traktatu Lizbońskiego (Lizbona) FTK bezpośrednio podkreślił, że „nawet po wejściu w życie Traktatu Lizbońskiego Unia Europejska nie stała się podmiotem na wzór państwa (...). Unia nie jest państwem federalnym, pozostaje związkiem suwerennych państw z obecną zasadą ograniczonych uprawnień w niektórych przypadkach”[19]. I dlatego do jej obowiązków należy poszanowanie suwerenności i tożsamości narodowej państw członkowskich, których ważnym elementem

[19] *Избранные решения Федерального конституционного суда Германии*, Moskwa 2018, s. 912.

jest tożsamość konstytucyjna i prawna „jako nieodłączna część demokratycznego samostanowienia narodu”[20]. Ona przewiduje uprawnienia państw członkowskich UE do samodzielnego i odpowiedzialnego regulowania stosunków społecznych w sferze politycznej i społecznej, zachowując dla nich w szczególności prawo do bycia „mistrzami traktatów”[21].

Nienaruszalności zasady nadrzędności konstytucji w krajowym porządku prawnym niezmiennie bronią sądy konstytucyjne niektórych innych państw członkowskich UE, w szczególności Trybunał Konstytucyjny Rzeczypospolitej Polskiej. W swoich postanowieniach podkreślał on wielokrotnie fakt, że „Konstytucja pozostaje najwyższym prawem Rzeczypospolitej Polskiej w stosunku do wszystkich obowiązujących ją umów międzynarodowych”[22] i to właśnie Trybunał Konstytucyjny powinien być sądem „ostatniego słowa” w sprawach dotyczących Konstytucji RP, wyznaczającym w szczególności granice zasady nadrzędności prawa Unii Europejskiej w krajowym porządku prawnym Polski[23].

Doświadczenia krajów partnerskich Ukrainy, które szczerze i aktywnie pomagają jej w walce z rosyjską inwazją, są niewątpliwie przydatne dla Ukrainy, choć obecnie trudno przewidzieć, czy Ukraina zajmie podobne stanowisko w sprawie relacji pomiędzy zasadą nadrzędności prawa UE i Konstytucji Ukrainy podczas jej przyszłego członkostwa w UE. Po pierwsze, droga do uzyskania takiego członkostwa, niezależnie od tego, jak bardzo chcielibyśmy ją przyśpieszyć, jak pokazuje zwłaszcza doświadczenie Polski, jest dość długa. W związku z tym niewłaściwe byłoby przedwczesne określenie kierunku postępowania Ukrainy w tej trudnej kwestii, choć bohaterski opór Sił Zbrojnych Ukrainy wobec rosyjskiej

[20] Tamże, s. 907.

[21] Tamże, s. 909–910.

[22] Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z maja 2005 r., http:tribunal.gov.pl/sprawy w trybunale/katalog (Lastaccessed: 11.08.2019 r.).

[23] H. Dovgan, *Доктрина верховенства права Європейського Союзу: національний аспект (позиція конституційних судів окремих держав-членів ЄС)*, „Право України” 2019, № 1, s. 98–106.

agresji i zbyt wysoka cena zapłacona za niepodległość niewątpliwie przyczyniają się do wzmocnienia pozycji suwerenności Ukrainy jako państwa – jak podkreślają zachodni eksperci. A biorąc pod uwagę tę cenę, naprawdę nie chcemy stracić nawet jej części.

Po drugie, agresja Rosji na Ukrainę spowodowała istotne zmiany w międzynarodowym porządku prawnym. Zdaniem tych samych zachodnich ekspertów stoimy u progu nowej ery tego porządku – epoki, w której walka pomiędzy światem demokracji a autorytaryzmem i totalitaryzmem będzie się tylko nasilać. Dlatego przyszłość zarówno samej UE, jak i demokratycznej wspólnoty światowej będzie zależała od jej konsolidacji, spójności, szczególnie w sferze przestrzegania tych podstawowych wartości prawnych, na podstawie których funkcjonuje. Chcemy wierzyć, że wartości demokracji, godności ludzkiej, praw człowieka i praworządności (*Rule of law*) po raz kolejny pokonają siły zła, niesprawiedliwości i bezprawia w historii świata.

OLENA LYSENKO
kandydat nauk prawnych, docent katedry prawa porównawczego
i europejskiego, Edukacyjno-Naukowy Instytut Stosunków Międzynarodowych
Uniwersytetu Narodowego im. Tarasa Szewczenki w Kijowie[1]
ORCID: 0009-0002-6464-0720

Poprawki do Konstytucji Ukrainy w kontekście transformacji integracji europejskiej – doświadczenia zagraniczne i perspektywy ukraińskie

Amendments to the Constitution of Ukraine in the context of eurointegration transformations – foreign experience and Ukrainian perspectives

Streszczenie. Artykuł poświęcony jest analizie norm konstytucji obcych państw, w szczególności Polski, na podstawie których państwa przystąpiły do UE, oraz niektórym kolizjom prawnym ustawodawstwa UE z normami konstytucji. Należy zauważyć, że włączenie przepisów dotyczących integracji europejskiej do Preambuły Konstytucji Ukrainy spowodowało kompleksową reformę systemu prawnego Ukrainy, przyspieszyło dostosowanie ustawodawstwa Ukrainy do prawa Unii Europejskiej, z uwzględnieniem warunków przedstawionych przez UE. Jednak obecnie w Ustawie Zasadniczej Ukrainy nie ma przepisów, które pozwoliłyby na przy-

[1] PhD in Law, Associate Professor of the Chair of Comparative and European Law, Educational and Scientific Institute of International Relations, Taras Shevchenko National University of Kyiv.

stąpienie do UE, ponieważ członkostwo w UE oznacza uznanie prymatu prawa UE, co prowadzi do częściowego ograniczenia suwerenności państwa. Powstanie UE doprowadziło do powstania specjalnego porządku prawnego, który w interakcji z krajowymi systemami prawnymi generuje liczne konflikty prawne. Takie konflikty mogą również powstać w wyniku przystąpienia Ukrainy do UE. Jednocześnie przyjęte w ustawodawstwie Ukrainy podejścia do korelacji norm umów międzynarodowych z normami Konstytucji Ukrainy i normami ustawodawstwa krajowego nie są wystarczające do rozwiązania ewentualnych konfliktów na płaszczyźnie konstytucyjnej. Okoliczności te wskazują na potrzebę dalszych reform konstytucyjnych.

Słowa kluczowe: integracja europejska, przystąpienie do UE, prymat prawa UE, nadrzędność konstytucji, konflikty prawne, Europejski nakaz aresztowania.

Keywords: European integration, accession to the EU, primacy of EU law, supremacy of the constitution, legal conflicts, European Arrest Warrant.

7 lutego 2019 r. miało miejsce niezwykłe wydarzenie dla naszego kraju – tekst Preambuły Konstytucji Ukrainy został uzupełniony o zapisy dotyczące „nieodwracalności europejskiego i euroatlantyckiego kursu Ukrainy”[2], które ostatecznie określiły priorytety polityki zagranicznej Ukrainy i przyspieszyły procesy integracji europejskiej.

Kolejnym ważnym krokiem na drodze integracji europejskiej było uzyskanie przez Ukrainę statusu kandydata do członkostwa w UE – 23 czerwca 2022 r. Wydarzenia te wymagają istotnej reformy systemu prawnego Ukrainy, harmonizacji ustawodawstwa ukraińskiego z *acquis* UE, a także aktualizacji wszystkich dziedzin ustawodawstwa: własności intelektualnej, ochrony środowiska,

[2] Konstytucja Ukrainy: Ustawa Ukrainy z 28 czerwca 1996 r., № 254 к/96-ВР, z późniejszymi zmianami. Http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/254к/96-вр.

transportu, infrastruktury, rolnictwa itp. Jak pokazują doświadczenia innych państw członkowskich UE, proces ten jest dość długi i nawet w czasie pokoju trwa lata, czasem dziesięciolecia. Zwłaszcza w Polsce od złożenia wniosku o członkostwo w UE (8 kwietnia 1994 r.) do uzyskania faktycznego członkostwa (1 maja 2004 r.) minęło 10 lat.

Priorytetowymi zadaniami Ukrainy są żądania Komisji Europejskiej dotyczące zakończenia reformy wymiaru sprawiedliwości (w tym w zakresie wyboru i mianowania sędziów Sądu Konstytucyjnego Ukrainy), ochrony praw mniejszości narodowych, ustawy o mediach, ustawodawstwa antykorupcyjnego (w tym procedury mianowania szefa wyspecjalizowanej Prokuratury Antykorupcyjnej) itp. Pomimo trudnych warunków stanu wojennego, Ukraina osiągnęła znaczący postęp we wdrażaniu reform, co zauważyła przewodnicząca Komisji Europejskiej Ursula von der Leyen, dzięki czemu otworzyła możliwość rozpoczęcia negocjacji w sprawie przystąpienia do UE.

Są to jednak tylko pierwsze kroki na drodze reform integracyjnych w strefie euro. Potrzeba dostosowania Konstytucji Ukrainy do procesów integracji europejskiej na razie pozostaje nieaktualna. Przecież ostatecznie Ukraina stanie przed problemem korelacji prawa UE z normami Konstytucji Ukrainy. Poza tym kwestia korelacji prawa Unii z normami obowiązującego prawodawstwa wymaga wyjaśnienia ustawodawczego (raczej konstytucyjnego). W końcu przepisy art. 9 Konstytucji Ukrainy w tym zakresie nie są nacechowane pewnością. Część druga art. 19 ustawy Ukrainy *O traktatach międzynarodowych Ukrainy* z 29 czerwca 2004 r., zgodnie z którą, „jeśli traktat międzynarodowy Ukrainy, który wszedł w życie w określony sposób, ustanawia inne zasady niż te przewidziane w odpowiednim akcie ustawodawstwa Ukrainy, wówczas zastosowanie mają zasady traktatu międzynarodowego", choć można to rozszerzyć na ustawodawstwo UE, nie rozwiązuje problemu, ponieważ po pierwsze, jest to norma prawa zwyczajnego, a nie Konstytucja, a po drugie, nie daje odpowiedzi na wszystkie pytania, jakie mogą pojawić się w przypadku sprzeczności

prawa Unii z normami prawa krajowego. W szczególności dotyczy to dyrektyw i rozporządzeń unijnych przyjmowanych przez organy UE. Są one uważane za zatwierdzone i rozszerzają swoje działania na terytorium państwa członkowskiego UE, nawet jeśli przedstawiciele tego kraju głosowali przeciwko takiej decyzji. W takich warunkach można mówić o częściowym ograniczeniu suwerenności państw członkowskich UE. Prawo Unii opiera się na mechanizmach działania innych niż typowe prawo międzynarodowe. Jak wiadomo, podstawowymi zasadami prawa UE są zasada pierwszeństwa prawa UE oraz zasada bezpośredniego stosowania prawa UE.

Zasada pierwszeństwa prawa UE polega na nadrzędności prawa unijnego nad prawem krajowym państw członkowskich. W przypadku rozbieżności między normami prawa Unii a ustawodawstwem państw członkowskich pierwszeństwo ma prawo UE. Należy zaznaczyć, że zasada pierwszeństwa prawa UE nie znalazła odzwierciedlenia w traktatach założycielskich, a później w Traktacie Lizbońskim. Wywodzi się ona z samej natury prawa Unii i jest ważna, pomimo braku jego ustaleń regulacyjnych[3].

Na szczeblu UE doktryna pierwszeństwa prawa unijnego nad prawem krajowym państw członkowskich została po raz pierwszy sformułowana przez Trybunał Sprawiedliwości Wspólnot Europejskich w sprawie Costa v. ENEL (1964). Trybunał Sprawiedliwości Wspólnot Europejskich, rozpatrując sprawę, zauważył, że „w przeciwieństwie do innych traktatów międzynarodowych, Traktat o UE ustanowił własną procedurę prawną, która po wejściu w życie traktatu stała się integralną częścią systemów prawnych państw członkowskich i którą ich sądy są zobowiązane stosować”[4].

[3] Deklaracja nr 17 (Deklaracja w sprawie prymatu, Deklaracja o wyższej mocy prawnej), która jest załączona do Traktatu Lizbońskiego, stwierdza, że „zgodnie z ustalonym prawem precedensowym Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej traktaty i akty ustawodawcze przyjęte przez Unię na podstawie traktatów mają najwyższą moc prawną w porównaniu z aktami ustawodawczymi państw członkowskich na warunkach ustanowionych przez prawo precedensowe”.

[4] Case „Costa v. Enel” № 6/64 dated 15.06.1964. Http://eur-lex.europa.eu/legal-content/en/txt/?uri=celex%3a61964cj0006.

Tym samym państwa członkowskie przekazały część swoich uprawnień na rzecz Wspólnoty, której prawa muszą przestrzegać, i zobowiązały się do wydawania aktów odpowiadających prawu utworzonemu w ramach EWG – głosi Decyzja.

Normy obecnej Konstytucji Ukrainy nie przewidują odpowiedniej możliwości ograniczenia suwerenności Ukrainy, dlatego w przyszłości wprowadzenie zmian do Konstytucji Ukrainy jest nieuniknione.

Ogólnie rzecz biorąc, po przeanalizowaniu doświadczeń przystąpienia ostatnich państw członkowskich UE (od 2004 r.), które są w większości krajami postsocjalistycznymi, można wyróżnić następujące elementy procesu: wprowadzenie zmian do konstytucji, podjęcie decyzji o przystąpieniu do UE w referendum ogólnokrajowym (takie referenda odbyły się w 2003 r. w Estonii, Łotwie, Litwie, Czechach, Polsce, Słowacji, Słowenii i na Węgrzech, w 2012 r. – w Chorwacji), zawarcie umowy międzynarodowej o przystąpieniu do UE i jej ratyfikacja.

Patrząc całościowo, zgodnie z procedurą konstytucyjnej regulacji przystąpienia państwa do UE, kraje można podzielić na dwie grupy.

Pierwsza grupa krajów przystępuje do UE na podstawie ogólnych przepisów konstytucji, które przewidują przeniesienie części ich suwerennych praw na organizację międzynarodową lub organ międzynarodowy. Druga grupa krajów zawiera w tekście konstytucji artykuły lub całe rozdziały poświęcone warunkom członkostwa w UE.

Przykładem pierwszej grupy krajów może być Rzeczpospolita Polska, gdzie przystąpienie do UE zostało przeprowadzone na podstawie art. 90 Konstytucji, zgodnie z którym:

„1. Rzeczpospolita Polska może na podstawie umowy międzynarodowej przekazać organizacji międzynarodowej lub organowi międzynarodowemu kompetencje organów władzy państwowej w niektórych sprawach.

2. Ustawa wyrażająca zgodę na ratyfikację umowy międzynarodowej, o której mowa w ust. 1, jest uchwalana przez Sejm większością 2/3 głosów w obecności co najmniej połowy ustawowej liczby posłów oraz przez Senat większością 2/3 głosów w obecności co najmniej połowy ustawowej liczby senatorów.

3. Wyrażenie zgody na ratyfikację takiej umowy może być uchwalone w referendum ogólnokrajowym zgodnie z przepisem art. 125.

4. Uchwałę w sprawie wyboru trybu wyrażenia zgody na ratyfikację podejmuje Sejm bezwzględną większością głosów w obecności co najmniej połowy ustawowej liczby posłów"[5].

Tak więc, w przeciwieństwie do Konstytucji Ukrainy, Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej w momencie jej przystąpienia miała dość szczegółowy artykuł dostosowany do procesu integracji europejskiej. Wynika to z faktu, że podczas opracowywania Konstytucji, która została przyjęta w 1997 r., Polska, po złożeniu wniosku o przystąpienie do UE w 1994 r., konsekwentnie wdrażała reformy integracji europejskiej w swoim systemie prawnym. Dlatego tekst Konstytucji został przygotowany z uwzględnieniem tych czynników.

Kolejną cechą zawierania umów międzynarodowych, które przewidują przeniesienie części ich suwerennych praw na organizacje/organy międzynarodowe – jest, jak wynika z niniejszego artykułu Konstytucji RP – skomplikowana procedura ich ratyfikacji kwalifikowaną większością głosów: 2/3 Sejmu i 2/3 Senatu. Podobną procedurę przewiduje art. 3a Konstytucji Słowenii, art. 68 Konstytucji Łotwy, art. 133 i 135 Konstytucji Chorwacji, ust. 4 art. 39 Konstytucji Republiki Czeskiej, które wymagają trzech piątych całkowitej liczby posłów i senatorów.

[5] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej* (z przedmową Volodymyra Shapowala), V. M. Shapowal – K.: Moskalenko O. M., 2018. – 82 s. Http://pol-translit.com/upload/konstitutsiya-polshchi-na-01_2018-v_-shapoval.pdf.

W krajach, w których artykuły poświęcone umowom międzynarodowym bezpośrednio związanym z przystąpieniem do Unii Europejskiej są zawarte w tekstach konstytucji, do ich ratyfikacji wymagana jest również kwalifikowana większość głosów, przy czym większość może się różnić: stanowi trzy piąte całkowitej liczby posłów na Słowacji (art. 7, art. 84 ust. 4 Konstytucji), Litwie (art. 72 Konstytucji) lub dwie trzecie głosów całkowitej liczby posłów w Bułgarii (art. 85 Konstytucji), Rumunii (art. 148 Konstytucji), na Węgrzech (ust. 2 art. 2a Konstytucji).

Według ust. 3 art. 90 Konstytucji RP ratyfikacja umowy międzynarodowej dotyczącej przekazania uprawnień organizacji/organowi międzynarodowemu może nastąpić również w drodze ogólnopolskiego referendum. Podczas przystąpienia Polski do UE wybrano właśnie taką metodę ratyfikacji. 7 i 8 czerwca 2003 r. odbyło się ogólnokrajowe referendum w sprawie wyrażenia zgody na ratyfikację Traktatu dotyczącego przystąpienia Rzeczypospolitej Polskiej do Unii Europejskiej. 77,45% obywateli głosowało za członkostwem w UE, a 22,55% – przeciw. Frekwencja wyniosła 58,85%. Wcześniej, 16 kwietnia 2003 r., podpisano sam traktat (Traktat ateński), a przystąpienie Polski do UE nastąpiło 1 maja 2004 r., wraz z pozostałymi dziewięcioma krajami. Jednocześnie w krajach, w których konstytucja nie przewiduje obowiązku przeprowadzenia referendum, ugruntowaną praktyką jest poddawanie kwestii przystąpienia kraju do UE pod głosowanie ogólnokrajowe.

Jednak już po przystąpieniu Polski do UE grupy parlamentarzystów sprzeciwiające się takiemu członkostwu zwróciły się do Trybunału Konstytucyjnego z żądaniem sprawdzenia Traktatu o Przystąpieniu Polski do Unii Europejskiej pod kątem zgodności z Konstytucją Rzeczypospolitej Polskiej. Ich zdaniem Traktat prowadzi do naruszenia zasady suwerenności państwa i zasady nadrzędności Konstytucji.

Sędziowie Trybunału Konstytucyjnego orzekli, że Traktat o przystąpieniu Polski do UE nie jest sprzeczny z Konstytucją. Jednocześnie zauważyli, że przystąpieniu Polski do UE towarzyszy pojawie-

nie się dwóch autonomicznych systemów prawnych – prawa krajowego i unijnego porządku prawnego, które współdziałają ze sobą. Taka interakcja może powodować sprzeczności między nimi. Zasada pierwszeństwa ustawodawstwa UE nad krajowym w żaden sposób nie oznacza jego nadrzędności nad przepisami Konstytucji[6]. Tym samym Trybunał Konstytucyjny podkreślił nadrzędność Konstytucji RP i konsekwentnie zajmował to stanowisko w szeregu kolejnych swoich decyzji.

W krajach, w których Trybunał Konstytucyjny pełni funkcję wstępnej kontroli konstytucyjnej traktatów międzynarodowych, proces ratyfikacji i wejścia w życie traktatów akcesyjnych do UE może być skomplikowany ze względu na rozpatrywanie tej kwestii przez Trybunał Konstytucyjny.

Tak więc w Republice Czeskiej reforma konstytucyjna z 2001 r. ustanowiła mechanizm uprzedniej kontroli traktatów międzynarodowych, za pomocą którego niektóre uprawnienia organów władzy Republiki Czeskiej mogą zostać przekazane na organizację lub instytucję międzynarodową pod warunkiem ich zgodności z systemem konstytucyjnym. Takie traktaty są sprawdzane na wniosek posłów w określonym czasie: od momentu, gdy parlament wyraża zgodę na ratyfikację traktatu, do momentu ratyfikacji traktatu przez prezydenta republiki. Ponieważ odbyło się referendum w sprawie przystąpienia Republiki Czeskiej do UE, podobnie jak w większości innych krajów, jego wynik, zgodnie z obowiązującymi przepisami, zastąpił taki element procesu zawierania traktatu międzynarodowego, jak zgoda parlamentu na ratyfikację traktatu. Dlatego rozpatrzenie tej kwestii w Trybunale Konstytucyjnym Republiki Czeskiej zostało pominięte. Zamiast tego w 2003 r. Trybunał Konstytucyjny rozpatrzył kwestię zgodności procedury przeprowadzenia referendum w sprawie przystąpienia Republiki Czeskiej

[6] Wyrok Trybunału Konstytucyjnego № k18/04 z 11.05.2005 r. Https://isap.sejm.gov.pl/isap.nsf/DocDetails.xsp?id=WDU20050860744. Http://trybunal.gov.pl/rozprawy/komunikaty-prasowe/komunikaty-po/art/4022-traktat-o-przystapieniu-do-unii-europejskie.

do UE z prawem konstytucyjnym (*O referendum w sprawie przystąpienia Republiki Czeskiej do UE*, na podstawie art. 87 Konstytucji). Ponadto w 2008 r. Trybunał Konstytucyjny Republiki Czeskiej dokonał przeglądu Traktatu Lizbońskiego pod kątem zgodności z porządkiem konstytucyjnym.

Możemy przytoczyć przykłady wielu innych krajów, które odzwierciedlają specyfikę ratyfikacji traktatów międzynarodowych związanych z przystąpieniem do UE oraz postanowienia konstytucji, które pozwalają na przeniesienie części ich suwerennych praw na organizacje międzynarodowe lub Unią Europejską (w szczególności Słowacja, Słowenia, Chorwacja itp.). Jednocześnie należy jeszcze raz zauważyć, że obecnie w Konstytucji Ukrainy nie ma takich artykułów. Dlatego konieczne jest opracowanie niezbędnych projektów ustaw już teraz.

Wdrażanie reform konstytucyjnych jeszcze przed przystąpieniem państw do UE nie wyeliminowało i nie mogło wyeliminować wszystkich konfliktów, które powstały między prawem UE a normami konstytucji państw członkowskich.

Wprowadzenie Europejskiego nakazu aresztowania (ENA), opartego na Decyzji ramowej 2002/584/WSiSW Rady UE „W sprawie europejskiego nakazu aresztowania i procedury wydawania osób między Państwami Członkowskimi" z 13 czerwca 2002 r., spowodowało wiele problemów. Europejski nakaz aresztowania jest uproszczoną transgraniczną procedurą sądową dotyczącą przekazywania przestępców w celu ścigania lub wykonania kary pozbawienia wolności lub zatrzymania. Wszedł on w życie 1 stycznia 2004 r. i zastąpił długotrwałe procedury ekstradycyjne, które istniały wcześniej między państwami członkowskimi. Jednak większość krajów napotykała trudności w jego realizacji ze względu na niezgodność z przepisami konstytucji.

Decyzje ramowe ze swej natury nie mają bezpośredniego skutku i wymagają od państwa podjęcia niezbędnych środków do ich wdrożenia, których wybór należy do państwa.

W Polsce wdrożenie Decyzji ramowej, która wprowadziła Europejski nakaz aresztowania, nastąpiło poprzez zmianę kodeksu postępowania karnego. Został on uzupełniony o dwa nowe rozdziały: 65(a) regulujące wydanie europejskiego nakazu aresztowania przez polski sąd oraz 65(b) regulujące wydanie takiego nakazu przez inne państwa członkowskie w odniesieniu do obywateli polskich.

W 2005 roku na wniosek Prokuratury Okręgowej do Sądu Okręgowego w Gdańsku została wniesiona sprawa o wydanie europejskiego nakazu aresztowania obywatelki Polski Marii D. do postępowania karnego w Królestwie Niderlandów. Jednakże, stosując nowe przepisy Kodeksu postępowania karnego, sąd stanął przed kwestią niezgodności jego przepisów z częścią 1 art. 55 Konstytucji RP, która wówczas zakazywała ekstradycji własnych obywateli i miała następujące brzmienie: „Ekstradycja obywatela polskiego jest zakazana". Sąd Okręgowy w Gdańsku odwołał się do Trybunału Konstytucyjnego RP. W Decyzji R1/05 z 27 kwietnia 2005 r. Trybunał Konstytucyjny ocenił konstytucyjność zmian wprowadzonych do Kodeksu postępowania karnego. W szczególności zauważył, że przepisy art. 9 Konstytucji RP nakładają na Polskę obowiązek przestrzegania prawa międzynarodowego, Polska musi wdrażać ustawodawstwo UE, w tym część Europejskiego nakazu aresztowania, jednakże przyjęte ustawodawstwo krajowe dla celów stosowania prawa wtórnego UE samo w sobie nie gwarantuje jego zgodności z przepisami Konstytucji, dlatego też Trybunał uważa się za właściwy do oceny jego konstytucyjności[7].

Trybunał Konstytucyjny RP stwierdził, że zastosowanie Europejskiego nakazu aresztowania może prowadzić do ograniczenia praw obywateli polskich gwarantowanych przez art. 55 Konstytucji. Interpretacja tego artykułu daje podstawę do twierdzenia, że zakaz ekstradycji obywatela polskiego jest bezwzględny. Ponadto, stosując interpretację historyczną, Trybunał Konstytucyjny zbadał

[7] Wyrok Trybunału Konstytucyjnego RP P1/05 z 27.04.2005 r. Https://isap.sejm.gov.pl/isap.nsf/download.xsp/WDU20050770680/T/D20050680TK.pdf.

różne wersje wspomnianego artykułu przy przyjmowaniu Konstytucji i stwierdził, że propozycja utrzymania przepisu „chyba że przewiduje to traktat międzynarodowy" została odrzucona[8]. Trybunał uważa jednak, że wdrożenie europejskiego nakazu aresztowania jest „najwyższym priorytetem dla polskiego ustawodawcy" – stwierdzono w akapicie 17 wyroku, a brak odpowiednich przepisów można uznać za naruszenie zobowiązań międzynarodowych.

Ostatecznie Trybunał Konstytucyjny RP, świadomy sprzeczności między dwiema wspólnymi zasadami konstytucyjnymi, wyrażonymi odpowiednio w art. 8 i 9 Konstytucji – nadrzędnością Konstytucji i obowiązkiem przestrzegania zobowiązań międzynarodowych, znalazł rozwiązanie kompromisowe – uznał zmiany w Kodeksie postępowania karnego mające na celu wykonanie europejskiego nakazu aresztowania za niekonstytucyjne. Jednocześnie, na podstawie części 3 art. 190 Konstytucji RP, Trybunał Konstytucyjny odroczył utratę ważności przepisów Kodeksu postępowania karnego o 18 miesięcy od dnia ogłoszenia wyroku (część II uzasadnienia wyroku). W tym okresie, a mianowicie od 8 września 2006 r., Sejm Rzeczypospolitej Polskiej dokonał niezbędnych zmian w art. 55 Konstytucji RP, i obecnie część 1. ma następującą wersję: „Ekstradycja obywatela polskiego jest zakazana, z wyjątkiem przypadków określonych w ust. 2 i 3" (w ust. 2 art. 55 właśnie zostało dodane zastrzeżenie: jeżeli jest to przewidziane w umowie międzynarodowej ratyfikowanej przez Rzeczpospolitą Polską lub dokumencie wykonującym akt prawa stanowionego przez organizację międzynarodową, której członkiem jest Republika Polska).

Jak wspomniano powyżej, Polska nie jest jedynym krajem, który doświadczył trudności z wdrożeniem Europejskiego nakazu aresztowania w swoim systemie prawnym ze względu na niespójność konstytucji. Ustawy dotyczące wdrażania Decyzji ramowej Rady UE zostały uznane za niekonstytucyjne w 2005 r. także w Niemczech

[8] A. Nußberger, *Poland: The Constitutional Tribunal on the implementation of the European Arrest Warrant*, „International Journal of Constitutional Law", Volume 6, Issue 1 – 1 January 2008, pages 162–170. Https://academic.oup.com/icon/article-lookup/doi/10.1093/icon/mom042.

i na Cyprze. Sytuację rozwiązano, podobnie jak w Polsce, poprzez wprowadzenie odpowiednich poprawek do konstytucji.

Co ciekawe, przy rozstrzyganiu takiej sprawy Sąd Konstytucyjny Republiki Czeskiej wykorzystał narzędzia interpretacji i tzw. zasadę predyspozycji do integracji europejskiej. Europejski nakaz aresztowania, podobnie jak w Polsce, został wdrożony poprzez wprowadzenie zmian do kodeksu postępowania karnego. Grupa posłów zwróciła się do Sądu Konstytucyjnego Republiki Czeskiej z prośbą o unieważnienie odpowiednich przepisów w kodeksie postępowania karnego, ponieważ nie są one zgodne z ust. 4 art. 14 Karty podstawowych praw i wolności Republiki Czeskiej z 9.01.1991 r. (obywatel nie może być zmuszony do opuszczenia ojczyzny), co jest integralną częścią Konstytucji Republiki Czeskiej. Sąd Konstytucyjny Republiki Czeskiej zajął stanowisko rozgraniczenia pojęć i procedur, które przewiduje klasyczną ekstradycję i Europejski nakaz aresztowania.

W ust. 61 wyroku z 3.05.2006 r. Sąd Konstytucyjny Republiki Czeskiej powołuje się na: „zasadę konstytucyjną, zgodnie z którą krajowe normy prawne, w tym Konstytucja, muszą być interpretowane zgodnie z zasadami integracji europejskiej i współpracy między instytucjami Wspólnoty a władzami państwa członkowskiego. W związku z tym, jeżeli istnieje kilka wykładni Konstytucji, która zawiera Kartę podstawowych praw i wolności, a tylko kilka z nich prowadzi do wypełnienia zobowiązań podjętych przez Republikę Czeską w związku z jej członkostwem w UE, należy wybrać interpretację wspierającą realizację tego obowiązku, a nie interpretację uniemożliwiającą jego wdrożenie. Ustalenia te odnoszą się również do interpretacji art. 14 ust. 4 Karty”[9].

W przyszłości problemy te mogą dotyczyć również Ukrainy, ponieważ część 2 artykułu 25 Konstytucji Ukrainy zawiera przepisy dotyczące zakazu ekstradycji obywateli ukraińskich: „Obywatel Ukrainy nie może zostać wydalony poza granice Ukrainy albo wydany innemu państwu”. Należy zauważyć, że Sąd Konstytucyjny

[9] Wyrok Sądu Konstytucyjnego Republiki Czeskiej № Pl. ÚS 66/04 z 3.05.2006 r. Https://nalus.usoud.cz/Search/GetText.aspx?sz=Pl-66-04.

Ukrainy w sprawie Statutu Rzymskiego dokonał już wykładni tego artykułu. Zajął on stanowisko rozróżnienia między pojęciami „wydanie" (lub ekstradycja) – dostarczenie osoby do innego równie suwerennego państwa i „przeniesienie", co oznacza przekazanie osoby przez państwo do Trybunału (Międzynarodowy Trybunał Karny), – ust. 2.3.2. Wniosku[10]. Jednak treść Europejskiego nakazu aresztowania różni się od kategorii „wydania" i „przekazania" rozważanych przez Sąd Konstytucyjny Ukrainy, więc jego wprowadzenie w przyszłości będzie wymagało interpretacji art. 25 Konstytucji Ukrainy i ewentualnie wprowadzenia niezbędnych zmian do niego.

Po zbadaniu zmian w konstytucjach związanych z nabyciem członkostwa w UE można nakreślić inne obszary reformy konstytucyjnej. Wiele konstytucji państw członkowskich UE zawiera dodatkowe przepisy dotyczące wdrażania praw wyborczych obywateli. Niektóre z nich regulują udział obywateli w wyborach do Parlamentu Europejskiego. Na szczeblu UE prawo to gwarantuje art. 22 Traktatu o funkcjonowaniu UE oraz art. 39 Karty praw podstawowych UE. Jednocześnie procedura wyboru posłów do Parlamentu Europejskiego z kraju jest regulowana przez ustawodawstwo krajowe państwa członkowskiego UE niezależnie. Inne zasady odnoszą się do wyborów lokalnych i przyznają każdemu obywatelowi Unii zamieszkującemu w państwie członkowskim, którego nie jest obywatelem, prawo do głosowania i bycia wybranym w wyborach lokalnych w państwie członkowskim miejsca zamieszkania na takich samych warunkach jak obywatele tego państwa (art. 22 Traktatu o funkcjonowaniu UE oraz art. 40 Karty praw podstawowych UE)[11]. W związku z pojawieniem się nowych stosunków wyborczych wprowadzono zmiany do: art. 42 Konstytucji Bułgarii, art. 101 Konstytucji Łotwy, art. 38 Konstytucji Rumunii, art. 30 Konstytucji Słowacji, art. 144 Konstytucji Chorwacji itp.

[10] Wniosek Sądu Konstytucyjnego Ukrainy z 11.07.2001 r., N 3-в/2001. Https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v003v710-01#Text.

[11] Wersja skonsolidowana Traktatu o funkcjonowaniu UE; Karta praw podstawowych UE. Https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994_b06#Text.

Powstanie i funkcjonowanie instytucji UE doprowadziło do różnych form współpracy i koordynacji działań organów UE z władzami krajowymi. Dlatego w konstytucjach niektórych państw pojawiły się uprawnienia najwyższych organów władzy związane z różnymi formami takiej współpracy. Na przykład rząd Bułgarii jest zobowiązany do wcześniejszego poinformowania Parlamentu o swoim udziale w opracowywaniu i przyjmowaniu projektów aktów Unii Europejskiej oraz wyrażenia swojego stanowiska w tym zakresie (art. 105 Konstytucji). Również w konstytucji państw członkowskich UE dodano także prawo obywateli do składania skarg do Europejskiego Rzecznika Praw Obywatelskich na naruszenia ich praw przez instytucje UE.

Kraje, które przystąpiły do strefy euro, musiały również wprowadzić zmiany konstytucyjne związane z zastąpieniem waluty krajowej na euro. W szczególności w Ukrainie art. 99 Konstytucji definiuje hrywnę jako jednostkę pieniężną Ukrainy.

Przedstawione przykłady nie są pełną listą możliwych reform konstytucyjnych, które czekają Ukrainę po przystąpieniu do Unii Europejskiej. Ponieważ procesy te wymagają dokładnego podejścia i długiego czasu, warto jednak zacząć nad nimi pracować już teraz.

OLEG MARTSELYAK
doktor nauk prawnych, profesor,
Narodowy Uniwersytet im. Tarasa Szewczenki w Kijowie
ORCID: 0000-0001-6686-0255

Reforma konstytucyjna jako ważny czynnik konstytucjonalizacji europejskiego i euroatlantyckiego kursu Ukrainy

Constitutional reform as a significant aspect of the constitutionalization of Ukrainian European and euro-atlantic course

Streszczenie. Rozpoczęta przez Rosję wojna przeciwko Ukrainie zintensyfikowała proces ponownej oceny przez nasz naród światopoglądowych podejść w dziedzinie budowania państwa i stanowienia prawa, odejście od tradycyjnych sowieckich stereotypów dotyczących wizji własnej przyszłości i wypracowanie zdecydowanego stanowiska w sprawie potrzeby europejskiego i euroatlantyckiego kursu Ukrainy. Wymaga to odpowiedniej modernizacji krajowej Ustawy zasadniczej. Artykuł poświęcony jest analizie kwestii przeprowadzenia reformy konstytucyjnej w naszym kraju, która powinna mieć na celu osiągnięcie europejskiego poziomu rozwoju społeczno-gospodarczego, doskonalenie istniejącego systemu rządów, mechanizmu władzy publicznej, struktury terytorialnej, statusu prawnego osoby i obywatela. Ponadto rozważa powody i podstawy reformy konstytucyjnej, uzasadnia główne kierunki zmian konstytucyjnych. Stwierdzono, że reforma konstytucyjna w Ukrainie jako czynnik konstytucjonalizacji euro-

pejskiego i euroatlantyckiego kursu Ukrainy powinna być kompleksowa, systematyczna, kompletna i odbywać się wyraźnie w ramach postanowień rozdziału XIII Konstytucji Ukrainy. Powinna także skutkować opracowaniem propozycji zmian do Konstytucji Ukrainy opartych na: uogólnieniu praktyki wdrażania Ustawy zasadniczej Ukrainy, z uwzględnieniem osiągnięć i kierunków rozwoju nowoczesnego konstytucjonalizmu wypracowanego przez europejską wspólnotę wartości demokratycznych; utrwaleniu przepisów odpowiadających rzeczywistemu stanowi rozwoju państwa i społeczeństwa ukraińskiego, przy jednoczesnym zapewnieniu modernizacji narodowego mechanizmu władzy publicznej i ustroju terytorialnego; określeniu demokratycznych zasad relacji państwo–człowiek, społeczeństwo a państwo, człowiek i społeczeństwo, które będą miały na celu ukształtowanie Ukrainy jako demokratycznego państwa prawnego.

Słowa kluczowe: Konstytucja Ukrainy, reforma konstytucyjna, Ustawa zasadnicza Ukrainy, konstytucjonalizacja, Unia Europejska, NATO, integracja europejska i euroatlantycka.

Keywords: Constitution of Ukraine, constitutional reform, Fundamental Law of Ukraine, constitutionalization, European Union, NATO, European and Euro-Atlantic integration.

Konstytucja Ukrainy jako akt afirmacji ukraińskiej państwowości

Przyjęcie Konstytucji Ukrainy 28 czerwca 1996 roku było znaczącym wydarzeniem w życiu młodego państwa ukraińskiego i narodu ukraińskiego. Ustawa zasadnicza stanowiła ważny etap budowania państwa narodowego, który ustawodawczo określił transformacyjne przejście Ukrainy od totalitaryzmu do demokracji. Konstytucja Ukrainy uwzględniła najlepsze doświadczenia rozwiniętych krajów demokratycznych w dziedzinie konstytucjonalizmu, humanistyczne wartości społeczności światowej, jasno określiła równowagę między interesami i potrzebami państwa, społeczeństwa i jednostki. W ten sposób, jako akt prawny o naj-

wyższej sile prawnej, Konstytucja stała się podstawą prawną ukształtowania Ukrainy jako państwa demokratycznego, prawnego, społecznego, a także stała się dokumentem polityczno-prawnym o charakterze programowym, który skierował ukraińskie społeczeństwo, władze państwowe na drogę odpowiednich reform demokratycznych w sferze tworzenia państwa narodowego.

Ważnym czynnikiem był fakt, że nowa Ustawa zasadnicza zinstytucjonalizowała nową strukturę władzy opartą na jej rozdzieleniu, jasno nakreśliła mechanizm władzy państwowej oraz uprawnień władz państwowych i organów samorządu terytorialnego, ustanowiła demokratyczne zasady statusu prawnego człowieka i obywatela, określiła wytyczne moralne, polityczne, ekonomiczne i prawne w dziedzinie regulacji praw, wolności i obowiązków człowieka i obywatela w Ukrainie. Konstytucja działała jako fundamentalna podstawa dalszego rozwoju ustawodawstwa krajowego, stała się rdzeniem systemu prawnego Ukrainy, a tym samym przyczyniła się i przyczynia się do rozwiązania szeregu aktualnych problemów politycznych i prawnych życia państwa i społeczeństwa.

Konieczność reformy Konstytucji Ukrainy

Jednocześnie dzisiaj, kiedy społeczeństwo ukraińskie w wyniku wojny z rosyjskim agresorem odchodzi od tradycyjnych radzieckich stereotypów wizji swojej przyszłości, ponownie ocenia swoje światopoglądowe podejście w sferze budowania państwa i stanowienia prawa, stanowczo stoi na stanowisku konieczności przyjęcia kursu europejskiego i euroatlantyckiego, należy zauważyć, że krajowa Ustawa zasadnicza wymaga modernizacji.

Stawia to na porządku dziennym kwestię reformy konstytucyjnej w naszym kraju, która powinna mieć na celu osiągnięcie europejskiego poziomu rozwoju społeczno-gospodarczego kraju, doskonalenie istniejącego systemu rządów, mechanizmu władzy publicznej, struktury terytorialnej i statusu prawnego człowieka i obywatela. Opierając się na oświadczeniu słynnego profesora Giovanniego Sartoriego, który powiedział, że „konstytucje są

w pewnym stopniu silnikami, czyli mechanizmami, które muszą „działać" i które muszą zapewnić określony wynik"[1], krajowa reforma konstytucyjna powinna stać się podstawą prawną zmiany i modernizacji formy i treści istniejących stosunków społecznych, co z kolei zapewni intensyfikację reform politycznych, gospodarczych i społecznych, które są niezwykle potrzebne w warunkach europejskiego kursu integracji Ukrainy.

Jednak, jak słusznie wskazuje Y. S. Shemshuchenko: „Uzasadnienie potrzeby zmiany obecnej Konstytucji Ukrainy ma kluczowe znaczenie dla określenia treści przyszłych poprawek konstytucyjnych. Jednocześnie nie mówimy o abstrakcyjnej „ogólnej potrzebie" zmiany czegoś w naszej konstytucji, ale o konkretnej potrzebie naprawdę niezbędnych zmian w niej. Aby określić tę konkretną potrzebę, musimy uogólnić praktykę wdrażania Konstytucji Ukrainy, biorąc pod uwagę trendy współczesnego konstytucjonalizmu. Na podstawie tego uogólnienia, opierając się na nim, będziemy w stanie naukowo uzasadnić i sformułować konkretną potrzebę zmian konstytucyjnych, a na tej podstawie określić charakter ich treści"[2].

Naszym zdaniem potrzeba reformy konstytucyjnej powinna być ukierunkowana przede wszystkim na konstytucjonalizację europejskiego i euroatlantyckiego kursu Ukrainy, co jest jednym z kluczowych strategicznych celów Ukrainy, zdeterminowanych przez jej chęć przystąpienia do Unii Europejskiej i NATO, zbliżenia się do europejskich standardów systemów politycznych, gospodarczych i prawnych.

Należy zaznaczyć, że przystąpienie Ukrainy do UE zawsze było ważnym zadaniem dla naszego kraju. Proces ten rozpoczął się w 1998 roku, kiedy to podczas drugiego szczytu w październiku 1998 r. w Wiedniu stosunki Ukraina-UE zostały zdefiniowane jako „strategiczne i unikatowe partnerstwo", a Ukraina po raz pierwszy

[1] G. Sartori, *Порівняльна конституційна інженерія: дослідження структур, мотивів і результатів*, пер. з 2-го англ. вид., G. Sartori, Kijów 2001, s. 29–30.

[2] Y. Shemshuchenko, *Проблеми наукового забезпечення сучасного конституційного процесу в Україні*, „Prawo Ukrainy" 2012, № 8, s. 28–29.

zadeklarowała pragnienie członkostwa stowarzyszonego w UE. Ponadto po rewolucji godności, w 2014 r. podpisano Układ o stowarzyszeniu między Ukrainą, z jednej strony, a Unią Europejską, Europejską Wspólnotą Energii Atomowej i ich państwami członkowskimi, z drugiej strony (podpisany 21 marca i 27 czerwca 2014 r.), który wszedł w życie 1 września 2017 r.[3] Zgodnie z tym dokumentem Ukraina podjęła różnorodne zobowiązania, których realizacja powinna zapewnić jej wejście do Unii Europejskiej. Wśród ważnych gwarancji tej umowy był obowiązek „zapewnienia stopniowego dostosowywania ustawodawstwa Ukrainy do *acquis* UE zgodnie z kierunkami określonymi w tej umowie oraz zapewnienia jej skutecznego wdrażania".

W ten sposób procesy integracji europejskiej mające na celu zbliżenie Ukrainy do Unii Europejskiej i NATO obejmują szeroki zakres zagadnień, w tym integrację gospodarczą, współpracę polityczną, a także harmonizację norm i standardów prawnych. Dlatego przystąpienie Ukrainy do UE i NATO pociągnie za sobą konieczność dostosowania przepisów konstytucyjnych do przyjętych zobowiązań międzynarodowych, pewne zawężenie suwerenności naszego państwa i szersze uznanie tych wartości konstytucyjnych, które są promowane w krajach UE i NATO: walki z korupcją, gwarancji zasady praworządności, zasady podziału władzy, kontroli demokratycznej itp. Jak zauważa O. B. Zagurski: „UE opiera się na poszanowaniu praw człowieka, a także na poszanowaniu godności człowieka, wolności, demokracji, równości i praworządności. Zgodnie z kryteriami kopenhaskimi jednym z warunków przystąpienia do UE jest obecność w krajach kandydujących stabilnych instytucji gwarantujących poszanowanie praw człowieka i praworządności[4].

[3] A 23 czerwca 2022 r. Ukraina otrzymała status kandydata do członkostwa w UE.

[4] O. B. Zagurski, *Реалізація правозахисної політики в сфері державного управління*, О. Б. Загурський, *Основні напрями модернізації Конституції України в умовах вступу України до Європейського Союзу: монографія*, за загальною редакцією В. І. Розвадовського, Iwano-Frankowsk 2023, s. 20.

A. Tokarska i A. Shardakova słusznie podkreślają, że zmiany konstytucyjne dla integracji europejskiej są zjawiskiem typowym dla wielu krajów, które dążą do przystąpienia do struktur integracji europejskiej, w szczególności Unii Europejskiej. Doświadczenia innych krajów mogą służyć Ukrainie jako przydatne źródło wiedzy: „Polska wprowadziła zmiany konstytucyjne, aby zharmonizować swoje ustawodawstwo z przepisami UE w ramach przygotowań do przystąpienia do Unii w 2004 roku. Zmiany te obejmowały różne obszary, w tym prawa mniejszości, ekologię i ekonomię. Ukraina może uwzględnić doświadczenia Polski w zakresie reform konstytucyjnych niezbędnych do integracji z UE.

Łotwa wprowadziła zmiany konstytucyjne w odpowiedzi na żądania UE dotyczące praw człowieka, mniejszości i innych aspektów porządku prawnego. Tak było na przykład w przypadku przyjęcia ustawodawstwa antysemickiego i romofobicznego. Ukraina musi również podjąć kroki w celu zharmonizowania swojego ustawodawstwa z prawami człowieka i mniejszości.

Estonia wprowadziła do swojej konstytucji głosowanie elektroniczne i inne innowacje, aby odpowiedzieć na wymagania europejskich standardów w dziedzinie procesów wyborczych i bezpieczeństwa cyfrowego”[5].

A dzisiaj, określając dla siebie perspektywy strategicznego kursu państwa w celu uzyskania pełnego członkostwa Ukrainy w Unii Europejskiej i w Organizacji Traktatu Północnoatlantyckiego, powinniśmy przestudiować doświadczenia tych i innych krajów i porozmawiać o modernizacji obecnej wersji Konstytucji Ukrainy i o tym, jakie odzwierciedlenie powinien w niej znajdować nowy status Ukrainy.

[5] A. Tokarska, A. Shardakova, *Роль сучасного конституціоналізму в євроінтеграційних зусиллях України*, А. Токарська, А. Шардакова, *Сучасний конституціоналізм та євроінтеграційні процеси в Україні: Збірник мат. учасників П'ятої міжн. наук-практ.конф. (Uniwersytet Narodowy „Politechnika Lwowska", Lwów, 23 września 2022 r.)*, Lwów 2023, s. 102.

Kierunki doskonalenia Konstytucji Ukrainy

W tym miejscu możemy wyróżnić kilka aspektów, które powinny otrzymać konstytucyjne uregulowanie w naszej ustawie zasadniczej. Po pierwsze, z pewnością nie wystarczy określić naszego kursu w kierunku członkostwa w UE i NATO konstytucyjnie, tylko poprzez odpowiednie poprawki do Konstytucji Ukrainy z 7 lutego 2019 r., w akapicie 5 Preambuły, że Rada Najwyższa Ukrainy w imieniu narodu ukraińskiego – obywateli Ukrainy wszystkich narodowości, „dbając o wzmocnienie harmonii obywatelskiej na ziemi Ukrainy i potwierdzając utrzymanie europejskiej tożsamości narodu ukraińskiego i nieodwracalności europejskiego i euroatlantyckiego kursu Ukrainy", przyjęła niniejszą Konstytucję – ustawę zasadniczą Ukrainy i art. 85, 102, 116 Konstytucji Ukrainy, potwierdzając europejskie i euroatlantyckie uprawnienia integracji najwyższych władz Ukrainy: Rady Najwyższej Ukrainy (ust. 5 części pierwszej art. 85): „5) określenie zasad polityki wewnętrznej i zagranicznej, realizacji strategicznego kursu państwa w kierunku uzyskania pełnego członkostwa Ukrainy w Unii Europejskiej i w Organizacji Traktatu Północnoatlantyckiego", Prezydenta Ukrainy (art. 102): „Prezydent Ukrainy jest gwarantem realizacji strategicznego kursu państwa w kierunku uzyskania pełnego członkostwa Ukrainy w Unii Europejskiej i w Organizacji Traktatu Północnoatlantyckiego" oraz Gabinetu Ministrów Ukrainy (art. 116): „1 -**1**) zapewnia realizację strategicznego kursu państwa w kierunku uzyskania pełnego członkostwa Ukrainy w Unii Europejskiej i w Organizacji Traktatu Północnoatlantyckiego"[6].

Jako minimum można zauważyć, że członkostwo w UE i NATO wymaga zmian w rozdziale I Konstytucji Ukrainy – „Zasady ogólne", a mianowicie:

a) uzupełnienia tego rozdziału zasadami członkostwa Ukrainy w Unii Europejskiej i w Organizacji Traktatu Północnoatlantyckiego (np. można wziąć pod uwagę art. 90 Konstytu-

[6] *Konstytucja Ukrainy*, [zasób elektroniczny], tryb dostępu: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80#Text.

cji RP: „1. Rzeczpospolita Polska może na podstawie umowy międzynarodowej przekazać organizacji międzynarodowej lub organowi międzynarodowemu kompetencje organów władzy państwowej w niektórych sprawach")[7];

b) uzupełnienia art. 4 Konstytucji Ukrainy dotyczącego jedynego obywatelstwa Ukrainy przepisem dotyczącym obywatelstwa UE;
c) uzupełnienia art. 9 Konstytucji Ukrainy o ważności umów międzynarodowych, na które Rada Najwyższa Ukrainy wyraziła wiążącą zgodę, o postanowienia uwzględniające członkostwo Ukrainy w Unii Europejskiej i w Organizacji Traktatu Północnoatlantyckiego, a przykładem może być art. 91 Konstytucji Polski („3. Jeżeli wynika to z ratyfikowanej przez Rzeczpospolitą Polską umowy konstytuującej organizację międzynarodową, prawo przez nią stanowione jest stosowane bezpośrednio, mając pierwszeństwo w przypadku kolizji z ustawami"[8]);
d) członkostwo w NATO będzie wymagało wyjaśnienia art. 17 Konstytucji Ukrainy w sprawie ochrony suwerenności i integralności terytorialnej Ukrainy, wykorzystania Sił Zbrojnych Ukrainy i innych formacji wojskowych oraz lokalizacji zagranicznych baz wojskowych na terytorium Ukrainy, a tutaj ponownie możemy wziąć za przykład art. 117 Konstytucji RP: „Zasady użycia Sił Zbrojnych poza granicami Rzeczypospolitej Polskiej określa ratyfikowana umowa międzynarodowa lub ustawa. Zasady pobytu obcych wojsk na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej i zasady przemieszczania się ich przez to terytorium określają ratyfikowane umowy międzynarodowe lub ustawy"[9].

[7] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej*, [zasób elektroniczny], tryb dostępu: https://www.slideshare.net/CentrePravo/ss-95945920.

[8] Tamże.

[9] Tamże.

Członkostwo w UE i NATO będzie wymagało wprowadzenia zmian również do rozdziału II Konstytucji Ukrainy – „Prawa, wolności i obowiązki człowieka i obywatela". Uważamy za sprawiedliwą opinię specjalistów, którzy podkreślają, że ten rozdział Konstytucji zawiera szereg praw społeczno-gospodarczych, które są zapisane w formule identycznej z naturalnymi prawami człowieka „każdy ma prawo...". Takie podejście do praw społeczno-gospodarczych jest dziedzictwem sowieckim i nie jest zgodne z doktryną zachodniego konstytucjonalizmu. Uderzająca rozbieżność między korzyściami wynikającymi z praw socjalnych zapisanych w Konstytucji a tym, co obywatele mają w rzeczywistości, jest jednym z czynników niezrozumienia przez obywateli wartości Konstytucji, postrzegania jej w całości jako czegoś warunkowego, niezrównoważonego[10].

Mniej więcej to samo mówi O. I. Yushchyk, który zwraca uwagę na zapisanie w Konstytucji Ukrainy stosunkowo wysokiego poziomu „konstytucyjnych praw i wolności człowieka i obywatela nawet w porównaniu z tzw. rozwiniętymi demokracjami świata", a z drugiej strony niezdolnością do zapewnienia i zagwarantowania większości tych praw i wolności i konstytucyjnej organizacji władzy państwowej. Naukowiec ten zauważa również sprzeczność i niespójność interpretacji podstawowych zasad Konstytucji, przede wszystkim przepisów dotyczących suwerenności narodu, odpowiedzialności państwa wobec człowieka oraz brak odpowiedniego ich rozwoju w następujących przepisach ustawy zasadniczej[11], przede wszystkim w rozdziale o prawach, wolnościach i obowiązkach człowieka i obywatela.

Rozdział II Konstytucji Ukrainy dotyczący praw i wolności obywateli powinien określać ich krąg, biorąc pod uwagę wartości

---

[10] *Reforma konstytucyjna ponownie znalazła się na porządku dziennym w Ukrainie*, [zasób elektroniczny], tryb dostępu: https://www.pravo.org.ua/ua/news/5804-VeqZAmzh7SyGMVt_NK.

[11] O. I. Yushchyk, *Конституційні основи та загальна концепція правової реформи*, О. І. Ющик, *Проблеми теорії конституційного права України*, pod red. Y. S. Shemshuchenka K., Парламентське видавництво 2013, s. 461, 462.

w tej dziedzinie, które zostały uznane w państwach członkowskich UE, chociaż tutaj musimy podejść do rozwiązania tego problemu dość ostrożnie i rozważnie. W dzisiejszej Europie promuje się szereg nowości, które nie są jeszcze w pełni uznawane przez nasze społeczeństwo i na które nasze społeczeństwo nie jest jeszcze gotowe (na przykład małżeństwa osób tej samej płci). Biorąc pod uwagę ten czynnik i zmieniając Konstytucję Ukrainy, krajowi prawodawcy powinni brać pod uwagę nie tylko europejskie wartości konstytucyjne, ale także wartości i tradycje krajowe. Takie zmiany powinny odzwierciedlać potrzeby i interesy społeczeństwa ukraińskiego i być wynikiem dialogu między różnymi podmiotami procesu politycznego.

Przystąpienie Ukrainy do UE i NATO będzie wymagało rewizji ustawodawstwa wyborczego Ukrainy oraz odpowiednio rozdziału III Konstytucji Ukrainy – „Wybory. Referendum". Art. 70 Konstytucji Ukrainy głosi: „Prawo głosowania posiadają obywatele Ukrainy, którzy w dniu przeprowadzania wyborów i referendów ukończyli osiemnaście lat"[12]. Jednakże zgodnie z obowiązującą praktyką w wyborach lokalnych i wyborach do Parlamentu Europejskiego, do tego mogą być uprawnieni również cudzoziemcy – obywatele państw członkowskich UE.

Na poziomie ustawy zasadniczej Ukrainy konieczne jest również określenie rodzaju systemu wyborczego w wyborach posłów Rady Najwyższej Ukrainy i przedstawicielskich organów samorządu lokalnego w celu zagwarantowania tworzenia bardziej skutecznych i konstruktywnych struktur, zapewnienia stabilności procesów politycznych w Ukrainie oraz harmonizacji krajowego prawa wyborczego z prawem wyborczym państw członkowskich UE.

Integracja europejska pociąga za sobą głębokie zmiany w ukraińskim systemie rządów, systemie prawnym poprzez wprowadzenie europejskich standardów w tych dziedzinach. Wymaga to reformy ustawy zasadniczej Ukrainy w kierunku wyeliminowania

[12] *Konstytucja Ukrainy*, [zasób elektroniczny], tryb dostępu: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80#Text.

sprzecznych przepisów i radzieckich podstaw z treści Konstytucji Ukrainy. Ustawa zasadnicza Ukrainy została przyjęta w 1996 roku, kiedy w świadomości większości polityków, naukowców i opinii publicznej nadal pozostawały sowieckie wartości i podejścia do regulacji stosunków społecznych. W rezultacie Konstytucja Ukrainy, mimo że otrzymała szerokie poparcie społeczności międzynarodowej jako zgodna z międzynarodowymi standardami w dziedzinie konstytucjonalizmu, nadal stanowi konstytucję okresu przejściowego. Wielokrotnie zwracało to uwagę krajowych naukowców, którzy piszą, że z prawnego punktu widzenia, z jednej strony sugeruje to, że „problem" naszej Konstytucji polega przede wszystkim na trwałym lekceważeniu jej prawdziwego znaczenia i treści, na zniekształceniach dotyczących jej stosowania. Z drugiej strony daje jeszcze więcej podstaw do stwierdzenia istnienia problemu współzależności szeregu zasad konstytucyjnych, norm i instytucji, słabości połączenia różnych instytucji i podstawowych zasad konstytucyjnych. Potwierdza to istnienie problemu formy (wewnętrznej) konstytucji, a raczej „konfliktu" formy i treści ustawy zasadniczej Ukrainy. W tym kontekście możemy mówić o potrzebie harmonizacji konstytucji prawnej i faktycznej oraz o potrzebie reformy konstytucyjnej w Ukrainie[13].

V. M. Shapoval zwraca również uwagę, że w momencie przyjęcia Konstytucji w 1996 r. rozwój państwa „charakteryzował się zachowaniem znaczących elementów instytucjonalnych i zmysłowych (znaczących) z radzieckiej organizacji władzy, w połączeniu z zapożyczeniem części osiągnięć światowego konstytucjonalizmu". Takie elementy są obecne w treści Konstytucji, a „osiągnięcia światowego konstytucjonalizmu są często zagrożone przez zniekształcenia w interpretacji i egzekwowaniu prawa"[14].

[13] N. V. Agafonova, *Конституційна реформа в Україні: поняття, інституційний механізм та забезпечення ефективності*, дис. докт. юрид. наук: 12.00.02, Kijów 2017, s. 35–36.

[14] V. Shapoval, *Конституція України: аж двадцять років або лише двадцять років!?*, „Prawo Ukrainy" 2016, № 6, s. 9.

Należy stwierdzić, że ten stan rozwoju konstytucyjnego jest charakterystyczny dla większości państw byłego obozu socjalistycznego, co wynika z przejścia społeczeństwa, państwa i systemu prawnego od wartości socjalistyczno-komunistycznych do wartości socjaldemokratycznych, liberalnych i poszukiwania efektywnego modelu ich rozwoju. W ostatnich latach okres przejściowy w Ukrainie osiągnął „ostateczny ostatni" etap takiego poszukiwania, który wiąże się z determinacją integracyjną z Unią Europejską, a jego zakończenie wiąże się z nabyciem przez Ukrainę pełnego członkostwa w UE. Logiczne jest, że taki etap formowania państwa krajowego powinien znaleźć odzwierciedlenie w ustawie zasadniczej.

Proces harmonizacji ustawodawstwa Ukrainy z normami prawnymi Unii Europejskiej w kontekście rozwoju konstytucyjnego wymaga również modernizacji krajowego systemu politycznego i doskonalenia krajowego mechanizmu władzy. W literaturze prawnej i politycznej słusznie podkreśla się, że reforma konstytucyjna ze swej natury zawsze obejmuje usprawnienie istniejących stosunków władzy, ma na celu ich poprawę i wiąże się z reformą systemu politycznego społeczeństwa. Rzeczywiście, Konstytucja Ukrainy ustanawia podstawy stosunków między obywatelem a państwem, społeczeństwem i państwem, obywatelem i społeczeństwem wynikające z sprawowania władzy politycznej, a zmiana parametrów takich stosunków reformuje zarówno system polityczny, jak i pociąga za sobą zmiany w ustawie zasadniczej. W tym względzie V. Selivanov zauważa, że udoskonalenie Konstytucji Ukrainy, choć ma niezależne znaczenie w stosunku do systemu politycznego, powinno nadal przyczyniać się do dalszej demokratyzacji wszystkich sfer życia publicznego, w szczególności systemu politycznego Ukrainy, przejścia od formalnego uznania zasad demokratycznych na poziomie władzy państwowej, do ich rzeczywistego wdrożenia w życiu społecznym[15]. Tak więc reforma konstytucyjna na poziomie ustawy zasadniczej Ukrainy powinna określać postępujące zmiany w systemie politycznym społeczeń-

[15] V. M. Selivanov, *Демократичний вимір конституційної реформи в Україні: сучасне розуміння*, „Prawo Ukrainy" 2003, № 9, s. 17.

stwa, w stosunkach władzy, w życiu publicznym i państwowym w ogóle, przewidywać ewolucyjny rozwój ukraińskiego państwa i społeczeństwa, ich instytucji politycznych i niepolitycznych.

Potwierdzają to również eksperci zagraniczni. Tak więc zdaniem Komisji Weneckiej kompleksowa reforma konstytucyjna w Ukrainie powinna wzmocnić stabilność, niezależność i efektywność instytucji państwowych poprzez wyraźny podział uprawnień oraz skuteczne kontrole i równowagi. Powinna ona również wprowadzić dodatkowe mechanizmy i procedury kontroli parlamentarnej nad działaniami i intencjami władzy wykonawczej[16].

Jak zauważają eksperci Centrum Reform Politycznych i Prawnych, w rzeczywistości mechanizm władzy państwowej należy skonstruować na nowo, abstrahując od modeli organizacji władzy państwowej przewidzianych w konstytucjach Ukrainy w wydaniach z 1996 i 2004 roku. Oba charakteryzują się wadami teoretycznymi i oba modele nie zostały przetestowane w praktyce.

Wierzymy, że kiedyś pojawienie się pierwszych konstytucji i rzeczywiste funkcjonowanie ich podstawowych instytucji (prawa człowieka, parlamentaryzm, niezależne sądownictwo) najpierw dały impuls do przekształcenia wczesnych państw burżuazyjnych w państwa konstytucyjne, a następnie położyły solidne podstawy do ustanowienia konstytucjonalizmu jako doktryny i praktyki politycznej i prawnej[17], dlatego dzisiaj musimy opracować i przyjąć taką Ustawę zasadniczą, która nie tylko wchłonie zaawansowane idee współczesnego konstytucjonalizmu, ale także będzie zawierać nowe modele organizacji władzy, jakościowo nowe instytucje władzy, wartości konstytucyjne, nowe zasady współżycia naszych obywateli. Musimy porzucić szereg dogmatów konstytucyjnych (na przykład dotyczących liczby gałęzi władzy, zrozumienia prawnego charakteru poszczególnych instytucji władzy itp.),

[16] Wniosek *W sprawie sytuacji konstytucyjnej w Ukrainie*, Rada Europy; Wniosek, dokument międzynarodowy z 17.12.2010 r., [zasób elektroniczny], tryb dostępu: http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/994_a36.

[17] P. Stetsiuk, *Конституція України як цінність, гарантія національної державності українського народу: Доповідь*, Lwów 2004, s. 4.

zrestartować, biorąc pod uwagę współczesne realia rozwoju społecznego, postęp naukowy i technologiczny, podstawowe tradycje i podejścia konstytucyjne, które powinny wynikać z praktyki budowania państwa i stanowienia prawa w Unii Europejskiej i w Organizacji Traktatu Północnoatlantyckiego.

W związku z tym na porządku dziennym znajduje się dziś kwestia decentralizacji władzy, której konsekwencją powinno być optymalne zrównoważenie (na podstawie legislacyjnego rozdziału) kompetencji pomiędzy władzami państwowymi i organami samorządu terytorialnego, a także transformacja władzy publicznej w Ukrainie w celu demokratyzacji administracji publicznej, skuteczności samorządu terytorialnego, a co za tym idzie – wzmocnienia władzy publicznej i samorządowej, które we współczesnych warunkach są dla Ukrainy gwarancją zachowania jej integralności terytorialnej, stabilizacji sytuacji społeczno-politycznej, a jednocześnie konstytucyjną i prawną podstawą dalszego rozwoju jako demokratycznego państwa prawnego. Nie należy ignorować problemu instytucjonalizacji szeregu nowych organów władzy Ukrainy, takich jak Narodowe Biuro Antykorupcyjne, Narodowa Agencja ds. Zapobiegania Korupcji, wyspecjalizowani rzecznicy praw obywatelskich itp. – ich legitymizacji na poziomie Konstytucji Ukrainy.

Reforma krajowej ustawy zasadniczej w związku z przystąpieniem naszego kraju do UE i NATO powinna obejmować wdrożenie skutecznego modelu struktury terytorialnej Ukrainy. Obecny system struktury terytorialnej Ukrainy nie jest doskonały. Obejmuje około 30 tysięcy miejscowości (około 28 388 wsi, 886 osiedli, 460 miast) i kopiuje podział administracyjno-terytorialny USRR; odzwierciedla aspekty rozwoju politycznego i społeczno-gospodarczego kraju w tym czasie, które były spowodowane partyjnym, dowodzeniowym oraz administracyjnym systemem zarządzania i doprowadziły do nierównowagi rozwoju gospodarczego różnych regionów Ukrainy, dysproporcji jednostek administracyjno-terytorialnych, które dały początek enklawom, eksklawom, „miastom-matrioszkom"; nadmierną fragmentację jednostek administracyjno-terytorialnych

niższego poziomu administracyjno-terytorialnego podziału; ma konsekwencje w postaci braku odpowiedniej bazy organizacyjnej i finansowej jednostek administracyjno-terytorialnych, co prowadzi do uzależnienia od centrum i spowalnia proces decentralizacji władzy i rozwoju samorządu, rozgraniczenia sfer kompetencji i określenia jasnego podziału uprawnień władzy wykonawczej i samorządu terytorialnego, co z kolei komplikuje możliwość zarządzania terytoriami, stymulowania ich rozwoju gospodarczego i dostępności podstawowych usług administracyjnych i socjalnych dla ludności[18].

Reforma administracyjno-terytorialna powinna działać jako przestrzenna podstawa decentralizacji władzy, transformacji systemu struktury administracyjno-terytorialnej, ukonstytuowanie zjednoczonych wspólnot terytorialnych, rozszerzenie nie tylko rejonów, ale także regionalizacji Ukrainy, co powinno skutkować wertykalną decentralizacją władzy, racjonalną redystrybucją władzy między władzami centralnymi i regionalnymi oraz organami władzy rejonowej na korzyść tych ostatnich, poprawą struktury administracyjno-terytorialnej Ukrainy poprzez takie jednostki administracyjno-terytorialne, jak wspólnoty, rejony, regiony, które powinny powstać poprzez dostosowanie ich granic z mniej więcej taką samą liczbą mieszkańców w ramach tej samej grupy jednostek administracyjno-terytorialnych, co pozwoli na opracowanie typowej struktury jednostek terytorialnych w ramach grupy, ujednolicenie i skoordynowanie jej z Klasyfikacją Jednostek Terytorialnych do Celów Statystycznych (NUTS) zalecaną przez dyrektywy UE (przyczyni się to do opracowania jednolitych standardów świadczenia usług publicznych na terytorium Ukrainy i zapewni ujednoliconą politykę pomocy budżetowej).

Tak więc wdrożenie na poziomie Konstytucji Ukrainy skutecznego modelu struktury terytorialnej kraju powinno być przede wszystkim wektorem narodowego formowania państwa w postaci

[18] I. Y. Magnovskyi, *Конституційно-правове регулювання територіального устрою України: історія, сучасність, перспективи*, автореф. дис. (…) докт. юрид. наук: 12.00.02, Charków 2015, s. 6.

pionowej decentralizacji władzy, która uwzględnia dążenie społeczności lokalnych do samorządności i większej odpowiedzialności za podejmowanie decyzji w terenie oraz przewiduje racjonalną redystrybucję kompetencji między władzami centralnymi i lokalnymi (regionalnymi) na rzecz tych ostatnich w celu zapewnienia zrównoważonego rozwoju społeczno-gospodarczego i publiczno-politycznego, które uwzględniają ich interesy i osobliwości, a tym samym gwarantują wzmocnienie harmonii obywatelskiej i integralności terytorialnej państwa ukraińskiego.

Zgadzamy się z ekspertami Centrum Reform Politycznych i Prawnych, że oprócz treści przyszłych zmian konstytucyjnych równie ważną kwestią jest sposób przeprowadzenia reformy konstytucyjnej. W procesie konstytucyjnym Ukraina zgromadziła wystarczająco dużo błędów, aby wyciągnąć odpowiednie wnioski. Tym razem reforma konstytucyjna musi być przeprowadzona zawodowo, otwarcie, przejrzyście, przy maksymalnym zaangażowaniu społeczeństwa obywatelskiego i środowiska naukowego na wszystkich jej etapach. Od jakości reformy konstytucyjnej zależy to, czy Ukraina pójdzie drogą budowania sprawiedliwego rządu, czy też ponownie przejdzie kolejny cykl bezprawia. Jednocześnie ważne jest, aby uniemożliwić politykom wykorzystywanie reformy konstytucyjnej do redystrybucji władzy we własnym interesie, z ignorowaniem niezbędnych mechanizmów kontroli i równowagi oraz europejskich zasad konstytucjonalizmu. Niestety, w ten sposób większość polityków podchodziła do reformy konstytucyjnej w poprzednich okresach[19].

[19] Reforma konstytucyjna ponownie znalazła się na porządku dziennym w Ukrainie, [zasób elektroniczny] – Tryb dostępu: https://www.pravo.org.ua/ua/news/5804-VeqZAmzh7SyGMVt_NK.

Wnioski

Można podsumować, że reforma konstytucyjna w Ukrainie jako czynnik konstytucjonalizacji europejskiego i euroatlantyckiego kursu Ukrainy powinna być kompleksowa, systematyczna, kompletna, odbywać się wyraźnie w ramach przepisów rozdziału XIII Konstytucji Ukrainy i skutkować opracowaniem propozycji zmian w Konstytucji Ukrainy na podstawie uogólnienia praktyki stosowania ustawy zasadniczej Ukrainy, z uwzględnieniem osiągnięć i kierunków rozwoju nowoczesnego konstytucjonalizmu wypracowanego przez europejską wspólnotę demokratycznych wartości, utrwalenie przepisów odpowiadających rzeczywistemu stanowi rozwoju państwa i społeczeństwa ukraińskiego, przy jednoczesnym zapewnieniu modernizacji narodowego mechanizmu władzy publicznej, ustroju terytorialnego, określeniu demokratycznych zasad relacji państwo–człowiek, społeczeństwo i państwo, człowiek i społeczeństwo, które będą miały na celu uformowanie Ukrainy jako demokratycznego, prawnego państwa społecznego.

Nasze państwo i naród ukraiński potrzebują konstytucji, która:

- uwzględni najlepsze osiągnięcia krajowego dziedzictwa politycznego i prawnego oraz współczesne zachodnioeuropejskie doświadczenie konstytucyjne i prawne;
- zagwarantuje nieodwracalność demokratycznego rozwoju kraju;
- stanie się kluczowym elementem reform politycznych i prawnych w Ukrainie mających na celu wprowadzenie standardów UE i NATO do budowania państwa narodowego;
- będzie działać jako skuteczne narzędzie ochrony Ukrainy przed zewnętrzną agresją wojskową, ochrony przed zagrożeniami i wyzwaniami w kontekście globalizacji, międzynarodowego terroryzmu itp.

Dlatego funkcjonowanie przyszłego konstytucyjnego modelu organizacji stosunków publicznych powinno opierać się na inte-

gralnych podejściach do zrozumienia miejsca człowieka w społeczeństwie i interakcji człowieka ze społeczeństwem i państwem. Synergia tego podejścia powinna doprowadzić Ukrainę na jakościowo nowy poziom rozwoju społecznego, zapewnić każdemu Ukraińcowi życie godne współczesnego człowieka, a wszystkim Ukraińcom właściwe miejsce w przyszłym odnowionym świecie.

Nowa Konstytucja Ukrainy powinna stać się konstytucją przyszłości, konstytucją rozwoju, konstytucją gwarancji wyrażania siebie i ustanowienia człowieka jako wyjątkowego członka społeczeństwa, konstytucją przykładem nowych wartości konstytucyjnych i nowych podejść do zrozumienia istoty państwa, społeczeństwa obywatelskiego i człowieka, konstytucją silnej, rozwiniętej gospodarczo Ukrainy, równorzędnego partnera na arenie międzynarodowej.

KRZYSZTOF ECKHARDT
Katedra Prawa Konstytucyjnego i Stosunków Międzynarodowych
WSPiA Rzeszowskiej Szkoły Wyższej
ORCID: 0000-0003-3338-9836

O potrzebie konstytucyjnej regulacji procedury wystąpienia z UE

On the need for constitutional regulation of the procedure for leaving the EU

Streszczenie. Traktat z Lizbony wprowadził do TUE przepis dotyczący możliwości podjęcia przez państwo członkowskie „zgodnie z wymogami konstytucyjnymi" decyzji o wystąpieniu z UE. Żadne państwo członkowskie nie uregulowało tych wymogów ani na poziomie konstytucyjnym ani (poza Polską) na poziomie ustawowym. Autor relacjonuje polską dyskusję doktrynalną na temat prawnej regulacji trybu wystąpienia z Unii. Przytaczając pojawiające się w niej uniwersalne argumenty, opowiada się za konstytucjonalizacją procedury podejmowania decyzji o wystąpieniu z zachowaniem warunków co najmniej tak wymagających jak te, którymi obwarowana jest w każdym państwie decyzja o wstąpieniu do UE.

Słowa kluczowe: Unia Europejska, konstytucja, członkostwo w Unii Europejskiej.

Keywords: European Union, constitution, membership in the European Union.

I. Art. 50 ust. 1 Traktatu o Unii Europejskiej stanowi, że: „Każde Państwo Członkowskie może, zgodnie ze swoimi wymogami konstytucyjnymi, podjąć decyzję o wystąpieniu z Unii”[1]. Przepis ten został dodany do TUE przez art. 1 pkt 58 i art. 5 ust. 1 i 2 Traktatu z Lizbony zmieniającego Traktat o Unii Europejskiej i Traktat ustanawiający Wspólnotę Europejską[2] z dniem 1 grudnia 2009 r. Przed reformami dokonanymi Traktatem z Lizbony zarówno Traktat ustanawiający Wspólnotę Europejską, jak i Traktat o Unii Europejskiej nie zawierały przepisów, które wprost regulowałyby możliwość jednostronnego wystąpienia z UE. „W literaturze wskazuje się na różne przyczyny takiego stanu rzeczy, sugerując na przykład, że twórcy traktatów nie chcieli zniechęcić państw członkowskich do rozważania w ogóle takiej możliwości”[3]. Treść art. 50 wywodzi się z uzgodnień, jakie znalazły wyraz w Traktacie konstytucyjnym[4]. „Wówczas chodziło nie tyle o faktyczne wystąpienie z Unii jednego z państw członkowskich, co raczej o podkreślenie otwartego charakteru Unii i jej demokratycznej legitymacji”[5]. Do czasu Brexitu nie było żadnej praktyki w kwestii występowania z UE.

Z cytowanego artykułu wynika, że proces podejmowania decyzji o wystąpieniu z Unii ma przebiegać „zgodnie z wymogami konstytucyjnymi” państwa występującego. W przypadku Zjednoczonego Królestwa Wielkiej Brytanii i Irlandii Północnej określenie tychże „wymogów konstytucyjnych” było szczególnie trudne ze

[1] Dz. U. z 2004 r., nr 90, poz. 864/30 z późn. zm.

[2] Dz.U.UE.C.07.306.1.

[3] A. Grzelak, *Komentarz do art. 50* [w:] *Traktat o Unii Europejskiej. Komentarz*, red. R. Grzeszczak, D. Kornobis-Romanowska, Warszawa 2023, https://sip.lex.pl/#/commentary/587949124/746564/grzeszczak-robert-red-kornobis-romanowska-dagmara-red-traktat-o-unii-europejskiej-komentarz?cm=URELATIONS, (dostęp: 8.01.2024 r.).

[4] Tekst Traktatu konstytucyjnego zob. J. Barcz, *Przewodnik po Traktacie konstytucyjnym*, Warszawa 2005.

[5] J. Barcz, *Wybrane aspekty interpretacji art. 50 TUE w świetle doświadczeń Brexitu*, „Państwo i Prawo” 2021, nr 3, s. 92–107.

względu na specyfikę systemu konstytucyjnego tego państwa[6]. Jednak w innych państwach członkowskich wcale nie jest to łatwiejsze, bowiem w ich konstytucjach wprost nie wyrażono postanowień dotyczących podjęcia decyzji o wystąpieniu z UE. Żadne państwo członkowskie z wyjątkiem Polski nie uregulowało tej kwestii także na poziomie ustawowym ani w regulaminach parlamentarnych[7]. Tym samym argumenty prawnoprównawcze nie przemawiają za konstytucjonalizacją procedury wystąpienia z Unii Europejskiej. Są jednak inne czynniki, które powodują, że byłoby to pożądane. Chodzi przede wszystkim o wagę takiej decyzji dla państwa i jego obywateli, a także dla innych państw UE i obywateli UE.

II. W literaturze zwraca się uwagę na różne modele regulacji mogących posłużyć do wykonywania prawa ustanowionego w art. 50 ust. 1 TUE[8]. Ustalenia doktrynalne prowadzą do wniosku, iż znaczenie w tym względzie mają trzy kwestie: 1) czy dla wystąpienia z UE konieczna byłaby zmiana konstytucji; 2) czy dla wystąpienia z UE konieczne (możliwe) byłoby przeprowadzenie referendum; 3) czy na poziomie konstytucyjnym istnieją reguły ogólne dotyczące wypowiadania umów międzynarodowych, czy też takich regulacji w konstytucji nie ma[9].

---

[6] Zob. P. Mikuli, *Sądowa ochrona uprawnień parlamentu w orzeczeniach Sądu Najwyższego Zjednoczonego Królestwa Miller I oraz Miller II*, „Państwo i Prawo" 2021, nr 3, s. 39–55; M. M. Wiszowaty, *Strażnik konstytucji czy jej krasnal ogrodowy? Czy królowa mogła* zablokować *Brexit?*, „Państwo i Prawo" 2021, nr 3, s. 22–38; N. Fox, *Ograniczenie zasady suwerenności parlamentu brytyjskiego na tle członkostwa Zjednoczonego Królestwa w Unii Europejskiej*, „Państwo i Prawo" 2021, nr 3, s. 56–69.

[7] Zob. M. Krawczak, *Wymogi konstytucyjne określone w art. 50 ust. 1 TUE – możliwe procedury podjęcia decyzji o wystąpieniu z Unii Europejskiej w państwach członkowskich*, „Acta Iuris Stetinensis" 2022, nr 1, s. 70.

[8] Zob. *ibidem*, s. 69–85 oraz Z. Cieślik, *Konstytucjonalizacja wystąpienia Polski z Unii Europejskiej – problematyka prawna* [w:] *Prawo Unii Europejskiej a prawo konstytucyjne państw członkowskich*, red. nauk. S. Dudzik, N. Półtorak, Warszawa 2013, s. 113.

[9] Zob. rozprawa doktorska M. Krawczak, *Wystąpienie państwa członkowskiego z Unii Europejskiej. Interpretacja postanowień art. 50 TUE w świetle doświadczeń*

Tryb zmiany konstytucji w polskiej nauce prawa konstytucyjnego poddany został szczegółowym badaniom zarówno w kontekście prawnoporównawczym[10], jak i historycznym[11]. Te pierwsze prowadzą do wniosku, że zdecydowana większość europejskich konstytucji ma charakter sztywny lub półsztywny[12], co oznacza przewidzenie dla ich zmiany szczególnego trybu, stawiającego przed prawodawcą wyższych wymagań proceduralnych. Albo jest to tryb odmienny od ustawodawczego (zmiany konstytucji), albo zmodyfikowany tryb ustawodawczy[13]. Jako posiadające konstytucje elastyczne wskazuje się jedynie dwa państwa europejskie nienależące do UE – Watykan i Zjednoczone Królestwo Wielkiej Brytanii i Irlandii Północnej[14].

W państwach, w których kwestia przynależności do UE pojawia się w konstytucji, podjęcie decyzji o wystąpieniu z Unii wymagałoby zmiany konstytucji, a to w zależności od tego, czy konstytucja ma charakter sztywny czy półsztywny, oznaczałoby konieczność pokonania większych lub mniejszych przeszkód proceduralnych. W ten sposób „stopień sztywności" konstytucji państwa wyznacza „stopień sztywności" jego przynależności do Unii Europejskiej.

Wśród państw członkowskich UE zdecydowana większość konstytucji zawiera regulacje odwołujące się wprost do Unii albo w postaci szczególnych rozdziałów jej dotyczących, albo regulacji rozproszonych, wzmiankujących UE[15]. Skorzystanie z art. 50 ust. 1

Brexitu, Warszawa 2023, s. 90. Https://kozminski.bip.gov.pl/publiczne-obrony-rozpraw-doktorskich/mgr-marcin-krawczak.html (dostęp: 12.02.2024 r.).

[10] Zob. w szczególności: R. Grabowski, *Zróżnicowanie trybu zmiany jako kryterium klasyfikacji konstytucji współczesnych państw europejskich*, Rzeszów 2013; *Zasady zmiany konstytucji w państwach europejskich*, red. R. Grabowski, S. Grabowska, Warszawa 2008; *Tryb zmiany konstytucji w wybranych państwach członkowskich Unii Europejskiej*, red. K. Kubuj, J. Warzyniak, Warszawa 2010.

[11] Zob. np. A. Szmyt, *Tryb zmiany polskich konstytucji*, Gdańsk 2022.

[12] Zob. R. Grabowski, *op. cit.*, s. 254–259.

[13] *Ibidem*.

[14] *Ibidem*, s. 255.

[15] Zob. P. Chybalski, *Analiza porównawcza konstytucji państw członkowskich Unii Europejskiej w zakresie podstaw członkostwa tych państw w Unii*, Warszawa 2010; A. Kustra, *Przepisy i normy integracyjne w konstytucjach wybranych państw*

TUE wiązałoby się w nich ze zmianami konstytucji lub ustawy konstytucyjnej. Jedynie w konstytucjach Danii, Grecji, Hiszpanii, Holandii, Luksemburga, Polski i Słowenii brak jednoznacznego odwołania do członkostwa w Unii[16].

Jako państwa, w których dla wystąpienia z UE bezwzględnie konieczna byłaby zmiana konstytucji lub ustawy konstytucyjnej, wskazuje się Austrię, Bułgarię, Chorwację, Estonię, Finlandię, Francję, Irlandię, Litwę, Niemcy, Portugalię i Szwecję[17]. Spośród nich jedynie Austria, Chorwacja i Niemcy mają konstytucje półsztywne; konstytucje pozostałych z wymienionych państw uważane są za sztywne[18].

W polskiej doktrynie od wielu lat podnosi się konieczność nowelizacji Konstytucji z 1997 r. w celu uwzględnienia w niej wszystkich aspektów związanych z członkostwem w UE. Kwestią sporną jest jedynie zakres i głębokość zmian, jakie powinny nastąpić[19].

Próbę nowelizacji podjęto w latach 2009–2011[20]. Powołana została przez Sejm Komisja Nadzwyczajna do rozpatrzenia projektów ustaw o zmianie Konstytucji RP oraz projektów ustaw z nimi związanych. Pracowała nad czterema projektami poselskimi i projek-

członkowskich UE, Toruń 2009; K. Kubuj, J. Wawrzyniak, *Europeizacja konstytucji państw Unii Europejskiej*, Warszawa 2011.

[16] P. Chybalski, *op. cit.*, s. 15.

[17] M. Krawczak, *Wymogi konstytucyjne…*, s. 71–76.

[18] R. Grabowski, *op. cit.*, s. 255–259.

[19] Zob. np. R. Balicki, *Rozdział europejski w polskiej Konstytucji – rzecz o niezrealizowanym kompromisie konstytucyjnym z 2011 r.* [w:] *Prawo Unii Europejskiej a prawo konstytucyjne…*, s. 185–196; B. Banaszak, R. Balicki, *Członkostwo w Unii Europejskiej a zmiana Konstytucji RP z 1997 roku – prawo unijne jako stymulator zmian* [w:] *Konieczne i pożądane zmiany Konstytucji RP z 2 kwietnia 1997 r.*, pod red. B. Banaszaka i M. Jabłońskiego, s. 55–61.

[20] Na temat przebiegu prac nad nowelą konstytucyjną zob. R. Smoleń, *Tryb wystąpienia Polski z Unii Europejskiej. Niekonstytucyjność art. 22a ust. 1–2 ustawy z 14 kwietnia 2000 r. o umowach międzynarodowych*, „Przegląd Konstytucyjny" 2023, nr 1, s. 69–98.

tem zgłoszonym przez ówczesnego Prezydenta RP Bronisława Komorowskiego[21]. Mimo dużego zaawansowania prac, prawdopodobnie wskutek kalkulacji politycznych związanych ze zbliżającymi się wyborami parlamentarnymi, zmian w Konstytucji wprowadzających do niej przepisy, które wprost dotyczą członkostwa Polski w UE, nie uchwalono[22].

Warto zauważyć, że pomimo iż Ukraina nie jest jeszcze członkiem Unii, to rezygnacja z dążenia do tego członkostwa wymagałaby zmiany jej konstytucji. Ukraińska Rada Najwyższa 7 lutego 2019 roku uzupełniła preambułę Konstytucji[23] o słowa dotyczące „europejskiej tożsamości narodu ukraińskiego i nieodwracalności europejskiego i euroatlantyckiego kursu Ukrainy". Do kompetencji Rady Najwyższej dodano „wyznaczenie zasad wewnętrznej i zagranicznej polityki realizacji strategicznego kursu państwa ubiegania się o pełne członkostwo w Unii Europejskiej i Organizacji Traktatu Północnoatlantyckiego" (art. 85 ust. 5). Realizacja tej polityki jest konstytucyjnym obowiązkiem Gabinetu Ministrów (art. 116 ust. 1^1), a jej gwarantem jest Prezydent Ukrainy (art. 102)[24].

