

dr hab. MARIUSZ JABŁOŃSKI, prof. UW.
Katedra Prawa Konstytucyjnego
Wydział Prawa, Administracji i Ekonomii

OBYWATELSTWO RP I OBYWATELSTWO UE NA PŁASZCZYŹNIE REALIZACJI PODSTAWOWYCH OBOWIĄZKÓW JEDNOSTKI

1. Pojęcie obywatelstwa

Obywatelstwo jest pojęciem, którego pierwowzoru możemy doszukiwać się już w starożytnej Grecji (Ateny). W Atenach za esencję obywatelstwa uznawano zdolność do politycznej partycypacji w sprawach wspólnoty, przy jednoczesnym podkreślanii jego znaczenia dla istnienia określonego podmiotu władzy (zbiorowości obywateli). Decydujące znaczenie miało urodzenie bądź nadanie obywatelstwa (Arystoteles dokonywał podziału na: pełne obywatelstwo i ograniczone, co było konsekwencją zakresu realizacji praw politycznych). Późniejsza ewolucja obywatelstwa¹ ostatecznie doprowadziła do ukształtowania się instytucji powszechnej, tzn. takiej, która znalazła zastosowanie na całym świecie i w zasadzie w każdym z państw, właśnie w celu sformalizowania szczególnego charakteru więzi łączącej konkretną jednostkę właśnie z tym państwem.

Oczywiście byłoby zbyt dużym uproszczeniem twierdzenie, że współcześnie konstrukcja obywatelstwa w każdym państwie na świecie jest identyczna. W praktyce w dalszym ciągu mamy do czynienia z dość mocno skomplikowanym i złożonym modelem, na który składają się instytucje:

- obywatelstwa,
- przynależności państwowej,
- narodowości².

Pomimo tego zróżnicowania nie budzi wątpliwości, że obywatelstwo – rozumiane

1 W całości przedstawiona w opracowaniu K. Trzecińskiego, *Obywatelstwo w Europie. Z dziejów idei i instytucji*, Warszawa 2006, s. 65 i n.

2 A. Bodnar, *Obywatelstwo wielopoziomowe. Status jednostki w europejskiej przestrzeni konstytucyjnej*, Warszawa 2008, s. 34 i n.

jako trwały³ stosunek (więź⁴) prawny⁵ łączący jednostkę z konkretnym państwem⁶, którego treść ma na celu zdefiniowanie w sposób jak najbardziej kompleksowy przedmiotu wzajemnych stosunków (relacji) między tymi dwoma podmiotami⁷, w szczególności zaś potwierdzenie podmiotowych praw publicznych jednostki i procedur ich realizacji oraz ochrony, a z drugiej zdefiniowanie specyficznych obowiązków (np. wierności czy obrony)⁸ – jest jedną z podstawowych instytucji prawa krajowego⁹. Dlatego też obywatelstwo ma fundamentalne znaczenie dla sprecyzowania charakteru relacji między państwem a jednostką¹⁰, a przede wszystkim na jasne

- 3 A. Seniuta wskazywał, że „charakterystyczną cechą obywatelstwa jako instytucji prawnej jest jego trwałość w czasie i przestrzeni oraz to, że w zasadzie u jego podstaw występuje obok prawnego także faktyczne połączenie jednostki w państwie realnymi więzami, od których zależy intensywność związku i efektywność oddziaływania na zachowanie jednostki”, A. Seniuta, *Obywatelstwo i jego regulacja prawna w PRL*, Wrocław 1974, s. 66–67. Oczywiście owa „trwałość” ma charakter względny, co jest wynikiem możliwości utraty bądź zrzeczenia się obywatelstwa przez konkretną osobę (w przypadku obywatela polskiego – tylko zrzeczenia się).
- 4 Por. szerzej: B. Banaszak, *Porównawcze prawo konstytucyjne współczesnych państw demokratycznych*, Warszawa 2012, s. 134–135.
- 5 Możemy tutaj mówić o swoistym kompleksie praw i obowiązków jednostki związanym z obywatelstwem. Przyjmuje się bowiem, że kompleks ten stanowi materialnoprawną treść obywatelstwa krajowego, zob. szerzej: J. Jagielski, *Obywatelstwo polskie, zagadnienia podstawowe*, Warszawa 1998, s. 20. Według tego autora obywatelstwo to instytucja prawna, „której istota polega na istnieniu względnie trwałego w czasie i przestrzeni węzła prawnego łączącego jednostkę z państwem i wyznaczającego jej przynależność do tego państwa, który stwarza podstawę zaistnienia kompleksu wzajemnych praw i obowiązków jednostki i państwa”, *ibidem*.
- 6 Por. H. Suchocka, *Prawo do posiadania obywatelstwa*, [w:] *Prawa człowieka. Model prawny*, Wrocław–Warszawa–Kraków 1991, s. 269–271 i cytowana tam literatura.
- 7 W takim ujęciu obywatelstwo jest „instytucją prawną, poprzez którą wyraża się trwały w czasie i przestrzeni związek między osobą fizyczną a państwem określonego typu na płaszczyźnie prawnej i społeczno-politycznej, u którego podstaw leży w zasadzie faktyczna więź jednostki z terytorium pozostającym pod władzą tego państwa. Instytucja ta, wyrażająca się w normach prawnych ustanowionych przez państwo w interesie klasy panującej, tworzy konstrukcję prawną, która na płaszczyźnie społeczno-politycznej przybiera postać więzi prawnej między jednostką a zorganizowaną w państwo zbiorowością, na płaszczyźnie zaś prawnej określa przedmiot stosunków między nią a właściwymi organami państwa” – A. Seniuta, *op. cit.*, s. 67.
- 8 Podkreślić również wypada, że nawet Europejski Trybunał Praw Człowieka zauważa konieczność odróżniania tej sfery działalności państwa, która związana jest z realizacją uprawnień suwerennych, co skutkuje możliwością wymagania przez państwo od pewnej kategorii osób szczególnych gwarancji zaufania i lojalności. Za jedno z podstawowych źródeł tych gwarancji uznaje się właśnie obywatelstwo krajowe; zob. sprawa Kepka przeciw Polsce, ETPC, sprawa nr 31439/96.
- 9 Trybunał Konstytucyjny przyjmuje, że „obywatelstwo jest [...] przede wszystkim przynależnością do wspólnoty politycznej, historycznej, kulturowej i aksjologicznej, z czym wiąże się nie tylko katalog uprawnień, lecz także obowiązek dbałości i ponoszenie odpowiedzialności za dobro wspólne [...]” – wyrok TK z dnia 18 stycznia 2012 r., sygn. akt Kp 5/09.
- 10 W ślad za Habermansem można powiedzieć, że obywatelstwo to trwała więź łącząca jednostkę z państwem, objawiająca się w wymiarze formalnym jako przynależność państwowa i w wymiarze materialnym jako status pełnego i wspólnego z innymi jednostkami udziału w prawach (w tym, co bardzo ważne, prawach politycznych) i obowiązkach określanych przez porządek prawny danego państwa. Niewątpliwie obywatelstwo również w dniu dzisiejszym odgrywa zasadniczą – także z punktu widzenia państwa – rolę. Cały czas bowiem widoczny jest problem tego czy rację mają ci, którzy uważają, że nie stanowi kwintesencji obywatelstwa ogół praw i wolności człowieka w państwie, czy też to właśnie te prawa i wolności (a także obowiązki) uchodzą za podstawową treść (esencję) obywatelstwa. W tym też kontekście aktualny jest problem odróżnienia w praktyce obywatela od cudzoziemca. Jest on coraz bardziej dostrzegalny w ramach procesu integracji europejskiej i zdefinio-

i czytelne wyodrębnienie tych jednostek, które w sumie (jako całość) identyfikowane będą jako suweren (naród, lud).

Z tego też powodu nie dziwi, że żadne państwo nie zrezygnowało z prawa samodzielnego regulowania kwestii obywatelstwa¹¹. Obywatelstwo ma bowiem znaczenie nie tylko dla jednostki, ale przede wszystkim dla samego państwa, którego istnienie wiąże się z wyodrębnieniem tej grupy osób, którą identyfikuje się z podmiotem władzy suwerennej. W takim ujęciu wola obywateli wyrażana w wielu procesach demokratycznych (wybory, referendum) identyfikowana jest z wolą powszechną, będącą źródłem legitymującym istniejący demokratyczny system funkcjonowania państwa, jego organów oraz działających w ich imieniu funkcjonariuszy publicznych.

Takiego stanu rzeczy nie zmieniło też stworzenie instytucji obywatelstwa Unii Europejskiej, które nieodłącznie wiąże się z funkcjonowaniem szczególnej organizacji międzynarodowej, jaką jest Unia Europejska¹², nawet pomimo tego, że każde państwo członkowskie UE, przystępując do tej organizacji, dokonywało przeniesienia prawa do wykonywania kompetencji w zakresie tworzenia prawa, które to uprawnienia były i są uznawane za istotę suwerenności narodowej¹³. W praktyce tego rodzaju procedura i jej skutki musiały wprowadzić wiązać się z modyfikacją¹⁴ Bodinowskiej koncepcji suwerenności¹⁵, ale nie doprowadziły do znaczącej modyfikacji samej instytucji obywatelstwa krajowego.

