

Jan Barcz

**Polska w Unii Europejskiej  
Prawo Unii Europejskiej**

Wybór studiów i artykułów naukowych  
(1989-2023)

Piaseczno 2023

**Polska w Unii Europejskiej**  
**Prawo Unii Europejskiej**

Jan Barcz

**Polska w Unii Europejskiej**  
**Prawo Unii Europejskiej**

Wybór studiów i artykułów naukowych  
(1989-2023)

Irenie, Marcinowi  
Kejsom i Derom



Jan Barcz

## **Polska w Unii Europejskiej**

### **Prawo Unii Europejskiej**

Wybór studiów i artykułów naukowych  
(1989-2023)

Wydawca: Wszechnica IJM



Ten utwór jest dostępny na [licencji \*Creative Commons\* Uznanie autorstwa-Użycie niekomercyjne 4.0 Międzynarodowe](https://creativecommons.org/licenses/by-nc/4.0/).

Pełna treść licencji dostępna na stronie [creativecommons.org](https://creativecommons.org)

Książka jest dostępna w Internecie na stronie: [www.janbarcz.prv.pl](http://www.janbarcz.prv.pl)

**Wydanie I, Piaseczno 2023**

## Spis treści

Nota biograficzna autora .....	7
Wstęp .....	8
Doktryna Skubiszewskiego (w:) <i>Krzysztof Skubiszewski i dyplomacja czasów przełomu,</i> Poznań 2016 .....	18
Wykaz monografii, wyborów dokumentów, redagowanych prac zbiorowych oraz ważniejszych studiów i artykułów naukowych dotyczących członkostwa Polski w Unii Europejskiej i prawa Unii Europejskiej .....	35
Wykaz zamieszczonych studiów i artykułów naukowych .....	65
Teksty zamieszczonych studiów i artykułów naukowych .....	78

## Nota biograficzna autora

**Jan Barcz** (rocznik 1953) - profesor prawa międzynarodowego, dyplomata, m.in. członek zespołu MSZ negocjującej traktaty polsko-niemieckie 1990-1991 i uczestniczącego w Konferencji „2+4”, Ambasador RP w Wiedniu (1995-1999), dyrektor Departamentu UE MSZ (2000-2001), emerytowany nauczyciel akademicki - wykładał w Krajowej Szkole Administracji Publicznej, Uniwersytecie Opolskim, Szkole Głównej Handlowej i Akademii Leona Koźmińskiego, obecnie członek *Team Europe* i Konferencji Ambasadorów RP.

### **Zob. Tom I wyboru studiów i artykułów:**

*Stosunki polsko-niemieckiej po II wojnie światowej. Problemy prawne. Wybór studiów i artykułów naukowych (1979-2023)*, Piaseczno 2023.

Książka dostępna na mojej stronie:

[www.janbarcz.prv.pl](http://www.janbarcz.prv.pl)

oraz w repozytorium:

<https://repozytorium.kozminski.edu.pl/pub/7161>

## Wstęp

Na początku tego roku przedłożyłem Czytelnikowi pierwszy tom, zawierający wybór moich studiów i artykułów dotyczących aspektów prawnych stosunków polsko-niemieckich<sup>1</sup>. Obecnie pozwalam sobie przedłużyć tom drugi, zawierający wybór studiów i artykułów jakie powstały w ramach drugiego, głównego nurtu moich zainteresowań naukowych, tj. prawnych aspektów członkostwa Polski w Unii Europejskiej i prawa wspólnotowego (obecnie unijnego).

Moje zainteresowania Wspólnotami Europejskimi wywodzą się z badań nad ustrojem Republiki Federalnej Niemiec i nad mechanizmami włączania norm prawa międzynarodowego do systemu prawa krajowego RFN. W 1986 r. opublikowałem książkę - „System prawny RFN wobec norm prawa międzynarodowego. Doktryna i praktyka konstytucyjna”<sup>2</sup>. Prowadząc badania nad tym zagadnieniem, siłą rzeczy musiałem odnotować specyficzne problemy prawne związane z członkostwem RFN w (ówczesnej) Wspólnocie Europejskiej, zwłaszcza związane ze stosowaniem prawa wspólnotowego w krajowym porządku prawnym. Były to problemy w ówczesnej Polsce „egzotyczne”, niemniej interesujące. Zainteresowałem się szczególnie kwestią powiązań federalnej struktury państwa z członkostwem we Wspólnocie<sup>3</sup>, co miało szersze odniesienia do zagadnienia wykonywania przez państwo federalne zobowiązań

---

<sup>1</sup> Jan Barcz, *Stosunki polsko-niemieckiej po II wojnie światowej. Problemy prawne. Wybór studiów i artykułów naukowych (1979-2023)*, Piaseczno 2023. Książka dostępna jest w Internecie na mojej stronie: [www.janbarcz.prv.pl](http://www.janbarcz.prv.pl) oraz w repozytorium: <https://repozytorium.kozminski.edu.pl/pub/7161>

<sup>2</sup> Wydawnictwo Prawnicze, Warszawa 1986.

<sup>3</sup> J. Barcz, *Federalna struktura RFN a jej członkostwo we Wspólnocie Europejskiej*, Opole 1992.

międzynarodowych<sup>4</sup>. Efektem tych zainteresowań była opublikowana w 1990 r. monografia - „Między konstytucją a ponadnarodowością. Opcja integracyjna konstytucji RFN”<sup>5</sup>. Przygotowując tę monografię przeprowadziłem również stosowne badania porównawcze, dotyczące krajowych mechanizmów w ówczesnych państwach członkowskich Wspólnot, gwarantujących skuteczność prawa wspólnotowemu w krajowych systemach prawnych<sup>6</sup>. Natomiast punktem wyjścia dla moich zainteresowań reformą instytucjonalną Wspólnoty (a następnie Unii) Europejskiej była analiza istotnego traktatu rewizyjnego - Jednolitego Aktu Europejskiego, który wszedł w życie w końcu lat 80. Wraz z Andrzejem Kolińskim dokonaliśmy pierwszego przekładu tego traktatu na język polski, opatrując ten przekład obszernym komentarzem<sup>7</sup>.

Ówczesne badania nad stosowaniem prawa wspólnotowego w krajowych porządkach prawnych państw członkowskich stały się punktem wyjścia dla moich analiz odnoszących się do projektów stosownej klauzuli w przyszłej konstytucji RP, a po jej uchwaleniu - interpretacji stosownych jej artykułów.

Okres pracy dyplomatycznej w latach 90. w Austrii był niezmiernie interesujący z wielu względów: był to okres finalizowania przez Austrię negocjacji akcesyjnych, następnie uzyskania przez Austrię (1 stycznia 1995 r.) członkostwa w Unii Europejskiej oraz pierwszych lat członkostwa ze wszystkim problemami „dostosowawczymi”. Austria, jako nowe państwo członkowskie, „otoczone” państwami aspirującymi do członkostwa, była pełna obaw związanych z planowanym „dużym” rozszerzeniem; nie była

---

<sup>4</sup> J. Barcz, *Umowy kulturalne RFN. Problemy konstytucyjnoprawne i międzynarodowoprawne*, Warszawa 1986.

<sup>5</sup> Polski Instytut Spraw Międzynarodowych, Warszawa 1990.

<sup>6</sup> J. Barcz, *Stosowanie prawa Wspólnot Europejskich w prawie krajowym państw członkowskich. Problemy konstytucyjnoprawne*, Warszawa 1991.

<sup>7</sup> Dwa wydania (Polski Instytut Spraw Międzynarodowych - 1990 i 1991) książki: *Jednolity Akt Europejski. Zagadnienia prawne i instytucjonalne*.

więc „łatwym” partnerem w negocjacjach akcesyjnych, zarazem jednak chętnie dzieliła się doświadczeniami z okresu własnych negocjacji akcesyjnych oraz związanych z własnymi problemami z pierwszych lat członkostwa w UE. Były to doświadczenia niezmiernie cenne, tym bardziej że w latach 90. „konstrukcja europejska” podlegała istotnym zmianom: Austria składała wniosek o członkostwo we Wspólnotach Europejskich, przystąpiła natomiast (po wejściu w życie Traktatu z Maastricht) do trójfilarowej Unii Europejskiej, w połowie lat 90 rozpoczęła się Konferencja Międzyrządowa, w wyniku której uzgodniono Traktat z Amsterdamu, w końcu lat 90. w fazę finalną weszło ustanawianie Unii Gospodarczej i Pieniężnej. Warto też przypomnieć, że podczas Prezydencji Austrii w drugiej połowie 1998 r. została podjęta przez Radę decyzja o przejściu do fazy merytorycznych negocjacji akcesyjnych z pierwszą grupą państw kandydujących, w tym z Polską. Z powyższych względów szereg publikacji z tego okresu, zamieszczonych w niniejszym wyborze, dotyczy „drogi” Austrii do członkostwa w UE, doświadczeń z pierwszych lat członkostwa (zwłaszcza koniecznych dostosowań ustrojowych oraz zapewnienia skuteczności prawa wspólnotowego w krajowym porządku prawnym) oraz podnoszonych przez Austrię problemów w negocjacjach „dużego” rozszerzenia. Podsumowaniem tych prac jest monografia - „Austria w Unii Europejskiej. Problemy prawne w procesie akcesyjnym”<sup>8</sup>.

Artykuły i studia publikowane od 2000 r. koncentrują się na pięciu zasadniczych problemach.

- **Po pierwsze** - na węzłowych zagadnieniach negocjacji akcesyjnych<sup>9</sup> oraz na Traktacie akcesyjnym<sup>10</sup>, na mocy którego Polska przystąpiła 1 maja 2004 r. do Unii Europejskiej.

---

<sup>8</sup> Wydawnictwo Uniwersytetu Opolskiego, Opole 2001.

<sup>9</sup> *Negocjacje w sprawie członkostwa Polski w Unii Europejskiej. Wybrane problemy* (wraz z A. Michońskim), Warszawa 2002.

<sup>10</sup> Trzy wydania (2003, 2004 i 2006) dokumentów związanych z Traktatem akcesyjnym, poprzedzonych obszernym wstępem (został zamieszczony w niniejszym wyborze) zawierającym analizę prawnych aspektów Traktatu: *Traktat akcesyjny - Traktaty stanowiące podstawę Unii - Prawo polskie - Dokumenty* (wraz z A. Michońskim).

- **Po drugie** - na dostosowaniach ustrojowych, niezbędnych względnie pożądanym ze względu na uzyskanie przez Polskę członkostwa w Unii Europejskiej; chodziło tu tak o dyskusję nad dostosowaniem Konstytucji RP z 1997 r. w związku z wejściem do UE<sup>11</sup>, nad zakresem i treścią tzw. ustaw około-akcesyjnych oraz kompetencją parlamentu narodowego w „sprawach unijnych”<sup>12</sup>, jak i - w okresie późniejszym - nad zakresem koniecznych zmian ustrojowych związanych z wejściem w życie (1 grudnia 2009 r.) Traktatu z Lizbony, w tym poszerzeniem kompetencji Sejmu i Senatu w „sprawach unijnych” i debatą nad ewentualnym dostosowaniem Konstytucji RP z 1997 r. (artykuły i studia zamieszczone w niniejszym wyborze).
- **Po trzecie** - na reformie ustrojowej (instytucjonalnej) Unii Europejskiej. Główne etapy moich badań naukowych wyznaczają kolejne traktaty rewizyjne i związane z nimi monografie:
  - Traktat z Nicei - który przygotował Unię instytucjonalnie do „dużego” rozszerzenia (dwa wydania - 2003 i 2005 - monografii „Traktat z Nicei. Zagadnienia prawne i instytucjonalne”),
  - Traktat konstytucyjny - który nie wszedł co prawda w życie, niemniej wynegocjowany „pakiet instytucjonalny” został przejęty prawie bez zmian przez Traktat z Lizbony (przede wszystkim książka „Poznaj Traktat konstytucyjny”, opublikowana w 2005 r., która zawiera tekst Traktatu i wybór podstawowych dokumentów; zamieszczony w tej książce obszerny komentarz do Traktatu został opublikowany w niniejszym wyborze);

---

<sup>11</sup> *Ustrojowe aspekty członkostwa Polski w UE*, Instytut Spraw Publicznych - Warszawa 2003.

<sup>12</sup> *Rola parlamentów narodowych w perspektywie poszerzenia Unii Europejskiej oraz Konferencji Międzyrządowej 2004* (wraz z S. Puzyną), Kancelaria Senatu - Warszawa 2002.

- Traktat z Lizbony - na mocy którego przeprowadzoną gruntowną reformę ustroju Unii Europejskiej, przekształcając ją w spójną organizację międzynarodową (opublikowana w 2012 r. monografia - „Traktat z Lizbony. Wybrane aspekty prawne działań implementacyjnych”). Ten kierunek moich badań został podsumowany w obszernej monografii, opublikowanej w 2020 r. - „Od lizbońskiej do postlizbońskiej Unii Europejskiej. Główne kierunki reformy ustrojowej procesu integracji europejskiej” (zamieszczone w tej monografii wnioski zostały opublikowane w niniejszym wyborze).

Ze względów zrozumiałych teksty powyższych monografii nie zostały zamieszczone w niniejszym wyborze. Starałem się natomiast tak dobrać studia i artykuły, aby odzwierciedlały one najważniejsze wątki i szczególnie interesujące problemy objęte analizą.

- **Po czwarte** - odwołując się do moich początkowych zainteresowań związanych z prawnymi aspektami członkostwa RFN we Wspólnotach Europejskich a następnie w Unii Europejskiej, dużo uwagi poświęciłem orzecznictwu niemieckiego Federalnego Trybunału Konstytucyjnego. Trybunał ten odegrał szczególną rolę, precyzując - w dialogu sądowym z Trybunałem Sprawiedliwości - konstytucyjne aspekty członkostwa RFN we Wspólnotach/Unii. Jego orzecznictwo stało się też miarodajnym punktem odniesienia dla sądów konstytucyjnych innych państw członkowskich, w tym dla polskiego Trybunału Konstytucyjnego. Stąd też kolejne orzeczenia niemieckiego Federalnego Trybunału Konstytucyjnego, zwłaszcza związane z traktatami rewizyjnymi takimi jak Traktat z Maastricht i Traktat z Lizbony oraz z reformą strefy euro, zasługiwały na szczególną uwagę<sup>13</sup>.
- **Po piąte** - nie byłem naturalnie w stanie zamieścić w niniejszym wyborze studiów i artykułów odnoszących się do wszystkich problemów

---

<sup>13</sup> J. Barcz, *Orzecznictwo niemieckiego Federalnego Trybunału Konstytucyjnego wobec reformy strefy euro. Studium prawno-porównawcze*, Warszawa 2014.



praktycznych związanych ze stosowaniem prawa wspólnotowego/unijnego, które były przedmiotem mojego zainteresowania. Stąd zdecydowałem się zamieścić prace, które dotyczą szczególnie istotnych problemów: budowania, zwłaszcza od końca pierwszego dziesięciolecia XXI wieku unijnego wspólnego rynku obronnego, obowiązku notyfikowania przez państwa projektów krajowych aktów prawnych ingerujących w swobodę przepływu towarów i usług społeczeństwa informacyjnego (sprawa ta nabrała szczególnego znaczenia w związku z zaniedbaniem notyfikowania przez rząd polski projektów tzw. ustaw hazardowych) oraz statusu tzw. pracowników szczególnie mobilnych (zwłaszcza kierowców) w kontekście dyskusji i przyjętych aktów unijnego prawa pochodnego o pracownikach delegowanych.

Na dwa jeszcze węzłowe zagadnienia, które „przenikają” zamieszczone w wyborze studia i materiały, z ostatnich około dziesięciu lat, chciałbym zwrócić uwagę Czytelnika.

**Po pierwsze** - kryzys finansowy, który sięgnął Unii Europejskiej w 2008 r. wstrząsnął strefą euro. Niektórzy wieszczili jej rozpad i upadek jednolitej waluty. Nic takiego się nie stało. Unia lizbońska dowiodła swojej efektywności, strefa euro naprawiła błędy i od 2012 r. konsoliduje swoją wydolność. Autonomizacja strefy euro postawiła nawet na porządku dziennym problem jej wyodrębnienia w Unii Europejskiej i fragmentacji Unii. Zapobiega temu przyjęta strategia tzw. wspólnej ścieżki, tj. założenie, że wszystkie państwa członkowskie UE wejdą również do strefy euro. Dodać do tego należy, że reforma Unii Europejskiej już od kilku lat koncentruje się wokół strefy euro. Pozostawanie na dłuższą metę poza strefą euro oznacza więc zarazem pozostanie na marginesie procesu integracji europejskiej. Jest to argument, który przeważa na rzecz wejścia do tej strefy, a który jest pomijany przez rządzącą obecnie w Polsce „Zjednoczoną Prawicę”, chyba że „pominięcie” to jest wyrazem dążenia do zdystansowania się (opuszczenia) Unii Europejskiej. Problemom tym

poświęciłem szereg studiów i artykułów w ostatnich dziesięciu latach<sup>14</sup> oraz dwie książki<sup>15</sup>. Podsumowanie tego kierunku prac badawczych znajduje się natomiast we wspomnianej już monografii „Od lizbońskiej do postlizbońskiej Unii Europejskiej”.

**Po drugie** - do problemu zasadniczego, również w kontekście członkostwa Polski w Unii Europejskiej, wyrosła w okresie rządów „Zjednoczonej Prawicy” narastająca niepraworządność. Polska stała się państwem niepraworządnym, niespełniającym (wraz z Węgrami) podstawowych warunków członkostwa w Unii Europejskiej, wyrażonych w art. 2 TUE, w Karcie Praw Podstawowych UE oraz w Europejskiej Konwencji Praw Człowieka. Przypomnijmy, że furtką otwierającą Polsce drogę do podjęcia negocjacji w sprawie akcesji do Unii Europejskiej oraz do Sojuszu Północnoatlantyckiego było przystąpienie w 1991 r. do Rady Europy i związanie się w 1993 r. Europejską Konwencją o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności. Natomiast punktem wyjścia negocjacji akcesyjnych prowadzących do członkostwa Polski w Unii było m.in. spełnienie tzw. pierwszego kryterium kopenhaskiego (zawartego w deklaracji kopenhaskiej Rady Europejskiej z czerwca 1993 r.), wskazującego, że członkostwo w Unii warunkowane jest zbudowaniem państwa demokratycznego, praworządnego, respektującego prawa człowieka, w tym ochronę mniejszości<sup>16</sup>. Narastająca niepraworządność w Polsce prowadzi do jej głębokiej marginalizacji w Unii Europejskiej, a podważanie fundamentów prawnych działania Unii (zwłaszcza zasady pierwszeństwa

---

<sup>14</sup> *Polska w Unii Europejskiej w latach 2016-2019. Wybór artykułów i przyczynków*. Wszechnica IJM, Piaseczno 2019. Książka dostępna online:  
[http://janbarcz.prv.pl/teksty/2019\\_Polska\\_w\\_UE.pdf](http://janbarcz.prv.pl/teksty/2019_Polska_w_UE.pdf)

<sup>15</sup> *Główne kierunki reformy ustrojowej post-lizbońskiej Unii Europejskiej* (dwa wydania: 2015 i 2016)  
- <https://repozytorium.kozminski.edu.pl/pub/5026>

*Ustrój lizbońskiej Unii Europejskiej. Podstawy traktatowe, struktura, instytucje*, Wszechnica IJM, Piaseczno 2016 - <https://repozytorium.kozminski.edu.pl/pub/5025>

<sup>16</sup> Zob. Oświadczenie Konferencji Ambasadorów RP z 14 kwietnia 2023 r. - *Refleksje w związku z XX rocznicą podpisania Traktatu akcesyjnego*.  
<https://monitorkonstytucyjny.eu/archiwa/25242> (dostęp: 16.04.2023 r.).

stosowania prawa unijnego i jurysdykcji unijnego Trybunału Sprawiedliwości) skłania nawet do dyskusji nad o „prawnym Exitem” Polski. Problemów tych nie jest w stanie przysłonić wojna w Ukrainie wywołania agresją reżimu Putina.

Problemom z tym związanym poświęciłem w ostatnich latach szereg publikacji (z których najważniejsze zamieszczone są w niniejszym wyborze).

Dodatkowo chciałbym zwrócić uwagę czytelnika na wielotomowe wydanie opatrzone komentarzem orzeczeń Trybunału Sprawiedliwości UE (oraz orzeczeń Europejskiego Trybunału Praw Człowieka) dotyczących „problemu praworządności” w Polsce. Tomy te ukazują się od 2020 r. (pod redakcją J. Barcza, A. Grzelak i R. Szyndlauera) dzięki wsparciu Przedstawicielstwa Komisji Europejskiej w Warszawie<sup>17</sup>.

Jeżeli „Zjednoczona Prawica” wygra jesienią 2023 r. kolejne wybory i kontynuować będzie budowę państwa autorytarne, to członkostwo Polski w Unii Europejskiej, najważniejszy projekt polityczny niepodległej Polski, gwarantujący Polsce bezpieczeństwo i prosperitę gospodarczą, stanie pod znakiem zapytania.

\*\*\*

---

<sup>17</sup> Tom I - *Problem praworządności w Polsce w świetle dokumentów Komisji Europejskiej. Okres „dialogu politycznego” 2016-2017*

<https://op.europa.eu/pl/publication-detail/-/publication/730ddd0f-77ac-11ea-a07e-01aa75ed71a1>  
<https://repozytorium.kozminski.edu.pl/pl/pub/6939>

Tom II - *Problem praworządności w Polsce w świetle orzecznictwa TSUE (2018-2020)*

<https://repozytorium.kozminski.edu.pl/pub/7096>

Tom III (dwie księgi) - *Problem praworządności w Polsce w świetle orzecznictwa TSUE (2021)*

<https://repozytorium.kozminski.edu.pl/pub/7096>  
<https://op.europa.eu/pl/publication-detail/-/publication/730ddd0f-77ac-11ea-a07e-01aa75ed71a1>

Wszystkie te książki również na mojej stronie: [janbarcz.prv.pl](http://janbarcz.prv.pl)

Przeoglądając z perspektywy ponad trzydziestu lat moje monografie, studia i artykuły odnoszące się do integracji europejskiej (początkowo zachodnio-europejskiej) odnotowałem specyficzną ewolucję: w pierwszym okresie (koniec lat 80.), gdy sprawy Wspólnot pozostawały tematem „egzotycznym” dla Polski pozostającej w „bloku wschodnim”, bliższe badania motywowane były zaciekawieniem naukowym, funkcjonowanie bowiem „prawa ponadnarodowego” jako subsystemu prawa międzynarodowego mogło budzić fascynacje; w publikacjach kolejnego etapu - okresu negocjacji akcesyjnych, uzyskania członkostwa w Unii Europejskiej, budowania pozycji Polski w strukturach europejskich przebija optymizm: nawarstwiały się poważne problemy, niemniej dominowało przekonanie o możliwości i konieczności sprostania kolejnym wyzwaniom - dotyczyło to również wyzwań odnoszących się do przekształceń ustrojowych, w tym relacji między polskim prawem krajowym i prawem unijnym.

Po 2015 r., w okresie pisowskiej „smuty” - narastającej niepraworządności, upadku pozycji Polski w środowisku międzynarodowym, w tym marginalizacji jej znaczenia w Unii Europejskiej, dominuje - z jednej strony - nastawienie obronne (w odwołaniu do międzynarodowego i konstytucyjnego standardu państwa prawa), z drugiej zaś strony - narastająca frustracja związana ze straconymi szansami, owym traconym w następstwie działań reżimu Kaczyńskiego *lucrum cessans*. Gdyby bowiem Polska trzymała w ostatnich latach standardy państwa demokratycznego, zajęła by bez wątpienia miejsce Wielkiej Brytanii w grupie najważniejszych państw UE, w obliczu wojny w Ukrainie i agresji reżimu Putina mogłaby stać się wiarygodnym i węzłowym podmiotem transatlantyckiego sojuszu bezpieczeństwa, a nie tylko ważnym hubem logistycznym i atrakcyjnym dla rynków pozaeuropejskich klientem zakupu militariów.

Zakończyć chciałbym jednak wprowadzenie do tego tomu wyboru studiów i artykułów optymistycznie, podobnie jak tom pierwszy, zawierający studia i artykuły nt. prawnych aspektów stosunków polsko-niemieckich, odwołując się nastawienia Ministra Krzysztofa

Skubiszewskiego. W trudnych momentach negocjacji i napięć międzynarodowych i krajowych, których na progu budowy polityki zagranicznej niepodległej Polski nie brakowało, zwykł on być mawiać - „muszę być optymistą”. Pozostańmy więc optymistami również jeśli chodzi o przyszłość Polski jako członka Unii Europejskiej. Projekt „konstrukcji europejskiej” i udział w nim Polski jest zbyt ważny by pozostawić sprawę w rękach politycznych Dyzmów z mocarstwowym zadęciem, nihilistów prawnych, chciwych wyłącznie kasy. Członkostwo Polski w Unii Europejskiej zadecyduje bowiem o miejscu Polski w środowisku międzynarodowym i o dobrobycie jej obywateli. Minister Krzysztof Skubiszewski podkreślał podczas debaty w Sejmie w 1992 r. nad układem stowarzyszeniowym, że członkostwo w (ówczesnej) Wspólnocie Europejskiej, to nie tylko sprawy gospodarcze - dążenie do członkostwa jest bowiem przede wszystkim „przedsięwzięciem politycznym”, nakierowanym na to, aby „raz na zawsze oddalić od nas widmo totalitaryzmu”, „zapewnić przyszłość demokracji w naszym kraju” oraz „bezpieczne miejsce w Europie”; członkostwo we Wspólnocie (obecnie UE) będzie gwarancją „nie tylko rozwoju gospodarczego i społecznego, przede wszystkim będzie gwarancją zachowania i promieniowania naszej egzystencji narodowej”<sup>18</sup>.

*Jan Barcz*

Piaseczno, w maju 2023 roku

---

<sup>18</sup> Nie bez przyczyny rozpoczynam ten tom wyboru studiów i artykułów, podobnie jak tom pierwszy, przypomnieniem „doktryny Skubiszewskiego”, obejmującej zasadniczy kanon, na jakim budowana musi być polityka niepodległej Polski.

## Doktryna Skubiszewskiego

(w:) *Krzysztof Skubiszewski i dyplomacja czasów przelomu*,  
Poznań 2016 (strony 111-132).

Mimo że Krzysztof Skubiszewski nie pozostawił, niestety, szczegółowych wspomnień, to na temat jego zasadniczej roli w kształtowaniu koncepcji polityki zagranicznej niepodległej Polski pisali już wielokrotnie zarówno jego współpracownicy, jak i komentatorzy III Rzeczypospolitej<sup>1</sup>. Jednak z perspektywy ćwierćwiecza na dokonania Krzysztofa Skubiszewskiego należy spojrzeć bardziej kompleksowo i wyjść poza ocenę, iż był twórcą koncepcji polityki zagranicznej niepodległej Polski. Z tej perspektywy – zwłaszcza w świetle ostatnich doświadczeń związanych z reorientacją polityki Rosji i jej powrotu do nurtu imperialistycznego, lekceważącego uznane zasady stosunków międzynarodowych, którymi kierują się demokratyczne państwa - dokonania Krzysztofa Skubiszewskiego z początku lat 90. XX wieku należy rozpatrywać nie tylko w kategoriach gruntownego przewartościowania polskiej polityki zagranicznej w latach 1990-1994, lecz przede wszystkim jako określenie jej głównych założeń i kierunków, które w wymiarze strategicznym warunkują miejsce demokratycznej Polski w regionie Europy Środkowej i Wschodniej, na kontynencie europejskim oraz w skali globalnej. Stąd też nie waham się w tym kontekście użyć określenia „doktryny Skubiszewskiego”, mając na uwadze również spójność i umocowanie historyczne jego poglądów.

Zacząć może należy od tego, że Krzysztof Skubiszewski pojmował politykę zagraniczną, jako podstawowy składnik polskiej racji stanu. Na

---

<sup>1</sup> Por. zwłaszcza: *Krzysztof Skubiszewski - dyplomata i mąż stanu* (pod redakcją Romana Kuźniara), Warszawa 2011; *Przełom i wyzwanie. XX lat polsko-niemieckiego Traktatu o dobrym sąsiedztwie i przyjaznej współpracy* (pod redakcją Witolda M. Góralskiego), Warszawa 2011 (książka opublikowana również w językach niemieckim i angielskim).

pytanie, czy zgadza się z twierdzeniem, że zasadniczą funkcją polityki zagranicznej jest zapewnienie państwu bezpieczeństwa - odpowiedział, że co do zasady zgadza się z takim stwierdzeniem. Wymaga ono jednak ważnego uzupełnienia: nie chodzi bowiem o jedną z funkcji polityki, lecz „o rację stanu, którą widzę przede wszystkim w kategoriach bezpieczeństwa. Choć racja stanu w swym praktycznym wymiarze nie ogranicza się do strategicznych aspektów polityki zagranicznej, lecz obejmuje także kluczowe kwestie państwowości oraz fundamenty ustrojowe, gospodarcze i społeczne państwa”<sup>2</sup>. W takim ujęciu polityka zagraniczna składa się na spójną koncepcję państwowości, obejmującą demokratyczne zasady ustrojowe państwa, jego gospodarczą konstytucję odwołującą się do gospodarki rynkowej oraz niezawisłą polityką zagraniczną, wiążącą państwo ze społecznością międzynarodową państw demokratycznych. Zarazem jednak polityka zagraniczna powinna zapewnić państwu „normalną” pozycję w tej międzynarodowej społeczności, umożliwiającą utrzymywanie niezawisłych stosunków, nieobarczonych sporami terytorialnymi, konfliktami wokół mniejszości narodowych i jednostronnymi gwarancjami politycznymi (co odróżnić należy naturalnie od wejścia w relacje integracyjne (gospodarcze i polityczne), dyktowane interesem narodowych państwa.

Jakie więc byłyby strategiczne elementy „doktryny Skubiszewskiego”, wytyczające główne wartości statusu Polski w relacjach międzynarodowych? Tyczą się one przede wszystkim trzech zasadniczych kwestii:

- mocnego zakorzenienia Polski w społeczności państw demokratycznych, która na kontynencie europejskim przyjęła formę Wspólnot Europejskich, a obecnie Unii Europejskiej (członkostwo w Unii oraz zajęcie miejsca w centrum unijnego procesu decyzyjnego); koniecznym dopełnieniem jest oczywiście członkostwo w Sojuszu Północnoatlantyckim (i umacnianie zawartych w Traktacie

---

<sup>2</sup> Prof. Krzysztof Skubiszewski, pierwszy minister spraw zagranicznych odrodzonej Rzeczypospolitej dla Tygodnika Powszechnego, Tygodnik Powszechny z 17 kwietnia 1994 r. Wywiad zamieszczony również w: Krzysztof Skubiszewski - dyplomata i mąż stanu ..., s. 475.

Waszyngtońskim klauzul bezpieczeństwa) oraz w systemach nakierowanych na ochronę praw człowieka;

- zagwarantowania stabilności terytorialnej dla rozwoju Państwa Polskiego oraz podobnej stabilności w regionie otaczającym Polskę – stosownie do odpowiednich zasad prawa międzynarodowego (poszanowania integralności terytorialnej, nienaruszalności granic, zakazu użycia siły, nielegalności aneksji) oraz zagwarantowanie ochrony mniejszości narodowych;
- wspierania rozszerzania europejskiej strefy demokracji i gospodarki rynkowej na łańcuch państw powstałych wzdłuż wschodniej granicy Polski po rozpadzie Związku Radzieckiego oraz wspieranie nurtu demokratycznego i opcji proeuropejskiej w pozostałych państwach tego obszaru.

(1) W doktrynie Skubiszewskiego na pierwszy plan wysunęło się strategiczne, trwałe zagwarantowanie miejsca Polski wśród państw demokratycznych, z efektywnie działającą gospodarką rynkową. Krzysztof Skubiszewski doskonale rozumiał, że jedynym projektem gwarantującym tego rodzaju rozwój jest proces integracji (wówczas) zachodnioeuropejskiej, skupiony wokół ówczesnych Wspólnot Europejskich. Rozumiał zwłaszcza, że Wspólnoty Europejskie zasadzają się, co prawda, na wspólnym mianowniku ekonomicznym, niemniej od początku były przede wszystkim projektem politycznym, który wpierw miał połączyć wspólnymi więzami dwóch odwiecznych wrogów: Niemcy i Francję, następnie stanowić przeciwwagę (wraz z Sojuszem Północnoatlantyckim) dla Związku Radzieckiego, a w końcu zapewnić Europie właściwe miejsce polityczne i gospodarcze w globalizującym się świecie.

Z tym przekonaniem związane były starania Krzysztofa Skubiszewskiego o zdecydowane zaznaczenie dążenia Polski do uzyskania członkostwa we Wspólnotach Europejskich, co znalazło wyraz już w pierwszych traktatach bilateralnych z Francją (1991) i z Niemcami (1991) oraz w podkreśleniu



pełnego znaczenia układu stowarzyszeniowego, w kontekście którego stwierdzał, iż „(...) Polska uzyskała historyczną szansę. Bowiem udział w integracji europejskiej gwarantuje bezpieczeństwo, trwałość demokracji i pomyślny rozwój gospodarczy”<sup>3</sup>. Najpełniej ten element doktryny Skubiszewskiego został sprecyzowany w przemówieniu wygłoszonym 21 maja 1992 r. w Sejmie, w związku z procedurą ratyfikacji układu stowarzyszeniowego:

„Dyskutując o naszych związkach ze Wspólnotą, mówimy przede wszystkim o sprawach gospodarczych. Pamiętajmy jednak, że istota tych związków dotyczy sfery politycznej naszego szeroko pojętego bezpieczeństwa. Dzisiejsze związki ze Wspólnotą i jutrzejsze do niej wejście przesądza o stabilizacji naszego bezpieczeństwa. Wspólnota była bowiem od początku, i nadal pozostaje, przedsięwzięciem politycznym. Nasze stowarzyszenie, nasze dążenie do członkostwa ma przede wszystkim charakter polityczny. Chodzi nam o to, podobnie jak to miało miejsce w przypadku Grecji, Hiszpanii i Portugalii, aby raz na zawsze oddalić od nas widmo totalitaryzmu oraz zapewnić przyszłość demokracji w naszym kraju. Dzięki traktatom, które legły u podstaw Wspólnoty, dzięki swojej działalności, Wspólnoty są dzisiaj, obok Stanów Zjednoczonych, bastionem demokracji na świecie.

Z drugiej strony idzie o zapewnienie naszemu krajowi bezpiecznego miejsca w Europie. Cel ten jest dla nas ważniejszy niż dla krajów, które są dzisiaj członkami Wspólnoty. Nie trzeba przypominać, że w ciągu dwóch ostatnich stuleci zagrożone były nie tylko granice Polski, nie tylko jej niepodległość, ale zagrożone było istnienie narodu. Stowarzyszenie ze Wspólnotą będzie dla nas gwarancją, podobnie jak dla innych krajów członkowskich, nie tylko rozwoju gospodarczego i społecznego, przede wszystkim będzie gwarancją zachowania i promieniowania naszej egzystencji narodowej”<sup>4</sup>.

---

<sup>3</sup> Tamże, s. 475.

<sup>4</sup> K. Skubiszewski, *Polityka zagraniczna i odzyskanie niepodległości. Przemówienia, oświadczenia, wywiady 1989-1993*, Warszawa 1997, s. 225/226.

Akcesja do Unii Europejskiej, a następnie aktywna w niej rola Polski, była więc w doktrynie Skubiszewskiego zasadniczym elementem gwarantującym rozwój Polski, jako niepodległego państwa demokratycznego i zarazem wielką szansą o historycznym wymiarze: „Wiązanie się z Unią Europejską staje w rzędzie wielkich wydarzeń naszych dziejów - tych, które otwierały nowe perspektywy i dawały nadzieję; nasza historia nie zna wielu takich faktów”<sup>5</sup>.

W latach 90. ten zasadniczy element doktryny Skubiszewskiego nie budził wątpliwości i po początkowych wahaniach niektórych ugrupowań politycznych wokół tego wyzwania (i przystąpienia do Sojuszu Północnoatlantyckiego) budowany był ponadpartyjny konsens polityczny, który odegrał istotną rolę w konsolidacji przemian ustrojowych w Polsce.

W okresie późniejszym (począwszy od pierwszego okresu rządów PiS) konsens ten uległ rozchwianiu, przyczyniając się niekiedy do spychania Polski na margines procesu integracji europejskiej, choć i w pierwszym okresie nie brakowało „harcowników politycznych”: wystarczy wspomnieć o koncepcjach NATO-bis i EWG-bis, które pojawiły się w 1992 r.

Założenia doktryny Skubiszewskiego były natomiast w tej dziedzinie od początku jednoznaczne i konsekwentne:

- **Po pierwsze** - wskazywały na konieczność konsekwencji w dążeniu do zakotwiczenia Polski w (zachodnio) europejskich strukturach integracyjnych i bezpieczeństwa. Krzysztof Skubiszewski stwierdzał: „Od początku naszej polityki odrzucaliśmy ewentualność traktowania Polski jako fragmentu strefy ‘szarej’, ‘buforowej’ lub neutralnej – w centralnym regionie kontynentu. Taka strefa nieuchronnie prowadzi na jej obszarze do rywalizacji lub wpływów państw silniejszych. Obszar oddzielający Niemcy od europejskiego Wschodu, w tym od

---

<sup>5</sup> Odczyt wygłoszony 28 grudnia 1993 r. w Międzynarodowym Centrum Kultury w Krakowie i ogłoszony w Gazecie Wyborczej z 8-9 stycznia 1994 r. Tekst zamieszczony również w: *Krzysztof Skubiszewski - dyplomata i mąż stanu ...*, s. 509.

Rosji, nie może być zredukowany do przedpola służącego obcej strategii”<sup>6</sup>. Uzyskanie członkostwa w NATO traktowane było jako „najwyższy szczebel bezpieczeństwa”, a „doświadczenia historyczne Polski ... każą nam dążyć do osiągnięcia najwyższego szczebla bezpieczeństwa”<sup>7</sup>.

- **Po drugie** - w założeniach doktryny Skubiszewskiego odrzucano nie tylko rozwiązania „pośrednie”, ale również alternatywne, nakierowane na poszukiwanie bezpieczeństwa Polski wyłącznie w konstelacjach regionalnych, czy też powrotu do koncepcji Międzymorza (oczywiście zdominowanego przez Polskę). Stanowisko Krzysztofa Skubiszewskiego było w tej dziedzinie jednoznaczne: „...strzeżmy się *wishful thinking*. Istnieje zachodnia strefa bezpieczeństwa: Polsce musi zależeć na jej rozszerzeniu na Wschód. Takiego dążenia nie wolno poświęcać na rzecz efemeryd”<sup>8</sup>.

W okresie późniejszym „rozkojarzenie” w polskiej polityce zagranicznej wyrażało się przede wszystkim w odejściu od tych zasadniczych założeń doktryny Skubiszewskiego: zakwestionowano w ogóle wiodące znaczenie integracyjnej opcji w polityce Polski, biurokratyczne rozgrywki wewnętrzne zaczęły przysłaniać zasadniczą wartość członkostwa Polski w Unii Europejskiej. Przynależność Polski do Sojuszu Północnoatlantyckiego, podobnie jak znaczenie samego Sojuszu dla bezpieczeństwa państwa i Kontynentu Europejskiego zaczęto deprecjonować, poszukując rozwiązań alternatywnych w „strategicznym, bilateralnym partnerstwie” ze Stanami Zjednoczonymi, poważnie rozważano rewitalizację koncepcji Międzymorza - jako głównej gwarancji bezpieczeństwa Polski. Zbigniew Brzeziński lapidarnie podsumował próby wprowadzenia tego rodzaju koncepcji do praktyki politycznej, stwierdzając, że „niepotrzebne drażnienie sąsiadów”

---

<sup>6</sup> Tamże, s. 511.

<sup>7</sup> Tamże.

<sup>8</sup> Prof. Krzysztof Skubiszewski, pierwszy minister spraw zagranicznych odrodzonej Rzeczypospolitej dla Tygodnika Powszechnego, Tygodnik Powszechny z 17 kwietnia 1994 r. Wywiad zamieszczony również w: Krzysztof Skubiszewski - dyplomata i mąż stanu ..., s. 476.

nie ma nic wspólnego z prowadzeniem polityki zagranicznej. Zimnym prysznicem dla zwolenników takiej koncepcji stała się aneksja Krymu dokonana przez Rosję i wojna na Ukrainie. Podstawowe założenie doktryny Skubiszewskiego - bezpieczeństwo polityczne i gospodarcze Polski zakotwiczone jest w przynależności do Unii Europejskiej i Sojuszu Północnoatlantyckim - znalazło tragiczne potwierdzenie (choć czasami musi być przypominane przez mniejszych sojuszników z Łotwy, Estonii, czy Litwy).

Jest jeszcze kolejny, niezmiernie istotny aspekt tego założenia doktryny Skubiszewskiego: nakazu aktywnego działania na rzecz najpierw uzyskania członkostwa w Unii Europejskiej, a następnie – podnoszenia spójności procesu integracji europejskiej i zapewnienia w nim mocnej pozycji Polski. Znaczenie tego założenia wywodził Krzysztof Skubiszewski z doświadczeń historycznych, stwierdzając: „Rozdrobnienie polityczne naszego kontynentu trwa. Stwarza to glebę dla chaosu, konfliktów i marnotrawstwa. Temu rozproszkowaniu przeciwstawia się tendencja do dobrowolnego łączenia się państw i narodów w organiczne związki, aby zapewnić pokój, solidarność i postęp. Tak zawsze widziałem Wspólnotę Europejską i tak widzę skonstruowaną na jej fundamencie dzisiejszą Unię Europejską. Organizacja ta idzie w kierunku autentycznej unii politycznej i ekonomicznej, łącznie z monetarną. Są tu stosowane najlepsze zasady federalne, w szczególności zasady subsydiarności i decentralizacji”<sup>9</sup>.

Założenie powyższe powinno stanowić ważną wytyczną obecnie, w sytuacji powiększającego się zróżnicowania Unii Europejskiej i budowania centrum decyzyjnego integracji europejskiej wokół strefy euro, nawet kosztem zachowania spójności tego procesu. Przeciąganie kunktatorskiej - odwołującej się do populistycznej argumentacji i obaw związanych z kolejnymi wyborami (samorządowymi, prezydenckimi, parlamentarnymi) - polityki wobec wejścia Polski do strefy euro osłabi pozycję Polski w Unii Europejskiej, grożąc nawet zepchnięciem Polski na peryferia procesu

---

<sup>9</sup> Odczyt wygłoszony 28 grudnia 1993 r. w Międzynarodowym Centrum Kultury w Krakowie i ogłoszony w Gazecie Wyborczej z 8-9 stycznia 1994 r. Tekst zamieszczony również w: *Krzysztof Skubiszewski - dyplomata i mąż stanu ...*, s. 510.

integracji europejskiej. Destabilizacja na wschodniej granicy Polski jasno pokazuje, że miejsce Polski jest w centrum integracji europejskiej, w twardej jądrze Unii, a strefa euro - najwyższy poziom integracji państw europejskich - to nie tylko biznes i ekonomia, lecz przede wszystkim ukoronowanie politycznego procesu jednoczenia się państw europejskich. Stosownie do doktryny Skubiszewskiego - Polska musi znajdować się w centrum takiego procesu, ponieważ jest to związane z jej racją stanu.

(2) Drugim zasadniczym założeniem doktryny Skubiszewskiego było wskazanie, że odbudowa demokratycznej i niepodległej Polski musi odbywać się w stabilnych warunkach terytorialnego *status quo*. Założenie takie miało głębokie uzasadnienie w doświadczeniach historycznych Polski, również tych najnowszych, związanych z przesunięciem granic Państwa Polskiego w następstwie II wojny światowej.

U progu przemian ustrojowych kwestia stabilności granic Polski miała dwa zasadnicze aspekty.

Pierwszy koncentrował się wokół granicy polsko-niemieckiej, przy czym przypomnieć należy, że paralelnie do przemian w Polsce zaczął się proces zjednoczenia Niemiec. Dobre sąsiedztwo ze zjednoczonymi Niemcami stało się jednym z fundamentów polityki prowadzonej przez rząd Tadeusza Mazowieckiego, natomiast przesłanką takiego obliczalnego i trwałego dobrego sąsiedztwa było położenie kresu wszelkim wątpliwościom wysuwanych po stronie niemieckiej wobec statusu międzynarodowo-prawnego granicy polsko-niemieckiej.

Obecnie coraz modniejsze staje się upatrywanie źródła „konfliktu granicznego” w propagandzie PRL-owskiej, szukającej argumentów na rzecz scalenia jedności narodowej wobec rewanżyzmu niemieckiego. Sporo w tym racji, niemniej istota problemu pozostaje w takiej argumentacji zatarta: przez kilkadziesiąt lat okresu powojennego według oficjalnego stanowiska RFN „linia na Odrze i Nysie Łużyckiej” miała bowiem stanowić *modus vivendi* - w rozumieniu prawa międzynarodowego. Nie miejsce tu na szczegółowe naświetlenie tego

zagadnienia<sup>10</sup>, niemniej jego istotę trafnie ujął Krzysztof Skubiszewski w swojej fundamentalnej monografii *„Zachodnia granica Polski w świetle traktatów”*<sup>11</sup>. Podkreśla w niej destrukcyjną rolę podważania międzynarodowo-prawnego charakteru terytorialnego *status quo*, pośrednio odnosząc się tym samym do stanowiska prezentowanego w okresie powojennym w RFN: „Jeżeli ... panowanie państwa na terytorium może być kwestionowane w świetle prawa międzynarodowego, przy czym nie trzeba nawet, iżby wątpliwości prawne wiązały się z akcją o charakterze dyplomatycznym czy wojskowym, wówczas niejasna staje się pozycja państwa co się tyczy tak podstawowego składnika jego egzystencji, jakim jest terytorium”<sup>12</sup>.

Zjednoczenie Niemiec było momentem, kiedy sprawę tę należało ostatecznie załatwić. Krzysztof Skubiszewski był konfrontowany z zarzutami w Polsce, iż kieruje się „względami polityki wewnętrznej”<sup>13</sup>, a w środowisku ekspertów z dziedziny prawa międzynarodowego wskazywano z kolei, że przecież i tak - z mocy prawa - zjednoczone Niemcy związane będą umowami dotyczącymi granicy, zawartymi uprzednio przez oba państwa niemieckie - NRD i RFN. Postulaty Polski w tej dziedzinie (udział w stosownym zakresie w konferencji „2+4”, zawarcie traktatu potwierdzającego granice) nie spotykały się początkowo również ze zrozumieniem w RFN. Niemniej Krzysztof Skubiszewski pozostawał nieugięty: „To trzeba było załatwić. Błędem dyplomacji byłoby nie wykorzystać okazji i problem zostawić wyłącznie czterem mocarstwom”<sup>14</sup>.

---

<sup>10</sup> Por. na przykład: J. Barcz, *Dwadzieścia lat stosunków Polski ze zjednoczonymi Niemcami. Budowa podstaw prawnych*, Warszawa 2011.

<sup>11</sup> K. Skubiszewski, *Zachodnia granica Polski w świetle traktatów*, Instytut Zachodni - Poznań 1975.

<sup>12</sup> Tamże, s. 325.

<sup>13</sup> „Nie znam kulisów mojej nominacji”. Z profesorem Krzysztofem Skubiszewskim, byłym ministrem spraw zagranicznych, rozmawia Klaus Bachmann, *Dziennik Bałtycki* z 7 stycznia 1994 r. Tekst zamieszczony również w: *Krzysztof Skubiszewski - dyplomata i mąż stanu ...*, s. 464.

<sup>14</sup> Tamże.

Obecnie ówczesne działania Krzysztofa Skubiszewskiego w sprawie potwierdzenia statusu międzynarodowo-prawnego granicy polsko-niemieckiej są zgodnie oceniane jako przykład skutecznej i sprawnej dyplomacji i w pełni zasadne. Przyniosły też w efekcie (stosowne postanowienia „Traktatu 2+4” oraz bilateralnego traktatu o potwierdzeniu granicy) wyłączenie z polsko-niemieckich stosunków bilateralnych niebezpiecznej „substancji konfliktogennej”, otwierając drogę do głębokiego dialogu politycznego, porozumienia i pojednania<sup>15</sup>.

Przypomnieć należy w tym kontekście jeszcze jeden aspekt problemu: celem Krzysztofa Skubiszewskiego w toku działań na rzecz zmiany stanowiska niemieckiego było również „zdjęcie” w odniesieniu do granicy polsko-niemieckiej gwarancji mocarstw sprzymierzonych z okresu II wojny światowej, które nawiązywały do tzw. zastrzeżenia traktatu pokojowego. Niektórzy politycy i eksperci nie bardzo rozumieli, o co chodziło Krzysztofowi Skubiszewskiemu, gdy podczas spotkania konferencji „2+4”, 17 lipca 1990 r. w Paryżu, składał oświadczenie, iż stanowisko czterech mocarstw związane z prowadzonymi negacjami „nie stanowi gwarancji granic przez cztery mocarstwa” (nawet upatrywano w tym osłabienia stanowiska Polski). Podejście Krzysztofa Skubiszewskiego w tej sprawie było natomiast od początku jasne: chodziło o doprowadzenie do takiej sytuacji, w której granica polsko-niemiecka będzie granicą normalną w świetle prawa międzynarodowego, ani nieobciążoną zastrzeżeniami, ani faworyzowaną gwarancjami. Uzasadniając takie stanowisko, Krzysztof Skubiszewski stwierdził: „Jednocześnie zaangażowanie się mocarstw w ostateczność istniejących granic niemieckich nie równa się gwarancji w sensie prawa międzynarodowego. W szczególności granica polsko-niemiecka nie jest przedmiotem takiej gwarancji. Rząd polski od początku był zdania, że potrzebne są zapewnienia mocarstw w sprawie trwałości granicy i usunięcia wszelkich wysuwanych wbrew nam wątpliwości.

---

<sup>15</sup> Waga tego dokonania warta jest stałego podkreślania. Stosunki polsko-niemieckie są bowiem - ze względu na swoją historię - szczególnie wrażliwe. Pierwsze dziesięciolecie XXI wieku pokazało, że łatwo padają łupem populistycznych polityków po obu stronach. Wyłączenie z tego pola „sprawy granicy”, kwestii substancjonalnej dla Państwa Polskiego, jest sprawą zasadniczą dla Polski i dla stosunków polsko-niemieckich.

Potrzebny jest udział mocarstw. Jednak czym innym jest gwarancja. Po doświadczeniach Jałty wolimy nie mieć niczyjej gwarancji. Często ma ona efekt odwrotny od pewności i spokoju, jakie skądinąd słowo «gwarancja» implikuje. Niech granica polsko-niemiecka w swym obecnym przebiegu będzie granicą normalną, taką jak inne, bez stwarzania szczególnych sytuacji i szczególnej pozycji mocarstw wobec tej regulacji terytorialnej. Może to bowiem nieść za sobą niepożądany rozwój. Gwarantowi niekiedy jest się coś winnym i czasami wykorzystuje on swój szczególny status. Polskie doświadczenia pod tym względem nie były dobre. W Paryżu osiągnęliśmy właściwą równowagę pomiędzy koniecznymi zapewnieniami a naszą niezależnością”<sup>16</sup>.

Jakże prorocze były te słowa. W 2015 r. były minister spraw zagranicznych, Adam Daniel Rotfeld, następująco oceniał gwarancje integralności terytorialnej udzielone Ukrainie<sup>17</sup>: „Kto pamięta dziś o porozumieniach z Moskwy i Budapesztu ze stycznia i grudnia 1994 r.? Dotyczyły one rezygnacji przez Ukrainę z broni jądrowej, która została na jej terytorium w spadku po ZSRR. Ukraińcy byli świadomi, co może czekać ich kraj. W Budapeszcie ostro negocjowali. W zamian za rezygnację z broni jądrowej uzyskali przyrzeczenie, że mocarstwa nuklearne, w tym USA i Rosja, zagwarantowały [Ukrainie] integralność terytorialną i suwerenność. W porozumieniach szczegółowo zapewniono, że mocarstwa nie będą tolerować przymusu ekonomicznego, by Ukraina podporządkowała się realizacji interesów innego kraju. Dopóki Ukraina pozostawała w stanie zależności, wszystko było w porządku. Przyszedł rok 2014 i okazało się, że nikt niczego nie gwarantował. Mocarstwa nuklearne złożyły jedynie niewiążące „zapewnienia”, a nie gwarancje. Jest to pouczające doświadczenie dla innych państw nieatomowych, którym mocarstwa proponują podobne ‘zapewnienia’. (...) Zmierzam do tego, że mocarstwa nie przywiązują zbytnej wagi do wielostronnych porozumień i instytucji. Uważają, że takie umowy i organizacje mają znaczenie wtedy, gdy sprzyjają

---

<sup>16</sup> Przemówienie w Sejmie 26 lipca 1990 r.

<sup>17</sup> Wywiad dla Gazety Wyborczej z 14-15 lutego 2015 r., s. 18.



ich interesom. A gdy nie sprzyjają, takie 'zapewnienia' są ignorowane i traktowane jako niewiążące deklaracje”.

Drugi aspekt „sprawy granic” wiązał się z przesunięciem wschodnich granic Polski na Zachód podczas i w konsekwencji II wojny światowej. Potencjalnie bowiem okres przemian w regionie Europy Środkowej i Wschodniej mógł dać asumpt do różnego rodzaju poczynań (a i w tym przypadku „zagończyków politycznych” nie brakowało).

Z doktryny Skubiszewskiego, przyjmującej jako fundamentalne założenie respektowanie terytorialnego *status quo*, i w tym przypadku wynikało respektowanie uprzednich zobowiązań międzynarodowo-prawnych. Znalazło to wyraz w sieci traktatów bilateralnych, w których - w relacjach z państwami sąsiedzkimi - potwierdzono istniejące granice (może warto również przypomnieć, że zdjęcie „zastrzeżeń poczdamskich” podczas konferencji „2+4” dotyczyło także granicy polsko-rosyjskiej, przebiegającej na terytorium byłych Prus Wschodnich - granica z obwodem kaliningradzkim).

Tak więc Polska wchodziła w okres głębokich zmian ustrojowych oraz zmian mapy politycznej w swoim najbliższym sąsiedztwie w warunkach stabilności i pewności terytorialnej.

Dodać jeszcze można, że również w sprawie innego obszaru konfliktogenego, który może dawać asumpt dla poważnych konfliktów międzypaństwowych: ochrony mniejszości narodowych, osiągnięto - stosownie do założeń doktryny Skubiszewskiego - porozumienia z państwami regionu Europy Środkowej i Wschodniej, w nawiązaniu do standardu międzynarodowego, zwłaszcza standardu Rady Europy i ówczesnego standardu OBWE (Deklaracji kopenhaskiej z 1990 r.).

W jednej istotnej sprawie doświadczenia Polski w tym zakresie zostały w debatach nad umocnieniem standardu międzynarodowego ochrony mniejszości zignorowane. Otóż w toku negocjacji - zwłaszcza nad uregulowaniem statusu mniejszości niemieckiej w Polsce - zwracano

istotną uwagę na zdefiniowanie mniejszości narodowej jako obywateli państwa, w którym jej członkowie mieszkają, różniących się od większości obywateli narodowością, oraz na umocnienie klauzuli lojalności obywatelskiej. Wiązało się to z konstrukcjami prawnymi RFN, które wiązały pojęcie „Niemca” z posiadaniem przed daną osobą obywatelstwa niemieckiego i zamieszkiwaniem w granicach Rzeszy Niemieckiej według stanu z 1937 r. W tym więc przypadku łącznik narodowości zastępowany był łącznikiem formalnym, co - zwłaszcza w wyniku nawiązywania do stanu granic z 1937 r. - przyczyniało się do rozgrzewania konfliktu wokół sprawy istnienia i ochrony mniejszości niemieckiej w okresie powojennym (po finalizacji poczdamskich przesiedleń ludności niemieckiej).

Związane z tym doświadczenia były jednoznaczne: standard międzynarodowy powinien jednoznacznie wskazywać, że instytucja obywatelstwa (mimo że objęta jest kompetencją własną państwa) nie jest instrumentem, który można wykorzystywać dla realizacji ochrony „własnych” mniejszości narodowych (w innych państwach). Konsekwencją takiego podejścia są bowiem siłą rzeczy kontrowersje statusowe (a więc poważne), które łatwo mogą eskalować.

Rozwój standardu międzynarodowego odnosił się jednak do tej problematyki jedynie marginalnie, mimo że w „praktyce” problem narastał: Rosja oraz szereg innych państw, w toku zmian mapy politycznej w swoim sąsiedztwie, zaczęły tego rodzaju instrument powszechnie stosować (nie tylko utrzymując - w przypadku przesunięć terytorialnych - obywatelstwo już istniejące, lecz również ułatwiając nadawanie obywatelstwa). W skrajnych przypadkach, a taki wystąpił w toku aneksji Krymu przez Rosję i występuje w konflikcie na Ukrainie, mechanizm powyższy wykorzystywany jest - w „sprzyjających” okolicznościach - do legitymizacji irredenty i aneksji.

(3) Trzeci zasadniczy element doktryny Skubiszewskiego odnosił się do relacji Polski ze „Wschodem” - paralelnie z przemianami ustrojowymi w Polsce następowało nie tylko zjednoczenie Niemiec, lecz również skomplikowany proces rozpadu Związku Radzieckiego i rewitalizacji

niepodległych państw, w tym łańcucha takich państw wzdłuż wschodniej granicy Polski (Rosji, Litwy, Białorusi i Ukrainy). Z doktryny Skubiszewskiego wynikały w tej dziedzinie dwa fundamentalne założenia, z jednej strony mocno osadzone w doświadczeniach historycznych, z drugiej zaś strony uwzględniające pożądany, nadchodzący układ polityczny.

Pierwsze z tych założeń odnosiło się do przyszłej roli Rosji: stwierdzał Krzysztof Skubiszewski: „(...) mamy do czynienia z Rosją, mocarstwem stanowiącym w dziejach rdzeń państwowości imperialnej. Tej nauki historii nie zapomnimy, przy całym dążeniu do jak najlepszych i rozbudowanych stosunków. Nie tylko Polska, lecz cały kontynent ma interes w tym, iżby Rosja w swej polityce zagranicznej dokonała opcji europejskiej. Podobnie jak Niemcy, Rosja nie może mieć swej własnej, nieeuropejskiej drogi. A mówienie o osi Bonn-Moskwa z natury rzeczy budzi w Europie złe skojarzenia”<sup>18</sup>. Tak więc pierwsze z tych założeń nakazuje mieć na uwadze tendencje mocarstwowe w dziejach Rosji, ale zarazem wspierać opcję europejską w jej przyszłym rozwoju. Jednocześnie Krzysztof Skubiszewski ostrzega przed chaosem w Rosji lub jej najbliższym otoczeniu, bowiem: „Chaos w Rosji odgrywa szczególną rolę: dla polityków dążących do autorytarnej władzy – jak to niejednokrotnie bywało w dziejach Rosji, chaos stawał się czynnikiem usprawiedliwiającym wprowadzenie >rządów silnej ręki<”<sup>19</sup>.

Drugie z tych założeń odnosi się do znaczenia łańcucha państw, jakie pojawiły się na wschodniej granicy Polski. Krzysztof Skubiszewski stwierdza: „Z drugiej strony powstają nowe państwa, zwłaszcza w strefie zachodniej byłego ZSRR: Ukraina, Białoruś, państwa bałtyckie. Stwarza to zupełnie nową sytuację geopolityczną, nader dogodną dla Polski na tle ostatnich stuleci. W naszym żywotnym interesie leży wspieranie niepodległości tych państw. Bowiem ich niezawisłość i bezpieczeństwo w

---

<sup>18</sup> Odczyt wygłoszony 28 grudnia 1993 r. w Międzynarodowym Centrum Kultury w Krakowie i ogłoszony w Gazecie Wyborczej z 8-9 stycznia 1994 r. Tekst zamieszczony również w: *Krzysztof Skubiszewski - dyplomata i mąż stanu ...*, s. 518/519.

<sup>19</sup> Tamże, s. 517.

pewnej mierze będą określać naszą niezawisłość i nasze bezpieczeństwo. A niepodległość i suwerenność Polski to dla nas wartości nadrzędne”<sup>20</sup>.

Tym obydwu założeniom towarzyszy w doktrynie Skubiszewskiego obawa, która wówczas odnosiła się do możliwości niekontrolowanego rozpadu Związku Radzieckiego, zachowuje jednak głębokie znaczenie współczesne: „Wielkim problemem jest Rosja. (...) Jest w naszym interesie, iżby na obszarze byłego ZSRR, a w szczególności w Rosji, istniał mocny kierunek podporządkowania i stabilizowania sytuacji wewnętrznej z zachowaniem zasad demokracji. Rosja bowiem ani żadne inne państwo wschodnioeuropejskie nie powinny stać się generatorem anarchii i destabilizacji, obejmującej również otoczenie międzynarodowe. Nie może być nawrotu do praktyk imperialnych”<sup>21</sup>.

Z powyższych założeń doktryny Skubiszewskiego wynikają istotne wskazanie strategiczne. Przede wszystkim dotyczą one konieczności udzielenia zdecydowanego wsparcia Ukrainie w działaniach na rzecz utrzymania jej niezawisłości i integralności terytorialnej. Zarazem jednak, obok jednoznacznego potępienia powrotu Rosji do prowadzenia polityki imperialnej<sup>22</sup> naruszającej zasady współżycia międzynarodowego, w tym aneksji Krymu<sup>23</sup>, konieczny jest specyficzny powrót do tzw. polityki dwutorowości i paralelnego udzielania wsparcia przedstawicielom społeczeństwa obywatelskiego w Rosji i opcji proeuropejskiej.

Jeśli chodzi natomiast o reakcję „Zachodu” na powrót Rosji do polityki imperialnej, to istotne są dwa wskazania związane z doktryną

---

<sup>20</sup> Tamże, s. 518/519.

<sup>21</sup> Tamże

<sup>22</sup> Por. *Nie wolno pobłażać agresorom. List otwarty Siergieja Kowaliowa*, Gazeta Wyborcza z 6 lutego 2015 r.

<sup>23</sup> Por. *Opinia Doradczego Komitetu Prawnego przy Ministrze Spraw Zagranicznych w sprawie przyłączenia Półwyspu Krymskiego do Federacji Rosyjskiej w świetle prawa międzynarodowego*, Państwo i Prawo 2014, nr 9, s. 109 i nast.

Skubiszewskiego. Pierwsze pochodzi z okresu, kiedy Polska rozpoczynała starania o zbliżenie do Sojuszu Północnoatlantyckiego i Wspólnot Europejskich, które nie we wszystkich kręgach politycznych na Zachodzie budziły entuzjazm. Obecnie warto je przypomnieć w kontekście starań Ukrainy nakierowanych na zbliżenie z Unią Europejską oraz zacieśnienie relacji z Sojuszem.

