

Zbigniew Czachór

Opinia na temat trybu ratyfikacji traktatu dotyczącego przystąpienia Republiki Chorwacji do Unii Europejskiej¹

Opinion on the choice of procedure for granting consent to ratification of the Treaty of accession of Croatia to the European Union: The provisions of the Constitution concerning the procedure for granting consent to ratification of international agreements do not give a definite answer to the question whether the Treaty of accession of Croatia to the European Union should require prior consent granted by statute according to Article 89 para 1 of the Constitution or whether Article 90 of the Constitution should be applied. The author examines the arguments for and against both possibilities and finds the former more convincing.

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

Doktor habilitowany nauk prawnych, profesor Uniwersytetu im. Adama Mickiewicza w Poznaniu, prezes zarządu Ośrodka Badań i Edukacji Europejskiej;
zbigniew.czachor@amu.edu.pl.

Część pierwsza

Założenia metodyczne i metodologiczne opinii

Niniejsza opinia nie jest tylko opinią prawną. Wprowadzone zostały do niej również rozważania politologiczne. W związku z tym użyto tu pojęć i kategorii przypisanych językowi prawa i językowi politologii.

Opinia przygotowana została na podstawie rozważań własnych, doświadczenia i wiedzy autora. Nie pominięto jednak innych źródeł, takich jak m.in.:

- opinie przygotowane przez Biuro Analiz Sejmowych oraz sporządzone dla BAS przez ekspertów zewnętrznych²,

¹ Opinia sporządzona 25 lipca 2012 r. na zlecenie przewodniczącego Komisji Spraw Zagranicznych, druk sejmowy nr 460; BAS-1926/12A(1).

² Zob. A. Grzelak z BAS *Opinia na temat trybu ratyfikacji traktatu dotyczącego przystąpienia Republiki Chorwacji do Unii Europejskiej*, s. 92–104; A. Kozłowski

- materiały i uzasadnienia przygotowane przez Ministerstwo Spraw Zagranicznych i Kancelarię Prezesa Rady Ministrów (KPRM),
- orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego,
- traktaty założycielskie plus traktaty zmieniające lub uzupełniające, w tym traktaty akcesyjne łącznie z traktatem o przystąpieniu Chorwacji do Unii Europejskiej – promulgowane w Dzienniku Urzędowym Unii Europejskiej,
- literaturę naukową krajową i zagraniczną.

Treść traktatu o przystąpieniu/traktatu dotyczącego przystąpienia Republiki Chorwacji³ do Unii Europejskiej istotna dla sporządzonej opinii

Zgodnie z treścią aktu końcowego traktatu o przystąpieniu Republiki Chorwacji⁴ do Unii Europejskiej w ramach Konferencji Międzyrządowej między państwami członkowskimi Unii Europejskiej a Chorwacją zostały sporządzone i przyjęte następujące teksty:

- 1) Traktat między Królestwem Belgii, Republiką Bułgarii, Republiką Czeską, Królestwem Danii, Republiką Federalną Niemiec, Republiką Estońską, Irlandią, Republiką Grecką, Królestwem Hiszpanii, Republiką Francuską, 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 dotyczący przystąpienia Republiki Chorwacji do Unii Europejskiej,
- 2) Akt dotyczący warunków przystąpienia Republiki Chorwacji (dalej: akt o przystąpieniu lub a.p.) oraz dostosowań w Traktacie o Unii Euro-

z Uniwersytetu Wrocławskiego *Opinia na temat trybu ratyfikacji traktatu dotyczącego przystąpienia Republiki Chorwacji do Unii Europejskiej*, na s. 105–113 oraz R. Piotrowskiego z Uniwersytetu Warszawskiego *Opinia na temat trybu ratyfikacji traktatu dotyczącego przystąpienia Republiki Chorwacji do Unii Europejskiej* na s. 114–117.

³ Nomenklatura nazewnicza tu użyta pochodzi z dokumentu – Akty ustawodawcze i inne instrumenty. Dotyczy: Traktat o przystąpieniu: Traktat dotyczący przystąpienia Republiki Chorwacji, 14409/11, Rada Unii Europejskiej, Bruksela, 7 listopada 2011 r.

⁴ W treści opinii nazwy Chorwacja i Republika Chorwacji traktowane będą zamiennie, tak jak to się dzieje w treści traktatu akcesyjnego. Pamiętać jednak należy, że w tytułach poszczególnych części traktatu stosuje się oficjalną nazwę Republika Chorwacji.

pejskiej (TUE), Traktacie o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (TFUE) i Traktacie ustanawiającym Europejską Wspólnotę Energii Atomowej (TEWEA),