Znaczenie decyzji o wystąpieniu z Unii Europejskiej może skłaniać ustrojodawców do tego, aby do jej podjęcia przewidzieć zastosowanie instytucji referendum. Badania przeprowadzone przez Marcina Krawczaka wskazują, że: 1) obligatoryjnie referendum w sprawie wystąpienia z UE musiałoby być przeprowadzone tylko na Łotwie; 2) fakultatywnie mogłoby zostać przeprowadzone w Danii, Luksemburgu, Słowacji i Słowenii; 3) nie mogłoby zostać przeprowadzone na Węgrzech, we Włoszech, w Bułgarii i Portugalii; 4) mogłoby mieć charakter jedynie konsultacyjny w Belgii, na

[21] Zob. J. Jaskiernia, *Projekt klauzuli integracyjnej do Konstytucji RP*, „Państwo i Prawo" 2011, nr 1, s. 3–17.

[22] R. Balicki, *Funkcja europejska Sejmu RP*, Wrocław 2019, s. 114–115.

[23] Tekst konstytucji Ukrainy: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80/print1143222355067739#Text.

[24] Zob. P. Steciuk, *Zabezpeczennia nezwrotnosti jewropejskoho ta jewroantłatycznoho kursu Ukrajiny (Konstytucijno-prawowi aspekti).* Lipiec 2023, https://razumkov.org.ua/images/2023/07/12/2023-PAKT-JUNE.pdf (dostęp: 12.02.2024 r.).

Cyprze, w Czechach, Grecji, Hiszpanii, na Malcie, w Niderlandach i Rumunii[25].

III. Wśród państw członkowskich Unii Europejskiej część nie przewiduje na poziomie konstytucyjnym procedury wypowiadania umów międzynarodowych (Austria, Belgia, Cypr, Czechy, Francja, Grecja, Irlandia, Luksemburg, Łotwa, Malta, Niemcy, Portugalia, Rumunia, Węgry, Włochy) w innych istnieje taka procedura ale bez regulacji szczególnej dotyczącej występowania z Unii Europejskiej[26].

W Polsce, zgodnie z art. 133 Konstytucji, umowy międzynarodowe wypowiada Prezydent RP, a jeżeli materia umowy dotyczy treści określonych w art. 89 Konstytucji, jej wypowiedzenie wymaga zgody wyrażonej w ustawie. Natomiast w przepisie art. 90 Konstytucji, traktującym o możliwości przekazania przez Rzeczpospolitą Polską na podstawie umowy międzynarodowej organizacji międzynarodowej lub organowi międzynarodowemu kompetencji organów władzy państwowej w niektórych sprawach, nie ma mowy o możliwości wypowiedzenia. To dało asumpt do doktrynalnych rozważań na temat konstytucyjnej dopuszczalności takiego wypowiedzenia[27] oraz postulatów uzupełnienia art. 90 i objęcia tą regulacją także kwestii wypowiedzenia określonej w nim umowy[28]. Postulat do dzisiaj spełniony nie został, a do czasu uchwalenia sto-

[25] M. Krawczak, *Wymogi konstytucyjne…*, s. 76–81.

[26] Zob. Z. Cieślik, *op. cit.*, s. 113–114.

[27] Zob. K. Wójtowicz, *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej a członkostwo w UE* [w:] *Konstytucja dla rozszerzającej się Europy*, pod red. E. Popławskiej, Warszawa 2000, s. 165; tenże: *Konstytucja RP a przystąpienie Polski do Unii Europejskiej* [w:] *Czy zmieniać konstytucję? Ustrojowo-konstytucyjne aspekty przystąpienia Polski do Unii Europejskiej*, pod red. J. Barcza, Warszawa 2002, s. 80–81.

[28] Zob. np. *ibidem*, s. 81; J. Barcz, *Członkostwo Polski w Unii Europejskiej a Konstytucja z 1997 r.* [w:] *Czy zmieniać konstytucję? Ustrojowo-konstytucyjne…*, s. 21; M. Kruk, *Tryb przystąpienia Polski do Unii Europejskiej i konsekwencje członkostwa dla funkcjonowania organów państwa* [w:] *Otwarcie Konstytucji RP na prawo międzynarodowe i procesy integracyjne*, pod red. K. Wójtowicza, Warszawa 2006, s. 145; A. Kustra, *op. cit.*, s. 268.

sownej procedury ustawowej rozważano dwie możliwości, to znaczy zastosowanie do wypowiedzenia umowy z art. 90 Konstytucji procedury przewidzianej dla jej ratyfikacji[29] albo procedury z art. 89 Konstytucji[30].

W projekcie zmiany Konstytucji z 2011 r., o którym mowa była wyżej (Druk sejmowy VI kadencji nr 4450), stosowne przepisy brzmiały następująco:

„Art. 227b. 1. Ustawę wyrażającą zgodę na ratyfikację umowy międzynarodowej, na podstawie której Rzeczpospolita Polska upoważnia Unię Europejską do wykonywania kompetencji organów władzy publicznej w niektórych sprawach, uchwala Sejm większością co najmniej 2/3 głosów w obecności co najmniej połowy ustawowej liczby posłów oraz Senat większością co najmniej 2/3 głosów w obecności co najmniej połowy ustawowej liczby senatorów.

2. Wyrażenie zgody na ratyfikację umowy międzynarodowej, o której mowa w ust. 1, może być uchwalone w referendum ogólnokrajowym zgodnie z przepisem art. 125 (…)

Art. 227i. 1. Decyzję o wystąpieniu Rzeczypospolitej Polskiej z Unii Europejskiej podejmuje Prezydent Rzeczypospolitej, na wniosek Rady Ministrów, za zgodą wyrażoną w trybie, o którym mowa w art. 227b".

Takie brzmienie było efektem kompromisu pomiędzy projektem przedstawionym przez Prezydenta B. Komorowskiego (Druk sejmowy VI kadencji nr 3598) a projektem grupy posłów PiS (Druk sejmowy VI kadencji nr 3687)[31].

---

[29] Zob. np. K. Wójtowicz, *Konstytucja Rzeczypospolitej…*, s. 166; K. Działocha, *Komentarz do art. 90* [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, pod red. L. Garlickiego, Warszawa 1999, s. 6–7; J. Jaskiernia, *op. cit*., s. 16.

[30] Zob. A. Wyrozumska, *Ratyfikacja traktatu akcesyjnego w drodze referendum* [w:] *Czy zmieniać konstytucję? Ustrojowo-konstytucyjne…*, s. 89–90; K. Wojtyczek, *Przekazywanie kompetencji państwa organizacjom międzynarodowym*, Kraków 2007, s. 241–242; tenże, *Wpływ Traktatu z Lizbony na ustrój Polski*, „Przegląd Sejmowy" 2010, nr 4, s. 34–35.

[31] Zob. M. Laskowska, *Przyczyny i skutki zmian w Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z 1997 roku a członkostwo w Unii Europejskiej* [w:] *Europeizacja konstytucji państw…*, s. 214.

Projekt prezydencki stanowił:

„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, uchwala 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 (…).

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

2. Ratyfikacja umowy 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".

Projekt poselski przewidywał natomiast, że:

„Art. 227a. 1. Rzeczpospolita Polska może w drodze umowy międzynarodowej przekazać organizacji międzynarodowej lub or-

ganowi międzynarodowemu kompetencje organów władzy państwowej w niektórych sprawach. Dotyczy to w szczególności kompetencji do wydawania przepisów prawa lub orzeczeń obowiązujących na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej.

2. Przekazanie kompetencji, o którym mowa w ust. 1, nie może nastąpić na rzecz organizacji lub organu, których ustroju lub działalności nie da się pogodzić z realizacją konstytucyjnych zasad i celów Rzeczypospolitej Polskiej, a także nie może zamykać Rzeczypospolitej Polskiej drogi do odstąpienia od dokonanego przekazania kompetencji.

Art. 227b. 1. Ustawę wyrażającą zgodę na ratyfikację umowy międzynarodowej, o której mowa w art. 227a ust. 1, uchwala Sejm większością 2/3 głosów w obecności co najmniej połowy ustawowej liczby posłów, a następnie Senat większością 2/3 głosów w obecności co najmniej połowy ustawowej liczby senatorów.

2. Decyzja o wystąpieniu Rzeczypospolitej Polskiej z organizacji międzynarodowej, której Rzeczpospolita przekazała kompetencje organów władzy państwowej w niektórych sprawach, lub o odstąpieniu Rzeczypospolitej Polskiej od tego przekazania w inny sposób wymaga zgody wyrażonej w ustawie uchwalonej w zwykłym trybie. (…)

Art. 227e. Ilekroć w sprawach określonych w art. 227b, art. 227c lub art. 227d ust. 2 Konstytucja lub ustawa wymaga zgody wyrażonej w ustawie, zgody Sejmu lub zgody Sejmu i Senatu, zgoda może być także uchwalona w referendum ogólnokrajowym zgodnie z art. 125. Uchwałę w sprawie przeprowadzenia referendum podejmuje Sejm bezwzględną większością głosów w obecności co najmniej połowy ustawowej liczby posłów".

IV. Polski parlament zadecydował o ustawowej regulacji wystąpienia z Unii Europejskiej[32]. Na mocy ustawy z 8 października 2010 r. o współpracy Rady Ministrów z Sejmem i Senatem w sprawach

[32] Na temat przebiegu prac nad ustawą zob. R. Smoleń, *op. cit.*, s. 69–98.

związanych z członkostwem Rzeczypospolitej Polskiej w Unii Europejskiej[33] do ustawy z 14 kwietnia 2000 r. o umowach międzynarodowych[34] dodano art. 22a dotyczący procesu opuszczenia Unii Europejskiej. Zgodnie z postanowieniem ust. 2 tego artykułu: „Przedłożenie Prezydentowi Rzeczypospolitej Polskiej projektu decyzji o wystąpieniu z Unii Europejskiej jest dokonywane po uzyskaniu zgody wyrażonej w ustawie". Oznacza to, że wystąpienie z UE wymaga spełnienia tylko takich warunków, jakie są konieczne do uchwalenia każdej ustawy, czyli uzyskania większości głosów w obu izbach w obecności co najmniej połowy ustawowej liczby posłów i senatorów. W ten sposób ustawodawca potraktował na równi zgodę na wystąpienie z UE i zgodę na wypowiedzenie umowy międzynarodowej wyrażanej na podstawie art. 89 Konstytucji.

Eksperci opiniujący to rozwiązanie przed uchwaleniem omawianej nowelizacji dla potrzeb sejmowej Komisji ds. Unii Europejskiej stwierdzili jego zgodność z Konstytucją[35]. W procedurze ustawodawczej Senat zaproponował, aby wyrażenie zgody na wystąpienie z UE następowało w drodze uchwały podjętej w jednakowym brzmieniu przez Sejm i Senat większością 2/3 głosów w obecności co najmniej połowy ustawowej liczby odpowiednio posłów lub senatorów[36]. Eksperci rekomendowali odrzucenie tej poprawki[37] i tak się stało.

[33] Dz. U. nr 213, poz. 1395 z późn. zm.

[34] Tj. Dz. U. z 2020 r., poz. 127.

[35] Treść opinii, które sporządzili P. Czarny, K. Skotnicki i A. Szmyt https://orka.sejm.gov.pl/rexdomk6.nsf/Opdodr?OpenPage&nr=3000.

[36] Druk sejmowy VI kadencja nr 3339. Takie rozwiązanie przewidywał Senat także w swoim projekcie ustawy o współpracy Rady Ministrów z Sejmem i Senatem w sprawach związanych z członkostwem Rzeczypospolitej Polskiej w Unii Europejskiej odrzuconym przez Sejm w pierwszym czytaniu zob. R. Smoleń, *op. cit.*, s. 77.

[37] Treść opinii, którą sporządził C. Mik: https://orka.sejm.gov.pl/rexdomk6.nsf/Opdodr?OpenPage&nr=3000.

W ostatnich latach nowy kontekst polityczny skłonił naukowców i polityków do ponownej oceny tej regulacji ustawowej. Pojawiły się opinie stanowczo stwierdzające jej niezgodność z Konstytucją[38]. Tak uważa między innymi Rzecznik Praw Obywatelskich, który swoje stanowisko wyraził w pismach do Prezydenta RP, Marszałka Sejmu, Marszałka Senatu oraz Prezesa Rady Ministrów[39].

To, czy przewidziany ustawą tryb wyrażania zgody na wystąpienie z Unii Europejskiej jest zgodny z Konstytucją czy nie, jest kwestią fundamentalną, ale nawet stwierdzenie zgodności nie oznacza, że tryb ten jest prawidłowy. Sam spór jest wystarczającym argumentem za jednoznacznym uregulowaniem procedury podejmowania decyzji, o której mowa w ustawie zasadniczej.

Postulat konstytucyjnej regulacji procedury wystąpienia z Unii ma charakter uniwersalny, dotyczy wszystkich państw członkowskich. Dodać należy, że nie powinna to być procedura, która jest mniej wymagająca niż procedura podejmowania w decyzji o wstąpieniu do UE.

Jak słusznie zauważa Krzysztof Wójtowicz, nie istnieją racjonalne argumenty przemawiające za tym, by akt przeciwny podejmować w innym trybie niż akt przekazujący kompetencje: „Konsekwencje ustrojowe wystąpienia z Unii są bowiem porównywalne z akcesją do niej". Jego zdaniem najważniejszy argument leży w sferze wartości: „Zgodnie z art. 90 ust. 2 i 3 Naród w drodze referendum lub przedstawiciele Narodu kwalifikowaną większością dwóch trzecich w każdej z izb decydują, że systemy wartości Rzeczypospolitej i Unii Europejskiej są do tego stopnia wspólne, że Polska może zostać członkiem Unii ze wszystkimi tego konsekwencjami. Czy większość zwykła, wystarczająca do uchwalenia ustawy, może wiążąco stwierdzić, że wspólnota wartości już nie istnieje,

[38] Zob. R. Smoleń, *op. cit.*, s. 69–98.

[39] Https://bip.brpo.gov.pl/pl/node/21321/revisions/21604/view.

choć ani przepisy traktatów unijnych, ani Konstytucja RP nie uległy zmianie?”[40].

Wystąpienie z Unii Europejskiej pociąga za sobą znaczącą zmianę w sytuacji państwa występującego i jego obywateli. Polski Rzecznik Praw Obywatelskich w pismach do osób sprawujących najwyższe funkcje w państwie wskazywał te konsekwencje w stosunku do obywateli RP, ale zawarte w nich przykładowe wyliczenie można odnieść do obywateli każdego państwa, które miałoby podejmować decyzję o wystąpieniu z UE.

Rzecznik wskazał, że opuszczenie Unii Europejskiej m.in. wiązałoby się z utratą przez polskich obywateli:

- statusu obywateli UE,
- możliwości swobodnego podróżowania bez kontroli paszportowych,
- możliwości swobodnego wyboru miejsca zamieszkania, pracy czy studiowania w państwach członkowskich,
- ochrony prawnej wynikającej z możliwości powoływania się na Kartę Praw Podstawowych Unii Europejskiej,
- korzystania z podstawowych swobód jednolitego rynku europejskiego: przepływu towarów, osób, usług i kapitału.

Zwrócił także uwagę, że: „Po wystąpieniu z Unii Europejskiej ustałoby wiele korzyści finansowych uzyskiwanych z budżetu unijnego, np. płatności bezpośrednie dla rolników, środki z europejskich funduszy strukturalnych. (…) Jeszcze trudniejsze do ustalenia są konsekwencje wynikające z opuszczenia przez Polskę europejskiej Wspólnej Polityki Zagranicznej i Bezpieczeństwa, czy też uczestnictwa w różnego rodzaju programach współpracy naukowej”.

Fakt, że Traktat o Unii Europejskiej stanowi o podejmowaniu decyzji zgodnie „z wymogami konstytucyjnymi” oraz to, że tryb jej podjęcia z pewnością jest materią rangi konstytucyjnej prowadzi

[40] K. Wójtowicz, *Wspólnota wartości w Unii Europejskiej z perspektywy art. 90 ust. 1 Konstytucji RP*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 2018, nr 1, s. 112–113.

do wniosku, że brak regulacji konstytucyjnej w tym względzie musi leżeć w sferze polityki wewnętrznej państw członkowskich. Być może chodzi o to, by nie dawać pretekstu do podjęcia dyskusji na temat decyzji o wystąpieniu z UE. Niezależnie od tego, czy to przypuszczenie jest trafne, Ukraina może skorzystać z doświadczeń państw członkowskich i aby uniknąć później takich dylematów, w momencie wstępowania do Unii powinna uregulować w konstytucji procedurę jej ewentualnego opuszczenia.

Literatura

Balicki R., *Funkcja europejska Sejmu RP*, Wrocław 2019.

Balicki R., *Rozdział europejski w polskiej Konstytucji – rzecz o niezrealizowanym kompromisie konstytucyjnym z 2011 r.* [w:] *Prawo Unii Europejskiej a prawo konstytucyjne państw członkowskich*, red. nauk. S. Dudzik, N. Półtorak, Warszawa 2013.

Banaszak B., Balicki R., *Członkostwo w Unii Europejskiej a zmiana Konstytucji RP z 1997 roku – prawo unijne jako stymulator zmian* [w:] *Konieczne i pożądane zmiany Konstytucji RP z 2 kwietnia 1997 r.*, pod red. B. Banaszaka i M. Jabłońskiego, Wrocław 2010.

Barcz J., *Członkostwo Polski w Unii Europejskiej a Konstytucja z 1997 r.* [w:] *Czy zmieniać konstytucję? Ustrojowo-konstytucyjne aspekty przystąpienia Polski do Unii Europejskiej*, pod red. J. Barcza, Warszawa 2002.

Barcz J., *Przewodnik po Traktacie konstytucyjnym*, Warszawa 2005.

Barcz J., *Wybrane aspekty interpretacji art. 50 TUE w świetle doświadczeń Brexitu*, „Państwo i Prawo" 2021, nr 3.

Chybalski P., *Analiza porównawcza konstytucji państw członkowskich Unii Europejskiej w zakresie podstaw członkostwa tych państw w Unii*, Warszawa 2010.

Cieślik Z., *Konstytucjonalizacja wystąpienia Polski z Unii Europejskiej – problematyka prawna* [w:] *Prawo Unii Europejskiej a prawo konstytucyjne państw członkowskich*, red. nauk. S. Dudzik, N. Półtorak, Warszawa 2013.

Czarny P., *Opinia prawna w sprawie zgodności z Konstytucją RP niektórych rozwiązań zawartych w projekcie ustawy o współpracy Rady Ministrów z Sejmem i Senatem w sprawach związanych z członkostwem RP w Unii Europejskiej*, https://orka.sejm.gov.pl/rexdomk6.nsf/Opdodr?OpenPage&nr=3000.

Działocha K., *Komentarz do art. 90* [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, pod red. L. Garlickiego, Warszawa 1999.

Europeizacja konstytucji państw Unii Europejskiej, red. Kubuj K., Wawrzyniak J., Warszawa 2011.

Fox N., *Ograniczenie zasady suwerenności parlamentu brytyjskiego na tle członkostwa Zjednoczonego Królestwa w Unii Europejskiej*, „Państwo i Prawo" 2021, nr 3.

Grabowski R., *Zróżnicowanie trybu zmiany jako kryterium klasyfikacji konstytucji współczesnych państw europejskich*, Rzeszów 2013.

Grzelak A., *Komentarz do art. 50* [w:] *Traktat o Unii Europejskiej. Komentarz*, red. R. Grzeszczak, D. Kornobis-Romanowska, Warszawa 2023, https://sip.lex.pl/#/commentary/587949124/746564/grzeszczak-robert-red-kornobis-romanowska-dagmara-red-traktat-o-unii-europejskiej-komentarz?cm=URELATIONS (dostęp: 8.01.2024 r.).

Jaskiernia J., *Projekt klauzuli integracyjnej do Konstytucji RP*, „Państwo i Prawo" 2011, nr 1.

Krawczak M., *Wystąpienie państwa członkowskiego z Unii Europejskiej. Interpretacja postanowień art. 50 TUE w świetle doświadczeń Brexitu*, rozprawa doktorska, Warszawa 2023, https://kozminski.bip.gov.pl/publiczne-obrony-rozpraw-doktorskich/mgr-marcin-krawczak.html.

Krawczak M., *Wymogi konstytucyjne określone w art. 50 ust. 1 TUE – możliwe procedury podjęcia decyzji o wystąpieniu z Unii Europejskiej w państwach członkowskich*, „Acta Iuris Stetinensis" 2022, nr 1.

Kruk M., *Tryb przystąpienia Polski do Unii Europejskiej i konsekwencje członkostwa dla funkcjonowania organów państwa* [w:] *Otwarcie Konstytucji RP na prawo międzynarodowe i procesy integracyjne*, pod red. K. Wójtowicza, Warszawa 2006.

Kustra A., *Przepisy i normy integracyjne w konstytucjach wybranych państw członkowskich UE*, Toruń 2009.

Laskowska M., *Przyczyny i skutki zmian w Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z 1997 roku a członkostwo w Unii Europejskiej* [w:] *Europeizacja konstytucji państw Unii Europejskiej*, red. Kubuj K., Wawrzyniak J., Warszawa 2011.

Mik C., *Opinia w sprawie poprawek do ustawy z 5 sierpnia 2010 r. o współpracy Rady Ministrów z Sejmem i Senatem w sprawach związanych z członkostwem Rzeczypospolitej Polskiej w Unii Europejskiej*, https://orka.sejm.gov.pl/rexdomk6.nsf/Opdodr?OpenPage&nr=3000.

Mikuli P., *Sądowa ochrona uprawnień parlamentu w orzeczeniach Sądu Najwyższego Zjednoczonego Królestwa Miller I oraz Miller II*, „Państwo i Prawo" 2021, nr 3.

Skotnicki K., *Opinia prawna na temat wybranych rozwiązań projektu ustawy o współpracy Rady Ministrów z Sejmem i Senatem w sprawach związanych z członkostwem Rzeczypospolitej Polskiej w Unii Europejskiej (druk nr 3000)*, https://orka.sejm.gov.pl/rexdomk6.nsf/Opdodr?OpenPage&nr=3000.

Smoleń R., *Tryb wystąpienia Polski z Unii Europejskiej. Niekonstytucyjność art. 22a ust. 1–2 ustawy z 14 kwietnia 2000 r. o umowach międzynarodowych*, „Przegląd Konstytucyjny" 2023, nr 1.

Steciuk P., *Zabezpeczennia nezwrotnosti jewropejskoho ta jewroantłatycznoho kursu Ukrajiny (Konstytucijno-prawowi aspekti)*, lipiec 2023, https://razumkov.org.ua/images/2023/07/12/2023-PAKT-JUNE.pdf.

Szmyt A., *Opinia dla potrzeb sejmowej Komisji ds. Unii Europejskiej w sprawie projektu ustawy z druku 3000*, https://orka.sejm.gov.pl/rexdomk6.nsf/Opdodr?OpenPage&nr=3000.

Szmyt A., *Tryb zmiany polskich konstytucji*, Gdańsk 2022.

Tryb zmiany konstytucji w wybranych państwach członkowskich Unii Europejskiej, red. Kubuj K., Warzyniak J., Warszawa 2010.

Wiszowaty M. M., *Strażnik konstytucji czy jej krasnal ogrodowy? Czy królowa mogła* zablokować *Brexit?*, „Państwo i Prawo" 2021, nr 3.

Wojtyczek K., *Przekazywanie kompetencji państwa organizacjom międzynarodowym*, Kraków 2007.

Wojtyczek K., *Wpływ Traktatu z Lizbony na ustrój Polski*, „Przegląd Sejmowy" 2010, nr 4.

Wójtowicz K., *Konstytucja RP a przystąpienie Polski do Unii Europejskiej* [w:] *Czy zmieniać konstytucję? Ustrojowo-konstytucyjne aspekty przystąpienia Polski do Unii Europejskiej*, pod red. J. Barcza, Warszawa 2002.

Wójtowicz K., *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej a członkostwo w UE* [w:] *Konstytucja dla rozszerzającej się Europy*, pod red. E. Popławskiej, Warszawa 2000.

Wójtowicz K., *Wspólnota wartości w Unii Europejskiej z perspektywy art. 90 ust. 1 Konstytucji RP*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny" 2018, nr 1.

Wyrozumska A., *Ratyfikacja traktatu akcesyjnego w drodze referendum* [w:] *Czy zmieniać konstytucję? Ustrojowo-konstytucyjne aspekty przystąpienia Polski do Unii Europejskiej*, pod red. J. Barcza, Warszawa 2002.

Zasady zmiany konstytucji w państwach europejskich, red. Grabowski R., Grabowska S., Warszawa 2008.

II. Akcesja Ukrainy do Unii Europejskiej i NATO w kontekście zbrojnej agresji Federacji Rosyjskiej

ANDRZEJ BISZTYGA
Instytut Nauk Prawnych
Uniwersytet Zielonogórski
ORCID: 0000-0002-6579-9656

Suwerenność a członkostwo Ukrainy w NATO i UE

Sovereignty and the membership of Ukraine in NATO and UE

Streszczenie. Artykuł traktuje o stanie suwerenności Ukrainy w warunkach konfliktu zbrojnego z Federacją Rosyjską oraz oczekiwania na przyjęcie Ukrainy do struktur Organizacji Paktu Północnoatlantyckiego i Unii Europejskiej. Autor dokonuje porównania ujęć suwerenności na gruncie konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej i Ukrainy oraz wskazuje na zewnętrzne i wewnętrzne zagrożenia dla suwerenności Ukrainy. W tekście ujawnia się przekonanie o priorytecie członkostwa Ukrainy w NATO przed członkostwem Ukrainy w UE, które zostało rozwinięte w prezentacji zagadnień proceduralnych dotyczących przystąpienia Ukrainy do NATO oraz wskazaniu roli Polski jako motoru promocji Ukrainy w NATO i UE.

Słowa kluczowe: Konstytucja Ukrainy, suwerenność, konstytucyjna zasada suwerenności, NATO, Unia Europejska, wojna w Ukrainie.

Keywords: Constitution of Ukraine, sovereignty, constitutional principle of sovereignty, NATO, European Union, war in Ukraine.

Podjęcie w bieżącym czasie tematu suwerenności Ukrainy musi być zdeterminowane przez fakt, że nasz sąsiad jest państwem znajdującym się w stanie zbrojnego konfliktu. Jest to sytuacja wyjątkowa i nadzwyczajna, a fakt, że pomimo tych okoliczności nasi ukraińscy koledzy licznie i aktywnie uczestniczą w polsko-ukraińskich inicjatywach naukowych, dobrze świadczy o żywotności ukraińskich, prawniczych środowisk akademickich.

Podjęte zagadnienie wymaga wprowadzenia natury terminologicznej. Terminu „suwerenność" jako pierwszy użył francuski absolutysta Jean Bodin w 1576 roku. Pojmował on suwerenność jako wyłączność monarchy do sprawowania władzy ustawodawczej i wykonawczej na terenie swego państwa. Bodinus jest autorem koncepcji władzy publicznej rozumianej jako władza suwerena ustanawiającego prawa oraz władza podporządkowanych mu urzędników[1]. Pojęcie suwerenności przynależy światu prawniczemu, pojęcie niepodległości jest bliższe światu politologów, ale i prawników, natomiast pojęciem niezależności gospodarczej zasadniczo posługują się ekonomiści. Suwerenność stanowi cechę współopisującą jakość państwa, stąd jest to cecha o charakterze jakościowym. Przyjmuje się, że atrybutem suwerenności państwa jest posiadanie autonomicznego porządku prawnego, przy czym chodzi tu o porządek niewchodzący w skład szerszego porządku prawnego[2]. *A contrario*, państwo traci atrybut suwerenności z momentem penetracji lub wręcz rozbicia krajowego porządku prawnego, co skutkuje utratą jego tożsamości[3]. Tak jednak się dzieje w przypadku intensywnego oddziaływania lub wręcz wchłaniania porządku prawnego jednego państwa przez drugie. Rzecz przedstawia się inaczej w przypadku struktur integracji europejskiej i szerszej, gdy ograniczenia w wykonywaniu suwerenności państw na rzecz instytucji ponadnarodowych są przyjmowane i stosowane

[1] A. Marszałek, *Suwerenność a integracja europejska w perspektywie historycznej. Spór o istotę suwerenności i integracji*, Łódź 2000, s. 20.

[2] R. Kwiecień, *Suwerenność państwa. Rekonstrukcja i znaczenie idei w prawie międzynarodowym*, Kraków 2004, s. 97–98.

[3] Tamże.

na zasadzie równości wszystkich państw uczestniczących w tych strukturach. Celem stosowania zasady równości w strukturach integracyjnych jest zapobieżenie sytuacji wystąpienia państwa lub państw dominujących w ich ramach. Jak długo będzie przestrzegana zasada równości państw w tych strukturach (NATO, UE), tak długo o naruszeniu przez nie suwerenności państwa nie może być mowy[4].

Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej oraz Konstytucja Ukrainy nie ujmują zagadnienia suwerenności w ten sam sposób. Otóż w Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej[5] suwerenem jest Naród. To Naród, to jest wszyscy obywatele Rzeczypospolitej, sprawuje władzę zwierzchnią, natomiast państwo stanowi formę organizacji Narodu, umożliwiającą Narodowi wykonywanie kompetencji pozwalających mu na spełnienie swej suwerenności. Naród sprawuje władzę zwierzchnią w dwóch formach: pośredniej i bezpośredniej, z dominacją pierwszej formy z przyczyn technicznych. W doktrynie prawa konstytucyjnego przyjmuje się, że suwerenność posiada dwa aspekty: wewnętrzny i zewnętrzny. Aspekt wewnętrzny polega na wyłączności kompetencji suwerena do regulowania stosunków wewnętrznych w państwie i określa się go jako całowładność. Całowładność dotyczy relacji między suwerenem a organami władzy państwowej, w tym zagadnienia demokratycznej legitymacji sprawowania władzy. Natomiast aspekt zewnętrzny polega na tym, że państwa w stosunkach między sobą nie podlegają żadnej wyższej władzy poza uzgodnionym prawem międzynarodowym. Określa się to jako samowładność. Samowładność jest chroniona normami prawa międzynarodowego, głównie zasadą suwerennej równości państw oraz zasadą zakazu użycia siły lub groźby jej użycia. Na gruncie Konstytucji RP strażnikiem suwerenności i bezpieczeństwa państwa oraz nienaruszalności i niepodzielności jego terytorium jest Prezydent RP.

[4] Por. J. Kranz, *Recenzja książki R. Kwiecień*, *op. cit.*, „Kwartalnik Prawa Publicznego" 2005, nr 5/1/2, s. 332.

[5] Dz. U. z 1997 r., nr 78, poz. 483 z późn. zm.

Natomiast Konstytucja Ukrainy[6] – inaczej niż ma to miejsce w przypadku polskiej regulacji konstytucyjnej – przymiotem suwerenności opatruje wprost państwo, a nie naród, jak ma to miejsce na gruncie Konstytucji RP. Można pokusić się o tezę, że polskie konstytucyjne ujęcie suwerenności jest mocniej zorientowane na jej aspekt wewnętrzny, to jest na całowładność, podczas gdy ukraińska konstytucyjna regulacja suwerenności mocniej akcentuje związki z jej aspektem zewnętrznym, to jest z samowładnością.

Artykuł 1 Konstytucji Ukrainy stanowi bowiem, że Ukraina jest państwem suwerennym, niepodległym, demokratycznym, socjalnym i prawnym. Suwerenność Ukrainy ma się rozciągać na całe jej terytorium. Natomiast ochrona suwerenności i integralności Ukrainy została konstytucyjnie zaklasyfikowana jako najważniejsza funkcja państwa oraz jako sprawa całego ukraińskiego ludu. W przypisaniu przymiotu suwerenności bezpośrednio ukraińskiemu państwu oraz w uznaniu ochrony suwerenności państwa w normie najwyższego rzędu jako najważniejszej funkcji państwa, wydaje się ujawniać odwieczne dążenie Ukraińców do ustanowienia i obrony własnej państwowości oraz chęć do pokrycia występujących w tym zakresie historycznych deficytów. Dodatkowym argumentem przemawiającym za tym spostrzeżeniem jest fakt powierzenia przez Konstytucję Ukrainy zadania ochrony suwerenności Siłom Zbrojnym Ukrainy. Natomiast rolę gwaranta suwerenności państwa i terytorialnej integralności Ukrainy Konstytucja powierzyła Prezydentowi Ukrainy, czyniąc go – podobnie jak ma to miejsce w przypadku analogicznej polskiej regulacji – Zwierzchnikiem Sił Zbrojnych.

Tradycyjnie kompetencje Prezydenta Ukrainy, jako gwaranta suwerenności i integralności państwa, przyjęto dzielić na trzy grupy: kompetencje Prezydenta jako Zwierzchnika Sił Zbrojnych Ukrainy, kompetencje Prezydenta związane z obowiązywaniem

[6] Dziennik Ustaw Rady Najwyższej Ukrainy z 1996 r., no 30, poz. 141 z późn. zm.

stanów nadzwyczajnych oraz udział Prezydenta w realizacji polityki państwa[7]. Ukraińska konstytucyjna regulacja instytucji Prezydenta jako Zwierzchnika Sił Zbrojnych przedstawia się jako znacznie bardziej rozbudowana niż analogiczna polska regulacja. I tak Konstytucja Ukrainy określa Prezydenta Ukrainy także jako Głównodowodzącego Sił Zbrojnych Ukrainy, władnego powoływać i odwoływać wyższe dowództwo Sił Zbrojnych Ukrainy, innych formacji wojskowych, kierującego sprawami bezpieczeństwa narodowego i obrony państwa. Prezydent Ukrainy stoi także na czele Rady Bezpieczeństwa Narodowego i Obrony Ukrainy oraz występuje do Rady Najwyższej Ukrainy z wnioskiem o ogłoszenie wojny i podejmuje decyzję o użyciu Sił Zbrojnych Ukrainy w razie napaści zbrojnej na Ukrainę[8].

W konstytucjach szeregu państw, a dotyczy to także Polski i Ukrainy, zagadnienie suwerenności jest regulowane w łączności z bezpieczeństwem państwa, jego niepodległością oraz terytorialną integralnością. Niepodległość jako cecha państwa polega na jego politycznej niezależności od innego państwa lub narodu. Pojęcia suwerenności zewnętrznej oraz niepodległości są sobie bliskie, ale nie są tożsame, nie są synonimami i nie można postawić między nimi znaku równości. W 1991 roku zdecydowana większość obywateli Ukrainy, bo ponad 92 procent, przy frekwencji wynoszącej 84 procent, opowiedziała się za niepodległością Ukrainy. Niepodległość Ukrainy została na świecie powszechnie uznana, w tym przez Federację Rosyjską. Tymczasem zbrojna agresja Federacji Rosyjskiej na Ukrainę w 2022 roku skutkuje naruszeniem terytorialnej integralności tego państwa. Dotyczy to również autonomicznej Republiki Krym, będącej – jak stanowi Konstytucja Ukrainy – nieodłączną częścią składową Ukrainy, która jednak jeszcze w 2014 roku stała się przedmiotem nielegalnej aneksji ze strony Rosji.

[7] A. Olechno, *Instytucja Prezydenta w systemie konstytucyjnych organów Ukrainy (1996–2005)*, Toruń 2009, s. 103.

[8] Por. A. Olechno, *Prezydent Ukrainy jako gwarant suwerenności i integralności terytorialnej państwa* [w:] E. M. Guzik-Makaruk, E. W. Pływaczewski, Białystok 2015, s. 346 i n.

W ukraińskiej doktrynie prawa konstytucyjnego wskazuje się na rolę nauki prawa konstytucyjnego jako środka ochrony suwerenności państwa w warunkach wojny z rosyjskim agresorem. Podkreśla się praktyczny wymiar tej nauki, która w warunkach wojennych nie powinna ograniczać się do abstrakcyjnej oceny zjawisk wojny, ale powinna podjąć zadanie dokonywania kwalifikacji prawnej zbrodni wojennych, zbrodni przeciw ludzkości oraz naruszeń konstytucyjnych wolności i praw jednostek popełnianych przez rosyjskiego agresora[9]. Naturalną koleją rzeczy nauka prawa konstytucyjnego dostarcza merytorycznego wsparcia ukraińskiej prokuraturze dokumentującej rosyjskie zbrodnie wojenne[10].

Planowana akcesja Ukrainy do Paktu Północnoatlantyckiego oraz Unii Europejskiej rodzi po stronie Ukrainy pytania, w obliczu których wcześniej stawała Polska. W tym kontekście musi paść fundamentalne pytanie o wpływ członkostwa w obydwu tych traktatach na suwerenność Ukrainy, w odniesieniu do której trwa stan naruszenia terytorialnej integralności i która pozostaje aktywną stroną konfliktu zbrojnego. Uczestnictwo Ukrainy w wojnie stanowi także potencjalne zagrożenie dla suwerenności i niepodległości ukraińskiego państwa. Z jednej strony okoliczności te nie stanowią czynników ułatwiających czy przyspieszających decyzję struktur NATO i UE o przyjęciu Ukrainy w poczet swoich członków. Z drugiej strony ogólny dyskomfort mający źródło w stanie wojny stanowi czynnik skłaniający do ponawiania starań Ukrainy o członkostwo w NATO i UE.

Należy zaznaczyć, że akcesja do każdego z tych traktatów, a zwłaszcza do Unii Europejskiej, oznacza przystąpienie do żywych,

[9] O. W. Martselak, *Wpływ nauki prawa konstytucyjnego na system sprawowania władzy i zapewnienia praw człowieka w Ukrainie w warunkach rosyjskiej agresji* [w:] K. Eckhardt, P. Stetsyuk, *Wpływ wojny na system sprawowania władzy. Refleksje w kontekście zbrojnej agresji Federacji Rosyjskiej na Ukrainę*, Rzeszów 2023, s. 17.

[10] Patrz T. Tsymbalisty, *Specyfika konstytucyjnoprawnej regulacji i funkcjonowania prokuratury na obecnym etapie tworzenia państwa i w warunkach zbrojnej agresji Federacji Rosyjskiej na Ukrainę* [w:] tamże, s. 158 i n.

aktywnych, skutecznych, ciągle ewoluujących międzynarodowych organizacji, wyposażonych w kompetencję tworzenia norm prawnych. W konsekwencji przystąpienie do nich można porównać do wstąpienia do rzeki, z której nurtem będzie się podążać. Wszak dzisiejsza Unia Europejska nie jest już tą samą Unią, którą była w roku 2004, kiedy to przystąpiły do niej Polska i dziewięć innych państw. Unia podlega permanentnym zmianom, starając się swoje struktury i prawo na bieżąco dostosowywać do zmieniających się wyzwań rzeczywistości. Co więcej, w Unii Europejskiej trwa obecnie dyskusja o potrzebie przeprowadzenia poważnych, instytucjonalnych i strukturalnych, utrzymanych w duchu centralizacji – zmian, dyktowanych chęcią wzrostu sprawczości i skuteczności organów UE. Dzisiaj możemy stwierdzić, że wypracowanie pożądanej jednomyślności w sprawie projektowanej reformy nie będzie zadaniem łatwym. W dyskusjach tych regularnie przewija się problem wpływu tych reform na suwerenność państw członkowskich oraz obawa przed likwidacją prawa *veta*, co może stwarzać zagrożenie podważeniem zasady równości państw członkowskich.

Środowiska niechętne członkostwu państwa w NATO lub Unii Europejskiej zawsze podnoszą argument o zagrożeniu utratą suwerenności: czy to w razie przystąpienia państwa do tych organizacji, czy to w razie rozszerzenia kompetencji NATO lub UE kosztem kompetencji władz krajowych.

Obawy te są nietrafione w tym znaczeniu, że w przypadku członkostwa w organizacji międzynarodowej, takiej jak na przykład Unia Europejska, suwerenność – albo można powiedzieć – istota suwerenności: czy jej kluczowy komponent, pozostaje atrybutem państwa członkowskiego. Sam fakt przystąpienia do Unii Europejskiej stanowi przejaw suwerenności państwa. Natomiast konsekwencją przystąpienia państwa do UE jest przekazanie wykonywania suwerenności – a nie samej suwerenności – instytucjom unijnym. Używając porównania, można stwierdzić, że dzieje się to na zasadzie podobnej do tej, na jakiej państwo przekazuje zadania zlecone samorządom terytorialnym. Zakres cesji kompetencji z puli władztwa krajowego na rzecz instytucji unijnych jest przedmiotem

ustaleń traktatowych. Potencjalne wyjście z Unii Europejskiej, to jest rezygnacja z członkostwa w UE, także stanowi przejaw suwerenności państwa.

Rodzi się pytanie o zagrożenia dla suwerenności Ukrainy oraz dla jej członkostwa w Unii Europejskiej. Co oczywiste, najpoważniejszym zagrożeniem o charakterze zewnętrznym jest wojna z Rosją. Co się tyczy zagrożenia o charakterze wewnętrznym, to myślę, że należy upatrywać go w zjawisku korupcji. Formalnie system rządów w Ukrainie jest klasyfikowany jako system rządów parlamentarno-prezydenckich, niemniej jednak bieżąca praktyka ustrojowa nakazuje podkreślić bardzo silną pozycję ustrojową Prezydenta. W rzeczywistości, ujmując rzecz historycznie i przeglądowo, w Ukrainie zawsze znaczącą rolę odgrywała oligarchia. Od czasów Rusi Kijowskiej, przez okresy Rzeczypospolitej, carskiej Rosji, Związku Radzieckiego, a także suwerennej Ukrainy, ta warstwa społeczna, różnie – w zależności od epoki – nazywana, zawsze odgrywała poważną rolę. Do systemu rządów oligarchicznych przypisane są zjawiska klientyzmu i korupcji. Wiadomo, że Ukraina stara się walczyć z tymi negatywnymi zjawiskami**,** także z wykorzystaniem instrumentów ustawowych. Niedawno sekretarz skarbu USA Janet Yellen wezwała Prezydenta Wołodymyra Zełenskiego do skupienia się na walce z korupcją i wzmocnieniu administracji publicznej. Skuteczne ograniczenie tego negatywnego zjawiska z pewnością wpłynęłoby ożywczo na gospodarkę kraju i przysłużyło się efektywnej realizacji programu pożyczkowego Międzynarodowego Funduszu Walutowego w Ukrainie[11]. Korupcja, powierzchowna recepcja zasady rządów prawa, interesy oligarchów i brak reform strukturalnych podkopują suwerenność Ukrainy i nie sprzyjają przybliżeniu momentu jej wstąpienia do NATO i UE[12]. Innych bieżących zagrożeń dla ukraińskiej suwerenności należy upatrywać we wpływach

[11] Https://kresy24.pl/waszyngton-wzywa-prezydenta-ukrainy-do-walki-z-korupcja/ [dostęp: 31.01.2024 r.].

[12] F. Encke, *Niepodległa i suwerenna Ukraina jest kluczem do euroatlantyckiego bezpieczeństwa*, NATO Review, 8 lipca 2020 r., https://www.nato.int/

wojny informacyjnej i próbach zaszczepienia w społeczeństwie ukraińskim narracji prorosyjskich oraz we wzroście liczby osób skłaniających się ku teorii o konflikcie między politycznymi władzami państwa a dowództwem armii[13].

Z kolei pozytywnym i optymistycznym sygnałem, a także odpowiedzi na rysującą się perspektywę członkostwa w NATO i UE, jest reakcja ukraińskich uchodźców w coraz większej liczbie deklarujących powrót do swojej ojczyzny. Jak zauważa prezes Platformy Migracyjnej EWL Andrzej Korkus, cywilizacyjny, euroatlantycki wybór obywateli Ukrainy będzie miał istotny wpływ na rozwój ukraińskiej gospodarki. Perspektywa integracji z NATO zapewnia większe bezpieczeństwo, co przyciąga technologie, inwestorów i sprzyja stabilnemu środowisku biznesowemu. To otwiera perspektywę pozytywnego wpływu na rozwój sektorów gospodarki, tworzenie miejsc pracy i podniesienie poziomu życia dla obywateli Ukrainy[14].

Co się tyczy potencjalnej sekwencji zdarzeń, to wydaje się, że ze względu na zaangażowanie Ukrainy w wojnę w obronie suwerenności państwa, Ukrainie przede wszystkim potrzebne jest zagwarantowanie bezpieczeństwa państwa. Stąd członkostwo Ukrainy w NATO jako cel działań ukraińskiej dyplomacji jest zagadnieniem priorytetowym. W przypadku przyjęcia Ukrainy do NATO, siły zbrojne Ukrainy miałaby największe bieżące doświadczenie bojowe na współczesnym polu walki w gronie sił zbrojnych państw członkowskich NATO.

Państwo deklarujące zainteresowanie przystąpieniem do NATO jest początkowo zapraszane do zaangażowania się w intensywny dialog na temat jego aspiracji do członkostwa i związanych z tym

docu/review/pl/articles/2020/07/08/niepodlegla-i-suwerenna-ukraina-jest-kluczem-do-euroatlantyckiego-bezpieczenstwa/index.html [dostęp: 31.01.2024 r.].

[13] Badanie „Omnibus" przeprowadzone przez Kijowski Międzynarodowy Instytut Socjologiczny, opr. A. Pokorski, https://wydarzenia.interia.pl/raport-ukraina-rosja/news-niepokojace-badanie-wzrastaja-negatywne-nastroje-wsrod-ukrai, nId, 7090728 [dostęp: 31.01.2024 r.].

[14] Https://www.infor.pl/5792882,perspektywa-przystapienia-ukrainy-do-nato-i-ue-zacheca-uchodzcow-do-szybszego-powrotu-do-ojczyzny.html [dostęp: 30.01.2024 r.].

reform. Traktat Północnoatlantycki stanowi, że państwa członkowskie NATO mogą – za jednomyślną zgodą – zaprosić do przystąpienia do traktatu każde inne państwo europejskie, które jest w stanie realizować zasady traktatu i wnosić wkład do bezpieczeństwa obszaru północnoatlantyckiego. By dane państwo mogło zostać członkiem NATO, musi najpierw otrzymać zaproszenie ze strony NATO[15]. Wszelkie decyzje dotyczące zaproszenia danego państwa do członkostwa w Pakcie podejmuje Rada Północnoatlantycka na podstawie porozumienia między wszystkimi sojusznikami i żadne państwo trzecie nie ma nic do powiedzenia w tych rozmowach. Po uzyskaniu takiego zaproszenia, rządowi USA składany jest dokument przystąpienia. Następnie rząd USA powiadamia każde państwo – stronę Paktu o złożeniu tego dokumentu[16].

Państwa pozostające w Sojuszu Północnoatlantyckim mają suwerenne prawo do podejmowania decyzji zgodnych z ich własnym interesem. Dotyczy to także decyzji o zaproszeniu do Sojuszu nowych członków.

Na obecny moment państwa członkowskie Sojuszu wyrażają wolę współpracy z Ukrainą w ramach partnerstwa NATO. Natomiast zadanie wypracowania jednolitej woli w sprawie członkostwa Ukrainy w Sojuszu pozostaje jednak sprawą przyszłości. Takiej powszechnej zgody na członkostwo Ukrainy w NATO na dzisiaj wśród państw członkowskich nie ma, a premier Węgier niedawno stwierdził nawet, że Ukraina nie jest państwem suwerennym[17]. Na szczęście jest to głos mocno wyizolowany i kontrastujący z europejskim mainstreamem w tym zakresie.

---

[15] K. Cichos, *Czy chęć bycia członkiem NATO wystarcza? Suwerenność państwa a „prawo wyboru sojuszy" na przykładzie Ukrainy*, Opinie i analizy Instytutu *De Republica*, Warszawa 2022, s. 10.

[16] Tamże, s. 11.

[17] Https://fakty.tvn24.pl/fakty-o-swiecie/viktor-orban-ukraina-nie-jest-juz-suwerennym-panstwem-to-co-orban-robi-i-mowi-jest-nie-do-przyjecia-st7195009 [dostęp: 30.01.2024 r.].

Dodatkowego smaku dodaje sprawie fakt, że w 1994 roku, gdy Ukraina przystąpiła do Traktatu o proliferacji, zrzekając się potężnego arsenału nuklearnego**,** to wówczas USA, Zjednoczone Królestwo, Rosja, a potem także Chiny i Francja udzieliły Ukrainie zapewnień o bezpieczeństwie w ramach Memorandum budapesztańskiego. Memorandum to obejmowało poszanowanie suwerenności, niepodległości oraz terytorialnej integralności Ukrainy. Państwa te zaciągnęły zatem pewne zobowiązania wobec Ukrainy.

Niemniej jednak w bieżącym konflikcie Ukrainy z Rosją, NATO i jego państwa członkowskie udzielają Ukrainie znaczącego wsparcia w obronie jej suwerenności i terytorialnej integralności. Skala udzielonego przez Sojusz wzmocnienia obrony zbiorowej przedstawia się jako największa od czasu zakończenia zimnej wojny. Ponadto, przedłużane są sankcje wobec osób i podmiotów, które odpowiadają za podważanie lub narażanie na szwank suwerenności, niepodległości i terytorialnej integralności Ukrainy.

Powszechnie znane jest przychylne stanowisko Rzeczypospolitej Polskiej wobec ukraińskich aspiracji przystąpienia do NATO i UE oraz wsparcia Ukrainy w wojnie z Rosją. Jako prawnik przez dekady współpracujący z Senatem RP i jego komisjami chciałbym przywołać przykłady aktywności tej izby na polu wsparcia tych aspiracji. I tak Senat Rzeczypospolitej Polskiej 4 lutego 2022 roku podjął uchwałę w sprawie wsparcia Ukrainy, między innymi w sprawie dostaw broni do Ukrainy oraz udziału żołnierzy państw członkowskich NATO w szkoleniu ukraińskich wojskowych, 9 lutego 2022 roku podjął uchwałę w sprawie europejskich aspiracji Ukrainy, 29 października 2022 roku podjął uchwałę o uznaniu władz Federacji Rosyjskiej za reżim terrorystyczny, 22 lutego 2023 roku podjął uchwałę w rocznicę agresji Rosji na Ukrainę, 30 marca 2023 roku podjął uchwałę potępiająca nielegalne deportacje ukraińskich dzieci do Rosji, 11 maja 2023 roku podjął uchwałę w sprawie członkostwa Ukrainy w NATO[18]. Podobne uchwały podejmuje także

[18] Https://www.senat.gov.pl/gfx/senat/userfiles/_public/k10/agenda/ukraina_24_08_2023_v3.pdf [dostęp: 31.01.2024 r.].

Sejm RP, by przytoczyć choćby tę z 16 czerwca 2023 roku w sprawie członkostwa Ukrainy w Organizacji Traktatu Północnoatlantyckiego[19]. Co szczególnie istotne, polski parlament przyjął szereg ustaw umożliwiających wsparcie Ukrainy w obronie jej suwerenności przed rosyjską agresją i otwierających możliwości wsparcia dla obywateli Ukrainy przebywających w Polsce.

I na tym nie koniec, bowiem Polska nadal pozostaje motorem promocji Ukrainy w NATO i UE. Dodajmy, że w opiniach samych Ukraińców Polska plasuje się zarówno w czołówce państw uznawanych za kierunek wyjazdu zarobkowego, jak i w czołówce państw uznawanych za państwo stałej emigracji[20]. Natomiast perspektywa członkostwa Ukrainy zarówno w NATO, jak i w UE stanowi czynnik motywujący ukraińskich uchodźców do powrotu do swojej ojczyzny po zakończeniu działań wojennych[21].

Szacunek dla prawa międzynarodowego publicznego oraz przestrzeganie jego norm mają szczególne znacznie dla młodych, demokratycznych państw. Prawo międzynarodowe dostarcza bowiem tym państwom argumentów obronnych w starciu z despotyzmami, które jeszcze niedawno sprawowały zwierzchnictwo nad tymi organizmami. Natomiast despocjom z trudem przychodzi powoływanie się na takie kategorie, jak równość państw, prawo państw do samostanowienia czy decyzje i wyroki niezawisłych, międzynarodowych trybunałów.

Głównym przeciwnikiem przystąpienia Ukrainy do NATO i Unii Europejskiej pozostaje Federacja Rosyjska, która dąży do restytucji starych kanonów systemu międzynarodowego, a w szczególności do odbudowy tak zwanych stref wpływów jako uprawnionych kon-

[19] M.P. z 2023 r., poz. 606.

[20] A. Ziomek, *Społeczność ukraińska na studiach i na rynku pracy w Polsce w latach 2014–2021*, Akademia Górnośląska im. Wojciecha Korfantego w Katowicach, Katowice 2023, s. 98.

[21] Https://www.infor.pl/5792882,perspektywa-przystapienia-ukrainy-do-nato-i-ue-zacheca-uchodzcow-do-szybszego-powrotu-do-ojczyzny.html [dostęp: 30.01.2024 r.].

cepcji oraz akceptacji użycia siły w celu promowania własnego interesu[22]. Rosyjska koncepcja stref wpływów otwarcie narusza suwerenność, to jest samowładność i całowładność innych państw, co redukuje możliwości budowy jakichkolwiek strategicznych interakcji z Rosją. Akceptacja koncepcji stref wpływów oznaczałaby także poważne ryzyko dla bezpieczeństwa europejskiego. I to jest ten moment, w którym zbiegają się interesy europejskie z interesem Ukrainy. Dodatkowo możliwość prowadzenia dialogu z Rosją uszczupla pogłębiający się brak ideologicznej atrakcyjności Rosji w Europie. Zarówno determinacja Ukrainy w obronie swej suwerenności, jak i osłabienie na arenie międzynarodowej pozycji Rosji, pozwala myśleć o suwerenności Ukrainy w kategoriach trwałości, a perspektywa członkostwa Ukrainy w NATO i Unii Europejskiej przedstawia się jako bardziej realna niż przed wojną.

Należy podkreślić, że podjęta przez Ukraińców wojna obronna pokazała całemu światu niezłomność Ukraińców w woli obrony własnej całowładności i samowładności, w tym chęci rozwoju opartego o zachodni system wartości i model gospodarczy[23]. Każde bowiem państwo ma prawo do suwerennego wyboru własnej ścieżki rozwoju i przez żadne inne państwo nie może być tego prawa pozbawione. Jedynymi granicami suwerenności państwa są suwerenność drugiego państwa oraz postanowienia prawa europejskiego i międzynarodowego.

Wykaz źródeł

Akty normatywne

Konstytucja Ukrainy, Dziennik Ustaw Rady Najwyższej Ukrainy z 1996 r., no 30, poz. 141 z późn. zm.

Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej, Dz. U. z 1997 r., nr 78, poz. 483 z późn. zm.

[22] K. Cichos, *op. cit.*, s. 17.
[23] Tamże, s. 23.

Uchwała Sejmu RP z 16 czerwca 2023 roku w sprawie członkostwa Ukrainy w Organizacji Traktatu Północnoatlantyckiego M.P. z 2023 r., poz. 606.

Literatura

Cichos K., *Czy chęć bycia członkiem NATO wystarcza? Suwerenność państwa a „prawo wyboru sojuszy" na przykładzie Ukrainy*, Opinie i analizy Instytutu De Republica, Warszawa 2022.

Encke F., *Niepodległa i suwerenna Ukraina jest kluczem do euroatlantyckiego bezpieczeństwa*, NATO Review, 8 lipca 2020 r., https://www.nato.int/docu/review/pl/articles/2020/07/08/niepodlegla-i-suwerenna-ukraina-jest-kluczem-do-euroatlantyckiego-bezpieczenstwa/index.html [dostęp: 31.01.2024 r.].

Kranz J., *Recenzja książki R. Kwiecień*, *op. cit.*, „Kwartalnik Prawa Publicznego" 2005, nr 5/1/2.

Kwiecień R., *Suwerenność państwa. Rekonstrukcja i znaczenie idei w prawie międzynarodowym*, Kraków 2004.

Marszałek A., *Suwerenność a integracja europejska w perspektywie historycznej. Spór o istotę suwerenności i integracji*, Instytut Europejski, Łódź 2000.

Martselak O. W., *Wpływ nauki prawa konstytucyjnego na system sprawowania władzy i zapewnienia praw człowieka w Ukrainie w warunkach rosyjskiej agresji* [w:] K. Eckhardt, P. Stetsyuk, *Wpływ wojny na system sprawowania władzy. Refleksje w kontekście zbrojnej agresji Federacji Rosyjskiej na Ukrainę*, WSPiA Rzeszowska Szkoła Prawa, Rzeszów 2023.

Olechno A., *Instytucja Prezydenta w systemie konstytucyjnych organów Ukrainy (1996–2005)*, Toruń 2009.

Olechno A., *Prezydent Ukrainy jako gwarant suwerenności i integralności terytorialnej państwa* [w:] E. M. Guzik-Makaruk, E. W. Pływaczewski, Białystok 2015.

Tsymbalisty T., *Specyfika konstytucyjnoprawnej regulacji i funkcjonowania prokuratury na obecnym etapie tworzenia państwa i w warunkach zbrojnej agresji Federacji Rosyjskiej na Ukrainę* [w:] K. Eckhardt, P. Stetsyuk, *Wpływ wojny na system sprawowania władzy. Refleksje w kontekście zbrojnej agresji Federacji Rosyjskiej na Ukrainę*, WSPiA Rzeszowska Szkoła Wyższa, Rzeszów 2023.

Ziomek A., *Społeczność ukraińska na studiach i na rynku pracy w Polsce w latach 2014–2021*, Akademia Górnośląska im. Wojciecha Korfantego w Katowicach, Katowice 2023.

Netografia

Badanie „Omnibus" przeprowadzone przez Kijowski Międzynarodowy Instytut Socjologiczny, opr. A. Pokorski, https://wydarzenia.interia.pl/raport-ukraina-rosja/news-niepokojace-badanie-wzra staja-negatywne-nastroje-wsrod-ukrai,nId,7090728 [dostęp: 31.01.2024 r.].

Https://www.infor.pl/5792882,perspektywa-przystapienia-ukrainy-do-nato-i-ue-zacheca-uchodzcow-do-szybszego-powrotu-do-ojczyzny.html [dostęp: 30.01.2024 r.].

Https://kresy24.pl/waszyngton-wzywa-prezydenta-ukrainy-do-walki-z-korupcja/ [dostęp: 31.01.2024 r.].

Https://fakty.tvn24.pl/fakty-o-swiecie/viktor-orban-ukraina-nie-jest-juz-suwerennym-panstwem-to-co-orban-robi-i-mowi-jest-nie-do-przyjecia-st7195009 [dostęp: 30.01.2024 r.].

Https://www.senat.gov.pl/gfx/senat/userfiles/_public/k10/agenda/ukraina_24_08_2023_v3.pdf [dostęp: 31.01.2024 r.].

Https://www.infor.pl/5792882,perspektywa-przystapienia-ukrainy-do-nato-i-ue-zacheca-uchodzcow-do-szybszego-powrotu-do-ojczyzny.html [dostęp: 30.01.2024 r.].

YURII KLYUCHKOVSKYI
doktor nauk prawnych, docent
Uniwersytet Narodowy „Akademia Kijowsko-Mohylańska"

Możliwości przeprowadzenia wyborów w Ukrainie zgodnie ze standardami europejskimi w czasie wojny i po jej zakończeniu

Possibilities for holding elections in Ukraine according with European standards during and after the war

Streszczenie. Artykuł poświęcony jest możliwościom przeprowadzenia wyborów ogólnokrajowych i samorządowych w Ukrainie w czasie wojny i po zakończeniu stanu wojennego. Osiągnięciem demokratycznego rozwoju Ukrainy, który należy zachować, jest regularne przeprowadzanie wyborów zgodnie z międzynarodowymi (europejskimi) standardami wyborczymi. Pokazano niemożność zorganizowania i przeprowadzania wyborów w Ukrainie zgodnie z tymi standardami w czasie wojny w warunkach działań wojennych i ciągłego zagrożenia atakami rakietowymi na niemal całym terytorium państwa, co uzasadnia normatywny zakaz wyborów w warunkach prawnego reżimu stanu wojennego. Zgodnie z Konstytucją i prawem Ukrainy spowodowało to odroczenie kolejnych wyborów parlamentarnych, prezydenckich i prawdopodobnie samorządowych, które miały się odbyć po zakończeniu stanu wojennego. Rozważane są warunki prawne powołania takich wyborów. Podkreśla się znaczenie kryteriów bezpieczeństwa dla możliwości przeprowadzenia wyborów powojennych i ich utrwalenia legislacyjnego, co wymaga wprowadzenia systemu prawnego na okres przejściowy po wojnie.

Słowa kluczowe: wybory; stan wojenny; międzynarodowe standardy wyborcze; kryteria bezpieczeństwa wyborów; przełożone wybory; reżim prawny okresu przejściowego.

Keywords: elections; martial law; international election standards; safety criteria for elections; postponed elections; legal regime of transitional period.

1. Dyskusje dotyczące zbliżających się wyborów w Ukrainie trwają od dawna i dotyczą zarówno możliwości przeprowadzenia wyborów w warunkach stanu wojennego wprowadzonego w Ukrainie w wyniku rosyjskiej agresji, jak i po zakończeniu wojny. Omówienie tych problemów jest niewątpliwie odzwierciedleniem faktu, że nawet w trudnych warunkach prowadzenia wojny obronnej na swoim terytorium Ukraina zachowuje demokratyczny i prawny charakter swojej państwowości, co jest bezprecedensową sytuacją w historii Europy. Dyskusje o wyborach, choć częściowo zainicjowane przez zachodnich polityków, odzwierciedlają demokratyczne przekonania narodu ukraińskiego i jego tradycyjny historyczny optymizm, który nawet w bardzo trudnych warunkach zagrożenia istnienia Ukrainy jako suwerennego państwa pobudza dyskusje o naszej przyszłości po pomyślnym zakończeniu wojny.

Biorąc pod uwagę możliwość przeprowadzenia wyborów w Ukrainie w przyszłości najbliższej lub dalszej należy rozróżnić dwie zasadniczo odmienne sytuacje: z jednej strony przeprowadzenie wyborów w warunkach trwających działań wojennych na frontach wojennych, okupacji przez wroga części terytorium państwa i kontynuowanie jego terrorystycznych ataków rakietowych i bombowych na prawie całe terytorium Ukrainy; a z drugiej strony – po pomyślnym zakończeniu działań wojennych, okupacji terytoriów czasowo zajętych przez wroga i stworzenie warunków dla procesów przywrócenia normalnego, spokojnego życia obywateli Ukrainy. Obie sytuacje, pomimo zasadniczej różnicy, powinny uwzględniać również rozpoczęcie procedury przyszłego przystąpienia Ukrainy do Unii Europejskiej i jej integracji z NATO.

Ostateczna decyzja w sprawie przystąpienia Ukrainy do UE, jak również potencjalna decyzja o przystąpieniu do NATO, może zostać podjęta dopiero po zakończeniu wojny w takiej czy innej formie, o czym tu nie dyskutujemy. „Jednak wszelkie przyszłe wybory w Ukrainie, zarówno ogólnokrajowe, jak i samorządowe, powinny odbywać się przynajmniej przy zachowaniu osiągnięć Ukrainy ostatniej dekady – przeprowadzania wyborów zgodnie z międzynarodowymi (w szczególności europejskimi) standardami wyborów demokratycznych”[1], a najlepiej także – biorąc pod uwagę szczególne wymagania dotyczące warunków wstępnych i przeprowadzenia wyborów, uznania wspólnego dorobku prawnego Unii Europejskiej. To stanowi wyzwanie dla Ukrainy, jeśli chodzi o stworzenie warunków, w których takie wybory mogłoby się odbywać.

2. Wszelkie wybory ogólnokrajowe w Ukrainie w tych warunkach mają ważne znaczenie społeczno-polityczne; nie można ich sprowadzić jedynie do faktu głosowania. Podczas przeprowadzania wyborów należy przestrzegać podstawowych wymagań międzynarodowych standardów wyborczych, które w istocie stanowią system podstawowych zasad prawa wyborczego[2]. „Niestety niektóre z tych wymogów (w szczególności zasady wyborów okresowych) nie mogą być spełnione w wyniku wojny; należy jednak uznać gwarancje przestrzegania co najmniej klasycznych zasad zawartych w Kodeksie dobrych praktyk w sprawach wyborczych Ko-

[1] Zob., na przykład: Misja ODIHR do monitorowania wyborów prezydenckich w Ukrainie w dniach 31 marca i 21 kwietnia 2019 r. Raport końcowy z 20 listopada 2019 r. Warszawa: ODIHR OBWE, 2019. Https://www.osce.org/files/f/documents/a/b/441931.pdf; Misja ODIHR do obserwacji nadzwyczajnych wyborów deputowanych ludowych Ukrainy 21 lipca 2019 r. Raport końcowy z 20 listopada 2019 r., ODIHR OBWE, Warszawa 2019. Https://www.osce.org/files/f/documents/9/4/441925.pdf.

[2] Y. Klyuchkovskyi, *Правова природа та зміст міжнародних виборчих стандартів* (2018) [*Charakter prawny i treść międzynarodowych standardów wyborczych*] (2018), 2 Ukraiński Dziennik Prawa Konstytucyjnego 36, 39.

misji Weneckiej – powszechne i równe prawo wyborcze, wolne wybory, głosowanie tajne"[3] oraz zasadę głosowania osobistego[4], w połączeniu z zasadą uczciwych wyborów (*fair elections*), podkreśloną w Deklaracji Unii Międzyparlamentarnej[5]. Zasady te są konsekwencją fundamentalnych wymagań, bez których nie ma sensu mówić o prawdziwych wyborach; na te wymagania nie zawsze zwraca się uwagę (uważa się, że są zawsze zapewnione), ale nabierają szczególnego znaczenia w warunkach, w jakich obecnie znajduje się Ukraina.

W szczególności zasada powszechnego prawa wyborczego wymaga, aby każdy obywatel Ukrainy (wyborca), który ma prawo głosu, miał możliwość skorzystania z tego prawa. W wyborach może startować każdy wyborca pod warunkiem przestrzegania ustalonych spisów powszechnych.

Zasada równego prawa wyborczego, oprócz wymogu równej liczby głosów dla wszystkich wyborców, gwarantuje również równe szanse korzystania z prawa głosu: wyborca nie może być umieszczony przez państwo (w ramach jego jurysdykcji) pod warunkiem, że mając taką chęć, nie może skorzystać ze swojego prawa głosu.

Zasada wolnych wyborów jest zwykle interpretowana jako zbiór wymagań dotyczących swobodnego kształtowania i swobodnego wyrażania woli wyborców. Oznacza to bezstronność władz (w tym organów administracji wyborczej), dostępność zrównoważonych i wiarygodnych informacji o kandydatach i partiach politycznych; wolność kampanii; zapobieganie naciskom, zastraszaniu,

[3] Venice Commission. Code of Good Practice in Electoral Matters: Guidelines and Explanatory Report (CDL-AD(2002)023rev2-cor), point I. Https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD(2002)023rev2-cor-e.

[4] Tamże, pkt I.4.b; zob. także: Venice Commission. Declaration on Women's participation in elections (CDL-AD(2006)020). Https://www.venice.coe.int/ webforms/documents/CDL-AD(2006)020.aspx.

[5] Inter-Parliamentary Union. Declaration on Criteria for Free and Fair Elections. Unanimously adopted by the Inter-Parliamentary Council at its 154th session (Paris, 26 March 1994). Http://www.ipu.org/Cnl-e/154-free.htm.

przekupstwom i innym sposobom zmuszania wyborcy do określonego sposobu wyrażania woli. Jednak większości tych wymogów nie można spełnić w warunkach stanu wojennego, który przewiduje możliwość ograniczenia swobody zgromadzeń i wyrażania poglądów oraz nakłada dodatkowe ograniczenia na działalność partii politycznych. Wymogi bezpieczeństwa fizycznego wyborcy i niektórych warunków jego życia (mieszkanie, usługi komunalne, źródła dochodów) powinny zostać ujęte w warunkach zapewnienia wolnych wyborów, które nie zaliczają dla niego udziału w wyborach jako zjawiska wtórnego.

Wreszcie zasada uczciwych wyborów gwarantuje publiczne uznanie ich wyników jako odzwierciedlających rzeczywiste wyrażanie woli wyborców („wolno wyrażona wola ludu", jak sformułowano w artykule 3 Protokołu nr 1 do Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności[6]). Przestrzeganie tej zasady, z reguły nieokreślonej ustawą[7], wymaga podjęcia działań, które Komisja Wenecka nazywa „gwarancjami proceduralnymi" przestrzegania podstawowych zasad prawa wyborczego, w szczególności oficjalnego monitorowania wyborów, skutecznego systemu odwoływania się od wykrytych naruszeń oraz zapobiegania fałszowania wyników głosowania. Jednocześnie powinno to obejmować wymogi ochrony przed ingerencją zewnętrzną, w tym spoza państwa: bezpieczeństwo fizyczne komisji wyborczych i ich członków, dokumentację wyborczą, sabotaż agentów wroga, ingerencję w systemy transmisji danych (ustalone wyniki) itp., tj. te formy ingerencji, które mogą zniekształcić treść woli ludu wyrażonej w wyborach.

[6] Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms (with its Protocols). Https://www.echr.coe.int/documents/d/echr/convention_ENG.

[7] Kodeks wyborczy Ukrainy poświęca artykuł 19 zasadzie uczciwych wyborów, ale nieco zawęża tę zasadę, głównie poprzez ustanowienie odpowiedzialności za przestępstwa wyborcze; patrz: Kodeks wyborczy Ukrainy. Ustawa Ukrainy z 19 grudnia 2019 r., № 396-IX (z późn. zm.). Https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/396-20.

3. Pomysł przeprowadzenia wyborów ogólnokrajowych w Ukrainie w czasie wojny jest w pewnym stopniu spowodowany faktem, że kończy się konstytucyjny okres uprawnień obecnej kadencji Rady Najwyższej Ukrainy. Zgodnie z art. 77 Konstytucji Ukrainy, w ostatnią niedzielę października piątego roku mandatu Rady Najwyższej Ukrainy odbywają się regularne wybory do deputowanych ludowych Ukrainy. Wybory te miały odbyć się 29 października 2023 r., ale do nich nie doszło (uważa się je za przesunięte do czasu zakończenia stanu wojennego).

W przypadku wyborów prezydenckich w Ukrainie sytuacja wygląda podobnie. Kolejne wybory prezydenckie w Ukrainie powinny odbyć się 31 marca 2024 r., a odpowiedni proces wyborczy powinien rozpocząć się 2 stycznia 2024 r. Jednak kolejne wybory prezydenta Ukrainy nie zostały zaplanowane, proces wyborczy nie rozpoczął się, dlatego też regularne wybory prezydenta Ukrainy zostały przełożone.

Powodem jest to, że powyższe podstawowe zasady prawa wyborczego, jak wynika z ich treści, nie mogą być przestrzegane w warunkach działań wojennych na terytorium państwa. Głosowanie wyborców (a w rzeczywistości tylko części organu wyborczego, dla której można zapewnić akceptowalne warunki głosowania) w takich okolicznościach nie może być uznane za prawdziwe demokratyczne wybory. Należy zatem uznać za naturalny zakaz przeprowadzania wyborów i referendów w warunkach stanu wojennego, ustanowiony w odniesieniu do wyborów do Rady Najwyższej Ukrainy w art. 83 Konstytucji Ukrainy, a w odniesieniu do wszystkich wyborów powszechnych w ustawie *O reżimie prawnym stanu wojennego*[8], będący swego rodzaju uzupełnieniem Konstytucji w warunkach stanu wojennego[9]. Ponieważ wymogi przestrzegania zasad prawa wyborczego mają charakter materialny, a nie formalny,

[8] *O reżimie prawnym stanu wojennego*, Ustawa Ukrainy z 12 maja 2015 r. № 389-VIII (ze zmianami), art. 19. Https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/389-19.

[9] Y. Klyuchkovskyi, «Деякі міркування щодо місця Закону „Про правовий режим воєнного стану" у системі законодавства України» (2023). *Współcze-*

samo zniesienie stanu wojennego na określony czas w celu wyeliminowania regulacyjnego zakazu wyborów, jak sugerują niektórzy, w żaden sposób nie rozwiązuje tych problemów. Należy podkreślić, że społeczeństwo ukraińskie jest w pełni świadome niemożności przeprowadzenia wyborów w warunkach wojny.

4. Jednak po wojnie, w której pomyślne zakończenie wszyscy wierzą, powstanie zadanie przywrócenia pełnego funkcjonowania demokratycznych instytucji państwa ukraińskiego. Taka odbudowa jest jednocześnie ważnym celem, środkiem przejścia państwa i społeczeństwa do pokojowego życia, a zarazem warunkiem realizacji celów ciężkiej walki narodu ukraińskiego – przystąpienia Ukrainy do Unii Europejskiej i NATO jako ostatniego etapu wieloletnich wysiłków na rzecz przywrócenia Ukrainy do europejskiej rodziny narodów.

Podstawą pełnego przywrócenia funkcjonowania instytucji demokratycznych powinna być odnowa składu organów demokracji przedstawicielskiej, co oznacza przeprowadzanie wyborów na różnych szczeblach: krajowym, regionalnym i lokalnym. Przeprowadzenie takich wyborów w pełnej zgodności ze standardami demokratycznymi będzie oznaczać, że w ujęciu konstytucyjnym Ukraina wreszcie wyszła ze stanu wojny i przezwyciężyła jej konsekwencje w wymiarze politycznym.

Jednym z głównych problemów konstytucyjnych przeprowadzania wyborów związanych z nadchodzącym przystąpieniem Ukrainy do Unii Europejskiej jest kwestia harmonizacji przepisów Konstytucji Ukrainy z europejskim *aquis* w zakresie przyznania praw wyborczych (a przede wszystkim prawa głosu) obywatelom innych państw członkowskich UE. Przede wszystkim konieczna będzie realizacja postanowienia art. 19 Traktatu ustanawiającego Wspólnotę Europejską (w jego obecnej wersji), że „każdy obywatel Unii zamieszkujący w państwie członkowskim, którego nie jest

sny konstytucjonalizm i procesy integracji europejskiej w Ukrainie. Zbiór materiałów uczestników V Międzynarodowej Konferencji Naukowo-Praktycznej (m. Lwów, 22 września 2023 roku), Lwów, s. 2023, 35–38.

obywatelem, ma prawo do głosowania i bycia wybieranym w wyborach samorządowych w państwie członkowskim, pobytu na takich samych zasadach jak obywatele tego państwa".

Przepis ten nie jest sprzeczny z brzmieniem art. 141 Konstytucji Ukrainy, zgodnie z którym organy samorządu terytorialnego są wybierane „przez mieszkańców wsi, osiedla, miasta, rejonu, obwodu" (bez bezpośredniego odniesienia do obywatelstwa mieszkańców). Jednak powszechnie przyjęta jest interpretacja tego przepisu w połączeniu z przepisem konstytucyjnym art. 70 Konstytucji Ukrainy, zgodnie z którym „prawo głosowania w wyborach i referendach przysługuje obywatelom Ukrainy (...)"[10]. Rozumienie to jest realizowane przez ustawę *O samorządzie lokalnym w Ukrainie.* Zgodnie z jej art. 3 prawo uczestniczenia w samorządzie lokalnym przysługuje obywatelom Ukrainy[11]. Realizuje się to a także przez Kodeks wyborczy Ukrainy, którego art. 7 uznaje status wyborców i odpowiednio prawo do głosowania w wyborach samorządowych dla obywateli Ukrainy.

Problem realizacji wymogu ustawodawstwa europejskiego dotyczącego prawa do głosowania w wyborach samorządowych polega na tym, że zmiana art. 70, należącego do rozdziału III Konstytucji Ukrainy, jest przeprowadzana zgodnie z art. 156 Konstytucji, zgodnie ze specjalną procedurą wymagającą potwierdzenia takich zmian w ogólnoukraińskim referendum. Przeprowadzenie takiego referendum w warunkach stanu wojennego jest zabronione, podobnie jak wyborów; możliwość jego przeprowadzenia po wojnie jest uwarunkowana rozwiązaniem tych samych problemów, jakie opisano poniżej w odniesieniu do wyborów krajowych.

[10] Konstytucja Ukrainy (zmieniona 1 stycznia 2020 r.). Https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254к/96-вр.

[11] O samorządzie lokalnym w Ukrainie. Ustawa Ukrainy z 21 maja 1997 r., № № 280/97-ВР. Https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/280/97-вр.

Innym hipotetycznym sposobem rozwiązania tego problemu może być dokonana przez Sąd Konstytucyjny Ukrainy interpretacja art. 141 Konstytucji, uwzględniająca postanowienia Preambuły Konstytucji dotyczące nieodwracalności europejskiego i euroatlantyckiego kursu Ukrainy. Nie można jednak ocenić prawdopodobieństwa takiego stanowiska Sądu Konstytucyjnego Ukrainy dzisiaj.

5. Zadanie przeprowadzenia pierwszych powojennych wyborów stwarza dla państwa szereg bardziej praktycznych problemów. Niektóre z nich mają również charakter prawny i wymagają rozwiązania ustawodawczego, a nawet konstytucyjnego, ponieważ po raz pierwszy mamy do czynienia z koniecznością przeprowadzenia nie przedterminowych, ale prawnie przełożonych wyborów. Należy pamiętać, że pojęcie „przełożonych wyborów" nie jest prawnie zdefiniowane, a kwestie z nim związane praktycznie nie są uregulowane.

Inne wyzwania mają charakter instytucjonalny, gospodarczy lub społeczno-polityczny i wiążą się z przezwyciężeniem negatywnych (pod pewnymi względami – niszczycielskich) konsekwencji działań wojennych i czasowej (choć długotrwałej) okupacji części terytorium państwa. Aby przezwyciężyć te problemy, pojawia się pytanie, jak szybko, po zakończeniu stanu wojennego, możliwe będą realne, prawdziwie demokratyczne, a nie formalne wybory w skali całego państwa lub (w przypadku wyborów samorządowych) jego poszczególnych części.

6. Wśród wyzwań prawnych szczególne miejsce zajmuje problem przełożonych wyborów regularnych do Rady Najwyższej Ukrainy.

Zgodnie z częścią czwartą art. 83 Konstytucji Ukrainy, w przypadku upływu kadencji w czasie stanu wojennego lub stanu nadzwyczajnego, uprawnienia Rady Najwyższej są przedłużane do dnia pierwszego posiedzenia pierwszej sesji Rady Najwyższej Ukrainy, wybranej po zniesieniu stanu wojennego lub stanu nadzwyczajnego. To sformułowanie zasadniczo oznacza, że regularne

wybory są odkładane w czasie stanu wojennego; jednocześnie ten przepis konstytucyjny nie określa, kiedy po zniesieniu stanu wojennego takie wybory powinny się odbyć.

Problem jednak polega na tym, że regularne wybory do Rady Najwyższej Ukrainy są jedynymi wyborami przewidzianymi w Konstytucji, które nie wymagają powołania i odbywają się w określonym terminie na mocy Konstytucji (część pierwsza art. 77 Konstytucji Ukrainy). Tak więc przeprowadzenie kolejnych wyborów parlamentarnych jest niezależne od woli jakiegokolwiek podmiotu władzy, a zatem od zagrożenia arbitralnymi decyzjami. Te regularne wybory różnią się w szczególności od nadzwyczajnych, czyli przedterminowych wyborów deputowanych ludowych Ukrainy, związanych z wcześniejszym wygaśnięciem mandatu Rady Najwyższej Ukrainy, które powołuje Prezydent Ukrainy z określeniem dnia ich odbycia (art. 77 część druga, art. 106 ust. 7 Konstytucji); jednakże ani Prezydent Ukrainy, ani żaden inny podmiot władzy nie jest uprawniony do zwołania regularnych wyborów parlamentarnych. Brak określonego konstytucyjnie podmiotu do powoływania wyborów regularnych rodzi pytanie – czy przełożone wybory regularne wymagają powołania? Jeśli tak, to kto ma takie uprawnienia? Jeśli nie, to kto jest uprawniony do ustalenia dnia przełożonych regularnych wyborów parlamentarnych*?* Konstytucja Ukrainy nie daje bezpośrednich odpowiedzi na te pytania.

Artykuł 20 Kodeksu wyborczego Ukrainy zawiera przepis, zgodnie z którym Centralna Komisja Wyborcza, nie później niż miesiąc od daty wygaśnięcia stanu wojennego[12], ogłasza rozpoczęcie procesu wyborczego, którego powołanie nie jest wymagane przez prawo; jednak Centralna Komisja Wyborcza nie ma uprawnień do wyznaczania dnia takich wyborów (art. 136 Kodeksu wyborczego).

[12] Cytowany przepis, który został sformułowany na długo przed rozpoczęciem rosyjskiej agresji zbrojnej 24 lutego 2022 r., nie przewidywał możliwości zniszczenia na dużą skalę i zmian demograficznych; dziś można uznać, że jest to dalekie od możliwości wdrożenia.

Można by spróbować uzupełnić Konstytucję poprzez określenie podmiotu uprawnionego do powoływania przełożonych regularnych wyborów parlamentarnych lub wyznaczania dnia ich przeprowadzenia; jednak nie można tego zrobić w czasie stanu wojennego: art. 157 Konstytucji Ukrainy zabrania zmian w Konstytucji w warunkach stanu wojennego lub nadzwyczajnego. Dlatego będziemy musieli szukać wyjścia z tej trudnej prawnie sytuacji. Jedną z możliwości jest odwołanie się do Sądu Konstytucyjnego Ukrainy o interpretację tych przepisów konstytucyjnych. Inną opcją jest rozszerzenie obowiązywania ustawy *O reżimie prawnym stanu wojennego* na okres przejściowy od stanu wojennego do stanu pełnego konstytucyjnego funkcjonowania państwa i uzupełnienie tej ustawy o odpowiedni przepis, który upoważniłby prezydenta Ukrainy do ustalenia odpowiedniej daty[13].

Sytuacja przeprowadzania wyborów prezydenckich w Ukrainie jest podobna, ale ma swoje własne cechy. Przede wszystkim należy zauważyć, że art. 103 Konstytucji Ukrainy, poświęcony wyborom i kadencji Prezydenta Ukrainy, nie wspomina o sytuacji upływu takiego okresu podczas stanu wojennego lub stanu wyjątkowego, a zatem nie ustanawia jawnego zakazu przeprowadzania wyborów prezydenta Ukrainy w takich warunkach. Jak już wspomniano, taki zakaz jest ustanowiony w art. 19 ustawy *O reżimie prawnym stanu wojennego*[14]. Tak więc kolejne wybory prezydenta Ukrainy w czasie

[13] Jak wspomniano powyżej, ustawa *O reżimie prawnym stanu wojennego* zajmuje szczególne miejsce w systemie ustawodawstwa, pełniąc funkcję „uzupełniania" Konstytucji Ukrainy w warunkach stanu wojennego. Rozszerzenie jej obowiązywania na okres przejściowy może opierać się na zrozumieniu, że taki okres do pełnego przywrócenia porządku konstytucyjnego (a zatem do przeprowadzenia wyborów powojennych) jest w rzeczywistości także nadzwyczajnym stanem państwa – bezpośrednią konsekwencją stanu wojennego.

[14] Ponieważ działalność legislacyjna Rady Najwyższej Ukrainy (w przeciwieństwie do wprowadzenia poprawek do Konstytucji) nie jest ograniczona w warunkach stanu wojennego, a ustawa *O reżimie prawnym stanu wojennego* została już zmieniona po rozpoczęciu agresji rosyjskiej na dużą skalę, dało to podstawę do wyrażenia idei wprowadzenia zmian w art. 19 tej ustawy, co pozwoliłoby na wybór prezydenta Ukrainy w ustalonych konstytucyjnie terminach. Uzasad-

stanu wojennego również są przełożone i powinny odbyć się po zniesieniu tego stanu.

Zgodnie z częścią piątą artykułu 103 Konstytucji Ukrainy, zarówno regularne, jak i nadzwyczajne wybory prezydenta Ukrainy są powoływane przez Radę Najwyższą Ukrainy. Analogicznie parlament otrzymuje również uprawnienia do powoływania (z ustaleniem daty przeprowadzenia) przełożonych wyborów prezydenckich. Nie ma więc problemów z tematem ustalenia daty przełożonych regularnych wyborów prezydenta Ukrainy.

7. Zgodnie z art. 141 Konstytucji Ukrainy regularne wybory samorządowe, podczas których mają zostać wybrane wszystkie rady miejskie oraz przewodniczący rad wiejskich, osiedlowych, miejskich, powinny odbyć się w październiku 2025 roku. Jednak niedawno nakreślone perspektywy przebiegu wojny pozostawiają niewielką nadzieję, że do tego czasu działania wojenne zostaną zawieszone, w związku z czym zakończy się reżim prawny wojny. Jeżeli nie spełnią się ostrożne optymistyczne nadzieje społeczeństwa ukraińskiego na pomyślne zakończenie wojny w 2025 roku, przełożone zostaną także kolejne wybory samorządowe w Ukrainie. Termin przełożonych regularnych wyborów samorządowych ustali Rada Najwyższa Ukrainy.

Wcześniej badaliśmy problem podstaw i potrzeb przeprowadzenia przedterminowych wyborów poszczególnych organów samorządu terytorialnego po zakończeniu stanu wojennego w celu terminowego przywrócenia funkcjonowania samorządu terytorialnego w społecznościach, w których zostało ono zatrzymane w czasie wojny[15]. Jednakże wraz ze zbliżaniem się roku 2025 istotne

niono już powyżej, że taki formalny krok w żaden sposób nie zmienia obiektywnych warunków, w efekcie których przeprowadzenie wyborów zgodnie z ogólnie przyjętymi standardami jest niemożliwe. Pomysł ten nie spotkał się z zauważalnym poparciem.

[15] Y. Klyuchkovskyi, V. Venger, *Правове регулювання місцевого самоврядування в Україні в умовах війни та передумови проведення місцевих виборів після припинення воєнного стану* [w:] Вплив війни на систему управління. Роздуми в контексті збройної агресії Російської Федерації проти України. Rzeszów 2023,

stają się zapisy legislacyjne, zgodnie z którymi w roku regularnych wyborów samorządowych nie wyznacza się wyborów przedterminowych, a wszystkie wybory samorządowe odbywają się jednego dnia jako regularne (część trzecia art. 287, część pierwsza artykułu 5 Kodeksu wyborczego Ukrainy), a zatem w przypadku kontynuacji wojny mogą zostać odroczone.

8. Pozostaje jednak pytanie, w jakim przedziale czasowym powinny odbyć się przełożone wybory parlamentarne, prezydenckie czy samorządowe?

Kodeks wyborczy Ukrainy (art. 20) i ustawa *O reżimie prawnym stanu wojennego* (art. 19) inaczej określają terminy wyborów, których potrzeba powstała podczas stanu wojennego; żadne z nich nie określa terminu wyborów ogólnokrajowych.