Przed ponad dwudziestu laty Krzysztof Skubiszewski diagnozował: „Argument, że rozszerzenie Sojuszu Atlantyckiego wzmocni siły imperialne i nacjonalistyczne w Rosji, nigdy nie był przekonujący (choć niektórym politykom, zarówno wschodnim, jak i zachodnim, niekiedy wygodnie jest tego argumentu używać). Myślenie imperialne i nacjonalistyczne ma w Rosji mocne korzenie. Rzecz jest dawniejsza niż NATO, a wyznawcy idei imperialnej i nacjonałiści myślą i robią swoje bez względu na to, gdzie kończy się obszar Sojuszu”<sup>24</sup>. Stosownie do doktryny Skubiszewskiego, istota sprawy polega więc na tym, aby „robić swoje”, tj. niezależnie od imperialnej polityki Rosji wspierać zdecydowanie europejskie ambicje Ukrainy.

Połączone jest z tym drugie wskazanie, które, niestety, również nie straciło na aktualności: „Niektórzy zachodni politycy z przyzwoleniem zaczynają odnosić się do postulatów politycznych Rosji na obszarze byłego ‘imperium wewnętrznego’. (...) Jednak myślenie strategiczne w polityce wymaga rozpatrywania rozwoju w kategoriach sytuacji prawdopodobnych, w tym uwzględniania wariantu najgorszego. Monachijski lub jałtański model polityki Zachodu ma dziś powszechnie negatywną ocenę. Ostatecznie, choć z opóźnieniem i wielkimi stratami, Zachód przeciwstawił się totalizmowi. Nie można jednak wykluczyć, iż nowe pokolenie polityków dochodzących teraz do władzy na Zachodzie może uznać te antytalitarne zmagania za zamkniętą kartę historii - która po prostu ulegnie

---

<sup>24</sup> Odczyt wygłoszony 28 grudnia 1993 r. w Międzynarodowym Centrum Kultury w Krakowie i ogłoszony w Gazecie Wyborczej z 8-9 stycznia 1994 r. Tekst zamieszczony również w: *Krzysztof Skubiszewski - dyplomata i mąż stanu ...*, s. 517.

zapomnieniu. (...) Ten stan rzeczy wymaga od Polski wielokierunkowych działań na płaszczyźnie międzynarodowej”<sup>25</sup>.

\*\*\*

Zagwarantowanie racji stanu państwa wymaga jasności celów. Również w tym przypadku sprawdza się zasada Seneki, stosownie do której żaden wiatr nie jest pomyślny dla tego, kto nie wie, do jakiego portu zmierza. Z doktryny Skubiszewskiego wynikają jasne wskazania strategiczne, określające, w którym porcie Polska powinna szukać zakotwiczenia. Mając na uwadze te wskazania, znaczenie łatwiej można manewrować wśród niełatwych wiatrów współczesnej polityki.

---

<sup>25</sup> Tamże, s. 518.

# Wykaz monografii, wyborów dokumentów, redagowanych prac zbiorowych oraz ważniejszych studiów i artykułów naukowych dotyczących członkostwa Polski w Unii Europejskiej i prawa Unii Europejskiej

(podkreślone są tytuły publikacji zawartych w niniejszym wyborze)

## 1. Monografie

- *Między konstytucją a ponadnarodowością. Opcja integracyjna konstytucji RFN*, Warszawa 1990 (podsumowanie)
- (wraz z A. Kolińskim) *Jednolity Akt Europejski. Zagadnienia prawne i instytucjonalne*, Warszawa 1990 (pierwsze wydanie), Warszawa 1991 (drugie wydanie poprawione)
- *Stosowanie prawa Wspólnot Europejskich w prawie krajowym państw członkowskich. Problemy konstytucyjnoprawne*, Warszawa 1991
- *Federalna struktura RFN a jej członkostwo we Wspólnocie Europejskiej*, Opole 1992
- *Kompetencja parlamentu a członkostwo państwa w UE. Analiza prawna na przykładzie Austrii*, Warszawa 1999
- *Austria w Unii Europejskiej. Problemy prawne w procesie akcesyjnym*, Opole 2001
- *Traktat z Nicei. Zagadnienia prawne i instytucjonalne*, Warszawa 2003 (I wydanie); Warszawa 2005 (II wydanie)
- (wraz z R. Arnoldem, K. Michałowską-Gorywodą i Ph. Tschäpe, *Parlament Europejski oraz parlamenty Polski i Niemiec w nowej architekturze europejskiej*, Warszawa 2005

- *Unia Europejska nas rozstajach. Dynamika i główne kierunki rozwoju reformy instytucjonalnej*, Warszawa 2008 (I wydanie), Warszawa 2010 (II wydanie)
- *Prezydencja w Radzie Unii Europejskiej. Podstawy prawne i ramy instytucjonalne*, Warszawa 2010
- *Traktat z Lizbony. Wybrane aspekty prawne działań implementacyjnych*, Warszawa 2012
- *Orzecznictwo niemieckiego Federalnego Trybunału Konstytucyjnego wobec reformy strefy euro. Studium prawno-porównawcze*, Warszawa 2014
- *Główne kierunki reformy ustrojowej post-lizbońskiej Unii Europejskiej* (dwa wydania) Warszawa 2015 i 2016
- *Ustrój lizbońskiej Unii Europejskiej. Podstawy traktatowe, struktura, instytucje*, Wszechnica IJM, Piaseczno 2016
- *Polska w Unii Europejskiej w latach 2016-2019. Wybór artykułów i przyczynków*. Wszechnica IJM, Piaseczno 2019
- *Od lizbońskiej do postlizbońskiej Unii Europejskiej. Główne kierunki reformy ustrojowej procesu integracji europejskiej*, Warszawa 2020 (podsumowanie)

## 2. Podręczniki

- (red. J. Barcz) *Prawo Unii Europejskiej. Zagadnienia systemowe*, Warszawa 2002 (I wydanie); Warszawa 2003 (II wydanie); Warszawa 2006 (III wydanie)
- (red. J. Barcz) *Prawo Unii Europejskiej. Prawo materialne i polityki*, Warszawa 2003 (I wydanie); Warszawa 2005 (II wydanie)
- (red. J. Barcz) *Prawo Unii Europejskiej. Zagadnienia systemowe, prawo materialne i polityki*, Warszawa 2004 (I wydanie); Warszawa 2006 (II wydanie)
- (ed. J. Barcz) *English in the European Union. EU principles, institutions and decisionmaking mechanisms*, Warszawa 2004



- (redaction J. Barcz) *Le français de l'Union européenne. Principes, institutions, et mécanismes décisionnels de l'UE. Manuel d'apprentissage*, Warszawa 2004
- J. Barcz (red.) *Deutsch in der Europäischen Union. Grundsätze, Institutionen und Mechanismen der Entscheidungsfindung in der EU. Lehrbuch*, Warszawa 2006
- (wraz z E. Kawecką-Wyrzykowską i K. Michałowską-Gorywodą), *Integracja europejska*, Warszawa 2007 (I wydanie), Warszawa 2012 (II wydanie), Warszawa 2016 (III wydanie)
- (wraz z M. Górką i A. Wyrozumską), *Instytucje i prawo UE. Podręcznik dla kierunków zarządzania i administracji*, Warszawa 2008 (siedem wydań do 2023 r.)
- (red. naukowa) *Przestrzeń Wolności, Bezpieczeństwa i Sprawiedliwości Unii Europejskiej*, Warszawa 2009
- (red. naukowa) *Ustój Unii Europejskiej*, Warszawa 2009 (I wydanie); Warszawa 2010 (II wydanie)
- (red. naukowa) *Zasady ustrojowe Unii Europejskiej*, Warszawa 2009 (I wydanie), Warszawa 2010 (II wydanie)
- (red. naukowa) *Źródła prawa Unii Europejskiej*, Warszawa 2009 (I wydanie); Warszawa 2010 (II wydanie)
- (red. naukowa) *Prawne aspekty członkostwa Polski w Unii Europejskiej*, Warszawa 2009 (I wydanie); Warszawa 2011 (II wydanie)
- (red. naukowa) *Polityki Unii Europejskiej: Polityki społeczne. Aspekty prawne*, Warszawa 2010
- (red. naukowa) *Prawo gospodarcze Unii Europejskiej*, Warszawa 2011 (wydanie I)

### **3. Studia, druki samodzielne**

- *Opcja integracyjna konstytucji RFN. Wybrane problemy interpretacji artykułu 24 ust. 1 UZ RFN*, Warszawa 1989

- *Konstytucja RP a przystąpienie Polski do UE: zakres pożądaných zmian*, MSZ Departament Strategii i Planowania Polityki Zagranicznej, „Opinie” 2002, nr 49
- *Ocena Traktatu konstytucyjnego: wyzwania dla Polski*, Warszawa 2003
- (wraz z R. Trzaskowskim), *Przyszły Traktat konstytucyjny. Granice kompromisu w dziedzinie podejmowania decyzji większością kwalifikowaną*, Warszawa 2004
- *Poznaj Traktat konstytucyjny*, Warszawa 2005
- *Przyszłość Unii Europejskiej. Aspekty polityczne*, UKIE-Warszawa 2005
- (wraz z J. Kranzem i A. Nowakiem-Farem), *Polska wobec reformy ustrojowej UE. Co dalej z Traktatem konstytucyjnym? Refleksje w przededniu spotkania Rady Europejskiej w czerwcu 2006*, Warszawa 2006
- (wraz z P. Świebodą), *Opinia w sprawie formuły podejmowania decyzji w Radzie UE większością kwalifikowaną*, Warszawa 2007
- *Poznaj Traktat z Lizbony*, UKIE - Warszawa 2008 (I wydanie), Warszawa 2010 (II wydanie)
- (przy współpracy A. Grzelak, M. Kapko A. Siwek), *Wytyczne polityki legislacyjnej i techniki prawodawczej. Zapewnienie skuteczności prawa Unii Europejskiej w polskim prawie krajowym*, UKIE-Warszawa 2009
- *Prezydencja w Radzie UE*, MSZ - Warszawa 2010
- (wraz z Pawłem Świebodą), *Prezydencja rotacyjna a stosunki zewnętrzne UE w świetle reformy wprowadzonej na mocy Traktatu z Lizbony. Wyzwania dla polskiej Prezydencji*. Position Paper opublikowany na stronie Centrum Strategii Europejskiej demosEuropa 2010

#### **4. Redakcja prac zbiorowych/prace zbiorowe**

- *Czy zmieniać konstytucję? Ustrojowe-konstytucyjne aspekty przystąpienia Polski do Unii Europejskiej*, Warszawa 2002

- (wraz z A. Michońskim), *Negocjacje w sprawie członkostwa Polski w Unii Europejskiej. Wybrane problemy*, Warszawa 2002
- (wraz z A. Michońskim), *Negotiations on Poland's Accession to the European Union. Selected Issues*, Warsaw 2002
- (wraz z S. Puzyną), *Rola parlamentów narodowych w perspektywie poszerzenia Unii Europejskiej oraz Konferencji Międzyrządowej 2004*, Kancelaria Senatu - Warszawa 2002
- (wraz z A. Gajdą i J. Zdeb) *Polska w UE. Rola parlamentu i regionów w krajowym procesie decyzyjnym w sprawach integracyjnych*, Opole 2003
- *Ustrojowe aspekty członkostwa Polski w UE*, Instytut Spraw Publicznych - Warszawa 2003
- *Przyszły Traktat konstytucyjny. Zasadnicze zmiany ustrojowe w Unii Europejskiej*, Warszawa 2004
- *Przyszły Traktat konstytucyjny. Zagadnienia prawno-polityczne, instytucjonalne i proces decyzyjny w UE*, Warszawa 2004
- *Efektywność prawa wspólnotowego w Polsce. Wybrane problemy*, Warszawa 2005
- *Poznaj Traktat konstytucyjny. Demokratyzacja i wzmocnienie legitymacji Unii Europejskiej*. Materiały z konferencji zorganizowanej 3 marca 2005 r. przez DUE MSZ i Katedrę Prawa Europejskiego SGH, Warszawa 2005
- *Poznaj Traktat konstytucyjny. Zmiany w dziedzinie rynku wewnętrznego i polityk sektorowych*. Materiały z konferencji zorganizowanej 7 kwietnia 2005 r. przez DUE MSZ i Katedrę Prawa Europejskiego SGH, Warszawa 2005
- *Poznaj Traktat konstytucyjny. Umocnienie aksjologii UE ze szczególnym uwzględnieniem Europejskiej Konwencji Praw Człowieka*. Materiały z konferencji zorganizowanej 12 maja 2005 r. przez DUE MSZ i Katedrę Prawa Europejskiego SGH, Warszawa 2005

- *Poznaj Traktat konstytucyjny. Co dalej z Traktatem konstytucyjnym?* Materiały z konferencji zorganizowanej 8 lipca 2005 r. przez DUE MSZ i Katedrę Prawa Europejskiego SGH, Warszawa 2005
- *Prezydencja niemiecka a stan debaty o reformie Unii Europejskiej. Aspekty prawno-polityczne*, Warszawa 2007
- *Jurysdykcja Trybunału Sprawiedliwości WE do orzekania w trybie prejudycjalnym w III filarze UE. Znaczenie dla Polski*, Kozminski Law School Papers 2007 No. 2
- *Konwencja z Prüm. Eksperyment prawotwórczy w UE*, Kozminski Law School Papers 2007 No. 3
- *Jurysdykcja Trybunału Sprawiedliwości WE do orzekania w trybie prejudycjalnym w dziedzinie wiz, azylu, imigracji i innych polityk związanych ze swobodnym przepływem osób (Tytuł IV TWE)*, Kozminski Law School Papers 2007 No. 4
- *Traktat reformujący Unię Europejską. Mandat Konferencji Międzyrządowej – analiza prawno-polityczna. Wnioski dla Polski*, Kozminski Law School Papers 2007 No. 5
- *Postępowanie prejudycjalne w Przestrzeni Wolności, Bezpieczeństwa i Sprawiedliwości Unii Europejskiej*, Warszawa 2007
- *Ochrona praw podstawowych w Unii Europejskiej*, Warszawa 2008
- *Bułgaria i Rumia w Unii Europejskiej. Aspekty polityczne, prawne i ekonomiczne procesu akcesyjnego*, Warszawa 2009
- *Traktat z Lizbony. Główne reformy ustrojowe Unii Europejskiej*, UKIE- Warszawa 2008
- *Pięć lat członkostwa Polski w Unii Europejskiej. Zagadnienia polityczno-ustrojowe*, Warszawa 2009
- (wraz z A. Pudło), *The systemie reform of the EU and the evolution of the European Law. Selected issues.*  
Kozminski Academy Law School Papers 2009 No 5

- *Fundamental Rights Protection in the European Union*, Warsaw 2009
- (wraz z B. Janusz-Pawlettą) *Parlament Europejski po wyborach w 2009 roku. Nowe zadania w świetle Traktatu z Lizbony*, Warszawa 2009
- (wraz z Jerzym Wilkinem) *Konwergencja sektora publicznego i niepublicznego w szkolnictwie wyższym. Wybrane zagadnienia dotyczące finansowania uczelni*, Warszawa 2011
- *Rewizja Traktatów stanowiących podstawę Unii Europejskiej po wejściu w życie Traktatu z Lizbony. Praktyka, problemy prawne i proceduralne*, Warszawa 2012
- (wraz z J. Bokszczaninem), *Unia Europejska a obrót towarami strategicznymi. Nowe regulacje – nowe wyzwania*, Warszawa 2013
- (wraz z P. Sagankiem), *Polskie firmy transportowe w niemiecka płaca minimalna w świetle prawa Unii Europejskiej*, Warszawa 2016
- (wraz z A. Zawidzką-Łojek) *Wniosek Komisji Europejskiej w sprawie wszczęcia w stosunku do Polski procedury art. 7 TUE. Ramy prawno-polityczne*, Warszawa 2018 (podsumowanie i wnioski)
- (wraz z S. Domaradzkiem, R. Kuligowskim, M. Szewczykiem, E. Szklarczyk-Amati), *Polska w Unii Europejskiej. Nowe wyzwania*, Luksemburg 2018
- (wraz z A. Zawidzką-Łojek) *Sądowe mechanizmy ochrony praworządności w Polsce w świetle najnowszego orzecznictwa Trybunału Sprawiedliwości UE*, Warszawa 2018 (podsumowanie i wnioski)
- (wraz z Zbigniewem Czachórem) *Priorytety nowej Komisji Europejskiej a interesy Polski. Oceny i wnioski Team Europe*, Warszawa 2019
- (wraz z Zbigniewem Czachórem) *Priorities of the New European Commission and the Interests of Poland. Team Europe's Assessments and Conclusions*. European Commission. Representation in Poland, Warsaw 2019

- (wraz z A. Grzelak i R. Szyndlauerem) *Problem praworządności w Polsce w świetle dokumentów Komisji Europejskiej. Okres „dialogu politycznego” 2016-2017*, Warszawa 2020
- *Współpraca sądowa w sprawach cywilnych, karnych i współpraca policyjny. System prawa Unii Europejskiej*, Warszawa 2021
- (wraz z A. Grzelak i R. Szyndlauerem), *Problem praworządności w Polsce w świetle orzecznictwa Trybunału Sprawiedliwości UE (2018-2020)*, Warszawa 2021
- (wraz z J. Niżnikiem i J. Truszczyńskim), *Polska w Europie jutra. Polityka europejska Polski w kontekście zmian międzynarodowych w XXI wieku*. Komitet Prognoz „Polska 2000 Plus” oraz Team Europe, Warszawa 2021
- (wraz z A. Grzelak i R. Szyndlauerem), *Problem praworządności w Polsce w świetle orzecznictwa Trybunał Sprawiedliwości UE (2021)*, Warszawa 2022 (dwie księgi)

## 5. Wybory dokumentów

- *Traktat o Unii Europejskiej*. Wprowadzenie i przekład J. Barcz, Warszawa 2000
- (wraz z A. Michońskim) *Traktat akcesyjny - Traktaty stanowiące podstawę Unii - Prawo polskie - Dokumenty*, Warszawa 2003 (I wydanie), Warszawa 2004 (II wydanie), Warszawa 2006 (III wydanie). Wprowadzenie
- *Przewodnik po Traktacie Konstytucyjnym*, Warszawa 2005
- *Guide to the Constitutional Treaty with the text of the Treaty*, Warszawa 2005
- (wraz z I. Gęsiorem), *Prawo Unii Europejskiej. Materiały do nauki prawa UE. Prawo stanowione w UE oraz Europejska Konwencja o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności*. Warszawa 2005
- (wraz z I. Kołowcą), *Prawo UE. Wybór dokumentów i aktów prawnych (Vol. I). Przestrzeń Wolności, Bezpieczeństwa i Sprawiedliwości*, Warszawa 2006
- (wraz z I. Kołowcą), *Prawo UE. Wybór dokumentów i aktów prawnych (Vol. II). Swoboda przepływu osób. Swoboda przedsiębiorczości*, Warszawa 2006

- *Prawo Unii Europejskiej. Casebook.* Dwa tomy, Warszawa 2006,
- *Przewodnik po Traktacie z Lizbony. Traktaty stanowiące Unię Europejską. Stan obecny oraz teksty skonsolidowane w brzemieniu Traktatu z Lizbony,* Warszawa 2008 (Wprowadzenie)
- (wraz z A. Pudło), *Wybór orzeczeń Trybunału Sprawiedliwości Wspólnot Europejskich i polskiego Trybunału Konstytucyjnego,* Warszawa 2009
- (wraz z A. Pudło), *Wybór dokumentów. Podstawowe dokumenty organizacyjne Unii Europejskiej,* Warszawa 2009;
- *Podstawy prawne Unii Europejskiej. Traktat z Lizbony. Traktat o UE oraz Traktat o funkcjonowaniu UE wraz z protokołami i deklaracjami. Karta Praw Podstawowych UE. Orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego. Ustawy dotyczące członkostwa Polski w UE,* Warszawa 2010
- *Unia Europejska w dobie reform. Podstawy prawne. Wybór dokumentów,* Warszawa 2013
- *Reforma strefy euro Unii Europejskiej. Na drodze do sanacji i konsolidacji. Wybór dokumentów,* Warszawa 2013

## **6. Artykuły, rozdziały w pracach zbiorowych**

- *Ochrona praw zasadniczych w ramach Wspólnoty Zachodnioeuropejskiej. W sprawie kompetencji Federalnego Trybunału Konstytucyjnego RFN, Zeszyty Niemcoznawcze PISM 1989 IV/1/*
- *Jednolity Akt Europejski, Sprawy Międzynarodowe 1989, nr 1*
- *Kraje RFN a Wspólnoty Zachodnioeuropejskie, Sprawy Międzynarodowe 1989, nr 11*
- *Stosowanie prawa Wspólnot zachodnioeuropejskich w wewnętrznym systemie prawnym niektórych państw, Państwo i Prawo 1990, nr 6*

- *Wspólnota zachodnioeuropejska jako organizacja ponadnarodowa w doktrynie i praktyce RFN (w:) Z badań nad polityką RFN w przeddzień zjednoczenia Niemiec, Praca zbiorowa pod redakcją J. Sawczuka, Opole 1990*
- *Konstytucje państw członkowskich a stosowanie prawa Wspólnot zachodnioeuropejskich w sferze wewnętrznej państwa, Biuletyn Rady Legislacyjnej - Tworzenie prawa 1991 VI, nr 23*
- *Organizacja ponadnarodowa, Sprawy Międzynarodowe 1991, nr 7/8*
- *Ochrona mniejszości narodowych w systemie KBWE na tle standardów europejskich, Sprawy Międzynarodowe 1992, nr 7-12*
- *Europas Standards for the Protection of National Minorities with special Regard to the CSCE - Present State and Conditions of Development (w:) Legal aspects of a new European infrastructure, Europa Institut - Utrecht 1992*
- *(pod pseudonimem Jan Aleksander) Przyszłe członkostwo Austrii we Wspólnocie Europejskiej. Wybrane problemy prawne, Państwo i Prawo 1993, nr 11-12*
- *Konstytucje państw członkowskich a stosowanie prawa Wspólnot Zachodnioeuropejskich w sferze wewnętrznej państwa, Acta Universitatis Wratislaviensis, No 1493, Prawo CCXXIII, Wrocław 1993*
- *Członkostwo Polski we Wspólnocie Europejskiej a nowa konstytucja, Państwo i Prawo 1993, nr 3*
- *Klauzule dotyczące ochrony mniejszości narodowych w nowych dwustronnych traktatach Polski z państwami sąsiedzkimi, Przegląd Zachodni 1996, nr 2*
- *Den Minderheitenschutz betreffende Klauseln in den neuen bilateralen Verträgen Polens mit den Nachbarstaaten (w:) Friedenssichernde Aspekte des Minderheitenschutzes in der Ära des Völkerbundes und der Vereinten Nationen in Europa (Hrsg. M.Mohr), Springer-Verlag, Berlin-Heidelberg-New York 1996*
- *Minderheiten im östlichen und südlichen Europa. Polen (w:) Brennpunkt Osteuropa. Minderheiten im Kreuzfeuer des Nationalismus. Hrsg. von V.Heuberger, A.Suppan, E.Vyslonzil, München 1996*



- *Die Mitte Europas in der Dynamik umfassender Integrationsprozesse: die polnische Sicht* (w:) *Sicherheit und Dynamik in der Mitte Europas*, Wien 1997
- *Struktura federalna Austrii i jej członkostwo w UE*, Przegląd Zachodni 1997, nr 4
- *Konstytucyjnoprawne problemy stosowania prawa UE w świetle dotychczasowych doświadczeń państw członkowskich* (w:) *Prawo międzynarodowe i wspólnotowe w wewnętrznym porządku prawnym*, Warszawa 1997
- *Droga Austrii do Unii Europejskiej* (w:) *Studia historyczne i politologiczne*. Pod red. R. Sellesa i M. Wolańskiego, Wrocław 1997
- *Das Verhältnis zwischen Völkerrecht und innerstaatlichem Recht in Polen nach der politischen Wende*, Zeitschrift für öffentliches Recht 1997 (52) Nr I
- *Der Weg Österreichs in die Europäische Union*, WeltTrends 1998, nr 19
- *Akt integracyjny Polski z Unią Europejską w świetle Konstytucji RP*, Państwo i Prawo 1998, nr 4
- *Membership of Poland in the European Union in the Lights of the Constitution of 2 April 1997*, Polish Yearbook of International Law 1997-1998
- *Unia Gospodarcza i Walutowa. Aspekty prawne i instytucjonalne*, Sprawy Międzynarodowe 1999, nr 4
- *Struktura i charakter prawny dokumentów określających członkostwo państwa w UE na przykładzie Austrii*, Państwo i Prawo 1999, nr 1
- *Poland and its Bilateral Treaties* (w:) *Protecion of Minority Rights trough Bilateral Treaties*, Kluwer 1999
- *Suwerenność w procesach integracyjnych* (w:) *Suwerenność i integracja europejska*, Warszawa 1999
- *Przygotowanie instytucjonalne Unii Europejskiej do procesu rozszerzenia. Przebieg Konferencji Międzyrządowej 2000 z uwzględnieniem problemów z punktu widzenia Polski* (w:) *Konstytucja dla rozszerzającej się Europy*, Warszawa 2000

- *Struktura przyszłego traktatu akcesyjnego RP do UE wraz z wybranymi odniesieniami konstytucyjnoprawnymi (w:) Konstytucja dla rozszerzającej się Europy, Warszawa 2000*
- *Traktat z Nicei a proces rozszerzenia UE, Państwo i Prawo 2001, nr 5*
- *Reforma wspólnotowych organów wymiaru sprawiedliwości w pracach Konferencji Międzyrządowej 2000 (w:) Wymiar sprawiedliwości w UE, Toruń 2001*
- *Wspólna Polityka Zagraniczna i Bezpieczeństwa (w:) Przygotowanie Polski do członkostwa (pod red. E. Kaweckiej-Wyrzykowskiej i E. Synowiec), Warszawa 2001*
- *Integracja europejska - suwerenność - integracja, Przegląd Zachodni 2001, nr 3*
- *Traktat z Nicei - "inne zmiany instytucjonalne" (w:) Traktat z Nicei. Wnioski dla Polski, Warszawa 2001*
- *The Treaty of Nice and the Enlargement of the EU (w:) Poland's Way to the European Union. Legal Aspects (ed. Wł. Czapliński); również w: Polish Yearbook of International Law 2001*
- *Parlament Polski w procesie decyzyjnym w sprawach integracyjnych. Wnioski de lege ferenda, Kwartalnik Prawa Publicznego 2002, nr 3*
- *Debata nad przyszłością UE a proces jej rozszerzenia. Aspekty prawno-polityczne (w:) Polska w przededniu członkostwa w UE. Nadzieje i obawy (red. J. Osiński), Warszawa 2002*
- *Członkostwo Polski w UE a Konstytucja (w:) Czy zmieniać Konstytucję? Ustrojowo-konstytucyjne aspekty przystąpienia Polski do UE (red. J. Barcz), Warszawa 2002*
- *Traktat akcesyjny Polski do UE. Struktura i prawne uwarunkowania jego ratyfikacji w Polsce, Polska w Europie 2002, nr 3*
- *Traktat konstytucyjny przyszłej Unii Europejskiej. Główne problemy prawne, Wspólnoty Europejskie 2002, nr 7/8*

- *Udział parlamentów w procedurze ratyfikacyjnej traktatów akcesyjnych. Analiza na podstawie konstytucji państw członkowskich (w:) Parlamenti a integracja europejska* (red. M. Kruk i E. Popławska), Warszawa 2002
- *Rola parlamentów wybranych państw członkowskich w rozpatrywaniu spraw UE. Austria (w:) Parlamenti a integracja europejska* (red. M. Kruk i E. Popławska), Warszawa 2002
- *Negocjacje w sprawie członkostwa Polski w UE w świetle Traktatu z Nicei i uwarunkowań konstytucyjno-prawnych (w:) Negocjacje w sprawie członkostwa Polski w UE. Wybrane problemy* (red. J. Barcz i A. Michoński), Warszawa 2002
- *The Accession Negotiations in the Light of the Treaty of Nice, the Debate on the Future of the Union and the Constitutional and Legal Background (w:) Negotiations on Poland's Accession to the EU. Selected Issues* (ed. J. Barcz and A. Michoński), Warsaw 2002
- *Konstytucja dla Europy - wprowadzenie do dyskusji, Polska w Europie 2002*, nr 1
- *Recht und Gesellschaft (w:) Der Reichtum des neuen Europas – der Beitrag des „Ostens“*, Institut für den Donauraum und Osteuropa, Info. 2002, Nr 15 (wyd. 2002)
- *Wkład niemieckiego Federalnego Trybunału Konstytucyjnego w rozwój praw podstawowych w ramach UE (w:) Polska – Niemcy. Nadzieja i zaufanie. Księga Jubileuszowa na 80-lecie urodzin Profesora Mieczysława Tomali*, Warszawa 2002
- *Rola parlamentu w krajowym procesie decyzyjnym w sprawach integracyjnych. Wnioski dla parlamentu polskiego (w:) Rola parlamentów narodowych w perspektywie poszerzenia Unii Europejskiej oraz Konferencji Międzyrządowej 2004* (red. J. Barcz i St. Pużyna), Warszawa 2002
- *Porządek ustrojowy Unii Europejskiej. Aksjologia w przyszłej konstytucji europejskiej (Zagadnienia prawne i proceduralne) (w:) Prawo naturalne. W poszukiwaniu fundamentu jedności europejskiej* (red. Ks. Janusz Nagórny, Jerzy Gocko SDB), Lublin 2002

- *Bartoszewskiego przyszły kształt Unii Europejskiej (w:) Prawda i Pojednanie. W 80. Rocznicę urodzin Władysława Bartoszewskiego* (red. J. Barcz), Warszawa 2002
- *Zmiany w prawie międzynarodowym a etyka dyplomacji (w:) Etyka dyplomacji. PISM - wykłady publiczne, Warszawa 2002*
- *Członkostwo Polski w UE. Pierwsze problemy i kryzysy w polskim systemie prawnym (w:) Polska w UE. Początkowe problemy i kryzysy?* Pod red. U. Kurczewskiej, M. Kwiatkowskiej i K. Sochackiej, Warszawa 2002
- *Efektywność prawa wspólnotowego w prawie krajowym – w sprawie wytycznych techniki legislacyjnej*, Przegląd Legislacyjny 2003 nr 2
- *Konferencja międzyrządowa - wyzwania dla Polski*, Przegląd Środkowoeuropejski 2003 nr 2
- *Struktura instytucjonalna UE. W sprawie przyszłego ustroju Unii*, Studia Prawno-Europejskie (Uniwersytet Łódzki) 2003, t. IV
- *Regulacje związane z akcesją Polski do UE (tzw. regulacje okołookcesyjne) (w:) Przystąpienie Polski do UE. Traktat akcesyjny i jego skutki* (red. St. Biernat i inn.), Zakamycze 2003
- *Wspólna Polityka Zagraniczna i Bezpieczeństwa w pracach Konwentu UE*, Polska w Europie 2003 nr 2
- *Polen – Österreich: gemeinsam im vereinten Europa (w:) Polen – Österreich*, Warschau 2003
- *Parlament narodowy w procesie decyzyjnym w sprawach integracyjnych – zagadnienia wstępne (w:) Polska w UE. Rola parlamentu i regionów ...* (2003)
- *The Intergovernmental Conference of 2003/2004 - Challenges for Poland*, The Polish Foreign Affairs Digest 2003 No 4
- *Wyzwania stojące przed Sejmem RP w związku z członkostwem Polski w UE*, Przegląd Sejmowy 2004, nr 2

- *Analiza agendy Konwentu i Konferencji Międzyrządowej. Aspekty prawne* (w:) *Przyszły Traktat konstytucyjny. Zagadnienia prawno-polityczne ...* (2004)
- *Parlamenty narodowe w projekcie Traktatu konstytucyjnego* (w:) *Przyszły Traktat konstytucyjny. Zagadnienia prawno-polityczne ...* (2004)
- *Wspólna Polityka Zagraniczna i Bezpieczeństwa w obradach Konwentu UE* (w:) *Przyszły Traktat konstytucyjny. Zagadnienia prawno-polityczne ...* (2004)
- *Między formułą nicejską a podwójną większością – ramy prawne możliwego kompromisu* (w:) *Przyszły Traktat konstytucyjny. Zagadnienia prawno-polityczne ...* (2004);
- *Kilka refleksji w sprawie prac nad projektem Traktatu ustanawiającego Konstytucję dla Europy* (w:) *Orbis Linguarum 2004 Vol. 26 Festschrift zum 75. Geburtstag von Prof. Dr. Adam Zielinski*, Wrocław 2004
- *Traktat konstytucyjny UE. Raport aktualizacyjny, Przegląd Środkowoeuropejski 2004*, nr 38
- *Traktat ustanawiający Konstytucję dla Europy. Rozdział 1.6.* w pracy zbiorowej: *Unia Europejska* (pod red. E. Kaweckiej-Wyrzykowskiej i E. Synowiec), Tom I, Warszawa 2004
- *Struktura i główne postanowienia Traktatu dotyczącego przystąpienia Polski do UE. Rozdział 13.5.* w pracy zbiorowej: *Unia Europejska* (pod red. E. Kaweckiej-Wyrzykowskiej i E. Synowiec), Tom I, Warszawa 2004
- *Wspólna polityka zagraniczna i bezpieczeństwa. Rozdział 11* w pracy zbiorowej: *Unia Europejska* (pod red. E. Kaweckiej-Wyrzykowskiej i E. Synowiec), Tom I, Warszawa 2004
- *Kilka uwag w sprawie kompromisu dotyczącego Traktatu konstytucyjnego z polskiego punktu widzenia* (w:) *Polska – Niemcy a rozszerzenie Unii Europejskiej*, Warszawa 2004, t. 1
- *Zasada pierwszeństwa prawa wspólnotowego w świetle postanowień Konstytucji RP z 1997 r., Kwartalnik Prawa Publicznego 2004, nr 2*

- *The Future European Constitution: The Polish Point of View*, Real Instituto Elcano 5/24/2004
- *Zagwarantowanie zasady pierwszeństwa prawa wspólnotowego wobec polskiego prawa krajowego a Traktat akcesyjny* (w:) *Efektywność prawa wspólnotowego w Polsce. Wybrane problemy*. Studia z dziedziny prawa Unii Europejskiej nr 3, Warszawa 2005
- *Traktat konstytucyjny - umocnienie roli parlamentów narodowych w procesie integracji europejskiej* (w:) *Poznaj Traktat konstytucyjny. Demokracja i wzmocnienie legitymacji Unii Europejskiej. Materiały z konferencji zorganizowanej 3 marca 2005 r. przez DUE MSZ i Katedrę Prawa Europejskiego SGH*, Warszawa 2005
- *Reforma Wspólnej Polityki Zagranicznej i Bezpieczeństwa w świetle postanowień Traktatu konstytucyjnego. Aspekty prawne i instytucjonalne* (w:) *Współczesne wyzwania europejskiej przestrzeni prawnej. Księga pamiątkowa dla uczczenia 70. Urodzin Profesora Eugeniusza Piontka*, Zakamycze 2005
- *Parlamenty narodowe w procesie integracji europejskiej. Wyzwania przed parlamentem polskim* (w:) J. Barcz, R. Arnold, K. Michałowska-Gorywoda i Ph. Tschäpe, *Parlament Europejski oraz parlamenty Polski i Niemiec w nowej architekturze europejskiej*, Warszawa 2005
- *W sprawie debaty nad przyszłym kształtem Unii* (w:) *Rzecz o przyszłości Europy*, Warszawa 2005
- *On the Debate over the Future Shape of the EU* (w:) *On the Future of Europe*, Warsaw 2005
- *Instytucjonalne implikacje ewentualnego odrzucenia Traktatu konstytucyjnego* (w:) *Implikacje ewentualnego odrzucenia Traktatu konstytucyjnego UE. Ocena następstw dla Polski w perspektywie długookresowej*, Kraków 2005
- *Glosa do wyroku Trybunału Sprawiedliwości WE z 16.6.2005 r. w sprawie C-105/03 Pupino*, Kwartalnik Prawa Publicznego 2005, nr 3
- *Europejski nakaz aresztowania - konsekwencje braku transpozycji lub wadliwej transpozycji decyzji ramowej w państwie członkowskim UE*, *Europejski Przegląd Sądowy* 2005 nr 1

- Glosa do wyroku Trybunału Konstytucyjnego z 11.5. 2005 r. (zgodność Traktatu akcesyjnego z Konstytucją), Kwartalnik Prawa Publicznego 2005, nr 4
- *W sprawie bezpośredniego skutku przepisów Porozumienia TRIPS w świetle prawa wspólnotowego (część I)*, Europejski Przegląd Sądowy 2006, nr 2
- *W sprawie bezpośredniego skutku przepisów Porozumienia TRIPS w świetle prawa wspólnotowego (część II)*, Europejski Przegląd Sądowy 2006, nr 3
- *Prawno-polityczne ramy debaty nad przyszłością Unii Europejskiej*, Sprawy Międzynarodowe 2006 nr 1
- *Stan debaty nad przyszłością UE (w:) Polska w zjednoczonej Europie. Substrat ludzki i kapitał społeczny. Materiały z konferencji Komitetu „Polska w zjednoczonej Europie” przy Prezydium PAN oraz Fundacji Rektorów Polskich*, Warszawa 2006
- *Sprawne państwo a członkostwo w procesie integracji europejskiej. Problem zmiany Konstytucji RP z 1997 r. w związku z członkostwem Polski w UE*, Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny 2006, zeszyt 2 (zeszyt jubileuszowy – 85 rocznica powstania czasopisma)
- Pojęcie suwerenności w świetle współzależności między sferą ponadnarodową i państwową (w:) Suwerenność i ponadnarodowość a integracja europejska (pod red. J. Kranza), WPiPG - Warszawa 2006
- *Legal and Political Framework for the Debate over the Future of the European Union*, the polish quarterly of international affaires 2006 Volume 15 No. 1
- Problem ujednoczenia reżimu prawnego w Przestrzeni Wolności, Bezpieczeństwa i Sprawiedliwości - w sprawie art. 42 TUE (tzw. procedura kładki), Europejski Przegląd Sądowy 2006, nr 10
- *Relacja między ponadnarodowością a państwowością. W sprawie kompleksowej współzależności integracyjnej (w:) Prawo w XXI wieku. Księga pamiątkowa 50-lecia Instytutu Nauk Prawnych PAN. Pod red. Wł. Czaplińskiego*, Warszawa 2006

- *Optionen für eine polnisch-österreichische Interessengemeinschaft in der EU – die polnische Perspektive* (w:) *Das neue Polen in Europa. Politik, Recht, Wirtschaft, Gesellschaft* (hrsg. von F. Merili/G.Wagner), Innsbruck-Wien-Bozen 2006
- *Pytania wstępne na podstawie art. 35 ust. 1, 2 i 3 TUE w świetle wyroku ETS w sprawie Marii Pupino* (w:) *Pytania prejudycjalne w orzecznictwie ETS. Funkcjonowanie procedury prejudycjalnej w Polsce*, Toruń 2006
- *Kontynuacja reformy ustrojowej UE a trudności z ratyfikacją Traktatu konstytucyjnego* (w:) *Prawo międzynarodowe - problemy i wyzwania. Księga pamiątkowa profesor Renaty Sonnenfeld-Tomporek* (pod red. J. Menkesa), Warszawa 2006
- *Model integracji europejskiej a dostosowanie ustrojowe państwa* (w:) *Jaka Unia? Jaka przyszłość? Jaka Europa? Materiały pokonferencyjne*. Kraków 11-14. 09 2006, Kraków 2006
- *Możliwości reformy ustrojowej UE w warunkach odrzucenia Traktatu konstytucyjnego*. Monitor Europejski 2007, nr 1
- *Główne kierunki reformy ustrojowej UE*, Europejski Przegląd Sądowy 2007, nr 2
- *Procedura kładki na podstawie art. 42 TUE - aspekty prawne* (w:) *Możliwość wykorzystania tzw. procedury kładki (art. 42 TUE) dla reformy ustrojowej Unii Europejskiej*, Warszawa 2007 (Niezależny Instytut Prawa Międzynarodowego i Europejskiego oraz Centrum Studiów Europejskich *demosEuropa*)
- *Wnioski - rekomendacje* (w:) *Jurysdykcja Trybunału Sprawiedliwości WE do orzekania w trybie prejudycjalnym w III filarze UE. Znaczenie dla Polski*, Kozminski Law School Papers 2007 No. 2
- *Konwencja z Prüm a UE – problem metody i relacji*, Kozminski Law School Papers 2007 No. 3
- *Na drodze do „Traktatu reformującego” UE - główne problemy proceduralne i instytucjonalne*, Europejski Przegląd Sądowy 2007, nr 9
- *Formuła z Joaniny*, Prawo Europejskie w Praktyce 2007, nr 7/8



- *Obecny reżim prawny w Tytule IV TWE. Znaczenie klauzuli kładki zawartej w art. 67 ust. 2 TWE (w:) Jurysdykcja Trybunału Sprawiedliwości WE do orzekania w trybie prejudycjalnym w dziedzinie wiz, azylu, imigracji i innych polityk związanych ze swobodnym przepływem osób (Tytuł IV TWE), Kozminski Law School Papers 2007 No. 4*
- *Traktat reformujący UE - „mapa drogowa”, forma traktatu, propozycje zasadniczych zmian instytucjonalnych (w:) Traktat reformujący Unię Europejską. Mandat Konferencji Międzyrządowej - analiza prawno-polityczna. Wnioski dla Polski, Kozminski Law School Papers 2007 No. 5*
- *Obecny zakres jurysdykcji Trybunału Sprawiedliwości WE do orzekania w trybie prejudycjalnym w IV tytule TWE (w:) Postępowanie prejudycjalne w Przestrzeni Wolności, Bezpieczeństwa i Sprawiedliwości Unii Europejskiej, Warszawa 2007*
- *Prezydencja niemiecka a nowy Traktat reformujący UE, Zeszyty Niemcoznawcze 2007, nr 1*
- *Polskie postulaty - aspekty prawne (podczas Konferencji Międzyrządowej), Prawo Europejskie w praktyce 2007, nr 10*
- *Unia Europejska: związek państw, państwo federalne czy organizacja międzynarodowa (w:) Integracja a granice suwerenności (red. J. Gołębiowski), Warszawa 2007*
- *Zmiana roli Sejmu i Senatu po przyjęciu Traktatu Lizbońskiego (w:) Co warto, co należy zmienić. Poprawa jakości demokracji w Polsce (red. L. Kolarska-Bobińska), Instytut Spraw Publicznych - Warszawa 2008*
- *Co dalej z Traktatem z Lizbony, Europejski Przegląd Sądowy 2008, nr 9*
- *Unia Europejska: stare normy - nowe oczekiwania (w:) Dokąd zmierza świat (red. A.D. Rotfeld), PISM-Warszawa 2008*
- *Prepering the European Union for the Future. National Report - Polen (w:) Prepering the European Union for the Future. Necessary Revisions of Primary Law after the non-ratification ob the Treaty establishing a Constitution for Europe. FIDE XXIII Congress Linz 2008 Vol. 1 (Eds H.F. Kök, M.M. Karollus), Vienna 2008*

- (z Pawłem Swiebodą), *Co dalej z Traktatem z Lizbony? Sprawy Międzynarodowe* 2008, nr 2
- Status prawa WTO w prawie wspólnotowym. W sprawie skutku bezpośredniego postanowień porozumienia TRIPS (w:) Prawo Światowej Organizacji Handlu w Unia Europejska (red. A. Nowak-Far), Warszawa 2008
- *Uwarunkowania polityczno-prawne* (wstęp) (w:) *Ochrona praw podstawowych w Unii Europejskiej*, Warszawa 2008
- *Droga do Traktatu z Lizbony. Rozdział 1* w książce: *Traktat z Lizbony. Główne reformy ustrojowe UE* (red. J. Barcz), UKIE-Warszawa 2008
- *Zasadnicze reformy strukturalne ustroju UE. Rozdział 3* w książce: *Traktat z Lizbony. Główne reformy ustrojowe UE* (red. J. Barcz), UKIE-Warszawa 2008
- Charakter prawny i struktura Traktatu dotyczącego przystąpienia Republiki Bułgarii i Rumunii do Unii Europejskiej (w:) Bułgaria i Rumunia w Unii Europejskiej. Aspekty polityczne, prawne i ekonomiczne procesu akcesyjnego, Warszawa 2009
- *Instytucjonalne uwarunkowania strategii rozszerzenia Unii Europejskiej*, Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny 2009, z. 2
- *Odniesienia do Karty Praw Podstawowych w toku procedury ratyfikacyjnej Traktatu z Lizbony w Polsce* (w:) *60 lat Rady Europy. Tworzenie i stosowanie standardów prawnych* (pod red. H. Machińskiej), Warszawa 2009
- *Selected Aspects of Ratification of the Lisbon Treaty in Poland* (w:) *The systemic reform of the EU and the evolution of the European Law. Selected issues*. Kozminski Academy Law School Papers 2009 No 5
- *Political and legal conditions* (Introduction) (w:) (J. Barcz, ed.) *Fundamental Rights Protection in the European Union*, Warsaw 2009
- Wybrane problemy związane z wyrokiem niemieckiego Federalnego Trybunału Konstytucyjnego z 30.06.2009 r. na temat zgodności Traktatu z Lizbony z Ustawą Zasadniczą RFN, Europejski Przegląd Sądowy 2009 nr 9

- Przyszłość Unii Europejskiej: kilka uwag o znaczeniu Traktatu z Lizbony (w:) Pro scientia et disciplina. Księga jubileuszowa z okazji 50-lecia Studenckiego Koła Naukowego Prawników UMCS, Lublin 2009
- *Reforma ustrojowa Unii Europejskiej a kryzys finansowy (w:) Unia Europejska wobec kryzysu ekonomicznego. Pod red. J. Osińskiego, Warszawa 2009*
- *Parlament Europejski w świetle postanowień Traktatu z Lizbony (w:) Parlament Europejski po wyborach w 2009 roku. Nowe zadania w świetle Traktatu z Lizbony, Warszawa 2009*
- Pozycja Parlamentu Europejskiego w toku reformy ustrojowej UE (w:) Instytucje prawa konstytucyjnego w dobie integracji europejskiej. Księga jubileuszowa dedykowana prof. Marii Kruk-Jarosz. Red. J. Wawrzyniak i M. Lewandowska
- W sprawie składu kolegium Komisji Europejskiej (w:) Studia i rozprawy. Księga jubileuszowa dedykowana profesorowi Andrzejowi Całusowi (pod red. A. Janika), Warszawa 2009
- *Glosa do wyroku niemieckiego Federalnego Trybunału Konstytucyjnego z 30 czerwca 2009 r., Przegląd Sejmowy 2009 nr 6*
- *Legitymacja demokratyczna zmiany postanowień Traktatów stanowiących UE na podstawie tzw. procedur kładki (wprowadzonych przez Traktat z Lizbony) w świetle rozwiązań niemieckich, Zeszyty Prawnicze 2009, nr 3*
- *EU Reform and the Financial Crisis, Yearbook of Polish European Studies. Centre for Europe, University of Warsaw. Volume 12/2009*
- *Parlament w Traktacie z Lizbony (w:) Pytania o Europę. Opinie ekspertów. Komisja Europejska. Przedstawicielstwo w Polsce, Warszawa 2010*
- Polityki społeczne w systematyce Traktatów stanowiących Unię Europejską (w:) Polityki Unii Europejskiej: Polityki społeczne. Aspekty prawne, Warszawa 2010
- *Kilka refleksji po wejściu w życie Traktatu z Lizbony (w:) Europejska polityka bezpieczeństwa i integracji. Księga jubileuszowa prof. Erharda Ciomera (red. K. Budzowski), Kraków 2010*

- Prezydencja w Radzie UE - aspekty prawne i instytucjonalne, Europejski Przegląd Sądowy 2010, nr 7
- Polska w systemie instytucjonalnym nowej Unii Europejskiej. Próba identyfikacji problemów, Sprawy Międzynarodowe 2010, nr 2
- Zakaz dyskryminacji ze względu na wiek w prawie UE w świetle wyroku TS z 19.01.2010 r. w sprawie C-555/07 Seda Küçükdeveci, Europejski Przegląd Sądowy 2010, nr 9
- *Unia Europejska a dalszy los Traktatu z Lizbony (w:) Prace Komisji Spraw Europejskich Polskiej Akademii Umiejętności. Tom IV, Kraków 2010*
- *Poland in the Institutional System of the New European Union: Attempt at Identifying Problems, the polish quarterly of international affairs 2010 vol. 19 No. 2*
- W sprawie formuły prawnej wprowadzenia do prawa UE Europejskiego Mechanizmu Stabilizacyjnego, Europejski Przegląd Sądowy 2011, nr 1
- *Traktat akcesyjny (rozdział 2) (w:) Prawne aspekty członkostwa Polski w Unii Europejskiej (red. naukowa J. Barcz), Warszawa 2011 (II wydanie)*
- *Konstytucyjne uwarunkowania członkostwa Polski w Unii Europejskiej (rozdział 4) (w:) Prawne aspekty członkostwa Polski w Unii Europejskiej (red. naukowa J. Barcz), Warszawa 2011 (II wydanie)*
- *Polska wobec reform ustrojowych Unii Europejskiej (rozdział 9) (w:) Prawne aspekty członkostwa Polski w Unii Europejskiej (red. naukowa J. Barcz), Warszawa 2011 (II wydanie)*
- Konsolidacja Eurogrupy: umocnienie efektywności Unii czy groźba jej fragmentacji? Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny 2011, zeszyt 2
- *Niektóre kryteria zakazanej pomocy państwa w stosunku do szkół wyższych w świetle orzecznictwa sądów unijnych i decyzji Komisji Europejskiej (w:) Konwergencja sektora publicznego i niepublicznego w szkolnictwie wyższym. Wybrane zagadnienia dotyczące finansowania uczelni, Warszawa 2011*

- *Inicjatywa obywatelska – aspekty prawne i instytucjonalne*, Europejski Przegląd Sądowy 2011, nr 10
- *Wyzwania przed polską Prezydencją w Radzie UE: działanie w nowych ramach instytucjonalnych (w:) Uwarunkowania i wyzwania polskiej Prezydencji*. Red. A. Stępnia, M. Krzemiński, J. Stefaniak-Kopoboru, A. Zabłocka-Abi, Uniwersytet Gdański, Sopot 2011
- *Polska w Unii Europejskiej po reformach wprowadzonych na mocy Traktatu z Lizbony (w:) Powiązania zewnętrzne. Modernizacja Polski*. Red. naukowa W. Morawski, Warszawa 2012
- *Akty delegowane i akty wykonawcze - pojęcie i kryteria rozróżnienia*, Europejski Przegląd Sądowy 2012, nr 3
- *Legitymacja wewnętrzna tak zwanych procedur kładek wprowadzonych na mocy Traktatu z Lizbony. Postanowienia ustawy kooperacyjnej w świetle rozwiązań niemieckich (w:) Prawo w służbie państwu i społeczeństwu. Prace dedykowane Profesorowi Kazimierzowi Działosze z okazji osiemdziesiątych urodzin*. Pod red. B. Banaszaka, M. Jabłońskiego, S. Jarosz-żukowskiej. Wydawnictwo Uniwersytetu Wrocławskiego, Wrocław 2012
- *W sprawie formuły prawnej przystąpienia Unii Europejskiej do Europejskiej Konwencji Praw Człowieka (w:) Efektywność europejskiego systemu ochrony praw człowieka. Ewolucja i uwarunkowania europejskiego systemu ochrony praw człowieka*. Red. J. Jaskiernia, Toruń 2012
- *Wiarygodnie i aktywnie w Unii Europejskiej. Komentarz do berlińskiego przemówienia ministra Sikorskiego*. Sprawy Międzynarodowe 2012, nr 1
- *Rozdział unijny w Konstytucji RP. Krytyczna analiza projektu sejmowej Komisji Nadzwyczajnej (w:) Piętnaście lat Konstytucji RP z 1997 roku. Inspiracje, uregulowania, trwałość*. Red. J. Kuciński, Warszawa 2012
- *Problemy instytucjonalne i prawne związane z akcesem Unii Europejskiej do Europejskiej Konwencji Praw Człowieka (w:) Consul est iuris et patriae defensor. Księga pamiątkowa dedykowana Andrzejowi Kremerowi*. Red. F. Langchamps de Berier, R. Sarkowicz, M. Szpunar, Warszawa 2012

- *Procedury zmian Traktatów stanowiących podstawę Unii Europejskiej po wejściu w życie Traktatu z Lizbony. Wprowadzenie (w:) Rewizja Traktatów stanowiących podstawę Unii Europejskiej po wejściu w życie Traktatu z Lizbony. Praktyka, problemy prawne i proceduralne, Warszawa 2012*
- *Główne problemy prawne polskiej Prezydencji (w:) Prezydencja w Radzie UE. Bilans polskich doświadczeń. Red. J. Czaputowicz, Z. Czachór, Krajowa Szkoła Administracji Publicznej, Warszawa 2012*
- *Instrumenty międzyrządowe dotyczące kryzysu w strefie euro a spójność Unii: możliwość przystąpienia państw członkowskich UE spoza strefy euro (w:) Traktat z Lizbony - wybrane zagadnienia. Red. M. Kenig-Witkowska, R. Grzeszczak, Warszawa 2012*
- *Zawieranie umów międzynarodowych przez Unię Europejską. Niektóre problemy intertemporalne związane z wejściem w życie Traktatu z Lizbony (w:) Problemy polskiego i europejskiego prawa prywatnego. Księga pamiątkowa Profesora Mariana Kępińskiego. Red. M. Mataczyński, R. Sikorski, M. Sokołowski, K. Wiśniowska, Warszawa 2012*
- *Stabilizacja sytuacji finansowej w strefie euro a uprawnienia parlamentów narodowych – wyrok niemieckiego Federalnego Trybunału Konstytucyjnego z 12.09.2012 r., Europejski Przegląd Sądowy 2012, nr 11*
- (wraz i dr A. Pudło) *OPAL Country Reports. The Polish Parliament and EU Affaires* (September 2012): linked to a major project, OPAL - the Observatory of Parliaments after the Lisbon Treaty, funded by the research councils of the UK, France, Germany and the Netherlands in the framework of the Open Research Area in the Social Sciences (available on-line on the OPAL web site: [www.opal-europe-org](http://www.opal-europe-org))
- *Europa a la carte: Konsolidacja czy fragmentacja Unii Europejskiej?, Krakowskie Studia Międzynarodowe 2012, nr 3*
- *Uwagi o stanie nauki w Polsce w dziedzinie prawa Unii Europejskiej, Państwo i Prawo 2013, nr 6*
- *Środki międzyrządowe konsolidujące strefę euro (w świetle wyroku Trybunału Sprawiedliwości UE w sprawie Pringle), Państwo i Prawo 2013, nr 8*

- Wspólne stanowisko 2008/944/WPZiB określające wspólne zasady kontroli wywozu technologii wojskowych i sprzętu wojskowego. Analiza prawna (w:) Unia Europejska a obrót towarami strategicznymi. Nowe regulacje – nowe wyzwania, Warszawa 2013
- (wspólnie z J. Kranzem) Powierzenie kompetencji na rzecz UE a Traktat o Europejskim Mechanizmie Stabilności i Traktat o unii fiskalnej. Uwagi w świetle orzecznictwa niemieckiego FTK i wyroku TSUE w sprawie C-370/12, Przegląd Sejmowy 2013, nr 4
- Spójność Unii Europejskiej a sanacja i konsolidacja strefy euro, Sprawy Międzynarodowe 2013, nr 2
- *Polish Policy in the Context of the Euro Area Reform, Yearbook of Polish European Studies vol. 16/2013*
- Obowiązek notyfikacji środków krajowych na podstawie dyrektywy 98/34/WE w świetle problemów interpretacyjnych polskiej ustawy o grach hazardowych, Krytyka Prawa 2013, tom V
- Szczyt państw strefy euro (Euro Summit) – ocena z ustrojowego i prawnego punktu widzenia, Europejski Przegląd Sądowy 2014 nr 100
- *W poszukiwaniu centrum władzy w Unii Europejskiej w świetle reformy strefy euro: o co idzie gra? Liberte 2014, nr XVI*
- *Searching for the EU Centre of Power Against the Background of Eurozone Reform: What's the Stake in the Game? 4LIBERTY.eu Posted on May, 2 2014*
- Skład Parlamentu Europejskiego w okresie kadencji 2014-2019 w świetle ewolucji alokacji miejsc między państwa członkowskie, Europejski Przegląd Sądowy 2014, nr 5
- Implementacja Traktatu z Lizbony: sprawa liczby członków Komisji Europejskiej (w:) Konstytucja - Rząd - Parlament. Księga jubileuszowa Profesora Jerzego Ciemniewskiego. Red. P. Radzewicz, J. Wawrzyniak, Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa 2014
- Zwiększenie liczby rzeczników generalnych w Trybunale Sprawiedliwości Unii Europejskiej w ramach implementacji Traktatu z Lizbony (w:) Prawo organizacji

międzynarodowych wobec problemów współczesnego świata. Red. B. Mikołajczyk, J. Nowakowska-Małusecka, , Bydgoszcz-Katowice 2014

- (wraz z Ivanną Kolisnyk), Podpisanie i tymczasowe stosowanie Układu o stowarzyszeniu z Ukrainą - aspekty prawnie, Europejski Przegląd Sądowy 2014, nr 10
- *Zakres kompetencji UE w ramach Wspólnej Polityki Handlowej po wejściu w życie Traktatu z Lizbony a skutek bezpośredni postanowień TRIPS (w:) Polityka celna. Ekonomia - Prawo - Praktyka (red. E. Gwardzińska, A. Werner, J. Wierzbicki), Szczecin 2014*
- Wyrok niemieckiego Federalnego Trybunału Konstytucyjnego z dnia 18 marca 2014 r. Koniec sporu o konstytucyjność reformy strefy euro?, Przegląd Sejmowy 2014, nr 5
- *W sprawie niektórych przesłanek stosowania art. 90 Konstytucji RP w świetle procedury ratyfikacyjnej Traktatu o unii fiskalnej (w:) Państwo demokratyczne, prawne i socjalne. Studia konstytucyjne. Księga jubileuszowa dedykowana profesorowi Zbigniewowi A. Maciągowi. Tom I (red. M. Grzybowski, P. Tuleja), Kraków 2014*
- Austria w drugiej połowie lat 90. wobec „Rozszerzenia na Wschód” (Osterweiterung) Unii Europejskiej (w:) Austria i relacje polsko-austriackie w XX/XXI wieku. Polityka - kultura-gospodarka (red. A. Kisztelińska-Węgrzyńska, K.A. Kuczyński), Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego, Łódź 2014
- *Polska wobec wyzwań instytucjonalnych Unii Europejskiej w 10 lat po uzyskaniu członkostwa (w:) Pro Scientia Iuridica (red. M. Chrzanowski, A. Przyborowska-Klimczak, P. Sendeci), Lublin 2014*
- W sprawie przyszłego modelu Unii Europejskiej: integracja zróżnicowana czy integracja elastyczna? Państwo i Prawo 2015, nr 5
- (wraz z A. Pudło) *The Polish Parliament and EU Affairs (w:) The Palgrave Handbook of National Parliaments and the European Union (ed. By C. Heffler, Ch. Neuhold, Olivier Rozenberg, J. Smith), Palgrave Macmillan 2015*
- Główne kierunki reformy ustrojowej Unii Europejskiej (aspekty instytucjonalno-prawne), Państwo i Prawo 2015, nr 7



- *Institutional and Legal Consequences of the Euro Area Crisis: The European Union on the Way to a Political Union? (w:) European Union on the Global Scene: United or Irrelevant?* Edited by B.J. Góralczyk, Centre for Europe, University of Warsaw 2015
- *Niemiecka ustawa o płacy minimalnej (Mindestlohngesetz) w świetle prawa Unii Europejskiej*, Europejski Przegląd Sądowy 2015, nr 11
- *Flexible Integration as a Target System of Governance for the European Union*, Yearbook of Polish European Studies 2015, Vol. 18
- *Unia Europejska a Wielka Brytania - prawne aspekty porozumienia nakierowanego na zapobiegnięcie Brexitowi*, Europejski Przegląd Sądowy 2016, nr 4
- *Ustrojowa reforma Unii Europejskiej a miejsce Polski w Europie. Polska w modelu integracji elastycznej (w:) Wobec wyzwań jutra. Co myślą Polacy i jak działają?* Red. naukowa W. Morawski, Warszawa 2016
- *Reforma Unii Europejskiej a status Polski w procesie integracji europejskiej (w:) Państwo - Prawo - Gospodarka. 15-lecie Kolegium Prawa Akademii Leona Koźmińskiego*. Wydawnictwo poltext, Warszawa 2016
- *Ocena „klauzuli integracyjnej” w Konstytucji RP w świetle badań porównawczych (w:) Prawo obce w doktrynie prawa polskiego (red. A. Wudarski)*, Warszawa 2016
- *Niemiecka płaca minimalna a swobody rynku wewnętrznego: możliwość znalezienia wyważonego rozwiązania unijnego (w:) Polskie firmy transportowe w niemiecka płaca minimalna w świetle prawa Unii Europejskiej (red. J. Barcz, P. Saganek)*, Warszawa 2016
- *Brexit - w sprawie interpretacji postanowień art. 50 Traktatu o Unii Europejskiej*, Europejski Przegląd Sądowy 2016, nr 12
- *Przepisy ustawy o grach hazardowych jako „przepisy techniczne” - czyli co powiedziały i co mogą powiedzieć Trybunał Sprawiedliwości UE w wyroku w sprawie Fortuna oraz w wyroku w sprawie Naczelnik Urzędu Celnego w Ł. (w:) Skutki braku notyfikacji przepisów technicznych ustawy o grach hazardowych*

dla wymiaru sprawiedliwości Rzeczypospolitej Polskiej (red. Maciej Taborowski), Warszawa 2016