- 3) teksty, które załącza się do aktu o przystąpieniu:
- załącznik I – wykaz konwencji i protokołów, do których Republika Chorwacji przystąpi z dniem przystąpienia (o którym mowa w art. 3 ust. 4 a.p.),
 - załącznik II – wykaz przepisów dorobku Schengen w postaci, w jakiej zostały włączone w ramy Unii Europejskiej, oraz akty na nim oparte lub w inny sposób z nim związane, które staną się wiążące dla Republiki Chorwacji i będą miały w tym państwie zastosowanie od dnia przystąpienia (o którym mowa w art. 4 ust. 1 a.p.),
 - załącznik III – wykaz, o którym mowa w art. 15 a.p., do stosowania w aktach przyjętych przez instytucje,
 - załącznik IV – wykaz, o którym mowa w art. 16 a.p., pozostałe postanowienia stałe,
 - załącznik V – wykaz, o którym mowa w art. 18 a.p., środki przejściowe,
 - załącznik VI – „Rozwój obszarów wiejskich”, o którym mowa w art. 35 ust. 2 a.p.,
 - załącznik VII – „Szczególne zobowiązania podjęte przez Republikę Chorwacji podczas negocjacji akcesyjnych”, o których mowa w art. 36 ust. 1 akapit drugi a.p.,
 - załącznik VIII – „Zobowiązania podjęte przez Republikę Chorwacji w zakresie restrukturyzacji chorwackiego przemysłu stoczniowego”, o których mowa w art. 36 ust. 1 akapit trzeci a.p.,
 - załącznik IX – „Zobowiązania podjęte przez Republikę Chorwacji w zakresie restrukturyzacji chorwackiego sektora stalowego”, o których mowa w art. 36 ust. 1 akapit trzeci a.p.,
 - protokół w sprawie niektórych uzgodnień dotyczących możliwego jednorazowego przekazania Republice Chorwacji jednostek przyznanej emisji przydzielonych na mocy protokołu z Kioto do Ramowej konwencji Narodów Zjednoczonych w sprawie zmian klimatu, a także związanej z nimi rekompensaty.
- 4) teksty Traktatu o Unii Europejskiej, Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej oraz Traktatu ustanawiającego Europejską Wspólnotę Energii Atomowej, wraz z traktatami zmieniającymi lub uzupełniającymi, w tym Traktatu dotyczącego przystąpienia Królestwa Danii, Irlandii i Zjednoczonego Królestwa Wielkiej Brytanii i Irlandii Północnej, Traktatu dotyczącego przystąpienia Republiki Greckiej, Traktatu dotyczącego przystąpienia Królestwa Hiszpanii i Republiki Portugalskiej, Traktatu dotyczącego przystąpienia Republiki Austrii, Republiki Finlandii i Królestwa Szwecji,

Traktatu dotyczącego przystąpienia Republiki Czeskiej, Republiki Estońskiej, Republiki Cypryjskiej, Republiki Łotewskiej, Republiki Litewskiej, Republiki Węgierskiej, Republiki Malty, Rzeczypospolitej Polskiej, Republiki Słowenii i Republiki Słowackiej oraz traktatu dotyczącego przystąpienia Republiki Bułgarii i Rumunii w języku chorwackim – dostosowane do uzgodnionych warunków i postanowień akcesji,

- 5) deklaracje, które zostały sporządzone i dołączone do aktu końcowego:
- wspólna deklaracja obecnych państw członkowskich,
 - wspólna deklaracja w sprawie pełnego stosowania przepisów dorobku Schengen,
 - wspólna deklaracja niektórych obecnych państw członkowskich,
 - wspólna deklaracja Republiki Federalnej Niemiec i Republiki Austrii w sprawie swobodnego przepływu pracowników: Chorwacja,
 - wspólna deklaracja obecnych państw członkowskich i Republiki Chorwacji,
 - wspólna deklaracja w sprawie Europejskiego Funduszu Rozwoju,
 - deklaracja Republiki Chorwacji w sprawie uzgodnień przejściowych dotyczących liberalizacji chorwackiego rynku gruntów rolnych.

Na podstawie treści traktatu dotyczącego przystąpienia Republiki Chorwacji do Unii Europejskiej po pozytywnym zakończeniu procesu ratyfikacji przez wszystkie państwa członkowskie zgodnie z ich odpowiednimi wymogami konstytucyjnymi Chorwacja będzie członkiem nie tylko Unii Europejskiej, ale też Europejskiej Wspólnoty Energii Atomowej. Chorwacja stanie się też stroną Traktatu o Unii Europejskiej, Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej i Traktatu ustanawiającego Europejską Wspólnotę Energii Atomowej, zmienionych lub uzupełnionych.

Najważniejszy dla niniejszej opinii akt o przystąpieniu Republiki Chorwacji oraz dostosowań w TUE, TFUE i TEWEA⁵, będący elementem traktatu dotyczącego przystąpienia Republiki Chorwacji do Unii Europejskiej, składa się z następujących części:

- zasady,
- dostosowania w traktatach, w tym postanowienia instytucjonalne oraz pozostałe dostosowania,
- postanowienia stałe,
- postanowienia tymczasowe, w tym środki przejściowe, postanowienia instytucjonalne, postanowienia finansowe, pozostałe postanowienia,

⁵ Por. Akt dotyczący warunków przystąpienia Republiki Chorwacji oraz dostosowań w Traktacie o Unii Europejskiej, Traktacie o funkcjonowaniu Unii Europejskiej i Traktacie ustanawiającym Europejską Wspólnotę Energii Atomowej, Dz.Urz. UE L 112 z 24 kwietnia 2012 r., s. 55.

- postanowienia dotyczące wprowadzenia w życie niniejszego aktu, w tym dostosowania w regulaminach instytucji oraz w zasadach dotyczących komitetów i w regulaminach komitetów, stosowanie aktów instytucji oraz postanowienia końcowe.

Akt o przystąpieniu zawiera postanowienia instytucjonalne, w wyniku których:

- zwiększono liczbę członków Parlamentu Europejskiego o 12 osób z Chorwacji. Całkowita liczba deputowanych wzrosła z 754 do 766. Nie zmieni się jednak liczba 51 posłów do Parlamentu Europejskiego wybieranych w Polsce,
- przyznano Chorwacji 7 głosów ważonych w Radzie (Radzie UE) i Radzie Europejskiej. Całkowita liczba głosów wzrosła z 345 do 352. I w tym wypadku nie zmieni się dotychczasowa liczba 27 głosów, którymi dysponuje Polska.

W rezultacie wyżej wymienionych postanowień zmniejsza się procentowy udział posłów do Parlamentu Europejskiego wybranych w Polsce z 51/754 (6,763%) do 51/766 (6,658%). Zmniejsza się również siła głosu ważonego przyznanego Polsce w Radzie z 27/345 (7,826%) na 27/352 (7,67%)⁶.

