

Ryszard Piotrowski

## Opinia na temat trybu ratyfikacji traktatu dotyczącego przystąpienia Republiki Chorwacji do Unii Europejskiej<sup>1</sup>

Opinion on the choice of procedure for granting consent to ratification of the Treaty of accession of Croatia to the European Union: The author examines the procedure for granting consent to ratification of international agreements in relation to the Treaty of accession of Croatia to the European Union. In accordance with the rule of systemic application of the Constitution, the procedure for granting consent to ratification of the Treaty should, to the greatest possible extent, respect the principle of state sovereignty and sovereignty of the nation and, therefore, the procedure specified in Article 90 of the Constitution should be applied.

**Keywords:** treaty of accession | Republic of Croatia | ratification  
**Słowa kluczowe:** traktat akcesyjny | Republika Chorwacji | ratyfikacja

Doktor nauk prawnych, docent Uniwersytetu Warszawskiego;  
r.piotrowski@wpia.uw.edu.pl.

Przedmiotowy traktat dochodzi do skutku w rezultacie zastosowania art. 49 Traktatu o Unii Europejskiej (TUE), zgodnie z którym każde państwo europejskie, które szanuje wspólne państwom członkowskim wartości Unii Europejskiej i zobowiązuje się je wspierać, może złożyć wniosek o członkostwo

<sup>1</sup> Opinia sporządzona 11 lipca 2012 r. na zlecenie przewodniczącego Komisji Spraw Zagranicznych, druk sejmowy nr 460. Dotyczy Traktatu między Królestwem Belgii, Republiką Bułgarii, Republiką Czeską, Królestwem Danii, Republiką Federalną Niemiec, Republiką Estońską, Republiką Grecką, Królestwem Hiszpanii, Republiką Francuską, Irlandią, Republiką Włoską, Republiką Cypryjską, Republiką Łotewską, Republiką Litewską, Wielkim Księstwem Luksemburga, Republiką Węgierską, Republiką Malty, Królestwem Niderlandów, Republiką Austrii, Rzeczpospolitą Polską, Republiką Portugalską, Rumunią, Republiką Słowenii, Republiką Słowacką, Republiką Finlandii, Królestwem Szwecji, Zjednoczonym Królestwem Wielkiej Brytanii i Irlandii Północnej (państwami członkowskimi Unii Europejskiej) a Republiką Chorwacji dotyczącego przystąpienia Republiki Chorwacji do Unii Europejskiej, sporządzonego w Brukseli 9 grudnia 2011 r. (dalej: traktat o przystąpieniu Chorwacji do UE, traktat akcesyjny; Dz.Urz. UE L 112 z 24 kwietnia 2012 r., s. 10 i n.); BAS-1763/12(2).

w Unii. *Warunki przyjęcia i wynikające z tego przyjęcia dostosowania w Traktatach stanowiących podstawę Unii są przedmiotem umowy między Państwami Członkowskimi a Państwem ubiegającym się o członkostwo. Umowa ta podlega ratyfikacji przez wszystkie umawiające się Państwa, zgodnie z ich odpowiednimi wymogami konstytucyjnymi* (art. 49 TUE).

Poszerzenie Unii o nowe państwo członkowskie oznacza zmianę jej tożsamości w wielu wymiarach – instytucjonalnym, funkcjonalnym, politycznym i ekonomicznym oraz w wielu kontekstach – historycznym, kulturowym i międzynarodowym. Tym samym następuje zmiana tożsamości Rzeczypospolitej Polskiej w ramach Unii, a więc w istocie zapoczątkowanie procesu znacznie przekraczającego w swoich skutkach realnych czy potencjalnych przekazanie skonkretyzowanej kompetencji organów władzy państwowej na rzecz organizacji międzynarodowej, o którym mowa w art. 90 ust. 1 Konstytucji RP. Chodzi przecież o *umocnienie europejskiego wektora polityki państw bałkańskich, z perspektywą pełnej integracji z Unią Europejską państw objętych tym procesem*<sup>2</sup>.

Traktat dotyczący przystąpienia Republiki Chorwacji do Unii Europejskiej nie jest umową międzynarodową odnoszącą się do członkostwa Rzeczypospolitej w organizacji międzynarodowej, o której to umowie stanowi art. 89 Konstytucji. Jest to z punktu widzenia jej znaczenia prawnego umowa stwierdzająca, że Chorwacja szanuje wartości europejskie tak samo jak Polska i dlatego ma zostać członkiem Unii ze wszystkimi tego konsekwencjami. Potwierdzenie istnienia wspólnoty wartości między Polską a Chorwacją przekracza swoim znaczeniem przekazanie kompetencji konkretnego organu władzy publicznej na rzecz Unii Europejskiej, dla którego wymagamy trybu określonego w art. 90 Konstytucji.

