

***Czy Komisja Europejska może zastosować  
przeciwko Polsce przed 1 maja 2004 r.  
specific internal market related safeguard mechanism  
– w związku z opóźnieniami w implementacji  
acquis communautaire w dziedzinie weterynarii?***

# Opinia prawna

WALDEMAR GONTARSKI

## STAN FAKTYCZNY

„Komisja Europejska nie wprowadzi przeciwko Polsce klauzul bezpieczeństwa wykluczających naszych producentów mleka, mięsa i wędlin z części unijnego rynku, bo za miesiąc dwa wszystkie ustawy dostosowujące polskie przepisy weterynaryjne do standardów unijnych będą uchwalone i opublikowane w Dzienniku Ustaw” – zapewnia Ministerstwo Rolnictwa<sup>1</sup>.

## STAN PRAWNY

W podpisanym m.in. przez Polskę Traktacie akcesyjnym<sup>2</sup> jednym z najbardziej kontrowersyjnych przepisów jest art. 38 Aktu dotyczącego warunków przystąpienia do Unii Europejskiej (Akt przystąpienia z 2003 r.). Chyba żaden inny przepis traktatu nie może wywołać w krajach przystępujących tak bardzo niekorzystnych efektów gospodarczych, jak art. 38. Zawarto w nim specyficzną klauzulę bezpieczeństwa w zakresie rynku wewnętrznego (*specific internal market related safeguard mechanism*). Klauzula ta nie występowała w poprzednich rozszerzeniach. Nowa klauzula, wraz z tradycyjną ogólną klauzulą gospodarczą (*general economic safeguard clause*), stanowią wyjątkowo skomplikowane instytucje prawne<sup>3</sup>. Klauzule bezpieczeństwa nie precyzują charakteru środków ochronnych, pozostawiając to do samodzielnego rozstrzygnięcia Komisji Europejskiej (KE). W praktyce ustanawiane są ograniczenia ilościowe – *vide*: decyzje Komisji: OJ 1986 C 303 i OJ 1986 C 260.

Jeśli po akcesie w nowym państwie członkowskim pojawią się „poważne trudności gospodarcze” w określonym sektorze gospodarki lub w danym regionie, KE samodzielnie, w ciągu pięciu dni od otrzymania od tego państwa wniosku uzasadnionego odpowiednimi informacjami, zadecyduje jakiego rodzaju środki ochronne, ze skutkiem natychmiastowym, należy zastosować. Ograniczenia w handlu między nowymi a starymi państwami członkowskimi można wprowadzić decyzją KE także na wniosek jednego z dotychczasowych państw członkowskich (zasada dwustronności). Taką, ogólną gospodarczą klauzulę bezpieczeństwa, zawiera art. 37 z Aktu przystąpienia z 2003 r. Rozwiązanie to było stosowane w poprzednich rozszerzeniach (z 1973 r., 1981 r., 1986 r., 1995 r.), a oparte jest na dawnym (uchylonym) art. 226 Traktatu EWG. Ani ówczesne „nowe” ani „stare” państwa członkowskie nie doprowadziły do uruchomienia klauzuli, chociaż miała ona przede wszystkim chronić nowe państwa członkowskie przed agresywnym postępowaniem gospodarczym starych.

Praktycznie rzecz biorąc,

**celem ogólnej klauzuli ochronnej jest przede wszystkim zapobieganie zakłóceniom, jakie mogłyby wystąpić w niektórych sektorach lub regionach na sku-**

**tek nagłego i znaczącego wzrostu importu (rzeczywistego, a nie potencjalnego).**

Jak zwraca uwagę Europejski Trybunał Sprawiedliwości (ETS), termin „poważne trudności” obejmuje nie tylko trudności związane ze stosowaniem prawa wspólnotowego, lecz wszelkie zakłócenia w danym sektorze, wynikające nawet z sytuacji powstałych przed wprowadzeniem regulacji wspólnotowej (sprawa 73/63), czyli również przed akcesem. Nadmierny import, jako czynnik powodujący recesję, można ograniczyć nawet wtedy, gdy dany sektor gospodarki w państwie członkowskim jest słabiej rozwinięty i nie może zapewnić stałych dostaw (orzeczenie ETS w sprawie 13/63). KE może też zezwolić zainteresowanemu państwu na ustanowienie wewnętrznych środków ograniczających eksport lub produkcję (orzeczenie ETS w sprawie 73/63).