Pozostałe regulacje instytucjonalne zawarte w akcie o przystąpieniu dotyczą m.in.:

- mianowania komisarza – członka Komisji Europejskiej (KE), sędziego Trybunału Sprawiedliwości oraz sędziego Sądu,
- rozdzielania liczby członków Komitetu Ekonomiczno-Społecznego oraz Komitetu Regionów,
- mianowania dyrektora Rady Dyrektorów Europejskiego Banku Inwestycyjnego,
- zmian w liczbowym składzie komitetów, grup, agencji i innych ciał (organów) tworzonych/powoływanych na podstawie traktatów (art. 26 a.p.).

Inne – nieinstytucjonalne postanowienia traktatu dotyczącego przystąpienia Chorwacji do Unii Europejskiej i związanych z nim dokumentów/aktów odnoszą się do warunków przystąpienia oraz dostosowań m.in. w zakresie⁷:

⁶ A. Grzelak, *Opinia na temat trybu ratyfikacji traktatu dotyczącego przystąpienia Republiki Chorwacji do Unii Europejskiej* na s. 92–104.

⁷ Zob. i por. Uzasadnienie projektu ustawy o ratyfikacji 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,

- kwestii finansowych (udział w kapitale Europejskiego Banku Inwestycyjnego) oraz zobowiązań budżetowych Chorwacji,
- dotacji i płatności przyznawanych Chorwacji w zakresie przedakcesyjnej pomocy finansowej (IPA) oraz kwot przyznanych Chorwacji w ramach funduszy strukturalnych oraz Funduszu Spójności,
- mechanizmu stosowania środków, które Komisja Europejska ma prawo przyjmować (z inicjatywy państw członkowskich lub własnej) w wypadku stwierdzenia niewywiązania się przez Chorwację ze zobowiązań podjętych podczas negocjacji akcesyjnych,
- uznawalności dyplomów i kwalifikacji zawodowych,
- kwestii udziału Chorwacji w Europejskim Systemie Handlu Emisjami (ESHE),
- zobowiązań podjętych przez Chorwację w zakresie restrukturyzacji chorwackiego przemysłu stoczniowego oraz restrukturyzacji sektora stalowego.

Część druga

- Ratyfikacja przez Rzeczpospolitą Polską (a konkretnie przez Prezydenta RP jako reprezentanta państwa) traktatu o przystąpieniu Chorwacji do Unii Europejskiej wymaga uprzedniej zgody wyrażonej w ustawie na podstawie art. 89 ust. 1 pkt 3 i 5 Konstytucji RP, gdyż traktat ten jest umową międzynarodową dotyczącą członkostwa Rzeczpospolitej Polskiej w organizacji międzynarodowej, jaką jest Unia Europejska, oraz spraw uregulowanych w ustawie lub w których Konstytucja RP wymaga ustawy.

Uzasadnienie

Traktat o przystąpieniu Republiki Chorwacji do Unii Europejskiej jest wielostronną umową międzynarodową, podpisaną z jednej strony przez obecne państwa członkowskie Unii (w tym Polskę), a z drugiej przez Chorwację. Rzeczpospolita Polska jako kraj członkowski Unii Europejskiej uczestniczyła w całości procedur i postępowań związanych z przystąpieniem do UE nowego państwa. Jedną z nich były negocjacje odbywające się ramach Międzyrządowej Konferencji Akcesyjnej w 35 obszarach tematycznych dotyczących całości kształtu warunków członkostwa, odnoszących się bezpośrednio lub pośrednio do członkostwa 27 państw członkowskich UE, w tym Polski. W treści decyzji

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., druk sejmowy nr 460.

Rady Unii Europejskiej (w skład której wchodzi jeden przedstawiciel szczebla ministerialnego z każdego państwa członkowskiego – w tym z Polski – upoważniony do zaciągania zobowiązań w imieniu rządu, który reprezentuje oraz do wykonywania prawa głosu) z 5 grudnia 2011 r. w sprawie przyjęcia Republiki Chorwacji do Unii Europejskiej postanawia się, że Rada akceptuje warunki przyjęcia oraz wynikające z tego dostosowania w Traktacie o Unii Europejskiej, Traktacie o funkcjonowaniu Unii Europejskiej oraz Traktacie ustanawiającym Europejską Wspólnotę Energii Atomowej, które będą przedmiotem umowy między państwami członkowskimi a Republiką Chorwacji. Decyzję w imieniu Rady (w imieniu polskiej prezydencji) podpisał M. Dowgielewicz, sekretarz stanu w Ministerstwie Spraw Zagranicznych.

Załączniki I–IX, dodatki do nich oraz protokół – stanowiące integralną część aktu o przystąpieniu – mają również związek z członkostwem Polski w Unii Europejskiej.

Aksesja Chorwacji dotyczy członkostwa Polski w Unii Europejskiej, gdyż przystąpienie tego państwa do UE poza konsekwencjami natury prawnej wpływa na polską gospodarkę i politykę m.in. w kontekście realizacji czterech swobód rynku wewnętrznego (przepływu towarów, usług, kapitału i osób) oraz przestrzeni wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości. W tym kontekście przystąpienie Chorwacji do Unii Europejskiej będzie też miało wpływ na konkurencyjność gospodarczą, koordynację systemów zabezpieczenia społecznego, dostępu do rynku pracy, rybołówstwo, politykę w zakresie restrukturyzacji przemysłu stoczniowego i hutnictwa, rolnictwo, negocjacje nowych wieloletnich ram finansowych UE czy kontrolę osób na granicach wewnętrznych Unii (*acquis Schengen*).

