

Informacje o dokumencie	
Autor	Waldemar Gontarski
Tytuł	Członkostwo partnerskie
Podtytuł	Nie da się pogodzić zasady niedyskryminacji z wprowadzaniem dyskryminujących przepisów określających sposób ustalania wysokości dopłat bezpośrednich dla polskich rolników
Data wydania	2002.07.08
Dział	gazeta/Prawo
Artykuł w ROL	Członkostwo partnerskie

RYS. JACEK FRANKOWSKI

WALDEMAR GONTARSKI

Polscy rolnicy padli ofiarą porządku pojałtańskiego i nie mogli skorzystać z dobrodziejstw Wspólnej Polityki Rolnej. Nie ma powodu, aby teraz padli ofiarą przekształceń struktury geopolitycznej Europy i konkurowali z rolnikami z Unii na nierównych warunkach.

„Największymi podatkami obłożmy rudowłosych. Taki postulat jest obiektywny, bo przecież ktoś jest albo nie jest rudy. Kolor włosów nie może

jednak przesądzać o wysokości opodatkowania. Kryterium to nie spełnia wymogu proporcjonalności, tzn. nie jest zachowany racjonalny związek między różnicą cech jednostek a różnicą traktowania - argumentuje George Marshall w rozprawie z 1967 r., dotyczącej zasady równości w prawie. Wymogi obiektywności i proporcjonalności są konieczne, chociaż nie wystarczą, żeby dana różnica uzasadniała różne traktowanie. Konieczny jest jeszcze wymóg sprawiedliwości. W ten sposób Marshall odpowiedział na pytanie, jakie powinny być kryteria różnicujące, aby nie naruszały równości w prawie”¹.

Mamy tutaj nawiązanie do myśli Arystotelesa: Równych traktujemy równo, nierównych - nierówno. Na tym polega Arystotelesowska koncepcja "sprawiedliwości rozdzielania" (czyli sprawiedliwości dystrybutywnej, proporcjonalnej), zakładająca jednakowe traktowanie (dzielenie dóbr i rozkład ciężarów) ludzi tej samej kategorii, znajdujących się w podobnej sytuacji.

"Równość oznacza także akceptację różnego traktowania przez prawo różnych podmiotów (adresatów norm prawnych) (...) Różne traktowanie przez prawo określonych grup (klas) podmiotów powinno być uzasadnione w tym sensie, że musi być oparte na uznanych kryteriach oceny klasyfikacji różniącej podmioty prawa" - orzekł Trybunał Konstytucyjny 9 marca 1988 r. (U 7/87). TK podkreśla: "Według sprawiedliwości rozdzielczej «równe traktowanie» nie oznacza otrzymania równych udziałów rozdzielanych dóbr, lecz stosowanie takiej samej miary wobec wszystkich zainteresowanych otrzymaniem rozdzielanych dóbr (...) Ocenianie ich sytuacji według tych samych kryteriów oraz poświęcanie równej wagi ich potrzebom i interesom".

Racjonalność (obiektywność), proporcjonalność i sprawiedliwość - takie kryteria uzasadnionej dyferencjacji podmiotów prawa i w tej właśnie kolejności (zaosttrzające rygory) wskazuje TK w orzeczeniu z 3 września 1996 r. (K 10/96)

¹ W. Gontarski, „Członkostwo partnerskie. Nie da się pogodzić zasady niedyskryminacji z wprowadzaniem dyskryminujących przepisów określających sposób ustalania wysokości dopłat bezpośrednich dla polskich rolników”. „Rzeczpospolita” z dnia 8 lipca 2002r.

dotyczącym zgodności ustawodawstwa zwykłego z konstytucyjną zasadą równości w prawie (niedyskryminacji).

Kryteria objaśniane przez Marshalla znajdujemy też w orzecznictwie Europejskiego Trybunału Praw Człowieka w Strasburgu (zakaz dyskryminacji zawiera art. 14 [konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności](#)) oraz Komitetu Praw Człowieka w Genewie (zakaz dyskryminacji z art. 26 międzynarodowego paktu praw obywatelskich i politycznych).