Warunek konieczny: Ewentualne środki ochronne nie mogą obejmować „przeprowadzania kontroli granicznych” (art. 37 ust. 2 zd. trzecie *in fine* Aktu przystąpienia z 2003 r.). Tak było również w przypadku poprzedniego rozszerzenia UE. Wtedy ogólna klauzula gospodarcza obowiązywać mogła przez jeden rok po akcesie. Art. 37 ust. 1 zd. pierwsze Aktu przystąpienia z 2003 r. wydłuża ten okres do lat trzech.

Ku zaskoczeniu krajów kandydujących, KE w dokumencie strategicznym z 9 października 2002 r. (*Strategy Paper*) zaproponowała wprowadzenie specjalnego me-

chanizmu ochronnego w zakresie rynku wewnętrznego (*specific internal market related safeguard mechanism*). Tak jak proponowała KE, na podstawie wymienionego już art. 38 Aktu przystąpienia z 2003 r., specjalną klauzulę bezpieczeństwa można zastosować jedynie wobec nowych państw (zasada jednostronności wymierzona przeciwko zasadzie równości). Tymczasem KE w corocznym raporcie *Internal Market Scoreboard* stosunkowo często wykazuje niewywiązywanie się starych członków z obowiązków implementacyjnych.

Komisja wprowadza specyficzną klauzulę bezpieczeństwa w przypadku stwierdzenia niewykonywania przez nowe państwa członkowskie takich zobowiązań negocjacyjnych, których konsekwencją byłoby „poważne naruszenie funkcjonowania rynku wewnętrznego” (naruszenie faktyczne) lub też „bliskie ryzyko wystąpienia takiego naruszenia” (naruszenie potencjalne). Decyzja będzie podejmowana na uzasadniony wniosek jednego z państw członkowskich lub z własnej inicjatywy KE. Tej drugiej możliwości nie przewiduje ogólna klauzula ochronna.

**Klauzula specjalna, w przeciwieństwie do tradycyjnej, nie wyklucza zastosowania kontroli granicznej między krajami członkowskimi.**

Mało tego, okres stosowania środków ochronnych może być dłuższy niż trzy lata, ale – też w przeciwieństwie do klauzuli tradycyjnej – nie wyznaczono tutaj granicy czasowej, co stwarza możliwość daleko idącej dowolności w uprawnieniach KE.

W dotychczasowej praktyce rozszerzenia zaniechania nowych państw członkowskich we wdrażaniu *acquis communautaire*, czyli dorobku wspólnotowego (AC), zagrożone były sankcjami stosowanymi nie w stosunkowo łatwym do uruchomienia trybie urzędniczym (przez KE), tak jak to przewiduje art. 38 Aktu przystąpienia z 2003 r. – lecz w trybie sądowym (przez ETS), na podstawie art. 226–228 TWE.

Co istotne, zgodnie z art. 38 zd. czwarte Aktu przystąpienia z 2003 r. – możliwe

jest powołanie się na specyficzną klauzulę ochronną nawet przed przystąpieniem, na podstawie wyników monitorowania. W takim przypadku klauzula ta weszłaby w życie z dniem przystąpienia.

Drugim *novum* akcesyjnym jest klauzula specjalna, dotycząca obszaru wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości, też adresowana jedynie do państw przystępujących, zawarta w art. 39 Aktu przystąpienia z 2003 roku.

Bezprecedensowy, kontrowersyjny, szeroki zakres przedmiotowy i czasowy specjalnych klauzul bezpieczeństwa z wyżej wymienionych art. 38 i 39, skłonił Polskę i pięć innych państw kandydujących do dołączenia do Aktu końcowego wspólnej deklaracji (Deklaracja 22) w sprawie specjalnych klauzul bezpieczeństwa (ochronnych). W myśl tego dokumentu: po pierwsze – zastosowanie klauzuli będzie podlegało kontroli ETS; po drugie – procedura zastosowania klauzuli uwzględni wysłuchanie przez KE racji (poglądów i stanowiska) nowego państwa członkowskiego przed nałożeniem na niego sankcji (środków przewidzianych w klauzuli).

Pozytywną reakcją KE na Deklarację 22 była Deklaracja 43, w której KE zobowiązała się do wysłuchania opinii i stanowisk nowych państw członkowskich przed wprowadzeniem przeciwko nim sankcji przewidzianych w klauzulach bezpieczeństwa. Jak podkreślono w Deklaracji, KE „należycie” weźmie pod uwagę te opinie i stanowiska.