- Artykuł 90 ust 1. Konstytucji brzmi: *Rzeczpospolita Polska może na podstawie umowy międzynarodowej przekazać organizacji międzynarodowej lub organowi międzynarodowemu kompetencje organów władzy państwowej w niektórych sprawach*. Podstawą jest tu rzeczywisty transfer – przekazanie – kompetencji władczych/władzy organów państwa na rzecz organizacji międzynarodowej lub organu międzynarodowego. W związku z tym z treści norm prawnych zawartych w traktacie o przystąpieniu Chorwacji do Unii Europejskiej, a głównie w akcie o przystąpieniu oraz dostosowań w TUE, TFUE i TEWEA nie wynika, że dochodzi/dojdzie tu do przekazania Unii Europejskiej kompetencji polskich organów władzy państwowej. Treść tego traktatu akcesyjnego dotyczy kompetencji przekazanych uprzednio przez Rzeczpospolitą Polską w traktacie o przystąpieniu do Unii Europejskiej oraz w traktacie z Lizbony.

Uzasadnienie

Konstytucja RP w swej treści (także w art. 90) nie zawiera definicji kompetencji, przekazania kompetencji czy też „niektórych spraw”, w obszarze których

dochodzi do wyżej wymienionego przekazania⁸. W związku z tym interpretacja treści art. 90 ust. 1. Konstytucji prowadzi do przekonania, że kompetencja organu władzy państwowej oznacza tu możliwość, powinność, ale też i zdolność dokonywania czynności władczych, które rodzą określone skutki (prawne, ale też i polityczne). Kompetencja to także uprawnienie i upoważnienie do działania na rzecz i w imieniu państwa oraz jego organów władzy. Istotą kompetencji w opiniowanym przypadku jest zatem władza przyznawana/przekazywana w celu uzyskania określonego zachowania aktorów/podmiotów Unii Europejskiej zgodnego z Konstytucją RP i celami wytyczonymi w traktatach w zakresie spraw („niektórych spraw”) dotyczących integracji Polski z Unią. Z tego punktu widzenia interpretację art. 90 ust.1 łączymy z przekazywaniem (przyznawaniem, przenoszeniem, transferem): dystrybucją i redystrybucją kompetencji władczych, w niektórych sprawach między organami władzy państwowej a organizacjami międzynarodowymi (Unią Europejską) lub organami międzynarodowymi.

Prowadząc dalsze rozważania na temat konstytucyjnej kategorii przekazania/przekazywania organizacji międzynarodowej lub organowi międzynarodowemu kompetencji organów władzy państwowej (kompetencji władczych) w niektórych sprawach należy przyjąć, że przekazanie to oznacza:

- rezygnację z monopolu/wyłączności władzy organów państwa,
- wyłączenie i/lub ograniczenie wykonywania kompetencji organów władzy państwowej, a tym samym wyłączenie i/lub ograniczenie zakresu wykonywania ich własnego władztwa,
- czasowe i odwracalne zlecenie (ale nie rezygnację) ze strony organów władzy państwowej do podejmowania autonomicznych działań prawodawczych; w wypadku integracji europejskiej jest to zlecenie uprawniające do kreowania, wykonywania i redystrybucji kompetencji – na podstawie umowy międzynarodowej (traktatu) lub aktów/decyzji ustanowionych w Unii Europejskiej,

⁸ Trybunał Konstytucyjny w swych orzeczeniach także nie zdefiniował precyzyjnie przekazywania kompetencji. Punkt 4 wyroku TK z 11 maja 2005 r. w sprawie zbadania zgodności traktatu akcesyjnego z art. 8 ust. 1 oraz art. 90 ust. 1 Konstytucji, (sygn. akt K 18/04; OTK-A ZU 2005, nr 5, poz. 49) – Zakres przekazania kompetencji organizacji międzynarodowej lub organowi międzynarodowemu, oraz pkt 8 – Przekazanie kompetencji Wspólnotom i Unii Europejskiej a suwerenność Rzeczypospolitej Polskiej i wspólne wartości konstytucyjne – niewiele tu wyjaśniają. Podobnie rzecz się ma z pkt 2 – Zagadnienie przekazania kompetencji „w niektórych sprawach” a nadrzędność Konstytucji w świetle orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego – a w jego ramach pkt 2.5 – Przekazanie kompetencji w niektórych sprawach w świetle Konstytucji, wyrok TK z 24 listopada 2010 r. w sprawie zgodności postanowień Traktatu o Unii Europejskiej w brzmieniu nadanym przez traktat z Lizbony i Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (zwykła procedura zmiany traktatu, uproszczona procedura zmiany traktatu i klauzula elastyczności) z art. 8 ust. 1 i art. 90 ust. 1 Konstytucji RP (sygn. akt K 32/09), OTK-A ZU 2010, nr 9, poz. 108.

- dopuszczenie do bezpośredniego zarządzania przekazanymi kompetencjami (wykonywania kompetencji) przez organizację międzynarodową lub organ międzynarodowy; tym samym przekazanie kompetencji organów władzy państwowej nie może oznaczać prostego przesunięcia kompetencji z poziomu państwa na poziom ponadpaństwowy/ponadnarodowy,
- wyposażenie organizacji międzynarodowej (UE) lub organu międzynarodowego we władzę sprawowaną do tej pory przez organy władzy państwowej.