- Spójność Unii Europejskiej w warunkach jej zróżnicowania wewnętrznego: scenariusze dla Polski (w:) Unia Europejska w systemie geopolitycznym a kierunki ewolucji jej systemu politycznego (red. J. Niżnik), Warszawa 2016
- Nowy Traktat dla Unii Europejskiej? Państwo i Prawo 2017, nr 1
- Różnicujący się proces integracji europejskiej a Polska (w:) Polska w Unii Europejskiej. Nowe wyzwania (red. J. Barcz, S. Domaradzki, R. Kuligowski, M. Szewczykiem, E. Szklarczyk-Amati), Luksemburg 2018
- Spójność Unii Europejskiej w dobie zmian, Sprawy Międzynarodowe 2018, nr 2
- Zróżnicowana Unia Europejska. Wyzwania instytucjonalne związane z ustanawianiem „rzeczywistej” Unii Gospodarczej i Walutowej (w:) Aspekty polityczno-społeczne, ekonomiczne i prawne przyszłości Unii Europejskiej (red. I. Kraś, R. Kubicki, T. Wallas), Warszawa 2018
- Regulacje krajowe dotyczące płacy minimalnej dla pracowników delegowanych. Interpretacja przepisów dyrektywy 96/71/WE w świetle orzecznictwa Trybunału Sprawiedliwości, Europejski Przegląd Sądowy 2018, nr 6
- Czy państwo niepraworządne może być członkiem Unii Europejskiej? (w:) Wspólne wartości prawa międzynarodowego, europejskiego i krajowego (red. E. Cała-Wacinkiewicz, J. Menkes), Warszawa 2018
- Unia Europejska wobec niepraworządnego państwa członkowskiego, Państwo i Prawo 2019, nr 1
- (wraz z Ewelina Całą-Wacinkiewicz), Praworządność (w:) Priorytety nowej Komisji Europejskiej a interesy Polski. Oceny i wnioski Team Europe, Komisja Europejska, Warszawa 2019
- Umocnienie zewnętrznej reprezentacji UE w toku reformy strefy euro (w:) Przyszłość międzynarodowego ładu liberalnego i rola Europy (red. naukowa: Wojciech Kosteki, Bartłomiej E. Nowak i Kamil Smogorzewski), Warszawa 2019

- Polska a rozwój instytucji Unii Europejskiej (w:) Polska w instytucjach międzynarodowych w latach 1918–2018. Pod redakcją: E. Haliżaka, T. Łoś-Nowak, A. Potyrały i J. Starzyk-Sulejewskej, Warszawa 2019
- Włączenie do prawa Unii Europejskiej Traktatu ustanawiającego Europejski Mechanizm Stabilności a spójność ustrojowa Unii Europejskiej (w:) Polska w Unii Europejskiej - od stowarzyszenia do piętnastolecia członkostwa. Monografia jubileuszowa dedykowana profesor Elżbiecie Kaweckiej-Wyrzykowskiej, Warszawa 2020
- Praworządność jako podstawowa wartość spajająca proces integracji europejskiej (w:) Problem praworządności w Polsce w świetle dokumentów Komisji Europejskiej. Okres „dialogu politycznego” 2016-2017. Wstęp, wybór i opracowanie Jan Barcz, Agnieszka Grzelak i Rafał Szyndlauer, Warszawa 2020
- (wraz z J. Kranzem), Niedobry wyrok w niefortunnym czasie (uwagi na tle wyroku FTK z 5.05.2020 r.), Państwo i Prawo 2020, nr 9
- Konferencja w sprawie przyszłości Europy. Szczególne wyzwania dla społeczeństwa obywatelskiego (w:) Wokół kryzysu praworządności, demokracji i praw człowieka. Księga jubileuszowa Profesora Mirosława Wyrzykowskiego (red. A. Bodnar, A. Płoszka), Warszawa 2020
- Skuteczność prawa międzynarodowego warunkuje demokratyczny charakter państwa. Wpływ koncepcji Krzysztofa Skubiszewskiego na konstytucyjne zagwarantowanie skuteczności prawa międzynarodowego w demokratycznej Polsce (w:) Dziedzictwo Krzysztofa Skubiszewskiego w polityce zagranicznej RP (red. R. Kuźniar, A. Bieńczyk-Missala), Warszawa 2020
- Stan obecny reformy ustrojowej strefy euro: na ścieżkach "pragmatycznej" i "wspólnej" (w:) Współczesna gospodarka w sieci międzynarodowych powiązań. Red. naukowa M. Grącik-Zajązkowski, J. Stryjek, Warszawa 2020
- W sprawie ustrojowych aspektów członkostwa Polski w Unii Europejskiej. Procedura potencjalnego poexitu (w:) Księga Jubileuszowa. Polityka publiczny i jej wymiary. Jubileusz 70-lecia prof. dr hab. Joachima Osińskiego (red. I. Zawislińska, B. Pytlik), Oficyna Wydawnicza SGH, Warszawa 2020
- Wybrane aspekty interpretacji art. 50 TUE w świetle doświadczeń Brexitu, Państwo i Prawo 2021, nr 3

- Konferencja w sprawie przyszłości Europy a reformy ustrojowe Unii Europejskiej, Europejski Przegląd Sądowy 2021, nr 9
- Główne kierunki ewolucji ustrojowej Unii Europejskiej. Tezy (w:) Polska w Europie jutra. Polityka europejska Polski w kontekście zmian międzynarodowych w XXI wieku. Praca zbiorowa pod redakcją Józefa Niżnika z udziałem Jana Barcza i Jana Truszczyńskiego, Komitet Prognoz „Polska 2000 Plus” oraz Team Europe, Warszawa 2021
- (wraz z R. Grzeszczakiem, A. Nowakiem-Far i J. Truszczyńskim, Praworzędność a unijne fundusze (prawne i praktyczne aspekty interpretacji ustaleń Rady Europejskiej z 11.12.2020 r.), Państwo i Prawo 2021, nr 11
- Ukraina należy do Europy! Status państwa kandydującego do członkostwa w Unii Europejskiej dla Ukrainy wobec agresji Rosji?, Europejski Przegląd Sądowy 2022, nr 4
- Reparacje dla Ukrainy od Rosji: aspekty prawno-polityczne oraz scenariusz skutecznego dochodzenia roszczeń reparacyjnych, Państwo i Prawo 2022, nr 9
- Państwo niepraworządne w zróżnicowanej Unii Europejskiej? (w:) Księga pamiątkowa profesor Hanny Suchockiej. Między prawem a polityką. Wydawnictwo Naukowe Wydziału Nauk Politycznych i Dziennikarstwa UAM, Poznań 2023
- Jan Barcz, Znaczenie Traktatu z Maastricht w rozwoju integracji europejskiej. Nadal aktualne wyzwania (w:) Państwo - prawa człowieka - mniejszości narodowe. Monografia dedykowana Profesorowi Grzegorzowi Januszowi (red. E Godlewska, M. Lesińska-Staszczuk, M. Michalczyk - Wliźło, Lublin 2023

## Wykaz zamieszczonych studiów i artykułów naukowych

- **Jednolity Akt Europejski**  
(w:) Sprawy Międzynarodowe 1989, nr 6 ..... 79
- **Kraje RFN a Wspólnoty zachodnioeuropejskie**  
(w:) Sprawy Międzynarodowe 1989, nr 11 ..... 107
- **Podsumowani monografii - Między konstytucją a ponadnarodowością.  
Opcja integracyjna konstytucji RFN, Warszawa 1990** ..... 133
- **Organizacja ponadnarodowa**  
(w:) Sprawy Międzynarodowe 1991 ..... 152
- **Przyszłe członkostwo Austrii we Wspólnocie Europejskiej  
(wybrane problemy prawne)**  
Artykuł opublikowany pod pseudonimem Jan Aleksander  
(w:) Państwo i Prawo 1993, nr 11-12 ..... 174
- **Członkostwo Polski we Wspólnocie Europejskiej  
a nowa konstytucja**  
(w:) Państwo i Prawo 1993, nr 3 ..... 193
- **Konstytucje państw członkowskich a stosowanie  
prawa Wspólnot zachodnioeuropejskich w sferze wewnętrznej  
państwa**  
(w:) Acta Universitatis Wratislaviensis. No 1493. Prawo CCXXIII,  
Wrocław 1993 ..... 209
- **Droga Austrii do Unii Europejskiej**  
(w:) Studia historyczne i politologiczne. Pod redakcją Romualda Gellesa  
i Mariana S. Wolańskiego, Wrocław 1997 ..... 238
- **Struktura federalna Austrii a jej członkostwo w unii europejskiej**  
(w:) Przegląd Zachodni 1997, nr 4 ..... 264

- **Akt integracyjny Polski z Unią Europejską w świetle Konstytucji RP**  
(w:) Państwo i Prawo 1998, nr 4 ..... 294
- **Unia Gospodarcza i Walutowa. Aspekty prawne i instytucjonalne**  
(w:) Sprawy Międzynarodowe 1999, nr 4 ..... 316
- **Struktura i charakter prawny dokumentów określających członkostwo państwa w Unii Europejskiej na przykładzie Austrii**  
(w:) Państwo i Prawa 1999, nr 11 ..... 342
- **Traktat z Nicei a proces rozszerzenia Unii Europejskiej**  
(w:) Państwo i Prawo 2001, nr 5 ..... 357
- **Porządek ustrojowy Unii Europejskiej. Aksjologia w przyszłej konstytucji europejskiej (Zagadnienia prawne i proceduralne)**  
(w:) Prawo naturalne. W poszukiwaniu fundamentu jedności europejskiej (red. Ks. Janusz Nagórny, Jerzy Gocko SDB), Lublin 2002 ..... 378
- **Wkład niemieckiego Federalnego Trybunału Konstytucyjnego w rozwój praw podstawowych w ramach UE**  
(w:) Polsk - Niemcy. Nadzieja i zaufanie. Księga Jubileuszowa na 80-lecie urodzin Profesora Mieczysława Tomali, Warszawa 2002 ..... 392
- **Członkostwo Polski w UE a Konstytucja**  
(w:) Czy zmieniać Konstytucję? Ustrojowo-konstytucyjne aspekty przystąpienia Polski do UE (red. J. Barcz), Warszawa 2002 ..... 420
- **Negocjacje w sprawie członkostwa Polski w UE w świetle Traktatu z Nicei i uwarunkowań konstytucyjno-prawnych**  
(w:) Negocjacje w sprawie członkostwa Polski w UE. Wybrane problemy (red. J. Barcz i A. Michoński), Warszawa 2002 ..... 437
- **Bartoszewskiego przyszły kształt Unii Europejskiej**  
(w:) Prawda i Pojednanie. W 80. Rocznice urodzin Władysława Bartoszewskiego (red. J. Barcz), Warszawa 2002 ..... 467
- **Zmiany w prawie międzynarodowym a etyka dyplomacji**  
(w:) Etyka dyplomacji. PISM – wykłady publiczne, Warszawa 2002 ..... 483

- **Wprowadzenie do wyboru dokumentów: Traktat akcesyjny. Traktaty stanowiące podstawę Unii. Prawo polskie. Dokumenty.**  
Wstęp wybór i opracowanie Jan Barcz i Arkadiusz Michoński.  
Wydanie II, Warszawa 2004 ..... 496
- **Zasada pierwszeństwa prawa wspólnotowego w świetle postanowień Konstytucji RP z 1997 r.**  
(w:) Kwartalnik Prawa Publicznego 2004, nr 2 ..... 570
- **Wprowadzenie. Przewodnik po Traktacie konstytucyjnym,**  
Warszawa 2005 ..... 598
- **Przyszłość Unii Europejskiej. Aspekty polityczne.**  
**Jak lepiej zrozumieć o co chodzi w debacie nad przyszłością UE,**  
UKIE-Warszawa 2005 ..... 670
- **Reforma Wspólnej Polityki Zagranicznej i Bezpieczeństwa w świetle postanowień Traktatu konstytucyjnego. Aspekty prawne i instytucjonalne**  
(w:) Współczesne wyzwania europejskiej przestrzeni prawnej.  
Księga pamiątkowa dla uczczenia 70. Urodzin Profesora Eugeniusza Piontka, Zakamycze 2005 ..... 714
- **Parlamenty narodowe w procesie integracji europejskiej. Wyzwania przed parlamentem polskim**  
(w:) J. Barcz, R. Arnold, K. Michałowska-Gorywoda i Ph. Tschäpe,  
Parlament Europejski oraz parlamenty Polski i Niemiec w nowej architekturze europejskiej, Warszawa 2005 ..... 735
- **W sprawie debaty nad przyszłym kształtem Unii**  
(w:) Rzecz o przyszłości Europy, Warszawa 2005 ..... 837
- **Europejski nakaz aresztowania - konsekwencje braku transpozycji lub wadliwej transpozycji decyzji ramowej w państwie członkowskim UE**  
(w:) Europejski Przegląd Sądowy 2005, nr 1 ..... 849
- **Glosa do wyroku Trybunału Konstytucyjnego z 11.5. 2005 r. (zgodność Traktatu akcesyjnego z Konstytucją)**  
(w:) Kwartalnik Prawa Publicznego 2005, nr 4 ..... 884

- **Pojęcie suwerenności w świetle współzależności między sferą ponadnarodową i państwową**  
(w:) Suwerenność i ponadnarodowość a integracja europejska  
(pod red. J. Kranza), Warszawa 2006 ..... 903
  
- **Problem ujednoczenia reżimu prawnego w Przestrzeni Wolności, Bezpieczeństwa i Sprawiedliwości - w sprawie art. 42 TUE (tzw. procedura kładki)**  
(w:) Europejski Przegląd Sądowy 2006, nr 10 ..... 949
  
- **Główne kierunki reformy ustrojowej UE**  
(w:) Europejski Przegląd Sądowy 2007, nr 2 ..... 987
  
- **Na drodze do „Traktatu reformującego” UE - główne problemy proceduralne i instytucjonalne**  
(w:) Europejski Przegląd Sądowy 2007, nr 9 ..... 1011
  
- **Formuła z Joaniny/Janiny. Istota i znaczenie przy podejmowaniu decyzji w Radzie UE**  
(w:) Prawo Europejskie w Praktyce 2007 nr 7/8 ..... 1057
  
- **Unia Europejska: stare normy - nowe oczekiwania**  
(w:) Dokąd zmierza świat (red. A.D. Rotfeld), PISM-Warszawa 2008 ..... 1066
  
- **Co dalej z Traktatem z Lizbony?**  
(w:) Europejski Przegląd Sądowy 2008, nr 9 ..... 1089
  
- **Traktat z Lizbony. Część pierwsza**  
(w:) Przewodnik po Traktacie z Lizbony. Traktaty stanowiące Unię Europejską. Stan obecny oraz teksty skonsolidowane w brzemieniu Traktatu z Lizbony, Warszawa 2008 ..... 1128
  
- **Zmiana roli Sejmu i Senatu po przyjęciu Traktatu Lizbońskiego**  
(w:) Co warto, co należy zmienić. Poprawa jakości demokracji w Polsce (red. L. Kolarska-Bobińska), Instytut Spraw Publicznych - Warszawa 2008 ..... 1235



- **Status prawa WTO w prawie wspólnotowym.**  
**W sprawie skutku bezpośredniego postanowień porozumienia TRIPS**  
 (w:) Prawo Światowej Organizacji Handlu w Unia Europejska  
 (red. A. Nowak-Far), Warszawa 2008 ..... 1247
- **Wybrane problemy związane z wyrokiem niemieckiego Federalnego Trybunału Konstytucyjnego z 30.06.2009 r. na temat zgodności Traktatu z Lizbony z Ustawą Zasadniczą RFN**  
 (w:) Europejski Przegląd Sądowy 2009 nr 9 ..... 1290
- **Charakter prawny i struktura Traktatu dotyczącego przystąpienia Republiki Bułgarii i Rumunii do Unii Europejskiej**  
 (w:) Bułgaria i Rumia w Unii Europejskiej.  
 Aspekty polityczne, prawne i ekonomiczne procesu akcesyjnego,  
 Warszawa 2009 ..... 1333
- **Przyszłość Unii Europejskiej: kilka uwag o znaczeniu Traktatu z Lizbony**  
 (w:) Pro scientia et disciplina.  
 Księga jubileuszowa z okazji 50-lecia Studenckiego Koła Naukowego Prawników UMCS, Lublin 2009 ..... 1388
- **W sprawie składu kolegium Komisji Europejskiej**  
 (w:) Studia i rozprawy. Księga jubileuszowa dedykowana profesorowi Andrzejowi Całusowi (pod red. A. Janika),  
 Warszawa 2009 ..... 1400
- **Pozycja Parlamentu Europejskiego w toku reformy ustrojowej UE**  
 (w:) Instytucje prawa konstytucyjnego w dobie integracji europejskiej. Księga jubileuszowa dedykowana prof. Marii Kruk-Jarosz.  
 Red. J. Wawrzyniak i M. Lewandowska, Warszawa 2009 ..... 1413
- **Polska w systemie instytucjonalnym nowej Unii Europejskiej. Próba identyfikacji problemów**  
 (w:) Sprawy Międzynarodowe 2010, nr 2 ..... 1430
- **Prezydencja w Radzie UE - aspekty prawne i instytucjonalne**  
 (w:) Europejski Przegląd Sądowy 2010, nr 7 ..... 1454

- **Polityki społeczne w systematyce Traktatów stanowiących Unię Europejską**  
 (w:) Polityki Unii Europejskiej: Polityki społeczne.  
 Aspekty prawne, Warszawa 2010 ..... 1498
- **Zakaz dyskryminacji ze względu na wiek w prawie UE w świetle wyroku TS z 19.01.2010 r. w sprawie C-555/07 Seda Küçükdeveci**  
 (w:) Europejski Przegląd Sądowy 2010, nr 9 ..... 1517
- **Konsolidacja Eurogrupy: umocnienie efektywności Unii czy groźba jej fragmentacji?**  
 (w:) Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny 2011, zeszyt 2 ..... 1547
- **W sprawie formuły prawnej wprowadzenia do prawa UE Europejskiego Mechanizmu Stabilizacyjnego**  
 (w:) Europejski Przegląd Sądowy 2011, nr 1 ..... 1582
- **Instrumenty międzyrządowe dotyczące kryzysu w strefie euro a spójność Unii: możliwość przystąpienia państw członkowskich UE spoza strefy euro**  
 (w:) Traktat z Lizbony - wybrane zagadnienia.  
 Red. M. Kenig-Witkowska, R. Grzeszczak, Warszawa 2012 ..... 1616
- **Wiarygodnie i aktywnie w Unii Europejskiej. Komentarz do berlińskiego przemówienia ministra Sikorskiego**  
 (w:) Sprawy Międzynarodowe 2012, nr 1 ..... 1632
- **Rozdział unijny w Konstytucji RP. Krytyczna analiza projektu sejmowej Komisji Nadzwyczajnej**  
 (w:) Piętnaście lat Konstytucji RP z 1997 roku.  
 Inspiracje, uregulowania, trwałość. Red. J. Kuciński, Warszawa 2012 ..... 1638
- **Legitymacja wewnątrz krajowa tak zwanych procedur kładek wprowadzonych na mocy Traktatu z Lizbony. Postanowienia ustawy kooperacyjnej w świetle rozwiązań niemieckich**  
 (w:) Prawo w służbie państwu i społeczeństwu.  
 Prace dedykowane Profesorowi Kazimierzowi Działosze

z okazji osiemdziesiątych urodzin.

Pod red. B. Banaszaka, M. Jabłońskiego, S. Jarosz-Żukowskiej,

Wrocław 2012 ..... 1681

- **Akty delegowane i akty wykonawcze – pojęcie i kryteria rozróżnienia**  
(w:) Europejski Przegląd Sądowy 2012, nr 3 ..... 1713
  
- **Problemy instytucjonalne i prawne związane z akcesem Unii Europejskiej do Europejskiej Konwencji Praw Człowieka**  
(w:) Consul est iuris et patriae defensor.  
Księga pamiątkowa dedykowana Andrzejowi Kremerowi.  
Red. F. Langchamps de Berier, R. Sarkowicz, M. Szpunar,  
Warszawa 2012 ..... 1747
  
- **Stabilizacja sytuacji finansowej w strefie euro a uprawnienia parlamentów narodowych - wyrok niemieckiego Federalnego Trybunału Konstytucyjnego z 12.09.2012 r.**  
(w:) Europejski Przegląd Sądowy 2012, nr 11 ..... 1778
  
- **Środki międzyrządowe konsolidujące strefę euro (w świetle wyroku Trybunału Sprawiedliwości UE w sprawie Pringle)**  
(w:) Państwo i Prawo 2013, nr 8 ..... 1801
  
- **Powierzenie kompetencji na rzecz UE a Traktat o Europejskim Mechanizmie Stabilności i Traktat o unii fiskalnej. Uwagi w świetle orzecznictwa niemieckiego FTK i wyroku TSUE w sprawie C-370/12**  
(wspólnie z J. Kranzem)  
(w:) Przegląd Sejmowy 2013, nr 4 ..... 1824
  
- **Wspólne stanowisko 2008/944/WPZiB określające wspólne zasady kontroli wywozu technologii wojskowych i sprzętu wojskowego. Analiza prawna**  
(w:) Unia Europejska a obrót towarami strategicznymi.  
Nowe regulacje - nowe wyzwania, Warszawa 2013 ..... 1863

- **Obowiązek notyfikacji środków krajowych na podstawie dyrektywy 98/34/WE w świetle problemów interpretacyjnych polskiej ustawy o grach hazardowych**  
 (w:) Krytyka Prawa 2013, tom V ..... 1910
- **Szczyt państw strefy euro (*Euro Summit*) - ocena z ustrojowego i prawnego punktu widzenia**  
 (w:) Europejski Przegląd Sądowy 2014 nr 1 ..... 1933
- **Spójność Unii Europejskiej a sanacja i konsolidacja strefy euro**  
 (w:) Sprawy Międzynarodowe 2013, nr 2 ..... 1957
- **Austria w drugiej połowie lat 90. wobec „Rozszerzenia na Wschód” (*Osterweiterung*) Unii Europejskiej**  
 (w:) Austria i relacje polsko-austriackie w XX/XXI wieku.  
 Polityka - kultura-gospodarka  
 (red. A. Kisztełńska-Węgrzyńska, K.A. Kuczyński), Łódź 2014 ..... 1976
- **Skład Parlamentu Europejskiego w okresie kadencji 2014-2019 w świetle ewolucji alokacji miejsc między państwa członkowskie**  
 (w:) Europejski Przegląd Sądowy 2014, nr 5 ..... 1995
- **Implementacja Traktatu z Lizbony: sprawa liczby członków Komisji Europejskiej**  
 (w:) Konstytucja - Rząd - Parlament.  
 Księga jubileuszowa Profesora Jerzego Ciemniewskiego.  
 Red. P. Radzewicz, J. Wawrzyniak, Warszawa 2014 ..... 2034
- **Zwiększenie liczby rzeczników generalnych w Trybunale Sprawiedliwości Unii Europejskiej w ramach implementacji Traktatu z Lizbony**  
 (w:) Prawo organizacji międzynarodowych wobec problemów współczesnego świata.  
 Red. B. Mikołajczyk, J. Nowakowska-Małusecka,  
 Bydgoszcz-Katowice 2014 ..... 2052

- **Wyrok niemieckiego Federalnego Trybunału Konstytucyjnego z dnia 18 marca 2014 r.  
Koniec sporu o konstytucyjność reformy strefy euro?**  
(w:) Przegląd Sejmowy 2014, nr 5 ..... 2069
  
- **Podpisanie i tymczasowe stosowanie  
Układu o stowarzyszeniu z Ukrainą - aspekty prawne**  
(wraz z Ivanną Kolisnyk)  
(w:) Europejski Przegląd Sądowy 2014, nr 10 ..... 2089
  
- **W sprawie modelu przyszłej Unii Europejskiej:  
integracja zróżnicowana czy integracja elastyczna?**  
(w:) Państwo i Prawo 2015, nr 5 ..... 2123
  
- **Główne kierunki reformy ustrojowej Unii Europejskiej  
(aspekty instytucjonalno-prawne)**  
(w:) Państwo i Prawo 2015, nr 7 ..... 2146
  
- **Niemiecka ustawa o płacy minimalnej (*Mindestlohngesetz*)  
w świetle prawa Unii Europejskiej**  
(w:) Europejski Przegląd Sądowy 2015, nr 11 ..... 2190
  
- **Unia Europejska a Wielka Brytania - prawne aspekty  
porozumienia nakierowanego na zapobiegnięcie Brexitowi**  
(w:) Europejski Przegląd Sądowy 2016, nr 4 ..... 2223
  
- **Brexit - w sprawie interpretacji postanowień  
art. 50 Traktatu o Unii Europejskiej**  
(w:) Europejski Przegląd Sądowy 2016, nr 12 ..... 2254
  
- **Przepisy ustawy o grach hazardowych jako „przepisy  
techniczne” - czyli co powiedział i co mógł powiedzieć  
Trybunał Sprawiedliwości UE w wyroku w sprawie Fortuna  
oraz w wyroku w sprawie Naczelnik Urzędu Celnego w Ł.**  
(w:) Skutki braku notyfikacji przepisów technicznych  
ustawy o grach hazardowych dla wymiaru sprawiedliwości  
Rzeczypospolitej Polskiej (red. Maciej Taborowski),  
Warszawa 2016 ..... 2291

- **Spójność Unii Europejskiej w warunkach jej zróżnicowania wewnętrznego: scenariusze dla Polski**  
(w:) Unia Europejska w systemie geopolitycznym a kierunki ewolucji jej systemu politycznego  
(red. J. Niżnik), Warszawa 2016 ..... 2380
  
- **Wstęp do książki**  
**Główne kierunki reformy ustrojowej post-lizbońskiej Unii Europejskiej (2010-2017). Sanacja i konsolidacja strefy euro,**  
Warszawa 2017 ..... 2401
  
- **Nowy Traktat dla Unii Europejskiej?**  
(w:) Państwo i Prawo 2017, nr 1 ..... 2430
  
- **Zróżnicowana Unia Europejska.**  
**Wyzwania instytucjonalne związane z ustanawianiem „rzeczywistej” Unii Gospodarczej i Walutowej**  
(w:) Aspekty polityczno-społeczne, ekonomiczne i prawne przyszłości Unii Europejskiej  
(red. I. Kraś, R. Kubicki, T. Wallas), Warszawa 2018 ..... 2452
  
- **Różnicujący się proces integracji europejskiej**  
(w:) Polska w Unii Europejskiej. Nowe wyzwania  
(red. J. Barcz, S. Domaradzki, R. Kuligowski, M. Szewczyk, E. Szklarczyk-Amati), Warszawa 2018 ..... 2477
  
- **Spójność Unii Europejskiej w dobie zmian**  
(w:) Sprawy Międzynarodowe 2018, nr 2 ..... 2489
  
- **Podsumowanie i wnioski**  
(w:) Wniosek Komisji Europejskiej w sprawie wszczęcia w stosunku do Polski procedury art. 7 TUE. Ramy prawno-polityczne (red. J. Barcz, A. Zawadzka-Łojek), Warszawa 2018 ..... 2511
  
- **Podsumowanie i wnioski**  
(w:) Sądowe mechanizmy ochrony praworządności w Polsce w świetle najnowszego orzecznictwa Trybunału Sprawiedliwości UE (red. J. Barcz, A. Zawadzka-Łojek), Warszawa 2018 ..... 2521

- **Regulacje krajowe dotyczące płacy minimalnej dla pracowników delegowanych.**  
**Interpretacja przepisów dyrektywy 96/71/WE w świetle orzecznictwa Trybunału Sprawiedliwości**  
 (w:) Europejski Przegląd Sądowy 2018, nr 6 ..... 2540
- **Polska a rozwój instytucji Unii Europejskiej**  
 (w:) Polska w instytucjach międzynarodowych w latach 1918 – 2018  
 (pod redakcją E. Halizaka, T. Łoś-Nowak, A. Potyrało, J. Starzyk-Sulejewska), Warszawa 2019 ..... 2562
- **Unia Europejska wobec niepraworządnego państwa członkowskiego**  
 (w:) Państwo i Prawo 2019, nr 1 ..... 2588
- **W sprawie ustrojowych aspektów członkostwa Polski w Unii Europejskiej. Procedura potencjalnego Polexitu**  
 (w:) Polityka publiczna i jej wymiary.  
 Jubileusz 70-lecia prof. dr hab. Joachima Osińskiego  
 (red. I. Zawiślińska, B. Pytlik), Warszawa 2019 ..... 2617
- **Stan obecny reformy ustrojowej strefy euro: na ścieżkach "pragmatycznej" i "wspólnej"**  
 (w:) *Współczesna gospodarka w sieci międzynarodowych powiązań*. Red. naukowa M. Grącik-Zajączkowski, J. Stryjek,  
 Warszawa 2020 ..... 2635
- **Włączenie do prawa Unii Europejskiej Traktatu ustanawiającego Europejski Mechanizm Stabilności a spójność ustrojowa Unii Europejskiej**  
 (w:) Polska w Unii Europejskiej - od stowarzyszenia do piętnastolecia członkostwa. Monografia jubileuszowa dedykowana profesor Elżbiecie Kaweckiej-Wyrzykowskiej,  
 Warszawa 2020 ..... 2651
- Podsumowanie monografii:  
**Od lizbońskiej do postlizbońskiej Unii Europejskiej. Główne kierunki reformy ustrojowej procesu integracji Europejskiej**, Warszawa 2020..... 2669

- **Niedobry wyrok w niefortunnym czasie**  
**(uwagi na tle wyroku FTK z 5.05.2020 r.)**  
 (wraz z J. Kranzem),  
 (w:) Państwo i Prawo 2020, nr 9 ..... 2698
- **Skuteczność prawa międzynarodowego warunkuje demokratyczny charakter państwa.**  
**Wpływ koncepcji Krzysztofa Skubiszewskiego na konstytucyjne zagwarantowanie skuteczności prawa międzynarodowego w demokratycznej Polsce**  
 (w:) Dziedzictwo Krzysztofa Skubiszewskiego w polityce zagranicznej RP  
 (red. R. Kuźniar, A. Bieńczyk-Missala), Warszawa 2020 ..... 2728
- ***Liberum veto* czy większość kwalifikowana - jak decydować o sprawach unijnych?**  
 (w:) <https://monitorkonstytucyjny.eu/archiwa/22849> ..... 2750
- **Konferencja w sprawie przyszłości Europy a reformy ustrojowe Unii Europejskiej**  
 (w:) Europejski Przegląd Sądowy 2021, nr 9 ..... 2755
- **Główne kierunki ewolucji ustrojowej Unii Europejskiej. Tezy**  
 (w:) Polska w Europie jutra. Polityka europejska Polski w kontekście zmian międzynarodowych w XXI wieku.  
 Red. J. Niżnik z udziałem J. Barcza i J. Truszczyńskiego, Komitet Prognoz „Polska 2000 Plus” oraz Team Europe, Warszawa 2021 ..... 2788
- **Wybrane aspekty interpretacji art. 50 TUE w świetle doświadczeń Brexitu**  
 (w:) Państwo i Prawo 2021, nr 3 ..... 2805
- **Ukraina należy do Europy! Status państwa kandydującego do członkostwa w Unii Europejskiej dla Ukrainy wobec agresji Rosji?**  
 (w:) Europejski Przegląd Sądowy 2022, nr 4 ..... 2827
- **Reparacje dla Ukrainy od Rosji: aspekty polityczno-prawne oraz scenariusz skutecznego**



<b>dochodzenia roszczeń reparacyjnych</b>	
(w:) Państwo i Prawo 2022, nr 9 .....	2850
• <b>Państwo niepraworządne w zróżnicowanej Unii Europejskiej?</b>	
(w:) Księga pamiątkowa profesor Hanny Suchockiej. Między prawem a polityką, Poznań 2023 .....	2869
• <b>Znaczenie Traktatu z Maastricht w rozwoju integracji europejskiej. Nadal aktualne wyzwania</b>	
(w:) Państwo - prawa człowieka - mniejszości narodowe. Monografia dedykowana Profesorowi Grzegorzowi Januszowi (red. E Godlewska, M. Lesińska-Staszczuk, M. Michalczyk-Wlizło, Lublin 2023 .....	2885

**Teksty zamieszczonych studiów  
i artykułów naukowych**

## Jednolity Akt Europejski

(w:) Sprawy Międzynarodowe 1989, nr 6 (strony 95-110).

Szersze rozważania na temat Jednolitego Aktu Europejskiego zawiera książka napisana wspólnie z Andrzejem Kolińskim – *Jednolity Akt Europejski. Zagadnienia prawne i instytucjonalne*, PISM-Warszawa (dwa wydania w 1989 i w 1991 roku). Książka ta zawiera autorskie tłumaczenie Jednolitego Aktu Europejskiego na język polski, które stało się podstawą kilkanaście lat później tłumaczenia oficjalnego. Pierwsze wydanie (przygotowane wiosną 1989 r.) napotykało na pewne trudności: uważano bowiem, że „nie mieści się w priorytetach polityki zagranicznej Polski”.

### Droga polityczna do Jednolitego Aktu Europejskiego

Jednolity Akt Europejski stanowi podsumowanie wysiłków na rzecz zreformowania Wspólnot zachodnioeuropejskich, określonych obecnym stanem sytuacji politycznej<sup>1</sup>. Pierwsze działania w tej kwestii podjęto na paryskim szczycie szefów państw i rządów państw członkowskich Wspólnot (19-20 października 1972 r.), który uznał za cel stworzenie „Unii Europejskiej”, obejmującej całokształt ich stosunków<sup>2</sup>. Cel ten został potwierdzony podczas spotkań na szczycie w Kopenhadze

---

<sup>1</sup> Jednolity Akt Europejski został podpisany 17 lutego 1986 r. przez dziewięć państw Wspólnot zachodnioeuropejskich oraz 23 lutego 1986 r. przez trzy pozostałe (Danię, Włochy i Grecję). Ratyfikowany 25 czerwca 1987 r. przez Irlandię - jako ostatnie z państw Wspólnot - wszedł w życie 1 lipca 1987 r. (por. *Amtsblatt der Europäischen Gemeinschaften* (cyt. dalej jako *ABl.*) L 169/29. Tekst zob. *Bulletin der Europäischen Gemeinschaften* (cyt. dalej jako *Bulletin*), 1986, nr 2; *Europarecht*, 1986, nr 2, s. 175 i nast.; *Europa Archiv*, 1986, s. D 163 i nast.

<sup>2</sup> Szerzej na temat syntezy Aktu zob. J. de Ruyt: *L'Acte unique europeen. Commentaire*, Bruxelles 1987, s. 31 nast.

(grudzień 1973 r.) i Paryżu (grudzień 1974 r.) oraz stał się przedmiotem „Raportu w sprawie Unii Europejskiej”, przedłożonego przez premiera belgijskiego Leo Tindemansa w grudniu 1975 roku<sup>3</sup>. Podczas posiedzenia w dniach 29-30 listopada 1976 r. Rada Europejska zaakceptowała ten raport, jednak nie wskazała żadnych, konkretnych działań. Problem został ponownie podjęty przez Parlament Europejski, który 9 lipca 1981 r. postanowił nadać stworzeniu Unii Europejskiej nowe impulsy<sup>4</sup>.

14 listopada 1981 r. przedłużony został „Projekt Aktu Europejskiego”, opracowany przez ministrów spraw zagranicznych RFN i Włoch (tzw. plan Genschera-Colombo). W oparciu o ten plan Rada Europejska uchwaliła - podczas posiedzenia 19 czerwca 1983 r. w Stuttgarcie - „Uroczystą Deklarację dotyczącą Unii Europejskiej”, w której podtrzymano ideę utworzenia Unii w oparciu o traktat międzynarodowy<sup>5</sup>. Podczas szczytu w Fontainebleau (25-26 czerwca 1984 r.) państwa członkowskie Wspólnot powołały komitet *ad hoc* do spraw instytucjonalnych (tzw. komitet Dooge'a - od nazwiska jego przewodniczącego). Jego zadaniem miało być przedłożenie propozycji służących podjęciu „konkretnych kroków co do postępu w sprawie Unii Europejskiej”. Przygotowany przez komitet raport przedstawiony został szefom państw i rządów podczas obrad Rady Europejskiej w Brukseli, w dniach 29-30 marca 1985 roku.

Raport ten różnił się od projektu Parlamentu Europejskiego nie tylko co do treści. Przede wszystkim nie przewidywał on zawarcia traktatu w sprawie utworzenia Unii Europejskiej, lecz ograniczał się do propozycji zwołania konferencji rządowej, mającej zająć się zmianą istniejących

---

<sup>3</sup> Zob. Europa Archiv, 1974, nr 2, s. D 54 i nast.; 1975, nr 2, s. D 41 i nast., Bulletin, 1976, nr 1.

<sup>4</sup> ABl., 1977, nr C 33. Por. Fr. Capotorti, M. Hilf, Fr. Jacobs, J.P. Jacque: *Le traite d'Union europeenne. Commentaire du projet adopte par le Parlement europeen*. Le 14 fevrier 1984, Bruxelles 1985.

<sup>5</sup> Por. H.P. Ipsen: *Die Stuttgarter „Feierliche Deklaration zur Europäischen Union“ vom 19. Juni 1983*, Europarecht, 1984, nr I, s. 2 i nast.

układów<sup>6</sup>. Treść raportu oraz związana z nim dyskusja wskazywały też granice zreformowania Wspólnot<sup>7</sup>: o ile sześć państw założycielskich skłonnych było podjąć prace, mające na celu zawarcie traktatu w sprawie Unii Europejskiej, która wykazywałaby większy stopień integracji (co do kompetencji i procedury podejmowania decyzji) w porównaniu ze Wspólnotami, o tyle Dania, Grecja, Wielka Brytania i Irlandia zgłosiły liczne zastrzeżenia. Jednocześnie widoczna była gotowość państw członkowskich do zaakceptowania reform w poszczególnych dziedzinach (rynku wewnętrznego, współpracy technologicznej, walutowej, polityki zagranicznej i bezpieczeństwa, ochronie środowiska). Różnice w poglądach poszczególnych państw członkowskich widoczne też były podczas posiedzenia Rady Europejskiej w Mediolanie (28-29 czerwca 1985 r.) i przedłożonych tam licznych memorandumach<sup>8</sup>.

Ostatecznie Rada Europejska podjęła decyzję (wbrew glosom Wielkiej Brytanii, Danii i Grecji) zwołania konferencji rządowej celem zmiany układów Wspólnoty oraz nadania istniejącej Europejskiej Współpracy Politycznej (EWP) podstaw prawnomiędzynarodowych<sup>9</sup>. Konferencja rządowa rozpoczęła prace 9 września 1985 r.<sup>10</sup> i kontynuowała je - w sześciu rundach - do 27 stycznia 1986 r., przy czym najistotniejsze problemy rozwiązane zostały podczas obrad Rady Europejskiej w dniach 2-3 grudnia 1985 r. w Luksemburgu. 28 lutego 1986 r. zakończył się proces podpisywania Jednolitego Aktu Europejskiego, a 1 lipca 1987 r. (po zakończeniu procedur ratyfikacyjnych) Akt wszedł w życie.

---

<sup>6</sup> Por. H.J. Glaesner: *Die Einheitliche Europäische Akte*, Europarecht, 1986, nr 2, s. 120.

<sup>7</sup> Por. B. Hrbek: *Welches Europa? Zum Zwischenbericht des Ad-hoc, Ausschusses für institutionelle Fragen*. („Dooge-Committee“), Integration, 1985, nr 1, s. 3 i nast.

<sup>8</sup> Europa Archiv, 1985, nr 16, s. D 441 i nast.

<sup>9</sup> Europa Archiv, 1985, nr 16, s. D 435/436.

<sup>10</sup> Zob. J.W. de Zwaan: *The Single European Act: Conclusion of a Unique Document*, Common Market Law Review (cyt. dalej jako CMLR), 1986, s. 747 i nast.

## Charakterystyka prawna Aktu

Jednolity Akt Europejski jest układem prawnomiędzynarodowym. Składa się z 34 artykułów podzielonych na cztery części: część I (postanowienia wspólne) dotyczy głównie Europejskiej Współpracy Politycznej, Unii Europejskiej i Rady Europejskiej; część II zawiera postanowienia w sprawie zmiany traktatów kreujących Wspólnotę zachodnioeuropejską; część III kodyfikuje postanowienia dotyczące „europejskiej współpracy w dziedzinie polityki zagranicznej”, część IV natomiast to postanowienia końcowe.

Układ zawiera postanowienia dwojakiego rodzaju. Z jednej strony są to postanowienia zmieniające traktaty Wspólnot zachodnioeuropejskich (stosownie do artykułu 236 układu EWG, artykułu 204 układu EURATOM i artykułu 98 układu EWWiS), przy czym jest charakterystyczne, że zmiany dotyczą głównie traktatu EWG, natomiast pozostałe dwa traktaty objęte są jedynie zmianami dotyczącymi funkcjonowania Trybunału Sprawiedliwości. Oznacza to - na przykład - że nowe postępowanie w sprawie podejmowania decyzji ograniczone jest jedynie do materii objętych traktatem EWG, co wpłynie na przykład na znaczenie w tej mierze roli Parlamentu Europejskiego. Postanowienia te podlegają włączeniu do traktatów Wspólnot. Z drugiej strony Akt zawiera postanowienia autonomiczne<sup>11</sup>, które nie podlegają włączeniu do traktatów Wspólnot. Dotyczy to preambuły, części I i III oraz jednego artykułu (31) części IV, zgodnie z którym kompetencja Trybunału Sprawiedliwości nie rozciąga się na materie uregulowane w części I i III Aktu. Do Aktu dołączony jest Akt końcowy zawierający dwadzieścia oświadczeń, po części samej konferencji rządowej, po części poszczególnych państw członkowskich i Komisji. Akt końcowy nie jest częścią Jednolitego Aktu Europejskiego (między innymi nie podlega ratyfikacji). Zawarte w nim oświadczenia posiadają różną naturę i mogą

---

<sup>11</sup> *Der gemeinsame Markt. Bestand und Zukunft in wirtschaftlicher Perspektive*, Baden-Baden 1987, s. 14.

być częściowo wykorzystane przy wykładni Aktu<sup>12</sup>. Z politycznego natomiast punktu widzenia zawarte w deklaracjach jednostronnych zastrzeżenia i interpretacje mogą w przyszłości sprawić znaczne kłopoty przy stosowaniu Aktu.

Pojawiły się również głosy, że Akt tworzy nową organizację międzynarodową - Europejską Współpracę Polityczną (EWP) oraz organizację obejmującą Wspólnoty i EWP, określaną jako „organizację w rozumieniu polityczno-socjologicznym” oraz jako „*confederatio sine nomine*”<sup>13</sup>. Zarówno EWP, jak i hipotetycznej organizacji scalającej EWP i Wspólnoty brak jednak zasadniczej cechy organizacji międzynarodowej, a mianowicie zdolności do podejmowania jakichkolwiek decyzji w stosunku do „swoich” członków i państw trzecich - w tej mierze kompetencja należy wyłącznie do państw członkowskich. Sami zresztą zwolennicy tej koncepcji zauważają, że Akt nie nadaje zdolności prawnomiędzynarodowej ani EWP, ani „organizacji ogólnej”. Z punktu widzenia prawnomiędzynarodowego Akt nie jest traktatem kreującym nową (czy nowe) organizację międzynarodową.

Akt zawiera szereg istotnych regulacji<sup>14</sup> obejmujących następujące kwestie:

- „organizacyjno-prawne”, po raz pierwszy bowiem tworzy międzynarodowo-prawne ramy działania Rady Europejskiej i Europejskiej Współpracy Politycznej, nawiązuje również do Unii Europejskiej;

---

<sup>12</sup> Por. A.G. Toth: *The Legal Status of the Declaration Annexed to the Single European Act*, CMLR 1986, s. 803 i nast.

<sup>13</sup> E. Grabitz: *Die Einheitliche Europäische Akte: Rechtliche Bewertung*, Integration 1986, nr 3, s. 95 i nast.

<sup>14</sup> Por. A. Arnulf: *European Communities - Institutional and Jurisdictional Questions. The Single European Act*, European Law Review, 1986, vol. 11, s. 358 i nast.; *L'Acte unique europeen*, Bruxelles 1986; B. Beutel, R. Bieber, J. Pipkorn, J. Streil: *Die Europäische Gemeinschaft. Rechtsordnung und Politik*, Baden-Baden 1987, s. 43-44.

- uregulowania merytoryczne (materialne), spośród których na pierwsze miejsce bez wątpienia wysuwa się kwestia utworzenia wspólnego „rynku wewnętrznego”; dołączają do tego regulacje wspólnych działań w dziedzinie polityki walutowej, socjalnej, badań i technologii (tzw. wspólnota technologii), ochrony środowiska;
- instytucjonalne, przy czym chodzi tu przede wszystkim o rozszerzenie zasady podejmowania decyzji kwalifikowaną większością głosów (a więc usprawnienie działalności Rady), rolę Parlamentu Europejskiego w tej mierze, przede wszystkim w związku z narastającym problemem „deficytu legitymacji demokratycznej” Wspólnot, zwiększanie efektywności wykonawczej Komisji oraz możliwości stworzenia (w stosunku do Trybunału Sprawiedliwości) sądu pierwszej instancji, właściwej dla skarg wnoszonych przez osoby prawne i fizyczne.

### **Kwestie „organizacyjno-prawne”**

**Unia Europejska.** Akt nawiązuje w preambule oraz w części I (artykuł I ust. 1) do celu działań integracyjnych państw Wspólnot - utworzenia Unii Europejskiej. Niezależnie od trudności w sprecyzowaniu samego pojęcia Unii Europejskiej, pod którym rozumie się raczej „różne stopnie przebiegającego dynamicznie procesu integracyjnego”, charakteryzujące się „wzrastającą jakościowo substancją integracyjną”<sup>15</sup>, sformułowania Aktu w tej mierze maja istotne znaczenie.

Dotychczas bowiem traktaty Wspólnot stosunkowo nieprecyzyjnie określały cel działań integracyjnych, mówiąc o „stworzeniu coraz bardziej ścisłego związku narodów europejskich” (preambuła traktatu EWG), czy określając poszczególne cele – „stworzenie wspólnego rynku” (artykuł 2

---

<sup>15</sup> Por. R. Hrbek, H. Schneider: *Die Europäische Union im Werden (w:) Möglichkeiten und Grenzen einer Europäischen Union*, Baden-Baden 1980, t. 1, s. 209 i nast.



traktatu EWG, artykuł 2 g traktatu EURATOM, artykuł I traktatu EWWiS), „zbliżenie w dziedzinie polityki gospodarczej” (artykuł 2 traktatu EWG). Przekształcenie natomiast całości stosunków państw członkowskich Wspólnot - jako cel procesu integracyjnego - określone było dotychczas jedynie w aktach o charakterze politycznym, przede wszystkim w „Uroczystej Deklaracji dotyczącej Unii Europejskiej”, przyjętej 19 czerwca 1983 r. w Stuttgarcie<sup>16</sup>. Akt nadaje temu celowi znaczenie prawnomiędzynarodowe. W jego preambule państwa podkreślają, że będą kontynuować „dzieło określone w traktatach o stworzeniu Wspólnot Europejskich” oraz dążyć do „przekształcenia całości ich stosunków (...) w Unię Europejską”, że Unia Europejska ma być stworzona „na podstawie (...) z jednej strony Wspólnot, a z drugiej strony Europejskiej Współpracy (...) w dziedzinie polityki zagranicznej”. W ten sposób określony został nie tylko polityczno-ideologiczny charakter przyszłej Unii, lecz również metoda jej utworzenia.

Ogólny cel integracji zachodnioeuropejskiej skonkretyzowany został w artykule 1 ust. I Aktu (część I), w którym Wspólnoty i EWP zobowiązane zostały do osiągnięcia „konkretnego postępu na drodze do Unii Europejskiej”. Z prawnomiędzynarodowego punktu widzenia, zarówno z postanowień preambuły, jak i z artykułu I ust. I Aktu wynika, że w każdym razie Unia Europejska jeszcze nie istnieje: prawne natomiast znaczenie określenia utworzenia Unii jako celu integracji oraz osiągania w tej mierze „konkretnego postępu” jest ograniczone. Trudno bowiem z tego celu, określonego w układzie, wyprowadzać jakiegokolwiek konkretne zobowiązania do działania; tego rodzaju cel jest - jak w swoim orzecznictwie wywiódł Trybunał Sprawiedliwości - „*nicht justitiabel*”. Trudno też działanie na rzecz utworzenia Unii Europejskiej potraktować jako jeden z „celów” w rozumieniu artykułu 235 układu EWG, dlatego że państwa członkowskie nie miały takiego zamiaru oraz że uprawnienia przekazane Wspólnocie w artykule 235 z pewnością nie są wystarczające, aby stworzyć Unię Europejską. Nie oznacza to jednak, iż z powyższych postanowień preambuły i artykułu I ust. I Aktu nie

---

<sup>16</sup> Europa Archive 1983, nr 6, s. D 420 i nast.

wynikają żadne konkretne skutki prawne. Chodzić tu może - po pierwsze - o to, że w toku rokowań nad rozwojem integracji zachodnioeuropejskiej nie można już zarzucać, iż utworzenie Unii Europejskiej nie jest celem Wspólnot, po drugie zaś - utworzenie Unii Europejskiej jako cel traktatowy ma istotne znaczenie przy wykładni postanowień układów.

**Rada Europejska.** Począwszy od 1975 r. co najmniej trzy razy do roku odbywały się - stosownie do komunikatu końcowego szczytu paryskiego z grudnia 1974 r. - spotkania szefów państw, rządów i ministrów spraw zagranicznych państw członkowskich Wspólnot zachodnioeuropejskich. Dla spotkań tych przyjęła się nazwa "Rada Europejska"<sup>17</sup>. Artykuł 2 Aktu tworzy podstawę prawną międzynarodową Rady Europejskiej, stwierdzając, że gromadzi ona szefów państw i rządów państw członkowskich Wspólnot oraz przewodniczącego Komisji; są oni „wspierani” przez ministrów spraw zagranicznych oraz jednego członka Komisji. W myśl artykułu 2 Aktu Rada Europejska spotyka się co najmniej dwa razy w roku, obniżono więc „dolną granicę” liczby spotkań w stosunku do ustaleń z grudnia 1974 roku.

Akt ustala jedynie skład Rady Europejskiej oraz minimalną liczbę spotkań w roku. Artykuł 2 nie konkretyzuje w szczególności zadań Rady Europejskiej. Z tego też względu należy przyjąć, że w dalszym ciągu chodzi tu o zadania określone w „Uroczystej Deklaracji dotyczącej Unii Europejskiej”. Stosownie do postanowień tej deklaracji (nr 2.1.2). Rada Europejska stwarza „ogólnopolityczne impulsy” do integracji zachodnioeuropejskiej, ustala kwestie istotne dla jej wspierania, przyjmuje „polityczne wytyczne” dla Wspólnot oraz dla EWP, radzi nad sprawami Unii Europejskiej, stwarza możliwości objęcia współpracą

---

<sup>17</sup> B. Dondelinger: *Le Conseil Europeen*, Luxembourg 1975, s. 13 i nast.; G. Olmi: *Introduction (le Conseil Europeen)* (w:) *Trente ans droit communautaire*, Bruxelles-Luxembourg 1981, s. 9-10.

nowych obszarów itp.<sup>18</sup>. Zadania Rady Europejskiej mają więc wyłącznie polityczny charakter.

Podczas rokowań nad Aktem zgłoszono natomiast szereg propozycji, aby Radzie Europejskiej nadać prawo kontroli nad Wspólnotami, bez wiązania jej jednocześnie procedurą i gwarancjami określonymi w prawie Wspólnoty; w ten sposób Wspólnoty zostałyby podporządkowane gremium międzypaństwowemu. Artykuł 2 Aktu nie stworzył jednak żadnych prawnych powiązań między Wspólnotami a Radą Europejską (do tekstu tego artykułu nie przyjęto - na przykład - sformułowania komunikatu końcowego z grudnia 1974 r., zgodnie z którym Rada Europejska miała obradować jako „Rada Wspólnot Europejskich i w ramach Europejskiej Współpracy Politycznej”).

Rada Europejska może więc ustalać zadania polityczne, z prawnego punktu widzenia organy Wspólnot nie są nimi jednak związane. Naturalnie Rada Europejska może podjąć działania jako Rada Wspólnoty, jej skład bowiem odpowiada postanowieniom artykułu 146 traktatu EWG (w brzmieniu artykułu 2 układu z 8 kwietnia 1965 r. - tzw. *Fusionsvertrag*) oraz artykułu 3 jej porządku obrad z 24 lipca 1979 r. i tym samym podejmować wiążące prawnie decyzje. W takim przypadku podstawą prawną jej działalności będą stosowne postanowienia układu EWG, a nie artykułu 2 Aktu.

**Europejska Współpraca Polityczna.** Idea współpracy państw członkowskich Wspólnot zachodnioeuropejskich w sprawach polityki zagranicznej sięga tzw. planu Foucheta z 1981 r.<sup>19</sup>, skonkretyzowana została jednak dopiero podczas szczytu w Hadze w grudniu 1969 r. oraz w opracowanym w tej sprawie raporcie (tzw. raporcie Davignona)<sup>20</sup>,

---

<sup>18</sup> Europa Archive 1983, nr 3, s. D-120 i nast.

<sup>19</sup> Na temat rozwoju Europejskiej Współpracy Politycznej - zob. Ph. De Schoutheete: *La cooperation politique europeenne*, Paris-Bruxelles 1986.

<sup>20</sup> Tekst raportu w: Ph. de Schoutheete: op. cit., s. 235 i nast.

przyjętym przez ministrów spraw zagranicznych państw Wspólnot w październiku 1970 r., podczas konferencji w Luksemburgu. W następnych latach współpraca ta była rozbudowywana stosownie do kolejnych raportów (z 1973 r. z Kopenhagi, 1981 r. z Londynu), przyjmowanych przez ministrów spraw zagranicznych oraz „Uroczystej Deklaracji w sprawie Unii Europejskiej”, w której podkreślono wolę polityczną koordynowania stanowisk państw członkowskich co do „politycznych i gospodarczych aspektów bezpieczeństwa”. W części III (składającej się *notabene* z jednego artykułu z dwunastoma ustępami) Akt tworzy po raz pierwszy prawnomiędzynarodowe ramy EWP (tytuł tej części brzmi: „Postanowienia traktatu o współpracy europejskiej w dziedzinie polityki zagranicznej”, co miało być pewną koncesją na rzecz państw, które opowiadały się za zawarciem w tej sprawie oddzielnego układu<sup>21</sup>). W zasadzie jednak Akt nie wyszedł poza „prawne opisanie” istniejących praktyk i dotychczasowych ustaleń politycznych<sup>22</sup>.

Rozwój EWP jest wyrazem tzw. teorii dwóch kolumn, w myśl której urzeczywistnienie Unii Europejskiej musi wynikać z rozwoju zarówno Wspólnot, jak i współpracy w dziedzinie polityki zagranicznej. Akt nie stworzył jednak żadnych prawnych powiązań między Wspólnotami a EWP, a nawet wyraźnie podkreślił ich rozdział. Już w preambule zaznaczono, że Unia Europejska ma być urzeczywistniona w oparciu - z jednej strony - o Wspólnoty funkcjonujące według „własnych reguł”, z drugiej zaś - o EWP. Odrębność ta jest widoczna w artykule I Akcie, wskazującym na podstawy prawne funkcjonowania Wspólnot oraz na

---

<sup>21</sup> Por. H.G. Krenzler: *Die Einheitliche Europäische Akte als Schritt auf dem Wege zu einer gemeinsamen europäischen Aussenpolitik*, *Europarecht*, 1986, nr 4, s. 388.

<sup>22</sup> Na temat uregulowania Europejskiej Współpracy Politycznej w Akcie - zob. szerzej: S. Nuttall: *European Cooperation and the Single European Act*, *Yearbook of European Law* 1985; D. Freeston, S. Davidson: *Community Competence and Part III of the Single European Act*, *CMLR*, 1986, nr 793 i nast.; J.M. Hoscheit: *L'Acte unique et la cooperation politique europeenne. Quelques commentaires. Contribution presentee a la table ronde organisee par le Centre d'Etudes Internationales et Europeennes et consacree a l'Act unique*, Strasbourg 1986; W. Wessels: *Die Einheitliche Europäische Akte: die europäische Zusammenarbeit in der Aussenpolitik*, *Integration* 1986, nr 3, s. 128 i nast.

„uzgodnione procedury i praktyki”, zgodnie z którymi działa EWP; potwierdzona została następnie w artykule 3 postanowień wspólnych Aktu, określającym organy Wspólnot i EWP oraz właściwe dla nich postępowanie. W końcu - w myśl artykułu 31 Aktu - kompetencja Trybunału Sprawiedliwości nie rozciąga się na EWP, a artykuł 32 Aktu wyraźnie zastrzega, że w szczególności części I i III (EWP) „nie naruszają” układów Wspólnot.

Jak już zaznaczono, postanowienia Aktu, tworzące prawnomiędzynarodowe ramy działalności EWP, mają charakter autonomiczny i nie podlegają włączeniu do traktatów Wspólnot. Ten dualizm w sferze prawnej został nieco „zneutralizowany” w praktyce, zarówno jeśli chodzi o określenie zadań EWP, jak i jej organizację. EWP tworzą ministrowie spraw zagranicznych państw członkowskich Wspólnot (istotne jest, że w artykule 30 ust. 1 Aktu zaznaczano tę tożsamość - „Wysokie Umawiające się Strony, które są członkami Wspólnot Europejskich” oraz „członek Komisji”, którzy spotykają się co najmniej cztery razy do roku (artykuł 30 ust. 3a Aktu). Wspomagani są oni przez „Komitet Polityczny”, „Europejską Grupę Korespondentów” i „grupy robocze” (artykuł 30 ust. 10 pkt. c, e, f). Nowym organem jest „Sekretariat” (z siedzibą w Brukseli), który „wspiera przewodniczącego przy przygotowaniu i realizowaniu pracy Europejskiej Współpracy Politycznej oraz w sprawach administracyjnych” (artykuł 30 ust. 10 pkt g). Praktyczne powiązania między organami Wspólnoty a EWP wyrażają się w tym, że funkcję przewodniczącego w EWP spełnia ta „strona”, której jednocześnie przypada przewodnictwo w Radzie Wspólnot (artykuł 30 ust. 10 pkt a); członkowie EWP mogą „omawiać sprawy z dziedziny polityki zagranicznej w ramach Europejskiej Współpracy Politycznej” również przy okazji posiedzeń Rady Wspólnot (artykuł 30 ust. 3 pkt a), przewodniczący EWP zobowiązany jest do informowania Parlamentu Europejskiego o pracach EWP (artykuł 30 ust. 4). Widać tu wyraźnie, że powiązania między organami Wspólnot i EWP mają wyłącznie charakter pragmatyczny.

Zadania EWP ograniczają się w istocie do konsultacji i koordynacji stanowisk w dziedzinie polityki zagranicznej oraz politycznych i gospodarczych aspektów bezpieczeństwa (nowum polega na włączeniu w obszar działalności EWP problemów bezpieczeństwa - artykuł 30 ust. 6), przy czym postanowienia części III Aktu nie naruszają współpracy w tej dziedzinie w ramach już istniejących organizacji - NATO i Unii Zachodnioeuropejskiej (artykuł 30 ust. 6 pkt c). Zobowiązania te są jednak sformułowane tak nieprecyzyjnie, że w zasadzie niemożliwe jest stwierdzenie ich naruszenia i wyciągnięcie jakichkolwiek skutków prawnych<sup>23</sup>. Zaznacza się na przykład, że „konsultacje będą miały miejsce, zanim Wysokie Umawiające się Strony ustalą swoje ostateczne stanowisko” (artykuł 30 ust. 2 pkt b); „w miarę możliwości” państwa członkowskie rezygnują z działań, które „mogłyby przeszkodzić uzgodnieniu consensusu i wspólnych działań” (artykuł 30 ust. 3 pkt c).

Także przy określeniu zadań EWP podjęto próbę pragmatycznych powiązań ze Wspólnotami. Artykuł 30 pkt 5 stwierdza wyraźnie, że polityka zagraniczna Wspólnot i ustalenia w ramach EWP muszą być koherentne. Czuwać nad tym ma przewodniczący EWP i Komisja, każdy „w dziedzinach objętych własną kompetencją”. Ze sformułowania tego wynikają dwa istotne wnioski: po pierwsze, że Komisja - która w myśl artykułu 30 ust. 3 pkt b „w pełnym zakresie” ma brać udział w pracach EWP - nie spełnia w ramach EWP nowej funkcji instytucjonalnej; po drugie, że Komisja i przewodniczący EWP działają w odrębnych „dziedzinach”, nad koherencją których mają „czuwać”.

Postanowienia Aktu dotyczące EWP stanowią „punkt zwrotny” w rozwoju EWP, ponieważ zapobiegają - w sferze prawnomiędzynarodowej - dalszemu rozdzielaniu „dwóch kolumn”, niezbędnych do powstania Unii Europejskiej. Nie stwarzają one natomiast nowych mechanizmów współpracy w tej dziedzinie, nie ustanawiają prawnych powiązań między EWP a Wspólnotami, nie tworzą też nowej organizacji

---

<sup>23</sup> Por. P. Pescatore: *Die „Einheitliche Europäische Akte”. Eine ernste Gefahr für den Gemeinsamen Markt*, *Europarecht* 1986, nr 2, s. 104-165.

międzynarodowej w rozumieniu prawa międzynarodowego. Ich pozytywnego znaczenia upatruje się raczej w stworzeniu „nowego stylu współpracy”, nowego traktatowego charakteru atmosfery współpracy”<sup>24</sup>.

Możliwość dalszego ewentualnego rozwoju EWP wynika z artykułu 30 ust. 12, w którym państwa członkowskie zobowiązały się do „sprawdzenia po pięciu latach od wejścia w życie tego Aktu (czyli w 1992 r. - J. B.), czy część III Aktu nie wymaga rewizji”.

### **Uregulowani a merytoryczne**

**Utworzenie „rynku wewnętrznego”.** Zasadniczy problem, uregulowany w Akcie (artykuły 13-19), dotyczy urzeczywistnienia przez państwa członkowskie Wspólnot „rynku wewnętrznego” do - jak zaznaczono w nowym (wprowadzonym na podstawie artykułu 13) artykule 8 pkt a traktatu EWG - 31 grudnia 1992 roku<sup>25</sup>. Artykuł ten określa „rynek wewnętrzny” - pojęcie, o którym do tej pory traktat EWG wspominał jedynie w artykule 43 ust. 2 pkt b w kontekście organizacji rynku artykułów rolnych - jako „obszar bez granic wewnętrznych, w którym zagwarantowany jest, stosownie do postanowień niniejszego układu, wolny przepływ towarów, osób, usług i kapitału”.

Do tej pory traktat EWG w artykule 2 określał stworzenie „wspólnego rynku” jako swój zasadniczy cel. Z praktyki mogłoby wynikać, że stworzenie „rynku wewnętrznego” stanowi coś więcej niż utworzenie „wspólnego rynku”, bowiem według orzecznictwa Trybunału Sprawiedliwości cel utworzenia „wspólnego rynku” można uznać za zrealizowany już wtedy, gdy - obok likwidacji barier handlowych w

---

<sup>24</sup> Por. W. Wessels: op. cit., s. 127, 129 i nast.