Na wniosek Polski w Deklaracji 43 zapisano, że

**ogólna klauzula ochronna obejmuje również rolnictwo. Może ona być użyta, gdy w sektorze rolnym pojawią się trudności, które są poważne i mogą się utrzymywać lub które mogą doprowadzić do poważnego pogorszenia sytuacji gospodarczej na danym obszarze.**

W rozważaniach o możliwości wprowadzenia przeciwko Polsce przez KE klauzuli bezpieczeństwa w związku z opóźnieniami w implementacji dorobku wspólnotowego w zakresie weterynarii, należy odróżnić „prawo w książce” (*law in books*)

od „prawa w działaniu” (*law in action*)<sup>4</sup>. W przeciwnym razie popełni się błąd mający znaczenie nie tylko teoretycznoprawne. Może to pociągnąć za sobą stosunkowo daleko idące skutki gospodarcze.

W ślad za empiryzmem amerykańskim w prawoznawstwie odróżniamy prawo opublikowane w organie promulgacyjnym („prawo w książce”) od prawa rzeczywistego, czyli od rzeczywistego zastosowania prawa. Takim „prawem w działaniu” jest w szczególności zbiór faktycznie podejmowanych decyzji przez funkcjonariuszy publicznych na podstawie „prawa w książce”. Słowem, należy odróżnić obowiązywanie prawa (formalizm prawa) od stosowania prawa (empiryczny wymiar prawa) – pamiętając, że UE wymaga od państwa przystępującego stosowania AC (podejście empiryczne), a nie tylko obowiązywania w tym państwie AC (podejście formalne). Właśnie słowo „stosowane” jest zawarte w art. 2 Aktu przystąpienia z 2003 r. Zgodnie z tym przepisem, już od pierwszego dnia członkostwa jesteśmy zobowiązani stosować w praktyce całe dotychczasowe AC (z wyjątkiem wynegocjowanych rozwiązań przejściowych, określonych w Traktacie akcesyjnym).

Akcesyjne klauzule bezpieczeństwa to wielce skomplikowane instytucje prawne. Przekonali się o tym Grecy. Za swój sukces negocjacyjny uznali zawarcie w Traktacie akcesyjnym (rozszerzenie z 1981 r.) klauzuli bezpieczeństwa w stosunku do rolnictwa. Tymczasem klauzula ta została po raz pierwszy zastosowana nie na wniosek Greków przeciwko starym państwom członkowskim, ale na wniosek starego państwa członkowskiego (Francje) przeciwko Grecji – w celu ograniczenia importu z Grecji (decyzja Komisji nr 81/988, OJ L 362). Stało się tak m.in. dlatego, że greckim urzędnikom, w przeciwieństwie do urzędników francuskich, zabrakło odpowiedniej wiedzy o stosowaniu klauzul bezpieczeństwa<sup>5</sup>.

## SUBSUMPCJA

**Podciągając powyższy stan faktyczny pod zrekonstruowany stan prawny – należy zauważyć, iż nie wystarczy, że**

po 1 maja 2004 r. w Polsce będą obowiązywały dostosowane do unijnych standardów ustawy weterynaryjne (regulacje weterynaryjne stanowią najbardziej rozbudowaną częścią AC<sup>6</sup>). Polska inspekcja weterynaryjna musi umieć je stosować, a do tego konieczni są odpowiednio wykwalifikowani ludzie i odpowiednia infrastruktura techniczna (np. systemy informatyczne). Natomiast urzędnicy z Brukseli już teraz mogą badać możliwość zastosowania przeciwko Polsce specjalnej klauzuli bezpieczeństwa. Zgodnie z art. 38 zd. czwarte Aktu przystąpienia z 2003 r.: „możliwe jest powołanie się na powyższą klauzulę ochronną nawet przed przystąpieniem”.

<sup>1</sup> Informacja z: Polskie Radio S.A., IAR, jkl (7 X 2003 r.).

<sup>2</sup> Tekst traktatu akcesyjnego w: J. Barcza, A. Michoński, *Polska w Unii Europejskiej. Wybór dokumentów. Traktat akcesyjny. Traktaty ustanawiające podstawę Unii. Prawo polskie. Dokumenty. Wstęp, wybór i pracowanie dokumentów*, Warszawa 2003 r.

