

Rozdział 6

Aspekty prawne przystąpienia Polski do Unii Europejskiej

6.1. Układ o stowarzyszeniu

Układ Europejski ustanawiający stowarzyszenie między Rzeczpospolitą Polską z jednej strony a Wspólnotami Europejskimi i ich państwami członkowskimi – z drugiej strony, sporządzony został w Brukseli 16 grudnia 1991 r.¹⁾

W art. 68 układu o stowarzyszeniu Polski ze Wspólnotami Europejskimi i ich państwami członkowskimi powiedziano, że istotnym warunkiem wstępnym integracji gospodarczej Polski ze Wspólnotami jest zbliżanie istniejącego i przyszłego ustawodawstwa Polski do ustawodawstwa istniejącego we Wspólnotach. Polska zobowiązała się do podejmowania najlepszych starań w celu zapewnienia zgodności swego przyszłego ustawodawstwa z ustawodawstwem Wspólnoty.

W dniu 8 kwietnia 1994 r. rząd polski złożył oficjalny wniosek o członkostwo Polski w Unii Europejskiej.

6.2. Zgoda na ograniczenie wykonywania suwerenności

Przystąpienie do Wspólnot Europejskich wymaga nie tylko wykonywania zobowiązań określonych w umowie o przystąpieniu, lecz również poddania się prawu Wspólnot, i to nie tylko obowiązującemu w chwili przystąpienia, ustanowionego w przeszłości, a więc znanemu, lecz także prawu, które zostanie ustanowione dopiero w przyszłości²⁾. Wspólnoty Europejskie są uprawnione do stanowienia prawa obowiązującego państwa członkowskie i stosowanego bezpośrednio w ich wewnętrznym porządku prawnym z pierwszeństwem przed prawem krajowym.

Członkostwo Polski w Unii Europejskiej wymaga nowego spojrzenia na suwerenność państwa. Trzeba się zgodzić na sytuację, w której organy organizacji od

1) Dz.U. z 1994 r. Nr 11, poz. 38.

2) Sprawa 181/73, *Haegemann przeciwko Belgii*, ECR 1074, s. 449.

państwa niezależnej mają prawo ingerowania bezpośrednio w sprawy zastrzeżone dotąd wyłącznie dla jego władzy. Z członkostwem w Unii, a więc i we Wspólnotach, łączy się ograniczenie praw suwerennych państwa.

Suwerenność to władza najwyższa, pierwotna, nie pochodząca od innej władzy, która nikomu nie podlega. Zdaniem C. Berezowskiego³⁾, od pojęcia suwerenności, które jest czymś niezmiennym, odróżnić trzeba treść suwerenności, która ulega przemianom w zależności od przemian w stosunkach międzynarodowych.

Według W. Góralczyka⁴⁾, zasada suwerenności państw stanowi podstawową normę prawną, określającą ich sytuację w społeczności międzynarodowej. Z suwerenności państwowej wynika domniemanie, że władze państwowe, zarówno wewnątrz państwa, jak i w stosunkach międzynarodowych, mogą działać swobodnie, według własnego uznania. Granicą wykonywania władzy suwerennej jest poszanowanie suwerenności innych państw.

Suwerenność państwa nie jest rozumiana jednoznacznie w doktrynie prawa międzynarodowego. J. Gilas⁵⁾ uważa, że pojęcie suwerenności dobrze zdefiniował L. Ehrlich: suwerenność państwa, to po pierwsze – jego samowładność, czyli prawna niezależność od jakichkolwiek czynników zewnętrznych i po drugie – całkowładność – czyli kompetencja normowania wszystkich stosunków wewnątrz państwa⁶⁾.

Trzeba jednak pamiętać, że L. Ehrlich sformułował taki pogląd przed wojną i powtórzył go w 1958 r., kiedy stan prawa międzynarodowego odbiegał daleko od stanu obecnego. W świetle Traktatów o Wspólnotach i Unii Europejskiej, a także umów międzynarodowych w dziedzinie praw człowieka, zakres tradycyjnego rozumienia suwerenności państwa uległ zawężeniu.

Według L. Ehrlicha za ograniczenie wykonywania suwerenności, a nie za ograniczenie suwerenności, należy uznać wszelkie zobowiązania, choćby dotyczące stosunków zewnętrznych państwa, ale nieograniczające jego prawnej możliwości występowania w stosunkach międzynarodowych w charakterze pełnoprawnego podmiotu społeczności międzynarodowej. Podmiot prawa międzynarodowego, jakim jest państwo, może zrzec się wobec każdego innego podmiotu prawa międzynarodowego jakichkolwiek przysługujących mu praw podmiotowych, może więc ograniczyć swą podmiotowość prawa międzynarodowego lub całkowicie jej się wyrzec, o ile nie narusza przez to praw innego państwa⁷⁾.

