

**Zbigniew Witkowski**

Uniwersytet Mikołaja Kopernika w Toruniu

zbywit@umk.pl

ORCID: 0000-0003-3220-2697

<https://doi.org/10.26881/gsp.2023.2.06>

## **Suverenność – między rzeczywistym znaczeniem pojęcia a postrzeganiem go jako narzędzia dla radykalizacji antyunijnej retoryki narastającej autokracji<sup>1</sup>**

Pojęcia „suweryn” i „suwerenność” to dwie kategorie należące do kluczowych nie tylko w konstruowaniu współczesnych demokratycznych systemów rządów, ale też w toczącym się aktualnie sporze demokracji i narastającej autokracji, czego przykładem (niestety) jest także Polska A.D. 2023.

Suverenność zwykle jest pojmowana i opisywana jako stan niezależności władzy centralnej wykonywanej na pewnym terytorium. Dlatego za pojęcia synonimiczne dla suwerenności często uważa się też „niepodległość” i „niezależność”<sup>2</sup>. Niezależność stanowi bowiem bazę, clou dla suwerenności państwa, ale istota czy natura suwerenności w tak pojmowanej niezależności nie wyczerpuje się. Trafnie zauważa się też w literaturze, że postrzegana w ten sposób niezależność stanowi jedynie zaprzeczenie istnienia podległości wobec innych podmiotów<sup>3</sup>. Naturę suwerenności należy natomiast postrzegać jako pełną zdolność do prowadzenia działań prawnych, poprzez które państwo realizuje na swoim terytorium i poza nim swoje funkcje<sup>4</sup>. Znaczący problematyki suwerenności Roman Kwiecień zauważa, że „suwerenność państwa wyraża się w posiadaniu autonomicznego porządku prawnego, tzn. porządku niewchodzącego w skład szerszego porządku prawnego i w nim znajdującego swe ontyczne uzasadnienie. Toteż państwo traci suwerenność w wyniku procesów dezintegracyjnych i zjednoczeniowych, o ile te prowadzą do rozbitcia tożsamości dotychczasowego porządku prawnego”<sup>5</sup>. Jednak w państwach mogą zachodzić różne zmiany. Często bywają one nieznaczne, ale mogą być też na tyle głębokie, że wnikają w tkankę struktury państwa. I nawet w takich sytuacjach domniemanie przemawia za zachowaniem tożsamości

<sup>1</sup> Artykuł dedykuję prof. drowi hab. Krzysztofowi Wójtowiczowi z okazji 90. rocznicy urodzin i w podziękowaniu za wieloletnią przyjaźń oraz życzliwą współpracę naukową.

<sup>2</sup> Por. R. Kwiecień, *Suverenność państwa. Rekonstrukcja i znaczenie idei w prawie międzynarodowym*, Kraków 2004, s. 95.

<sup>3</sup> Por. tamże.

<sup>4</sup> Por. tamże. Zob. też K. Grajewski, *Suverenność i przedstawicielstwo – doświadczenia polskie (2015–2022)*, „Gdańskie Studia Prawnicze” 2023, nr 2, s. 52.

<sup>5</sup> R. Kwiecień, *Suverenność państwa...*, s. 97 i nn.