W świetle art. 90 ust. 1 Konstytucji przekazanie kompetencji organów władzy państwowej może obejmować jedynie „niektóre sprawy”. W związku z tym zakres przekazanych dotychczas przez Polskę kompetencji w związku z ratyfikacją traktatu akcesyjnego i traktatu lizbońskiego (w obu wypadkach zastosowano tryb art. 90 Konstytucji) był i jest ściśle określony w treści tych traktatów i powiązanych z nimi traktatów założycielskich i innych je uzupełniających. Opierając się na regułach logiki, „w niektórych sprawach” oznacza też, że przekazanie kompetencji może dotyczyć tylko części spraw (określonego zbioru/katalogu spraw), a nie kompetencji organów władzy państwa we wszystkich sprawach. Konstytucja RP jednak nie wyznacza ani zakresu przekazania, tj. nie określa granic przekazania i nie wymienia ani nie precyzuje zakresu (zbioru, katalogu) spraw, które mogą lub nie mogą być przekazane.

Na podstawie treści wyroku Trybunału Konstytucyjnego z 24 listopada 2010 r., który zapadł w związku z oceną konstytucyjności traktatu z Lizbony, przekazanie kompetencji organów władzy państwowej dopuszczalne jest: 1) jedynie na rzecz organizacji międzynarodowej lub organu międzynarodowego, 2) jedynie w niektórych sprawach i 3) jedynie za zgodą parlamentu, ewentualnie suwerena działającego w trybie referendum ogólnokrajowego. W wyżej wymienionym wyroku przesłanki te traktowane są łącznie i nazwane „triadą ograniczeń konstytucyjnych”, koniecznych dla zapewnienia zgodności przekazania z ustawą zasadniczą⁹. Określenie warunków przekazania nie wyjaśnia jednak istoty (struktury) samego przekazania.

Artykuł 1 TUE wyraźnie stwierdza, że: *Wysokie Umawiające się Strony ustanawiają między sobą Unię Europejską, której państwa członkowskie przyznają (przekazują) kompetencje do osiągnięcia ich wspólnych celów.* Zgodnie z tą regulacją Polska dokonała przekazania kompetencji (także tych instytucjonalnych), tak istotnych dla członkostwa Chorwacji w UE już w swym traktacie akcesyjnym oraz w traktacie lizbońskim. Treść art. 1 rozwija art. 5 TUE, który w ust. 1 potwierdza, że granice kompetencji Unii wyznacza zasada przyznania. Uzupełnieniem jest też treść ust. 2 tego artykułu, który brzmi: *Zgodnie z zasadą przyznania Unia działa wyłącznie w granicach kompetencji przyznanych jej przez Państwa*

⁹ Wyrok TK z 24 listopada 2010 r., sygn. akt K 32/09.

Członkowskie w Traktatach do osiągnięcia określonych w nich celów. Wszelkie kompetencje nieprzyznane Unii w Traktatach należą do Państw Członkowskich.

Artykuł 1 TFUE postanawia, że traktat ten organizuje funkcjonowanie Unii oraz określa dziedziny, granice i warunki wykonywania jej kompetencji. W związku z tym przekazanie kompetencji przez państwa członkowskie do ich wykonywania odbywa się jednorazowo i nie wymaga powtórzenia.

Artykuł 49 TUE, będący podstawą przystąpienia nowego państwa do Unii, stanowi, że członkiem UE może zostać każde państwo europejskie. W związku z tym należy uznać, że już w traktacie akcesyjnym Polska zgodziła się na przekazanie Unii Europejskiej kompetencji, które pozwolą jej w przyszłości na przyjęcie kolejnych krajów w poczet członków.

W opiniowanym przypadku metakompetencje¹⁰ w zakresie miejsca/pozycji/usytuowania instytucjonalnego i merytorycznego (sektorowego) nowego państwa członkowskiego, jakim stanie się Chorwacja (i w konsekwencji miejsca Polski w systemie Unii Europejskiej), zostały przekazane przez Polskę już w traktacie akcesyjnym i traktacie lizbońskim przez zawarte w nich traktatowe normy kompetencyjne.

Kompetencja raz przekazana pozostaje w dyspozycji jej odbiorcy: Unii Europejskiej i jej instytucji (podmiotów); jest przez nie wykonywana i podlega dalszej redystrybucji, łącznie z prawem do jej zwrotu na rzecz państwa członkowskiego (np. w wyniku wystąpienia państwa członkowskiego z UE lub rewizji traktatów). I nie ma to żadnego związku z wagą/znaczeniem danej kompetencji. Dlatego też autor opinii pragnie w tym miejscu podkreślić, że nie uznaje sztucznego i niekonstytucyjnego podziału kompetencji na istotne i nieistotne z punktu widzenia kształtu ustrojowego państwa, a tym bardziej zakresu i skali przekazywania ich organizacji międzynarodowej (UE) lub organowi międzynarodowemu.

Z uwagi na powyższe zmiana dotycząca instytucji oraz polityki i innych form aktywności UE zawarta w traktacie akcesyjnym Chorwacji nie zmienia zakresu kompetencyjnego UE, nie modyfikuje zakresu kompetencji uprzednio przekazanych, nie narusza struktury kompetencyjnej Unii Europejskiej i nie prowadzi do zmian systemowych w Unii Europejskiej. Tym samym nie zachodzą tu przesłanki, które kwalifikowałyby do zastosowania trybu zapisanego w art. 90 Konstytucji.

Gdyby nawet przyjąć, że zmiany zaprezentowane w części opinii „Treść traktatu o przystąpieniu/traktatu dotyczącego przystąpienia Republiki Chorwacji do Unii Europejskiej istotna dla sporządzonej opinii” wpływają na treść przekazanych wcześniej (w traktacie akcesyjnym i lizbońskim) kompetencji, to jednak nie jest to równoznaczne z samym przekazaniem, które przesądziłoby o konieczności zastosowania trybu art. 90 Konstytucji. Tym bardziej że mamy tu do czynienia ze zmianą li tylko treści/substancji wypełniających/wypełniającej ramę kompetencyjną (strukturę kompetencji), która to zmiana nie pod-

¹⁰ Pierwszą metakompetencją jest władza w zakresie instytucjonalnym UE. Druga dotyczy władzy w zakresie stanowienia i zmiany polityki oraz innych form aktywności UE.

lega. Poza tym chodzi nie o całościową zmianę treści kompetencji, a o częściową zmianę w treści kompetencji.