<sup>25</sup> Por. J.P. Jaque: *L'Acte unique europeen*, Revue trimestrielle de droit europeen 1986, s. 697 i nast.; 1992: *One European Market? A Critical Analysis of the Commission's Internal Market Strategy*, Baden-Baden 1988; H.E. Scharrer: *Die Einheitliche Europäische Akte: der Binnenmarkt*, Integration 1986, nr 3, s. 108 i nast.; M. Seidel: *Grundsätzliche rechtspolitische Probleme bei der Verwirklichung des Binnenmarks*, Europa Archiv 1987, nr 19, s. 553 i nast.

ramach Wspólnot - „powstanie jednolity rynek, którego warunki będą możliwie zbliżone do rzeczywistego rynku wewnętrznego”<sup>26</sup>. Z drugiej natomiast strony wykładnia gramatyczna artykułu 8 traktatu EWG może prowadzić do wniosku wręcz odwrotnego; urzeczywistnienie bowiem „rynku wewnętrznego” ograniczone jest jedynie do „czterech wolności” i - z tego punktu widzenia - pomija inne, istotne składniki „wspólnego rynku” (kwestie podatkowe, konkurencji, itp.). Istotne znaczenie interpretacyjne ma w związku z tym oświadczenie konferencji rządowej w związku z artykułem 8 pkt a, w którym to oświadczeniu przedstawiciele rządów podkreślili, że przy wykładni celu układu określonego w artykule 8 pkt a miarodajne są „w szczególności postanowienia podjęte w związku z wykonaniem programu ustalonego przez Komisję EWG w Białej Księdze dotyczącej rynku wewnętrznego”. Program ten zawiera szczegółowy plan działalności Rady (do 1992 r. wydanie około 300 aktów) w dziedzinie „wspólnego rynku”. W istocie więc pojęcia „wspólny rynek” i „rynek wewnętrzny” należy traktować - w rozumieniu traktatu EWG - raczej jako synonimy.

Nowum regulacji Aktu (artykuły 13-19) nie polega więc na rozszerzeniu zakresu działania czy modyfikacji materialnych cech „wspólnego rynku”, lecz na ustanowieniu środków, mających przyspieszyć jego realizację. Artykuł 8 pkt a traktatu EWG określa termin urzeczywistnienia „rynku wewnętrznego” do 31 grudnia 1992 r., artykuł 8 pkt. b i c konkretyzuje metody kontroli urzeczywistniania „rynku wewnętrznego” i możliwość różnicowania w ramach tego rozwoju, nowe brzmienia artykułów 28, 57 ust. 2 zd. 2, 59 ust. 2, 70 ust. 1, 84 ust. 2 zmieniają procedurę podejmowania decyzji przez Radę, rozszerzając - przynajmniej hipotetycznie - możliwość podejmowania decyzji większością kwalifikowaną; podobne postanowienia zawiera artykuł 100 pkt a traktatu EWG (wprowadzony na mocy artykułu 18 Aktu) odnośnie do harmonizacji krajowych przepisów prawnych, koniecznych do funkcjonowania „rynku wewnętrznego”, chociaż spod regulacji wyłączono podstawowe w tej mierze sprawy z dziedziny podatków, wolności przesiedlania się oraz związane z „prawem i

---

<sup>26</sup> Zob. kazus Gaston Schul, Rs. 15/81, Slg. 1982, s. 1409 i nast.



interesami" pracowników; poza tym ustanowiono liczne „klauzule”, chroniące interesy indywidualne poszczególnych państw członkowskich.

W znacznej mierze zdeprecjonowany został też wskazany w artykule 3 pkt a traktatu EWG termin urzeczywistnienia „rynku wewnętrznego”. Przedstawiciele rządów stwierdzili bowiem w oświadczeniu, że ustalenie tego terminu nie powoduje „żadnych automatycznych skutków prawnych”<sup>27</sup>. Oświadczenie to, stanowiło reakcję na propozycję Komisji, aby automatycznie - z dniem 1 stycznia 1993 r. - państwa członkowskie Wspólnot były zobowiązane do uznania adekwatności przepisów prawnych pozostałych państw członkowskich, które nie zostały objęte działaniami harmonizacyjnymi na podstawie artykułu 100 pkt a. Propozycja ta nie została co prawda przyjęta, ale artykuł 100 pkt b traktatu EWG (wprowadzony na podstawie artykułu 19 Aktu) upoważnia Radę do uznania - po roku 1992 - tego rodzaju przepisów obowiązujących w jednym z państw członkowskich jako równoważnych z przepisami innego państwa członkowskiego.

**Postanowienia dotyczące współpracy w dziedzinie polityki gospodarczej i walutowej.** Na mocy artykułu 20 Aktu (część II) do traktatu EWG (tytuł II - „polityka gospodarcza”) wprowadzony został nowy rozdział (1), zatytułowany „Współpraca w dziedzinie polityki gospodarczej i walutowej - unia gospodarcza i walutowa”, zawierający jeden artykuł (102 pkt a).

Mimo że w rozdziale tym pojęcie „unii gospodarczej i walutowej” stało się terminem traktatowym, to same postanowienia nowego artykułu mają wyłącznie deklaratywne znaczenie, zawierają one zobowiązanie do współpracy państw członkowskich w celu zapewnienia konwergencji polityki gospodarczej i walutowej w ramach Wspólnot, przy „uwzględnieniu” i „szanowaniu” istniejących „kompetencji” i „doświadczeń”. Pewne znaczenie prawne może mieć traktatowe potwierdzenie zasady zapewnienia konwergencji polityki gospodarczej i

---

<sup>27</sup> Por. J. de Ruyt: op. cit., s. 156 i nast.

walutowej, które dotychczas ustalane były decyzją Rady z 18 lutego 1974 roku<sup>28</sup>.

Artykuł 102 pkt a ust. 2 wyraźnie też stwierdza, że instytucjonalne zmiany, potrzebne w dalszym rozwoju polityki gospodarczej i walutowej, możliwe są jedynie w drodze postępowania określonego w artykule 236 traktatu EWG, czyli w drodze zmiany traktatu. Dotychczas możliwości rozwoju w tej dziedzinie widziano również w procedurze określonej w artykule 235 traktatu EWG, tak więc Akt zawęży tu nawet możliwości działania.

**Polityka socjalna.** Wprowadzone na podstawie artykułów 21 i 22 Aktu do traktatu EWG artykuły 118 pkt a i 118 b zobowiązują państwa członkowskie do „dążenia” do poprawy warunków „świata pracy”, bezpieczeństwa i zdrowia pracowników<sup>29</sup>.

Na podstawie tych artykułów nie nastąpiło rozszerzenie kompetencji Wspólnoty, ich postanowienia mają charakter programowy, nie wynikają z nich żadne konkretne skutki prawne. Pewne rozszerzenie zakresu kompetencji Wspólnoty wynika z artykułu 113 pkt a ust. 2, w którym upoważniono (z licznymi zastrzeżeniami) Radę do uchwalenia wytycznych, określających standardy minimum w powyższych dziedzinach.

**Solidarność państw Wspólnoty w sprawach gospodarczych i socjalnych.** Akt (artykuł 23) rozszerza traktat EWG o nowy tytuł (V) - dotyczący gospodarczej i socjalnej „solidarności” państw członkowskich<sup>30</sup>. Artykuł 130 pkt a tego tytułu potwierdza przede wszystkim ogólny cel Wspólnoty, stwierdzając, że „rozwija (ona) i

---

<sup>28</sup> ABl., 1974, nr L 63/16.

<sup>29</sup> *Kommentar zum EWG-Vertrag*, München 1987.

<sup>30</sup> Por. D. Biehl: *Die Einheitliche Europäische Akte: wirtschaftlicher und sozialer Zusammenhalt*, Integration 1986, nr 3, s. 115 i nast.

realizuje w dalszym ciągu politykę umacniania swych gospodarczych i społecznych powiązań, aby wspierać tym samym harmonijny rozwój Wspólnot jako całości".

W istocie rzeczy postanowienia nowego tytułu V mają umożliwić bardziej obiektywną politykę równomiernego rozwoju państw członkowskich Wspólnoty. Temu celowi służyły już uprzednio między innymi fundusz rolniczy (określony w artykule 40 ust. 4 traktatu EWG), fundusz socjalny (utworzony na mocy rozporządzenia wydanego na podstawie artykuł 235 traktatu EWG).

Naturalnie postulat urzeczywistnienia „rynku wewnętrznego” prowadzi do obciążenia szczególnie słabiej rozwiniętych państw Wspólnot. Artykuł 130 pkt b wyraźnie podkreśla w związku z tym, że realizacja „rynku wewnętrznego” musi uwzględniać cele określone w nowym tytule traktatu EWG; tym też celom podporządkowana musi być działalność wymienionych wyżej funduszy, przy czym warto podkreślić, że tzw. fundusz regionalny otrzymał w artykule 130 pkt c podstawę traktatową (dotychczasowe rozporządzenie w tej sprawie odwoływało się do artykułu 235 traktatu EWG).

**Badania naukowe i rozwój technologiczny.** Istotną barierą prowadzenia polityki badawczej i rozwoju technologii był w ramach Wspólnot brak jednoznacznej podstawy prawnej dla tego rodzaju programów<sup>31</sup>. Abstrahując od badań prowadzonych w ramach EWWiS (artykuł 55) i EURATOM-u (artykuł 7), pierwsze programy badawcze w innych dziedzinach opierały się na decyzjach z 14 stycznia 1974 r. i z 25 lipca 1983 r. (pierwszy wieloletni plan ramowy), dla których podstawy prawnej poszukiwano w artykule 235 traktatu EWG.

Łukę tę wypełnić ma nowy - wprowadzony na podstawie artykułu 24 Aktu - tytuł VI („Badania i rozwój technologiczny”) traktatu EWG

---

<sup>31</sup> B. Sälzer: *Die Einheitliche Europäische Akte: die neuen Vertragsartikel Forschung und technologische Entwicklung*, Integration 1986, nr 3, s. 121 i nast.

(artykuły 130 pkt f - 130 pkt g). Z merytorycznego punktu widzenia przewidziane w postanowieniach tych artykułów środki i metody realizacji badań naukowych i rozwoju technologii nie stanowią żadnego nowum w stosunku do możliwości, jakie stwarzał artykuł 235 traktatu. W powyższych postanowieniach przewidziano możliwość realizacji wieloletnich programów badawczych, uzupełniających działania w tej mierze poszczególnych państw członkowskich, realizowanych również we współpracy z przedsiębiorstwami, szkołami wyższymi, organizacjami międzynarodowymi czy państwami trzecimi.

Programy ramowe, ustalone jednogłośnie przez Radę, mają być realizowane poprzez konkretne programy badawcze, przyjęte przez Radę większością kwalifikowaną, przy czym również państwa mogą współpracować przy ich realizacji (tzw. programy dodatkowe). Finansowane mają być poszczególne, konkretne programy badawcze, przede wszystkim ze środków krajowych (z możliwością udziału Wspólnoty); Wspólnota upoważniona została również do merytorycznego i finansowego udziału w programach badawczych państw członkowskich (na przykład program EUREKA).

**Ochrona środowiska.** W chwili powstania Wspólnot jedynie traktat EURATOM-u (artykuł 30) zawierał postanowienia dotyczące ochrony zdrowia ludności i pracowników. Dopiero podczas paryskiego szczytu 20 października 1972 r. postanowiono prowadzić w ramach Wspólnot politykę w sprawie ochrony środowiska, a postanowienie to skonkretyzowano w deklaracjach „Rady oraz reprezentantów rządów państw członkowskich w Radzie” z 22 listopada 1973 r., z 17 maja 1977 r. i z 7 lutego 1983 roku<sup>32</sup>. Natomiast podstawę prawną konkretnych działań w tej mierze stanowiły postanowienia artykułów 235 i 100 traktatu EWG.

Wprowadzony na podstawie artykułu 25 Aktu do traktatu EWG nowy tytuł (VII) - „Środowisko” (artykuły 130 pkt r - t), podobnie jak

---

<sup>32</sup> ABl. 1983, nr C 6. Szerzej na temat tych deklaracji - zob. J. de Ruyt: op. cit., s. 213 i nast.

postanowienie dotyczące „badań naukowych i rozwoju technologicznego”, w znacznej mierze powtarza dotychczasowe regulacje polityczne. Istotne jest jednak, że w artykule 130 ust. 2 wyraźnie zaznaczono, iż „wymogi ochrony środowiska” muszą być uwzględniane we wszystkich dziedzinach polityki Wspólnoty.

Postanowienia nowego tytułu konkretyzują też środki działania Wspólnoty w tej mierze (sformułowanie artykułu 130 pkt s, umożliwiające w zasadzie stosowanie wszystkich instrumentów prawnych przewidzianych w artykule 189 traktatu EWG), a artykuł 130 ust. 5 przewiduje możliwość zawierania przez Wspólnotę umów w sprawie ochrony środowiska z państwami trzecimi i organizacjami międzynarodowymi.

Istotne ograniczenia kompetencji Wspólnoty wynikają jednak z określonej w artykule 130 pkt r ust. 4 tzw. zasady subsydiarności; oznacza to, że Wspólnota może tylko wtedy i w takich dziedzinach ochrony środowiska podejmować działanie, gdy cele jej polityki ochrony środowiska będą mogły być lepiej urzeczywistnione na szczeblu Wspólnoty niż przez poszczególne państwa członkowskie.

### **Usprawnienia instytucjonalno-proceduralne**

Zadaniem Jednolitego Aktu Europejskiego było nie tylko rozszerzenie i pogłębienie polityki Wspólnot, w szczególności zaś stworzenie warunków do urzeczywistnienia „rynku wewnętrznego”, lecz również poprawienie efektywności integracji. Najistotniejsze efekty tych usiłowań znalazły wyraz w postanowieniach dotyczących mechanizmu podejmowania decyzji (rozszerzenie zakresu podejmowania decyzji przez Radę większością kwalifikowaną), nowych formach udziału Parlamentu Europejskiego w stanowieniu prawa oraz wzmocnieniu znaczenia Komisji.

**Zmiany w procesie decyzyjnym.** Stosownie do artykułu 148 ust. 1 traktatu EWG Rada podejmuje decyzje większością kwalifikowaną, o ile

nic innego nie wynika z traktatu. Sam traktat przewiduje jednak wyraźnie albo podejmowanie decyzji jednogłośnie, albo większością głosów, tak że postanowienie artykułu 148 ust. 1 ma w rezultacie charakter wyjątku, dotyczącego podejmowania postanowień w sprawach proceduralnych<sup>33</sup>. Podczas kryzysu Wspólnoty w roku 1965 rząd francuski domagał się między innymi ograniczenia podejmowania decyzji w Radzie większością kwalifikowaną, w szczególności zaś wprowadzenia zasady jednomyślności, gdy w grę wchodzi „bardzo ważne interesy jednej lub większej liczby stron”. Stanowisko takie zostało w zasadzie zaakceptowane przez pozostałych członków Wspólnoty w tzw. porozumieniu luksemburskim z 29 stycznia 1966 roku. Porozumienie to w praktyce przekreślało zasadę podejmowania decyzji większością kwalifikowaną, ponieważ kwalifikacja danej sprawy jako dotyczącej „bardzo ważnych interesów” należy do zainteresowanego państwa. W takim przypadku poszukiwany jest w Radzie kompromis. O ile nie da się go osiągnąć, głosowanie nie dochodzi do skutku. W istocie rzeczy każde z państw członkowskich posiada więc prawo weta. Oznacza to w konsekwencji, że również podejmowanie decyzji większością kwalifikowaną możliwe jest jedynie wtedy, gdy wszystkie państwa zgodzą się na to. Państwo tylko wtedy daje się przegłosować, gdy w sumie akceptuje podejmowaną decyzję<sup>34</sup>.

O ile propozycje Parlamentu Europejskiego (artykuł 23 projektu traktatu w sprawie Unii Europejskiej) oraz tzw. komitetu Dooge'a zmierzały do znalezienia tutaj rozsądnego rozwiązania praktycznego, o tyle w czasie obrad konferencji rządowej nie sformułowano w tej mierze żadnych propozycji. Akt nic więc nie zmienia w tym zakresie, co zresztą potwierdzone zostało w wypowiedziach przedstawicieli państw członkowskich. Co prawda Akt wprowadza w szeregu przypadków (głównie dotyczących realizacji „rynku wewnętrznego”) podejmowanie decyzji większością kwalifikowaną zamiast zasady jednomyślności oraz ustanawia podejmowanie decyzji większością głosów w sprawach

---

<sup>33</sup> A. Bleckmann: *Europarecht*, Köln-Berlin-Bonn-München 1985, s. 24-25.

<sup>34</sup> *Kommentar zum EWG-Vertrag ...*

regulowanych po raz pierwszy (artykuły 28, 59 ust. 2, 70 ust. 1, 84 ust. 2, 100 pkt a ust. 1, 100 pkt b, ust. 1, 118 ust. 2. 130 pkt e ust. 1, 130 pkt k ust. 2, 130 pkt q ust. 2 traktatu EWG), ale - jak wspomniano - nie narusza dotychczasowej praktyki „prawa weta”.

Szczególnie istotne znaczenie ma ustanowienie (artykuł 100 pkt a ust. 1 traktatu EWG) zasady podejmowania decyzji kwalifikowaną większością w dziedzinie harmonizacji krajowych przepisów prawnych, niezbędnej do urzeczywistnienia „rynku wewnętrznego”, tym bardziej że w przeciwieństwie do artykułu 100 mogą być w tej mierze uchwalane nie tylko dyrektywy, lecz również rozporządzenia. Niezależnie od wspomnianych wyżej zastrzeżeń postanowienia te objęte są dodatkowo licznymi wyłączeniami i ograniczeniami. Spod regulacji tej wyłączone zostały istotne materie podatkowe, wolności przesiedlania się oraz „praw i interesów” pracowników (artykuł 100 pkt a ust. 2). Państwa członkowskie oświadczyły też zgodne w odniesieniu do artykułu 100 pkt a, że nie może naruszać on ich działań dotyczących kontroli imigracji z państw trzecich, zwalczania terroryzmu, przestępczości, handlu narkotykami oraz niedozwolonego handlu dziełami sztuki i przedmiotami o znaczeniu historycznym”. Stosownie do artykułu 100 pkt a ust. 5 działania harmonizacyjne objęte są tzw. klauzulami ochronnymi, upoważniającymi państwa do podejmowania działań, usprawiedliwionych przyczynami określonymi w artykule 36 traktatu EWG. Komisja natomiast - stosownie do artykułu 8 pkt c traktatu EWG - zobowiązana została do uwzględniania (przy formułowaniu dla Rady propozycji harmonizacji przepisów na mocy artykułu 100 pkt a oraz innych propozycji związanych z urzeczywistnieniem „rynku wewnętrznego”) „różnego stanu rozwoju gospodarek narodowych” państw członkowskich. Oznacza to możliwość przedłużenia terminu harmonizacji określonych przepisów prawnych w stosunku do niektórych państw (por. również artykuł 100 pkt b traktatu EWG).

Jeżeli natomiast w tych ramach Rada podjęła już decyzje dotyczące ujednoczenia krajowych przepisów prawnych, to na mocy artykułu 100 pkt a ust. 4 państwom członkowskim stworzono możliwość dalszego „sto-

sowania" przepisów krajowych niezgodnych z podjętymi decyzjami, ze względu na przyczyny określone w artykule 36 traktatu EWG, poszerzone o przyczyny wynikające z ochrony środowiska lub „świata pracy”; co prawda mechanizm ten ograniczony został pewną kontrolą ze strony Komisji oraz możliwością oddania sprawy (przez Komisję lub państwo członkowskie) do Trybunału Sprawiedliwości (artykuł 100 pkt a ust. 4)<sup>35</sup>. Jak więc widać reorganizacja programu „rynku wewnętrznego” w przeważającej mierze zależy od politycznej woli państw członkowskich Wspólnot.

**Kompetencje Parlamentu Europejskiego.** Zakres kompetencji Parlamentu Europejskiego, który w zasadzie posiada rzeczywiste uprawnienia współdecydowania jedynie w sprawach budżetowych (artykuł 203 traktatu EWG) jest szczególnym wyrazem problemu opisywanego sformułowaniem „deficytu legitymacji demokratycznej” Wspólnot<sup>36</sup>. Stały wzrost kompetencji Wspólnot problem ten pogłębia. Stąd też z reformą traktatów wiązano nadzieje na zwiększenie kompetencji Parlamentu Europejskiego, szczególnie w dziedzinie stanowienia prawa. Zmiany wprowadzone w tej mierze przez Akt (artykuły 6-12) pozostają daleko w tyle w stosunku do tych oczekiwań.

Akt rozszerzył jednak zakres kompetencji Parlamentu Europejskiego w trzech zasadniczych płaszczyznach: rzeczywistego współdecydowania, konsultacji i tzw. procedury współpracy lub procedury kooperacji.

- 1) Przyrost kompetencji Parlamentu Europejskiego w dziedzinie rzeczywistego współdecydowania obejmuje jedynie (artykuły 8 i 9) kwestie przystąpienia nowych państw do Wspólnoty (artykuł 237 ust. 1 traktatu EWG) oraz zawarcie przez Wspólnotę układu o stowarzyszeniu (artykuł 238 ust. 2 traktatu EWG). W obu tych

---

<sup>35</sup> Szerzej zob. C.D. Ehlermann: *Die Einheitliche Europäische Akte: die Reform der Organe*, Integration 1986, nr 3, s. 102 i nast.

<sup>36</sup> Por. P. Bombardella: *Le Parlement face au Conseil* (w:) *Le Parlement européen*, Bruxelles 1988, s. 17 i nast.



przypadkach Rada może podjąć decyzję jedynie po wyrażeniu zgody przez Parlament Europejski. Z kompetencji tych Parlament będzie korzystał rzadko, nie sposób jednak nie docenić ich wagi politycznej, by wskazać choćby na dyskusje dotyczące ewentualności przystąpienia Turcji do Wspólnot.

- 2) Akt rozszerza liczbę przypadków, w których konieczna jest konsultacja Parlamentu Europejskiego przed podjęciem decyzji przez Radę. Dotyczy ta powołania sądu pierwszej instancji przy Trybunale Europejskim (artykuł 4, 11 i 26); zmian w kompetencji wykonawczej Komisji (nowe brzmienie artykułu 145 traktatu EWG określone przez artykuł 10 Aktu), harmonizacji przepisów prawnych w sprawach fiskalnych (nowe brzmienie artykułu 99 traktatu EWG określone przez artykuł 17 Aktu), zmian w zasadach działalności funduszy (artykuł 130 pkt d traktatu EWG wprowadzony na mocy artykułu 23 Aktu), ustalania „programów ramowych” i „wspólnych przedsięwzięć” w dziedzinie badań i technologicznego rozwoju (artykuł 130 pkt q wprowadzony na mocy artykułu 24 Aktu), decyzje w sprawie polityki ochrony środowiska (artykuł 130 pkt a wprowadzony na mocy artykułu 25 Aktu).
- 3) Nowe postępowanie w dziedzinie stanowienia prawa (tzw. procedura współpracy lub procedura kooperacji) obejmuje sprawy z dziedziny harmonizacji przepisów prawnych, koniecznej dla stworzenia i funkcjonowania „rynku wewnętrznego”, poprawy warunków pracy, bezpieczeństwa i zdrowia pracowników, postanowień wykonawczych dotyczących tzw. funduszu regionalnego oraz realizacji programów ramowych w dziedzinie badań i rozwoju technologicznego (artykuł 6 ust. I Aktu)<sup>37</sup>. Jest ono uregulowane w nowym tekście artykułu 149 traktatu EWG (wprowadzonym na podstawie artykułu 7 Aktu). Nowość procedury polega na tym, że obrady - zarówno w Parlamencie, jak i w Radzie - nad propozycją

---

<sup>37</sup> Por. E. Klepsch: *Die Verwirklichung der Einheitlichen Europäischen Akte aus der Sicht des Politikers (w:) Wege zur europäischen Rechtsgemeinschaft*, Koblenz 1988. s. 39.

Komisji mają przebiegać (w podanych wyżej sprawach), w dwóch „czytaniach”. Pierwsze „czytanie” odpowiada dotychczasowej procedurze (decyzje podejmuje Rada w oparciu o propozycje Komisji i po zasięgnięciu opinii Parlamentu), przy czym decyzja Rady nie ma charakteru ostatecznego, lecz przyjmuje postać tzw. wspólnego stanowiska, przekazywanego następnie do Parlamentu (Parlament otrzymuje również opinie Komisji w tej sprawie). W ciągu trzech miesięcy Parlament może potwierdzić „wspólne stanowisko”, zaproponować zmiany lub je odrzucić. Jeżeli Parlament zatwierdzi „wspólne stanowisko” lub nie wypowie się w tej sprawie w ciągu trzech miesięcy (termin ten może być przedłużony po uzgodnieniu z Radą o jeden miesiąc), to Rada podejmuje ostateczną decyzję kwalifikowaną większością. Jeżeli natomiast Parlament odrzuci „wspólne stanowisko”, to Rada może podjąć decyzję w drugim „czytaniu” tylko jednogłośnie. W przypadku natomiast, gdy Parlament proponuje zmiany we „wspólnym stanowisku”, staje się ono ponownie przedmiotem obrad w Komisji (termin miesięczny). Komisja rozważa, czy gotowa jest zmienić swoją propozycję stosownie do sugestii Parlamentu, a następnie przekazuje sprawę Radzie. Rada podejmuje w takim przypadku ostateczną decyzję kwalifikowaną większością. Również procedura „drugiego czytania” w Radzie ograniczona jest do trzech miesięcy, przy czym termin ten może być przedłużony o miesiąc za zgodą Parlamentu. O ile Rada nie podejmie w tym terminie decyzji, propozycje uważa się za odrzuconą, a postępowanie za zamknięte.

Jak więc widać tzw. procedura współpracy zwiększa co prawda udział Parlamentu Europejskiego w „kształtowaniu się woli” w Radzie i w Komisji, jednak nie wynikają z niej dla Parlamentu rzeczywiste uprawnienia do współdecydowania.

**Rozszerzenie kompetencji Komisji.** Niezależnie od postanowienia, że Komisja „w pełnym zakresie” bierze udział w pracach EWP (tym samym jej udział w pracach EWP zyskał podstawę prawnomiędzynarodową)

wzmocniła się jej rola w ramach Wspólnoty. Stosownie do postanowień Aktu Komisja odgrywać ma istotną rolę kontrolną i „pośredniczyć” między Parlamentem a Radą w ramach omówionej wyżej tzw. procedury współpracy oraz kontrolować proces urzeczywistniania „rynku wewnętrznego” (artykuły 14, 18 i 19 Aktu).

Najistotniejsze - przynajmniej potencjalnie - umocnienie kompetencji Komisji dotyczy sfery wykonawczej. W myśl artykułu 155 (akapit ostatni) traktatu EWG Komisja posiada kompetencje, które są jej przyznawane przez Radę w celu wykonania uchwalonych przez nią (Radę) przepisów. W dotychczasowej praktyce Rada bardzo wstrzeźliwie korzystała z możliwości przekazania uprawnień wykonawczych Komisji: w szczególności w przypadku przekazania takich kompetencji tworzyła komisje złożone z przedstawicieli państw członkowskich, od których decyzji często uzależnione było ostateczne stanowisko samej Komisji, a dana materia mogła być ponownie „przekazana” do rozstrzygnięcia Radzie<sup>38</sup>. Sytuacja krytykowana była zarówno przez Komisję, jak i przez Parlament Europejski.

Komisja przedłożyła konferencji rządowej projekt zmiany artykułu 155 traktatu EWG. W myśl tego projektu kompetencje wykonawcze miały automatycznie przechodzić na Komisję, Rada zaś mogła kompetencje te zatrzymywać jedynie w przypadkach wyjątkowych, a komisje wyposażyć tylko w uprawnienia o charakterze konsultacyjnym wobec Komisji. Konferencja rządowa propozycji tej nie zaakceptowała, natomiast wprowadziła zmiany do artykułu 145 traktatu EWG (artykuł 10 Aktu)<sup>39</sup>. W myśl nowego akapitu, o który uzupełniono artykuł 145 traktatu EWG, Rada zobowiązana została do przekazywania kompetencji wykonawczych (związanych z uchwalonymi przez nią przepisami) Komisji.

---

<sup>38</sup> Por. H.J. Glaesner: *Einflüsse der Mitgliedstaaten auf die Entwicklung, insbesondere auf den Entscheidungsprozess der Gemeinschaft (w:) Eine Verfassung für Europa*, Baden-Baden 1984, s. 133.

<sup>39</sup> Por. C. Blumann: *Le pouvoir executif de la commission a la lumiere de l'Acte unique europeen*, *Revue trimestrielle de droit europeen* 1988, nr I, s. 23 i nast.

W ten sposób wprowadzono „odwrócenie” dotychczasowej regulacji (w myśl której Komisja posiadała kompetencję, o ile przyznana ona została przez Radę)<sup>40</sup>. Niemniej w nowym akapicie artykułu 145 traktatu EWG zostało zastrzeżone, że Rada może „ustalić określone zmiany w wykonywaniu tych uprawnień” przez Komisję, a w szczególności może „w specyficznych przypadkach” zastrzec uprawnienia wykonawcze dla siebie. Ograniczenie swobody decyzji Rady w tej mierze wynika ze zdania ostatniego nowego akapitu, w myśl którego powyższe „zmiany” muszą odpowiadać „zasadom i regułom”, ustalonym przez Radę na podstawie propozycji Komisji i po wysłuchaniu Parlamentu Europejskiego.

Dalsze jednak losy tych uregulowań wskazują, że Rada zazdrośnie strzeże swoich kompetencji. Co prawda Komisja już 3 marca 1986 r. przedłożyła projekt rozporządzenia Rady w sprawie ustalania zmian w realizacji uprawnień wykonawczych przekazywanych Komisji<sup>41</sup>, jednak Rada - 22 czerwca 1987 r. – przyjęła decyzję<sup>42</sup> (a nie rozporządzenie), w której określiła nie mniej niż siedem różnych postępowań oraz utrzymała poprzednie (w odniesieniu do przepisów obowiązujących). Decyzja ta uwidacznia dążenie państw członkowskich do utrzymania możliwie wąskiego zakresu samodzielnych kompetencji wykonawczych Komisji<sup>43</sup>.

**Postanowienia dotyczące Trybunału Sprawiedliwości.** Przesłanką zgłaszanych wielokrotnie przez sam Trybunał Sprawiedliwości oraz

---

<sup>40</sup> Por. Th. Bruha, W. Münch: *Stärkung der Durchführungsbefugnisse der Kommission. Anmerkungen zu Art. 10 der Einheitlichen Europäischen Akte*, Neue Juristische Wochenschrift 1987, nr 10, s. 342 i nast.

<sup>41</sup> ABl., 1986 C 70/6.

<sup>42</sup> ABl., 1987 L 197/33.

<sup>43</sup> Na decyzję tą ostro zareagował Parlament Europejski w rezolucji z 8 lipca 1987 r., i następnie zaskarżył ją do Trybunału Sprawiedliwości (sprawa nr 302/87). Por. P. Pescatore: *Die Verwirklichung der Einheitlichen Europäischen Akte aus der Sicht des Wissenschaftlers (w:) Wege zur europäischen ...*, s. 50.

Komisję projektów utworzenia organu sądowego pierwszej instancji jest - z jednej strony - wzrastająca liczba rozpatrywanych spraw, ich istotne znaczenie zarówno z politycznego punktu widzenia, jak i dla rozwoju prawa Wspólnot<sup>44</sup>, z drugiej zaś strony - dążenie do usprawnienia ochrony „praw indywidualnych”.

Postulaty Trybunału zostały uwzględnione przez konferencje międzyrządową i znalazły wyraz w postanowieniach części II Aktu, przy czym postanowienia te dotyczą wszystkich trzech traktatów (artykuł 32 pkt d traktatu EWWiS, artykuł 163 pkt a traktatu EWG), podczas gdy pozostałe postanowienia części II Aktu ograniczają się jedynie do traktatu EWG. Nowo wprowadzone do traktatów Wspólnot regulacje nie tworzą jednak sadu pierwszej instancji; zawierają natomiast upoważnienie do utworzenia takiego sądu oraz określają jego ramy.

Stosownie do tych uregulowań Rada może w drodze jednomyślnej decyzji (na wniosek Trybunału, po wysłuchaniu Komisji i Parlamentu Europejskiego) utworzyć tego rodzaju sąd. Ma on być kompetentny do rozpatrywania skarg osób fizycznych i prawnych, a jego orzeczenia podlegać mają kontroli Trybunału w zakresie problemów prawnych. Trybunał zachowuje więc nadal wyłączną właściwość w sprawach skarg państw członkowskich, organów Wspólnot (artykuły 169, 170, 173 i 175 traktatu EWG) oraz w sprawie zapytań prawnych sądów krajowych stosownie do artykułu 177 traktatu EWG. W podobnym trybie Rada decyduje o składzie sądu i koniecznych zmianach statutu Trybunału Sprawiedliwości.

\*\*\*

Dyskusja nad Jednolitym Aktem Europejskim koncentruje się przede wszystkim na jego znaczeniu dla pogłębienia integracji zachodnioeuropejskiej. Spotkać tu można oceny bardzo krytyczne,

---

<sup>44</sup> Por. J. Schwarze: *The Role of the European Court of Justice in the Interpretation of Uniform Law among the Member States of the European Communities*, Baden -Baden 1988; K.P.E. Lasok: *The European Court of Justice. Practice and Procedure*, London 1984.

określające Akt jako „ciężką klęskę” Wspólnot<sup>45</sup>. W istocie, Akt nie przyniósł zasadniczej poprawy w procedurze podejmowania decyzji, rozszerzył nawet możliwości jednostronnej ochrony - w ramach Wspólnot - interesów państwowych, traktatowo utwierdził „pośredni stan” współpracy w dziedzinie polityki zagranicznej i bezpieczeństwa, co istotniejsze, nie przyniósł zasadniczej poprawy jeśli chodzi o kompetencje Parlamentu Europejskiego, i tym samym nie przyczynił się do złagodzenia „deficytu legitymacji demokratycznej” Wspólnot, problemu niezmiernie istotnego szczególnie na styku krajowych porządków prawnych i porządku prawnego Wspólnoty (by wskazać tylko na kontrowersje wokół ochrony gwarantowanych konstytucyjnie praw zasadniczych w przypadku konfliktu z obowiązującym bezpośrednio w krajowej sferze wewnętrznej prawem Wspólnoty).

Słusznie więc zaznacza się<sup>46</sup>, że Akt nie jest wyrazem „wielkiego skoku” w jakościowo nową rzeczywistość integracyjną, lecz raczej kompromisem państw członkowskich Wspólnot, które zagwarantowały sobie w dalszym ciągu możliwość ochrony zasadniczych indywidualnych interesów państwowych również na tym „etapie” działań integracyjnych, będących elementem „długiego i kompleksowego procesu”<sup>47</sup>.

---

<sup>45</sup> Zob. P. Pescatore: *Observations critiques sur "L'Acte unique europeen"* (w:) *L'Acte unique europeen ...*, s. 39 i nast.

<sup>46</sup> R. Hrbek, Th. Läufer: *Die Einheitliche Europäische Akte. Das Luxemburger Reformpaket: eine neue Etappe im Integrationsprozess*, Europa Archiv 1986, nr 6. s. 180.

<sup>47</sup> H.J. Glaesner: *Die Einheitliche Europäische Akte ...*, s. 9.

## Kraje RFN a Wspólnoty zachodnioeuropejskie

(w:) Sprawy Międzynarodowe 1989, nr 11 (strony 125-138).

Ustawa Zasadnicza RFN normuje zarówno klasyczny trójpodział władzy między legislatywę, egzekutywę i sądownictwo<sup>1</sup> na szczeblu federalnym, jak też - wynikający z federacyjnej struktury państwa - „pionowy” podział władzy między federację a kraje (*Länder*)<sup>2</sup>. Należy przy tym dodać, że tzw. zasada państwa federalnego (*das Prinzip der Bundesstaatlichkeit*) podlega - stosownie do postanowień artykułu 79 ust. 3 Ustawy Zasadniczej - szczególnej ochronie prawnej. Podział władzy między federację a kraje w stosunkach międzynarodowych regulowany jest przez artykuł 32 Ustawy Zasadniczej. W myśl ust. 1 tego artykułu „utrzymywanie stosunków z państwami obcymi jest sprawą federacji”. Również federacja na mocy artykułu 24 ust. 1 Ustawy Zasadniczej upoważniona jest do „przeniesienia poprzez ustawę praw zwierzchnich na instytucje międzypaństwowe”<sup>3</sup>.

Interpretacja postanowień artykułów 32 i 24 Ustawy Zasadniczej oraz ich wzajemnego stosunku w kontekście zasady państwa federalnego wzbudza poważne kontrowersje natury zarówno teoretycznej jak i

---

<sup>1</sup> Por. G. Zimmer: *Funktion-Kompetenz-Legitimation. Gewaltenteilung in der Ordnung des Grundgesetzes*, Berlin 1979.

<sup>2</sup> Por. H. Läufer: *Das föderative System der Bundesrepublik Deutschland*, München 1974.

<sup>3</sup> Por. Ch. Tomuschat: *Artikel 24 GG. W: Bonner Kommentar*, Hamburg (Lieferung 1985), s. 54; A. Bleckmann: *Mitwirkung der Länder der Bundesrepublik Deutschland in den Europäischen Gemeinschaften*, Aussenwirtschaftsdienst des Betriebsberaters, 1978, s. 145; H.E. Birke: *Die deutschen Bundesländer in den Europäischen Gemeinschaften*, Berlin 1973, s. 101; Ostatnio - zob. materiały zawarte w: *Die Landesparlamente im Spannungsfeld zwischen europäischer Integration und europäischem Regionalismus*. Referate und Diskussionsbeiträge eines Symposiums des Bayerischen Landtags am 9./10. Juni 1988 im München, München 1988.

praktycznej, tyżące - z jednej strony - kwestii zawierania umów międzynarodowych przez RFN oraz - z drugiej - jej udziału w „instytucjach międzynarodowych”. Przyznanie bowiem federacji prawa do zawierania umów międzynarodowych, których przedmiot objęty jest - według podziału wewnętrznego - kompetencją krajów (co ma miejsce w praktyce), przy jednoczesnym zakwestionowaniu kompetencji federacji do wykonywania takich umów w sferze wewnętrznej, może prowadzić do trudności przy wykonywaniu obowiązującej z punktu prawa międzynarodowego umowy<sup>4</sup>. Nie mniej istotne problemy, spowodowane federalną strukturą państwa, wynikają z udziału RFN w procesach integracyjnych. W pierwszym rządzie chodzi tu o dwa kompleksy problemów<sup>5</sup>:

- **Po pierwsze** - w grę wchodzi oddziaływanie członkostwa RFN we Wspólnotach zachodnioeuropejskich na kształt federalizmu zachodnioniemieckiego. Przede wszystkim chodzi tu o to, czy rozwój procesów integracyjnych nie doprowadzi do takiego ograniczenia kompetencji krajów RFN, że pod znakiem zapytania postawiona zostanie ich natura jako zasadniczy element federalnej struktury państwa. Zważywszy zakres kompetencji Wspólnot zachodnioeuropejskich kwestia ta ma istotne znaczenie praktyczne. Kompetencje Wspólnot wynikają bowiem - ogólnie rzecz biorąc - z poszczególnych postanowień traktatowych, z artykułu 100 traktatu EWG, dotyczącego ujednoczenia przepisów prawnych w obszarach istotnych dla Wspólnego Rynku, z postanowień artykułu 235 tego traktatu, formułujących tzw. kompetencję kompetencji, czyli generalne upoważnienie do stanowienia prawa o ile jest to potrzebne do spełnienia celów traktatu. W tych ramach Wspólnota w coraz większym zakresie

---

<sup>4</sup> Por. J. Barcz: *Umowy kulturalne Republiki Federalnej Niemiec. Problemy konstytucyjno-prawne i międzynarodowoprawne*, Warszawa 1986.

<sup>5</sup> Por. R. Hrbek: *Die Beteiligung der deutschen Länder an den innerstaatlichen Beratungen und Entscheidungen in EG-Angelegenheiten (insbesondere im Licht von Art. 2 EEA-Gesetz und der Bund-Länder-Vereinbarung)*, Saarbrücken 1988, s. 1.



ingeruje w sferę wewnętrzną państw członkowskich, w RFN zaś również w materię zastrzeżoną do wyłącznej kompetencji krajów, a to w szczególności w dziedzinie wychowania i kształcenia, transportu (przede wszystkim jeśli chodzi o gospodarkę portami), ochrony środowiska, polityki budżetowej (zakaz subwencji w określonych dziedzinach)<sup>6</sup>. Wejście w życie 1 lipca 1987 r. Jednolitego Aktu Europejskiego<sup>7</sup> znacznie zaostrzyło ten problem. Jednolity Akt rozszerzył bowiem kompetencje Wspólnot, szczególnie w związku z zamiarem utworzenia do końca 1992 r. wspólnego rynku wewnętrznego (przede wszystkim chodzi tu o nowy artykuł 100 a traktatu EWG, ułatwiający procedurę ujednoczenia przepisów), postanowieniami dotyczącymi „solidarności państw Wspólnoty w sprawach gospodarczych i socjalnych”, współpracą w dziedzinie „polityki gospodarczej i walutowej”, badaniami naukowymi i rozwojem technologicznym oraz ochroną środowiska<sup>8</sup>.

- **Po drugie** - w grę wchodzi kompleks problemów obejmujący oddziaływanie federalizmu RFN na zachodnioeuropejski proces integracji. Kraje RFN domagają się bowiem współudziału w procesie decyzyjnym dotyczącym spraw Wspólnot, o ile sprawy te obejmują materię z zakresu ich kompetencji wewnętrznej lub dotyczą ich zasadniczych interesów (mechanizmy takie wykształciły się w praktyce konstytucyjnej RFN). Wyłania się tym samym problem, czy tego rodzaju „współudział” krajów nie będzie miał wpływu na udział samego państwa w procesie integracji

---

<sup>6</sup> Por. H.E. Birke: op. cit., s. 17 i nast.

<sup>7</sup> Bulletin der Europäischen Gemeinschaften, Beilage 1986, nr 2; Europarecht 1986, nr 2, s. 175 i nast.; Europa Archiv 1986, s. D 163 i nast. J. Barcz: *Jednolity Akt Europejski*, Sprawy Międzynarodowe 1989, nr 6.

<sup>8</sup> Por. E. Stoibler: *Auswirkungen der Entwicklung Europas zur Rechtsgemeinschaft auf die Länder der Bundesrepublik Deutschland*, Europa Archiv 1987, nr 19, s. 544-545; E. Grabitz: *Die deutschen Länder in der Gemeinschaft. Das Ratifizierungsgesetz zur Einheitlichen Europäischen Akte aus der Sicht des Grundgesetzes*, Europarecht 1987, nr 4, s. 312-313.

zachodnioeuropejskiej, na możliwość podejmowania wyważonej, określonej interesami całości, decyzji?<sup>9</sup>. Czy partykularne interesy poszczególnych krajów nie będą oddziaływały destabilizująco na „politykę europejską” rządu federalnego?<sup>10</sup>.

Należy zwrócić również uwagę, że wzajemne odniesienia między federalizmem RFN a integracją zachodnioeuropejską mają specyficzne, szersze znaczenie, tyżące kwestii „deficytu demokratycznej legitymacji” po stronie Wspólnot. Mające bezpośrednie zastosowanie w sferze wewnętrznej państw członkowskich prawo, stanowione jest bowiem przez organy Wspólnot mające charakter wykonawczy, złożone z przedstawicieli rządów państw członkowskich, gdy tymczasem kompetencje w tej mierze Parlamentu Europejskiego są mniej niż skromne. Jest to problem dotyczący nie tylko sfery federacji (jako reprezentanta całości), lecz również poszczególnych krajów RFN<sup>11</sup>. Rozrost kompetencji Wspólnot zachodnioeuropejskich prowadzi bowiem do ograniczenia kompetencji ustawodawczej zarówno Bundestagu jak i Landtagów, a istniejące mechanizmy współdziałania krajów w procesie decyzyjnym (dotyczącym spraw Wspólnot) obejmują w zasadzie jedynie administracje krajowe i Bundesrat (a więc organ federalny, w skład którego wchodzi przedstawiciele rządów krajowych), nie kompensują tym samym utraty kompetencji ustawodawczej w sferze parlamentarnej.

### **Właściwości federacji do „utrzymywania stosunków z państwami obcymi”**

Według postanowień artykułu 32 ust. I Ustawy Zasadniczej „utrzymywanie stosunków z państwami obcymi jest sprawą federacji”.

---

<sup>9</sup> Por. B. Hellwig: *Die Rolle der Bundesländer in der Europa-Politik. Das Beispiel der Ratifizierung der Einheitlichen Europäischen Akte*, Europa Archiv 1987, nr 10, s. 297 i nast.

<sup>10</sup> Por. K. Hrbek: op. cit., s. 1.

<sup>11</sup> Por. G. Ress: *Die Europäischen Gemeinschaften und der deutsche Föderalismus*, Europäische Grundrechte-Zeitschrift 1986, nr 19, s. 550.

Obejmuje ono - według ogólnie uznanej w doktrynie RFN formuły - w zasadzie cały obszar „spraw z zakresu stosunków zewnętrznych państwa”. Termin ten rozciąga się więc przede wszystkim na akty prawne, podejmowane w stosunkach z innymi państwami - zawieranie i wypowiedanie umów międzynarodowych, uznawanie państw i rządów, nawiązywanie stosunków dyplomatycznych, itp.<sup>12</sup>.

Z postanowień tego artykułu wynika więc niezmiernie istotne stwierdzenie: federacja kompetentna jest nie tylko do zawierania umów międzynarodowych, lecz również posiada wyłączną kompetencję do regulowania wszystkich spraw rozciągających się na „utrzymywanie stosunków z państwami obcymi”. Znaczenia artykułu 32 ust. 1 Ustawy Zasadniczej upatruje się<sup>13</sup> przede wszystkim w tym, że rozciąga on kompetencje federacji w dziedzinie „utrzymywania stosunków z państwami obcymi” poza jej kompetencję ustawodawczą i administracyjną<sup>14</sup>. W przeciwieństwie do tego kraje generalnie wyłączone są z dziedziny stosunków międzynarodowych<sup>15</sup> z wyjątkiem uprawnienia do zawierania umów międzynarodowych na warunkach określonych w artykule 32 ust. 3 Ustawy Zasadniczej. Postanowienia tego artykułu stanowią wyjątek od ogólnego domniemania kompetencji federacji w dziedzinie „utrzymywania stosunków z państwami obcymi”<sup>16</sup>. Z artykułu 32 ust. 3 Ustawy Zasadniczej wywieść można jedynie uprawnienie do ogra-

---

<sup>12</sup> Por. A. Bleckmann: *Grundgesetz und Völkerrecht*, Berlin 1975, s. 203.

<sup>13</sup> Por. O. Model, K. Müller: *Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland*, Köln-Berlin-Bonn-München 1972, s. 216.

<sup>14</sup> Por. Th. Maunz, G. Dürig, H. Herzog: *Grundgesetz. Kommentar*, München-Berlin 1963, Art. 32 Rdnr. 11.

<sup>15</sup> Por. W. Mallmann: *Völkerrecht und Bundesstaat*. W: *Wörterbuch des Völkerrechts*, Berlin 1962, t. 2, s. 643.

<sup>16</sup> Por. A. Bleckmann: *op. cit.*, s. 204.

niczonego utrzymywania kontaktów międzynarodowych, koniecznych do zawarcia umowy<sup>17</sup>.

### **Podział kompetencji między federacje i kraje a „instytucja międzypaństwowa” w rozumieniu artykułu 24 ust. 1 Ustawy Zasadniczej**

**Integracja zachodnioeuropejska a federalna struktura państw członkowskich.** Traktaty Wspólnot zachodnioeuropejskich nie nawiązują w swoich postanowieniach do struktur federalnych państw członkowskich<sup>18</sup>. Jeżeli wspomina się w nich o „krajach”, to chodzi o „państwa trzecie”, nie będące członkami Wspólnot. Jedynie artykuł 68 ust. 3 traktatu EWG mówi o „jednostkach terytorialnych”, nie stwarza jednak żadnego szczególnego statusu jednostkom państw federalnych w stosunku do „jednostek terytorialnych” innych państw członkowskich, abstrahując od tego, że artykuł ten adresowany jest do państw członkowskich.

Z postanowień traktatów Wspólnot zachodnioeuropejskich nie da się więc wywieść żadna ogólna zasada prawna, która chroniłaby federalną strukturę państw członkowskich na szczeblu Wspólnot<sup>19</sup>. Taka ochrona mogłaby się ewentualnie wywodzić z tzw. nakazu uwzględniania (*Gebot zur Rücksichtnahme*) zasad konstytucyjnych państw członkowskich<sup>20</sup>. Niemniej, jak wspomniano, prawo Wspólnot nie zwraca uwagi na strukturę federalną państw członkowskich. Jedynie państwo członkowskie odpowiedzialne jest za realizację traktatów. Jego wolę z kolei

---

<sup>17</sup> Szerzej zob.: J. Barcz, W. Czapliński: *Kompetencja części składowych państwa federalnego do zawierania umów międzynarodowych*, Przegląd Zachodni 1984, nr 2, s. 18 i nast.

<sup>18</sup> Por. G. Ress: op. cit., s. 550.

<sup>19</sup> Tamże, s. 551.

<sup>20</sup> Por. G. Ress: *Wechselwirkung zwischen Völkerrecht und Verfassung bei der Auslegung völkerrechtlicher Verträge*. W: *Berichte der Deutschen Gesellschaft für Völkerrecht* 1982, nr 23, s. 34 i nast.

prezentują te organy konstytucyjne, które upoważnione są na mocy konstytucji do reprezentowania państwa w stosunkach międzynarodowych<sup>21</sup>.

Państwo członkowskie Wspólnot zachodnioeuropejskich nie może powoływać się na swoje prawo wewnętrzne, w tym również na konstytucję i swoją strukturę federalną, w celu usprawiedliwienia niewykonywania lub trudności przy wykonywaniu prawa stanowionego przez Wspólnoty<sup>22</sup>.

**Kompetencja federacji do „przeniesienia praw zwierzchnich” krajów na „instytucję międzypaństwową”.** Kompetencja do „przeniesienia praw zwierzchnich” na „instytucję międzypaństwową” przysługuje - według artykułu 24 ust. I Ustawy Zasadniczej - federacji. Z postanowienia tego wynikają dwa istotne wnioski<sup>23</sup>:

- **po pierwsze** - iż kraje takiej kompetencji nie posiadają, nawet w zakresie przyznanej im w artykule 32 ust. 3 Ustawy Zasadniczej możliwości zawierania umów międzynarodowych (w materiach objętych ich kompetencją ustawodawczą)<sup>24</sup>;
- **po drugie** - iż federacja może „przenieść” na „instytucję międzypaństwową” nie tylko „prawa zwierzchnie” objęte - według wewnętrznego podziału - jej kompetencją, lecz również - „prawia zwierzchnie” objęte wyłączną kompetencją krajów.

---

<sup>21</sup> Por. H.P. Ipsen: *Als Bundesstaat in der Gemeinschaft. W: Probleme des Europäischen Rechts*, Frankfurt a/M. 1966, s. 258.

<sup>22</sup> Por. orzecznictwo Trybunału Sprawiedliwości - Europäischen Gerichtshof, Rs 100/77, Slg. 1978, s. 886; Slg. 1980, s. 1487.

<sup>23</sup> Por. K. Stern: *Staatsrecht der Bundesrepublik Deutschland. Band I. Grundbegriffe und Grundlagen des Staatsrechts. Strukturprinzipien der Verfassung*, München 1977, s. 396.

<sup>24</sup> Takie jest jednolite stanowisko doktryny RFN - zob. Ch. Tomuschat: op. cit., s. 18; R. Beck: *Auslandsbeziehungen der Länder*, Die öffentliche Verwaltung, 1966, s. 20 i nast.; O. Rojahn: *Artikel 24 GG. W: Grundgesetz. Kommentar*, München 1976, s. 85.

Stanowisko takie przeważało w doktrynie RFN już na początku lat pięćdziesiątych<sup>25</sup>, a obecnie jest reprezentowane w zasadzie jednolicie<sup>26</sup>. Artykuł 24 ust. I Ustawy Zasadniczej tworzy więc służbę, przy pomocy której włamać się można w sferę kompetencji krajów<sup>27</sup>.

**Kompetencja federacji a „instytucja międzypaństwowa”.** Jedynie federacja uprawniona jest do „przeniesienia praw zwierzchnich na instytucję międzypaństwową”. Czy natomiast akt „przeniesienia” rozszerza automatycznie również kompetencje federacji w stosunkach międzynarodowych (w tym przypadku z „instytucją międzypaństwową”) jest odrębną kwestią<sup>28</sup>. Jej istota polega na szczególnym charakterze aktu „przeniesienia” oraz na tym, że „instytucja międzypaństwowa” posiada kompetencję do stanowienia prawa obowiązującego bezpośrednio w sferze wewnętrznej państw członkowskich. W związku z tym wskazuje się<sup>29</sup>, że artykuł 24 ust. I Ustawy Zasadniczej nie w pełni wyjaśnia zasadność kompetencji federacji w odniesieniu do tzw. prawa wtórnego „instytucji międzypaństwowej” (to jest prawa przez nią stanowionego), a postanowienia artykułu 32 Ustawy Zasadniczej regulują jedynie problemy określone klasycznym prawem

---

<sup>25</sup> Por. *Der Kampf um den Wehrbeitrag*, München 1953, Band 2.

<sup>26</sup> Por. A. Ruppert: *Die Integrationsgewalt*, Hamburg 1969, s. 310 i nast.; M. Zuleeg: *Das Recht der Europäischen Gemeinschaften im innerstaatlichen Bereich*, Köln 1969, s. 318 i nast.; R. Geiger: *Grundgesetz und Völkerrecht*, München 1985, s. 164; E. Grabitz: *Die Rechtsetzungsbefugnis von Bund und Ländern bei der Durchführung von Gemeinschaftsrecht*, *Archiv des öffentlichen Rechts*, 1986 (111), s. 22; W. Rudolf: *Mitwirkung der Landtage bei völkerrechtlichen Verträgen bei der EG-Rechtsetzung*. W: *Einigkeit und Recht und Freiheit*, Köln-Berlin-Bonn-München 1984, t. 2, s. 768. Ch. Tomuschat: *Bundesstaats- und Integrationsprinzip in der Verfassungsordnung des Grundgesetzes*. W: *Bundesländer und Europäische Gemeinschaft*, Berlin 1988, s. 25.

<sup>27</sup> Por. R. Riegel: *Gliedstaatkompetenzen im Bundesrat und Europäisches Gemeinschaftsrecht*, *Deutsches Verwaltungsblatt* (cyt. dalej jako DVB1.), 1979, s. 245 i nast.

<sup>28</sup> Por. G. Ress: *Die Europäischen Gemeinschaften ...*, s. 554.

<sup>29</sup> Por. M. Schröder: *Bundesstaatliche Erosionen im Prozess der Europäischen Integration*, *Jahrbuch des öffentlichen Rechts* 1986.

międzynarodowym, nie zaś wynikające z „trzeciego porządku prawnego”, odrębnego od prawa międzynarodowego i prawa krajowego, za jaki uważa się porządek prawny Wspólnot zachodnioeuropejskich<sup>30</sup>.

W doktrynie i praktyce konstytucyjnej RFN jednoznacznie przeważa jednak pogląd określony tradycyjnym pojmowaniem znaczenia artykułu 24 ust. 1 i 32 ust. 1 Ustawy Zasadniczej, który przyznaje federacji wyłączność „utrzymywania stosunków z państwami obcymi”<sup>31</sup>. Wyłącznie federacji przyznawana jest tzw. kompetencja integracyjna, przy czym określenie „utrzymywanie stosunków z państwami obcymi” wymaga korekty interpretacyjnej, ponieważ obejmuje „utrzymywanie stosunków” międzynarodowych w ogóle<sup>32</sup>. W tym też zresztą kierunku szły propozycje Enquete-Kommission, postulujące nadanie artykułowi 32 ust. 1 Ustawy Zasadniczej jednoznacznej treści, iż federacja kompetentna jest do „utrzymywania stosunków zagranicznych”<sup>33</sup>.

Co prawda postanowienia artykułu 32 ust. 3 Ustawy Zasadniczej, przyznające w określonym zakresie krajom prawo do udziału w stosunkach międzynarodowych muszą być respektowane, niemniej sam artykuł 32 ust. 3 wyznacza tu określone ramy, mówiąc o kompetencji krajów do zawierania umów międzynarodowych, jeżeli materia umowy objęta jest ich kompetencją ustawodawczą. Członkostwo w „instytucji międzypaństwowej” nie może być w żadnym razie traktowane na równi z zawieraniem umów międzynarodowych<sup>34</sup>.

---

<sup>30</sup> Por. *Souveränitätsverständnis in den Europäischen Gemeinschaften*, Baden-Baden 1980.

<sup>31</sup> Por. Ch. Tomuschat: op. cit., s. 74. Inaczej H. Schwan: *Die deutschen Bundesländer im Entscheidungssystem der Europäischen Gemeinschaften*, Berlin 1982, s. 96.

<sup>32</sup> Por. A. Weber: *Die Bundesländer und die Reform der Gemeinschaftsverträge*, DVBl, 1986, nr 16, s. 805.

<sup>33</sup> Tamże.

<sup>34</sup> Por. G. Ress: *Die Europäischen Gemeinschaften ...*, s. 555 oraz podana tam literatura.

**Możliwość kompensacji uprawnień krajów.** Wyłączna tzw. integracyjna kompetencja federacji nie może być więc zasadniczo podważona ani w sferze konstytucyjnoprawnej ani w sferze prawa Wspólnot. Ze stwierdzenia tego wynika, że nie jest dozwolony udział krajów w wykonywaniu tej kompetencji, chyba że tego rodzaju udział nastąpi w ramach konstytucyjnie zalecanej (a przynajmniej dozwolonej) kompensacji<sup>35</sup>, przy czym odróżnić tu należy sferę stricte konstytucyjnoprawną i polityczną<sup>36</sup>.

O ile z konstytucyjno-politycznego punktu widzenia celowa może być kompensacja przekazanych instytucji międzypaństwowej krajowych praw zwierzchnich (na przykład w formie udziału krajów w wewnętrznym procesie decyzyjnym w sprawach dotyczących instytucji międzypaństwowej), o tyle w sferze konstytucyjnoprawnej trudno jest stwierdzić obowiązek federacji do kompensowania praw zwierzchnich krajów. Podstawy prawnej tego rodzaju roszczeń krajów nie może stanowić artykuł 32 ust. 2 Ustawy Zasadniczej („Przed zawarciem traktatu, dotyczącego szczególnych interesów kraju, kraj powinien być we właściwym czasie wysłuchany”), ponieważ chodzi w nim o „szczególne interesy” jednego kraju, a nie wszystkich krajów w równym stopniu<sup>37</sup>. Udział krajów w procesie ustawodawczym (w tym też przy uchwalaniu ustawy, na mocy której przeniesione zostają na instytucję międzypaństwową prawa zwierzchnie), gwarantowany jest za pośrednictwem Bundesratu; dalsze jednoznaczne roszczenia prawne nie dadzą się wywieść ani z tzw. zasady wierności federacji, ani z tzw. zasady państwa federalnego<sup>38</sup>. Konstytucyjnoprawny obowiązek kompensacji może być zasadny dopiero wtedy, gdy przez „przeniesienie praw

---

<sup>35</sup> Tamże. Na temat pojęcia kompensacji zob. E. Klein: *Die Kompetenz- und Rechtskompensation*, DVBl, 1981. s. 661 i nast.

<sup>36</sup> Por. A. Weber: op. cit., s. 805.

<sup>37</sup> Tamże.

<sup>38</sup> Szerzej zob. G. Ress: *Die Europäischen Gemeinschaften ...*, s. 555 i nast.



zwierzchnich na instytucję międzypaństwową" naruszona zostałaby istota zasady państwa federalnego (por. artykuł 79 ust. 3 Ustawy Zasadniczej), a nie byłoby innych możliwości zlikwidowania takiego - sprzecznego z konstytucją - stanu<sup>39</sup>.

Z drugiej jednak strony nie istnieją żadne konstytucyjnoprawne przeciwwskazania dopuszczenia przez federację krajów do udziału w wewnętrznym procesie decyzyjnym w sprawach dotyczących „instytucji międzypaństwowej”<sup>40</sup>.

W końcu zauważyć należy, że kompensacja kompetencji utraconych przez kraje w wyniku „przekazania praw zwierzchnich instytucji międzypaństwowej” jest kwestią złożoną zarówno ze względu na wspomniane powiązanie tego problemu z kwestią „deficytu demokratycznej legitymacji” po stronie Wspólnot, jak i ze względu na złożoność samego procesu „utrąty” kompetencji przez kraje.

W wyniku „przekazania praw zwierzchnich” (objętych wyłączną kompetencją ustawodawczą krajów) przez federację instytucji międzypaństwowej, wykonywane są one nie przez federację, lecz przez instytucję międzypaństwową, kraje tracą więc te „prawa zwierzchnie” nie na rzecz federacji, lecz instytucji międzypaństwowej. Chodzi tu więc w ogóle a utratę „substancji parlamentarnej” przez państwo, tym bardziej że znacznie większe straty kompetencyjne ponosi parlament na szczeblu federacji – Bundestag. Jeśli chodzi natomiast o ograniczenie współudziału Bundesratu w procesie ustawodawczym (a tym samym i krajów), to ograniczenie takie w równym stopniu dotyka kompetencji ustawodawczych Bundestagu, który - teoretycznie rzecz biorąc - również może domagać się kompensacji utraconych na rzecz instytucji międzypaństwowej uprawnień.

---

<sup>39</sup> Tamże, s. 556.

<sup>40</sup> Por. H.E. Birke: op. cit., s. 62 i nast.; H. von Meibom: *Die Mitwirkung der Länder im Bereich der auswärtigen Gewalt*, Neue Juristische Wochenschrift 1968, s. 1607 i nast.

Tak więc straty kompetencyjne krajów na rzecz instytucji międzypaństwowej nie są niczym szczególnym, lecz aspektem szerszego problemu „utraty” kompetencji państwa na rzecz organizacji międzynarodowej<sup>41</sup>.

### **Udział krajów w wewnętrznym procesie decyzyjnym w sprawach dotyczących Wspólnot**

#### **Mechanizmy udziału krajów w wewnętrznym procesie decyzyjnym.**

Dyskusje w 1986 r. wokół Jednolitego Aktu Europejskiego z całą ostrością ukazały problem zagwarantowania interesów i kompetencji krajów w procesie integracyjnym. Nie oznacza to jednak, że wcześniej - podczas trzydziestoletniego udziału RFN we Wspólnotach - tego rodzaju mechanizmy (mimo istnienia sprzecznych pozycji prawnych rządu federalnego i krajów) nie powstały<sup>42</sup>. W 1951 r., podczas negocjacji nad traktatem Europejskiej Wspólnoty Węgla i Stali, kraje RFN dostrzegły w utworzeniu tej organizacji groźbę ich przekształcenia w „jednostki wyłącznie administracyjne” oraz zgłosiły propozycję swojego udziału - za pośrednictwem Bundesratu - w wewnętrznym kształtowaniu decyzji dotyczących tej organizacji.

Mechanizm taki nie został wówczas sformułowany. Rząd federalny ograniczył się jedynie do oświadczenia, w którym zapewnił, iż będzie informował Bundesrat o rozwoju EWWiS oraz o realizacji postanowień traktatu<sup>43</sup>. W późniejszych latach, po wejściu w życie traktatów rzymskich, wykształciło się szereg tego

---

<sup>41</sup> Por. G. Ress: *Die Europäischen Gemeinschaften ...*, s. 557.