i suwerenności państwa<sup>6</sup>. Przykładem może być Polska (i szereg krajów Europy Środkowo-Wschodniej) po II wojnie światowej, wobec której (ych) społeczność międzynarodowa (z nielicznymi wyjątkami) nie kwestionowała zachowania statusu państwa suwerennego. Ten status Polski jako państwa suwerennego nie był też kwestionowany nigdy później, nawet w okresie głębokiego jej uzależnienia politycznego od ZSRR<sup>7</sup>. Na płaszczyźnie prawnomiędzynarodowej nie została nigdy wywołana kwestia suwerenności i problem sukcesji po 1989 r. III Rzeczypospolitej w jej relacji do okresu PRL, co nie znaczy, że III RP nie mogła, określając w zmienionych warunkach ustrojowych Polski, tj. biorąc pod uwagę swój nowy status po 1989 r., uchylić także rozmaitych rozstrzygnięć, w tym traktatowych, które podejmowane były wcześniej, będąc jednocześnie aktami braku zdolności samostanowienia politycznego. Przykładem na to jest położenie kresu umowie o stacjonowaniu wojsk radzieckich w Polsce (wycofywanie w latach 1991–1993) i Układowi Warszawskiemu<sup>8</sup>. Trzeba jednocześnie zauważyć, że ściśle polityczna w swojej wymowie i w warstwie argumentacji uchwała Senatu RP z dnia 16 kwietnia 1998 r. o ciągłości prawnej między II Rzeczpospolitą a III RP odrzuca tezę o udziale PRL we współokreślaniu aktualnej (tej po 1989 r.) pozycji prawnej Polski<sup>9</sup>. Jej twórcy pozostają stale pod urokiem błędnej jednak koncepcji suwerenności jako sumy kompetencji władczych wywodzonej jeszcze od czasów Jeana Bodina i Thomasa Hobbesa, a więc pod wpływem ustaleń, że suwerenem jest ten, kto posiada pełną i wyłączną władzę i nie jest skrępowany żadnymi zobowiązaniami, ponieważ sam pozostaje ponad stanowionym przez siebie prawem<sup>10</sup>. Skoro tak, to tylko akceptacja takiej właśnie koncepcji może sprzyjać zapewnieniu „pełnej i nieograniczonej” suwerenności, a więc zapewnieniu posiadania pełnej swobody działania państwu. Ustalenie takie wydaje się być wprawdzie na pierwszy rzut oka pozornie atrakcyjne, ale nie jest prawdziwe<sup>11</sup>, gdyż w dzisiejszej skomplikowanej rzeczywistości politycznej i prawnej swoista „autarkia” decydenta politycznego w zakresie pojmowania i praktykowania suwerenności w obliczu jakiegokolwiek kryzysu pozostawia państwo samemu sobie. Współcześnie nie istnieją państwa bez zobowiązań międzynarodowych. To bowiem rzeczywiście prawo międzynarodowe i swobodne kształtowanie (ale zgodnie z jego zasadami) przez państwo swoich zobowiązań wobec innych podmiotów społeczności międzynarodowej stanowią o realnym poziomie ochrony suwerenności państwowej. Trafnie zauważono już w 1923 r. (casus statku Wimbledon i wyrok w tej sprawie Stałego

<sup>6</sup> Por. tamże, s. 99.

<sup>7</sup> Por. tamże, s. 100.

<sup>8</sup> Por. tamże.

<sup>9</sup> Zob. bardzo ciekawe i merytorycznie poprawne ustalenia Romana Kwietnia w: tamże, s. 99–100, zwłaszcza przyp. 180 i 181, do których treści odwołuję się powyżej.

<sup>10</sup> Por. tamże, s. 100.

<sup>11</sup> Przekonanie o rzekomo pełnej możliwości odzyskania suwerenności tkwiące w politycznym nurcie dominującym w naszych obecnych warunkach i przekonanie, że jakiegokolwiek koncesje w zakresie przekazywania kompetencji na rzecz innego podmiotu przyniosą nieuchronnie tylko ponowną utratę suwerenności, znajduje swoje zakorzenienie wciąż w stereotypie z czasów ZSRR oraz w jego stosunkach z państwami satelickimi wobec Sowietów – por. M. Granat, *Prawo konstytucyjne. Pytania i odpowiedzi*, wyd. 10, Warszawa 2021, s. 114.

Trybunału Sprawiedliwości Międzynarodowej), że zobowiązania międzynarodowe nie tylko nie ograniczają suwerenności, ale przeciwnie – zdolność do ich zaciągania jest jednoznacznym świadectwem istnienia owej suwerenności<sup>12</sup>. Wprawdzie wypada zgodzić się z tezą, że wszelkie zobowiązania międzynarodowe pomniejszają zakres kompetencji wyłącznych państw, ale jednocześnie przyczyniają się do ukierunkowywania wykonywania suwerenności, „ponieważ stwarzają w określonych dziedzinach ramy prawne dla wykonywania funkcji państwowych w stosunkach wewnętrznych i międzynarodowych”<sup>13</sup>. Mówi się zasadnie o występowaniu tutaj jako zadośćuczynienia dla zjawiska pomniejszenia kompetencji państw o tzw. efekcie kompensacyjnym poprzez poszerzenie ich możliwości działania w szerszej płaszczyźnie międzynarodowej<sup>14</sup>. Wypada tu dodatkowo wyraźnie dopowiedzieć, że poddanie się przez państwo jakimkolwiek zobowiązaniom zawsze musi wynikać z decyzji suwerennie podjętych przez najwyższe organy państwa<sup>15</sup> – czasem z udziałem samego suwerena.