Występowanie zasady równości w prawie (niedyskryminacji) w naszej konstytucji (art. 32), konwencji i pakcie wynika z tego, że wszystkie one wzorowane są na Powszechnej Deklaracji Praw Człowieka (ONZ) z 10 grudnia 1948 r., zawierającej zasadę niedyskryminacji (art. 2 i art. 7). Na tym polega sens uniwersalnych praw podstawowych, czyli "tradycje konstytucyjne" państw europejskich, chronione przez przepis art. 6 ust. 2 traktatu o Unii Europejskiej (traktat z Maastricht z 7 lutego 1992 r. - z późniejszą modyfikacją).

Jeszcze przed wejściem w życie traktatu Europejski Trybunał Sprawiedliwości w Luksemburgu (ETS) uwzględniał "tradycje konstytucyjne" państw członkowskich. W jednej ze spraw (138/79, Zb. Orz. 1989, s. 3333) zauważył: Demokratyczne formy rządu w obrębie Wspólnoty opierają się na liberalno-demokratycznej tradycji Europy, którą charakteryzują: demokracja parlamentarna ("społeczeństwa powinny brać udział w sprawowaniu władzy za pośrednictwem zgromadzeń przedstawicielskich"), podział władzy ("parlament uczestniczy w procesie prawodawczym") i koncepcja państwa prawnego (w tym wypadku chodziło o "zasadę równości" między producentami cukru i izoglukozy).

O zasadzie sprawiedliwości czytamy w orzecznictwie luksemburskim: "Prawa podstawowe jednostki należą do ogólnych zasad prawnych, które chroni Trybunał i których powinna przestrzegać Wspólnota oraz jej organa. (...) Konieczne jest stworzenie prawnoeuropejskiej ochrony praw podstawowych, aby wspólnotom europejskim nie można było postawić zarzutu

nieprzestrzegania zasad państwa prawnego i sprawiedliwości" (sprawa 11/70, Zb. Orz. 1970, s. 1161).

Zakaz zróżnicowanego traktowania podmiotów znajdujących się w takiej samej (czy w podobnej) sytuacji zawierają przepisy traktatu ustanawiającego Wspólnotę Europejską (TWE). W szczególności zakaz dyskryminacji przy interwencjonizmie cenowym na rynku produktów rolnych znajdujemy w art. 34 ust. 2 zdanie drugie TWE. Przepis ten zakazuje wszelkich dyskryminacji między producentami rolnymi wewnątrz Wspólnoty. Natomiast art. 34 ust. 2 zdanie trzecie TWE precyzuje: Ewentualna wspólna polityka cenowa powinna opierać się na wspólnych zasadach i jednolitych metodach kalkulacji.

Marshall dla naszych chłopów

Czy zakazowi wszelkiej dyskryminacji producentów rolnych (art. 34 ust. 2 TWE zdanie drugie) odpowiada propozycja Komisji Europejskiej z 16 kwietnia 2002 r., by polscy rolnicy (i szerzej: rolnicy z państw nowo przyjmowanych do Unii) w ciągu pierwszych dziesięciu lat przynależności Polski do Unii otrzymali niepełne dopłaty bezpośrednie do rolnictwa? Komisja argumentuje, iż początkowo nasi rolnicy nie byłiby w stanie racjonalnie wykorzystać pełnych dopłat. W efekcie chce tworzyć nierówne warunki konkurencji między rolnikami polskimi (mniejsze dopłaty bezpośrednie) i unijnymi (większe dopłaty bezpośrednie). Taka podstawa rozróżnienia nie spełnia wymogów zawartych w powszechnie stosowanych kryteriach różnicujących podmioty w prawie: obiektywności, proporcjonalności, sprawiedliwości.

Twierdzenie, że polscy rolnicy nie są w stanie od razu racjonalnie wykorzystać pełnych dopłat bezpośrednich, jest po pierwsze subiektywne. Nie wynika z faktów powszechnie znanych albo z zasad logicznego myślenia czy z zasady doświadczenia życiowego, ani nie zostało poparte stosownym dowodzeniem, np. badaniami symulacyjnymi. Nawet jeśli przeciętne polskie gospodarstwo rolne jest mniej nowoczesne niż unijne, nie oznacza to przecież, że dopiero za

dziesięć lat polski rolnik będzie w stanie racjonalnie wykorzystać 100 proc. dopłaty bezpośredniej.