<sup>42</sup> Por. G.B. Oschatz, H. Risse: *Europäische Integration und deutscher Föderalismus*, Europa Archiv 1988, nr I, s. 10.

<sup>43</sup> Por. G. Jaspert: *Der Bundesrat und die europäische Integration*, Aus Politik und Zeitgeschichte. Das Parlament, März 1982 (Beilage 12), s. 19.

rodzaju pragmatycznych mechanizmów (sformalizowanych i nieformalnych)<sup>44</sup>.

**Postępowanie na mocy artykułu 2 ustawy dotyczącej traktatów rzymskich (tzw. Zuleitungsverfahren).** W myśl artykułu 2 ustawy dotyczącej traktatów rzymskich:

„rząd federalny informuje na bieżąco Bundestag i Bundesrat o rozwoju w Radzie Europejskiej Wspólnoty Gospodarczej i w Radzie Europejskiej Wspólnoty Energii Atomowej. Jeżeli w wyniku postanowienia Rady wymagane są ustawy wewnętrzniemieckie lub ustanowione zostaje prawo obowiązujące bezpośrednio w Republice Federalnej Niemiec, informacja powinna nastąpić przed podjęciem postanowienia przez Radę”<sup>45</sup>.

Z prawnego punktu widzenia postanowienia te nie wykraczają co prawda poza zawarty w artykule 53 zdanie 3 Ustawy Zasadniczej obowiązek rządu federalnego do informowania Bundesratu o swoich działaniach, niemniej ocena tych postanowień musi uwzględniać związaną z nimi praktykę; praktyka ta natomiast nie ogranicza się jedynie do informowania Bundesratu

---

<sup>44</sup> Zob. R. Hrbek: op. cit. oraz *Die deutschen Länder in der EG-Politik*, Aussenpolitik 1987, nr 2, s. 120 i nast.; *Doppelte Politikverflechtung: Deutscher Föderalismus und Europäische Integration. Die deutschen Länder im EG-Entscheidungsprozess*. W: *Die deutschen Länder und die Europäischen Gemeinschaften*, Baden-Baden 1986, s. 17 i nast.; R. Geiger: *Die Stellung der Bundesländer im europäischen Gemeinschaftsrecht und ihre Rechtsschutzmöglichkeiten gegen Akte der Gemeinschaft*. W: *Die Landesparlamente im Spannungsfeld zwischen europäischer Integration und europäischem Regionalismus*, München 1988, s. 51 i nast.; J. Falke, Ch. Joerges: *Folgeprobleme der Europäisierung technischer Vorschriften und Normen für die Länder der Bundesrepublik Deutschland*, DVBl. 1987 s. 1051 i nast.; R. Morawitz: *Die Zusammenarbeit von Bund und Länder bei Vorhaben der Europäischen Gemeinschaft*, Bonn 1981; K. Oberthür: *Die Bundesländer im Entscheidungssystem der Europäischen Gemeinschaft*, Integration 1978, nr 2, s. 58 i nast.

<sup>45</sup> Bundesgesetzblatt 1957, II, s. 753.

przez rząd federalny, lecz ma charakter rzeczywistej wymiany poglądów<sup>46</sup>.

Rząd federalny informuje bowiem Bundesrat o projektach rozporządzeń i dyrektyw, o ile zostały one przekazane przez Komisję Radzie; Bundesrat dyskutuje nad tymi projektami i może udzielać rządowi federalnemu zaleceń. Rząd federalny nie jest co prawda związany zaleceniami Bundesratu, powinien je jednak - stosownie do tzw. zasady wierności federacji - uwzględniać. Na wniosek Bundesratu rząd federalny informuje również o podjętej przez Radę decyzji oraz o ewentualnych odstępstwach od jego zaleceń. Począwszy od lat 1973/1974 Bundesrat dyskutuje też regularnie nad sprawozdaniami rządu federalnego, dotyczącymi polityki integracyjnej.

Postępowanie to oceniane jest pozytywnie, mimo że nie zapewnia ono krajom rzeczywistego współdecydowania w wewnętrznym procesie decyzyjnym w sprawach dotyczących Wspólnoty<sup>47</sup>.

**Postępowanie w sprawie udziału krajów (*Länderbeteiligungsverfahren*).** W połowie lat siedemdziesiątych, w wyniku rozrostu aktywności i kompetencji Wspólnot zachodnioeuropejskich, kraje RFN ponownie wystąpiły z żądaniami prawnego uregulowania ich udziału w wewnętrznym procesie decyzyjnym, dotyczącym Wspólnot. Rząd federalny gotów był raczej do jednostronnego określenia swoich zobowiązań w tej mierze. Wyniki negocjacji znalazły wyraz w wymianie listów (w końcu września 1979 r.) między ówczesnym kanclerzem federalnym H. Schmidtem i Przewodniczącym Konferencji Premierów J. Rau'em oraz ujęte zostały

---

<sup>46</sup> Por. R. Morawitz: op. cit., s. 27 i nast.

<sup>47</sup> Por. G. Jaspert: op. cit., s. 24 i nast.

w dokumentach uzgodnionych między przedstawicielami krajów i paragrafie 85 a Wspólnego regulaminu ministerstw federalnych<sup>48</sup>.

W porozumieniu tym podkreślono w pierwszym rzędzie, iż w przypadku działań Wspólnot podpadających pod wyłączną kompetencję ustawodawczą krajów RFN lub dotyczących ich zasadniczych interesów, federacja i kraje zobowiązane są do „ściślej i pełnej zaufania współpracy”. Szczegółowe uzgodnienia objęły natomiast następujące kwestie:

- rząd federalny zobowiązał się do informowania o projektach Komisji jeszcze przed ich formalnym przekazaniem do Rady;
- jeżeli działania Wspólnot podpadają pod wyłączną kompetencję ustawodawczą krajów, to otrzymały one możliwość pełnego przedstawienia swego stanowiska, przy czym rząd federalny oczekuje jednolitego stanowiska wszystkich krajów, uwzględniającego zewnętrzne i integracyjne cele federacji oraz przedłożonego w stosownym czasie (tzn. z uwzględnieniem procedury w ramach Wspólnot);
- rząd federalny zobowiązał się do dążenia do wypracowania „wspólnego stanowiska w tym zakresie z krajami, do prezentowania takiego stanowiska podczas negocjacji i do jego realizacji”; rząd federalny może odstąpić od wspólnego stanowiska jedynie w przypadku przekonywających powodów zewnątrz-politycznych lub integracyjno-politycznych, w przypadku zaś odstąpienia od takiego stanowiska rząd federalny informuje o tym kraje podając „miarodajne przyczyny”;
- jeżeli przewidywane działania Wspólnot dotyczyć mają materii objętej wyłączną kompetencją krajów, to na ich żądanie rząd federalny może włączyć dwóch przedstawicieli krajów do rokowań w ramach gremiów

---

<sup>48</sup> *Bundesrat und Europäische Gemeinschaften. Dokumente*, Bonn 1988, s. 201 i nast.

doradczych Komisji i Rady;

- w przypadku, gdy działania Wspólnot dotyczą zasadniczych interesów krajów, rząd federalny wysłuchuje ich stanowiska; jest on również zobowiązany do uwzględnienia zobowiązań wynikających z federalnej struktury państwa; kraje utworzyły szereg tzw. *Gemeinsame Stellen* dla utrzymywania stosownych kontaktów z odpowiednimi ministerstwami federalnymi<sup>49</sup>.

Postępowanie powyższe oceniane jest raczej negatywnie, wymaga ono bowiem stosunkowo skomplikowanych zabiegów i osiągnięcia consensusu wszystkich krajów; w ten sposób stworzone zostało postępowanie dwutorowe, a postępowanie na mocy artykułu 2 ustawy dotyczącej traktatów rzymskich posiada przewagę, ponieważ wspiera się na zinstytucjonalizowanej strukturze Bundesratu<sup>50</sup>.

**Obserwator krajów przy Wspólnocie.** Instytucja „Obserwatora krajów” (*Länderbeobachter*) została utworzona w 1956 r. podczas rokowań nad traktatami rzymskimi. Do jego zadań należy zbieranie informacji i przekazywanie ich Bundesratowi oraz konferencjom poszczególnych ministrów krajowych<sup>51</sup>. Bierze on udział w posiedzeniach federalnego ministerstwa gospodarki, podczas których przygotowywane są wytyczne dla Stałego Przedstawicielstwa w Brukseli, uczestniczy również w posiedzeniach Rady i jej gremiów doradczych. Jego działalność przyczynia się z pewnością do polepszenia informacji krajów i Bundesratu o działaniach Wspólnoty zachodnioeuropejskiej, niemniej kompetencje Obserwatora są bardzo skromne.

---

<sup>49</sup> Zob. R. Morawitz: op. cit., s. 107 i nast.

<sup>50</sup> Por. I. Hannaleck, W. Schumann: *Die Beteiligung der Länder an der EG-Politik des Bundes. Probleme und Alternativen*, ZParl., 1983, nr 3, s. 362 i nast.

<sup>51</sup> Zob.: K. Oberthür: op. cit., s. 62.

**Przedstawiciele krajów w gremiach Wspólnot.** Ten rodzaj udziału przedstawicieli krajów RFN w różnych gremiach Wspólnot nie ma wyraźnej podstawy prawnej i opiera się na uzgodnieniach określanych mianem porozumienia Kramera-Heubla (z 31 (października 1968 r.)). Istota tego porozumienia polega na zapewnieniu udziału przedstawicieli krajów w negocjacjach prowadzonych przez RFN z innymi państwami i w organizacjach międzynarodowych, co zapewnić ma odpowiedni poziom merytoryczny delegacji RFN w tych dziedzinach, w których federacja nie jest właściwa ze względu na wewnętrzny podział Kompetencji.

Na zewnątrz przedstawiciele krajów są członkami delegacji RFN, w dyskusji jednak wewnętrznej nad sformułowaniem stanowiska delegacji RFN reprezentują oni interesy krajów i związani są udzielonymi im przez kraje wytycznymi. W praktyce tego rodzaju przedstawiciele krajów w szerokim zakresie biorą udział w różnych gremiach Wspólnot zachodnioeuropejskich<sup>52</sup>.

**„Biura informacyjne” krajów w Brukseli.** Począwszy od połowy lat osiemdziesiątych kraje zakładać zaczęły tzw. Biura Informacyjne (*Bureau d'Information et de Promotion*) w Brukseli<sup>53</sup>. Ich zadanie polega na obserwowaniu rozwoju wydarzeń we Wspólnotach, zbieraniu informacji i przekazywaniu ich różnym organom krajowym, umacnianiu kontaktów między organami Wspólnot i poszczególnymi krajami RFN, rozszerzaniu możliwości korzystania przez kraje z programów (między innymi gospodarczych) Wspólnot, tworzeniu lobby dla realizacji interesów krajów<sup>54</sup>. Ze strony przedstawicieli krajów podkreśla się, że działalność „biur” nie narusza wyłącznej kompetencji federacji w

---

<sup>52</sup> Zob.: R. Morawitz: op. cit., s. 42 i nast.

<sup>53</sup> Wykaz tego rodzaju „biur” - zob.: S. Schmidt-Meinecke: *Bundesländer und Europäische Gemeinschaft. Entwicklung und Stand der Länderbeteiligung im Europäischen Einigungsprozess*, Speyer 1987, s. 100 i nast.

<sup>54</sup> Por. O. Hahn: *EG-Engagement der Länder: Lobbyismus oder Nebenaussenpolitik? W. Die Deutschen Länder und die Europäischen Gemeinschaften ...*, s. 109.

sprawach polityki zagranicznej oraz „reprezentowania niemieckich interesów w Brukseli przez rząd federalny”<sup>55</sup>. Przedstawiciele szczebla federalnego podnoszą zaś zarzuty, iż jedynie Stałe Przedstawicielstwo jest uprawnione - stosownie do artykułu 32 ust. 1 Ustawy Zasadniczej - do reprezentowania interesów RFN; wskazywane jest niebezpieczeństwo konkurencji między poszczególnymi krajami, konkurencji ze Stałym Przedstawicielstwem, co zagrażać może interesom państwa jako całości i nie służy image RFN w ramach Wspólnot<sup>56</sup>.

Słusznie podkreśla się<sup>57</sup>, że „biura” są wyrazem procesów, polegających na coraz wyraźniejszym charakterze wewnątrzpolitycznym działań Wspólnot, co z kolei rozszerza krąg podmiotów o większym stopniu świadomości ich problemów; zaznacza się też, że wyważona ocena działalności „biur” możliwa będzie dopiero za kilka lat.

**Inne formy działań krajów.** Kraje wykorzystują również inne sposoby w celu uzyskania informacji o działaniach Wspólnot i zwiększenia swego udziału w stosownych wewnętrznych procesach decyzyjnych. Wskazać tu można na kontakty polityków krajowych bezpośrednio z przedstawicielami różnych organów Wspólnot, działalność Landtagów, które coraz częściej zajmują się pracami Wspólnot; kraje korzystają również w tej mierze z normalnych mechanizmów, charakterystycznych dla państwa federalnego w stosunkach federacja - jej części (kraje).

### **Mechanizm określony w ustawie dotyczącej Jednolitego Aktu Europejskiego**

**Ratyfikacja Jednolitego Aktu przez RFN.** Ratyfikowanie przez RFN Jednolitego Aktu Europejskiego (podpisanego 28 lutego 1986 r.) kraje wykorzystywały, aby umocnić swój udział w procesie decyzyjnym w

---

<sup>55</sup> Zob. źródła podane przez H. Hrbeka: op. cit., s. 23.

<sup>56</sup> Por. R. Hellwig: op. cit., s. 302.

<sup>57</sup> R. Hrbek: op. cit., s. 24.



sprawach Wspólnot<sup>58</sup>. 16 maja 1986 r. Bundesrat zaproponował wprowadzenie do projektu ustawy artykułu 1a konkretyzującego postępowanie w sprawie udziału krajów. W sumie chodziło tu o nadanie prawnej formy postępowaniu, które uzgodnione zostało w końcu 1979 r., przy czym Bundesrat proponował, aby szczegóły postępowania informacyjnego oraz postępowania w sprawie udziału krajów uregulować w specjalnym porozumieniu między federacją a krajami. Poza tym Bundesrat domagał się, aby postępowanie to unormowane zostało nie tylko w ustawie dotyczącej Jednolitego Aktu Europejskiego, ale - w przyszłości - również w konstytucji; poparł też propozycję komisji do spraw reformy konstytucji (*Enquete-Kommission*) z połowy lat siedemdziesiątych, stosownie do której postanowienia artykułu 24 ust. 1 Ustawy Zasadniczej powinny zostać uzupełnione w ten sposób, że przeniesienie praw zwierzchnich na instytucję międzypaństwową - o ile prawa te objęte są wyłączną kompetencją ustawodawczą krajów - byłoby możliwe jedynie na mocy ustawy, na którą Bundesrat wyrazi zgodę (w stosunku do której miałby prawo weta absolutnego).

Ustosunkowując się (12 listopada 1986 r.) do stanowiska Bundesratu rząd federalny w znacznym stopniu uwzględnił postulaty krajów, co umożliwiło uchwalenie ustawy (4 grudnia 1986 r. przez Bundesrat i 19 grudnia 1986 r. przez Bundestag)<sup>59</sup>, a w konsekwencji ratyfikowanie Jednolitego Aktu przez RFN.

**Postanowienia artykułu 2 ustawy dotyczącej Jednolitego Aktu Europejskiego.** Postępowanie w sprawie udziału krajów reguluje artykuł 2 ustawy<sup>60</sup>. W myśl postanowień tego artykułu rząd federalny

---

<sup>58</sup> Por. G. Ress: *Das deutsche Zustimmungsgesetz zur Einheitlichen Europäischen Akte. Ein Schritt zur „Föderalisierung“ der Europapolitik*, Europäische Grundrechte Zeitschrift 1987, s. 361 i nast.

<sup>59</sup> Odpowiednie dokumenty - zob. *Bundesrat und Europäische Gemeinschaften*, s. 365 i nast.

<sup>60</sup> BGBl., 1986, II, s. 1102; por. G.E. zur Hausen: *Die deutschen Länder als Souffleure auf der Brüsseler Bühne? Das Ratifizierungsgesetz zur Einheitlichen Europäischen Akte aus Brüsseler Sicht*, Europarecht 1987, nr 4, s. 322 i nast.

zobowiązany jest do informowania Bundesratu o wszystkich działaniach dotyczących Wspólnot „w możliwie najwcześniejszym momencie” (ust. 1). Przed podjęciem udzielenia zgody na decyzję Wspólnot dotyczącą wyłącznej kompetencji krajów lub ich zasadniczych interesów rząd federalny zobowiązał się do umożliwienia zajęcia stanowiska przez Bundesrat (ust. 2), oraz do uwzględnienia tego stanowiska, chyba że „względy zewnętrzno-polityczne lub integracyjno-polityczne nie dające się usunąć” uzasadniają odejście od stanowiska Bundesratu (ust. 3). W takim przypadku rząd musi - na żądanie - przedstawić „miarodajne przyczyny” (ust. 4). Rząd federalny zobowiązał się też (ust. 5) do zapewnienia udziału przedstawicieli krajów w gremiach doradczych Komisji i Rady - w przypadkach, gdy dane materialne objęte są kompetencją krajów lub dotyczą „ich zasadniczych interesów”. W końcu (ust. 7) uzgodniono, że postanowienia artykułu 2 skonkretyzowane zostaną w porozumieniu między federacją a krajami.

Jak widać, postanowienia artykułu 2 ustawy dotyczącej Jednolitego Aktu Europejskiego w szeregu istotnych punktach różnią się od istniejącego już postępowania w sprawie udziału krajów. Poprzednio postępowanie to uregulowane było w oświadczeniu kanclerza federalnego, określającym jednostronne zobowiązania rządu federalnego. Postanowienia artykułu 2 stanowią natomiast zobowiązania ustawowe; ustanawiają one stanowisko Bundesratu (podejmowane większością głosów), zamiast „jednolitego stanowiska wszystkich krajów” oraz kryterium dla określenia sytuacji, w której Bundesratowi musi być zapewniona możliwość zajęcia stanowiska. Możliwość udziału przedstawicieli krajów w rokowaniach nie ogranicza się jedynie do przypadków, gdy w grę wchodzi sprawy objęte wyłączną kompetencją ustawodawczą krajów, lecz również gdy w grę wchodzi ich „zasadnicze interesy”.

**Porozumienie między federacją (rządem federalnym) a rządami krajowymi z 17 grudnia 1987 roku.** Zawarcie wspomnianego w artykule 2 ust. 6 ustawy dotyczącej Jednolitego Aktu porozumienia między

---

federacją a krajami nie było rzeczą łatwą, ponieważ szereg postanowień artykułu 2 ustawy stwarzało możliwość różnorodnej interpretacji, rząd federalny zamierzał zaś w tym porozumieniu uregulować kwestie wykraczające poza postanowienia artykułu 2 ustawy. W odpowiedzi z 12 listopada 1986 r. na stanowisko Bundesratu z 16 imają 1986 r. rząd federalny wskazał w szczególności na takie kwestie, jak: włączenie przedstawicieli krajów do rokowań, włączenie urzędników krajowych do Stałego Przedstawicielstwa, rola utworzonych przez niektóre kraje „Biurow informacji”. Stosowne porozumienie między rządem federalnym a rządami krajów zostało podpisane 17 grudnia 1967 roku<sup>61</sup>.

**1) Informowanie Bundesratu.** Już w ramach istniejących postępowań Bundesrat informowany jest o działaniach Wspólnot zachodnioeuropejskich, szczególnie zaś w ramach postępowania na mocy artykułu 2 ustawy dotyczącej traktatów rzymskich (tzw. *Zuleitungsverfahren*) oraz w ramach postępowania „w sprawie udziału krajów”. Niemniej kraje dążyły do poszerzenia materii objętych obowiązkiem informowania. Artykuł 2 ust. 1 ustawy dotyczącej Jednolitego Aktu mówi o „wszelkich przedsięwzięciach w ramach Wspólnoty Europejskiej, które mogą mieć znaczenie dla krajów”. Punkt pierwszy porozumienia z 17 grudnia 1987 r. konkretyzuje te postanowienia, określając szczegółowo jakiego rodzaju informacje mają być przez rząd federalny dostarczane „na bieżąco” i „pisemnie” Bundesratowi, a jakie informacje mają być przekazywane „ustnie podczas stałych kontaktów”.

**2) Stanowisko Bundesratu.** Punkt drugi porozumienia z 17 grudnia 1987 r. konkretyzuje szereg istotnych spraw, dotyczących zajmowania przez Bundesrat stanowiska (artykuł 2 ust. 2-4 ustawy). Wskazano na dwie okoliczności, w których musi być zapewniona możliwość zajęcia stanowiska przez Bundesrat, a mianowicie, gdy w grę wchodzi sprawy objęte

---

<sup>61</sup> *Bundesrat und Europäische Gemeinschaften*, s. 428 i nast. Por. G. Memmingen: *Die Zusammenarbeit von Bund und Ländern bei der Wahrnehmung von EG-Aufgaben. Erfahrungen und Reformbestrebungen*. W: *Bundesländer und Europäische Gemeinschaft ...* .

wyłączną kompetencją ustawodawczą krajów oraz gdy w grę wchodzi ich zasadnicze interesy. W porozumieniu unormowano sprawę niezmiernie istotną, iż właśnie stanowisko Bundesratu decyduje o tym, czy powyższe kryteria są spełnione. Następnie, w tej części porozumienia, skonkretyzowano obowiązek informowania Bundesratu przez rząd federalny w taki sposób, aby dotrzymywane były terminy wiążące w ramach Wspólnoty. Bundesratowi zagwarantowano też możliwość uzupełnienia swego stanowiska w zależności od przebiegu postępowania w ramach Wspólnot, a rząd federalny zobowiązany został do informowania Bundesratu o przebiegu negocjacji. „Miarodajne przyczyny” odstąpienia rządu federalnego od stanowiska Bundesratu w sprawach objętych wyłączną kompetencją ustawodawczą krajów muszą być w zasadzie podane Bundesratowi do wiadomości na piśmie. W pozostałych natomiast przypadkach Bundesrat informowany jest za pośrednictwem Stałego Przedstawiciela.

**3) Udział przedstawicieli krajów w rokowaniach w gremiach doradczych Komisji i Rady.** Przedstawiciele krajów - stosownie do istniejącej praktyki - brali udział w obradach różnego rodzaju gremiów Wspólnot jako członkowie delegacji RFN. Nie istniała jednak sformalizowana podstawa tego rodzaju praktyki (rozwijała się ona w zasadzie w oparciu o uzgodnienia określane mianem porozumienia Kramera-Heubla). Postanowienia artykułu 2 ust. 5 ustawy dotyczącej Jednolitego Aktu oraz punktu trzeciego porozumienia z 17 grudnia 1987 r. tworzą podstawę formalną, dającą krajom roszczenie do udziału w procesie decyzyjnym w ramach Wspólnot za pośrednictwem swoich przedstawicieli (choć roszczenie to ograniczone jest sformułowaniem - „o ile jest to możliwe dla rządu federalnego”). W porozumieniu skonkretyzowano w tej mierze szereg istotnych problemów:

- **Po pierwsze** - w artykule 2 ust. 5 ustawy stwierdzono, że udział przedstawicieli krajów jest możliwy w sytuacjach, gdy Bundesratowi należy umożliwić zajęcie stanowiska, tzn. gdy w grę wchodzi sprawy objęte wyłączną kompetencją ustawodawczą krajów lub dotyczące ich zasadniczych interesów. Porozumienie potwierdza to stwierdzenie, zobowiązując jednocześnie rząd federalny do poinformowania Bundesratu o negocjacjach obejmujących tego rodzaju sprawy, ich czasie i miejscu.
- **Po drugie** - postanowienia artykułu 2 ust. 5 ustawy wskazują, iż przedstawiciele krajów mogą brać udział w rokowaniach „w gremiach doradczych Komisji i Rady”. W porozumieniu stwierdzono, że rząd federalny wspólnie z rządami krajowymi ustala listę grup roboczych przy Komisji i Radzie, w obradach których mogą brać udział przedstawiciele krajów. Lista ta może być wspólnie zmieniana.
- **Po trzecie** - przedstawiciele krajów, lub też kraje które mają wysłać przedstawicieli, prezentuje rządowi federalnemu Bundesrat. W przypadku rokowań nad sprawami objętymi wyłączną kompetencją ustawodawczą krajów do delegacji RFN wchodzi („o ile jest to możliwe”) co najmniej dwóch przedstawicieli krajów, w pozostałych przypadkach - co najmniej jeden przedstawiciel.
- **Po czwarte** - przedstawiciele krajów, będąc co prawda związani stanowiskiem Bundesratu, są jednak - na zewnątrz - członkami delegacji RFN. Kierownictwo delegacji należy do rządu federalnego, a przedstawiciele krajów mogą składać oświadczenia jedynie za zgodą kierownika delegacji.

Porozumienie z 17 grudnia 1987 r. nie reguluje szeregu istotnych punktów spornych między federacją a krajami<sup>62</sup>. Pozostaje nadal nierozstrzygnięty problem udziału urzędników krajów w pracach Stałego Przedstawicielstwa RFN przy Wspólnocie, czym ze zrozumiałych względów zainteresowane są kraje. Nie uregulowano również spraw budzących istotne zastrzeżenia rządu federalnego, związanych z samodzielną aktywnością krajów w stosunku do Wspólnot. Chodzi tu zarówno o bezpośrednie kontakty rządów krajowych z organami Wspólnoty (bez zachowania „drogi służbowej”), jak i - w pierwszym rzędzie - o uregulowanie działalności Biur informacyjnych krajów w Brukseli.

\*\*\*

Możliwość rozwiązania wspomnianych wyżej problemów tkwi - jak się wydaje - w koncepcji federalizmu kooperatywnego<sup>63</sup>, w myśl której zarówno federacja jak i kraje dążyć powinny w pierwszym rzędzie do wspólnego uregulowania spraw mających zasadnicze znaczenie dla całości, respektując swoje kompetencje zagwarantowane w konstytucji. Cechą państwa federalnego jest - w myśl tej teorii - z jednej strony podporządkowanie interesów części składowych państwa federalnego interesom całości.

Znajduje to szczególny wyraz w dziedzinie „wykonywania władzy w stosunkach zewnętrznych” (por. artykuły 32 ust. I i 24 ust. I Ustawy Zasadniczej). Z drugiej strony kraje mają określone prawa i kompetencje zagwarantowane w konstytucji, które mogą wykonywać samodzielnie, bez ingerencji federacji. W zakresie stosunków zagranicznych chodzi tutaj o prawo krajów do zawierania umów międzynarodowych w przedmiocie objętym ich kompetencją wewnętrzną; ingerencja federacji ograniczona jest tylko do działań

---

<sup>62</sup> Por. R. Hrbek: op. cit., s. 21-22.

<sup>63</sup> Na temat koncepcji federalizmu kooperatywnego zob. W. Suchecki: *Teoria federalizmu*, Warszawa 1968, s. 187 i nast.; P. Sarnecki: *Związek i kraje e strukturze państwowej Republiki Federalnej Niemiec*, Warszawa-Kraków 1987.

określonych w Ustawie Zasadniczej, to znaczy do wyrażenia przez rząd federalny zgody na zawarcie umowy przez kraj. Federacja ze swojej strony zobowiązana jest nie tylko do ogólnego uwzględniania interesów krajów, lecz - stosownie do tzw. zasady wierności federacji – również do uwzględniania „w każdym konkretnym przypadku indywidualnych interesów poszczególnych krajów, którym to interesom odpowiadają konkretne roszczenia”.

W dziedzinie stosunków zagranicznych interesy krajów zagwarantowane są wyraźnie przez postanowienia artykułu 32 ust. 2 Ustawy Zasadniczej. W praktyce federacja w znacznym stopniu dopuściła do współdziałania krajów zarówno w zawieraniu umów międzynarodowych (na podstawie tzw. porozumienia z Lindau), jak i do wewnętrznego procesu decyzyjnego w sprawach Wspólnoty zachodnioeuropejskiej. Mechanizmy wprowadzone na mocy ustawy dotyczącej Jednolitego Aktu Europejskiego mają - co jest szczególnie istotne - jednoznaczną podstawę formalnoprawną.

Obecnie istniejące mechanizmy nie dotyczą jednak kwestii o znaczeniu kapitalnym dla demokracji zachodnich, wykraczającej poza kontrowersje związane ze strukturą federalną RFN: chodzi o ubytek kompetencji parlamentarnej po stronie państw członkowskich Wspólnot zachodnioeuropejskich, któremu nie towarzyszy wzrost kompetencji prawotwórczej Parlamentu Europejskiego. Jest to problem, który określa się mianem deficytu legitymacji demokratycznej Wspólnot zachodnioeuropejskich.

**Podsumowani monografii**  
***Między konstytucją a ponadnarodowością.***  
***Opcja integracyjna konstytucji RFN,***

Warszawa 1990 (strony 312-332).

1. Wspólnota zachodnioeuropejska jest tzw. organizacją ponadnarodową, charakteryzującą się samodzielnym porządkiem prawnym, wykazującym oryginalność i efektywność, oraz mającą uprawnienia do stanowienia prawa obowiązującego i stosowanego bezpośrednio w sferze wewnętrznej państw członkowskich. Jest to porządek autonomiczny, nie należący ani do prawa międzynarodowego, ani do prawa krajowego. Pogląd taki przeważa w doktrynie i - po początkowych wahaniach - począwszy od orzeczenia z 15 lipca 1964 r. w sprawie *Costa v. ENEL* reprezentowany jest konsekwentnie także przez Trybunał Sprawiedliwości. Również FTK - niezależnie od ewolucji poglądów co do możliwości kontroli konstytucyjności prawa Wspólnoty zachodnioeuropejskiej - podziela ten pogląd.

2. Organizacje ponadnarodowe charakteryzują się przede wszystkim autonomią porządku prawnego oraz kompetencją do stanowienia prawa obowiązującego i stosowanego bezpośrednio w sferze wewnętrznej państw członkowskich. Jednakże określona artykułem 24 ust. 1 UZ „decyzja konstytucyjna”, wyrażająca koncepcję odejścia od „zamkniętego państwa narodowego” na rzecz państwa „otwartego”, wpleczonego w procesy integracyjne, przewartościowuje tradycyjne pojęcie państwowości wraz z zasadą omnipotencji władzy państwowej. Z dużą zatem ostrożnością oceniać należy poglądy, w myśl których Wspólnota zachodnioeuropejska przyczynia się do całkowitej deprecjacji pojęcia suwerenności. Mimo całej swej wieloznaczności pojęcie suwerenności jest pojęciem niezbędnym dla porządku prawnomiędzynarodowego,



określającym zwierzchnictwo terytorialne i personalne państwa stanowiącego organizację władzy „ostatniej” instancji, podporządkowaną jedynie wspólnie przyjętemu prawu międzynarodowemu.

3. Władza publiczna jest przez Wspólnotę zachodnioeuropejską wykonywana samodzielnie i niezależnie od władzy publicznej państw członkowskich. Tym samym więc - kosztem suwerenności państw członkowskich - powstały elementy suwerenności Wspólnoty, która nie osiągnęła jeszcze jakości suwerenności państwowej. Szereg okoliczności jednak (podporządkowanie państw członkowskich prawu stanowionemu przez organy Wspólnoty, bezpośrednie obowiązywanie i stosowanie takiego prawa w ich sferze wewnętrznej) wskazuje, że pojęcie suwerenności rozumiane jako samodzielność i niezależność państwa nie jest już w pełni adekwatne. Doktryna poszukuje wyjścia między tymi dwiema barierami - z jednej strony niemożnością rezygnacji z pojęcia suwerenności, z drugiej zaś strony coraz większą kumulacją władzy publicznej po stronie Wspólnoty z perspektywą stworzenia jakości zbliżonej do państwa federalnego - w próbach określenia "stanu przejściowego" (*Zwischenzustand*). Stan taki - występujący w procesach integracyjnych lub dezintegracyjnych - charakteryzować się ma nie tylko "pomieszaniem" (*Gemengelage*) prawa państwowego z prawem międzynarodowym, lecz również niejasnością co do stanu suwerenności podmiotów (państw) uczestniczących w takich procesach.

4. Z koncepcji tej wywieść można kilka istotnych wniosków natury teoretycznej. Pojęcia "stanu pomieszania" nie można wytłumaczyć w kategoriach suwerenności pojmowanej w ujęciu "wszystko albo nic", można je jednak rozważać w ujęciu zróżnicowanego podziału kompetencji między państwami członkowskimi i organizacją ponad-narodową. Kumulacja natomiast władzy publicznej po stronie tej organizacji, prowadząca w efekcie do postawienia pytania dotyczącego jej suwerenności, musi być oceniana w świetle domniemania, iż państwowość pierwotna i suwerenność

istnieją dopóty, dopóki prawnie i faktycznie nie dowiedzie się stanu przeciwnego. Wreszcie - w "okresie przejściowym" - można zaakceptować (mimo szeregu zastrzeżeń) koncepcje suwerenności podwójnej (organizacji ponadnarodowej i państw członkowskich). Z konstytucyjno prawnego punktu widzenia podstawowe znaczenie dla określenia sytuacji prawnej RFN w "okresie przejściowym" mają postanowienia artykułu 24 ust. 1 UZ. Praktyka konstytucyjna RFN - stosując dynamiczną wykładnię tego artykułu - stosunkowo elastycznie reaguje na wymagania międzynarodowych procesów integracyjnych, dopasowując do postępującej kumulacji władzy publicznej Wspólnoty zachodnio-europejskiej również konstytucyjnoprawne koncepcje „identyczności konstytucji”, czy "niezbywalnych struktur konstytucyjnych".

5. Przeniesienie praw zwierzchnich w rozumieniu artykułu 24 ust. 1 UZ jest pojęciem określającym kompleksowy proces, na który składają się działania "przeniesienia" i "odbioru", jak też wynik tego "przeniesienia" w postaci powstania organizacji ponadnarodowej. Przy czym organizacji tej nie można rozumieć jako mozaiki ułożonej z kawałków (poszczególnych praw zwierzchnich), lecz należy ją rozumieć jako organizację wyposażoną we władzę publiczną i porządek prawny o charakterze autonomicznym, mającą uprawnienia do stanowienia prawa obowiązującego i stosowanego bezpośrednio w sferze wewnętrznej państw członkowskich. Otrzymany wynik więc jest większy niż suma przeniesionych praw zwierzchnich.

6. Państwa tworzą organizację międzynarodową zwykle w drodze umowy międzynarodowej. Artykuł 24 ust. 1 UZ stwarza możliwości wyjścia poza ten prawnomiędzynarodowy akt kreacji, zezwalając na "otwarcie" krajowego porządku prawnego wobec instytucji międzypaństwowej. Decyzja taka nie ma charakteru prawnomiędzynarodowego, lecz jest w istocie decyzją władzy państwowej, określoną jako "ogólny akt państwowej władzy integracyjnej" (H.P. Ipsen). Proces przeniesienia praw

zwierzchnich przebiega więc dwupłaszczyznowo - jako wspólny prawno- międzynarodowy akt kreacji instytucji międzypaństwowej oraz - w sferze wewnątrzpaństwowej - jako decyzja konstytucyjna tycząca możliwości bezpośredniego obowiązywania i stosowania (*Durchgriffseffekt*) prawa stanowionego przez instytucję międzynarodową w sferze wewnętrznej państwa.

7. W myśl artykułu 24 ust. 1 UZ przeniesieniu podlegać mogą prawa zwierzchnie obejmujące stanowienie prawa, egzekutywę i sądownictwo. Artykuł 24 ust. 1 UZ nie formułuje w związku z tym żadnych przedmiotowych i funkcjonalnych ograniczeń. Przeniesienie może obejmować też prawa zwierzchnie poszczególnych "władz" o różnym ciężarze gatunkowym i różnie rozłożone. Interpretacja bowiem artykułu 24 ust. 1 UZ uwzględniać musi różnorodność działań integracyjnych na arenie międzynarodowej. Zgoda istnieje w każdym razie co do tego, że artykuł 24 ust. 1 UZ nie stanowi podstawy prawnej, która umożliwiłaby federacji włączenie RFN do państwa federalnego. Niemniej jednak aktualne pozostaje pytanie, w jakim momencie suma przekazanych praw zwierzchnich osiągnie taki stopień koncentracji, że państwo nie będzie już w stanie podejmować decyzji tyczących swego statusu.

8. Skutki prawne aktu przeniesienia praw zwierzchnich są dla państwa (RFN) dwojakie. Z jednej strony państwo rezygnuje z wyłączności władzy publicznej w określonych dziedzinach, przy czym państwo nie traci zasadniczo suwerenności w stosunku do materii objętych przeniesieniem, państwo bowiem może podejmować w tej mierze decyzje, może odwołać przeniesienie, narażając się w takim przypadku na zarzut naruszenia zarówno stosownej umowy międzynarodowej, jak i prawa konstytucyjnego ("decyzji wydanej na mocy artykułu 24 ust. 1 UZ). Z drugiej strony państwo dopuszcza w tej mierze bezpośrednio obowiązywanie i stosowanie w swojej sferze wewnętrznej aktów prawnych stanowionych przez instytucję międzynarodową. Praktyka Wspólnoty zachodnio-europejskiej dowodzi jednak, że ścisłe odgraniczenie materii objętych przeniesieniem nie wyjaśnia problemu. Również w tej mierze często konieczna i celowa jest

działalność prawo- twórcza (uzupełniająca i wykonawcza) państwa, chodzi tu więc raczej o zachowanie "równowagi rozsądnej kooperacji " (Ch. Tomuschat).

9. Umowa międzynarodowa kreująca organizację międzynarodową objęte jest postanowieniami artykułu 59 ust. 2 UZ, tym samym jej ratyfikacja poprzedzona musi być zgodą ciał ustawodawczych wyrażoną, w formie ustawy federalnej. W takim przypadku artykuł 24 ust. 1 UZ nie wymaga, aby obok ustawy dotyczącej układu (*Vertragsgesetz*), wymaganej przez artykuł 59 ust. 2 UZ, wydana została specjalna ustawa dotycząca przeniesienia praw zwierzchnich. W doktrynie istnieje w zasadzie zgoda co do tego, że ustawa taka ma funkcję podwójną, z jednej strony stanowi ustawę określoną w artykule 24 ust. 1 UZ, z drugiej strony ustawę dotyczącą układu, wymaganą przez artykuł 59 ust. 2 UZ (ustawę taką określa się jako „kwalifikowaną ustawę dotyczącą układu”). Praktyka potwierdza taki pogląd, ponieważ we wszystkich dotychczasowych przypadkach stosowania artykułu 24 ust. 1 UZ i (łącznie) artykułu 59 ust. 2 UZ wydawano tylko jedną ustawę, która - tym samym – służy nie tylko kontroli parlamentarnej wykonania "władzy w stosunkach wewnętrznych" (*auswärtige Gewalt*), lecz również "otwiera" państwowość RFN wobec procesów integracyjnych.

10. Ustawa taka jednak nie kumuluje w sposób prosty funkcji ustawy dotyczącej układu i ustawy określonej w artykule 24 ust. 1 UZ. Istotnej bowiem modyfikacji ulegają funkcje ustawy dotyczącej układu (upoważniająca do ratyfikacji układu, wcielająca jego postanowienia do prawa krajowego i gwarantująca mu stosowną rangę w sferze wewnątrzpaństwowej). W zasadzie zachowana zostaje jedynie funkcja upoważniająca prezydenta do ratyfikowania umowy międzynarodowej. Całkowicie wyłączone zostają funkcje "wcielająca" i dotycząca rangi. Do obowiązywania i bezpośredniego stosowania prawa stanowionego przez instytucję między- państwową (prawa wtórnego) w sferze wewnątrz- państwowej RFN konieczna jest "konstytucyjna decyzja" określona w artykule 24 ust. 1 UZ. W tym zakresie wyłączona jest funkcja ustawy dotyczącej układu jako - w

zależności od przyjętej koncepcji - "aktu transformującego" lub "rozkazu wykonania" w rozumieniu teorii wykonania (*Vollzugstheorie*) wyłączony więc zostaje w ogóle mechanizm artykułu 59 ust. 2 UZ, stosowany zwykle w odniesieniu do umów międzynarodowych. Dotyczy to również kwestii prawa wtórnego, która to kwestia rozpatrywana jest w zupełnie innych kategoriach niż w odniesieniu do międzynarodowego prawa traktatowego. Problem jest bardziej skomplikowany w odniesieniu do prawa pierwotnego (tzn. prawa traktatowego ustanawiającego organizację). Przeważa tu pogląd, iż prawo to jest międzynarodowym prawem traktatowym i jednocześnie - w ramach organizacji - ma charakter konstytucyjny.

11. Między porządkiem prawnym organizacji ponadnarodowej i postanowieniami konstytucji państw członkowskich na mocy których dokonano przeniesienia praw zwierzchnich na tę organizację, nie istnieje związek prawny typu wyprowadzenia czy zależności. Władza publiczna organizacji ponadnarodowej stanowi jedyną podstawę obowiązywania stanowionego przez nią prawa, obowiązującego i stosowanego bezpośrednio również w sferze wewnętrznej państw członkowskich (rozporządzenia unormowane w art. 189 ust. 2 Traktatu EWG). Stwierdzenie to wyjaśnia sytuację jedynie na płaszczyźnie „europejskiej” (w ramach Wspólnoty), wyjaśnienie natomiast obowiązywania i bezpośredniego stosowania prawa stanowionego przez Wspólnotę zachodnioeuropejską w sferze wewnątrzpaństwowej wymaga poszukiwań we „wszechstronnym stosunku wzajemnym” tego prawa i prawa krajowego.

12. Artykuł 24 ust. 1 UZ umożliwia nie tylko przeniesienie praw zwierzchnich na instytucję międzypaństwową, lecz gwarantuje również prawu przez nią stanowionemu skuteczność w sferze wewnętrznej. W istocie rzeczy nie chodzi tu o problem rangi (w razie konfliktu prawa instytucji międzypaństwowej z prawem krajowym), norma krajowa i norma organizacji ponadnarodowej wywodzą się z

autonomicznych względem siebie porządków prawnych; chodzi tu fenomen określany jako tzw. pierwszeństwo stosowania (*Anwendungsvorrang*). W przypadku konfliktu organy RFN-owskie zobowiązane będą do stosowania prawa organizacji ponadnarodowej (Wspólnoty zachodnio-europejskiej), a nie prawa wewnętrznego RFN, przy czym to ostatnie zachowuje swoją ważność - ograniczony zostaje jedynie zakres jego stosowania. Przeniesienie praw zwierzchnich na instytucję międzypaństwową na mocy artykułu 24 ust. 1 UZ powoduje nie utratę przez RFN suwerenności w stosunku do przekazanych materii, lecz wyrzeczenie się wyłączności wykonywania władzy publicznej i dopuszczenie stosowania prawa stanowionego przez „obcą władzę publiczną”.

13. Praktyka konstytucyjna RFN jednak wykazuje określone sprzeczności, jeśli chodzi o stosunek prawa krajowego i prawa stanowionego przez Wspólnotę zachodnio-europejską. Z jednej bowiem strony FTK zaakceptował pogląd, w myśl którego porządek prawny Wspólnoty ma charakter oryginalny i autonomiczny, różny od porządku prawa międzynarodowego i prawa krajowego, oraz że normy prawne wynikające z tego porządku prawnego mają "pierwszeństwo stosowania" przed normami krajowym. Z drugiej natomiast strony FTK podtrzymuje swoją kompetencję do kontroli (pośrednio lub bezpośrednio) prawa Wspólnoty, wiążąc tę kompetencję z konstytucyjnymi barierami (artykuł 79 ust. 3 UZ) przeniesienia praw zwierzchnich na mocy artykułu 24 ust. 1 UZ.

14. W przypadku prawa pierwotnego Wspólnoty kontrola konstytucyjności obejmuje co prawda - z formalnego punktu widzenia - jedynie tzw. ustawy dotyczące układów, a nie układy jako takie, niemniej jednak jest jasne, że w razie podjęcia kontroli przez FTK jego rozważania dotyczyć muszą również postanowień traktatów. W odniesieniu natomiast do prawa Wspólnoty FTK cofnął - w orzeczeniu z 22 października 1986 r. (*Solange II*) swoją kompetencję do kontroli jego

konstytucyjności, ale potencjalna możliwość sięgnięcia przez FTK do tej kompetencji została wyraźnie zastrzeżona. Zastrzeżenie to nie ma obecnie wpływu na stosowanie prawa wtórnego Wspólnoty w RFN. Jeśli jednak dalszemu rozrostowi kompetencji prawotwórczych Wspólnoty zachodnioeuropejskiej nie będzie towarzyszyło stosowne zmniejszenie „deficytu legitymacji demokratycznej”, zastrzeżenie to może nabrać wymiarów realnych. W każdym razie tendencja rozwoju praktyki konstytucyjnej RFN jest jednoznaczna - uwzględniając zgodność interesów państwowych z polityczno-ekonomicznymi procesami integracyjnymi - w zasadzie uznano pierwszeństwo stosowania prawa Wspólnoty zachodnio-europejskiej przed prawem krajowym.

15. Przeniesienie praw zwierzchnich „otwiera” wobec instytucji międzypaństwowej porządek wewnątrzprawny RFN. Co do tego, że artykuł 24 ust. 1 UZ nie tworzy podstawy prawnej do nie ograniczonego „otwarcia” porządku wewnątrz-prawnego wobec prawa stanowionego przez instytucję międzypaństwową istnieje w doktrynie RFN-owskiej w zasadzie zgodność. Problematyczne natomiast są - zarówno w doktrynie, jak i w praktyce konstytucyjnej - granice konstytucyjne takiego „otwarcia”. Wyważenia wymaga tu z jednej strony konstytucyjna decyzja dotycząca „otwarcia” państwowości wobec procesów integracyjnych (preambuła Ustawy Zasadniczej, jej artykuł 24 ust. 1), z drugiej zaś strony konstytucyjne wymagania dotyczące zagwarantowania zasadniczych struktur państwowości RFN, zasad wolności, demokracji i państwa prawnego, a także federacyjnego charakteru państwa. Tym bowiem zasadniczym strukturom i wartościom Ustawa Zasadnicza nadała cechy trwałości (artykuł 79 ust. 3 UZ).

16. Kwestia konstytucyjnych granic „otwarcia” państwowości RFN wobec procesów integracyjnych należy do najważniejszych konstytucyjnoprawnych problemów interpretacji Ustawy Zasadniczej. Kwestii tej nie przesądziło również orzecznictwo FTK dotyczące ochrony gwarantowanych w konstytucji praw zasadniczych wobec „ingerencji”

prawa Wspólnoty zachodnioeuropejskiej (począwszy od orzeczenia z 29 maja 1974 r. "*Solange I*", aż do orzeczenia z 22 października 1986 r. - "*Solange II*"), choć w orzecznictwie tym wypracowano rozwiązania pragmatyczne, umożliwiające funkcjonowanie tej Wspólnoty bez narażania stanowiącego przez nią prawa na bezpośrednią "ingerencję" ze strony władzy państwowej. Ponadto rozrost kompetencji Wspólnoty sprawia, że kwestia ta staje się coraz bardziej istotna dla takich spraw jak podział władz, tzw. strukturalna zgodność organizmu państwowego i organizacji międzynarodowej, realizacja państwa prawnego, zasady państwa socjalnego. Wszystkie te kwestie ogniskują się w zasadzie na dwóch problemach: problemie zagwarantowania określonych w konstytucji praw zasadniczych i ich efektywnej ochrony wobec prawa stanowiącego przez Wspólnotę zachodnioeuropejską, a także kwestii ochrony federacyjnej struktury RFN, zwłaszcza zaś kompetencji krajów (landów) i ich zasadniczych interesów.

17. Zagadnienie deficytu legitymacji demokratycznej wyraża się od chwili powstania Wspólnoty zachodnioeuropejskiej w braku organu przedstawicielskiego wyposażonego w kompetencje ustawodawcze (więcej niż skromne kompetencje Parlamentu Europejskiego sprawiają, że nie jest on w stanie problemu tego złagodzić). Rozrost kompetencji Wspólnoty zachodnioeuropejskiej (określony ostatnio w Jednolitym Akcie Europejskim, który m.in. unormował uproszczone postępowanie w odniesieniu do ujednoczenia przepisów, pociągające ze sobą w istocie rzeczy przejęcie określonych kompetencji przez Wspólnotę) pogłębia istniejący deficyt legitymacji demokratycznej.

18. W praktyce konstytucyjnej RFN problem deficytu legitymacji demokratycznej wystąpił w powiązaniu z ochroną praw zasadniczych. FTK wykazał tu w sumie dużą elastyczność, wycofując się w orzeczeniu z 22 października 1986 r. (*Solange II*) z konieczności ustanowienia przez Parlament Europejski katalogu praw zasadniczych odpowiadającego katalogowi Ustawy Zasadniczej. Tym samym więc FTK zdynamizował następstwa wynikające z zasady demokratyzmu (*Demokratieprinzip*). Rozrost jednak



kompetencji Wspólnoty zachodnio-europejskiej wiązany jest w doktrynie RFN-owskiej z wynikającą z artykułu 24 ust. 1 UZ koniecznością zgodności wartości (*Werthomogenität*) reprezentowanej przez organizację ponadnarodową z zasadą demokracji Ustawy Zasadniczej, a więc z wartością demokracji parlamentarnej, z koniecznością ograniczenia w ramach Wspólnoty monopolu egzekutywy w procesie decyzyjnym i rozszerzenia kompetencji organu przedstawicielskiego, który miałby podobną, legitymację demokratyczną jak parlamenty krajowe. Trudno oceniać, w którym momencie rozrost kompetencji Wspólnoty zachodnioeuropejskiej doprowadzić może do stanu, który uważany byłby za sprzeczny z Ustawą Zasadniczą RFN. W doktrynie podkreśla się w każdym razie, że RFN nie może „odczekać” do takiego momentu, lecz zobowiązana jest do działań zmierzających do urzeczywistnienia idei Unii Europejskiej, w ramach której parlament dysponowałby pełnią władzy ustawodawczej. Obowiązek taki wynikać ma ze zobowiązań prawno międzynarodowych (por. artykuł 1 ust. 1 JAE), jak też z postanowień konstytucji (z dynamicznej wykładni preambuły i artykułu 24 ust. 1).

19. Kwestia ochrony praw zasadniczych w ramach integracji zachodnioeuropejskiej dotyka, zwłaszcza na styku prawa Wspólnoty i prawa krajowego (konstytucyjnego) wielu problemów o kardynalnym znaczeniu: kierunków i koncepcji rozwoju tej integracji, kwestii demokratycznej legitymacji dla podejmowanych w ramach rozwijającej się integracji działań, rozwoju prawa Wspólnoty, rozwoju prawa krajowego w dziedzinie jego stosunku do prawa Wspólnoty.

20. Dyskusje nad ochroną praw zasadniczych towarzyszyły już samym ideom stworzenia "zjednoczonej politycznie Europy Zachodniej"; tworzyłyby one jeden z tematów centralnych przenikający koncepcje Wspólnoty zachodnioeuropejskiej. Przy czym chodziło tu nie tylko o zagwarantowanie subiektywnych praw zasadniczych „obywatelom Wspólnoty” i rozwój zasad strukturalnych „europejskiego porządku prawnego”. Rozwój ochrony praw zasadniczych odpowiadać ma istotnym celem politycznym; w kontekście powołania „wspólnych zachodnioeuro-

pejskich tradycji konstytucyjnych", „wspólnej europejskiej świadomości" i wprowadzenia "wspólnego porządku wartości" w istocie rzeczy tworzyć ma ważny element „demokratycznej legitymacji" dla szeroko zakrojonych działań intergacyjnych, zmierzających do „istotnego rozwiązania politycznego" (*die große politische Lösung*) – „wspólnej europejskiej konstytucji" (*eine Verfassung für Europa*). Im bardziej rozbudowuje się integracja zachodnioeuropejska, im głębiej sięga do wnętrza krajowych porządków prawnych, w tym większym stopniu wymaga określenia konstytucyjno-politycznej legitymacji.

21. Przykładem ewolucji stanowiska w tej mierze na szczeblu narodowym jest orzecznictwo FTK, Trybunału, który - z jednej strony - spełnia funkcje "strażnika konstytucji", dążąc do zagwarantowania wąsko pojętych interesów narodowych, a który - z drugiej strony – w imię tych właśnie interesów zmuszony jest do poddania się obiektywnym tendencjom integracyjnym i wyciągania z tych zjawisk konsekwencji również w dziedzinie prawa krajowego (konstytucyjnego). Jeszcze w orzeczeniu z 29 maja 1974 r. (*Solange I*) FTK, uzasadniając swoją kompetencję do kontroli konstytucyjności prawa wtórnego Wspólnoty zachodnioeuropejskiej (co do zgodności z prawami zasadniczymi gwarantowanymi w konstytucji), zarzucił Wspólnocie brak bezpośredniej, demokratycznej legitymacji, brak skodyfikowanego katalogu praw zasadniczych, którego treść byłaby adekwatna do katalogu praw zasadniczych gwarantowanych w Ustawie Zasadniczej. Dwanaście lat później - w orzeczeniu z 22 października 1986 r. (*Solange II*) - FTK stwierdza istnienie w ramach Wspólnoty zachodnioeuropejskiej zakresu ochrony prawa zasadniczych, który - jeśli chodzi o koncepcje, treść i sposób oddziaływania - co do istoty odpowiada standardowi praw zasadniczych Ustawy Zasadniczej. Bardziej jeszcze - dla rozwoju integracji - istotne są przewartościowania w pojmowaniu jednorodność (*Homogenität*) struktur prawa Wspólnoty, wyraźne odejście od dogmatycznej teorii strukturalnej zgodności na rzecz poszukiwania zgodności w dynamice skoncentrowanej na „istocie" i „celach", warunku

niezbędnym do rozwoju integracji, głęboko sięgającej w krajowy porządek prawny. W dziedzinie praw zasadniczych znalazło to wyraz w uznaniu przez FTK specyfiki ochrony tych praw na szczeblu Wspólnoty.

22. Pogląd ten znalazł stosowne odzwierciedlenie w ewolucji wykładni artykułu 24 ust. 1 UZ. FTK potwierdził co prawda dotychczasową interpretację artykułu 24 ust. 1 UZ, wskazał, że „otwartość” porządku prawnego RFN ograniczona jest barierami (m.in. określonymi w konstytucji prawami zasadniczymi), niemniej jednak barierom tym nadał specyficznym dynamiczny charakter, uzależniając ich oddziaływanie od stopnia rozwoju Wspólnoty zachodnioeuropejskiej („element opisu stanu integracji”). Uznając standard ochrony praw zasadniczych na szczeblu Wspólnoty za dostatecznie zagwarantowany i trwały, FTK ograniczył swoją kompetencję do kontroli konstytucyjności prawa wtórnego Wspólnoty. Tak zwaną kropką nad "i" było uznanie Trybunału Sprawiedliwości jako „ustawowego sędziego” w rozumieniu artykułu 101 ust. 1 UZ, choć należy pamiętać, że - mimo pewnego bagatelizowania tej kwestii - FTK zastrzegł sobie, przynajmniej hipotetycznie, wznowienie swojej kompetencji; zastrzeżenie "*Solange*" uwarunkowane jest stanem i treścią rozwoju integracji zachodnioeuropejskiej. Ponownie dała o sobie znać specyficzna narodowo-państwowa funkcja "strażnika konstytucji".

23. Zwracając uwagę na znaczenie dyskusje wokół ochrony praw zasadniczych dla rozwoju prawa Wspólnoty, należy brać pod uwagę co najmniej dwa aspekty tego zagadnienia. Po pierwsze - rozwój pozytywnego prawa Wspólnoty (przede wszystkim w drodze orzecznictwa Trybunału Sprawiedliwości) w dziedzinie ochrony praw zasadniczych, którego stymulatorem było bez wątpienia orzeczenie FTK z 29 maja 1974 r. (*Solange I*); uwzględniać też tu trzeba akty polityczne organów Wspólnoty w tej mierze (wspólne oświadczenie Parlamentu Europejskiego, Rady i Komisji z 3 kwietnia

1977 r., oświadczenie Rady z 7/8 kwietnia 1978 r. o demokracji). Po drugie - i ten aspekt zarówno z teoretycznego jak i praktycznego punktu widzenia jest, jak się wydaje, znacznie istotniejszy – sprzężenie między orzecznictwem FTK (sądu krajowego) a prawem Wspólnoty w sprawie ochrony praw zasadniczych wskazuje na metody rozwoju prawa europejskiego. W orzeczeniu z 22 października 1986 r. FTK wyraźnie wskazał na ewolucyjny charakter prawa Wspólnoty, przyjmując za punkt wyjścia „obecny stan integracji”. Uznając wyraźny rozwój prawa Wspólnoty, FTK wyciąga z tego skutki prawne dla krajowego porządku prawnego (kontroli norm na podstawie artykułu 100 ust. 1 UZ) łącząc to z odpowiednią dynamiczną wykładnią artykułu 24 ust. 1 UZ. Sam sposób ewolucji prawa Wspólnoty nie jest bliżej określony; może chodzić tu o zmianę prawa pierwotnego (wprowadzenie katalogu praw zasadniczych do traktatów Wspólnoty - tzw. wariant maksymalny) lub ewolucję w drodze stanowienia prawa wtórnego i orzecznictwa Trybunału Sprawiedliwości (tzw. wariant minimalny). Wskazuje więc FTK jednoznacznie na potencjał rozwojowy prawa Wspólnoty (por. G. Ress, R. Bieber).

24. Rozwiązanie kwestii ochrony praw zasadniczych, dziedziny, w której w specyficzny sposób w sferze prawnej ścierają się interesy krajowe i ponadnarodowe, integracyjne, ukazuje zdolność integracji zachodnioeuropejskiej do przewyższania - w imię interesów wspólnotowych i szeroko rozumianych interesów narodowych - sztywnie pojętego interesu krajowego. Znajduje to wyraz w stopniowym przełamywaniu barier określonych krajowym prawem konstytucyjnym. Ochrona praw zasadniczych, powiązana z istotnymi kwestiami rozwoju prawnych mechanizmów integracyjnych, wskazuje też na fakt i możliwości stosunkowo dynamicznego reagowania świata zachodniego na obiektywne zjawiska ekonomiczno-polityczne.

25. Traktaty Wspólnoty zachodnioeuropejskiej nie nawiązują w swoich postanowieniach do struktur federalnych państw członkowskich. Jedynie państwa członkowskie jako takie odpowiedzialne są za realizację prawa pierwotnego i wtórnego Wspólnoty, a z kolei ich wolę wyrażają te organy konstytucyjne, które upoważnione są do reprezentowania państwa w stosunkach między-narodowych. Państwo członkowskie Wspólnoty nie może powoływać się na swoje prawo wewnętrzne, w tym również na swoją konstytucję w celu usprawiedliwienia trudności przy wykonywaniu prawa Wspólnoty. Również w razie gdy przyczyną takich trudności jest struktura państwa federalnego, nie ogranicza to jego odpowiedzialności. Państwo federalne nie może w takim przypadku powoływać się na trudności wynikające z jego struktury federalnej.

26. RFN jest państwem federalnym. Ustawa Zasadnicza więc określa zarówno podział władzy na szczeblu federalnym jak i - określony federalną strukturą państwa - podział władzy między federacją (*Bund*) i kraje (*Länder*). Przy czym tak zwana zasada państwa federalnego, w tym także "podział federacji na kraje" i ich "zasadniczy udział w ustawodawstwie" podlega szczególnej ochronie prawnej na mocy artykułu 79 ust. 3 UZ.

27. Podział władzy w stosunkach między-narodowych reguluje artykuł 32 UZ, który przyznaje federacji (w ust. 1) prawo "utrzymywania stosunków z państwami obcymi". Również artykuł 24 ust. 1 UZ upoważnia federację do przeniesienia praw zwierzchnich na instytucję międzypaństwową. Interpretacja artykułu 24 ust. 1 i 32 UZ oraz ich stosunku wzbudza w doktrynie i praktyce konstytucyjnej RFN poważne kontrowersje (w kwestii zawierania i wykonywania umów międzynarodowych, a także w kwestii udziału RFN w procesach integracyjnych). Chodzi tu przede wszystkim o problem wspólny - czy przyznanie federacji wyłącznych kompetencji w stosunkach międzynarodowych (z wyjątkiem

spraw określonych w artykule 32 ust. 3 UZ) uzasadnia również ingerowanie przez nią w sferę kompetencji zastrzeżoną - według podziału kompetencji - wyłącznie dla krajów.

28. Udział RFN jako państw federalnego w procesach integracyjnych Europy Zachodnie wpływa - z jednej strony - na kwestię oddziaływania członkostwa we Wspólnocie na kształt federalizmu RFN-owskiego, rozwój bowiem procesów integracyjnych może w efekcie doprowadzić do takiego ograniczenia (przez federację) kompetencji krajów, że pod znakiem zapytania postawiona zostanie federalna struktura państwa, z drugiej zaś strony - procesy integracyjne wpływają na przewartościowania stanowiska krajów, które dążą do zapewnienia sobie współdecydowania w wewnątrzpaństwowym procesie decyzyjnym dotyczącym spraw Wspólnoty zachodnioeuropejskiej.

29. Kompetencja do przeniesienia praw zwierzchnich na instytucję międzypaństwową przysługuje w myśl artykułu 24 ust. 1 UZ federacji. Z postanowień tych wynikają skutki w odniesieniu do działalności federacji w stosunkach międzynarodowych (w tym w stosunkach z organizacją międzynarodową), jak również w stosunku do kompetencji krajów. W pierwszym przypadku chodzi o to, że jedynie federacja ma tzw. kompetencję integracyjną, jest więc ona uprawniona do utrzymywania stosunków z organizacją międzynarodową oraz do wykonywania uprawnień przysługujących państwu członkowskiemu. Postanowienia artykułu 24 ust. 1 UZ mają bowiem zastosowanie wtedy, gdy RFN występuje na arenie międzynarodowej jako całość, co z pewnością ma miejsce w przypadku członkostwa RFN w instytucji międzynarodowej w rozumieniu artykułu 24 ust. 1 UZ. W drugim natomiast przypadku z artykułu 24 ust. 1 UZ wynika, że kraje nie mają kompetencji do przeniesienia praw zwierzchnich na organizację międzynarodową, nawet w zakresie przyznanej im w artykule 32 ust. 3 UZ kompetencji do zawierania umów międzynarodowych. Artykuł 32 ust. 3 UZ bowiem dotyczy umów międzynarodowych zawieranych w ramach kompetencji

ustawodawczej poszczególnych krajów, a nie państwa jako całości. Federacja natomiast może przenieść na instytucję międzypaństwą nie tylko prawa zwierzchnie objęte - według konstytucyjnego podziału kompetencji - jej właściwością, lecz również należące do wyłącznej kompetencji krajów.