Swoistym sprawdzianem czy nawet testem dla pojmowania i wykonywania suwerenności dla Polski i Polaków stała się nasza akcesja do Unii Europejskiej 1 maja 2004 r. – ta partycypacja ma niewątpliwie wpływ zarówno na suwerenność państwa, jak i narodu. Kluczowym argumentem w debacie na temat stanu i poczucia suwerenności państwa i narodu w kontekście naszej obecności w UE jest zarzut o realnym ograniczeniu w ten sposób międzynarodowej suwerenności Polski, która jest zmuszana do respektowania w swoich regulacjach prawnych i w praktyce działania wartości będących aksjologicznym fundamentem Unii, czasem rzekomo niewysłowionych wprost w postanowieniach traktatowych albo wręcz nam obcych. Zwolennicy tych tez zapominają jednak o istnieniu stanowisk samych zainteresowanych udziałem w organizacji międzynarodowej (UE) państw członkowskich. Takim stanowiskiem była decyzja głów państw i szefów rządów z Edynburga z dnia 11–12 grudnia 1992 r., w której oświadczyli oni, że „traktat o UE wymaga od niezależnych i suwerennych państw, które swobodnie o tym zadecydowały, zgodnie z istniejącymi Traktatami, wykonywania wspólnie pewnych kompetencji”<sup>16</sup>. Oznaczało to, że mimo przyjęcia na siebie zobowiązań wynikających z członkostwa w UE państwa członkowskie pozostawały tworcami suwerennymi.

W kontekście wejścia Polski do Unii Europejskiej i w konsekwencji tego kroku postępujący proces europeizacji polskiej Konstytucji i polskiego systemu prawa stosunkowo szybko, bo już w wyroku Trybunału Konstytucyjnego (dalej: TK) z dnia 11 maja 2005 r.<sup>17</sup> doprowadził do ukształtowania się „zasady przychylności procesowi integracji europejskiej”, zalecającej sądom interpretację prawa krajowego w sposób najpełniej służący realizacji naszych zobowiązań unijnych. Uczyniono to w intencji dążenia do zachowania harmonii pomiędzy naszą Konstytucją a traktatami unijnymi. Jednak mimo to stosunkowo szybko uformował się też wciąż aktualny i podsycany nieustannie przez

<sup>12</sup> Por. tamże, s. 102.

<sup>13</sup> Por. tamże.

<sup>14</sup> Por. L. Garlicki, *Polskie prawo konstytucyjne. Zarys wykładu*, Warszawa 2022, s. 75.

<sup>15</sup> Por. tamże, s. 74.

<sup>16</sup> Cyt. za: R. Kwiecień, *Suwerenność państwa...*, s. 103.

<sup>17</sup> Wyrok TK z dnia 11 maja 2005 r., K 18/04, OTK ZU 2005, nr 5, poz. 49.

obecne ośrodki decyzji politycznej proces na tle rozbieżności w podejściu prawa konstytucyjnego i prawa międzynarodowego (unijnego) do zasady nadrzędności Konstytucji wyrażonej w jej art. 8 ust. 1<sup>18</sup>.

