

Agnieszka Grzelak

## 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 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 latter more convincing.

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

Doktor nauk prawnych, ekspert ds. legislacji BAS, adiunkt w Katedrze Prawa Europejskiego SGH; agnieszka.grzelak@sejm.gov.pl.

### Przedmiot opinii

Opinia dotyczy oceny zaproponowanego przez Radę Ministrów trybu 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, Republiką Finlandii, Królestwem Szwecji, Zjednoczonym Królestwem Wielkiej Brytanii i Irlandii Północnej (państwami członkowskimi Unii Europejskiej) a Republiką Chorwacji dotyczącego przystąpienia Republiki Chorwacji

<sup>1</sup> Opinia sporządzona 21 czerwca 2012 r. na zlecenie przewodniczącego Komisji Spraw Zagranicznych, druk sejmowy nr 460; BAS-WAPEiM-1548/12(1).

do Unii Europejskiej, sporządzonego w Brukseli 9 grudnia 2011 r. (dalej: traktat o przystąpieniu Chorwacji do UE, traktat akcesyjny).

Traktat o przystąpieniu Chorwacji do UE nie został dołączony do przedłożonego projektu ustawy, ale został opublikowany w Dzienniku Urzędowym Unii Europejskiej (Dz.Urz. UE L 112 z 24 kwietnia 2012 r., s. 10 i n.).

## Informacje wprowadzające

Traktat o przystąpieniu Chorwacji do Unii Europejskiej jest wielostronną umową międzynarodową, podpisaną z jednej strony przez obecne państwa członkowskie UE, a z drugiej przez Chorwację. Traktat został podpisany 9 grudnia 2011 r.

Zgodnie z art. 49 akapit drugi Traktatu o Unii Europejskiej (TUE): *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. Przebieg negocjacji oraz prac nad tekstem traktatu opisany został w uzasadnieniu do przedłożonego projektu ustawy.

Struktura traktatu o przystąpieniu Chorwacji do UE *sensu largo* obejmuje:

- 1) Traktat między państwami członkowskimi Unii Europejskiej<sup>2</sup> a Republiką Chorwacji dotyczący przystąpienia Republiki Chorwacji do UE, składający się z czterech artykułów, wskazujących przede wszystkim na fakt członkostwa Chorwacji w UE i Europejskiej Wspólnocie Energii Atomowej (Euratom), uzyskanie statusu strony Traktatu o Unii Europejskiej, Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (TFUE) i Traktatu ustanawiającego Europejską Wspólnotę Energii Atomowej (TEWEA) wraz ze wszystkimi ich zmianami, wskazanie daty złożenia dokumentów ratyfikacyjnych przez wszystkie umawiające się strony, datę wejścia w życie traktatu akcesyjnego pod warunkiem złożenia w odpowiednim terminie dokumentów ratyfikacyjnych oraz oryginalne języki umowy,
- 2) Akt dotyczący warunków przystąpienia Republiki Chorwacji oraz dostosowań w TUE, TFUE i TEWEA (dalej: akt o przystąpieniu), określający zasady przystąpienia (część pierwsza), dostosowania w traktatach, w tym instytucjonalne (część druga), postanowienia stałe (część trzecia), postanowienia tymczasowe, w tym środki przejściowe (część czwarta), postanowienia dotyczące wprowadzenia w życie aktu o przystąpieniu (część piąta),

<sup>2</sup> Pełny tytuł traktatu wymienia wszystkie państwa członkowskie UE.

- 3) załączniki – dziewięć załączników określających szczegółowe zobowiązania Chorwacji w niektórych obszarach, a także zawierające wykazy, o których mowa w poszczególnych przepisach aktu o przystąpieniu,
- 4) protokół – dotyczący kwestii klimatycznych i protokołu z Kioto,
- 5) akt końcowy, składający się z tekstu właściwego, deklaracji i wymiany listów między Unią Europejską a Republiką Chorwacji w sprawie procedury informowania i konsultacji stosowanej w celu przyjęcia niektórych decyzji i innych środków, które należy podjąć w okresie poprzedzającym przystąpienie.

Wśród przepisów, które mogą mieć wpływ na wybór trybu ratyfikacji w Polsce traktatu o przystąpieniu Chorwacji do UE oraz które będą przedmiotem dalszej analizy, należy wymienić przede wszystkim postanowienia tymczasowe aktu o przystąpieniu: część czwarta, tytuł II – Postanowienia instytucjonalne, zmieniające postanowienia Protokołu w sprawie postanowień przejściowych, załączonego do TUE, TFUE i TEWEA (dalej: protokół nr 36)<sup>3</sup>. W szczególności, w art. 19 aktu o przystąpieniu przewidziano odstępstwo od art. 2 protokołu nr 36, polegające na zwiększeniu liczby członków Parlamentu Europejskiego o 12 osób z Chorwacji, w celu uwzględnienia przystąpienia Chorwacji, na okres od dnia przystąpienia do zakończenia kadencji Parlamentu Europejskiego w latach 2009–2014. Z kolei w art. 20 aktu o przystąpieniu przewidziano zmianę art. 3 ust. 3 protokołu nr 36, przyznając Chorwacji 7 głosów ważonych w Radzie i Radzie Europejskiej. Również ta zmiana ma charakter przejściowy, bowiem dotyczy okresu do 1 listopada 2014 r. albo – w razie przyjęcia decyzji na podstawie art. 16 ust. 5 TUE – do 31 marca 2017 r. Po tym okresie zastosowanie znajdzie zasada tzw. podwójnej większości – większość kwalifikowaną stanowić będzie co najmniej 55% członków Rady, jednak nie mniej niż piętnastu z nich, reprezentujących państwa członkowskie, których łączna liczba ludności stanowi co najmniej 65% ludności Unii.