Jednak rzeczywista ocena możliwości przeprowadzenia wyborów po zakończeniu reżimu stanu wojennego, dokonana przez nas wcześniej[16], daje powody sądzić, że zarówno okres miesięczny, jak i trzymiesięczny będzie zbyt optymistyczny. W końcu przeprowadzenie wyborów wynika nie tylko z problemów formalnych i prawnych ich regulacji – istnieją rzeczywiste okoliczności, które komplikują lub uniemożliwiają przeprowadzenie prawdziwych wyborów w krótkim czasie po zakończeniu stanu wojennego i nadejściu pokoju[17]. Wśród takich okoliczności najważniejszą rolę odgrywają warunki bezpieczeństwa fizycznego, zarówno wyborców, jak i organizatorów wyborów, oraz infrastruktura wyborcza (brak ostrzału i bombardowania, rozminowanie terytoriów, oczyszczanie gruzów zniszczonych domów i budowli itp.). Brak bezpieczeństwa fizycz-

s. 33–68. [Y. Kliuchkovskyi, V. Venher, *Regulacja prawna samorządu terytorialnego w Ukrainie podczas wojny i warunki przeprowadzenia wyborów lokalnych po zakończeniu stanu wojennego* [w:] *Wpływ wojny na system sprawowania władzy. Refleksje w kontekście zbrojnej agresji Federacji Rosyjskiej na Ukrainę*, Rzeszów 2023, s. 32–66].

[16] Y. Klyuchkovskyi, V. Venger, cyt. Praca (2023) 65 [Y. Kliuchkovskyi, V. Venher, *op. cit.* (2023) 63].

[17] Tamże, s. 54–64 [s. 52–61].

nego natychmiast po zakończeniu stanu wojennego będzie odczuwalny szczególnie (ale nie tylko) na terytoriach, na których toczyły się aktywne działania wojenne oraz na terenach wyzwolonych. Dlatego należy pamiętać, że w różnych częściach terytorium Ukrainy warunki bezpieczeństwa dla przeprowadzenia wyborów będą kształtowane w różnym czasie. Stwarza to problemy nie tylko z niejednoczesnym przeprowadzaniem wyborów samorządowych (najprawdopodobniej regularnych) w różnych rejonach Ukrainy, ale także w odniesieniu do wyborów ogólnokrajowych, których warunki do przeprowadzenia w rejonach najbardziej dotkniętych wojną mogą zostać osiągnięte wystarczająco późno. Rodzi to pytanie o możliwość przeprowadzenia powojennych wyborów ogólnokrajowych bez organizowania głosowania wyborców w określonej części państwa.

W wyniku trwającej od 2014 roku agresji rosyjskiej, mimo że na stosunkowo ograniczoną skalę, Ukraina ma już doświadczenie w przeprowadzaniu wyborów z uwagi na brak możliwości ich zorganizowania na określonych terytoriach, zarówno okupowanych przez agresora, jak i znajdujących się w strefie działań wojennych, gdzie istniało zagrożenie bezpieczeństwa.

Tak więc zgodnie z art. 8 ustawy *O zapewnieniu praw i wolności obywateli oraz reżimu prawnego na czasowo okupowanym terytorium Ukrainy*[18], głosowanie w wyborach ogólnokrajowych nie jest organizowane na czasowo okupowanym terytorium Ukrainy, a wyborcy zarejestrowani na terytoriach okupowanych mają możliwość głosowania w okręgach wyborczych utworzonych na terytorium kontrolowanym przez państwo ukraińskie. Jednocześnie na czasowo okupowanym terytorium nie planuje się i nie przeprowadza wyborów samorządowych.

Niniejsza ustawa nie ustanawia podstaw niemożności przeprowadzenia wyborów ze względów bezpieczeństwa na terytoriach

[18] *W sprawie zapewnienia praw i wolności obywateli oraz reżimu prawnego na czasowo okupowanym terytorium Ukrainy*, Ustawa Ukrainy z 15 kwietnia 2014 r., № 1207-VII. Https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1207-18.

przylegających do strefy działań wojennych. Ukraina ma jednak doświadczenie w uwzględnianiu czynników bezpieczeństwa podczas wyborów samorządowych w 2020 r., kiedy Centralna Komisja Wyborcza, na podstawie informacji dostarczonych przez Służbę Bezpieczeństwa Ukrainy i lokalne administracje wojskowo-cywilne, ustaliła niemożność przeprowadzenia wyborów samorządowych w 18 wspólnotach terytorialnych obwodów Doniecka i Ługańska zgodnie z przepisami Kodeksu Wyborczego Ukrainy[19].

Ze względu na brak bezpośrednich przepisów regulacyjnych takich sytuacji decyzja Centralnej Komisji Wyborczej, choć spotkała się z pozytywnym odbiorem społecznym, wywołała niejednoznaczne oceny prawne. W 2021 r. Rada Najwyższa Ukrainy opracowała odpowiedni projekt ustawy, który otrzymał opinię Komisji Weneckiej i ODIHR/OBWE[20] z ogólnym poparciem i szeregiem dodatkowych zaleceń.

Doświadczenie uwzględniania czynników bezpieczeństwa podczas wyborów w 2020 r., kiedy z tych powodów na niektórych terytoriach nie odbyły się wybory, sugeruje możliwość ich powtórzenia po zakończeniu stanu wojennego. Jednak skala terytoriów objętych dewastacją i innymi skutkami wojny jest teraz znacznie większa. Można przewidzieć, że uznanie niemożności przeprowadzenia wyborów samorządowych w odpowiednich społecznościach spotka się ze zrozumieniem przez społeczeństwo. Jednak przeprowadzanie wyborów ogólnokrajowych bez udziału wybor-

[19] *O niemożności przeprowadzenia pierwszych wyborów deputowanych poszczególnych wiejskich, osiedlowych, miejskich rad obwodu donieckiego i ługańskiego oraz odpowiednich przewodniczących wsi, osiedla, miasta w dniu 25 października 2020 roku*, Uchwała Centralnej Komisji Wyborczej z 8 sierpnia 2020 r., № 161. Https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v0161359-20.

[20] Venice Commission, OSCE/ODIHR. Joint Opinion on the Draft Law *On Improving the Procedure for Establishing the Impossibility of Holding National and Local Elections, All-Ukrainian And Local Referendums in Certain Territories and Polling Stations* (CDL-AD(2021)045). Https://www.venice. coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD(2021)045-e.

ców ze znacznej części terytorium państwa może budzić wątpliwości co do rzeczywistego odzwierciedlenia woli ludu, a tym samym – legitymizacji wyników wyborów.

We wszystkich przypadkach kryteria podejmowania odpowiednich decyzji, podmioty ich przyjęcia, a także tymczasowy charakter takich decyzji powinny być określone przez prawo. Z tego powodu w Ukrainie wznowiono dyskusje publiczne i zawodowe[21] na temat ustawodawczego ustalenia kryteriów możliwości organizowania i przeprowadzania wyborów na niektórych terytoriach, a także wpływu uznania niemożności przeprowadzenia wyborów na niektórych terytoriach, z uwzględnieniem aspektu ilościowego, na możliwość przeprowadzenia wyborów ogólnokrajowych lub uznania ich za przeprowadzone.

9. Z powyższych rozważań wynika, że różne czynniki będą miały wpływ na termin i czas trwania odpowiednich środków mających na celu stworzenie minimalnych warunków niezbędnych do przeprowadzenia wyborów, przede wszystkim warunków bezpieczeństwa, które należy wziąć pod uwagę przy podejmowaniu decyzji o terminie odpowiednich wyborów powojennych. Znaczna skala wspomnianych problemów sugeruje, że pełne przywrócenie demokratycznych instytucji władzy bezpośrednio po zakończeniu stanu wojennego po prostu nie będzie możliwe.

Wymaga to uznania pewnego okresu przejściowego, w którym główne wysiłki zostaną skoncentrowane na wyeliminowaniu najgorszych skutków wojny i stworzeniu minimalnych warunków niezbędnych do przywrócenia pełnego funkcjonowania instytucji demokracji, w szczególności na przeprowadzenie wyborów ogólnokrajowych i samorządowych.

Okres przejścia od stanu wojennego do pokoju należy uznać za sytuację nadzwyczajną, która jest bezpośrednią konsekwencją

[21] Zob. w szczególności: Dialog wysokiego szczebla na temat reform demokratycznych rządów w Ukrainie, Biuro Rady Europy w Ukrainie, 4 grudnia 2023 r. Https://www.coe.int/uk/web/kyiv/-/high-level-dialogue-on-democratic-governance-reforms-in-ukraine [dostęp: 8 stycznia 2024 r.].

wojny. Dlatego reżim prawny okresu przejściowego, a także reżim stanu wojennego lub nadzwyczajnego, wymagają specjalnych przepisów regulacyjnych, których Ukraina jeszcze nie posiada. Taka regulacja musi koniecznie obejmować definicję obiektywnych warunków (kryteriów) jego zakończenia oraz odpowiednią kontrolę nad ich osiągnięciem, aby uniknąć pokusy nadmiernego przedłużenia.

MAKSYM BONDAR
doktorant filozofii, student studiów podyplomowych na Uniwersytecie Narodowym „Akademia Kijowsko-Mohylańska”
ORCID ID: 0009-0005-3057-2039

Konstytucja Ukrainy i rząd „jedności narodowej” – dyskurs prawny

Constitution of Ukraine and government of „national unity” – law discourse

Streszczenie. Napaść zbrojna Federacji Rosyjskiej na Ukrainę na pełną skalę, a w konsekwencji wprowadzenie stanu wojennego na całym terytorium Ukrainy, wywarły globalny wpływ na konstytucyjne ramy zapewnienia praw i wolności człowieka, funkcjonowanie władz publicznych oraz – ogólnie – na porządek konstytucyjny. Wśród amerykańskich, europejskich i ukraińskich przedstawicieli społeczeństwa obywatelskiego i rządu krążą pomysły dotyczące utworzenia rządu „jedności narodowej” w Ukrainie. W niniejszym artykule podjęto próbę identyfikacji kluczowych pytań, na które odpowiedzi pozwolą przeanalizować z prawnego punktu widzenia możliwość utworzenia takiego rządu w szerokim kontekście określenia porządku konstytucyjnego Ukrainy, procedur demokratycznych, a także z uwzględnieniem europejskich wartości demokracji, praworządności i praw człowieka. Analizie poddano również kwestie organizacji i przeprowadzenia wyborów w Ukrainie, zasady tworzenia Gabinetu Ministrów Ukrainy oraz warunki zachowania porządku konstytucyjnego w Ukrainie

w okresie stanu wojennego. W konkluzji udzielono odpowiedzi na pytanie o utworzenie rządu „jedności narodowej" w kontekście Konstytucji Ukrainy i wyodrębniono polityczny wymiar tej kwestii.

Słowa kluczowe: rząd, Gabinet Ministrów Ukrainy, parlament, Rada Najwyższa Ukrainy, prezydent, stan wojenny, wybory, demokracja, porządek konstytucyjny, konstytucja, integracja europejska i euroatlantycka.

Keywords: government, Cabinet of Ministers of Ukraine, parliament, Verkhovna Rada of Ukraine, president, martial law, elections, democracy, constitutional order, Constitution, European and Euro-Atlantic integration.

Wprowadzenie. Od początku pełnej agresji zbrojnej Federacji Rosyjskiej przeciwko Ukrainie 24 lutego 2022 r. dyskurs polityczny i prawny częściowo koncentrował się na utworzeniu rządu „jedności narodowej", w skład którego – zgodnie z ogólną ideą – powinni wejść przedstawiciele wszystkich partii politycznych, które mają frakcję parlamentarną lub grupę zarejestrowaną w Radzie Najwyższej Ukrainy IX kadencji. Tę dyskusję w społeczeństwie ukraińskim i za granicą na jakościowo nowy poziom wyniósł artykuł w czasopiśmie „Politico"[1], w którym mowa o konieczności utworzenia rządu według opisanej zasady ze względu na niemożność przeprowadzenia wyborów parlamentarnych w Ukrainie i konieczność zachowania demokracji w Ukrainie.

Chodzi o to, że rzekome utworzenie rządu „jedności narodowej", składającego się z przedstawicieli wszystkich partii politycznych wybranych w przedterminowych wyborach parlamentarnych w 2019

[1] *Ukraine needs a government of national unity by Adrian Karatnycky*, „Politico", December 18, 2023. Https://www.politico.eu/article/ukraine-volodymyr-zelenskyy-needs-a-government-of-national-unity/.

roku i reprezentowanych w parlamencie, powinno być wykorzystane jako jeden ze sposobów na zachowanie porządku konstytucyjnego i demokracji (prawdopodobnie w jej prawnej definicji) w Ukrainie.

Taka znacząca definicja rządu „jedności narodowej" ujawnia kilka problemów. Po pierwsze, jest to kwestia nieprzeprowadzenia wyborów parlamentarnych w okresie stanu wojennego, a zatem próby zapewnienia zachowania demokratycznej reprezentacji za pomocą innych mechanizmów i środków konstytucyjnych. Odnosi się to również bezpośrednio do rządu jako organu władzy wykonawczej, który jest tworzony przez parlament, odpowiada przed nim i jest odpowiedzialny za wdrażanie i egzekwowanie aktów przyjętych przez niego.

Ale nie tylko wyżej wymienione kwestie są kluczowe. Należy zauważyć, że problem rządu „jedności narodowej" jest tylko „wierzchołkiem góry lodowej", a rozwiązując go, możemy spojrzeć w szerszym kontekście na główne elementy porządku konstytucyjnego Ukrainy, które zostały dotknięte wojną, ale częściowo zachowane w takiej czy innej formie, aby przetrwać okres przejściowy do pełnego przywrócenia porządku konstytucyjnego w przyszłości, biorąc pod uwagę ducha i literę Konstytucji Ukrainy oraz zasady europejskiego i euroatlantyckiego kursu Ukrainy[2].

[2] Preambuła Konstytucji Ukrainy potwierdza „europejską tożsamość narodu ukraińskiego" i określa „nieodwracalność europejskiego i euroatlantyckiego kursu Ukrainy". Ponadto art. 85, 102 i 116 Konstytucji Ukrainy, które określają uprawnienia Rady Najwyższej Ukrainy, Prezydenta Ukrainy i Gabinetu Ministrów Ukrainy, wyznaczają ich zobowiązanie do zapewnienia, że Ukraina stanie się pełnoprawnym członkiem Unii Europejskiej i Organizacji Traktatu Północnoatlantyckiego.

W swoich orzeczeniach Sąd Konstytucyjny Ukrainy podkreślił również, że „nieodwracalność europejskiego kursu Ukrainy" i określenie „kursu państwa w kierunku pełnego członkostwa Ukrainy w Unii Europejskiej jako strategicznego" wskazuje na dążenie Ukrainy do wartości zjednoczonej Europy" (triada zasad Unii Europejskiej i Rady Europy – demokracja, praworządność i prawa człowieka).

Dlatego, aby podejść do prawnych aspektów analizy rządu „jedności narodowej" w sposób jasny i wyważony, musimy przede wszystkim zbadać okoliczności i terminy wyborów parlamentarnych, status prawny i metody tworzenia rządu w Ukrainie, jego odpowiedzialność w czasie wojny, a także zwrócić szczególną uwagę na konstytucyjne i legislacyjne warunki zachowania porządku konstytucyjnego w Ukrainie w czasie reżimu stanu wojennego, jeśli takie istnieją.

Oczywiście jednak odpowiedzi na te pytania nie są i nie mogą być jedynymi prawdziwymi, choć powinny pomóc we właściwej ocenie podstaw do rozpoczęcia i kontynuowania dyskusji o rządzie „jedności narodowej", a także pozwolić na kompleksową analizę zachowania i przywrócenia porządku konstytucyjnego, a także procedur demokratycznych w Ukrainie.

Biorąc pod uwagę fakt, że nadzwyczajne okoliczności związane z agresją zbrojną Federacji Rosyjskiej przeciwko Ukrainie, aneksją Autonomicznej Republiki Krymu i miasta Sewastopol oraz okupacją niektórych rejonów obwodów donieckiego i ługańskiego mają miejsce od lutego 2014 r., istnieje pewna liczba badań prawnych dotyczących specyfiki organizacji władzy w okolicznościach, w których Konstytucja Ukrainy nie wprowadziła specjalnego reżimu prawnego (stanu wyjątkowego lub stanu wojennego).

Jednak w ukraińskiej i zachodniej nauce prawa w pełni brakuje badań naukowych, zwłaszcza w dziedzinie prawa konstytucyjnego, dotyczących kwestii związanych z fundamentalnymi i podstawowymi zasadami istnienia i funkcjonowania suwerennego, niezależnego i – co najważniejsze – państwa prawa w kontekście agresji zbrojnej na pełną skalę. Tak więc wśród ukraińskich naukowców narodowych kwestie konstytucjonalizmu, porządku konstytucyjnego, demokracji i parlamentaryzmu badali M. Kozyubra, J. Kliuchkovski, V. Shapoval, A. Zajets, P. Stetsiuk, V. Venger, J. Barabash, O. Martseliak, O. Boryslavska, A. Meleshevych, M. Savchyn itp.

Kiedy i na jakich warunkach powinny odbyć się wybory parlamentarne w Ukrainie?

Nie istnieje teoretyczna ani legislacyjna definicja terminu „wybory". Nie oznacza to jednak, że nie możemy zidentyfikować jego istotnych cech. Najczęściej to przedstawiciele pozytywizmu prawniczego postrzegają wybory przez pryzmat praktycznego narzędzia, a prawo wyborcze jako zbiór zasad i procedur określonych i uregulowanych na poziomie normatywnym, które służą tworzeniu organów władzy publicznej (parlamentu, prezydenta, rad gmin itp.)[3]. Takie podejście jest błędne i nie odzwierciedla prawdziwej istotnej cechy wyborów, zawężając tym samym ich znaczenie.

W rzeczywistości wybory legitymizują państwo (wraz z jego władzami), co charakteryzuje wybory jako narzędzie swobodnego wyrażania woli narodu (poprzez każdą jednostkę). Wybory są zatem uważane za „praktyczne narzędzie przekształcania demokracji bezpośredniej w rządy przedstawicielskie". Tylko z taką definicją i rozumieniem wyborów możemy mówić o legalnym rządzie, który jest wynikiem korzystania przez ludzi z ich praw[4].

Konstytucja Ukrainy stanowi, że wybory, referenda oraz inne formy demokracji bezpośredniej są głównymi formami wyrażania woli narodu[5]. Wybory w Ukrainie, zgodnie z częścią pierwszą artykułu 1 Kodeksu wyborczego Ukrainy, są główną formą wyrażania woli narodu i sposobem bezpośredniego sprawowania władzy przez naród

[3] Y. G. Barabash, O. M. Boryslavska, V. M. Venger, M. I. Kozyubra, A. A. Meleshevych, *Конституційне право: підручник*, за заг. ред. [*Prawo konstytucyjne: podręcznik*, red.] M. I. Kozyubra, Kijów 2021, s. 528, s. 269, https://www.osce.org/files/f/documents/9/d/489959_0.pdf.

[4] Tamże, s. 269–270.

[5] Rada Najwyższa Ukrainy, *Konstytucja Ukrainy*, 254к/96-ВР, przyjęta 28 czerwca 1996 r., https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254к/96-вр#Text, s. 69–70.

ukraiński[6]. Ogólne doktrynalne podejścia do definicji wyborów korelują ze znaczeniami nadanymi w Konstytucji Ukrainy i specjalnym ustawodawstwie.

Rada Najwyższa Ukrainy IX kadencji (ukraiński parlament) została wybrana w przedterminowych wyborach deputowanych ludowych 21 lipca 2019 r.[7], a jej pierwsze posiedzenie odbyło się 29 sierpnia 2019 r.[8] Wybory odbyły się w systemie mieszanym, z połową parlamentu wybraną w proporcjonalnym systemie wyborczym z zamkniętymi listami, a drugą połową w systemie większości względnej[9].

Konstytucja Ukrainy w części piątej art. 76 wyraźnie stanowi, że kadencja Rady Najwyższej Ukrainy trwa 5 lat, a regularne wybory do Rady Najwyższej Ukrainy odbywają się w ostatnią niedzielę października piątego roku kadencji (część pierwsza art. 77 Konstytucji Ukrainy). Biorąc pod uwagę, że piąty rok kadencji Rady Najwyższej Ukrainy IX kadencji rozpoczął się 29 sierpnia 2023 r., następne wybory deputowanych ludowych Ukrainy powinny odbyć się 29 października 2023 r. Wybory nie zostały jednak zaplanowane na czas i nie odbyły się z przyczyn niezależnych od ukraińskich władz krajowych.

Już 24 lutego 2022 r. Federacja Rosyjska kontynuowała agresję zbrojną przeciwko Ukrainie, która rozpoczęła się od aneksji Autonomicznej Republiki Krymu i miasta Sewastopol w lutym 2014 r. oraz

[6] Rada Najwyższa Ukrainy. *Kodeks wyborczy Ukrainy*, nr 396–IX, przyjęty 19 grudnia 2019 r., https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/396-20#Text.

[7] Centralna Komisja Wyborcza, *O wynikach wyborów deputowanych ludowych Ukrainy w ogólnokrajowym wielomandatowym okręgu wyborczym*, Protokół sporządzony w dniu 3 sierpnia 2019 r., https://www.cvk.gov.ua/wp-content/uploads/2019/09/protokol_zbvo_03082019.pdf.

[8] Departament Informacji Rady Najwyższej Ukrainy, *Odbyła się pierwsza sesja Rady Najwyższej Ukrainy IX kadencji*, opublikowano 30 sierpnia 2019 r., https://www.rada.gov.ua/news/Novyny/179613.html.

[9] Rada Najwyższa Ukrainy, *Ustawa Ukrainy* O wyborach deputowanych ludowych Ukrainy, nr 4061-VI, przyjęta 17 listopada 2011 r. (częściowo uchylona), https://zakon.rada.gov.ua/laws/card/4061-17.

okupacji niektórych dzielnic obwodów donieckiego i ługańskiego, i wszczęła konflikt zbrojny na pełną skalę przeciwko Ukrainie. Na przełomie lutego i marca 2022 r. Federacja Rosyjska zajęła około 30% suwerennego terytorium Ukrainy[10]. Następnie Ukraińskie Siły Obronne zajęły znaczną część terytoriów okupowanych po lutym 2022 roku[11].

W związku z agresją zbrojną Federacji Rosyjskiej na Ukrainę na pełną skalę na całym terytorium Ukrainy wprowadzono reżim prawny stanu wojennego, który ma na celu „zażegnanie zagrożenia, odparcie agresji zbrojnej i zapewnienie bezpieczeństwa narodowego, wyeliminowanie zagrożenia dla niezależności państwowej Ukrainy, jej integralności terytorialnej"[12] i przewiduje w szczególności „przyznanie odpowiednim organom państwowym, dowództwu wojskowemu, administracji wojskowej i organom samorządu lokalnego [dodatkowych] uprawnień" oraz ograniczenia konstytucyjnych praw i wolności człowieka[13].

Charakterystyczną cechą stanu wojennego jest prawne stwierdzenie (groźba) zbrojnej agresji przeciwko Ukrainie, co logicznie pociąga za sobą przyznanie tak zwanych „wojskowych" uprawnień władzom publicznym, ograniczenie konstytucyjnych praw i wolności, a nie tylko *de iure*, ale także *de facto* oznacza częściowe i tymczasowe przekształcenie głównych elementów porządku konstytucyjnego z „pokojowego"

[10] „Słowo i czyn", Portal analityczny, Bezpieczeństwo narodowe. *Od początku roku Rosja zajęła około 500 km² ukraińskiego terytorium, mniej niż powierzchnia Kijowa – NYT*, 28 września 2023 r., https://www.slovoidilo.ua/2023/09/28/novyna/bezpeka/rf-pochatku-roku-zaxopyla-500-kv.-km-ukrayinskoyi-terytoriyi-ce-mensheploshhi-kyyeva-nyt.

[11] Tamże, s. 1.

[12] Rada Najwyższa Ukrainy. *Ustawa Ukrainy* O reżimie prawnym stanu wojennego, № 389-VIII, przyjęta 12 maja 2015 r., https://zakon.rada.gov.ua/laws/ card/389-19, s. 1.

na „wojenny". Chodzi jednak o to, że w celu zachowania i przywrócenia porządku konstytucyjnego i wszystkich procedur demokratycznych takie działania są uzasadnione i konieczne, ponieważ zagrożenia stojące przed Ukrainą uzasadniają użycie nadzwyczajnych środków w celu ochrony Konstytucji.

W związku z tym, chociaż Konstytucja Ukrainy nie zakazuje wprost przeprowadzania wyborów deputowanych ludowych Ukrainy w czasie stanu wojennego (jednak – jak pokazuje obecna dyskusja – twórcy Konstytucji mogli to zrobić), część czwarta art. 83 stanowi, że „w przypadku wygaśnięcia kadencji Rady Najwyższej Ukrainy w czasie stanu wojennego lub stanu wyjątkowego, jej uprawnienia zostają przedłużone do dnia pierwszego posiedzenia pierwszej sesji Rady Najwyższej Ukrainy wybranej po odwołaniu stanu wojennego lub stanu wyjątkowego".

Wydaje się, że takie wyrażenie tekstowe dokładnie i jednoznacznie ustanawia konstytucyjny zakaz przeprowadzania wyborów parlamentarnych w reżimie prawnym stanu wojennego i nie pozwala, bez względu na to, jaką metodę interpretacji zastosujemy (nawet interpretację metodą „historii" R. Dworkina), na twierdzenie przeciwne. Za pomocą tego przepisu konstytucyjnego ustawodawca (świadomie lub nie) zapewnił mechanizm ochrony Konstytucji i porządku konstytucyjnego przed arbitralnymi działaniami państwa w zakresie przeprowadzania wyborów w warunkach, w których niemożliwe jest zapewnienie wszystkich konstytucyjnych praw i wolności oraz przestrzeganie międzynarodowych standardów powszechnych, wolnych i uczciwych wyborów.

Warto również wziąć pod uwagę szerszy kontekst rzeczywistości: znaczna część suwerennego terytorium Ukrainy jest zajęta przez wojska Federacji Rosyjskiej, a duża liczba obywateli Ukrainy znajduje się pod okupacją. Państwo jest obiektywnie niezdolne do ochrony ich praw i wolności, w szczególności do zapewnienia wykonywania ich praw wyborczych.

Dlatego też ramy prawne i realia razem prowadzą nas do wniosku, że przeprowadzenie wyborów parlamentarnych na Ukrainie jest obecnie niemożliwe. Warto w tym miejscu zauważyć, że – niestety – nie ma jasnego zrozumienia, kiedy i w jakich okolicznościach i warunkach jakiekolwiek wybory w Ukrainie będą możliwe (ponieważ kwestia ta dotyczy już wyborów prezydenckich w Ukrainie, które miały się odbyć 31 marca 2024 r.[14]). Ustawodawcy, wraz z władzą wykonawczą i innymi zainteresowanymi stronami, powinni uregulować te kwestie (unikając sztywności i braku elastyczności takich regulacji), aby zapewnić wdrożenie zasad pewności prawa i zapobiegania nadużyciom władzy oraz stworzyć uzasadnione oczekiwania wśród zainteresowanych stron[15]. Takie działania ze strony władz publicznych są częścią ogólnych wysiłków na rzecz zachowania praworządności i nienaruszalności porządku konstytucyjnego.

Jaką metodę tworzenia rządu określa Konstytucja Ukrainy?

Konstytucja Ukrainy określa Gabinet Ministrów Ukrainy (Rząd) jako najwyższy organ w systemie władz wykonawczych (art. 113, część pierwsza). Biorąc pod uwagę, że forma rządu w Ukrainie – zgodnie z Konstytucją Ukrainy – jest republiką mieszaną, a mianowicie parlamentarno-prezydencką, dlatego proces tworzenia rządu jest rozgałęziony pomiędzy różnymi podmiotami (parlamentem i prezydentem).

[14] Artykuł 103 ust. 5 Konstytucji Ukrainy stanowi, że „regularne wybory Prezydenta Ukrainy odbywają się w ostatnią niedzielę marca piątego roku kadencji Prezydenta". Dlatego następne wybory prezydenckie w Ukrainie powinny odbyć się 31 marca 2024 roku.

[15] V. Venger, S. Holovaty, A. Zayets, E. Zverev, M. Kozyubra, Y. Matveeva, O. Tseliev, *Мірило верховенства права (правовладдя) національного рівня: практика України (Rule of law Checklist at national level: case of Ukraine)*, Kijów 2021, https://rm.coe.int/rol-2021-web-ukr/1680a4a0ea.

W związku z tym prezydent jest uprawniony do przedłożenia Radzie Najwyższej Ukrainy kandydata na stanowisko premiera Ukrainy „na wniosek koalicji frakcji parlamentarnych (...) lub frakcji parlamentarnej, w skład której wchodzi większość deputowanych ludowych Ukrainy ze składu konstytucyjnego Rady Najwyższej Ukrainy" (część trzecia, art. 114 Konstytucji Ukrainy).

Prezydent Ukrainy samodzielnie wskazuje i przedstawia Radzie Najwyższej Ukrainy kandydatów na stanowiska Ministra Obrony Ukrainy i Ministra Spraw Zagranicznych Ukrainy (część czwarta art. 114 Konstytucji Ukrainy). Wszyscy pozostali członkowie Gabinetu Ministrów Ukrainy są powoływani przez parlament na wniosek premiera Ukrainy bez udziału prezydenta (część czwarta, art. 114 Konstytucji Ukrainy).

W ramach naszego badania, identyfikując wszystkie podmioty tworzące rząd Ukrainy, ważne jest, aby zwrócić uwagę na stanowisko Sądu Konstytucyjnego Ukrainy, a mianowicie: „Konstytucja Ukrainy definiuje koalicję frakcji parlamentarnych (...) jako odrębny podmiot, uczestniczący w tworzeniu Gabinetu Ministrów Ukrainy, z niezależnymi konstytucyjnie określonymi uprawnieniami. Ustawa Zasadnicza Ukrainy upoważnia koalicję frakcji parlamentarnych (...) do przedkładania Prezydentowi Ukrainy propozycji kandydatury Premiera Ukrainy oraz propozycji Premiera Ukrainy w sprawie kandydatów do Gabinetu Ministrów Ukrainy"[16].

W związku z tym ten sposób formowania rządu odzwierciedla specyfikę ukraińskiej tradycji konstytucyjnej określającej kompetencje

[16] Sąd Konstytucyjny Ukrainy, *Decyzja z dnia 28 kwietnia 2009 r., № 8-pn/2009*, https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v008p710-09#Text.

prezydenta w republice parlamentarno-prezydenckiej jako odpowiedzialnego za politykę zagraniczną kraju[17] oraz bezpieczeństwo narodowe i obronę[18] (Prezydent Ukrainy jest Naczelnym Dowódcą Sił Zbrojnych Ukrainy (art. 106 ust. 17, część pierwsza Konstytucji Ukrainy)), a także parlamentu reprezentowanego przez koalicję frakcji parlamentarnych lub frakcję parlamentarną, w skład której wchodzi większość deputowanych ludowych Ukrainy znajdujących się w konstytucyjnym składzie Rady Najwyższej Ukrainy jako posiadająca wyłączne prawo do tworzenia rządu. Należy zauważyć, że Konstytucja Ukrainy nie przewiduje żadnej alternatywy dla tworzenia rządu Ukrainy w jakikolwiek inny sposób (nawet w sytuacjach nadzwyczajnych, gdy obowiązują reżimy prawne stanu wyjątkowego lub wojennego).

Wadą tej metody formowania rządu, która nie obejmuje innych tak zwanych procedur „awaryjnych" w warunkach sytuacji nadzwyczajnych w przypadku niekompetencji parlamentu lub braku koalicji lub frakcji parlamentarnej, obejmującej większość deputowanych ludowych Ukrainy z konstytucyjnego składu Rady Najwyższej Ukrainy, jest potencjalna niezdolność do zapewnienia wypełnienia przez rząd jego konstytucyjnych uprawnień. Takie sytuacje są niedopuszczalne z punktu widzenia konstytucjonalizmu i ducha Konstytucji oraz realizacji środków ochrony niepodległości, suwerenności i integralności terytorialnej państwa.

Kto utworzył obecny rząd Ukrainy i jaki jest poziom odpowiedzialności tego rządu?

Od początku działalności Rady Najwyższej Ukrainy IX kadencji do chwili obecnej Gabinet Ministrów Ukrainy jest tworzony wyłącznie przez jedną frakcję parlamentarną, w skład której wchodzi większość

[17] Sąd Konstytucyjny Ukrainy, *Decyzja z dnia 15 stycznia 2009 r., № 2-pn/2009*, https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v002p710-09#Text.

[18] Конституційне право: підручник [*Prawo konstytucyjne – podręcznik*], s. 338.

deputowanych ludowych Ukrainy z konstytucyjnego składu Rady Najwyższej Ukrainy. Oznacza to, że obecny skład Gabinetu Ministrów Ukrainy jest tworzony przez jedną partię polityczną, która ma frakcję parlamentarną składającą się z ponad 226 deputowanych.

Jak wspomniano wcześniej, taka procedura tworzenia rządu jest przewidziana w przepisach konstytucyjnych i pozostaje w pełni zgodna z konstytucyjną praktyką tworzenia rządu w demokracjach parlamentarnych[19].

Próbując scharakteryzować z prawnego punktu widzenia działalność władzy wykonawczej, czyli Gabinetu Ministrów Ukrainy (rządu), warto zwrócić uwagę nie tylko na przepisy dotyczące jej tworzenia i ich wdrażania, ale także na to, czy taki rząd jest odpowiedzialny przed parlamentem, a nawet czy parlament może sprawować swoje funkcje kontrolne nad rządem, biorąc pod uwagę konstytucyjny charakter władzy wykonawczej i potrzebę kontrolowania jej działalności nie tylko przez sąd, ale także przez inne gałęzie władzy, co dodatkowo przyczynia się do ochrony praw i wolności człowieka.

Artykuł 113 ust. 2 Konstytucji Ukrainy stanowi, że „Gabinet Ministrów Ukrainy jest odpowiedzialny przed Prezydentem Ukrainy i Radą Najwyższą Ukrainy oraz podlega kontroli i składa sprawozdania Radzie Najwyższej Ukrainy w zakresie przewidzianym w niniejszej Konstytucji". Doktryna i praktyka znają wiele form i metod kontroli nad działaniami rządu. Mogą to być odwołania, przesłuchania, komisje, raporty itp.[20] Kiedy jednak mówimy o doświadczeniach Ukrainy, warto

[19] *Конституційне право – підручник* [*Prawo konstytucyjne – podręcznik*], s. 351.

[20] Rozdział 38. Regulaminu Rady Najwyższej Ukrainy określa kwestie związane z kontrolą parlamentarną nad działalnością Gabinetu Ministrów Ukrainy. W związku z tym art. 227–232 Regulaminu Rady Najwyższej Ukrainy stanowią, że odpowiednia kontrola parlamentarna może być sprawowana poprzez: 1) rozpatrywanie kwestii zatwierdzenia Programu działalności Gabinetu Ministrów Ukrainy, 2) rozpatrywanie sprawozdań i raportów Gabinetu Ministrów Ukrainy, 3) prowadzenie „godziny pytań

skupić się na kilku formach odpowiedzialności rządu, które są najczęściej spotykane w naszej praktyce – pytaniach do rządu w formie ustnej[21].

Tak więc po rozpoczęciu pełnej agresji zbrojnej Federacji Rosyjskiej przeciwko Ukrainie 24 lutego 2022 r. i do dnia 6 października 2023 r. (X sesja Rady Najwyższej Ukrainy IX kadencji rozpoczęła się 5 września 2023 r.) „godziny pytań do Rządu" nie były realizowane. Może to wynikać ze specyfiki organizacji pracy samego parlamentu, ponieważ od 24 lutego 2022 r. Rada Najwyższa Ukrainy pracuje w trybie jednego posiedzenia plenarnego, podczas którego przewodniczący posiedzenia ogłasza przerwę. Taka sesja ie posiedzenie plenarne kończy się w tym samym czasie, co bieżąca sesja Parlamentu i rozpoczyna się wraz z nową sesją. Dlatego czas określony w Regulaminie Rady Najwyższej Ukrainy na „godzinę pytań do Rządu" – piątek – nie był możliwy i odpowiedni dla parlamentu w nadzwyczajnych okolicznościach, w jakich pracował on w pierwszych miesiącach agresji zbrojnej na pełną skalę. Dopiero 6 października 2023 r. niektórzy deputowani ludowi Ukrainy poinformowali o wznowieniu „godziny pytań do Rządu"[22]. Jest to zdecydowanie pozytywna zmiana, biorąc pod uwagę

do Rządu", 4) rozpatrywanie kwestii odpowiedzialności Gabinetu Ministrów Ukrainy.

[21] *Програма сприяння парламенту в Україні* [*Program Pomocy Parlamentowi w Ukrainie*], Uniwersytet Indiana w USA, Laboratorium Inicjatyw Ustawodawczych. *Стосунки між законодавчою та виконавчою гілками влади у парламентських республіках: дослідження [Relacje między władzą ustawodawczą i wykonawczą w republikach parlamentarnych: badania]*, Kijów 2004, https://parlament.org.ua/docs/files/ 8/1157629035_ans.pdf.

W ukraińskiej praktyce parlamentarnej jest to znane jako „godzina pytań do Rządu" i jest przewidziane w art. 3, 229 i 230 Regulaminu Rady Najwyższej Ukrainy.

[22] Po raz pierwszy od czasów wielkiej wojny Rada przywróciła „godzinę pytań do Rządu" – donosi Shmyhal, Novynarnya. Wiadomości o Ukrainie w stanie wojny, 6 października 2023 r., https://novynarnia.com/2023/10/06/u-radi-vpershe-za-chasiv-velykoyi-vijny-vidnovyly-godynu-zapytan-do-uryadu-shmygal-zvituye/.

znaczenie tej metody sprawowania kontroli parlamentarnej nad działaniami rządu oraz fakt, że Regulamin Rady Najwyższej Ukrainy nie przewiduje jej nieprowadzenia.

Czy z prawnego punktu widzenia można mówić o rządzie „jedności narodowej" w granicach obowiązującej regulacji konstytucyjnej?

Po przeanalizowaniu szeregu kwestii związanych z wyborami parlamentarnymi, określonymi w Konstytucji Ukrainy, procedurą tworzenia rządu przez różne podmioty, a także kwestii związanych z obecnym Gabinetem Ministrów Ukrainy, można spróbować odpowiedzieć na ogólne pytanie dotyczące konstytucyjnych aspektów tworzenia rządu „jedności narodowej".

Pomimo nadzwyczajnych okoliczności spowodowanych agresją zbrojną na Ukrainę na pełną skalę, na całym terytorium Ukrainy wprowadzono prawny reżim stanu wojennego, a wszystkie konstytucyjne procedury i procesy związane z tworzeniem rządu są wdrożone i realizowane. Jak wspomniano powyżej, ani Konstytucja Ukrainy, ani specjalny akt prawny – Ustawa Ukrainy *O reżimie prawnym stanu wojennego* – nie przewidują żadnych odstępstw ani zmian w takich procedurach, bez względu na wystąpienie nadzwyczajnych okoliczności.

W związku z tym kwestia utworzenia rządu „jedności narodowej" w przedstawionym wcześniej znaczeniu sprowadza się do tego, że to nie frakcja parlamentarna, która obejmuje większość deputowanych ludowych Ukrainy z konstytucyjnego składu Rady Najwyższej Ukrainy, ale koalicja frakcji parlamentarnych w Radzie Najwyższej Ukrainy, utworzona zgodnie z Konstytucją Ukrainy, powinna sformować taki rząd. Zgodnie z art. 83 Konstytucji Ukrainy, koalicja jest tworzona „według wyników wyborów i na podstawie porozumienia stanowisk politycznych". Koalicje mogą być tworzone w obecnych okolicznościach

„w ciągu miesiąca od daty rozwiązania [obecnej] koalicji frakcji parlamentarnych w Radzie Najwyższej Ukrainy"[23].

Z kolei utworzona koalicja, zgodnie z art. 83 Konstytucji Ukrainy, „przedkłada Prezydentowi Ukrainy kandydatury na stanowisko premiera Ukrainy, jak również zgodnie z niniejszą Konstytucją przedkłada kandydatury do składu Gabinetu Ministrów Ukrainy.

Jakie są podstawy prawne zachowania porządku konstytucyjnego w reżimie stanu wojennego w rozumieniu Konstytucji Ukrainy i ustaw Ukrainy?

Po przeanalizowaniu jedynie niektórych teoretycznych i konstytucyjnych aspektów zakazu wyborów w stanie wojennym, metod formowania rządu i specyfiki jego odpowiedzialności jako kluczowej konstytucyjnej cechy władzy wykonawczej, a także konstytucyjnych podstaw definiowania takiego pojęcia jak rząd „jedności narodowej", stopniowo zbliżamy się do kluczowego pytania: jakie są realne mechanizmy zachowania podstaw porządku konstytucyjnego, w ramach którego nawet w warunkach stanu wojennego i agresji zbrojnej na Ukrainę na pełną skalę, państwo jest w stanie rozpoznać i zapewnić w takim czy innym stopniu? Niewątpliwie celem niniejszego artykułu nie jest znalezienie wyczerpującej odpowiedzi na to pytanie, lecz chcąc stworzyć ramy porządku konstytucyjnego w warunkach wojny, postaramy się skupić na tych cechach porządku konstytucyjnego, które są przede wszystkim wykorzystywane w orzeczeniach Sądu Konstytucyjnego Ukrainy i lwiej części prac doktrynalnych.

Naszym zdaniem większość głównych elementów porządku konstytucyjnego Ukrainy jest zawarta w rozdziale 1 Konstytucji Ukrainy. W szczególności oznacza to, że Ukraina jest republiką, a lud jest nosi-

[23] Konstytucja Ukrainy, art. 83.

cielem suwerenności i jedynym źródłem władzy w Ukrainie, sprawując ją bezpośrednio i za pośrednictwem organów władzy państwowej oraz organów samorządu lokalnego. Ponadto ten sam artykuł 5 Konstytucji Ukrainy stanowi, że nikt nie może uzurpować sobie władzy państwowej.

Z odpowiednimi przepisami ściśle związana jest podstawa porządku konstytucyjnego – podział władzy na ustawodawczą, wykonawczą i sądowniczą (art. 6 Konstytucji Ukrainy). W tej kwestii Sąd Konstytucyjny Ukrainy zaznaczył: „(…) społeczeństwo, w którym nie są zagwarantowane prawa i wolności człowieka i obywatela oraz nie jest wprowadzony podział władzy, nie ma konstytucji w jej zasadniczym znaczeniu. W związku z tym Konstytucja Ukrainy będzie zgodna ze swoim charakterem i celem funkcjonalnym tylko wtedy, gdy podział władzy oraz gwarancje praw i wolności zostaną odpowiednio odzwierciedlone w jej tekście i właściwie wdrożone w praktyce”[24].

W logicznym i nierozerwalnym związku między republiką, suwerennością narodu i niemożliwością uzurpacji władzy istnieje taki element podstawy porządku konstytucyjnego, jak wybory, co zauważa Sąd Konstytucyjny Ukrainy: „Sąd Konstytucyjny Ukrainy uważa, że procedura tworzenia organów władzy państwowej i samorządu lokalnego, w szczególności częstotliwość wyborów do nich, ustanowiona przez Ustawę Zasadniczą Ukrainy, jest niezbędna dla funkcjonowania demokratycznego państwa i zagwarantowania jego republikańskich zasad”[25].

Oprócz wyżej wymienionych podstaw (zasad) porządku konstytucyjnego Ukrainy, istnieją również: ustanowienie i egzekwowanie praw i wolności człowieka, praworządność oraz sądowa ochrona praw

[24] *Opinia Sądu Konstytucyjnego Ukrainy (Wielka Izba) z 16 grudnia 2019 r. № 7-в/2019*, https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v007v710-19#Text.

[25] Sąd Konstytucyjny Ukrainy, *Decyzja z 29 maja 2013 r. № 2-рп/2013*, https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v002p710-13#Text.

i wolności człowieka. W jednej ze swoich decyzji Sąd Konstytucyjny Ukrainy próbował opisać te podstawy w następujący sposób: „Ogólne zasady ukraińskiego porządku konstytucyjnego (...) obejmują: ustanowienie i utrzymanie praw i wolności człowieka jako główny obowiązek państwa (trzecie zdanie drugiej części art. 3 Konstytucji Ukrainy); zasada praworządności, która jest wyrażona poprzez formułę: W Ukrainie uznawana jest za obowiązującą i funkcjonuje zasada zwierzchnictwa prawa (art. 8 ust. 1 Konstytucji Ukrainy); gwarantuje się, bezpośrednio na podstawie Konstytucji Ukrainy, kierowanie do sądów skarg mających na celu ochronę konstytucyjnych praw i wolności człowieka i obywatela (część trzecia art. 8 Konstytucji Ukrainy)"[26].

Cechą charakterystyczną określonych podstaw (zasad) porządku konstytucyjnego Ukrainy jest to, że żadna z nich nie została anulowana w związku z wprowadzeniem reżimu prawnego stanu wojennego w Ukrainie. Potwierdza to hipotezę, że Ukraina, nawet w czasach wojny, pozostaje państwem, w którym uznane jest i funkcjonuje zwierzchnictwo prawa.

Zarówno Konstytucja Ukrainy, jak i Ustawa Ukrainy *O reżimie prawnym stanu wojennego* ustanawiają pewne ograniczenia, w szczególności zakaz wyborów i referendów w czasie stanu wojennego. Ważność takiego przepisu w prawie krajowym została omówiona powyżej. Warto zauważyć, że z praktycznego punktu widzenia obecne zwołanie parlamentu nie utraciło legitymizacji z powodu nieprzeprowadzenia wyborów w terminie określonym w Konstytucji Ukrainy, ponieważ jego uprawnienia są kontynuowane w stanie wojennym. Ponadto, biorąc pod uwagę analizę działań Rady Najwyższej Ukrainy w czasie

[26] Sąd Konstytucyjny Ukrainy, *Decyzja z 1 marca 2023 r. № 2-p(II)/2023*, https://ccu.gov.ua/docs/5947.

wojny[27], parlament z powodzeniem wypełnia swoje konstytucyjne uprawnienia.

Stan wojenny wiąże się również z przyznaniem dodatkowych uprawnień, nieokreślonych w Konstytucji Ukrainy, niektórym organom władzy państwowej, takim jak: Prezydent Ukrainy, Gabinet Ministrów Ukrainy itp. W niektórych przypadkach może to prowadzić do dyskusji na temat naruszenia równowagi władz. Jednak, jak zauważa M. Savchyn: „konstytucjonalizm w czasie wojny przybiera zupełnie inne formy, które polegają przede wszystkim na racjonalizacji władzy w warunkach ograniczonych zasobów"[28]. Chodzi o to, że w tym kontekście nacisku nie kładzie się na ograniczenie władzy, ale na zmianę tego elementu konstytucjonalizmu w *gubernaculum-jurisdictio* ze względu na potrzebę ochrony Konstytucji i demokracji jako takiej.

Kwestie odpowiedzialności Gabinetu Ministrów Ukrainy w czasie wojny zostały rozważone w tym artykule w celu dalszego potwierdzenia powyższych tez o istnieniu kluczowych konstytucyjnych podstaw podziału i równowagi władz w Ukrainie, gdy kwestia ochrony niezależności, integralności terytorialnej oraz innych podstaw Konstytucji jest jednym z głównych zadań władz.

[27] V. Venger, M. Bondar, B. Doroshenko, Y. Kyrychenko, S. Ivasyk, *Парламент в умовах війни: приклад України (24 лютого 2022 року – 30 червня 2023 року) Емпіричний звіт. [Parlament w warunkach wojny – przypadek Ukrainy (24 lutego 2022 – 30 czerwca 2023) Raport empiryczny]*. Badanie zostało przeprowadzone w ramach działania Programu USAID «Рада: наступне покоління» [„Rada – następne pokolenie"], 211 c.

[28] M. Savchyn, *Конституціоналізм і війна*, Ukraiński dziennik prawa konstytucyjnego, Prawo Konstytucyjne i wojna, „Dziennik" 2022, nr 2, doi.org/10.30970/jcl.2.2022.1.

W odniesieniu do ograniczenia szeregu praw i wolności człowieka nie można tego określić jako arbitralnych działań nieopartych na prawie. Wszelkie ograniczenia praw i wolności człowieka są uzasadnione, jeśli są przewidziane przez prawo i konieczne w demokratycznym społeczeństwie. Artykuł 64 Konstytucji Ukrainy stanowi, że istnieją prawa, które mogą zostać ograniczone w związku z wprowadzeniem szczególnie stanu wojennego, oraz istnieją prawa i wolności, których nie można ograniczyć w żadnych warunkach i okolicznościach. Kontrolę nad przestrzeganiem tego przepisu powierzono Pełnomocnikowi Rady Najwyższej Ukrainy ds. praw człowieka i sądowi.

Wnioski. Można śmiało powiedzieć, że żadne zmiany w metodach i procedurach tworzenia rządu ani żadne inne pomysły zastąpienia wyborów innymi rzekomymi formami demokracji nie mogą i nie powinny być alternatywą dla przeprowadzania wyborów, ponieważ w tym przypadku podstawowe zasady porządku konstytucyjnego dotyczące tworzenia najwyższego organu przedstawicielskiego (parlamentu) są niszczone i arbitralnie znoszone poprzez prawo obywateli do udziału w wyborach (do głosowania i kandydowania). Chodzi też o coś więcej – o potencjalne zagrożenie dla suwerenności narodu ukraińskiego jako jedynego źródła władzy[29]. Idea utworzenia rządu „jedności narodowej" jako sposobu na zapewnienie „demokratycznego" charakteru władzy w Ukrainie w przypadku braku wyborów parlamentarnych i prezydenckich, która się pojawia w dyskursie publicznym,

[29] Jest to wyraźnie zapisane w części drugiej art. 5 Konstytucji Ukrainy i wielokrotnie wspominane w orzeczeniach Sądu Konstytucyjnego Ukrainy, na przykład № 3-зп/1997 z 11 lipca 1997 r., № 6-рп/2005 z 5 października 2005 r., № 6-р/2019 z 20 czerwca 2019 r., № 5-в/2019 z 13 listopada 2019 r. Jako doktrynalną podstawę konstytucjonalizacji suwerenności ludowej badacze przedstawiają zasadę sformułowaną przez J.-J. Rousseau i obecną we francuskiej Konstytucji: „Suwerenność opiera się na narodzie, jest jedna, niepodzielna, ponadczasowa i niezbywalna", *Prawo konstytucyjne. Podręcznik*, s. 236.

nie jest w żaden sposób skorelowana z konstytucyjnymi podstawami funkcjonowania państwa opartego na zwierzchnictwie prawa.

Tym samym jakakolwiek próba władz publicznych na poziomie legislacyjnym ugruntowania lub choćby prostego zdefiniowania w okresie stanu wojennego w Ukrainie innych rodzajów i form demokracji niż te określone w Konstytucji Ukrainy, które powinny faktycznie „zastąpić" wybory, zostaną uznane za arbitralne i sprzeczne z duchem i treścią Konstytucji Ukrainy i będą wkraczać w zniesienie porządku konstytucyjnego jako całości.

Dlatego kwestia utworzenia rządu „jedności narodowej" może być rozpatrywana wyłącznie poprzez: 1) płaszczyznę prawną jako koalicja frakcji parlamentarnych utworzona zgodnie z art. 83 Konstytucji Ukrainy, 2) ideę polityczną, która jednoczy partie polityczne reprezentowane w parlamencie (jednak kwestia ta jest w każdym przypadku rozwiązywana w sposób określony w Konstytucji Ukrainy poprzez utworzenie wyżej wymienionej koalicji). Zapisanie nieodwracalności integracji europejskiej i euroatlantyckiej Ukrainy, pomimo wojny, określa obowiązek państwa do ochrony podstawowych wartości i zasad, na których opiera się Unia Europejska: demokracji, praworządności i praw człowieka.

Ponadto, jak pokazuje ogólna analiza doktrynalnych i legislacyjnych aspektów funkcjonowania państwa i jego organów w stanie wojennym, pomimo naruszenia integralności terytorialnej Ukrainy, zagrożeń dla jej suwerenności i niezależności, codziennych celowych zabójstw ludności cywilnej w Ukrainie, a nawet popełnienia ludobójstwa na narodzie ukraińskim[30], Ukraina pozostaje państwem działającym na podstawie wartości i zasad demokracji, praworządności i praw

[30] D. Azarov, D. Koval, G. Nuridzhanian, V. Venher, *Understanding Russia's Actions in Ukraine as the Crime of Genocide*, „Journal of International Criminal Justice", Volume 21, Issue 2, May 2023, Pages 233–264, https://doi.org/10.1093/jicj/mqad018.

człowieka. Opiera się to nie tylko na przepisach konstytucyjnych i legislacyjnych podstawach (zasadach) porządku konstytucyjnego, które, choć dotknięte wojną, nie zostały anulowane, ale także na praktycznych (codziennych) działaniach władz.

VITALII SEROHIN
doktor nauk prawnych, profesor
Charkowski Uniwersytet Narodowy im. W. N Karazina
ORCID: 0000-0002-1973-9310

Prawa człowieka w Ukrainie – powojenna przyszłość ustala się już teraz

Human rights in Ukraine: the post-war future is being determined now

Streszczenie. Rosyjska agresja na Ukrainę stworzyła szereg bezprecedensowych wyzwań we wszystkich sferach życia państwowego i społecznego, w tym w sferze zapewnienia praw człowieka. Stan wojenny nie oznacza jednak odrzucenia demokratycznego i prawnego charakteru państwa, uznania najwyższej wartości społecznej człowieka, jego praw i wolności. Artykuł poświęcony jest analizie problemów, jakie pojawiły się przed Ukrainą w zakresie prawnego uregulowania niektórych praw i wolności osobistych człowieka i obywatela w warunkach stanu wojennego, a także analizie przesłanek i wyzwań, jakie stwarzają one dla powojennej odbudowy Ukrainy. Analizowane są fundamenty prawne i zakres ograniczeń podstawowych praw i wolności w reżimie prawnym stanu wojennego, wprowadzonego Dekretem Prezydenta Ukrainy z 24 lutego 2022 r. nr 64/2022. Szczególną uwagę zwraca się na zakaz wyjazdów za granicę dla mężczyzn w wieku od 18 do 60 lat. Poruszono kwestię ochrony danych osobowych podczas wdrażania Jednolitego Państwowego Rejestru poborowych i rezerwistów. Podkreślono potrzebę zapewnienia bezstronnego i profesjonalnego wymiaru sprawiedliwości w sprawach karnych w przypadku

arbitralnych aresztowań, zatrzymań i złego traktowania rzekomych kolaborantów przez przedstawicieli Sił Zbrojnych i organów ścigania Ukrainy, odnotowanych w raportach Komisji ONZ do spraw śledztwa w sprawie naruszeń w Ukrainie.

Słowa kluczowe: prawa człowieka, gwarancje praw człowieka, ograniczenia praw człowieka, prawa osobiste, swoboda przemieszczania się, ochrona danych osobowych, stan wojenny.

Keywords: human rights, guarantees of human rights, restrictions of human rights, personal rights, freedom of movement, protection of personal data, martial law.

W warunkach konfliktów zbrojnych najczęściej łamane są prawa człowieka – jest to niestety aksjomat. Jest zatem rzeczą zupełnie naturalną, że w ciągu ostatnich stuleci badacze zwracali dużą uwagę na rozwój instrumentów organizacyjnych i prawnych mających na celu łagodzenie ludzkich cierpień podczas wojny. W rezultacie dzisiejsze prawo międzynarodowe i krajowe stara się zapewnić prawa osobom znajdującym się w strefie konfliktu zbrojnego lub na terytoriach z nią sąsiadujących poprzez trzy główne bloki norm prawnych: prawo dotyczące praw człowieka, prawo uchodźcze i prawo humanitarne.

Jednocześnie, jak mówią fakty historyczne, w tej triadzie na pierwszy plan wysuwa się prawo humanitarne, tradycyjnie jako prawo wojny cywilnej („humanitarnej"), które kładzie nacisk na przestrzeganie elementarnych norm w prowadzeniu działań wojennych, wyraźnie dzieląc osoby biorące udział w konflikcie zbrojnym na walczące i niewalczące. W istocie w tym przypadku chodzi o ograniczenie form i sposobów prowadzenia działań wojennych, humanitarne traktowanie wojska z jego przeciwnikami oraz ludności cywilnej zamieszkującej strefę działań wojennych lub znajdującej się w niej.

Na drugim miejscu w polu widzenia badaczy warunków konfliktów zbrojnych znajduje się problematyka uchodźców. I nie jest to zaskakujące przynajmniej z dwóch powodów. Po pierwsze, każdy

mniej lub bardziej poważny konflikt zbrojny powoduje falę przymusowych migracji, radykalnie zmieniającą sposób życia tysięcy ludzi. Po drugie, znaczna część migrantów przymusowych poszukujących azylu przekracza granicę, zmuszając rządy i ludność państw sąsiednich do odpowiedniej reakcji poprzez z jednej strony zapewnienie uchodźcom ochrony, a z drugiej strony – utrzymanie poziomu bezpieczeństwa i dobrostanu własnych obywateli i innych osób stale zamieszkujących na ich terytorium w warunkach gwałtownego wzrostu liczby ludności spowodowanego napływem znacznej liczby uchodźców. W tym przypadku kwestia wykracza poza terytorium stron konfliktu zbrojnego, zyskując wzmożony rozgłos i bezpośrednio wpływając na „porządek dzienny" rządów wszystkich sąsiadujących państw.

W tych warunkach norma praw człowieka, skupiająca się przede wszystkim na polityce wewnętrznej państw, w warunkach wojny jest zaniedbywana przez badaczy, pozostawiając je „na później" – na okres powojenny. Nic więc dziwnego, że międzynarodowe prawo konfliktów zbrojnych, którego częścią jest międzynarodowe prawo humanitarne, zostało sformułowane znacznie wcześniej niż prawo międzynarodowe praw człowieka. Jak wiadomo, najważniejszymi etapami rozwoju prawa humanitarnego były konferencje (dyplomatyczne) w Paryżu (1856), Genewie (1864), Petersburgu (1868), Brukseli (1874), Hadze (1899, 1907) i Genewie (1949 i 1977). Międzynarodowe dokumenty prawne przyjęte na tych konferencjach stanowią podstawę współczesnego prawa humanitarnego, z których najważniejszymi są cztery konwencje genewskie (1949) i dwa protokoły dodatkowe do nich (1977). Zamiast tego międzynarodowa legislacja dotycząca praw człowieka rozpoczęła swój rozwój dopiero wtedy, gdy tworzenie międzynarodowego prawa humanitarnego osiągnęło już swoją finalizację. Warto w tym miejscu przypomnieć, że Powszechna Deklaracja Praw Człowieka została zatwierdzona przez Zgromadzenie Ogólne ONZ dziewięć miesięcy przed pierwszą Konwencją Genewską w 1949 (o polepszeniu losu rannych i chorych w armiach czynnych).

Wskazana tendencja jest obserwowana do chwili obecnej i wyraźnie widać to na przykładzie obecnej wojny rosyjsko-ukraińskiej. Na pierwszych stronach czołowych światowych publikacji pojawiają się opracowania dotyczące zbrodni wojennych, niszczenia obiektów cywilnych, nieludzkiego traktowania jeńców wojennych, znęcania się nad ludnością cywilną na terytoriach okupowanych itp. Ogólny stan przestrzegania praw człowieka w Ukrainie schodzi bowiem na dalszy plan, a próby zwrócenia uwagi na istniejące problemy w tym obszarze spotykają się z odpowiedzią: „Czego chcesz, teraz mamy wojnę!".

Jednocześnie nawet środowisko ukraińskich konstytucjonalistów, immanentnie najbardziej humanistyczne spośród wszystkich przedstawicieli nauk prawnych, podzieliło się na dwa obozy, które umownie można nazwać „mężami stanu" i „humanistami". „Mężowie stanu" są gotowi zrezygnować z praw człowieka i posunąć się do ich maksymalnego ograniczenia w imię pokonania agresora, nie zwracając uwagi na wszystkie negatywne konsekwencje dla wolności i demokracji, jakie te ograniczenia powodują. Zamiast tego „humaniści", nie mniej patriotyczni i w żaden sposób nie kwestionujący konieczności pewnych (czasem dość znaczących) ograniczeń podstawowych praw i wolności człowieka i obywatela w stanie wojennym, stawiają pytania o metody i „cenę" zwycięstwa w wojnie. Wyrażając nasze przywiązanie do humanistycznych ideałów konstytucjonalizmu, postaramy się szerzej uwypuklić wewnątrzpaństwowe problemy praw człowieka, przed którymi stoi Ukraina w warunkach wojny, skalę, intensywność i poziom technologiczny, które nie były jeszcze znane w światowej historii XXI wieku.

Prezentację naszego stanowiska zacznijmy tradycyjnie od zasad konstytucyjnych. Jak wiadomo, zgodnie z art. 3 obowiązującej Konstytucji Ukrainy najwyższą wartością społeczną jest człowiek, jego życie i zdrowie, honor i godność, nietykalność i bezpieczeństwo. Są one uznawane za najwyższą wartość społeczną w Ukrainie, a prawa i wolności człowieka i ich gwarancje określają treść i kierunek dzia-

łalności państwa[1]. Dlatego też zapewnienie wszelkich innych wartości społecznych, w tym tak ważnych i znaczących jak niepodległość i integralność terytorialna państwa, musi być podporządkowane osiągnięciu celu głównego – zapewnieniu praw i wolności człowieka. Na tym właśnie polega istota państwa konstytucyjnego jako państwa o ograniczonym rządzie – jest ono ograniczone w celu zapewnienia praw i wolności człowieka. Dlatego rozwój niezależnego, demokratycznego, prawnego i społecznego państwa ukraińskiego musi mieć „wymiar ludzki". Należy zawsze pamiętać, że państwo jest suwerenną organizacją polityczną narodu, wszystkich współobywateli, którzy postrzegają je jako główne narzędzie osiągania swoich najważniejszych wspólnych celów i realizacji zadań. W przeciwnym razie państwo nieuchronnie straci poparcie swoich obywateli i będzie skazane na upadek.

Wszystko wyżej wymienione w pełni odnosi się do okresu wprowadzenia w kraju stanu wojennego. Państwo toczy wojnę nie tylko po to, by zachować siebie, ale przede wszystkim po to, by chronić swoich obywateli i zachować istotne dla nich wartości. Tak naprawdę, mówiąc „państwo idzie na wojnę", posługujemy się kategoriami abstrakcyjnymi – w rzeczywistości to nie abstrakcyjne państwa i określone organizacje są w stanie wojny, ale konkretni ludzie, obywatele tych państw (a w niektórych przypadkach – nie tylko nich), którzy świadomie prowadzą działania wojenne, codziennie narażając własne życie, aby ich rodziny i bliscy przetrwali i zachowali zdolność do swobodnego i wszechstronnego rozwoju oraz mogli w dalszym ciągu zaspokajać swoje potrzeby materialne i duchowe, aby teraźniejsze i przyszłe pokolenia mogły czuć się szczęśliwe i bezpieczne w powojennym świecie.

Niestety, obowiązująca Ustawa Ukrainy *O reżimie prawnym stanu wojennego* z 12 maja 2015 r. w art. 1, określając cel wprowadzenia takiego stanu, podkreśla potrzebę ochrony niepodległości państwowej Ukrainy, jej integralności terytorialnej, a o prawach

[1] Konstytucja Ukrainy, Ustawa Ukrainy z 28 czerwca 1996 r., nr 254к/96-ВР. Https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254к/96-вр#Text.

i wolnościach człowieka i obywatela wspomina jedynie w kontekście ich ewentualnego ograniczenia w tym okresie[2]. Naszym zdaniem jest to błąd koncepcyjny mający istotne konsekwencje w działaniach egzekwowania prawa.

Należy mieć na uwadze, że w reżim prawny stanu wojennego trudno jest wejść, a jeszcze trudniej z niego wyjść, gdyż działania ograniczające prawo w połączeniu z rozszerzeniem uprawnień władz, a zwłaszcza nadzwyczajne uprawnienia organów administracji wojskowej, niosą ze sobą potencjalne zagrożenie dla praw człowieka i demokracji. Dziś na szczeblu oficjalnym uznaje się, że wojna rosyjsko-ukraińska będzie miała charakter długotrwały, w związku z czym reżim prawny stanu wojennego będzie kontynuowany jeszcze wiele razy. Co więcej, zakończenie działań wojennych nie oznacza automatycznie zakończenia stanu wojennego. Rosja będzie kontynuować swoje istnienie i dla niej, zgodnie z oficjalnym stanowiskiem Kremla, istnienie Ukrainy nastawionej na członkostwo w NATO, a tym bardziej Ukrainy jako członka tego sojuszu, stwarza zagrożenie dla bezpieczeństwa narodowego, czego rosyjskie kierownictwo wojskowe i polityczne nie będzie tolerować, co zostało już wielokrotnie oficjalnie stwierdzone. Zatem groźba ataku, zagrożenie dla niepodległości państwowej Ukrainy, jej integralności terytorialnej będą miały charakter egzystencjalny, a co za tym idzie – podstawy do kontynuacji stanu wojennego pozostaną bezterminowe.

Na tej podstawie należy rzetelnie ocenić problemy, jakie mamy obecnie w obszarze praw człowieka, w warunkach wojny na pełną skalę, a także zagrożenia w obszarze praw człowieka, z którymi Ukraina będzie musiała się zmierzyć po zakończeniu tej wojny. Zwycięstwo w wojnie nie będzie miało sensu, jeśli wyjdziemy z niej jako państwo totalitarne, w którym człowiek, jego prawa i wolności nie są już najwyższą wartością społeczną. Dlatego bezwzględnie musimy zachować nasze walory demokratyczne, humanistyczną orientację polityki państwa, przywiązanie do międzynarodowych

[2] Zob.: *O reżimie prawnym stanu wojennego*, Ustawa Ukrainy z 12 maja 2015 r., nr 389-VIII. URL. Https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/389-19#Text.

i europejskich standardów w dziedzinie praw człowieka, aby nasza europejska przyszłość mogła stać się rzeczywistością.

Ze względu na skalę i obszerność problematyki zapewnienia praw człowieka w warunkach stanu wojennego skupimy naszą uwagę jedynie na zagadnieniach najistotniejszych i najbardziej złożonych.

Przede wszystkim zwróćmy uwagę na jakość podstaw regulacyjnych i prawnych reżimu prawnego stanu wojennego obowiązującego obecnie w Ukrainie. Jak wiadomo, obecny stan wojenny został wprowadzony Dekretem Prezydenta Ukrainy z 24 lutego 2022 r.[3], a zatwierdzony tego samego dnia przez Radę Najwyższą Ukrainy w drodze przyjęcia odpowiedniej ustawy[4]. Zgodnie z ww. dekretem stan wojenny wprowadzono na okres 30 dni, jednak ze względu na czas trwania konfliktu zbrojnego czas jego trwania został już przedłużony dziewięciokrotnie (ostatni raz był przedłużony 6 listopada 2023 r. na okres 90 dni[5]) i najprawdopodobniej, jak powyżej wspomniano, zostanie przedłużony na kolejne okresy.

W kontekście tematyki naszych badań warto zwrócić uwagę na fakt, że ani w dekrecie Prezydenta Ukrainy o wprowadzeniu stanu wojennego, ani w kolejnych dekretach o przedłużeniu takiego reżimu ochrona praw i wolności obywateli Ukrainy nie jest wskazywana jako główny cel takiego działania. Chodzi tu jedynie o faktyczną („w związku z agresją militarną Federacji Rosyjskiej na Ukrainę, na podstawie propozycji Rady Bezpieczeństwa Narodowego i Obrony Ukrainy") i normatywną („zgodnie z ust. 20 części

[3] *O wprowadzeniu stanu wojennego w Ukrainie*, dekret Prezydenta Ukrainy z 24 lutego 2022 r., nr 64/2022. Https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/64/2022#Text.

[4] W sprawie zatwierdzenia Dekretu Prezydenta Ukrainy *O wprowadzeniu stanu wojennego w Ukrainie*, Ustawa Ukrainy z 24 lutego 2022 r., nr 2102-IX. Https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2102-20#Text.

[5] Zob.: *O przedłużeniu stanu wojennego w Ukrainie*, Dekret Prezydenta Ukrainy z 6 listopada 2023 r., nr 734/2023. Https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/734/2023#n2. W sprawie zatwierdzenia Dekretu Prezydenta Ukrainy *O przedłużeniu stanu wojennego w Ukrainie*, Ustawa Ukrainy z 8 listopada 2023 r., nr 3429-IX. Https://zakon.rada.gov.ua/laws/ show/3429-20#n2.

pierwszej art. 106 Konstytucji Ukrainy, Ustawy Ukrainy *O reżimie prawnym stanu wojennego* podstawę do podjęcia właściwej decyzji. I dopiero w paragrafie 2 dekretu z 24 lutego 2022 r. zawarto polecenie dla dowództwa wojskowego „wraz z administracją wojskową, władzami wykonawczymi, organami ścigania i przy udziale organów samorządu lokalnego do wprowadzenia i przeprowadzenia środków reżimu prawnego stanu wojennego przewidzianego w ustawie Ukrainy *O reżimie prawnym stanu wojennego*", któremu towarzyszy odniesienie do pewnych wartości, których ochronę można interpretować jako cel prawny odpowiednich środków: „oddalenie zagrożenia, odparcie agresji zbrojnej i zapewnienie bezpieczeństwa narodowego, usunięcie zagrożenia dla niepodległości państwowej Ukrainy i jej integralności terytorialnej". O ochronie najwyższej wartości społecznej określonej w Konstytucji Ukrainy nie ma mowy – o prawach i wolnościach człowieka i obywatela (zgodnie z Ustawą Ukrainy *O reżimie prawnym stanu wojennego*) wspomina się jedynie w kontekście ich możliwego ograniczenia w tym okresie. Takie podejście wyraźnie wskazuje, że „mężowie stanu" w Ukrainie nadal przeważają nad „humanistami", przynajmniej na szczeblu najwyższego kierownictwa wojskowo-politycznego.

W związku z tym warto zwrócić uwagę na jeszcze jedną fundamentalnie ważną kwestię. Paragraf 3 Dekretu Prezydenta Ukrainy z 24 lutego 2022 r. stanowi, że „w związku z wprowadzeniem w Ukrainie stanu wojennego konstytucyjne prawa i wolności człowieka i obywatela, przewidziane wart. 30–34, 38, 39, 41–44, 53 Konstytucji Ukrainy, mogą zostać tymczasowo ograniczone na okres stanu prawnego stanu wojennego, a także mogą zostać wprowadzone tymczasowe ograniczenia praw i interesów prawnych osób prawnych w granicach i w zakresie niezbędnym do zapewnienia możliwości wprowadzenia i realizacji środków reżimu prawnego stanu wojennego, które przewiduje część pierwsza artykułu

8 Ustawy Ukrainy *O reżimie prawnym stanu wojennego*[6]. Mówiąc inaczej, głowa państwa skorzystała z możliwości, jakie dają jej Konstytucja i ustawa, i przewidziała możliwość ograniczenia jak najszerszego zakresu podstawowych praw i wolności człowieka i obywatela, nie określając nawet zakresu środków ograniczających prawo wprowadzonych w stanie wojennym – jak tego wymaga zasada pewności prawa (jako element praworządności) i zasady z Syracuse z 1984 r.[7]

Należy zaznaczyć, że paragraf 1 artykułu 4 Międzynarodowego Paktu Praw Obywatelskich i Politycznych (ratyfikowanego Dekretem Prezydium Rady Najwyższej Ukraińskiej SRR nr 2148-VIII z 19.10.1973 r.) stanowi: „W czasie stanu nadzwyczajnego zagrażającego życiu narodu (*In time of public emergency which threatens the life of the nation and the existence of which is officially proclaimed*) i którego istnienie zostaje oficjalnie ogłoszone" państwa członkowskie tego Paktu mogą podjąć środki w celu odstąpienia od swoich zobowiązań wynikających z niniejszego Paktu «*jedynie w zakresie wynikającym z pilności sytuacji*» pod warunkiem że środki takie nie są sprzeczne z innymi zobowiązaniami wynikającymi z prawa międzynarodowego i nie pociągają za sobą dyskryminacji wyłącznie ze względu na rasę, kolor skóry, płeć, język, religię pochodzenia społecznego"[8].

Przyczyna niepewności co do stopnia ograniczenia niektórych podstawowych praw i wolności w Dekrecie Prezydenta Ukrainy nr 64/2022 polega na nieadekwatności Ustawy Ukrainy *O reżimie prawnym stanu wojennego*, której art. 6, zawierający wymogi co do

[6] *O wprowadzeniu stanu wojennego w Ukrainie*, Dekret Prezydenta Ukrainy z 24 lutego 2022 r., nr 64/2022. Https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/64/2022#Text.

[7] Siracusa Principles on the Limitation and Derogation Provisions in the International Covenant on Civil and Political Rights (1984). Https://www.icj.org/wp-content/uploads/1984/07/Siracusa-principles-ICCPR-legal-submission-1985-eng.pdf.

[8] Międzynarodowy Pakt Praw Obywatelskich i Politycznych. Umowa międzynarodowa z 16.12.1966 r. Https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995_043#Text.

treści takiego dekretu, wymaga w ust. 5 wskazania jedynie „wyczerpującego wykazu konstytucyjnych praw i wolności człowieka i obywatela, które są czasowo ograniczone w związku z wprowadzeniem stanu wojennego, ze wskazaniem okresu obowiązywania tych ograniczeń", lecz w żaden sposób nie wymaga określenia miary (stopnia) odpowiedniego ograniczenia.

Można przypuszczać, że szczegółowe stopnie środków ograniczających prawo zostaną określone w rządowym *Planie wprowadzenia i zapewnienia środków reżimu prawnego stanu wojennego w Ukrainie*, przewidzianym w paragrafie 4 Dekretu Prezydenta Ukrainy z 24 lutego 2022 r., ale także w takim Planie[9] nie znajdujemy żadnych konkretów. Co więcej, wykaz przewidzianych w niej środków nie pozwala na wyciągnięcie jednoznacznego wniosku, w jaki sposób mogą one ograniczać takie prawa, jak np. prawo do nietykalności osobistej, do tajemnicy korespondencji, do odwołania się do władz publicznych, nie mówiąc już o swobodzie twórczości, dostępie do opieki zdrowotnej czy prawie do edukacji. Wszystko to otwiera szerokie pole z jednej strony na dyskrecję władz publicznych i ich urzędników zaangażowanych we wdrażanie stanu wojennego, a z drugiej – na interpretację przez obrońców i zwykłych obywateli praw człowieka. Oczywiście wszystko to nie przyczynia się do wzmocnienia prawa i zagwarantowania podstawowych praw i wolności obywateli; wręcz przeciwnie – zwiększa napięcie i nieufność pomiędzy władzą a społeczeństwem, co w warunkach wojny na pełną skalę stwarza dodatkowe zagrożenie dla bezpieczeństwa narodowego i zdolności obronnych państwa.

W konsekwencji w świadomości społecznej kształtuje się i utrwala negatywny stereotyp, zgodnie z którym reżim prawny stanu wojennego jest postrzegany nie jako instrument organizacyjno-prawny państwa służący ochronie obywateli przed zagroże-

[9] Zob. Plan wprowadzenia i zapewnienia środków reżimu prawnego stanu wojennego w Ukrainie, zatwierdzony zarządzeniem Gabinetu Ministrów Ukrainy z 24 lutego 2022 r., nr 181-p. Https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/181-2022-p#Text.

niami powodowanymi przez wojnę, ale jako mechanizm represyjno-karny mający na celu zapewnienie bezkrytycznej i posłusznej realizacji przez zwykłych obywateli wszelkich wymagań rządu. Nie sprzyja to oczywiście jedności politycznej narodu i chęci obywateli do obrony swojego państwa, gdyż samo państwo dystansuje się od obywatela, a nawet przeciwstawia swoje interesy interesom swoich obywateli. Dlatego też uważamy za celową i konieczną radykalną zmianę akcentów w polityce państwa i obowiązującym ustawodawstwie z państwocentryzmu na człowiekocentryzm, dostosowując je w ten sposób do zasad systemu konstytucyjnego Ukrainy. Cały potencjał ideowo-edukacyjny państwa (a jest on dość ważny) powinien mieć na celu wyrobienie w świadomości społecznej przekonania, że wprowadzony stan wojenny i każde z przewidzianych przez niego środków mają charakter nie tyle prawnie ograniczający, co prawnoochronny, że w ten sposób państwo dba o swoich obywateli i stara się zmobilizować cały dostępny potencjał, aby chronić swoich obywateli przed zagrożeniami ze strony agresora.

Jednym z najbardziej znaczących i wrażliwych problemów w dziedzinie praw człowieka, z jakim borykają się obywatele Ukrainy w warunkach stanu wojennego, jest zakaz podróżowania poza Ukrainę dla mężczyzn w wieku od 18 do 60 lat. Ograniczenia takie wprowadza *Regulamin przekraczania granicy państwowej przez obywateli Ukrainy*, zatwierdzony uchwałą nr 57 Gabinetu Ministrów Ukrainy z 27 stycznia 1995 r. (zmienioną uchwałą nr 724 Gabinetu Ministrów Ukrainy z 25 sierpnia 2010 r.)[10]. Jednakże zgodnie z paragrafem 1 artykułu 92 Konstytucji Ukrainy prawa i wolności człowieka i obywatela, gwarancje tych praw i wolności, główne obowiązki obywatela, mogą być określone wyłącznie przez prawo Ukrainy. Takie są obecnie ustawy Ukrainy *O procedurze wy-*

[10] Regulamin przekraczania granicy państwowej przez obywateli Ukrainy, zatwierdzony uchwałą nr 57 Gabinetu Ministrów Ukrainy z 27 stycznia 1995 r. (zmienioną uchwałą nr 724 Gabinetu Ministrów Ukrainy z 25 sierpnia 2010 r.). Https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/57-95-п#n248.

jazdu z Ukrainy i wjazdu na terytorium Ukrainy dla obywateli Ukrainy[11], *O szkoleniu mobilizacyjnym i mobilizacji*[12], a także *O reżimie prawnym stanu wojennego*[13]. Jednak żadna z wymienionych ustaw nie zawiera przepisów, które zabraniają mężczyznom w wieku od 18 do 60 lat podróżowania za granicę

Artykuł 6 Ustawy Ukrainy *O procedurze wyjazdu z Ukrainy i wjazdu na terytorium Ukrainy dla obywateli Ukrainy* stanowi, że prawo obywatela Ukrainy do opuszczenia Ukrainy może zostać czasowo ograniczone w przypadkach, gdy:

1) ma on wiedzę o informacjach stanowiących tajemnicę państwową;
2) wobec niego, w trybie przewidzianym w przepisach postępowania karnego, zastosowano środek zapobiegawczy, pod warunkiem zakazu wyjazdów zagranicznych;
3) został on skazany za przestępstwo;
4) uchyla się on od wykonania obowiązków nałożonych na niego orzeczeniem sądu lub decyzją innych organów (urzędników), które podlegają egzekucji w trybie określonym przez ustawę;
5) znajduje się on pod dozorem administracyjnym Policji Państwowej – do czasu ustania tego nadzoru;
6) jest on kierownikiem osoby prawnej lub stałym przedstawicielem nierezydenta, który nie dopełnia obowiązku podatkowego określonego w Ordynacji podatkowej Ukrainy w zakresie spłaty zobowiązań pieniężnych.

Z kolei część szósta art. 22 Ustawy Ukrainy *O szkoleniu mobilizacyjnym i mobilizacji* stanowi, że obywatelom będącym w rejestracji wojskowej zabrania się zmiany miejsca zamieszkania bez zgody

[11] *O procedurze wyjazdu z Ukrainy i wjazdu na terytorium Ukrainy dla obywateli Ukrainy*, Ustawa Ukrainy z 21 stycznia 1994 r., nr 3857-XII. Https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3857-12#Text.

[12] *O szkoleniu mobilizacyjnym i mobilizacji*, Ustawa Ukrainy z 21.10.1993 r., nr 3543-XII. Https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3543-12#Text.

[13] *O reżimie prawnym stanu wojennego*, Ustawa Ukrainy z 12 maja 2015 r., nr 389-VIII. Https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/389-19#Text.

odpowiednich urzędników (kierowników poboru terytorialnego i socjalnych ośrodków wsparcia, kierowników organów, w których poborowi znajdują się w ewidencji wojskowej itp.).

Dopiero Ustawa Ukrainy *O reżimie prawnym stanu wojennego* dopuszcza dowództwo wojskowe wraz z administracją wojskową (w przypadku jej utworzenia), samodzielnie lub przy udziale władz wykonawczych, Rady Ministrów Autonomicznej Republiki Krym, organów samorządu lokalnego, do wprowadzenia i realizacji w Ukrainie lub w niektórych jej miejscowościach, gdzie został wprowadzony stan wojenny, czasowych ograniczeń konstytucyjnych praw i wolności człowieka i obywatela, przewidzianych dekretem Prezydenta Ukrainy w sprawie wprowadzenia stanu wojennego. Takie środki reżimu prawnego stanu wojennego, to „specjalny reżim wjazdu i wyjazdu" w porządku określonym przez Gabinet Ministrów Ukrainy (paragraf 6 pierwsza część artykułu 8), a także zakaz obywatelom będącym na wojskowej lub specjalnej rejestracji w Ministerstwie Obrony Ukrainy, Służbie Bezpieczeństwa Ukrainy lub Służbie Wywiadu Zagranicznego Ukrainy „zmiany miejsca zamieszkania (miejsca pobytu) bez zgody komisarza wojskowego lub szefa odpowiedniego organu Służby Bezpieczeństwa Ukrainy lub Służby Wywiadu Zagranicznego Ukrainy" (paragraf 16 część 1 art. 8)[14]. Jednakże „specjalny reżim wyjazdu", a tym bardziej „zmiana miejsca zamieszkania (pobytu) bez zezwolenia" nie są tożsame z ogólnym zakazem wyjazdu za granicę dla mężczyzn w wieku od 18 do 60 lat.

Obecna *Procedura wyjazdu z Ukrainy i wjazdu na terytorium Ukrainy dla obywateli Ukrainy* wygląda jeszcze bardziej problematycznie w tym sensie, że zabrania swobodnego wyjazdu za granicę nawet tym kategoriom obywateli Ukrainy, które zgodnie z art. 23 ustawy Ukrainy *O szkoleniu mobilizacyjnym i mobilizacji* mają prawo do odroczenia lub w ogóle nie podlegają mobilizacji, w szczególności osobom, które uzyskały wykształcenie zawodowe (zawodowo-techniczne), zawodowe średnie i wyższe, asystentom,

[14] O reżimie prawnym stanu wojennego: Ustawa Ukrainy z 12 maja 2015 r. Nr 389-VIII. Https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/389-19#Text.

stażystom, słuchaczom studiów podyplomowych oraz doktorantom studiującym w formie stacjonarnej lub dualnej, a także pracownikom naukowym i naukowo-dydaktycznym instytucji szkolnictwa wyższego i zawodowego średniego, instytucji i organizacji naukowych, którzy posiadają tytuł naukowy i/lub stopień naukowy i pracują w odpowiednich instytucjach w głównym miejscu pracy co najmniej 0,75 etatu[15].

Oczywiście dążenie parlamentu i rządu do zapewnienia Siłom Obronnym niezbędnych zasobów kadrowych jest całkiem zrozumiałe, jednak odpowiednie działania muszą jednoznacznie spełniać wymogi Konstytucji dotyczące wyłącznie legislacyjnej regulacji zakresu praw i wolności obywatelskich, a także być spójne z punktu widzenia samej regulacji legislacyjnej. Dlatego też niezwykle ważne jest dziś sprowadzenie Ustaw Ukrainy: *O procedurze wyjazdu z Ukrainy i wjazdu na terytorium Ukrainy dla obywateli Ukrainy*, *O szkoleniu mobilizacyjnym i mobilizacji*, a także *O reżimie prawnym stanu wojennego* do „wspólnego mianownika", natomiast *Procedura wyjazdu z Ukrainy i wjazdu na terytorium Ukrainy dla obywateli Ukrainy* powinna ulec zmianie zgodnie z wyżej wymienionymi ustawami.

Wprowadzenie elektronicznej rejestracji poborowych i rezerwistów spotkało się z nie mniejszym oddźwiękiem wśród ukraińskich polityków i szerokich kręgów społeczeństwa. Rejestr „Oberig" – tak nazywa się ten rejestr – jest elektroniczną bazą danych, w której gromadzone są informacje niezbędne do prowadzenia ewidencji wojskowej. Jego historia rozpoczęła się w 2017 roku wraz z przyjęciem odpowiedniej ustawy w Ukrainie[16]. Rejestr został formalnie uruchomiony w 2023 r., jednak nie osiągnął jeszcze pełnej funkcjonalności.

[15] O szkoleniu mobilizacyjnym i mobilizacji: Ustawa Ukrainy z 21.10.1993 r. Nr 3543-XII. Https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3543-12#Text.

[16] *O jednolitym państwowym rejestrze poborowych i rezerwistów*, Ustawa Ukrainy z 16.03.2017 r., nr 1951-VIII. Https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1951-19#Text.

W dniu 18 września 2023 roku w Sekretariacie Rady Najwyższej Ukrainy został zarejestrowany projekt ustawy nr 10062, który przewidywał nowelizację niektórych ustaw Ukrainy w zakresie usprawnienia trybu przetwarzania i wykorzystywania danych z rejestrów państwowych do celów rejestracji wojskowej i uzyskania statusu weterana wojennego w stanie wojennym. Główny Wydział Naukowo-Ekspercki Aparatu Rady Najwyższej Ukrainy w swoim podsumowaniu[17] zwrócił uwagę na szereg istotnych niedociągnięć tego projektu ustawy. Wśród najważniejszych uwag znalazło się stwierdzenie, że w ten sposób na poziomie legislacyjnym proponuje się ustalić, że informacje zbierane przez uprawnione organy państwowe od osób fizycznych (podmiotów danych osobowych) dla określonych celów prawnych (zrozumiałych i przewidywalnych dla osób fizycznych) będą swobodnie przetwarzane przez inne organy państwowe w innych celach, niezgodnych z celami, dla których zostały pierwotnie zebrane.