Znamienny w tym zakresie był żmudny proces formowania w procesie wypracowywania Konstytucji RP tzw. klauzuli integracyjnej, tj. jej art. 90 ust. 1. Cała debata konstytucyjna nad tym przepisem charakteryzowała się „aksjologicznym rozdarciem między dążeniami do uczestniczenia w procesie integracji europejskiej a obawami związanymi z utratą części suwerenności”<sup>19</sup>. Szczególnie silnie wybrzmiewał wówczas argument „uzależnienia suwerenności działania najwyższych władz państwowych [...] od bliżej nieokreślonego zakresu podporządkowania organizacji międzynarodowej bądź organowi międzynarodowemu” oraz konieczności „jednoznacznego zagwarantowania suwerenności państwa”<sup>20</sup>. Pomimo bardzo emocjonalnej narracji debaty konstytucyjnej w związku z tym zagadnieniem i operowania nawet nieprawdziwymi argumentami w przyjętym ostatecznie przepisie art. 90 Konstytucji przeważała narracja „powrotu do Europy” ponad bardzo silnie obecną obawą „ograniczenia niedawno odzyskanej suwerenności”<sup>21</sup>. Przepis dotyczący otwarcia na integrację europejską stał się faktem. Kształt art. 90 ust. 1 Konstytucji charakteryzuje się pewnymi elementami treściowymi podlegającymi interpretacji czy rekonstrukcji doktryny oraz orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego, kształtowanego też niestety w ostatnim czasie (tj. po 2015 r.) w duchu antyunijnym i antyeuropejskim<sup>22</sup>. Sceptykom, obecnym także aktualnie w decyzyjnych kręgach władzy, wypada przypomnieć, jak w kontekście zarzutu utraty suwerenności, do której rzekomo prowadzi art. 90 Konstytucji, należy rozumieć treści tam pomieszczone.

Należy przede wszystkim wskazać, że taki szczególny rodzaj regulacji konstytucyjnej w sprawach przynależności do UE zawierają wszystkie konstytucje państw członkowskich tej organizacji. Przepis ten nie mówi o żadnym transferze suwerenności, a jedynie o dopuszczalności transferu kompetencji (sic!)<sup>23</sup>. Doktryna (m.in. Cezary Mik) stoi zatem na stanowisku, że w treści art. 90 Konstytucji RP należy „dopatrywać się uznania suwerenności za niezbywalną właściwość państwa polskiego, swoistą metakompetencję, czyli kompetencję ogólną i pierwotną – kompetencję do decydowania o wykonywaniu kompetencji szczegółowych”<sup>24</sup>. Uzupełnieniem tej tezy może tu być kolejna wypowiedź, tym razem Krzysztofa Wojtyczka, który widzi suwerenność państwa jako istnienie „nie tyle wyłączności kompetencji państwa do decydowania o swoich spra-

<sup>18</sup> Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. Nr 78, poz. 483 ze zm.; dalej: Konstytucja lub Konstytucja RP). Por. L. Garlicki, *Umieędzynarodowienie Konstytucji*, „Państwo i Prawo” 2022, z. 10, s. 162 i 167.

<sup>19</sup> A. Kustra-Rogatka, *Czy Unia Europejska zmieniła Konstytucję? (O dynamice znaczenia integracji europejskiej w polskim konstytucjonalizmie)*, „Państwo i Prawo” 2022, z. 10, s. 171–172.

<sup>20</sup> Tamże, s. 172.

<sup>21</sup> Por. tamże, s. 172–174.

<sup>22</sup> Por. np. wyrok TK z dnia 14 lipca 2021 r., P 7/20, Dz. U. poz. 1309.

<sup>23</sup> Por. L. Garlicki, *Polskie prawo konstytucyjne...*, s. 74.

<sup>24</sup> Jest to wypowiedź Cezarego Mika – przytaczam za: A. Kustra-Rogatka, *Czy Unia Europejska...*, s. 175.