Warto jednak zauważyć, że zachodzący w ramach przystąpienia określonego kraju do Unii Europejskiej (a wcześniej Wspólnot Europejskich) transfer nawet części praw do wykonywania kompetencji prawotwórczych poza obszar władzy suwerena (działającego bezpośrednio lub przez swoich przedstawicieli) był i jest bowiem nową jakością w praktyce funkcjonowania państwa narodowego, niezależnie od tego, do jakich założeń się odwołamy¹⁶.

wania instytucji obywatelstwa Unii Europejskiej. Jako pierwszy odróżnił prawa człowieka od praw obywatelskich J. Locke – prawa człowieka to prawa przyrodzone, prawa obywatela – prawami wynikającymi z umowy konstruującej państwo – egzystencjonalne prawa człowieka stanowią jądro praw obywatelskich. – przy czym prawa polityczne powiązane były z cenzurem majątkowym – na temat obywatelstwa, teorii, koncepcji, nauki i praktyki; zob. szerzej: K. Trzeciński, *Obywatelstwo w Europie. Z dziejów idei i instytucji*, Warszawa 2006, który omawia te koncepcje szczegółowo.

- 11 Por. B. Mielnik, *Zasada poszanowania obywatelstwa polskiego i zapewnienia opieki obywatelowi przebywającemu poza granicami kraju*, [w:] *Wolności i prawa jednostki w Konstytucji RP, T I Idee i zasady przewodnie konstytucyjnej regulacji wolności i praw jednostki w RP*, red. M. Jabłoński, Warszawa 2010, s. 470.
- 12 W praktyce wiele wątpliwości dotyczy sposobu definiowania Unii Europejskiej. Według J. Kranza jest to specyficzna (ponadnarodowa) organizacja międzynarodowa, „która od jej zarania posiada cechy struktury federalnej, lecz nie jest państwem federalnym” – J. Kranz, *Unię Europejską? Kilka podstawowych pojęć i problemów*, Warszawa 2013, s. 117.
- 13 Jak podkreśla to J. Kranz: „Mówiąc o państwie, nie ma jednak również suwerenności bez prawa”, *Suwerenność w dobie przemian*, [w:] *Suwerenność i ponadnarodowość a integracja europejska*, red. J. Kranz, Warszawa 2006, s. 16.
- 14 A. Missir di Luisignano, *Członkostwo w Unii Europejskiej a suwerenność narodowa*, [w:] *Konstytucja dla rozszerzającej się Europy*, red. E. Popławska, Warszawa 2000, s. 35–44; W. Czapliński, *Członkostwo w Unii Europejskiej a suwerenność państwowa – zarys problemu*, [w:] *ibidem*, s. 119–140; J. Kranz, *Kilka uwag o suwerenności państw*, [w:] *ibidem*, s. 141–154.
- 15 Na temat tej koncepcji zob. J. Bodin Andegaweńczyk, *Sześć ksiąg o Rzeczypospolitej*, Warszawa 1958, s. 88 i n.
- 16 Na temat koncepcji uzasadniających zob. C. Mik, *Przekazanie kompetencji przez Rzeczpospolitą*

2. Obywatelstwo Rzeczypospolitej Polskiej

Konstytucja RP z dnia 2 kwietnia 1997 roku¹⁷, nie definiując obywatelstwa w żadnym ze swych postanowień, odwołuje się do tego pojęcia. Przede wszystkim wskazuje podstawową zasadę nabywania obywatelstwa – art. 34 ust. 1: obywatelstwo nabywa się przez urodzenie z rodziców będących obywatelami polskimi. Gwarantuje jednocześnie, że jedynym sposobem utraty obywatelstwa polskiego jest jego zrzeczenie się przez obywatela (art. 34 ust. 2)¹⁸. Ważne jest również podkreślenie, iż zgodnie z Konstytucją to Prezydent Rzeczypospolitej nadaje i wyraża zgodę na zrzeczenie się obywatelstwa polskiego (art. 137)¹⁹. Jest to jego konstytucyjna prerogatywa, co oznacza, że jego akty wydawane w tym zakresie nie wymagają kontrasygnaty Prezesa Rady Ministrów (art. 144 ust. 3 pkt 19).

Biorąc pod uwagę treść Konstytucji RP, można zauważyć, że ustrojodawca zdecydował się na wielokrotne podkreślenie znaczenia obywatelstwa polskiego do zdefiniowania podmiotu wolności i praw gwarantowanych. Uzależnienie realizacji wolności i praw dostrzegamy w treści tych przepisów, w których odwołuje się wprost do zwrotu „obywatel polski”, tj.:

- art. 11 ust. 1 – wolność tworzenia i działania partii politycznych;

Polską na rzecz Unii Europejskiej, [w:] Konstytucja RP z 1997 roku a członkostwo Polski w UE, Ogólnopolska konferencja prawnicza 18–20 listopada 1998 r., red. C. Mik, Toruń 1999, s. 81–105.

17 Konstytucja RP z 2 kwietnia 1997 r., Dz. U. Nr 78, poz. 483 ze zm.

18 Zgodnie z utrwalonym stanowiskiem doktryny i poglądem Trybunału Konstytucyjnego: „Związek treściowy między postanowieniami zawartymi w art. 34 ust. 1 ustawy zasadniczej polega na tym, że normuje się w nim – wprost albo przez odesłanie – konstytucyjnie dopuszczalne sposoby nabywania obywatelstwa. Jednemu z nich, uzyskaniu obywatelstwa zgodnie z zasadą prawa krwi, ustrojodawca nadał charakter podstawowy w tym sensie, że każdy, kto spełnia warunki wskazane w omawianym przepisie, jest z mocy Konstytucji obywatelem polskim, a w konsekwencji podmiotem wolności, praw i obowiązków związanych z tym statusem. Dodać zarazem należy, że rozważany sposób nabycia obywatelstwa nie ma charakteru dobrowolnego. W art. 34 ust. 1 w zdaniu drugim Konstytucji ustrojodawca użył wyrażenia «określa ustawa». Zgodnie z ugruntowaną regułą redagowania tekstów prawnych i korespondującą z nią regułą ich odczytywania oznacza to, że upoważnił ustawodawcę do określenia innych sposobów nabycia obywatelstwa niż wskazane w ustawie zasadniczej. Brak takiego przepisu oznaczałby – wobec treści art. 34 ust. 1 zdania pierwszego oraz art. 137 – że Konstytucja normuje sposoby uzyskania polskiego obywatelstwa w sposób wyłączny. Zamieszczenie rozważanego przepisu w tekście ustawy zasadniczej daje zatem wyraz temu, że unormowanie konstytucyjne nie jest wyczerpujące, a w konsekwencji z woli ustrojodawcy sposoby nabycia obywatelstwa mogą zostać uregulowane także w formie ustawy, a zarazem jedynie w formie ustawy” – wyrok TK z dnia 18 stycznia 2012 r., sygn. akt Kp 5/09; por. też: B. Banaszak, *Komentarz do art. 34 Konstytucji RP, [w:] Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, Warszawa 2012, s. 242 i n.

19 Ważne jest podkreślenie, że nadanie to nie nabycie obywatelstwa. Słusznie zauważył to Trybunał Konstytucyjny, podkreślając: „Ustalając stosunek między wskazanymi pojęciami konstytucyjnymi, Trybunał stwierdza, że w rozumieniu Konstytucji są to pojęcia niezależne od siebie w tym sensie, że odnoszą się do dwóch odmiennych wyróżnionych w ustawie zasadniczej sposobów uzyskania obywatelstwa polskiego, a w konsekwencji nadanie obywatelstwa nie może być traktowane jako jeden ze sposobów jego nabycia. [...] instytucja nadania obywatelstwa przez Prezydenta oraz instytucja uznania za obywatela w drodze decyzji administracyjnej wojewody są dopuszczalnymi konstytucyjnie sposobami uzyskania obywatelstwa polskiego. Kompetencja w zakresie nadania obywatelstwa zastrzeżona jest wyłącznie dla Prezydenta, jako że zgodnie z ustawą zasadniczą stanowi jego prerogatywę. Uznanie jest natomiast jednym z dopuszczonych przez Konstytucję – pod warunkiem wprowadzenia w drodze ustawy – sposobów nabycia obywatelstwa” – wyrok TK z dnia 18 stycznia 2012 r., sygn. akt Kp 5/09.

- art. 60 – dostęp do służby publicznej;
- art. 62 ust. 1 – czynne prawo wyborcze i prawo do udziału w referendum;
- art. 118 ust. 3 – obywatelska inicjatywa ustawodawcza.

W innych miejscach wyraźnie zdefiniowane zostają na rzecz obywateli polskich gwarancje materialne, mające na celu zapewnienie im szczególnej ochrony. Do tych gwarancji zaliczamy:

- art. 34 ust. 2 – zakaz arbitralnego pozbawienia obywatelstwa polskiego;
- art. 36 – prawo do opieki ze strony Rzeczypospolitej Polskiej w czasie pobytu poza granicami kraju;
- art. 52 ust. 4 – zakaz wydalenia obywatela polskiego z terytorium RP;
- art. 52 ust. 4 – zakaz podejmowania przez organy państwa polskiego działań uniemożliwiających powrót obywatela polskiego do kraju;
- art. 55 ust. 1 – zakaz wydania obywatela polskiego państwu trzeciemu (zakaz ekstradycji).

Sposób konstytucyjnego sprecyzowania grupy tzw. „obywatelskich wolności i praw” w istocie jest nawet szerszy. W wielu innych bowiem postanowieniach Konstytucji ustrojodawca posłużył się pojęciem „obywatel”, co mogłoby sugerować, że bezpośrednim (a dla niektórych wyłącznym) podmiotem uprawnionym jest obywatel polski (por. np. art. 51 ust. 2; art. 61 ust. 1; 67 ust. 1 i 2; 68 ust. 2).