W efekcie liczba członków Parlamentu Europejskiego po przystąpieniu Chorwacji w obecnej kadencji zwiększy się z obecnych 754 do 761, przy zachowaniu liczby 51 posłów do Parlamentu Europejskiego z Polski. Z kolei w wypadku Rady, przy podejmowaniu decyzji większością kwalifikowaną w tzw. trybie nicejskim, Polska zachowuje 27 głosów ważonych, ale ogólna liczba głosów zwiększa się do 352 (z obecnych 345). Jednocześnie w przypadku podejmowania decyzji większością kwalifikowaną, liczba głosów „za” wyniesie po akcesji Chorwacji 260 (dotychczas 255).

<sup>3</sup> Protokół nr 36, dołączony do TUE, TFUE i TEWEA przez traktat z Lizbony, w sprawie postanowień przejściowych, wersja skonsolidowana Dz.Urz. UE C 84 z 30 marca 2010 r., s. 107, zmieniony Protokołem zmieniającym Protokół w sprawie postanowień przejściowych, dołączonym do TUE, TFUE i TEWEA, Dz.Urz. UE C 263 z 29 września 2010 r., s. 1 (dalej: protokół hiszpański).

W praktyce zatem 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%).

Podobna sytuacja, dotycząca zmian w Protokole w sprawie postanowień przejściowych dokonywanych na mocy protokołu hiszpańskiego<sup>4</sup>, na podstawie którego Polsce przyznano 1 dodatkowy mandat w Parlamencie Europejskim, ale jednocześnie innym państwom przyznano więcej dodatkowych mandatów, co w efekcie spowodowało nieznaczny spadek procentowy liczby mandatów obsadzanych w wyborach w Polsce, stanowiła przedmiot analiz, których efekty były rozbieżne. W szczególności daje się to zauważyć w dwóch opiniach przygotowanych w Biurze Analiz Sejmowych (BAS). Według opinii C. Mika<sup>5</sup> do ratyfikacji protokołu hiszpańskiego zastosowanie powinien znaleźć tryb wynikający z art. 90 Konstytucji, podczas gdy A. Kurkiewicz uważa, że właściwym trybem ratyfikacji był tryb określony w art. 89 ust. 1 Konstytucji<sup>6</sup>. Z kolei Rada Ministrów zaproponowała tryb wynikający z art. 89 ust. 1 Konstytucji, powołując się na opinię W. Czaplińskiego<sup>7</sup>.

### **Stanowisko Rady Ministrów w sprawie trybu ratyfikacji traktatu o przystąpieniu Chorwacji do Unii Europejskiej**

Rada Ministrów w uzasadnieniu do projektu ustawy wskazała, że ratyfikacja traktatu o przystąpieniu Chorwacji do UE wymaga uprzedniej zgody wyrażonej w ustawie, a zastosowanie znajdą art. 89 ust. 1 pkt 3 i 5 Konstytucji. Zdaniem Rady Ministrów, po pierwsze, postanowienia traktatu akcesyjnego: *dotyczą szeregu spraw uregulowanych w ustawach lub w których Konstytucja RP wymaga ustawy* oraz, po drugie: *Traktat stanowić będzie część wspólnotowego prawa pierwotnego, co oznacza, że jest umową dotyczącą członkostwa RP w organizacji międzynarodowej*.

Należy wskazać, że Rada Ministrów nie przedstawiła żadnych argumentów uzasadniających rezygnację z trybu określonego w art. 90 Konstytucji<sup>8</sup>, infor-

<sup>4</sup> Wymieniony w przypisie powyżej Protokół zmieniający Protokół w sprawie postanowień przejściowych, s. 1.

<sup>5</sup> Opinia z 23 listopada 2010 r., niepubl.

<sup>6</sup> Opinia z 16 listopada 2010 r., niepubl.

<sup>7</sup> Por. Biuletyn nr 4509/VI, Komisja Spraw Zagranicznych (nr 194) oraz Komisja ds. Unii Europejskiej (nr 213). W trakcie posiedzenia wiceminister spraw zagranicznych powoływał się na opinię W. Czaplińskiego, *Opinia prawna na temat procedury ratyfikacji tzw. protokołu hiszpańskiego*, 12 stycznia 2011 r., niepubl.

<sup>8</sup> Taka argumentacja była natomiast przedstawiona w uzasadnieniu do projektu ustawy o ratyfikacji traktatu o przystąpieniu Republiki Bułgarii i Rumunii do Unii Europejskiej (druk sejmowy nr 330, V kadencja).

mując jedynie, że analogiczny tryb został wcześniej przyjęty przy związaniu Rzeczypospolitej Polskiej traktatem dotyczącym przystąpienia Republiki Bułgarii i Rumunii do Unii Europejskiej.