W stanowisku Komisji nie jest dotrzymany wymóg racjonalnego związku między różnicą cech jednostek a różnym traktowaniem. Jeśli nawet polscy rolnicy są gorzej zmodernizowani (mniej innowacyjni), to przecież (racjonalnie rzecz biorąc) nie można narzucić im nierównych (dyskryminujących) warunków konkurowania na rynku rolnym. Takie rozwiązanie skutkowałoby naruszeniem prawa do równej konkurencji, będącego częścią zakazu dyskryminacji w życiu gospodarczym. Jak to ujmuje ETS (w sprawie 238/76, Zb. Orz. 1979, s. 2985), naruszenie zasady równej konkurencji stanowi naruszenie "ogólnej zasady równości traktowania".

Wreszcie stanowisko Komisji jest niesprawiedliwe. Polscy rolnicy po II wojnie światowej padli ofiarą porządku pojałtańskiego i nie mogli skorzystać z dobrodziejstw Wspólnej Polityki Rolnej. Dlatego m.in. przeciętne polskie gospodarstwo rolne jest dzisiaj mniej nowoczesne niż unijne. Nie ma powodu, aby teraz ponownie padli ofiarą przekształceń struktury geopolitycznej Europy i po zniesieniu granic celnych przez kilka lat na nierównych warunkach konkurowali z rolnikami państw unijnych.

Polski nie znaczy gorszy

W zaproponowanym przez Komisję sposobie naliczania dopłat bezpośrednich dla polskich rolników jako kryterium różnicujące stosuje się terytorium państwa. Takie kryterium jest niedopuszczalne. Racjonalnie rzecz biorąc, nie można przecież twierdzić ogólnie, że polski znaczy gorszy. Nie można jednakowo traktować wszystkich polskich gospodarstw rolnych, gdyż są one mocno zróżnicowane. Tak można traktować tylko podmioty charakteryzujące się cechą istotną w równym stopniu. W przeciwnym razie odchodzi się od zasady równego traktowania równych. Wtedy mamy do czynienia z niedopuszczalną prawnie dyskryminacją.

Zakaz stosowania rozróżnienia terytorialnego zapisano w art. 2 zdanie drugie Powszechnej Deklaracji Praw Człowieka. Również ETS wyprowadził z art. 34 TWE zakaz różnicowania terytoriów państw członkowskich (Zb. Orz. 1984, s. 4231): "Regionalne zróżnicowanie jest dopuszczalne, jeśli następuje w zgodzie z obiektywnymi kryteriami, które gwarantują wyważony podział zysków i strat dla zainteresowanych podmiotów, bez zróżnicowania terytoriów państw członkowskich".

"Krzewienie niedyskryminacji" między producentami rolnymi jest "jednym z podstawowych założeń traktatu" - podkreślił ETS (sprawa 5/67, Zb. Orz. 1968, s. 3). Według ETS chodzi tutaj o "ogólną zasadę równości, stanowiącą jedno z fundamentalnych założeń prawa Wspólnoty". Zakaz dyskryminacji z art. 34 ust. 2 zdanie drugie (d. art. 40 ust. 2) należy interpretować następująco: "Podobne sytuacje nie powinny być odmiennie traktowane, o ile nie jest to obiektywnie uzasadnione" (orzeczenie ETS w sprawie 103/77 i 145/77, Zb. Orz. 1978, s. 2037).

Stanowisko Komisji w sprawie niepełnych dopłat bezpośrednich dla rolników z państw ubiegających się o członkostwo w Unii jest też sprzeczne z zasadą solidarności i współpracy w obrębie Wspólnoty. Zasadę tę ETS wyprowadza z art. 5 (obecnie art. 10) TWE (sprawa 141/78, Zb. Orz. 1979, str. 2925). Przepis ten zabrania też organom WE wyklądać prawo na niekorzyść państwa członkowskiego.