Założenie takie nie jest prawidłowe i to nie tylko w zakresie ustalenia podmiotu uprawnionego na płaszczyźnie pojęcia, „obywatel”, ale również „obywatel polski”. Nieco wbrew wykładni historycznej²⁰, a także i językowej doszło do przyjęcia gwarancyjnego charakteru regulacji konstytucyjnych dotyczących wolności i praw (np. art. 62 ust. 1)²¹, co pozwoliło na rozszerzenie zakresu podmiotowego uprawnionego na inne osoby aniżeli obywatele polscy²², tj. na obywateli Unii Europejskiej²³.

Niejako przy okazji Trybunał stwierdził również, że z obowiązującej Konstytucji nie wynika tzw. „ekskluzywność” praw przyznanych obywatelom polskim, choć we wcześniejszym orzecznictwie (jeszcze przed uchwaleniem nowej Konstytucji) możliwość taką dostrzegał²⁴. W późniejszym zaś okresie dokonał jedynie sprecyzowania konstytucyjnego pojęcia „obywatel”, uznając, że nie ogranicza ono swobody ustawo-

20 M. Jabłoński, *Zasada zróżnicowania zakresu realizacji konstytucyjnych wolności i praw jednostki w oparciu o kryterium obywatelstwa polskiego*, [w:] *Wolności i prawa jednostki w Konstytucji RP*, t. I. *Idee i zasady przewodnie konstytucyjnej regulacji wolności i praw jednostki w RP*, red. M. Jabłoński, Warszawa 2010, s. 546 i n.

21 Np. wyrok TK z dnia 11 maja 2005 r., sygn. akt K 18/04. Odmienne uważa M. Dąbrowski, według którego „obywatele państw członkowskich zamieszkujący terytorium RP uzyskali wpływ na szerszy katalog spraw dotyczących RP niż wynika to z założeń prawa wspólnotowego”, co według niego jest równoznaczne z wykonywaniem atrybutów władzy suwerennej, a więc stanowi naruszenie „nie tylko art. 62, ale i art. 4 Konstytucji RP” – M. Dąbrowski, *Obywatelstwo polskie a obywatelstwo Unii Europejskiej*, „Państwo i Prawo” 2005, nr 2, s. 71–72; por. też uwagi B. Banaszaka, *Komentarz...*, s. 362.

22 Zob. J. Jaskiernia, *Członkostwo Polski w Unii Europejskiej a problem nowelizacji Konstytucji RP*, Warszawa 2004, s. 59

23 Oczywiście obywatele tacy muszą stale przebywać na terytorium RP.

24 Trybunał deklarował, że „w państwie demokratycznym konstytucyjne przepisy dotyczące praw obywatelskich, z wyjątkiem pewnych praw o czysto politycznym charakterze, jak np. prawo wyborcze, dotyczą również cudzoziemców”, wyrok TK z dnia 20 października 1992 r., sygn. akt K 1/92.

dawcy „w wyborze takich rozwiązań, które są w danym momencie najefektywniejsze”, a przede wszystkim nie prowadzą do naruszenia „istoty prawa obywatelskiego”²⁵.

Z drugiej jednak strony Trybunał podkreślał, że „nawet jeśli obywatelstwo Unii wiąże się z uzyskaniem pewnych uprawnień, to nie może wpływać na obniżenie gwarancyjnej funkcji przepisów Konstytucji, dotyczących praw i wolności jednostki. Ponadto tak długo, jak Konstytucja z faktem posiadania polskiego obywatelstwa wiąże określony zespół praw i obowiązków (niezależny od praw i obowiązków przysługujących «każdemu», kto podlega jurysdykcji RP), obywatelstwo to musi stanowić kryterium istotne dla oceny statusu prawnego jednostki. Osłabianie jurydycznego znaczenia obywatelstwa przy rekonstruowaniu wynikającego z przepisów Konstytucji znaczenia i zakresu obowiązków państwa [...] musiałoby w konsekwencji prowadzić do podważenia sprzężonych z nimi obowiązków obywateli, ujętych w art. 82 oraz art. 85 Konstytucji. Trzeba zatem uznać, że niezależnie od dającego się zaobserwować powszechnego (tak w systemach prawa krajowego, jak i na płaszczyźnie międzynarodowej) zjawiska ograniczania roli obywatelstwa państwowego w determinowaniu statusu prawnego jednostek, bez odpowiedniej zmiany przepisów Konstytucji, która z polskim obywatelstwem wiąże określone konsekwencje prawne, nie jest możliwa modyfikacja tych ostatnich jedynie w drodze wykładni”²⁶.

Na tle wskazanych wyżej stanowisk Trybunału – choć w istocie nieco ze sobą sprzecznych – widać wyraźnie nie tylko to, że obywatelstwo polskie ma istotne znaczenie dla zdefiniowania uprawnionego z punktu widzenia konstytucyjnych wolności i prawa, ale również związek, jaki zachodzi między obywatelstwem a możliwością egzekwowania podstawowych obowiązków konstytucyjnych²⁷.

Oczywiście należy również pamiętać, że konstytucyjne odwołanie się do instytucji obywatelstwa polskiego nie oznacza, że określone w Konstytucji RP wolności i prawa mogą być realizowane wyłącznie przez obywateli RP. Fundamentalne znaczenie dla identyfikacji uprawnionego ma bowiem treść art. 37 ust. 1 Konstytucji. Wynika z niej zasada, iż wszystkie gwarantowane przez Konstytucję wolności i prawa w swej istocie przysługują każdemu człowiekowi, który znajduje się pod władzą Rzeczypospolitej Polskiej. Nie budzi wątpliwości, że w uniwersalnym ujęciu tak właśnie rozumie się podmiot uprawniony na płaszczyźnie rozwiązań międzynarodowego prawa praw człowieka, które pojęciem „obywatela” posługuje się na zasadzie wyjątku. Mając jednak w uwadze treść art. 34 ust. 2, wiemy, że istnieje konstytu-

25 J. Oniszczyk, *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego*, Kraków 2000, s. 484.

26 Wyrok TK z dnia 27 kwietnia 2005 r., sygn. akt P 1/05.

27 Warto tu także zwrócić uwagę na jeszcze jeden problem, który pojawia się na płaszczyźnie obowiązującej w Polsce konstrukcji zdefiniowania podmiotu uprawnionego do realizacji konstytucyjnych wolności i praw. Przyjęcie założenia, zgodnie z którym możliwe staje się ustawowe rozciągnięcie określonych praw i wolności na inne niż obywatele polscy osoby, nie jest równoznaczne z identycznym zakresem ochrony, którą tym osobom (podmiotom) się przyznaje. Problemem pozostaje kwestia uznania, że obywatelom UE będzie przysługiwało prawo do wystąpienia ze skargą konstytucyjną (art. 79 Konstytucji) w sytuacji, w której objęcie ich określonym prawem bądź wolnością następuje wyłącznie na gruncie ustawy; zob. w tym zakresie J. Barcz, *Członkostwo Polski w Unii Europejskiej a Konstytucja z 1997 r.*, [w:] *Czy zmieniać konstytucję? Ustrojowo-konstytucyjne aspekty przystąpienia Polski do Unii Europejskiej*, red. J. Barcz, Warszawa 2002, s. 16–40 i wykaz sporządzony na ostatniej stronie jego opracowania.

cyjna podstawa upoważniająca ustawodawcę do różnicowania zakresu realizacji określonych wolności i praw ze względu na odwołanie się do określonego kryterium, w tym właśnie obywatelstwa polskiego²⁸.

Konkretyzację zasad nabywania obywatelstwa polskiego reguluje ustawa z dnia 2 kwietnia 2009 r. o obywatelstwie polskim²⁹, która uchyliła stosowanie ustawy z 1962 r.³⁰ Nowa ustawa o obywatelstwie polskim została uchwalona przez Sejm RP 2 kwietnia 2009 r. i natychmiast została (tzn. przed jej podpisaniem przez prezydenta RP Lecha Kaczyńskiego w 2009 r.) zaskarżona do Trybunału Konstytucyjnego³¹. Ostatecznie Trybunał nie dopatrzył się naruszeń Konstytucji RP. Potwierdził jednocześnie, że „Zakwestionowana ustawa z 2009 r. jest [...] aktem długo oczekiwanym, a jej twórcy mieli ambicje kompleksowego uregulowania w niej spraw dotyczących obywatelstwa. W art. 4 omawiana ustawa wymienia wszystkie prawne sposoby uzyskania obywatelstwa polskiego: z mocy prawa, przez nadanie obywatelstwa, przez uznanie za obywatela i przez przywrócenie obywatelstwa polskiego, pomijając jedynie te, które uregulowano w ustawie o repatriacji (co skutkuje swoistym i istniejącym już wcześniej ujęciem instytucji obywatelstwa w kilku regulacjach – M.J)³². Podstawowe formy uzyskania obywatelstwa, z mocy prawa zgodnie z zasadą prawa krwi oraz w drodze nadania obywatelstwa przez Prezydenta, określone zostały przez Konstytucję, pozostałe – stosownie do upoważnienia wyrażonego w art. 34 ust. 1 zd. 2 ustawy zasadniczej – przewiduje ustawa z 2009 r., a nabycie obywatelstwa z mocy prawa w drodze repatriacji oraz w razie uznania za repatrianta nadal normuje ustawa o repatriacji. Rozwiązania przyjęte w zakwestionowanej ustawie są w zasadzie spójne z postanowieniami podpisanej, choć jeszcze nieratyfikowanej, Europejskiej konwencji o obywatelstwie; w zakresie uzyskania i utraty obywatelstwa opierają się na unormowaniach wcześniejszych. Istotne zmiany dotyczą dwóch spraw: odmiennego ukształtowania znanej już uprzednio instytucji uznania za obywatela oraz wprowadzenia po raz pierwszy instytucji, jaką jest przywrócenie obywatelstwa”³³.