### **Ocena prawidłowości zaproponowanego trybu ratyfikacji traktatu o przystąpieniu Chorwacji do Unii Europejskiej**

W art. 3 ust. 1 traktatu akcesyjnego stwierdza się, że *podlega on ratyfikacji przez Wysokie Umawiające się Strony zgodnie z ich wymogami konstytucyjnymi*. Należy zatem na wstępie podkreślić, że obowiązek ratyfikacji umowy międzynarodowej wynikający z prawa międzynarodowego publicznego nie przesądza procedury, która będzie miała zastosowanie w państwie dokonującym ratyfikacji. Wyraźnie potwierdza to również art. 49 akapit drugi TUE, zgodnie z którym umowa określająca warunki przyjęcia i wynikające z tego przyjęcia dostosowania *podlega ratyfikacji przez wszystkie umawiające się Państwa, zgodnie z ich odpowiednimi wymogami konstytucyjnymi*. Jeżeli zatem prawo krajowe przewiduje odnośnie do ratyfikacji różne możliwości, to ani prawo międzynarodowe publiczne, ani prawo UE nie mogą wskazywać konkretnego wyboru. W tym wypadku nie mają znaczenia również relacje w stosunkach międzynarodowych, gdzie odstępuje się od wielu zasad znanych w prawie krajowym, np. zasady zmiany norm prawnych normami tego samego rzędu ani nie ma znaczenia fakt, że w podobnej sytuacji są wszystkie obecne państwa członkowskie. Decydujące znaczenie w zakresie oceny trybu ratyfikacji będzie mieć zatem prawo polskie, w szczególności Konstytucja RP.

Konstytucja RP przewiduje zasadniczo dwa tryby ratyfikacji umów międzynarodowych: 1) podstawowy tryb ratyfikacji – bez zgody wyrażonej w ustawie (tzw. mała ratyfikacja, art. 89 ust. 2 Konstytucji), 2) tryb ratyfikacji za zgodą wyrażoną w ustawie (tzw. duża ratyfikacja, art. 89 ust. 1 Konstytucji). Zgodnie z art. 89 ust. 1 Konstytucji ratyfikacja przez Rzeczpospolitą Polską umowy międzynarodowej i jej wypowiedzenie wymaga uprzedniej zgody wyrażonej w ustawie, jeżeli umowa dotyczy:

- 1) pokoju, sojuszy, układów politycznych lub układów wojskowych,
- 2) wolności, praw lub obowiązków obywatelskich określonych w Konstytucji,
- 3) członkostwa Rzeczypospolitej Polskiej w organizacji międzynarodowej,
- 4) znacznego obciążenia państwa pod względem finansowym,
- 5) spraw uregulowanych w ustawie lub w których Konstytucja wymaga ustawy.

Jednak w przypadku gdy na podstawie umowy międzynarodowej Rzeczpospolita Polska przekazuje organizacji międzynarodowej lub organowi międzynarodowemu kompetencje organów władzy państwowej w niektórych

sprawach, wówczas zastosowanie powinien mieć tryb wskazany w art. 90 Konstytucji (tzw. duża ratyfikacja), z uwzględnieniem dwóch wariantów (za zgodą wyrażoną w ustawie uchwalonej w trybie kwalifikowanym – art. 90 ust. 2 Konstytucji albo za zgodą wyrażoną w referendum – art. 90 ust. 3 Konstytucji). Należy nadmienić, że w trybie wskazanym w art. 90 ust. 2 ratyfikowany był traktat z Lizbony<sup>9</sup>, zaś w trybie wskazanym w art. 90 ust. 3 – traktat o przystąpieniu Polski do UE<sup>10</sup>.

W tym kontekście należy zadać pytanie, jaki tryb jest właściwy dla ratyfikacji traktatu o przystąpieniu Chorwacji do Unii Europejskiej.

Zdecydowanie należy odrzucić tryb określony w art. 89 ust. 2 Konstytucji, ponieważ materia traktatu akcesyjnego bez wątpienia jest związana z członkostwem Polski w Unii Europejskiej, a także dotyczy kwestii uregulowanych w ustawach. Zastosowanie zatem mógłby mieć art. 89 ust. 1 pkt 3 i pkt 5 Konstytucji albo art. 90 Konstytucji. Jak podkreślono wyżej, projektodawca opowiedział się za wyborem art. 89 ust. 1 pkt 3 i 5 Konstytucji.

Odpowiedź na pytanie nie jest jednak jednoznaczna, a za każdym wyborem przemawiają określone, przedstawione niżej argumenty, które należy rozważyć.