wach, ale raczej domniemanie takiej kompetencji na rzecz oraz prawo decydowania o uchylaniu tego domniemania w określonym zakresie. Suwerenność wyraża się obecnie przede wszystkim w prawie do uczestniczenia w stosunkach międzynarodowych i w różnych organizacjach międzynarodowych na równych prawach z wszystkimi państwami oraz w uczestnictwie we wspólnym podejmowaniu decyzji na forum międzynarodowym<sup>25</sup>. Trzeba zatem „klauzulę integracyjną” odczytywać i postrzegać nie tylko jako gwarancję suwerenności wprowadzającą ograniczenia ilościowe, gdy mowa w niej o dopuszczalności „przekazania kompetencji w niektórych [tylko – Z.W.] sprawach”, ale i wprowadzającą swoiste ograniczenia jakościowe przez wydobycie w drodze interpretacji konieczności zachowania zasady demokratycznego państwa prawnego oraz nakazu przestrzegania podstawowych praw i wolności. Elementy te Trybunał Konstytucyjny jeszcze przed 2015 r. określił jako składniki naszej nienaruszalnej i niezbywalnej tożsamości konstytucyjnej<sup>26</sup>. Trafnie ocenia się, że kategoria tożsamości konstytucyjnej w sferze integracji europejskiej może być użyta dla wyznaczenia „punktu krytycznego”, od pojawienia się którego przekazanie kompetencji stawałoby się nader ryzykowne i groźne, ponieważ oznaczałoby naruszenie zasady nadrzędności Konstytucji. Mirosław Granat zauważa przy tym, że „Tożsamość jest rodzajem wartości, która wyznacza materie objęte całkowitym zakazem przekazywania kompetencji”<sup>27</sup>. Jednak w sytuacji, gdyby doszło do przekazania kompetencji nienależnych, to elementem gwarancyjnym pozostaje możliwość renegotjacji albo ostatecznie wypowiedzenia takiej umowy międzynarodowej – dzisiaj już wiadomo, na podstawie jakiej procedury mogłoby to nastąpić. Natomiast w skrajnej sytuacji powstania nieusuwalnej sprzeczności pomiędzy Konstytucją a prawem europejskim w grę może wchodzić wystąpienie z UE (por. art. 50 Traktatu o Unii Europejskiej)<sup>28</sup>. Samo istnienie takich gwarancji stanowi niewątpliwie potwierdzenie poszanowania dla zasady suwerenności państwa i suwerenności narodu, a dodatkowo wyrazem tego szacunku jest to, że o wykorzystaniu odpowiedniego środka może zdecydować tylko prawodawca polski czy suwerenny ustrojodawca.

Elementem gwarancyjnym jest także dość złożony konstytucyjnie tryb dochodzenia do skutku umowy międzynarodowej dopuszczającej przekazanie kompetencji. Chodzi o procedurę wyrażenia zgody na ratyfikację takiej umowy, o czym jest mowa w art. 90 ust. 2–4 Konstytucji. Przepisy te przewidują dwie dopuszczalne drogi działania w tej kwestii. W grę wchodzi albo zgoda wydana w odrębnych procedurach w obu izbach parlamentu z obowiązkiem uzyskania tej zgody większością dwóch trzecich

<sup>25</sup> K. Wojtyczek, *Polska w europejskim systemie konstytucyjnym* [w:] *Prawo konstytucyjne Rzeczypospolitej Polskiej*, red. P. Sarnecki, Warszawa 2005, s. 14.

<sup>26</sup> Por. A. Niżnik-Mucha, *Tożsamość konstytucyjna a relatywizacja ochrony praw człowieka* [w:] *Interdyscyplinarny wymiar tożsamości konstytucyjnej*, red. M. Florczak-Wątor, M. Krzemiński, Kraków 2022, s. 53–54 i 66–67.

<sup>27</sup> M. Granat, *Polskie prawo konstytucyjne...*, s. 117.

<sup>28</sup> Traktat o Unii Europejskiej w wersji skonsolidowanej z traktatem z Lizbony z 13 grudnia 2007 r. (Dz. Urz. UE C83 z 30.03.2010, s. 1). Szerzej zob. A. Kustra-Rogatka, *Czy Unia Europejska...*, s. 176 i 180–181.

głosów w każdej z izb, co zakłada bezwzględny udział w decyzjach opozycji parlamentarnej (procedura ta została zastosowana przy ratyfikacji traktatu z Lizbony w 2008 r.<sup>29</sup>), albo w grę wchodzi druga ścieżka proceduralna przesuwająca decyzję w ręce narodu – zostaje ona podjęta w drodze referendum ratyfikacyjnego (tak ratyfikowano traktat akcesyjny z 2003 r.)<sup>30</sup>.