3) C. Berezowski, *Zagadnienia zwierzchnictwa terytorialnego*, Warszawa 1957, s. 11.

4) W. Góralczyk, *Prawo międzynarodowe publiczne w zarysie*, Warszawa 1989, s. 129.

5) J. Gilas, *Prawo międzynarodowe publiczne*, Toruń 1977, s. 117.

6) L. Ehrlich, *Prawo międzynarodowe*, Warszawa 1958, s. 123.

7) *Ibidem*, s. 114–115.

Państwo może nie tylko ograniczyć swą suwerenność, a więc zrezygnować ogólnie z pewnego zakresu swej kompetencji, lecz także może ograniczyć wykonywanie suwerenności w pewnej, ściśle określonej dziedzinie. Ograniczenie wykonywania suwerenności, które nie wpływa na podmiotowość państwa, jest skutkiem każdej umowy międzynarodowej, przez którą państwo zaciąga zobowiązanie do określonego postępowania.

L. Ehrlich utożsamia suwerenność państwa z jego podmiotowością. Państwo jest suwerenne, kiedy za takie jest uważane przez inne państwa. Z tej przyczyny państwu przysługuje m.in. czynne i bierne prawo legacji, a więc prawo utrzymywania stosunków dyplomatycznych.

Suwerenność państwa, a więc jego międzynarodowoprawna podmiotowość, nie zależy od jego ustroju wewnętrznego ani od zawartych sojuszy.

Zdaniem D. Lasoka⁸⁾, Wspólnota nie jest jeszcze państwem federalnym i nie może przypisywać sobie praw suwerennych. Suwerenami są państwa członkowskie, ale dla powołania do życia Wspólnoty i dla umożliwienia działania jej instytucji suwerenność państwowa musiała ulec ograniczeniu. Jednak strata poszczególnych państw stała się niejako zyskiem całości. Państwo przystępujące do Wspólnoty jest w tej samej sytuacji jak państwa członkowskie. Dlatego definicja suwerenności w jego konstytucji musi to uwzględnić, ponieważ od tego zależy zdolność do podejmowania i wykonywania zobowiązań wynikających z członkostwa we Wspólnocie.

Według J. A. Wojciechowskiego⁹⁾, członkostwo we Wspólnotach wiąże się z ograniczeniem suwerenności. Ograniczenie zaś suwerenności każdego z państw członkowskich jest konsekwencją świadomej, w pełni niezależnej politycznie i racjonalnej ekonomicznie ich decyzji. Gdyby we współpracy państw członkowskich nie istniała zasada nadrzędności prawa Wspólnot nad prawem krajowym, realizacja celów, dla których powołano Wspólnoty Europejskie, byłaby niemożliwa.

Nie można absolutyzować pojęcia suwerenności państwowej, abstrahując od koniecznych i wszechstronnych praw i zobowiązań państwa, wynikających z przynależności do społeczności międzynarodowej. Nie ma państwa, które mogłyby postępować całkowicie swobodnie, ponieważ związane jest licznymi zobowiązaniami, zaciągniętymi w stosunku do innych państw w celu uzyskania wzajemnych korzyści.

Praktyka dowiodła, że skuteczna integracja gospodarcza jest możliwa tylko dzięki ograniczeniu wykonywania suwerenności państw członkowskich, przekazaniu przez nie określonych kompetencji na rzecz Wspólnot, wyposażeniu ich organów

8) D. Lasok, *Konstytucja a członkostwo Wspólnoty/Unii Europejskiej*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 1995, s. 112.

9) J. A. Wojciechowski, *Instytucje i porządek prawny Wspólnot Europejskich*, Warszawa 1995, s. 101.

w uprawnienie do stanowienia prawa obowiązującego bezpośrednio w państwach członkowskich z pierwszeństwem przed prawem krajowym, stworzeniu Trybunału w celu zapewnienia jednolitej interpretacji i stosowania prawa Wspólnoty.