Jednak pomimo krytycznej opinii Głównego Wydziału Naukowo-Eksperckiego Rada Najwyższa Ukrainy przyjęła ten projekt ustawy w pierwszym czytaniu 8 listopada 2023 r., a przed drugim czytaniem został on uzupełniony szeregiem dość niewłaściwych zapisów. Zmusiło to Główny Wydział Prawny Aparatu Rady Najwyższej Ukrainy do skierowania do posłów uwag, które m.in. podkreślały: „W szczególności zwracamy uwagę na fakt, że w wyniku realizacji założeń zainicjowanych projektem, informacje poufne dotyczące nieokreślonego kręgu osób (dane osobowe) będą przetwarzane przez podmioty w nieokreślonej z mocy prawa ilości przez czas nieokreślony, a odpowiednie przetwarzanie danych osobowych nie będzie przewidywalne i przypuszczalne (pod wzglę-

[17] Konkluzja do projektu Ustawy Ukrainy *Nowelizacja niektórych ustaw Ukrainy w zakresie usprawnienia trybu przetwarzania i wykorzystywania danych z rejestrów państwowych do celów rejestracji wojskowej i uzyskania statusu weterana wojennego w stanie wojennym*, Główny Wydział Naukowo-Ekspercki Aparatu Rady Najwyższej Ukrainy, 19.09.2023 r. Https://itd.rada.gov.ua/billInfo/Bills/pubFile/1991570.

dem metod i objętości) dla właścicieli danych osobowych (...). Jednocześnie: nie jest możliwa ocena adekwatności, stosowności i braku nadmiaru danych osobowych, które mają być przetwarzane w Rejestrze; wrażliwe dane osobowe będą mogły zostać poddane zautomatyzowanemu przetwarzaniu, mimo że ustawodawstwo krajowe nie zapewni odpowiednich gwarancji; przepisy przedłożonego projektu ustawy nie określają warunków przechowywania otrzymanych informacji, konieczności ich aktualizacji itp."[18] Ponadto Główny Wydział Prawny zwrócił uwagę korpusu poselskiego, że osoby fizyczne powinny mieć świadomość, że zbierane są dane osobowe na ich temat, a przetwarzanie tych danych powinno być legalne i zgodne z prawem, natomiast przetwarzanie danych o stanie zdrowia jest zabronione, chyba że ustawodawstwo zapewnia odpowiednie gwarancje.

To nie są jedyne kwestie, które wywołały publiczną krytykę. Kolejnym punktem spornym jest zasada możliwości wykorzystania zagranicznych technologii chmurowych do przechowywania i przetwarzania danych z rejestrów Ministerstwa Obrony Ukrainy. Zgodnie z przepisami zbieranie tych informacji poza Ukrainą było wcześniej zabronione. Jednak w ramach przygotowań do drugiego czytania w projekcie ustawy uwzględniono możliwość wykorzystania technologii chmurowych państw NATO. Nawet sekretarz Komisji Bezpieczeństwa Narodowego, Obrony i Wywiadu Rady Najwyższej – Roman Kostenko zamieścił na Facebooku wpis, w którym podkreślił, że nie można umieszczać tajnych informacji na serwerach za granicą, nie mówiąc już o systemach administracji wojskowej w czasie wojny[19]. Jego zdaniem może to mieć dla Ukrainy katastrofalne skutki, których nie będzie można już naprawić. Tego samego

[18] Uwagi do projektu Ustawy Ukrainy o nowelizacji niektórych Ustaw Ukrainy w zakresie usprawnienia trybu przetwarzania i wykorzystywania danych z rejestrów państwowych do celów rejestracji wojskowej i uzyskania statusu weterana wojennego w stanie wojennym (nr rejestracyjny 10062) / Główny Dział Prawny Aparatury Rady Najwyższej Ukrainy, 10.01.2024 r. Https://itd.rada.gov.ua/billInfo/Bills/pubFile/2158320.

[19] Zob. https://www.facebook.com/kostenko.roman83/posts/pfbid022NggPQDX8XmqwyDfpH3TWuvWRnKaMkp1DwnLc6antbUn9VwoE4NMfGCtFgDWPU1Pl.

zdania jest członkini parlamentarnej Komisji Bezpieczeństwa Narodowego, Obrony i Wywiadu Sołomija Bobrowska, która zwróciła uwagę na fakt, że niektórzy „upchnęli w projekcie ustawy wszystko, co nie ma związku z treścią”[20]. Natomiast Ministerstwo Obrony Ukrainy zapewnia, że umieszczenie systemów elektronicznych w chmurze wojskowej państw NATO ma pomóc Ukrainie, szczególnie dzięki poszerzeniu dostępu do wywiadu sojuszników, wzmocnieniu ochrony informacji przed cyberatakami.

Naszym zdaniem cały szereg przepisów zawartych w projekcie ustawy nr 10062 ma nie tylko charakter niezgodny z konstytucją, ale może także wyrządzić nieodwracalną szkodę nie tylko podstawowym prawom i wolnościom obywateli, ale także bezpieczeństwu narodowemu i zdolnościom obronnym Ukrainy, ponieważ – jak wiadomo – rozpowszechnianie informacji, w tym nieautoryzowanych, jest nieodwracalne: informacja poufna, której nieuprawniony „wyciek” lub publikacja została dozwolona, jest obiektywnie niemożliwa do przywrócenia do poprzedniego stanu, ponieważ stała się już znana „osobom trzecim”. Co więcej, projekt tej ustawy powoduje nieodwracalną szkodę dla aspiracji integracji europejskiej Ukrainy, gdyż stoi w istotnej sprzeczności z Ogólnym rozporządzeniem UE o ochronie danych osobowych[21].

Oczywiście zakres problemów z tematyki praw człowieka, przed którymi stoi Ukraina w warunkach wojny, jest tak szeroki, że nie da się go nawet określić w ramach jednego artykułu. Dlatego też kończąc nasze badanie, zwrócimy uwagę tylko na jeszcze jeden problem, który ma istotne znaczenie, jakim jest rozgłos polityczny nie tylko w kraju, ale także za granicą. Mówimy o wyjątkowych fak-

[20] Zob. https://m.facebook.com/solomiia.bobrovska/posts/pfbid0tgZXdW8AjuVeHbzSLWGBJgnA9rVewxLXui4AnJEFJ7Md12Ct1Lbxvt2DEg3e4ryFl.

[21] Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2016/679 z 27 kwietnia 2016 r. w sprawie ochrony osób fizycznych w związku z przetwarzaniem danych osobowych i w sprawie swobodnego przepływu takich danych oraz uchylenia dyrektywy 95/46/WE Ogólne rozporządzenie o ochronie danych). Https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/984_008-16#Text.

tach dotyczących arbitralnych aresztowań, zatrzymań i złego traktowania rzekomych kolaborantów przez przedstawicieli Sił Zbrojnych i organów ścigania Ukrainy, odnotowanych w raportach Komisji ONZ do spraw śledztwa w sprawie naruszeń w Ukrainie. W szczególności w ostatnim takim raporcie, który został upubliczniony 19 października 2023 r., stwierdza się, że Komisja ujawniła co najmniej trzy przypadki (dwa miały miejsce w marcu 2022 r., a trzeci w marcu 2023 r.), gdy władze ukraińskie naruszyły prawa człowieka i w dalszym ciągu bada te i inne zarzuty dotyczące takich naruszeń (pkt 17)[22]. We wszystkich przypadkach ofiarami byli mężczyźni. Na podstawie informacji dostępnych na temat każdego zdarzenia Komisja stwierdziła, że we wszystkich trzech przypadkach ofiary zostały aresztowane w sposób arbitralny, w dwóch z tych przypadków zatrzymanie było również arbitralne, a w jednym przypadku zatrzymanie odbyło się w odosobnieniu. Komisja doszła do wniosku, że co najmniej w jednym przypadku ofiara była poddawana torturom (pkt 70). Nawiasem mówiąc, zauważamy, że w swoim poprzednim raporcie Komisja zaleciła również przeprowadzenie dalszego dochodzenia w sprawie zarzutów dotyczących traktowania rzekomych kolaborantów przez władze ukraińskie[23].

Fakty kolaboracji ze strony obywateli Ukrainy mają oczywiście miejsce i wymagają odpowiedniej reakcji ze strony organów ścigania i organów sądowych Ukrainy, ale państwo, które na poziomie konstytucyjnym oświadczyło, że jest prawne i nastawione na cywilizowaną Europę, nie może sobie pozwolić na tolerowanie faktów dotyczących pozasądowych zabójstw osób oskarżonych o współpracę z okupantem ani na przymykanie oczu na fakty dotyczące tortur lub innego nieludzkiego traktowania przez własnych funkcjonariuszy organów ścigania lub personel wojskowy. Odniesienie

[22] Report of the Independent International Commission of Inquiry on Ukraine, A/78/540, 19 października 2023 r. Https://www.ohchr.org/sites/default/files/documents/hrbodies/hrcouncil/coiukraine/A-78-540-AEV.pdf.

[23] Report of the Independent International Commission of Inquiry on Ukraine, A/HRC/52/62, 15 marca 2023 r. Https://www.ohchr.org/sites/default/files/documents/hrbodies/hrcouncil/coiukraine/A_HRC_52_62_AUV_EN.pdf.

tego do faktu, że przypadki łamania praw człowieka przez rosyjskie władze okupacyjne odnotowane przez Komisję ONZ są znacznie poważniejsze i masowe, nie może służyć jako wymówka.

Wnioski

Podsumowując przeprowadzone badania, należy stwierdzić, że w warunkach stanu wojennego problemy w zakresie zapewnienia praw człowieka w Ukrainie znacząco wzrosły i skomplikowały się. W kontekście problemów, na których się skupiliśmy, uważamy za konieczne wdrożenie zestawu działań mających na celu wzmocnienie gwarancji praw i wolności człowieka i obywatela, zwłaszcza osobistych (cywilnych) i politycznych, w warunkach stanu wojennego, w szczególności:

- określenie zakresu środków ograniczających prawo wprowadzonych w stanie wojennym, dostosowanie ich do zasady pewności prawa (jako elementu praworządności) i zasad z Syracuse z 1984 r.;
- uchylenie nielegalnego zakazu wyjazdów za granicę mężczyzn w wieku od 18 do 60 lat; dostosowanie ustawodawstwa Ukrainy regulującego tryb wyjazdu z Ukrainy do ustawodawstwa dotyczącego reżimu prawnego stanu wojennego i mobilizacji;
- dostosowanie ustawodawstwa dotyczącego rejestrów elektronicznych, w tym Jednolitego Rejestru Państwowego poborowych i rezerwistów do Konstytucji Ukrainy oraz przepisów o ochronie danych osobowych w zakresie zgodności z zasadami dobrowolnej zgody osoby, której dane dotyczą, do przetwarzania jej danych osobowych, prawidłowości gromadzenia i celowego wykorzystywania danych osobowych;
- zapewnienie wdrożenia bezstronnego i profesjonalnego wymiaru sprawiedliwości w sprawach karnych na podstawie faktów dotyczących arbitralnych aresztowań, przetrzymań i złego traktowania rzekomych kolaborantów przez przedstawicieli Sił Zbrojnych i organów ścigania Ukrainy,

odnotowanych w raportach Komisji ONZ do spraw śledztwa w sprawie naruszeń w Ukrainie.

Już dziś trzeba rozpocząć prace nad planem rozwoju powojennej Ukrainy w obszarze praw człowieka. Jestem pewien, że ta droga będzie trudna, ale też konieczna dla zachowania naszej europejskiej drogi i zachowania najwyższej wartości społecznej, jaką jest człowiek, jego prawa i wolności. Trzeba zrozumieć, że przyszłość Ukrainy kształtuje się już dzisiaj. Odnosi się to w pełni do zapewniania praw człowieka.

DMYTRO TERLETSKY
kandydat nauk prawnych, docent
Uniwersytet Narodowy „Akademia Prawa w Odessie"
ORCID: 0000-0003-4588-7517

Konstytucjonalizm i skuteczny rząd – refleksje w czasie wojny

Constitutionalism and effective government: reflections during war

Streszczenie. Konstytucjonalizm sięga znacznie głębiej niż zwykły sprzeciw wobec systemu społecznego, który opiera się na nieograniczonej arbitralności, i ucieleśnia przynajmniej konstytucjonalizację i ograniczenie władzy państwowej, dlatego też ograniczenie władzy państwowej jest konieczną, ale niewystarczającą cechą jej istoty. To ostatnie określa zarówno odmowę dogmatycznego potwierdzenia i formalizacji władzy politycznej tych, którzy są obdarzeni władzą jakby w sposób naturalny lub za pomocą przypadku czy przemocy, jak i uznanie oraz realizację dążenia ludzi do tworzenia takich instytucji, które umożliwiają im współpracę i koordynację wysiłków na rzecz realizacji celów, których nie są w stanie osiągnąć sami.

Ukonstytuowanie przestrzeni indywidualnej wolności człowieka jest możliwe jedynie pod takim porządkiem, który umożliwia i zapewnia ograniczone rządy, które jednocześnie muszą być skuteczne w osiąganiu istotnych celów ogólnych i jednostkowych. Oznacza to niewątpliwie odmienne spojrzenie na państwo, które jest postrzegane przez ludzi nie tylko jako bestia pragnąca większej władzy i wymagająca ciągłego oswajania. Państwo jest także uosobieniem pragnienia ludu do ustanowienia takich instytucji, które

umożliwiają im współpracę i koordynację ich wysiłków na rzecz realizacji tych zadań, których nie mogą osiągnąć samodzielnie. Postrzegane w ten sposób państwo nie może faktycznie ani normatywnie unikać rozwiązywania problemów gospodarczych, społecznych i tych związanych z bezpieczeństwem, które w szczególności dotyczą ubóstwa, opieki zdrowotnej, edukacji, środowiska, a w ostatecznym rozrachunku – bezpieczeństwa militarnego; ponadto musi dążyć do rozwiązywania takich zadań w sposób jak najbardziej efektywny.

Słowa kluczowe: konstytucjonalizm, państwo nowoczesne, liberalizm, skuteczny rząd.

Keywords: constitutionalism, modern state, liberalism, effective government.

Trudno podać inny przykład pojęcia tak szeroko stosowanego i pożądanego w rozumieniu władzy państwowej na całym świecie, o tak relatywistycznym znaczeniu jak konstytucjonalizm. Twierdząc to, mam na myśli istniejącą niemal nieograniczoną różnorodność podejść interpretacyjnych, które wskazują na znacząco odmienne rozumienie konstytucjonalizmu jako takiego, jego właściwości i cech. Wydaje się bowiem, że panuje powszechna zgoda co do tego, że konstytucjonalizm w swej istocie oznacza ograniczanie władzy państwowej i zapobieganie arbitralności państwa. Każde zasadniczo odmienne rozumienie konstytucjonalizmu jest w tym przypadku dopuszczalne, o ile wyraża i ujawnia tę właściwość. Ale czy konstytucjonalizm jest istotnym pojęciem dla konceptualnej charakterystyki jakościowo różnych stanów rządów niezależnie od określonych granic czasowych i przestrzennych, różnic w praktykach kulturowych i tradycjach?

Sformułowanie tego pytania, które, co należy podkreślić, wcale nie jest oryginalne (wystarczy przypomnieć konstrukcję „typu idealnego" M. Webera, „standardowego" H. L. A. Harta lub „centralnego przypadku" J. Finnisa) może wywołać i prawdopodobnie wywoła zastrzeżenia kompetentnego czytelnika. Między innymi można za-

obserwować, że pojęcie konstytucjonalizmu reprezentuje abstrakcję poziomu konceptualnego, z którym rzeczywistość może być skorelowana w jej rozwoju, ale który nie jest w stanie kompleksowo obejmować tej rzeczywistości. Konstytucjonalizm ucieleśnia zatem uogólniony obraz pewnych atrybutów władzy państwowej w jej rozwoju w określonych, ale zmiennych warunkach i ma w swoim znaczeniu tylko ogólne oraz istotne właściwości tego zjawiska rzeczywistości społecznej. Innymi słowy, mówimy o formie wyrażenia złożonego znaczenia, dążeniu do zwięzłości, minimalizmu. Jednocześnie pewne podejście interpretacyjne do rozumienia konstytucjonalizmu nie może obejmować ani odzwierciedlać wszystkich innych niezliczonych i zróżnicowanych podejść, a różnica między pewnymi podejściami jest zawsze przejawem rozbieżności w określaniu znaczenia i wartości składników uogólnionego obrazu, który nie pokrywa się, nie może i nie powinien pokrywać się z każdym konkretnym przypadkiem.

Pytanie, czy dany stan władzy państwowej w relacji do swoich właściwości odpowiada tak uogólnionemu obrazowi, jest zatem kwestią stopnia zgodności, co nieuchronnie prowadzi do uznania wielości możliwych wariantów zgodności jako takiej. Z tego powodu władza państwowa, na przykład we współczesnej Wielkiej Brytanii, Białorusi i Korei Północnej, reprezentuje miarę ich zgodności z „typem idealnym", „standardowym" czy „przypadkiem centralnym", które są niewątpliwie środkiem, a nie efektem końcowym poznania rzeczywistości społecznej. Dlatego fakt, że wśród podanych przykładów miara zgodności Wielkiej Brytanii jest inna, prawdopodobnie zupełnie inna niż Białorusi czy Korei Północnej, pokazuje, że żaden z tych przykładów w pełni nie odpowiada i nie może odpowiadać konstytucjonalizmowi jako pojęciowej formie wyrażenia złożonego znaczenia, ale to nie zaprzecza i nie wyklucza, że w każdym przykładzie mówimy o ograniczeniu władzy państwowej.

Wniosek taki jest jednak uzasadniony tylko w przypadku sprowadzenia całego semantycznego znaczenia konstytucjonalizmu do ograniczenia władzy państwowej, a zatem do zapobiegania arbi-

tralności państwowej w jej najbardziej niezróżnicowanej formie i identyfikacji tego absolutyzowanego uogólnienia jako jego jedynej zasadniczej cechy. Sprzeciwiając się takiej metodologicznej wskazówce, ograniczę się na razie do twierdzenia, że konstytucjonalizm sięga znacznie głębiej niż opozycja wobec systemu społecznego, który opiera się na nieograniczonej arbitralności, i ucieleśnia przynajmniej konstytucjonalizację i ograniczenie władzy państwowej, i dlatego ograniczenie władzy państwowej jest konieczną, ale niewystarczającą cechą jej istoty.

Kontynuując, można porównać władzę państwową współczesnej Korei Północnej i na przykład starożytnej greckiej *polis* w Atenach czy państwa kozackiego – Wojska Zaporoskiego, w rozumieniu „Porozumień i regulaminów o prawach i wolnościach ludności Wojska Zaporoskiego”[1], które w źródłach naukowych są często, ale mimo to bezpodstawnie[2], identyfikowane jako konstytucja, w szczególności jako „pierwsza na świecie”[3] lub „pierwsza europejska”[4] konstytucja. W odniesieniu do każdego z powyższych przykładów można także dojść do wniosku o pewnym stopniu jego zgodności z konstytucjonalizmem jako pojęciową formą wyrazu złożonego znaczenia.

Wniosek taki metodologicznie opiera się na rozpowszechnianiu nowoczesnej idei konstytucjonalizmu i współczesnym rozumieniu

---

[1] T. V. Chukhlib, *Пакти та конституції законів і вольностей Війська Запорозького 1710. Енциклопедія історії України*, t. 8. Па – Прик, za red.: V. A. Smolii (przewodniczący) i inni, Narodowa Akademia Nauk Ukrainy. Instytut Historii Ukrainy. K.: B-во „Наукова думка” 2011, s. 24–28.

[2] S. Holovatyi, *Золота корона української правничої спадщини*, [w:] *Конституційна традиція української державності*, za red. S. Holovatyi, uporz. M. Trofymuk, O. Trofymuk, D. Hordienko, O. Sereda, Kijów: Всеукраїнська правозахисна організація „Меморіал” імені Василя Стуса. Юридичне видавництво „Право України” 2021, s. 210–231.

[3] F. P. Shulzhenko, T. G. Andrusyak, *Історія політичних і правових вчень: навчальний посібник*, wyd. 2, Kijów 2001, s. 191.

[4] „Пакти і Конституції” Української козацької держави: (до 300-річчя укладення), Narodowa Akademia Nauk Ukrainy, Instytut Historii Ukrainy, Biblioteka Narodowa Ukrainy im. W. I. Wiernadskiego [i in.]; [uporz.: M. Trofymchuk, T. Chukhlib; red. V. Smolii (red.) i in.], Lwów 2011, s. 7.

znaczenia tego pojęcia, w całej różnorodności podejść interpretacyjnych, na władzy państwowej różnych okresów historycznych, w szczególności tych, które w rzeczywistości poprzedzają wprowadzenie pojęcia konstytucjonalizmu do obiegu naukowego i publicystycznego oraz, co o wiele ważniejsze, wydarzeń historycznych, z którymi było ono wiązane[5]. Konsekwencją tego jest pozycjonowanie zjawiska konstytucjonalizmu jako ponadczasowego, przynajmniej w ramach potwierdzonego rozwoju historycznego cywilizacji zachodniej, a jednocześnie zatarcie semantycznego znaczenia pojęcia konstytucjonalizmu obiektywnie związanego z tym zjawiskiem, utrata jego wyraźnych zarysów. Definicja w tym, co istotne, z pewnością nie wyklucza zmienności przejawów istoty; ta zmienność jako taka może być zrozumiana w pewnym stopniu i całkowicie, nawet przewidywalna i uporządkowana, ale moje uwagi dotyczą czegoś innego[6]. Jeśli konstytucjonalizm zasadniczo ucieleśnia konstytuowanie i ograniczenie władzy państwowej, to czym jest państwo, którego władza jest ukonstytuowana i ograniczona? I odpowiednio, jakie wyrażenie znajduje odpowiedź na to pytanie w semantyczne konstytucjonalizmu? Wydaje się, że niepodważalna różnica między formą organizacji państwowej okresu starożytności, formacją państwową nowożytności a nowoczesnym państwem okresu współczesności zasługuje na coś więcej niż być historyczną ozdobą przejawu istoty konstytucjonalizmu.

Składając hołd historyzmowi i historyczności konstytucjonalizmu, którego powstania i rozwoju nie da się wyjaśnić bez analizy historycznej, pragnę stwierdzić, że zjawisko konstytucjonalizmu jest osiągnięciem okresu nowożytności i jest znacząco związane ze współczesnym państwem, jego powstaniem i rozwojem. Mówiąc inaczej, jak całkiem rozsądnie udowadnia O. Beaud „(...) starożytny lub średniowieczny konstytucjonalizm stał się przestarzały od na-

[5] A. Buratti, *Western Constitutionalism: History, Institutions, Comparative Law*, (2nd edn, Springer, 2019), p. 2–3.

[6] L. N. Sumarokova, *Юридическая логика: коммуникативная концепция*, Odessa 2015, s. 182.

rodzin suwerenności i nowoczesnego państwa"[7]. Z tego punktu widzenia konstytucjonalizm jest nowoczesny w takim samym stopniu jak państwo, które od pewnego momentu, aby istnieć i być uznana za nowoczesne, nie wystarczy, żeby posiadało atrybucyjną trójcę „władzę – ludność – terytorium".

Idea, zgodnie z którą państwo różni się od społeczeństwa rządzonego regułami podmiotu, którego władza, przynajmniej formalnie, jest bezosobowa, oddalona od społeczeństwa ekonomicznie, jest wyraźnie nowoczesna[8] i bez wyczerpania idei współczesnego państwa, jak się ją wyobraża, determinuje te ideologiczne i doktrynalne zmiany zachodnich paradygmatów politycznych, które zostały zawarte w konsekwencjach rewolucyjnych przekształceń w jakościowo nową praktykę władzy państwowej.

Niezbędną i istotną cechą takiej praktyki było zasadniczo odmienne rozumienie i uzasadnienie jej legalności. Oczywiście legitymacja władzy państwowej jest znacznie starsza niż okres nowożytności i żadne państwo nigdy nie było i nie jest w stanie istnieć, przynajmniej w dłuższej perspektywie, oparte wyłącznie na przemocy. Jednocześnie zauważam, że wydaje się sprawiedliwe, że każde państwo jest w pewnym stopniu uzależnione od kar i zachęt, które wzmacniają i uzupełniają jego legitymację, których poziom może się znacznie różnić. Tym samym dla istnienia państwa, a zwłaszcza dla jego zachowania w okresie przekazywania władzy z pokolenia na pokolenie, niezwykle ważne jest, aby stosunki między władzą a ludźmi jej podlegającymi opierały się na wierze w przynależność takiego porządku rzeczy, w którym istnieje wspólna wewnętrzna pewność, a nie przemoc czy nagroda, które determinują posłuszeństwo autorytatywnym rozkazom postrzeganym jako obowiązujące.

Z tego punktu widzenia konstytucjonalizm można zdefiniować jako zalegalizowane ucieleśnienie pojęć okresu nowożytności, którego syntezą polityczną jest liberalizm, z jakim on łączy nie tylko

[7] O. Beaud, *Constitution et constitutionnalisme*, dans Philippe Raynaud, Stéphane Rials (dir.), *Dictionnaire de philosophie politique*, Paris 1996, p. 134.

[8] Ch. Pierson, *The Modern State*, 2nd edition, Routledge 2004, p. 14–15.

podstawy teoretyczne, ale także cele polityczne, które są nierozerwalnie związane z samoświadomością ludzi o ich przynależności do politycznej organizacji społecznej i ich samostanowieniu jako obywateli zjednoczonych tą samoświadomością. Ten znaczący akcent wydaje się dość znaczący. Deklaracje i dokumenty konstytucyjne z końca XVII wieku wyraźnie pokazują rozbieżność w stosunku do poprzedniej ustalonej percepcji: przekształcają ludzi, którzy „urodzili się i pozostają wolni i równi w prawach”[9] oraz posiadają pewne własności „we własnej osobie”, do których nikt oprócz nich nie ma żadnych praw[10], w jednostki, następnie jednostki w podmioty, a ostatecznie podmioty w obywateli jako jednostki politycznie wolne i równe. Ludzie, jako wolne jednostki, muszą być przekonani do posłuszeństwa, a jako równi sobie muszą być zobowiązani do posłuszeństwa w takim samym stopniu jak wszyscy inni. Następuje przekształcenie dotychczasowych relacji osobowych pomiędzy rządzącymi a poddanymi w bezosobową relację pomiędzy obywatelami a państwem, która opiera się na legitymacji prawnej i racjonalnej, opartej na woli i zgodzie suwerena – ludu[11].

W świetle powyższych rozważań godne uwagi jest „najważniejsze pytanie” sformułowane przez A. Hamiltona, „które ludzie mają rozwiązać swoim zachowaniem i przykładem”: „(...) czy społeczeństwa ludzkie są naprawdę zdolne do ustanowienia dobrego rządu na podstawie refleksji i wyboru, czy też są na zawsze skazane na uzależnienie swoich politycznych konstytucji od przypadku i siły”[12]. Pierwsze konstytucje, które obiektywizują te refleksje i wła-

[9] Déclaration des Droits de l'Homme et du Citoyen de 1789. Https://www.legifrance.gouv.fr/contenu/menu/droit-national-en-vigueur/constitution/declaration-des-droits-de-l-homme-et-du-citoyen-de-1789.

[10] J. Locke, *Два трактати про правління*, przetłum. z języka angielskiego, Kijów 2020, s. 172.

[11] U. K. Preuss, *Constitutionalism» in The Routledge Encyclopedia of Philosophy*, vol. 2, ed. Edward Craig, New York 1998, p. 618–622.

[12] *Федералист: Политические эссе А. Гамильтона*, Дж. Мэдисона и Дж. Джея, przetłum. z j. ang. M.: Издательская группа „Прогресс” – „Литера” 1993, s. 29.

sne wybory, nabierając znaczenia „konstytucji ograniczających”[13], wprowadzają nowy moduł i retorykę ustanawiania władzy politycznej w ramach legalnego i ograniczonego rządu, poddając urzędników państwowych prawnym ograniczeniom i zakazom[14]. Jednakże sprowadzanie znaczenia tych konstytucji wyłącznie do antytezy nieograniczonej arbitralności jest równie bezpodstawne jak stwierdzenie, według którego konstytucjonalizm jest nieokreślony z punktu widzenia wyznaczania celów.

Konstytucja jest aktem tworzenia państwa jako politycznej organizacji społeczeństwa, który ustala jego naturę i najważniejsze cele, określa jego podstawową strukturę poprzez instytucje i formy rządów oraz ustala granice sprawowania władzy[15]. Zgodnie z tym rozumieniem konstytucji nie można jej zdefiniować ani jako aktu samoograniczenia władzy państwowej, ani jako aktu ustalającego istniejący stan władzy państwowej. Zamiast tego wspólnota polityczna, sprawując swoją władzę konstytucyjną w nadzwyczajny sposób instytucjonalny (Konwent Konstytucyjny w Stanach Zjednoczonych, Zgromadzenie Narodowe we Francji), za pomocą „refleksji i własnego wyboru”, określa, która organizacja jest najskuteczniejsza, aby umożliwić osiągnięcie pewnych ogólnie i indywidualnie znaczących celów.

W tym kontekście bardzo wymowne jest to, że twórcy Konstytucji Stanów Zjednoczonych, definiując ją jako środek utrzymania Unii i zapewnienia „(…) wolności, (…) godności i szczęścia”[16], rozumieli swoje wysiłki, przynajmniej częściowo, jako pragnienie obdarzenia rządu krajowego większą władzą i bronili go na takich pod-

[13] D. Grimm, *Types of Constitutions» in The Oxford Handbook of Comparative Constitutional Law*, ed. Michel Rosenfeld and Andras Sajo, Oxford University Press, Oxford 2012, p. 100–105.

[14] G. Frankenberg, *Comparative Constitutional Studies. Between Magic and Deceit*, Oxford 2019, p. 22.

[15] D. Castiglione, *The Political Theory of the Constitution*, „Political Studies” 1996, 44(3), p. 421–423.

[16] *Федералист: Политические эссе А. Гамильтона*, Дж. Мэдисона и Дж. Джея, przetłum. z j. ang. M.: Издательская группа „Прогресс” – „Литера” 1993, s. 32.

stawach[17]. Członkowie Konwentu z 1787 r. słusznie uznawali Artykuły Konfederacji[18] za nieważne – najważniejsze decyzje wymagały od stanów kwalifikowanej większości dziewięciu głosów, co często było bardzo trudne do uzyskania, a jednocześnie stany nie dopełniły swoich obowiązków w zakresie finansowania rządu krajowego. Rządowi krajowemu brakowało mocy, aby bezpośrednio regulować działalność swoich obywateli, zapobiegać wyniszczającym wojnom gospodarczym między stanami i chronić interesy Stanów Zjednoczonych w sferze międzynarodowej. Zmiana Artykułów Konfederacji, ze względu na wymóg jednomyślnego głosowania stanów, była faktycznie niemożliwa. Władza wykonawcza nie miała przywódcy, co niezwykle utrudniało jej sprawność i skuteczność. I chociaż rząd krajowy był ograniczony i kontrolowany w wystarczającym stopniu, był jednocześnie postrzegany przez ogół społeczeństwa jako nieskuteczny. Dlatego istotnym motywem przyjęcia Konstytucji USA była chęć wprowadzenia skutecznego rządu[19].

Od tego czasu do chwili obecnej konstytucjonalizm, którego normatywnym i znaczącym rdzeniem są „konstytucje ograniczające", pojawia się w integralnej trójcy ideologii, doktryny i praktyki[20] oraz definiuje działalność zarówno tych, którzy tworzą państwo postrzegane z punktu widzenia prawa, oraz tych, którzy sprawują władzę poprzez instytucje państwowe i na ich podstawie. Podobnie konstytucjonalizm uosabia również pewne, szczególne uzasadnienie nabycia i sprawowania władzy we współczesnym państwie lub – innymi słowy – pewien szczególny sposób

[17] R. Hardin, *Why A Constitution?» in The Federalist Papers and the New Institutionalism*, ed. Bernard Grofman and Donald Wittman, Agathon Press, Cambridge 1989, p. 100–121.

[18] Articles of Confederation of 1781: A Transcription. Https://www.archives.gov/milestone-documents/articles-of-confederation?_ga=2.8346929.2072772457.1688474490-1685826804.1687256845.

[19] V. C. Jackson, *Pro-Constitutional Representation: Comparing the Role Obligations of Judges and Elected Representatives in Constitutional Democracy*, „William & Mary Law Review" 2016, 57(5), p. 1741–1742.

[20] O. M. Boryslawska, *Європейська модель конституціоналізму системно-аксіологічний аналіз монографія*, „Charków Право" 2018, s. 46–61.

osiągnięcia i potwierdzenia legitymacji nabycia i sprawowania władzy we współczesnym państwie. Jego specyfika polega między innymi na tym, że „(...) skoro współczesne państwo może modyfikować cały zbiór prawa pozytywnego, ograniczenia sprzeczne z władzą rządzących nie mogą już wywodzić się z tradycji lub zwyczaju, ale muszą wywodzić się z tych samych zasad, które zakładają potrzebę ustanowienia władzy politycznej”[21].

Trzymając się stanowiska, według którego nowoczesny konstytucjonalizm różni się od historycznie skonstruowanych poprzedników znacznie bardziej niż tylko skutecznym prawnym ograniczeniem władzy państwowej, za zasadne uważam wskazanie, że nowoczesny konstytucjonalizm jest nierozerwalnie związany z ukonstytuowaniem tej władzy.

To ostatnie określa zarówno odmowę dogmatycznego potwierdzenia i formalizacji władzy politycznej tych, którzy są obdarzeni władzą jakby w sposób naturalny lub za pomocą przypadku czy przemocy, jak i uznanie oraz realizację dążenia ludzi do tworzenia takich instytucji, które umożliwiają im współpracę i koordynację wysiłków na rzecz realizacji celów, których nie są w stanie osiągnąć sami. Taka pozytywna konotacja, uzasadniona przez J. Waldrona[22], St. Holmsa[23] i innych[24], pozwala nam uświadomić sobie, że nowoczesny konstytucjonalizm reprezentuje zdefiniowany moduł, który strukturyzuje i reguluje osiąganie ogólnie i indywidualnie znaczących celów przez instytucje władzy utworzone w tym celu. Nowoczesny konstytucjonalizm neguje zatem władzę absolutną poprzez postrzeganie legalności sprawowania władzy w związku ze zdolnością skutecznego osiągania ogólnie i indywidualnie znaczących ce-

[21] Raynaud Philippe, *Le juge et le philosophe. Essais sur le nouvel âge du droit*, Armand Colin, Paris 2020, p. 69–70.

[22] J. Waldron, *Political Theory: Essays on Institutions*, Harvard University Press, Harvard 2016, p. 23–44.

[23] S. Holmes, *Passions and Constraint: On the Theory of Liberal Democracy*, University of Chicago Press; 1st edition, Chicago 1997, p. 6–8.

[24] N. W. Barber, *The Principles of Constitutionalism*, Oxford University Press 2018, p. 6–19; Barber Sotirios A., *Welfare and the Constitution*, Princeton University Press, Princeton 2003, p. 147–153.

lów oraz pośredniczy w wytwarzaniu decyzji politycznych i rozwiązywaniu konfliktów politycznych w społeczeństwie w sposób ustanawiający wzajemny związek między celami ogólnymi i indywidualnie znaczącymi z jednej strony, a także między nimi a określonymi środkami ich osiągnięcia – z drugiej.

Relacja ta przejawia się między innymi w podporządkowaniu celów krótkoterminowych celom długoterminowym, a co za tym idzie – w określeniu odpowiednich i akceptowalnych środków ich osiągnięcia. Innymi słowy, zgoda niektórych ludzi na podporządkowanie się władczym nakazom innych ludzi w ramach nowoczesnego konstytucjonalizmu opiera się na ich wspólnej świadomości ogólnych podstawowych zasad, które, mając restrykcyjny obowiązek prawa, są ukierunkowane na zdobywanie i sprawowanie władzy przez tych ludzi, od których oczekuje się, że będą działać tak, jak należy. Nowoczesny konstytucjonalizm wyklucza zatem postrzeganie i usprawiedliwianie jakichkolwiek nakazów władzy, niezależnie od wyznaczania celów, niezależnie od przestrzegania wymogów merytorycznych, formalnych i proceduralnych przy zdobywaniu i sprawowaniu władzy przez ludzi. Zamiast tego rozróżnienie między właściwymi i dopuszczalnymi, a zatem niewłaściwymi i niedopuszczalnymi dążeniami władzy i nakazami władzy, wprowadzenie regulacji skutków niewłaściwego i niedopuszczalnego sprawowania władzy, charakterystycznych dla nowoczesnego konstytucjonalizmu, ta „wymagająca koncepcja konstytucji", jak ją nazywa D. Grimm[25], stanowi, że „pewne podstawowe wartości i procedury są wyłączone z codziennej debaty politycznej i wykorzystywane jako wspólna podstawa dla rywalizujących sił politycznych. Pozwala to społeczeństwu na pokojowe rozwiązywanie konfliktów politycznych i zmianę rządów bez użycia siły (...) dokonując rozróżnienia między zasadami długoterminowymi a rozwiązaniami codziennymi, konstytucja reguluje, w jaki sposób spo-

[25] D. Grimm, *Constitutionalism: Past, Present, and Future*, Oxford University Press, Oxford 2016, p. 22.

łeczeństwo dostosowuje się do zmieniających się warunków, zapewniając w ten sposób ciągłość zmian"[26].

Tak rozumiany nowoczesny konstytucjonalizm polega – zgodnie z przenośnym wyrażeniem N. Volkera – na wyrzeźbieniu w prawie pojęcia „polityki", które po raz pierwszy rozumiane jest w pełni jako autonomiczna sfera samorządu wspólnoty[27]. Nie oznacza to w żaden sposób, że prawne ograniczenie polityki jest, a tym bardziej – powinno być całkowite; w związku z tym nie chodzi o absorpcję polityki przez prawo, ale o jej kierunek i racjonalizację. Znaczące jest to, że D. Grimm szczególnie podkreśla, że konstytucja określa granice prawne, w jakich decyzje polityczne mogą wywierać moc wiążącą, ale nie określa wkładu w motywy konstytucyjne ani rezultatów procesów konstytucyjnych. Konstytucja pozostaje jednak kompleksową regulacją, o ile uniemożliwia jakiekolwiek pozakonstytucyjne uprawnienia lub procedury. Wynik może wskazywać, że pociąga za sobą moc wiążącą, jeśli konstytucyjnie legitymizowane podmioty działają w ramach ustanowionych konstytucyjnie ograniczeń[28].

Jednocześnie od początku do dziś liberalizm jest ideologiczną podstawą nowoczesnego konstytucjonalizmu, zaprzeczając władzy absolutnej i arbitralnej, jako naruszeniu osobowości i praw tych, którymi rządzi[29]. Nie interpretuje on ograniczonego rządu jako rządu czysto biernego, wręcz przeciwnie, aby potwierdzić uznane prawa człowieka, ograniczony rząd musi być aktywny. Mówiąc inaczej, nowoczesne państwo, które naprawdę przestrzega ideologii liberalizmu, jest od samego początku państwem zajętym, zwłaszcza dlatego, że „(...) musi być pomysłowe w osiąganiu

[26] D. Grimm, *Constitutionalism: Past, Present, and Future*, Oxford University Press, Oxford 2016, p. 144.

[27] N. Walker, *«Where's the 'E' in Constitution? A European Puzzle in Economic Constitutionalism» in a Turbulent World*, ed. Achilles Skordas, Gábor Halmai and Lisa Mardikian, Edward Elgar Publishing, London 2023, p. 13.

[28] D. Grimm, *Constitutionalism: Past, Present, and Future*, Oxford University Press, Oxford 2016, p. 17.

[29] J. Locke, *Два трактати про правління*, przetłum. z języka angielskiego. Kijów 2020, s. 238–245.

ogólnie i indywidualnie znaczących celów w uzasadniony sposób"[30]. Warto podkreślić, że liberalizm i odpowiadające mu liberalne rozumienie konstytucjonalizmu nie zmieniły się i nie pozostają niezmienione – współczesne podejścia bardzo różnią się od podejść z końca XIX wieku, które również bardzo różnią się od podejść z końca XVIII wieku. Triumf drugiej połowy XX wieku i upadek neoliberalizmu, ogłoszony w niektórych miejscach już na początku XXI wieku, i wynikająca z niego refleksja są tego wyraźnym przykładem.

Konstytuowanie przestrzeni wolności indywidualnej osoby – autonomii jej osobowości, która charakteryzuje się świadomym wyborem między różnymi sposobami zachowania, między innymi poprzez ustanowienie podstaw, porządku i granic ingerencji w tę przestrzeń przez państwo, jest możliwe tylko w takim porządku, jaki umożliwia i zabezpiecza ograniczony rząd, który jednocześnie musi być skuteczny w osiąganiu ogólnie i indywidualnie znaczących celów. Oznacza to niewątpliwie inny pogląd na państwo, które jest postrzegane nie tylko przez ludzi, i nie tak, jak Lewiatan T. Hobbes – bestia żądna większej władzy i wymagająca ciągłego oswajania. Państwo jest także uosobieniem pragnienia ludu ustanowienia takich instytucji, które umożliwiają im współpracę i koordynację ich wysiłków na rzecz realizacji tych zadań, których nie mogą osiągnąć samodzielnie. Postrzegane w ten sposób państwo nie może faktycznie ani normatywnie unikać rozwiązywania problemów gospodarczych, społecznych i bezpieczeństwa, które w szczególności dotyczą ubóstwa, opieki zdrowotnej, edukacji, środowiska, a w ostatecznym rozrachunku – bezpieczeństwa militarnego. Ponadto musi dążyć do rozwiązywania takich zadań w sposób jak najbardziej efektywny.

D. S. Law twierdzi, że w kontekście rosnącej współzależności współczesnego społeczeństwa państwo jest nie tyle zagrożeniem, a tym bardziej decydującym zagrożeniem dla ludzkiej wolności, ale raczej środkiem ludzkiego przetrwania. Romantyczny ideał

[30] A. Ryan, *The Making of Modern Liberalism*, Princeton University Press, Princeton 2012, p. 40.

samowystarczalnego rolnika jest martwy i zniknął. Przetrwanie dzisiaj wymaga od nas czegoś więcej niż tylko zostawiania się nawzajem w spokoju i powstrzymywania się od ciągłej wojny wszystkich przeciwko wszystkim. Nasza zdolność reagowania na problemy i zagrożenia, które stoją przed nami, a nawet umiejętność stawiania czoła wyzwaniom codziennego życia, jest coraz bardziej zależna od koordynacji, współpracy i zbiorowego wysiłku. Dobrze czy źle, ale podstawą tego wszystkiego jest państwo"[31].

Demokrację konstytucyjną ceni się przede wszystkim nie ze względu na skuteczność, ale na długoterminową zdolność przyczyniania się do budowy dostatecznie sprawiedliwego i przyzwoitego społeczeństwa. Jednak równie uzasadniony jest inny wniosek: aby móc funkcjonować i rozwijać się, nie tracąc przy tym zdolności do zapewniania ograniczonego rządu, demokracja konstytucyjna musi stale potwierdzać zdolność do skutecznego zarządzania. Bo system konstytucyjny, który nie może funkcjonować skutecznie, który nie może działać szybko i silnie, nie może żyć[32].

W związku z tym podzielam stanowcze przekonanie V. Jacksona i J. Devooda, którzy twierdzą, że skuteczność rządu jest istotnym elementem, prawdziwym warunkiem skutecznej demokracji konstytucyjnej[33]. Jednocześnie należy podkreślić, że skuteczne rządzenie jest konstytucyjnym obowiązkiem demokratycznie wybranych władz ustawodawczych i wykonawczych upoważniającym do podejmowania pozytywnych działań, które przynoszą korzyści wielu ludziom w odniesieniu do tego rodzaju dobra pu-

[31] D. S. Law, *«Post-Liberal Constitutionalism and the Right to Effective Government» in Constitutionalism and a right to effective government?*, ed. Vicki C. Jackson and Yasmin Dawood, Cambridge University Press, Cambridge 2022, p. 75.

[32] C. J. Friedrich, *Constitutional Government and Democracy: Theory and practice in Europe and America*, Revised edition, Ginn and Company, Oxford 1950, p. 57.

[33] V. C. Jackson and Y. Dawood, *«Constitutionalism and Effective Government: Rights, Institutions, and Values» in Constitutionalism and a right to effective government?*, ed. Vicki C. Jackson and Yasmin Dawood, Cambridge University Press, Cambridge 2022, p. 11.

blicznego, które są potrzebne do osiągnięcia zbiorowego działania i które jest fundamentalne dla utrzymania godnego społeczeństwa – jest normatywnie pośrednim[34]. Skuteczne rządzenie w warunkach demokracji konstytucyjnej nie pojawia się jako pojęcie aktywnego państwa powołującego, którego miarą są jakiekolwiek cele rządu, ale cele normatywnie ograniczone[35].

Powyższe rozważania wydają się ważne z wielu powodów. Na tle narastających lęków, a miejscami bezpośrednich i daleko idących oskarżeń o niepowodzenie w skutecznym reagowaniu na wyzwania i zagrożenia teraźniejszości, współcześni despoci – przywódcy autorytarni na całym świecie, pilnie i konsekwentnie posługując się zalegalizowanymi środkami w celu ustanowienia legitymizacji zdobywania i sprawowania władzy, starają się przekonać ludzi o tym, że tylko „silni" przywódcy, a więc tylko „silne" państwa – w istocie czysto autorytarne – są w stanie efektywnie rządzić. Warto zauważyć, że ograniczona – konstytucyjna i demokratyczna – władza jest bezpośrednio lub w sposób zawoalowany, ale celowo przez nich definiowana jako nieefektywna forma rządów, o której słabości ostatecznie decydują normatywne i instytucjonalne ograniczenia organizacji i sprawowania władzy państwowej.

Dla Ukrainy opór zbrojny wobec trwającej rosyjskiej agresji jest jedynym sposobem na przetrwanie tej konfrontacji, co przynajmniej w krótkiej i średniej perspektywie nie jest możliwe bez systematycznego i różnorodnego wsparcia ze strony państw partnerskich i organizacji międzynarodowych. Jednak dla Ukrainy krytycznie niebezpieczne jest ograniczenie sprzeciwu wobec rosyjskiej agresji tylko do zbrojnego oporu. Wojna rosyjsko-ukraińska każdego dnia udowadnia fałszywość postrzegania Ukrainy jako „państwa podzielonego" (S. Huntington), a na co dzień afirmuje naród ukraiński jako „wyraźnie wyrażone pragnienie dalszego wspólnego życia", co nie jest dane raz na zawsze, ale musi być nie-

[34] Tamże, s. 19.
[35] Tamże, s. 4.

ustannie sprawdzane[36]. Oznacza to, że wojna rosyjsko-ukraińska w konstytucyjnym wymiarze egzystencji jest konfrontacją różnych sposobów myślenia i światopoglądu oraz odmienną samoświadomością ludzi i narodów. Jestem przekonany, że w tej konfrontacji najważniejsze znaczenie ma potwierdzenie prawdziwego zaangażowania w konstytucjonalizm, skuteczne zapewnienie oraz ochrona wartości i zasad, które on wyznacza.

[36] E. Renan, *Що таке нація? Націоналізм: теорії нації та націоналізму від Йогана Фіхте до Ернеста Гелнера: антологія*, wyd. 2, zmienione i uzupełnione, uporz. O. Protsenko, V. Lisovyi K., Kiev 2006, s. 262.

III. Wybrane problemy prawne przystąpienia Ukrainy do Unii Europejskiej i NATO

IRYNA SOFINSKA
doktor nauk prawnych, profesor,
Uniwersytet Narodowy „Politechnika Lwowska”
ORCID: 0000-0002-3853-7626

Swoboda i (nie-)odwracalność wyboru integracji europejskiej Ukrainy: obywatelstwo, przymusowa migracja i swoboda przemieszczania się

The person and the (ir)reversibility of Ukraine's European integration choice: citizenship, forced migration, and freedom of movement

Streszczenie. Trwała (jednak fragmentaryczna i nieco sporadyczna) intensyfikacja różnych procesów globalizacyjnych, cywilizacyjnych i migracyjnych na świecie, nieodwracalność aspiracji Ukrainy do integracji europejskiej zadeklarowanych w preambule Konstytucji Ukrainy w 2019 roku, transformacje technologiczne i rozprzestrzenianie się COVID-19 w latach 2020–2023, aktywna faza wojny w Ukrainie oraz inwazja na pełną skalę od 24 lutego 2022 r. stanowią bezprecedensowe wyzwania dla praworządności i rządów ludu oraz wskazują na potrzebę ponownego przemyślenia politycznej i prawnej konstrukcji obywatelstwa ukraińskiego, z uwzględnieniem zachowania tożsamości europejskiej i konwergencji z matrycą obywatelstwa UE.

Słowa kluczowe: obywatelstwo, migracja, swoboda przemieszczania się, podwójne (wielokrotne) obywatelstwo, lojalność, integracja europejska.

Keywords: citizenship, migration, freedom of movement, dual (multiple) citizenship, allegiance, European integration.

W dniu mojego wystąpienia na tej konferencji, 8 listopada 2023 r., Komisja Unii Europejskiej zaleciła[1] rozpoczęcie negocjacji w sprawie przystąpienia Ukrainy do tej ponadnarodowej organizacji (*supranational body*), co wzmocniło aktualność tematu i kierunku badań. Legitymizacja długiego (ponad 30 lat), kruchego i złożonego polityczno-prawnego procesu zacieśniania stosunków między Ukrainą a Unią Europejską została zapoczątkowana podpisaniem 14 września 1992 roku Wspólnego oświadczenia Ukrainy (L. Krawczuk) i Komisji Wspólnot Europejskich (J. Delors)[2]. Wreszcie w 2014 roku został podpisany Układ o stowarzyszeniu między Ukrainą (P. Poroszenko) a Unią Europejską (J.-M. Barroso, Herman van Rompuy, szefowie państw lub rządów wszystkich ówczesnych 28 państw członkowskich UE)[3], co stało się podstawą prawną dla proceduralnie długich zmian w preambule Konstytucji Ukrainy (1996) dotyczących nieodwracalności europejskiego i euroatlantyckiego kursu Ukrainy, które zakończyły się 7 lutego 2019 r.[4] W wyniku udanych i terminowych poprawek konstytucyjnych, mających na celu zapisanie cywilizacyjnego wyboru europejskiej tożsamości narodu ukraińskiego i strategicznego kursu państwa w kierunku pełnego członkostwa Ukrainy w Unii Europejskiej, preambuła Konstytucji Ukrainy (1996)

[1] *Ukraine 2023 Report, Accompanying the document Communication on EU Enlargement policy from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions*, 8 November 2023 (https://neighbourhood-enlargement.ec.europa.eu/ukraine-report-2023_en).

[2] *Wspólne oświadczenie Ukrainy i Komisji Wspólnot Europejskich*, 14 września 1992 r. (https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994_957#Text).

[3] *Układ o stowarzyszeniu między Ukrainą, z jednej strony, a Unią Europejską, Europejską Wspólnotą Energii Atomowej i ich państwami członkowskimi, z drugiej strony,* z 27.06.2014 r., „Dziennik Urzędowy Ukrainy" 2014, № 75, t. 1, s. 83 (https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/984_011#Text).

[4] P. Stetsiuk, *Забезпечення незворотності європейського та євроатлантичного курсу України: конституційно-правові аспекти* (аналітична доповідь), Kijów 2023, s. 13.

została uzupełniona o akapit piąty: „Rada Najwyższa Ukrainy w imieniu narodu ukraińskiego" przyjęła Konstytucję Ukrainy, potwierdzając „europejską tożsamość narodu ukraińskiego i nieodwracalność europejskiego i euroatlantyckiego kursu Ukrainy"[5].

Ogólnie rzecz biorąc, źródła prawa konstytucyjnego (w tym konstytucje, ustawy zasadnicze) 21 państw członkowskich UE zawierają sekcje, rozdziały lub artykuły dotyczące integracji europejskiej, przystąpienia do Unii Europejskiej i praworządności Unii Europejskiej (Austria, Belgia, Bułgaria, Grecja, Irlandia, Hiszpania, Włochy, Cypr, Łotwa, Litwa, Malta, Niemcy, Portugalia, Rumunia, Słowacja, Węgry, Finlandia, Francja, Chorwacja, Czechy i Szwecja).

Nie ma wątpliwości, że Układ o stowarzyszeniu uznawany jest za główny strategiczny punkt odniesienia dla realizacji systemowych reform społecznych, legislacyjnych i gospodarczych w Ukrainie. Wśród oczywistych pozytywnych rezultatów wdrożenia umowy stowarzyszeniowej (2014) w dziedzinie migracji warto podkreślić podpisanie długo oczekiwanej[6] umowy o wprowadzeniu ruchu bezwizowego między Ukrainą (P. Poroszenko) a UE (A. Tajani) w dniu 17 maja 2017 r. w Parlamencie UE (rozporządzenie zostało przyjęte przez Radę Ministrów UE 11 maja 2017 r. podczas prezydencji maltańskiej).

Celem wprowadzenia ruchu bezwizowego (oznacza to możliwość wjazdu obywateli Ukrainy z paszportami biometrycznymi do strefy Schengen od 11 czerwca 2017 r. i przebywania w niej w ramach ruchu bezwizowego przez okres 90 dni w ciągu kolejnych 180 dni) jest zapewnienie mobilności osób i umożliwienie obywatelom Ukrainy legalnego przekraczania granicy między Ukrainą a UE bez

[5] *O poprawkach do Konstytucji Ukrainy (dotyczących strategicznego kursu państwa na pełne członkostwo Ukrainy w Unii Europejskiej i Organizacji Traktatu Północnoatlantyckiego*), „Prawo Ukrainy. Vidomosti Verkhovnoi Rady" 2019, № 9, art. 50.

[6] Tak zwany bezwizowy dialog między Ukrainą a UE został oficjalnie zainicjowany w Brukseli 29 października 2008 r., za kadencji prezydenta Wiktora Juszczenki, jednak biorąc pod uwagę zmiany polityczne i prawne w kolejnych latach, ostateczne wprowadzenie reżimu bezwizowego między Ukrainą a UE nastąpiło prawie dziesięć lat później.

wizy lub zezwolenia właściwego organu na wjazd na terytorium tego państwa członkowskiego UE (przede wszystkim mówimy o peryferyjnych przygranicznych państwach członkowskich UE położonych na wschodnim szlaku migracji lądowej, takich jak Polska, Słowacja, Rumunia i Węgry).

Dzięki ruchowi bezwizowemu możliwy stał się masowy transgraniczny przepływ osób, uchodźców z wojny w Ukrainie, którzy od 24 lutego 2022 r. mogli bez przeszkód przekraczać granicę z sąsiadującymi państwami członkowskimi UE i znaleźć się w UE: uruchomiono Dyrektywę UE 2001/55/WE w sprawie tymczasowej ochrony, która w dalszym ciągu działa[7] w interesie obywateli Ukrainy, ponieważ Rada Europejska jednomyślnie przyjęła decyzję wykonawczą Rady UE 2022/382[8] z 4 marca 2022 r. przyznającą osobom uciekającym przed wojną w Ukrainie prawo do tymczasowej ochrony.

Współczesna koncepcja obywatelstwa to trwały, prawny i skuteczny związek między państwem a osobą, bez względu na jej pochodzenie etniczne, który zapewnia pewien zestaw wzajemnych praw, obowiązków i przywilejów[9]. Samo obywatelstwo, zasady, metody i mechanizmy zarówno jego nabycia, jak i utraty, a także istnienie podwójnego (wielokrotnego) obywatelstwa stały się szczególnie kruche[10]. Znaczenie uprzedmiotowienia podwójnego (wielokrotnego) obywatelstwa dotyczy osób, które są pracownikami organów publicznych, organów ścigania i sprawują władzę państwową, mają

[7] 28 września 2023 r. Rada Europejska zgodziła się przedłużyć tymczasową ochronę osób uciekających przed wojną Rosji z Ukrainą o kolejny rok, od 4 marca 2024 r. do 4 marca 2025 r.

[8] COUNCIL IMPLEMENTING DECISION (EU) 2022/382 of 4 March 2022 *establishing the existence of a mass influx of displaced persons from Ukraine within the meaning of Article 5 of Directive 2001/55/EC, and having the effect of introducing temporary protection*. Brussels, 04.03.2022 r., (https://eur-lex.europa.eu/ legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:32022D0382).

[9] I. Sofinska, *Філософсько-правова візія доктрини громадянства*, Lwów 2018, s. 346.

[10] *Skin in the Game: Hidden Asymmetries in Daily Life* by Nassim Nicholas Taleb, London 2018, p. 279.

dostęp do bezpieczeństwa państwa, skarbu i tajemnic[11]. Taka sytuacja stwarza dylemat dotyczący lojalności takich osób wobec każdego państwa ich obywatelstwa (fakt ten wydaje się szczególnie istotny w przypadku, gdy oba wszystkie państwa obywatelstwa danej osoby są ze sobą w stanie wojny). Obecnie obywatelstwo jest narzędziem i skutecznym mechanizmem kontroli, ponieważ „97% światowej populacji uzyskuje dostęp do obywatelstwa wyłącznie na podstawie miejsca urodzenia lub państwa, którego obywatelami są ich rodzice"[12].

Model obywatelstwa Unii Europejskiej dojrzał i nabrał widocznego kształtu politycznego i prawnego w wyniku licznych profesjonalnych dyskusji i odpowiedniego orzecznictwa Trybunału Sprawiedliwości UE, a ostatecznie przyjęcia Traktatu z Maastricht (1992)[13]. Wraz z tym nastąpiło najważniejsze przemyślenie na temat obywatelstwa UE w postaci wdrożenia w praktyce koncepcji „swobodnego przepływu osób" (*freedom of movement of persons*) przewidzianej w art. 20 ust. 2(a), 21 ust. 1 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (zmienionego po wejściu w życie Traktatu z Lizbony w grudniu 2009 r.): obywatelstwo UE ma charakter atrybutywny, uzupełniający w stosunku do obywatelstwa krajowego każdego państwa członkowskiego Unii Europejskiej[14].

Często nabycie obywatelstwa państwa członkowskiego UE po urodzeniu poprzez naturalizację jest niewidocznym (ukrytym i podświadomym) motywem (siłą napędową, powodem i celem) migracji

[11] I. Sofinska, *Подвійне громадянство, принцип вірності і публічне врядування: мати не можна позбавити*, „Dziennik Kijowskiego Uniwersytetu Prawa" 2021/2, s. 71–76. DOI:10.36695/2219-5521.2.2021.13.

[12] A. Shachar, *Gated citizenship*, „Citizenship Studies" 2022, vol. 26, issue 4–5, p. 625–637. DOI: 10.1080/13621025.2022.2091247.

[13] A. Shachar, R. Bauböck, I. Bloemraad & M. Vink, *The Oxford Handbook of Citizenship*, Oxford Academic 2017. DOI: 10.1093/oxfordhb/97801988 05854. 001.0001.

[14] *Blackstone's EU Treaties and Legislation 2009–2010*, N. Foster, Oxford University Press 2009, p. 632–633.

(legalnej i widocznej lub nielegalnej)[15]. W związku z tym państwa graniczące z UE na wszystkich szlakach migracyjnych doświadczają trwałego zagrożenia dla własnego bezpieczeństwa i destabilizacji porządku wewnętrznego (nieudolność), a w efekcie tracą zaufanie własnych obywateli do krajowych władz publicznych (o czym świadczą wyniki wyborów prezydenckich i parlamentarnych). „Kryteria dublińskie" dotyczące migracji, przyjęte w 2013 r. i uzupełnione w 2020 r., stały się nieskuteczne, a instrument zaproponowany przez główne instytucje UE w celu kontroli migracji w UE – *outsourcing* migracji – okazał się złożoną, politycznie obciążoną, ekonomicznie nieuzasadnioną konstrukcją, a nie prawną: w rezultacie wzrosła korupcja i niekontrolowana nielegalna migracja z krajów trzecich.

Uruchomienie w marcu 2022 r. Dyrektywy o tymczasowej ochronie, która od dawna była uważana za przestarzałą (ponieważ nie była stosowana podczas kryzysu migracyjnego w 2015 r.), oznaczało fundamentalne przemyślenie polityki azylowej (tymczasowej ochrony) w UE. Obecna polityka migracyjna UE wymagała gruntownego przemyślenia oraz politycznego i prawnego kompromisu w sprawie wdrożenia Nowego paktu o migracji i azylu (*New Pact on Migration and Asylum*)[16], ogłoszonego w czerwcu 2023 r. podczas szczytu Rady Europejskiej. Kwestia przemieszczania się (relokacji) osób ubiegających się o azyl z państw członkowskich UE (tak zwanych „państw pierwszego świata" na śródziemnomorskim szlaku migracyjnym do UE), takich jak Grecja, Hiszpania, Włochy, Cypr, Malta i Portugalia, została ponownie zablokowana do niedawna przez najbardziej jednorodne państwa członkowskie UE – Polskę i Węgry. W sumie 23 państwa członkowskie UE zgodziły się na tę propozycję, ale negocjacje w sprawie przyjęcia wszystkich segmentów paktu są w toku i potrwają co najmniej do kwietnia 2024 roku.

[15] D. Sharp, Immigration, *Naturalization, and the Purpose of Citizenship*, „Pacific Philosophical Quarterly" 2023. DOI: https://doi.org/10.1111/papq. 12428.

[16] Więcej informacji tutaj: https://home-affairs.ec.europa.eu/policies/migration-and-asylum/new-pact-migration-and-asylum_en.

Początkowo Dyrektywa w sprawie tymczasowej ochrony 2001/55/WE[17] została przyjęta na podstawie doświadczeń zdobytych przez państwa członkowskie UE w wyniku masowego napływu uchodźców z wojny na Bałkanach w byłej Jugosławii w latach 1991–2001 (głównie z Bośni i Hercegowiny oraz Kosowa) w latach dziewięćdziesiątych XX wieku i przewidywała wprowadzenie wspólnego mechanizmu dla wszystkich państw członkowskich UE w celu reagowania na takie sytuacje[18]. Zgadzam się, że powojenne doświadczenia krajów byłej Jugosławii są dla nas istotne pod wieloma względami: od uruchomienia Dyrektywy o tymczasowej ochronie i działalności Międzynarodowego Trybunału Karnego, który został ustanowiony i działał w latach 1993–2017 w celu ukarania osób odpowiedzialnych za zbrodnie na mocy Rzymskiego Statutu Międzynarodowego Trybunału Karnego z 1998 r. (zbrodnie przeciwko ludzkości, ludobójstwo, zbrodnie wojenne i zbrodnie agresji), po ponowne przemyślenie koncepcji (nie-powrotu uchodźców wojennych, którzy osiedlili się w państwach, które przyznały im tymczasową ochronę i obywatelstwo[19].

W związku z tym, po uruchomieniu Dyrektywy w sprawie ochrony tymczasowej wiosną 2022 r., państwa członkowskie UE opracowały szybkie reakcje na aktywne przemieszczanie się uchodźców z Ukrainy, ale dla wielu państw członkowskich UE wdrożenie przewidzianych (ale wyjątkowych) środków i działań stało się wyzwaniem, ponieważ minimalne standardy wsparcia dla

[17] Council Directive 2001/55/EC of 20 July 2001 *on minimum standards for giving temporary protection in the event of a mass influx of displaced persons and on measures promoting a balance of efforts between Member States in receiving such persons and bearing the consequences thereof*. OJ L 212, 7.8.2001, p. 12–23.

[18] O. Malynovska, *Naskilky tymchasovym ye tymchasovyi zakhyst: pryklad vymushenykh mihrantiv z kolyshnoi Yuhoslavii* [How Temporary is Temporary Protection: the Example of Forced Migrants From the Former Yugoslavia], „Demohrafiia ta sotsialna ekonomika – Demography and Social Economy" 2023, 1 (51), p. 53–72, https://doi.org/10.15407/dse2023.01.053.

[19] M. Dzubur, *Temporary Protection Status: A Yugoslavian Precedent*, „Indiana Journal of Global Legal Studies" 2020, volume 27, issue 2, p. 391–408, https://doi.org/10.2979/indjglolegstu.27.2.0391.

osób korzystających z ochrony tymczasowej są obowiązkowe[20]. Zgodnie z postanowieniami Dyrektywy, państwom członkowskim UE zalecono przyznanie tymczasowej ochrony osobom najbardziej narażonym, chorym, ofiarom przemocy seksualnej, osobom przetrzymywanym w niewoli lub internowanym, osobom przybyłym bezpośrednio ze strefy działań wojennych (jeśli niemożliwe było zapewnienie pomocy tym osobom w bezpiecznych obszarach w pobliżu ich miejsc zwykłego pobytu), ale zakazano przyznawania tymczasowej ochrony osobom, które popełniły zbrodnie przeciwko pokojowi, zbrodnie wojenne lub zbrodnie przeciwko ludzkości bądź poważne zbrodnie niepolityczne.

W rzeczywistości środki i działania w ramach Dyrektywy o tymczasowej ochronie zastosowane przez państwa członkowskie UE pomogły kilku milionom obywateli Ukrainy, którzy uciekli przed wojną w trudnych okolicznościach i znacznie złagodziły problemy humanitarne w kraju[21]. Jednak tak masowa przymusowa migracja obywateli Ukrainy za granicę wzbudziła wśród naukowców uzasadnione obawy o jej konsekwencje dla dalszego rozwoju demograficznego, społecznego i gospodarczego państwa[22]. Wiadomo, że struktura przymusowej migracji uchodźców wojennych znacznie różni się od zwykłych (normalnych) procesów migracyjnych, ponieważ duża część z nich to kobiety (ponad 80%) w wieku produk-

[20] S. Carrera, M. Ineli Ciger, *EU responses to the large-scale refugee displacement from Ukraine: an analysis on the temporary protection directive and its implications for the future EU asylum policy*, Firenze 2023. Https://hdl.handle.net/1814/75377.

[21] S. Carrera, M. Ineli Ciger, *EU responses to the large-scale refugee displacement from Ukraine: an analysis on the temporary protection directive and its implications for the future EU asylum policy*, European University Institute, Firenze 2023, https://hdl.handle.net/1814/75377.

[22] *Якість життя населення України та перші наслідки війни* / L. M. Cherenko, S. V. Polyakova, V. S. Shyshkin, A. G. Reut, O. I. Krykun, Y. L. Kogatko, V. S. Zayats, Y. A. Klymenko, Narodowa Akademia Nauk Ukrainy, Instytut Demografii i Badań Społecznych im. M. V. Ptukhy, Kijów 2023, s. 191.

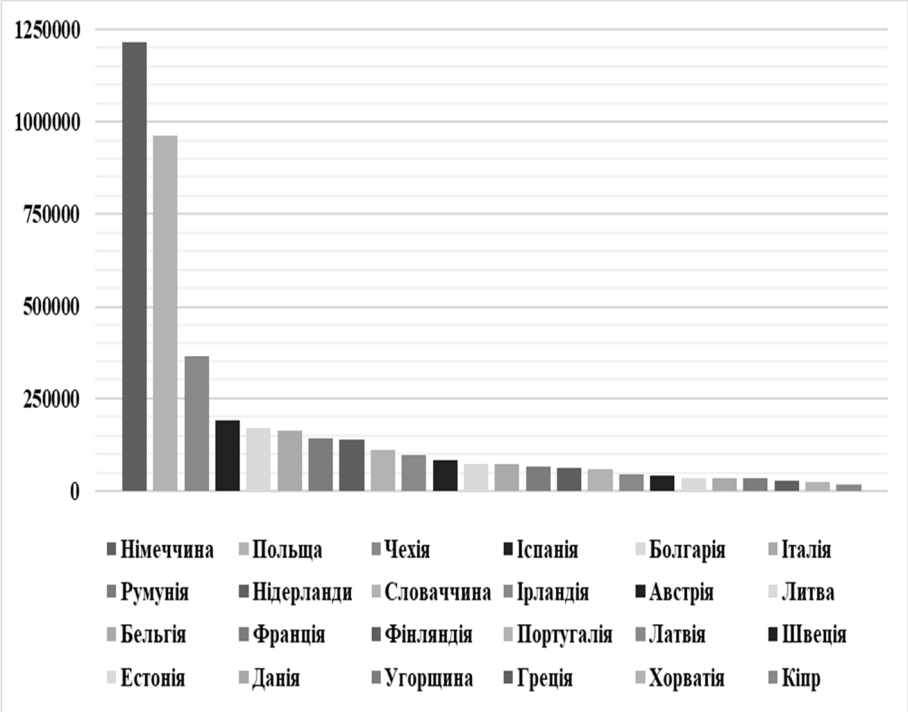
cyjnym (ponad 46%) z dziećmi (ponad 33%). Świadczy to o narastaniu istotnej nierównowagi w obecnej strukturze płci i wieku ludności Ukrainy w latach 2023–2024.

Dla równowagi demograficznej konieczny jest pełny powrót uchodźców wojennych z UE do kraju ich pierwotnego obywatelstwa, jednak wspomniane powyżej doświadczenia wojny na Bałkanach pokazują, że powroty są „(…) niepełne, opóźnione i okresowe (w szczególności do Bośni i Hercegowiny). W ciągu dziesięciu lat po zakończeniu wojny w byłej Jugosławii (stan na 2011 r.) z samych Niemiec (w wyniku pomyślnej realizacji programu repatriacyjnego) wróciło około 90% uchodźców wojennych, którzy otrzymali tam tymczasową ochronę, podczas gdy w innych krajach sytuacja jest zupełnie odwrotna (ponieważ rządy tych krajów, wręcz przeciwnie, opracowały programy integracji uchodźców wojennych, jak w Austrii) lub zastosowały zwykłe procedury azylowe (Dania, Holandia, Francja)”[23].

Liczba osób uciekających przed wojną w Ukrainie nie jest zrównoważona, ponieważ migranci są liczeni podwójnie. Jednym z uzasadnionych wyjaśnień jest to, że ponieważ paragraf Dyrektywy w sprawie migrantów nie został aktywowany dla obywateli Ukrainy, którzy uciekli przed wojną w marcu 2022 r., mieli oni i mają prawo do przesiedlenia się (relokacji) i życia gdziekolwiek chcą. Spowodowało to pewne zjawisko problematyczne w zakresie dokładnego rozliczania liczby przymusowych migrantów z Ukrainy: uchodźcy wojenni przekroczyli granicę z UE, wjechali do granicznego państwa członkowskiego UE, zostali tam zarejestrowani i przyznano im status tymczasowej ochrony, a po pewnym czasie przenieśli się do innego państwa członkowskiego UE, gdzie również zostali zarejestrowani – i tak dalej kilka razy w ciągu ostatnich dwóch lat – przez różne państwa członkowskie UE (głównie ze względu na wyłącznie merytokratyczne podejście do uzyskiwania tymczasowej ochrony).

[23] M. Dzubur, *Temporary Protection Status: A Yugoslavian Precedent*, „Indiana Journal of Global Legal Studies” 2020, volume 27, issue 2, p. 391–408, https://doi.org/10.2979/indjglolegstu.27.2.0391.

Uważam, że informacje agencji Eurostat są dość wyważone i obiektywne: przed wojną w Ukrainie przebywało 41 milionów 208 tys. osób[24], a ponad 4,2 mln osób uciekających przed wojną w Ukrainie otrzymało tymczasową ochronę w UE w latach 2022–2023 (liczba osób odpowiada 9,5% populacji UE)[25]. Największa liczba obywateli Ukrainy została przyjęta przez Niemcy, Polskę, Czechy, Hiszpanię, Włochy i Rumunię. W październiku ubiegłego roku 98 procent wszystkich przypadków tymczasowej ochrony w UE dotyczyło obywateli Ukrainy, ponadto 300 tys. dorosłych obywateli Ukrainy, którym przyznano tymczasową ochronę w UE, jest oficjalnie bezrobotnych.



[24] Więcej informacji można znaleźć pod adresem: https://ec.europa.eu/eurostat/data browser/view/demo_gind/default/table?lang=en.

[25] Więcej informacji można znaleźć pod adresem: https://ec.europa.eu/eurostat/web/ products-eurostat-news/w/ddn-20231208-2.

Istnieje już kilka możliwych scenariuszy (nie-powrotu do Ukrainy osób uciekających przed wojną (mówimy o przymusowej zewnętrznej migracji obywateli Ukrainy od końca lutego 2022 r.): według optymistycznych prognoz powróci 50% osób, w tym osoby, którym przyznano tymczasową ochronę w UE, według pesymistycznych prognoz powróci tylko 25–30%[26]. Im dłużej trwają działania wojenne na terytorium Ukrainy, tym mniej prawdopodobne jest, że obywatele Ukrainy, którzy uciekli do Europy przed wojną, wrócą do domu. Może również występować migracja powojenna, gdy po zakończeniu wojny rodziny łączą się za granicą (głównie w państwach członkowskich UE, w których uchodźcy wojenni osiedlili się i stopniowo integrują się z nowym społeczeństwem, ucząc się języka państwowego, szukając pracy, zdobywając wykształcenie itp.). Dlatego też należy pilnie zainicjować opracowanie strategii repatriacji i reintegracji uchodźców wojennych na poziomie krajowym, a po zakończeniu wojny – jej stopniowe wdrażanie w skali globalnej.

Aby lepiej zrozumieć zagrożenia i wyzwania dla osób, które uciekły przed wojną w Ukrainie do krajów UE i otrzymały status tymczasowej ochrony, rozważmy w kontekście prawnoporównawczym ustawodawstwo poszczególnych państw członkowskich UE, które od lutego 2022 r. przyjęły najwięcej obywateli Ukrainy w zakresie nabywania obywatelstwa (w tym naturalizacji)[27].

[26] E. M. Libanova, O. V. Pozniak & O. I. Tsymbal, *Scale and Consequences of Forced Migration of the Population of Ukraine as a Result of Armed Aggression of the Russian Federation*, „Demography and Social Economy" 2022, nr 2(48), p. 37–57. DOI: 10.15407/dse2022.02.037.

[27] M. Vink, L. Baaren, R. Bauböck, I. Honohan, B. Manby, *GLOBALCIT Citizenship Law Dataset*, EUI Research Data, 2021 r. Https://hdl.handle.net/1814/73190.

	Hiszpania[28]	**Włochy**[29]	**Niemcy**[30]	**Polska**[31]	**Rumunia**[32]	**Republika Czeska**[33]
Ustawodawstwo dotyczące naturalizacji	art. 21–24	art. 9	art. 8–16, 40b, c	art. 30–37	art. 8	art. 11–30
Wskaźnik pobytu (pobyt stały)						
Zwykła naturalizacja	art. 22(1), 10 lat	art. 9(1)(f), 10 lat	art. 10(1), 8 lat	art. 30(1), 3 lata	art. 8a, 8 lat	art. 14(1)(a), 5 lat
Wyjątkowa naturalizacja (status uchodźcy)	art. 22(1), 5 lat			art. 30(3), 2 lata	art. 8(2)(c), 4 lata	
Znajomość języka państwowego:						
Wymagania	–	tak			art. 8f	art. 14(4), 19(g)
posiadanie certyfikatu		art. 9^1(1)	art. 10(1)(6)	art. 30(2)	–	
poziom		B1	B1, art. 10(4)	–		B1
Test poziomu integracji						
wymagania	tak, art. 22(4)	–	tak, art. 10(1)(7)	–	tak, art. 8f	tak, art. 14(5)
certyfikat	–		art. 10(3)		–	art. 19(g)
Rejestry karne	art. 22(4)	art. 9(1)(f)	art. 10(1)(5)	art. 31	art. 8e	art. 13(2)
Kwalifikacje finansowe	–		stały dochód			art. 14(6), ubezpieczenie zdrowotne, podatki, art. 14(7)
			art. 10(1)(3)	art. 33(1)(3)	art. 8d	
Podwójne obywatelstwo	nie, art. 24(3)	tak	+/–	tak, art. 3(1)	*de facto*, tak	tak
Wymagania dotyczące utraty pierwotnego obywatelstwa dla imigrantów	tak, art. 23(b)	–	tak, art. 10(1)(4) nie, art. 12(3)	–		
Dla uchodźców			nie, art. 12 (1)(6)			
Przysięga wierności	tak, art. 23(a)	tak, art. 10	tak, art. 16	–	tak, art. 20(3)	tak, art. 27

[28] *Civil Code 1889* (as amended up to 2013).

[29] Act No. 91 of 5 February 1992 (as amended to 2018).

[30] *Staatsangehörigkeitsgesetz* (StAG) 22.07.1913, amended by Article 1 of the Act of 12 August 2021 (Federal Law Gazette I, p. 3538).

[31] *Ustawa z 2 kwietnia 2009 r. o obywatelstwie polskim*, Dz. U. z 2020 r., poz. 347.

[32] Act No. 21/1991 on Romanian citizenship (Official Journal of Romania, Part I, No. 576/13 August 2010).

[33] *Zákon o státním občanství České republiky a o změně některých zákonů* (186/2013).

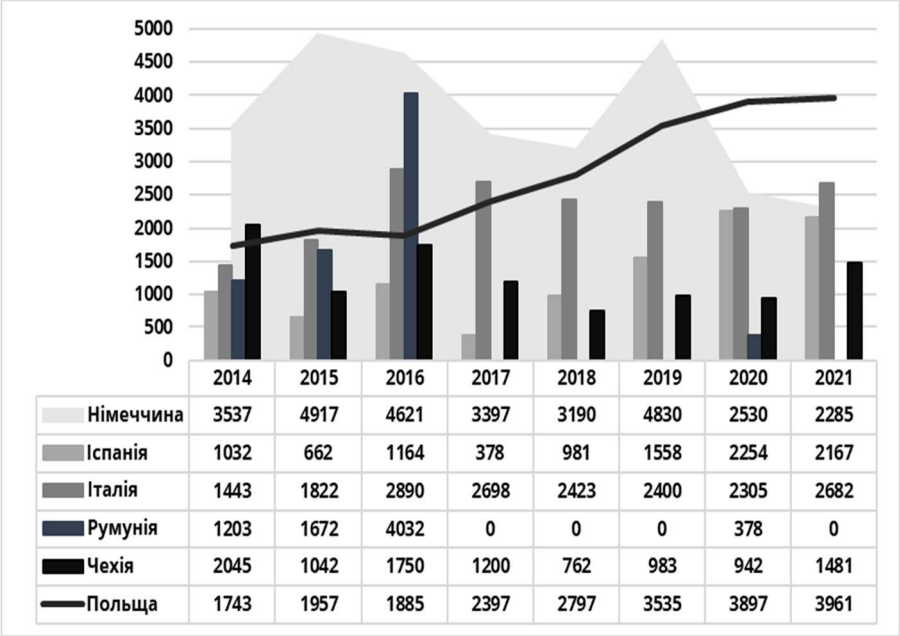
Wśród tych państw Niemcy, Hiszpania, Włochy i Polska mają największą populację, a zatem pewne preferencje, których dostępność uzależniona jest od liczby ludności (na przykład liczba członków Parlamentu Europejskiego, stały rzecznik generalny w Trybunale Sprawiedliwości itp.[34]

Niemcy przez wiele dziesięcioleci były krajem docelowym masowej migracji do UE, o czym świadczą statystyki Eurostatu i dane analityczne agencji Frontex, i dlatego ustawowo chroniły istotę swojego obywatelstwa (wymóg długiego pobytu, poziom znajomości języka państwowego i integracja ze społeczeństwem, brak „kryminalnej przeszłości", zrzeczenie się pierwotnego obcego obywatelstwa nabytego przez osobę przy urodzeniu, złożenie przysięgi na wierność Niemcom – jako ostatni etap nabywania obywatelstwa itp.). W Niemczech, jeżeli wnioskodawca potwierdzi pomyślne uczestnictwo w kursie integracyjnym – może przedstawić zaświadczenie wydane przez Federalny Urząd ds. Migracji i Uchodźców (BMAF), wówczas okres kwalifikacyjny przewidziany w art. 10 ust. 1 może zostać skrócony do siedmiu lat; jeżeli wnioskodawca poczynił znaczne wysiłki w celu integracji przekraczającej wymogi art. 10 ust. 1 pkt 6, a w szczególności, jeśli dana osoba może wykazać się znajomością języka niemieckiego – do sześciu lat. W Republice Czeskiej wnioskodawcy ze względów humanitarnych (uchodźcy) mogą zostać zwolnieni z wymogu sprawdzania znajomości języka państwowego i systemu konstytucyjnego.

Polska i Rumunia bezpośrednio graniczą z Ukrainą, są historycznie powiązane z niektórymi jej regionami i są państwami-darczyńcami obywateli UE, którzy korzystają z przywilejów obywatel-

[34] Na tej liście brakuje Francji, ponieważ nie jest „popularna" wśród Ukraińców, a Rumunia, która jeszcze nie „kwalifikuje się" do niektórych preferencji UE, jest następna pod względem liczby ludności, zgodnie z niedawno opublikowanymi (11 lipca 2023 r.) danymi Eurostatu. Powojenna prognoza demograficzna Ukrainy sytuuje ją pomiędzy Polską a Rumunią, więc nie jest zaskakujące, że te państwa na peryferiach UE będą konkurować o ukraińskich obywateli i zachęcać ich do uzyskania własnego obywatelstwa.

stwa UE (art. 20 ust. 1 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej[35]) oraz korzystają ze swobody przemieszczania się osób i w związku z tym zamieszkują w innych państwach członkowskich UE (art. 20 ust. 2 lit. a, art. 21 ust. 1 Traktatu o funkcjonowaniu UE[36]); według Eurostatu otrzymują długoterminowe zezwolenia na pobyt stały i nabywają obywatelstwo tych państw. Ponieważ podwójne obywatelstwo jest dozwolone w obu państwach, a Rumunia nie ma ograniczeń czasowych dla pokoleń osób urodzonych poza terytorium i nabywających obywatelstwo rumuńskie na podstawie prawa krwi *leges sanguinis*, atrakcyjna jest „rekrutacja" obywateli sąsiadujących państw, które nie są członkami UE, ale mają przynajmniej wspólną narrację dotyczącą przeszłości i przyszłości (członkostwo w UE i NATO).



	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021
Німеччина	3537	4917	4621	3397	3190	4830	2530	2285
Іспанія	1032	662	1164	378	981	1558	2254	2167
Італія	1443	1822	2890	2698	2423	2400	2305	2682
Румунія	1203	1672	4032	0	0	0	378	0
Чехія	2045	1042	1750	1200	762	983	942	1481
Польща	1743	1957	1885	2397	2797	3535	3897	3961

Państwa członkowskie Unii Europejskiej, których obywatelstwo zostało nabyte przez obywateli Ukrainy w drodze naturalizacji (2014–2021).

[35] *Blackstone's EU Treaties and Legislation 2009–2010*, N. Foster, Oxford University Press 2009, p. 632–633.

[36] Tamże.

Posiadanie podwójnego (wielokrotnego) obywatelstwa przez osoby, które są pracownikami organów publicznych, organów ścigania i sprawują władzę państwową, mają dostęp do bezpieczeństwa państwa, skarbu i tajemnic, stwarza dylemat dotyczący lojalności takich osób wobec każdego państwa, którego są obywatelami[37]. Tak więc w latach 60. XX wieku większość państw w Europie i na świecie przewidziała następujący algorytm działań w dziedzinie obywatelstwa na poziomie legislacyjnym: „nabycie przez obywatela pierwszego państwa obywatelstwa drugiego państwa z własnej woli pociąga za sobą automatyczną utratę obywatelstwa pierwszego państwa". Później jednak polityczna i prawna trajektoria uznawania i regulowania koncepcji podwójnego obywatelstwa znacznie się zmieniła: ponad 70% państw świata stosuje znacznie bardziej tolerancyjne podejście na poziomie legislacyjnym, pozwalając obywatelom pierwszego państwa na nabycie obywatelstwa drugiego państwa według własnej woli, bez automatycznej utraty obywatelstwa pierwszego państwa.

Tak więc spośród wyżej wymienionych państw członkowskich UE podwójne (wielokrotne) obywatelstwo jest zabronione w Hiszpanii (art. 24 ust. 3), natomiast we Włoszech, Polsce, Czechach, a nawet Rumunii jest ono dozwolone. Podwójne obywatelstwo jest poważnym problemem dla Niemiec. Co do zasady osoby, które chcą uzyskać obywatelstwo niemieckie po urodzeniu w związku ze zwykłą naturalizacją, są zobowiązane do zrzeczenia się swojego poprzedniego (pierwotnego) obywatelstwa (art. 10(1)(4)), jednak istnieją wyjątki (art. 12) – dotyczą one przede wszystkim osób starszych i ofiar prześladowań politycznych (art. 10(6)). Wnioskodawcy mogą również zachować swoje obywatelstwo, jeżeli nie mogą zgodnie z prawem się go zrzec lub jeśli nie można od nich tego oczekiwać ze względu na nadmierne koszty lub upokarzające procedury stosowane w kraju ich pochodzenia (obywatelstwo pierwotne). To samo dotyczy przypadków, w których zrzeczenie się obcego obywatelstwa

[37] I. Sofińska, *Позбавлення громадянства: дилема чи проблема-феномен?*, Dziennik Prawny „Prawo Ukrainy" 2023, nr 3, s. 72–86. DOI: 10.33498/louu-2023-03-072.

może spowodować poważne trudności dla wnioskodawcy, w tym niekorzystne warunki ekonomiczne lub problemy z własnością lub majątkiem w przypadku powrotu do państwa pochodzenia (obywatelstwo pierwotne). Wśród państw, które zazwyczaj wymagają od imigrantów zrzeczenia się poprzedniego (pierwotnego) obywatelstwa jako prawnego warunku wstępnego dla naturalizacji zwykłej, Niemcy są wyjątkowe pod tym względem, że obywatele UE są zwolnieni z tego wymogu (art. 12 ust. 2). Również cudzoziemcy, którzy posiadają status uchodźcy oraz odpowiednie dokumenty potwierdzające uzyskanie tego statusu zgodnie z art. 28 Konwencji dotyczącej statusu uchodźców z 28 lipca 1951 r., są zwolnieni z obowiązku zrzekania się obywatelstwa pierwotnego (art. 12(1)(4)).

Utrata obywatelstwa danego państwa w wyniku nabycia alternatywnego obywatelstwa zagranicznego		**Utrata obywatelstwa danego państwa nabytego w drodze naturalizacji, jeśli dana osoba nie zrzekła się obywatelstwa pierwotnego**	
tak	**nie**	**tak**	**nie**
Austria	Belgia	Austria!	Belgia
Estonia	Bułgaria	Bułgaria	Grecja
Niemcy (ale nie, UE i Szwajcaria)	Grecja	Estonia!	Dania
Irlandia!	Dania	Hiszpania!	Irlandia
Hiszpania	Włochy	Łotwa	Włochy
Łotwa	Cypr	Litwa	Cypr
Litwa	Luksemburg	Holandia	Luksemburg
Holandia	Malta	Słowacja!	Malta
Słowacja!	Polska		Niemcy!
	Portugalia		Polska
	Rumunia		Portugalia
	Słowenia		Rumunia
	Węgry		Słowenia
	Finlandia		Węgry
	Francja		Finlandia
	Chorwacja		Francja
	Czechy		Chorwacja
	Szwecja		Czechy
			Szwecja

Państwa UE w sprawie utraty obywatelstwa w przypadku podwójnego obywatelstwa.