Wspomniany ograniczony zakres przekazania tylko niektórych kompetencji oznacza, że państwo nie może przekazać ogółu kompetencji danego organu ani kompetencji w całości dotyczących spraw w określonej dziedzinie, jak również kompetencji co do istoty spraw określających gestię danego organu władzy państwowej<sup>31</sup>. Zatem przekazanie kompetencji nie może mieć charakteru uniwersalnego, podobnie jak nie wchodzi w grę przekazanie wszystkich najważniejszych kompetencji, a więc decydujących o tym, że państwo może funkcjonować jako odrębny podmiot<sup>32</sup>. Jako przykład tej ostatniej sytuacji przywołuje się przyszłe wejście Polski do strefy euro, które winno być poprzedzone dokonaniem zmiany Konstytucji (art. 227)<sup>33</sup>.

Nie wolno zapominać także o tym, że zarówno rozszerzenie kompetencji, jak i zmiana zakresu ich przekazania wymagałyby zawarcia nowej umowy międzynarodowej, ale z zastrzeżeniem, że umowa taka musiałaby uzyskać ratyfikację wszystkich państw członkowskich danej organizacji międzynarodowej, ponieważ samodzielnie taki podmiot nie może dokonywać zmiany zakresu swojej aktywności<sup>34</sup>. Tak więc uprawniona jest teza, że poszanowanie własnej suwerenności przez państwo nie kłóci się z ideą przekazywania określonych kompetencji organów władzy na rzecz UE i zarazem z naszym członkostwem w Unii. Państwo – członek organizacji po staniu się nim rezygnuje wprawdzie z realizowania pewnych kompetencji własnych, ale równolegle uzyskuje nowe możliwości, dotąd nieistniejące, oddziaływania w sferze międzynarodowej poprzez udział w kształtowaniu rozmaitych działań i rozstrzygnięć na poziomie danej organizacji, w naszym przypadku UE. Trafne wydaje się zatem przyjęcie przed 2015 r. w doktrynie polskiego prawa oraz w orzecznictwie TK zawężającej wykładni pojęcia „przekazania kompetencji” z art. 90 ust. 1 Konstytucji RP.

Niestety, pomimo tego, że przed 2015 r. dorobek orzecznicy polskiego Trybunału Konstytucyjnego budowany był na uznawaniu i eksponowaniu nadrzędności Konstytucji oraz na dążeniu do zapewniania efektywności prawa unijnego przez stosowanie ostrożnej prounijnej wykładni ustawy zasadniczej, zaraz po zwycięstwie obozu politycznego prawicy nastąpił zwrot w praktyce konstytucyjnej i zmiana znaczenia

<sup>29</sup> Ustawa z dnia 1 kwietnia 2008 r. o ratyfikacji Traktatu z Lizbony zmieniającego Traktat o Unii Europejskiej i Traktat ustanawiający Wspólnotę Europejską, sporządzonego w Lizbonie dnia 13 grudnia 2007 r. (Dz. U. Nr 62, poz. 388).

<sup>30</sup> Szerzej zob. L. Garlicki, *Polskie prawo konstytucyjne...*, s. 74 i nn.

<sup>31</sup> Zob. wyroki TK: z dnia 11 maja 2005 r., K 18/04, Dz. U. Nr 86, poz. 744; z dnia 24 listopada 2010 r., K 32/09, Dz. U. Nr 299, poz. 1506 i z dnia 26 czerwca 2013 r., K 33/12, Dz. U. poz. 825.

<sup>32</sup> Zob. wyrok TK z dnia 24 listopada 2010 r., K 32/09, Dz. U. Nr 299, poz. 1506 – to w tym wyroku pojawia się pojęcie tożsamości konstytucyjnej jako kryterium ograniczające dopuszczalność przekazania kompetencji przez państwo. Por. też L. Garlicki, *Polskie prawo konstytucyjne...*, s. 74.

<sup>33</sup> Por. tamże.