Nie można pominąć faktu, że traktat o przystąpieniu Chorwacji do UE stanowi rewizję traktatów, którymi Polska związała się w trybie art. 90 Konstytucji (traktatu z Lizbony oraz traktatu o przystąpieniu Polski do UE). We wskazanych art. 19 i 20 „chorwackiego” aktu o przystąpieniu dokonuje się bowiem zmian w protokole w sprawie postanowień przejściowych, stanowiącym integralną część traktatów i niemającym samoistnego bytu prawnego (por. art. 51 TUE). Zmiany te, osłabiające siłę polskiego głosu w Radzie oraz zmniejszające procentowo udział posłów do Parlamentu Europejskiego wybranych w Polsce w stosunku do ogólnej liczby posłów do Parlamentu Europejskiego – chociaż w istocie w tym wypadku nieznaczne – zmieniają strukturę organów prawo-

<sup>9</sup> Traktat z Lizbony zmieniający Traktat o Unii Europejskiej i Traktat ustanawiający Wspólnotę Europejską podpisany w Lizbonie 13 grudnia 2007 r., Dz.Urz. UE C 306 z 17 grudnia 2007 r.

<sup>10</sup> Traktat między Królestwem Belgii, Królestwem Danii, Republiką Federalną Niemiec, Republiką Grecką, Królestwem Hiszpanii, Republiką Francuską, Irlandią, Republiką Włoską, Wielkim Księstwem Luksemburga, Królestwem Niderlandów, Republiką Austrii, Republiką Portugalską, Republiką Finlandii, Królestwem Szwecji, Zjednoczonym Królestwem Wielkiej Brytanii i Irlandii Północnej (Państwami Członkowskimi Unii Europejskiej) a Republiką Czeską, Republiką Estońską, Republiką Cypryjską, Republiką Łotewską, Republiką Litewską, Republiką Węgierską, Republiką Malty, Rzeczpospolitą Polską, Republiką Słowenii, Republiką Słowacką dotyczący przystąpienia Republiki Czeskiej, Republiki Estońskiej, Republiki Cypryjskiej, Republiki Łotewskiej, Republiki Litewskiej, Republiki Węgierskiej, Republiki Malty, Rzeczypospolitej Polskiej, Republiki Słowenii, Republiki Słowackiej do Unii Europejskiej, Dz.Urz. UE L 236 z 23 września 2003 r.

dawczych. Trzeba pamiętać (choć jest to pewnym uproszczeniem), że zarówno Rada (działająca obecnie co do zasady większością kwalifikowaną), jak i Parlament Europejski są organami prawodawczymi w Unii Europejskiej i stanowią głównie (od chwili wejścia w życie traktatu z Lizbony) w ramach zwykłej procedury ustawodawczej – przyjmują akty prawa wtórnego Unii Europejskiej<sup>11</sup>. Zgoda na ratyfikację traktatu z Lizbony obejmowała zatem inny (silniejszy) niż przewidziany na mocy traktatu o przystąpieniu Chorwacji do Unii Europejskiej udział Polski w wymienionych instytucjach UE.

Nie negując zasadności przystąpienia Chorwacji do Unii Europejskiej oraz rozumiejąc konieczność przyznania jej określonej liczby mandatów w Parlamencie Europejskim i w Radzie, należy zastanowić się jednak, czy taka zmiana nie jest zmianą polegającą na przekazaniu kolejnej części kompetencji na rzecz Unii. Dokładnie należy zatem zbadać, w jakich przypadkach zastosowanie znajdzie art. 90 Konstytucji. Zgodnie z 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*. Przesłanką zastosowania szczególnej procedury z art. 90 Konstytucji jest zatem pojęcie „przekazania kompetencji” – w omawianym przypadku przekazania kompetencji Unii Europejskiej.

W orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego<sup>12</sup> wyraźnie wskazano, że Konstytucja dopuszcza w art. 90 przekazanie kompetencji organów władzy państwowej jedynie w niektórych sprawach, co oznacza zakaz przekazania ogółu kompetencji danego organu, przekazania kompetencji w całości spraw w danej dziedzinie i zakaz przekazania kompetencji co do istoty spraw określających gestie danego organu władzy państwowej.

Trzeba podkreślić, że formalnym wyrazem przekazania kompetencji są traktatowe normy kompetencyjne, które z chwilą przystąpienia do UE zaczęły być stosowane wobec Polski na warunkach określonych w traktacie akcesyjnym. Przystępując do Unii Europejskiej, Polska wyraziła zatem zgodę na to, by część jej władzy była wykonywana na poziomie unijnym w sposób określony traktatowymi normami kompetencyjnymi<sup>13</sup>.

Ponieważ kwestia pojęcia „przekazania kompetencji” była już przedmiotem analiz zarówno w BAS, jak i przedstawiciele doktryny prawa konstytucyjnego, prawa UE i prawa międzynarodowego oraz przedmiotem orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego, w tym miejscu należy te poglądy przytoczyć i do nich się odnieść.

Rozbieżność stanowisk, która uwidoczniła się szczególnie w dyskusji nad trybem ratyfikacji protokołu hiszpańskiego, dotyczyła kwestii, czy – jak chce W. Czapliński – akcent położony jest na materialnoprawny aspekt kompetencji

<sup>11</sup> Odnośnie do procedur stanowienia prawa UE zob. art. 288 i 289 TFUE.

<sup>12</sup> Orzeczenia TK w sprawach o sygn. akt: K 18/04 i K 32/09.