Gdyby Unia próbowała zróżnicować jakiemuś państwu (grupie państw) dopłaty bezpośrednie dla rolnictwa na podstawie zasad innych niż kryteria Marshalla, to - kierując się właśnie tymi kryteriami - państwo takie (grupa państw) powinno zachować sobie prawo do retorsji. Retorsja polega tutaj na adekwatnym dyskryminowaniu produktów importowanych (np. wprowadzenie opłat celnych). Należy wtedy przystąpić do urzeczywistniania celów wyznaczonych przez ustawodawstwo krajowe, nastawionych na eliminowanie nierównych warunków konkurencji polskich rolników (mniejsze dopłaty bezpośrednie) z

rolnikami państw należących obecnie do Unii (większe dopłaty bezpośrednie). Tego wymaga zasada sprawiedliwości. Wszystko po to, aby stworzyć równość szans dla produkcji rodzimej (w mniejszym stopniu wspartej dopłatami bezpośrednimi) i importowanej (wspartej w większym stopniu). Środki retorsji spełniałyby rolę czynnika wyrównawczego. Chodzi o sprawiedliwość rozdzielczą jako globalne kryterium równości w prawie. Chodzi o równość w troszczeniu się o dochody rolników wszystkich państw Unii, również tych dopiero przyjmowanych.

ETS (sprawa 177/78) zauważa, że ustanowienie przez Wspólnotę katalogu środków prawnych regulowania rynku produktów rolnych (wieprzowiny), określających jednakowe prawa i obowiązki producentów Wspólnoty, wyklucza stosowanie przez państwa członkowskie jakichkolwiek środków prawnych w celu regulowania tego rynku (Z. Orz. 1979, s. 2161). Z tego wniosek (argumentum a contrario): Ustanowienie przez Wspólnotę katalogu środków prawnych regulowania rynku rolnego określających niejednakowe prawa i obowiązki producentów Wspólnoty nie wyklucza stosowania przez państwa członkowskie środków prawnych w celu regulowania tego rynku. Według ETS wszelkie ograniczenia w imporcie produktów rolnych powinny być stosowane proporcjonalnie (zasada proporcjonalności) w stosunku do wyznaczonych celów (sprawa 124/82, Zb. Orz. 1983, s. 203).

Polska przystępuje do Unii m.in. po to, aby rolnik mógł skorzystać z dobrodziejstw Wspólnej Polityki Rolnej, której istotą jest m.in. wyłączenie wszelkiej dyskryminacji między producentami rolnymi wewnątrz Wspólnoty (art. 34 ust. 2 zdanie drugie TWE). Logicznie rzecz biorąc, nie można wyłączać dyskryminacji przez wprowadzanie dyskryminacji, w tym wypadku w normach prawnych (zawartych w traktacie zjednoczeniowym) określających sposób ustalania wysokości dopłat bezpośrednich dla polskich rolników.

Prostyutki górą

Jedną z pierwszych polskich grup zawodowych, które skorzystały z dobrodziejstwa orzeczniczej działalności ETS, są polskie prostytutki pracujące w Amsterdamie. Władze holenderskie w 1996 r. odmówiły uznania ich za osoby prowadzące działalność gospodarczą na zasadzie samozatrudnienia. Zarzucały prostytutkom m.in., że nie przedstawiły biznesplanu. Dziewczyny poskarżyły się przed sądem holenderskim, że są dyskryminowane. Jako podstawę prawną powództwa wskazały art. 44 ust. 3 układu stowarzyszeniowego. W myśl tego przepisu strony znoszą między sobą ograniczenia dotyczące zakładania przedsiębiorstw działających na zasadach samozatrudnienia. Owszem, państwa członkowskie mogą stosować własne przepisy ograniczające prawo wjazdu i pobytu na swoim terytorium (np. obowiązek wykazania, że planowana działalność gospodarcza będzie dochodowa), ale przepisy te nie mogą niweczyć regulacji zawartej we wspomnianym art. 44 ust. 3. Sąd holenderski (rozpatrujący sprawę polskich prostytutek) zwrócił się do ETS z pytaniami, m.in.: czy prostytucja jest objęta zasięgiem układu stowarzyszeniowego; czy prostytucja jest działalnością gospodarczą na zasadzie samozatrudnienia, skoro prostytutki nie są w stanie przedstawić biznesplanu?