6.3. Stosowanie prawa międzynarodowego w polskim porządku prawnym

Przed wejściem w życie Konstytucji z 1997 r. w polskim ustawodawstwie brak było mechanizmów prawnych, umożliwiających przystąpienie do Unii Europejskiej i zapewniających wykonywanie zobowiązań wynikających z członkostwa. Nie było nawet normy regulującej w sposób ogólny stosowanie umów międzynarodowych w krajowym porządku prawnym oraz rozwiązującej problem ich pierwszeństwa. Istniały jedynie rozwiązania szczegółowe w niektórych ustawach, jak np. w art. 1096 k.p.c. i w art. 1 § 2 Prawa prywatnego międzynarodowego, według których ustawy nie stosowało się, jeżeli umowa międzynarodowa, której Polska jest stroną, stanowiła inaczej. Przepisy te pozwalają rozwiązywać problem wzajemnego stosunku prawa międzynarodowego i prawa wewnętrznego wówczas, gdy umowa międzynarodowa i prawo wewnętrzne reguluje to samo zagadnienie, lecz w różny sposób.

W orzeczeniu z 7 stycznia 1992 r.¹⁰⁾ Trybunał Konstytucyjny stwierdził: „Rzeczpospolita Polska przez ratyfikowanie Paktów Praw Człowieka jest nimi związana, wobec czego powinny one być stosowane, w tym także przez sądy, i to na zasadzie *proprio vigore*, chyba że z treści i sposobu sformułowania umowy międzynarodowej wynika, że nie jest to akt samowykonalny”.

W orzeczeniu tym Trybunał Konstytucyjny podkreślił *expressis verbis*, że Polska jest związana przepisami umów międzynarodowych od chwili ich ratyfikacji. Wskutek tego umowy międzynarodowe powinny być stosowane przez sądy *ex proprio vigore*, bez konieczności transformacji – chyba że można stwierdzić, że dana umowa nie ma charakteru samowykonalnego.

W uchwale z 30 listopada 1994 r.¹¹⁾ Trybunał Konstytucyjny potwierdził swe stanowisko wyrażone w orzeczeniu z 7 stycznia 1992 r. i dodał, że normy wynikające z postanowień umów międzynarodowych, mające charakter samowykonalny, muszą być sformułowane w taki sposób, by już z mocy ratyfikacji umowy zyskiwały walor bezpośredniej stosowalności (więc i obowiązywania) w prawie wewnętrznym, bez potrzeby uprzedniego dokonania jakichkolwiek zmian w ustawach czy konstytucji przez polskiego ustawodawcę.

10) K 8/91, OTK ZU 1992, poz. 5.

11) W 10/94, OTK ZU 1994, poz. 48.

W orzeczeniu z 20 października 1992 r.¹²⁾ Trybunał uznał, że art. 9 ust. 4 Paktu Praw Obywatelskich i Politycznych, przewidujący kontrolę sądową aresztowania, powinien być stosowany *proprio vigore* w prawie krajowym.

Konstytucja z 1997 r. uregulowała w sposób prawidłowy miejsce umowy międzynarodowej w polskim porządku prawnym. Konstytucja zapewnia, że Rzeczpospolita Polska przestrzega wiążącego ją prawa międzynarodowego (art. 9).

Ratyfikowana umowa międzynarodowa jest źródłem powszechnie obowiązującego prawa Rzeczypospolitej Polskiej (art. 87 ust. 1 Konstytucji).

Ratyfikowana umowa międzynarodowa, po jej ogłoszeniu w Dzienniku Ustaw, stanowi część krajowego porządku prawnego i jest bezpośrednio stosowana, chyba że jej stosowanie jest uzależnione od wydania ustawy (art. 91 ust. 1 Konstytucji).

Umowa międzynarodowa ratyfikowana za uprzednią zgodą wyrażoną w ustawie ma pierwszeństwo przed ustawą, jeżeli ustawy tej nie da się pogodzić z umową (art. 91 ust. 2 Konstytucji).

Konstytucja z 1997 r. umożliwiła przystąpienie Polski do Unii Europejskiej i wykonywanie zobowiązań wynikających z członkostwa w Unii. Na podstawie art. 90 ust. 1 Konstytucji, Rzeczpospolita Polska może na podstawie umowy międzynarodowej przekazać organizacji międzynarodowej lub organowi międzynarodowemu kompetencje organów władzy państwowej w niektórych sprawach. Jeżeli wynika to z ratyfikowanej przez Rzeczpospolitą Polską umowy konstytuującej organizację międzynarodową, prawo przez nią stanowione jest stosowane bezpośrednio, mając pierwszeństwo w wypadku kolizji z ustawami (art. 91 ust. 3 Konstytucji).

6.4. Traktat o przystąpieniu do Unii Europejskiej

Według art. 1 ust. 1 Traktatu o przystąpieniu, Polska wraz z dziewięcioma innymi państwami staje się członkiem Unii Europejskiej i stroną traktatów stanowiących podstawę Unii, zmienionych i uzupełnionych. Warunki przyjęcia i wynikające z tego przyjęcia dostosowania w traktatach stanowiących podstawę Unii są przedmiotem Aktu dołączonego do traktatu (art. 1 ust. 2).