Warto w tym miejscu przejść do dowodów empirycznych. Do przykładów li tylko częściowej zmiany w treści zaliczyć można powtórzone w traktacie akcesyjnym Chorwacji:

- kompetencje w zakresie powoływania i konstruowania instytucji oraz komitetów, grup, agencji i innych organów/ciał UE,
- kompetencje przyznające wyżej wymienionym podmiotom określone kompetencje własne w obszarze integracji europejskiej (polityki i innych form aktywności UE),
- kompetencje w obszarze rynku wewnętrznego czy przestrzeni wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości.

Należy raz jeszcze podkreślić: traktat o przystąpieniu Republiki Chorwacji do Unii Europejskiej dokonuje częściowej zmiany w treści uprzednio przekazanych kompetencji. Widzimy to na przykładzie liczby miejsc w Parlamencie Europejskim i liczby głosów w Radzie i Radzie Europejskiej, nie wyłączając z tego ważenia głosów w obu tych instytucjach. Ta ilustracja jest dlatego istotna, ponieważ liczba mandatów w Parlamencie Europejskim oraz liczba głosów ważonych w Radzie/Radzie Europejskiej przyznanych państwom członkowskim opiera się na obiektywnych, uprzednio zdefiniowanych kryteriach, wśród których pierwszorzędne znaczenie ma kryterium liczby państw i kryterium demograficzne. Na kryteria te zmienione i wprowadzone traktatem lizbońskim Polska już się raz zgodziła ratyfikując ten traktat (i wcześniej traktat akcesyjny) w trybie przewidzianym w art. 90 Konstytucji.

Gdyby przyjąć kolejne stanowisko, że zapisane w art. 90 ust. 1 Konstytucji przekazanie kompetencji na rzecz Unii Europejskiej dotyczy też ich wykonywania, to w analizowanym przypadku nie mamy do czynienia ze zmianą sposobu czy też zasad wykonywania kompetencji, a tylko tak jak wcześniej podkreślono z częściową zmianą w treści/substancji wykonywania kompetencji, przyjmując, że kategorię „sposób” należy rozumieć jako metodę, formę, tryb czy procedurę.

- Tryb przyjmowania ustawy wyrażającej zgodę na ratyfikację umowy międzynarodowej wskazany w art. 90 Konstytucji RP ma charakter nadzwyczajny (potwierdza to nadanie mu nazwy „Wielka ratyfikacja”) i w wypadku traktatu o przystąpieniu Chorwacji do Unii Europejskiej nie znajduje zastosowania.

Uzasadnienie

Przedłożenie umowy międzynarodowej Prezydentowi Rzeczypospolitej Polskiej do ratyfikacji jest dokonywane po uzyskaniu zgody, o której mowa w art. 89 ust. 1 i/lub art. 90 Konstytucji, lub po zawiadomieniu Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej zgodnie z art. 89 ust. 2 Konstytucji.

Tryb określony w art. 90 ma charakter szczególny i bez wątpienia stanowi *lex specialis* w stosunku do trybu uregulowanego art. 89 Konstytucji. A tryb art. 89 ust. 1 stanowi też *lex specialis* w stosunku do procedury ratyfikacji niewymagającej wyrażenia zgody ustawowej zapisanej w art. 89 ust. 2 Konstytucji. Należy tu dodać, że art. 89 ust. 1 wylicza zamknięty katalog umów w pięciu obszarach, których ratyfikacja uzależniona jest od zgody wyrażonej w ustawie¹¹.

Artykuł 90 ust 2. Konstytucji brzmi: *Ustawa, wyrażająca zgodę na ratyfikację umowy międzynarodowej, o której mowa w ust. 1, jest uchwalana przez Sejm większością ⅔ głosów w obecności co najmniej połowy ustawowej liczby posłów oraz przez Senat większością ⅔ głosów w obecności co najmniej połowy ustawowej liczby senatorów*. Natomiast art. 235 ust. 4 Konstytucji (rozdział XII – Zmiana Konstytucji) brzmi: *Ustawę o zmianie Konstytucji uchwała Sejm większością co najmniej ⅔ głosów w obecności co najmniej połowy ustawowej liczby posłów oraz Senat bezwzględną większością głosów w obecności co najmniej połowy ustawowej liczby senatorów*. Okazuje się, że zmiana Konstytucji RP nie wymaga spełnienia tak wysokich progów, jakie stwarza art. 90 ustawy zasadniczej¹². Jeżeli zatem wymóg art. 90 Konstytucji jest o wiele dalej idący niż zmiana samej Konstytucji, to należy uznać, że tryb ratyfikacyjny w nim zawarty ma charakter zupełnie wyjątkowy i zastrzeżony jest dla umów o szczególnym znaczeniu tak ustrojowym, jak i kompetencyjnym zarówno dla państwa (organów państwa), jak i samej organizacji międzynarodowej (Unii Europejskiej). Taką umową nie jest traktat akcesyjny Chorwacji.

Wobec powyższego zastosowanie trybu art. 89 ust. 1 Konstytucji, nazywany dużą ratyfikacją, jest jak najbardziej uzasadnione, tym bardziej że i w tym wypadku Prezydent RP ratyfikuje umowę/traktat akcesyjny dopiero po uzyskaniu zgody parlamentu. Zgody parlamentu nie wymaga tylko tryb art. 89 ust. 2 Konstytucji, który nazywany jest podstawowym lub małą ratyfikacją.