<sup>13</sup> Tak również C. Mik w opinii z 23 listopada 2010 r., s. 4.

(transfer określonych elementów wykonywania władzy państwowej w odniesieniu do określonych kwestii), czy też – jak uważa C. Mik – normy kompetencyjne, ujęte obecnie w Traktacie o ustanowieniu Unii Europejskiej, Traktacie o funkcjonowaniu Unii Europejskiej oraz załącznikach i protokołach do tych traktatów, mają jednoznaczną strukturę i określają nie tylko zakres przedmiotowy władzy przekazanej, podmioty uprawnione do jej wykonywania, ale także sposób jej wykonywania (tryb uchwalania aktów unijnych czy rodzaj dozwolonych aktów prawnych). W. Czapliński stwierdza, iż pojęcie przekazania kompetencji oznacza transfer pewnych elementów wykonywania władzy państwowej w odniesieniu do określonych kwestii oraz podkreśla, że: *w przypadku zmian dotyczących struktury organów unijnych (...) trudno mówić o przekazaniu na rzecz Unii kompetencji o charakterze materialnoprawnym: zakres władzy i uprawnień organów RP oraz instytucji unijnych pozostanie niezmienny. Protokół hiszpański nie zmienia również w zasadniczy sposób pozycji Polski w Unii Europejskiej, a tym samym również z punktu widzenia proceduralnego nie można mówić o zmianach w przekazywaniu kompetencji na rzecz UE. W takim ujęciu zmiana umowy ratyfikowanej na podstawie art. 90 Konstytucji, polegająca na zmianie o charakterze formalnoprawnym, wyłączona jest z trybu ratyfikacji określonego w art. 90 Konstytucji.*

Z kolei C. Mik stwierdza wyraźnie, że: *przekazanie kompetencji nie może być redukowane wyłącznie do zakresu przedmiotowego przekazania, lecz musi uwzględniać fakt, że dokonuje się ono na określonych warunkach wyrażonych pełnymi ogólnymi i szczegółowymi normami kompetencyjnymi. Niewątpliwym elementem takiego pakietu kompetencyjnego jest ustalenie, kto (jaki organ) ma wykonywać kompetencje przekazane, a także jaki udział w organach wykonujących władzę przekazaną ma Polska. W tym wypadku zatem każda zmiana kompetencji – zarówno w aspekcie materialnoprawnym, jak i formalnoprawnym – podlega ratyfikacji w trybie określonym w art. 90 Konstytucji.*

Stanowisko pośrednie wyraża K. Wojtyczek, który dopuszcza, że przekazanie kompetencji na podstawie art. 90 Konstytucji obejmuje również zmiany w zakresie wykonywania kompetencji (zmiana zasad wykonywania kompetencji). Odmienne jednak od C. Mika waży on istotę wprowadzanych zmian. Stwierdza bowiem, iż: *należy przyjąć, że wszelkie zmiany unormowań w sprawach zastrzeżonych dla umowy ratyfikowanej w trybie art. 90 Konstytucji, a więc zmiany mające istotne 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>14</sup>. Ilustrując tę tezę, autor podaje, że*

<sup>14</sup> K. Wojtyczek, *Przekazywanie kompetencji państwa organizacjom międzynarodowym*, Kraków 2007, s. 240.



włączenie Parlamentu Europejskiego do procedury wydawania aktów prawodawczych oraz wprowadzenie zasady kwalifikowanej większości głosów w organie międzyrządowym w miejsce zasady jednomyślności przy wydawaniu aktów prawodawczych stanowią zmiany istotne i wymagają ratyfikacji w trybie art. 90 Konstytucji. Analogiczne zmiany dotyczące kompetencji wykonawczych, o mniejszej wadze ustrojowej, mogłyby natomiast zostać wprowadzone w drodze umowy ratyfikowanej w trybie art. 89 Konstytucji. Autor uzasadnia dopuszczalność ważenia zmian tym, że procedura uregulowana w art. 90 Konstytucji ma charakter wyjątku od procedury ratyfikacyjnej umów uregulowanej w art. 89 Konstytucji, a wyjątki nie powinny być interpretowane rozszerzająco. Jego zdaniem również szerokie określenie zakresu stosowania art. 90 może podważać zdolność państwa do działania w stosunkach międzynarodowych<sup>15</sup>.

Odnosząc się do przedstawionych wyżej poglądów, należy stwierdzić, że żaden przepis Konstytucji RP nie daje podstaw do takiej oceny (ważenia) zakresu zmian, o jakiej mówi K. Wojtyczek. Dla autorki niniejszej opinii bardziej przekonująca jest argumentacja wyrażona przez C. Mika, a to dlatego, że z brzmienia art. 90 Konstytucji nie wynika żadne ograniczenie, które uzasadniałoby wyłączenie z zakresu przekazania kompetencji na rzecz (tutaj) Unii Europejskiej aspektów formalnoprawnych, czyli również sposobu wykonywania kompetencji przekazanych. Nie ma również podstaw do zawężającej interpretacji art. 90 Konstytucji. Artykuł 90 upoważnia do przekazywania „kompetencji organów władzy państwowej”, co zakłada precyzyjne określenie prawnych środków działania organizacji lub organu międzynarodowego.