30. Artykuł 24 ust. 1 UZ stwarza więc możliwość ingerencji przez federację w materie zastrzeżone do wyłącznej kompetencji krajów, co w efekcie prowadzić może do zmiany w materialnej treści zasady państwa federalnego. Granice tej zasady wytycza natomiast artykuł 79 ust. 3 UZ. Ma to miejsce również w razie udziału RFN we Wspólnocie zachodnioeuropejskiej, przy czym kompetencja krajów doznaje tu uszczerbku w dwóch płaszczyznach - z jednej strony część ich kompetencji ustawodawczej przekazywana jest bezpośrednio Wspólnocie, z drugiej natomiast strony tracą one możliwość współudziału za pośrednictwem *Bundesratu*, w postępowaniu legislacyjnym na szczeblu federacji, w razie gdy federacja przekazuje Wspólnocie swoje kompetencje ustawodawcze.

31. Z teoretycznego punktu widzenia trudno szukać rozwiązania tego problemu w rozważaniach o kompensacji (uprawnień krajów). Ich bowiem straty kompetencyjne są jedynie aspektem szerszego problemu strat kompetencji państwa jako całości na rzecz organizacji międzynarodowej, przy czym przeniesienie praw zwierzchnich w znacznie większym stopniu dotyka federacji. W sumie więc chodzi tu raczej o zapewnienie współudziału krajów przy podejmowaniu decyzji dotyczących udziału państwa w procesach integracyjnych. Rozważania dotyczące kompensacji uprawnień krajów mają w tym kontekście o tyle znaczenie, o ile wskazują na konieczność likwidacji stanu sprzecznego z konstytucją, jaki mógłby powstać w wyniku takiego przeniesienia praw zwierzchnich, który naruszałby istotę zasady państwa federalnego (por. art. 79 ust. 3 UZ). Ponieważ jednak nie istnieją żadne bariery konstytucyjno- prawne, które ograniczałyby możliwość udziału krajów w wewnętrznym procesie decyzyjnym w

sprawach dotyczących Wspólnoty, można stwierdzić, że bariera określona w artykule 79 ust. 3 UZ, chroniąca zasadę państwa federalnego, odgrywa rolę pozytywną w rozwoju praktyki konstytucyjnej RFN. Wymusza ona bowiem kształtowanie się mechanizmu współdziałania federacji z krajami, które – dodać można - rozwija się, reagując na rozrost kompetencji Wspólnoty zachodnio- europejskiej.

32. Podczas ponad trzydziestoletniego członkostwa RFN we Wspólnocie zachodnio-europejskiej wykształciło się szereg mechanizmów współdziałania krajów przy podejmowaniu decyzji w tej mierze, które - podobnie jak w przypadku kwestii zawierania i wykonywania umów międzynarodowych (por. porozumienie z Lindau, tzw. porozumienie Kramera-Häubla) - w znacznej mierze rozwiązały kwestie praktyczne.

33. Mechanizmy te mają po części charakter formalny, po części nieformalny, a obejmują m.in. tzw. postępowanie informacyjne (*Zuleitungsverfahren*) na mocy artykułu 2 ustawy dotyczącej Traktatów rzymskich, ustanowione w 1979 r. tzw. postępowanie w sprawie udziału krajów, instytucję obserwatorów krajów przy Wspólnocie, przedstawicieli krajów przy organach Wspólnoty (na mocy tzw. porozumienia Kramera-Häubla), tworzone od połowy lat osiemdziesiątych tzw. biura informacyjne krajów w Brukseli. Kraje coraz częściej korzystają też z bezpośrednich kontaktów politycznych z przedstawicielami Wspólnoty w celu uzyskania informacji o jej działalności i zwiększania swego wpływu w procesach decyzyjnych w RFN.

34. Zawarcie Jednolitego Aktu Europejskiego stworzyło dla krajów RFN okazję, aby umocnić i rozszerzyć istniejące mechanizmy. Na mocy artykułu 2 ustawy dotyczącej JAE nadano ustawowy charakter tzw. postępowaniu w sprawie udziału krajów, dokonując też



zmian umacniających ich pozycje w tym postępowaniu. Również na mocy artykułu 2 JAE (ust. 6) federacja i kraje zawarły 18 grudnia 1987 r. porozumienie, konkretyzujące postanowienia tego artykułu (w szczególności tryb informowania *Bundesratu* przez rząd federalny, udział przedstawicieli krajów w rokowaniach w gremiach doradczych Komisji i Rady). Porozumienie to ma istotne znaczenie dla określenia współdziałania krajów w wewnętrzpaństwowych mechanizmach decyzyjnych dotyczących Wspólnoty zachodnio-europejskiej, choć nie uregulowało szeregu kwestii spornych między federacją i krajami (udziału urzędników krajów w pracach Stałego Przedstawicielstwa RFN przy Wspólnocie, kwestii bezpośrednich kontaktów krajów ze Wspólnotą, w tym działalności tzw. biur informacyjnych).

35. Teoretycznego wyjaśnienia współdziałania krajów i federacji w tej mierze poszukiwać raczej należy w koncepcji federalizmu kooperatywnego, w myśl której zarówno federacja jak i kraje przede wszystkim dążyć powinny do wspólnego uregulowania spraw mających znaczenie dla całości, respektując swoje kompetencje zagwarantowane w konstytucji. Koncepcja pozwala zrozumieć współdziałanie federacji i krajów w dziedzinie zawierania i wykonywania umów międzynarodowych, jak też w dziedzinie kompetencji integracyjnej. Nie wyklucza to naturalnie pewnego współzawodnictwa, które - w przypadku procesów integracyjnych - jest tym bardziej zrozumiałe, iż coraz częściej chodzi o kwestie o istotnym znaczeniu gatunkowym.

36. Przeniesienie praw zwierzchnich na organizację międzynarodową powoduje utratę przez federację i kraje „substancji parlamentarnej”, przy czym straty kompetencyjne po stronie krajów nie dadzą się zneutralizować za pomocą kompensacji (kompetencje traci bowiem również federacja). Chodzi tu o aspekt problemu wyrażający się w tym, że ubytkowi kompetencji parlamentarnej po stronie państw członkowskich

Wspólnoty nie towarzyszy odpowiedni przyrost kompetencji ustawodawczej Parlamentu Europejskiego, pogłębiając deficyt legitymacji demokratycznej Wspólnoty zachodnioeuropejskiej.

## Organizacja ponadnarodowa

(w:) Sprawy Międzynarodowe 1991 (strony 89-104).

### Pojęcie ponadnarodowości

Pojęcie „ponadnarodowości” występuje już w dziele Nietzschego *Der Wille zur Macht* (1885). Na przełomie XIX i XX wieku termin ten był używany z jednej strony, w celu podkreślenia wyższości prawa międzynarodowego lub prawa natury nad prawem krajowym, z drugiej zaś - określenia statusu urzędników organizacji międzynarodowych, w szczególności zaś urzędników Ligi Narodów. Ponownie pojawił się on w Europie Zachodniej pod koniec lat czterdziestych w związku z dyskusją (w 1949 r.) nad nowelizacją statutu Rady Europy oraz w 1950 r. w tzw. planie Schumana, dotyczącym utworzenia Europejskiej Wspólnoty Węgla i Stali. Został on wprowadzony do artykułu 9 ust. 5 i 6 traktatu o utworzeniu EWWiS, podpisanego 18 kwietnia 1951 r. w Paryżu, dla określenia statusu „władz naczelných” tej organizacji jako władzy niezależnej, podporządkowanej jedynie wspólnym interesom państw członkowskich.

W tym samym czasie termin ten pojawił się też w układzie o utworzeniu Europejskiej Wspólnoty Obronnej, który nie wszedł w życie, oraz w projekcie układu o utworzeniu Europejskiej Wspólnoty Politycznej. W obu tych dokumentach projektowane Wspólnoty określone zostały jako posiadające „charakter ponadnarodowy”.

W tekstach traktatu o utworzeniu Europejskiej Wspólnoty Gospodarczej oraz traktatu o utworzeniu Europejskiej Wspólnoty Energii Atomowej (podpisanych w Rzymie 25 marca 1957 r.) pominięto świadomie, ze względu na ówczesną sytuację polityczną, nie sprzyjającą

tendencjom integracyjnym<sup>1</sup>, określenie „ponadnarodowy”, zastępując je terminem „wspólny”, przy czym artykuł 157 ust. 2 układu EWG i artykuł 126 ust. 2 układu EWEA (odpowiadające artykułowi 9 ust. 5 i 6 układu EWWiS) nie zmieniały istoty rzeczy<sup>2</sup>.

Na mocy układu podpisanego 8 kwietnia 1965 r. w Brukseli wyeliminowano ten termin również z artykułu 9 układu EWWiS (por. artykuł 10 układu z 8 kwietnia 1965 r.). Tym samym nie jest to więc obecnie w ramach Wspólnot Europejskich termin legalny<sup>3</sup>.

### **Niejednoznaczność terminu „ponadnarodowość”**

Termin „ponadnarodowość” używany jest w różnym kontekście; nieostre jest też jego znaczenie<sup>4</sup>. Ogólnie wskazuje się na jego prawne i polityczne znaczenie<sup>5</sup> lub też nawiązuje się do idei „ponadnarodowości” i jej „prawnych form wyrazu”<sup>6</sup>. W doktrynie wyróżnia się cztery zasadnicze jego znaczenia<sup>7</sup>.

---

<sup>1</sup> Por. W. Hallstein: *Der unvollendete Bundesstaat. Europäische Erfahrungen und Erkenntnisse*, Düsseldorf - Wien 1969, s. 40.

<sup>2</sup> Por. H. P. Ipsen: *Europäisches Gemeinschaftsrecht*, Tübingen 1972.

<sup>3</sup> Por. G. Erler: *Das Grundgesetz und die öffentliche Gewalt internationaler Organisationen*, Veröffentlichungen der Vereinigung der Deutschen Staatsrechtslehrer (cyt. dalej jako VVDStRL) 1960, t. 18, s. 15.

<sup>4</sup> K. Skubiszewski: *Uchwały prawotwórcze organizacji międzynarodowych. Przegląd zagadnienia i analiza wstępna*, Poznań 1965, s. 135 i nast.

<sup>5</sup> Por. N. Catalano: *Manuel de droit des Communauté Europeennes*, Paris 1965, s. 15-16.

<sup>6</sup> Por. L. Delvaux: *La nation de supranationalite*. *Annales de Droit et des Sciences Politiques* 1957, s. 185-186.

<sup>7</sup> Por. P. Badura: *Bewahrung und Veränderung demokratischer und rechtsstaatlicher Verfassungsstruktur in den internationalen Gemeinschaften*. W: *Bewahrung und Veränderung demokratischer und rechtsstaatlicher Verfassungsstruktur in den internationalen Gemeinschaften*, VVDStRL, 1966, t. 23, s. 58.

- **Po pierwsze** - w teorii polityki używany jest on w celu podkreślenia szczególnego charakteru Wspólnot Europejskich. W tym rozumieniu oznaczać ma on dynamiczny proces integracyjny, zmierzający do przekształcenia organizacji międzypaństwowej w rodzaj państwa federalnego<sup>8</sup>.
- **Po drugie** - w doktrynie prawa międzynarodowego używany jest w celu zaznaczenia szczególnego charakteru organizacji ponadnarodowych w stosunku do klasycznych organizacji międzynarodowych.
- **Po trzecie** - w praktyce stosowany jest jako określony środek pomocniczy przy interpretacji zasad stosowania prawa pierwotnego i wtórnego Wspólnot Europejskich<sup>9</sup>.
- **Po czwarte** - w końcu termin ten używany jest w kontekście stosunku między władzą państwową a kompetencjami i zadaniami Wspólnot, szczególnie jeśli chodzi o stosunek między prawem krajowym a prawem pierwotnym i wtórnym Wspólnot<sup>10</sup>.

### **Ponadnarodowość w znaczeniu prawnym**

Dyskusja nad prawną treścią fenomenu ponadnarodowości - prowadzona siłą rzeczy przede wszystkim w kontekście Wspólnot Europejskich - daleka jest od zakończenia. Dotychczas wyodrębniły się dwa podstawowe kierunki rozważań.

- W myśl pierwszego, istota prawna ponadnarodowości polega na

---

<sup>8</sup> Por. A. Wehrer: *La principe supranationale dans le traite instituant la CECA*. Melanges Seferiades 1961, s. 42.

<sup>9</sup> Por. J. Kunz: *Supranational Organs*. American Journal of International Law 1952, s. 697.

<sup>10</sup> Por. P. de Visscher, *La nature de la CECA*. Annales de la Faculte du Droit de Liege 1957, s. 125-126.

przekazaniu praw zwierzchnich (czy też elementów suwerenności) państw organizacji międzynarodowej lub organowi międzynarodowemu.

- W myśl natomiast drugiego, chodzi przede wszystkim o właściwość danej organizacji czy organu międzynarodowego, przy czym poszczególni autorzy kładą nacisk na różne właściwości tego rodzaju, a to: związanie państw członkowskich decyzjami organizacji, niezależność organizacji polegająca na możliwości podejmowania decyzji większością kwalifikowaną oraz niezawisłości personelu, bezpośrednie obowiązywanie aktów prawnych organizacji w stosunku do obywateli państw członkowskich, samodzielność w stosowaniu takiego prawa, niezależność finansowa, możliwość rozwiązania organizacji jedynie za zgodą jej organów<sup>11</sup>.

W tych ramach mieszczą się zasadniczo próby określenia znaczenia prawnego ponadnarodowości, przy czym już na początku lat sześćdziesiątych wskazywano, że kryterium określenia ponadnarodowości nie może tkwić w jednym czynniku. Współgrać tu raczej musi w sposób szczególny szereg czynników; poszczególne elementy nie są bowiem niczym nowym w praktyce międzynarodowych organizacji, a tym samym przy określeniu fenomenu ponadnarodowości chodzić raczej musi o kwestię intensywności i kumulację tych właściwości. Należy też zauważyć, że oba powyższe poglądy mają wiele wspólnego. Z jednej bowiem strony, istotnym elementem ponadnarodowości jest kwestia kompetencji organów organizacji międzynarodowej - i w tej mierze chodzić musi między innymi o kompetencje wynikające z przekazania praw zwierzchnich przez państwa członkowskie, z drugiej zaś strony chodzi również o sposób realizowania tych kompetencji w stosunku do państw członkowskich.

Wskazane wyżej rozterki doktrynalne sprawiają, iż znaczne trudności występują też w prawnej kwalifikacji organizacji międzynarodowej jako

---

<sup>11</sup> Por. H. Schermers: *International Institutional Law*, Leiden 1977, t. I, s. 20 i nast.; P. Hay: *Federalism and Supranational Organisations*, University of Illinois Press 1966, s. 31 i nast.

organizacji ponadnarodowej: operuje się tutaj takimi określeniami, jak mieszany charakter prawny ponadnarodowy i międzynarodowy organizacji międzynarodowej<sup>12</sup>, związki państw *sui generis*<sup>13</sup>, niedopełnione państwo federalne<sup>14</sup>, związki celowościowe integracji funkcjonalnej.

Niejasności merytoryczne i terminologiczne są wyrazem trudności w określeniu prawnej istoty charakteru ponadnarodowego organizacji międzynarodowej. Istoty tej coraz częściej poszukuje się w prawnym charakterze stosunku prawa stanowionego przez organizację międzynarodową do prawa krajowego, ujmując szerzej - do władzy publicznej państwa. H. P. Ipsen - na przykład - wyraźnie stwierdza, że ponadnarodowość rozumieć należy jako konstytucyjnoprawną skuteczność publicznej władzy Wspólnoty w stosunku do władzy państwowej<sup>15</sup>.

Tego rodzaju rozumienie prawnej istoty ponadnarodowości wynikałoby też z analizy konstytucyjnoprawnych aspektów procesu przeniesienia praw zwierzchnich na organizację międzynarodową. Analiza skutków prawnych przeniesienia praw zwierzchnich w sferze prawa konstytucyjnego prowadzi bowiem do wniosku, że chodzi tu o zjawisko dwojakiego rodzaju - z jednej strony o rezygnację z wyłączności władzy państwowej w określonych (objętych przeniesieniem) materiałach, z drugiej zaś - o dopuszczenie do bezpośredniego stosowania prawa stanowionego przez organizację międzynarodową w sferze wewnętrznej państwa, co jest jedynie następstwem utworzenia „nowej, jednolitej, oryginalnej i autonomicznej władzy zwierzchniej”.

Jak się wydaje, te właśnie dwa elementy - istnienie oryginalnej, autonomicznej władzy zwierzchniej po stronie organizacji międzynarodowej i wynikająca z tego możliwość stanowienia prawa obowiązującego

---

<sup>12</sup> E. Menzel: *Völkerrecht. Ein Studienbuch*, München-Berlin 1962, s. 432.

<sup>13</sup> Ch. Runge: *Einführung in das Recht der Europäischen Gemeinschaften*, München 1975, s. 65.

<sup>14</sup> W. Hallstein: *Die Europäische Gemeinschaft*, Düsseldorf - Wien 1974, s. 11 i nast.

<sup>15</sup> H. P. Ipsen: *op.cit.*, s. 68.

bezpośrednio w sferze wewnętrznej państw członkowskich - określają w sensie konstytucyjnym zjawisko ponadnarodowości.

### **Kwalifikacja prawna organizacji międzynarodowej jako organizacji ponadnarodowej**

Ogólnie wyróżnia się związki państw o charakterze prawnopaństwowym i prawnomiędzynarodowym. Początkowo dyskusja nad kwalifikacją prawną organizacji ponadnarodowej toczyła się w sferze rozważań państwowoprawnych: organizacji ponadnarodowej przypisywano bowiem cechy państwa federalnego<sup>16</sup>, nie wyciągając zresztą z tej kwalifikacji żadnych skutków prawnych. Dla uzasadnienia tej tezy wskazywano w szczególności na fakt, że organizacja taka dysponuje odpowiednikiem przymusu federalnego, a więc możliwością przymuszenia swoich członków do postępowania w sposób odpowiadający interesom całości (Wspólnoty) oraz podkreślano obowiązywanie reguł analogicznych do zasady: prawo federalne przełamuje prawo krajowe<sup>17</sup>. Teza ta została powszechnie odrzucona<sup>18</sup>.

Abstrahując od tego, że organizacji ponadnarodowej brak tego rodzaju nieograniczonej kompetencji, która - mimo barier politycznych i prawnych - charakteryzuje państwo federalne, nieadekwatne są również przytoczone wyżej argumenty. Zasada przymusu federalnego odnosi się bowiem tylko w niewielkim stopniu do organizacji ponadnarodowej; mimo wszystko „element związania” leży jednoznacznie po stronie zobowiązań państw członkowskich, a nie organizacji ponadnarodowej,

---

<sup>16</sup> Por. H. J. Schlochauer: *Die Gerichtsbarkeit der Europäischen Gemeinschaft für Kohle und Stahl*, AVR 1951/1952, s. 385.

<sup>17</sup> Zob. G. Jaenicke: *Bundesstaat und Staatenbund. Zur Rechtsform einer europäischen Staatengemeinschaft*. W: *Festschrift für Carl Bilfinger*, Köln-Berlin 1954, s. 95 i nast.; prace F. Münscha, H. Moslera, R. Ago zamieszczone w: *Rechtsfragen der Internationalen Organisationen. Festschrift für Hans Wehberg*, Frankfurt a. M. 1956.

<sup>18</sup> Zob. W. Thieme: *Das Grundgesetz und die öffentliche Gewalt internationaler Staatengemeinschaften*, VVDSIRL 1960, t. 18, s. 50 i nast. (i podane tam źródła).



która nie dysponuje własną „władzą wiążącą” (*Bindungsgewalt*); organizacjom ponadnarodowym brak tego własnego politycznego bytu, który może być zrealizowany w przypadkach poważnych przy pomocy interwencyjnej władzy przymusu w stosunku do opozycyjnych życzeń państw członkowskich. Również mechanizm odpowiadający zasadzie: prawo federalne przełamuje prawo krajów nie działa automatycznie w przypadku konfliktu między prawem organizacji ponadnarodowej a prawem krajowym. W przypadku bowiem stosowania w sferze wewnętrznej państw członkowskich prawa stanowionego przez organizację ponadnarodową chodzi nie o przełamanie konstytucji czy pozostałego prawa krajowego, lecz o dopuszczenie takiego stosowania przez samą konstytucję.

Odrzucenie powyższej koncepcji przesunęło punkt ciężkości dyskusji nad kwalifikacją organizacji ponadnarodowej w sferę prawnomiędzynarodową, przy czym punkt odniesienia tworzą tu kryteria klasycznej organizacji międzynarodowej w rozumieniu prawa międzynarodowego<sup>19</sup>. Zarysowały się tu dwa zasadnicze stanowiska.

- W myśl jednego z nich organizacje ponadnarodowe są rodzajem organizacji międzynarodowych w rozumieniu prawa międzynarodowego, które charakteryzują się szczególną intensywnością i stopniem kumulacji określonych kompetencji.
- W myśl natomiast dominującego w doktrynie poglądu<sup>20</sup>, decydującym kryterium istnienia organizacji ponadnarodowej jest jej samodzielny porządek prawny, spełniający wymogi oryginalności i efektywności. Prawo Wspólnot stanowi zgodnie z tym poglądem niezależną, trzecią kategorię prawa, obok prawa międzynarodowego i prawa krajowego, a jego normy obowiązują i są bezpośrednio stosowane w sferze wewnętrznej państw

---

<sup>19</sup> Por. P. Pescatore: *Droit International et droit communautaire - essai de reflexion comparative*, Nancy 1969.

<sup>20</sup> Por. L. Constantinesco: *Das Recht der Europäischen Gemeinschaften*, Baden-Baden 1977, s. 310.

członkowskich. Dla uzasadnienia tej tezy sięgnięto zarówno do argumentów natury metaprawnej (wskazuje się więc na „głęboko sięgającą oryginalność” Wspólnot, ich *novum* itp.), jak i do argumentów natury dogmatyczno-prawnej i filozoficzno-prawnej. Pogląd taki poparty został w orzecznictwie Trybunału Sprawiedliwości oraz w praktyce konstytucyjnej większości państw członkowskich<sup>21</sup>.

### **Charakter porządku prawnego organizacji ponadnarodowej**

Organizacja ponadnarodowa charakteryzuje się więc samodzielnym porządkiem prawnym, wykazującym oryginalność i efektywność. Jest to więc fenomen nie należący ani do prawa międzynarodowego, ani do prawa krajowego, lecz tworzący trzeci, szczególny i samodzielny porządek prawny. H. P. Ipsen pisze w związku z tym: „Wspólnota i prawo Wspólnoty odróżniają się od innych organizacji międzynarodowych zadaniem i określeniem celów, odróżniają się, wynikającym z konstytucji państw członkowskich, poleceniem ilościowego i jakościowego odnarodowienia (*Entnationalisierung*) zadań publicznych. We Wspólnotach istnieje publiczna władza Wspólnoty, odróżniająca się od władzy publicznej państw członkowskich na mocy istniejących dróg prawnych, podporządkowując sobie władzę publiczną państw członkowskich. Wykazuje ona skuteczność prawną w stosunku do władzy państwowej i w stosunku do obywateli państwa. Jej porządek prawny (...) jest ze względu na podstawę obowiązywania oryginalny. Jest ona samodzielnym porządkiem prawnym zarówno w stosunku do prawa międzynarodowego, jak i w stosunku do prawa państwowego. Wytwarza ona tego rodzaju nowe stosunki prawne, których dotychczas nie wytwarzało ani prawo międzynarodowe, ani prawo państwowe.”<sup>22</sup>.

---

<sup>21</sup> Por. G. Olmi: *Les rapports entre droit communautaire et droit national dans les arrêts des juridictions supérieures des Etats membres*, Revue du Marche Commun 1981, s. 242 i nast.

<sup>22</sup> H. P. Ipsen: *op. cit.*, s. 6.

Również Trybunał Sprawiedliwości, po początkowych wahaniach (najpierw wyrażał pogląd, że Wspólnota stanowi nowy porządek prawny w ramach prawa międzynarodowego) stoi (od orzeczenia z 15 lipca 1964 r. w sprawie *Costa v. ENEL*)<sup>23</sup> na stanowisku, że państwa członkowskie Wspólnot utworzyły „samodzielną, europejską władzę publiczną”. W orzeczeniu tym podkreślił również, że „w wyniku utworzenia Wspólnoty na czas nieograniczony, wyposażonej we własne organy, w zdolność prawną i zdolność do działań, w zdolność do prowadzenia handlu międzynarodowego, a w szczególności w prawdziwe prawa zwierzchnie, wynikające z ograniczenia kompetencji państw członkowskich lub z przekazania praw zwierzchnich przez państwa członkowskie Wspólnocie, państwa członkowskie stworzyły instytucję prawną wiążącą ich obywateli oraz je same, nawet jeżeli ich suwerenność ograniczoną została jedynie w pewnym zakresie”.

Stanowisko takie należy od tej pory do trwałych elementów orzecznictwa Trybunału Sprawiedliwości oraz zostało zaakceptowane przez większość państw członkowskich.

## **Prawo ponadnarodowe a prawo międzynarodowe**

**Pierwotne prawo organizacji ponadnarodowej a prawo międzynarodowe.** Spór dotyczący charakteru prawa pierwotnego organizacji ponadnarodowych zdominowany jest poglądami przedstawicieli „tradycjonalistów” i „autonomistów”.

Tradycjoniści, przyjmując za punkt wyjścia swoich rozważań fakt, że organizacja ponadnarodowa powstaje na mocy traktatu międzynarodowego, kwalifikują prawo pierwotne wyłącznie jako prawo międzynarodowe<sup>24</sup>.

---

<sup>23</sup> EuGH Slg. 1964, s. 1251 i nast.

<sup>24</sup> I. Seidl-Hohenveldern: *Das Recht der Internationalen Organisationen einschliesslich der supranationalen Gemeinschaften*, Köln-Berlin-Bonn-München 1980; A. Bleckmann: *Die Rechtsnatur der Europäischen Gemeinschaften*, Die öffentliche Verwaltung, 1978, s. 391, 392, 397; H. Lecheler: „Supranationalität” der Europäischen Gemeinschaften - Rechtliche Beschreibung oder

W przeciwieństwie do tego autonomiści kwestionują wyłącznie prawnomiędzynarodowy charakter prawa pierwotnego organizacji ponadnarodowej, wychodząc z założenia, że fakt utworzenia organizacji międzynarodowej na mocy traktatu międzynarodowego nie musi automatycznie przesądzać charakteru porządku prawnego tej organizacji<sup>25</sup>, a prawnomiędzynarodowe pochodzenie prawa pierwotnego nie powoduje jednoznacznych „dogmatyczno-prawnych następstw co do podstawy obowiązywania, natury prawnej i charakteru prawa Wspólnoty”. Szczególny charakter organizacji ponadnarodowej tkwi bowiem w tym, że jej porządek prawny nie jest wyprowadzony ani z prawa międzynarodowego, ani z prawa krajowego państw członkowskich, lecz jest porządkiem samodzielnym, „czymś trzecim w stosunku do prawa międzynarodowego i krajowych porządków prawnych”.

Główny argument na rzecz takiego poglądu stanowi wskazanie na recepcję konstytucyjnoprawnych części traktatów założycielskich przez organizację ponadnarodową i stosowanie tych części jako prawa własnego, przy czym pod pojęciem recepcji rozumiany jest proces uzasadnienia obowiązywania normy jednego porządku prawnego w zakresie drugiego porządku prawnego w drodze aktu tego ostatniego porządku prawnego. Recepcja traktatów założycielskich przez organizację ponadnarodową i ich stosowanie jako prawa własnego określona jest mianem procesu paralelizacji, w którym nie dochodzi do zmiany adresatów normy prawnej, lecz w którym powstaje norma prawna o takiej samej treści w innym porządku prawnym. Jeżeli tego rodzaju porządek prawny jest efektywny, świadczy to o tym, że w drodze procesu paralelizacji wytworzył się nowy porządek prawny. Istotne jest więc, że organy organizacji ponadnarodowej stanowią prawo na mocy własnych praw zwierzchnich, mimo że ramy tej działalności określają międzynarodowe traktaty

---

*unverbindliche Leerformel?* Juristische Schulung, 1974, s. 7 i nast.; A. Riklin: *Die Europäische Gemeinschaft im System der Staatenverbindungen*, Bern 1972, s. 159, 170; Ch. Rosseau: *Droit International Public*. Tome II: *Les Sujets du Droit*, Paris 1974, s. 465.

<sup>25</sup> Por. H. P. Ipsen: op. cit., s. 59.

założycielskie. Właśnie z tego względu oraz ze względu na stosowanie aktów prawnych organizacji ponadnarodowej (artykuł 189 ust. 2 traktatu EWG) bezpośrednio w sferze wewnętrznej państw członkowskich można mówić o spełnieniu przesłanek samodzielności jej porządku prawnego, a mianowicie oryginalności i efektywności.

Z drugiej jednak strony, proces recepcji nie jest w stanie naruszyć prawnomiędzynarodowego charakteru traktatu założycielskiego, ponieważ przebiega on w ramach porządku prawnego organizacji ponadnarodowej; nie może więc ona siłą rzeczy derogować norm prawnych, które nie zostały przez nią ustanowione. Traktat założycielski obowiązywać może natomiast niezależnie od ustanowionego w procesie paralelizacji prawa pierwotnego organizacji ponadnarodowej. W przypadku więc organizacji ponadnarodowej chodzi - jak pisze H.P. Ipsen - „nie tylko o organizację międzynarodową”<sup>26</sup>, lub - jak bardziej precyzyjnie podkreśla H.H. Nöll - o „organizację międzynarodową z samodzielnym porządkiem prawnym”<sup>27</sup>.

Z powyższych tez autonomiści wyprowadzają wniosek, że w przypadku prawa pierwotnego organizacji ponadnarodowej nie chodzi już o prawo międzynarodowe, lecz o prawo posiadające naturę podwójną, o prawo, które jednocześnie jest międzynarodowym prawem traktatowym oraz posiada charakter prawa konstytucyjnego w ramach porządku prawnego organizacji ponadnarodowej.

Poglądy autonomistów w coraz większej mierze przeważają w doktrynie, znajdują też potwierdzenie w praktyce Wspólnot. Początkowo - co prawda - Trybunał Sprawiedliwości traktował prawo pierwotne Wspólnot jako prawo międzynarodowe, jednak od cytowanego już orzeczenia z 15 lipca 1964 r. w sprawie *Costa v. ENEL* prezentuje stanowisko, że państwa członkowskie Wspólnot utworzyły „samodzielną,

---

<sup>26</sup> H. P. Ipsen: op. cit., s. 194.

<sup>27</sup> H. H. Nöll: *Die Völkerrechtssubjektivität der Europäischen Gemeinschaften und deren Bindung an das allgemeine Völkerrecht*, Baden-Baden 1986, s. 31.

europijską władzę publiczną", a w związku z tym „w odróżnieniu od zwykłych traktatów międzynarodowych układ EWG stworzył własny porządek prawny”.

### **Prawo wtórne organizacji ponadnarodowej a prawo międzynarodowe.**

Stanowisko w kwestii charakteru prawa wtórnego organizacji ponadnarodowej określone jest w istocie oceną charakteru jej prawa pierwotnego. Tradycjoniści, dla których prawo pierwotne organizacji ponadnarodowej jest niczym innym jak tylko prawem międzynarodowym, siłą rzeczy kwalifikują również prawo wtórne organizacji ponadnarodowej jako prawo międzynarodowe: bądź jako tzw. wtórne prawo międzynarodowe, bądź też jako prawo międzynarodowe mające formę wewnętrznego prawa organizacji międzynarodowej.

Inaczej problem ten ujmują autonomiści. Według nich porządek prawny organizacji ponadnarodowej ma charakter samodzielny. Z tego też względu prawo stanowione przez organy organizacji ponadnarodowej siłą rzeczy ma również charakter autonomiczny „w pierwotnym tego słowa znaczeniu”<sup>28</sup>. Prawo wtórne wypływa z autonomicznego źródła prawa i wchodzi w skład porządku prawnego, którego normy nie należą ani do prawa międzynarodowego, ani do prawa krajowego państw członkowskich.

Trybunał Sprawiedliwości podzielił stanowisko co do samodzielnego charakteru prawa wtórnego Wspólnot zachodnioeuropejskich, różnego od prawa międzynarodowego i prawa krajowego.

## **Prawo ponadnarodowe a prawo krajowe**

### **Pierwotne prawo organizacji ponadnarodowej a prawo krajowe.**

Mało który problem - jak pisze A. Bleckmann<sup>29</sup> - tak bardzo pobudził fantazję prawników, jak stosunek prawa Wspólnot Europejskich do prawa

<sup>28</sup> K. Stem: *Staatsrecht der Bundesrepublik Deutschland*, München 1977, t. I, s. 401.

<sup>29</sup> A. Bleckmann: *Europarecht ...*, s. 228.

krajowego państw członkowskich. Zaczynem rozważań jest przede wszystkim kwestia konfliktu prawa krajowego i prawa organizacji ponadnarodowej, a rozważania komplikuje fakt, że wypracowane, tradycyjne metody dotyczące stosunku prawa międzynarodowego do prawa krajowego nie pasują, szczególnie do statusu wtórnego prawa organizacji ponadnarodowej w krajowym porządku prawnym; stosunek natomiast prawa pierwotnego do prawa krajowego rozpatrywany był przede wszystkim w kontekście kontroli konstytucyjności ustaw ratyfikacyjnych dotyczących traktatów założycielskich przez sądy krajowe.

Dla tzw. tradycjonalistów, traktujących organizację ponadnarodową wyłącznie jako organizację międzynarodową w rozumieniu klasycznym, w odniesieniu do stosunku porządku prawnego tej organizacji do porządków krajowych państw członkowskich (w szczególności zaś w odniesieniu do tej kwestii w zakresie prawa pierwotnego i prawa krajowego) miarodajne są zwykłe reguły określające stosunek prawa międzynarodowego do prawa krajowego; sugerowano bądź bezpośrednio, bądź też analogicznie zastosowanie metod określających stosunek prawa międzynarodowego do prawa krajowego; prawo pierwotne organizacji ponadnarodowej traktowano jako transformowane - na mocy stosownych postanowień prawa krajowego - do sfery wewnątrzpaństwowej i obowiązujące - jako takie - w odniesieniu do poszczególnych podmiotów krajowego porządku prawnego i organów państwowych (jeśli naturalnie spełniało wymogi bezpośredniego stosowania).

Z funkcjonalnego i z dogmatyczno-prawnego punktu widzenia koncepcja tradycjonalistów budzi jednak szereg istotnych zastrzeżeń. Prawo traktatowe, podlegające transformacji, posiada bowiem w sferze wewnątrzprawnej państwa rangę transformującego aktu krajowego, czyli z reguły ustawy zwykłej. Konflikty z prawem krajowym rangi ustawowej rozstrzygane są więc zasadniczo w myśl reguły *lex posterior derogat legi priori*, a wynikająca z takiej sytuacji możliwość „przełamania” transformowanego prawa traktatowego przez późniejszą ustawę ograniczona jest między innymi traktowaniem - w przypadku konfliktu normy traktatowej z późniejszą ustawą - tej pierwszej jako *lex specialis*.

Wtórne prawo organizacji ponadnarodowej wymyka się natomiast spod tych reguł rozwiązywania konfliktu, obowiązuje i stosowane jest bowiem bezpośrednio w sferze wewnętrznej państw członkowskich jako prawo pochodzące od obcej władzy zwierzchniej. Poważne więc wątpliwości budzić musi koncepcja, w myśl której prawo wtórne organizacji ponadnarodowej posiadać ma znacznie korzystniejszy status w stosunku do prawa krajowego niż prawo pierwotne, spełniające przecież niejako rolę konstytucji wobec prawa wtórnego<sup>30</sup>.

Zarówno z funkcjonalnego punktu widzenia (ze względu na konieczność zagwarantowania autonomii i jednolitości porządku prawnego organizacji ponadnarodowej), jak i z punktu widzenia dogmatyczno-prawnego (uniezależnienie się prawa pierwotnego od traktatów założycielskich w drodze paralelizacji) wynika raczej konieczność jednolitego traktowania prawa pierwotnego i prawa wtórnego organizacji ponadnarodowej w dziedzinie jego stosunku do krajowych porządków prawnych państw członkowskich (przynajmniej jeśli chodzi o sposób rozwiązywania konfliktów z prawem krajowym). Trybunał Sprawiedliwości w szeregu przypadków stwierdził bezpośrednio obowiązywanie poszczególnych norm pierwotnego prawa Wspólnot Europejskich w sferze wewnętrznej państw członkowskich.

W innych sprawach niż rozwiązywanie konfliktów między prawem organizacji ponadnarodowej i prawem krajowym państw członkowskich występować mogą istotne różnice co do traktowania prawa pierwotnego i wtórnego. Dotyczy to zwłaszcza kontroli konstytucyjności prawa organizacji ponadnarodowej przez sądy krajowe<sup>31</sup>. O ile bowiem kontroli

---

<sup>30</sup> Ch. Tomuschat: *Artikel 24 GG. Bonner Kommentar*. Lieferung 1985, s. 60 i nast.

<sup>31</sup> Por. M. Darmon: *Juridictions constitutionnelles et droit communautaire. Reflections sur la jurisprudence constitutionnelle d'Italie, de Republique Federale d'Allemagne et de la France relative a l'insertion du droit communautaire dans l'ordonnancement juridique interne*, *Revue Trimestrielle de Droit Europeen* 1988, s. 247 i nast.; G. Eibach: *Das Recht der Europäischen Gemeinschaften als Prüfungsgegenstand des Bundesverfassungsgerichts. Verfassungsrechtliche und verfahrensrechtliche Möglichkeiten unter den Gesichtspunkten des deutschen sowie des europäischen Rechts und des Völkerrechts*, Berlin 1986.



konstytucyjności przez sądy krajowe podlegają z reguły ustawy ratyfikacyjne, dotyczące traktatów założycielskich - można więc w związku z tym mówić o pośredniej kontroli konstytucyjności prawa pierwotnego organizacji ponadnarodowej, o tyle powszechne wątpliwości budzi możliwość jakiegokolwiek ingerencji sądów krajowych w tej mierze w odniesieniu do prawa wtórnego<sup>32</sup>.

**Wtórne prawo organizacji ponadnarodowej a prawo krajowe.** W doktrynie i w praktyce (w orzecznictwie Trybunału Sprawiedliwości) wyraźnie przeważało stanowisko autonomistów, wyrażające się w uznaniu odrębności prawa wtórnego organizacji ponadnarodowej zarówno w stosunku do prawa międzynarodowego, jak i w stosunku do prawa krajowego państw członkowskich. Autonomii tej nie należy jednak pojmować w kategoriach „czystego oddzielenia” (reine Scheidung), czy też podporządkowania, prawa krajowego ponadnarodowemu; chodzi raczej - podkreśla Ch. Tomuschat - o „wszechstronne stosunki wzajemne”, w szczególności zaś o „wpływ państw członkowskich na prawo organizacji ponadnarodowej”<sup>33</sup>. Tego rodzaju elastyczne podejście do kwestii stosunku prawa wtórnego (również zresztą i prawa pierwotnego) organizacji ponadnarodowej do prawa krajowego państw członkowskich - szczególnie widoczne w literaturze nowszej - ma też pewne znaczenie przy określaniu metod rozstrzygania konfliktu między nimi.

Autonomiczny charakter prawa wtórnego organizacji ponadnarodowej nie wyjaśnia podstawy obowiązywania prawa wtórnego w sferze wewnątrzpaństwowej państw członkowskich. W okresie dominacji poglądów tradycjonalistów wskazywano tu na - sięgające korzeniami do kwestii stosunku prawa międzynarodowego do prawa krajowego - różne odmiany transformacji. Prawo wtórne organizacji ponadnarodowej obo-

---

<sup>32</sup> Por. J. Barcz: *Rozwój praw zasadniczych w ramach Wspólnoty Europejskiej. W sprawie kompetencji Federalnego Trybunału Konstytucyjnego RFN*, Zeszyty Niemcoznawcze PISM, 1989, IV/1.

<sup>33</sup> Por. Ch. Tomuschat: op. cit., s. 57.

wiązywać miało w sferze wewnątrzprawnej państwa jako prawo transformowane, a to mianowicie z tego względu, że transformacji uległ - na mocy odpowiednich przepisów krajowych - artykuł 189 ust. 2 traktatu EWG. W odróżnieniu od transformacji prawa pierwotnego organizacji ponadnarodowej na mocy stosownej ustawy krajowej, transformację prawa wtórnego określano jako „transformację antycypującą”<sup>34</sup>, „transformację automatyczną”<sup>35</sup>, „transformację generalną”<sup>36</sup>. Jednak i wówczas w części doktryny przypisywano prawu wtórnemu bezpośrednio obowiązywanie w sferze wewnątrzpaństwowej, podkreślano, że nie wymaga ono w tym celu żadnej szczególnej transformacji na mocy normy krajowej.

Niemniej kwestia bezpośredniego obowiązywania i stosowania prawa wtórnego organizacji ponadnarodowej w sferze wewnętrznej państw członkowskich nie da się wyjaśnić jedynie autonomią jej porządku prawnego. Co prawda autonomia organizacji ponadnarodowej nie ogranicza się do tradycyjnej kategorii „samodzielności w ramach własnego porządku prawnego”, a prawo organizacji ponadnarodowej, wychodząc poza tak rozumianą autonomię, „wkracza” w krajowy porządek prawny państw członkowskich. Dla wyjaśnienia jednak tego fenomenu sięgnąć należy do krajowej normy prawnej państw członkowskich, która z reguły - z jednej strony - przyzwala na prawnomiędzynarodowy akt kreacji organizacji ponadnarodowej, z drugiej zaś - „otwiera” krajowy porządek prawny wobec aktów prawnych stanowionych przez tę organizację, zapewniając możliwość ich bezpośredniego obowiązywania i stosowania w sferze prawa krajowego bez konieczności przekształcenia w krajową normę prawną.

---

<sup>34</sup> H.P. Ipsen: *Das Verhältnis des Rechts der Europäischen Gemeinschaften zum nationalen Recht. Aktuelle Fragen des Europäischen Gemeinschaftsrechts*, Stuttgart 1965, s. 4.

<sup>35</sup> H.J. Rabe: *Das Verordnungsrecht der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft*, Hamburg 1963, s. 24.

<sup>36</sup> I. Seidl-Hohenveldern: op. cit., s. 220.

## **Konflikt między normą prawa ponadnarodowego i normą prawa krajowego**

**Stanowisko doktryny.** Samo określenie bezpośredniego obowiązywania i stosowania prawa organizacji ponadnarodowej w sferze wewnętrznej państw członkowskich nie pozwala na ustalenie jednoznacznych kryteriów rozstrzygania konfliktów między normami pochodzącymi z obu tych porządków prawnych. Z kilku względów kwestia ta trudna jest do jednoznacznego rozwiązania.

- **Po pierwsze** - chodzi tu przecież - w myśl dominującej koncepcji - o dwa porządki prawne pozostające w stosunku do siebie we wzajemnej autonomii; trudności pojawiają się więc już w momencie określania, w którym z tych dwóch porządków prawnych należałoby szukać normy kolizyjnej.
- **Po drugie** - sposób rozwiązania tego problemu wiąże się siłą rzeczy z rozważaniami dotyczącymi spraw zasadniczych: natury prawnej organizacji ponadnarodowej, jej autonomii wobec państw członkowskich, kwestii bezpośredniego obowiązywania i stosowania jej prawa w krajowym porządku prawnym.
- **Po trzecie** - zasadniczo ani prawo krajowe państw członkowskich, ani też prawo organizacji ponadnarodowej nie zawiera *expressis verbis* żadnej reguły, która regulowałaby kwestię rozwiązywania konfliktu między normami obu tych porządków prawnych (artykuł 189 ust. 2 traktatu EWG stwierdza jedynie, że rozporządzenia „obowiązują bezpośrednio w każdym z państw członkowskich”), „przyjazne” prawu Wspólnot stanowisko określa zwykle praktyka państw członkowskich: tylko konstytucje Holandii (z 1983 r.) i Grecji (z 1975 r.) zawierają bardziej jednoznaczne postanowienia<sup>37</sup>.

---

<sup>37</sup> Por. G.D. Kremlins: *The Application of Community Law in Greece 1981-1987*, *Common Market Law Review* 1988, s. 143 i nast.; E. A. Alkema: *Foreign Relations in the Netherlands Constitution of 1983*, *Netherlands International Law Review* 1984, s. 307 i nast.

Sytuacja taka stwarza więc możliwości poszukiwania różnorodnych rozwiązań. Przede wszystkim sięgnięto do metod tradycyjnych, wypracowanych w odniesieniu do stosunku prawa międzynarodowego do prawa krajowego, zakładających transformację prawa organizacji ponadnarodowej do prawa krajowego i rozstrzyganie konfliktu za pomocą zasad *lex specialis* i *lex posterior*<sup>38</sup>. Koncepcja taka budziła szereg zastrzeżeń dogmatyczno-prawnych, zarzucona została jednak przede wszystkim ze względu na kwalifikację porządku prawnego organizacji ponadnarodowej jako samodzielnego porządku prawnego.

W początkowym okresie, kiedy integracyjnym organizacjom zachodnioeuropejskim próbowano przypisywać charakter zbliżony do państwa federalnego, normy kolizyjnej poszukiwano też w analogii do zasady: prawo federalne przełamuje prawo krajów. Próby takie nie przyjęły się zarówno ze względu na odrzucenie samej koncepcji, jak i ze względu na charakter zasady, która wcale nie musi należeć do esencji państwa federalnego.

Kryteriów rozwiązywania konfliktów między prawem krajowym a prawem organizacji ponadnarodowej poszukiwano też na płaszczyźnie proceduralnej, przypisując Trybunałowi Sprawiedliwości kompetencję do rozstrzygania - w trybie artykułu 177 traktatu EWG - nie tylko w sprawie obowiązywania prawa Wspólnot, lecz również prawa krajowego (a tym samym o pierwszeństwie prawa Wspólnot). Trybunał Sprawiedliwości kompetencji takiej jednak nie posiada, co zresztą sam potwierdził w swoim orzecznictwie.

W końcu sięgnięto do rozwiązań pragmatycznych (unikanie konfliktów w wyniku interpretacji prawa krajowego w sposób przyjazny prawu organizacji ponadnarodowej, harmonizacja krajowych porządków

---

<sup>38</sup> Zob. G. Jaenicke: *Das Verhältnis zwischen Gemeinschaftsrecht und nationalem Recht in der Agrarmarktorganisation der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft*, Zeitschrift für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht 1963, s. 485 i nast.

prawnych, itp.), którym brakło jednak natury normatywnej: stosowny organ nie był więc prawnie zobowiązany do stosowania danej metody.

Przedstawiciele natomiast autonomistów, przyjmując za punkt wyjścia koncepcję samodzielnego porządku prawnego organizacji ponadnarodowej, poszukują normy kolizyjnej w prawie organizacji ponadnarodowej. W drodze wykładni teleologicznej wywodzona jest z prawa organizacji ponadnarodowej zasada „zdolności funkcjonowania” Wspólnoty, z której wyprowadzana jest reguła kolizyjna, przemawiająca na rzecz pierwszeństwa prawa Wspólnoty (artykuł 189 traktatu EWG miałby więc zawierać również stosowną normę kolizyjną). Zachodzą przy tym różnice poglądów w sprawie: czy prawo organizacji ponadnarodowej ma pierwszeństwo przed wszystkimi normami prawa krajowego<sup>39</sup>, czy też tylko w stosunku do ich części<sup>40</sup>. W tym ujęciu pierwszeństwo prawa organizacji ponadnarodowej w stosunku do prawa krajowego rozumiane jest jako tzw. pierwszeństwo stosowania, a nie jako „zniesienie”, „przełamanie” czy „unieważnienie” normy krajowej, choć wśród przedstawicieli autonomistów spotkać można poglądy, w myśl których w postanowieniach artykułu 189 (w odniesieniu do prawa wtórnego) i artykułu 5 traktatu EWG (w odniesieniu do prawa pierwotnego) widzi się normę kolizyjną o charakterze „prawdziwej normy określającej rangę”; norma taka - w przypadku konfliktu - prowadziłaby do unieważnienia stosownej normy prawa krajowego (tzw. pierwszeństwo absolutne).

W sumie jednak, ze względu na autonomiczny stosunek obu porządków prawnych i brak porządku nadrzędnego w stosunku do prawa organizacji ponadnarodowej i prawa krajowego, sposobu rozstrzygnięcia ewentualnych konfliktów poszukiwać należy raczej we wzajemnych kompleksowych powiązaniach między obu tymi porządkami prawnymi, w rozwiązaniach natury pragmatycznej, przy czym decydujący wpływ na określenie takiego mechanizmu ma orzecznictwo Trybunału Sprawiedliwości oraz sądów

---

<sup>39</sup> Zob. H.P. Ipsen: op. cit., s. 277 i nast.

<sup>40</sup> Zob. M. Zuleeg: *Das Recht der Europäischen Gemeinschaften im innerstaatlichen Bereich*, Köln 1969, s. 160 i nast.

krajowych. Trybunał Sprawiedliwości posiada bowiem wyłączną kompetencję do interpretowania prawa Wspólnot. Problemy z tym związane pojawiają się jednak zwykle przed sądami krajowymi, które przedkładają je Trybunałowi Sprawiedliwości, a po uzyskaniu od Trybunału wykładni stosują w sferze wewnętrznej normy prawa Wspólnot przy uwzględnieniu wykładni Trybunału (artykuł 177 traktatu EWG).

**Stanowisko Trybunału Sprawiedliwości.** Stanowisko Trybunału Sprawiedliwości w tej sprawie wiąże się z jego poglądami dotyczącymi charakteru porządku prawnego Wspólnot i jedności tego porządku prawnego. Począwszy od cytowanego już orzeczenia z 15 lipca 1964 r. w sprawie *Costa v. ENEL* Trybunał Sprawiedliwości stoi na stanowisku, iż jedynie on sam posiada kompetencję do określenia trzech zasadniczych aspektów pozycji prawa Wspólnot w porządku prawnym państw członkowskich, a mianowicie: wewnątrz krajowego obowiązywania tego prawa, jego rangi wewnątrz krajowej i jego bezpośredniego stosowania.

W myśl stanowiska Trybunału Sprawiedliwości państwa członkowskie utworzyły „samodzielną, europejską władzę publiczną”, której akty prawne obowiązują bezpośrednio w prawnym porządku krajowym państw członkowskich bez potrzeby uznania czy transformacji ze strony ustawodawcy krajowego. Jeśli - w myśl prawa Wspólnot - akty takie mają być stosowane bezpośrednio, sędzia krajowy jest zobowiązany do ich stosowania. W przypadku konfliktu między prawem Wspólnoty, które ma być bezpośrednio stosowane, a prawem krajowym (łącznie z prawem konstytucyjnym) sędzia krajowy zobowiązany jest do stosowania prawa Wspólnot. „Wynika z tego - stwierdził Trybunał Sprawiedliwości - że prawo wypływające ze stworzonego na mocy traktatu autonomicznego źródła prawa nie może być uprzedzone przez żadne przepisy, niezależnie od ich charakteru, jeśli nie chce się pozbawić tego prawa jego charakteru jako prawa Wspólnoty i postawić pod znakiem zapytania samą podstawę prawną Wspólnoty”<sup>41</sup>. W orzeczeniu z 17 grudnia 1979 r. w sprawie

---

<sup>41</sup> EuGH Slg., 1964, s. 1270.

Internationale Handelsgesellschaft<sup>42</sup> Trybunał Sprawiedliwości podkreślił, że „jedność obowiązywania prawa Wspólnoty została naruszona, gdyby przy rozstrzygnięciu o ważności działań organów Wspólnoty należało uwzględniać normy i zasady prawa krajowego. Ważność takich działań może być oceniana jedynie na podstawie prawa Wspólnoty, ponieważ prawa Wspólnoty, wypływające ze stworzonego na mocy traktatu autonomicznego źródła prawa nie mogą uprzedzać - ze względu na jego samodzielność - żadne krajowe przepisy prawne, jeśli nie ma być postawiony pod znakiem zapytania charakter tego prawa jako prawa Wspólnoty, a nawet sama podstawa prawna Wspólnoty”.

Od tego czasu Trybunał Sprawiedliwości wielokrotnie potwierdzał powyższe stanowisko w swoim orzecznictwie. Prawie bez wyjątku koncepcja Trybunału Sprawiedliwości - stosownie do której system prawny Wspólnot zachodnioeuropejskich ujmowany jest jako autonomiczny porządek prawny, którego normy uprzedzają (w przypadku konfliktu) krajowe normy prawne - zaakceptowana została w orzecznictwie sądów krajowych państw członkowskich.

\*\*\*

Procesy integracyjne Europy Zachodniej nabrały nie tylko jakościowo nowych wymiarów ekonomicznych i politycznych, czego wyrazem jest zbliżająca się perspektywa utworzenia wspólnotowego rynku wewnętrznego i Unii Europejskiej, ale i odzwierciedlają również przemiany w prawnym charakterze Wspólnot Europejskich.

Nie tylko w doktrynie, lecz i w praktyce (orzecznictwie Trybunału Sprawiedliwości) przeważał pogląd, w myśl którego Wspólnoty tworzą samodzielną władzę publiczną z autonomicznym porządkiem prawnym różnym od prawa międzynarodowego i prawa krajowego, stanowione przez organy Wspólnot normy prawne obowiązują i stosowane są bezpośrednio w sferze wewnętrznej państw członkowskich, a w

---

<sup>42</sup> EuGH Slg., 1970, s. 905.

przypadku konfliktu z normą krajową posiadającą tzw. pierwszeństwo stosowania.

Co istotniejsze, koncepcja ta znajduje coraz szersze uznanie w praktyce konstytucyjnej państw członkowskich. Tym samym fenomen ponadnarodowości staje się synonimem głębokich procesów integracyjnych, stwarzających możliwość sformułowania odpowiedzi na współczesne wyzwania. W coraz szerszym zakresie zmusza on ustawodawcę krajowego do myślenia kategoriami integracyjnymi, ponadnarodowymi.



## Przyszłe członkostwo Austrii we Wspólnocie Europejskiej (wybrane problemy prawne)

(w:) Państwo i Prawo 1993, nr 11-12 (strony 86-95)

(artykuł opublikowany pod pseudonimem Jan Aleksander).

Szczegółowa analiza prawnych aspektów członkostwa Austrii w UE zawarta jest w mojej monografii - *Austria w Unii Europejskiej. Problemy prawne w procesie akcesyjnym*, Opole 2001

I. Gdy 14 lipca 1989 r. Austria formalnie przedłożyła wniosek o przyjęcie do Wspólnoty Europejskiej (WE) motywów tego kroku należało poszukiwać przede wszystkim w sferze gospodarczej<sup>1</sup>. Obecnie doszły do tego istotne względy polityczne. Zmiany geostrategiczne (rozpad Związku Radzieckiego, Układu Warszawskiego i RWPG), powstanie nowych demokracji w Europie Środkowej, a jednocześnie znacznej destabilizacji politycznej w bezpośrednim sąsiedztwie Austrii (wojna na Bałkanach, podział Czechosłowacji, konfliktowy charakter stosunków węgiersko-słowackich) sprawiły, że członkostwo w WE stało się dla Austrii podstawowym politycznym celem strategicznym, dotyczącym również bezpieczeństwa politycznego i militarnego państwa<sup>2</sup>. Cel ten jest przez Austrię konsekwentnie realizowany. Członkostwo w WE jest realne w wymiernej perspektywie. Rada Europejska podczas posiedzenia w Lizbonie 26-27 VI 1992 zdecydowała o podjęciu negocjacji z państwami EFTA, które złożyły wniosek o przyjęcie (Szwecja I VII 1991, Finlandia 18 III 1992, Szwajcaria 25 V 1992, Norwegia 25 X 1992), podczas posiedzenia w

---

<sup>1</sup> Por. Jahrbuch der österreichischen Aussenpolitik. *Aussenpolitischer Bericht 1992. Bericht des Bundesministers für auswärtige Angelegenheiten*, Wien 1993, s. 46.

<sup>2</sup> Por. A. Khol: *Konturen einer neuen Sicherheitspolitik. Von der Neutralität zur Solidarität*, Österreichisches Jahrbuch für Politik 1992, Wien 1993, s. 47 i n.; E. Sucharipa: *Neutralität allein reicht nicht mehr. Die Teilnahme an der europäischen Integration - die künftige aussen- und sicherheitspolitische Option für Österreich*, Europäische Rundschau 1993, nr I, s. 15 i n.

Edynburgu 11-12 XII 1992 postanowiono podjąć formalne negocjacje z Austrią, Szwecją i Finlandią na początku 1993 r. Uzyskanie przez Austrię członkostwa w WE jest możliwe już z początkiem 1995 r.

Celem artykułu jest przedstawienie zasadniczych problemów związanych z "przygotowaniem" członkostwa Austrii w WE w sferze prawa krajowego. Państwo bowiem, przystępując do WE, konfrontowane jest z dwoma zasadniczymi problemami<sup>3</sup>: musi ono w stosunkowo krótkim czasie przejść do swojego systemu prawnego prawo WE (*acquis communautaire*); musi w płaszczyźnie prawnej i organizacyjnej "przygotować się" do współtworzenia ponadnarodowego prawa WE<sup>4</sup>, w tym też do jego bezpośredniego stosowania w sferze wewnątrzpaństwowej.

W przypadku Austrii dodatkowo dochodzą trzy istotne sprawy:

- Austria jest państwem wiecześnie neutralnym, a przystąpienie do Unii Europejskiej, która powstała na podstawie traktatu z Maastricht (ze wspólną polityką zagraniczną, bezpieczeństwem i obroną), musi siłą rzeczy pociągnąć za sobą zmianę tego statusu; na marginesie dodać można, że ta neutralność ma nie tylko swój aspekt w dziedzinie prawa międzynarodowego i austriackiego prawa krajowego, lecz również polityczno-świadomościowy - stała się ona bowiem ważnym elementem narodowo-państwowej identyczności Austriaków<sup>5</sup>.
- Druga kwestia dotyczy się federalnej struktury Austrii. Członkostwo w WE uszczupli nie tylko zakres kompetencji federacji<sup>6</sup>, lecz również w

---

<sup>3</sup> Por. H. Dossi: *EG und Gesetzgebung aus der Sicht eines Beitrittserwerbers. Das Beispiel Österreichs*. Symposium "Europäische Integration und Gesetzgebung", Wien 1992, s. 122.

<sup>4</sup> Nt. pojęcia ponadnarodowości zob. J. Barcz: *Organizacja ponadnarodowa*, Sprawy Międzynarodowe nr 7-8/1991.

<sup>5</sup> Por. E. Reiter: *Österreichs Neutralität versus europäische Identität*, Europäische Rundschau 1992, nr 4, s. 17 i n.

<sup>6</sup> Nt. wpływu członkostwa w WE na federalny strukturę państw zob. J. Barcz: *Federalna struktura RFN a jej członkostwo we Wspólnocie Europejskiej*, Opole 1992, w szczególności s. 59 i n.

sposób istotny landów, będzie więc miało w konsekwencji wpływ na jedną z zasad systemu konstytucyjnego państwa.

- Trzecia wreszcie sprawa dotyczy udziału Austrii w tworzeniu Europejskiego Obszaru Gospodarczego (EOG). Dla Austrii było od początku jasne, że utworzenie EOG nie zastąpi członkostwa w WE<sup>7</sup>. Podpisany 2 V 1992 w Porto (Portugalia) między EFTA a WE układ o EOG<sup>8</sup> nie zapewnia bowiem instytucjonalnie możliwości równoprawnego udziału w kształtowaniu rynku wewnętrznego, nie tworzy unii celnej między państwami EFTA i WE, a także nie obejmuje wspólnej polityki rolnej WE oraz nowej sytuacji po ewentualnym powstaniu Unii Politycznej. Tym niemniej utworzenie EOG uważane jest za ważny etap w uzyskaniu członkostwa w WE. Zważyć bowiem należy, że udział w EOG pociąga za sobą konieczność przejęcie około 60% *acquis communautaire*<sup>9</sup>. Szereg więc problemów prawnych związanych z członkostwem w WE zostało w Austrii rozwiązanych już w procesie przygotowania do utworzenia EOG. W niezbędnym zakresie zostaną one omówione przy rozważaniu poszczególnych problemów.

**II. 1. Konstytucja austriacka a prawo międzynarodowe i prawo ponadnarodowe.** W swoich pierwotnych założeniach konstytucja austriacka z 1920 r. w brzmieniu z 1929 r.<sup>10</sup> była otwarta wobec prawa międzynarodowego. Wynikało to z wpływów szkoły wiedeńskiej i teorii monistycznej co do stosunku między prawem międzynarodowym i

---

<sup>7</sup> *Aussenpolitischer Bericht 1992...*, jw., s. 67.

<sup>8</sup> Tekst układu wraz z załącznikami i komentarzem z austriackiego punktu widzenia: Erläuterungen zum Abkommen über den Europäischen Wirtschaftsraum (EWR-Abkommen) sowie Abkommen in Form eines Briefwechsels zwischen der EWG und der Republik Österreich über die Landwirtschaft betreffende Vereinbarungen. 460 der Beilagen zu den stenographischen Protokollen des Nationalrates XVIII, GP (3 tomy). Druk Izby Narodowej bez miejsca i daty wydania.

<sup>9</sup> *Aussenpolitischer Bericht 1992...*, jw., s. 67; W. Hummer: *Die Bedeutung des Europäischen Wirtschaftsraumes (EWR) für Österreich*, Österreichisches Jahrbuch für Politik 1992..., jw., s. 101 i n.

<sup>10</sup> Tekst według - *Österreichische Bundesverfassungsgesetze*, opr. F. Ermacora, Wien-Köln 1989.

prawem krajowym (Kelsen, Verdross)<sup>11</sup>. Świadczył o tym art. 9 (obecnie art. 9 ust. 1) konstytucji, w myśl którego "powszechnie uznane zasady prawa międzynarodowego obowiązują jako część składowa prawa federalnego", a art. 50 dotyczący traktatów międzynarodowych interpretowany był pierwotnie w ten sposób, że zawarte w myśl tego artykułu traktaty (tzn. za zgodą parlamentu) obowiązywały bezpośrednio w austriackim krajowym systemie prawnym, bez potrzeby transformacji specjalnej<sup>12</sup>. Stopniowo jednak interpretacje odnośnych artykułów konstytucji zdominowane zostały przez etatystyczny punkt widzenia ze szczególnym podkreśleniem, że "akty zwierzchnie organów zagranicznych nie mogą obowiązywać na obszarze federalnym bez szczególnej podstawy konstytucyjno-prawnej"<sup>13</sup>. Konsekwencją takiego stanowiska jest wprowadzony nowelą konstytucji w 1981 r. art. 9 ust. 2<sup>14</sup>, stosownie do którego "poszczególne prawa zwierzchnie federacji mogą być przeniesione na instytucje międzypaństwowe i ich organa (...) w drodze ustawy lub traktatu państwowego, na który wyrażona jest zgoda w trybie art. 50 ust. I".