Nowe przepisy kształtują odrębne wymogi, które warunkują uzyskanie obywatelstwa polskiego przez uznanie za obywatela polskiego. Jest to dopuszczalne wtedy, gdy przez okres przynajmniej 3 lat cudzoziemiec nieprzerwanie przebywał na terytorium RP na podstawie zezwolenia na osiedlenie się, zezwolenia na pobyt rezydenta długoterminowego Wspólnot Europejskich lub na podstawie prawa stałego pobytu. Dodatkowym wymogiem jest posiadanie w RP stabilnego i regularnego źródła dochodu oraz tytułu prawnego do lokalu mieszkalnego. Cudzoziemiec może także

28 Wyrażona tam zasada może być identyfikowana z zasadą różnicowania zakresu realizacji konstytucyjnych wolności i praw w oparciu o kryterium obywatelstwa; zob. M. Jabłoński, *Zasada różnicowania...*, s. 544-545.

29 Ustawa z dnia 2 kwietnia 2009 r., Dz. U. z 2012 r., poz. 161.

30 Ustawa z dnia 15 lutego 1962 r., t.j. Dz. U. z 2000 r. Nr 28, poz. 353 ze zm.

31 Wniosek został złożony 27 kwietnia 2009 r. w trybie art. 122 ust. 3 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej w zakresie zbadania zgodności art. 30 ustawy z dnia 2 kwietnia 2009 r. o obywatelstwie polskim w zakresie, w jakim rozszerza zakres przesłanek uznania za obywatela polskiego, z art. 137 Konstytucji. Ustawa weszła w życie 6 miesięcy po orzeczeniu Trybunału (18 lipca 2012 r.).

32 Zob. szerzej: B. Banaszak, M. Jabłoński, *Prawo do repatriacji*, [w:] *Sytuacja ludności polskiej na wschodzie w świetle obowiązującego prawa i praktyki*, red. D. Górecki, Toruń 2009, s. 220 i n.

33 Wyrok TK z dnia 18 stycznia 2012 r., sygn. akt Kp 5/09.

starać się o uznanie za obywatela RP, jeśli przebywa nieprzerwanie na terytorium RP co najmniej 2 lata na podstawie zezwolenie na osiedlenie się, zezwolenia na pobyt rezydenta długoterminowego WE lub prawa stałego pobytu, jeżeli jest małżonkiem polskiego obywatela przez przynajmniej 3 lata lub nie posiada żadnego obywatelstwa. O uznanie za obywatela polskiego może starać się także uchodźca przebywający na terytorium RP przez 2 lata oraz małoletni znajdujący się pod opieką osoby, która jest obywatelem polskim. Maksymalny okres wymagany do uznania za obywatela wynosi 10 lat i wówczas osoba musi spełniać dwa warunki: posiadać zezwolenie na osiedlenie się, zezwolenie na pobyt rezydenta długoterminowego WE lub prawo stałego pobytu oraz posiadać w RP stabilne i regularne źródło dochodu oraz tytuł prawny do zajmowania lokalu mieszkalnego. Ostatnią kategorią osób mogących ubiegać się o uznanie za obywatela są cudzoziemcy nieprzerwanie przebywający na terytorium RP przez okres 2 lat na podstawie zezwolenia na osiedlenie się, które uzyskały w związku z polskim pochodzeniem. Osoby pełnoletnie starające się o uznanie za obywatela RP muszą posiadać znajomość języka polskiego potwierdzoną urzędowym poświadczeniem, świadectwem ukończenia szkoły w RP lub świadectwem ukończenia szkoły za granicą z wykładowym językiem polskim.

Zupełnie nową instytucją jest natomiast przywrócenie obywatelstwa polskiego³⁴. Jej wprowadzenie argumentuje się, odwołując się do tzw. funkcji rozliczeniowej przepisów prawa³⁵.

Do kategorii uprawnionych, mogących ubiegać się o przywrócenie obywatelstwa polskiego, ustawodawca zaliczył jedynie te osoby, które zostały zmuszone do zrzeczenia się obywatelstwa lub zostały go pozbawione w drodze wcześniej obowiązujących regulacji prawnych. Chodzi tu o osoby, które utraciły obywatelstwo polskie przed dniem 1 stycznia 1999 r. na podstawie: art. 11 lub 13 ustawy z dnia 20 stycznia 1920 r. o obywatelstwie Państwa Polskiego (Dz. U. Nr 7, poz. 44 z późn. zm.); art. 11 lub 12 ustawy z dnia 8 stycznia 1951 r. o obywatelstwie polskim (Dz. U. Nr 4, poz. 25); art. 13, 14 lub 15 ustawy z dnia 15 lutego 1962 r. o obywatelstwie polskim (Dz. U. z 2000 r. Nr 28, poz. 353 z późn. zm.), a nie uczyniły tego dobrowolnie lub aby odnieść doraźne korzyści. Nie przywraca się obywatelstwa polskiego cudzoziemcowi, który: dobrowolnie wstąpił w okresie od 1 września 1939 r. do 8 maja 1945 r. do służby w wojskach Państw Osi lub ich sojuszników; przyjął w okresie od 1 września 1939 r. do 8 maja 1945 r. urząd publiczny w służbie Państw Osi lub ich sojuszników; działał na szkodę Polski, a zwłaszcza jej niepodległości i suwerenności, lub uczestniczył w łamaniu praw człowieka oraz wtedy, gdy stanowiłoby to zagrożenie dla obronności lub bezpieczeństwa państwa albo ochrony bezpieczeństwa i porządku publicznego. Przywrócenie obywatelstwa polskiego nastąpić może tylko i wyłącznie w oparciu o wniosek zainteresowanej osoby złożony do ministra właściwego do spraw wewnętrznych. Wniosek ten można składać także za pośrednictwem konsula, jeśli osoba zamieszkuje na stałe za granicą. Minister właściwy do spraw

34 Na temat historycznych aspektów przywracania obywatelstwa polskiego zob. G. Kulka, *Nadawanie, pozbawianie i przywracanie obywatelstwa polskiego w czasie II wojny światowej*, „Czasopismo Prawno-Historyczne” 2011, z. 1, s. 147 i n.

35 Chodzi tu o pewnego rodzaju „zadośćuczynienie” – zob. D. Pudzianowska, *Obywatelstwo w procesie zmian*, LEX 2013.

wewnętrznych wydaje decyzję o przywróceniu obywatelstwa. Nabycie obywatelstwa następuje w dniu, w którym decyzja o przywróceniu obywatelstwa polskiego stała się ostateczna (por. art. 38 i 39 ustawy o obywatelstwie).

W ustawie szeroko zostały określone obowiązki ubiegającego się o przywrócenie obywatelstwa zarówno w sferze zidentyfikowania własnej osoby (art. 40 ust. 1), jak i udokumentowania określonych stanów faktycznych (art. 40 ust. 2). Obok szczegółowego określenia wzorców wniosków (por. art. 45)³⁶ i procedur weryfikacji dokumentów (por. art. 44), przeprowadza się obligatoryjnie odrębne postępowanie weryfikacyjne, którego przedmiotem jest wykluczenie negatywnych skutków decyzji o przywróceniu obywatelstwa polskiego. W tym zakresie minister właściwy do spraw wewnętrznych zwraca się do Komendanta Głównego Policji, Szefa Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego, a w razie potrzeby do innych organów, o udzielenie informacji, czy przywrócenie obywatelstwa polskiego nie stanowi zagrożenia dla obronności lub bezpieczeństwa państwa albo ochrony bezpieczeństwa i porządku publicznego oraz czy cudzoziemiec, który złożył wniosek o przywrócenie obywatelstwa polskiego, nie działał na szkodę Polski, a zwłaszcza jej niepodległości i suwerenności, lub uczestniczył w łamaniu praw człowieka (art. 43 ust. 1).

Fakultatywnie, a więc wyłącznie z inicjatywy ministra, możliwe jest wystąpienie do Prezesa Instytutu Pamięci Narodowej – Komisji Ścigania Zbrodni przeciwko Narodowi Polskiemu o przekazanie informacji o treści posiadanych dokumentów dotyczących osoby ubiegającej się o przywrócenie obywatelstwa polskiego oraz o ich udostępnienie (art. 43 ust. 2)³⁷.

Konstytucyjne i ustawowe zdefiniowanie zasad oraz procedur nabywania obywatelstwa polskiego potwierdza fundamentalną zasadę, w myśl której zagadnienia nabywania i zwalniania z obywatelstwa krajowego to sprawa należąca do wyłącznej kompetencji ustawodawcy (ustrojodawcy) krajowego, choć należy pamiętać, że ewentualne ratyfikowanie Europejskiej konwencji o obywatelstwie musi skutkować zakazem przyjmowania rozwiązań z nią sprzecznych.

Nie budzi też wątpliwości, że funkcjonowanie państwa członkowskiego w ramach Unii Europejskiej modyfikuje dotychczasowe zasady realizacji praw i wolności, które wcześniej zastrzeżone były na rzecz własnych obywateli³⁸.

3. Obywatelstwo Unii Europejskiej

Artykuł 2 Traktatu o Unii Europejskiej zawiera czytelny katalog wartości, na których opiera się funkcjonowanie tej organizacji³⁹. Stwierdza się w nim, że Unia opiera się

36 Zob. też rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych z dnia 8 maja 2012 r. w sprawie wzoru formularza wniosku o przywrócenie obywatelstwa polskiego oraz fotografii dołączanej do wniosku, Dz. U. z 2012 r., poz. 501.