<sup>34</sup> Por. tamże, s. 75.

integracji europejskiej w polskim konstytucjonalizmie. Obecnie postępuje porzucenie postaw przychylnych integracji europejskiej jako reakcja na narastający supranacjonalny charakter kryzysu wokół idei praworządności skupionego wokół tzw. reformy sądownictwa. W nowej narracji politycznej władz odradza się silny eurosceptycyzm także jako następstwo przejścia przez rządzący obóz polityczny do starej, zużytej i zachowawczej tzw. westfalskiej wizji suwerenności<sup>35</sup>. Szerzona jest świadomie tendencyjna i wypaczająca istotę rzeczy interpretacja „klauzuli integracyjnej”. Unia Europejska zaczyna być kontestowana jako wspólnota wartości. Ugruntowuje się instrumentalne podejście do integracji europejskiej wzmacniane ostrym zwrotem w orzecznictwie przejętym przez prawicę TK. Orzecznictwo to ma nie tylko eurosceptyczny nowy wymiar, ale zaczyna postępować w nim nastawienie wręcz antyeuropejskie, co skłania niektórych do postawienia diagnozy o dekonstrukcji znanego dotychczas i aprobowanego znaczenia integracji europejskiej w polskim konstytucjonalizmie<sup>36</sup>. W orzeczeniach Trybunału Konstytucyjnego widoczny jest trend dotyczący radykalizacji zasady prymatu czy supremacji Konstytucji, akcelerowana jest retoryka obaw przed utratą suwerenności, a ponadto wywierana jest presja na rzecz reform Unii. Nadal jednak obecna jest także u nas opcja anty-polexitowa i należy ufać, że to ona ostatecznie weźmie górę.

Konkludując te refleksje, można powiedzieć, że suwerenność ulegała, ulega i nadal będzie ulegać ewolucji wynikającej z faktu systematycznych przemian w relacjach pomiędzy państwami oraz wskutek zachodzących w tych krajach zmian wewnętrznych. Na współczesne rozumienie suwerenności wpływ mają powstające pomiędzy nimi więzi ekonomiczne, technologiczne, finansowe, a także militarne oraz ze sfery szeroko rozumianego bezpieczeństwa<sup>37</sup>. Więzy takie przybierają postać regionalizacji, a czasem wręcz coraz powszechniejszej globalizacji, co sprawia, że i zasada suwerenności nie pogłębiła jedynie swego nobliwego charakteru i nie pozostała na poziomie jej klasycznego rozumienia właściwego czasom minionym<sup>38</sup>. Przeciwnie – współcześnie mamy do czynienia nie tylko z jej dynamizacją, ale też ze zjawiskiem dokonujących się zmian w jej conceptualizacji, co samo w sobie wymaga zainteresowania ze strony doktryny prawa i orzecznictwa konstytucyjnego. Trafnie diagnozuje to zagadnienie wspomniany M. Granat, gdy mówi o istnieniu już teraz kilku nowych wymiarów zasady suwerenności, wyrastających poza władztwo nad określonym terytorium. Przykładowo jest to problem emisji CO<sub>2</sub> albo zjawisko „suwerenności cyfrowej” państwa<sup>39</sup>. Suwerenność postrzegana dość mniej dogmatycznie czy nawet ortodoksyjnie przez doktrynę pozwala chociażby na transfer określonych kompetencji organów władzy publicznej jednego z krajów (czy nawet całej grupy państw) do innych podmiotów

<sup>35</sup> Zob. A. Kustra-Rogatka, *Czy Unia Europejska...*, s. 184.

<sup>36</sup> Zob. tamże. Przykładami są tu np. wyrok TK z dnia 20 kwietnia 2020 r., U 2/20, M.P. poz. 376 i postanowienie TK z dnia 21 kwietnia 2020 r., Kpt 1/20, M.P. poz. 379.

<sup>37</sup> Por. komentarz Kazimierza Działochy do art. 4 Konstytucji RP w: *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, t. 1: *Wstęp*, art. 1–29, red. L. Garlicki, M. Zubik, wyd. 2 uzup., Warszawa 2016, s. 197.

<sup>38</sup> Por. M. Granat, *Prawo konstytucyjne...*, s. 119.