W doktrynie<sup>15</sup> i praktyce<sup>16</sup> jednoznaczne jest jednak stanowisko, że art. 9 ust. 2 nie może stanowić konstytucyjnoprawnej podstawy przystąpienia Austrii do WE. Wskazuje się w szczególności na incydentalny charakter tego artykułu: umożliwia on bowiem przeniesienie na instytucje międzynarodowe jedynie "poszczególnych" praw zwierzchnich objętych kompetencją "federacji". W procesie zbliżenia Austrii do WE ustawodawca austriacki nie

---

<sup>11</sup> Por. Th. Öhlinger: *Verfassungsrechtliche Aspekte eines Beitritts Österreichs zu den EG*, Wien 1988, s. 4, 5.

<sup>12</sup> Por. Th. Öhlinger: *Der völkerrechtliche Vertrag im staatlichen Recht*, Wien 1973, s. 111 i n.

<sup>13</sup> Por. Th. Öhlinger: *Verfassungsrechtliche Aspekte...*jw., s. 6.

<sup>14</sup> BGB1. 1981, s. 315.

<sup>15</sup> Inną możliwość, ale też z zastrzeżeniami, rozważał I. Seidl-Hohenveldern: *Die Übertragung von Hoheitsrechten auf zwischenstaatliche Einrichtungen nach österreichischem und deutschem Verfassungsrecht* (w:) *Festschrift für Carstens*, 1984, s. 497 i n.

<sup>16</sup> Por. *Verfassungsrechtliche Grundfragen eines österreichischen EG-Beitritts*. Bundeskanzleramt. Verfassungsdienst, GZ 671.171/87-V/88 (druk powielany).

obrał stosowanej dosyć powszechnie<sup>17</sup> drogi - stworzenia generalnej konstytucyjnej podstawy prawnej dla członkostwa w WE (której punktem wyjścia mógłby być obecny art. 9 ust. 2), lecz mające pewne tradycje w austriackiej praktyce konstytucyjnej rozwiązanie (zastosowane przy przystępowaniu Austrii do Europejskiej Konwencji Praw Człowieka), polegające na zakwalifikowaniu odnośnego traktatu (traktatów) jako "zmieniających konstytucję".

**2. Kwalifikacja traktatów założycielskich WE i układu o przystąpieniu Austrii do WE.** Traktaty założycielskie WE oraz przyszły traktat o przystąpieniu Austrii do WE podpadają pod art. 50 ust. 1 konstytucji, w myśl którego "polityczne traktaty państwowe oraz inne traktaty, o ile zmieniają lub uzupełniają ustawy, mogą być zawarte jedynie za zgodą Izby Narodowej".

Ze względu na zakres regulacji oraz kompetencje WE traktaty te bez wątplenia zmieniają i uzupełniają prawo konstytucyjne. W takim przypadku art. 50 ust. 3 konstytucji, odsyłając do art. 44 ust. 1 i ust. 2, formułuje obowiązek specjalnych rygorów głosowania. Otóż stosowne postanowienie Izby Narodowej, wyrażające zgodę na zawarcie odnośnych traktatów musi być podjęte większością 2/3 głosów przy obecności co najmniej połowy posłów (art. 44 ust. 1). Ponieważ traktaty wpływają również na kompetencje landów, to na postanowienie musi również wyrazić zgodę Bundesrat większością 2/3 głosów przy obecności co najmniej połowy jej członków (art. 44 ust. 2).

Konstytucja Austrii stosuje również pojęcie "całościowej zmiany" i "częściowej zmiany" konstytucji (art. 44 ust. 3). Skutek prawny tego rozróżnienia polega na tym, że zmiana całościowa wymaga przeprowadzenia referendum, natomiast częściowa - przeprowadzenia referendum jedynie w przypadku, gdy ze stosownym wnioskiem wystąpi 1/3 posłów Izby

---

<sup>17</sup> Stosowne klauzule generalne wprowadzono - z myślą o członkostwie w WE - np. w konstytucji greckiej z 1975 r., portugalskiej z 1976 r. i hiszpańskiej z 1978 r. Szerzej J. Barcz: *Stosowanie prawa Wspólnot Zachodnioeuropejskich w państwach członkowskich. Problemy konstytucyjno-prawne*, Warszawa 1991.

Narodowej lub Bundesratu. W interesującej nas kwestii pojawiły się natomiast dwa zasadnicze, związane z tym problemy:

- **po pierwsze** - czy "traktat państwowy" w rozumieniu art. 50 ust. 1 konstytucji może być interpretowany jako "całościowa zmiana" konstytucji,
- **po drugie** - w przypadku odpowiedzi pozytywnej - czy traktaty założycielskie WE i układ o przystąpieniu Austrii do WE będą stanowiły "całościową zmianę" konstytucji.

Pierwszy problem budził poważne kontrowersje w doktrynie<sup>18</sup>, ponieważ art. 50 ust. 3 odsyła wyraźnie jedynie do art. 44 ust. 1 i ust. 2; nie odsyła natomiast do art. 44 ust. 3, normującego kwestię "całościowej" i "częściowej" zmiany konstytucji. W rozważaniach nad członkostwem Austrii w WE jednoznacznie przeważała koncepcja, w myśl której "traktat państwowy" w rozumieniu art. 50 ust. 1 może być interpretowany jako "całościowa zmiana konstytucji" w myśl art. 44 ust. 3. W ekspertyzie Wydziału prawa konstytucyjnego Urzędu Kanclerskiego stwierdzono m.in., iż celem art. 44 ust. 3 jest podporządkowanie wymogowi referendum "każdej całościowej zmiany" konstytucji; z tego względu nie było konieczne wyraźne odesłanie w art. 50 ust. 3 do art. 44 ust. 3, jeśli chodzi o wyrażenie zgody na traktaty państwowe.

W związku z tym powstał problem, czy traktaty założycielskie WE i układ o przystąpieniu Austrii do WE będą stanowiły "całościową zmianę" konstytucji. Zważyć przy tym należy, że interpretacja pojęcia "całościowa zmiana konstytucji" znacznie wykracza poza ściśle pojęta wykładnię historyczną, w myśl której miałyby ona miejsce jedynie w przypadku uchwalenia nowej konstytucji; wykładnia obecna pod tym pojęciem rozumie również każde zniesienie przewodniej zasady konstytucji<sup>19</sup>.

---

<sup>18</sup> Zob. Th. Öhlinger: *Verfassungsrechtliche...*, jw., s. 44 i n.

<sup>19</sup> Tamże, s. 19 i n., w szczególności s. 42.

Analizy - doktrynalne i rządowe - są zgodne co do tego, że traktaty założycielskie WE oraz układ o przystąpieniu Austrii do WE stanowią w takim rozumieniu "całościową zmianę" konstytucji, w szczególności zaś zmianie ulegną: zasada federacyjnej struktury państwa, zasada demokracji i państwa prawnego<sup>20</sup>. Tym samym w sprawie ich zawarcia konieczne jest przeprowadzenie - zgodnie z art. 44 ust. 3 konstytucji - referendum.

Procedura zawarcia traktatów z punktu widzenia konstytucji austriackiej będzie więc następująca: postanowienie Izby Narodowej o wyrażeniu zgody na zawarcie traktatów (stosownie do art. 44 ust. 1 większością 2/3 głosów przy obecności co najmniej połowy posłów); postanowienie Bundesratu w tej sprawie (stosownie do art. 44 ust. 2 - przy spełnieniu analogicznych warunków); zarządzenie referendum postanowieniem prezydenta federalnego na wniosek rządu federalnego; przeprowadzenie referendum (postanowienie Izby Narodowej uważa się za przyjęte przy uzyskaniu w referendum większości względnej); podpisanie dokumentów ratyfikacyjnych przez prezydenta federalnego; ogłoszenie w Federalnym Dzienniku Ustaw (BGBl).

**3. Układ o EOG.** Inaczej zakwalifikowany został układ o EOG. Co prawda nie brak było w doktrynie głosów, że układ ten stanowi "całościową zmianę" konstytucji w rozumieniu art. 44 ust. 3, a tym samym powinno być w tej sprawie przeprowadzone referendum<sup>21</sup>. Stanowisko rządu było jednak odmienne<sup>22</sup>. Rząd odrzucił pogląd, iż układ stanowi

---

<sup>20</sup> Jak wspomniano, dyskusje wywołuje też sprawa wieczystej neutralności Austrii w zestawieniu z członkostwem w WE (por. np. W. Hummer, M. Schweizer: *Österreich und die EWG. Neutralitätsrechtliche Beurteilung der Möglichkeiten der Dynamisierung des Verhältnisses zur EWG*, Wien 1987). Wyraźnie jednak kształtuje się tzw. rozwiązanie pragmatyczne: rząd austriacki z jednej strony podkreśla gotowość do przystąpienia do WE na podstawie traktatu z Maastricht bez żadnych zastrzeżeń, z drugiej zaś strony możliwość zachowania neutralności w zmienionej formule (por. K. Zemanek: *Neutralität und Europäische Sicherheit*, Österreichisches Jahrbuch für internationale Politik 1992. Wien 1992, s. 163 i n.). Pozwala to na uniknięcie skomplikowanej - również z konstytucyjnoprawnego punktu widzenia - dyskusji nad zrezygnowaniem ze statusu państwa wieczystie neutralnego (por. Th. Öhlinger: *Verfassungsrechtliche...*, jw., s. 71-72).

<sup>21</sup> Poglądy te omawia W. Hummer, jw., s. 123 i n.

<sup>22</sup> Erläuterungen zum Abkommen..., jw., t. 3, s. 1103 i n.

"całościową zmianę" konstytucji; podkreślono, że jest on jedynie rozwiązaniem prowizorycznym do czasu uzyskania przez Austrię członkostwa w WE, wskazano na strukturalne różnice między EOG i WE, mechanizm wyrażania zgody przez państwa członkowskie w procesie stanowienia prawa EOG, ograniczony zakres rzeczowy układu o EOG w porównaniu z WE; w sumie wywodzono, że nie chodzi tu o przekazanie praw zwierzchnich organom EOG.

Układ o EOG zakwalifikowany został jako "traktat polityczny" w rozumieniu art. 50 ust. 1, który - jako układ "zmieniający" i "uzupełniający" konstytucję - stosownie do art. 50 ust. 3 w połączeniu z art. 44 ust. 1 objęty jest szczególnym rygorem wyrażenia zgody przez Izbę Narodową (większością 2/3 głosów przy obecności co najmniej połowy posłów). Ze względu na naruszenie kompetencji landów analogiczna procedura dotyczyła wyrażenia zgody przez Bundesrat stosownie do art. 44 ust. 2 konstytucji. W takim też trybie układ uzyskał zgodę Izby Narodowej (22IX 1992) i Bundesratu (30 IX 1992).



III. 1. Już obecnie zharmonizowanie prawa austriackiego z prawem WE jest znaczne, przy czym podkreśla się dobre przygotowanie Austrii w tym względzie do członkostwa w WE. Przyczyniła się do tego konsekwentna polityka rządu, zapoczątkowana już w okresie rozważań nad ewentualnością wystąpienia z wnioskiem o przystąpienie do WE. Powołana 3 II 1987 r. międzyresortowa (umocowana przy MSZ) grupa robocza ds. integracji europejskiej wraz z 18 podgrupami dokonała analizy prawa austriackiego pod kątem zgodności ze standardami WE i ewentualnych zmian. Dnia 30 VI 1988 r. grupa przedłożyła rządowi federalnemu stosowny raport<sup>1</sup>. Jednocześnie pismem okólnym wydziału ds. konstytucyjnych Urzędu Kanclerskiego z 9 IX 1987 r. federalne ministerstwa zobowiązane zostały przy przygotowaniu rządowych projektów ustawodawczych do badania: czy w danej dziedzinie istnieje regulacja WE; czy jest opracowywana regulacja WE; czy istnieje zgodność regulacji WE z przygotowanym projektem ustawodawczym. W wytycznych Wydziału spraw konstytucyjnych Urzędu Kanclerskiego z 25 X 1989 r. sprecyzowano:

- mechanizm zbierania informacji o prawie WE, zobowiązując m.in. poszczególne resorty do założenia własnej dokumentacji prawa WE w zakresie kompetencji danego resortu oraz określając sposób uzyskiwania informacji za pośrednictwem MSZ z Europejskiego Banku Informacji Prawnej CELEX;
- kryteria dokonywania oceny oraz zobowiązanie do zamieszczenia wyników oceny w uzasadnieniu rządowego projektu ustawodawczego, przy czym ocena ogólna musi być zamieszczona na karcie tytułowej, a rozważania szczegółowe w samym uzasadnieniu.

Niezależnie od tych działań wskazać należy na decyzje koordynacyjne, regulujące współpracę gremiów politycznych, resortów, landów i tzw. partnerów socjalnych. Niezależnie od wspomnianej już, umocowanej przy

---

<sup>1</sup> Bericht der Arbeitsgruppe für Europäische Integration an die Bundesregierung, BMa A-GZ 567.01/53- III.2a/88 vom 30. Juni 1988.

MSZ, Grupy roboczej do spraw integracji europejskiej, działa w Urzędzie Kanclerskim utworzona w listopadzie 1989 r. Grupa robocza do spraw integracji (odpowiedzialna jest ona za koordynowanie spraw związanych z integracją europejską w sferze wewnątrz krajowej); od końca 1992 r. posiedzenia obu tych grup odbywają się wspólnie. Na najwyższym szczeblu politycznym obraduje pod przewodnictwem kanclerza Rada do spraw austriackiej polityki integracyjnej.

**2. Stosowanie prawa pierwotnego WE w Austrii.** Bezpośrednie stosowanie prawa pierwotnego WE (prawo traktatowe) nie powinno sprawiać w Austrii trudności konstytucyjnoprawnych. Traktaty założycielskie WE i układ o przystąpieniu Austrii do WE stanowią "traktaty polityczne" w rozumieniu art. 50 ust. 1 konstytucji. Traktaty takie – o ile ich postanowienia mają charakter *self-executing* - są bezpośrednio stosowane. Może być ono ograniczone na mocy art. 50 ust. 2 konstytucji, stosownie do którego Izba Narodowa, podejmując postanowienie o wyrażeniu zgody na zawarcie traktatu, może postanowić, że "niniejszy traktat państwowy ma być realizowany w drodze wydania ustaw". Jednak możliwość taka z pewnością nie zostanie zastosowana do prawa pierwotnego WE, ponieważ powszechnie uznawane jest jego bezpośrednie stosowanie w sferze wewnętrznej państw członkowskich<sup>2</sup>. W Austrii uznano bez zastrzeżeń tego rodzaju charakter układu o EOG.

**3. Stosowanie prawa wtórnego WE w Austrii.** Stosownie do art. 189 ust. 2 traktatu EWG rozporządzenia są powszechnie wiążące, obowiązują w całości bezpośrednio w państwach członkowskich i mają pierwszeństwo przed prawem krajowym. W austriackiej konstytucji brak jest przepisu, który stanowiłby podstawę bezpośredniego obowiązywania i stosowania prawa WE w sferze prawa krajowego. W odniesieniu do prawa EOG za taką podstawę uważa się sam układ EOG. W nawiązaniu jednak do bliskiego członkostwa Austrii w WE formułowany jest postulat, aby do konstytucji wprowadzić jasne postanowienie, iż "nie jest stosowane prawo

---

<sup>2</sup> Por. D. Lasok, J.W. Bridge: *Law and Institutions of the European Communities*, London 1987, s. 289 i n.

krajowe sprzeczne z bezpośrednio stosowanym prawem WE"<sup>3</sup>. Uściślenie stosowania rozporządzeń (w tym przypadku rozporządzeń EOG) zawierają wspomniane wytyczne z 3 XII 1991 (pkt IV C). Wskazuje się w nich w szczególności, że: rozporządzenia są w całości wiążące dla organów państwowych, osób prawnych i fizycznych; nie jest dopuszczalne ich precyzowanie w drodze krajowych przepisów prawnych, chyba że samo rozporządzenie zobowiązuje do tego; wydawanie przepisów "towarzyszących" możliwe jest jedynie w sprawach proceduralnych, kompetencyjnych (wskazanie organów państwowych właściwych do wykonania danego rozporządzenia).

Stosownie do art. 189 ust. 3 traktatu EWG dyrektywy wiążą państwo, którego dotyczą, co do określonego celu, pozostawiają natomiast państwu wybór środków koniecznych do realizacji tego celu. Państwom przystępującym do WE realizacja dyrektyw stwarza największe problemy, ponieważ obejmują one najwięcej dziedzin. Stąd też w wielu państwach przystępujących celem szybkiej realizacji dyrektyw - istniejących w chwili przystąpienia - na podstawie specjalnej regulacji przyznano organom administracji prawo realizowania dyrektyw nawet w dziedzinach zastrzeżonych dla regulacji ustawowej. W Austrii tego rodzaju "specjalna regulacja" nie jest konieczna, gdyż harmonizacja prawa krajowego ze standardami WE przebiega konsekwentnie od kilku lat. Stąd też realizacja dyrektyw (tak EOG, a w perspektywie WE) odbywać się ma przy pomocy aktów prawnych w randze stosownej do danej materii oraz przy respektowaniu podziału kompetencji między federacją a landami. Wspomniane wytyczne wydziału spraw konstytucyjnych precyzują przesłanki stosowania dyrektyw EOG: o ile dyrektywy są wystarczająco konkretne, mają one taką samą moc wiążącą jak rozporządzenia; podjęcie stosownych działań ustawodawczych jest konieczne, o ile nie ma regulacji krajowych zapewniających realizację dyrektyw; nie wystarcza samo przestrzeganie dyrektyw, lecz konieczne jest zapewnienie ich realizacji w drodze wiążących aktów prawnych; kompetencja do wydawania stosownych aktów określona jest według konstytucji (federacja - landy) oraz stosownie do specyficznej materii (resorty); stosowne krajowe

---

<sup>3</sup> Por. pkt IV A.I wytycznych wydziału spraw konstytucyjnych Urzędu Kanclerskiego z 3 XII 1991 r.; H Dossi, jw., s.125.

akty prawne muszą być przyjęte w czasie określonym w dyrektywach (w odniesieniu do EOG przyjęto, iż krajowe akty prawne, niezbędne dla realizacji dyrektyw muszą być wydane najpóźniej z dniem wejścia w życie układu o EOG).

**4. Pierwszeństwo stosowania prawa WE.** Stosownie do prawa WE prawo to obowiązuje w państwach członkowskich i jest bezpośrednio stosowane. W przypadku konfliktu z prawem krajowym prawo WE ma tzw. pierwszeństwo stosowania. Oznacza to, że organa krajowe muszą stosować prawo WE, nie oglądając się na prawo krajowe, które może co prawda zachować ważność, nie jest jednak w danej dziedzinie stosowane<sup>4</sup>. W konstytucji Austrii nie ma przepisu, który stanowiłby podstawę bezpośredniego obowiązywania i stosowania prawa WE, stąd też w odniesieniu do EOG podstawy takiej upatruje się w układzie o EOG, a - ze względu na bliską perspektywę członkostwa w WE i wymóg bezpieczeństwa prawnego - zgłaszany jest postulat uzupełnienia konstytucji o postanowienie, stosownie do którego "nie jest stosowane prawo krajowe sprzeczne z bezpośrednio stosowanym prawem WE"; uzupełnia powyższy postulat propozycja rozszerzenia kompetencji Trybunału Konstytucyjnego o możliwość znoszenia ustaw i rozporządzeń sprzecznych z prawem WE. Z powyższym problemem wiąże się sprawa jasności prawa i bezpieczeństwa prawnego. Szczególnie państwo przystępujące do WE konfrontowane jest z koniecznością zapewnienia skuteczności całego istniejącego już prawa WE, a przypomnijmy, że formalnie rzecz biorąc prawo krajowe obowiązuje w danych dziedzinach nadal, nie może być jednak stosowane.

Sprawa ta ma pewne znaczenie w dyskusjach nad wpływem członkostwa w organizacji ponadnarodowej na suwerenność państwa<sup>5</sup>. W Austrii nie nawiązano do tych dyskusji, a wytyczne wydziału spraw konstytucyjnych U.K. z 3 XII 1991 r. (pkt IV C. I .3 .c) są jasne. Stwierdzają one, że krajowe

---

<sup>4</sup> Por. *Kommentar zum EWG-Vertrag* (opr. E. Grabitz), München 1986 (dział o artykule 189 traktatu EWG).

<sup>5</sup> Por. J. Barcz: *Między konstytucją a ponadnarodowością. Opcja integracyjna konstytucji RFN*, Warszawa 1990, s. 312 i n.

przepisy prawne sprzeczne z prawem EOG tracą skuteczność prawną z chwilą wejścia w życie układu o EOG (derogacja materialna); konieczna jest również tzw. derogacja formalna, tzn. wyraźne zniesienie odnośnych krajowych przepisów prawnych najpóźniej z dniem wejścia w życie układu o EOG.

Jeśli chodzi o procedurę legislacyjną, to wytyczne (pkt V A) zalecają - ze względu na przejrzystość - nowelizowanie poszczególnych przepisów prawnych. Ze względu jednak na szczupłość czasu dopuszczana jest również zbiorowa nowelizacja przepisów z danej dziedziny przez poszczególne resorty.

**5. Publikacja.** Konstytucja austriacka reguluje w art. 49 ust. 1 jedynie kwestię publikacji umów międzynarodowych określonych w art. 50 ("polityczne traktaty państwowe", a inne umowy - o ile "zawierają treść zmieniającą ustawy"). Umowy takie publikowane są w Federalnym Dzienniku Ustaw (BGBl). Nabierają one mocy obowiązującej z dniem opublikowania i rozesłania danego egzemplarza BGBl. Dotychczas konstytucja nie reguluje sprawy publikacji prawa WE, czy stosownego uznania publikacji w Dzienniku Urzędowym WE za równorzędne z opublikowaniem w BGBl. Według prawa WE wystarcza bowiem - dla obowiązywania w porządku prawnym państw członkowskich - opublikowanie aktów WE w Dz. Urz. WE, a w przypadku prawa obowiązującego bezpośrednio jedynie taka forma publikacji jest dopuszczalna; publikacja w krajowych dziennikach urzędowych jest zakazana<sup>6</sup>.

Przejęciowe rozwiązanie podjęto w Austrii w odniesieniu do układu o EOG i do aktów prawnych podejmowanych w tych ramach. Sprawa publikacji wewnątrz krajowej w tym przypadku jest o tyle ułatwiona, że każde postanowienie Komitetu EOG pociąga za sobą konieczność dokonania zmiany w odpowiednim załączniku do traktatu, co z kolei wymaga odpowiedniego postępowania wewnątrz krajowego; dopiero po jego zakończeniu stosowna decyzja zaczyna obowiązywać<sup>7</sup>.

---

<sup>6</sup> Tak orzecznictwo Trybunału Sprawiedliwości; por. orzeczenie 43/70 w sprawie *Politi*, Slg 1971, s. 1039 i n.; orzeczenie 20/72 w sprawie *Cobelex*, Slg 1972, s. 1055 i n.

<sup>7</sup> Por. artykuły 97 i n. układu o EOG; *Erläuterungen ...*, jw., t. 3, s. 1101-1102 i 1196-1198.

Sam układ o EOG wraz z załącznikami podlega w Austrii opublikowaniu w BGBl. stosownie do art. 49 ust. 1 konstytucji. Opublikowana zostanie jednak jedynie wersja w języku niemieckim, angielskim i francuskim. Pozostałe autentyczne teksty (w pozostałych językach oficjalnych WE i EFTA) zgodnie z art. 49 ust. 2 konstytucji w połączeniu z § 2 ust. 4 i 5 ustawy o BGBl, wyłożone zostaną do wiadomości w Kancelarii Parlamentu. Jeśli chodzi natomiast o wymienione w załącznikach przepisy prawne WE, przejmowane przez Austrię, to za wystarczające dla obowiązywania w Austrii uznaje się ich wymienienie w załącznikach ze wskazaniem na opublikowanie w Dz. Urz. WE.

Stanowione natomiast w przyszłości prawo EOG - jak wspomniano wyżej - w formie postanowień Komitetu EOG, pociągających za sobą konieczność dokonania zmiany w załącznikach do traktatu, publikowane ma być w BGBl. Jeśli chodzi natomiast o wydawane w ramach EOG dyrektywy (tożsame z dyrektywami WE), których realizacja pozostawiona jest zasadniczo ustawodawstwu krajowemu, to odesłanie do nich ma być publikowane na stronie tytułowej BGBl. Tym samym dane dyrektywy włączone będą do Federalnego Systemu Informacji Prawnej (RIS).

Jak wspomniano jest to jednak rozwiązanie przejściowe, umożliwiające pewnymi specyficznymi mechanizmami stanowienia prawa w ramach EOG. Jednoznaczny jest natomiast postulat dotyczący konieczności uzupełnienia art. 49 konstytucji. W myśl proponowanego uzupełnienia publikacja w Dzienniku Urzędowym WE spełniałaby - o ile przewiduje tak traktat - przesłanki publikacji w rozumieniu konstytucji.

IV. 1. Choć landy austriackie należały do promotorów ubiegania się przez Austrię o członkostwo w WE i premierzy landów już 13 XI 1987 r. wystąpili do rządu federalnego z wnioskiem o podjęcie kroków na rzecz uzyskania członkostwa<sup>8</sup>, to jednak było wiadomo, że członkostwo Austrii w WE wpłynie

---

<sup>8</sup> Por. H. Schreiner: *Die Mitwirkung der Länder im Zuge der EG-Integration*, Österreichisches Jahrbuch für Politik 1992..., jw., s. 183.

w znacznym stopniu na kształt austriackiego federalizmu, w szczególności zaś na zakres kompetencji landów.

Należy mieć w związku z tym przede wszystkim na względzie, co następuje.

- Nawet jeśli członkostwo w WE dotyczy zarówno kompetencji federacji, jak i landów<sup>9</sup>, to landy doznają uszczerbku szczególnego, bowiem również ograniczenie kompetencji federacji jest równoznaczne z jednoczesnym ograniczeniem kompetencji landów. Dotyczy to współdziałania landów w administracji federalnej (tzw. pośrednia administracja federalna) oraz współdziałania za pośrednictwem *Bundesratu* w procesie legislacyjnym. Przystąpienie do WE oznacza również, co istotniejsze, przeniesienie istotnych praw zwierzchnich zastrzeżonych w konstytucji dla landów na WE. Dotyczy to prawa budowlanego, rolnego, straży pożarnej, ochrony środowiska, itp. Reprezentowanie państwa w stosunkach międzynarodowych należy - wg art. 10 ust. I konstytucji - do kompetencji federacji. Oznacza to, że nie dość, iż landy utracą kompetencje w szeregu dziedzinach w sferze wewnątrz krajowej, to dodatkowo nie będą miały wpływu na rozwiązywanie związanych z tym problemów na zewnątrz.
- Członkostwo Austrii w WE, a w okresie przejściowym w EOG, wymagało podjęcia w sprawach federalizmu istotnych regulacji prawnych i strukturalnych. Dotyczyły one<sup>10</sup>: zapewnienia realnego współdziałania landów w krajowym procesie decyzyjnym dotyczącym WE; ustalenia mechanizmu uzgadniania wspólnego stanowiska landów w tych sprawach; ustalenia mechanizmów bezpośredniego wpływania landów na proces decyzyjny w WE.
- Niezależnie od tego perspektywa członkostwa w WE przyspieszyła

---

<sup>9</sup> Zob. H. Pree: *Österreichisches Verfassungs- und Verwaltungsrecht*, Wien 1986, s. 38 i n.

<sup>10</sup> Por. A. Kiefer: *Länderrechte, Regionalismus und EG*, *Österreichisches Jahrbuch für Politik* 1992..., jw., s. 158.

dyskusję nad strukturalną reformą federalizmu austriackiego, wobec którego mnożyły się zarzuty przede wszystkim co do niejasności podziału kompetencji i środków finansowych<sup>11</sup>. W 1989 r. w Urzędzie Kanclerskim utworzona została komisja ds. reformy strukturalnej. M.in. w wyniku jej prac 8 X 1992 r. zawarto między federacją a landami "Polityczne porozumienie o nowym porządku państwa federalnego". Porozumienie to konkretyzuje główne kierunki reformy federalnej struktury państwa, która ma zostać zakończona przed referendum w sprawie członkostwa Austrii w WE.

**2. Współdział landów w krajowym procesie decyzyjnym dotyczącym WE.** W 1992 r. wprowadzono istotne regulacje prawne rozszerzające udział landów w krajowym procesie decyzyjnym dotyczącym WE. Do tego czasu landy miały jedynie tzw. prawo do przedłożenia stanowiska (art. 10 ust. 3 konstytucji).

Rząd federalny nie był jednak takim stanowiskiem związany. Prowadzone od 1989 r. prace doprowadziły na początku 1992 r. do nowelizacji konstytucji<sup>12</sup>, według której federacja ma obowiązek niezwłocznie poinformować landy o "przedsięwzięciach w ramach integracji europejskiej" dotyczących kompetencji własnej landów lub innych ich interesów. Federacja ma również obowiązek zapewnić możliwość przedstawienia przez landy w odpowiednim czasie stanowiska w danej sprawie (to samo dotyczy również gmin). Najistotniejsza nowość polega jednak na tym, że stanowisko landów w sprawach objętych ich kompetencją własną musi być przez federację uwzględnione. Może ona nie uwzględnić tego stanowiska jedynie z "koniecznych względów wynikających z polityki integracyjnej i zagranicznej". Regulacja ta została skonkretyzowana w porozumieniu federacji z landami "O prawach współdziałania landów i gmin w sprawach integracji europejskiej". Porozumienie to - zawarte na

---

<sup>11</sup> Nt. federalizmu austriackiego zob. *Bundesländer und Gemeinden* (red. H. Dachsa), *Handbuch des politischen Systems Österreichs*, Wien 1992, s. 729 i n.

<sup>12</sup> BGB1. 1992, s. 276.



podstawie art. 15a konstytucji - podpisane zostało 12 III 1992 i weszło w życie 26 XII 1992 r.<sup>13</sup>.

W szczególności porozumienie konkretyzuje:

- 1) obowiązek federacji do uwzględnienia w mandacie negocjacyjnym wspólnego stanowiska landów w sprawach objętych ich własną kompetencją ustawodawczą; spory podlegają kontroli Trybunału Konstytucyjnego;
- 2) warunki informowania landów przez federację o "przedsięwzięciach w ramach integracji europejskiej". Informowanie ma odbywać się za pośrednictwem wspomnianej już Rady do spraw austriackiej polityki integracyjnej;
- 3) prawo landów do wyznaczania własnych członków w austriackiej delegacji negocjacyjnej oraz do wysyłania przedstawicieli do austriackiej misji przy WE;
- 4) zawężenie prawa federacji do przejmowania kompetencji landów w celu zagwarantowania wykonania zobowiązań traktatowych (art. 16 konstytucji). Ewentualne stwierdzenie zaniedbań w wykonywaniu zobowiązań traktatowych przez landy musi być w takim przypadku stwierdzone nie przez federację, a przez sąd międzynarodowy (Trybunał Sprawiedliwości).

Należy też zaznaczyć, że landy biorą udział w pracach różnego rodzaju gremiów federalnych. I tak przedstawiciele konferencji premierów landów i przewodniczących landtagów biorą udział w obradach Rady do spraw austriackiej polityki integracyjnej, działającej pod przewodnictwem kanclerza. Wszystkie landy reprezentowane są w nieformalnej grupie roboczej WE - "Federalizm" kierowanej przez Wydział spraw konstytucyjnych Urzędu Kanclerskiego oraz w umocowanej przy MSZ Grupie roboczej do

---

<sup>13</sup> BGB1. 1992, s. 4473 i n.

spraw integracji europejskiej i kanclerskiej Grupie roboczej do spraw integracji.

**3. Uzgadnianie wspólnego stanowiska landów.** W 1992 r. landy zawarły porozumienie "o wspólnym ustalaniu woli landów w sprawach integracji europejskiej"<sup>14</sup>. Na podstawie porozumienia utworzona została "Konferencja landów ds. integracji". W jej skład wchodziły premierzy rządów landowych oraz - z głosem doradczym – przewodniczący parlamentów landowych. Konferencja ustalała wspólne stanowisko landów (każdy land dysponuje 1 głosem). Pewną elastyczność w podejmowaniu decyzji zapewnia postanowienie, w myśl którego wspólne stanowisko może być przyjęte głosami 5 landów, o ile nie ma żadnego głosu przeciwnego. Również w poszczególnych landach utworzone zostały gremia decyzyjne, doradcze i informacyjne do spraw WE.

**4. Bezpośrednia prezencja landów w Brukseli.** Od 22 V 1990 r. w austriackiej misji przy Wspólnocie Europejskiej działa Wspólny Przedstawiciel Landów<sup>15</sup>. Przedstawiciel ten jest delegowany przez "instytucję łącznikową landów" formalnie w Wiedniu przy rządzie landowym Dolnej Austrii. Zajmuje się analizą polityki Austrii i Wspólnoty Europejskiej z punktu widzenia interesów landów. Jego działalność i umocowanie w misji austriackiej oceniana jest pozytywnie.

W końcu 1992 r. w Brukseli działało 180 biur regionalnych. Proces tworzenia takich biur zapoczątkowały w 1987 r. landy RFN. Ich znaczenie umocniło się po utworzeniu 24 VI 1988 r. przy Komisji WE "Rady jednostek regionalnych i komunalnych" i będzie nadal rosnąć w związku z przewidzianym w traktacie z Maastricht komitetem regionalnym. Spośród landów austriackich swoje przedstawicielstwo w Brukseli otworzył dotychczas na podstawie decyzji rządu landów z 16 XII 1991 r. land Salzburg (2 IV 1992 r. - Biuro łącznikowe ze Wspólnotami Europejskimi). Biuro to nie ma naturalnie

---

<sup>14</sup> Österreichisches Jahrbuch für Politik 1992..., jw., s. 200 i n.

<sup>15</sup> Por. S. Hradil: *Länderinteressenvertretung in Brüssel*, Der Jurist im Steirischen Landesdienst 1991, nr I.

statusu przedstawicielstwa dyplomatycznego. Zakres jego działania obejmuje sprawy objęte wewnątrz-krajową kompetencją landu.

Landy austriackie są również aktywne w umacnianiu prezencji organizacji regionalnych w WE. Do reprezentowania interesów regionalnych i idei federalistycznych w ramach Rady Europy i WE pretenduje zwłaszcza ARGE Alp, powstała w 1972 r. i skupiająca 11 członków (kantony szwajcarskie, włoskie regiony autonomiczne, landy niemieckie i austriackie z regionu alpejskiego; z Austrii - Salzburg, Tyrol i Vorarlberg). Istotne znaczenie miało przyznanie ARGE Alp w 1992 r. statusu obserwatora w Radzie Europy. Coraz istotniejszą rolę zaczyna też odgrywać "Zgromadzenie Regionów Europy", założone w 1985 r. i skupiające obecnie 219 członków, w tym siedem landów austriackich (Burgenland, Karyntię, Styrię, Górną Austrię, Salzburg, Tyrol i Vorarlberg). Od chwili powstania "Zgromadzenie" ma swoje stałe przedstawicielstwo w Brukseli. "Zgromadzenie" zamierza stać się politycznym zapleczem dla przewidzianego w traktacie z Maastricht komitetu regionalnego, który z kolei w przyszłości powinien przekształcić się w izbę (drugą) regionalną Parlamentu Europejskiego. W obu powyższych organizacjach landy austriackie odgrywają aktywną rolę i wspierają prezencję tych organizacji w WE.

# Członkostwo Polski we Wspólnocie Europejskiej a nowa konstytucja

(w.) Państwo i Prawo 1993, nr 3 (strony 78-86).

1. Strategiczny cel polskiej polityki - pełnego włączenia się w europejskie procesy integracyjne, tzn. uzyskanie członkostwa we Wspólnocie Europejskiej - wymaga nie tylko głębokiej restrukturyzacji ekonomicznej Polski, lecz również, a może przede wszystkim, zmiany w pojmowaniu suwerenności państwowej. Włączenie się w procesy integracyjne oznacza bowiem, że kompetencję do bezpośredniego ingerowania w sprawy zastrzeżone dotąd dla władzy państwowej będą miały organa od państwa niezależne. W konsekwencji oznacza to konieczność istotnych zmian w systemie prawnym państwa: ustawodawca musi stworzyć mechanizm, który pozwoli na przekazywanie określonych kompetencji prawodawczych, sądowniczych i administracyjnych organizacji integracyjnej - Wspólnocie Europejskiej; musi również określić konstytucyjne przesłanki gwarantujące bezpośrednie obowiązywanie i stosowanie prawa Wspólnot w sferze wewnętrznej państwa.

W szczególności należy mieć na względzie dwie zasadnicze okoliczności:

- **Po pierwsze** - Wspólnota Europejska uznana jest powszechnie jako tzw. organizacja ponadnarodowa, której cechą jest oryginalność i samodzielność porządku prawnego<sup>1</sup>. Trybunał Sprawiedliwości - począwszy od orzeczenia z 15 VII 1964 w sprawie Costa v. ENEL<sup>2</sup> - konsekwentnie stoi na stanowisku, że państwa członkowskie

---

<sup>1</sup> Por. H.P. Ipsen: *Europäisches Gemeinschaftsrecht*, Tübingen 1972; L.J. Constantinesco: *Das Recht der Europäischen Gemeinschaften*, Baden-Baden 1977.

<sup>2</sup> EuGH Slg. 1964, s. 1251. Dalsze orzecznictwo w tej sprawie omawia G. Ress: *Die Auswirkungen des europäischen Gemeinschaftsrechts auf die deutsche Rechtsordnung* (w:) *Der Beitrag des Rechts zum europäischen Einigungsprozess*, Melle 1984, s. 43 i n.

Wspólnot utworzyły „samodzielną, europejską władzę publiczną”. Stanowisko, iż w związku z tym Wspólnota ma również oryginalny, samodzielny porządek prawny, różny od prawa międzynarodowego i prawa krajowego państw członkowskich, należy od tej pory do trwałych elementów orzecznictwa Trybunału Sprawiedliwości oraz zostało zaakceptowane przez państwa członkowskie<sup>3</sup>.

- **Po drugie** - Wspólnota Europejska stanowi prawo, które bezpośrednio obowiązuje i jest stosowane w sferze wewnętrznej państw członkowskich<sup>4</sup>. Począwszy od orzeczenia *Costa v. ENEL* jest jednoznaczne, że jedynie Trybunał Sprawiedliwości (a więc organ Wspólnot) ma kompetencje w sprawie trzech zasadniczych aspektów statusu prawa Wspólnot w porządku prawnym państw członkowskich: obowiązywania tego prawa, jego rangi i bezpośredniego stosowania w porządku prawnym państw członkowskich. Stosownie do orzecznictwa Trybunału, akty prawne Wspólnoty obowiązują bezpośrednio w krajowym porządku prawnym bez potrzeby ich uznania czy transformacji ze strony ustawodawcy krajowego; jeśli - w myśl prawa Wspólnoty - akty takie mają być bezpośrednio stosowane w prawie krajowym państw członkowskich, to sędzia krajowy musi je stosować, nie zważając na prawo krajowe<sup>5</sup>. Stanowisko takie zostało zaakceptowane przez państwa członkowskie<sup>6</sup>.

Z doświadczeń państw członkowskich - zarówno tych, które są członkami założycielskimi Wspólnoty, jak i tych, które do niej później

---

<sup>3</sup> Por. R. Kovar: *Rapports entre le droit communautaire et les droits nationaux (w:) Trent ans de droit communautaire*, Bruxelles-Luxembourg 1981, s. 115 i n.

<sup>4</sup> Por. P. Pescatore: *L'ordre juridique des Communautés européennes*, Liege 1973.

<sup>5</sup> *Costa v. ENEL*, jw.

<sup>6</sup> Por. D. Lasok. J.W. Bridge: *Law and Institutions of the European Communities*, London 1987, s. 289 i n.

przystąpiły, wynika, iż członkostwo we Wspólnocie wymaga rozważenia następujących zasadniczych unormowań w konstytucji<sup>7</sup>:

- **Po pierwsze** - istotne jest zagwarantowanie właściwego udziału parlamentu w podejmowaniu decyzji o przystąpieniu do Wspólnoty. Niezależnie bowiem od politycznych i gospodarczych aspektów takiej decyzji należy zważyć, że:
  - na Wspólnotę przeniesione zostają kompetencje ustawodawcze, sędziowskie i administracyjne (z których znaczna część według wewnątrz krajowego podziału kompetencji zastrzeżona jest dla parlamentu);
  - w ramach Wspólnoty prawo stanowione jest przez jej organy, w których zasiadają przedstawiciele rządów państw członkowskich. Parlament Europejski, mimo zwiększenia jego kompetencji, ma tutaj wpływ niewielki; po przekazaniu więc Wspólnotom kompetencji, które w państwie zastrzeżone są wyłącznie dla parlamentu, należy liczyć się z tym, że wyłączone one zostają spod kontroli organu przedstawicielskiego; zjawisko to określane jest mianem „deficytu demokratycznej legitymacji” Wspólnoty.

Państwo przystępuje do organizacji międzynarodowej, zawierając stosowną umowę międzynarodową. W przypadku umowy ustanawiającej członkostwo we Wspólnocie Europejskiej wskazane wyżej okoliczności przemawiają za tym, aby „właściwy udział parlamentu” obejmował: wyrażenie zgody na ratyfikację umowy w drodze ustawy; uchwalenie ustawy przez parlament w szczególnym trybie - kwalifikowana większością głosów.

---

<sup>7</sup> Kwestia ta jest przedmiotem szczegółowej analizy w mojej pracy: *Stosowanie prawa Wspólnot zachodnioeuropejskich w państwach członkowskich. Problemy konstytucyjnoprawne*, Warszawa 1991.

- **Po drugie** - wyrażenie przez parlament zgody w drodze ustawy (uchwalonej nawet kwalifikowaną większością głosów) określa jedynie udział parlamentu w wewnątrzpaństwowej procedurze zawierania umowy międzynarodowej. Zwykle w odniesieniu do umów międzynarodowych o szczególnej wadze parlament ma uprawnienia szczególne. Wspólnota Europejska jest jednak organizacją międzynarodową specyficzną, bo jest organizacją ponadnarodową, która tworzy swój samodzielny porządek prawny, różny od porządku krajowego państw członkowskich i porządku prawa międzynarodowego<sup>8</sup>.

Zważyć należy, że państwo - przystępując do Wspólnoty Europejskiej - przenosi na nią szereg uprawnień ustawodawczych, sędziowskich i administracyjnych. Wyrażenie przez parlament zgody na umowę międzynarodową o przystąpieniu jest więc konieczne, nie wyczerpuje jednak całości zagadnienia. Konstytucja powinna zawierać jasną normę upoważniającą do przeniesienia pewnych uprawnień ustawodawczych, sędziowskich i administracyjnych na organizację międzynarodową. Konstytucja może też określać, że przeniesienie takie następuje w drodze ustawy. Praktyka konstytucyjna może później sprowadzić akt wyrażenia przez parlament zgody na zawarcie danej umowy oraz decyzje co do przeniesienia określonych uprawnień ustawodawczych, sędziowskich i administracyjnych na Wspólnotę do jednej ustawy (jak to ma na przykład miejsce w RFN), lecz nie jest najlepiej, jeżeli kompetencje w tak podstawowych sprawach wyprowadzane są w drodze interpretacji z kompetencji parlamentu do wyrażania zgody na umowę międzynarodową. Tutaj potrzebna jest jasna norma konstytucyjna.

- **Po trzecie** - bardzo ważne jest zagwarantowanie skuteczności prawa Wspólnoty Europejskiej w prawie krajowym. O ile wynika to z traktatów ustanawiających Wspólnotę, jej prawo musi bez jakiegokolwiek ingerencji organów państwowych bezpośrednio

---

<sup>8</sup> Por. J. Barcz: *Organizacja ponadnarodowa*, Sprawy Międzynarodowe nr 7-8/1990.

obowiązywać i być stosowane w sferze wewnętrznej państwa. Zapewnienie skuteczności prawa Wspólnoty Europejskiej dotyczy również takiej sytuacji, w której obowiązujące prawo krajowe jest sprzeczne z prawem Wspólnoty. Organy państwowe muszą wówczas stosować prawo Wspólnoty, nie oglądając się na prawo krajowe. Zagwarantowanie skuteczności prawa Wspólnoty w sferze wewnątrzpaństwowej wymaga regulacji rangi konstytucyjnej. Zważyć bowiem należy, iż mechanizm gwarantujący skuteczność zobowiązań międzynarodowych państwa w prawie krajowym (abstrahując od jego niedoskonałości w Polsce) nie jest adekwatny w odniesieniu do prawa Wspólnoty.

Prawo Wspólnoty uważane jest za prawo należące do samodzielnego porządku prawnego, różnego od porządku prawa międzynarodowego i prawa krajowego państw członkowskich (dotyczy to także tzw. prawa pierwotnego Wspólnoty, które jest wprawdzie prawem międzynarodowym - traktatowym, lecz kwalifikuje się też jako prawo konstytucyjne Wspólnoty)<sup>9</sup>. „Wyinterpretowanie” przesłanek skuteczności prawa Wspólnoty w prawie krajowym danego państwa członkowskiego z mechanizmu konstytucyjnego tyczącego norm prawa międzynarodowego jest naturalnie możliwe (i - jak wynika z praktyki niektórych państw - w znacznej mierze stosowane). Jest to jednak rozwiązanie prowadzące do wielu zasadniczych niejasności i kontrowersji konstytucyjnoprawnych i międzynarodowoprawnych, tym bardziej że Wspólnota zainteresowana jest jedynie skutecznością swego prawa w sferze wewnętrznej państw członkowskich i na regulacje krajowe nie zważa. Decyzja o przystąpieniu do Wspólnoty Europejskiej powinna więc być poprzedzona wprowadzeniem do konstytucji normy gwarantującej skuteczność prawa Wspólnoty w wewnątrzpaństwowym porządku prawnym. Norma rangi konstytucyjnej jest w przypadku państwa przystępującego tym bardziej istotna, że przystępując do Wspólnoty państwo automatycznie wyraża zgodę

---

<sup>9</sup> Por. G. Nicolaysen: *Europäisches Gemeinschaftsrecht*, Stuttgart 1979, s. 7 i n.



na związane się całym jej porządkiem prawnym - również prawem ustanowionym przed jego przystąpieniem.

- **Po czwarte** - rozważenia wymaga sprawa ustanowienia określonych barier dla przeniesienia na Wspólnotę Europejską pewnych uprawnień ustawodawczych, sądowniczych i administracyjnych. Praktyka niektórych państw członkowskich wskazuje, że chodzić tu może o zagwarantowanie demokratycznej substancji państwa, praw zasadniczych, w przypadku państw federalnych - ich federacyjnej struktury. Z jednej strony, należy zważyć, że dyskusja w tej sprawie nabrała - już od kilkunastu lat - charakteru raczej teoretycznego (choć w przeszłości była powodem poważnych kryzysów konstytucyjnoprawnych). Rozwój ochrony praw zasadniczych w ramach Wspólnoty jest jednoznaczny i nie może budzić obaw. Z drugiej jednak strony, państwa z rozwiniętym sądownictwem konstytucyjnym (RFN, Francja, Włochy), nadal - choć teoretycznie - zastrzegają sobie pewne możliwości ingerencji w tych sprawach. Nie jest całkiem jasne, jakie specyficzne problemy tego rodzaju mogą wystąpić w odniesieniu do nowych demokracji, gdy staną się one członkami Wspólnot; w jakiej mierze pewna elastyczność w pojmowaniu „wspólnych wartości” i ochronie praw zasadniczych powinna być - przynajmniej w krajowym prawie konstytucyjnym - zaznaczona?

2. Konstytucja z 1952 r., z późniejszymi zmianami nie zawierała postanowień, które określałyby prawne przesłanki członkostwa Polski w organizacji międzynarodowej o charakterze ponadnarodowym. Wprowadzony pod koniec lat 80-tych artykuł 32 g dotyczył jedynie pewnych - choć istotnych - aspektów procedury ratyfikacyjnej, ustanawiając obowiązek uzyskania przed ratyfikacją zgody parlamentu w odniesieniu do umów międzynarodowych obciążających państwo finansowo lub ingerujących w sferę zastrzeżoną dla ustaw. Na marginesie dodać można, że artykuł ten nie określał tak istotnej sprawy, jak forma wyrażania zgody przez parlament; dopiero praktyka konstytucyjna lat 1991-1992 utwierdziła w tej mierze formę ustawy.

Ustawa konstytucyjna z 17 X 1992 niewiele tutaj zmienia. W artykule 33 ust. 2 stwierdza: „Ratyfikacja i wypowiedzenie umów międzynarodowych dotyczących granic Państwa, sojuszków obronnych oraz umów pociągających za sobą obciążenia finansowe Państwa lub konieczność zmian w ustawodawstwie wymaga upoważnienia wyrażonego w ustawie”. Wyjaśniono więc jednoznacznie, że niektóre rodzaje umów międzynarodowych wymagają dla ich ratyfikacji upoważnienia wyrażonego w ustawie. Również przyszła umowa ustanawiająca członkostwo Polski we Wspólnocie Europejskiej wymagałaby z pewnością tego rodzaju zgody, ponieważ umowa pociągałaby skutki finansowe dla Polski i ingerowałaby w sferę ustawodawczą. Wszelkie inne sprawy pozostają otwarte i - w przypadku ograniczenia się do takich postanowień - wymagałyby regulacji w drodze praktyki konstytucyjnej.

Można więc stwierdzić, że obowiązujące obecnie ustawodawstwo konstytucyjne nie zawiera postanowień niezbędnych dla członkostwa Polski we Wspólnocie Europejskiej. Na marginesie trzeba zauważyć, że artykuł 33 ust. 2 ustawy konstytucyjnej z 1992 r., doskonalący nieco artykuł 32 g Konstytucji z 1952 r., jedynie w minimalnym stopniu spełnia postulaty środowiska prawniczego w sprawie przepisów Konstytucji, które zapewniałyby skuteczność normom prawa międzynarodowego w polskim prawie krajowym<sup>10</sup>. Trzeba też mieć na względzie, że przepisy Konstytucji regulujące stosunek między prawem międzynarodowym a prawem krajowym rozwiązują jedynie skromną część problemów konstytucyjnych związanych z członkostwem państwa we Wspólnocie Europejskiej.

Również projekty nowej konstytucji RP, w szczególności zaś projekt Komisji Konstytucyjnej Sejmu<sup>11</sup>, projekt Komisji Konstytucyjnej Senatu<sup>12</sup>,

---

<sup>10</sup> Postulaty te zostały zebrane i opracowane w pracach Zespołu Prawa Międzynarodowego Rady Legislacyjnej - patrz na ten temat: *Problemy skuteczności prawa* (pod redakcją B. Zdziennickiego), Rada Legislacyjna - Warszawa 1987; por. również K. Skubiszewski: *Konstytucyjne ujęcie stosunku prawa polskiego do prawa międzynarodowego*, PiP nr 10/1987, s. 141 i n.

<sup>11</sup> Komisja Konstytucyjna Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej X kadencji. *Konstytucja - Projekt*, Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa 1992.

pomijają milczeniem problem członkostwa Polski we Wspólnocie Europejskiej.

3. Projekt Komisji Konstytucyjnej Sejmu koncentruje się na sformułowaniu mechanizmu zapewniającego skuteczność wiążących Polskę norm prawa międzynarodowego w jej prawie krajowym. Warto jednak zauważyć, że w art. 103 pkt 7 nawiązuje się do pojęcia „organizacji ponadnarodowej”; otóż w artykule tym stwierdza się m.in., że „Rada Ministrów (...) utrzymuje stosunki i zawiera umowy z rządami innych państw, jak również z organizacjami międzynarodowymi i ponadnarodowymi”.

Z postanowień tych wynika jedynie, że rząd uprawniony jest do utrzymywania stosunków i zawierania umów m.in. z „organizacjami ponadnarodowymi” (z politycznego punktu widzenia ważne jest odnotowanie tego rodzaju organizacji), nie wynikają z nich natomiast żadne konkretne skutki konstytucyjnoprawne co do kompetencji do przeniesienia określonych uprawnień ustawodawczych, sędziowskich i administracyjnych na takie organizacje czy co do statusu norm prawnych takiej organizacji w polskim prawie krajowym. Trudno byłoby w każdym razie z postanowień, mówiących o „utrzymywaniu stosunków” i „zawieraniu umów” tego rodzaju skutki konstytucyjnoprawne wywodzić.

Istotne są natomiast - również dla członkostwa Polski we Wspólnocie Europejskiej - pewne elementy sformułowanego w projekcie mechanizmu występującego w stosunkach między prawem międzynarodowym a polskim prawem krajowym. Zastrzegam się przy tym, że celem niniejszego artykułu nie jest analiza projektów konstytucji w sprawie proponowanego mechanizmu występującego w stosunkach między prawem międzynarodowym a polskim prawem krajowym.

- **Po pierwsze** - proponowane rozwiązania wyraźnie wskazują obowiązek „upoważnienia wyrażonego w ustawie” dla „ratyfikacji umów międzynarodowych pociągających za sobą obciążenie

---

<sup>12</sup> Komisja Konstytucyjna Senatu Rzeczypospolitej Polskiej. Projekt Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej. Kwiecień 1991 (druk powielany).

finansowe państwa lub konieczność zmian w ustawodawstwie" (art. 98 ust. 2). Jest to propozycja istotna również z punktu widzenia członkostwa Polski we Wspólnocie Europejskiej, gwarantuje bowiem udział parlamentu w podejmowaniu odnośnej decyzji. Brak jest natomiast określenia - w związku z wagą podejmowanej decyzji - kwalifikowanej procedury uchwalania danej ustawy.

- **Po drugie** - proponowane rozwiązania określają pierwszeństwo normy prawa międzynarodowego wobec normy prawa krajowego w przypadku konfliktu. Artykuł 7 ust. 2 projektu stwierdza: „Umowa międzynarodowa ratyfikowana za zgodą Sejmu ma pierwszeństwo w przypadku, gdy nie da się pogodzić z ustawą. Pozostałe umowy międzynarodowe mają pierwszeństwo w przypadku, gdy nie dają się pogodzić z niższymi od ustawy aktami normatywnymi". Te sformułowania mogą zapewnić skuteczność w polskim prawie krajowym jedynie tzw. pierwotnego prawa Wspólnoty. Nie stworzą natomiast gwarancji konstytucyjnej dla skuteczności wewnątrz krajowej tzw. prawa wtórnego, ponieważ nie podpada ono ani pod kategorię „umowy międzynarodowej ratyfikowanej", ani „pozostałych umów międzynarodowych", ani wreszcie międzynarodowego prawa zwyczajowego, pominiętego notabene w cytowanym artykule projektu.
- **Po trzecie** - proponowane rozwiązania mogą natomiast stanowić istotną przeszkodę dla skuteczności prawa wtórnego Wspólnoty w polskim prawie krajowym. Artykuł 6 projektu stanowi bowiem, że „Konstytucja, ratyfikowane umowy międzynarodowe oraz akty wydane na podstawie upoważnienia ustawy tworzą prawo Rzeczypospolitej Polskiej". Jeśli więc tzw. prawo pierwotne Wspólnoty będzie zaliczane do „prawa Rzeczypospolitej Polskiej" (jako że podpada ono pod kategorię „ratyfikowanych umów międzynarodowych"), to milczeniem pominięto w projekcie prawo wtórne Wspólnoty, które po przyjęciu Polski do Wspólnoty będzie siłą rzeczy stosowane w bardzo szerokim zakresie, właściwie we wszystkich gałęziach krajowego prawa polskiego. Przy zachowaniu

tego przepisu i braku odrębnego przepisu w sprawie skuteczności w polskim prawie krajowym prawa wtórnego Wspólnoty, pozostawałaby jedynie droga „wyinterpretowania” skuteczności prawa wtórnego bądź w nawiązaniu do statusu prawa pierwotnego (ponieważ jest ono zaliczane do „prawa Rzeczypospolitej Polskiej” jako „ratyfikowane umowy międzynarodowe”, to również prawo stanowione na takiej podstawie powinno być zaliczane do „prawa Rzeczypospolitej Polskiej”), bądź z powołaniem argumentu, iż chodzi tu o prawo „wydane na podstawie upoważnienia ustawy” (w drodze ustawy parlament wyraził bowiem zgodę na ratyfikację traktatu o przystąpieniu do Wspólnoty Europejskiej). Podobnie - w drodze „interpretacji” - zapewnić trzeba będzie pierwszeństwo prawa wtórnego Wspólnoty wobec polskiego prawa krajowego (również o randze ustawy). Zważywszy na wagę zagadnienia i zakres „ingerencji” prawa wtórnego Wspólnoty w prawo krajowe państw członkowskich, z pewnością nie jest to rozwiązanie pożądane.

- **Po czwarte** - pewne odniesienia do interesującego nas problemu mogą mieć przepisy art. 116 projektu, określającego kompetencję Trybunału Konstytucyjnego. Artykuł ten stwierdza, że Trybunał orzekać ma m.in. o „zgodności ustaw z ratyfikowanymi umowami międzynarodowymi” (pkt b) oraz o „zgodności z Konstytucją umowy międzynarodowej przed jej ratyfikacją” (pkt d). Można jedynie stwierdzić, że propozycje te nie naruszają zasady prawa Wspólnoty Europejskiej, że w sprawie obowiązywania, rangi i stosowania prawa Wspólnoty kompetencje ma jedynie Trybunał Sprawiedliwości. Z zupełnie już innego punktu widzenia można mieć poważne wątpliwości, czy Trybunał Konstytucyjny powinien mieć prawo ingerencji w proces zawierania umowy międzynarodowej. Doświadczenia międzynarodowe w tej dziedzinie nie są najlepsze, a z punktu widzenia prawa międzynarodowego - a więc dla partnera umowy - bez znaczenia dla obowiązywania umowy są ewentualne spory między organami państwa czy nawet niezgodność danej umowy z konstytucją. W każdym razie należałoby jaśniej określić, jakie będą skutki stwierdzenia przez Trybunał Konstytucyjny, że dana

umowa jest sprzeczna z konstytucją: konieczność zmiany konstytucji czy też odstąpienia od procedury ratyfikacyjnej? W każdym razie należy liczyć się z „rozciągnięciem” sporów politycznych na procedurę zawierania umów międzynarodowych i tym samym jeszcze większego włączenia polityki zagranicznej w spory natury wewnętrznej, co przy rozkojarzonym systemie politycznym nie jest najlepsze.

4. Projekt Komisji Konstytucyjnej Senatu również koncentruje się na mechanizmie stosunku prawa międzynarodowego do prawa krajowego Polski. Z punktu widzenia członkostwa Polski we Wspólnocie Europejskiej istotne są następujące elementy projektu:

- **Po pierwsze** - podobnie jak projekt Komisji Konstytucyjnej Sejmu, Projekt Komisji Konstytucyjnej Senatu formułuje obowiązek wyrażenia przez parlament zgody w drodze ustawy na związanie się przez Polskę określonymi kategoriami umów międzynarodowych. Artykuł 55 projektu wyraźnie stwierdza w ust. 1, że „związanie się przez Rzeczpospolitą Polską (...) umowami, na podstawie których Rzeczpospolita Polska staje się członkiem organizacji międzynarodowych (pkt 4) (...) ich wypowiedzenie lub wycofanie się z nich wymaga uprzedniej zgody wyrażonej w ustawie”. Obowiązek ten skonkretyzowany jest następnie w art. 93 ust. 2 projektu. Propozycja ta zapewniałaby więc udział parlamentu w podejmowaniu decyzji co do przystąpienia Polski do Wspólnoty Europejskiej. Podobnie jak w projekcie Komisji Konstytucyjnej Sejmu nie przewiduje się jednak kwalifikowanej procedury uchwalania odnośnej ustawy upoważniającej do związania się przez Polskę umową ustanawiającą jej członkostwo we Wspólnocie Europejskiej.
- **Po drugie** - projekt zawiera również przepisy dotyczące skuteczności norm prawa międzynarodowego w krajowym porządku prawnym Polski. W szczególności art. 56 ust. 2 projektu stwierdza m.in., że „Prawomocnie zawarte umowy międzynarodowe, po ich należytych ogłoszeniu w Rzeczypospolitej Polskiej stanowią część wewnętrznego

porządku prawnego i są bezpośrednio stosowane przez wszystkie organy państwa". Artykuł 58 dodaje: „Umowa międzynarodowa zatwierdzona przez obie Izby Sejmu oraz zwyczajowa norma prawa międzynarodowego ma moc wyższą nad ustawą, jeśli umowy tej nie da się pogodzić z ustawą. Pozostałe umowy międzynarodowe wiążące Rzeczpospolitą Polską przeważają w razie sprzeczności nad aktami prawnymi niższymi od ustawy". Również i te propozycje rozwiązują problem skuteczności w porządku krajowym jedynie prawa pierwotnego Wspólnoty. Pozostaje otwarta kwestia prawa wtórnego Wspólnoty, które nie podpada - jak wspomniano - pod kategorię „umowy międzynarodowej". Sprawy nie rozwiązuje również dodanie w projekcie Komisji Konstytucyjnej Senatu kategorii „zwyczajowej normy prawa międzynarodowego", ponieważ prawo wtórne Wspólnoty do tej kategorii nie należy.