<sup>3</sup> O klauzulach bezpieczeństwa w: W. Gontarski, *Klauzule (nie)bezpieczeństwa, „Rzeczpospolita”* z 5 listopada 2003 r.; S. L. Kaleda, *Przejęcie prawa wspólnotowego przez nowe państwo członkowskie. Zagadnienia przejściowe oraz międzyczasowe*, Warszawa 2003 r., s. 296 i nast.; A. Michoński, (w:) *Prawo Unii Europejskiej. Prawo materialne i polityki*, pod red. J. Barcza, Warszawa 2003 r., s. 736 i nast.; C. Herma, *Klauzule ochronne w Traktacie Akcesyjnym – propozycje KE zawarte w Strategy Paper i decyzje Rady Europejskiej w Brukseli*, „Biuletyn Analiz UKIE”, nr 10 z 2002 r., s. 111–115; *Stanowisko negocjacyjne Polski w obszarze „Inne”, pozycja 5 – klauzule ochronne*, Warszawa, 3 grudnia 2002 r., [http://www2.ukie.gov.pl/uk.nsf/0/5C360DD31353F919C1256C8B00280E8C/\\$File/SNInnePoz5.pdf](http://www2.ukie.gov.pl/uk.nsf/0/5C360DD31353F919C1256C8B00280E8C/$File/SNInnePoz5.pdf), odczyt z 14 listopada 2003 r. – w tym dokumencie Polska akceptując stanowisko Unii Europejskiej w odniesieniu do ogólnej gospodarczej klauzuli ochronnej, nie akceptuje klauzuli ochronnej w zakresie rynku wewnętrznego, zwracając uwagę m.in. na jej arbitralność.

<sup>4</sup> O „prawie w księżce” i „prawie w działaniu” np. w: S. Wronkowska, Z. Ziemiński, *Zarys teorii prawa*, Poznań 1997 r., s. 66–97.

<sup>5</sup> Tak w: S. L. Kaleda, *Przejęcie prawa wspólnotowego przez nowe państwo członkowskie. Zagadnienia przejściowe oraz międzyczasowe*, Warszawa 2003 r., s. 299.

<sup>6</sup> Tak w: J. Barcza, A. Michoński, *Polska w Unii Europejskiej. Wybór dokumentów. Traktat akcesyjny. Traktaty ustanawiające podstawę Unii. Prawo polskie. Dokumenty. Wstęp, wybór i pracowanie dokumentów*, Warszawa 2003 r., s. 94.

**1. Czy organy Unii Europejskiej bez konsultacji z Polską mogą między 16 kwietnia 2003 roku a 1 maja 2004 roku zmienić warunki integracji z UE rolnictwa polskiego na niekorzyść polskich rolników, w takim zakresie, w jakim zmiany te mogą okazać się niezbędne w wyniku nowelizacji reguł wspólnotowych?**

**2. Czy wymienione zmiany warunków integracji podlegają kontroli materialnej ze strony Europejskiego Trybunału Sprawiedliwości w Luksemburgu?**

## Opinia prawna

WALDEMAR GONTARSKI

### STAN FAKTYCZNY

Komisja Europejska bez konsultacji z Polską przystąpiła do dokonywania zmian warunków integracji rolnictwa z Unią. „*Limity produkcji mleka w Polsce zostaną zamrożone na 12 lat, a polscy rolnicy będą musieli poczekać do 2013 roku, zanim dostaną całość wprowadzanych właśnie nowych dotacji Brukseli. Zaproponowane ze względów oszczędnościowych przez Komisję Europejską zmiany do traktatu akcesyjnego oburzyły polski rząd*”<sup>1</sup>.

### STAN PRAWNY

Unia Europejska może jednostronnie zmienić zapisy Traktatu akcesyjnego (TA) dotyczącego polityki rolnej. UE może nawet pozwolić sobie na to, że do czasu uzyskania przez nas członkostwa, tj. między 16 kwietnia br. a 1 maja 2004 r., jednostronnie będzie zmieniała Traktat na naszą (czyli Polski, jako państwa przystępującego) niekorzyść, zaś my nie będziemy mieli prawa tego renegocjować. Na takie postępowanie „dziesiątka”, w tym Polska, zgodziła się w art. 23 Aktu dotyczącego warunków przystąpienia do Unii Europejskiej (Akt), stanowiącego integralną część prawną TA.