37 Organy do których występuje Minister Spraw Wewnętrznych zobowiązane są udzielić pisemnej informacji, w terminie 30 dni od dnia otrzymania zapytania. W szczególnie uzasadnionych przypadkach termin ten może być przedłużony do 3 miesięcy, o czym organ obowiązany do udzielenia informacji powiadamia ministra.

38 Por. T. Sieniow, *Wprowadzenie*, [w:] *Nabywanie obywatelstwa polskiego. The Acquisition of Polish Citizenship*, red. T. Sieniow, Lublin 2013, s. 10.

39 Warto zauważyć, że wartości w tym przepisie wskazane tworzą tzw. „fundament aksjologiczny” UE.

na wartościach „poszanowania godności osoby ludzkiej, wolności, demokracji, równości, państwa prawnego, jak również poszanowania praw człowieka, w tym praw osób należących do mniejszości. Wartości te są wspólne Państwu Członkowskiemu w społeczeństwie opartym na pluralizmie, niedyskryminacji, tolerancji, sprawiedliwości, solidarności oraz na równości kobiet i mężczyzn”⁴⁰.

Odwołanie do pojęcia obywatelstwa znajdujemy w innym miejscu, tj. w art. 20 ust. 1 Traktatu. Zgodnie z jego treścią: „Ustanawia się obywatelstwo Unii. Obywatelstwem Unii jest każda osoba mająca obywatelstwo Państwa Członkowskiego. Obywatelstwo Unii ma charakter dodatkowy w stosunku do obywatelstwa krajowego, nie zastępując go jednak”. Oznacza to, że zarówno nabycie, jak i utrata obywatelstwa Unii Europejskiej następuje z mocy prawa jako konsekwencja posiadania lub utraty obywatelstwa państwa członkowskiego, a tym samym oznacza, iż obywatele polscy są obywatelami UE.

Sposób zdefiniowania obywatelstwa UE wskazuje, że instytucja ta opiera się w istocie na istnieniu więzi łączącej konkretną jednostkę z państwem członkowskim. Biorąc pod uwagę specyfikę niektórych państw (np. Wielka Brytania i kwestia wyodrębnienia aż sześciu grup o odmiennym statusie przynależności⁴¹), sposób ujęcia zakresu podmiotowego osób posiadających status obywatela Unii Europejskiej obejmuje nie tylko tych, którzy posiadają status obywatela państwa, ale również szerzej – tych, którzy ze względu na przynależność państwową do państwa członkowskiego będą mogli skutecznie powoływać się na obywatelstwo UE.

Z punktu widzenia regulacji obowiązujących w Unii Europejskiej obywatelstwo Unii jest więc więzią⁴²:

- personalną, między Unią a konkretną osobą fizyczną;
- wzajemną – ponieważ opiera się na stosunku prawnym, jaki powstaje między osobą przynależną do państwa członkowskiego a Unią;
- pozorną, nie jest bowiem ważne, czy i jakie warunki stawia państwo członkowskie w związku z nadaniem jego obywatelstwa – ważne jest samo zaliczenie osoby do *nationals* tego państwa⁴³.

Nie budzi też wątpliwości, że jest to podobnie jak obywatelstwo krajowe trwałą

Z drugiej jednak strony przepis ten nie może „być samodzielnie źródłem jakichkolwiek praw jednostki” – zob. A. Wyrozumka, *Zasady działania Unii Europejskiej*, [w:] *Instytucje i prawo Unii Europejskiej. Podręcznik dla kierunków zarządzania i administracji*, red. J. Barcz, M. Górka, A. Wyrozumka, Warszawa 2008, s. 93.

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

41 Zob. szerzej: B. Banaszak, *Porównawcze prawo...*, s. 133 i n.

42 Na podstawie J. Galster, C. Mik, *Podstawy europejskiego prawa wspólnotowego, zarys wykładu*, Toruń 1995, s. 194.

43 Według orzecznictwa Trybunału Sprawiedliwości „państwo członkowskie nie może ograniczać skutków związanych z uznaniem kogoś za national przez inne państwo członkowskie, wymagając uznania «narodowości». Fakt, iż nationals jednego państwa członkowskiego ma obywatelstwo państwa trzeciego, nie upoważnia innego państwa członkowskiego do stawiania dodatkowego wymogu korzystania z dobrodziejstw prawa wspólnotowego w postaci stałego miejsca zamieszkania zainteresowanego na terytorium państwa członkowskiego. Nie można zatem kwestionować nadania przynależności przez inne państwo członkowskie” (Marco Vincente Micheletti, sprawa 369/90, wyrok z dnia 7 lipca 1992 r., par. 10, 11 i 14, jw).

stosunek prawny, ale o charakterze akcydentalnym i zależnym, tzn. takim, który nie zastępuje obywatelstwa państw członkowskich, lecz jedynie je uzupełnia, i równocześnie takim, który w żadnym razie nie może istnieć bez obywatelstwa krajowego.

Obywatelstwo UE jest stosunkowo nową instytucją, przez długi okres niesformalizowaną w przepisach prawa unijnego⁴⁴. Ma, jak wskazałem wyżej, charakter uzupełniający w stosunku do państwa członkowskiego i co do zasady w żadnym razie nie zmierza do zastąpienia obywatelstwa krajowego. W istocie to właśnie obywatelstwo krajowe determinuje możliwość ustalenia, że ta sama jednostka posiada obywatelstwo UE. Odwrotna konstrukcja nie wchodzi w grę. Nie można więc niezależnie od obywatelstwa krajowego (obywatelstwa państwa członkowskiego UE) uzyskać obywatelstwa UE, które skutkowałoby możliwością realizacji określonych praw wobec wybranego bądź wszystkich państw członkowskich UE. Ma jednak rację M. Bodnar, który wskazuje, że „obywatelstwo UE wpływa na reguły w zakresie nabycia i utraty obywatelstwa krajowego oraz na politykę państw w zakresie obywatelstwa. Są to więc statusy pozostające we wzajemnej dynamicznej interakcji”⁴⁵. Istotne przy tym staje się:

– zagwarantowanie równego dostępu do obywatelstwa UE, a co za tym idzie konieczności stopniowej konwergencji ustawodawstw państw członkowskich⁴⁶;

– traktowanie obywatelstwa UE jako czynnika neutralizującego konsekwencje zmiany obywatelstwa jednego państwa członkowskiego na obywatelstwo innego państwa należącego do UE;

– uwzględnienie istoty obywatelstwa UE dla określenia wymogów naturalizacyjnych.

Potwierdzenie wolności i praw obywatela UE nastąpiło definitywnie w treści Karty Praw Podstawowych⁴⁷. Obywatelstwo UE, tak jak na poziomie krajowym, związane jest z istotą kreowania i wyrażania woli politycznej. Owa wola na poziomie krajowym identyfikowana z wolą powszechną ma istotne znaczenie w związku z funkcjonowaniem partii politycznych, których członkami mogą być właśnie obywatele UE (art. 12 ust. 2).

Tylko obywatelom Unii zagwarantowano swobodne korzystanie z wolności poszukiwania pracy, prowadzenia działalności gospodarczej⁴⁸ (korzystania z prawa przedsiębiorczości) oraz świadczenia i korzystania z usług (art. 15 ust. 2⁴⁹). Podob-

44 Zob. szerzej: A. Bodnar, *Obywatelstwo...*, s. 76 i n.

45 *Ibidem*, s. 91.

46 *Ibidem*, s. 102.

47 W 2000 r. w Nicei została przyjęta Karta Podstawowych Praw Unii Europejskiej. Jej przyjęcie było efektem prac specjalnego gremium, Konwentu, za którego utworzeniem opowiedziała się Rada Europejska na szczycie w Tampere 16 października 1999 r. Sama idea Karty zrodziła się natomiast wcześniej (już w latach 70.), a skonkretyzowała się na szczycie Rady w Kolonii 3–4 czerwca 1999 r. Na temat Karty zob. B. Banaszak, *Zalety i wady Karty Praw Podstawowych Unii Europejskiej*, „Przegląd Sejmowy” 2008, nr 2, s. 9 i n. i cytowana tam literatura; na temat interpretacji jej postanowień: M. Szczerba, *Prawo do prawdy. O aksjologicznych i normatywnych źródłach interpretacji i rozumienia Karty Praw Podstawowych Unii Europejskiej*, [w:] *Karta Praw Podstawowych w europejskim i krajowym porządku prawnym*, red. A. Wróbel, Warszawa 2010, s. 117 i n.

48 W tym zakresie należy mieć także na względzie postanowienia art. 16 Karty: Uznaje się wolność prowadzenia działalności gospodarczej zgodnie z prawem wspólnotowym oraz ustawodawstwami i praktykami krajowymi.

49 „Obywatele państw trzecich, którzy posiadają zezwolenie na pracę na terytorium Państw Człon-

nie uregulowano kwestie realizacji prawa do głosowania i kandydowania w wyborach do Parlamentu Europejskiego oraz w wyborach lokalnych w państwie członkowskim, w którym obywatel Unii zamieszkuje, na takich samych zasadach jak obywatele tego państwa (art. 39 i 40), prawa do opieki dyplomatycznej i konsularnej (art. 46), czy wolności poruszania się i zamieszkania na terenie państw członkowskich (art. 45)⁵⁰.

Warto również podkreślić, że na wolności i prawa określone w Karcie Praw Podstawowych można się powoływać niezależnie od tego, czy osoba posiadająca takie obywatelstwo przebywa na terytorium własnego kraju czy też na terytorium innego państwa członkowskiego. Zasada ta spowodowała, że ustawodawstwa krajowe musiały zostać dostosowane do standardów ukształtowanych przez regulacje unijne. Stworzenie konstrukcji obywatelstwa unijnego doprowadziło do tego, że w zasadzie status cudzoziemca posiadającego obywatelstwo Unii nie będzie odbiegał od statusu obywatela państwa trzeciego na terytorium, na którym przebywa⁵¹. Pewne odrębności dotyczą jedynie realizacji wąskiej kategorii wolności i praw politycznych.