Dodatkowym wsparciem tego poglądu jest również orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego, który – przytaczając i aprobuując poglądy wyrażone przez C. Mika – stwierdza, że przystąpienie do organizacji międzynarodowej oznacza przekazanie przez właściwe organy krajowe kompetencji do wykonywania władzy w zakresie działalności organizacji na rzecz jej organów<sup>16</sup>. Trybunał przychyliła się również do poglądu o objęciu pojęciem kompetencji również aspektów formalnych. W uzasadnieniu do wyroku<sup>17</sup> Trybunał szeroko przeanalizował zagadnienie przekazania kompetencji „w niektórych sprawach” w kontekście pojęcia suwerenności, niepodległości, tożsamości konstytucyjnej, tożsamości narodowej i integracji europejskiej, stwierdzając wyraźnie, że art. 90 Konstytucji i określone w nim granice przekazywania kompetencji są gwarancją zachowania tożsamości konstytucyjnej Rzeczypospolitej. Zdaniem

<sup>15</sup> *Ibidem*, s. 238. Podobny pogląd przedstawia W. Czapliński w przywoływanej już opinii.

<sup>16</sup> C. Mik, *Przekazanie kompetencji przez Rzeczpospolitą Polską na rzecz Unii Europejskiej i jego następstwa prawne (uwagi na tle art. 90 ust. 1 Konstytucji)* [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z 1997 r. a członkostwo Polski w Unii Europejskiej*, C. Mik (red.), Toruń 1999, s. 145.

<sup>17</sup> Wyrok TK z 24 listopada 2010 r., sygn. akt K 32/09, OTK-A ZU 2010, nr 9, poz. 108.

Trybunału Konstytucyjnego art. 90 należy stosować nie tylko w odniesieniu do umów, na mocy których dochodzi do przekazania kompetencji, ale również: *w odniesieniu do zmian postanowień traktatowych stanowiących podstawę Unii Europejskiej, które następują w inny sposób aniżeli w drodze umowy międzynarodowej, jeżeli zmiany te powodują przekazanie kompetencji na rzecz Unii Europejskiej* (pkt 2.1.). Trybunał dalej dodaje nawet, że: *umowa dopuszczająca uproszczoną procedurę przekazywania kompetencji będzie zatem zgodna z Konstytucją, jeżeli dopuszczenie to nie wyklucza wyrażenia zgody w sprawie przekazania kompetencji w niektórych sprawach w tym trybie w drodze ustawy, stosownie do wymagań określonych w art. 90 ust. 1 Konstytucji lub w referendum ogólnokrajowym* (pkt 2.6.). Wreszcie stwierdza, iż: *obowiązujące postanowienia konstytucyjne (w szczególności art. 90) umożliwiają wykładnię ustawy zasadniczej pozwalającą na uznanie, że modyfikacja postanowień traktatowych bez zmiany traktatu, pociągająca za sobą przekazanie kompetencji organizacji międzynarodowej lub organowi międzynarodowemu na podstawie umowy międzynarodowej, chociaż nie w drodze zmiany jej postanowień w trybie rewizji traktatu, wymaga dopełnienia tych samych rygorów, które art. 90 Konstytucji określa dla umowy międzynarodowej* (pkt 4.2.). Uproszczona procedura zmiany traktatów określona jest przede wszystkim w art. 48 ust. 6 i ust. 7 TUE. W przypadku art. 48 ust. 7 TUE chodzi o zmiany mające charakter proceduralny, przewidujące przejście z podejmowania decyzji przez Radę jednomyślnie do większości kwalifikowanej albo ze specjalnej do zwykłej procedury ustawodawczej. Z powyższego można zatem wysnuć wniosek, że tym samym Trybunał Konstytucyjny zakłada wyraźnie, iż zmiany traktatów, które nastąpią na podstawie art. 48 ust. 7 TUE (zmiany mające wyłącznie charakter formalnoprawny, przyjmowane w uproszczonej procedurze zmiany traktatów), również wymagają uruchomienia trybu wskazanego w art. 90 Konstytucji<sup>18</sup>.

Powyższe rozważania Trybunału Konstytucyjnego mogą zatem stanowić potwierdzenie dla wyrażonego wyżej stanowiska stwierdzającego, że art. 90 Konstytucji obejmuje również takie przekazanie kompetencji, które dotyczy kwestii formalnoprawnych, w tym procedur stanowienia prawa oraz struktury organów stanowiących prawo UE.

Można również ogólnie zastanowić się, czy w ogóle każda umowa międzynarodowa zmieniająca umowę międzynarodową ratyfikowaną w trybie określonym w art. 90 Konstytucji, również taka, w której nie dochodzi do przekazania kompetencji, nie powinna wymagać ratyfikacji w tym trybie.

Trzeba podkreślić, że art. 90 Konstytucji nie może być rozumiany w ten sposób, że wyczerpuje on swoje znaczenie po jednorazowym zastosowaniu.