Gdy na kilka dni przed podpisaniem przez Polskę TA przedstawiłem powyższą interpretację,<sup>2</sup> przedstawiciele egzekutywy uznali, że przed 1 maja 2004 r. UE może wprowadzić

tylko korzystne dla polskich rolników zmiany Wspólnej Polityki Rolnej.<sup>3</sup> Natomiast przedstawiciele legislatury nie znali treści art. 23.<sup>4</sup>

„*Rada, stanowiąc jednomyślnie na wniosek Komisji i po konsultacji z Parlamentem Europejskim, może dokonać takich dostosowań do postanowień niniejszego Aktu odnoszących się do wspólnej polityki rolnej, jakie mogą okazać się niezbędne w wyniku zmiany reguł wspólnotowych. Takie dostosowania mogą być dokonane przed dniem przystąpienia*” – oto treść wymienionego art. 23. Doktryna niewiele uwagi poświęca tej, wielce kontrowersyjnej – z punktu widzenia techniki legislacyjnej i z punktu widzenia skutków prawnych – regulacji, sygnalizując jedynie:

- Przepis ten „wzbudził pewne kontrowersje”<sup>5</sup>
- „*Bez głosu decydującego nowe państwa członkowskie nie będą miały znaczącego wpływu na zmiany WPR, dokonywane pośpiesznie przez obecnych członków UE jeszcze przed dniem akcesji*”<sup>6</sup>
- „*Jedynym przepisem Aktu, który... jest lex specialis wobec przewidzianej w art. 7 zasady pierwotnoprawnego charakteru Aktu akcesyjnego (w odniesieniu do sposobu modyfikacji jego postanowień) jest art. 23 Aktu. Nawiązuje on do trwającej aktualnie w ramach UE dyskusji nt. reformy Wspólnej Polityki Rolnej UE i z tego względu nie ma odpowiednika we wcześniejszych Aktach przystąpienia*”<sup>7</sup>

Przepisy TA, tak jak każdego aktu mającego w UE charakter prawa pierwotnego, mogą być zmienione wyłącznie zgodnie z procedurą określoną w art. 48 Traktatu o Unii Europejskiej. Np. dopiero po 1 maja 2004 r. możliwe jest – na wniosek każdego z państw członkowskich („nowego” bądź „starego”) lub Komisji Europejskiej – przedłużenie któregośkolwiek okresu przejściowego wynegocjowanego przez nowe czy dotychczasowe państwa członkowskie, ale wymaga to:

- zwołania konferencji międzypaństwowej,
- jednomyślnego porozumienia wszystkich państw członkowskich, podpisania stosownego traktatu i jego ratyfikacji przez wszystkie państwa.

Taka jest zasada generalna. Od tej zasady znajdujemy wyjątek, właśnie sprecyzowany w art. 23 Aktu. Zawarte w tym przepisie sformułowanie „dostosowania jakie mogą okazać się niezbędne” ma stosunkowo szeroki zakres pojęciowy, co gwarantuje UE w zasadzie dowolność. Ta dowolność jest wzmocniona paremią *volenti non fit iniuria* (chcącemu krzywda się nie dzieje); wszak cała „dziesiątka” zgodziła się na *lex specialis* zawarty w art. 23 Aktu (w powołanym przepisie nie ma mowy o tym, że dostosowania mają być korzystne dla państw przystępujących, a więc mogą też być niekorzystne).

Orzecznictwo luksemburskie nastawione jest na ochronę wyników negocjacji zawartych w traktatach akcesyjnych i w ten sposób potwierdza zasadność zastosowania wcześniej wymienionej paremii przy interpretacji traktatu akcesyjnego. Ponieważ strony traktatu mają swobodę ustalania warunków akcesji (wyników negocjacji), Europejski Trybunał Sprawiedliwości w Luksemburgu (ETS) nie może *ipso iure* badać legalności przystąpienia i jego skutków. Sam obiektywny fakt akcesji nie może pociągać za sobą skutków prawnych, ponieważ warunki akcesji są zawarte w akcie akcesyjnym – *vide*: orzeczenie ETS w sprawie C-73/90. Oświadczenie woli stron zawierających traktat akcesyjny nie może być podważane, nawet jeśli dany przepis traktatu może być zmieniany jednostronnie przez organy UE nim akt ten wejdzie w życie – orzeczenia w sprawach 31 i 35/868. W ogóle Trybunał odmawia kontrolowania legalności aktów prawa wtórnego w zakresie, w jakim stanowią one integralną część systemu przewidzianego w prawie pierwotnym – orzeczenie ETS w sprawie

119/86. W świetle art. 46 lit. f Traktatu o Unii Europejskiej oraz art. 220 i art. 230 Traktatu o ustanowieniu Wspólnoty Europejskiej, jurysdykcja ETS w zakresie kontroli materialnej wyników negocjacji jest wykluczona.<sup>9</sup> Trybunał uprawniony jest jedynie do interpretacji przepisów traktatu akcesyjnego, a nie do ich unieważnienia, gdyż Trybunałowi brakuje matrycy do badania legalności wyników negocjacji akcesyjnych; wyniki te stanowią prawo pierwotne, na dodatek o charakterze *lex specialis* wobec pozostałych aktów prawa pierwotnego.