4. Zdefiniowanie obowiązków podstawowych obywatela RP i obywatela UE

Na gruncie Konstytucji RP doszło do wyodrębnienia katalogu obowiązków⁵², a więc powinności jednostki (i innych podmiotów prawa) wobec państwa, których treść wyrażona w konkretnej normie prawnej „wytycza określonego rodzaju wzorzec właściwego postępowania, nie łącząc go bezpośrednio z jednym bądź kilkoma konstytucyjnymi uprawnieniami jednostki”⁵³. Polski ustrojodawca zaliczył do nich wprost (rozdział II podtytuł *Obowiązki*):

- obowiązek wierności i troski o dobro wspólne (art. 82);
- obowiązek przestrzegania prawa (art. 83);
- obowiązek ponoszenia ciężarów i świadczeń publicznych, w tym podatków (art. 84);
- obowiązek obrony ojczyzny (art. 85);
- obowiązek dbałości o stan środowiska (art. 86).

Nie są to wszystkie możliwe do wskazania obowiązki konstytucyjne⁵⁴. Warto bowiem podkreślić, że z pozostałych postanowień Konstytucji z dnia 2 kwietnia 1997 r. wynikają kolejne, których cechą jest to, że zostają powiązane z konkretnymi prawami lub wolnościami (obowiązki zależne), tj. obowiązki:

- nauki (art. 70 ust. 1);
- pracy (art. 65 ust. 2);

kowskich, są uprawnieni do takich samych warunków pracy, z jakich korzystają obywatele Unii” (art. 15 ust. 3).

50 Warto jednak pamiętać o tym, że w ramach prawa unijnego istnieje możliwość wydalenia obywatela Unii z terytorium państwa przyjmującego; zob. szerzej: K. Strąk, *Wydalenie Romów, obywatele Unii Europejskiej – analiza przypadku*, [w:] *Konferencja Unia Europejska: Zjednoczeni w różnorodności*, Warszawa, 14–15 grudnia 2010, red. C. Mik, Warszawa 2012, s. 453 i n.

51 Zob. szerzej: B. Mielnik, *Obywatelstwo Unii Europejskiej*, Wrocław 2000, s. 70 i n.

52 Na temat obowiązków zob. B. Banaszak, *Podstawowe obowiązki prawne jednostki*, Wrocław 1997.

53 B. Banaszak, M. Jabłoński, *Obowiązki podstawowe człowieka i obywatela*, [w:] *Wolności i prawa jednostki oraz ich gwarancje w praktyce*, red. L. Wiśniewski, Warszawa 2006, s. 240.

54 W szerszym zakresie zob. B. Banaszak, M. Jabłoński, *Obowiązki podstawowe...*, s. 240 i n.

– uwzględniania przez rodziców w procesie wychowania stopnia dojrzałości dziecka, a także wolności jego sumienia i wyznania oraz jego przekonań (art. 48 ust. 1);

– ujawniania na podstawie ustawy informacji dotyczących własnej osoby (art. 51 ust. 1);

– wysłuchania i w miarę możliwości uwzględnienia zdania dziecka (art. 72 ust. 3).

W Konstytucji następuje też podkreślenie istnienia określonych powinności, np. istnienia obowiązku zapewnienia pracownikom przez pracodawców bezpiecznych i higienicznych warunków pracy (art. 66 ust. 1).

Można też, odwołując się do zasady negatywnego sposobu zachowania się jednostki jako treści obowiązku (powstrzymanie się od działania), wyróżnić określony katalog zakazów zachowania się jednostki, tj.:

– zakaz dyskryminacji (art. 32 ust. 2);

– zakaz poddawania kogoś eksperymentom naukowym, w tym medycznym bez dobrowolnie wyrażonej zgody (art. 39);

– zakaz tortur, okrutnego, nieludzkiego lub poniżającego traktowania oraz stosowania kar cielesnych (art. 40);

– zakaz zmuszania kogokolwiek do ujawnienia informacji o sobie samym (art. 51 ust. 1);

– zakaz przymuszania kogokolwiek do uczestniczenia lub nieuczestniczenia w praktykach religijnych (art. 53 ust. 6).

W tym szerokim znaczeniu pojęcie obowiązku konstytucyjnego identyfikuje się z określonym stanem rzeczy, „do którego realizacji zobowiązany zostaje podmiot”⁵⁵. Mając na względzie powyższe, można stwierdzić, że polski ustrojodawca stworzył dość skomplikowany katalog obowiązków podstawowych (konstytucyjnych), które albo w sposób przemyślany wyodrębnił (w osobnej części rozdziału II), albo na zasadzie konkretyzacji poszczególnych elementów składowych treści praw podmiotowych wskazał w odrębnych jednostkach redakcyjnych.

Warto też jednocześnie zauważyć, że pewna kategoria obowiązków została bezpośrednio odniesiona do obywateli polskich⁵⁶ – chodzi tu o obowiązek wierności i troski o dobro wspólne (art. 82) oraz obrony Ojczyzny (art. 85).

Analizując regulacje unijne⁵⁷, a przede wszystkim treść Karty Praw Podstawowych, łatwo dostrzec, że nie zawierają one, tak jak to ma miejsce na poziomie polskiej Konstytucji, katalogu podstawowych obowiązków. W zasadzie Karta w żadnym miejscu nie odwołuje się do terminu obowiązku obywatela UE lub szerzej: każdej jednostki. Rozwiązanie takie nie może dziwić ze względu na fakt pomijania w treści aktów międzynarodowego prawa praw człowieka konkretnie zdefiniowanych obowiązków jednostki⁵⁸.

55 K. Działocha, *Obowiązki*, [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, t. III, red. L. Garlicki, Warszawa 2003, s. 6.

56 O obowiązkach obywatelskich zob. B. Banaszak, *Komentarz...*, s. 480.

57 W dalszym ciągu mamy do czynienia wyłącznie z ogólną klauzulą, w której myśl „Obywatele Unii korzystają z praw i podlegają obowiązkom przewidzianym w niniejszym Traktacie”.

58 W szczególności dotyczy to systemu uniwersalnego i europejskiego. W Afryce obowiązkowi nadano w zasadzie równorzędny względem praw i wolności charakter w Afrykańskiej Karcie Praw Człowieka i Ludów. W Azji mamy natomiast Azjatycką Deklarację Podstawowych Obowiązków Narodów

Jak wskazuje się w literaturze przedmiotu: „brak obowiązków obywateli UE jest wynikiem szczególnego statusu prawnego tej instytucji. Obywatelstwo UE stworzono w celu zapewnienia dodatkowych korzyści obywatelom państw członkowskich, a zarazem zwiększenia legitymizacji demokratycznej UE, toteż trudno wymagać, aby przekonując obywateli UE do tej wspólnoty politycznej nakładano na nich określone egzekwowlalne obowiązki”⁵⁹.

5. Kwestia relacji obowiązków

Można założyć, że brak wyszczególnienia obowiązków obywatela UE eliminuje jakąkolwiek dyskusję, która związana byłaby z zagadnieniem tzw. kolizji obowiązków na płaszczyźnie prawa krajowego i UE. Z drugiej jednak strony brak takiego uszczegółowienia nie jest i nie może być traktowane jako wyeliminowanie nakazu określonego zachowania się, czy to w zakresie zdefiniowania pożądanego sposobu zachowania się obywatela UE względem UE (jej prawa), czy innej osoby przebywającej na terytorium jednego z państw członkowskich UE (i to nie tylko z punktu widzenia postanowień samej Karty, ale całego dorobku Unii w obszarze poszanowania wartości podstawowych i związanych z nimi wolności i praw jednostki)⁶⁰.

Jest rzeczą oczywistą, że z istoty UE, a więc organizacji, w której ramach dochodzi do tworzenia przepisów prawa powszechnie obowiązującego⁶¹, podstawowym obowiązkiem – nie tylko państw i ich organów, ale również każdego z obywateli UE – jest przestrzeganie prawa stanowionego przez umocowane do tego organy realizujące swe kompetencje w ramach demokratycznych procedur⁶². Prawo takie wiąże wszystkich adresatów, a co warto podkreślić adresatem takim jest również każdy obywatel UE⁶³. Na tej płaszczyźnie pojawia się więc problem relacji prawa krajowego do prawa unijnego, w szczególności prawa pochodnego.

i Państw Azjatyckich (o niewielkim wprawdzie znaczeniu z praktycznego punktu widzenia), na temat regulacji międzynarodowej zob. O. T. Gałkowski CP, *Obowiązki człowieka w Powszechnej Deklaracji Praw Człowieka oraz w społecznym nauczaniu Kościoła*, „Seminare” 2008/25, s. 144–150.

59 A. Bodnar, *Obywatelstwo...*, s. 283.

60 W tym zakresie dorobek ten bezpośrednio związany jest z dorobkiem Europejskiego Trybunału Praw Człowieka.

61 Na temat specyfiki zob. A. Nowak-Far, *Jednolitość prawa unijnego a jego wielojęzyczność*, [w:] *Konferencja Unia Europejska: Zjednoczeni w różnorodności, Warszawa, 14–15 grudnia 2010*, red. C. Mik, Warszawa 2012, s. 76–81, który wskazuje na zwiększenie stopnia skomplikowania źródeł wtórnego prawa unijnego ze względu na podział tych aktów na akty ustawodawcze i wykonawcze, jak również na specyfikę źródeł prawa pierwotnego i zasad ogólnych *acquis*. Nie budzi jakichkolwiek wątpliwości, że zgodnie z art. 288 akapit 2 TFUE: „Rozporządzenie ma zasięg ogólny. Wiąże w całości i jest bezpośrednio stosowane we wszystkich Państwach Członkowskich”. Normy rozporządzenia mają zatem charakter generalny i abstrakcyjny. Adresatami norm rozporządzeń są nie tylko państwa członkowskie i ich organy, lecz także jednostki (podmioty prywatne).