<sup>18</sup> Trybunał wskazuje tu jako zasadny projekt przygotowany przez zespół pod przewodnictwem K. Wójtowicza, *Zmiany w Konstytucji RP dotyczące członkostwa Polski w Unii Europejskiej*, Warszawa 2010, s. 28.

Oznaczałoby to bowiem akceptację stanu polegającego na tym, że przekazanie kompetencji na rzecz organizacji międzynarodowej ma charakter jednorazowy i otwiera drogę do dalszego ich przekazywania, już z pominięciem wymagań określonych w art. 90<sup>19</sup>. Nie ma w tym wypadku żadnego znaczenia fakt, że w stosunkach międzynarodowych wiele zależy od woli umawiających się stron i zasada zmiany norm prawnych określonego rządu normami o tym samym charakterze uległa znacznej liberalizacji, bowiem – jak już zostało podkreślone – ocena właściwego trybu ratyfikacji pozostawiona jest w tym wypadku wyłącznie prawu krajowemu.

Na ten temat stanowiska w doktrynie również są podzielone. W szczególności cytowany wyżej K. Wojtyczek stoi na stanowisku, że nie każda umowa zmieniająca wymaga zastosowania trybu z art. 90 Konstytucji, lecz tylko taka, która dotyczy kwestii istotnych. Podobny pogląd wyraził w zdaniu odrębnym do uzasadnienia wyroku Trybunału Konstytucyjnego w omawianej sprawie (sygn. akt K 32/09) sędzia M. Granat. Trybunał Konstytucyjny stwierdził jednak, że: *zmiana umowy międzynarodowej stanowiącej podstawę przekazania kompetencji, o której mowa w art. 90 ust. 1 Konstytucji, wymaga zgody stosownie do postanowień art. 90 Konstytucji. Bez zachowania konstytucyjnych wymagań ratyfikacja tego rodzaju umowy nie byłaby możliwa. Istotą art. 90 Konstytucji jest gwarancyjny z punktu widzenia suwerenności Narodu i państwa sens zawartych w nim ograniczeń*. Trybunał słusznie zauważył, że system Unii Europejskiej ma dynamiczny charakter, co może prowadzić do zmian w zakresie zasad jego funkcjonowania. Nie oznacza to jednak, że przewidziane w Konstytucji RP przekazanie kompetencji pociąga za sobą bezwarunkową akceptację przyszłych zmian systemowych.

Przyjęcie, że ratyfikacji w trybie art. 90 Konstytucji wymagałyby wyłącznie istotne zmiany regulacji dotyczących kompetencji przekazanych wcześniej nie znajduje jednak potwierdzenia w samym brzmieniu art. 90. Jeżeli przedmiotem przekazania w myśl art. 90 Konstytucji ma być konkretna kompetencja, to zakres stosowania tego przepisu musi obejmować nie tylko samo przekazanie kompetencji, ale również wszelkie zmiany regulacji kompetencji przekazanych wcześniej. Nie ma jednak podstaw do uznania, by chodziło tu tylko o zmiany, mające charakter „istotnych”.

Wreszcie, należy przeanalizować dotychczasową praktykę stosowania (czy też raczej niestosowania) art. 90 Konstytucji w przypadku umów międzynarodowych podobnych do omawianej. Można zastanawiać się, czy argumentem na rzecz wyboru art. 89 ust. 1 Konstytucji jest (powinna być nadal) dotychczasowa praktyka. Chociaż zostało to już wspomniane, to warto przypomnieć, że ustawa o ratyfikacji traktatu o przystąpieniu Republiki Bułgarii i Rumunii do Unii Europejskiej została uchwalona w trybie wskazanym w art. 89 ust. 1 Kon-

<sup>19</sup> Tak również TK w uzasadnieniu wyroku o sygn. akt K 32/09, pkt 2.1.

stytucji. Podobnie było w przypadku ustawy wyrażającej zgodę na ratyfikację protokołu hiszpańskiego (druk sejmowy nr 3567/VI kad.).

Dotychczas, mimo wspomnianych wyżej już rozbieżności w poglądach, które ujawniły się zwłaszcza w wypadku ratyfikacji protokołu hiszpańskiego, odstępowano od zastosowania art. 90 Konstytucji w podobnych wypadkach.

Trzeba jednak podkreślić, że sama dotychczasowa praktyka nie może być wystarczającą przesłanką dla jej kontynuacji. Wymaga ona bowiem ponownej analizy. Zwłaszcza w świetle wskazanego wyżej uzasadnienia wyroku Trybunału Konstytucyjnego<sup>20</sup> tym bardziej trzeba mieć świadomość, że podtrzymanie w tym wypadku dotychczasowego stanowiska będzie miało znaczenie dla oceny podobnych umów międzynarodowych w przyszłości, o ile nie ulegnie zmianie stan prawny.