Nie chcemy stracić tych obywateli Ukrainy, którzy uciekli w wyniku inwazji Rosji na pełną skalę i otrzymali „tymczasową ochronę" w państwach członkowskich UE, a w przyszłości (krótko-, średnio- lub długoterminowej – w zależności od konkretnego państwa), po spełnieniu wszystkich niezbędnych warunków wstępnych, będą mogli ostatecznie uzyskać obywatelstwo państwa przyjmującego (miejsce zamieszkania) poprzez naturalizację, a tym samym stać się osobami z podwójnym obywatelstwem[38]. Jest mało prawdopodobne, aby stanowili zagrożenie dla bezpieczeństwa narodowego Ukrainy, ale kwestia lojalności (narracja ucieczki do „bezpiecznej przystani" w czasie wojny, aby przeczekać ciężkie czasy i wrócić do zniszczonej, wyludnionej i zdemoralizowanej ojczyzny) i zaufania do ich przyszłego wyboru urzędników i władz publicznych lub możliwości korzystania z prawa do głosowania eksterytorialnego (w przypadku obywatelstwa podwójnego) będzie stale się pojawiać (budzić obawy)[39].

Przystąpienie Ukrainy do UE jest najbardziej oczywistym czynnikiem motywującym uchodźców wojennych i migrantów zarobkowych, którzy osiedlili się w państwach członkowskich UE, do powrotu do domu. Przed wojną UE miała ponad 1,5 miliona zezwoleń na pobyt stały w państwach członkowskich UE wydanych obywatelom Ukrainy, którzy legalnie mieszkali w tych krajach (w tym ponad 650 tys. w Polsce, ponad 230 tys. we Włoszech i ponad 190 tys. w Czechach). Do tego należy dodać osoby, które uzyskały status ochrony tymczasowej w UE od 24 lutego 2023 r. Tak więc wiosną 2024 r. ci Ukraińcy, którzy uciekli przed wojną do Polski, otrzymali tam status ochrony tymczasowej, pomyślnie zdali egzamin ze znajomości języka polskiego (i przedstawili zaświadczenie) oraz mają

[38] I. Sofinska, *Ten steps in the (re)construction of post-war Ukraine (legal and political dimensions)*, 24.06.2022 r., Ariel University (https://www.ariel.ac.il/wp/mecarc/sample-page/ten-steps-in-the-reconstruction-of-post-war-ukraine-legal-and-political-dimensions/).

[39] I. Pankevych, I. Sofinska, *Voting rights limitations in Europe and case law of the European Court of Human Rights: Conclusions for Ukraine*, „Kwartalnik Prawa Międzynarodowego" 2022, tom II, nr II, s. 9–31. DOI: 10.5604/01.3001. 0015.9969.

oficjalny stały dochód, będą mogli uzyskać alternatywne obywatelstwo polskie po urodzeniu w drodze wyjątkowej naturalizacji (podwójne obywatelstwo jest dozwolone w Polsce).

Ukraińskie ustawodawstwo nie zabrania wprost posiadania podwójnego obywatelstwa. Inną kwestią jest to, że *de iure* podwójne (wielokrotne) obywatelstwo w Ukrainie nie jest przewidziane na poziomie legislacyjnym, ale istnieje *via facti*. W tym kontekście koncepcja podwójnego (wielokrotnego) obywatelstwa, a także ogólnie obowiązujące ustawodawstwo Ukrainy w dziedzinie obywatelstwa wymaga znacznej rewizji, przemyślenia i zmian jakościowych w związku z promowaniem polityki ukierunkowanej na człowieka i potrzebą zapewnienia bezpieczeństwa narodowego[40]. Powojennym marzeniem wielu jest, aby co najmniej 30 milionów obywateli Ukrainy mieszkało w granicach państwa z 1991 roku, więc w perspektywie średnioterminowej porozumienia między Ukrainą a UE (państwami członkowskimi UE) w sprawie powojennego uregulowania kwestii związanych z powrotem uchodźców wojennych na Ukrainę, uregulowania podwójnego (wielokrotnego) obywatelstwa, które nie będzie podstawą do pozbawienia ich pierwotnego obywatelstwa ukraińskiego (w postaci utraty lub pozbawienia obywatelstwa, a także zmuszenia ich do zrzeczenia się obywatelstwa lub odmowy jego przyjęcia).

[40] I. Sofinska, V. Kovalchuk, *Homocentric approach and migration: challenges in transnational constitutionalism*, „Правові горизонти" 2023, nr 15(1–4), s. 9–23. DOI:10.54477/LH.25192353.2022.15(1-4).pp.9-23.

WIESŁAW CZYŻOWICZ
WSPiA Rzeszowska Szkoła Wyższa
ORCID: 0000-0002-3147-8280

Akcesja Ukrainy do Unii Europejskiej – możliwości, bariery i zagrożenia celne

Ukraine's Accession to the European Union – Customs Opportunities, Barriers and Threats

Streszczenie. Celem opracowania jest analiza ewolucji wzajemnych relacji Ukrainy i Unii Europejskiej. Szczególna uwaga skupiona jest na dążeniach Ukrainy do członkostwa w UE. Przedstawione są działania podejmowane zarówno przez ten kraj, jak i odpowiednie akcje organów UE i jej krajów członkowskich – od podpisania Porozumienia o Partnerstwie i Współpracy (1994 r.), przez Układ Stowarzyszeniowy (2014 r.) oraz jego części handlowej – Pogłębionej i Kompleksowej Strefy Wolnego Handlu jako fundamentalnego prawnomiędzynarodowego aktu związanego z dostosowaniem ukraińskiej polityki celnej i prawa celnego do standardów UE, do statusu kraju kandydującego (2022) i przyjęcia ram negocjacyjnych (2023) w sprawie członkostwa Ukrainy w UE. Źródłami analizy są podstawowe dokumenty Unii Europejskiej oraz akty porozumień UE z Ukrainą i wystąpienia polityków, a także literatura przedmiotu.

Słowa kluczowe: Unia Europejska, unia celna UE, integracja ekonomiczna, pogłębiona i kompleksowa strefa wolnego handlu (DCFTA), układ stowarzyszeniowy, status kraju kandydującego.

Keywords: European Union, EU customs union, economic integration, Deep and Comprehensive Free Trade Area (DCFTA), Association Agreement, candidate country status.

Wprowadzenie

Początki wzajemnych relacji Ukrainy i Unii Europejskiej, a raczej jej poprzedniczki – Europejskiej Wspólnoty Gospodarczej, sięgają początków rozpadu Związku Socjalistycznych Republik Radzieckich (ZSRR) i uzyskania niepodległości przez Ukrainę (24 sierpnia 1991 roku), co stworzyło nową sytuację geopolityczną nie tylko w Europie, ale i na świecie.

Część byłych republik ZSRR stała się członkami Wspólnoty Niepodległych Państw (WNP), ugrupowania polityczno-gospodarczego utworzonego z inicjatywy Federacji Rosyjskiej na gruzach ZSRR oraz Organizacji Układu o Bezpieczeństwie Zbiorowym (UOBZ).

Wspólnota Niepodległych Państw powstała na mocy tzw. porozumienia białowieskiego, w grudniu 1991, jako alternatywa ustrojowa dla krajów należących do ZSRR. Ukraina była – oprócz Rosji i Białorusi – jednym z państw założycielskich tej organizacji. Jednakże Ukraina nie podpisała Statutu WNP przyjętego w styczniu 1993 r. na szczycie w Mińsku i *de iure* nie uzyskała statusu państwa członkowskiego, lecz była tylko państwem uczestniczącym w organizacji. Swoje uczestnictwo w WNP Ukraina oficjalnie zakończyła na mocy dekretu prezydenta Petra Poroszenki z 19 maja 2018 roku. Ukraina nie została też członkiem Organizacji Układu o Bezpieczeństwie Zbiorowym, powstałej w 1992 r. w miejsce rozwiązanego Układu Warszawskiego. Organizacja miała stanowić przeciwwagę dla NATO i gwarantować rosyjskie wpływy w postradzieckich państwach. Obecnie w jej skład wchodzą: Rosja, Armenia, Białoruś, Kazachstan, Kirgizja oraz Tadżykistan.

Opisane działania te i ich instytucjonalizacja nie powstrzymały jednak procesu dalszego uniezależniania się nowo powstałych republik od historycznej spuścizny polityczno-gospodarczej i militarnej oraz tworzenia narodowych państw demokratycznych

o prozachodniej orientacji. Najbardziej dynamicznie procesy te przebiegały (i nadal trwają) w Ukrainie i w Gruzji.

Już 14 czerwca 1994 r. Ukraina podpisała z Unią Europejską Układ o partnerstwie i współpracy, który wszedł w życie w 1998 roku[1]. W jego rozdziale III, zatytułowanym *Handel towarami*, określono główne zasady wzajemnej wymiany towarowej. Uwzględniały one podstawowe regulacje wynikające z Układu Ogólnego o Taryfach Celnych i Handlu (GATT) i były stosowane na zasadach tymczasowych do momentu przystąpienia Ukrainy do Światowej Organizacji Handlu (World Trade Organization – WTO). Podstawą podjętych wówczas działań partnerów była zasada najwyższego uprzywilejowania oraz handel towarami pochodzącymi z partnerskich terytoriów celnych bez ograniczeń ilościowych (art. 14, tytuł III). Tym samym, już wówczas wiele towarów ukraińskich uzyskało bezcłowy dostęp do jednolitego rynku europejskiego utworzonego w rezultacie wejścia w życie w styczniu 1994 r. unii celnej Unii Europejskiej. W dokumencie przewidziano (art. 4, tytuł I) możliwość utworzenia strefy wolnego handlu między Ukrainą a Unią Europejską, bez założenia, przynajmniej wprost, wejścia Ukrainy do unii celnej Unii Europejskiej. Instytucjonalne ramy współpracy politycznej i gospodarczej dotyczące spraw celnych zostały przedstawione w obszernym załączniku do Układu o Partnerstwie i Współpracy zatytułowanym *Protokół w sprawie wzajemnej pomocy organów administracyjnych w sprawach celnych*[2].

Wszystkie sprawy dotyczące współpracy partnerów, w tym sprawy celne, zostały potwierdzone w kolejnym dokumencie unijnym, zatytułowanym *Wspólna Strategia Rady Europejskiej z 11 grudnia*

[1] Partnership and Cooperation Agreement between the European Communities and their Member States, and Ukraine – Protocol on mutual assistance between authorities in customs matters – Final Act – Joint Declarations – Exchange of Letters in relation to the establishment of companies – Declaration of the French Government, https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=celex %3A2199 8A0219%2802%29 [dostęp: 22.11.2023 r.].

[2] *Ibidem*.

1999 r. w sprawie Ukrainy[3]. Stwierdzono w nim między innymi, że „UE będzie wspierać Ukrainę poprzez promowanie stopniowego zbliżania ustawodawstwa w kierunku ustawodawstwa unijnego, szczególnie w takich dziedzinach, jak (…), procedury celne (…)" (pkt 20) oraz zapowiedziano opracowanie wspólnych działań w zakresie wzmocnienia zdolności kontrolnych służb celnych (pkt 55.1), a także zbadanie warunków, które pozwoliłyby, po przystąpieniu do WTO, na przyszłe ustanowienie strefy wolnego handlu między UE a Ukrainą (pkt 61).

Relacje celne Ukrainy z UE w kontekście pomarańczowej rewolucji

Wspólna Strategia Rady Europejskiej była jedną z istotnych demonstracji politycznych UE wspierania demokratycznych procesów w Ukrainie, w których ujawniły się tendencje proeuropejskie. W Ukrainie przybrały one wkrótce postać gwałtownych wystąpień społecznych określanych jako „pomarańczowa rewolucja"[4]. Bezpośrednią ich przyczyną było sfałszowanie wyborów prezydenckich 31 października 2004 roku przez obóz władzy reprezentowany przez kandydata na prezydenta, ówczesnego premiera – Wiktora Janukowycza, popieranego przez prorosyjską Partię Regionów. W powtórzonej 26 grudnia 2004 r. drugiej turze wyborów prezydenckich wygrał Wiktor Juszczenko z opozycyjnego bloku Nasza Ukraina, reprezentujący tendencję proeuropejską i demokratyczną.

Parlament Europejski, wspierając zapoczątkowane zwycięstwem Juszczenki zmiany, już 13 stycznia 2005 r. przyjął rezolucję w sprawie sytuacji Ukrainy po wyborach prezydenckich. Rada

[3] *Wspólna Strategia Rady Europejskiej z 11 grudnia 1999 r. w sprawie Ukrainy*, https://sip.lex.pl/akty-prawne/dzienniki-UE/wspolna-strategia-w-sprawie-ukrainy-67481988 [dostęp: 22.11.2023 r.].

[4] Szerzej: S. Stępień, *Pomarańczowa rewolucja. Kalendarium i dokumenty wyborów prezydenckich na Ukrainie w 2004 roku*, Przemyśl 2008; A. Korniejenko i inni, *Ukraina na zakręcie. Drogi i bezdroża pomarańczowej rewolucji*, Warszawa 2005.

Europejska i Komisja Europejska zostały zobowiązane do stworzenia „perspektywy europejskiej" dla Ukrainy, zapewniającej możliwość uzyskania pełnego członkostwa w Unii Europejskiej[5].

Zwycięstwo proeuropejskich tendencji w wyborach prezydenckich oraz pozytywna ocena Parlamentu Europejskiego i Komisji Europejskiej zmian społeczno-politycznych w Ukrainie rozmijały się z realiami ukraińskimi, ponieważ nie udało się osiągnąć wielu celów, jakich społeczeństwo oczekiwało, w tym zintensyfikowania współpracy z Unią Europejską. Mimo to na szczycie UE-Ukraina, zorganizowanym w Paryżu w 2008 r., przywódcy UE i Ukrainy uzgodnili, że kolejnym, ale jakże ważnym propagandowo-politycznym, formalnym krokiem zacieśniania wzajemnych stosunków powinien być układ o stowarzyszeniu Ukrainy z Unią Europejską[6].

W 2009 r. Komisja Europejska w komunikacie dla Parlamentu Europejskiego i Rady, zatytułowanym *Realizacja europejskiej polityki sąsiedztwa w 2008* oceniła stan postępów reform w państwach członkowskich Partnerstwa Wschodniego[7]. W odniesieniu

[5] *Perspektywa europejska dla Ukrainy*, https://www.europarl.europa.eu/RegData/presse/pr_info/2007/PL/03A-DV-PRESSE_IPR(2007)07-10(09049)_PL.pdf [dostęp: 27.11.2023 r.]. Por. także: E. Mironowicz, *Polityka zagraniczna Ukrainy 1990–2010*, Białystok 2012.

[6] *Joint Declaration on the EU-Ukraine Association Agreement* [w:] *EU-Ukraine Summit Paris*, 9 September 2008, https://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/en/er/102633.pdf [dostęp: 7.01.2024 r.]. Szerzej: P. Bajor, *Kierunek Zachód. Polityka integracji europejskiej Ukrainy po 1991 r.*, Kraków 2015.

[7] Partnerstwo Wschodnie to program określający wymiar wschodni polityki Unii Europejskiej w ramach Europejskiej Polityki Sąsiedztwa. Głównym celem Partnerstwa Wschodniego jest stworzenie warunków koniecznych do przyspieszenia politycznego stowarzyszenia i dalszej gospodarczej integracji między Unią Europejską a zainteresowanymi państwami partnerskimi. Projekt ten został zapoczątkowany działaniami dyplomacji polskiej, wspieranymi przez Szwecję. Zainaugurowano go w 2009 roku. Objęte zostały nim następujące kraje: Armenia, Azerbejdżan, Białoruś, Gruzja, Mołdawia i Ukraina. Szerzej: M. Mizerska-Wrotkowska, *Geneza i instytucjonalizacja partnerstwa wschodniego* [w:] *Między sąsiedztwem a integracją. Założenia, funkcjonowanie i perspektywy*

do Ukrainy w dokumencie[8] stwierdzono m.in., że: „Ukraina poczyniła postępy w licznych obszarach objętych planem działania. Tempo reform uległo jednak spowolnieniu, co było konsekwencją utrzymującej się niestabilnej wewnętrznej sytuacji politycznej, zaś w drugiej połowie roku – pogłębiającego się globalnego kryzysu finansowego i gospodarczego. Ukraina nie poczyniła postępów – bądź jedynie niewielkie postępy – w realizacji kilku kluczowych reform politycznych, w tym m.in. reformy konstytucyjnej oraz sądownictwa, a także zwalczania korupcji. Najważniejszymi osiągnięciami w okresie sprawozdawczym było przystąpienie Ukrainy do Światowej Organizacji Handlu w maju 2008 r., widoczne postępy w negocjacjach dotyczących układu o stowarzyszeniu UE oraz Ukrainy, w tym m.in. aspekty związane z pogłębioną i kompleksową strefą wolnego handlu (…) kontynuacja owocnej współpracy z misją szkoleniowo-kontrolną Unii Europejskiej na przejściu granicznym (EUBAM[9])".

Rządy prezydenta Juszczenki (2005–2010) także nie zrealizowały oczekiwań zarówno Ukraińców, jak i społeczności międzynarodowej. Politycy ukraińscy nie odeszli od poradzieckiego modelu regionalno-oligarchicznego[10].

Choć podczas pomarańczowej rewolucji dokonała się bardzo ważna zmiana w Konstytucji Ukrainy, na mocy której została przeprowadzona reforma zmieniająca system prezydencko-

Partnerstwa Wschodniego Unii Europejskiej, red. A. Szeptycki, Warszawa 2011, s. 43–63.

[8] Realizacja europejskiej polityki sąsiedztwa w 2008 r., pkt 2, Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego i Rady, Bruksela, 23.04.2009 r., KOM (2009) 188, wersja ostateczna, https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/HTML/?uri=CELEX:52009DC0188 [dostęp: 7.01.2024 r.].

[9] Misja EUBAM (the European Union Border Assistance Mission) została uruchomiona w 2005 roku w celu wspierania rozwijania zdolności i skuteczności działania służb celnych Ukrainy i Mołdawii. Grupa składa się głównie z celników i pograniczników, przy czym dominującą część stanowią polscy celnicy.

[10] Por. K. Kozłowski, *Wpływ pomarańczowej rewolucji na ukraiński system polityczny*, „Kwartalnik Kolegium Ekonomiczno-Społecznego. Studia i Prace" 2011 (2), s. 211–227.

parlamentarny na parlamentarno-prezydencki, nie skutkowało to lepszym rozwiązywaniem nabrzmiałych problemów społeczno-gospodarczych. W rezultacie ograniczono władzę prezydenta, nadając ją Gabinetowi Ministrów Ukrainy i Radzie Najwyższej Ukrainy. Gabinet Ministrów mianowano najwyższym organem władzy wykonawczej[11].

Pomarańczowa rewolucja nie przyczyniła się w istocie do wymiany elit politycznych, gdyż jej liderzy sami byli związani z oligarchami. Dalsze konflikty wewnętrzne spowodowane załamaniem się oczekiwań demokratycznych zmian, nie tylko konstytucyjnych, ale i realnych, doprowadziły do kolejnych napięć społeczno-politycznych przed wyborami z 2010 r. W rezultacie Wiktor Janukowycz wrócił do władzy. W okresie jego prezydentury w latach 2010–2014 r. w Ukrainie odbywał się proces stopniowego wprowadzenia niedemokratycznych praktyk w życiu kraju[12]. Prezydent Janukowycz doprowadził do erozji system konstytucyjny Ukrainy, manipulując Sądem Konstytucyjnym, który – w nie do końca przejrzysty sposób – przywrócił pierwotny tekst konstytucji z 1996 r. W ten sposób przyjął korzystne rozwiązania dla głowy państwa, gdyż korzystając z uprawnień prezydenckich, wynikających z tych zmian, podporządkował sobie parlament, a także rząd wraz z całym systemem organów władzy wykonawczej. Otworzyło to drogę do dalszej koncentracji władzy w rękach prezydenta i jego administracji[13].

Tym niemniej kontynuowano negocjacje[14] Ukrainy z UE związane z umową stowarzyszeniową. Celem stowarzyszenia miało być przyspieszenie procesu pogłębiania stosunków polityczno-

[11] Por. M. Drako, W. Razmus, N. Martyniuk, *Skutki „pomarańczowej rewolucji" na Ukrainie i ich znaczenie w wyborach prezydenckich 2010 roku*, „Środkowoeuropejskie Studia Polityczne" 2010 (3), s. 161–182.

[12] L. Hurska-Kowalczyk, *Reżim polityczny na Ukrainie w okresie prezydentury Wiktora Janukowycza*, „Roczniki Nauk Społecznych" 2016, tom 8(44), nr 1, s. 107–130.

[13] *Ibidem*, s. 126.

[14] Negocjacje rozpoczęły się w lutym 2008 r., po przyjęciu decyzji o przystąpieniu Ukrainy do Światowej Organizacji Handlu.

gospodarczych pomiędzy Ukrainą i UE, a także zapewnienie stopniowego dostępu Ukrainy do unijnego rynku wewnętrznego, między innymi poprzez ustanowienie pogłębionej i kompleksowej strefy wolnego handlu (Deep and Comprehensive Free Trade Area – DCFTA) związanej przede wszystkim ze znoszeniem barier celnych we wzajemnej wymianie gospodarczej i przepływie towarów. Układ stowarzyszeniowy miał zawierać również program wspierania wysiłków Ukrainy w kierunku przejścia do gospodarki rynkowej. W procesie tym szczególna rola miała przypaść stopniowemu zbliżaniu ustawodawstwa ukraińskiego do unijnego, w początkowej fazie przede wszystkim celnego. Na szczycie UE – Ukraina w dniu 19 grudnia 2011 w Warszawie osiągnięto porozumienie w sprawie treści układu o stowarzyszeniu. Tekst Układu stowarzyszeniowego parafowano 30 marca 2012 r., przy czym jego część handlowa związana ze strefą wolnego handlu (DCFTA) została parafowana kilka miesięcy później – 19 lipca 2012 roku.

Dalszy proces rozwoju wzajemnych stosunków przebiegał w warunkach napięcia politycznego w Ukrainie. Społeczeństwo oczekiwało stosunkowo szybkiej realizacji przyjętych w Warszawie założeń, zaś władze ukraińskie zaczęły wstrzymywać proces wdrażania przyjętych założeń. Zgodnie z oczekiwaniami społecznymi, Ukraina miała podpisać układ o stowarzyszeniu z Unią Europejską, którego integralną częścią byłaby umowa o strefie wolnego handlu (DCFTA), w listopadzie 2013 roku w Wilnie podczas szczytu Partnerstwa Wschodniego.

Stosunki celno-handlowe UE z Ukrainą w okresie Euromajdanu

Na szczycie Partnerstwa Wschodniego, odbywającego się 28 i 29 listopada 2013 r. w Wilnie, liderzy sześciu państw partnerskich (Armenii, Azerbejdżanu, Białorusi, Gruzji, Mołdawii i Ukrainy) spotkali się z szefami państw i rządów UE oraz przedstawicielami unijnych instytucji. Pod dyskusję poddano reformy przeprowadzane przez wschodnich partnerów Unii Europejskiej oraz dalsze cele prowadzące do zbliżenia z Europą. Spotkanie w Wilnie miało być kamieniem milowym w zbliżeniu Ukrainy do UE.

Choć krytycznie oceniano postępy demokratyzacyjne na Ukrainie, UE była gotowa zawrzeć umowę stowarzyszeniową. Jednak do tego nie doszło[15]. Decydującym było postanowienie Janukowycza z 21 listopada 2013 r. o wstrzymaniu przygotowań do podpisania tej umowy. W wydanym rozporządzeniu ukraiński rząd uzasadnił decyzję „względami bezpieczeństwa narodowego" oraz koniecznością poprawy spadającej wymiany handlowej z Rosją i innymi partnerami ze Wspólnoty Niepodległych Państw. Jednocześnie Ukraina zaproponowała stworzenie trójstronnej komisji Ukraina – UE – Rosja, której celem byłoby zniesienie barier we wzajemnej współpracy gospodarczej oraz liberalizacja handlu. Rząd zapowiedział również powrót do dialogu z euroazjatycką unią celną[16].

Decyzja Janukowycza wywołała zaostrzenie sytuacji wewnętrznej i nasilenie protestów społecznych o ogromnej skali, określonych mianem Euromajdanu. Wraz z rozwojem sytuacji postawy manifestantów radykalizowały się, zyskiwały na popularności postulaty usunięcia prezydenta oraz gruntownej zmiany sytuacji w państwie.

Brutalna próba stłumienia protestów 30 listopada 2013 przez jednostki specjalne „Berkut" wywołała falę oburzenia i doprowadziła do umasowienia ruchu antyrządowego. Centralny plac Kijowa, plac Niepodległości, przekształcił się w miejsce ciągłych wieców protestacyjnych. Apogeum protestów nastąpiło 1 grudnia 2013, kiedy liczba protestujących w tym mieście dochodziła do

[15] Por. Stanowisko Parlamentu Europejskiego w sprawie szczytu w Wilnie: *Wyniki szczytu w Wilnie i przyszłość Partnerstwa Wschodniego*, w szczególności w odniesieniu do Ukrainy https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-7-2013-0595_PL.html [dostęp: 7.01.2024 r.]; R. Sadowski, *Szczyt w Wilnie: bez przełomu w Partnerstwie Wschodnim*, https://www.osw.waw.pl/pl/publikacje/analizy/2013-12-04/szczyt-w-wilnie-bez-przelomu-w-partnerstwie–wschodnim [dostęp: 7.01.2024 r.].

[16] W. Konończyk, *Ukraina rezygnuje z podpisania umowy stowarzyszeniowej w Wilnie: przyczyny i implikacje*, https://www.osw.waw.pl/pl/publikacje/analizy/2013-11-27/ukraina-rezygnuje-z-podpisania-umowy-stowarzyszeniowej-w-wilnie [dostęp: 23.11.2023 r.].

800 tysięcy. W zachodniej części kraju doszło do zajęcia budynków administracji rządowej i samorządowej przez protestujących.

Kolejna próba brutalnego stłumienia protestów w okresie 18–20 lutego 2014 stała się punktem zwrotnym. Wiktor Janukowycz pod naciskiem opinii publicznej i fali wzburzenia w kraju zdecydował się przywrócić konstytucję z 2004 r. i przeprowadzić wcześniejsze wybory. 21 lutego milicja została usunięta z ulic Kijowa, a Janukowycz opuścił stolicę. 22 lutego ukraiński parlament usunął go z urzędu. Euromajdan reprezentował w istocie tzw. Rewolucję Godności, która doprowadziła do istotnych zmian w 2014 roku zarówno w samej Ukrainie, jak i w jej relacjach z Unią Europejską oraz z Rosją[17].

W tym samym czasie nastąpiła – na podstawie referendum z 16 marca – aneksja Krymu przez Rosję. W dniu 21 marca prezydent Władimir Putin podpisał akt ratyfikacyjny traktatu o przyjęciu Republiki Krymu do Federacji Rosyjskiej.

Umowa Stowarzyszeniowa Ukrainy z UE

Mimo tych wydarzeń, Ukraina umacniała kontakty z UE i tego samego dnia, 21 marca 2014 r., przywódcy UE podpisali – po siedmiu latach negocjacji – polityczną część umowy stowarzyszeniowej między UE a Ukrainą[18]. Podpisy pod umową złożyli przywódcy 28 państw Unii, szef Rady Europejskiej Herman Van Rompuy i szef Komisji Europejskiej Jose Barroso, zaś ze strony Ukrainy premier tymczasowego rządu – Arsenij Jaceniuk. Nastąpiło to na marginesie obradującego w Brukseli szczytu UE. „Ten gest symbolizuje wagę, jaką obie strony przywiązują do wzajemnych relacji, i naszą wspólną wolę ich rozwijania. Oznacza też uznanie dla dążeń narodu Ukrainy, który chce żyć w kraju (...) wartości, demokracji i rządów prawa, gdzie wszyscy obywatele mają udział

[17] W. Hołowczenko, *Rewolucja godności – 2014 jako próba przezwyciężenia kryzysu politycznego na Ukrainie*, „Politeja" 2015, nr 2 (34/1), s. 269–280.

[18] Układ o stowarzyszeniu między Unią Europejską i jej państwami członkowskimi, z jednej strony, a Ukrainą, z drugiej strony, https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/PDF/?uri=CELEX:22014A0529(01) [dostęp: 23.11.2023 r.].

w dobrobycie narodowym. (Oznacza to) także uznanie tęsknoty ludzi za przyzwoitym życiem, za europejskim stylem życia" – powiedział Herman Van Rompuy podczas krótkiej i skromnej ceremonii[19].

Polityczna część umowy stowarzyszeniowej obejmowała *Preambułę*, *Cele* (artykuł 1), *Zasady ogólne* (tytuł I), *Dialog i reformy polityczne, stowarzyszenie polityczne, współpraca i zbliżenie w dziedzinie polityki zagranicznej i bezpieczeństwa* (tytuł II) oraz *Postanowienia instytucjonalne, ogólne i końcowe* (tytuł VII).

Druga część umowy stowarzyszeniowej (tytuły III–VI), dotycząca m.in. wymiaru sprawiedliwości i spraw wewnętrznych, współpracy w dziedzinie gospodarki, utworzenia strefy wolnego handlu – DCFTA, zgodnie z postanowieniami zawartymi w tytule IV *Handel i zagadnienia związane z handlem*[20], została podpisana na szczycie Unii Europejskiej w Brukseli 27 czerwca 2014 r.

Tymczasowe stosowanie większości istotnych części układu rozpoczęto 1 listopada 2014 r.[21], zaś DCFTA stosowano tymczasowo od 1 stycznia 2016 r.[22]

---

[19] *Ukraina bliżej Unii Europejskiej. Polityczna część umowy stowarzyszeniowej podpisana*, https://tvn24.pl/swiat/ukraina-blizej-unii-europejskiej-polityczna-czesc-umowy-stowarzyszeniowej-podpisana-ra409914-3354948 [dostęp: 23.11.2023 r.].

[20] Decyzja Rady z 23 czerwca 2014 r. w sprawie podpisania, w imieniu Unii Europejskiej, oraz tymczasowego stosowania Układu o stowarzyszeniu między Unią Europejską i Europejską Wspólnotą Energii Atomowej oraz ich państwami członkowskimi, z jednej strony, a Ukrainą, z drugiej strony, w odniesieniu do jego tytułu III (z wyjątkiem postanowień dotyczących traktowania pracowników będących obywatelami państw trzecich legalnie zatrudnionych na terytorium drugiej strony) oraz tytułów IV, V, VI i VII, jak również powiązanych załączników i protokołów, 2014/668/UE, https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/?uri=celex%3A32014D0668 [dostęp: 23.11.2023 r.].

[21] Zawiadomienie dotyczące tymczasowego stosowania Układu o stowarzyszeniu między Unią Europejską i Europejską Wspólnotą Energii Atomowej oraz ich państwami członkowskimi, z jednej strony, a Ukrainą, z drugiej strony, Dokument 22014X1031(01), https://eur-lex.europa.eu/legal-content/pl/TXT/?uri=CELEX%3A22014X1031%2801%29 [dostęp: 7.12.2023 r.].

[22] Zawiadomienie dotyczące tymczasowego stosowania Układu o stowarzyszeniu między Unią Europejską i Europejską Wspólnotą Energii Atomowej oraz ich państwami członkowskimi, z jednej strony, a Ukrainą, z drugiej strony, Do-

Do wejścia w życie umowy stowarzyszeniowej Ukrainy z Unią Europejską potrzebna była jej ratyfikacja przez wszystkie państwa członkowskie UE. Proces przeciągał się ze względu na stanowisko Holandii – w referendum zorganizowanym 6 kwietnia 2016 r. aż 61 proc. wyborców wypowiedziało się przeciwko ratyfikacji umowy stowarzyszeniowej UE z Ukrainą. Referendum było ważne, gdyż frekwencja (32,3% uprawnionych) przekroczyła wymagany próg 30 proc. Mimo niewiążącego charakteru głosowania, premier Holandii Mark Rutte oświadczył, że nie zignoruje wyniku, a jego rząd może ponownie rozważyć kwestię ratyfikowania umowy stowarzyszeniowej Unii Europejskiej z Ukrainą. Dodał, że potrzeba będzie czasu na ustalenie, jaka decyzja zostanie podjęta[23].

Rząd Holandii zgodził się na ratyfikację umowy dopiero po przyjęciu w grudniu 2016 na szczycie UE w Brukseli specjalnej deklaracji do umowy stowarzyszeniowej, stwierdzającej m.in., że umowa stowarzyszeniowa nie nadaje Ukrainie statusu państwa kandydującego oraz nie stanowi zobowiązania do nadania takiego statusu w przyszłości[24]. W efekcie w maju 2017 roku Holandia ratyfikowała umowę stowarzyszeniową między Ukrainą a UE, a układ o stowarzyszeniu wszedł w życie 1 września 2017 r.[25]

kument 22015X1205(01), https://eur-lex.europa.eu/legal-content/pl/TXT/?uri=CELEX%3A22015X1205%2801%29 [dostęp: 7.12.2023 r.].

[23] *Ostateczny wynik z Holandii. 61 proc. przeciwko stowarzyszeniu UE z Ukrainą*, https://tvn24.pl/swiat/ostateczny-wynik-z-holandii-61-proc-przeciwko-stowarzyszeniu-ue-z-ukraina-ra635104 [dostęp: 23.11.2023 r.].

[24] Netherlands, EU Reach Deal On Ukraine Association Agreement, https://www.rferl.org/a/eu-netherlands-ukraine-association-agreement/28178787.html [dostęp: 23.11.2023 r.].

[25] Układ o stowarzyszeniu z Ukrainą, Summaries of EU Legislation, https://eur-lex.europa.eu/PL/legal-content/summary/association-agreement-with-ukraine.html [dostęp: 7.12.2023 r.].

Pogłębiona i kompleksowa strefa wolnego handlu między UE a Ukrainą – DCFTA

Umowa o strefie wolnego handlu była jedną z najważniejszych i najobszerniejszą częścią umowy stowarzyszeniowej. Zaoferowała Ukrainie otwarcie unijnego rynku poprzez stopniowe znoszenie ceł i kwot oraz poprzez harmonizację narodowego prawa i norm z unijnymi, zgodnie z jednym z głównych celów stowarzyszenia UE z Ukrainą, jakim było „stworzenie warunków dla wzmożonych stosunków gospodarczych i handlowych w ramach dążenia do stopniowej integracji Ukrainy z rynkiem wewnętrznym UE, w tym poprzez stworzenie pogłębionej i kompleksowej strefy wolnego handlu zgodnie z tytułem IV (*Handel i zagadnienia związane z handlem*) niniejszego Układu oraz wspieranie wysiłków Ukrainy mających na celu przejście do funkcjonującej gospodarki rynkowej między innymi poprzez stopniowe zbliżenie jej prawodawstwa do prawodawstwa Unii”[26].

Choć część handlowa umowy winna była wejść w życie natychmiast po podpisaniu Umowy stowarzyszeniowej, to jednak nastąpiło jej zawieszenie do 31 grudnia 2015 r., na podstawie porozumienia przedstawicieli Ukrainy, Rosji i UE z 12 września 2014 r.[27]

Do tego czasu Ukraina miała korzystać z jednostronnego zniesienia ceł przez UE na większość jej towarów wwożonych na terytorium unii celnej Unii Europejskiej. Unia zgodziła się na takie tymczasowe rozwiązanie już w marcu 2014 r., jednak zastąpić je miała mająca wejść w życie w tym roku pogłębiona strefa wolnego handlu (DCFTA) będąca częścią umowy stowarzyszeniowej. Do czasu wejścia w życie umowy o wolnym handlu UE-Ukraina, czyli do końca grudnia 2015r., kontynuowane miały być trójstronne rozmowy w tej sprawie – na poziomie technicznym oraz ministe-

[26] Układ o stowarzyszeniu…, *op. cit.*, art. 1, pkt 2d.

[27] Por. M. Kośka, *Ukraina wchodzi do strefy wolnego handlu UE*, https://www.obserwatorfinansowy.pl/tematyka/makroekonomia/ukraina-wchodzi-do-strefy-wolnego-handlu-ue/ [dostęp: 7.01.2024 r.].

rialnym – pomiędzy UE, Rosją i Ukrainą. Równocześnie rosyjski minister rozwoju gospodarczego i minister spraw zagranicznych Ukrainy potwierdzili w Brukseli, że oba kraje nadal miały wzajemnie stosować zapisy porozumienia o wolnym handlu[28].

Tymczasowe stosowanie DCFTA rozpoczęło się 1 stycznia 2016 r. Umowa ułatwiała wymianę handlową poprzez zwiększenie skuteczności procedur celnych oraz stopniowe zbliżanie ukraińskich przepisów, zasad i procedur, w tym norm, do przepisów i procedur UE[29].

Na podstawie ustaleń zawartych w umowie o DCFTA wprowadzono wiele ułatwień celnych w obrotach towarowych między Ukrainą i Unią Europejską. Wśród preferencji udzielonych Ukrainie przez UE i jej państwa członkowskie tworzące unię celną, w ramach której polityka i prawo celne są wyłączną kompetencją UE, znalazły się zarówno preferencje taryfowe, jak i reguły pochodzenia towarów. Umowa poprawiła konkurencyjność europejskich przedsiębiorstw na rynku ukraińskim i odwrotnie. Ogólnie rzecz biorąc, w odniesieniu do handlu towarami umowa zniosła większość ceł. Unijne cła zostały obniżone na 98,1% importowanych do UE towarów ukraińskich, zaś Ukraina zniosła 99,1% ceł na towary unijne importowane do tego kraju[30].

W zakresie ukraińskich towarów przemysłowych duża część ceł została zniesiona w momencie wejścia w życie umowy. UE zwolniła z ceł 94,7% przemysłowych pozycji taryfowych przywożonych z Ukrainy na obszar celny UE. Równocześnie uzgodniono okresy przejściowe dla wielu innych ukraińskich produktów importowanych do UE. W przypadku kilku towarów pochodzenia

[28] *Rosja dopięła swego? Wdrożenie porozumienia o wolnym handlu UE-Ukraina opóźni się*, https://forsal.pl/artykuly/821818,rosja-dopiela-swego-wdrozenie-porozumienia-o-wolnym-handlu-ue-ukraina-opozni-sie.html [dostęp: 7.01.2024 r.].

[29] Komisja Europejska, *Pogłębiona i kompleksowa strefa wolnego handlu między UE a Ukrainą*, https://trade.ec.europa.eu/access-to-markets/pl/content/poglebiona-i-kompleksowa-strefa-wolnego-handlu-miedzy-ue-ukraina [dostęp: 7.01.2024 r.].

[30] *Ibidem*. Pozostałe dane wymienione w tej części artykułu pochodzą także z tego dokumentu.

ukraińskiego unijne taryfy celne miały być stopniowo znoszone w kolejnych okresach przejściowych. I tak do końca wskazanych dat unijne taryfy powinny być zniesione w całości m.in. na następujące towary: minerały – 2019 r., chemikalia – 2021 r., nawozy – 2023 r., produkty drzewne – 2021 r., obuwie – 2021 r., artykuły z miedzi – 2021 r., artykuły z aluminium – 2023 r., samochody i większość pojazdów silnikowych – 2023 r.

Ukraina natomiast zwolniła z ceł z chwilą wejścia w życie układu 49,2% unijnych produktów przemysłowych. Przewidywano, że do 2023 r. udział importu z UE zliberalizowanego przez Ukrainę miał wzrosnąć do 96%. Dalsze stopniowe znoszenie ceł dotyczyło następujących towarów unijnych sprowadzanych na Ukrainę: minerały – 2023 r., chemikalia organiczne – 2019 r., nawozy – 2019 r., opony gumowe – 2021 r., artykuły skórzane – 2021 r., wyroby włókiennicze, takie jak nakrycia głowy – 2019 r. Wydłużono natomiast okres przejściowy dla ukraińskiego sektora motoryzacyjnego do 2026 r. Okresy te były pochodnymi negocjacji Ukrainy uzgodnionymi z WTO w 2008 r., kiedy przystąpiła ona do tej organizacji handlu światowego.

W odniesieniu do większości towarów rolnych przywożonych do UE układ przewidywał zmniejszenie ceł do zera już w 2016 r. Niemniej jednak prawie połowa unijnych ceł na ukraińskie towary rolne została nie od razu całkowicie zniesiona do zera, lecz jedynie, choć w znacznym stopniu, obniżona w momencie wejścia w życie umowy. Natomiast pozostałe miały – czasami bardzo wydłużone – okresy przejściowe. I tak, do 2026 r. 8,7% ceł rolno-spożywczych na tzw. towary wrażliwe, konkurencyjne dla rynku rolnego UE, takie jak przetwory mleczne, jaja, cukier, oleje i tłuszcze zwierzęce, zostało objętych ograniczonymi obniżkami o 20–60%. Po tym okresie stosowana będzie taryfa konwencyjna; w odniesieniu do cukrów, mięsa drobiowego i wieprzowiny stosowane będą kontyngenty taryfowe – towary przywożone w ramach wskazanych ilości miały być zwolnione z cła.

Przewidziano równocześnie kontyngenty taryfowe, które miały zastosowanie do pozostałych towarów rolnych. Ich sprowadza-

nie do UE umożliwiało jednak przedsiębiorcom uzyskanie preferencji celnych. Zarządzanie tymi kontyngentami odbywało się albo na zasadzie, „kto pierwszy, ten lepszy", albo za pośrednictwem pozwoleń na przywóz.

Umowa DCFTA między UE a Ukrainą zakazuje stosowania ceł wywozowych przez obie strony. Choć takie cła nie istnieją w UE, to Ukraina na niektóre towary je stosuje. Rząd Ukrainy zgodził się jednak na stopniowe (do 2026 r.) zniesienie obowiązujących ceł eksportowych na niektóre towary, w tym na zwierzęta gospodarskie, nasiona niektórych rodzajów roślin uprawnych oleistych i niektóre rodzaje metali.

W szczególnych przypadkach przewidziano specjalny, wydłużony do 2031 r., okres mechanizmu ochronnego w odniesieniu do eksportu z Ukrainy. Oznacza to, że Ukraina może nałożyć dopłatę do należności celnych wywozowych w odniesieniu do kilku towarów, takich jak m.in. skóry, nasiona słonecznika i rodzaje metali, m.in. stali i miedzi, jeżeli w okresie rocznym łączna wielkość wywozu z Ukrainy do UE przekroczy wartość progową.

Umowa szczegółowo omawiała wszelkie wymogi, jakie muszą spełniać towary podlegające preferencjom celnym zarówno ze względu na reguły pochodzenia, jak i dokumentację dołączaną do zgłoszenia celnego[31].

Ostatecznie, po ratyfikowaniu Układu o stowarzyszeniu Ukrainy z UE, którego integralną częścią jest umowa o DCFTA, przez państwa członkowskie UE, umowa weszła w życie 1 września 2017 r.[32]

Mimo narastających problemów granicznych związanych z gwałtownym napływem towarów, osób i środków transportowych, tworzących dodatkowe problemy społeczno-polityczne i gospodarcze w krajach UE sąsiadujących z Ukrainą, w tym i w Polsce,

[31] *Ibidem*.

[32] Układ o stowarzyszeniu z Ukrainą, https://eur-lex.europa.eu/PL/legal-content/summary/association-agreement-with-ukraine.html. Strona ta zawiera obszerny wykaz dokumentów legalnych dotyczących etapów współpracy UE z Ukrainą na jej drodze integracji z tym ugrupowaniem [dostęp: 25.11.2023 r.].

wsparcie dla procesów wspierania tego kraju w jego wysiłkach na rzecz integracji z UE nie ustawało. Przede wszystkim odnosiło się do intensywnych działań na rzecz dostosowania ukraińskiego ustawodawstwa celnego do standardów UE. W tym zakresie realizacja DCFTA miała bardzo istotne znaczenie.

Ukraina ze statusem państwa kandydującego do UE

Stworzone w poprzednich latach instytucjonalne ramy współpracy UE z Ukrainą stały się przesłanką dalszego zacieśniania wspólnych związków – tak politycznych, jak i gospodarczych. Zdynamizowanie tych procesów nastąpiło natychmiast po militarnym ataku Rosji na Ukrainę. Już 28 lutego 2022 r. zaatakowany kraj wystąpił do Unii Europejskiej z wnioskiem o członkostwo[33].

Wkrótce, bo 17 czerwca 2022 r., Komisja Europejska wydała, mimo wskazania na szereg niezrealizowanych zadań, pozytywną opinię w sprawie wniosku o przyznanie Ukrainie statusu kraju kandydującego do UE[34].

To w tym dokumencie wymieniono siedem kroków, jakie Ukraina powinna podjąć na rzecz realizacji niezbędnych reform, dla rozpoczęcia procesu przybliżania się do standardów UE:

- uchwalić i wdrożyć przepisy dotyczące procedury selekcji sędziów Sądu Konstytucyjnego Ukrainy, łącznie z procesem wstępnej selekcji na podstawie oceny ich uczciwości i umiejętności zawodowych – zgodnie z zaleceniami Komisji Weneckiej;
- zakończyć weryfikację uczciwości kandydatów na członków Wyższej Rady Sądownictwa przez Radę Etyki i wyłonić

[33] Wniosek o członkostwo, https://www.consilium.europa.eu/pl/policies/enlargement/ukraine/ [dostęp: 25.11.2023 r.].

[34] Communication from the Commission to the European Parliament, the European Council and the Council Commission. Opinion on Ukraine's application for membership of the European Union, s. 20–21, https://neighbourhood-enlargement.ec.europa.eu/system/files/2022-06/Ukraine%20Opinion%20and%20Annex.pdf [dostęp: 25.11.2023 r.].

kandydata w celu ustanowienia Wyższej Komisji Kwalifikacyjnej Sędziów Ukrainy;
— nadal wzmacniać walkę z korupcją, w szczególności na wysokim szczeblu, poprzez aktywne i skuteczne dochodzenia oraz wiarygodną historię postępowań karnych i wyroków skazujących; dokończyć obsadzanie nowego szefa Specjalistycznej Prokuratury Antykorupcyjnej wyłonionego w drodze konkursu oraz uruchomić i zakończyć proces wyboru i powołania nowego dyrektora Narodowego Biura Antykorupcyjnego Ukrainy;
— zapewnić zgodność ustawodawstwa dotyczącego przeciwdziałania praniu pieniędzy ze standardami określonymi dla Grupy Specjalnej ds. Przeciwdziałania Praniu Pieniędzy; przyjąć nadrzędny plan strategiczny reformy całego sektora egzekwowania prawa jako część systemu bezpieczeństwa Ukrainy;
— wdrożyć ustawę antyoligarchiczną w celu ograniczenia nadmiernego wpływu oligarchów na gospodarkę, życie polityczne i publiczne; należy to zrobić w sposób prawnie uzasadniony, biorąc pod uwagę opinię Komisji Weneckiej w sprawie odpowiedniego prawodawstwa;
— zaradzić wpływowi partykularnych interesów poprzez przyjęcie ustawy medialnej w Ukrainie, zbieżnej z dyrektywą UE o audiowizualnych usługach medialnych, i ustanowienie niezależnego regulatora mediów;
— zakończyć reformę ram prawnych dla mniejszości narodowych przygotowywanej obecnie zgodnie z zaleceniami Komisji Weneckiej oraz przyjąć natychmiastowe i skuteczne mechanizmy jej wdrażania[35].

Postępy Ukrainy w realizacji założeń kilku fundamentalnych zadań mających zreformować zarówno politykę wewnętrzną, jak i instytucje, zostały ocenione na nadzwyczajnym posiedzeniu Rady Europejskiej w lutym 2023 r. Jak stwierdzono w konkluzjach,

[35] *Ibidem*.

unijni przywódcy docenili podjęte przez Ukrainę znaczne wysiłki na rzecz osiągnięcia celów leżących u podstaw jej statusu kraju kandydującego do członkostwa w UE. Przywódcy zachęcili również Ukrainę do spełnienia warunków określonych w opinii Komisji, aby przybliżyć się do przyszłego członkostwa w UE.

Rada Europejska[36] przyznała Ukrainie status kraju kandydującego 23 czerwca 2022 r. Równocześnie organ ten poprosił Komisję Europejską o przedstawianie Radzie – w ramach regularnego pakietu rozszerzeniowego – sprawozdań na temat spełnienia warunków określonych w opinii Komisji[37]. Rada miała podjąć decyzję o dalszych krokach, gdy wszystkie te warunki zostaną całkowicie spełnione[38].

Dodatkowe preferencje celne dla towarów ukraińskich w dostępie do rynku unijnego

Niezwykle istotnym wydarzeniem na drodze integracji Ukrainy z UE stało się przyjęcie 25 maja 2023 r., przez Parlament Europejski i Radę Unii Europejskiej, rozporządzenia w sprawie wprowadzenia dodatkowych środków tymczasowej liberalizacji handlu, będących uzupełnieniem koncesji handlowych, mających zastosowanie do ukraińskich produktów na podstawie układu o stowarzyszeniu oraz zawieszenia dotychczasowych środków ochrony handlu na okres jednego roku[39].

[36] Posiedzenie Rady Europejskiej (23 i 24 czerwca 2022 r.) – Konkluzje, s. 4, https://www.consilium.europa.eu/media/57463/2022-06-2324-euco-conclusions-pl.pdf [dostęp: 25.11.2023 r.].

[37] Communication from the Commission…, *op. cit.*

[38] Kompleksowe przedstawienie wymogów UE związanych z możliwością rozpoczęcia negocjacji akcesyjnych oraz monitoringiem ich realizacji ze strony KE znajduje się w dokumencie KE: Step-by-step – Main steps to EU accession, https://neighbourhood-enlargement.ec.europa.eu/system/files/2023-11/Factsheet-EU-accession-process-cluster-newlayout-EP2023.pdf [dostęp: 26.11.2023 r.].

[39] Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (EU) 2023/1077 z 31 maja 2023 r. w sprawie środków tymczasowej liberalizacji handlu będących uzupełnieniem koncesji handlowych mających zastosowanie do ukraińskich produktów na podstawie Układu o stowarzyszeniu między Unią Europej-

Środki te weszły w życie 6 czerwca 2023 r. Zgodnie z nimi wszystkie taryfy celne obowiązujące zgodnie z tytułem IV układu o stowarzyszeniu z Ukrainą, ustanawiającego strefę wolnego handlu, które nie zostały jeszcze zliberalizowane, zostały zawieszone się na okres 1 roku[40]. Zawieszeniem objęte zostały: owoce i warzywa objęte systemem cen wejścia oraz produkty rolne i przetworzone produkty rolne objęte kontyngentami taryfowymi; pobór ceł antydumpingowych z tytułu przywozu pochodzącego z Ukrainy oraz stosowanie wspólnych reguł przywozu w odniesieniu do towarów pochodzących z Ukrainy.

Decyzja o tymczasowej liberalizacji handlu niemal zrealizowała ideę DCFTA, ponieważ obroty towarowe Ukrainy z UE prawie w całości zostały, choć jak na razie – formalnie tylko tymczasowo, zwolnione z ograniczeń celnych. Równocześnie kraj ten zachował własną politykę celną, własne prawo celne oraz postępowanie celne i taryfy celne oraz cła i podatki importowe, które pozostały dochodem własnym budżetu Ukrainy w stosunku do towarów pochodzących z krajów trzecich.

To ogromna różnica w stosunku do sytuacji, w której Ukraina byłaby członkiem unii celnej UE. W tym przypadku kraj członkowski traci suwerenność narodową w kształtowaniu polityki handlowej i celnej oraz prawa, procedur i postępowania celnego, taryf celnych, ale także dochody z ceł, ponieważ z mocy prawa unijnego stają się one dochodem własnym UE. W obecnym stanie prawnym Konstytucja Ukrainy nie przewiduje takiej możliwości. Bez wątpienia będzie to jeden z wielu problemów, które będą mu-

ską i Europejską Wspólnotą Energii Atomowej oraz ich państwami członkowskimi, z jednej strony, a Ukrainą, z drugiej strony, https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/?toc=OJ%3AL%3A2023%3A144%3ATOC&uri=uriserv%3AOJ.L_.2023.144.01.0001.01.POL [dostęp: 25.11.2023 r.].

[40] UE przedłużyła o kolejny rok, tj. do czerwca 2024 r., zawieszenie wszystkich ceł, kontyngentów i środków ochrony handlu odnoszących się do wywozu z Ukrainy do UE. Por. Ukraina: Rada zatwierdza przedłużenie tymczasowej liberalizacji handlu i innych koncesji handlowych, https://www.consilium.europa.eu/pl/press/press-releases/2023/05/25/ukraine-council-adopts-renewal-of-temporary-trade-liberalisation-and-other-trade-concessions/ [dostęp: 24.01.2012 r.].

siały znaleźć odzwierciedlenie w modernizacji tego najważniejszego aktu narodowego.

Sceptycyzm niektórych państw wobec szybkiego wejścia Ukrainy do UE

Niezależnie od deklarowanej przychylności Unii Europejskiej dla członkostwa Ukrainy w tym ugrupowaniu, nadal utrzymuje się wstrzemięźliwość Holandii, a także – w coraz wyraźniejszym stopniu – Węgier, a ostatnio – także Słowacji.

Holandia od pierwszych działań UE na rzecz integracji z Ukrainą wstrzymywała się z poparciem tego procesu. Przykładowo, w wyniku blokady Holandii umowa stowarzyszeniowa UE z Ukrainą weszła w życie z kilkunastomiesięcznym opóźnieniem. O braku poparcia dla pełnego członkostwa Ukrainy w UE świadczą również wypowiedzi holenderskich polityków, m.in. premiera Ruttego z roku 2022: „Holandia nie popiera członkostwa Ukrainy w Unii Europejskiej (…). Rozumiem, że Ukraina ma takie życzenie, ale to długofalowy proces, który może nawet potrwać dziesięciolecia". Rutte wyjaśniał, że Ukraina może zostać krajem kandydującym do UE, ale podkreślał również, iż nie obiecywał wsparcia Hagi dla członkostwa Kijowa w Unii Europejskiej[41].

Także Węgry przedstawiają swoją alternatywę wobec negocjacji akcesyjnych*:* „Unia Europejska powinna najpierw podpisać partnerstwo strategiczne z Ukrainą, zamiast rozpoczynać rozmowy o członkostwie Ukrainy w UE. (…) To (porozumienie) mogłoby trwać od 5 do 10 lat, przybliżmy ich (do UE), ponieważ obecnie różnice są zbyt duże" – stwierdził premier Węgier[42].

Do tych dwóch państw dołączyła, po październikowych wyborach parlamentarnych w 2023 r., także Słowacja. Według słów

[41] Cyt. za: A. Pawluszek, *Holandia nie popiera członkostwa Ukrainy w Unii Europejskiej*, https://www.gazetaprawna.pl/wiadomosci/swiat/artykuly/8376197,holandia-przeciwko-ukrainie-w-unii-europejskiej.html [dostęp: 26.11.2023 r.].

[42] Cyt. za: V. Orban: *Stwórzmy w UE fundusz wsparcia Ukrainy. Niech płaci ten kto chce*, https://www.rp.pl/konflikty-zbrojne/art39503161-orban-stworzmy-w-ue-fundusz-wsparcia-ukrainy-niech-placi-ten-kto-chce [dostęp: 4.12.2023 r.].

premiera Roberta Ficy: „Ukraina nie jest gotowa do przystąpienia do UE. To nie przeszkodzi jej w byciu państwem członkowskim pewnego dnia, ale musi spełnić te same warunki, co kraje przed nią kandydujące”[43].

Coraz częściej i inne państwa, w tym także USA, wspierające Ukrainę w jej wojnie z Rosją, zwracają uwagę na sprawy wewnętrzne tego kraju utrudniające przyspieszenie akcesji do Unii Europejskiej.

We wrześniu 2023 r. Ambasada USA w Ukrainie poinformowała, że wręczyła Ukrainie „listę priorytetowych reform służących integracji z Europą”. W liście napisano: „W ramach trwającego dialogu z Ukrainą i stronami zainteresowanymi przyszłym sukcesem Ukrainy Stany Zjednoczone przedstawiły proponowaną listę priorytetowych reform do dyskusji i przekazywania informacji zwrotnych na Wielostronnej Platformie Koordynacji Darczyńców na rzecz Ukrainy w Brukseli[44]. Lista ta została przedstawiona jako podstawa do konsultacji z rządem Ukrainy i kluczowymi partnerami w ramach naszego ciągłego wsparcia dla Ukrainy i jej wysiłków na rzecz integracji z Europą, co jest celem, który Stany Zjednoczone zdecydowanie popierają”[45].

---

[43] Cyt. za: W. Kozioł, *Słowacja kończy pomoc wojskową dla Ukrainy*, https://defence24.pl/geopolityka/slowacja-konczy-pomoc-wojskowa-dla-ukrainy [dostęp: 4.12.2023 r.].

[44] Wieloagencyjna Platforma Koordynacji Darczyńców dla Ukrainy powstała w wyniku decyzji przywódców G7 podjętej 12 grudnia 2022 r. Instytucja ta została utworzona 26 stycznia 2023 r. wraz z inauguracyjnym posiedzeniem Komitetu Sterującego. Skupia urzędników wysokiego szczebla z Ukrainy, UE, krajów G7, a także partnerów z międzynarodowych instytucji finansowych. Por. *The Multi-Agency Donor Coordination Platform for Ukraine*, https://coordinationplatformukraine.com/ [dostęp: 4.12.2023 r.].

[45] *USA stawiają Ukrainie warunki. „Chcecie pomocy, to najpierw zlikwidujcie korupcję”*, https://businessinsider.com.pl/wiadomosci/usa-stawiaja-ukrainie-warunki-chcecie-pomocy-to-najpierw-zlikwidujcie-korupcje/bx7x928 [dostęp: 26.09.2023 r.]. Pełen tekst tego listu zawierającego kilka terminów dla reform pogrupowanych w okresy 0–3 miesięcy, 3–6 miesięcy, 1 rok oraz 18 miesięcy na: *Priority Reform List Reforms Linked to Conditions on U.S. Assistance*, https://www.pravda.com.ua/eng/news/2023/09/25/7421354 [dostęp: 25.11.2023 r.].

Wśród priorytetów wymienionych do realizacji w horyzoncie 18 miesięcy znalazł się m.in. postulat dokonania zmian w służbie celnej Ukrainy. Zadania zostały wyznaczone w sposób następujący: „Opracowanie i zapewnienie realizacji kompleksowej strategii reform służby celnej, obejmującej harmonizację ram prawnych z prawodawstwem UE (kryminalizacja przemytu na dużą skalę), uproszczenie i cyfryzacja przepisów celnych oraz wprowadzenie narzędzi antykorupcyjnych. Rzetelne poświadczenia etyczne i zawodowe osób, które mają zostać zatrudnione (oraz ponowne zaświadczenia dla osób już pracujących) w służbie celnej. Zmodernizowanie procesu selekcji na stanowiska kierownicze w służbie celnej oraz zapewnienie przejrzystego i opartego na zasługach procesu, który obejmie znaczący udział społeczności międzynarodowych ekspertów. Należy utworzyć wiarygodną komisję dyscyplinarną i zastąpić pracowników, którzy nie zachowują się etycznie i nie przestrzegają profesjonalnych standardów. Należy odnowić i zwiększyć personel działu spraw wewnętrznych służby celnej”[46].

Postanowienie o rozpoczęciu negocjacji akcesyjnych

Niezależnie od tego stanowiska USA i Komisja Europejska przygotowały i opublikowały 8 listopada 2023 roku swój raport o postępach państw kandydujących do UE[47]. Dokument został przygotowany na potrzeby grudniowego (2023) posiedzenia Rady Europejskiej. Zaproponowano w nim m.in. rozpoczęcie negocjacji

[46] Priority Reform List Reforms Linked to Conditions on U.S. Assistance, *ibidem*, pkt 6.

[47] Komisja przyjmuje pakiet „rozszerzenie” na 2023 r., zaleca rozpoczęcie negocjacji z Ukrainą i Mołdawią, przyznanie Gruzji statusu kraju kandydującego oraz rozpoczęcie negocjacji akcesyjnych z Bośnią i Hercegowiną, gdy spełni ona w wystarczającym stopniu wymagane kryteria, Komisja jest gotowa przedłożyć Radzie sprawozdanie na temat postępów dotyczących tych środków do marca 2024 r. https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/pl/ip_23_5633 [dostęp: 25.11.2025 r.].

akcesyjnych z Ukrainą[48]. Komisja zaleciła ponadto, aby Rada przyjęła ramy negocjacyjne, gdy Ukraina przyjmie „pewne kluczowe środki". W dokumencie stwierdzono także: „Decyzja o przyznaniu Ukrainie statusu kraju kandydującego do UE znacznie pobudziła dynamikę reform, mimo toczącej się wojny, przy silnym poparciu narodu ukraińskiego. Rząd i parlament w Ukrainie wykazały się determinacją, aby poczynić znaczne postępy w realizacji siedmiu kroków określonych w opinii Komisji Europejskiej na temat wniosku Ukrainy o członkostwo w UE. Ukraina ustanowiła przejrzysty system preselekcji sędziów Trybunału Konstytucyjnego i przeprowadziła reformę organów zarządzania w sądownictwie. Zwiększa liczbę dochodzeń w sprawach dotyczących korupcji na wysokim szczeblu oraz wzmacnia swoje ramy instytucjonalne. Ukraina poczyniła pozytywne kroki, jeżeli chodzi o szersze i systematyczne działania w celu ograniczenia wpływu oligarchów. Kraj ten poczynił również postępy w dostosowywaniu swojego prawa do dorobku prawnego UE, nawet w czasie wojny"[49].

Rada Europejska na posiedzeniu w dniach 14–15 grudnia 2023 r. zaakceptowała propozycje Komisji. W Konkluzjach z tego posiedzenia stwierdzono, że „Rada Europejska postanawia rozpocząć negocjacje z Ukrainą i Republiką Mołdawii w sprawie ich przystąpienia. Rada Europejska zwraca się do Rady o przyjęcie odpowiednich ram negocjacyjnych po tym, jak podjęte zostaną odpo-

[48] Key findings of the 2023 Report on Ukraine, https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/qanda_23_5631 [dostęp: 26.11.2023 r.]. Obszerny raport z analizą możliwości przejęcia obowiązków członkowskich wynikających ze wszystkich 31 rozdziałów negocjacyjnych przedstawia Commission Staff Working Document, Ukraine 2023 Report Accompanying the document Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions 2023 Communication on EU Enlargement policy, Brussels, 8.11.2023 r. SWD(2023) 699 final, https://neighbourhood-enlargement.ec.europa.eu/system/files/2023-11/SWD_2023_699%20Ukraine%20report.pdf [dostęp: 26.11.2023 r.].

[49] Komisja przyjmuje pakiet „rozszerzenie" na 2023…, *op. cit.*

wiednie kroki określone w odnośnych zaleceniach Komisji z 8 listopada 2023 r."[50]

Choć jest to bez wątpienia jedno z najważniejszych ustaleń dla Ukrainy, to droga do członkostwa w UE jest uwarunkowana długotrwałymi i trudnymi negocjacjami. Niezależnie od dobrej woli UE, do szczegółowej oceny pozostaje monitorowanie wypełnienia wskazanych wcześniej kroków realizacyjnych i „pewnych kluczowych środków".

Tym niemniej zapewne sprawy wynikające z dostosowywania celnictwa ukraińskiego – zarówno instytucjonalne, jak i prawno-proceduralne – mogą być pierwszymi, które spełnią wymogi wynikające z 29 rozdziału procesu negocjacyjnego zatytułowanego *Unia celna*. Zawiera on podstawowe zasady dotyczące celnictwa wynikające ze wspólnotowego dorobku prawnego: „Dorobek prawny dotyczący unii celnej składa się prawie wyłącznie z przepisów, które są bezpośrednio wiążące dla państw członkowskich. Obejmuje on unijny kodeks celny i przepisy wykonawcze do niego, Nomenklaturę Scaloną, Wspólną Taryfę Celną oraz przepisy dotyczące klasyfikacji taryfowej, zwolnień celnych, zawieszenia ceł i niektórych kontyngentów taryfowych oraz inne przepisy, takie jak przepisy dotyczące kontroli celnej towarów podrobionych i pirackich, prekursorów narkotyków, wywozu dóbr kultury, a także wzajemnej pomocy administracyjnej w sprawach celnych i tranzytowych. Państwa członkowskie muszą zapewnić niezbędne zdolności w zakresie wdrażania i egzekwowania przepisów, w tym powiązania z odpowiednimi skomputeryzowanymi systemami celnymi UE. Służby celne muszą również zapewnić odpowiednie zdolności do wdrażania i egzekwowania specjalnych za-

[50] Posiedzenie Rady Europejskiej (14 i 15 grudnia 2023 r.) – Konkluzje, s. 6, https://www.consilium.europa.eu/media/68989/europeancouncilconclusions-14-15-12-2023-pl.pdf [dostęp: 6.01.2024 r.].

sad ustanowionych w powiązanych obszarach dorobku prawnego, takich jak handel zagraniczny”[51].

Przedstawiony wykaz to niewątpliwie obszerny zakres regulacji, do którego w okresie negocjacyjnym musi zostać dostosowana całość celnictwa ukraińskiego – zarówno ustawodawstwo, jak i postępowanie oraz procedury celne, a przede wszystkim – praktyki wzajemnych relacji z biznesem i partnerami zagranicznymi.

Podsumowanie

Podpisanie w 1994 r. Porozumienia o Partnerstwie i Współpracy rozpoczęło instytucjonalizację wzajemnych relacji między Ukrainą i Unią Europejską. Zostało ono wzmocnione przez zapoczątkowaną przez Unię Europejska nową strategię współpracy z europejskimi partnerami – byłymi republikami radzieckimi, w ich dążeniach demokratyzacyjnych i zbliżaniu się do standardów Unii Europejskiej.

Okres dwóch dekad od momentu podpisania porozumienia o partnerstwie i współpracy wiązał się nie tylko z istotnymi zmianami zarówno w samej Unii Europejskiej, w tym z jej rozszerzeniem o 10 nowych państw, łącznie z Polską, jak i określonymi wysiłkami Ukrainy na rzecz utrwalenia niezawisłości politycznej i prób reform demokratycznych w kraju z rosnącymi aspiracjami zbliżenia się do UE i wprowadzenia w państwie standardów unijnych – tak w sferze gospodarczej, jak i politycznej. Dotyczyło to również rozszerzenia współpracy ukraińskiej służby celnej z polską służbą celną i koordynacji działań na przejściach granicznych na rzecz ułatwień i uproszczeń dla biznesu z równoczesnym zwiększeniem efektywności kontroli celnej. Pierwszym przykładem skutecznej współpracy był okres przystępowania Polski do UE w 2004 r., kiedy kolejki w oczekiwaniu na przekroczenie wspólnej granicy na przejściach drogowych zostały skrócone

[51] Cyt. za: *Rozdziały unijnego dorobku prawnego*, https://neighbourhood-enlargement.ec.europa.eu/enlargement-policy/conditions-membership/chapters-acquis_en?prefLang=pl&etrans=pl [dostęp: 7.01.2024 r.].

z kilku dni do zaledwie 2 godzin. Sztandarowym przykładem efektywności współpracy była wspólna – polsko-ukraińska organizacja Mistrzostw Europy w piłce nożnej w 2012 roku.

W tym też roku, na mocy Dekretu Prezydenta Ukrainy z 24 grudnia 2012 r., Ukraińska Służba Celna została połączona z Ukraińską Służbą Podatkową w Służbę Dochodów Państwowych, znajdującą się początkowo w ramach Ministerstwa Dochodów i Opłat, a następnie w strukturze Krajowej Służby Fiskalnej. W nowej strukturze przetrwała do 18 grudnia 2018 r., kiedy na mocy decyzji Gabinetu Ministrów przyjęto drugą radykalną zmianę struktur administracji fiskalnej i Służbę Dochodów Państwowych rozdzielono, tworząc Państwową Służbę Podatkową i Państwową Służbę Celną. Okres funkcjonowania zintegrowanej służby fiskalnej pokazał jej nieefektywność i niespełnienie oczekiwań związanych z jednej strony ze zwiększeniem dochodów budżetowych, z drugiej zaś z ukróceniem zjawisk kryminalnych – przemytu i korupcji[52].

Równocześnie dalsze rozmowy między Ukrainą a Unią Europejską miały na celu przygotowanie nowych, bardziej zaawansowanych form instytucjonalno-prawnych ram współpracy. Przebiegały one w warunkach zaostrzania się politycznej sytuacji wewnętrznej, która w rezultacie odmowy podpisania układu stowarzyszeniowego przez prezydenta kraju na szczycie w Wilnie w grudniu 2013 r. doprowadziła do gwałtownych rozruchów społecznych (Euromajdanu) i obalenia dotychczasowego prezydenta.

[52] Por.: W. Chentsov, A. Mazur, *Regulacje prawne instytucjonalnej reformy Służby Celnej Ukrainy: Chronologia i perspektywy*, „Monitor Prawa Celnego i Podatkowego" 2018, nr 12, s. 446–451, https://monitorc.pl/product/regulacje-prawne-instytucjonalnej-reformy-scucby-celnej-ukrainy-chronologia-i-perspektywy/ [dostęp: 28.11.2023 r.]; M. Adamiv, W. Czyzowicz, *Reformowanie Służby Celnej Ukrainy, a doświadczenia polskie – podstawowe problemy zarządzania*, „Monitor Prawa Celnego i Podatkowego" 2020, nr 3, s. 83–100, https://monitorc.pl/product/reformowanie-scucby-celnej-ukrainy-a-docwiadczenia-polskie-aes-podstawowe-problemy-zarzzdzania/ [dostęp: 28.11.2023 r.].

Równocześnie Rosja w drodze referendum lokalnego przejęła Krym.

Mimo napiętej sytuacji w 2014 roku podpisano Układ o Stowarzyszeniu Ukrainy z Unią Europejską. W tym samym roku rozpoczęto tymczasowe stosowanie większości jego istotnych części. Jednak wejście w życie układu, zarówno ze względu na opór Holandii, jak i relacje z Rosją, nastąpiło dopiero we wrześniu 2017 r. Zapoczątkowało to zintensyfikowanie procesu formalnego zbliżania Ukrainy do standardów UE.

Częścią składową układu stowarzyszeniowego była umowa o pogłębionej i kompleksowej strefie wolnego handlu. Jej celem było wprowadzenie ułatwień i uproszczeń w handlu Ukrainy z UE oraz dostosowanie ustawodawstwa celnego tego kraju do regulacji unii celnej UE. W ramach DCFTA Ukraina zachowała swobodę kształtowania własnej narodowej polityki celnej – tak taryfowej, jak i pozataryfowej, a także prawa celnego wobec towarów z krajów trzecich, z równoczesnym uzyskaniem bezcłowego dostępu ponad 90% swoich towarów na jednolity rynek unii celnej Unii Europejskiej.

DCFTA był niezwykle ważnym aktem zobowiązującym Ukrainę do rozpoczęcia procesu wdrażania standardów unii celnej Unii Europejskiej. W rezultacie wprowadzono szereg poprawek do ukraińskiego kodeksu celnego, zbliżających narodowe rozwiązania celne do standardów unijnych, jak również wiele ułatwień i uproszczeń celnych zawartych w DCFTA w dostępie towarów ukraińskich na rynek europejski. Napływ tanich produktów ukraińskich, zwłaszcza rolno-spożywczych oraz konkurencyjnych usług transportu drogowego, okazał się niezwykle groźną konkurencją nie tylko dla polskich rolników i przewoźników, ale i pozostałych państw unijnych graniczących z Ukrainą.

Ukraina, mimo, a nawet wbrew, założeniom strategicznym ataku Rosji na Ukrainę, już w lutym 2022 roku wystąpiła z wnioskiem o członkostwo w UE, a tym samym – w unii celnej UE. Przychylność organów Unii Europejskiej: Parlamentu, Rady i Komisji, a także większości państw członkowskich, spowodowała, że w czerw-

cu 2022 r. Rada Europejska przyznała Ukrainie status kraju kandydującego. Celem tej decyzji była możliwość rozpoczęcia negocjacji w sprawie członkostwa Ukrainy w UE, formalnie zatwierdzonej na posiedzeniu Rady UE w grudniu 2023 r.

Decyzje UE otwierające w praktyce nieograniczony barierami celnymi napływ towarów ukraińskich oraz ograniczeniami usług transportowych poprzez zniesienie pozwoleń na jazdy i usługi kabotażowe, realizowane przez przewoźników ukraińskich, spowodowały zwiększenie ogromnych napięć na granicznych przejściach polsko-ukraińskich, łącznie z wielotygodniowymi blokadami przejść granicznych pod koniec 2023 r. i w początkach 2024 r.

By osiągnąć wyznaczone cele Ukraina musi realnie zacząć wdrażać wiele reform strukturalnych, niekiedy wymagających zmian zarówno Konstytucji (art. 92)[53], jak i ustawodawstwa celnego oraz administracji celnej, w tym skuteczniejszego zwalczania korupcji oraz wymiany części kadr, a także wprowadzić skuteczne procedury kontroli wewnętrznej, a tym samym i odpowiednie zmiany w Kodeksie Celnym Ukrainy.

Choć wiele rozwiązań unijnego celnictwa już zostało przyjętych w Ukrainie, to nadal znaczna ich część, a zwłaszcza praktyka ich stosowania, wymagają wiele wysiłków ze strony władz i samych celników. Zmiany w samej sferze celnej nie będą jednak możliwe bez szerszych zmian prawnych, w tym i reformy Konstytucji w zakresie dostosowania jej regulacji do standardów wynikających z ustawodawstwa unii celnej Unii Europejskiej oraz zmian strukturalnych i proceduralnych zgodnych ze standardami unij-

[53] Konstytucja Ukrainy, art. 92 (stan prawny na 1 grudnia 2023 r.): „Wyłącznie ustawy Ukrainy ustalają: 1) budżet państwowy Ukrainy i system budżetowy Ukrainy; system podatkowy, podatki i opłaty; zasady tworzenia i funkcjonowania rynku finansowego, pieniężnego, kredytowego i inwestycyjnego; status waluty narodowej, a także status walut obcych na terytorium Ukrainy; tryb zaciągania i spłaty wewnętrznego i zagranicznego długu państwowego; tryb emisji oraz obrót państwowymi papierami wartościowymi, ich rodzaje i formy", https://biblioteka.sejm.gov.pl/wp-content/uploads/2018/02/Ukraina_pol_010118-1.pdf [dostęp: 7.01.2024 r.].

nymi. W tym zakresie zapewne, tak jak i dotychczas, współpraca i pomoc ze strony UE, WCO, WTO i innych organizacji międzynarodowych, a przede wszystkim polskich celników, będzie niezwykle istotnym wsparciem dla tych dążeń. Postępy Ukrainy w realizacji założonych reform i zmian, zarówno ustrojowych, jak i ustawodawczych oraz organizacyjno-menedżerskich, będą poddawane corocznej ocenie Komisji UE.

Działania te mają przełamać bądź usunąć różnorodne bariery na drodze akcesji Ukrainy do unii celnej UE: od legislacyjno-proceduralnych, po menedżerskie (np. procedury celne, status AEO, wewnętrzne instrumenty kontrolne i zwalczanie korupcji etc.).

Zagrożenia, jakie istnieją na drodze do pełnego członkostwa Ukrainy w UE, to przede wszystkim trwająca wojna z Rosją i skupienie społeczeństwa oraz państwa na wysiłku obronnym, niewystarczające środki finansowe z ceł, bo większość towarów importowanych jest z UE bezcłowo, a także infrastrukturalne związane z przejściami drogowymi oraz sprzeciw części społeczeństw UE wobec rozszerzaniu UE i konieczności jej reform strukturalnych.

Akcesja Ukrainy do Unii Europejskiej, a tym samym do unii celnej UE, jest możliwa w przyszłości, ale zapewne będzie to proces długotrwały, trudny, wieloaspektowy, zarówno w samej UE, jak i w Ukrainie, oraz w znacznym stopniu uzależniony od sytuacji międzynarodowej. Jest to tym bardziej prawdopodobne, że obecnie polityka celna Unii Europejskiej koncentruje się na takich obszarach, jak zmiana zarządzania unią celną czy modernizacja ram prawnych, w tym wzmocnienie obszarów, takich jak zarządzanie ryzykiem czy bezpieczeństwo i ochrona, rozszerzenie wykorzystania europejskich elektronicznych systemów informatycznych, wsparcie dla usprawnienia jednolitego rynku w zakresie odprawy celnej towarów i wreszcie pomoc państwom stowarzyszonym i kandydującym w dostosowaniu narodowych regulacji i procedur do standardów UE. To jednak proces długotrwały, który skutecznie może być zrealizowany wspólnie z Ukraińcami i wspólnotą międzynarodową w warunkach pokojowych.

Podziękowanie

Dziękuję pani dr Vierze Gafrikovej za wkład w przygotowanie niniejszego tekstu.

Bibliografia

Literatura przedmiotu

Adamiv M., Czyżowicz W., *Reformowanie Służby Celnej Ukrainy, a doświadczenia polskie – podstawowe problemy zarządzania*, „Monitor Prawa Celnego i Podatkowego" 2020, nr 3.

Bajor P., *Kierunek Zachód. Polityka integracji europejskiej Ukrainy po 1991 r.*, Kraków 2015.

Chentsov W., Mazur A., *Regulacje prawne instytucjonalnej reformy Służby Celnej Ukrainy: chronologia i perspektywy*, „Monitor Prawa Celnego i Podatkowego" 2018, nr 12.

Drako M., Razmus W., Martyniuk N., *Skutki „pomarańczowej rewolucji" na Ukrainie i ich znaczenie w wyborach prezydenckich 2010 roku*, „Środkowoeuropejskie Studia Polityczne" 2010, nr 3.

Hołowczenko W., *Rewolucja godności – 2014 jako próba przezwyciężenia kryzysu politycznego na Ukrainie*, „Politeja" 2015, nr 2 (34/1).

Hurska-Kowalczyk L., *Reżim polityczny na Ukrainie w okresie prezydentury Wiktora Janukowycza*, „Roczniki Nauk Społecznych" 2016, tom 8(44), nr 1.

Korniejenko A. i inni, *Ukraina na zakręcie. Drogi i bezdroża pomarańczowej rewolucji*, Warszawa 2005.

Kozłowski K., *Wpływ pomarańczowej rewolucji na ukraiński system polityczny*, „Kwartalnik Kolegium Ekonomiczno-Społecznego. Studia i Prace" 2011, nr 2.

Mironowicz E., *Polityka zagraniczna Ukrainy 1990–2010*, Białystok 2012.

Mizerska-Wrotkowska M., *Geneza i instytucjonalizacja partnerstwa wschodniego* [w:] *Między sąsiedztwem a integracją. Założenia,*

funkcjonowanie i perspektywy Partnerstwa Wschodniego Unii Europejskiej, red. A. Szeptycki, Warszawa 2011.

Stępień S., *Pomarańczowa rewolucja. Kalendarium i dokumenty wyborów prezydenckich na Ukrainie w 2004 roku*, Przemyśl 2008.

Źródła internetowe

Konończyk W., *Ukraina rezygnuje z podpisania umowy stowarzyszeniowej w Wilnie: przyczyny i implikacje*, https://www.osw.waw.pl/pl/publikacje/analizy/2013-11-27/ukraina-rezygnuje-z-podpisania-umowy-stowarzyszeniowej-w-wilnie.

Komisja Europejska, *Pogłębiona i kompleksowa strefa wolnego handlu między UE a Ukrainą*, https://trade.ec.europa.eu/access-to-markets/pl/content/poglebiona-i-kompleksowa-strefa-wolnego-handlu-miedzy-ue-ukraina.

Kośka M., *Ukraina wchodzi do strefy wolnego handlu UE*, https://www.obserwatorfinansowy.pl/tematyka/makroekonomia/ukraina-wchodzi-do-strefy-wolnego-handlu-ue/.

Kozioł W., *Słowacja kończy pomoc wojskową dla Ukrainy*, https://defence24.pl/geopolityka/slowacja-konczy-pomoc-wojskowa-dla-ukrainy.

Netherlands, *EU Reach Deal On Ukraine Association Agreement*, https://www.rferl.org/a/eu-netherlands-ukraine-association-agreement/28178787.html.

Orban V.: *Stwórzmy w UE fundusz wsparcia Ukrainy. Niech płaci ten kto chce*, https://www.rp.pl/konflikty-zbrojne/art39503161-orban-stworzmy-w-ue-fundusz-wsparcia-ukrainy-niech-placi-ten-kto-chce.

Ostateczny wynik z Holandii. 61 proc. przeciwko stowarzyszeniu UE z Ukrainą, https://tvn24.pl/swiat/ostateczny-wynik-z-holandii-61-proc-przeciwko-stowarzyszeniu-ue-z-ukraina-ra635104.

Pawluszek A., *Holandia nie popiera członkostwa Ukrainy w Unii Europejskiej*, https://www.gazetaprawna.pl/wiadomosci/swiat/artykuly/8376197,holandia-przeciwko-ukrainie-w-unii-europejskiej.html.

Priority Reform List Reforms Linked to Conditions on U.S. Assistance, https://www.pravda.com.ua/eng/news/2023/09/25/ 7421354/.

Rosja dopięła swego? Wdrożenie porozumienia o wolnym handlu UE-Ukraina opóźni się, https://forsal.pl/artykuly/821818,rosja-dopiela-swego-wdrozenie-porozumienia-o-wolnym-handlu-ue-ukraina-opozni-sie.html.

Sadowski R., *Szczyt w Wilnie: bez przełomu w Partnerstwie Wschodnim*, https://www.osw.waw.pl/pl/publikacje/analizy/2013-12-04/szczyt-w-wilnie-bez-przelomu-w-partnerstwie-wschodnim.

The Multi-Agency Donor Coordination Platform for Ukraine, https://coordinationplatformukraine.com/.

Ukraina bliżej Unii Europejskiej. Polityczna część umowy stowarzyszeniowej podpisana, https://tvn24.pl/swiat/ukraina-blizej-unii-europejskiej-polityczna-czesc-umowy-stowarzyszeniowej-podpisana-ra409914-3354948.

Ukraina, *Rada zatwierdza przedłużenie tymczasowej liberalizacji handlu i innych koncesji handlowych*, https://www.consilium.europa.eu/pl/press/press-releases/2023/05/25/ukraine-council-adopts-renewal-of-temporary-trade-liberalisation-and-other-trade-concessions/.

USA stawiają Ukrainie warunki. „Chcecie pomocy, to najpierw zlikwidujcie korupcję", https://businessinsider.com.pl/wiadomosci/usa-stawiaja-ukrainie-warunki-chcecie-pomocy-to-najpierw-zlikwidujcie-korupcje/bx7x928.

Akty prawne oraz inne dokumenty UE

Commission Staff Working Document, Ukraine 2023 Report Accompanying the document Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions 2023 Communication on EU Enlargement policy, Brussels, 8.11.2023 SWD(2023) 699 final, https://neighbourhood-enlargement.ec.europa.eu/system/files/2023-11/SWD_2023_699%20Ukraine%20report.pdf.

Communication from the Commission to the European Parliament, the European Council and the Council Commission. Opinion on Ukraine's application for membership of the European Union, s. 20–21, https://neighbourhood-enlargement.ec.europa.eu/system/files/2022-06/Ukraine%20Opinion%20and%20Annex.pdf.

Decyzja Rady z 23 czerwca 2014 r. w sprawie podpisania, w imieniu Unii Europejskiej, oraz tymczasowego stosowania Układu o stowarzyszeniu między Unią Europejską i Europejską Wspólnotą Energii Atomowej oraz ich państwami członkowskimi, z jednej strony, a Ukrainą, z drugiej strony, w odniesieniu do jego tytułu III (z wyjątkiem postanowień dotyczących traktowania pracowników będących obywatelami państw trzecich legalnie zatrudnionych na terytorium drugiej strony) oraz tytułów IV, V, VI i VII, jak również powiązanych załączników i protokołów, 2014/668/UE, https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/?uri=celex%3A32014D0668.

Joint Declaration on the EU-Ukraine Association Agreement [w:] EU-Ukraine Summit Paris, 9 September 2008, https://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/en/er/102633.pdf.

Key findings of the 2023 Report on Ukraine, https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/qanda_23_5631.

Komisja przyjmuje pakiet „rozszerzenie" na 2023 r., zaleca rozpoczęcie negocjacji z Ukrainą i Mołdawią, przyznanie Gruzji statusu kraju kandydującego oraz rozpoczęcie negocjacji akcesyjnych z Bośnią i Hercegowiną, gdy spełni ona w wystarczającym stopniu wymagane kryteria, Komisja jest gotowa przedłożyć Radzie sprawozdanie na temat postępów dotyczących tych środków do marca 2024 r., https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/pl/ip_23_5633.

Partnership and Cooperation Agreement between the European Communities and their Member States, and Ukraine – Protocol on mutual assistance between authorities in customs matters – Final Act – Joint Declarations – Exchange of Letters in relation to the establishment of companies – Declaration of the French Govern-

ment, https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=celex%3A21998A0219%2802%29.

Perspektywa europejska dla Ukrainy, https://www.europarl.europa.eu/RegData/presse/pr_info/2007/PL/03A-DV-PRESSE_IPR(2007)07-10(09049)_PL.pdf.

Posiedzenie Rady Europejskiej (14 i 15 grudnia 2023 r.) – Konkluzje, https://www.consilium.europa.eu/media/68989/europeancouncilconclusions-14-15-12-2023-pl.pdf.

Posiedzenie Rady Europejskiej (23 i 24 czerwca 2022 r.) – Konkluzje, https://www.consilium.europa.eu/media/57463/2022-06-2324-euco-conclusions-pl.pdf.

Realizacja europejskiej polityki sąsiedztwa w 2008 r., pkt 2, Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego i Rady, Bruksela, dnia 23.04.2009, KOM (2009) 188, wersja ostateczna, https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/HTML/?uri=CELEX:52009DC 0188.

Rozdziały unijnego dorobku prawnego, https://neighbourhood-enlargement.ec.europa.eu/enlargement-policy/conditions-membership/chapters-acquis_en?prefLang=pl&etrans=pl.

Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (EU) 2023/1077 z 31 maja 2023 r. w sprawie środków tymczasowej liberalizacji handlu będących uzupełnieniem koncesji handlowych mających zastosowanie do ukraińskich produktów na podstawie Układu o stowarzyszeniu między Unią Europejską i Europejską Wspólnotą Energii Atomowej oraz ich państwami członkowskimi, z jednej strony, a Ukrainą, z drugiej strony, https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/?toc=OJ%3AL%3A2023%3A144%3ATOC&uri=uriserv%3AOJ.L_.2023.144.01.0001.01.POL.

Stanowisko Parlamentu Europejskiego w sprawie szczytu w Wilnie: Wyniki szczytu w Wilnie i przyszłość Partnerstwa Wschodniego, w szczególności w odniesieniu do Ukrainy, https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-7-2013-0595_PL.html.

Step-by-step – Main steps to EU accession, https://neighbour hood-enlargement.ec.europa.eu/system/files/2023-11/Factsheet-EU-ace ssion-process-cluster-newlayout-EP2023.pdf.

Układ o stowarzyszeniu między Unią Europejską i jej państwami członkowskimi, z jednej strony, a Ukrainą, z drugiej strony https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/PDF/?uri=CELEX: 22014A0529(01).

Układ o stowarzyszeniu z Ukrainą, https://eur-lex.europa.eu/ PL/legal-content/summary/association-agreement-with-ukraine.html.

Układ o stowarzyszeniu z Ukrainą, Summaries of EU Legislation, https://eur-lex.europa.eu/PL/legal-content/summary/association-agreement-with-ukraine.html.

Ukraina bliżej Unii Europejskiej. Polityczna część umowy stowarzyszeniowej podpisana, https://tvn24.pl/swiat/ukraina-blizej-unii-europejskiej-polityczna-czesc-umowy-stowarzyszeniowej-podpisa na-ra409914-3354948.

Wniosek o członkostwo, https://www.consilium.europa.eu/pl/ policies/enlargement/ukraine/.

Wspólna Strategia Rady Europejskiej z 11 grudnia 1999 r. w sprawie Ukrainy, https://sip.lex.pl/akty-prawne/dzienniki-UE/wspolna-stra tegia-w-sprawie-ukrainy-67481988.

Zawiadomienie dotyczące tymczasowego stosowania Układu o stowarzyszeniu między Unią Europejską i Europejską Wspólnotą Energii Atomowej oraz ich państwami członkowskimi, z jednej strony, a Ukrainą, z drugiej strony, Dokument 22014X1031(01), https://eur-lex.europa.eu/legal-content/pl/TXT/?uri=CELEX%3A220 14X1031%2801%29.

Zawiadomienie dotyczące tymczasowego stosowania Układu o stowarzyszeniu między Unią Europejską i Europejską Wspólnotą Energii Atomowej oraz ich państwami członkowskimi, z jednej strony, a Ukrainą, z drugiej strony, Dokument 22015X1205(01), https://eur-lex.europa.eu/legal-content/pl/TXT/?uri=CELEX%3A 22015X1205%2801%29.

Układ o stowarzyszeniu z Ukrainą, https://eur-lex.europa.eu/PL/legal-content/summary/association-agreement-with-ukraine.html.

Inne

Konstytucja Ukrainy (tłumaczenie na język polski), https://biblioteka.sejm.gov.pl/wp-content/uploads/2018/02/Ukraina_pol_010118-1.pdf.

BARTŁOMIEJ KOWALSKI
WSPiA Rzeszowska Szkoła Wyższa
ORCID: 0000-0003-3544-0797

Wykorzystanie przez Ukrainę polskich doświadczeń w zakresie budowy instytucji i instrumentów prawnych do walki z przestępczością przeciwko interesom finansowym Unii Europejskiej

Ukraine's use of Polish experience in building institutions and legal instruments to fight crime against the financial interests of the European Union

Streszczenie. Przystąpienie Polski do Unii Europejskiej, które wiązało się z procesem dostosowywania polskiego prawa karnego oraz nowymi wyzwaniami dla organów państwa, stworzyło szansę lepszego rozwoju infrastruktury państwa, gospodarki, a także zacieśniania współpracy z partnerami europejskimi. Przedstawiona analiza podstawowych zasad i instytucji ochrony interesów finansowych Unii Europejskiej, polskich rozwiązań instytucjonalnych i prawnych w tym zakresie na tle drogi Ukrainy do struktur unijnych prowadzi do konstatacji, że Ukraina, chcąc korzystać jako pełnoprawny członek UE z jej środków finansowych, musi dokończyć reformy sądownictwa, ograniczyć korupcję oraz wpływy oligarchów. Polskie doświadczenia mogą być w tym pomocne.

Słowa kluczowe: oszustwo dotacyjne, przystąpienie do UE, korupcja, zwalczanie nadużyć finansowych, ochrona interesów finansowych UE.

Keywords: subsidy fraud, accession to the EU, corruption, combating fraud, protecting the EU's financial interests.

1. Zarys drogi Ukrainy do struktur Unii Europejskiej

Pragnienie wejścia Ukrainy w struktury europejskie deklarowały jeszcze władze Ukraińskiej SRR, gdy Rada Najwyższa USRR w Postanowieniu o realizacji Deklaracji o państwowej suwerenności Ukrainy w dziedzinie stosunków zagranicznych z 25 grudnia 1990 r. zobowiązała rząd, aby skierować wysiłki na zabezpieczenie bezpośredniego udziału Ukraińskiej SRR w ogólnoeuropejskim procesie oraz strukturach europejskich[1]. W niepodległej Ukrainie po raz pierwszy informacja o europejskich aspiracjach państwa pojawiła się w uchwale Rady Najwyższej z 2 lipca 1993 r. *O głównych kierunkach polityki zagranicznej Ukrainy*, w której zawarto stwierdzenie, że celem ukraińskiej polityki zagranicznej jest członkostwo we Wspólnotach Europejskich oraz w innych strukturach europejskich, pod warunkiem że nie zaszkodzi to narodowym interesom państwa[2]. Nawiązanie stosunków dyplomatycznych między Ukrainą a Unią Europejską miało miejsce w roku 1992, kiedy to Komisja Europejska przygotowała instrukcje do rozpoczęcia rozmów dotyczących układu o partnerstwie i współpracy. Rozpoczęte rok później negocjacje zakończyły się w czerwcu 1994 roku podpisaniem porozumienia. Zostało ono ratyfikowane przez Radę Ukrainy jeszcze w tym samym roku. Porozumienie, które weszło w życie w 1998 roku, ustanowiło ramę dla rozwoju bliższych stosunków między Ukrainą i Unią Europejską, zarówno na płaszczyźnie politycznej, jak i ekonomicznej, kulturowej, finansowej, społecznej, naukowej i handlowej[3].

[1] L. Hurska-Kowalczyk, *Aspiracje Ukrainy wobec Unii Europejskiej*, „Środkowoeuropejskie Studia Polityczne" 2012, nr 1, s. 248.

[2] H. Bazhenova, *Ukraina w Partnerstwie Wschodnim: osiągnięcia i perspektywy*, „Rocznik Instytutu Europy Środkowo-Wschodniej" 2019, z. 2, s. 66.

[3] W. Adamus, S. Bobkiewicz, J. Szewczyk, *Ocena akcesji Ukrainy do Unii Europejskiej*, „Acta Scientifica Academiae Ostroviensis" 2019, t. 13, s. 171.

Dla stosunków Ukrainy z Unią Europejską duże znaczenie miały wydarzenia z 2004 r., ponieważ rozszerzenie Wspólnoty o dziesięć nowych państw, uczyniło Ukrainę jej bezpośrednim sąsiadem. W tej sytuacji UE opracowała nowe zasady postępowania wobec państw sąsiadujących, które zostały określone jako Europejska Polityka Sąsiedztwa (EPS). Koncepcja EPS została zaprezentowana pod nazwą Inicjatywa Szerszej Europy przez Komisję Europejską jeszcze w maju 2003 r. Natomiast szczegółowe opracowanie znalazło swój wyraz w Dokumencie Strategicznym Europejskiej Polityki Sąsiedztwa, który Rada Europejska zatwierdziła w czerwcu 2004 r. W ramach EPS przygotowano na okres 3–5 lat odrębne dla każdego kraju Plany Działań. Dla Ukrainy pierwszy taki Plan Działań został opracowany w 2004 r. Podczas posiedzenia Rady ds. współpracy Ukraina–UE w Brukseli 21 lutego 2005 r. został przyjęty dokument Plan Działań Ukraina–UE 2005–2007 wraz z Aneksem. W trakcie realizacji Planu Działań Ukraina–UE w grudniu 2005 r. Rada Unii Europejskiej nadała Ukrainie status państwa o gospodarce rynkowej, przedłużono też ważność Planu Działań na rok 2008[4].

W 2007 r. rozpoczęły się negocjacje dotyczące zawarcia nowej umowy w miejsce „Układu o partnerstwie i współpracy" z 1994 r., stanowiącego dotychczasową podstawę prawną regulującą relacje ukraińsko-unijne. Rozpoczęte za prezydentury Wiktora Juszczenki prace nad układem stowarzyszeniowym były kontynuowane w czasie rządów jego następcy – Wiktora Janukowycza. Wzrost tendencji autorytarnych w Ukrainie nie sprzyjał szybkiemu podpisaniu umowy, a gdy ten moment miał w końcu nastąpić, ukraińskie władze zrezygnowały z jej podpisania. Protesty przeciwko dotychczasowym władzom i tej decyzji przerodziły się w rewolucję na Placu Niepodległości. Wydarzenia Euromajdanu doprowadziły w lutym 2014 do odwołania Wiktora Janukowycza. Nowe władze państwa podjęły działania, aby umowa stowarzyszeniowa z Unią Europejską została niezwłocznie podpisana[5]. W dniu 21 marca

[4] L. Hurska-Kowalczyk, *op. cit.*, s. 246–247.

[5] P. Pietnoczka, *Eurointegracyjna droga Ukrainy*, „Przegląd Wschodnioeuropejski" 2018, nr 1, s. 163.

2014 roku podpisana została część polityczna, a trzy miesiące później, 27 czerwca 2017 roku, parafowano pozostałe sekcje umowy. We wrześniu 2014 roku parlament ukraiński za zgodą Parlamentu Europejskiego ratyfikował umowę. Dzięki temu 1 września 2017 roku w życie weszła Umowa Stowarzyszeniowa Ukrainy z Unią Europejską[6], która pokazała w ten sposób swoje wsparcie dla Ukrainy w dążeniach do reformy, utrzymania niepodległości i suwerenności. Kluczowe części Umowy Stowarzyszeniowej, czyli głównie te dotyczące fundamentalnych praw człowieka, demokracji, sprawiedliwości, bezpieczeństwa i współpracy w kluczowych dziedzinach, takich jak: ochrona środowiska, transport czy rolnictwo, a także kooperacji finansowej i ekonomicznej, stopniowo wchodziły w życie już wcześniej – od listopada 2014 roku. Natomiast we wrześniu 2017 roku umowa zaczęła w końcu obowiązywać w całości. Ukraina zobowiązała się w ten sposób do przeprowadzenia reform w kraju, dotyczących praw człowieka, poprawy stanu demokracji, rządów prawa, handlu i zrównoważonego rozwoju. Ponadto wzmocniona została współpraca między Ukrainą a UE w dziedzinie ochrony środowiska, transportu, ochrony konsumenta, edukacji, kultury, przemysłu, energii i równouprawnienia[7].

Ponadto 7 maja 2009 roku na szczycie Unii Europejskiej w Pradze został ustanowiony Program Partnerstwa Wschodniego (PW). Inicjatorem tej idei była Polska, która we współpracy ze Szwecją zaproponowała wprowadzenie do systemu stosunków zewnętrznych Unii Europejskiej pierwszej całościowej inicjatywy skierowanej do państw Europy Wschodniej i Kaukazu Południowego, czyli: Armenii, Azerbejdżanu, Białorusi, Gruzji, Mołdawii oraz Ukrainy. Partnerstwo Wschodnie jest formą współpracy regionalnej, polegającą na pogłębieniu relacji ze wschodnimi sąsiadami Unii Europejskiej objętymi realizowaną od 2004 roku Europejską Polityką Sąsiedztwa, i opiera się na tych samych zasadach oraz metodach

[6] Układ o stowarzyszeniu między Unią Europejską i jej państwami członkowskimi, z jednej strony, a Ukrainą, z drugiej strony (Dz.U.UE.L.2014.161).

[7] W. Adamus, S. Bobkiewicz, J. Szewczyk, *op. cit.*, s. 179–180.

działania. Powstałe przedsięwzięcie oparto na wspólnych interesach i zobowiązaniach, a także na współodpowiedzialności i poczuciu wzajemnego obowiązku. Przejawem realizacji projektu mają być preferencje handlowe, ułatwienia wizowe i programy pomocowe. Partnerstwo Wschodnie, jako integralny element polityki Unii Europejskiej, ma za zadanie przyczynić się do rzeczywistego zbliżenia systemów politycznych, społecznych i gospodarczych państw Europy Wschodniej i państw Kaukazu Południowego z Unią Europejską, a w przyszłości może ułatwić pełną integrację tych państw z UE za pomocą środków dwustronnych i wielostronnych[8].

Agresja Federacji Rosyjskiej doprowadziła do głębokiego przewartościowania prawideł zachodniej polityki – zarówno wobec Ukrainy, jak i Rosji. Krótko po rozpoczęciu wojny Prezydent Ukrainy Wołodymir Zełeński zaapelował o niezwłoczne przyznanie Ukrainie statusu kandydata do członkostwa w UE[9]. W dniu 28 lutego 2022 r. Ukraina złożyła wniosek o członkostwo w Unii Europejskiej. Na szczycie w Brukseli 23 czerwca 2022 r. Rada Europejska przyznała Ukrainie status kandydata do Unii Europejskiej. Jednocześnie państwo otrzymało siedem wymogów, które powinno spełnić:

- przyjęcie i wdrożenie przepisów dotyczących procedury wyboru sędziów Sądu Konstytucyjnego Ukrainy, zgodnie z zaleceniami Komisji Weneckiej;
- zakończenie sprawdzania uczciwości kandydatów do Wysokiej Rady Sprawiedliwości przez Radę Etyki i wybór kandydatów do Wysokiej Komisji Kwalifikacyjnej Sędziów Ukrainy;
- poprawa walki z korupcją, zwłaszcza na wysokim szczeblu, dzięki bardziej efektywnym dochodzeniom i lepszemu działaniu sądów; zakończenie procedury wyłaniania nowego

[8] J. Stańczyk, *Geneza i założenia programu Partnerstwo Wschodnie*, „Doctrina. Studia Społeczno-Polityczne" 2019, nr 8, s. 191.

[9] D. Cheda, *Przyszłość relacji UE-Ukraina*, https://ine.org.pl/wp-content/uploads/2022/05/Przyszlos%CC%81c%CC%81-relacji-UE-Ukraina-2.pdf [dostęp: 2.01.2024 r.].

szefa Prokuratury Antykorupcyjnej oraz wybór dyrektora Narodowego Biura Antykorupcyjnego Ukrainy;
- zapewnienie zgodności przepisów dotyczących przeciwdziałania praniu pieniędzy ze standardami Grupy Specjalnej ds. Przeciwdziałania Praniu Pieniędzy (FATF); przyjęcie kompleksowego planu reformy sektora egzekwowania prawa;
- wprowadzenie prawa antyoligarchicznego, które ograniczyłoby nadmierny wpływ oligarchów na życie gospodarcze, polityczne i publiczne;
- zmiana ustawy o mediach tak, by była zgodna z unijną dyrektywą o audiowizualnych usługach medialnych, i wzmocnienie pozycji niezależnego regulatora mediów;
- zakończenie reformy praw dotyczących mniejszości narodowych[10].

W dniu 9 lutego 2023 r. na nadzwyczajnym posiedzeniu Rady Europejskiej unijni przywódcy docenili podjęte przez Ukrainę znaczne wysiłki na rzecz osiągnięcia celów leżących u podstaw jej statusu jako kraju kandydującego do członkostwa w UE. Przywódcy zachęcili również Ukrainę do spełnienia warunków określonych w opinii Komisji, aby przybliżyć się do przyszłego członkostwa w UE[11]. Natomiast 8 listopada 2023 roku Komisja Europejska opublikowała pakiet rozszerzenia UE, w którym oficjalnie zarekomendowała rozpoczęcie negocjacji w sprawie przystąpienia Ukrainy i Mołdawii do UE. W grudniu 2023 r. szefowie unijnych państw postanowili rozpocząć negocjacje akcesyjne z Ukrainą. Zwrócili się do Rady, aby po tym, gdy przeprowadzone zostaną stosowne działania przewidziane w sprawozdaniu Komisji z 8 listopada 2023 r., przyjęła ramy negocjacyjne[12].

[10] K. Garbicz, *Ambitna „Ukraińska Droga" do UE. Ukraina za szybko się reformuje w stanie wojny?*, https://oko.press/ukraina-w-ue-reformy-w-stanie-wojny [dostęp: 2.01.2024 r.].

[11] Https://www.consilium.europa.eu/pl/meetings/european-council/2023/02/09/ [dostęp: 2.01.2024 r.].

[12] Https://www.consilium.europa.eu/pl/policies/enlargement/ukraine/ [dostęp: 2.01.2024 r.].

2. Podstawowe zasady i instytucje ochrony interesów finansowych UE

Jednym z kluczowych wewnętrznych problemów Ukrainy pozostaje systemowa korupcja, która jest głęboko zakorzeniona w mentalności i mechanizmach funkcjonowania społeczeństwa oraz jego elit. Wyeliminowanie lub ograniczenie zachowań korupcyjnych to dla Ukrainy kwestia fundamentalna, ponieważ państwo nie będzie w stanie skutecznie obronić się przed Rosją ani odbudować po wojnie bez wsparcia z zewnątrz[13]. Unia Europejska dofinansowuje liczne projekty i programy, stosując przy tym surowe zasady gwarantujące ścisłą kontrolę nad wydatkowaniem funduszy w przejrzysty i odpowiedzialny sposób. Przystąpienie Ukrainy do Unii Europejskiej pociągnie za sobą szereg doniosłych skutków politycznych i gospodarczych. Jednym z istotniejszych będzie możliwość korzystania z pomocy finansowej, udzielanej z budżetu Unii Europejskiej, zwłaszcza w ramach Wspólnej Polityki Rolnej i polityki strukturalnej. Aby obywatele mieli pewność, że ich pieniądze są właściwie wykorzystywane, Unia Europejska musi – wraz z państwami członkowskimi – chronić swoje interesy finansowe. Działania Unii Europejskiej w dziedzinie kontroli budżetowej opierają się na dwóch zasadach: z jednej strony – zapewnieniu właściwego wydatkowania środków z budżetu UE, a z drugiej strony – ochronie interesów finansowych Unii i zwalczaniu nadużyć finansowych[14].

Pojęcie „interesów finansowych Unii Europejskiej", a wcześniej „interesów finansowych Wspólnot Europejskich" funkcjonuje w prawodawstwie unijnym od 1992 r., kiedy to zostało po raz pierwszy użyte w traktacie z Maastricht (TUE)[15]. Wprowadzono wówczas do prawa wspólnotowego pojęcie „interesów finansowych Wspólnot

[13] J. Olchowski, *Ukraina na wojnie z korupcją*, „Komentarze IEŚ" 2023, nr 38, https://ies.lublin.pl/wp-content/uploads/2023/02/ies-komentarze-790-38-2023.pdf [dostęp: 2.01.2024 r.].

[14] Https://www.europarl.europa.eu/factsheets/pl/sheet/32/zwalczanie-nadu-zyc-i-ochrona-interesow-finansowych-unii-europejskiej [dostęp: 2.01.2024 r.].

[15] Traktat o Unii Europejskiej, podpisany w dniu 7 lutego 1992 r. (Dz. Urz. WE C nr 191 z 29.07.1992 r.).

Europejskich". TUE zobowiązywał państwa członkowskie i Wspólnotę na podstawie art. 209 TUE do zwalczania nadużyć finansowych naruszających interesy finansowe Wspólnoty. Przepis art. 209a stanowił, że „Państwa Członkowskie podejmują takie same środki do zwalczania nadużyć finansowych naruszających interesy finansowe Wspólnoty, jakie podejmują do zwalczania nadużyć finansowych naruszających ich własne interesy finansowe. Z zastrzeżeniem innych postanowień niniejszego Traktatu, Państwa Członkowskie koordynują swoje działania zmierzające do ochrony interesów finansowych Wspólnoty przed nadużyciami finansowymi. W tym celu organizują z Komisją ścisłą i regularną współpracę między właściwymi władzami". Wraz z wprowadzeniem tego przepisu na państwa członkowskie zostały zatem nałożone nowe obowiązki[16]. Obecnie przedmiotowe zapisy zawarte są w art. 325 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (TFUE)[17]. Na mocy tego artykułu Komisja i państwa członkowskie mają obowiązek zwalczania nadużyć finansowych i wszelkich innych nielegalnych działań naruszających interesy finansowe Unii. W związku z tym służby Komisji Europejskiej muszą dążyć do zapobiegania nadużyciom finansowym i ich wykrywania w codziennych działaniach obejmujących wykorzystywanie środków, natomiast państwa członkowskie odpowiadają za ustanowienie systemów zarządzania i kontroli oraz dopilnowanie, aby prowadzone przez nie programy spełniały wszystkie wymogi określone w rozporządzeniach.

Traktat z Maastricht zapowiadał także przyjęcie konwencji mających na celu zbliżenie ustawodawstw karnych państw członkow-

[16] I. Sepioło-Jankowska, *Wpływ prawa unijnego na polskie rozwiązania w zakresie prawno-karnej ochrony interesów finansowych w Unii Europejskiej*, „Prokuratura i Prawo" 2020, nr 10–11, s. 137.

[17] Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej – wersja skonsolidowana (Dz. Urz. UE C nr 326 z dnia 26.10.2012 r.).

skich. W efekcie zwalczanie korupcji i nadużyć finansowych ostatecznie stało się przedmiotem następujących regulacji[18]: Konwencji o ochronie interesów finansowych Wspólnot Europejskich z 26 lipca 1995 r.[19] oraz trzech protokołów:

1) Pierwszy protokół do Konwencji o ochronie interesów finansowych Wspólnoty z 1995 r. z 27 września 1996 r. dotyczący odpowiedzialności karnej funkcjonariuszy publicznych UE oraz funkcjonariuszy poszczególnych państw członkowskich za czyny powodujące lub mogące powodować szkodę majątkową dla interesów finansowych Wspólnot Europejskich;
2) Drugi protokół do Konwencji o ochronie interesów finansowych Wspólnot Europejskich z 19 czerwca 1997 nakładający na Państwa Członkowskie obowiązek uznania za przestępstwo tzw. pranie dochodów (art. 2) oraz zobowiązujący Strony do podjęcia środków zapewniających odpowiedzialność osób prawnych za przestępstwo prania dochodów, oszustwo oraz czynną korupcję;
3) Protokół z 29 listopada 1996 r. w sprawie wykładni w trybie prejudycjalnym przez Trybunał Sprawiedliwości Wspólnot Europejskich Konwencji w sprawie ochrony interesów finansowych;

a także Konwencji z 26 maja 1997 r. w sprawie zwalczania korupcji funkcjonariuszy Wspólnot Europejskich lub funkcjonariuszy państw członkowskich Unii Europejskiej[20].

[18] I. Sepioło-Jankowska, *op. cit.*, s. 142.

[19] Konwencja o ochronie interesów finansowych Wspólnot Europejskich z 26 lipca 1995 r. (Dz. U. 2009, nr 208, poz. 1603).

[20] Konwencja z 26 maja 1997 r. w sprawie zwalczania korupcji funkcjonariuszy Wspólnot Europejskich lub funkcjonariuszy Państw Członkowskich Unii Europejskiej (Dz. U. WE C nr 195 z 25.06.1997 r., s. 2).

Stworzenie zharmonizowanego systemu zwalczania przestępczości wpływającej na budżet UE stało się możliwe po wejściu w życie Dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2017/1371 z 5 lipca 2017 r. w sprawie zwalczania za pośrednictwem prawa karnego nadużyć na szkodę interesów finansowych Unii (PIF)[21], która wprowadziła podstawowe przepisy dotyczące definiowania przestępstw i sankcji karnych w zakresie walki z nadużyciami i innymi rodzajami nielegalnej działalności naruszającymi interesy finansowe Unii[22]. Zastąpiła ona Konwencję o ochronie interesów finansowych Wspólnot Europejskich z 26 lipca 1995 r., w tym protokoły do tej konwencji z 27 września 1996 r., 29 listopada 1996 r. i 19 czerwca 1997 r. ze skutkiem od 6 lipca 2019 r. w stosunku do państw członkowskich związanych niniejszą dyrektywą. Dyrektywa w ramach przestępstw dotyczących nadużyć naruszających interesy finansowe Unii definiuje w art. 3 nadużycia naruszające interesy finansowe Unii w odniesieniu do wydatków niezwiązanych z zamówieniami publicznymi, w odniesieniu do wydatków związanych z zamówieniami publicznymi, w odniesieniu do dochodów innych niż dochody pochodzące z zasobów własnych z tytułu VAT oraz w odniesieniu do dochodów pochodzących z zasobów własnych z tytułu VAT. Ponadto w art. 4 wskazuje na inne przestępstwa naruszające interesy finansowe Unii, w tym przestępstwo prania pieniędzy, korupcję bierną i czynną oraz sprzeniewierzenie oznaczające „działanie urzędnika publicznego, któremu bezpośrednio lub pośrednio powierzono zarządzanie środkami finansowymi lub aktywami, polegające na zaciągnięciu zobowiązań na środki finansowe lub wypłaty tych środków lub na przywłaszczeniu lub wykorzystaniu aktywów w sposób sprzeczny z celem,

[21] Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2017/1371 z 5 lipca 2017 r. w sprawie zwalczania za pośrednictwem prawa karnego nadużyć na szkodę interesów finansowych Unii (Dz. U. L 198 z 28 lipca 2017 r., s. 29–41).

[22] I. Sepioło-Jankowska, *op. cit.*, s. 146.

który był dla nich przewidziany w jakikolwiek sposób, ze szkodą dla interesów finansowych Unii"[23].

Przez ostatnie lata następował stopniowy rozwój regulacji prawnych oraz narzędzi mających chronić interesy finansowe UE, powołano także instytucje i grupy zadaniowe zajmujące się tym obszarem oraz współpracą międzynarodową. Walka z nadużyciami stała się jednym z priorytetów Komisji Europejskiej zobowiązanej do należytego wykonania budżetu UE. Przełomowym momentem było utworzenie w 1988 roku w ramach Komisji Jednostki ds. Koordynacji Zapobiegania Nadużyciom Finansowym (UCLAF), która miała za zadanie nadzorować działania KE związane ze zwalczaniem nadużyć finansowych w ramach współpracy z krajowymi organami oraz koordynować walkę z zorganizowanymi przestępstwami finansowymi[24]. Decyzją Komisji 94/140/WE z 23 lutego 1994 r. ustanowiono Komitet Doradczy ds. Koordynacji w Zakresie Nadużyć Finansowych (COCOLAF)[25]. Jest on miejscem współpracy Komisji i ekspertów z państw członkowskich, na spotkaniach którego omawia się najważniejsze wydarzenia w obszarze zwalczania nadużyć finansowych oraz przygotowuje się sprawozdania. Głównymi elementami struktury prac komitetu są cztery grupy robocze: Grupa ds. zapobiegania nadużyciom finansowym, Grupa ds. zgłaszania i analizy nadużyć i innych nieprawidłowości finansowych, Grupa AFCOS (jednostka koordynująca zwalczanie nadużyć finansowych), Sieć pełnomocników w zakresie zwalczania nadużyć finansowych (OAFCN)[26]. Kolejnym kamieniem milowym w walce z nadużyciami było powołanie w 1999 r. Europejskiego Urzędu ds.

[23] Art. 4 Dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2017/1371 z 5 lipca 2017 r. w sprawie zwalczania za pośrednictwem prawa karnego nadużyć na szkodę interesów finansowych Unii.

[24] M. Szymański, *Zwalczanie nadużyć finansowych w funduszach UE. Ewolucja systemu ochrony budżetu Unii – część I*, „Kontrola Państwowa" 2021, nr 3, s. 321.

[25] Decyzja Komisji 94/140/WE z 23 lutego 1994 r. ustanawiająca Komitet Doradczy ds. Koordynacji w Zakresie Nadużyć Finansowych (Dz.U. L 61 z 4.03.1994, s. 27–28).

[26] Https://op.europa.eu/pl/publication-detail/-/publication/ff022363-f608-4a91-b2aa-ee5eee6fff73/language-pl [dostęp: 5.01.2024 r.].

Zwalczania Nadużyć Finansowych (OLAF)[27], który przejął kompetencje Jednostki UCLAF. Cele OLAF-u są trojakie: ochrona interesów finansowych Unii Europejskiej poprzez prowadzenie dochodzeń w sprawach nadużyć finansowych, korupcji i wszelkiej innej nielegalnej działalności; wykrywanie i badanie poważnych, mogących prowadzić do wszczęcia postępowań dyscyplinarnych lub karnych kwestii związanych z wypełnianiem obowiązków służbowych przez członków i pracowników instytucji i organów UE; wspieranie instytucji UE, w szczególności Komisji Europejskiej, w kształtowaniu i wdrażaniu prawodawstwa i polityki w dziedzinie zwalczania nadużyć finansowych. Mimo że OLAF nie ma kompetencji do samodzielnego ścigania sprawców, pomaga państwom członkowskim i instytucjom UE w wykrywaniu i badaniu nieprawidłowości. Jako w pełni niezależny organ OLAF może prowadzić dochodzenia wewnątrz każdej organizacji UE lub każdego państwa członkowskiego UE, a także w państwach spoza UE, w których wydatkowane są unijne fundusze. Ponadto pomaga w gromadzeniu i wymianie informacji, bierze udział w opracowywaniu i wdrażaniu strategii zapobiegania nadużyciom finansowym oraz dopilnowuje ich systematycznego ujmowania w prawie.

Sytuacja prawna OLAF uległa pewnym zmianom po wdrożeniu wzmocnionej współpracy w zakresie ustanowienia Prokuratury Europejskiej, która rozpoczęła działalność 1 czerwca 2021 r. jako organ UE[28]. Prokuratura Europejska (The European Public Prosecutor's Office – EPPO) to niezależny organ Unii Europejskiej odpowiedzialny za prowadzenie postępowań przygotowawczych, wnoszenie i popieranie oskarżeń oraz wytaczanie powództw przeciwko sprawcom przestępstw naruszających interesy finansowe

[27] Decyzja Komisji Wspólnot Europejskich z 28.04.1999 r. ustanawiająca Europejski Urząd ds. Zwalczania Nadużyć Finansowych (OLAF) (notyfikowana jako dokument nr SEC(1999) 802), (1999/352/WE, EWWiS, Euratom) (Dz.U. WE 1999 L 136/20).

[28] M. Krawczak, *OLAF w systemie kontroli Unii Europejskiej*, „Kontrola Państwowa" 2021, nr 6, s. 864.

UE, w tym: nadużyć finansowych, korupcji, prania pieniędzy, transgranicznych oszustw VAT-owskich. Jak dotąd 22 państwa członkowskie postanowiły w drodze tzw. wzmocnionej współpracy wspólnie chronić unijny budżet przed nadużyciami, natomiast nie przystąpiło pięć państw do tej inicjatywy – Szwecja, Węgry, Polska, Irlandia i Dania. Instytucje i organy UE oraz właściwe organy państw członkowskich, które przystąpiły do współpracy, muszą zgłaszać Prokuraturze Europejskiej wszelkie działania przestępcze mające wpływ na budżet UE. Ponadto przypadki nadużyć finansowych i innych przestępstw mogą być zgłaszane również przez osoby fizyczne[29]. Pod koniec 2023 roku Rada Ministrów przyjęła wniosek ministra sprawiedliwości i prokuratora generalnego o przystąpieniu Polski do Prokuratury Europejskiej, a 3 stycznia 2024 roku Senacka Komisja Spraw Unii Europejskiej (KSUE) pozytywnie zaopiniowała uczestnictwo Polski we wzmocnionej współpracy w zakresie Prokuratury Europejskiej. W ocenie KSUE przystąpienie do wzmocnionej współpracy powinno przyczynić się do jeszcze bardziej skutecznego ścigania przestępstw na szkodę interesów finansowych Unii Europejskiej, w tym przede wszystkim tych o charakterze transgranicznym[30]. Jak stwierdził Sekretarz Stanu w Ministerstwie Sprawiedliwości Krzysztof Śmiszek: „Polska jest jednym z największych beneficjentów, jeśli chodzi o finanse UE, zatem przystąpienie do Prokuratury Europejskiej będzie wyrazem troski nie tylko o funkcjonowanie UE jako całości, ale także troski o nasz interes narodowy, z uwagi na fakt, że zabezpieczone środki, które

[29] Https://www.consilium.europa.eu/pl/policies/eppo/ [dostęp: 5.01.2024 r.].

[30] Opinia Komisji Spraw Unii Europejskiej dotycząca Notyfikacji Polski o zamiarze uczestnictwa we wzmocnionej współpracy w zakresie Prokuratury Europejskiej, ustanowionej na mocy rozporządzenia Rady (UE) 2017/1939 z 12 października 2017 r. wdrażającego wzmocnioną współpracę w zakresie ustanowienia Prokuratury Europejskiej, Druk nr E001, https://www.senat.gov.pl/gfx/senat/userfiles/_public/k11/komisje/2023/ksue/inne/opinia_e1.pdf [dostęp: 6.01.2024 r.].

były w zainteresowaniu przestępców transgranicznych w jakiejś części mogą także trafić do krajowego budżetu"[31].

Wśród instytucji unijnych zaangażowanych w ochronę interesów finansowych UE wymienić należy przede wszystkim Komisję Europejską, która jest odpowiedzialna za wykonywanie budżetu Unii. Unia Europejska i państwa członkowskie wspólnie ponoszą odpowiedzialność za ochronę interesów finansowych UE i zwalczanie nadużyć finansowych. Organy unijnych państw członkowskich zarządzają największą częścią unijnych wydatków i pobierają tradycyjne zasoby własne. Komisja sprawuje ogólny nadzór w obu tych obszarach, określa normy i sprawdza zgodność z przepisami. Zgodnie z art. 325 ust. 5 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (TFUE) Komisja we współpracy z państwami członkowskimi UE przedkłada sprawozdanie roczne Parlamentowi Europejskiemu i Radzie w sprawie środków zastosowanych w celu zwalczania nadużyć finansowych i innych nielegalnych działań naruszających interesy finansowe[32]. Parlament co roku analizuje sprawozdanie o ochronie interesów finansowych i przedstawia do niego uwagi w drodze rezolucji. Parlament jest także współprawodawcą w odniesieniu do Programu UE w zakresie zwalczania nadużyć finansowych na lata 2021–2027, który został przyjęty 29 kwietnia 2021 r.[33]

Poza Komisją bardzo istotną rolę odgrywa działalność Europejskiego Trybunału Obrachunkowego (ETO), który kontroluje finanse UE oraz wspiera Parlament Europejski i Radę w nadzorowaniu wdrażania budżetu UE przez sporządzanie sprawozdań i opinii,

[31] Biuro Komisji Sejmowych, Pełny zapis przebiegu posiedzenia Komisji do Spraw Unii Europejskiej (nr 5) z 28 grudnia 2023 r., https://orka.sejm.gov.pl/zapisy10.nsf/0/4BAEF419A65C9A2EC1258A9A0028AB0F/%24File/0009210.pdf [dostęp: 6.01.2024 r.].

[32] Sprawozdanie Komisji dla Rady i Parlamentu Europejskiego: 33. sprawozdanie roczne dotyczące ochrony interesów finansowych Unii Europejskiej i zwalczania nadużyć finansowych, COM(2022) 482 wersja ostateczna, https://www.sejm.gov.pl/Sejm9.nsf/EDLS.xsp?view=1&docId=ABF3DEFCB094AB2FC12588C800423188&lang=PL [dostęp: 6.01.2024 r.].

[33] Https://www.europarl.europa.eu/factsheets/pl/sheet/32/zwalczanie-naduzyc-i-ochrona-interesow-finansowych-unii-europejskiej [dostęp: 7.01.2024 r.].

nie tylko w sprawie zarządzania finansami, lecz także innych działań. Jako zewnętrzny kontroler Unii Europejskiej przyczynia się do poprawy zarządzania finansami UE i pełni funkcję niezależnego strażnika interesów finansowych jej obywateli. Trybunał bada, czy operacje finansowe zostały właściwie zarejestrowane, legalnie przeprowadzone oraz czy zarządzano nimi w sposób zapewniający oszczędność, wydajność oraz skuteczność. Ponadto informuje OLAF o wszelkich podejrzeniach możliwego nadużycia finansowego lub możliwej korupcji. Europejski Trybunał Obrachunkowy jest instytucją Unii Europejskiej, zyskał ten status w 1993 r. wraz z wejściem w życie traktatu z Maastricht. Uprawnienia Trybunału zostały określone w Traktacie o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (TFUE). W kontekście ochrony interesów finansowych Unii działalność Trybunału jest bardzo istotna, ponieważ zgodnie z art. 287 TFUE do głównych zadań Trybunału Obrachunkowego należą m.in.:

- kontrola rachunków wszystkich dochodów i wydatków Unii, jak również wszystkich organów lub jednostek organizacyjnych utworzonych przez Unię, w zakresie przepisów je ustanawiających;
- poświadczenie wiarygodności rachunków, jak również legalności i prawidłowości operacji leżących u ich podstaw;
- badanie legalności i prawidłowości dochodów i wydatków oraz kontrola należytego zarządzania finansami;
- sporządzanie rocznych sprawozdań po zamknięciu każdego roku budżetowego;
- przygotowywanie sprawozdań specjalnych w celu przedstawienia uwag Trybunału w kwestiach ważnych z punktu widzenia polityki finansowej Unii;
- wydawanie opinii na żądanie jednej z pozostałych instytucji Unii;

— informowanie odpowiednich instytucji o przypadkach nieprawidłowości i podejrzeniach nadużyć wykrytych w trakcie kontroli[34].

3. Polskie doświadczenia w zakresie budowy instytucji i instrumentów prawnych do walki z przestępczością przeciwko interesom finansowym Unii Europejskiej

Skuteczne funkcjonowanie wspólnotowych instrumentów dotyczących ochrony interesów finansowych nie może być zrealizowane bez pełnego ujednolicenia przepisów prawa karnego we wszystkich państwach członkowskich UE. Polski ustawodawca już w 2000 r. rozpoczął proces dostosowywania prawa karnego do instrumentów wspólnotowych[35]. Ustawą z 9 września 2000 r. o zmianie ustawy – *Kodeks karny*, ustawy – *Kodeks postępowania karnego*, ustawy o zwalczaniu nieuczciwej konkurencji, ustawy o zamówieniach publicznych oraz ustawy – *Prawo bankowe*[36] zmieniono art. 228 k.k. przez uzupełnienie go o § 6, zgodnie z którym karom określonym w art. 228 § 1–5 k.k. podlega także ten, kto w związku z pełnieniem funkcji publicznej w państwie obcym lub w organizacji międzynarodowej przyjmuje korzyść majątkową lub osobistą albo jej obietnicę lub takiej korzyści żąda, albo uzależnia wykonanie czynności służbowej od jej otrzymania[37]. Wprowadzenie przepisu art. 228 § 6 k.k. wypełniało zobowiązanie Polski wynikające z ratyfikacji Konwencji OECD z 17.12.1997 r. o zwalczaniu przekupstwa

[34] S. Mitrowski, *Europejski Trybunał Obrachunkowy – organ kontrolny w systemie instytucjonalnym Wspólnot Europejskich*, „Studia Europejskie" 2006, nr 4, s. 107.

[35] A. Sakowicz, *Ochrona interesów finansowych Unii Europejskiej jako zagadnienie istotne dla PPP* [w:] *Partnerstwo publiczno-prywatne. Zagadnienia teorii i praktyki*, red. M. Perkowski, Białystok 2007, s. 165.

[36] Ustawa z 9 września 2000 r. o zmianie ustawy – *Kodeks karny*, ustawy – *Kodeks postępowania karnego*, ustawy o zwalczaniu nieuczciwej konkurencji, ustawy o zamówieniach publicznych oraz ustawy – *Prawo bankowe* (Dz. U. z 2000 r., nr 93, poz. 1027).

[37] A. Dalecka-Werpachowska, *Kilka uwag na temat znamion przestępstwa łapownictwa biernego (art. 228 KK)*, „Edukacja Prawnicza" 2019–2020, nr 3, s. 28.

zagranicznych funkcjonariuszy publicznych w transakcjach międzynarodowych[38].

Kolejne zmiany w prawie polskim miały na celu dostosowanie przepisów *Kodeksu karnego skarbowego*[39] do uregulowań zawartych w Konwencji z 26 lipca 1995 r. o ochronie interesów finansowych Wspólnot Europejskich. Ustawą z 24 lipca 2003 r. o zmianie ustawy – *Kodeks karny skarbowy*[40] wprowadzono zmiany mające na celu ściganie podżegaczy i pomocników do przestępstw przeciwko interesom finansowym Wspólnot przebywających poza terytorium RP. Dodatkowo wprowadzono 3a k.k.s., który rozciąga jurysdykcję polską na przestępstwa przeciwko interesom finansowym Wspólnot popełnione przez obywateli polskich poza granicami kraju. Rozciągnięto definicje „należności publicznoprawnej" również na należności stanowiące przychód budżetu Wspólnot lub budżetów zarządzanych przez Wspólnoty (art. 53 § 26a k.k.s). Rozszerzono pojęcie podatnika na podmioty zobowiązane do uiszczania należności stanowiących przychód budżetu Wspólnot Europejskich lub budżetu zarządzanego przez lub w imieniu Wspólnot. Zmiany zaproponowane w art. 54, 55, 56, 76, 86, 87, 88 i 92 k.k.s. pozwoliły na objęcie tymi przepisami dochodów Wspólnot Europejskich[41].

Następnym aktem prawnym, który miał na celu dostosowanie polskich przepisów prawnokarnych do uregulowań unijnych, była

[38] Konwencja o zwalczaniu przekupstwa zagranicznych funkcjonariuszy publicznych w międzynarodowych transakcjach handlowych z 17 grudnia 1997 r. (Dz. U. z 2001 r., nr 23, poz. 264).

[39] Ustawa z 10 września 1999 r. – *Kodeks karny skarbowy* (t.j. Dz. U. z 2023 r., poz. 654).

[40] Ustawa z 24 lipca 2003 r. o zmianie ustawy – *Kodeks karny skarbowy* (Dz. U. z 2003 r., nr 162, poz. 1569).

[41] Opinia w sprawie dostosowania projektu ustawy o zmianie ustawy – *Kodeks karny skarbowy* do standardów akcesyjnych Unii Europejskiej (druk sejmowy nr 1372).

nowelizacja m.in. Kodeksu karnego z 18 marca 2004 r.[42] Na tej podstawie zmieniona została treść art. 112 k.k. konstruującego zasadę narodowości przedmiotowej bezwzględnej, poprzez dodanie punktu 5 stanowiącego, że niezależnie od przepisów obowiązujących w miejscu popełnienia przestępstwa, ustawę karną polską należy zastosować również do obywatela polskiego oraz cudzoziemca w razie popełnienia przestępstwa, z którego została osiągnięta, chociażby pośrednio, korzyść majątkowa na terytorium RP. Zmiana art. 112 k.k. spowodowała, że regulacja ta ma zastosowanie nie tylko do czynów zabronionych godzących w interesy finansowe Wspólnot Europejskich, ale również do wszystkich innych przestępstw[43].

Przystąpienie Polski do Unii Europejskiej spowodowało ponadto, że ustawodawca zadecydował o poszerzeniu zakresu ustawowych znamion przestępstwa oszustwa kredytowego o formy wsparcia finansowego charakterystyczne dla Wspólnot Europejskich, takie jak dotacje czy subwencje[44]. W wyniku nowelizacji z marca 2004 roku między innymi rozszerzono katalog instytucji gospodarczych objętych ochroną karnoprawną o poręczenie, akredytywę, elektroniczny instrument płatniczy oraz potwierdzenie przez bank zobowiązania wynikającego z poręczenia lub z gwarancji, lub podobnego świadczenia pieniężnego na określony cel gospodarczy. Przy tym wszystkie wskazane w przepisie formy wspierania lub współpracy gospodarczej mają być udzielane przez banki lub podmioty o podobnym charakterze albo finansowane ze środków publicznych[45]. Nowelizacja dokonała także zmian w zakresie strony przedmiotowej. W miejsce dotychczasowego przedłożenia

[42] Ustawa z 18 marca 2004 r. o zmianie ustawy – *Kodeks karny*, ustawy – *Kodeks postępowania karnego* oraz ustawy – *Kodeks wykroczeń* (Dz. U. z 2004 r., nr 69, poz. 626).

[43] A. Sakowicz, *op. cit.*, s. 167.

[44] K. Buczkowski, *Oszustwo kredytowe (art. 297 k.k.) – ocena skuteczności zwalczania patologii w pozyskiwaniu środków na cele gospodarcze*, „Prawo w Działaniu" 2012, nr 11, s. 92.

[45] T. Oczkowski, *Oszustwo kredytowe, subwencyjne i w zakresie zamówień publicznych*, „Prokurator" 2005, nr 4, s. 27.

fałszywych lub stwierdzających nieprawdę dokumentów albo nierzetelnych pisemnych oświadczeń dotyczących okoliczności mających istotne znaczenie dla uzyskania kredytu, pożyczki bankowej, gwarancji kredytowej, dotacji, subwencji lub zamówienia publicznego wprowadzono czynności sprawcze polegające na przedłożeniu podrobionego, przerobionego, poświadczającego nieprawdę albo nierzetelnego dokumentu, albo nierzetelnego pisemnego oświadczenia dotyczącego okoliczności o istotnym znaczeniu dla uzyskania wsparcia finansowego, instrumentu płatniczego lub zamówienia. Zmiany te sprowadzają się do sprecyzowania pojęcia „fałszywy dokument" jako dokumentu podrobionego lub przerobionego i wprowadzeniu pojęcia „dokument nierzetelny". Ponadto dotychczasowe pojęcie „mających istotne znaczenie" zastąpiono pojęciem „o istotnym znaczeniu"[46]. Ze zmian przeprowadzonych przedmiotową nowelą w pozostałych paragrafach art. 297 k.k. odnotować należy inne określenie przedmiotu sprawczego w § 2. Przed nowelizacją sprawcą przestępstwa była każda osoba, na której ciążył opisany w treści przepisu obowiązek, a w mechanizmie sprawczym sprawca musiał sprzeniewierzyć się konkretnemu, ciążącemu na nim obowiązkowi. Nowelizacja zniosła obowiązek identyfikowania sprawcy z konkretnym, naruszanym przez niego obowiązkiem, ponieważ sprawca swoim zachowaniem narusza jakikolwiek obowiązek związany z powiadomieniem o powstaniu sytuacji mogącej mieć wpływ na wstrzymanie albo ograniczenie udzielonego wsparcia finansowego lub zamówienia publicznego albo na możliwość dalszego korzystania z elektronicznego instrumentu płatniczego, choćby taki obowiązek nie ciążył jedynie na nim samym[47].

Zobowiązanie państw członkowskich UE wynikające z art. 325 TFUE ma trzy podstawowe wymiary. Po pierwsze – wymiar legislacyjny, ponieważ państwa członkowskie UE są zobligowane do dostosowania swoich ustawodawstw do wiążących unijnych aktów

[46] J. Skorupka, *Przestępstwo oszustwa finansowego z art. 297 k.k. po noweli z marca 2004 r.*, „Prokuratura i Prawo" 2005, nr 7–8, s. 135–136.

[47] K. Buczkowski, *op. cit.*, s. 100.

prawnych[48]. Po drugie – wymiar instytucjonalny, gdyż państwa członkowskie mają powołać u siebie instytucje i organy chroniące interesy finansowe Unii oraz współpracujące z partnerami z innych krajów oraz z UE. Wreszcie wymiar praktyczny, który polega na skutecznej realizacji tego zobowiązania[49].

W zakresie przestępczości związanej z wyłudzeniami funduszy unijnych działania kryminalne sprawców najczęściej kwalifikowane są z następujących artykułów: art. 286 § 1 k.k. (oszustwo), art. 297 § 1 k.k. (oszustwo finansowe), art. 258 § 1 i 3 k.k. (udział w zorganizowanej grupie przestępczej), art. 299 § 1 k.k. (pranie pieniędzy), art. 229 § 1 i 3 k.k. (przekupstwo), art. 228 § 1 k.k. (sprzedajność). Działania sprawców są związane przede wszystkim z oszustwami polegającymi na: wprowadzaniu w błąd urzędników przyznających świadczenia, tworzeniu fikcyjnych podmiotów gospodarczych, poświadczeniu nieprawdy w dokumentacji księgowej czy też wręczaniu korzyści majątkowych w zamian za nienależne przyznanie środków pieniężnych[50]. Biorąc pod uwagę duży ciężar gatunkowy tych przestępstw, należy podkreślić, że większość funduszy unijnych jest rozdysponowywanych w urzędach centralnych oraz wojewódzkich jednostkach samorządu terytorialnego w trybie administracyjnym, dlatego kluczowe znaczenie mają tu mechanizmy antykorupcyjne[51]. Działalność antykorupcyjna podejmowana zarówno na płaszczyźnie krajowej, jak i na

[48] Zob. szerzej: A. Grzelak, *Harmonizacja polskiego prawa karnego z prawem UE w zakresie ochrony interesów finansowych WE – zagadnienia wybrane* [w:] *Ochrona interesów finansowych rozszerzonej Unii Europejskiej: nowe wyzwania, stare problemy*, red. C. Nowak, Warszawa 2007, s. 17 i n.

[49] C. Nowak, *Ochrona interesów finansowych Unii Europejskiej w świetle polskiego prawa karnego*, Warszawa 2023, s. 16.

[50] G. Ocieczek, *Wybrane zagadnienia związane ze zwalczaniem przestępczości gospodarczej na przykładzie wyłudzeń funduszy unijnych. Studium przypadków*, „Prawo w Działaniu" 2023, nr 55, s. 126.

[51] Uchwała nr 181 Rady Ministrów z 6 października 2015 r. w sprawie *Programu przeciwdziałania i zwalczania przestępczości gospodarczej na lata 2015–2020* (M.P. 2015, poz. 1069).

płaszczyźnie organizacji międzynarodowych przybiera różnego rodzaju formy, przede wszystkim mające wymiar legislacyjny, jednakże ważnym aspektem działań antykorupcyjnych jest tworzenie i funkcjonowanie wyspecjalizowanych instytucji podejmujących działalność antykorupcyjną[52].

Polska Policja jeszcze przed wejściem naszego kraju do UE w sposób bezpośredni zetknęła się z działaniami przestępnymi polegającymi na wyłudzeniu środków wspólnotowych. Realizacje pierwszych spraw dotyczących środków przedakcesyjnych pochodzących z funduszu PHARE i SAPARD przyczyniły się do podjęcia istotnych działań związanych z jednej strony z zapobieganiem przestępczości, a z drugiej strony z doskonaleniem czynności wykrywczych, opracowywaniem taktyki prowadzenia postępowań przygotowawczych, wyodrębnianiem właściwych struktur w ramach organów ścigania i w konsekwencji stworzeniem programu doskonalenia zawodowego oraz przeszkoleniem funkcjonariuszy. Był to też swoisty test dla instytucji kontrolnych oraz całego systemu nadzoru i dystrybucji środków pochodzących z budżetu unijnego, także w zakresie współpracy pomiędzy organami ścigania a instytucjami odpowiedzialnymi za wydatkowanie środków unijnych. Z perspektywy lat należy uznać, że test został przez wszystkie polskie służby i instytucje zaliczony pozytywnie, czego potwierdzeniem jest m.in. liczba stwierdzanych i zgłaszanych nieprawidłowości z wykorzystaniem środków wspólnotowych, która w stosunku do liczby absorbowanych środków plasuje Polskę wśród krajów tzw. starej unii, gdzie ich liczba jest procentowo niska[53].

[52] Zob. szerzej, C. Nowak, *Instytucjonalne aspekty działań antykorupcyjnych w kontekście ochrony interesów finansowych WE* [w:] *Organy ścigania i wymiaru sprawiedliwości a ochrona interesów finansowych Wspólnoty Europejskiej*, red. C. Nowak, Warszawa 2008, s. 255 i n.

[53] K. Wiciak, *Wybrane problemy przestępczości na szkodę Unii Europejskiej oraz metody ich zwalczania*, Warszawa 2011, s. 11–12.

4. Polska jako przykład dla Ukrainy

Możliwość korzystania z funduszy unijnych jest dla Polski szansą, której wykorzystanie zależy nie tylko od aktywności przedsiębiorców, samorządów lokalnych, ale również od profesjonalizmu i uczciwości beneficjentów. Wykorzystaniu środków unijnych towarzyszą zagrożenia, które należy ujawniać, zwalczać, a przede wszystkim ograniczać. Założeniem jest, aby jak najwięcej środków było wykorzystywanych zgodnie z przeznaczeniem, w sposób prawidłowy, w przeciwnym razie środki podlegają zwrotowi. Szczególne niebezpieczeństwo i związane z tym dolegliwości finansowe niosą za sobą nieprawidłowości i oszustwa na szkodę interesów finansowych UE. Ujawnianie błędnego wydatkowania środków, nawet w pojedynczym projekcie określonego programu, przy niewystarczającej liczbie kontroli lub słabej ich skuteczności, może powodować nie tylko konieczność zwrotu środków, ale także wysokie sankcje finansowe oraz odpowiedzialność karną. Państwa członkowskie UE mają obowiązek informowania o ujawnieniu nieprawidłowości, który spoczywa na każdej służbie lub instytucji, która uzyskała taką wiedzę.

Akcesja Polski do Unii Europejskiej była jednym z najważniejszych wydarzeń w dziejach najnowszych. Dzięki niej Polska należy dziś do najszybciej rozwijających się państw w Europie, zajmując wysoką pozycję na arenie międzynarodowej, a obywatele w pełni korzystają z unijnych wolności, w tym ze swobodnego przepływu ludzi, kapitału, dóbr i usług. Ukraina może i powinna skorzystać z polskich doświadczeń w tym obszarze.

Literatura

Adamus W., Bobkiewicz S., Szewczyk J., *Ocena akcesji Ukrainy do Unii Europejskiej*, „Acta Scientifica Academiae Ostroviensis" 2019, t. 13.

Bazhenova H., *Ukraina w Partnerstwie Wschodnim: osiągnięcia i perspektywy*, „Rocznik Instytutu Europy Środkowo-Wschodniej" 2019, z. 2.

Buczkowski K., *Oszustwo kredytowe (art. 297 k.k.) – ocena skuteczności zwalczania patologii w pozyskiwaniu środków na cele gospodarcze*, „Prawo w Działaniu" 2012, nr 11.

Dalecka-Werpachowska A., *Kilka uwag na temat znamion przestępstwa łapownictwa biernego (art. 228 k.k.)*, „Edukacja Prawnicza" 2019–2020, nr 3.

Grzelak A., *Harmonizacja polskiego prawa karnego z prawem UE w zakresie ochrony interesów finansowych WE – zagadnienia wybrane* [w:] *Ochrona interesów finansowych rozszerzonej Unii Europejskiej: nowe wyzwania, stare problemy*, red. C. Nowak, Warszawa 2007.

Hurska-Kowalczyk L., *Aspiracje Ukrainy wobec Unii Europejskiej*, „Środkowoeuropejskie Studia Polityczne" 2012, nr 1.

Krawczak M., *OLAF w systemie kontroli Unii Europejskiej*, „Kontrola Państwowa" 2021, nr 6.

Mitrowski S., *Europejski Trybunał Obrachunkowy – organ kontrolny w systemie instytucjonalnym Wspólnot Europejskich*, „Studia Europejskie" 2006, nr 4.

Nowak C., *Ochrona interesów finansowych Unii Europejskiej w świetle polskiego prawa karnego*, Warszawa 2023.

Nowak C., *Instytucjonalne aspekty działań antykorupcyjnych w kontekście ochrony interesów finansowych WE* [w:] *Organy ścigania i wymiaru sprawiedliwości a ochrona interesów finansowych Wspólnoty Europejskiej*, red. C. Nowak, Warszawa 2008.

Ocieczek G., *Wybrane zagadnienia związane ze zwalczaniem przestępczości gospodarczej na przykładzie wyłudzeń funduszy unijnych. Studium przypadków*, „Prawo w działaniu" 2023, nr 55.

Oczkowski T., *Oszustwo kredytowe, subwencyjne i w zakresie zamówień publicznych*, „Prokurator" 2005, nr 4.

Pietnoczka P., *Eurointegracyjna droga Ukrainy*, „Przegląd Wschodnioeuropejski" 2018, nr 1.

Sakowicz A., *Ochrona interesów finansowych Unii Europejskiej jako zagadnienie istotne dla PPP* [w:] *Partnerstwo publiczno-prywatne. Zagadnienia teorii i praktyki*, red. M. Perkowski, Białystok 2007.

Sepioło-Jankowska I., *Wpływ prawa unijnego na polskie rozwiązania w zakresie prawno-karnej ochrony interesów finansowych w Unii Europejskiej*, „Prokuratura i Prawo" 2020, nr 10–11.

Skorupka J., *Przestępstwo oszustwa finansowego z art. 297 k.k., po noweli z marca 2004 r.*, „Prokuratura i Prawo" 2005, nr 7–8.

Stańczyk J., *Geneza i założenia programu Partnerstwo Wschodnie*, „Doctrina. Studia społeczno-polityczne" 2019, nr 8.

Szymański M., *Zwalczanie nadużyć finansowych w funduszach UE. Ewolucja systemu ochrony budżetu Unii – część I*, „Kontrola Państwowa" 2021, nr 3.

Wiciak K., *Wybrane problemy przestępczości na szkodę Unii Europejskie oraz metody ich zwalczania*, Warszawa 2011.

Akty prawne

Prawo krajowe

Ustawa z 10 września 1999 r. – *Kodeks karny skarbowy* (t.j. Dz. U. z 2023 r. poz. 654).

Ustawa z 9 września 2000 r. o zmianie ustawy – *Kodeks karny*, ustawy – *Kodeks postępowania karnego*, ustawy o zwalczaniu nieuczciwej konkurencji, ustawy o zamówieniach publicznych oraz ustawy – *Prawo bankowe* (Dz. U. z 2000 r., nr 93, poz. 1027).

Ustawa z 24 lipca 2003 r. o zmianie ustawy – *Kodeks karny skarbowy* (Dz. U. z 2003 r., nr 162, poz. 1569).

Ustawa z 18 marca 2004 r. o zmianie ustawy – *Kodeks karny*, ustawy – *Kodeks postępowania karnego* oraz ustawy – *Kodeks wykroczeń* (Dz. U. z 2004 r., nr 69, poz. 626).

Prawo międzynarodowe

Traktat o Unii Europejskiej, podpisany w dniu 7 lutego 1992 r. (Dz. Urz. WE C 191 z 29.07.1992 r.).

Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej – wersja skonsolidowana (Dz. Urz. UE C 326 z 26.10.2012 r.).

Konwencja o ochronie interesów finansowych Wspólnot Europejskich z 26 lipca 1995 r. (Dz. U. 2009, nr 208, poz. 1603).

Konwencja z 26 maja 1997 r. w sprawie zwalczania korupcji funkcjonariuszy Wspólnot Europejskich lub funkcjonariuszy Państw Członkowskich Unii Europejskiej (Dz. U. WE C nr 195 z 25.06.1997 r., s. 2).

Konwencja o zwalczaniu przekupstwa zagranicznych funkcjonariuszy publicznych w międzynarodowych transakcjach handlowych z 17 grudnia 1997 r. (Dz. U. z 2001 r., nr 23, poz. 264).

Układ o stowarzyszeniu między Unią Europejską i jej państwami członkowskimi, z jednej strony, a Ukrainą, z drugiej strony (Dz.U.UE.L.2014.161).

Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2017/1371 z 5 lipca 2017 r. w sprawie zwalczania za pośrednictwem prawa karnego nadużyć na szkodę interesów finansowych Unii (Dz. U. L 198 z 28 lipca 2017 r., s. 29–41).

Decyzja Komisji 94/140/WE z 23 lutego 1994 r. ustanawiająca Komitet Doradczy ds. Koordynacji w Zakresie Nadużyć Finansowych (Dz.U. L 61 z 4.03.1994, s. 27–28).

Decyzja Komisji Wspólnot Europejskich z 28.04.1999 r. ustanawiająca Europejski Urząd ds. Zwalczania Nadużyć Finansowych (OLAF) (notyfikowana jako dokument nr SEC(1999) 802), (1999/352/WE, EWWiS, Euratom), (Dz. U. WE 1999 L 136/20).

Inne źródła

Https://www.consilium.europa.eu/pl/meetings/european-council/2023/02/09/ [dostęp: 2.01.2024 r.].

Https://www.consilium.europa.eu/pl/policies/enlargement/ukraine/ [dostęp: 2.01.2024 r.].

D. Cheda, *Przyszłość relacji UE–Ukraina*, https://ine.org.pl/wp-content/uploads/2022/05/Przyszlos%CC%81c%CC%81-relacji-UE-Ukraina-2.pdf [dostęp: 2.01.2024 r.].

K. Garbicz, *Ambitna „Ukraińska Droga" do UE. Ukraina za szybko się reformuje w stanie wojny?*, https://oko.press/ukraina-w-ue-reformy-w-stanie-wojny [dostęp: 2.01.2024 r.].

J. Olchowski, *Ukraina na wojnie z korupcją*, „Komentarze IEŚ" 2023, nr 38, https://ies.lublin.pl/wp-content/uploads/2023/02/ies-komentarze-790-38-2023.pdf [dostęp: 2.01.2024 r.].

Https://www.europarl.europa.eu/factsheets/pl/sheet/32/zwalczanie-naduzyc-i-ochrona-interesow-finansowych-unii-europejskiej [dostęp: 2.01.2024 r.].

Https://op.europa.eu/pl/publication-detail/-/publication/ff022363-f608-4a91-b2aa-ee5eee6fff73/language-pl [dostęp: 5.01.2024 r.].

Https://www.consilium.europa.eu/pl/policies/eppo/ [dostęp: 5.01.2024 r.].

Opinia Komisji Spraw Unii Europejskiej dotycząca Notyfikacji Polski o zamiarze uczestnictwa we wzmocnionej współpracy w zakresie Prokuratury Europejskiej, ustanowionej na mocy rozporządzenia Rady (UE) 2017/1939 z 12 października 2017 r. wdrażającego wzmocnioną współpracę w zakresie ustanowienia Prokuratury Europejskiej, Druk nr E001, https://www.senat.gov.pl/gfx/senat/userfiles/_public/k11/komisje/2023/ksue/inne/opinia_e1.pdf [dostęp: 6.01.2024 r.].

Biuro Komisji Sejmowych, Pełny zapis przebiegu posiedzenia Komisja do Spraw Unii Europejskiej (nr 5) z 28 grudnia 2023 r., https://orka.sejm.gov.pl/zapisy10.nsf/0/4BAEF419A65C9A2EC1258A9A0028AB0F/%24File/0009210.pdf [dostęp: 6.01.2024 r.].

Sprawozdanie Komisji dla Rady i Parlamentu Europejskiego: 33. sprawozdanie roczne dotyczące ochrony interesów finansowych Unii Europejskiej i zwalczania nadużyć finansowych, COM(2022)

482 wersja ostateczna, https://www.sejm.gov.pl/Sejm9.nsf/EDLS.xsp?view=1&docId=ABF3DEFCB094AB2FC12588C800423188&lang=PL [dostęp: 6.01.2024 r.].

Https://www.europarl.europa.eu/factsheets/pl/sheet/32/zwalczanie-naduzyc-i-ochrona-interesow-finansowych-unii-europejskiej [dostęp: 7.01.2024 r.].

Opinia w sprawie dostosowania projektu ustawy o zmianie ustawy – *Kodeks karny skarbowy* do standardów akcesyjnych Unii Europejskiej (druk sejmowy nr 1372).

Uchwała nr 181 Rady Ministrów z 6 października 2015 r. w sprawie *Programu przeciwdziałania i zwalczania przestępczości gospodarczej na lata 2015–2020*, (M.P. 2015, poz. 1069).

IV. Polskie doświadczenia związane z procesem przystępowania do Unii Europejskiej

ZBIGNIEW CZARNIK
WSPiA Rzeszowska Szkoła Wyższa
ORCID: 0000-0001-8459-1108

Pytania prejudycjalne w procesie akcesji do Unii Europejskiej

Preliminary questions in the process of accession to the European Union

Streszczenie. Przedstawiona analiza odnosi się do wpływu orzecznictwa TSUE na kształtowanie w systemu prawnego państwa członkowskiego z wykorzystaniem instytucji pytań prejudycjalnych do TSUE. Głównym założeniem przedstawionych rozważań jest stwierdzenie, że TSUE w ramach udzielanych odpowiedzi na pytania prejudycjalne, kierowane do niego przez sądy krajowe, rozpoznające sprawy związane z funkcjonowaniem sądownictwa wzmacnia niezależność sądów i niezawisłość sędziowską, przyjmując, że są to elementy ustrojowe funkcjonującego wymiaru sprawiedliwości podlegające prawu UE. Z tego powodu TSUE uznaje się za organ właściwy do kształtowania tych wartości ustrojowych na gruncie wewnętrznych porządków prawnych państw członkowskich. Jednak brak jednorodności istniejących w tym zakresie rozwiązań prawnych w poszczególnych państwach prowadzi do wielu napięć interpretacyjnych pomiędzy prawem Unii Europejskiej a porządkami krajowymi. Konsekwencją takiego stanu rzeczy jest to, że TSUE nie zauważa problemów związanych z właściwością sądów występujących z pytaniami prawnymi, co staje się ważnym zagadnieniem teoretycznym i praktycznym, gdyż może rzutować na legalność i skuteczność orzeczeń zapadających na podstawie udzie-

lonych przez TSUE odpowiedzi. Ujawniające się na tym tle problemy prawne rzutują na sposób funkcjonowania relacji Unia Europejska – państwo członkowskie. Zażegnanie pojawiających się konfliktów wymaga jednoznacznego rozwiązania spornych kwestii w prawie krajowym. Zatem proces akcesji do Unii dla każdego nowego państwa może być wykorzystany jako czas, w którym Unia i państwo aplikujące o wstąpienie do niej mogą stanowczo określić zasady regulujące sposób komunikowania się obu porządków prawnych, co może przynosić wiele systemowych korzyści.

Słowa kluczowe: Konstytucja RP, pytanie prejudycjalne, orzeczenie TSUE, właściwość, Krajowa Rada Sądownictwa, stan spoczynku sędziego.

Keywords: Constitution of the Republic of Poland, preliminary ruling, CJEU judgment, competence, National Council of the Judiciary, retirement of a judge.

Proces przystępowania do Unii Europejskiej jest zjawiskiem złożonym i wielopłaszczyznowym. Dotyka on wielu problemów związanych z przyszłym funkcjonowaniem państwa wstępującego do struktur organizacji międzynarodowej, której reguły działania wynikają z przyjętych traktatów[1]. Jednym z istotnych obszarów wymagającym dostosowania do warunków określonych w prawie unijnym jest szeroko rozumiany porządek prawny. Wprawdzie postępowania akcesyjne najczęściej są kojarzone z koniecznością uzgodnienia mechanizmów gospodarczych Unii i państwa aplikującego o przyjęcie, jednak podstawowe problemy dotykają rozwiązań prawnych funkcjonujących w państwie ubiegającym się o członkostwo w Unii. Rola tych zagadnień dla przyszłego członkostwa ma doniosłe znaczenie, bowiem prawo jest czynnikiem kształtującym relacje między Unią i państwami tworzącymi tę organiza-

[1] Traktat o Unii Europejskiej – wersja skonsolidowana (Dz. U. UE, C – 202/13, 7.06.2016) i Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej – wersja skonsolidowana (Dz. U. UE, C – 326/47, 26.10.2012).

cję, a pamiętać należy, że system prawa unijnego ma swoją specyfikę, która polega na tym, że wyrasta on z różnych tradycji prawnych i nie jest klasycznym modelem prawa stanowionego. W systemie tym dużą, a może zasadniczą rolę odgrywa orzecznictwo Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej[2], które zmierza do zapewnienia spójności normatywnej różnorodnych porządków prawnych właściwych dla państw tworzących Unię. Znaczenie orzecznictwa tego Trybunału przejawia się w instytucji pytań prejudycjalnych, które stają się mechanizmem realizacji prawa unijnego w krajowych porządkach prawnych.

Zatem pytania prejudycjalne to ważny instrument budowania jedności prawnej UE. Oznacza to, że z istoty są one instrumentem, w który zostaje wyposażone każde państwo stające się członkiem tej organizacji, bo tylko taki podmiot jest w pełni zobowiązany do stosowania prawa unijnego. Z tego powodu łączenie instytucji pytań prejudycjalnych z procesem akcesji wydaje się merytorycznym nieporozumieniem, a to powinno prowadzić do wniosku o niewłaściwym ujęciu zagadnienia w tytule prezentowanej analizy. Jednak wiosek taki byłby pochopny. Wprawdzie wynika on z nieuprawnionego łączenia pytań do TSUE z akcesją, jednak zamiarem przedstawianych rozważań nie jest wykazywanie, że w procesie akcesji państwo ubiegające się o przyjęcie do UE może występować z takimi pytaniami, lecz zwrócenie uwagi na to, że proces akcesyjny to czas, w którym państwo aplikujące o przyjęcie powinno dostosować swój system prawny do przyszłego członkostwa, z którym w sposób nierozłączny powiązane jest zadawanie pytań prawnych. Podjęcie takich działań w sposób przemyślany daje podstawy do twierdzenia, że z chwilą członkostwa mechanizmy właściwe dla porządków prawnych UE i państwa członkowskiego będą działały w sposób poprawny i sprawny. Wniosek taki znajduje uzasadnienie w praktyce funkcjonowania UE. Z całą wyrazistością uwidacznia się w tych sytuacjach, w których państwa w procesie akcesji nie zau-

[2] Dalej: TSUE.

ważyły takich niebezpieczeństw i zaniedbały poprawne uregulowanie zagadnień związanych z zadawaniem pytań prejudycjalnych, pozostawiając tę problematykę jako nieistotne zagadnienie prawa wewnętrznego. Znamiennym przykładem takiego działania było stanowisko Polski, która nie dokonała w tym zakresie zmian wyprzedzających, co skutkuje obecnie wieloma kontrowersjami związanymi z relacjami prawa krajowego i prawa unijnego, zwłaszcza w zakresie ustroju i funkcjonowania sądownictwa w Polsce.

Podstawowe znaczenie dla poprawnego rozwiązania zarysowanego problemu ma precyzyjne określenie pojęcia sądu na gruncie prawa wewnętrznego. Działania w tym zakresie powinny wychodzić od jednolitego pojmowania tego organu w różnych działach prawa krajowego i odnosić to pojęcie do cech sądu stawianych takiemu organowi przez prawo unijne. Podkreślić należy, że na gruncie prawa UE termin „sąd" jest rozumiany szerzej niż tylko jako „organ władzy sądowniczej"[3]. Sądem w tym znaczeniu jest każdy organ rozstrzygający o prawach i wolnościach podmiotów prawa. Zatem organ taki musi spełniać unijne standardy.

Zgodnie z utrwalonym orzecznictwem TSUE przy ustalaniu, czy organ występujący z wnioskiem o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym ma charakter sądu w rozumieniu art. 267 TFUE, a w rezultacie przy dokonywaniu oceny, czy wniosek o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym jest dopuszczalny, TSUE bierze pod uwagę całokształt okoliczności, takich jak ustanowienie organu na podstawie ustawy, jego stały charakter, obligatoryjny charakter jego jurysdykcji, kontradyktoryjność postępowania, stosowanie przez organ przepisów prawa oraz jego niezawisłość[4]. Na kanwie tych ustaleń TSUE wielokrotnie zauważał, że polski Sąd Najwyższy (SN) jako taki spełnia określone w ten sposób wymogi, i uściślał, że w tym względzie wnioski pochodzące od tego sądu o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym mogą być podstawą

[3] Zob. wyrok TSUE z 19 listopada 2019 r. C – 585, C – 624, C – 625, EU:C:2019:982.

[4] Wyrok z 29 marca 2022 r., Getin Noble Bank, C-132/20, EU:C:2022:235, pkt 66 i przytoczone tam orzecznictwo.

wydania wiążącej wykładni prawa unijnego, bowiem należy domniemywać, że SN spełnia wymogi „sądu" niezależnie od tego, w jakim konkretnie składzie sędziowskim orzeka[5]. Stanowisko takie wynika z utrwalonego orzecznictwa TSUE, w którym jednoznacznie przyjmuje się, że w ramach procedury prejudycjalnej, o której stanowi art. 267 TFUE, oraz w świetle podziału zadań między TSUE a sądem krajowym do sądu unijnego nie należy badanie, czy postanowienie odsyłające zostało wydane zgodnie z przepisami krajowymi regulującymi ustrój sądów i postępowanie przed nimi. W tym zakresie TSUE powinien oprzeć się na postanowieniu odsyłającym wydanym przez sąd państwa członkowskiego, o ile postanowienie to nie zostało uchylone na skutek wniesienia środków zaskarżenia przewidzianych przez prawo krajowe.

Rozstrzygając o pytaniu prejudycjalnym, TSUE bierze także pod uwagę, że kluczowym elementem systemu sądowniczego określonego w traktatach jest przewidziana w art. 267 TFUE procedura odesłania prejudycjalnego, która poprzez ustanowienie dialogu na poziomie TSUE i sądu państwa członkowskiego ma na celu zapewnienie jednolitej wykładni prawa Unii i umożliwia tym samym zapewnienie jego spójności, pełnej skuteczności i autonomii oraz odrębnego charakteru prawa ustanowionego w traktatach. Jednocześnie TSUE przyjmuje w swoim orzecznictwie, że w odniesieniu do składu sądu domniemanie właściwości do zadania pytania prejudycjalnego może zostać obalone, jeżeli prawomocne orzeczenie wydane przez sąd krajowy lub międzynarodowy prowadziłoby do uznania, że sędzia orzekający jako sąd odsyłający nie jest sądem niezawisłym, bezstronnym i ustanowionym uprzednio na mocy ustawy w rozumieniu art. 19 ust. 1 akapit drugi TUE w świetle art. 47 akapit drugi Karty Praw Podstawowych Unii Europejskiej[6]. Stanowisko takie jest następstwem konsekwentnego poglądu prezentowanego przez TSUE, wychodzącego z założenia, że wykładnia art. 19 ust. 1 akapit drugi TUE w związku z art. 47 akapit drugi

[5] Tamże, pkt 68–69.

[6] Dalej: Karta Praw Podstawowych.

Karty Praw Podstawowych musi prowadzić do wniosku, że orzeczenie w trybie prejudycjalnym może zapaść przed TSUE tylko w sytuacji, gdy z pytaniem występuje sąd spełniający warunki niezawisłości i niezależności, ustanowiony uprzednio na mocy ustawy w rozumieniu prawa Unii, bo tylko taki organ spełnia warunki sądu w rozumieniu art. 267 TFUE. Stanowisko takie wynika z nierozerwalnych więzi, które zgodnie z art. 47 akapit drugi Karty Praw Podstawowych istnieją między gwarancjami niezawisłości i bezstronności sędziów a dostępem do sądu ustanowionego uprzednio na mocy ustawy[7].

Na niezawisłość i bezstronność sądu ma wpływ sposób powoływania sędziów. W tym zakresie Trybunał konsekwentnie przyjmuje, że z uwagi na fundamentalne następstwa, jakie proces ten ma dla prawidłowego funkcjonowania oraz legitymizacji władzy sądowniczej w demokratycznym państwie, w którym obowiązuje zasada rządów prawa, proces taki stanowi nieodłączny element pojęcia sądu ustanowionego na mocy ustawy w rozumieniu art. 47 Karty Praw Podstawowych. Dodatkowo TSUE przyjmuje, że niezawisłość sądu w rozumieniu tego postanowienia zawsze musi być mierzona przez sposób, w jaki zostali powołani sędziowie. W orzecznictwie unijnym przyjęto, że gwarancje niezawisłości i bezstronności oznaczają stan, w którym muszą istnieć zasady, w szczególności co do składu organu, powoływania jego członków, okresu trwania ich kadencji oraz powodów ich wyłączania lub odwołania, pozwalające wykluczyć – w przekonaniu jednostek – wszelką uzasadnioną wątpliwość co do niepodatności tego organu na czynniki zewnętrzne oraz jego neutralności względem ścierających się przed nim interesów. Wymóg niezawisłości sędziowskiej, stanowiącej integralny element sądzenia, wchodzi w zakres istoty prawa do skutecznej ochrony sądowej oraz prawa podstawowego do rzetelnego procesu sądowego, które to prawo ma fundamentalne znaczenie jako gwarancja ochrony wszystkich praw, jakie podmioty prawa wywodzą z prawa Unii, oraz zachowania wartości

[7] Wyrok z 22 lutego 2022 r., Openbaar Ministerie, C-562/21 PPU i C-563/21 PPU, EU:C:2022:100, pkt 55.

wspólnych dla państw członkowskich określonych w art. 2 TUE, w szczególności wartości demokratycznego państwa prawnego[8].

Na kanwie tych ustaleń TSUE przyjmuje, że okoliczność polegająca na tym, że w procesie powoływania sędziego uczestniczy podmiot należący do władzy ustawodawczej lub wykonawczej, np. w Polsce Krajowa Rada Sądownicza (KRS), nie może sama w sobie prowadzić do powzięcia wątpliwości co do statusu sądu ustanowionego uprzednio na mocy ustawy i co do niezawisłości sędziów wyłonionych w tym procesie. Jednakże w takich przypadkach należy ustalać, czy ta okoliczność w powiązaniu z innymi istotnymi czynnikami i warunkami, w jakich dokonano tych wyborów, nie prowadzi do powstania wątpliwości co do niezawisłości[9]. W tym względzie TSUE podkreślał już wielokrotnie, że rozwiązania ustawodawcze nie mogą tworzyć żadnych wątpliwości co do zachowania odrębności sądownictwa od pozostałych władz państwowych oraz od wpływów innych środowisk społecznych na wykonywanie funkcji sędziowskich.

Z całości dotychczasowego orzecznictwa TSUE wynika, że ocena właściwości sądu uprawnionego do wystąpienia z pytaniem prejudycjalnym może być rozpatrywana w kontekście wszystkich elementów branych pod uwagę łącznie, a mogących mieć wpływ na samodzielność i bezstronność tego organu. Zatem muszą w tym zakresie być uwzględniane zarówno elementy systemowe, jak i dotyczące konkretnych okoliczności faktycznych, które są związane z powołaniem sądu w prawie krajowym, bowiem te elementy skutkują tym, że organ może nie mieć statusu niezawisłego i bezstronnego sądu ustanowionego uprzednio na mocy ustawy w rozumieniu art. 19 ust. 1 akapit drugi TUE w związku z art. 47 akapit drugi karty praw podstawowych. Całokształt owych elementów może bowiem budzić w przekonaniu jednostek uzasadnione wątpliwości co do niepodatności zainteresowanych i składu orzekającego,

[8] Zob. wyrok z 15 lipca 2021 r., Komisja/Polska, C-791/19, EU:C:2021:596, pkt 58 i przytoczone tam orzecznictwo.

[9] Podobnie wyrok z 22 lutego 2022 r., Openbaar Ministerie, C-562/21 PPU i C-563/21 PPU, EU:C:2022:100, pkt 74, 75 i przytoczone tam orzecznictwo.

w którym zasiadają, na czynniki zewnętrzne, w szczególności bezpośrednie lub pośrednie wpływy krajowej władzy ustawodawczej i wykonawczej, oraz co do ich neutralności w stosunku do ścierających się przed nimi interesów. Tego rodzaju elementy mogą prowadzić do braku widocznych oznak niezawisłości lub bezstronności samych sędziów, ale i organu, co mogłoby podważyć zaufanie, jakie sądownictwo powinno budzić w tych jednostkach w społeczeństwie demokratycznym i w państwie prawnym.

Analiza przepisów regulujących postępowanie przed TSUE w sprawie pytań prejudycjalnych prowadzi do wniosku, że brak jest w nich wyraźnych zasad wskazujących na konieczność badania właściwości organu występującego z pytaniem prejudycjalnym. Z treści art. 100 § 1 Regulaminu postępowania przed Trybunałem Sprawiedliwości[10] wynika, że Trybunał zasadniczo jest właściwy do rozpoznania pytania prejudycjalnego, o ile sąd pytający nie cofnie wniosku, co jest możliwe do chwili podania daty ogłoszenia wyroku. Jednak na podstawie § 2 tego artykułu Trybunał może w każdej chwili stwierdzić, że przesłanki jego właściwości nie są spełnione, przy czym nie chodzi tutaj o badanie właściwości sądu krajowego. Z kolei art. 267 TFUE stanowi, że TSUE jest właściwy do orzekania w trybie pytań prejudycjalnych. Ze zdań drugiego i trzeciego tego przepisu można wyprowadzić wniosek, że jeżeli przed sądem krajowym podniesione zostanie pytanie o wykładnię traktatów lub ważność i wykładnię aktów przyjętych przez instytucje, organy lub jednostki organizacyjne Unii, to sąd krajowy może lub musi zwrócić się z wnioskiem o rozpoznanie pytania, jeżeli decyzja Trybunału jest niezbędna do rozstrzygnięcia sprawy zawisłej przed sądem krajowym[11]. Przyjęcie takich rozwiązań prawnych wskazuje, że właściwość do wystąpienia z pytaniem prejudycjalnym jest rozstrzygana na poziomie prawa krajowego, a to oznacza,

[10] Regulamin postępowania przed Trybunałem Sprawiedliwości (Dz. U. L. 265 z 29.09.2012 r., s. 25).

[11] Szerzej: M. Szpunar, *Komentarz do art. 267 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej* [w:] *Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej*, red. A. Wróbel, tom III, Warszawa 2012.

że sąd krajowy ma czuwać nad przestrzeganiem swojej właściwości do wystąpienia z pytaniem.

Mechanizm taki wydaje się poprawny pod warunkiem, że sądy krajowe działają w tym zakresie zgodnie z przepisami regulującymi postępowanie toczące się przed nimi i występują z pytaniami prejudycjalnymi związanymi z rozpoznawaną sprawą. Jeżeli taka sytuacja ma miejsce, to TSUE może ocenić istotę sprawy objętej pytaniem z punktu widzenia prawa unijnego. Na tej podstawie może udzielić odpowiedzi lub odmówić jej udzielenia. Jednak wydaje się, że nie jest to sytuacja optymalna, skoro TSUE nie ma wyraźnie określonego sposobu weryfikacji właściwości organu występującego z pytaniem. Konsekwencją braku takich rozwiązań prawnych może być rozstrzygnięcie pytania prejudycjalnego przedstawionego przez podmiot nieuprawniony. Prawo unijne nie definiuje pojęcia sprawy prejudycjalnej. W art. 267 TFUE wskazuje tylko, jakie zagadnienia mogą być przedmiotem takiego pytania oraz wiąże je z koniecznością rozstrzygnięcia sprawy zawisłej przed sądem. Takie ujęcie pytania prejudycjalnego jednoznacznie wiąże udzielenie odpowiedzi ze sprawą zawisłą przed sądem i niemożnością wypowiedzenia się przez sąd krajowy w materii prawa unijnego.

W nauce pojęcie kwestii prejudycjalnej, zwanej pytaniem wstępnym lub zagadnieniem wstępnym (niem. *Vorfrage* lub *Zwischenvrage*), ma bogatą literaturę[12]. Na podstawie poczynionych w niej ustaleń należy przyjąć, że zagadnienie wstępne rozstrzygane przez orzeczenie prejudycjalne, to zagadnienie prawne, które wiąże sąd w zakresie kwestii prejudycjalnej przy rozstrzyganiu sprawy zawisłej przed tym sądem. Funkcjonujące w nauce i orzecznictwie pojęcie „sprawy prejudycjalnej" zakłada istnienie ścisłego związku pomiędzy rozpoznawaną sprawą główną a zagadnieniem prawnym, które jest przedmiotem rozstrzygnięcia preju-

[12] Przykładowo zob. J. Radziewicz*, Prejudycjalność w postępowaniu cywilnym*, Gdańsk 2000, s. 7–25; także: G. Łaszczyca, *Zawieszenie ogólnego postępowania administracyjnego*, Kraków 2005, s. 87–121; również: Z. Czarnik, *Podstawy zawieszenia postępowania sądowoadministracyjnego*, Przemyśl 2007, s. 233 i n.

dycjalnego. Związek między sprawą główną a zagadnieniem prejudycjalnym charakteryzuje się tym, że rozstrzygnięcie w sprawie prejudycjalnej staje się podstawą rozstrzygania sprawy głównej. W nauce sporne jest tylko to, czy prejudykat jest elementem podstawy prawnej czy faktycznej orzeczenia głównego[13].

Przy takim rozumieniu sprawy prejudycjalnej w prawie polskim brak jest powodów, by w innym znaczeniu pojęcie to miało funkcjonować w związku z pytaniem prejudycjalnym rozstrzyganym przez TSUE, zwłaszcza że na gruncie art. 267 TFUE chodzi o ustalenie obowiązywania i jednolitej wykładni prawa unijnego, a więc mamy tu do czynienia wprost z zagadnieniem prawnym. Skoro taki jest charakter pytania prejudycjalnego rozstrzyganego przez TSUE, to konsekwencją tego musi być stwierdzenie, że pomiędzy sprawą główną, na tle której wystąpiono z pytaniem prejudycjalnym do TSUE, a rozstrzyganiem tej sprawy przez sąd, który wystąpił z takim pytaniem, musi istnieć ścisły związek tego rodzaju, że sprawa główna nie dość, że jest uzależniona od odpowiedzi na pytanie, to przede wszystkim należy do kognicji sądu, który zadaje pytanie. Brak takiej relacji dyskwalifikuje pytanie, a odpowiedź czyni wątpliwą prawnie.

Wyjściowo należy przyjąć, że właściwość każdego organu, tym bardziej sądu, nie może być rezultatem wykładni. Ma ona wprost wynikać z przepisów prawa. Zatem przyjmując właściwość w sposób wcześniej przedstawiony, pytania prejudycjalne kierowane do TSUE w sprawie zmian dotyczących wieku przechodzenia w Polsce sędziów w stan spoczynku powinny wprost wskazać konkretne przepisy określające właściwość SN do wystąpienia z pytaniem. Przepisy takie nie zostały przez ten sąd określone. Nie ma ich również w obowiązującym prawie. Takiej podstawy prawnej nie można zrekonstruować, opierając się o przepisy ustawy o KRS. W związku

[13] Zob. L. Peiper, *Komentarz do kodeksu postępowania cywilnego*, Kraków 1934, s. 450; także: J. Rodziewicz, *op. cit.*, s. 32 i n. Raczej przyjmuje się, że jest to element podstawy faktycznej wyrokowania.

z powyższym pojawia się jeden możliwy wniosek, że pytanie prejudycjalne, które znalazło swoje rozstrzygnięcie w wyroku TSUE z 19 listopada 2019 r zostało skierowane przez niewłaściwy sąd. W konsekwencji tego pojawia się wątpliwość co do mocy wiążącej tego wyroku.