Sejm RP podjął 17 kwietnia 2003 r. dwie uchwały:

- w sprawie trybu wyrażenia zgody na ratyfikację Traktatu, postanawiając przeprowadzić w tej sprawie referendum ogólnonarodowe;
- o zarządzeniu ogólnonarodowego referendum na 7 i 8 czerwca 2003 r.

W referendum ogólnokrajowym wzięło udział 58,9% uprawnionych do głosowania. Za przystąpieniem do Unii opowiedziało się 77,45% głosujących. Prezydent

12) K 1/92, OTK ZU 1992, poz. 23.

RP ratyfikował Traktat 23 lipca 2003 r., który wszedł w życie 1 maja 2004 r. i z tym dniem Polska stała się członkiem Unii Europejskiej.

Według Aktu dotyczącego warunków przystąpienia, od dnia przystąpienia nowe państwa członkowskie są związane postanowieniami traktatów założycielskich i aktów przyjętych przez instytucje Wspólnot i Europejski Bank Centralny przed dniem przystąpienia. Określenie „traktaty założycielskie” oznacza Traktat ustanawiający Wspólnotę Europejską (TWE) i Traktat ustanawiający Europejską Wspólnotę Energii Atomowej (Euratom), uzupełnione lub zmienione traktatami lub innymi aktami, które weszły w życie przed niniejszym przystąpieniem.

Każde z nowych państw członkowskich uczestniczy w unii gospodarczej i walutowej z dniem przystąpienia jako państwo członkowskie objęte derogacją w rozumieniu art. 122 TWE (art. 4 Aktu). Według art. 121 ust. 1 TWE, wysoki poziom trwałej konwergencji wymaga spełnienia przez państwo członkowskie następujących kryteriów:

- osiągnięcie wysokiego stopnia stabilności cen; będzie to wynikało ze stopy inflacji zbliżonej do istniejącej w co najwyżej trzech państwach członkowskich, które mają najlepsze rezultaty w dziedzinie stabilności cen;
- stabilna sytuacja finansów publicznych; będzie to wynikało z sytuacji budżetowej, która nie wykazuje nadmiernego deficytu budżetowego w rozumieniu art. 104 ust. 6 TWE (przepis ten zobowiązuje państwa do unikania nadmiernego deficytu budżetowego);
- poszanowanie zwykłych marginesów wahań kursów przewidzianych mechanizmem wymiany walut europejskiego systemu walutowego przez co najmniej dwa lata, bez dewaluacji w stosunku do waluty innego państwa członkowskiego;
- trwały charakter konwergencji osiągniętej przez państwo członkowskie i jego udziału w mechanizmie wymiany walut europejskiego systemu walutowego, co odzwierciedla się w poziomach długoterminowych stóp procentowych.

Rada Europejska zdecyduje, czy Polska spełnia te kryteria i może przyjąć walutę euro.

6.4. Potrzeba nowego spojrzenia

Członkostwo Polski w Unii Europejskiej wymaga zerwania z tradycyjnym „krajowym” sposobem myślenia i przedstawienia się na myślenie kategoriami Unii. Nie można przeciwstawiać Polski Unii, ponieważ Polska wraz z pozostałymi państwami członkowskimi stanowi Unię. Unia jest „nasza”, a nie „cudza”. Widomym znakiem nowej sytuacji jest obywatelstwo Unii, które przysługuje każdemu obywatelowi polskiemu, oraz swobodne poruszanie się po całej Unii, bo granice wewnętrzne

zostały zniesione. Polska w Unii to nie kraj położony gdzieś na peryferiach Europy, lecz w samej zjednoczonej Europie, rozciągającej się od Bałtyku do Atlantyku i Morza Śródziemnego. Do pełni dobrego samopoczucia brakuje jeszcze euro oraz zniesienia ograniczeń w zatrudnieniu.

Mimo oczywistych i wielostronnych korzyści płynących z członkostwa Polski w Unii Europejskiej, nadal nie brak w Polsce tzw. „eurosceptyków”, których obawy i zastrzeżenia są skutkiem nieznamomości prawa europejskiego i mechanizmów funkcjonowania Unii. Nie bez znaczenia jest również motyw polityczny – chęć pozyskania i utrzymania poparcia coraz mniej licznych warstw społeczeństwa nieznamących Europy i obawiających się wszelkich zmian. Obiektywnie eurosceptycyzm nie jest zgodny z interesami Polski, która może znaczyć w świecie tylko jako członek Unii.

Traktat Lizboński umocni Unię, co leży w żywotnym interesie naszego kraju.