Przez termin *interim period* (okres tymczasowy) w procesie integracji europejskiej rozumie się czas między datą podpisania traktatu akcesyjnego a jego wejściem w życie (bądź odmową ratyfikacji, jak to miało miejsce w przypadku Norwegii). *Cut-off date*, czyli data, po której przyjmowane prawo wspólnotowe nie będzie już uwzględniane w procesie negocjacji (negocjatorzy już nie pracują, bo negocjacje się skończyły i już nie można wynegocjować okresów przejściowych), rozpoczyna okres obowiązywania nakazu wstrzymania się przez UE (a także przez państwa przystępujące) od jednostronnych działań podważających cele podpisanego traktatu – nakaz ten zawiera art. 18 Konwencji wiedeńskiej o prawie traktatów.<sup>10</sup>

W myśl art. 55 Aktu, organy UE, na umotywowany wniosek jednego z nowych państw członkowskich, mogą udzielić okresów przejściowych co do implementacji aktów prawa wtórnego przyjętych między 1 listopada 2002 r. a dniem podpisania TA. Z niezrozumiałych względów okresu tego nie rozszerzono do daty wejścia w życie Traktatu. Organy UE między datą podpisania a datą wejścia w życie TA mogą jednostronnie zmieniać warunki członkostwa bez nowelizowania zapisów TA. Zmiany te, przeciwnie do zmian dokonywanych w trybie art. 23 Aktu, mają charakter pośredniego zmieniania warunków akcesyjnych.

Z trudnościami okresu tymczasowego zmagali się przed ETS Grecy (rozszerzenie z 1981 roku). Brak możliwości negocjowania unormowań przyjętych po zakończeniu negocjacji nie ma wpływu na obowiązek stosowania tych aktów przez nowe państwo członkowskie od pierwszego dnia akcesji – ta zasada wynika z art. 2 Aktu; przepis ten występuje i w Traktacie akcesyjnym podpisanym 16 kwietnia br. m.in. przez Polskę i w Traktacie o przystąpieniu Grecji (podpisanym 28 maja 1979 r.). Zasadę tę zakwestionowali Grecy przed ETS – po-

łączone sprawy 39, 43, 85 i 88/81. Oto greccy przedsiębiorcy po przystąpieniu do Wspólnoty odczuli negatywne skutki nowych regulacji wspólnotowych (akty prawa wtórnego) dotyczących limitów produkcji stali, ustanowionych w okresie tymczasowym. Zdaniem strony powodowej (dwa przedsiębiorstwa greckie) regulacje te nie mogły być ratyfikowane przez Grecję, gdyż przyjęto je po zakończeniu negocjacji (po podpisaniu Traktatu o przystąpieniu, ale przed samym przystąpieniem) i jako takie nie mogą obowiązywać podmiotów greckich. ETS w orzeczeniu wydanym w tej sprawie stanowczo zauważył: „Z systematyki Traktatu akcesyjnego wynika, że przystępujące państwo akceptuje wszystkie akty prawne organów, które zostają wydane nim przystąpienie stanie się skuteczne, przy czym teza powódek prowadziła do tego, że odnośnie tego państwa powstałoby *vacuum legislacynne*, które odpowiada okresowi pomiędzy podpisaniem Traktatu akcesyjnego a jego wejściem w życie”. ETS, oddalając powództwo, wyszedł z następującego założenia:

- wszystkie akty prawa wspólnotowego, także przyjęte po podpisaniu Traktatu akcesyjnego, na podstawie art. 2 tegoż Traktatu obowiązują również Grecję;
- inne rozwiązania stworzyłyby *vacuum* odnośnie do tworzenia prawa i godziłyby w zasadę równości dawnych i nowych państw członkowskich;
- zgoda państwa przystępującego na przyjęcie aktów ustanowionych przez Wspólnotę po zakończeniu negocjacji wynika (domniemanie) z ratyfikacji Traktatu przez państwo przystępujące.