62 Warto jednak zwrócić uwagę, że pewne obowiązki wynikają z istoty normatywnie gwarantowanych wolności i praw jednostki. Samo potwierdzenie istnienia określonego katalogu wolności i praw, jak również określenie mechanizmów ich ochrony jest równoznaczne z odwołaniem się do prewencyjnej roli prawa. Określenie przedmiotu i zakresu ochrony wraz ze zdefiniowaniem sankcji oznacza – niezależnie od tego, czy zostaje on wyrażony wprost – obowiązek przestrzegania prawa, a w konsekwencji zakaz naruszania potwierdzonych praw i wolności pod groźbą sankcji zdefiniowanych w odrębnych przepisach prawa.

63 W tym zakresie odróżnić należy od siebie dwa pojęcia: bezpośredniego stosowania prawa unijnego

Polska Konstytucja zdaje się eliminować znaczną część wątpliwości, które dotyczą sytuacji powstania kolizji między prawem krajowym a prawem unijnym⁶⁴. W literaturze przedmiotu wskazuje się: „Przyjmując, że właściwe definiowanie obowiązków następuje w drodze ustawy, odwołać się należy do postanowień art. 91 ust. 3 Konstytucji wskazujących zasady rozstrzygnięcia ewentualnych kolizji przepisów prawa krajowego (ustaw) i prawa wspólnotowego”⁶⁵.

Określona w art. 91 ust. 3 Konstytucji zasada pierwszeństwa rzeczywiście pozwala na wyeliminowanie sprzeczności na płaszczyźnie relacji ustawa–prawo unijne⁶⁶. W praktyce oznacza jednak, że wskazany w art. 83 Konstytucji RP obowiązek przestrzegania prawa jest rozumiany wężej niż z językowego brzmienia mogłoby to wynikać. *De facto* każdy, w tym również obywatel polski, ma obowiązek przestrzegania Konstytucji RP, a innych aktów prawa – przede wszystkim ustawy – w oparciu o zasadę pierwszeństwa wskazaną właśnie w art. 91 ust. 3 Konstytucji, co do zasady wtedy, gdy nie jest ona sprzeczna (jej postanowienia nie pozostają w kolizji) z prawem stanowionym przez organizację międzynarodową, w tym przypadku UE. Sugerując się wyżej wskazanym stanowiskiem, w którym jak najbardziej prawidłowo dookreślono ustawowe miejsce zdefiniowania obowiązków obywatela RP, musimy uznać, że respektowanie sumy obowiązków będzie zawsze podlegało weryfikacji z punktu widzenia zasady pierwszeństwa.

Ponadto biorąc pod uwagę istotę zasady pierwszeństwa prawa unijnego, nie ma znaczenia, czy w kolizji do prawa unijnego (pochodnego) pozostaje norma ustawowa, czy też norma konstytucyjna. Warto w tym zakresie przywołać orzeczenie TSUE z 2008 r., w którym stwierdził on: „Zasada pierwszeństwa prawa wspólnotowego zobowiązuje sąd krajowy do stosowania prawa wspólnotowego i do odstąpienia od

i bezpośredniego skutku tego prawa. Pierwsze z tych pojęć kreuje obowiązek rozstrzygnięcia konkretnych spraw przez organy krajowe (wszystkie, a nie tylko sądy) na podstawie wiążących norm prawa Unii, o ile „są jednoznaczne, bezwarunkowe i precyzyjne oraz nie wymagają aktów wykonawczych ze strony państwa”; drugie natomiast oznacza, że „osoby fizyczne i prawne mogą się powołać przed organami państwa na normy prawa unijnego jako bezpośrednie źródło praw i/lub obowiązków. Organy państwa mają jednocześnie obowiązek przyznać pierwszeństwo stosowania normom prawa unijnego z pominięciem kolidującej i niedającej się z nimi pogodzić normy krajowej” – J. Kranz, *Jak postrzegać...*, s. 95.

64 Szeroko na ten temat: B. Banaszak, *Impact of European Integration on the Law and Constitutional System in Poland*, Warszawa 2009, s. 66 i n.

65 B. Banaszak, *Komentarz...*, s. 484.

66 W swym orzecznictwie Trybunał Konstytucyjny podkreślał, że „Art. 87 Konstytucji stanowi bowiem, że źródłami powszechnie obowiązującego prawa Rzeczypospolitej Polskiej są m.in. ratyfikowane umowy międzynarodowe. Obowiązek przestrzegania prawa Rzeczypospolitej Polskiej, wyrażony w art. 83 Konstytucji obejmuje swym zasięgiem tego typu umowy. Nie występuje więc – podnoszona przez wnioskodawców – wątpliwość, czy rozporządzenia wspólnotowe jako akty prawa wspólnotowego mają moc wiążącą w Rzeczypospolitej Polskiej. Rozporządzenia te są wydawane na podstawie ratyfikowanej przez państwa członkowskie (a więc i przez Rzeczpospolitą Polską) umowy konstytuującej organizację międzynarodową: Wspólnoty Europejskiej (oraz Unię Europejską). Artykuł 91 ust. 3 Konstytucji, dotyczący tego typu umów, wyraźnie stanowi, że prawo przez taką organizację stanowione, jest stosowane bezpośrednio, mając pierwszeństwo w przypadku kolizji z ustawami. Określone w polskiej Konstytucji wymogi formalne stanowienia prawa polskiego nie odnoszą się wprost do samego trybu i zasad stanowienia prawa wspólnotowego. Z tych też powodów, wobec rozmiłowania się płaszczyzn i pól regulacji, art. 249 TWE nie jest niezgodny z art. 83 i art. 87 ust. 1 Konstytucji”, wyrok TK z dnia 11 maja 2005 r., K 18/04.

stosowania sprzecznych z nim przepisów krajowych, niezależnie od wyroku krajowego sądu konstytucyjnego, który odracza utratę mocy obowiązującej tych przepisów, uznanych za niekonstytucyjne⁶⁷. Suma innych orzeczeń TSUE (a wcześniej ETS-u) nie pozostawia wątpliwości, że jakkolwiek „zarzut naruszenia gwarantowanych w konstytucji państwa członkowskiego praw podstawowych lub zasad porządku konstytucyjnego nie może podważać ważności aktu Wspólnoty bądź jego skuteczności na terytorium danego państwa członkowskiego”⁶⁸.

Możemy więc w dalszym ciągu twierdzić, że pomimo wejścia Polski do UE nic nie zmieniło się w obszarze wypełniania przez obywateli konstytucyjnego obowiązku przestrzegania prawa, ale musimy zdawać sobie sprawę, że ma ono zupełnie inny, aniżeli miało to miejsce wcześniej, charakter. Ów obowiązek ma bowiem charakter względny, tzn. podlega weryfikacji z punktu widzenia zgodności prawa krajowego z prawem UE⁶⁹. Nie może więc dziwić sytuacja, w której jednostka (obywatel polski) nie tylko kwestionuje w ramach prowadzonego przez organ stosujący prawa w Polsce (np. sąd czy organ administracyjny) przepis ustawy pozostający w kolizji z prawem unijnym, ale zarzuca Konstytucji RP sprzeczność jej postanowień z konkretnymi regulacjami unijnymi (prawa pochodnego). Pośrednio taki też skutek wynika z cytowanego wyżej orzeczenia TSUE, który nie wprost, ale pośrednio wykazał przecież, że kompetencja TK określona w art. 190 ust. 3 Konstytucji RP nie znajduje zastosowania wobec skuteczności obowiązywania i stosowania aktu UE.

Inaczej też musimy w związku z tym spojrzeć na kwestię wierności, która w odniesieniu do obywatela polskiego obok wymogu lojalności (powstrzymanie się przed zachowaniem naruszającym prawo i interesy RP) identyfikowana była z podejmowaniem tych działań, które w sumie – chodzi o czynne zachowanie się obywatela – miały na celu pogłębianie dobra wspólnego⁷⁰ identyfikowanego z dobrem państwa polskiego i wspólnoty obywateli będących jego częścią składową⁷¹.

Z punktu widzenia UE, która funkcjonuje w oparciu o poszanowanie określonych wartości, trzeba zdawać sobie sprawę, że osiągnięcie celów zdefiniowanych w traktatach założycielskich, a następnie rozwijanych w kolejnych aktach reformujących,

67 Wyrok TSUE w sprawie C-314/08 Krzysztof Filipiak przeciwko Dyrektorowi Izby Skarbowej w Poznaniu.

68 Na temat tego orzeczenia (Internationale Handelsgesellschaft), jak i innych zob. J. Kranz, *Jak przestrzegać...*, s. 104–105.

69 Szczególnie widoczne to jest na płaszczyźnie ochrony środowiska, a więc i obowiązku dbałości o stan środowiska. Szczególnie, że w tym zakresie należy brać pod uwagę zasadę „zrównoważonego rozwoju”, która pozwala na rozstrzygnięcie ewentualnych konfliktów między interesami jednostki „a potrzebami całej ludzkości”, na co szczególnie zwraca się uwagę w UE. Dowodem tego jest wyznaczenie szeregu obowiązków w sferze ochrony środowiska, które bezpośrednio dotyczą przedsiębiorców i zwykłych użytkowników; por. B. Rakoczy, *Ograniczenie praw i wolności jednostki ze względu na ochronę środowiska w Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej*, Toruń 2006, s. 121, 352; jak i M.M. Kenig-Witkowska, *Prawo środowiska Unii Europejskiej*, Warszawa 2012, s. 19 i n.