Artykuł 89 Konstytucji nie może znaleźć zastosowania w odniesieniu do członkostwa w Unii Europejskiej, ponieważ nie jest ona organizacją międzynarodową, o której mowa w tym przepisie ustawy zasadniczej, ale jest organizacją międzynarodową szczególnego rodzaju – taką, która dysponuje kompetencjami organów władzy państwowej. Ratyfikacja umów międzynarodowych dotyczących członkostwa w tego rodzaju szczególnej organizacji wymaga zastosowania procedury określonej w art. 90 Konstytucji, który w odniesieniu do organizacji wykonującej część kompetencji organów państwowych nie ma charakteru wyjątku, lecz powinien stanowić regułę, ponieważ taki jest sens jego wprowadzenia do Konstytucji RP.

Traktat dotyczący przystąpienia Republiki Chorwacji do Unii Europejskiej stanowić będzie część europejskiego prawa pierwotnego, a zatem – jako umowa o takim charakterze – powinien być poddany właściwej dla prawa pierwotnego procedurze ratyfikacyjnej określonej w art. 90 Konstytucji.

W orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego znalazło wyraz przekonanie, że: *gwarancją zachowania tożsamości konstytucyjnej Rzeczypospolitej pozostaje*

<sup>2</sup> Tak w uzasadnieniu rządowego projektu stosownej ustawy, druk sejmowy nr 460, s. 2.

*art. 90 Konstytucji RP i określone w nim granice przekazywania kompetencji. Art. 90 Konstytucji RP nie może być rozumiany w ten sposób, że wyczerpuje on swoje znaczenie po jednorazowym zastosowaniu. Tego rodzaju interpretacja wynikałaby z przyjęcia, że przekazanie kompetencji na rzecz Unii Europejskiej w Traktacie z Lizbony ma charakter jednorazowy i otwiera drogę do dalszego ich przekazywania, już z pominięciem wymagań określonych w art. 90. Takie rozumienie art. 90 pozbawiałoby tę część Konstytucji cech aktu normatywnego<sup>3</sup>. Tożsamość konstytucyjna Rzeczypospolitej Polskiej jest zdeterminowana członkostwem w Unii Europejskiej mającej określony skład, na rzecz której dokonano przekazania kompetencji organów władzy państwowej. Zmiana tego składu oznacza zmianę odnoszącą się do podmiotu będącego adresatem przekazania, a tym samym do przekazania jako takiego, co – dla skuteczności dokonanego już przekazania i jego trwałości w świetle konstytucyjnych standardów – wymaga zastosowania procedury analogicznej do tej, która umożliwiła ratyfikację traktatu z Lizbony.*

W doktrynie rozważano problem zastosowania trybu określonego w art. 90 Konstytucji do ratyfikacji umów, które nie przekazują nowych kompetencji, ale przekształcają istniejącą organizację lub organ międzynarodowy albo zmieniają zasady wykonywania dotychczasowych kompetencji<sup>4</sup>. Wyrażono przekonanie, że: *zmiany mające znaczenie z punktu widzenia ustroju danej organizacji lub organu albo z punktu widzenia zakresu i treści przekazanych kompetencji, wymagają zawarcia nowej umowy ratyfikowanej w tym samym trybie, natomiast pozostałe zmiany takiej umowy, dotyczące spraw mniej istotnych, mogą zostać wprowadzone w drodze umowy ratyfikowanej za zgodą wyrażoną w ustawie w trybie art. 89 ust. 1 lub 2 Konstytucji<sup>5</sup>. Przyjęcie do Unii Europejskiej nowego państwa członkowskiego należy ocenić jako mające istotne znaczenie z punktu widzenia ustroju tej organizacji, którego podstawową charakterystyką jest skład. Poszerzenie Unii ma również znaczenie dla jej rozwoju, kształtu relacji między państwami strefy euro a pozostałymi członkami Unii. Jak stwierdza Trybunał Konstytucyjny: *między Państwami Członkowskimi Unii Europejskiej zachodzą skomplikowane procesy wzajemnych zależności, związane z powierzeniem przez nie Unii części kompetencji organów władzy państwowej<sup>6</sup>. Procesy te podlegają dalszemu skomplikowaniu w wyniku poszerzenia Unii, której obecne trudności bywają wyjaśniane właśnie przez wskazanie na konsekwencje tego procesu. Chodzi zatem o rozstrzygnięcie, którego znaczenie dla przyszłości Europy trudno obecnie ocenić. Mamy więc do czynienia z umową o istotnym znaczeniu dla ustroju Unii, skoro może ona przyczynić**

<sup>3</sup> Tak w uzasadnieniu wyroku TK z 24 listopada 2010 r. w sprawie o sygn. akt K 32/09.