- Traktat o przystąpieniu Republiki Chorwacji do Unii Europejskiej, tak jak ratyfikowany 2 sierpnia 2006 r. traktat o przystąpieniu Republiki Bułgarii i Rumunii do Unii Europejskiej¹³, powinien zostać poddany trybowi art. 89 ust. 1 Konstytucji.

¹¹ Por. C. Mik, *Opinia w sprawie zgodności tzw. traktatu fiskalnego z prawem Unii Europejskiej oraz trybu jego ratyfikacji*, „Zeszyty Prawnicze BAS” 2012, nr 1(33), s. 81–101.

¹² W konsekwencji można by skonstatować, że łatwiej w Polsce zmienić Konstytucję RP niż przyjąć nowe państwo do Unii Europejskiej.

¹³ Traktat między Królestwem Belgii, 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, Republiką Słowenii,

Uzasadnienie

Nie każda umowa międzynarodowa, a tym samym nie każdy traktat, w tym akcesyjny, prowadzi do przekazania kompetencji, nawet jeżeli jego źródłem jest Unia Europejska (prawo UE).

Na podstawie art. 49 TUE zakres przedmiotowy traktatów akcesyjnych został ograniczony do „warunków przyjęcia i wynikających z tego przyjęcia dostosowań w traktatach”. Uznać należy więc, że wyżej wymienione „dostosowania w traktatach” wynikające z przyjęcia nowego kraju członkowskiego mają charakter adaptacyjny i harmonizujący i nie wiążą się z przekazaniem i modyfikacją kompetencji (zakresu kompetencji), łącznie ze zmianą sposobu wykonywania kompetencji. Potwierdza to treść aktu końcowego traktatu dotyczącego przystąpienia Republiki Chorwacji do Unii Europejskiej sporządzonego w ramach konferencji międzyrządowej między państwami członkowskimi Unii Europejskiej a Chorwacją, w którym stwierdza się, że: *Wysokie Umawiające się Strony osiągnęły porozumienie polityczne w odniesieniu do szeregu dostosowań w aktach przyjętych przez instytucje, wymaganych w związku z przystąpieniem i wzywają Radę i Komisję do przyjęcia tych dostosowań przed przystąpieniem.*

Nie zaistniały nowe okoliczności, które przemawiałyby za wyborem trybu ratyfikacji innego niż w przypadku traktatu akcesyjnego Bułgarii i Rumunii. Taką okolicznością nie jest odwołanie do deklaracji (nr 20) dołączonej do aktu końcowego konferencji uchwalającej traktat z Nicei, określającej liczbę przyznanych nowym państwom członkowskim (w tym Bułgarii i Rumunii) głosów ważonych w Radzie oraz mandatów w Parlamencie Europejskim. Deklaracja ta była wyrazem politycznych ustaleń i nie miała mocy prawnie wiążącej. Przyjęte w jej ramach ustalenia uzyskały moc prawną dopiero z chwilą ratyfikacji traktatu akcesyjnego Bułgarii i Rumunii. Tym bardziej że oba te państwa kończyły negocjacje akcesyjne oddzielnie, wyłączając się z grupy 10 krajów (wśród nich była Polska), które przystępowały do Unii Europejskiej 1 maja 2004 r.¹⁴. Okolicznością taką nie jest też argument, że wybór trybu wyrażania zgody na ratyfikację traktatu akcesyjnego Bułgarii i Rumunii następował przed ratyfikacją traktatu lizbońskiego przez Polskę. Wszelkie zmiany (transfery kompetencji) wprowadzone traktatem z Lizbony zostały potwierdzone wyborem trybu zgody zapisanym w art. 90 ust. 1 i 2 Konstytucji. Dlatego też wtórna zgoda państwa polskiego na związanie się postanowieniami traktatu lizbońskiego przez ratyfikację traktatu o przystąpieniu Chorwacji do UE nie jest wymagana.

Republiką Słowacką, Republiką Finlandii, Królestwem Szwecji, Zjednoczonym Królestwem Wielkiej Brytanii i Irlandii Północnej (Państwami Członkowskimi Unii Europejskiej) a Republiką Bułgarii oraz Rumunią dotyczący przystąpienia Republiki Bułgarii i Rumunii do Unii Europejskiej, Dz.Urz. UE L 157 z 21 czerwca 2005 r., s. 48.

¹⁴ Traktat o przystąpieniu Bułgarii i Rumunii do Unii Europejskiej wszedł w życie 1 stycznia 2007 r.

W piśmie z 16 lutego 2006 r. skierowanym do Marszałka Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej Prezes Rady Ministrów zawarł uzasadnienie do projektu ustawy wyrażającej zgodę na ratyfikację przez Prezydenta RP traktatu o akcesji Bułgarii i Rumunii do Unii Europejskiej. W uzasadnieniu tym, a konkretnie w pkt 5 – Tryb związania się Rzeczypospolitej Polskiej Traktatem, napisano: *Brak jest podstaw do zastosowania w tym przypadku trybu określonego w art. 90 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej, przewidującego szczególne wymogi w przypadku, gdy Rzeczpospolita Polska przekazuje kompetencje organów władzy państwowej w niektórych sprawach na rzecz organizacji międzynarodowej lub organu międzynarodowego. Przedmiotowy Traktat nie przekazuje nowych kompetencji na rzecz Unii Europejskiej, ani w sposób zasadniczy nie zmienia sposobu wykonywania kompetencji już istniejących. Zmienia on natomiast zakres obowiązywania ratione personae Traktatów założycielskich oraz przewiduje ich dostosowania uwzględniające członkostwo Republiki Bułgarii i Rumunii w Unii Europejskiej. Wynika to także z natury Traktatu, na mocy którego nowe państwa członkowskie zobowiązują się do przyjęcia acquis z zastrzeżeniem okresów przejściowych w niektórych dziedzinach (art. 2 Aktu Przystąpienia i Protokół). Traktat nie wprowadza zatem zmian do Traktatów założycielskich w zakresie wykraczającym poza powyższe dostosowania stricte związane z przystąpieniem nowych państw¹⁵.* Argumenty te per analogiam możemy zastosować w wypadku uzasadnienia dla projektu ustawy wyrażającej zgodę na ratyfikację przez Prezydenta RP traktatu o przystąpieniu Chorwacji do Unii Europejskiej.