W polskim porządku prawnym nabycie stanu spoczynku następuje na skutek przeniesienia sędziego w stan spoczynku albo przejścia sędziego w stan spoczynku. To różne ustawowe ujęcie przyczyn nabycia stanu spoczynku zmusza do zastanowienia się nad prawnymi konsekwencjami nabycia stanu spoczynku na podstawie określonych przesłanek. Ustalenie istoty i charakteru prawnego statusu sędziowskiego jest sporne. Ani w doktrynie, a tym bardziej w judykaturze, nie dokonano w tym zakresie jednoznacznych ustaleń[14]. Brak powszechnej zgody w tym zakresie nie jest równoznaczny z brakiem pewnych ustaleń co do dwupłaszczyznowego charakteru tego stosunku i akceptacji poglądu, że składa się on z elementów publicznoprawnych i pracowniczych[15]. Wobec powyższego precyzyjne ujęcie znaczeń terminów językowych, którymi posługuje się ustawodawca, opisując przyczynę powstania sędziowskiego stanu spoczynku, wydaje się niezbędne dla prawidłowego określenia stanu spoczynku. Nie można również nie zauważać konstytucyjnej regulacji stanu spoczynku.

Art. 180 Konstytucji RP stanowi, że stan spoczynku może być skutkiem różnych działań. Z treści art. 180 ust. 3 Konstytucji RP wynika, że sędzia może być przeniesiony w stan spoczynku na skutek wystąpienia czynników uniemożliwiających mu sprawowanie urzędu – choroby lub utraty sił. Zatem jedną z dróg prowadzących do stanu spoczynku jest przeniesienie w stan spoczynku, gdy wystąpiła utrata sił lub choroba. Druga sytuacja związana z przeniesieniem sędziego w stan spoczynku jest określona w art. 180 ust. 5

[14] Np. postanowienie SN z 11.01.2016 r., III SO 3/16, LEX 2051075.

[15] Zob. K. Gonera, R. Piotrowski (red.), S. Dąbrowski, K. Gonera, A. Górski, M. Laskowski, A. Łazarska, Ł. Piebiak, W. Sanetra, M. Strączyński, *Pozycja ustrojowa sędziego*, Warszawa 2015.

Konstytucji RP[16]. W tym miejscu ustawodawca konstytucyjny stanowi, że w razie zmiany ustroju sądów lub zmiany granic okręgów sądowych wolno sędziego przenosić do innego sądu lub w stan spoczynku z pozostawieniem pełnego uposażenia. Zauważyć należy, że obie jednostki redakcyjne analizowanego przepisu posługują się konsekwentnie zwrotem „przeniesienie" w stan spoczynku. Ponieważ przeniesienie w takich przypadkach zawsze jest powiązane z elementem przymusowości, to Konstytucja RP wymaga, by działania w tym trybie były objęte prawem odwołania do sądu.

Z kolei art. 180 ust. 4 Konstytucji RP przewiduje uzyskanie stanu spoczynku na skutek osiągnięcia wieku. Zgodnie z treścią tego przepisu ustawa określa granicę wieku, która skutkuje przejściem sędziego w stan spoczynku. Zatem ze względu na wiek sędziego nie przenosi się w stan spoczynku, ale sędzia przechodzi w ten stan. Językowe odróżnienie na poziomie konstytucyjnym „przejścia" od „przeniesienia" musi prowadzić do rozróżnienia podstaw i dróg nabycia stanu spoczynku. Zatem poprawne określenie trybu dojścia do stanu spoczynku ma znaczenie dla prawidłowej charakterystyki mechanizmów rządzących nabyciem stanu spoczynku, a w ostateczności – przypisania właściwych środków prawnych gwarantujących ochronę nabycia stanu spoczynku.

[16] Szerszą analizę prezentuję w swojej monografii: Z. Czarnik*, Zagadnienia proceduralne sędziowskiego stanu spoczynku*, Warszawa 2020, s. 32–36; także: M. J. Zieliński, *Obniżenie ustawowej granicy przechodzenia w stan spoczynku przez sędziów sądów powszechnych, administracyjnych i Sądu Najwyższego w świetle przepisów dyrektyw nr 2000/78/WE oraz 2006/54/WE*, „Przegląd Sądowy" 2018, nr 10, s. 5–25; również: A. M. Światkowski, *Prawny spór o zgodność z Konstytucją RP regulacji i ich następstw osiągnięcia „wieku emerytalnego" przez sędziów Sądu Najwyższego*, „Palestra" 2018, nr 10, s. 5–12.

W doktrynie[17] i judykaturze[18] nie budzi wątpliwości, że pojęcia konstytucyjne mają własne znaczenie, które nie mogą być ustalane na podstawie treści terminów zastanych w ustawodawstwie zwykłym. Pogląd taki jest konsekwentnie przyjmowany, chociaż zwraca się uwagę, że autonomiczność pojęć konstytucyjnych nie może prowadzić do zupełnego pomijania lub odrzucania rozumienia terminów przyjętych w ustawodawstwie zwykłym[19]. Podkreślając autonomiczny charakter pojęć konstytucyjnych, zawsze należy odnosić je do struktury języka prawnego ukształtowanego we wcześniejszej konstytucyjnej praktyce stosowania prawa. W ramach przedstawionych uwag interpretacja treści art. 180 ust. 3–5 Konstytucji RP wydaje się nie nastręczać trudności, zwłaszcza że ustawodawca konstytucyjny i zwykły posługują się taką samą terminologią dla określenia tych samych zjawisk związanych z nabyciem sędziowskiego stanu spoczynku. Z tego powodu autonomia pojęć konstytucyjnych, ważna jako zagadnienie teoretyczne, nie stanowi problemu interpretacyjnego przy stanie spoczynku, chociaż orzecznictwo temu nie poświęca większej uwagi[20], a wręcz nie

[17] Zob. na ten temat K. Zaradkiewicz, *Instytucjonalizacja wolności majątkowej. Koncepcja prawa podstawowego własności i jej urzeczywistnienie w prawie prywatnym*, Warszawa 2013, s. 171 i n.; także: *Własność i jej ochrona jako wzorzec kontroli konstytucyjności. Wybrane problemy*, „Kwartalnik Prawa Prywatnego" 2009, nr 3, s. 890. Również: T. Dybowski, *Konstytucyjne i cywilnoprawne pojęcie własności* [w:] *Sądownictwo a obowiązujący system prawny. Materiały z konferencji zorganizowanej przez SN w dniach 13–14 lutego 1992 r.*, Warszawa 1992, s. 190–191; L. Morawski, *Wykładnia w orzecznictwie sądów*, Toruń 2002, s. 209; również: S. Jarosz-Żukowska, *Konstytucyjna zasada ochrony własności*, Kraków 2003, s. 15–31; M. Gutowski, P. Kardas, *Wykładnia i stosowanie prawa w procesie opartym na konstytucji*, Warszawa 2017, s. 528–530.

[18] Zob. wyrok TK z 7.03.1995 r., W 9/94, OTK 1995, nr 1, poz. 20; także: wyrok TK z 21.03.2000 r., K 14/99, OTK 2000, nr 2, poz. 61; również: wyrok TK z 14.03.2000 r., P 5/99, OTK 2000, nr 2, poz. 60.

[19] Zagadnienie takie pojawia się na tle rozważań o bezpośrednim skutku derogacyjnym normy konstytucyjnej, zob. M. Gutowski, P. Kardas, *op. cit.*, s. 583–616; także: wyrok TK z 6.10.1998 r., K 36/97, OTK 1998, nr 5, poz. 65; wyrok TK z 8.03.2000 r., Pp 1/99, OTK 2000, nr 2, poz. 98; również: uchwała NSA z 12.10.1998 r., OPS 5/98, ONSA 1999, nr 1, poz. 1.

[20] Zob. postanowienie SN z 30 sierpnia 2018 r., III PO 7/18, BOSN.

zauważa dokonanych na gruncie konstytucji rozróżnień językowych. Stwierdzenie takiego faktu powinno niepokoić, bo przecież stosowanie prawa musi przede wszystkim być związane z ustaleniem treści stosowanych norm, a to może być dokonane tylko na gruncie języka[21].

Na gruncie przedstawionej ogólnie analizy przepisów prawa uwzględnienie stanowiska TSUE możliwe jest tylko w zakresie, w jakim pozwalają na to ramy konstytucyjne, przy czym należy mieć na uwadze, że w wielu kwestiach istnieje tożsamość standardów funkcjonujących w Konstytucji RP i prawie UE, zatem w tych obszarach nigdy nie dochodzi do kolizji norm prawnych[22]. Mimo tego należy konsekwentnie stać na stanowisku, że prawo UE jest bezpośrednio stosowane tylko w tych zakresach, na które zezwala krajowy porządek konstytucyjny. Prawo unijne, a zwłaszcza orzecznictwo TSUE, które jest specyficznym źródłem prawa, nie może unieważniać regulacji konstytucyjnej. Wprost wynika to w Polsce z poglądów prezentowanych przez TK[23], który zasady pierwszeństwa nie odnosi wprost do konstytucji. Zjawisko takie nie jest tylko właściwością polską. W tezach 16–19 francuskiej Rady Konstytucyjnej z 20 grudnia 2007 r wyraźnie wyartykułowano, że ratyfikacja traktatu z Lizbony jest możliwa tylko przy dokonaniu zmiany konstytucji, gdyż tylko przy takim rozwiązaniu

[21] Szerzej: C. Perelman, *Logika prawnicza. Nowa retoryka*, Warszawa 1984, s. 164–165.

[22] Szerzej: N. Półtorak, *Imagine – rola prawa i prawników w integracji europejskiej*, „Europejski Przegląd Sądowy" 2021, nr 3, s. 4–7; także: R. Lenaerts, *Żadne państwo członkowskie nie jest równiejsze od innych – zasada pierwszeństwa prawa Unii Europejskiej i zasada równości państw wobec traktatów*, „Europejski Przegląd Sądowy" 2021, nr 1, s. 4–7.

[23] Wyrok TK z 11 maja 2005 r., K 18/04, OTK 2005, nr 5, poz. 49; zwłaszcza: Wyrok TK z 24 listopada 2010 r., K 32/09, OTK 2010, nr 9, poz. 108.

prawnym nie mogą zostać narzucone warunki traktatowe naruszające wykonywanie suwerenności narodowej. W podobnym kierunku wypowiada się Federalny Trybunał Konstytucyjny Niemiec[24].

Zatem na gruncie porządków prawnych wielu państw UE należy przyjąć zasadę pierwszeństwa (supremacji) prawa UE przed prawem wewnętrznym, jednak w kształcie, który nie narusza porządku konstytucyjnego, a więc o tyle, o ile odpowiedź na pytanie prejudycjalne nie unieważnia przepisu konstytucyjnego. Konieczność zachowania takiej reguły powinna być punktem wyjścia dla orzeczeń TSUE przy odpowiadaniu na zadane pytania. Założenie takie pozwala uzgodnić prawo na poziomie krajowym bądź w drodze wykładni, a niekiedy w trybie zmian konstytucyjnych, natomiast chroni wewnętrzne porządki prawne przed nieuprawnionym kształtowaniem ich podstaw przez TSUE, który jako sąd unijny nie powinien mieć żadnego bezpośredniego wpływu na prawodawstwo konstytucyjne, zwłaszcza dlatego, że nie została przyjęta konstytucja UE, która zakładała takie rozwiązanie. Odrzucenie takiego mechanizmu nie może skutkować dopuszczalnością jego wprowadzania na drodze faktów dokonanych.

Przedstawiona w sposób ogólny, chociaż z odwołaniem do konkretnej kwestii prawnej dotyczącej Polski, relacja między porządkami prawnymi państwa członkowskiego UE a prawem Unii dobitnie wskazuje na potrzebę poprawnego dostosowania prawa wewnętrznego do standardów unijnych przez państwo mające status podmiotu aplikującego o przyjęcie do UE. Oznacza to, że w procesie akcesji państwo takie powinno mieć świadomość własnej odrębności prawnej i z tego powodu podejmować działania, których celem byłoby racjonalne przekształcenie własnego porządku prawnego, by stawał się kompatybilny z prawem unijnym oraz by w sposób świadomy tak zostały ukształtowane instytucje prawa wewnętrznego, aby w chwilą członkostwa w UE oddziaływanie instytucji unijnych na stabilność prawa krajowego odbywało się w granicach

[24] Zob. tezy do wyroku z 30 czerwca 2009 r. i wyroku z 6 lipca 2010 r. przedstawione w uzasadnieniu wyroku TK z 24 listopada 2010 r., OTK 2010, nr 9, poz. 108.

założonych przez państwo ubiegające się o przyjęcie do UE oraz samą Unię w procesie akcesji.

Literatura

Barcz J., *Glosa do wyroku TK z 11.05.2004, K 18/04 (zgodność Traktatu akcesyjnego z Konstytucją RP, K 18/04)*, „Kwartalnik Prawa Prywatnego" 2005, nr 4.

Biernat S., *Czy i jak kontrolować procedurę powołania sędziów do Sądu Najwyższego*, „Europejski Przegląd Sądowy" 2021, nr 3.

Czarnik Z., *Podstawy zawieszenia postępowania sądowoadministracyjnego*, Przemyśl 2007.

Czarnik Z., *Zagadnienia proceduralne sędziowskiego stanu spoczynku*, Warszawa 2020.

Czarnik Z., *Legal nature of an official act of the President of the Republic of Poland pronouncing retirement of the Supreme Court judge*, „Ius Novum" 2020, vol. 14, nr 2.

Dybowski T., *Konstytucyjne i cywilnoprawne pojęcie własności* [w:] *Sądownictwo a obowiązujący system prawny. Materiały z konferencji zorganizowanej przez SN w dniach 13–14 lutego 1992 r.*, Warszawa 1992.

Gonera K., Piotrowski R. (red.), *Pozycja ustrojowa sędziego*, Warszawa 2015.

Gutowski M., Kardas P., *Wykładnia i stosowanie prawa w procesie opartym na konstytucji*, Warszawa 2017.

Jarosz-Żukowska S., *Konstytucyjna zasada ochrony własności*, Kraków 2003.

Lenaerts R., *Żadne państwo członkowskie nie jest równiejsze od innych – zasada pierwszeństwa prawa Unii Europejskiej i zasada równości państw wobec traktatów*, „Europejski Przegląd Sądowy" 2021, nr 1.

Łaszczyca G., *Zawieszenie ogólnego postępowania administracyjnego*, Kraków 2005.

Morawski L., *Wykładnia w orzecznictwie sądów*, Toruń 2002.

Niezgódka-Medek M., Pęk R., *Krajowa Rada Sądownictwa. Komentarz*, Warszawa 2013.

Peiper L., *Komentarz do kodeksu postępowania cywilnego*, Kraków 1934.

Perelman C., *Logika prawnicza. Nowa retoryka*, Warszawa 1980.

Półtorak N., *Imagine – rola prawa i prawników w integracji europejskiej*, „Europejski Przegląd Sądowy" 2021, nr 3.

Radziewicz J., *Prejudycjalność w postępowaniu cywilnym*, Gdańsk 2000.

Sikora A., *Praktyka Trybunału Sprawiedliwości w postępowaniach na podstawie art. 267 TFUE w świetle orzecznictwa i ostatniej reformy procedury*, „Europejski Przegląd Sądowy" 2014, nr 11.

Stelmach J., Brożek B., *Metody prawnicze*, Kraków 2004.

Szpunar M., *Komentarz do art. 267 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej* [w:] *Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej*, red. A. Wróbel, tom III, Warszawa 2012.

Światkowski A. M., *Prawny spór o zgodność z Konstytucją RP regulacji i ich następstw osiągnięcia „wieku emerytalnego" przez sędziów Sądu Najwyższego*, „Palestra" 2018, nr 10.

Zaradkiewicz K., *Instytucjonalizacja wolności majątkowej. Koncepcja prawa podstawowego własności i jej urzeczywistnienie w prawie prywatnym*, Warszawa 2013.

Zaradkiewicz K., *Własność i jej ochrona jako wzorzec kontroli konstytucyjności. Wybrane problemy*, „Kwartalnik Prawa Prywatnego" 2009, nr 3.

Zieliński M. J., *Obniżenie ustawowej granicy przechodzenia w stan spoczynku przez sędziów sądów powszechnych, administracyjnych i Sądu Najwyższego w świetle przepisów dyrektyw nr 2000/78/WE oraz 2006/54/WE*, „Przegląd Sądowy" 2018, nr 10.

Akty prawne

Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (Dz. U. nr 90, 2004 r., poz. 864/2).

Ustawa z 8 grudnia 2017 r. o Sądzie Najwyższym (Dz. U. 2018, poz. 5).

Ustawa z 25 lipca 2002 r. – *Prawo o ustroju sądów administracyjnych* (Dz. U. 2021, poz. 137).

Ustawa z 12 maja 2011 r. o Krajowej Radzie Sądownictwa (Dz. U. 2019, poz. 84).

Regulamin postępowania przed Trybunałem Sprawiedliwości (Dz. U. L. 265 z 29.09.2012 r., s. 25).

Orzeczenia

Wyrok TSUE z 19 listopada 2019 r., C – 585/19, C – 624/18 i C – 625/18, Curie. Europa. Eu.

Wyrok TSUE z 2 marca 2021 r., C – 842/18, Curie.Europa.eu.

Wyrok TK z 7 marca 1995 r., W 9/94, OTK 1995, nr 1, poz. 20.

Wyrok TK z 21 marca 2000 r., K 14/99, OTK 2000, nr 2, poz. 61.

Wyrok TK z 14 marca 2000 r., P 5/99, OTK 2000, nr 2, poz. 60.

Wyrok TK z 6 października 1998 r., K 36/97, OTK 1998, nr 5, poz. 65.

Wyrok TK z 8 marca 2000 r., Pp 1/99, OTK 2000, nr 2, poz. 98.

Wyrok TK z 11 maja 2005 r., K 18/04, OTK 2005, nr 5, poz. 49.

Wyrok TK z 29 listopada 2007 r., SK 43/06, OTK 2007, nr 10, poz. 130.

Wyrok TK z 27 maja 2008 r., SK 57/06, OTK 2008, poz. 63.

Wyrok TK z 24 listopada 2010 r., K 32/09, OTK 2010, nr 9, poz. 108.

Wyrok TK z 25 marca 2019 r., K 12/18, OTK 2019, poz. 17.

Uchwała SN z 23 stycznia 2020 r., BSA I 4110 – 1/20, BOSN.

Uchwała NSA z 12.10.1998 r., OPS 5/98, ONSA 1999, nr 1, poz. 1.

Wyrok SN z 5 grudnia 2019 r., III PO 7/18, BOSN.

Postanowienie SN z 30 sierpnia 2018 r., III PO 7/18, BOSN.
Postanowienie SN z 11.01.2016 r., III SO 3/16, LEX 2051075.

KRZYSZTOF SKOTNICKI
Uniwersytet Łódzki
Wydział Prawa i Administracji
Katedra Prawa Konstytucyjnego UŁ
ORCID: 0000-0002-9428-2103

Konsekwencje przystąpienia Polski do UE dla polskiego prawa wyborczego

Consequences of Poland's accession to the EU for Polish electoral law

Streszczenie. Przystąpienie państwa do Unii Europejskiej rodzi dla niego konieczność dostosowywania jego prawa do prawa unijnego. Dotyczy to również prawa wyborczego. Obowiązkiem państwa jest bowiem przyznanie praw wyborczych obywatelom Unii Europejskiej niebędących obywatelami tego państwa, lecz zamieszkujących na jego terytorium w wyborach do Parlamentu Europejskiego oraz w wyborach lokalnych przynajmniej na podstawowym poziomie. Polska zmieniła w związku z tym swoje prawo wyborcze, zaś Trybunał Konstytucyjny uznał, że nie narusza to Konstytucji z 1997 r. Rozszerzenie praw wyborczych o tę grupę wyborców spowodowało stosowne rozbudowanie rejestru wyborców i spisów wyborców.

Słowa kluczowe: czynne prawo wyborcze, bierne prawo wyborcze, prawa wyborcze obywateli Unii Europejskiej zamieszkałych w innym państwie unijnym i niebędących jego obywatelami, rejestr wyborców.

Keywords: active electoral right, passive electoral right, electoral rights of citizens of the Electoral Union residing in another EU country and not being its citizens, voter register.

1. W dniu 28 lutego 2022 r., a więc zaledwie cztery dni po rozpoczęciu zbrojnej agresji Rosji przeciwko Ukrainie, Ukraina wystąpiła z wnioskiem o członkostwo w Unii Europejskiej. Państwo, które pragnie przystąpić do Unii Europejskiej, musi spełnić szereg warunków określanych mianem kryteriów kopenhaskich, a którymi są: stabilna demokracja, rządy prawa, funkcjonowanie gospodarki rynkowej oraz przyjęcie unijnych przepisów prawnych, w tym dotyczących euro. Jest to złożony i przede wszystkim długotrwały proces dostosowawczy, który nie kończy się wraz z przyjęciem do Unii. Państwo członkowskie musi bowiem przestrzegać prawa unijnego i uwzględniać w swojej polityce i działaniu unijne wartości. Dotyczy to wielu, o ile nie wszystkich obszarów aktywności państwa.

Celem opracowania jest przedstawienie, jak przystąpienie Polski do Unii Europejskiej wpłynęło na polskie prawo wyborcze, ponieważ podobne zmiany czekają Ukrainę. Warto przypomnieć, jakie kwestie należało rozwiązać i jakie w związku z tym pojawiły się problemy. Analizie poddaję zarówno nieobowiązujące i obowiązujące przepisy prawa, jak i orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego oraz literaturę przedmiotu z zakresu prawa konstytucyjnego.

2. Przystąpienie Polski do Unii Europejskiej w obszarze prawa wyborczego to przede wszystkim zmiana odnośnie do kręgu osób posiadających czynne prawo wyborcze i bierne prawo wyborcze podczas wyborów niektórych organów[1].

Jest w pełni zrozumiałe, że prawa wyborcze przysługują obywatelom państwa. Problem polega jednak na tym, że każde współczesne państwo, obok jego obywateli, zamieszkują jeszcze obywatele innych państw (jak i bezpaństwowcy, co jednak w niniejszych rozważaniach pozostaje poza zainteresowaniem). Zjawisku temu sprzyja powszechnie akceptowane w demokratycznym świecie prawo do swobodnego przemieszczania się i wyboru miejsca za-

[1] K. Składowski, *Ordynacja do Parlamentu Europejskiego – kilka uwag* de lege ferenda, „Studia Wyborcze" 2008, tom V, s. 35.

mieszkania. Jest to wprost ustanowione w wielu aktach prawa międzynarodowego i krajowego. Wśród aktów prawa międzynarodowego przykładowo przede wszystkim wskazać należy: art. 13 Powszechnej Deklaracji Praw Człowieka z 1948 r., art. 12 Międzynarodowego Paktu Praw Politycznych i Obywatelskich z 1966 r., czy art. 2, art. 3 i art. 4 czwartego protokołu do Europejskiej Konwencji o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności z 1963 r. Przykładem regulacji konstytucyjnej jest natomiast art. 52 ust. 1 i 2 Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z 1997 r.

Zamieszkiwanie państw przez osoby niemające obywatelstwa tych państw już dawno zrodziło pytanie o ich prawa i obowiązki[2]. Współcześnie uznaje się przy tym, że główna różnica między prawami obywatela i nieobywatela danego państwa dotyczy przede wszystkim stosunkowo wąskiej grupy praw politycznych, natomiast wszelkie inne prawa powszechnie traktowane są jako prawa człowieka, które nie zależą od przynależności państwowej. Dlatego problem przyznania takim osobom praw wyborczych nie jest zagadnieniem nowym, bowiem były one zrównane z prawami obywateli już we francuskiej Konstytucji z 24 czerwca 1793 r.[3] Przykłady można znaleźć również w niektórych konstytucjach uchwalonych w XX wieku[4]. Długo dominował jednak pogląd, że nieobywatele nie stanowią części narodu, a tym samym nie są suwerenem i tym samym nie mogą nie tylko kandydować, ale również głosować[5].

Zmiana w podejściu do praw wyborczych nieobywateli rozpoczęła się na przełomie lat sześćdziesiątych i siedemdziesiątych XX w. głównie w krajach Europy Zachodniej. Z jednej strony było to spowodowane napływem dużej liczby emigrantów (zwłaszcza z byłych kolonii, ale nie tylko), a z drugiej strony nasilającym się procesem

[2] K. Skotnicki, *Zasada powszechności wyborów. Zagadnienia teorii i praktyki*, Łódź 2000, s. 83–98.

[3] Należy jednak pamiętać, że nie weszła ona w życie.

[4] K. Skotnicki, *op. cit.*, s. 85–86.

[5] A. Esmein, *Prawo konstytucyjne*, tłum. W. Konopczyński i K. Lutostański, wyd. II, Warszawa 1921, s. 238.

integracji europejskiej. Był to jednak temat bardzo trudny, a w obawie przed wzrostem nastrojów rasistowskich nawet skrywany przed opinią publiczną[6]. Podkreślano również odmienność znaczenia poszczególnych wyborów z uwagi na różną rolę odgrywaną w państwach przez poszczególne organy. Inne jest bowiem znaczenie parlamentu, który podejmuje decyzje w interesie całego państwa i organów lokalnych przesądzających o sprawach miejscowych. W wyborach tych pierwszych powinni uczestniczyć wyłącznie obywatele państwa, natomiast w wyborach organów lokalnych również nieobywatele, pod warunkiem że zamieszkują daną jednostkę podziału administracyjno-terytorialnego.

W państwach należących do Wspólnoty Europejskiej nowa jakość w tej dyskusji pojawiła się w związku z istnieniem Parlamentu Europejskiego oraz pojawieniem się (z chwilą wejścia w życie 1 listopada 1993 r. Traktatu o Unii Europejskiej, czyli Traktatu z Maastricht) obywatelstwa Unii (obywatelstwa europejskiego). Obywatelstwo to uzyskują automatycznie wszyscy obywatele państw członkowskich, zachowując jednocześnie obywatelstwo narodowe[7]. Zgodnie z przyjętym założeniem Parlament Europejski (wcześniej noszący nazwę Zgromadzenia Parlamentarnego) jest reprezentacją Wspólnot Europejskich jako całości, a nie poszczególnych państw wchodzących w skład Unii, stąd zasiadający w nim posłowie są przedstawicielami społeczeństw wszystkich państw członkowskich, a nie reprezentantami wyłącznie swojego narodu. Ma to istotne znaczenie, bowiem od 1979 r. Parlament Europejski wybierany jest w wyborach powszechnych, bezpośrednich, rów-

[6] H. U. Jessuruna d'Oliveiry, *Electoral rights for non-nationals'*, „Netherlands International Law Reviev" 1984, nr 29, s. 61–64.

[7] Obecnie kwestię obywatelstwa Unii Europejskiej reguluje Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej, który w części drugiej „Niedyskryminacja i obywatelstwo Unii" w art. 20 ust. 1 stanowi: „Ustanawia się obywatelstwo Unii. Obywatelem Unii jest każda osoba mająca obywatelstwo Państwa Członkowskiego. Obywatelstwo Unii ma charakter dodatkowy w stosunku do obywatelstwa krajowego, nie zastępując go jednak" (Dz. Urz. UE C 326/47 z 26 października 2012 r.).

nych i w tajnym głosowaniu. Przyznanie praw wyborczych obywatelom Unii to jeden z dowodów przestrzegania przez Unię zasady równości i niedyskryminacji swoich obywateli[8]. Dlatego już w 1976 r. Zgromadzenia w Strassburgu wskazało, że w wyborach do Zgromadzenie powinien uczestniczyć każdy obywatel państwa należącego do Wspólnot, niezależnie od miejsca zamieszkania, a jedynym problemem jest takie zorganizowanie tych wyborów, aby nie było możliwości podwójnego miejsca głosowania, tzn. w państwie, którego jest się obywatelem oraz w państwie członkowskim Wspólnot, w którym ma się miejsce zamieszkania. Po raz pierwszy obywatele Unii Europejskiej mogli głosować i być wybierani w państwach miejsca zamieszkania na tych samych warunkach, co obywatele tych państw podczas wyborów do Parlamentu Europejskiego przeprowadzonych w dniach 9–12 czerwca 1994 r. Równolegle trwała dyskusja nad przyznaniem nieobywatelom praw wyborczych w wyborach lokalnych w miejscu przebywania, ewentualnie uzależnionym od minimalnego okresu zamieszkiwania, jednak bez możliwości sprawowania funkcji mera (burmistrza). Parlament Europejski przyjął nawet w tej sprawie 14 lutego 1989 r. stosowną rezolucję, 22 czerwca 1989 r. została wydana specjalna dyrektywa EWG, zaś Rada Europejska zaleciła swoim członkom takie rozwiązanie 25 listopada 1991 r., przewidując jednocześnie przygotowanie odrębnej konwencji[9].

Stanowisko Wspólnot Europejskich znalazło ostatecznie wyraz w Traktacie o Unii Europejskiej z 1992 r., czyli w Traktacie z Maastricht. Jego art. 8b stanowił, że każdy obywatel Unii zamieszkały na terenie państwa członkowskiego, którego nie jest obywatelem, posiada prawo do głosowania i kandydowania w wyborach samorządowych (ust. 1) i do Parlamentu Europejskiego (ust. 2) w państwie członkowskim, na terenie którego przebywa, na takich samych zasadach jak obywatel tego państwa. Wykonanie tych postanowień przewidziano: w pierwszym wypadku – do końca 1994 r.,

[8] K. Mucha, *Prawa wyborcze obywateli Unii Europejskiej*, „Studia Wyborcze" 2020, tom XXIX, s. 42.

[9] J. Filip, *Základní otázky volebního práva v* ČSFR, Brno 1992, s. 111.

a w drugim – krócej, gdyż do końca 1993 r. Konsekwencją tego było przyjęcie dyrektywy Rady UE 93/109/WE z 6 grudnia 1993 r.[10], w której zostały ustanowione szczegółowe warunki wykonywania prawa do głosowania i kandydowania w wyborach do Parlamentu Europejskiego przez obywateli Unii mających miejsce zamieszkania w państwie członkowskim, którego nie są obywatelami. W przypadku wyborów lokalnych uszczegółowienie takie ma miejsce w dyrektywie Rady UE 94/80/WE z 19 grudnia 1994 r.[11] Tym samym prawo unijne umożliwia realizację wskazanych praw wyborczych przez obywateli Unii Europejskiej w każdym państwie członkowskim Unii Europejskiej[12].

Obecnie kwestia praw wyborczych obywateli Unii Europejskiej w państwie należącym do Unii Europejskiej, którego obywatelem nie jest obywatel Unii Europejskiej, jest uregulowana w art. 22 ust. 1 i 2 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej[13]. Jest to również uregulowane w tytule V *Prawa obywatelskie* Karty Praw Podstawowych Unii Europejskiej. O miejscu głosowania w wyborach do Parlamentu Europejskiego – w miejscu zamieszkania lub w państwie, którego jest obywatelem, decyduje sam wyborca.

3. W Polsce problem posiadania praw wyborczych przez nieobywateli przez wiele lat rozpatrywany był jedynie z punktu widzenia praw wyborczych bezpaństwowców[14], nie zajmowano się natomiast kwestią praw wyborczych obywateli innych państw. Znalazło to również wyraz w Konstytucji z 1997 r., która w art. 62 ust. 1 przyznaje czynne prawo wyborcze wyłącznie obywatelom.

[10] Dz. Urz. WE L 329/34 z 30 grudnia 1993 r. ze zm.

[11] Dz. Urz. WE L 368/38 z 31 grudnia 1994 r. ze zm.

[12] A. Feja-Paszkiewicz, *Uprawnienia wyborcze obywateli Unii Europejskiej niebędących obywatelami polskimi w Rzeczypospolitej Polskiej* [w:] *Aktualne problemy prawa wyborczego*, red. B. Banaszak, A. Bisztyga, A. Feja-Paszkiewicz, „Acta Iuridica Lebusana" vol. 1, Zielona Góra 2015, s. 92.

[13] Dz. Urz. UE C 202 z 7 czerwca 2016 r.

[14] K. Skotnicki, *op. cit.*, s. 93–96.

Dlatego też, kiedy ustawa z 23 stycznia 2004 r. – *Ordynacja wyborcza do Parlamentu Europejskiego*[15] przyznała w art. 8 i 9 czynne prawo wyborcze i bierne prawo wyborcze w tych wyborach zamieszkałym w Polsce (w przypadku biernego prawa wyborczego – co najmniej przez 5 lat) obywatelom Unii Europejskiej niebędącym obywatelami polskimi, regulacja ta została zaskarżona przez grupę posłów do Trybunału Konstytucyjnego (sprawa K 15/04). Wnioskodawcy zarzucili, iż przyjęta regulacja pozostaje w sprzeczności z art. 4 ust. 1 Konstytucji, który stanowi, że „Władza zwierzchnia należy do Narodu". Ich zdaniem oznacza to, że władza ta przynależy wyłącznie obywatelom Rzeczypospolitej, nie posiadają jej natomiast cudzoziemcy stale zamieszkujący w Polsce. Również Ordynacja podkreśla w art. 4, że „Posłowie do Parlamentu Europejskiego są przedstawicielami Narodów państw Unii Europejskiej". Dlatego prawo wybierania i prawo bycia wybranym przysługuje jedynie obywatelom Rzeczypospolitej Polskiej. Wynika to wyraźnie z treści art. 62 ust. 1, art. 99 ust. 1 wybory do Sejmu), art. 99 ust. 2 (wybory do Senatu) i art. 127 ust. 3 (wybory Prezydenta RP) Konstytucji. Zdaniem wnioskodawców te same zasady powinny znaleźć zastosowanie w przypadku wyborów do Parlamentu Europejskiego w Rzeczypospolitej Polskiej i to pomimo tego, że Konstytucja wprost na temat wyborów do tego organu nic nie stanowi. Podniesiono również, że ustawa została uchwalona przed wejściem Polski do Unii Europejskiej (co miało miejsce 1 maja 2004 r.), a tym samym Polska nie była związana postanowieniami Traktatu akcesyjnego, zwłaszcza że w dniu uchwalenia ustawy nie był on jeszcze ratyfikowany przez wszystkie państwa. Jeszcze bardziej zaskakujące dla wnioskodawców było to, że prawo wyborcze zostało przyznane nie tylko obywatelom państw członkowskich, ale również obywatelom dziewięciu państw kandydujących wspólnie z Polską do Unii Europejskiej.

[15] Dz. U. nr 25, poz. 219.

Trybunał Konstytucyjny nie podzielił tych zarzutów. Uznał, iż władza zwierzchnia Narodu odnosi się do funkcjonowania instytucji Rzeczypospolitej Polskiej, a więc wyłącznie konstytucyjnych organów państwa polskiego i nie można tego rozszerzać na struktury funkcjonujące poza nim, poprzez które Polska realizuje swoje interesy. Zasada zwierzchnictwa Narodu legitymizuje natomiast przystąpienie Polski do Unii Europejskiej. Trybunał podniósł również, że Parlament Europejski nie jest organem sprawującym w Polsce władzę, dlatego nie jest to materia konstytucyjna i nie było konieczne włączanie do Konstytucji odnoszących się do niego postanowień[16]. Zasada zwierzchnictwa Narodu z art. 4 ust. 1 Konstytucji odnosi się do źródeł i mechanizmu władzy w Polsce, natomiast zasady prawa wyborczego do Parlamentu Europejskiego dotyczą mechanizmu wykonywania zadań przez Unię Europejską. Parlamentu Europejskiego nie można też traktować jak parlamentu krajowego, nie jest też najwyższym organem ustawodawczym Unii. Inna w porównaniu z parlamentami narodowymi jest również konstrukcja jego reprezentacji, gdyż nie działa on z umocowania i w imieniu jednego i jednolitego suwerena. Trybunał podkreślił wreszcie, że prawo obywateli Unii Europejskiej do udziału w wyborach do Parlamentu Europejskiego niezależnie od państwa członkowskiego, na terenie którego zamieszkują, to jedno z praw podstawowych. Natomiast przyjęcie takiego rozwiązania jeszcze przed formalnym przystąpieniem przez Polskę do Unii Europejskiej to względy organizacyjno-techniczne związane z wyborami do Parlamentu Europejskiego, gdyż wybory będą mieć miejsce w czerwcu 2004 r., a więc już po przystąpieniu Polski do Unii Europejskiej, zaś Ordynacja wyborcza musiała być uchwalona na tyle wcześniej, aby jej wejście

[16] Teza ta jest bardzo kontrowersyjna, a brak konstytucyjnej regulacji odnośnie do członkostwa Polski w Unii Europejskiej jest poważną wadą tego aktu prawnego. Kwestia ta pozostaje jednak poza przedmiotem tego opracowania. Należy również pamiętać, że w chwili uchwalania Konstytucji w 1997 r. przystąpienie Polski do Unii Europejskiej było zdarzeniem przyszłym i niepewnym, stąd krytyka za istniejącą sytuację może być formułowana z uwagi na niedokonanie nowelizacji tego aktu prawnego po 2004 r.

w życie umożliwiło zachowanie wszystkich terminów wyborczych[17].

W konsekwencji Trybunał Konstytucyjny w wyroku z 31 maja 2004 r. orzekł, że „1. Art. 8 ustawy z 23 stycznia 2004 r. – *Ordynacja wyborcza do Parlamentu Europejskiego* (…) w zakresie, w jakim przyznaje prawo wybierania posłów do Parlamentu Europejskiego w Rzeczypospolitej Polskiej obywatelom Unii Europejskiej niebędącym obywatelami polskimi oraz art. 9 powołanej ustawy, w zakresie, w jakim przyznaje prawo wybieralności do Parlamentu Europejskiego w Rzeczypospolitej Polskiej obywatelom Unii Europejskiej niebędącym obywatelami polskimi, nie są niezgodne z art. 4 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej. 2. Art. 174 ustawy powołanej w punkcie 1 nie jest niezgodny z art. 4 ust. 1 Konstytucji"[18].

Należy jednak pamiętać, że przywołana już dyrektywa Rady UE 93/109/WE z 6 grudnia 1993 r. dopuszcza ograniczenie praw wyborczych w sytuacji, w której na mocy przepisów prawa karnego lub prawa cywilnego państwa członkowskiego pochodzenia obywatela Unii lub jego zamieszkania jest on pozbawiony prawa do kandydowania[19].

4. Problem praw wyborczych dla obywateli państw Unii Europejskiej niebędących obywatelami Polski powrócił po podpisaniu i ratyfikowaniu przez Polskę Traktatu akcesyjnego. Został on również zaskarżony do Trybunału Konstytucyjnego (i to przez trzy grupy posłów), zaś jeden z zarzutów dotyczył przyznania tym osobom praw wyborczych w wyborach samorządowych. Wnioskodawcy zarzucali sprzeczność art. 19 ust. 1 TWE z art. 1 i art. 62 ust. 1 Konstytucji, gdyż przyznaje on obywatelom UE bierne i czynne prawa wyborcze w wyborach do samorządu terytorialnego. Zdaniem wnioskodawców w ten sposób prawa przyznane obywatelom

[17] OTK-A 2004/5/47.

[18] Sentencja wyroku opublikowana w Dz. U. z 2005 r., nr 130, poz. 1400.

[19] B. Banaszak, *Porównawcze prawo konstytucyjne współczesnych państw demokratycznych*, Warszawa 2012, s. 246.

polskim zostały bezprawnie rozciągnięte na inne osoby, a tym samym Polska przestała być dobrem wspólnym obywateli polskich i stała się dobrem wspólnym obywateli Unii Europejskiej. Podnoszono również problem kontroli ważności wyborów do Parlamentu Europejskiego.

Trybunał Konstytucyjny w wyroku z 11 maja 2005 r. w sprawie K 18/04 stwierdził, że uregulowań dotyczących ważności wyborów do Parlamentu Europejskiego należy poszukiwać w traktatach międzynarodowych konstytuujących Wspólnoty i Unię Europejską ratyfikowanych przez Polskę. Zatem polskie prawo wewnętrzne reguluje procedurę wyborów do Parlamentu Europejskiego, musi jednak uwzględniać to, że z traktatów wyraźnie wynika, iż czynne oraz bierne prawa wyborcze w tych wyborach (jako konsekwencja jednolitego obywatelstwa Unii Europejskiej) przysługują wszystkim obywatelom Unii Europejskiej, a nie tylko obywatelom krajowym (czyli polskim w Polsce). Konstytucja RP nie reguluje trybu stwierdzania ważności wyborów do Parlamentu Europejskiego, co – zdaniem Trybunału – oznacza *désintéressement* polskiego ustrojodawcy zainteresowania uregulowaniem tej kwestii, co było zresztą zrozumiałe z uwagi na fakt, iż konstytucja była uchwalana na kilka lat przed przystąpieniem Polski do Unii Europejskiej. Tym samym w Konstytucji nie ma wzorca kontroli i Traktat nie jest niezgodny z Konstytucją.

W uzasadnieniu wyroku dużo więcej miejsca Trybunał poświęcił problemowi czynnego i biernego prawa wyborczego w wyborach lokalnych. Przede wszystkim uznał, że czynne i bierne prawa wyborcze obywateli Unii Europejskiej niebędących obywatelami polskimi nie zagrażają Rzeczypospolitej Polskiej jako dobru wspólnemu wszystkich obywateli, gdyż w przypadku wspólnot samorządowych mamy do czynienia z innym ich konstytucyjnym charakterem, a także nałożonymi na nie zadaniami i przyznanymi kompetencjami. Podkreślił znaczenie art. 16 ust. 1 Konstytucji, zgodnie z którym wspólnotę samorządową z mocy prawa stanowi ogół mieszkańców zasadniczego podziału terytorialnego (gmin, powiatów, województw). Przynależność do wspólnoty samorządowej nie

jest więc uzależniona od posiadania obywatelstwa polskiego, ale od zamieszkiwania rozumianego jako centrum aktywności życiowej. W przypadku wyborów organów samorządu terytorialnego (zwłaszcza w gminach) nie są realizowane suwerenne prawa Narodu, lecz prawa wspólnoty mieszkańców, mieszkańcami której są również obywatele państw Unii Europejskiej niebędący obywatelami polskimi. Trybunał wskazał ponadto, że w obrębie samorządu terytorialnego nie są podejmowane rozstrzygnięcia czy inicjatywy dotyczące całego państwa, lecz jedynie dotyczące spraw lokalnych; nie można tym samym mówić, że rodzi to zagrożenie dla niepodległości Polski i to nawet wówczas, gdy w ich podejmowaniu uczestniczą osoby niemające polskiego obywatelstwa. Kwestionowany art. 19 ust. 1 Traktatu nie zagraża niepodległości żadnego państwa członkowskiego. Regulacja ta nie jest również sprzeczna z art. 62 ust. 1 Konstytucji gwarantującym prawo wybierania m.in. organów samorządu terytorialnego obywatelom polskim. Konstytucja nie ustanawia bowiem swoistej ekskluzywności tych praw, stąd „nie każde rozciągnięcie określonego prawa obywatelskiego na inne osoby prowadzi do naruszenia gwarancji konstytucyjnej udzielonej temu prawu”[20]. Trybunał podniósł również, że tak szerokie przyznanie praw wyborczych w kwestionowanym przepisie Traktatu jest pochodną obywatelstwa Unii i praktycznym zastosowaniem zasady równości i zasady niedyskryminacji, a tak konsekwencją prawa do swobodnego przemieszczania się i wolności swobodnego osiedlania się na terytorium dowolnego państwa członkowskiego. W konsekwencji Trybunał uznał, nie ma sprzeczności między kwestionowanym przepisem Traktatu ustanawiającego Wspólnotę Europejską a art. 1 i art. 62 ust. 1 Konstytucji[21].

Odnosząc się do przedstawionego zarzutu niekonstytucyjności art. 19 ust. 1 Traktatu z art. 62 ust. 1 Konstytucji i argumentacji, że skoro przyznaje on czynne prawo wyborcze obywatelom polskim,

[20] Wyrok TK z 11 maja 2005 r., K 18/04, OTK-A 2005, nr 5, poz. 49.
[21] Sentencja wyroku opublikowana w Dz. U. z 2005 r., nr 86, poz. 744.

to oznacza to, iż nie mogą go posiadać osoby nieposiadające polskiego obywatelstwa, stwierdzić należy, iż w polskiej literaturze przedmiotu rozumowanie to jest krytykowane. Uważa się bowiem, że argument z wnioskowania *a contrario* jest wątpliwy w prawie konstytucyjnym[22], w tym w szczególności, jeżeli odnoszony jest do praw i wolności człowieka i obywatela. Wnioskowania takiego nie można pogodzić z zasadą *in dubio pro libertate* (wątpliwości interpretacyjne należy rozstrzygać przez przyjęcie wykładni pozwalającej na możliwie najszerszą realizację zasady wolności człowieka). W procesie interpretacji praw i wolności można natomiast stosować w prawie konstytucyjnym analogię[23].

Przyznanie czynnego prawa wyborczego obywatelom Unii niebędącym obywatelami państwa miejsca zamieszkania w wyborach lokalnych jest obowiązkiem państwa na poziomie podstawowym. Natomiast w przypadku biernego prawa wyborczego w takich wyborach przywołana już dyrektywa Rady UE 94/80/WE z 19 grudnia 1994 r. dopuszcza w art. 5, że z uwagi na wykonywanie przez organy wykonawcze wspólnoty lokalnej władzy publicznej, a także ochronę interesu powszechnego dopuszczalne jest, aby w ich skład wchodzili wyłącznie obywatele tego państwa, co jest samodzielną decyzją takiego państwa.

W Polsce obywatele państw Unii Europejskiej niebędący obywatelami polskimi mają czynne prawo wyborcze wyłącznie na poziomie gminy, nie przysługuje im już natomiast na poziomie powiatu i województwa. Tym samym zrównanie praw wyborczych takich osób z prawami wyborczymi obywateli polskich ma miejsce

[22] K. Działocha, *Zgodność zmian* w *prawie wyborczym z Konstytucją RP (w związku z przystąpieniem Polski do Unii Europejskiej)*, „Państwo i Prawo" 2003, nr 11, s. 16.

[23] A. Jakuszewicz, *Prawa wyborcze cudzoziemców w wyborach samorządowych w Polsce na tle rozwiązań prawno-międzynarodowych oraz regulacji innych krajów* [w:] *Samorząd terytorialny: wybory, partycypacja społeczna, gospodarka lokalna*, red. Z. Bukowski, S. Kamosiński, Bydgoszcz 2015, s. 59 i przywołana tam literatura.

jedynie na poziomie gminy[24]. Bierne prawo wyborcze przysługuje takim osobom wyłącznie w przypadku kandydowania do organu stanowiącego, a więc rady gminy. Osoba taka musi jednak udowodnić, że nie jest pozbawiona możliwości kandydowania w państwie, którego jest obywatelem[25]. Polski ustawodawca skorzystał natomiast z istniejącej możliwości i obywatele państw Unii Europejskiej niebędący obywatelami polskimi nie mogą kandydować w wyborach na wójta (burmistrza, prezydenta miasta)[26].

5. Przyznanie w Polsce praw wyborczych w wyborach do Parlamentu Europejskiego i w wyborach do organów gminy zamieszkałym w Polsce obywatelom Unii Europejskiej niebędących obywatelami polskimi zrodziło konieczność rozwiązania problemu dokumentów poświadczających istnienie tego prawa stanowiącego podstawę do dopuszczenia tej grupy wyborców do udziału w wyborach (i w referendach lokalnych). Umieszczenie osoby w takim dokumencie jest jedną z podstawowych gwarancji powszechności głosowania i warunkiem skorzystania z czynnego prawa wyborczego[27].

W chwili przyznawania tej grupie osób praw wyborczych w Polsce istniały już dwa dokumenty poświadczające posiadanie praw wyborczych przez obywateli polskich: rejestr wyborców i spis wyborców. Rejestr wyborców to stale aktualizowana lista osób uprawnionych do głosowania podczas wszystkich wyborów i referendów, natomiast spis wyborców to lista osób uprawnionych do głosowania podczas konkretnych wyborów czy konkretnego referendum i w konkretnej obwodowej komisji wyborczej bądź obwodowej komisji ds. referendum. Przyznanie praw wyborczych oso-

[24] A. Frydrych-Depka, *Prawnoczłowiecze spojrzenie na czynne prawo wyborcze*, „Studia Wyborcze" 2016, tom XXI, s. 35.

[25] Szerzej: A. Feja-Paszkiewicz, *op. cit.*, s. 94.

[26] Inaczej jest jednak np. w Rumunii, w której w wyborach samorządowych z 30 listopada 2020 r. burmistrzem Timiszoary został Dominic Fritz, obywatel Niemiec (sądeczanin.info; dostęp: 30.10.2023 r.).

[27] K. Skotnicki, *op. cit.*, s. 214.

bom innym niż obywatele polscy sprawiło, że została znowelizowana ustawa z 12 kwietnia 2001 r. – *Ordynacja wyborcza do Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej i do Senatu Rzeczypospolitej Polskiej*, na mocy której w rejestrze wyborczym wydzielono część A i część B, przy czym część A obejmowała obywateli polskich, natomiast część B obejmowała obywateli Unii Europejskiej niebędących obywatelami polskimi, stale zamieszkałych na obszarze gminy i uprawnionych do korzystania z praw wyborczych w Rzeczypospolitej Polskiej. Na podstawie rejestru wyborców przed konkretnymi wyborami czy referendum sporządzany był spis wyborców. W nim również na takich samych zasadach wydzielono część A i część B. Rozwiązanie to zostało następnie utrzymane w Kodeksie wyborczym, a zmiana, która nastąpiła, jest jedynie taka, że w przeszłości obowiązek prowadzenia rejestru wyborców spoczywał na gminach, zaś na mocy ustawy z 26 stycznia 2023 r. o zmianie ustawy – *Kodeks wyborczy* oraz niektórych innych ustaw[28] ustanowiony został Centralny Rejestr Wyborców[29]. Sposób wpisania do tego rejestru nie uległ jednak zmianie. Trzeba również pamiętać, że po tzw. brexicie, czyli wystąpieniu Zjednoczonego Królestwa Wielkiej Brytanii i Irlandii Północnej z Unii Europejskiej została przez Polskę zawarta z tym państwem umowa międzynarodowa, na podstawie której i na zasadzie wzajemności obywatele obu państw mogą w wyborach lokalnych uczestniczyć w państwie miejsca zamieszkania.

Wpisanie do rejestru wyborców obywatela Unii Europejskiej niebędącego obywatelem polskim, jak i niebędącego obywatelem polskim obywatela Zjednoczonego Królestwa Wielkiej Brytanii i Irlandii Północnej odbywa się zawsze na wniosek takiej osoby złożony w urzędzie gminy właściwym dla miejsca zamieszkania. We wniosku należy podać: nazwisko i imię (imiona), obywatelstwo, numer paszportu (lub innego dokumentu stwierdzającego tożsa-

[28] Dz. U. z 2023 r., poz. 497.

[29] Centralny Rejestr Wyborców funkcjonuje od 4 sierpnia 2023 r.

mość), numer PESEL oraz oświadczenie odnośnie do adresu stałego zamieszkania[30]. Wniosek może być złożony na piśmie w postaci papierowej opatrzonej własnoręcznym podpisem, jak również w wersji elektronicznej opatrzonej kwalifikowanym podpisem elektronicznym albo podpisem zaufanym.

Wójt (burmistrz, prezydent miasta) przed wydaniem decyzji o wpisaniu takiej osoby do rejestru wyborców zobowiązany jest (obecnie na podstawie art. 20 § 2 Kodeksu wyborczego) do sprawdzenia, czy osoba wnosząca wniosek spełnia warunki stałego zamieszkania w danej gminie. Dlatego osoba taka powinna przedstawić dowody potwierdzające stałe zamieszkiwanie pod wskazanym we wniosku adresem. Przykładowo mogą nimi być: tytuł prawny do lokalu (akt notarialny, umowa najmu mieszkania); oświadczenie właściciela lub najemcy mieszkania, w którym osoba wnosząca wniosek zamieszkuje, które potwierdza stałe zamieszkanie w lokalu; umowy na dostarczanie mediów użytkowych do lokalu lub inne zawarte przez wyborcę ubiegającego się o wpisanie do rejestru, w którym wskazano adres lokalu; potwierdzenie rozliczenia podatku w danej gminie, w którym wyborca wskazał miejsce zamieszkania w tej gminie (tylko ta strona PIT, gdzie znajduje się adres); inne dokumenty potwierdzające związki z gminą, np. umowa o pracę lub zaświadczenia o zatrudnieniu itp.

Obywatele państw członkowskich Unii Europejskiej oraz Zjednoczonego Królestwa Wielkiej Brytanii i Irlandii Północnej, niebędący obywatelami polskimi, po złożeniu wniosku o dopisanie do rejestru wyborców na terenie Rzeczypospolitej Polskiej, są skreślani z rejestru wyborców w państwie członkowskim, którego są obywatelami, co odbywa się na podstawie stosownej informacji

[30] Wyborca we wniosku może ponadto zamieścić adres poczty elektronicznej lub numer telefonu komórkowego oraz informację o wyrażeniu zgody na przekazanie danych do rejestru danych kontaktowych osób fizycznych.

przekazywanej do tych państw[31]. Jest bowiem w pełni zrozumiałe, że z uwagi na zasadę równości wyborów nikt nie może głosować w dwóch państwach i kandydować z dwóch list w różnych krajach[32].

Decyzję o ujęciu lub o odmowie ujęcia w stałym obwodzie głosowania wójt zobowiązany jest wydać w terminie 5 dni od dnia wniesienia wniosku. Decyzja pozytywna skutkuje ujęciem wyborcy w stałym obwodzie głosowania. Jeżeli natomiast zostanie wydana decyzja o odmowie, jest ona wraz z uzasadnieniem niezwłocznie doręczana wnioskodawcy. W takim przypadku wnioskodawcy przysługuje prawo wniesienia skargi do właściwego miejscowo sądu rejonowego. Skargę wnosi się za pośrednictwem wójta w terminie 3 dni od dnia doręczenia decyzji. Wójt (burmistrz, prezydent miasta) przed niezwłocznym przekazaniem skargi do sądu może zmienić lub uchylić swoją decyzję, jeżeli uzna skargę w całości za zasadną.

Na podstawie części B rejestru wyborców sporządzany jest spis wyborców, w którym zamieszczane są dane obywateli Unii Europejskiej niebędących obywatelami polskimi oraz obywateli Zjednoczonego Królestwa Wielkiej Brytanii i Irlandii Północnej uprawnionych do korzystania z praw wyborczych w wyborach (referendum), które zostały zarządzone w Rzeczypospolitej Polskiej. W spisie ujęte są: nazwisko, imię (imiona), numer ewidencyjny PESEL, obywatelstwo i adres zamieszkania.

6. Przyznanie przez państwo członkowskie Unii Europejskiej praw wyborczych obywatelom Unii Europejskiej niebędącym obywatelami tego państwa, lecz zamieszkującym na jego terytorium w wyborach do Parlamentu Europejskiego oraz w wyborach lokalnych przynajmniej na podstawowym poziomie to obowiązek każdego państwa członkowskiego. Problemem wydaje się jednak

[31] Rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z 27 lipca 2011 r. w sprawie rejestru wyborców oraz trybu przekazywania przez Rzeczpospolitą Polską innym państwom członkowskim Unii Europejskiej danych zawartych w tym rejestrze (t.j. Dz. U. 2017 r., poz. 1316 z późn. zm.).

[32] K. Mucha, *op. cit.*, s. 45.

uświadomienie sobie tego faktu i pogodzenie się z nim przez część społeczeństwa, a nawet polityków, gdyż nigdzie nie jest tak, że przynależność do Unii Europejskiej i wynikające z tego konsekwencje są powszechnie akceptowane. Niechęć obywateli państwa do nieobywateli tego państwa jest często głęboko zakorzeniona w sposobie myślenia i wręcz wynika z przeszłości, kiedy mechanizm i propaganda państwa nastawione były na wychowywanie społeczeństwa w duchu dystansu i nieufności do takich osób. Stąd wprowadzenie takiego rozwiązania jest dla części obywateli trudne do zrozumienia i jego akceptacja wymaga istotnych zmian mentalnych, co jest pewnym procesem, często nawet długotrwałym i zmieniającym się w czasie.

Z drugiej strony należy jednak pamiętać, że zamieszkali w państwie członkowskim Unii Europejskiej nieobywatele tego państwa będący obywatelami innego państwa członkowskiego często napotykają na poważną barierę językową, która utrudnia im włączenie się w życie społeczne i polityczne państwa, w którym mieszkają. W konsekwencji załatwienie przez nich jakiejkolwiek sprawy urzędowej jest poważnym problemem. Nie ma przecież stosownych instrukcji w ich języku ojczystym. Stąd wystąpienie z wnioskiem o wpisanie ich do rejestru wyborców w oficjalnym języku państwa zamieszkania zniechęca takie osoby do podjęcia stosownych kroków[33]. Czy jednak na państwie miejsca ich zamieszkania ciąży obowiązek tłumaczenia takich dokumentów i na ile języków? Można mieć co do tego pewne wątpliwości, pamiętając zarazem, że kwestia znajomości języka urzędowego państwa zamieszkania to także element asymilacji takich osób.

W literaturze przedmiotu postuluje się również ujednolicenie postępowania wyborczego, przynajmniej w przypadku wyborów do Parlamentu Europejskiego, co również ma ułatwić nieobywatelom danego państwa udział w tych wyborach, gdyż będą wiedzieć,

[33] Tamże, s. 50.

jak odbywa się to w państwie członkowskim Unii Europejskiej, którego są obywatelami[34]. W tym przypadku należy jednak pamiętać, że jest to proces niezwykle złożony i zważywszy na przywiązanie państw członkowskich do ich rodzimych rozwiązań również bardzo rozłożony w czasie[35].

Bibliografia

Banaszak B., *Porównawcze prawo konstytucyjne współczesnych państw demokratycznych*, Warszawa 2012.

Działocha K., *Zgodność zmian* w *prawie wyborczym z Konstytucją RP (w związku z przystąpieniem Polski do Unii Europejskiej)*, „Państwo i Prawo" 2003, nr 11.

Esmein A., *Prawo konstytucyjne*, tłum. W. Konopczyński i K. Lutostański, wyd. II, Warszawa 1921.

Feja-Paszkiewicz A., *Uprawnienia wyborcze obywateli Unii Europejskiej niebędących obywatelami polskimi w Rzeczypospolitej Polskiej* [w:] *Aktualne problemy prawa wyborczego*, red. B. Banaszak, A. Bisztyga, A. Feja-Paszkiewicz, „Acta Iuridica Lebusana", vol. 1, Zielona Góra 2015.

Filip J., *Základní otázky volebního práva v* ČSFR, Brno 1992.

Frydrych-Depka A., *Prawnoczłowiecze spojrzenie na czynne prawo wyborcze*, „Studia Wyborcze" 2016, tom XXI.

Jakuszewicz A., *Prawa wyborcze cudzoziemców w wyborach samorządowych w Polsce na tle rozwiązań prawno-międzynarodowych oraz regulacji innych krajów* [w:] *Samorząd terytorialny: wybory, partycypacja społeczna, gospodarka lokalna*, red. Z. Bukowski, S. Kamosiński, Bydgoszcz 2015.

[34] A. Pacześniak, *Ujednolicenie unijnej ordynacji wyborczej – mrzonka czy realny projekt na przyszłość*, „Studia Wyborcze" 2017, tom XXIII, s. 7.

[35] M. Rulka, *Ewolucja sposobu wyboru członków Parlamentu Europejskiego w prawie Unii Europejskiej*, Warszawa 2016.

Jessuruna d'Oliveiry H. U., *Electoral rights for non-nationals'*, „Netherlands International Law Reviev" 1984, nr 29.

Mucha K., *Prawa wyborcze obywateli Unii Europejskiej*, „Studia Wyborcze" 2020, tom XXIX.

Pacześniak A., *Ujednolicenie unijnej ordynacji wyborczej – mrzonka czy realny projekt na przyszłość*, „Studia Wyborcze" 2017, tom XXIII.

Rulka M., *Ewolucja sposobu wyboru członków Parlamentu Europejskiego w prawie Unii Europejskiej*, Warszawa 2016.

Składowski K., *Ordynacja do Parlamentu Europejskiego kilka uwag* de lege ferenda*)*, „Studia Wyborcze" 2008, tom V, s. 35.

Skotnicki K., *Zasada powszechności wyborów. Zagadnienia teorii i praktyki*, Łódź 2000.

ANDRZEJ SZMYT
Katedra Prawa Konstytucyjnego i Instytucji Publicznych
Wydział Prawa i Administracji
Uniwersytet Gdański
ORCID: 0000-0003-31021-4838 (profesor emerytowany)

Wybrane problemy parlamentarne kontekstu unijnego w Polsce

Selected parliamentary problems of the EU context in Poland

Streszczenie. W opracowaniu podjęto problemy prawne roli Sejmu RP w procesie przygotowania i realizacji przystąpienia Polski do Unii Europejskiej oraz funkcjonowania w Unii w charakterze państwa członkowskiego. Omówiono odpowiednie przepisy Konstytucji RP, ustaw i regulaminów parlamentarnych. W szczególności uwypuklono problemy stanowienia prawa.

Słowa kluczowe: Polska, Sejm, Unia Europejska.

Keywords: Poland, Sejm, European Union.

1. Obecny kształt Unii Europejskiej nadał Traktat reformujący z Lizbony, przyjęty w 2007 r., który wszedł w życie w grudniu 2009 r.[1] W Polsce niektóre postanowienia traktatu lizbońskiego zostały zakwestionowane przed Trybunałem Konstytucyjnym, jednakże Trybunał nie podzielił podniesionych wówczas zastrzeżeń[2].

Przystąpienie Polski do Unii Europejskiej dokonało się na mocy Traktatu akcesyjnego, podpisanego 16 kwietnia 2003 r. w Atenach.

[1] Dz. U. 2009, nr 203, poz. 1569.
[2] Wyrok z 24.11.2010 r. w spr. K 32/09 (OTK-A 2010, nr 9, poz. 108).

Wszedł on w życie 1 maja 2004 r. Konstytucyjność tego traktatu potwierdził Trybunał Konstytucyjny wyrokiem z 11 maja 2005 r.[3] Traktat akcesyjny poprzedziły kroki przygotowawcze, formalnie zainicjowane zawarciem przez Polskę układu stowarzyszeniowego ze Wspólnotami Europejskimi. Układ stowarzyszeniowy wszedł w życie 1 lutego 1994 r.[4] Ustawę ratyfikacyjną układu stowarzyszeniowego parlament uchwalił 4 lipca 1992 r.[5]

W świetle prawa konstytucyjnego istotnych było kilka kwestii, przygotowujących akcesję na szczeblu krajowym. Należały do nich zwłaszcza: 1) ustanowienie w polskim prawie konstytucyjnym podstaw do integracji z Unią, 2) harmonizacja polskiego systemu prawa z porządkiem prawnym Unii, 3) ustanowienie procedury ratyfikacji Traktatu akcesyjnego. Dla rozwiązania tych kwestii podstawowe znaczenie musiały mieć podstawy prawne o mocy konstytucyjnej. W tym celu nowa wówczas Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z 2 kwietnia 1997 r.[6] przesądziła kilka kwestii w dwóch przepisach istotnych dla materii „unijnej" (integracyjnej). Chodziło tu o art. 90 i art. 91 ust. 3 Konstytucji RP. Mieściły się w tym także zagadnienia roli parlamentu.

2. Przepisy art. 90 Konstytucji RP stanowią najpierw, że Rzeczpospolita Polska może na podstawie umowy międzynarodowej przekazać organizacji międzynarodowej lub organowi międzynarodowemu kompetencje organów władzy państwowej w niektórych sprawach (ust. 1). Ustawa wyrażająca zgodę na ratyfikację umowy międzynarodowej, o której mowa w ust. 1, jest uchwalana przez Sejm większością 2/3 głosów w obecności co najmniej połowy ustawowej liczby posłów oraz przez Senat większością 2/3 głosów w obecności co najmniej połowy ustawowej liczby senatorów (ust. 2). Wyrażenie zgody na ratyfikację takiej umowy może

[3] Sprawa o sygn. K 18/04.
[4] Dz. U. 1994, nr 11, poz. 38.
[5] Dz. U. 1992, nr 60, poz. 302.
[6] Dz. U. nr 78, poz. 483 z późn. zm.

być uchwalone w referendum ogólnokrajowym zgodnie z przepisem art. 125 (ust. 3). Samą uchwałę w sprawie wyboru trybu wyrażenia zgody na ratyfikację podejmuje Sejm bezwzględną większością głosów w obecności co najmniej połowy ustawowej liczby posłów (ust. 4).

Warto przy tym podkreślić dwie istotne cechy szczególne w procedurze uchwalania ustawy ratyfikacyjnej. Po pierwsze, Sejm nie ma prawa „odrzucenia" uchwały Senatu. Po drugie, wymagana w Senacie większość 2/3 głosów jest wyższa niż nawet dla zmiany Konstytucji (art. 235 ust. 4). Szereg problemów prawnych może się także pojawić na tle wyboru drogi ratyfikacyjnej (ustawodawczej lub referendalnej).

Przepis art. 91 ust. 3 Konstytucji RP stanowi zaś, że jeżeli wynika to z ratyfikowanej przez Rzeczpospolitą Polską umowy konstytuującej organizację międzynarodową, prawo przez nią stanowione jest stosowane bezpośrednio, mając pierwszeństwo w przypadku kolizji z ustawami.

Można więc generalnie podkreślić, że parlament w szczególności stworzył najpierw ramy ustrojowe, zapewniające krajowe podstawy prawne (konstytucyjne i ustawowe) dla członkostwa w Unii Europejskiej. Sejm zdecydował również o sposobie ratyfikacji Traktatu akcesyjnego, podejmując uchwałę o wyborze w tym celu drogi referendalnej, uchwalając wcześniej przepisy niezbędne do jego przeprowadzenia. W trakcie prac negocjacyjnych realizował swe uprawnienia w zakresie wewnątrzkrajowej kontroli parlamentarnej w tym obszarze. W związku z procesami przygotowawczymi pozostawały analizy budżetowe, związane z wydatkami oraz monitorowanie wykorzystywania funduszy przedakcesyjnych. Dopiero kolejnym zadaniem parlamentu stało się przygotowanie ram prawnych funkcjonowania po przystąpieniu do Unii Europejskiej[7].

[7] Szerzej zob. A. Szmyt i A. Rytel-Warzocha, *Europeizacja prawa w Polsce z punktu widzenia prawa konstytucyjnego* [w:] *Aktualni problemy suczasnogo konstytucjonalizmu (na prikładi Ukraini ta Respubliki Polsza)*, red. J. Boszycki i J. Stelina, Kijiv 2017, s. 314 i n. oraz M. Fryźlewicz i K. Krawczyk, *The role of the*

3. Wymienione przepisy art. 90 i art. 91 ust. 3 Konstytucji RP stanowiły głównie podstawę do ograniczonego przekazania kompetencji organów władzy państwowej (w tym – istotne dla roli Sejmu – zręby proceduralne) oraz określenia miejsca prawa stanowionego przez taką organizację w krajowym systemie prawnym. Zakres regulacji jest tu wąski, ale tłumaczy się to genezą Konstytucji, gdyż chodziło jedynie o minimum regulacyjne, umożliwiające proces akcesji do Unii Europejskiej (choć w przepisach konstytucyjnych nie wskazano nazwy organizacji międzynarodowej). Zabrakło tu wówczas uregulowania wielu ważnych zagadnień materii „unijnej", zwłaszcza dotyczących działania organów państwa – w tym i parlamentu – w sprawach unijnych.

Powyższy stan zintensyfikował analizy doktrynalne nauki prawa. Rychło doprowadziły one w zasadzie do konsensusu co do potrzeby, granic i meritum pożądanych uzupełnień i zmian w Konstytucji RP. W zasadzie uznano, że materia unijna powinna zostać uregulowana przez parlament kompleksowo w osobnym, nowym rozdziale Konstytucji[8]. Wyrazem tego nurtu był projekt ustawy o zmianie Konstytucji z 30 czerwca 2010 r., który był rezultatem prac zespołu naukowego, powołanego w tym celu przez Marszałka Sejmu Bronisława Komorowskiego[9]. Oficjalne projekty trzech nowelizacji Konstytucji w zakresie „unijnym" przedłożono w Sejmie dopiero 12 lat po uchwaleniu Konstytucji, ale żaden z nich nie został uchwalony przez parlament i wszystkie z końcem VI kadencji Sejmu objęte zostały zasadą dyskontynuacji prac. Stanowią one nadal dobry obraz wizji konstytucyjnej regulacji materii unijnej[10].

Sejm in the proces of Poland's accession to the European Union, „Zeszyty Prawnicze BAS" 2022, nr 4, s. 87 i n.

[8] Zob. przegląd poglądów – A. Kustra, *„Euronowelizacja" w projektach ustaw o zmianie Konstytucji RP. Próba oceny*, „Przegląd Sejmowy" 2011, nr 3, s. 35 i n.

[9] *Zmiany w Konstytucji RP dotyczące członkostwa Polski w Unii Europejskiej. Dokumenty prac zespołu naukowego powołanego przez Marszałka Sejmu*, Warszawa 2010.

[10] Główną rolę odegrał tu prezydencki projekt z druku sejmowego nr 3598.

4. Zarówno sam proces wstąpienia Polski do Unii Europejskiej, jak i późniejsza już obecność w jej strukturach i pracach, uczyniły koniecznym uchwalenie przez parlament wielu ustaw oraz dokonanie wielu zmian w obowiązujących regulaminach Sejmu i Senatu. W szczególności należy tu wymienić: 1) ustawę z 14 marca 2003 r. o referendum ogólnokrajowym[11], 2) ustawę z 8 października 2010 r. o współpracy Rady Ministrów z Sejmem i Senatem w sprawach związanych z członkostwem Rzeczypospolitej Polskiej w Unii Europejskiej[12] (wcześniej analogiczną ustawę z 11 marca 2004 r.[13]), 3) ustawę z 27 sierpnia 2009 r. o Komitecie Spraw Europejskich[14]. Do najważniejszych zmian normatywnych wrócimy osobno.

Procesom harmonizacji prawa polskiego z prawem unijnym ramy prawne nadał wcześniej Układ stowarzyszeniowy, w którym specjalne znaczenie miały mieć procesy stanowienia prawa. Konieczne były w nich pewne odrębności parlamentarnej procedury uchwalania „ustaw dostosowawczych". Od końca 2001 r. ustanowiono w Sejmie odrębną Komisję Europejską. Rozpatrywała ona projekty ustaw dostosowawczych w przyśpieszonym trybie, nawet z pominięciem pozostałych (stałych) komisji sejmowych. Także uległy skróceniu terminy dla poszczególnych etapów postępowania sejmowego. Podniesiono również wymogi (zaostrzono) dla zgłaszania poprawek poselskich do takich projektów ustaw.

Wspomnianym procesom integracyjnym towarzyszyło dostrzeżenie ograniczenia roli parlamentów narodowych w dwojakim wymiarze. Po pierwsze, szacowano, że około 2/3 materii ustawodawczej przechodzi na szczebel unijny. Po drugie, (także) na poziomie krajów członkowskich główna rola w zakresie spraw „unijnych" przypadała nie parlamentowi, lecz rządom. Zaczęto dostrzegać (zwłaszcza w Traktacie z Lizbony) potrzebę instytucjonalnych form udziału parlamentów krajowych w podejmowaniu decyzji przez organy unijne.

[11] Dz. U. nr 57, poz. 507 z późn. zm.
[12] Dz. U. nr 213, poz. 1395 z późn. zm.
[13] Dz. U. nr 52, poz. 515 z późn. zm.
[14] Dz. U. nr 161, poz. 1277.

Pamiętać należy też jednak o tym, że parlamenty narodowe państw członkowskich, jako integralna część europejskiej *pouvoir constituant*, uczestniczą w procedurze tworzenia traktatowych podstaw Unii Europejskiej. Uczestniczą one bowiem w procedurach ratyfikacyjnych zarówno unijnych traktatów rewizyjnych, jak i wszelkich umów międzynarodowych i innych porozumień międzyrządowych, które uzupełniają prawo UE. Parlamentarna procedura ratyfikacyjna wyraża zgodę parlamentu na związanie się traktatem rewizyjnym lub umową międzynarodową.

Z perspektywy wewnątrzkrajowej istotne jawiło się jednak stworzenie szczególnych procedur parlamentarnego wpływu i kontroli nad działaniami rządów krajowych w organach unijnych. W Polsce głębsze zmiany w tym zakresie nie są możliwe bez zmiany Konstytucji, ale zmian płytszych można było dokonać na niższym szczeblu normatywnym (ustawodawczym i regulaminowym). Miały one dotyczyć struktur organów wewnętrznych parlamentu, form współdziałania rządu z parlamentem w sprawach unijnych oraz procedury ustawodawczej[15].

5. Zgodnie z Regulaminem Sejmu w obowiązującym brzmieniu[16], wśród ustanowionych komisji stałych izby znajduje się Komisja do Spraw Unii Europejskiej (art. 18 ust. 1 pkt 3a)[17]. Zgodnie z punktem 3a Załącznika – *Przedmiotowy zakres działania komisji sejmowych* do Komisji do Spraw Unii Europejskiej należą „sprawy związane z członkostwem Rzeczypospolitej Polskiej w Unii Europejskiej"[18]. Jej kompetencje są odpowiednikiem obowiązków rządu, przewidzianych w przywołanej już ustawie o współpracy Rady Ministrów z Sejmem i Senatem w sprawach związanych z członko-

[15] Zob. *Rola Sejmu w stanowieniu i wykonywaniu prawa Unii Europejskiej*, red. B. Pawłowski, Warszawa 2015.

[16] Uchwała Sejmu RP z 30 lipca 1992 r. (t. jedn. – Mon. Pol. z 2022 r., poz. 990, z późn. zm).

[17] Porównawczo z uwzględnieniem Polski zob. M. Serowaniec, *Parlamentarne komisje do spraw europejskich*, Warszawa 2016.

[18] Szerzej zob. A. Szmyt i A. Rytel-Warzocha, *op. cit.*, s. 318–319.

stwem RP w Unii Europejskiej. W szczególności regulamin sejmowy wymienia tu zajmowanie stanowisk i wyrażanie opinii na temat projektów aktów prawnych Unii Europejskiej, projektów umów międzynarodowych, których stroną ma być Unia Europejska, planów pracy Rady i rocznych planów legislacyjnych Komisji Europejskiej, formułowanie zaleceń dla Rady Ministrów dotyczących stanowiska Rzeczypospolitej Polskiej, jakie Rada Ministrów ma zamiar zająć podczas rozpatrywania projektu w Radzie oraz rozpatrywanie informacji i innych dokumentów przedkładanych przez Radę Ministrów, a także opiniowanie kandydatur na niektóre stanowiska w Unii Europejskiej. Komisja do Spraw Europejskich nie ma jednak uprawnień do podejmowania aktów ostatecznie wiążących rząd i działania na zewnątrz w imieniu Sejmu.

Regulamin Sejmu poświęca Komisji do Spraw Europejskich cały rozdział 13a (art. 148a–148e). Skład Komisji powinien odzwierciedlać proporcjonalnie reprezentację w Sejmie klubów i porozumień liczących co najmniej 15 posłów. Liczbę członków klubu lub porozumienia, wchodzących w skład Komisji, określa Prezydium Sejmu według zasad wyraźnie wskazanych w Regulaminie Sejmu. Liczby kandydatów i terminy zgłoszeń określa Prezydium Sejmu. Sejm podejmuje uchwałę o wyborze składu osobowego Komisji w głosowaniu łącznym na wniosek Prezydium Sejmu.

Regulamin Sejmu bardzo szczegółowo wymienia rodzaje aktów kierowanych przez Marszałka Sejmu do Komisji w celu zaopiniowania. Kierując do Komisji dokumenty, Marszałek Sejmu określa kalendarz prac, przy czym w niektórych materiach przekroczenie przez Komisję ustalonych terminów zamyka postępowanie w sprawie. W określonych sprawach Regulamin Sejmu wskazuje na dopuszczalność sformułowania przez Komisję zalecenia dla Rady Ministrów. Wskazano na możliwość wniesienia przez Komisję projektu uchwały o wyrażeniu sprzeciwu wobec określonych decyzji i inicjatyw unijnych. Wskazano na dopuszczalność projektów uchwał w sprawie uznania unijnego projektu aktu ustawodawczego za niezgodny z zasadą pomocniczości (w tym skargi do Try-

bunału Sprawiedliwości UE). Przepisy proceduralne są rozbudowane i szczegółowe. Regulamin Sejmu przesądza też, że w przypadku uzyskania podczas głosowania na posiedzeniu Komisji równej liczby głosów, o przyjęciu lub nieprzyjęciu uchwały rozstrzyga głos przewodniczącego Komisji, jeżeli nie wstrzymał się on od głosowania. W przypadku zaś, gdy postępowania prowadzone przez Komisję nie zostaną zakończone przed upływem kadencji Sejmu, mogą być one prowadzone przez Komisję powołaną przez Sejm następnej kadencji (wyłączone działanie zasady dyskontynuacji prac z upływem kadencji).

6. Dodajmy także, że zakres działania – częściowo analogicznej – Komisji Spraw Zagranicznych i Unii Europejskiej w Senacie RP (drugiej izbie parlamentu) unormowany jest węziej i ogólniej niż na gruncie sejmowym. Dział VIIIa (*Postępowanie w sprawach związanych z członkostwem Rzeczypospolitej Polskiej w Unii Europejskiej*; art. 75a–75g) Regulaminu Senatu[19] koncentruje unormowanie wokół kierowania dokumentów do Komisji, kompetencji Komisji, przestrzegania zasady pomocniczości i wyrażania sprzeciwu. Osobny art. 34 ust. 2a Regulaminu przewiduje, że na wniosek Komisji Spraw Zagranicznych i Unii Europejskiej Marszałek Sejmu włącza do projektu porządku obrad informację Rady Ministrów w sprawie związanej z członkostwem RP w Unii Europejskiej. Syntetyczny art. 75b Regulaminu (o kompetencjach KSZUE) stanowi, że Komisja Spraw Zagranicznych i Unii Europejskiej może uchwalić opinię: 1) o projekcie aktu ustawodawczego lub innego aktu prawnego Unii Europejskiej; 2) o stanowisku RP zajmowanym w trakcie przebiegu procedur stanowienia prawa UE; 3) o stanowisku RP, jakie Rada Ministrów ma zamiar zająć podczas rozpatrywania projektu aktu ustawodawczego lub innego aktu prawnego w Radzie Unii Europejskiej; 4) o innym przedłożonym dokumencie. W obecnym brzmieniu przepisów rola Senatu i jego Komisji (KSZUE) jest wzmocniona na skutek wyroku Trybunału Konstytucyjnego z 12

[19] Uchwała Senatu RP z 23 listopada 1990 r. (t. jedn. – Mon. Pol. z 2018 r., nr 846 z późn. zm.).

stycznia 2005 r.[20] Trybunał Konstytucyjny uznał, że opiniowanie stanowiska rządu wobec projektów unijnych aktów prawnych co do istoty należy do funkcji ustawodawczej, a nie funkcji kontrolnej. W konsekwencji więc stwierdził, że Senat winien mieć swój udział w procedurze opiniodawczej[21].

7. Regulamin sejmowy w swych przepisach obejmuje szereg kwestii trybu ustawodawczego, istotnych na tle unijnym. Widać w nich zwłaszcza troskę o rozwiązania mające sprzyjać zapewnieniu, by polskie ustawodawstwo było zgodne z unormowaniami unijnymi, jak też troskę o rozwiązania mające sprzyjać pilnemu (terminowemu) implementowaniu rozwiązań unijnych do prawa polskiego.

Regulamin sejmowy wymaga (art. 34 ust. 2 pkt 7), by uzasadnienie do projektu ustawy zawierało oświadczenie o zgodności projektu ustawy z prawem Unii Europejskiej albo oświadczenie, że przedmiot projektowanej regulacji nie jest objęty prawem Unii Europejskiej. Marszałek Sejmu, po otrzymaniu projektu ustawy (z wyjątkiem projektów wnoszonych przez Prezydenta oraz Radę Ministrów), przed skierowaniem projektu do pierwszego czytania zarządza sporządzenie przez ekspertów Kancelarii Sejmu opinii w sprawie zgodności wniesionego projektu z prawem unijnym (art. 34 ust. 9). W postępowaniu dotyczącym projektów ustaw i uchwał uczestniczy przedstawiciel służby prawnej Kancelarii Sejmu, przedstawiając wnioski lub uwagi w zakresie problematyki prawno-legislacyjnej, w tym w sprawie zgodności projektów ustaw z prawem Unii Europejskiej (art. 70). W przypadku, gdy istnieje wątpliwość, czy projekt ustawy nie jest sprzeczny z prawem unijnym, komisje mogą wystąpić do ministra właściwego do spraw członkostwa RP w Unii Europejskiej o opinię w tym zakresie (art. 42 ust. 4). Zgodnie zaś z art. 34 ust. 8 Regulaminu projekty, co do

[20] W sprawie K 24/4 (dotyczącej przepisów ustawy 2004 r. o współpracy rządu z parlamentem w sprawach unijnych).

[21] Zob. A. Szmyt, *O współpracy rządu z parlamentem w sprawach związanych z członkostwem Polski w Unii Europejskiej*, „Gdańskie Studia Prawnicze" 2011, tom XXV, s. 422 i n.

których istnieje wątpliwość, czy nie są sprzeczne z prawem, w tym z prawem Unii Europejskiej lub podstawowymi zasadami techniki prawodawczej, Marszałek Sejmu – po zasięgnięciu opinii Prezydium Sejmu – może skierować do Komisji Ustawodawczej celem wyrażenia opinii; Komisja ta może większością 3/5 głosów co najmniej połowy członków Komisji zaopiniować projekt jako niedopuszczalny. Projektowi zaopiniowanemu jako niedopuszczalny Marszałek Sejmu może nie nadać dalszego biegu[22].

Cały rozdział 5a Regulaminu sejmowego poświęcony jest postępowaniu z projektami „ustaw wykonujących prawo Unii Europejskiej" (art. 95a–95f). Tu trybowi ustawodawczemu nadano pewne odrębności w porównaniu do normalnego postępowania z projektami. Warto jednak zauważyć, że sejmowa Komisja do Spraw Europejskich nie ma wyłączności na rozpatrywanie takich projektów ustaw. Rada Ministrów, wnosząc projekt ustawy, deklaruje, czy jest to projekt tego rodzaju. W przypadku projektów od innych podmiotów inicjatywy ustawodawczej, to Marszałek Sejmu – przed skierowaniem projektu do pierwszego czytania – rozstrzyga, czy jest to projekt ustawy wykonującej prawo Unii Europejskiej. Marszałek, nadając bieg takiemu projektowi, ustala jednocześnie kalendarz prac w Sejmie nad projektem, biorąc pod uwagę terminy wykonania prawa unijnego. Także właściwa komisja ustala odpowiedni harmonogram prac. W odniesieniu do tego rodzaju projektów ustaw ograniczone jest prawo posłów do zgłaszania poprawek. Utrudnione jest też postępowanie nad wnioskiem o odrzucenie projektu. Drugie czytanie takiego projektu ustawy w zasadzie musi się odbyć już na najbliższym posiedzeniu Sejmu, przypadającym po doręczeniu posłom sprawozdania komisji. Także rozpatrzenie ewentualnych poprawek Senatu do tego rodzaju ustawy uchwalonej przez Sejm następuje na najbliższym posiedzeniu Sejmu, przypadającym po doręczeniu sprawozdania komisji.

[22] Szerzej: A. Szmyt, *Uwagi do art. 34 ust. 8* [w:] *Komentarz do Regulaminu Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej*, red. A. Szmyt, Warszawa 2018, s. 205–220.

8. Niestety, nie doszło jeszcze do kompleksowego unormowania zagadnień „notyfikacji" niektórych projektów ustaw Komisji Europejskiej. Prawo unijne zawiera zaś dość rozbudowany system obowiązków notyfikacyjnych dotyczących prawa krajowego. Obowiązki te wynikają tak z prawa pierwotnego Unii, jak i prawa wtórnego. Dotyczą one wielu dziedzin prawa. Wiążą się z nimi zróżnicowane skutki prawne. Pojęcie notyfikacji, choć nie jest jednolicie zdefiniowane, w ogólnym ujęciu oznacza krajowy obowiązek poinformowania instytucji unijnych o projektowanych aktach prawnych. Należy też przekazać tekst projektu. Bardziej kwalifikowane procedury notyfikacyjne wymagają nawet wstrzymania krajowych prac legislacyjnych do czasu pozytywnej decyzji właściwych organów unijnych. Dotyczy to także prac legislacyjnych na etapie parlamentarnym. Niedopełnienie obowiązków notyfikacyjnych obwarowane jest sankcjami.

Regulamin sejmowy nie zawiera przepisów dotyczących trybu notyfikacji, co jest istotne zwłaszcza dla ostatnich etapów prac legislacyjnych. W praktyce ustrojowej zachodzi więc konieczność szerokich i elastycznych interpretacji przepisów regulaminowych w zakresie potrzebnym dla ustalenia zrębów procedury notyfikacyjnej w Sejmie. Problem jest szczególnie istotny, gdy chodzi o poselskie projekty ustaw. W praktyce jest problematyczne, czy wnioskodawcy byliby w stanie przygotować odpowiednią dokumentację dla celów notyfikacji projektu ustawy. Bez takiej dokumentacji nie jest zaś możliwe wydanie opinii i dokonanie notyfikacji w trybie realizującym przepisy unijne. Obecny kształt procedury regulaminowej Sejmu wciąż nie jest dostosowany do istotnych wymogów notyfikacji. Członkostwo RP w Unii winno skłaniać do przemyślenia na nowo kształtu części procedury ustawodawczej[23].

[23] Szerzej: A. Szmyt i A. Rytel-Warzocha, *op. cit.*, s. 321–322 oraz T. Jaroszyński, *Notyfikacja – obowiązek informowania Unii Europejskiej o projektach ustaw* [w:] *Rola Sejmu w stanowieniu prawa Unii Europejskiej*, opr. Z. Cieślik, B. Pawłowski, Warszawa 2023, s. 29–42.