<sup>4</sup> Por. zwłaszcza K. Wojtyczek, *Przekazywanie kompetencji państwa organizacjom międzynarodowym*, Kraków 2007, s. 240.

<sup>5</sup> *Ibidem*.

<sup>6</sup> Tak w uzasadnieniu wyroku TK z 24 listopada 2010 r. w sprawie o sygn. akt K 32/09.

się do ukształtowania jej przyszłości. Przemawia to na rzecz zastosowania procedury określonej w art. 90 Konstytucji. W doktrynie wyrażono zarówno pogląd, zgodnie z którym modyfikacja składu Parlamentu Europejskiego *wkracza w materię przekazania kompetencji regulowaną w art. 90 Konstytucji*<sup>7</sup>, jak i pogląd przeciwny<sup>8</sup>. Jednakże w niniejszej sprawie chodzi o ratyfikację traktatu o znacznie rozleglejszych konsekwencjach aniżeli te, które sprowadzały się do wspomnianej modyfikacji składu instytucji unijnej.

Skoro Traktat o Unii Europejskiej odsyła w przedmiocie ratyfikacji umowy dotyczącej poszerzenia Unii do „odpowiednich wymogów konstytucyjnych” (art. 49 TUE), to zasada lojalnej współpracy Unii i państw członkowskich (art. 4 ust. 3 TUE) wymaga spełnienia takich wymogów, które gwarantują najwyższy możliwy standard skuteczności ich zastosowania. Oznacza to zastosowanie procedury określonej w art. 90 Konstytucji, pozwalające uniknąć ewentualnego kwestionowania zgodności dokonanej ratyfikacji z ustawą zasadniczą.

W orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego została sformułowana zasada zachowania suwerenności w procesie integracji europejskiej. Zdaniem Trybunału: *podstawę dla sformułowania tego rodzaju zasady stanowi zarówno artykułowany tekst Konstytucji, jak i postanowienia preambuły potwierdzające wartość suwerennego i demokratycznego stanowienia o losie Ojczyzny*<sup>9</sup>. Trybunał podkreślił, że przystąpienie do Unii Europejskiej i związane z tym procesem przekazanie kompetencji nie oznacza wyzbycia się suwerenności na rzecz Unii Europejskiej. Granicę przekazania kompetencji wyznacza wskazana w preambule do ustawy zasadniczej suwerenność państwa jako wartość narodowa, a stosowanie Konstytucji RP – w tym również w odniesieniu do dziedziny integracji europejskiej – powinno odpowiadać znaczeniu, które wstęp do ustawy zasadniczej przywiązuje do odzyskania suwerenności rozumianej jako możliwość stanowienia o losie Polski. Preambuła determinuje sposób wykładni postanowień Konstytucji RP dotyczących niepodległości i suwerenności państwa oraz suwerenności narodu (art. 4, 5 i 8, a także art. 104 ust. 1, art. 126 ust. 2 i art. 130 Konstytucji), a zarazem postanowień znajdujących zastosowanie do członkostwa w Unii Europejskiej (art. 9, 90 i 91 Konstytucji).

W świetle wskazanej zasady ustrojowej stosowanie Konstytucji RP, którego wyrazem jest wyrażenie zgody na ratyfikację traktatu dotyczącego przystąpienia Republiki Chorwacji do Unii Europejskiej, powinno nastąpić w trybie w największym możliwym stopniu respektującym zasadę suwerenności państwa oraz suwerenności narodu, a zatem w trybie określonym w art. 90 Konstytucji.

<sup>7</sup> Tak C. Mik, *W sprawie trybu ratyfikacji tzw. protokołu hiszpańskiego*, „Przegląd Sejmowy” 2011, nr 3, s. 136.

<sup>8</sup> Tak A. Kurkiewicz, *W sprawie trybu ratyfikacji tzw. protokołu hiszpańskiego*, „Przegląd Sejmowy” 2011, nr 3, s. 132.

<sup>9</sup> Zob. wyrok TK z 24 listopada 2010 r., sygn. akt K 32/09.