<sup>39</sup> Por. tamże.

ponadnarodowych (jak np. UE) i może on mieć *de facto* niedeprecjonujący suwerenności charakter, wręcz przeciwnie – może ją wzmacniać<sup>40</sup>. Oczywiście takie procesy i wymiary czy granice tych transferów powinny pozostawać pod ścisłą sądową kontrolą procesów integracyjnych<sup>41</sup>, bo i powstawania sporów dotyczących pojmowania granic władzy suwerennej nie da się uniknąć, czego jesteśmy już obecnie świadkami i uczestnikami. Jest to więc niełatwe wyzwanie czasów nam współczesnych, ale wyzwanie to jest równocześnie nieuchronne. Skonstatujmy na koniec, że jednak za trafną trzeba przyjąć diagnozę, iż suwerenność, a wraz z nią również niepodległość należy nadal uznawać za kluczowe kategorie współczesnego prawa konstytucyjnego<sup>42</sup>.

## Literatura

- Garlicki L., *Polskie prawo konstytucyjne. Zarys wykładu*, Warszawa 2022.
- Garlicki L., *Umiędzynarodowienie Konstytucji*, „Państwo i Prawo” 2022, z. 10.
- Grajewski K., *Suwerenność i przedstawicielstwo – doświadczenia polskie (2015–2022)*, „Gdańskie Studia Prawnicze” 2023, nr 2.
- Granat M., *Prawo konstytucyjne. Pytania i odpowiedzi*, wyd. 10, Warszawa 2021.
- Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, t. 1: *Wstęp, art. 1–29*, red. L. Garlicki, M. Zubik, wyd. 2 uzup., Warszawa 2016.
- Kustra-Rogatka A., *Czy Unia Europejska zmieniła Konstytucję? (O dynamice znaczenia integracji europejskiej w polskim konstytucjonalizmie)*, „Państwo i Prawo” 2022, z. 10.
- Kwiecień R., *Suwerenność państwa. Rekonstrukcja i znaczenie idei w prawie międzynarodowym*, Kraków 2004.
- Niżnik-Mucha A., *Tożsamość konstytucyjna a relatywizacja ochrony praw człowieka [w:] Interdyscyplinarny wymiar tożsamości konstytucyjnej*, red. M. Florczak-Wątor, M. Krzemiński, Kraków 2022.
- Wojtyczek K., *Polska w europejskim systemie konstytucyjnym [w:] Prawo konstytucyjne Rzeczypospolitej Polskiej*, red. P. Sarnecki, Warszawa 2005.

## Streszczenie

**Zbigniew Witkowski**

**Suwerenność – między rzeczywistym znaczeniem pojęcia a postrzeganiem go jako narzędzia dla radykalizacji antyunijnej retoryki narastającej autokracji**

Suwerenność państwa ulegała i nadal będzie ulegać ewolucji. Wynika to ze zmian, które dokonują się w relacjach między państwami oraz wewnątrz samych państw. Na obecne rozumienie suwerenności mają wpływ rozmaite więzi, m.in. ekonomiczne, technologiczne, finansowe, a także militarne czy w zakresie bezpieczeństwa. Pojęcie suwerenności ulega dynamizacji, ale podle-

<sup>40</sup> Por. tamże, s. 120.

<sup>41</sup> Por. tamże.

<sup>42</sup> Por. tamże.



ga też stałym zmianom w zakresie jej konceptualizacji. Wszystko to wymaga wszechstronnego zainteresowania doktryny i orzecznictwa sądów konstytucyjnych. Artykuł jest próbą zwrócenia uwagi na te zjawiska.

**Słowa kluczowe:** suwerenność; suweren; niezależność; niepodległość; klauzula integracyjna; autokracja.

## Summary

*Zbigniew Witkowski*

### **Sovereignty – between the Real Meaning of the Concept and Its Perception as a Tool to Radicalize the Anti-EU Rhetoric of a Growing Autocracy**

State sovereignty has been and will continue to evolve. This is due to the changes that are taking place in relations between states and within states themselves. The current understanding of sovereignty is influenced by various ties between the states – economic, technological, financial, and sometimes military or security. The concept of sovereignty is undergoing dynamisation but is also subject to constant changes in its conceptualisation. All of this requires a comprehensive interest on the part of the doctrine and the jurisprudence of constitutional courts. The article is an attempt to draw attention to these phenomena.

**Keywords:** sovereignty; sovereign; independence; independence; integration clause; autocracy.