9. Jak wspominaliśmy, istotne znaczenie mają przepisy ustawy z 2010 r. o współpracy Rady Ministrów z Sejmem i Senatem w sprawach związanych z członkostwem RP w Unii Europejskiej. Ustawa ustanawia ogólny obowiązek Rady Ministrów do współpracy z Sejmem i Senatem w tych sprawach (art. 2). W art. 3 stanowi, że rząd przedstawia parlamentowi (nie rzadziej niż raz na 6 miesięcy) informację o udziale RP w pracach Unii. Na żądanie Sejmu (Senatu) lub organu właściwego na podstawie ich regulaminu (sejmowego, senackiego) rząd przedstawia informacje o wskazanej przez te podmioty sprawie, związanej z członkostwem RP w Unii. Po przepisach ogólnych kolejne rozdziały dotyczą współpracy: a) w zakresie stanowienia prawa unijnego (rozdz. 2), b) w zakresie wnoszenia przez Sejm i Senat skarg do Trybunału Sprawiedliwości UE (rozdz. 3), c) w zakresie tworzenia prawa polskiego, wykonującego prawo unijne (rozdz. 4), d) w zakresie opiniowania kandydatów na niektóre stanowiska w Unii (rozdz. 5), e) w związku ze sprawowaniem przez przedstawicieli Rady Ministrów prezydencji składów Rady (rozdz. 6)[24].

Rząd współdziała z obu izbami parlamentu w sprawach stanowienia prawa unijnego, m.in.: a) przekazuje dokumenty unijne poddane konsultacjom z państwami członkowskimi (np. zielone i białe księgi), komunikaty Komisji Europejskiej, plany pracy Rady UE i roczne plany legislacyjne Komisji Europejskiej; b) przekazuje projekty aktów prawnych UE oraz projekty swoich stanowisk wobec tych aktów; c) przekazuje projekty umów międzynarodowych, które mają być zawarte w ramach Unii, projekty decyzji Rady UE; d) informuje o przebiegu stanowienia prawa UE i o stanowiskach zajmowanych przez rząd w ramach tych procedur; e) zasięga opinii organów obu izb przed zajęciem stanowiska w sprawie projektu aktu prawnego, który ma być rozpatrywany w Radzie UE, choć wyjątkowo dopuszczalne jest odstąpienie od wymogu uprzedniego zasięgnięcia opinii, ale wówczas konieczne jest przedstawienie sprawy następczo i wyjaśnienie przyczyny takiego postępowania

[24] Szerzej: A. Szmyt, *O współpracy rządu…*, *passim*.

(nie jest to jednak możliwe w sprawach pociągających za sobą znaczne obciążenia dla budżetu państwa oraz w sprawach, w których Rada UE stanowi jednomyślnie). Opinie organów parlamentu powinny stanowić podstawę stanowiska zajmowanego następnie przez Radę Ministrów, a nieuwzględnienie opinii wymaga niezwłocznego udzielenia wyjaśnień zainteresowanemu organowi[25].

Jedynie na marginesie, choć z uwagi na wagę i aktualność sprawy, warto zaznaczyć, że Sejm 28 lipca 2023 r.[26] znowelizował ustawę z 2010 r. z inicjatywy Prezydenta RP, co miało – według deklaracji – na celu zagwarantowanie zastosowania wyrażonej w art. 133 ust. 3 Konstytucji RP zasady współdziałania Prezydenta RP z Prezesem Rady Ministrów i właściwym ministrem w obszarze polityki zagranicznej RP, w zakresie której znajdują się sprawy związane z członkostwem RP w Unii Europejskiej. Nowelizacja uzupełnia obowiązujące dotychczas regulacje ustawy „kooperacyjnej" o kompetencje Prezydenta do: 1) współuczestniczenia w wypracowywaniu stanowiska RP na posiedzenia Rady Europejskiej oraz na posiedzenia międzynarodowe z udziałem Unii Europejskiej (tzw. „szczyty"), 2) wyrażania lub odmowy zgody na desygnowanie kandydatów RP na określone stanowiska w instytucjach organów UE, 3) współuczestniczenia w ustalaniu priorytetów polskiej prezydencji w Radzie UE, 4) udziału – w okresie sprawowania polskiej prezydencji – w szczytach UE oraz szczytach międzynarodowych z udziałem UE, w których uczestniczą głowy państw lub szefowie rządów państw członkowskich UE. Przyjęte rozwiązania prawne zostały przez ekspertów ocenione jednoznacznie w toku prac parlamentarnych jako sprzeczne z Konstytucją RP.

[25] L. Garlicki, *Polskie prawo konstytucyjne. Zarys wykładu*, Warszawa 2022, s. 487–488.

[26] Dz. U. poz. 1914. Warto dodać, że m.in. tytuł ustawy otrzymał nowe brzmienie (*O współpracy Rady Ministrów z Prezydentem Rzeczypospolitej Polskiej oraz Sejmem i Senatem w sprawach związanych z członkostwem Rzeczypospolitej Polskiej w Unii Europejskiej*).

10. Odrębnym wreszcie zagadnieniem jest udział Sejmu RP w dialogu politycznym na forum Unii Europejskiej[27]. Problematyka dialogu politycznego nie została wyraźnie unormowana ani w traktatach stanowiących podstawę prawną Unii, ani też w prawie wewnątrzkrajowym. Od wielu jednak lat parlamenty narodowe państw członkowskich UE są zachęcane do zajmowania stanowisk dotyczących inicjatyw UE i przesyłania tych stanowisk organom UE. W rezolucji z 20 listopada 2012 r. Parlament Europejski m.in. podkreślił, że oczekuje ze strony parlamentów narodowych konkretnych działań mających na celu wzmocnienie współpracy międzyparlamentarnej w ramach art. 9 Protokołu nr 1 w sprawie roli parlamentów krajowych w UE. W materii tej ogniskuje się kilka kontekstów prawnoustrojowych. Wiąże się to m.in. z wąskim zakresem materii unijnej w Konstytucji RP (art. 90 i art. 91 ust. 3). Stąd postulaty – o czym wspominaliśmy – m.in. o potrzebie kompleksowego rozdziału „unijnego" (postulaty nowelizacji Konstytucji). W istotnym projekcie prezydenckim ustawy o zmianie Konstytucji (druk sejmowy nr 3598 z 12 listopada 2010 r.) zaproponowano przepis art. 227h Konstytucji, przewidujący że „Sejm i Senat wykonują kompetencje powierzone parlamentom narodowym w traktatach stanowiących podstawę Unii Europejskiej w zakresach i formach określonych w tych traktatach", co miało znaczenie w kontekście Traktatu z Lizbony, przyznającego nowe kompetencje parlamentom narodowym i w kontekście równorzędności kompetencji Sejmu i Senatu w określonych w nim sprawach. Skąpy zakres materii „sejmowej" (senackiej) we wspomnianym projekcie zmiany Konstytucji trudno uznać za adekwatny dla regulacji materii „dialogu politycznego". Należy jednak zakładać, że potencjalna regulacja konstytucyjna roli Sejmu w odniesieniu do materii unijnej i tak byłaby zapewne ogólna (skondensowana) i wymagałaby zarówno rozwinięcia interpretacyjnego, jak i uszczegółowienia legislacyjnego w aktach o niższej mocy (ustawa, regulamin).

[27] Zob. szerzej: A. Szmyt, *Prace Sejmu RP VI i VII kadencji. Zbiór opinii konstytucyjnoprawnych*, opr. A. Rytel-Warzocha, Gdańsk 2015, s. 264–273.

Nie ulega wątpliwości, że umocnienie roli parlamentów narodowych postrzegane jest jako jedna z ważniejszych reform ustrojowych UE (art. 10 ust. 1 Traktatu o UE – demokracja przedstawicielska jako podstawa funkcjonowania Unii). Mieści się w tym m.in. udział w rozszerzonej współpracy międzyparlamentarnej, gdzie nowe mechanizmy współpracy mogą objąć organizowanie debat w określonych materiach, nie tylko z udziałem „komisji europejskich" parlamentów, ale i komisji „wyspecjalizowanych" na forum COSAC (Konferencja Organów Wyspecjalizowanych w Sprawach Wspólnotowych i Europejskich). Mandat do określenia ram organizacji skutecznej i systematycznej współpracy międzyparlamentarnej w Unii otrzymały parlamenty narodowe i Parlament Europejski.

Inny nurt „parlamentaryzacji", zmniejszający „deficyt demokracji", to zapewnianie parlamentom narodowym większego wpływu na własny (krajowy) rząd w sprawach unijnych. W Polsce – jak ukazywaliśmy – chodzi o wspomnianą ustawę z 2010 r. o współpracy („kooperacji") rządu z parlamentem. Wskazanym procesom sprzyja też umacnianie się tezy o istnieniu „funkcji europejskiej" parlamentu (Sejmu i Senatu), choć jej charakterystyka jeszcze nie do końca jest wykrystalizowana i jednoznaczna. Jej przejawy bazują na przepisach unijnych, przepisach krajowych, praktyce parlamentarnej i analizach doktrynalnych. Mieści się w tym także założenie o celowości reinterpretacji pewnych klasycznych pojęć ustrojowych. „Wtopienie" funkcji europejskiej w kontekst polityki zagranicznej pozwala na konstatację o międzynarodowej współpracy Sejmu, tak jak ukształtowała się ona już dużo wcześniej[28]. Swą międzynarodową aktywność izba przejawiała przecież w różnych formach (np. deklaracje, wymiana doświadczeń, reprezentacja w stałych gremiach bilateralnych i wielostronnych). Nie należy przeoczyć, że we Wstępie do Konstytucji RP mowa jest o „współpracy ze wszystkimi krajami", z którego to celu trudno byłoby wykluczyć

[28] Zob. szeroko: J. Jaskiernia, *Dyplomacja parlamentarna*, Toruń 2022 oraz N. Bank, *Formy współpracy międzynarodowej Sejmu RP* [w:] S*eminarium dla nowo wybranych posłów X kadencji*, Warszawa 2023, s. 51–63.

Sejm i Senat. Oczywiście nie ma w Konstytucji przepisu *explicite* określającego rolę Sejmu we współpracy międzynarodowej, ale już np. art. 110 ust. 2 powierza Marszałkowi Sejmu „reprezentowanie Sejmu na zewnątrz", co pozwala także na działania na forum zewnętrznym w polityce państwa (z zachowaniem kompetencji zarezerwowanych dla egzekutywy), z dużym luzem ocennym zwłaszcza w odniesieniu do aktów o charakterze niewładczym.

Pojęcie dialogu politycznego wydaje się na tyle elastyczne, że może mieć zróżnicowane konteksty normatywne, związane z uregulowanym instrumentarium działań unijnych. Znana jest instytucja „ciągłej debaty na temat programu działań Komisji oraz priorytetów politycznych UE". W szerokim znaczeniu dialog polityczny obejmuje rozległy zakres tematów i obszarów polityki, umożliwiając okresowe koncentrowanie się na zagadnieniach *ad hoc* najistotniejszych albo wypracowywanie dalekosiężnych strategii. Staje się formą ustrukturyzowanej wymiany poglądów Komisji z parlamentami narodowymi oraz między nimi, w celu wspólnego wypracowania wizji dotyczących najważniejszych zagadnień w polityce „europejskiej". W wymiarze pozatraktatowym ma on naturę *stricte* polityczną, choć z istotnym komponentem eksperckim (kontakty ekspercko-administracyjne). W zakresie działań niewładczych nie musi on mieć nie tylko wyraźnych podstaw traktatowych, ale i w Konstytucji RP jako państwa członkowskiego.

Charakter dialogu politycznego nie koliduje z celami traktatowymi UE, a jego cel legitymizuje działania Sejmu jako organu przedstawicielskiego. Sejmowa funkcja „europejska" w swej części działań opiniodawczych w ramach dialogu politycznego nie narusza art. 146 Konstytucji ani relacji między rządem a Sejmem na gruncie ustawy „kooperacyjnej". Skoro materią dialogu politycznego mają być sprawy o najistotniejszym znaczeniu dla polityk unijnych, to wydaje się, że organem, który winien zajmować stanowisko dla potrzeb unijnych jest sam Sejm *in pleno*. Przemawia za tym natura politycznego dialogu, jak i waga spraw. Formą stanowiska byłaby uchwała Sejmu jako dokument, a rola komisji sejmowej ograniczać się winna do działań pomocniczo-przygotowawczych.

W tym duchu pomyślany jest art. 69 Regulaminu Sejmu (deklaracje, apele, oświadczenia). Regulacje szczegółowsze mogłyby znaleźć swe miejsce regulaminowe np. w zakresie dotyczącym sejmowej Komisji do Spraw Unii Europejskiej, a w zakresie zazębiającym się z działaniami rządu w uregulowaniu ustawowym (ustawie „kooperacyjnej").

Literatura

Bank N., *Formy współpracy międzynarodowej Sejmu RP* [w:] *Seminarium dla nowo wybranych posłów X kadencji*, Warszawa 2023.

Fryźlewicz M. i Krawczyk K., *The role of the Sejm in the proces of Poland's accession to the European Union*, „Zeszyty Prawnicze BAS" 2022, nr 4.

Garlicki L., *Polskie prawo konstytucyjne. Zarys wykładu*, Warszawa 2022.

Jaskiernia J., *Dyplomacja parlamentarna*, Toruń 2022.

Jaroszyński T., *Notyfikacja – obowiązek informowania Unii Europejskiej o projektach ustaw* [w:] *Rola Sejmu w stanowieniu prawa Unii Europejskiej*, opr. Z. Cieślik, B. Pawłowski, Warszawa 2023.

Kustra A., *„Euronowelizacja" w projektach ustaw o zmianie Konstytucji RP. Próba oceny*, „Przegląd Sejmowy" 2011, nr 3.

Rola Sejmu w stanowieniu i wykonywaniu prawa Unii Europejskiej, red. Pawłowski B., Warszawa 2015.

Serowaniec M., *Parlamentarne komisje do spraw europejskich*, Warszawa 2016.

Szmyt A., *O współpracy rządu z parlamentem w sprawach związanych z członkostwem Polski w Unii Europejskiej*, „Gdańskie Studia Prawnicze" 2011, tom XXV.

Szmyt A., *Prace Sejmu RP VI i VII kadencji. Zbiór opinii konstytucyjnoprawnych*, opr. Anna Rytel-Warzocha, Gdańsk 2015.

Szmyt A. i Rytel-Warzocha A., *Europeizacja prawa w Polsce z punktu widzenia prawa konstytucyjnego* [w:] *Aktualni problemy suczasnogo*

konstytucjonalizmu (na prikładi Ukraini ta Respubliki Polsza), red. J. Boszycki i J. Stelina, Kijiv 2017.

Szmyt A., *Uwagi do art. 34 ust. 8* [w:] *Komentarz do Regulaminu Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej*, red. A. Szmyt, Warszawa 2018.

Zmiany w Konstytucji RP dotyczące członkostwa Polski w Unii Europejskiej. Dokumenty prac zespołu naukowego powołanego przez Marszałka Sejmu, Warszawa 2010.

Akty prawne

Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. nr 78, poz. 483 ze zm.).

Układ europejski ustanawiający stowarzyszenie między Rzecząpospolitą Polską, z jednej strony, a Wspólnotami Europejskimi i ich Państwami Członkowskimi, z drugiej strony, sporządzony w Brukseli 16 grudnia 1991 r. (Dz. U. 1994, nr 11, poz. 38).

Traktat z Lizbony zmieniający Traktat o Unii Europejskiej i Traktat ustanawiający Wspólnotę Europejską, sporządzony w Lizbonie 13 grudnia 2007 r. (Dz. U. 2009, nr 203, poz. 1569).

Ustawa z 4 lipca 1992 r. o ratyfikacji Układu Europejskiego ustanawiającego stowarzyszenie między Rzecząpospolitą Polską a Wspólnotami Europejskimi i ich Państwami Członkowskimi, sporządzonego w Brukseli 16 grudnia 1991 r. (Dz. U. 1992, nr 60, poz. 302).

Ustawa z 11 marca 2004 r. o współpracy Rady Ministrów z Sejmem i Senatem w sprawach związanych z członkostwem Rzeczypospolitej Polskiej w Unii Europejskiej (Dz. U. nr 52, poz. 515).

Ustawa z 27 sierpnia 2009 r. o Komitecie Spraw Europejskich (Dz. U. nr 161, poz. 1277).

Ustawa z 8 października 2010 r. o współpracy Rady Ministrów z Sejmem i Senatem w sprawach związanych z członkostwem Rzeczypospolitej Polskiej w Unii Europejskiej (Dz. U. 213, poz. 1395).

Ustawa z 28 lipca 2023 r. o zmianie ustawy o współpracy Rady Ministrów z Sejmem i Senatem w sprawach związanych z członkostwem Rzeczypospolitej Polskiej w Unii Europejskiej oraz ustawy o Komitecie do Spraw Europejskich (Dz. U. poz. 1914).

Uchwała Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z 30 lipca 1992 r. – *Regulamin Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej* (t. jedn. – Mon. Pol. z 2022 r., poz. 990 ze zm.).

Uchwała Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z 20 marca 1998 r. w sprawie członkostwa Polski w Unii Europejskiej (Mon. Pol. nr 9, poz. 174).

Uchwała Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z 17 kwietnia 2003 r. w sprawie trybu wyrażenia zgody na ratyfikację traktatu dotyczącego przystąpienia Rzeczypospolitej Polskiej do Unii Europejskiej (Mon. Pol. nr 19, poz. 291).

Uchwała Senatu Rzeczypospolitej Polskiej z 23 listopada 1990 r. – *Regulamin Senatu Rzeczypospolitej Polskiej* (t. jedn. – Mon. Pol. z 2018 r., poz. 846 ze. zm.).

MACIEJ SEROWANIEC
Katedra Prawa Konstytucyjnego
Wydział Prawa i Administracji
Uniwersytet Mikołaja Kopernika w Toruniu
ORCID: 0000-0003-4693-7977

Parlamenty narodowe w systemie zarządzania gospodarczego UE – doświadczenia polskie na tle porównawczym[1]

National Parliaments in the European Union's economic governance framework: the Polish experience in comparative terms

Streszczenie. Wbrew powszechnym oczekiwaniom kryzys finansowy w strefie euro nie został w pełni zażegnany. Wręcz przeciwnie, najpierw wybuch pandemii COVID-19, a później zbrojna agresja Rosji na Ukrainę, spowodowały nasilenie kryzysów społeczno-gospodarczych w państwach członkowskich UE. W związku z tym konieczne stało się podjęcie dalszych inicjatyw mających na celu konsolidację systemu zarządzania gospodarczego UE, które najczęściej zaczęły przybierać formę inicjatyw międzyrządowych, ustalanych poza ramami instytucjonalno-prawnymi UE. Z tego względu wiele krajowych ciał ustawodawczych zaczęło więc poszukiwać szerszej perspektywy dla swojej „europejskiej" sfery ak-

[1] Artykuł jest efektem badań przeprowadzonych w ramach projektu „CONCILIA: Demokratyczna legitymizacja w pokryzysowym zarządzaniu gospodarczym Unii Europejskiej" finansowanego przez Narodowe Centrum Nauki (umowa o grant nr 2021/43/D/HS5/2022).

tywności, która wykraczałaby poza tradycyjne instrumenty kontroli parlamentarnej. Niniejszy artykuł ma na celu przedstawienie form zaangażowania polskiego parlamentu w system zarządzania gospodarczego UE. Tłem rozważań będzie analiza praktyki parlamentarnej krajowych organów ustawodawczych pozostałych państw członkowskich UE.

Słowa kluczowe: system zarządzania gospodarczego UE, kontrola parlamentarna, Sejm, Senat, semestr europejski, demokratyczna legitymizacja.

Keywords: European Union's economic governance framework, parliamentary control, Sejm, Senate, European Semester, democratic legitimacy.

1. Uwagi wstępne

W ostatniej dekadzie Unia Europejska i jej państwa członkowskie stawiają czoło bezprecedensowym wyzwaniom. Z jednej strony wyzwaniem takim był kryzys finansów publicznych, który swoimi skutkami dotknął szereg państw członkowskich, w tym m.in. Grecję, Hiszpanię, Irlandię oraz Portugalię. Kryzys finansowy uwypuklił bowiem mankamenty nie tylko ram prawnych i nadzorczych w Unii Europejskiej, ale także systemu koordynacji polityki gospodarczej – skutki tych ostatnich były szczególnie odczuwalne w ramach Unii Gospodarczej i Walutowej (dalej UGiW). Wiele krajowych ciał ustawodawczych zaczęło więc poszukiwać szerszej perspektywy dla swojej „europejskiej" sfery aktywności, która wykraczałaby poza tradycyjne instrumenty kontroli parlamentarnej. Tym bardziej, że podjęte na szczeblu unijnym przedsięwzięcia mające na celu nadzór i koordynację polityki fiskalnej oraz gospodarczej często zaczęły przybierać formę inicjatyw międzyrządowych, ustalanych poza ramami instytucjonalno-prawnymi Unii Europejskiej (tzw. metoda schengeńska[2]).

[2] Metoda schengeńska pozwala na regulowanie spraw ważnych dla procesu integracji europejskiej jedynie przez grupę państw członkowskich i poza ramami instytucjonalno-prawnymi Unii Europejskiej. Por. szerzej J. Barcz, *Europa à la*

Wkrótce Unia Europejska i jej państwa członkowskie zaczęły także zmagać się ze skutkami epidemii COVID-19, która na naszych oczach przekształciła się w poważny kryzys społeczno-ekonomiczny. Środki w zakresie opieki zdrowotnej i ograniczenia w przemieszczaniu, mające wpływ na produkcję, popyt i handel, zmniejszyły aktywność gospodarczą i doprowadziły do wzrostu bezrobocia, spadku dochodów przedsiębiorstw, wzrostu deficytu publicznego i pogłębienia się nierówności wewnątrz państw członkowskich i między nimi. Z tego względu priorytetem dla Unii Europejskiej stało się podejmowanie różnych inicjatyw ukierunkowanych na zminimalizowanie negatywnych skutków gospodarczych i społecznych kryzysu, wszelkiej fragmentacji jednolitego rynku oraz istotnych rozbieżności i zakłóceń równowagi w gospodarce UE. Znaczące nakłady finansowe zostały także przeznaczone na bezpośrednie zwiększenie nakładów na placówki ochrony zdrowia oraz działania służące dostosowaniu podmiotów gospodarczych i instytucji publicznych do funkcjonowania w warunkach pandemii. Rozległe wsparcie przez państwo sektora publicznego i prywatnego w przeciwdziałaniu negatywnym skutkom epidemii przyczyniło się także do pogłębienia nierównowagi finansów publicznych. Zaledwie rok po powrocie światowej gospodarki na ścieżkę wzrostu po krótkotrwałej, lecz głębokiej recesji wywołanej przez pandemię COVID-19, nastąpił kolejny wstrząs spowodowany zbrojną agresją Federacji Rosyjskiej na Ukrainę. W związku z sytuacją geopolityczną istotnego znaczenia nabrała także intensyfikacja procesu rozbudowy potencjału obronnego państw członkowskich, w tym procesu modernizacji Sił Zbrojnych. W szczególnie trudnej sytuacji znalazły się kraje Europy Środkowo-Wschodniej, w tym Polska. Stanęły one przed wyzwaniami wynikającymi z potrzeby zapewnienia pomocy uchodźcom z Ukrainy oraz gwałtownego pogorszenia się sytuacji geopolitycznej w regionie[3].

Carte: konsolidacja czy fragmentacja Unii Europejskiej?, „Krakowskie Studia Międzynarodowe" 2012, nr 3, s. 23–27.

[3] M. Serowaniec, *The debudgetisation of public finances in Poland after Covid-19 and the war in Ukraine*, „Politics and Governance" 2023, nr 4(11), s. 62–72.

Zapewnienie legitymacji i demokratycznej odpowiedzialności za wszelkie inicjatywy mające na celu konsolidację systemu zarządzania gospodarczego UE stały się zatem jednym z kluczowych wyzwań, jakie stoją przed parlamentami narodowymi w tzw. fazie polizbońskiej. W świetle postanowień znowelizowanego art. 12 Traktatu o Unii Europejskiej[4] na krajowych ciałach ustawodawczych spoczywa szczególna odpowiedzialność polityczna za dynamiczny rozwój Unii Europejskiej, określona przez Federalny Trybunał Konstytucyjny mianem „odpowiedzialności integracyjnej"[5]. Pojęcie „odpowiedzialności integracyjnej" nabiera szczególnego znaczenia w kontekście nie tylko ostatniego kryzysu finansowego, ale także społeczno-gospodarczych skutków pandemii COVID-19 oraz zbrojnej agresji na Ukrainę. Wszystkie te wydarzenia uwypukliły bowiem mankamenty nie tylko ram prawnych i nadzorczych w Unii Europejskiej, ale także systemu koordynacji polityki gospodarczej. Rodzajem ustrojowego wspólnego mianownika, przenikającego wszystkie te problemy, jest więc kwestia zachowania spójności politycznej i prawnej UE. Solidarność europejska, która stanowi jedną z podwalin procesów integracyjnych, wymaga zatem osiągnięcia szerokiego *consensusu* w sprawie pełnego zaangażowania parlamentów narodowych i Parlamentu Europejskiego w proces zarządzania UE. Celem niniejszego opracowania jest przedstawienie form zaangażowania polskiego parlamentu w system zarządzania gospodarczego UE. Tłem rozważań będzie także analiza praktyki parlamentarnej krajowych organów ustawodawczych pozostałych państw członkowskich UE.

[4] Zob. Traktat o Unii Europejskiej w brzmieniu nadanym przez Traktat z Lizbony i Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (Dz. Urz. UE 2012 C 326, s. 1).

[5] P. Kiiver, *The Lisbon Judgment of the German Constitutional Court: A Court-Ordered Strengthening of the National Legislature in the EU*, „European Law Journal" 2010, nr 5, s. 578.

2. Formy zaangażowania parlamentów narodowych w system zarządzania gospodarczego UE

Parlamenty narodowe stanęły przed koniecznością określenia swojej roli w nowym i ulegającym szybkiej ewolucji procesie zarządzania gospodarczego UE. Na płaszczyźnie prawa krajowego wymóg legitymacji demokratycznej, a więc udziału parlamentu narodowego w kształtowaniu stanowiska rządu krajowego w ramach unijnego systemu zarządzania gospodarczego został zagwarantowany m.in. w ustawodawstwie niemieckim (ustawa do Traktatu ustanawiającego Europejski Mechanizm Stabilności podpisanego 2 lutego 2012 r., ustawa do Traktatu fiskalnego podpisanego 2 marca 2012 r. oraz ustawa w sprawie finansowania udziału w Europejskim Mechanizmie Stabilności), francuskim (ustawa organiczna n° 2012–1403 z 17 grudnia 2012 r.), hiszpańskim (ustawa n° 37/2010), portugalskim (ustawa n° 37/2013 implementująca dyrektywę 2011/85EU) oraz ustawodawstwie włoskim (ustawa n° 234/2012 uchwalona w grudniu 2012 roku)[6].

Dokonując pewnego uogólnienia, należy wskazać, że przywołane regulacje ustawowe mają przede wszystkim na celu rozszerzenie dotychczasowych uprawnień parlamentów narodowych na sprawy związane z systemem zarządzania gospodarczego UE. Spoczywający na rządach obowiązek informacyjny wobec parlamentów został z kolei rozszerzony o dokumenty przyjmowane podczas spotkań Eurogrupy, szczytów państw strefy euro oraz prac wszelkiego rodzaju gremiów związanych z systemem zarządzania gospodarczego UE[7]. Warto także podkreślić, że asumptem do podjęcia szerszej dyskusji na temat roli parlamentów narodowych w kontekście wzmocnienia legitymacji i odpowiedzialności demokra-

[6] M. Serowaniec, *Odpowiedzialność integracyjna parlamentów narodowych w dobie kryzysu gospodarczego w strefie euro*, „Studia z Zakresu Nauk Prawnoustrojowych. Miscellanea" 2015, nr 5, s. 163–177.

[7] C. Fasone, *National Parliaments in the Eurozone Crisis: Challenges and Opportunities*, „Studi Polacco-Italiani di Toruń/Toruńskie Studia Polsko-Włoskie" 2015, t. XI, s. 13–18.

tycznej w systemie zarządzania gospodarczego UE była również seria wyroków niemieckiego Federalnego Trybunału Konstytucyjnego (dalej FTK lub Trybunał) dotycząca środków unijnych i międzyrządowych nakierowanych na konsolidację strefy euro. W wyroku z 7 września 2011 r.[8] FTK potwierdził bowiem, że parlament narodowy (Bundestag) musi zachować kompetencje kontrolne w zakresie zasadniczych decyzji budżetowych, również gdy chodzi o realizację zobowiązań międzynarodowych. Każdy solidarny środek pomocy, który pociąga za sobą wydatki w większych wymiarach w obszarze międzynarodowym lub unijnym, wymaga bowiem zgody parlamentu, który jest „władcą swoich decyzji"[9]. W wyroku z 19 czerwca 2012 r.[10] FTK podkreślił z kolei znaczenie obowiązku informowania Bundestagu przez rząd federalny o sprawach związanych z członkostwem w Unii Europejskiej. Trybunał słusznie zwrócił uwagę, że obowiązek ten jest warunkiem efektywnego wpływu parlamentu narodowego na kreowanie woli politycznej rządu federalnego w sprawach unijnych[11]. W szerszym zakresie do sygnalizowanych kwestii Federalny Trybunał Konstytucyjny odniósł się w wyroku z 12 września 2012 roku[12]. Nawiązując do wyroku z 7 września 2011 r., Trybunał podkreślił bowiem, że im większy jest finansowy wymiar przejętej odpowiedzialności lub upoważnienia do zaciągnięcia zobowiązań, tym skuteczniej muszą być ukształtowane prawa Bundestagu nie tylko do wyrażania zgody na

[8] Zob. wyrok Federalnego Trybunału Konstytucyjnego (Bundesverfassungsgericht) z 7 września 2011 r. (2 BvR 987/10), BVerfG 1–142.

[9] Por. J. Barcz, *Orzecznictwo niemieckiego Federalnego Trybunału Konstytucyjnego wobec reformy strefy euro: studium prawno-porównawcze*, Warszawa 2014, s. 47–49.

[10] Zob. wyrok Federalnego Trybunału Konstytucyjnego (Bundesverfassungsgericht) z 19 czerwca 2012 r. (2 BvE 4/11), BVerfG 1–172.

[11] Por. J. Barcz, J. Kranz, *Powierzenie kompetencji na rzecz Unii Europejskiej a Traktat o Europejskim Mechanizmie Stabilności i Traktat o unii fiskalnej. Uwagi w świetle orzecznictwa Federalnego Trybunału Konstytucyjnego i wyroku Trybunału Sprawiedliwości UE w sprawie C-370/12*, „Przegląd Sejmowy" 2013, nr 4(117), s. 26.

[12] Zob. Wyrok Federalnego Trybunału Konstytucyjnego (Bundesverfassungsgericht) z 12 września 2012 r. (2 BvR 1390/12), BVerfG.

przyjęcie lub odrzucenie środków pomocowych, ale także jego uprawnienia o charakterze kontrolnym. Realizacja kompetencji budżetowych przez parlament narodowy wymaga ponadto otrzymywania odpowiednich informacji od rządu federalnego w zakresie, w jakim są one niezbędne dla oceny zasadniczych podstaw i konsekwencji podejmowanych przez niego decyzji. W ocenie Trybunału odpowiednie informowanie parlamentu przez rząd federalny jest bowiem konieczną przesłanką efektywnego przygotowania jego decyzji oraz sprawowania funkcji kontrolnej[13]. Zwieńczenie serii wcześniejszych orzeczeń związanych z działaniami podejmowanymi na rzecz reformy strefy euro stanowi wyrok Federalnego Trybunału Konstytucyjnego z 18 marca 2014 roku[14]. W świetle przywołanego wyroku przestrzeganie zasad demokracji wymaga, aby parlament pozostawał miejscem, w którym podejmowane są samodzielne decyzje w sprawie przychodów i wydatków, także w kontekście zobowiązań międzynarodowych i europejskich. Zdaniem FTK Bundestag nie byłby bowiem w stanie wykonywać swoich kompetencji budżetowych, gdyby istotne kwestie budżetowo-polityczne rozstrzygane były bez jego konstruktywnego przyzwolenia. Parlament narodowy powinien ponadto otrzymywać od rządu federalnego wszelkie informacje w zakresie, w jakim są one niezbędne dla oceny zasadniczych podstaw i konsekwencji podejmowanych przez niego decyzji. Zasada ta dotyczy nie tylko krajowych regulacji budżetowych, ale również spraw związanych z członkostwem w Unii Europejskiej[15].

Parlamenty narodowe państw członkowskich, jako integralna część europejskiej *pouvoir constituant*, uczestniczą w procedurze

[13] Por. A. Pudło, *Rola parlamentu narodowego w sprawach UE po wejściu w życie Traktatu z Lizbony*, Warszawa 2014, s. 146–147.

[14] Zob. wyrok niemieckiego Federalnego Trybunału Konstytucyjnego z 18.03.2014 r. w sprawie zgodności aktów prawnych, związanych ze stabilizacją strefy euro, z Ustawą Zasadniczą RFN (sygn. akt 2 BvR 1390/12), opracowanie: M. Bainczyk, „Europejski Przegląd Sądowy" 2014, nr 7, s. 37–44.

[15] Por. J. Barcz, *Wyrok niemieckiego Federalnego Trybunału Konstytucyjnego z 18 marca 2014 r. Koniec sporu o konstytucyjność reformy strefy euro?*, „Przegląd Sejmowy" 2014, nr 5(124), s. 98–101.

tworzenia traktatowych podstaw Unii Europejskiej. Zgodnie z obowiązującymi wymogami konstytucyjnymi parlamenty narodowe uczestniczą bowiem w procedurach ratyfikacji zarówno unijnych traktatów rewizyjnych, jak i wszelkich umów międzynarodowych i innych porozumień międzyrządowych, które uzupełniają prawo UE. W ramach tzw. parlamentarnej procedury ratyfikacyjnej, która sprowadza się do wyrażenia przez parlament zgody na związanie się traktatem rewizyjnym lub umową międzyrządową, w większości parlamentów ciężar prac legislacyjnych spoczywa na komisjach odpowiedzialnych za sprawy unijne. Udział ten stanowi przejaw klasycznego i dobrze znanego w literaturze obszaru działalności komisji parlamentarnych. Dla porządku należy wskazać, że w analizowanym przypadku komisje do spraw europejskich, jako organy pomocnicze parlamentu powołane do rozpatrywania i przygotowania konkretnych spraw stanowiących przedmiot prac parlamentu, pełnią funkcję swoistego pośrednika w ostatecznych decyzjach podejmowanych przez parlament. Komisja, dokonując analizy zasadności przedłożonej propozycji zmiany prawa pierwotnego i konsekwencji, jakie jej ratyfikacja za sobą pociągnie, wyraża zatem wolę o charakterze politycznym co do kształtu ustawy ratyfikacyjnej[16]. Wymóg zastosowania parlamentarnej procedury ratyfikowania dotyczył m.in. Traktatu ustanawiającego Europejski Mechanizm Stabilności oraz Traktatu o stabilności, koordynacji i zarządzaniu w Unii Gospodarczej i Walutowej (tzw. Traktat fiskalny) czy decyzji Rady (UE, Euratom) 2020/2053 z 14 grudnia 2020 r. w sprawie systemu zasobów własnych Unii Europejskiej oraz uchylającej decyzję 2014/335/UE, Euratom, na mocy której ustanowiono Europejski Instrument na rzecz Odbudowy (NextGeneration EU)[17].

[16] M. Serowaniec, *Parlamentarne komisje do spraw europejskich*, Warszawa 2016, s. 175–179.

[17] M. Serowaniec, M. Przychodzki, *The introduction of the National Recovery and Resilience Plans in the light of the Visegrád Group countries' experience*, „Prawo i Więź" 2023, nr 1 (12), s. 49–58. DOI:10.36128/priw.vi44.390.

Parlamenty narodowe zachowały również swoje funkcje w zakresie politycznej kontroli aktywności rządu na forum UE, korzystając w tym z tradycyjnych instytucji kontroli parlamentarnej, wynikających z organizacji i praktyki konstytucyjnej danego państwa członkowskiego. W kontekście przedsięwzięć związanych z szeroko pojętym systemem zarządzania gospodarczego UE przedmiotem zainteresowania ze strony parlamentów narodowych były chociażby inicjatywy odnoszące się do Wieloletnich Ram Finansowania 2021–27 (dalej WRF), jak również przedstawione przez Komisję Europejską projekty działań na rzecz wzmocnienia jednolitego rynku oraz plan działania na rzecz pogłębionej i rzeczywistej Unii Gospodarczej i Walutowej. Przedmiotem szczegółowych analiz i debat parlamentarnych z udziałem przedstawicieli Komisji Europejskiej był także pakiet propozycji mających wzmocnić ład gospodarczy w Unii Europejskiej poprzez wymuszenie dyscypliny finansów publicznych i wprowadzenie systemu kar dla państw, które jej nie przestrzegają (tzw. sześciopak). Pakiet ten zakładał m.in. harmonizację zasad tworzenia budżetów narodowych i wprowadzał obowiązek ograniczania wzrostu wydatków i utrzymania określonego tempa redukcji długu wewnętrznego oraz system kontroli polityki budżetowej państw członkowskich. Wiele miejsca w debacie parlamentarnej poświęcono również projektom aktów tworzących tzw. dwupak, których głównym celem było dalsze wzmocnienie integracji i konwergencji gospodarczej państw członkowskich strefy euro. Niektóre parlamenty narodowe były także zaangażowane w przyspieszony proces decyzyjny na szczeblu UE podczas ostatnich kryzysów, takich jak pandemia COVID-19 (ograniczenia podróży, wsparcie finansowe, koordynacja certyfikatów COVID-19 i koordynacja szczepionek) oraz inwazja Rosji na Ukrainę (sankcje, dostawy energii oraz wsparcie w odpowiedzi na wysokie ceny energii elektrycznej). Przykładowo zarówno Sejm, jak i Senat RP przyjęły kilka rezolucji w sprawie wojny na Ukrainie. W szczególności wymienić należy w tym zakresie rezolucje w sprawie potępienia rosyjskiej inwazji na Ukrainę, w której zwrócono się do rządu o podjęcie odpowiednio sankcji wobec Rosji i Białorusi

oraz zapewnienie wykonania różnych wcześniej podjętych sankcji. Zdecydowanie częściej stosowano także alternatywne instrumenty sprawowania tej kontroli, a mianowicie przesłuchania przedstawicieli rządu w konkretnych sprawach (interpelacje, informacje bieżące, zapytania poselskie i pytania w sprawach bieżących).

Rozpatrując dokumenty konsultacyjne oraz projekty aktów ustawodawczych mających na celu wzmocnienie ładu gospodarczego, parlamenty narodowe korzystają zazwyczaj z tradycyjnych instrumentów kontroli parlamentarnej wynikających z przyjętego mechanizmu kooperacji w sprawach związanych z członkostwem w UE. Dowodzi tego chociażby tryb rozpatrywania przez poszczególne parlamenty narodowe i ich komisje do spraw europejskich Komunikatu w sprawie Europejskiego Instrumentu na rzecz Odbudowy (NextGeneration EU), rozporządzenia ustanawiającego Instrument na rzecz Odbudowy i Zwiększania Odporności oraz zmienionego wniosku dotyczącego decyzji Rady w sprawie systemu zasobów własnych Unii Europejskiej (COM (2020) 445 final), Komisje dysponujące uprawnieniami w zakresie udzielania rządowi mandatu w sprawie sposobu postępowania w Radzie (m.in. komisje do spraw europejskich duńskiego Folketingu, fińskiej Eduskunty, łotewskiej Saeimy, słowackiej Rady Narodowej) systematycznie wyrażają również opinie o stanowiskach, jakie rząd ma zamiar zająć podczas rozpatrywania projektów aktów prawnych UE na posiedzeniu Rady ds. Gospodarczych i Finansowych (ECOFIN). Przykładowo w trakcie debat nad założeniami Europejskiego Instrumentu na rzecz Odbudowy Niemiecki Bundesrat kładł nacisk na to, jak ważne są solidarność oraz poszanowanie podstawowych praw i praworządności. Podobnie holenderska Eerste Kamer przyjęła uchwałę w sprawie zastosowania mechanizmu praworządności w kolejnych WRF, podkreślając, że mechanizm ten powinien obejmować co najmniej ochronę niezależności sądownictwa i demokracji, uczciwych wyborów i wolnych mediów, procedurę decyzyjną zapewniającą wystarczającą gwarancję jego faktycznego użycia oraz zapewnienie stosowania klauzuli bezczynności. Z kolei Węgierskie Zgromadzenie Narodowe przyjęło uchwałę, zgodnie z którą

państwa członkowskie w porównywalnej sytuacji muszą być traktowane w podobny sposób. W uchwale uznano też za niedopuszczalne powiązanie środków z UE z uwarunkowaniami politycznymi i ideologicznymi „pod przykrywką praworządności"[18]. Także komisje do spraw europejskich polskiego Sejmu i Senatu systematycznie wyrażają opinie o stanowiskach, jakie Rada Ministrów ma zamiar zająć podczas rozpatrywania projektów aktów prawnych UE na posiedzeniu Rady ds. Gospodarczych i Finansowych[19]. Sejmowa Komisja ds. Unii Europejskiej oraz senacka Komisja Spraw Zagranicznych i Unii Europejskiej, jako właściwe organy parlamentu wskazane wprost w regulaminie Sejmu i Senatu, po zapoznaniu się z przedstawionym przez Radę Ministrów projektem stanowiska, uwzględniającego zarówno skutki prawne, jakie proponowany akt prawny może wywrzeć w polskim porządku prawnym, jak też ocenę skutków społecznych, gospodarczych i finansowych dla Rzeczypospolitej wynikających z przyjęcia unijnego projektu, wyrażają swoją opinię o projekcie aktu prawnego. Prerogatywa wydawania względnie wiążących opinii przez Sejm oraz niewiążących opinii przez Senat zapewnia tym samym pewien ograniczony wpływ na proces rozwoju całej Unii Europejskiej[20].

[18] Por. Trzydziesty piąty raport półroczny: zmiany stosowanych w Unii Europejskiej procedur i praktyk dotyczących kontroli parlamentarnej. Przygotowany przez Sekretariat COSAC i przedstawiony na LXV posiedzeniu Konferencji Komisji do Spraw Unijnych Parlamentów Unii Europejskiej, Lizbona 31 maja – 1 czerwca 2020 r., s. 19–24, https://oide.sejm.gov.pl/oide/images/files/international/cosac_concl_contrib_en/raport_cosac_35_pl_fin.pdf [dostęp: 26.11.2023 r.].

[19] W trybie art. 11 ust. 1 ustawy z 8 października 2010 r. o współpracy Rady Ministrów z Sejmem i Senatem w sprawach związanych z członkostwem Rzeczypospolitej Polskiej w Unii Europejskiej SUE wyraża opinie o stanowiskach, jakie Rada Ministrów ma zamiar zająć podczas rozpatrywania projektów aktów prawnych UE na posiedzeniu Rady ds. Ekonomicznych i Finansowych.

[20] M. Serowaniec, *Parlamentarne komisje do spraw europejskich i ich rola w unijnej sferze aktywności organów państwa*, „Przegląd Sejmowy" 2015, nr 6(23), s. 29–45. Por także A. Szmyt, *O współpracy rządu z parlamentem w sprawach związanych z członkostwem Polski w Unii Europejskiej*, „Gdańskie Studia Prawnicze" 2011, tom XXV, s. 422–425.

Należy zwrócić uwagę, że przy rozpatrywaniu przedkładanych inicjatyw dotyczących systemu zarządzania gospodarczego wyspecjalizowane komisje do spraw europejskich ściśle współpracują z komisjami branżowymi danej izby. Można to zilustrować chociażby przykładem greckiej Izby Deputowanych, w której Specjalna Komisja Stała do Spraw Europejskich rozpatrywała informacje o stanowiskach rządu odnoszących się do przedłożonych propozycji dotyczących WRF podczas wspólnego posiedzenia z Komisją Handlu i Produkcji. Wniosek Komisji w sprawie Wieloletnich Ram Finansowania stał się również przedmiotem zainteresowania komisji do spraw europejskich działających we włoskim parlamencie. Na wspólnym posiedzeniu Komisji Budżetowej, Komisji Polityk Unii Europejskiej oraz Komisji Spraw Zagranicznych włoskiej Izby Deputowanych i Senatu Republiki minister spraw zagranicznych złożył raport dotyczący WRF. Komisja do Spraw Europejskich niderlandzkiej Izby Reprezentantów, w ramach parlamentarnej kontroli wniosków legislacyjnych dotyczących WRF, zorganizowała zaś spotkanie z udziałem deputowanych do Parlamentu Europejskiego, wchodzących w skład specjalnej komisji ds. wyzwań politycznych i środków budżetowych na rzecz zrównoważonej Europy. Z kolei w hiszpańskich Kortezach Generalnych oraz litewskim Seimasie powołane przez komisje spraw europejskich grupy robocze opracowały raporty na temat WRF i związanych z nimi przeglądami polityk horyzontalnych UE. W ramach parlamentarnej kontroli wniosków legislacyjnych dotyczących wzmocnienia ładu gospodarczego oraz pogłębienia unii gospodarczej i walutowej komisje do spraw europejskich organizowały również spotkania z udziałem unijnego komisarza do spraw programowania finansowego i budżetu[21].

[21] Por. dziewiętnasty raport półroczny: zmiany stosowanych w Unii Europejskiej procedur i praktyk dotyczących kontroli parlamentarnej. Przygotowany przez Sekretariat COSAC i przedstawiony na XLIX Konferencji Komisji do Spraw Unijnych Parlamentów Unii Europejskiej, Dublin 23–25 czerwca 2013 r., s. 13–21, http://oide.sejm.gov.pl/oide/images/files/international/raport_cosac_19_pl.pdf [dostęp: 23.11.2023 r.].

Wzmocnieniu systemu zarządzania gospodarczego w Unii Europejskiej oraz zapewnieniu stabilności strefy euro służyć również miało ustanowienie nowego instrumentu współpracy międzynarodowej, jakim stał się roczny cykl nadzoru i koordynacji na szczeblu UE polityki fiskalnej, gospodarczej i reform strukturalnych państw członkowskich, znany powszechnie w literaturze jako tzw. semestr europejski na rzecz koordynacji polityki gospodarczej[22]. Parlamentom narodowym została bowiem powierzona istotna rola w zapewnieniu terminowego nadzoru nad rządem w odniesieniu do różnych inicjatyw podejmowanych w ramach tzw. semestru europejskiego. W duńskim Folketingu przed debatą w Radzie UE dotyczącej poszczególnych elementów rocznej analizy wzrostu, w ramach ustanowionego mechanizmu nadzoru, właściwi ministrowie zobowiązani są stawić się przed Komisją do Spraw Europejskich. Z kolei przed wiosennymi spotkaniami Rady Europejskiej, na których zatwierdzana jest roczna analiza wzrostu premier duńskiego rządu występuje do Komisji z wnioskiem o udzielenie stosownego mandatu negocjacyjnego. Ponadto trzy razy w ciągu trwania semestru europejskiego przedstawiciel rządu uczestniczy we wspólnych spotkaniach komisji finansów i komisji spraw europejskich. Pierwsze z tych spotkań odbywa się w grudniu, kiedy uruchamiana jest roczna analiza wzrostu, drugie w marcu, przed przedłożeniem Komisji przez rząd narodowego programu reform i sprawozdania z konwergencji, trzecie zaś spotkanie odbywa się przed końcem maja, kiedy to Komisja Europejska formułuje zalecenia dla poszczególnych krajów członkowskich. Debaty dotyczące semestru europejskiego przeprowadzane są również na forum komisji do spraw europejskich austriackiej Rady Narodowej i Rady Federalnej, hiszpańskich Kortezów Generalnych, litewskiego Seimasu, niemieckiego Bundestagu oraz słoweńskiej Rady Narodowej. Na podstawie

[22] Semestr europejski – przebieg cyklu koordynacji na poziomie Unii i Polski (2011–2015), Materiały Ośrodka Informacji i Dokumentacji Europejskiej Kancelarii Sejmu: http://oide.sejm.gov.pl/oide/images/files/pigulki/semestr20112015.pdf [dostęp: 25.11.2023 r.].

przedłożonego stanowiska komisji do spraw europejskich austriacka Rada Narodowa i Rada Federalna, a także czeski i niderlandzki Senat podejmują stosowne uchwały odnośnie do semestru europejskiego. Z kolei Komisja do Spraw Unii Europejskiej rumuńskiego Senatu koordynuje debatę dotyczącą semestru europejskiego, rocznej analizy wzrostu, narodowego programu reform oraz programu stabilności i konwergencji. Natomiast w słoweńskim Zgromadzeniu Narodowym Komisja Spraw Europejskich i komisje branżowe mogą formułować opinie o projektach, które można włączać do programu stabilności i konwergencji oraz narodowego programu reform[23]. Także komisje do spraw europejskich Sejmu i Senatu RP systematycznie rozpatrują informacje na temat zarządzania gospodarczego w Unii Europejskiej w ramach tzw. semestru europejskiego. Odpowiadają one ponadto za koordynację debaty parlamentarnej dotyczącej semestru europejskiego, rocznej analizy wzrostu, narodowego programu reform oraz programu stabilności i konwergencji.

Ważną rolę w procesie umacniania roli parlamentów narodowych w obszarze zarządzania gospodarczego i finansowego w Unii Europejskiej powierzono Konferencji Międzyparlamentarnej ds. Stabilności, Koordynacji i Zarządzania Gospodarczego, która została powołana na podstawie decyzji Konferencji Przewodniczących Parlamentów Unii Europejskiej w Nikozji z 21–23 kwietnia 2013 roku. Utworzenie Konferencji stanowiło realizację postanowień art. 13 Traktatu fiskalnego, który przewiduje powołanie konferencji przedstawicieli odpowiednich komisji PE i parlamentów narodowych mającej na celu omawianie polityk budżetowych oraz innych kwestii będących przedmiotem Traktatu. Jak dotychczas spotkania Konferencji odbywają się dwa razy w roku i są skoordynowane z harmonogramem „semestru europejskiego", przy czym w pierwszym półroczu Konferencja zbiera się w Brukseli, a współorganizatorami spotkania są Parlament Europejski i parlament

[23] Por. Dziewiętnasty raport półroczny…, s. 13–21.

państwa sprawującego prezydencję w Radzie UE, natomiast w drugim półroczu gospodarzem Konferencji jest parlament państwa sprawującego prezydencję w Radzie UE[24]. Odnosząc się do tematyki dotychczasowych spotkań, delegacje wielokrotnie wyrażały przeświadczenie, że Konferencja Międzyparlamentarna ds. Stabilności, Koordynacji i Zarządzania Gospodarczego w Unii Europejskiej zapewni ramy dla debaty i wymiany najlepszych praktyk, co przyczyni się do zapewnienia odpowiedzialności demokratycznej i legitymizacji decyzji podejmowanych w obszarze gospodarczego i finansowego zarządzania w UE, w szczególności w Unii Gospodarczej i Walutowej. W odpowiedzi na kryzys gospodarczy i finansowy architektura zarządzania gospodarczego w UE uległa znacznym zmianom i zdaniem Konferencji konieczne jest, aby w ślad za tymi zmianami zostały uruchomione odpowiednie mechanizmy zapewniające efektywną kontrolę parlamentarną oraz demokratyczną legitymację i odpowiedzialność nowych struktur zarządczych. Uczestniczące w Konferencji delegacje zgodnie uznały bowiem, że demokratyczna kontrola i odpowiedzialność powinny być realizowane na szczeblu podejmowania decyzji. Dla parlamentów narodowych oznacza to zatem kluczową rolę w pełnieniu funkcji kontrolnej przy wdrażaniu właściwych polityk na poziomie krajowym, przy zapewnieniu legitymacji podejmowanych działań przez państwa członkowskie w Radzie Europejskiej i Radzie UE oraz przy prowadzeniu krajowej polityki fiskalnej, gospodarczej i społecznej.

[24] Pierwsze spotkanie konferencji odbyło się w Wilnie 16–17 października 2013 roku pod nazwą Konferencja Międzyparlamentarna ds. Zarządzania Gospodarczego i Finansowego w Unii Europejskiej. Podczas drugiego spotkania (20–21 stycznia 2014 r. w Brukseli) Parlament Europejski i prezydencja grecka posługiwały się nazwą Konferencja Międzyparlamentarna ds. Zarządzania Gospodarczego w UE. Następnie zaczęto stosować roboczą nazwę: Konferencja Międzyparlamentarna Artykułu 13 Traktatu o stabilności, koordynacji i zarządzaniu – Konferencja Artykułu 13. Dopiero w konkluzjach Konferencji Przewodniczących Parlamentów UE z kwietnia 2015 roku ustalono zasady, które powinny zostać przyjęte w szczegółowym regulaminie konferencji, w tym nazwę: Konferencja Międzyparlamentarna ds. Stabilności, Koordynacji i Zarządzania Gospodarczego w Unii Europejskiej.

Parlament Europejski natomiast jako jeden z dwóch ustawodawców w UE odpowiada za nadzór oraz odpowiedzialność demokratyczną za podejmowane decyzje na poziomie unijnym. Szczególną uwagę zwrócono również na potrzebę przeprowadzenia reformy budżetu UE, tak by Europa mogła sprostać głównym wyzwaniom XXI wieku, takim jak globalizacja, zmiany klimatyczne, bezpieczeństwo energetyczne czy migracje. Mając na uwadze skutki trwającego kryzysu ekonomiczno-finansowego delegacje parlamentarne podkreśliły ponadto konieczność kontynuowania działań na rzecz konsolidacji finansów publicznych, zgodnie z Paktem Stabilności i Wzrostu oraz wsparcia działań i inicjatyw zmierzających do rzeczywistej poprawy funkcjonowania strefy euro oraz do wzmocnienia dyscypliny fiskalnej i konsolidacji finansów publicznych państw członkowskich UE („semestr europejski", „Strategia Europa 2020" oraz projekty działań na rzecz wzmocnienia jednolitego rynku). Ustanowienie nowej Konferencji tylko połowicznie przyczyniło się do wzmocnienia roli parlamentów narodowych w kwestiach, o których mowa w pakcie fiskalnym. Bez wątpienia Konferencja stanowi bardzo ważne forum efektywnej i stałej współpracy między parlamentami narodowymi a Parlamentem Europejskim w zakresie zarządzania gospodarczego i finansowego, zwłaszcza w odniesieniu do praktyk i procedur tzw. semestru europejskiego[25].

[25] Por. porządki dzienne i informacje o poszczególnych spotkaniach Konferencji Międzyparlamentarnej ds. Stabilności, Koordynacji i Zarządzania Gospodarczego w Unii Europejskiej: http://oide.sejm.gov.pl/oide/index.php?option=com_content&view=article&id=14893:spotkanie-iv&catid=77&Itemid=974 [dostęp: 24.11.2023 r.].

3. Wnioski końcowe

Aktywne zaangażowanie parlamentów narodowych w inicjatywy mające na celu wzmocnienie ładu gospodarczego UE dowodzi, że urzeczywistnienie zasady solidarności europejskiej, która stanowi jedną z podwalin procesu integracyjnego, jest wręcz niemożliwe bez udziału parlamentów narodowych. Potrzeba zapewnienia legitymacji i demokratycznej odpowiedzialności za wszelkie przedsięwzięcia mające na celu konsolidację strefy euro stała się więc jednym z wyzwań, jakie stoją przed parlamentami narodowymi w tzw. fazie polizbońskiej. Obecne zmiany w ramach UE stwarzają bowiem krajowym organom ustawodawczym szansę na kontynuację debaty o demokratycznej legitymacji UE i roli parlamentów w strukturach integracyjnych, wzmocnienie mechanizmów efektywnej kontroli polityki europejskiej rządów krajowych, a także intensyfikację współpracy zarówno z parlamentami narodowymi, jak i Parlamentem Europejskim.

Literatura

Barcz J., *Europa à la Carte: konsolidacja czy fragmentacja Unii Europejskiej?*, „Krakowskie Studia Międzynarodowe" 2012, nr 3.

Barcz J., Kranz J., *Powierzenie kompetencji na rzecz Unii Europejskiej a Traktat o Europejskim Mechanizmie Stabilności i Traktat o unii fiskalnej. Uwagi w świetle orzecznictwa Federalnego Trybunału Konstytucyjnego i wyroku Trybunału Sprawiedliwości UE w sprawie C-370/12*, „Przegląd Sejmowy" 2013, nr 4(117).

Barcz J., *Orzecznictwo niemieckiego Federalnego Trybunału Konstytucyjnego wobec reformy strefy euro: studium prawno-porównawcze*, Warszawa 2014.

Barcz J., *Wyrok niemieckiego Federalnego Trybunału Konstytucyjnego z 18 marca 2014 r. Koniec sporu o konstytucyjność reformy strefy euro?*, „Przegląd Sejmowy" 2014, nr 5(124).

Fasone C., *National Parliaments in the Eurozone Crisis: Challenges and Opportunities*, „Studi Polacco-Italiani di Toruń/Toruńskie Studia Polsko-Włoskie" 2015, t. XI.

Kiiver P., *The Lisbon Judgment of the German Constitutional Court: A Court-Ordered Strengthening of the National Legislature in the EU*, „European Law Journal" 2010, nr 5.

Pudło A., *Rola parlamentu narodowego w sprawach UE po wejściu w życie Traktatu z Lizbony*, Warszawa 2014.

Serowaniec M., *Odpowiedzialność integracyjna parlamentów narodowych w dobie kryzysu gospodarczego w strefie euro*, „Studia z Zakresu Nauk Prawnoustrojowych. Miscellanea" 2015, nr 5.

Serowaniec M., *Parlamentarne komisje do spraw europejskich i ich rola w unijnej sferze aktywności organów państwa*, „Przegląd Sejmowy" 2015, nr 6(23).

Serowaniec M., *Parlamentarne komisje do spraw europejskich*, Warszawa 2016.

Serowaniec M., Przychodzki M., *The introduction of the National Recovery and Resilience Plans in the light of the Visegrád Group countries' experience*, „Prawo i Więź" 2023, nr 1(12).

Serowaniec M., *The debudgetisation of public finances in Poland after Covid-19 and the war in Ukraine*, „Politics and Governance" 2023, nr 4(11).

Szmyt A., *O współpracy rządu z parlamentem w sprawach związanych z członkostwem Polski w Unii Europejskiej*, „Gdańskie Studia Prawnicze" 2011, tom XXV.

Akty prawne

Traktat o Unii Europejskiej w brzmieniu nadanym przez Traktat z Lizbony i Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (Dz. Urz. UE 2012 C 326, s. 1).

Orzecznictwo

Wyrok Federalnego Trybunału Konstytucyjnego (Bundesverfassungsgericht) z 7 września 2011 r. (2 BvR 987/10), BVerfG 1–142.

Wyrok Federalnego Trybunału Konstytucyjnego (Bundesverfassungsgericht) z 19 czerwca 2012 r. (2 BvE 4/11), BVerfG 1–172.

Wyrok Federalnego Trybunału Konstytucyjnego (Bundesverfassungsgericht) z 12 września 2012 r. (2 BvR 1390/12), BVerfG.

Wyrok niemieckiego Federalnego Trybunału Konstytucyjnego z 18 marca 2014 r. w sprawie zgodności aktów prawnych, związanych ze stabilizacją strefy euro, z Ustawą Zasadniczą RFN (sygn. akt 2 BvR 1390/12), opracowanie: M. Bainczyk, „Europejski Przegląd Sądowy" 2014, nr 7.

Inne źródła

Dziewiętnasty raport półroczny: zmiany stosowanych w Unii Europejskiej procedur i praktyk dotyczących kontroli parlamentarnej. Przygotowany przez Sekretariat COSAC i przedstawiony na XLIX Konferencji Komisji do Spraw Unijnych Parlamentów Unii Europejskiej, Dublin 23–25 czerwca 2013 r., s. 13–21, http://oide.sejm.gov.pl/oide/images/files/international/raport_cosac_19_pl.pdf [dostęp: 23.11.2023 r.].

Porządki dzienne i informacje o poszczególnych Spotkaniach Konferencji Międzyparlamentarnej ds. Stabilności, Koordynacji i Zarządzania Gospodarczego w Unii Europejskiej, http://oide.sejm.gov.pl/oide/index.php?option=com_content&view=article&id=14893:spotkanie iv&catid=77&Itemid=974 [dostęp: 24.11.2023 r.].

Semestr europejski – przebieg cyklu koordynacji na poziomie Unii i Polski (2011–2015), Materiały Ośrodka Informacji i Dokumentacji Europejskiej Kancelarii Sejmu, http://oide.sejm.gov.pl/oide/images/files/pigulki/semestr20112015.pdf [dostęp: 25.11.2023 r.].

Trzydziesty piąty raport półroczny: zmiany stosowanych w Unii Europejskiej procedur i praktyk dotyczących kontroli parlamentarnej. Przygotowany przez Sekretariat COSAC i przedstawiony na

LXV posiedzeniu Konferencji Komisji do Spraw Unijnych Parlamentów Unii Europejskiej, Lizbona 31 maja – 1 czerwca 2020 r., s. 19–24, https://oide.sejm.gov.pl/oide/images/files/international/cosac_concl_contrib_en/raport_cosac_35_pl_fin.pdf [dostęp: 26.11.2023 r.].

DOROTA FRAŃCZAK
WSPiA Rzeszowska Szkoła Wyższa
ORCID: 0000-0001-5238-012X

Działania Unii Europejskiej w zakresie wsparcia zdrowia publicznego

Actions of the European Union in the field of supporting public health

Streszczenie. Przedmiotem niniejszego opracowania jest przedstawienie działań podejmowanych przez Unię Europejską w obszarze zdrowia publicznego. Problematyka ta ma doniosłe znaczenie dla monitorowania stanu zdrowia ludności. Zdrowie publiczne znajduje się w centrum kształtowania polityki unijnej. Wizja zdrowszego społeczeństwa Unii Europejskiej ma pomóc w budowaniu silniejszych, bardziej odpornych i dostępnych systemów opieki zdrowotnej. Wnioski końcowe wskazują, że niezwykle istotna jest współpraca między instytucjami unijnymi a państwami członkowskimi w kształtowaniu długofalowej polityki zdrowotnej. W pracy posłużono się metodą dogmatyczną polegającą na analizie obowiązującego stanu prawnego oraz poglądów doktryny.

Słowa kluczowe: zdrowie, zdrowie publiczne, ochrona zdrowia.

Keywords: health, public health, healthcare.

I. Zdrowie publiczne jest przedmiotem badań różnych dziedzin nauki. Stały rozwój nauk medycznych, globalizacja oraz swoboda przemieszczania się sprawiają, że w ramach zdrowia publicznego należy uwzględniać wiedzę nie tylko z zakresu medycyny, ale również socjologii, psychologii, epidemiologii, demografii, zarządzania

oraz nauk o środowisku naturalnym[1]. Takie systemowe podejście pozwala gromadzić wiedzę o zdarzeniach mających negatywny wpływ na zdrowie ludności[2].

Jednym z najważniejszych celów Unii Europejskiej jest redukcja nierówności społecznych. Choć początkowo aspekty dotyczące zdrowia nie były traktowane priorytetowo przez Wspólnotę Europejską, to z czasem zaczęto zwracać większą uwagę na kwestię zdrowia, w szczególności na: prawo do ochrony zdrowia, prawo do opieki lekarskiej, prawa pacjenta czy prawo do pracy w warunkach nieszkodliwych dla zdrowia[3].

Odpowiedzialność za funkcjonowanie systemów ochrony zdrowia spoczywa na państwach członkowskich. Natomiast Unia Europejska odgrywa ważną rolę w poprawie zdrowia publicznego, które znalazło się w centrum kształtowania polityki unijnej[4]. Program „UE dla zdrowia na lata 2021–2027 – wizja zdrowszej Unii Europejskiej" ma pomóc w długoterminowych wyzwaniach w dziedzinie zdrowia poprzez budowanie silniejszych, odporniejszych i bardziej dostępnych systemów opieki zdrowotnej. Jest on również jednym z głównych instrumentów na drodze do powstania Europejskiej Unii Zdrowotnej[5].

Przedmiotem niniejszego opracowania jest analiza regulacji prawnych dotyczących działań podejmowanych przez Unię Europejską w obszarze zdrowia publicznego. Problematyka ta ma doniosłe znaczenie dla monitorowania stanu zdrowia ludności. W pracy

[1] J. Leowski, *Polityka zdrowotna a zdrowie publiczne. Ochrona zdrowia w gospodarce rynkowej*, Warszawa 2009, s. 28.

[2] M. Dercz, *Zdrowie publiczne* [w:] *System prawa medycznego. Organizacja systemu ochrony zdrowia*, tom 3, red. D. Bach-Golecka, R. Stankiewicz, Warszawa 2020, s. 1072.

[3] C. Włodarczyk, *Zdrowie publiczne w perspektywie międzynarodowej*, Kraków 2007, s. 44.

[4] Zdrowie publiczne, https://www.europarl.europa.eu/ftu/pdf/pl/FTU_2.2.4.pdf [dostęp: 27.09.2023 r.].

[5] Program UE dla zdrowia na lata 2021–2027 – wizja zdrowszej Unii Europejskiej, https://health.ec.europa.eu/funding/eu4health-programme-2021-2027-vision-healthier-european-union.pl [dostęp: 27.09.2023 r.].

posłużono się metodą dogmatyczną polegającą na analizie obowiązującego stanu prawnego oraz poglądów doktryny.

II. Jedną z pierwszych definicji zdrowia publicznego przedstawił C–E. A. Winslow. Autor ten wskazał, że zdrowie publiczne to nauka i sztuka zapobiegania chorobom, wydłużania życia oraz promowania zdrowia fizycznego i sprawności poprzez zorganizowane wysiłki społeczeństwa mające na celu higienizację środowiska, zwalczanie zakażeń występujących w społecznościach, edukację jednostek odnośnie do zasad higieny osobistej, organizację świadczeń lekarskich i pielęgniarskich mających na celu wczesną diagnozę oraz profilaktycznie ukierunkowane leczenie oraz rozwój mechanizmów społecznych, które zapewniają każdej jednostce w społeczeństwie standard życia właściwy dla utrzymania zdrowia[6].

Zgodnie z definicją zaproponowaną przez WHO, zdrowie publiczne jest to zorganizowany wysiłek społeczny, realizowany głównie przez wspólne działania instytucji publicznych, mający na celu polepszenie, promocję, ochronę i przywracanie zdrowia ludności[7].

W literaturze wskazuje się, że zdrowie publiczne odnosi się do zdrowia ludności – w przeciwieństwie do zdrowia jednostki. Termin ten utożsamiany jest również z działaniami podejmowanymi przez władze publiczne zmierzające do utrzymania i poprawy zdrowia społeczeństwa[8]. C. Włodarczyk dokonał analizy prac różnych autorów i na tej podstawie wskazał następujące wymiary dotyczące zdrowia publicznego:

1) działania zdrowia publicznego są zawsze związane z działaniami rządu na różnych szczeblach, a jego odpowiedzialność

[6] C–E. A. Winslow, *The Untilled Fields of Public Health*, „Science, New Series", vol. 51, nr 1306, s. 23–33.

[7] Https://www.who.int/healthsystems/hss_glossary/en/index8.html#17 [dostęp: 29.09.2023 r.].

[8] J. Opolski, *Zdrowie publiczne – geneza, przedmiot i zakres. Wprowadzenie do zagadnienia* [w:] *Zdrowie Publiczne. Wybrane zagadnienia*, tom 1, red. J. Opolski, Warszawa 2011, s. 15.

jest rozliczana w procesie politycznym (wyborcy odrzucają władzę, która nie wypełnia swoich obowiązków albo nie spełnia oczekiwań wyborców);

2) działania zdrowia publicznego odnoszą się do działań ponadindywidualnych, nastawionych na te determinanty zdrowotne, które nie poddają się zabiegom podejmowanym przez jednostkę;
3) działania zdrowia publicznego są realizowane w strukturach innych niż działające dla zysku prywatne firmy (w ten sposób rodzaj motywacji – nakierowanie na dobro wspólne – staje się czynnikiem wyróżniającym zdrowie publiczne); należy jednak wskazać, że powszechnie wprowadzana praktyka kontraktowania różnego rodzaju świadczeń zmienia znaczenie tego kryterium: jeśli intencją płatnika jest działanie w interesie publicznym, narzędziem, którego używa, może być firma komercyjna i wtedy decydująca jest motywacja sponsora, a nie wykonawcy;
4) działania zdrowia publicznego dotyczą świadczeń zdrowotnych nastawionych na problemy środowiska społecznego, także społeczności (chodzi o takie elementy zachowań patologicznych jak używki, uzależnienia, przemoc w różnych postaciach);
5) działania zdrowia publicznego są nastawione na świadczenie usług zdrowotnych dla grup ludności znajdujących się w trudnych sytuacjach i niemogących samodzielnie rozwiązywać swoich problemów (tradycyjnie zdrowie publiczne zajmuje się ludźmi ubogimi, niepełnosprawnymi, starymi, chorymi psychicznie itd.);
6) działania zdrowia publicznego dotyczą problemów zdrowotnych szczególnie rozpowszechnionych albo traktowanych jako szczególnie ważne w danym społeczeństwie;
7) działania zdrowia publicznego są podporządkowane zasadzie maksymalizowania efektu zdrowotnego za minimalną cenę, przy akceptowanym poziomie jakości. Odmiennie za-

> tem niż w praktyce klinicznej, w której dobro indywidualnego pacjenta ma uzasadniony priorytet, w zdrowiu publicznym poszukiwana jest miara jakiegoś dobra ponadindywidualnego[9].

W doktrynie coraz częściej pojawia się termin „nowe zdrowie publiczne". Oprócz dotychczas występujących elementów w definicji zdrowia publicznego uwzględnia się również przestrzeganie praw człowieka oraz pojawianie się nowych zagrożeń. W ramach nowego podejścia szczególna uwaga zwracana jest na nierówności występujące w dostępie do utrzymania zdrowia oraz prowadzoną przez Unię Europejską politykę zrównoważonego rozwoju[10].

W polskim porządku prawnym pojęcie „zdrowie publiczne" nie zostało zdefiniowane w sposób systemowy. Pewne elementy składowe tego terminu występują w poszczególnych ustawach[11]. Jednakże należy zaznaczyć, że w ustawie o zdrowiu publicznym występuje nowe podejście do kwestii zdrowia publicznego. Akt ten zawiera zamknięty katalog zadań dotyczących zdrowia publicznego, które obejmują:

---

[9] *Zdrowie publiczne,* t. 1, red. C. Włodarczyk, S. Poździoch, A. Ryś, A. Czupryna, Kraków 2000, s. 23–25.

[10] M. Dercz, *op. cit.*, s. 1076–1077.

[11] Np. zgodnie z art. 2 pkt 35 ustawy z 5 grudnia 2008 r. o zapobieganiu oraz zwalczaniu zakażeń i chorób zakaźnych u ludzi (Dz. U. 2023, poz. 1284 ze zm.) zdrowie to stan zdrowotny całego społeczeństwa lub jego części, określany na podstawie wskaźników epidemiologicznych i demograficznych; art. 1 ustawy o Państwowej Inspekcji Sanitarnej (Dz. U. 2023, poz. 338 ze zm.) stanowi, że Państwowa Inspekcja Sanitarna została powołana do realizacji zadań z zakresu zdrowia publicznego, w szczególności poprzez sprawowanie nadzoru nad warunkami: 1) higieny środowiska, 2) higieny pracy w zakładach pracy, 3) higieny radiacyjnej, 4) higieny procesów nauczania i wychowania, 5) higieny wypoczynku i rekreacji, 6) zdrowotnymi żywności, żywienia i produktów kosmetycznych, 7) higieniczno-sanitarnymi, jakie powinien spełniać personel medyczny, sprzęt oraz pomieszczenia, w których udzielane są świadczenia zdrowotne – w celu ochrony zdrowia ludzkiego przed niekorzystnym wpływem szkodliwości i uciążliwości warunków środowiskowych, zapobiegania powstawaniu chorób, w tym chorób zakaźnych i zawodowych.

- monitorowanie i ocenę stanu zdrowia społeczeństwa, zagrożeń zdrowia oraz jakości życia związanej ze zdrowiem ludności;
- edukację zdrowotną dostosowaną do potrzeb różnych grup społeczeństwa, w szczególności dzieci, młodzieży i osób starszych;
- promocję zdrowia;
- kreowanie postaw zdrowotnych i społecznych sprzyjających profilaktyce zachowań ryzykownych;
- zapobieganie uzależnieniom oraz skutkom zdrowotnym i społecznym wynikającym z uzależnień;
- profilaktykę chorób;
- działania w celu rozpoznawania, eliminowania lub ograniczania zagrożeń i szkód dla zdrowia fizycznego i psychicznego w środowisku zamieszkania, nauki, pracy oraz rekreacji;
- analizę adekwatności i efektywności udzielanych świadczeń opieki zdrowotnej w odniesieniu do rozpoznanych potrzeb zdrowotnych społeczeństwa;
- inicjowanie i prowadzenie działalności naukowej w zakresie zdrowia publicznego oraz współpracy międzynarodowej dotyczącej działalności naukowej w zakresie zdrowia publicznego;
- rozwój kadr uczestniczących w realizacji zadań z zakresu zdrowia publicznego;
- ograniczanie nierówności w zdrowiu wynikających z uwarunkowań społeczno-ekonomicznych;
- działania w obszarze aktywności fizycznej[12].

Brak systemowego podejścia do pojęcia „zdrowia publicznego" powoduje, że używa się go w różnym znaczeniu. Rozproszenie problematyki dotyczącej zdrowia publicznego pomiędzy różne akty prawne sprawia, że kompetencje w tym obszarze przysługują nie

[12] Art. 2 ustawy z 11 września 2015 r. o zdrowiu publicznym (Dz. U. 2022, poz. 1608 ze zm.).

tylko ministrowi właściwemu do spraw zdrowia, ale również ministrowi właściwemu do spraw rolnictwa, ministrowi właściwemu do spraw środowiska czy też ministrowi właściwemu do spraw zabezpieczenia społecznego[13].

III. Kompetencje Unii Europejskiej w zakresie ochrony zdrowia mają przede wszystkim charakter wspierający, koordynacyjny i uzupełniający polityki państw członkowskich[14]. Należy wskazać, że działania Unii Europejskiej prowadzone są w poszanowaniu obowiązków państw członkowskich co do ich polityki dotyczącej zdrowia, organizacji i świadczenia usług zdrowotnych oraz opieki medycznej[15].

Pierwszym dokumentem odnoszącym się do obszaru zdrowia był Traktat paryski powołujący do życia Europejską Wspólnotę Węgla i Stali. Zgodnie z jego postanowieniami państwa członkowskie zostały zobowiązane do usunięcia ograniczeń narodowościowych dotyczących zatrudniania w przemyśle węglowym i stalowym. Wprowadzenie pewnych ograniczeń mogło wynikać jedynie z konieczności ochrony zdrowia i porządku publicznego[16].

Regulacje dotyczące zdrowia publicznego po raz pierwszy zostały uwzględnione w Traktacie o Unii Europejskiej. Dokument ten wskazał zasady dotyczące zapewnienia wysokiego poziomu zdrowia ludności. Działania Wspólnoty zostały skierowane na udzielanie wsparcia państwom członkowskim w zapobieganiu chorobom poprzez promowanie badań oraz informację i edukację zdrowotną. Ponadto zarówno Wspólnota, jak i państwa członkowskie zostały

[13] H. Izdebski [w:] *Ustawa o zdrowiu publicznym. Komentarz do art. 1*, red. M. Dercz, Warszawa 2016, teza nr 4.

[14] L. Bosek, R. Stankiewicz, *Ochrona zdrowia w świetle prawa Unii Europejskiej* [w:] *System prawa medycznego. Organizacja systemu ochrony zdrowia*, tom 3, red. D. Bach-Golecka, R. Stankiewicz, Warszawa 2020, s. 36–37.

[15] Art. 6 lit. a Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (Dz. Urz. UE C 326/47).

[16] Art. 69 ust. 1 Traktatu ustanawiającego Europejską Wspólnotę Węgla i Stali, https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/?uri=CELEX:11951K/TXT [dostęp: 29.09.2023 r.].

zobowiązane do wspierania współpracy w dziedzinie zdrowia publicznego z krajami trzecimi oraz z organizacjami międzynarodowymi[17].

Szersze działania dotyczące zdrowia publicznego zawierał Traktat amsterdamski. Unia Europejska została zobowiązana do wieloaspektowego podejścia do kwestii zdrowia. Nowa polityka dotyczyła poprawy informacji, szybkiej reakcji na zagrożenia dla zdrowia oraz podjęcia działań z zakresu poprawy zdrowia i zapobiegania chorobom. Ponadto Wspólnota uzyskała większy wpływ na politykę państw członkowskich dotyczącą zdrowia. Tym samym zdrowie publiczne stało się nieodłączną częścią problematyki integracyjnej[18].

Obecnie kompetencje Unii Europejskiej w obszarze zdrowia publicznego określa Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (TFUE). Działania Unii, które uzupełniają polityki krajowe, nakierowane są na poprawę zdrowia publicznego, zapobieganie chorobom i dolegliwościom ludzkim oraz usuwanie źródeł zagrożeń dla zdrowia fizycznego i psychicznego. Działania te obejmują przede wszystkim zwalczanie epidemii, edukację zdrowotną oraz monitorowanie poważnych transgranicznych zagrożeń dla zdrowia. Ponadto państwa członkowskie wspólnie z Komisją koordynują własne polityki i programy w dziedzinie zdrowia publicznego. Podejmowana jest także współpraca z państwami trzecimi i organizacjami międzynarodowymi w tym obszarze.

Artykuł 168 ust. 4 TFUE wskazuje szczególne środki prawne, które powinny zostać przyjęte przez Parlament Europejski i Radę w ramach zwykłej procedury ustawodawczej w celu stawienia czoła wspólnym zagadnieniom związanym z bezpieczeństwem zdrowotnym. Są to:

[17] Art. 129 ust. 1–3 Traktatu o Unii Europejskiej – Traktatu z Maastricht, https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/?uri=CELEX:11992M/TXT [dostęp: 29.09.2023 r.].

[18] Art. 152 Traktatu o Unii Europejskiej – Traktatu z Amsterdamu https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/?uri=CELEX:11997D/TXT [dostęp: 29.09.2023 r.].

a) środki ustanawiające wysokie standardy jakości i bezpieczeństwa organów oraz substancji pochodzenia ludzkiego, krwi i pochodnych krwi;
b) środki w dziedzinach weterynaryjnej i fitosanitarnej, mające bezpośrednio na celu ochronę zdrowia publicznego;
c) środki ustanawiające wysokie standardy jakości i bezpieczeństwa produktów leczniczych i wyrobów medycznych.

Parlament Europejski i Rada mogą również ustanowić środki zachęcające do ochrony i poprawy zdrowia ludzkiego, w szczególności zwalczania epidemii transgranicznych, środki dotyczące monitorowania poważnych transgranicznych zagrożeń dla zdrowia, wczesnego ostrzegania w przypadku takich zagrożeń oraz ich zwalczania, jak również środki, których bezpośrednim celem jest ochrona zdrowia publicznego w związku z tytoniem i nadużywaniem alkoholu, z wyłączeniem jakiejkolwiek harmonizacji przepisów ustawowych i wykonawczych państw członkowskich[19].

Ważnym bodźcem, który skłonił do zajęcia się problematyką zdrowia publicznego, był proces rozszerzenia Unii Europejskiej. Przyjęcie nowych państw członkowskich spowodowało, że niezwykle ważne stało się realizowanie celów zdrowotnych. Najważniejszymi z nich było podjęcie walki z chorobami zakaźnymi, zapewnienie bezpieczeństwa żywności, bezpieczeństwo preparatów krwiopochodnych oraz efektywne funkcjonowanie systemów zdrowotnych w warunkach wspólnego rynku[20]. Ponadto główne zadania Unii Europejskiej dotyczące zdrowia publicznego muszą obejmować również działania w obszarze rolnictwa, transportu, badań naukowych, edukacji oraz ochrony środowiska naturalnego[21].

[19] Art. 168 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej.

[20] C. Włodarczyk, *op. cit.*, s. 46–47.

[21] I. Wrześniewska-Wal, *Zdrowie publiczne w regulacjach Unii Europejskiej*, „Postępy Nauk Medycznych" 2016, nr XXIX (5), s. 324.

Działania podejmowane przez Unię Europejską w obszarze zdrowia dotyczą w szczególności: zapobiegania chorobom zakaźnym oraz nadzorowania zagrożeń związanych z ich rozprzestrzenianiem, zwalczania chorób nowotworowych, wzmocnienia bezpieczeństwa obrotu krwią i produktami krwiopochodnymi, przeciwdziałania zwyczajowi palenia papierosów, ograniczenia picia alkoholu, walki z uzależnieniem od leków i narkotyków, promowania zdrowia psychicznego, bezpieczeństwa żywności oraz dbania o środowisko.

Celem polityki prowadzonej przez Unie Europejską, w zakresie zdrowia publicznego są:

a) ochrona zdrowia obywateli i wpływanie na jego poprawę,
b) wspieranie modernizacji i cyfryzacji systemów opieki zdrowotnej oraz infrastruktury ochrony zdrowia,
c) podnoszenie odporności europejskich systemów opieki zdrowotnej,
d) przygotowywanie państw członkowskich do skuteczniejszego zapobiegania pandemiom w przyszłości i reagowania na nie[22].

IV. W sferze ochrony zdrowia Unia Europejska ogranicza się w zasadzie jedynie do zagadnień związanych ze zdrowiem publicznym[23], które postrzegane jest jako propagowanie zdrowego stylu życia oraz podejmowanie działań mających na celu nierozprzestrzenianie się chorób. Kształtowanie systemu ochrony zdrowia oraz sama organizacja zdrowia publicznego pozostają w gestii rządów państw członkowskich[24].

Działania Unii Europejskiej dotyczące zdrowia publicznego powinny być skierowane na zmniejszenie występowania chorób

[22] Zdrowie publiczne, https://www.europarl.europa.eu/ftu/pdf/pl/FTU_2.2.4.pdf [dostęp: 29.09.2023 r.].

[23] M. Dercz, H. Izdebski, T. Rek, *Prawo publiczne ochrony zdrowia*, Warszawa 2013, s. 35.

[24] M. Dercz, *op. cit.*, s. 1079.

i liczby przedwczesnych zgonów oraz stanów powodujących cierpienie i niepełnosprawność[25]. Kwestie dotyczące zdrowia należy brać pod uwagę również przy realizacji zadań dotyczących gospodarki, transportu czy rolnictwa.

Warto podkreślić, że zdrowie jest jedną z najważniejszych wartości. Zazwyczaj to również istotny warunek rozwoju gospodarczego. Dlatego też tak ważne jest podejmowanie działań zmierzających do polepszenia stanu zdrowia ludności[26]. Konieczne jest podejmowanie inicjatyw dotyczących promocji zdrowia, współpracy międzynarodowej oraz dążenie do zmniejszenia różnic w kwestii zdrowia pomiędzy poszczególnymi krajami[27]. Niezwykle istotna jest współpraca między instytucjami unijnymi a państwami członkowskimi w kształtowaniu długofalowej polityki zdrowotnej.

Literatura

Bosek L., Stankiewicz R., *Ochrona zdrowia w świetle prawa Unii Europejskiej* [w:] *System prawa medycznego. Organizacja systemu ochrony zdrowia*, tom 3, red. D. Bach-Golecka, R. Stankiewicz, Warszawa 2020.

Byrne D., *Enabling good health for all. A reflection process for a new UE health strategy*, https://ec.europa.eu/health/archive/ph_overview/documents/pub_good_health_en.pdf [dostęp: 29.09.2023 r.].

Dercz M., *Zdrowie publiczne* [w:] *System prawa medycznego. Organizacja systemu ochrony zdrowia*, tom 3, red. D. Bach-Golecka, R. Stankiewicz, Warszawa 2020.

Izdebski H. [w:] *Ustawa o zdrowiu publicznym. Komentarz do art. 1*, red. M. Dercz, Warszawa 2016, LEX, teza nr 4.

[25] J. Leowski, *op. cit.*, s. 28.

[26] D. Byrne, *Enabling good health for all. A reflection process for a new UE health strategy*, https://ec.europa.eu/health/archive/ph_overview/documents/pub_good_health_en.pdf [dostęp: 29.09.2023 r.].

[27] C. Włodarczyk, *op. cit.*, s. 47–48.

Leowski J., *Polityka zdrowotna a zdrowie publiczne. Ochrona zdrowia w gospodarce rynkowej*, Warszawa 2009.

Opolski J*., Zdrowie publiczne – geneza, przedmiot i zakres. Wprowadzenie do zagadnienia* [w:] *Zdrowie publiczne. Wybrane zagadnienia*, tom 1, red. J. Opolski, Warszawa 2011.

Winslow C–E. A., *The Untilled Fields of Public Health*, „Science, New Series", vol. 51, nr 1306.

Włodarczyk C., *Zdrowie publiczne w perspektywie międzynarodowej*, Kraków 2007.

Zdrowie publiczne, t. 1, red. Włodarczyk C., Pożdzioch S., Ryś A., Czupryna A., Kraków 2000.

Wrześniewska-Wal I., *Zdrowie publiczne w regulacjach Unii Europejskiej*, „Postępy Nauk Medycznych" 2016, nr XXIX (5).

Akty prawne

Traktat ustanawiający Europejską Wspólnotę Węgla i Stali, https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/?uri=CELEX:11951K/TXT [dostęp: 29.09.2023 r.].

Traktat o Unii Europejskiej – Traktat z Maastricht, https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/?uri=CELEX:11992M/TXT [dostęp: 29.09.2023 r.].

Traktat o Unii Europejskiej – Traktat z Amsterdamu, https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/?uri=CELEX:11997D/TXT [dostęp: 29.09.2023 r.].

Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej, Dz. Urz. UE C 326/47.

Ustawa z 11 września 2015 r. o zdrowiu publicznym (Dz. U. 2022, poz. 1608 ze zm.).

Inne źródła

Program UE dla zdrowia na lata 2021–2027 – wizja zdrowszej Unii Europejskiej, https://health.ec.europa.eu/funding/eu4health-programme-2021-2027-vision-healthier-eur opean-union.pl [dostęp: 27.09.2023 r.].

Europarl.europa.eu/ftu/pdf/pl/FTU_2.2.4.pdf [dostęp: 27.09.2023 r.].

Who.int/healthsystems/hss_glossary/en/index8.html#17 [dostęp: 29.09.2023 r.].