Argumentem uzasadniającym dodatkowo możliwość odstąpienia od dotychczasowej praktyki jest także fakt, że ratyfikacja traktatu o przystąpieniu Bułgarii i Rumunii miała miejsce przed rozpoczęciem prac nad traktatem z Lizbony (2006 r.) i na długo przed jego wejściem w życie. Tymczasem traktat z Lizbony zdecydowanie zmienił procedurę stanowienia prawa w Unii Europejskiej w ten sposób, że podstawową procedurą prawodawczą jest obecnie zwykła procedura ustawodawcza, czyli większość obszarów objęta została kwalifikowaną większością głosów w Radzie (a zatem pojedyncze państwo może zostać przegłosowane), Parlament Europejski zaś stał się rzeczywistym współprawodawcą<sup>21</sup>. Fakt osłabienia siły polskiego głosu w Radzie i w Parlamencie Europejskim, do której doszło na mocy traktatu o przystąpieniu Bułgarii i Rumunii w przedlizbońskim stanie prawnym, w praktyce mógł nie oznaczać zatem przekazania kompetencji w sytuacji, w której Parlament miał rolę głównie konsultacyjną, a decyzje podejmowane były w Radzie w istotnych dziedzinach jednomyślnie.

Nieznacznosc zmiany w wypadku traktatu o przystąpieniu Chorwacji do UE nie jest również argumentem, który uzasadniałby rezygnację z zastosowania art. 90 Konstytucji. Faktem jest, że zarówno w wypadku traktatu o akcesji Bułgarii i Rumunii czy protokołu hiszpańskiego, jak i w wypadku traktatu o przystąpieniu Chorwacji do Unii Europejskiej zmiany w zakresie kompetencji są w istocie niewielkie. Jednak w przypadku traktatu o przystąpieniu Bułgarii i Rumunii sama Rada Ministrów w uzasadnieniu projektu ustawy wyraźnie wskazała, że: *przedmiotowy traktat nie przekazuje nowych kompetencji na rzecz*

<sup>20</sup> Trzeba pamiętać, że wyrok TK został ogłoszony 24 listopada 2010 r. (czyli na krótko przed pierwszym czytaniem projektu ustawy), a uzasadnienie do wyroku sporządzone było jeszcze w kolejnych tygodniach.

<sup>21</sup> Por. J. Barcz, *Unia Europejska na rozstajach. Traktat z Lizbony. Dynamika i główne kierunki reformy ustrojowej*, Warszawa 2010, s. 153 i n. Autor wymienia 44 obszary, w których na mocy traktatu z Lizbony wprowadzono podejmowanie decyzji większością kwalifikowaną.

*Unii Europejskiej, ani w zasadniczy sposób nie zmienia sposobu wykonywania kompetencji już istniejących.* Niemniej przyznaje, że zmiany w sposobie wykonywania kompetencji zaistnieją. Takie zmiany stanowią zmiany o charakterze formalnym.

Brak jest podstaw prawnych dla ustalenia progu odnoszącego się do meritum traktatu (czy też kryteriów obiektywnie sprawdzalnych), po przekroczeniu którego można byłoby odstąpić od stosowania art. 90 Konstytucji<sup>22</sup>.

Wreszcie można również zastanawiać się, czy zmiana, która ma charakter tymczasowy (dotyczy w wypadku Parlamentu Europejskiego okresu 2009–2014 lub w wypadku Rady okresu do – maksymalnie – 1 marca 2017 r.), nie powinna zostać wyłączona spod zakresu zastosowania art. 90 Konstytucji.

Należy jednak zauważyć, że art. 90 Konstytucji nie wprowadza rozróżnienia w zależności od czasu trwania przekazania, a zatem kwestia ta również nie powinna mieć wpływu na dokonywaną ocenę. Dodatkowo można stwierdzić, że w wypadku Rady zmiana – polegająca na przystąpieniu Chorwacji do UE – ma wpływ również po ustaniu okresu przejściowego, bowiem zmienia się liczba państw i liczba ludności Unii Europejskiej, a zatem siła polskiego głosu w Radzie również po okresie przejściowym ulegnie zmianie.

## Podsumowanie

Podsumowując, należy stwierdzić, że najważniejszym argumentem przemawiającym na rzecz zastosowania trybu określonego w art. 90 Konstytucji jest teza, potwierdzona również przez Trybunał Konstytucyjny, iż przekazanie kompetencji, o których mowa w art. 90 Konstytucji, obejmuje nie tylko kompetencje materialnoprawne, ale także kwestie związane ze sposobem wykonywania tych kompetencji, w tym ustalenie udziału w organach wykonujących przekazaną władzę. Za dodatkową przesłankę można uznać tezę wyrażoną przez Trybunał, że zmiany umów ratyfikowanych w trybie art. 90 Konstytucji wymagają również zastosowania art. 90. Pozostałe przedstawione wyżej argumenty dodatkowo wspierają ten pogląd.

Trzeba mieć jednak na uwadze, że zarówno w doktrynie, jak i w orzecznictwie (zdanie odrębne sędziego M. Granata) pojawiają się poglądy odmienne, przemawiające za ratyfikacją umowy za zgodą wyrażoną w ustawie. Również dotychczasowa praktyka w stosunku do umów zawierających postanowienia podobne do traktatu o przystąpieniu Chorwacji do Unii Europejskiej polegała na zastosowaniu art. 89 ust. 1 Konstytucji. Praktyka ta była jednak kwestionowana.

<sup>22</sup> Tak również w swojej opinii C. Mik.