70 Szerzej na ten temat zob. J. Trzeciński, *Rzeczpospolita Polska dobrem wspólnym wszystkich obywateli*, [w:] *Sądownictwo administracyjne gwarantem wolności i praw obywatelskich 1980–2005*, red. J. Góral, R. Hauser, J. Trzeciński, Warszawa 2005, s. 454.

71 Dobro to z punktu widzenia Konstytucji RP w zasadzie powinno być więc rozumiane wężej, tzn. jako dobro państwa polskiego i narodu polskiego, czyli – zgodnie z treścią preambuły – wszystkich obywateli Rzeczypospolitej. Inne zestawienie wierności i dobra wspólnego nie wydaje się zasługiwac na aprobatę.

musi wiązać się z dążeniem do osiągnięcia również określonego rodzaju dobra wspólnego. Nie budzi wątpliwości, że wszelkie działania podejmowane przez organy UE, jak również przez poszczególnych obywateli UE nie będą związane z dążeniem do osiągnięcia różnorodnych celów, które będzie można identyfikować z pojęciem „troški o dobro wspólne” w ujęciu krajowym. Wręcz przeciwnie, dysponując możliwością, obywatele skutecznie dochodzić będą swoich praw w każdej sytuacji, w której ustawodawca krajowy będzie naruszał ich prawa jako obywatela UE gwarantowane w ustawodawstwie unijnym⁷².

Dotychczas nie ma większych problemów ze zdefiniowaniem ewentualnych kolizji na płaszczyźnie realizacji obowiązków ponoszenia ciężarów i świadczeń publicznych, w tym płacenia podatków. Nie istnieją bowiem odrębne podatki europejskie. Warto jednak zauważyć, że już od dobrych kilku lat propozycje ich wprowadzenia są formułowane. Dotyczą szerokiej gamy rozwiązań obejmujących podatki: bankowy (od transakcji finansowych), węglowy itd.⁷³ Jak wskazuje się w literaturze, „wprowadzenie podatku «europejskiego» byłoby wysoce niepopularne, ale spowodowałoby, że prawom przyznanym obywatelom UE odpowiadałyby obowiązki. Dzięki temu obywatele UE zdaliby sobie sprawę, że jest jakaś cena za posiadanie praw na poziomie unijnym, a także zwiększyłaby się odpowiedzialność organów Unii za zarządzanie powierzonymi im częściami budżetu Unii”⁷⁴. Wydaje się, że już niedługo może rzeczywiście dojść do przyjęcia konkretnych rozwiązań, choć z drugiej strony ochrona interesów krajowych (narodowych) wydaje się w dalszym ciągu stanowić istotną przesłankę ograniczenia doprowadzenia praw podjętych w tym zakresie do końca. Podobna konkluzja dotyczyć musi kwestii obowiązku obrony Ojczyzny. Mimo podejmowanych prób nie doszło do ukształtowania odrębnych od krajowych sił zbrojnych UE, nie istnieje w tym zakresie kolizja. Ewentualne uczestnictwo polskich sił zbrojnych w różnego rodzaju grupach bojowych (Siłach Szybkiego Reagowania) nie ma nic wspólnego z konstytucyjnie zdefiniowanym obowiązkiem obrony Ojczyzny.

Podsumowanie

Jak dotychczas – co zresztą jest jak najbardziej słuszne – przyjmuje się, że nie istnieje widoczny konflikt (kolizja) na płaszczyźnie realizacji przez obywatela polskiego obowiązków konstytucyjnych i jego obowiązków jako obywatela UE. Rzeczywiście prounijna wykładnia obowiązujących regulacji konstytucyjnych i ustawowych, jak również akceptacja dla „multicentryczności systemu prawa i dla norm określających sposoby rozwiązywania sporów co do prawa”⁷⁵ jest wystarczającą argumentacją dla eliminacji wątpliwości, które mogłyby się w tej przestrzeni pojawić. Taka postawa widoczna jest też w kolejnych orzeczeniach polskiego Trybunału Konstytucyjnego.

72 Zob. szerzej: T. Jurczyk, *Prawa jednostki w orzecznictwie Europejskiego Trybunału Sprawiedliwości*, Warszawa 2009, s. 167–209.

73 Warto zauważyć, że w Traktacie Lizbońskim jedynie w odniesieniu do podatków bezpośrednich został zachowany wymóg jednomyślności; zob. *Trudno wprowadzić nowe podatki w UE*, „Gazeta Prawna” z 19 lutego 2010 r., tekst dostępny na stronie <http://podatki.gazetaprawna.pl/artykuly/399712>.

74 A. Bodnar, *Obywatelstwo...*, s. 289.

75 *Ibidem*.

Warto przy tym zauważyć jednak, że Trybunał Konstytucyjny przyjął do rozpatrzenia rozporządzenie Rady (WE) nr 44/2001 z dnia 22 grudnia 2000 r. w sprawie jurysdykcji i uznawania orzeczeń sądowych oraz ich wykonywania w sprawach cywilnych i handlowych (Dz. Urz. UE L 12 z dnia 16 stycznia 2001 r., s. 1, ze zm.)⁷⁶.

Trybunał uznał, że posiada kompetencję do rozstrzygania o zgodności z Konstytucją aktu prawa unijnego (pochodnego). W tym przypadku przyjął, że rozporządzenie unijne jest „aktem normatywnym, w rozumieniu art. 79 ust. 1 Konstytucji [...] Akty takie wchodzi bowiem w skład obowiązującego w Polsce porządku prawnego i wyznaczają sytuacje prawne jednostki” oraz stanowią źródło praw i obowiązków jednostek⁷⁷, choć sam też zauważył, że zgodnie z orzecznictwem TSUE sądy krajowe nie posiadają kompetencji do orzekania o nieważności aktów prawa pochodnego⁷⁸.

Stanowisko Trybunału jest naturalną konsekwencją wyrażonego już wcześniej poglądu, zgodnie z którym „Konstytucja RP zachowuje natomiast nadrzędność i pierwszeństwo wobec wszystkich aktów prawnych obowiązujących w polskim porządku konstytucyjnym, w tym także prawa unijnego”⁷⁹.

Uznanie się przez Trybunał za organ kompetentny do orzekania o zgodności z Konstytucją aktów pochodnego prawa unijnego (oczywiście tylko w ramach skargi konstytucyjnej w zakresie ochrony wolności i praw jednostki) oznacza, że Trybunał może każdorazowo badać, czy obowiązki konkretyzowane w tych aktach są konstytucyjne. Można jedynie przypuszczać, że zgodnie z dotychczasową praktyką w ramach powściągliwości i ostrożności stwierdzenie niekonstytucyjności przez Trybunał Konstytucyjny będzie zarezerwowane dla wyjątkowego przypadku. Paradoksalnie jednak wskazane wyżej stanowisko Trybunału jest dowodem na to, że kolizja taka wydaje się bardziej prawdopodobna teraz, aniżeli miało to miejsce zaraz po wejściu Polski do UE. Szybkość i wieloaspektowość procesów integracyjnych może bowiem doprowadzić do konieczności bezpośredniego odniesienia się do zagadnień, które nie budziły wcześniej większych wątpliwości. Jak zauważył to sam Trybunał Konstytucyjny, mamy do czynienia z istnieniem dynamicznego systemu, w którym „relacja między porządkiem unijnym i krajowym podlega ewolucji, wraz ze zmianami w prawie unijnym”⁸⁰.

76 Wyrok TK z dnia 16 listopada 2011 r., sygn. akt SK 45/09.

77 „Trybunał potwierdził w swym orzeczeniu, co oczywiste, że treść rozporządzenia unijnego może «być źródłem praw i obowiązków jednostek (por. wyrok TS z 17 września 2002 r. w sprawie C-253/00 Muñoz, Zb. Orz. 2002, s. 7289). W postępowaniach przed sądami krajowymi, jednostki (osoby fizyczne i prawne) mogą powoływać się na normy rozporządzeń unijnych i wywodzić z nich swoje prawa. W doktrynie i orzecznictwie TS mówi się w tym kontekście o bezpośredniej skuteczności norm prawa unijnego, w tym rozporządzeń. Trybunał Sprawiedliwości stwierdził, że przymiot bezpośredniej skuteczności mają przepisy rozporządzeń, które są jasne, precyzyjne i nie pozostawiają swobody organom państw członkowskich (por. wyrok TS z 24 października 1973 r. w sprawie 9/73, Schlüter, Zb. Orz. 1973, s. 1135)». Mając na uwadze powyższe, Trybunał Konstytucyjny stwierdza, że rozporządzenia unijne mogą zawierać normy, na podstawie których sąd lub organ administracji publicznej orzeka ostatecznie o wolnościach lub prawach albo o obowiązkach jednostek, określonych w Konstytucji” – wyrok TK z dnia 16 listopada 2011 r., sygn. akt SK 45/09.

78 „Wyłączne kompetencje w tej dziedzinie mają sądy unijne” z odwołaniem się do wyroku TS z dnia 22 października 1987 r. w sprawie C-314/85, Foto-Frost, Zb. Orz. 1987, s. 4199.

79 *Ibidem*, z odwołaniem się do orzeczenia K 18/04 oraz K 32/09.

80 Wyrok TK z dnia 16 listopada 2011 r., sygn. akt SK 45/09.