Decyzja Rady Europejskiej nr 2011/199/UE w sprawie zmiany art. 136 TFUE w odniesieniu do mechanizmu stabilności dla państw członkowskich, których walutą jest euro, sporządzona 25 marca 2011 r., poddana została również trybowi ustawowego wyrażania zgody na ratyfikację zapisanemu w art. 89 ust. 1 Konstytucji¹⁶, mimo że uzasadnienie dla zastosowania tego trybu nie wydaje się tak oczywiste jak w wypadku traktatu o przystąpieniu Chorwacji do Unii Europejskiej.

¹⁵ Zob. i por. Uzasadnienie projektu ustawy o ratyfikacji Traktatu między Królestwem Belgii, 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, Republiką Słowenii, Republiką Słowacką, Republiką Finlandii, Królestwem Szwecji, Zjednoczonym Królestwem Wielkiej Brytanii i Irlandii Północnej (Państwami Członkowskimi Unii Europejskiej) a Republiką Bułgarii oraz Rumunią dotyczącego przystąpienia Republiki Bułgarii i Rumunii do Unii Europejskiej, sporządzonego w Luksemburgu 25 kwietnia 2005 r., druk sejmowy nr 330.

¹⁶ W trakcie procedury ratyfikacyjnej (stan na 24 lipca 2012 r.).

- Nie jest przesądzone, że każda umowa międzynarodowa zmieniająca umowę międzynarodową ratyfikowaną w trybie określonym w art. 90 Konstytucji powinna wymagać ustawy wyrażającej zgodę na ratyfikację w trybie art. 90.

Uzasadnienie

Z treści Konstytucji RP nie wynika, że w Polsce ma zastosowanie zasada, że zmiany do umów międzynarodowych ratyfikowanych w trybie art. 90 Konstytucji muszą być też poddane temu samemu trybowi.

Trybunał Konstytucyjny w uzasadnieniu wyroku o sygn. akt K 32/09 w związku z traktatem lizbońskim uznał, że zarówno modyfikacje zakresu kompetencji przekazanych, jak i jego rozszerzenie pociągają za sobą konieczność każdorazowego zatwierdzania ewentualnych zmian zakresu kompetencji, z zachowaniem rygorów określonych w art. 90 Konstytucji. W wypadku traktatu o przystąpieniu Chorwacji do UE nie mamy do czynienia z modyfikacją, a już tym bardziej z rozszerzeniem zakresu kompetencji.

Warto w tym miejscu podkreślić, że Trybunał Konstytucyjny, mimo że zajmował się kilkakrotnie rozważaniami dotyczącymi stosowania art. 90 Konstytucji, to jednak w swej praktyce nie badał zgodności ustaw wyrażających zgodę na ratyfikację umów międzynarodowych z art. 90 Konstytucji w zakresie wyboru trybu wyrażania zgody na ratyfikację traktatu stanowiącego część prawa pierwotnego Unii Europejskiej (w tym przypadku traktatu akcesyjnego).

- Zarówno tryb wyrażania zgody na ratyfikację umowy międzynarodowej zawarty w art. 90, jak i w art. 89 ust. 1 Konstytucji ma charakter gwarancyjny, który służy ochronie suwerenności państwa¹⁷.

Uzasadnienie

Stroną traktatu o przystąpieniu Chorwacji do UE nie jest Unia Europejska, lecz są nią suwerenne państwa, w tym także Rzeczpospolita Polska.

Zawieranie umów międzynarodowych przez Rzeczpospolitą Polską oraz przystępowanie do organizacji międzynarodowych co do zasady nie może być uważane za naruszenie suwerenności państwa polskiego.

W wypadku obu trybów zawartych zarówno w art. 89 ust. 1 i art. 90 Konstytucji Prezydent RP zanim ratyfikuje umowę/traktat akcesyjny czeka na przyjęcie suwerennej decyzji o zgodzie lub braku zgody na ratyfikację.

Traktat o akcesji Chorwacji do UE nie uszczupla i nie ogranicza suwerenności Rzeczypospolitej Polskiej. Ograniczeniu nie podlega też wykonywanie suwerenności. Z ograniczeniem wykonywania suwerenności państwa mamy do czynienia wtedy, gdy dochodzi do przekazania/przeniesienia kompetencji

¹⁷ Por. A. Kozłowski, *Opinia na temat trybu ratyfikacji traktatu akcesyjnego Republiki Chorwacji*, s. 105–113.

państwa na rzecz Unii Europejskiej, do czego doszło (do tej pory) w traktacie akcesyjnym Polski oraz traktacie lizbońskim. A i w tych dwóch przypadkach struktura suwerenności państwa się nie zmieniła. Zmieniła się jakość struktury suwerenności, a tym samym jej funkcjonalna zawartość (treść/substancja). Ujmując to jeszcze inaczej, należy stwierdzić, że skutkiem transferu kompetencji w procesie integracji europejskiej (w tym w procesie rozszerzania składu członkowskiego UE) jest funkcjonalne zawężenie zakresu kompetencyjnego państw, które nie prowadzi do utraty ich suwerenności, a do zmian wewnątrz struktury suwerenności.