ETS - łącząc zasadę formalizmu z zasadą niedyskryminacji - orzekł: "Prostytucja jest działalnością gospodarczą na zasadzie samozatrudnienia prowadzoną przez osobę świadczącą usługi samodzielnie, na własny rachunek, na własną odpowiedzialność, za wynagrodzeniem płatnym w pełnej wysokości bezpośrednio do niej bez jakiegokolwiek podporządkowania wobec osób trzecich" (orzeczeniu z 20 listopada 2001 r., nie publikowane). Chociaż ETS podkreślił, że osoba ubiegająca się o prawo stałego pobytu powinna przedstawić odpowiednie dowody, iż posiada środki wystarczające na utrzymanie, oraz biznesplan.

Przykład polskich prostytutek świadczy, jak wielkie jest wyczulenie ETS na wszelką dyskryminację.

Zakaz kolonializmu prawnego

Zgłaszanie przez Komisję rozwiązań finansowych dyskryminujących Polskę czy, szerzej rzecz ujmując: narzucenie Polsce przez Unię regulacji prawnych naruszających aksjologię polskiego porządku prawnokonstytucyjnego i pozostających w sprzeczności z porządkiem prawnotraktatowym Unii - jest obniżaniem standardów prawnych. Takiego kolonializmu prawnego zabrania przepis art. 11 ust. 1 traktatu o Unii Europejskiej, tzn. z przepisu tego wyprowadzamy zobowiązanie organów Unii do przestrzegania praw podstawowych (w tym zakazu dyskryminacji) także na zewnątrz, czyli również wobec państw nie należących do Unii.

Rozważania o zgodności negocjacji akcesyjnych z naszą konstytucją są o tyle istotne, że negocjacje te mają przyjąć formę umowy międzynarodowej (traktatu zjednoczeniowego), tzn. przystąpienie Polski i innych państw kandydujących do Unii dokona się na podstawie umowy międzynarodowej, w której zapisane zostaną wszystkie wyniki negocjacji. Tymczasem zgodnie z art. 188 pkt 1 konstytucji Trybunał Konstytucyjny orzeka o zgodności umów międzynarodowych z ustawą zasadniczą. Biorąc pod uwagę ciężar gatunkowy umowy akcesyjnej, konstytucjoniści postulują, aby umowa o przystąpieniu Polski do Unii (traktat akcesyjny, a także akt akcesyjny wraz z wszystkimi protokołami, deklaracjami itp.) została poddana kontroli profilaktycznej w trybie art. 133 ust. 2 konstytucji. W myśl tego przepisu prezydent przed ratyfikowaniem umowy międzynarodowej może zwrócić się do TK z wnioskiem w sprawie jej zgodności z konstytucją. Oczywiście, gdyby TK dopatrzył się niezgodności zapisów umowy z ustawą zasadniczą, skutkiem byłaby odmowa ratyfikacji umowy przez prezydenta, a tym samym rezygnacja Polski z członkostwa w Unii.

Dlatego tak istotna jest refleksja prawnicza w czasie negocjacji akcesyjnych.

* * *

PS. 28 czerwca w Brukseli, podczas sesji negocjacyjnej, Komisja Europejska przekazała Polsce i innym krajom kandydującym deklarację, w której po raz

pierwszy stwierdza, iż dopłaty bezpośrednie do rolnictwa stanowią część prawa europejskiego i jako takich nie można ich odmówić również kandydatom. Jednocześnie tego dnia po raz pierwszy główny negocjator Polski Jan Truszczyński ostrzegł, że jeśli Polska w pierwszych latach członkostwa w Unii nie otrzyma 100 proc. dopłat, będzie dążyła do zagwarantowania równej konkurencji rolnikom przez zastosowanie dodatkowych instrumentów, np. cła na wybrane produkty rolne sprowadzane z państw Unii. Dotychczas jedynie wicepremier Jarosław Kalinowski w negocjacjach z Unią domagał się stosowania zasady równych praw i obowiązków oraz groził retorsją w postaci ceł.

Autor jest doktorantem Uniwersytetu Warszawskiego