W ten sposób organy Wspólnoty skutecznie zmieniły Grecji, w okresie tymczasowym, warunki akcesji bez renegocjowania postanowień Traktatu akcesyjnego. W okresie tymczasowym państwa przystępujące mają wprawdzie status aktywnego obserwatora, ale bez prawa głosu. Greckie doświadczenie wskazuje, że szukanie rozwiązania problemów okresu tymczasowego na drodze sądowej (przed ETS) może okazać się zabiegiem wątpliwym. Ale musimy pamiętać, że UE i dorobek wspólnotowy, czyli *acquis communautaire* (AC), stanowi mieszkankę prawa i polityki – to po pierwsze, a po drugie – przy rozwiązywaniu problemów okresu tymczasowego siłą rzeczy bardziej skuteczne od prawnych są instrumenty polityczne

(skoro w okresie tymczasowym nie mamy prawa głosu, to nie możemy rozliczać UE z tego tytułu, że nie udzieliła nam głosu przy tworzeniu prawa wtórnego w tym okresie).

W przypadku zastosowania przez organy UE art. 23 Aktu na niekorzyść polskich rolników, akcja przed ETS mogłaby się powieść jedynie w skrajnych przypadkach. Natomiast polski rząd, ucząc się na doświadczeniu greckim, może skorzystać z procedury tymczasowej, mającej charakter instrumentów politycznych. Zgodnie z dokumentem dołączonym do Aktu końcowego, pt. „Procedura informowania i konsultacji w celu przyjmowania pewnych decyzji i innych środków podejmowanych w okresie poprzedzającym przystąpienie”:

- najpierw powinny mieć miejsce konsultacje na żądanie strony polskiej przed komitetem tymczasowym (*interim committee*);
- następnie, jeśli problemu nie rozwiąże komitet, można przeprowadzić konsultacje na szczeblu ministerialnym.

„Procedura” ma podwójny wymiar, tzn. nie tylko upoważnia państwa przystępujące do żądania konsultacji, lecz stanowi, iż państwa te będą informowane przez UE o propozycjach legislacyjnych okresu przejściowego, po przekazaniu tych propozycji do Rady (dokonującej zmian legislacyjnych). Państwo przystępujące, jeśli decyduje się na uruchomienie procedury konsultacyjnej ma obowiązek wyraźnie uzasadnić, że w grę wchodzi jego interesy jako przyszłego członka UE. Wynik konsultacji nie jest prawnie wiążący. Kwestia oceny prawnej negatywnego wyniku konsultacji dotychczas nie była badana przez ETS.<sup>11</sup> W wymienionym orzeczeniu w sprawach 39, 43, 85 i 88/81, wprawdzie rzecznik generalny uznał, iż porozumienie o procedurze tymczasowej, jako część Aktu końcowego, nie stanowi części TA, czyli nie ma mocy prawnej. Jednak ETS stwierdził, że strona powodowa nie wykazała, iż organy Wspólnoty nie stosowały procedury tymczasowej. Dodajmy: W świetle art. 31 ust. 2 Konwencji wiedeńskiej o prawie traktatów, „Procedura” powinna być uwzględniana przy interpretacji przepisów samego traktatu. Dla państw przystępujących ewentualne pośrednie korzyści prawne z przepisów Aktu końcowego niwelowane mogą być przez ogólną deklarację wspólną obecnych państw

członkowskich, dołączoną do Aktu końcowego jako deklaracja 21, mająca charakter „przeciwdeklaracji” („kontrdeklaracji”).

Proces integracji europejskiej wymaga od urzędników państw przystępujących znajomości skomplikowanych procedur prawnych i politycznych, składających się na AC. Najtrudniejszy wydaje się być okres tymczasowy. Z jednej strony, w okresie tym organy Unii dysponują stosunkowo dużymi uprawnieniami w przedmiocie dokonywania jednostronnych zmian regulacji prawnych składających się pośrednio lub bezpośrednio na warunki członkostwa (bez prawa do renegocjacji przez państwa przystępujące). Z drugiej strony, przedstawiciele państw przystępujących nie dysponują jeszcze odpowiednim doświadczeniem w zakresie korzystania z prawnych, a przede wszystkim politycznych, instrumentów zawartych w Traktacie akcesyjnym. Wprawdzie między 16 kwietnia br. a 1 maja 2004 r. UE może zmieniać wyniki negocjacji ustalone w TA podpisanym przez Polskę, ale Polska, jako tzw. aktywny obserwator (choć bez prawa głosu), dysponuje określonymi możliwościami, w pierwszej kolejności politycznymi, nastawionymi na niwelowanie niekorzystnych dla nas zmian. Instrumenty prawne można uruchomić jedynie w dalszej kolejności, w przypadkach skrajnych, rodzaju jawnej dyskryminacji polskich rolników w zmienionych jednostronnie przez UE zapisach TA bądź podważenia przez UE celu podpisanego Traktatu. Wtedy można by ewentualnie skorzystać z ETS w charakterze organu arbitrażowego lub ze skargi do sądu międzynarodowego na zasadach ogólnych.<sup>12</sup>

## **SUBSUMPCJA – ODPOWIEDZI NA PYTANIA OPINII**

**Ad 1. OrganY Unii Europejskiej mogą między 16 kwietnia 2003 r. a 1 maja 2004 r. zmienić warunki integracji z UE rolnictwa polskiego na niekorzyść polskich rolników, w takim zakresie, w jakim zmiany te mogą okazać się niezbędne w wyniku nowelizacji reguł wspólnotowych. Obowiązek stosowania procedury informowania i konsultowania się UE z Polską w okresie tymczasowym ma charakter polityczny i wątpliwa jest kwalifikacja prawna tego instrumentu.**

**Ad 2. Zmiany warunków integracji, o których mowa powyżej, w zasadzie nie podlegają kontroli materialnej ze strony Europejskiego Trybunału Sprawiedliwości w Luksemburgu.**

**Waldemar Gontarski**

<sup>1</sup> „Rzeczpospolita” z 5 listopada 2003 r., [http://www.rzeczpospolita.pl/serwisy/login.php?return=/gazeta/wydanie\\_031105/ekonomia/ekonomia\\_a\\_1.html](http://www.rzeczpospolita.pl/serwisy/login.php?return=/gazeta/wydanie_031105/ekonomia/ekonomia_a_1.html).

<sup>2</sup> UE może jednostronnie zmienić zapisy Traktatu Akcesyjnego, Polskie Radio S.A., IAR, 7 IV 2003 r.

<sup>3</sup> Komunikat prasowy UKIE w sprawie wypowiedzi Waldemara Gontarskiego udzielonej Informacyjnej Agencji Radiowej, 7 kwietnia 2003 r., Kancelaria Prezesa Rady Ministrów, Archiwum, Komunikaty, <http://www.kprm.gov.pl/8595.htm>; Informacja rządu o postanowieniach Traktatu akcesyjnego i zadaniach z niego wynikających, przedstawiona w Sejmie przez ministra spraw zagranicznych Włodzimierza Cimoszewicza, sprawozdanie stenograficzne, 4 kadencja, 45 posiedzenie, 4 dzień (11 IV 2003 r.), 33 punkt porządku dziennego, <http://ks.sejm.gov.pl:8009/search97cgi/vtopic>.

<sup>4</sup> Marszałek Sejmu o błędach w Traktacie Akcesyjnym, Polskie Radio S.A. IAR, 7 IV 2003 r.

<sup>5</sup> J. Barcz, A. Michoński: *Polska w Unii Europejskiej. Wybór dokumentów. Traktat akcesyjny. Traktaty ustanawiające podstawę Unii. Prawo polskie. Dokumenty. Wstęp, wybór i pracowanie dokumentów*, Warszawa 2003 r., s. 39.

<sup>6</sup> P. K. Rosiak: *Kilka uwag na temat traktatu akcesyjnego, (w:) Przystąpienie Polski do Unii Europejskiej. Traktat akcesyjny i jego skutki*, pod red. S. Biernata, S. Dudzika, M. Niedźwiedz, Zakamycze 2003 r., s. 105.

<sup>7</sup> Cezary Herma: *Traktat dotyczący przystąpienia do Unii Europejskiej – struktura, charakter prawny i najważniejsze postanowienia dokumentów związanych z przystąpieniem Polski do UE*, „Biuletyn Analiz UKIE” nr 11, kwiecień 2003 r.

<sup>8</sup> Tak też w: S. L. Kaleda, *Przejęcie prawa wspólnotowego przez nowe państwo członkowskie. Zagadnienia przejściowe oraz międzyczasowe*, Warszawa 2003 r., s. 54.

<sup>9</sup> O kontroli sądowej wyników negocjacji akcesyjnych por. zwłaszcza w: B. Kurcz, (w:) *Traktat o Unii Europejskiej. Komentarz*, red. K. Lankosz, Warszawa 2003 r., s. 584 i nast.

<sup>10</sup> DzU z 1990 r., nr 74, poz. 439.

<sup>11</sup> Tak w: S. L. Kaleda, *Przejęcie prawa wspólnotowego przez nowe państwo członkowskie. Zagadnienia przejściowe oraz międzyczasowe*, Warszawa 2003 r., s. 27.

<sup>12</sup> Por. w: B. Kurcz, (w:) *Traktat o Unii Europejskiej. Komentarz*, red. K. Lankosz, Warszawa 2003 r., s. 516 i wskazane tam piśmiennictwo.