- **Po trzecie** - analogiczny problem, jak w odniesieniu do art. 6 projektu Komisji Konstytucyjnej Sejmu, wyłania się w związku z art. 48 projektu Komisji Konstytucyjnej Senatu. Artykuł ten stwierdza, że „Źródłami prawa Rzeczypospolitej Polskiej są: Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej, ustawy organiczne, ustawy, rozporządzenia i zarządzenia władzy wykonawczej, przepisy prawa miejscowego oraz umowy międzynarodowe i zwyczajowe normy prawa międzynarodowego w zakresie wskazanym w Konstytucji". Także i w tym przypadku pominięte jest prawo wtórne Wspólnoty, a dla zapewnienia jego skuteczności w polskim prawie krajowym pozostawałaby jedynie „pośrednia droga" interpretacji konstytucji. Trzeba by więc sięgnąć do ekstensywnej wykładni art. 56 ust. 2 i art. 58 projektu, co - jak wspomniano - w sprawach tak istotnych nie jest wyjściem najlepszym.
- **Po czwarte** - istotne problemy mogą powstać w związku z art. 57 i 153 projektu. W myśl art. 57 „Zawarcie umowy międzynarodowej, która zawiera ustalenia sprzeczne z Konstytucją wymaga uprzedniej zmiany Konstytucji. Trybunał Konstytucyjny na wniosek którejkolwiek z Izb Sejmowych, Prezydenta lub Rządu dokonuje oceny zgodności prawa międzynarodowego z Konstytucją". W myśl zaś art. 153 ust. 1

„Trybunał Konstytucyjny orzeka o zgodności z Konstytucją ustaw, umów międzynarodowych i innych aktów prawnych stanowiących źródła prawa według Konstytucji”. O ile zdanie pierwsze art. 57 projektu ma swoje uzasadnienie i analogiczne konstrukcje występują w konstytucjach szeregu państw, o tyle zdanie drugie tego artykułu jest trudne do zrozumienia. Po pierwsze, mowa jest tam o zgodności „prawa międzynarodowego” z konstytucją, a więc nie tylko międzynarodowego prawa traktatowego, lecz również międzynarodowego prawa zwyczajowego i potencjalnie nie tylko prawa traktatowego wiążącego Polskę. Jaki miałyby być cel takiego „badania”? Jeśli miałyby chodzić o dokonanie stosownej zmiany w konstytucji, to mówić należy raczej o ocenie zgodności konstytucji z prawem międzynarodowym. Po drugie, nieadekwatność określenia „prawo międzynarodowe” wynika również z tego, że w grę wchodzi projekt umowy międzynarodowych (cała procedura ma mieć miejsce przed zawarciem danej umowy) - formalnie nie jest więc to jeszcze „prawem międzynarodowym”. W kontekście interesujących nas problemów zdanie drugie art. 57 o tyle jeszcze może wzbudzać kontrowersje, że przy obecnym brzmieniu może dać asumpt do podejmowania prób oceny zgodności z konstytucją prawa wtórnego Wspólnoty, co byłoby sprzeczne z fundamentalnymi zasadami prawa Wspólnoty Europejskiej. Wątpliwości tego rodzaju są dodatkowo uzasadnione w świetle art. 153 ust. 1 projektu, przyznającemu TK kompetencje orzekania o zgodności z konstytucją umów międzynarodowych. Propozycję taką można traktować tylko jako nieporozumienie. Kontrola konstytucyjności umowy międzynarodowej po jej wejściu w życie nie ma żadnego znaczenia na płaszczyźnie prawnomiędzynarodowej. W myśl bowiem zasady zwyczajowego prawa międzynarodowego (potwierdzonej w międzynarodowym prawie traktatowym) państwo nie może powoływać się na swoje prawo krajowe, w tym na konstytucję, aby uzasadnić niewykonywanie zobowiązań prawnomiędzynarodowych; może to natomiast prowadzić do bardzo poważnych perturbacji wewnątrzpolitycznych i międzynarodowych. Tyczyłoby się to w szczególności jakichkolwiek prób dokonywania oceny konstytucyjności umów ustanawiających Wspólnotę Europejską (a do



tych umów Polska musi przystąpić, uzyskując członkostwo we Wspólnocie), nie mówiąc już o próbach oceny konstytucyjności prawa wtórnego Wspólnoty.

5. Jedynym projektem - jak dotychczas, w którym podjęta została próba kompleksowego określenia konstytucyjnoprawnych przesłanek członkostwa Polski we Wspólnocie Europejskiej, jest projekt opracowany przez grupę roboczą Rady Legislacyjnej (kierowaną przez prof. A. Wasilkowskiego). Grupa ta opracowała projekt artykułu do nowej konstytucji o następującym brzmieniu:

„1. Na mocy umowy międzynarodowej niektóre uprawnienia ustawodawcze, administracyjne i sędownicze mogą być przekazane organizacji międzynarodowej, jeżeli jest to warunkiem członkostwa w tej organizacji.

2. Ustawa, na mocy której Sejm wyraża zgodę na taką umowę międzynarodową, wymaga dla jej uchwalenia kwalifikowanej większości głosów.

3. Jeśli wynika to z umowy konstytuującej organizację międzynarodową, stanowione przez nią prawo stosowane jest bezpośrednio w wewnętrznym porządku prawnym Państwa”.

Proponowany przepis w sposób interesujący łączy sprawę ustalenia kompetencji do przeniesienia określonych uprawnień ustawodawczych, administracyjnych i sędowniczych na organizację międzynarodową z zawarciem odnośnej umowy międzynarodowej (ustanowienie członkostwa w organizacji międzynarodowej, w tym we Wspólnocie Europejskiej odbywa się na podstawie umowy międzynarodowej) i wyrażeniem na taką umowę zgody przez parlament w drodze ustawy (ust. 1 i 2). Rozwiązanie takie jest w pełni możliwe (w praktyce funkcjonuje w państwach, gdzie istnieje norma upoważniająca do przeniesienia „praw zwierzchnich” na organizację międzynarodową w „drodze ustawy” - np. w RFN; tam określona ustawa pełni jednocześnie funkcję ustawy, na mocy której parlament wyraża zgodę na zawarcie określonego traktatu). łączy ono bowiem w sobie wszystkie zasadnicze postulaty:

- **Po pierwsze** - wyraźnie określono w projekcie kompetencje do przekazania organizacji międzynarodowej pewnych kompetencji ustawodawczych, sądowniczych i administracyjnych (słuszne jest użycie nieostrego określenia „niektóre uprawnienia”, ponieważ zakres przekazywanych uprawnień zmienia się wraz z rozwojem integracji, czego najlepszym przykładem jest właśnie Wspólnota Europejska).
- **Po drugie** - określono, że podstawą przekazania danych uprawnień jest umowa międzynarodowa (co w każdym przypadku ma miejsce), jednocześnie jednak zagwarantowana jest kontrola parlamentu co do tej decyzji (ponieważ zgoda na zawarcie takiej umowy musi być wyrażona w formie ustawy) i do tego kontrola taka - stosownie do wagi decyzji - ma mieć charakter zastrzony (kwalifikowana większość głosów).

Pewne wątpliwości może budzić ostatnia część ustępu pierwszego - „jeżeli jest to warunkiem członkostwa w tej organizacji”. Wydaje się, że jest to zbędne, ponieważ dane uprawnienia będą przekazane organizacji międzynarodowej tylko w takim przypadku, jeśli jest to warunkiem członkostwa w tej organizacji. Wystarczające byłoby więc pozostawienie ustępu I w następującym brzmieniu: „Na mocy umowy międzynarodowej niektóre uprawnienia ustawodawcze, administracyjne i sądownicze mogą być przekazane organizacji międzynarodowej”.

W odniesieniu do ust. 3 projektu, mającego gwarantować skuteczność prawa organizacji międzynarodowej w krajowym porządku prawnym, niezbędne są dwie uwagi:

- **Po pierwsze** - w obecnym brzmieniu mowa jest w ust. 3 o „stanowionym przez nią (organizację międzynarodową - J.B.) prawie”; tym samym ust. 3 obejmowałby jedynie prawo wtórne organizacji (przez nią stanowione) i tylko tej części prawa organizacji

międzynarodowej gwarantowałaby określoną w nim skuteczność. Tym samym pominięte zostaje prawo pierwotne organizacji, które - jak się należy domyślać - miałoby skuteczność zagwarantowaną mechanizmem przejmowania do porządku krajowego norm prawa międzynarodowego. Nie jest to rozwiązanie najlepsze, bowiem prawo Wspólnoty Europejskiej traktowane jest jako jednolita całość, część autonomicznego porządku prawnego. Różnicowanie statusu tego prawa (mimo że jego część ma charakter również międzynarodowego prawa traktatowego) w prawie krajowym niesie za sobą dla państw członkowskich, w którym taka sytuacja występuje, różnorakie komplikacje. Z tych względów lepiej byłoby mówić w ust. 3 o „jej prawie”; ustęp trzeci miałby więc brzmienie: „Jeśli wynika to z umowy konstytuującej organizację międzynarodową, jej prawo stosowane jest bezpośrednio w wewnętrznym porządku prawnym Państwa”.

- **Po drugie** - w proponowanym brzmieniu ust. 3 nie zawiera jasnej normy kolizyjnej, stwarza jedynie - co jest naturalnie bardzo istotne - konstytucyjnoprawną podstawę do stosowania prawa organizacji międzynarodowej w wewnętrznym porządku prawnym. Można, co prawda, ze sformułowania „jest stosowane” wywodzić, że prawo organizacji międzynarodowej „musi być stosowane”, w wewnętrznym porządku prawnym w każdych okolicznościach, również wtedy, gdy jest sprzeczne z prawem krajowym. Tym niemniej należy zważyć, że wymóg związany z członkostwem we Wspólnocie Europejskiej w tej dziedzinie jest jednoznaczny: jeśli prawo Wspólnoty ma być stosowane w krajowym porządku prawnym, to organy krajowe muszą je stosować nie oglądając się na prawo krajowe. Aby więc sprawa była całkowicie jasna, celowe byłoby następujące uzupełnienie: „Jeśli wynika to z umowy konstytuującej organizację międzynarodową, jej prawo stosowane jest bezpośrednio w wewnętrznym porządku prawnym Państwa, mając pierwszeństwo w przypadku kolizji w stosunku do prawa krajowego”; mówienie o „pierwszeństwie” nie jest w tym kontekście przypadkowe. Z punktu widzenia prawa Wspólnoty Europejskiej istotne jest bowiem

zagwarantowanie skuteczności jej prawu - bezpośredniego stosowania, gdy wynika to z prawa Wspólnoty; stąd wystarcza, jeśli jej prawo ma tzw. pierwszeństwo stosowania. Prawo krajowe może nadal obowiązywać, w dziedzinie regulowanej prawem Wspólnoty nie jest jednak stosowane; ta konstrukcja prawnicza ma swoje istotne odniesienia do dyskusji nad sprawą suwerenności.

6. Uchwalenie nowej konstytucji stworzy przed Polską unikalną szansę porządnego i całościowego uregulowania sprawy stosunku prawa międzynarodowego do prawa krajowego oraz konstytucyjnoprawnych zagadnień związanych z przyszłym członkostwem Polski we Wspólnocie Europejskiej. Można przy tym w pełni wykorzystać dotychczasowe doświadczenia państw członkowskich, założycielskich i tych, które do Wspólnoty przystąpiły.

Jeśli podejmuje się tak ważną, strategiczną decyzję polityczną, to konieczne jest również wyciągnięcie wszelkich niezbędnych wniosków w innych dziedzinach, w tym w odniesieniu do regulacji konstytucyjnoprawnych. Członkiem Wspólnoty nie da się „być na raty lub tylko częściowo”.

Zważyć przy tym należy, że Polska z chwilą uzyskania członkostwa we Wspólnocie stanie w obliczu przejęcia całego prawa Wspólnoty. Państwa, które mają wyrywkowe regulacje w konstytucji, potrzebowały całych dziesięcioleci, aby powstające problemy „obudować” praktyką konstytucyjną, partycypowały w określaniu tych problemów i sposobie ich rozwiązania. Polska czasu nie ma i mieć nie będzie. Jedynym wyjściem jest ustanowienie kompleksowych postanowień konstytucji, które do minimum ograniczą możliwe do przewidzenia problemy.

# Konstytucje państw członkowskich a stosowanie prawa Wspólnot zachodnioeuropejskich w sferze wewnętrznej państwa

(w:) Acta Universitatis Wratislaviensis. No 1493. *Prawo CCXXIII*,  
Wrocław 1993 (strony 21-39).

Szczegółowa analiza statusu prawa Wspólnot Europejskich w prawie krajowym państw członkowskich w świetle ich konstytucji zawarta jest w mojej książce – *Stosowanie prawa Wspólnot Europejskich w prawie krajowym państw członkowskich. Problemy konstytucyjnoprawne*, Warszawa 1991.

## 1. Uwagi wstępne - uwarunkowania wynikające z prawa Wspólnot zachodnioeuropejskich

Wspólnoty zachodnioeuropejskie powszechnie kwalifikowane są w doktrynie jako tzw. organizacje ponadnarodowe, których cechą zasadniczą jest, po pierwsze, oryginalność i samodzielność ich porządku prawnego, po drugie zaś kompetencja do stanowienia prawa obowiązującego i stosowanego bezpośrednio w sferze krajowej państw członkowskich<sup>1</sup>.

Trybunał Sprawiedliwości - począwszy od orzeczenia z 15 lipca 1964 r. w sprawie *Costa v. ENEL*<sup>2</sup> - konsekwentnie reprezentuje stanowisko, że państwa członkowskie Wspólnot utworzyły „samodzielną, europejską władzę publiczną”. W orzeczeniu tym Trybunał podkreślił również, że „w wyniku utworzenia Wspólnoty na czas nieograniczony, wyposażonej we

---

<sup>1</sup> Por. H. P. Ipsen, *Europäisches Gemeinschaftsrecht*, Tübingen 1972; L. J. Constantinesco, *Das Recht der Europäischen Gemeinschaften*, Baden-Baden 1977.

<sup>2</sup> EuGH Slg. 1964, s. 1251. Dalsze orzecznictwo Trybunału omawia G. Ress, *Die Auswirkungen des europäischen Gemeinschaftsrechts auf die deutsche Rechtsordnung* (w:) *Der Beitrag des Rechts zum europäischen Einigungsprozess*, Melle 1984, s. 43 i n.

własne organy, w zdolność prawną i zdolność do działań, w zdolność do prowadzenia handlu zagranicznego, a w szczególności w prawa zwierzchnie, wynikające z ograniczenia kompetencji państw członkowskich lub z przekazania praw zwierzchnich przez państwa członkowskie Wspólnocie, państwa członkowskie utworzyły instytucję prawną, wiążącą ich obywateli oraz je same, nawet jeżeli ich suwerenność ograniczona została jedynie w pewnym zakresie". Koncepcja, iż Wspólnoty posiadają oryginalny, samodzielny porządek prawny, różny od prawa międzynarodowego i prawa krajowego państw członkowskich, należy od tej pory do trwałych elementów orzecznictwa Trybunału Sprawiedliwości oraz zaakceptowane zostało przez państwa członkowskie<sup>3</sup>.

Jednoznaczne jest też stanowisko na szczęblu Wspólnot w sprawie bezpośredniego obowiązywania i stosowania ich prawa w sferze wewnętrznej państw członkowskich<sup>4</sup>. Począwszy od cytowanego orzeczenia z 15 lipca 1964 r. w sprawie *Costa v. ENEL* Trybunał Sprawiedliwości reprezentuje pogląd, iż jedynie on sam posiada kompetencję do określania trzech zasadniczych aspektów statusu prawa Wspólnot w porządku prawnym państw członkowskich - obowiązywania tego prawa w wewnętrznym porządku prawnym, jego rangi w tym porządku i bezpośredniego stosowania. W myśl stanowiska Trybunału państwa członkowskie utworzyły „samodzielną, europejską władzę publiczną”, której akty prawne obowiązują bezpośrednio w ich prawnym porządku krajowym bez potrzeby uznania czy transformacji ze strony ustawodawcy krajowego. O ile - w myśl prawa Wspólnot - akty takie mają obowiązywać i być stosowane bezpośrednio w sferze wewnętrznej państw członkowskich, sędzia krajowy zobowiązany jest do ich stosowania. Dotyczy to również przypadków, gdy normy prawa Wspólnot są sprzeczne ze stosowanymi przepisami prawa krajowego. „Wynika z tego - stwierdził Trybunał - że prawo wyływające ze stworzonego na mocy traktatu autonomicznego źródła prawa nie może być uprzedzone przez żadne

---

<sup>3</sup> Por. R. Kovar, *Rapports entre le droit communautaire et les droits nationaux* (w:) *Trent ans de droit communautaire*, Buxelle - Luxembourg 1981, s. 115 i n.

<sup>4</sup> Por. P. Pescatore, *L'ordre juridique des Communautés europeennes*, Liege 1973.

przepisy, niezależnie od ich charakteru, o ile nie chce się pozbawić tego prawa jego właściwości jako prawa Wspólnoty i postawić pod znakiem zapytania samą podstawę prawną Wspólnoty"<sup>5</sup>. W orzeczeniu z 17 grudnia 1979 r. w sprawie *Internationale Handelsgesellschaft*<sup>6</sup> Trybunał podkreślił, że „jedność obowiązywania prawa Wspólnoty zostałaby naruszona, gdyby przy rozstrzyganiu o ważności działań organów Wspólnoty należało uwzględniać normy i zasady prawa krajowego. Ważność takich działań może być oceniana jedynie na podstawie prawa Wspólnoty, ponieważ prawa tego - wypływającego ze stworzonego na mocy traktatu autonomicznego źródła prawa - nie mogą uprzedzać ze względu na jego samodzielność żadne krajowe przepisy prawne, o ile nie ma być postawiony pod znakiem zapytania charakter tego prawa jako prawa Wspólnoty, a nawet sama prawna podstawa Wspólnoty”.

Stanowisko takie zostało wielokrotnie potwierdzone w orzecznictwie Trybunału. Zostało ono też w zasadzie zaakceptowane przez państwa członkowskie Wspólnot<sup>7</sup>.

Dotychczasowa praktyka prawna, związana z rozwojem integracji zachodnioeuropejskiej, wykazuje, że kwestie prawne - powiązane naturalnie z interesami i koncepcjami ekonomicznymi oraz politycznymi - mają znaczenie istotne tak na płaszczyźnie tzw. prawa europejskiego, jak i prawa krajowego państw członkowskich. Członkostwo bowiem we Wspólnotach czy przystąpienie do nich wymaga nie tylko zmiany myślenia ekonomicznego, lecz również - a może przede wszystkim - zmiany w pojmowaniu suwerenności państwowej, zaakceptowania sytuacji, że kompetencję do ingerowania bezpośrednio w sprawy zastrzeżone dotąd wyłącznie dla władzy państwowej posiadają organa od państwa niezależne. Udział więc państwa we Wspólnotach wymaga nie tylko

---

<sup>5</sup> EuGH Slg. 1964, s. 1270.

<sup>6</sup> EuGH Slg. 1970, s. 905.

<sup>7</sup> Por. D. Lasok, J. W. Bridge, *Law und Institutions of the European Communities*, London 1987, s. 289 i n.

spełnienia określonych przesłanek ekonomicznych, lecz również podjęcia decyzji konstytucyjnoprawnych i przygotowania krajowego systemu prawnego do „przyjęcia” przepisów stanowionych przez obcą władzę. Ustawodawca musi bowiem przyjąć mechanizm, który pozwoli na przekazanie określonych uprawnień Wspólnotom, jednocześnie zaś należy stworzyć przesłanki prawne dla bezpośredniego obowiązywania i stosowania prawa Wspólnot w sferze prawa krajowego.

W niniejszej pracy podjęta została próba ukazania właśnie tych problemów, z którymi konfrontowany jest ustawodawca krajowy państw należących do Wspólnot. Chodziło naturalnie o analizę problemów, o których mowa była powyżej, udział bowiem państwa we Wspólnotach - w związku ze stałym rozrostem ich kompetencji - oddziałuje obecnie właściwie na wszystkie gałęzie prawa krajowego. Tego rodzaju analiza przekraczałaby z pewnością możliwości jednego autora. Tak więc w niniejszej pracy poddano analizie przede wszystkim następujące problemy:

- postanowienia zawarte w konstytucjach państw członkowskich, umożliwiające państwu przystąpienie do Wspólnot, przekazanie im odpowiednich kompetencji oraz otwarcie w stosownym zakresie porządku krajowego w stosunku do prawa Wspólnot;
- udział parlamentów w procesie przystępowania do Wspólnot, przede wszystkim przy zawieraniu traktatu o przystąpieniu; jest to kwestia o podstawowym znaczeniu w demokracjach parlamentarnych. Wspólnoty nie posiadają bowiem dostatecznej legitymacji demokratycznej (ze względu na szczupłość kompetencji Parlament Europejski nie wypełnia tej luki), ich kompetencje stale się rozrastają, a prawo stanowione jest w sumie przez organy składające się z przedstawicieli egzekutywy państw członkowskich;
- zapewnienie przesłanek prawnych dla bezpośredniego obowiązywania i stosowania prawa Wspólnot w prawie krajowym, co w znacznej mierze - szczególnie wśród państw założycielskich -



następuje w drodze rozwoju praktyki konstytucyjnej;

- bariery konstytucyjnoprawne, ograniczające zakres otwarcia się państwa w stosunku do Wspólnot i związany z tym problem badania przez sądy krajowe (przede wszystkim konstytucyjne) zgodności z konstytucją prawa stanowionego przez Wspólnoty; jest to problem, który swego czasu był przedmiotem poważnego „kryzysu konstytucyjnego” we Wspólnotach i bynajmniej nie został jeszcze zdjęty z porządku dziennego.

## **2. Postanowienia konstytucji państw członkowskich - uwagi generalne**

Jak wynika z uwag wstępnych, członkostwo państwa we Wspólnotach zachodnioeuropejskich wymaga istotnych decyzji konstytucyjnoprawnych, w grę wchodzi bowiem kwestia suwerenności państwa. Konstytucje państw członkowskich zawierają w tej mierze zróżnicowane postanowienia. Abstrahuję tutaj od sytuacji w Wielkiej Brytanii, która nie posiada konstytucji w rozumieniu jednolitego aktu prawnego, a zasada *Sovereignty of Parliament* oraz konsekwentne stanowisko dualistyczne co do stosunku prawa krajowego i prawa międzynarodowego sprawiły<sup>8</sup>, że kwestia członkostwa we Wspólnotach i związane z tym problemy prawne uregulowane zostały w specjalnym akcie prawnym - *European Communities Act 1972*<sup>9</sup>.

Generalnie rozróżnić można dwie grupy konstytucji. Są to konstytucje państw założycielskich, które nie były przygotowane na członkostwo w organizacjach międzynarodowych tego rodzaju. Sprawilo to, że postanowienia tych konstytucji są w interesującej nas dziedzinie raczej lapidarne, a w konsekwencji uczestnictwo tych państw we Wspólnotach wymagało i wymaga różnego rodzaju działań interpretacyjnych, głównie w

---

<sup>8</sup> D. Lasok, *The United Kingdom as member of the European Community*, Europa-Institut, Saarbrücken 1986.

<sup>9</sup> L. Gormley, *The Application of Community Law in the United Kingdom*, *Common Market Law Review* 1986 (23), s. 287 i n.

orzecznictwie sądów. I w tej jednak grupie państw sytuacja nie jest jednolita. W konstytucjach takich państw jak Republika Federalna Niemiec, Francja i Włochy nie dokonano żadnych zmian jeśli chodzi o postanowienia dotyczące ich członkostwa we Wspólnotach.

W Ustawie Zasadniczej (konstytucji) RFN z 23 maja 1949 r. w grę wchodzi właściwie tylko jeden art. 24 ust. 1, w myśl którego "Federacja może przekazać w drodze ustawy prawa zwierzchnie instytucjom międzynarodowym". Naturalnie określoną rolę odgrywają również i inne postanowienia Ustawy Zasadniczej, szczególnie art. 59 ust. 2, dotyczący udziału ciał ustawodawczych przy uchwalaniu tzw. ustawy dotyczącej układu (*Vertragsgesetz*)<sup>10</sup>.

W konstytucji włoskiej z 27 grudnia 1947 r. (zmienionej 22 listopada 1967 r.) centralne znaczenie przypada postanowieniom artykułu 11, stosownie do których "(...) Pod warunkiem równego traktowania z innymi państwami (Włochy) zgadzają się na ograniczenia suwerenności, konieczne dla porządku gwarantującego pokój i sprawiedliwość między narodami. Popierają one i tworzą korzystne warunki dla organizacji służących temu celowi". Mimo ogólnego brzmienia postanowień tego artykułu oraz mimo tego, że został on wprowadzony do konstytucji włoskiej z myślą o przystąpieniu Włoch do Organizacji Narodów Zjednoczonych, w doktrynie włoskiej podkreśla się jego węzłowe znaczenie w odniesieniu do członkostwa Włoch we Wspólnotach zachodnioeuropejskich. Wskazuje się, iż traktaty Wspólnot spełniają materialne przesłanki tego artykułu, a tym samym ustawodawca miał upoważnienie do wyrażenia zgody na ograniczenie suwerenności państwa na rzecz Wspólnot<sup>11</sup>.

---

<sup>10</sup> J. Barcz, *Między konstytucją a ponadnarodowością. Opcja integracyjna Ustawy Zasadniczej RFN*, Warszawa 1990.

<sup>11</sup> A. L a Pergola, P. Del Duca, *Community Law, International Law and me Italian Constitution*, American Journal of International Law 1985, s. 598 i n.

We Francji sytuacja jest natomiast dodatkowo jeszcze o tyle skomplikowana, że jej członkostwo i stosowanie prawa Wspólnot we francuskiej sferze krajowej należy oceniać przy uwzględnieniu tekstów dwóch konstytucji. Traktat Europejskiej Wspólnoty Węgla i Stali oraz traktaty rzymskie zawarte bowiem zostały pod rządami konstytucji IV Republiki z 27 października 1946 r., zmiany natomiast traktatów oraz stosowania prawa Wspólnot po 1958 r. przebiegają pod rządami konstytucji V Republiki z 4 października 1958 r. Postanowienia konstytucji z 1946 r. charakteryzowały się znaczną otwartością w stosunku do społeczności międzynarodowej. Stwierdzono w tej konstytucji m.in. - w ustępie 15 preambuły - że „Francja zgadza się - pod warunkiem wzajemności - na ograniczenia (*limitations*) suwerenności, konieczne dla organizacji i obrony pokoju”. Dyskusję nad zgodnością traktatów Wspólnot z konstytucją ucięła *Conseil d'Etat*, przyjmując za punkt wyjścia właśnie cytowane wyżej postanowienia preambuły konstytucji z 1946 r.<sup>12</sup>. Konstytucja z 4 października 1958 r. nie zawiera postanowień wyraźnie odnoszących się do organizacji międzynarodowych. Ogranicza się ona do klauzuli odsyłającej w ustępie pierwszym preambuły, stosownie do której „Naród francuski uroczyście ogłasza swoje przywiązanie do praw człowieka i do zasad suwerenności narodowej, tak jak zostały one określone w Deklaracji z 1789 roku oraz potwierdzone i uzupełnione w preambule konstytucji z 1946 roku”. Stosownie do decyzji *Conseil Constitutionnel* z 16 stycznia 1971 r., w wyniku tej klauzuli również ustęp 15 preambuły konstytucji z 1946 r. jest nadal częścią obowiązującego prawa konstytucyjnego i tworzy konstytucyjnoprawną podstawę dla członkostwa Francji we Wspólnotach<sup>13</sup>. Ustęp 15 preambuły konstytucji z 1946 r. mówi jedynie o możliwości „ograniczeń” (*limitations*) suwerenności, a nie - jak na przykład artykuł 24 ust. 1 UZ RFN - „przeniesieniu praw zwierzchnich” na organizację międzynarodową. *Conseil Constitutionnel* podkreśliła w decyzji z 19 czerwca 1970 r., że w wyniku zawarcia traktatu normującego udział Francji w procesach integracyjnych nie mogą zostać naruszone

---

<sup>12</sup> Por. H. P. Ipsen, *Europäisches Gemeinschaftsrecht ...*, s. 73.

<sup>13</sup> L. Favoreu, L. Philip, *Les grandes decisions du Conseil Constitutionnel*, Paris 1975, s. 69 i n.

„zasadnicze przesłanki wykonywania suwerenności narodowej”<sup>14</sup>. W decyzji z 30 grudnia 1976 r. w związku z bezpośrednimi wyborami do Parlamentu Europejskiego dodała ona, że konstytucja sprzeciwia się „przeniesieniu” (*transfert*) suwerenności<sup>15</sup>, przy czym nie ma jasności, w którym miejscu ma przebiegać granica między dozwolonym przez konstytucję „ograniczeniem” (*limitation*) a zabronionym „przeniesieniem” (*transfert*) suwerenności na rzecz Wspólnot. W latach następnych (por. decyzja *Conseil Constitutionnel* z 30 grudnia 1977 r.) stanowisko zostało o tyle sprecyzowane, iż „zasadnicze przesłanki wykonywania suwerenności narodowej” nie sprzeciwiają się podziałowi kompetencji między organami krajowymi a organami Wspólnot. W doktrynie wyciągnięto z tego wniosek, że kryterium zasadniczym jest „ciężar gatunkowy” kompetencji, mającej ulec przekazaniu na rzecz organizacji międzynarodowej<sup>16</sup>.

Tak więc w powoływanych państwach najistotniejsze skutki prawne i praktyczne, wynikające z ich udziału we Wspólnotach, regulowane są w drodze szczególnie intensywnej „działalności interpretacyjnej” i dynamicznej interpretacji konstytucji. Zasadniczy udział mają przy tym w RFN - Federalny Trybunał Konstytucyjny, we Włoszech - Trybunał Konstytucyjny, we Francji - *Conseil Constitutionnel* i *Conseil d'Etat*. Nie jest to rozwiązanie najlepsze i słusznie poddawane jest w literaturze krytyce. Chodzi tu bowiem o sprawy wagi zasadniczej dla państwa. Ich rozwiązywanie powinno mieć jasne podstawy określone w konstytucji, a więc opierające się na decyzjach organu przedstawicielskiego.

Pozostałe natomiast państwa - z grupy państw założycielskich - dokonały zmian swoich konstytucji. Konstytucja holenderska z 1814 r. nie zawierała w zasadzie postanowień dotyczących miejsca prawa międzynarodowego w

---

<sup>14</sup> Ibidem, s. 258 i n.

<sup>15</sup> Ibidem, s. 369 i n.

<sup>16</sup> M. Fromont, *Le Conseil Constitutionnel et les engagements internationaux de la France* (w:) *Völkerrecht als Rechtsordnung - Internationale Gerichtsbarkeit - Menschenrechte. Festschrift für Hermann Mosler*, Berlin - Heidelberg - New York 1983, s. 227 i n.

krajowym porządku prawnym. Na progu XX wieku praktyka holenderska wyraźnie sprzyjała koncepcji monistycznej z prymatem prawa międzynarodowego<sup>17</sup>. Przystąpienie Holandii do Europejskiej Wspólnoty Węgla i Stali, a następnie do Traktatów rzymskich skłoniło ustawodawcę do nowelizacji konstytucji w latach 1953 i 1956<sup>18</sup>. Wtedy to do konstytucji wprowadzono przepisy dotyczące stosunku prawa krajowego do prawa międzynarodowego, możliwości przeniesienia praw zwierzchnich na organizację międzynarodową i skuteczności prawa stanowionego przez organizację międzynarodową w sferze wewnętrznej państwa (regulowały to art. 60-67 konstytucji). Dnia 17 lutego 1983 r. weszła w życie nowa konstytucja Holandii. Nie wprowadzono w niej istotniejszych zmian w interesującej nas dziedzinie. Odnośne przepisy zostały jednak usystematyzowane, a sprawy szczegółowe odesłano do regulacji ustawowej<sup>19</sup>. W art. 91 uregulowano sprawy dotyczące zawierania umów międzynarodowych (poprzednio art. 60-64), dla udziału Holandii we Wspólnotach zasadnicze znaczenie mają natomiast art. 92-94. Stosownie do artykułu 92 - „Na podstawie traktatu lub na mocy traktatu organizacjom prawnomiędzynarodowym mogą zostać przekazane uprawnienia ustawodawcze, administracyjne i jurysdykcyjne, o ile jest to wymagane przy uwzględnieniu art. 91 ust. 3”. Artykuł 93 stwierdza, że „Postanowienia traktatów i uchwał organizacji międzynarodowych, które stosownie do swej treści mogą być powszechnie obowiązujące, nabierają mocy obowiązującej po ich ogłoszeniu”, art. 94 stanowi natomiast, że „Obowiązujące w Królestwie przepisy ustawowe nie są stosowane, jeżeli ich stosowanie nie da się pogodzić z powszechnie obowiązującymi postanowieniami traktatów lub z uchwałami organizacji prawnomiędzynarodowych”. W końcu w myśl art. 95 - „Ustawa ustala zasady dotyczące publikacji traktatów i uchwał organizacji prawnomiędzynarodowych”, a art. 120 zawiera bardzo istotne

---

<sup>17</sup> Por. L. J. Constantinesco, *Das Recht der Europäischen Gemeinschaften...*, s. 749/750.

<sup>18</sup> P. van Dijk, *The implementation and application of the Law of the European Communities within the legal order of the Netherlands*, *Common Market Law Reports* 1969, s. 283 i n.

<sup>19</sup> E. A. Alkema, *Foreign Relations in the Netherlands Constitution of 1983*, *Netherlands International Law Review* 1984 (31), s. 307 i n.

stwierdzenie, że „Sędzia nie może orzekać co do zgodności z konstytucją ustaw i traktatów”.

Konstytucja Luksemburga z 17 października 1868 r. zawierała w połowie lat pięćdziesiątych w interesującej nas materii jedynie stwierdzenia, że traktaty międzynarodowe zawiera wielki książę oraz że dla ich wejścia w życie wymagana jest ustawa zatwierdzająca i opublikowanie w formie przewidzianej dla ustaw<sup>20</sup>. Już członkostwo Luksemburga w Europejskiej Wspólnocie Węgla i Stali wywołało dyskusję co do konieczności nowelizacji konstytucji. W tym przypadku traktat zatwierdzony został w drodze ustawy zwykłej, a ograniczenie suwerenności uzasadniono powołaniem się na prawo zwyczajowe. W dyskusji wskazywano jednak na to, że traktat kreujący Europejską Wspólnotę Węgla i Stali nie odpowiada kryterium klasycznego traktatu międzynarodowego, wymaga bowiem przeniesienia praw suwerennych na organizację międzynarodową, a organizacja ta posiada porządek prawny *sui generis*<sup>21</sup>. Dyskusja ta wzmogła się podczas rozważań nad traktatami rzymskimi i w efekcie doprowadziła do uzupełnienia konstytucji 25 października 1956 r.<sup>22</sup>. Wprowadzono nowy art. 49bis, mający następujące brzmienie: „Wykonywanie uprawnień zastrzeżonych przez konstytucję dla władzy ustawodawczej, wykonawczej i sądowej może być przejściowo przekazane na mocy traktatu instytucjom prawnomiędzynarodowym”.

Konstytucja belgijska z 7 lutego 1831 r. chyba w najmniejszym stopniu przygotowana była do nowych form współpracy międzynarodowej. Już ratyfikacja traktatu kreującego Europejską Wspólnotę Węgla i Stali wywołała poważne wątpliwości co do jego zgodności z konstytucją, przy czym głównym punktem odniesienia był art. 25 konstytucji, formułujący zasadę suwerenności narodowej. Dyskusja ta wzmogła się podczas debat nad

---

<sup>20</sup> Por. P. Pescatore, *Conclusion et effet des traites internationaux selon le droit constitutionnel les usages et la jurisprudence du Grand-Duché de Luxembourg*, Luxembourg 1964.

<sup>21</sup> Por. L. J. Constantinesco, *Das Recht der Europäischen Gemeinschaften...*, s. 758/759.

<sup>22</sup> J. Mischo, *L'execution des directives de la CEE au Luxembourg*, Cahiers de Droit européen 1974, s. 39 i n.

udziałem Belgii w Europejskiej Wspólnocie Obronnej. *Conseil d'Etat* w stanowisku z 15 stycznia 1953 r. stwierdziła, że przekazanie praw zwierzchnich organizacji międzynarodowej jest sprzeczne z konstytucją, choć z drugiej strony zapewniła możliwość udziału Belgii w Europejskiej Wspólnocie Obronnej bez potrzeby zmiany konstytucji, zaznaczając, że przekazanie praw zwierzchnich może mieć miejsce wyjątkowo, gdy zagwarantowana jest niezawisłość i terytorium państwa. W latach 1953/1954, 1958, 1965, 1968 Parlament wskazywał na konieczność stosownego uzupełnienia konstytucji<sup>23</sup>. Reforma przeprowadzona została w końcu w 1970 r., doprowadzając do uzupełnienia konstytucji art. 25bis, w myśl którego „Wykonywanie określonych kompetencji może być przyznane na mocy traktatu lub ustawy instytucjom prawnomiędzynarodowym”<sup>24</sup>. Reforma nie zrealizowała jednak szeregu istotnych postulatów<sup>25</sup>.

Jak widać z cytowanych postanowień konstytucji, wprowadzone zmiany - z wyjątkiem może Holandii - nie uwzględniły wielu istotnych postulatów i potrzeb. W zasadzie dotyczyły one przede wszystkim zapewnienia zgodności udziału we Wspólnotach z określonymi w konstytucjach wymogami suwerenności państwowej.

Do drugiej grupy można zaliczyć te państwa członkowskie, które do Wspólnot przystąpiły. Państwa te miały więc możliwość przygotowania swoich konstytucji tak, aby ich przystąpienie do Wspólnot nie wzbudzało zasadniczych kontrowersji konstytucyjnoprawnych. I w tej jednak grupie państw nie ma jednolitości.

Na szczególną uwagę zasługuje Dania, która już w pierwszej połowie lat pięćdziesiątych - obserwując rozwój instytucji integracyjnych - podjęła określone decyzje konstytucyjnoprawne (mimo że jej członkostwo w

---

<sup>23</sup> L 'adaptation de la Constitution belge aux realites internationales; Actes du Colloque conjoint des 6 et 7 mai 1965, Bruxelles 1966.

<sup>24</sup> J. V. Louis, *L'article 25 bis de la Constitution belge*, *Revue du Marche Commun* 1970 (13), s. 410 i n.

<sup>25</sup> W. J. Ganshof van der Meersch, *Community Law and the Belgian Constitution* (w:) *In Memoriam J. D. B. Mitchell*, 1983, s. 74 i n.

Europejskiej Wspólnocie Węgla i Stali nie było wtedy przedmiotem dyskusji). Ze względu na bardzo skomplikowaną procedurę zmiany konstytucji (por. art. 88) podczas reformy konstytucji w 1953 r. postanowiono włączyć do niej postanowienia określające udział Danii w organizacjach międzynarodowych o charakterze ponadnarodowym<sup>26</sup>. Kwestia ta unormowana została w art. 20 ust. 1 i 2. W myśl art. 20 ust. 1 „Uprawnienia, które przysługują organom Królestwa, mogą być przekazane w drodze ustawy w bliżej określonym zakresie takim organom między państwowym, które zostały utworzone na mocy wzajemnego porozumienia w celu popierania międzynarodowego porządku prawnego i współpracy”. Stosownie natomiast do art. 20 ust. 2 „Przyjęcie tego rodzaju projektu ustawy wymaga większości pięciu szóstych członków Folketingu. O ile większość taka nie została osiągnięta, osiągnięto jednak większość wymaganą dla przyjęcia normalnych projektów ustaw, to projekt ustawy - o ile rząd projekt taki podtrzymuje - przedkłada się wyborcom Folketingu do przyjęcia lub odrzucenia w trybie art. 42 dotyczącego referendum narodowego.

Specyficzna sytuacja wystąpiła w przypadku Irlandii, której konstytucja z 1 lipca 1937 r. nie tylko nie zawierała postanowień umożliwiających udział państwa w procesach integracyjnych, lecz wręcz przeciwnie - uwarunkowane doświadczeniami historycznymi pojmowanie suwerenności mogło udział taki poważnie utrudnić<sup>27</sup>. Niezbędna była zmiana konstytucji<sup>28</sup>. W konsekwencji w 1972 r. z inicjatywy rządu uchwalona została ustawa o referendum narodowym w celu zmiany konstytucji. Dnia 10 maja 1972 r. 83% głosujących opowiedziało się za wprowadzeniem nowego punktu trzeciego do art. 29 ust. 4 konstytucji. W myśl tego ustępu „Państwo może stać się członkiem Europejskiej Wspólnoty Węgla i Stali (...), Europejskiej Wspólnoty Gospodarczej (...) i

---

<sup>26</sup> Por. M. Sorensen, *Die Anwendung des Rechts der Europäischen Gemeinschaften in Dänemark* (w:) *Die Erweiterung der Europäischen Gemeinschaften. Die Anwendung des Rechts der Europäischen Gemeinschaften in Dänemark, Grossbritannien, Irland und Norwegen*, Köln - Berlin - Bonn - München 1972, s. 5 i n.

<sup>27</sup> B. Chubb, *The Constitution and Constitutional Change in Ireland*, Dublin 1978, s. 89 i n.

<sup>28</sup> J. Temple-Lang, *The Common Market and the Common Law*, Chicago and London 1966, s. 39 i n.



Europejskiej Wspólnoty Atomowej (...). Żaden przepis niniejszej konstytucji nie unieważnia ustaw, aktów lub działań ustanowionych lub podjętych przez państwo ze względu na zobowiązania wynikające z członkostwa we Wspólnotach oraz nie uniemożliwia ustawom, aktom lub działaniom ustanowionym lub podjętym przez Wspólnoty albo ich instytucje uzyskania mocy prawa krajowego". Krytykowany jest jednak przede wszystkim incydentalny charakter tego postanowienia - upoważnia on jedynie do przystąpienia do konkretnych traktatów, proces integracyjny natomiast rozwija się. Traktaty są nowelizowane bądź uzupełniane nowymi umowami. Zmusza to do odnośnych uzupełnień postanowień konstytucji<sup>29</sup>. Taka sytuacja wystąpiła w odniesieniu do Jednolitego Aktu Europejskiego<sup>30</sup>. W wyniku referendum narodowego art. 29 ust. 4 punkt 3 uzupełniony został następującymi postanowieniami: „Państwo uprawnione jest do ratyfikowania Jednolitego Aktu Europejskiego (...)”.

Najdalej idące rozwiązania przyjęte zostały w konstytucjach Grecji, Hiszpanii i Portugalii, a więc państw przyjętych do Wspólnot w latach osiemdziesiątych<sup>31</sup>.

W konstytucji Grecji z 9 czerwca 1975 r. postanowienia art. 28 ust. 2 i 3 sformułowane zostały głównie z myślą o przystąpieniu Grecji do Wspólnot. Stosownie do ustępu 2 art. 28, „Aby służyć interesom narodowym oraz popierać współpracę z innymi państwami dopuszczalne jest przyznanie w drodze traktatów lub układów organom organizacji międzynarodowych kompetencji określonych w konstytucji. Dla uchwalenia ustawy ratyfikującej tego rodzaju traktaty lub układy

---

<sup>29</sup> B. Mc Mahon, *E.E.C. membership and the Irish legal system* (w:) *Ireland and the European Community* (P. J. Drudy, D. McAleese), *Irish Studies* 3, Cambridge 1984, s. 60.

<sup>30</sup> D. McAleese, A. Matthews, *The Single European Act and Ireland: Implications for small Member State*, *Journal of Common Market Studies* 1987 (XXVI), nr 1, s. 39 i n.

<sup>31</sup> Por. J. Barcz, *Stosowanie prawa Wspólnot zachodnioeuropejskich w wewnętrznym systemie prawnym niektórych państw*, *Państwo i Prawo* 1990, nr 6, s.74 i n., tam też podana literatura dotycząca Grecji, Hiszpanii i Portugalii.

wymagana jest większość trzech piątych głosów ogólnej liczby posłów". W myśl ustępu 3 „Grecja dobrowolnie wyraża zgodę w drodze ustawy, wymagającej absolutnej większości głosów ogólnej liczby posłów, na ograniczenie suwerenności narodowej, o ile wymaga tego ważny narodowy interes, a nie zostają naruszone prawa człowieka i podstawy demokratycznego ustroju państwa oraz pod warunkiem zachowania równouprawnienia i wzajemności”.

W postanowieniach konstytucji Hiszpanii z 29 grudnia 1978 r. w art. 93 uregulowano możliwość udziału państwa w organizacjach międzynarodowych: „w drodze ustawy organicznej może zostać potwierdzone zawarcie traktatów, na mocy których przekazane zostaje organizacji lub instytucji międzynarodowej wykonywanie kompetencji wywodzących się z konstytucji. Zagwarantowanie wypełnienia tych traktatów oraz postanowień podejmowanych przez międzynarodowe i ponadnarodowe organizacje, którym kompetencje te przekazano, należy - zależnie od okoliczności - do Korteżów lub do rządu”.

Konstytucja Portugalii z 2 kwietnia 1976 r. mogła powodować wątpliwości co do udziału państwa we Wspólnotach, zwłaszcza iż jej art. 3 ust. 1 stanowił, że „suwerenność jedyna i niepodzielna spoczywa w rękach ludu, który ją wykonuje w sposób przewidziany w konstytucji”. Wątpliwości te usunęła nowelizacja konstytucji z 30 października 1982 r., na której mocy do art. 8 konstytucji dodano ustęp 3: „Normy prawne wydane przez kompetentne organy organizacji międzynarodowych, do których należy Portugalia, wywierają bezpośrednie wewnątrzpaństwowe skutki prawne, o ile jest to wyraźnie zawarte w odpowiednich traktatach założycielskich”.

W sumie przeprowadzone w tych trzech państwach zmiany w konstytucjach też nie są konsekwentne. O ile na przykład w konstytucjach Grecji i Hiszpanii stworzono przesłanki do przekazania praw zwierzchnich organizacjom międzynarodowym, to brak odnośnych postanowień w konstytucji Portugalii. Podobnie nie są też konsekwentne postanowienia

konstytucji tych państw co do zapewnienia skuteczności prawa Wspólnot w sferze krajowej.

### **3. Udział parlamentów w podejmowaniu decyzji o członkostwie we Wspólnotach**

Zapewnienie udziału parlamentu w podejmowaniu decyzji co do członkostwa we Wspólnotach (w drodze wyrażenia zgody na traktat konstytuujący organizacją bądź w drodze wyrażenia zgody na traktat o przystąpieniu do niej) ma ważne znaczenie. Chodzi tu bowiem o zapewnienie udziału organu przedstawicielskiego w podejmowaniu decyzji o udziale państwa we Wspólnotach, a tym samym o zapewnienie Wspólnotom legitymacji demokratycznej. Nie jest to sprawa błaża. Kompetencje Wspólnot rozszerzają się, obejmując coraz szersze materie, w tym zastrzeżone dla parlamentów krajowych. Tymczasem Parlament Europejski - ze względu na szczupłość kompetencji - legitymacji demokratycznej nie zapewnia. Jednocześnie zaś chodzi o to, że wyrażenie przez parlament zgody w drodze ustawy na zawarcie stosownego traktatu tworzącego organizację lub o przystąpieniu do niej stwarza określone skutki w sferze prawa krajowego i przyczynia się do wyjaśnienia przesłanek prawnych bezpośredniego obowiązywania i stosowania prawa Wspólnot w sferze wewnętrznej państwa.

Spośród państw członkowskich jedynie w Portugalii parlament wyraził zgodę na zawarcie traktatu o przystąpieniu do Wspólnot w drodze uchwały. W myśl art. 164 pkt I zawarcie licznych umów międzynarodowych wymaga zgody parlamentu. Dotyczy to również umów w sprawie udziału Portugalii w organizacjach międzynarodowych. Wyrażenie zgody przez parlament następuje w drodze uchwały, a nie w formie ustawy (art. 169 ust. 4). Mimo krytyki takiego rozwiązania (nie tworzy ono bowiem jednoznacznego stanu prawnego), zostało ono utrzymane również w noweli 1982 r. W takim też trybie parlament wyraził w 1985 r. zgodę na traktat o przystąpieniu Portugalii do Wspólnot.

W pozostałych państwach zgoda parlamentów wyrażona została w formie ustawy. Państwa założycielskie generalnie zastosowały przy tym formę ustawy zwykłej, a nie ustawy wymaganej przy zmianie konstytucji. Zastosowano więc taką formę ustawy, która ułatwia udział państwa we Wspólnotach.

W przypadku Francji - jak już wspomniano - traktaty kreujące Wspólnoty zostały zawarte pod rządami konstytucji z 1946 r. Stosownie do art. 27 tej konstytucji traktaty te wymagały zgody parlamentu. Zgoda taka została wyrażona w formie ustawy zwykłej, co zostało uznane za zgodne z konstytucją ze względu na postanowienia ustępu 15 preambuły. Postanowienia konstytucji z 1958 r. stwarzają natomiast możliwość skomplikowania procedury zatwierdzania umowy międzynarodowej, a w niektórych przypadkach wprowadzają nawet wymóg wyrażenia zgody w drodze referendum narodowego<sup>32</sup>.

Jeżeli chodzi o Włochy, to na mocy art. 55 konstytucji wiele traktatów wymaga zgody ze strony obu izb parlamentu wyrażonej „w drodze ustawy”. Zgoda taka udzielana jest w formie ustawy zwykłej, o ile jednak postanowienia traktatu odbiegają od konstytucji, to zgoda musi być udzielona w formie ustawy wymaganej dla zmiany konstytucji. Jeśli jednak przedmiot traktatu podpada pod postanowienia art. 11 konstytucji, to również w takim przypadku wystarcza ustawa zwykła<sup>33</sup>.

W Holandii Stany Generalne wyraziły zgodę na zawarcie traktatu Europejskiej Wspólnoty Węgla i Stali, a następnie na zawarcie traktatów rzymskich w formie ustawy zwykłej, uznając że traktaty te nie odbiegają od postanowień konstytucji. Tym samym - jak zobaczymy dalej - nie jest możliwe badanie konstytucyjności zawartych traktatów<sup>34</sup>.

---

<sup>32</sup> Por. *Droit International et droit français. Etude adopte par la section du rapport et des etudes du Conseil d'Etat le 25 avril 1985*. La Documentation française, Paris 1986.

<sup>33</sup> E. Reiners, *Die Normenhierarchie in den Mitgliedstaaten der europäischen Gemeinschaften*, Hamburg 1971, s. 227 i n.

<sup>34</sup> H. P. Ipsen, *Europäisches Gemeinschaftsrecht...*, s. 76.

W Republice Federalnej Niemiec umowa międzynarodowa, na której mocy utworzona zostaje organizacja międzynarodowa, podpada pod postanowienia art. 59 ust. 2 UZ. Tym samym jej ratyfikacja musi być poprzedzona zgodą ciał ustawodawczych (Bundestagu i Bundesratu) w formie ustawy federalnej. Artykuł 24 ust. 1 nie wymaga, aby obok ustawy określonej w art. 59 ust. 2 (tzw. *Vertragsgesetz*) wydana została jeszcze specjalna ustawa o przeniesieniu praw zwierzchnich. W grę wchodzi jedna ustawa, spełniająca funkcje określone tak w art. 59 ust. 2, jak i w art. 24 ust. 1 UZ. W takim też trybie wyrażona została zgoda na traktaty dotyczące Wspólnot, a nie w trybie art. 79 UZ, wymaganym dla zmiany konstytucji<sup>35</sup>.

W Belgii zawarcie przez króla traktatu musi być poprzedzone - stosownie do praktyki konstytucyjnej - zgodą parlamentu. Praktyka konstytucyjna skłania się również ku temu, aby zgoda taka wyrażona była w formie ustawy. W taki też sposób wyrażona została zgoda na zawarcie traktatów dotyczących utworzenia Wspólnot<sup>36</sup>.

Spośród państw założycielskich jedynie w Luksemburgu parlament wyraził zgodę na zawarcie traktatów dotyczących Wspólnot w formie ustawy wymaganej dla zmiany konstytucji. Wymaga tego jednoznacznie art. 37 ust. 2 konstytucji<sup>37</sup>.

Praktyka państw przystępujących do Wspólnot jest zróżnicowana. W Danii procedura przystąpienia do organizacji międzynarodowej, której mają być przekazane prawa zwierzchnie, jest skomplikowana. Składają się na nią w sumie trzy zasadnicze elementy: wyrażenie zgody na zawarcie samego traktatu przez Folketing (zwykle w drodze postanowienia), przeniesienie uprawnień na taką organizację (musi to nastąpić na mocy ustawy) i wreszcie stworzenie podstawy wewnątrz-prawnej dla bezpośredniego

---

<sup>35</sup> Por. J. Barcz, *Między konstytucją a ponadnarodowością...*, s. 139 i n.

<sup>36</sup> E. Reiners, *Die Normenhierarchie...*, s. 121.

<sup>37</sup> L. J. Constantinesco, *Das Recht der Europäischen Gemeinschaften...*, s. 760.

stosowania i obowiązywania stanowionego przez organizację prawa. Przy przystępowaniu do traktatów Wspólnot rząd duński ujął wszystkie te elementy w jednym akcie rangi ustawy, co znalazło wyraz w ustawie z 11 października 1972 r.<sup>38</sup>.

W Irlandii - jak już wspomniano - jej przystąpienie do Wspólnot wymagało uzupełnienia konstytucji (art. 29 ust. 4 pkt 3). Niezależnie od tego art. 29 ust. 6 konstytucji stwierdza, że umowa międzynarodowa „może stać się częścią prawa krajowego” jedynie wtedy, gdy tak postanowi parlament. Samo więc wprowadzenie klauzuli generalnej (art. 29 ust. 4 pkt 3) nie stwarzało jeszcze jednoznacznej sytuacji prawnej dla prawa Wspólnot. Z tego też względu z inicjatywy rządu uchwalona została ustawa zwykła - tzw. *European Communities Act 1972* - stosownie do której prawo Wspólnot jest wiążące dla państwa i stanowi część prawa krajowego<sup>39</sup>.

Jest również charakterystyczne, że Grecja i Hiszpania przystępując do Wspólnot zastosowały kwalifikowane rodzaje ustaw o wzmocnionym rygorze. W myśl art. 36 ust. 2 konstytucji greckiej liczne traktaty, w tym dotyczące udziału „w organizacjach i związkach międzynarodowych”, wymaga dla ich obowiązywania „formalnej ustawy ratyfikacyjnej”. W odniesieniu jednak do organizacji międzynarodowych, na które mają być przeniesione „kompetencje określone w konstytucji”, ustawodawca wprowadził przepis specjalny (art. 28 ust. 2), określający trudniejsze warunki przyjęcia decyzji: opowiedzenia się za taką ustawą co najmniej trzech piątych ogólnej liczby posłów. Stosownie natomiast do art. 93 konstytucji hiszpańskiej potwierdzenie przez Kortezy umów, „na mocy których przekazane zostaje organizacji lub instytucji międzynarodowej wykonywanie kompetencji wywodzących się z konstytucji”, może nastąpić jedynie na mocy tzw. ustawy organicznej. Ustawa taka może być przyjęta

---

<sup>38</sup> Ibidem, s. 769.

<sup>39</sup> Por. *The accession of Ireland to the European Communities*. White Paper No. 5 on the EC, January 1972.

jedynie bezwzględną większością głosów. Unormowania takie są zasadne. W grę wchodzi bowiem sprawa wagi zasadniczej dla państwa.

#### **4. Bezpośrednie obowiązywanie i stosowanie prawa Wspólnot w prawie krajowym państw członkowskich**

Jest to problem o najistotniejszym znaczeniu praktycznym i jednocześnie wywołujący najwięcej kontrowersji i nieporozumień. Nie jest to przypadkowe. Mimo bowiem tak istotnego znaczenia tego problemu konstytucje państw członkowskich w zasadzie nie zawierają w tej mierze postanowień. Skuteczność natomiast prawa Wspólnot w prawie krajowym zapewniana jest głównie w drodze orzecznictwa sądowego i rozwoju praktyki.

Spośród państw członkowskich jedynie Holandia posiada tutaj w miarę jednoznaczne postanowienia konstytucji. Zgodnie z art. 93 konstytucji postanowienia traktatów i uchwał organizacji międzynarodowych obowiązują w krajowym porządku prawnym, o ile „mogą być powszechnie obowiązujące” i „po ich ogłoszeniu”, nie wymagając aktu transformacyjnego. Konstytucja wyraźnie normuje też kwestię konfliktu między traktatem i uchwałą organizacji międzynarodowej a prawem krajowym, stwierdzając w art. 94, że „obowiązujące w Królestwie przepisy ustawowe nie są stosowane, jeżeli ich stosowanie nie da się pogodzić z powszechnie obowiązującymi postanowieniami traktatów i uchwałami organizacji międzynarodowych”. Jeśli chodzi więc o status prawa pierwotnego Wspólnot, to w prawie krajowym Holandii nie występują problemy. Istotne znaczenie mogłaby mieć kwestia, czy określone postanowienia prawa pierwotnego Wspólnot mają charakter samowystarczalny. Rozstrzygnął ją jednak holenderski sąd najwyższy w orzeczeniu z 18 maja 1962 r., stwierdzając, że odnośne ustalenie należy przeprowadzać za pomocą interpretacji samego traktatu. Ponieważ - w myśl art. 177 traktatu EWG - wykładni prawa Wspólnot może dokonywać jedynie Trybunał Sprawiedliwości, tym samym jedynie on może stwierdzić, czy spełnione są przesłanki art. 93 i 94 konstytucji. Nie może więc budzić zdziwienia, że właśnie sądy holenderskie jako pierwsze zaczęły zgłaszać

stosowne zapytania prawne do Trybunału Sprawiedliwości<sup>40</sup>. Również zapewnienie skuteczności prawa wtórnemu Wspólnoty nie sprawia problemów w związku z jasnymi postanowieniami konstytucji<sup>41</sup>.

Podobna sytuacja występuje również w Luksemburgu. Jego konstytucja nie zawiera co prawda jednoznacznych postanowień w tej dziedzinie, lecz praktyka jest wyjątkowo „przyjazna” prawu międzynarodowemu. Została ona rozciągnięta również na prawo Wspólnot<sup>42</sup>. W pozostałych państwach założycielskich brak jednoznacznych postanowień konstytucji, które gwarantowałyby skuteczność prawa Wspólnoty w ich prawie krajowym. Problem ten rozstrzyga orzecznictwo.

W Republice Federalnej Niemiec punktem wyjścia jest art. 24 ust. 1 UZ. Na mocy podjętej na podstawie tego artykułu decyzji konstytucyjnej (w formie ustawy) następuje - w myśl praktyki konstytucyjnej - nie tylko przeniesienie praw zwierzchnich na organizację międzynarodową, lecz również zagwarantowanie skuteczności jej prawa w prawie krajowym RFN. W orzecznictwie Federalnego Trybunału Konstytucyjnego zaakceptowano stanowisko Trybunału Sprawiedliwości, że Wspólnoty posiadają samodzielny porządek prawny i jedynie one same decydują o obowiązaniu i stosowaniu swego prawa bezpośrednio w prawie krajowym państw członkowskich (por. na przykład orzeczenie FTK z 22 października 1986 r., tzw. orzeczenie *Solange II*). W przypadku konfliktu między prawem krajowym i prawem Wspólnot nie chodzi więc w istocie o problem rangi (są to bowiem normy wypływające z różnych systemów prawnych), lecz o zapewnienie skuteczności stosowania prawa Wspólnot, co określane jest mianem „pierwszeństwa stosowania”

---

<sup>40</sup> L. J. Constantinesco, *Droit communautaire et droit constitutionnel neerlandais*, Revue generale de droit Internationale publique 1969, s. 378 i n.

<sup>41</sup> A. E. Kellermann, *Les directives de la Communauté économique européenne dans l'ordre juridique neerlandais*, Cahiers de Droit européen 1969, s. 249.

<sup>42</sup> P. Pescatore, *Conclusion et effet des traites...*, s. 103 i n.



(*Anwendungsvorrang*). W przypadku więc konfliktu sądy RFN zobowiązane są do stosowania prawa Wspólnot, a nie prawa krajowego RFN, przy czym to ostatnie zachowuje zasadniczo swoją ważność (nie jest tylko w odnośnym zakresie stosowane); por. orzeczenia FTK z 18 października 1967 r., z 9 czerwca 1971 r., z 29 maja 1974 r. (tzw. orzeczenie *Solange I*), z 25 lipca 1979 r. (tzw. *Vielleicht-Entscheidung*) i z 22 października 1986 r. (tzw. orzeczenie *Solange II*). Stanowisko takie jest jednoznaczne w odniesieniu do prawa wtórnego Wspólnot, budziło natomiast pewne kontrowersje co do prawa pierwotnego. FTK uznał co prawda bezpośrednie stosowanie prawa pierwotnego, różnice istotne zachodzą natomiast co do możliwości kontroli konstytucyjności: prawo pierwotne traktowane jest jako prawo traktatowe, które za pośrednictwem ustawy dotyczącej traktatu (*Vertragsgesetz*) może podlegać kontroli co do zgodności z konstytucją<sup>43</sup>.

We Francji praktyka stosuje w odniesieniu do prawa Wspólnot postanowienia konstytucji odnoszące się do traktatów międzynarodowych (przede wszystkim art. 55 konstytucji, stosownie do którego „traktaty i porozumienia prawidłowo ratyfikowane lub przyjęte mają (...) moc wyższą od ustawy pod warunkiem (...) stosowania przez drugą stronę”). Między *Conseil d'Etat* i *Cour de Cassation* trwają jednak nadal spory dotyczące wielu kwestii statusu prawa Wspólnot we francuskim prawie krajowym<sup>44</sup>.

We Włoszech praktyka co do stosunku prawa krajowego i prawa międzynarodowego skłania się jednoznacznie ku dualizmowi. Praktykę taką próbowano przejąć również w odniesieniu do prawa Wspólnot. W konsekwencji prawo pierwotne Wspólnot traktowane jest wyłącznie jako prawo traktatowe, prawo wtórne natomiast - mające mieć bezpośrednie stosowanie w prawie krajowym - powtarzane jest dosłownie w aktach prawa krajowego. Pierwszeństwo stosowania prawa Wspólnot zostało nato-

---

<sup>43</sup> Por. J. Barcz, *Między konstytucją a ponadnarodowością...*, s. 174 i n.

<sup>44</sup> R. Kovar, *La primauté du droit communautaire sur la loi française*, Cahiers de Droit européen 1975, s. 636 i n.; G. Ress, *Der Rang völkerrechtlicher Verträge nach französischem Verfassungsrecht*, Zeitschrift für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht 1975 (35), s. 456 i n.; *Droit communautaire et droit français*. Etude du Conseil d'Etat, La Documentation française, Paris 1982.

miast zagwarantowane w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego, które rozwijało się konsekwentnie od pozycji skrajnie dualistycznej (por. orzeczenie z 7 marca 1964 r. w sprawie *Costa v. ENEL*) w kierunku koncepcji „sprzyjających” prawu Wspólnot (zasadnicze znaczenie miało precedensowe orzeczenie Trybunału z 27 grudnia 1973 r. w sprawie *Frontini*)<sup>45</sup>.

Również w Belgii skuteczność prawa Wspólnot zagwarantowano stopniowo w drodze rozwoju orzecznictwa<sup>46</sup>.

Państwa, które przystąpiły do Wspólnot, dążyły do bardziej jednoznacznego rozwiązania tego problemu, lecz również w tym przypadku występuje znaczna różnorodność rozwiązań. Postanowienia samych konstytucji niewiele wyjaśniają. W trzech przypadkach - w Danii, Wielkiej Brytanii i Irlandii - wydane zostały specjalne ustawy, które zapewniają skuteczność prawa Wspólnot w sferze krajowej. Abstrahując od Wielkiej Brytanii, nie jest to rozwiązanie najlepsze, wymaga bowiem ingerencji ustawodawcy w przypadku każdej istotniejszej modyfikacji prawa pierwotnego Wspólnot, a stosowne decyzje muszą zapadać w trybie wymaganym dla zmiany konstytucji.

Spośród trzech państw przyjętych do Wspólnot w latach osiemdziesiątych jedynie Portugalia wprowadziła do konstytucji w 1982 r. w miarę jasne postanowienia. I tak prawo pierwotne Wspólnot „obowiązuje bezpośrednio (...) w wewnętrznym porządku prawnym” na mocy art. 8 ust. 2 konstytucji, prawo wtórne natomiast na mocy art. 8 ust. 3 („Normy prawne wydane przez kompetentne organy organizacji międzynarodowych, do których należy Portugalia, wywierają bezpośrednie wewnątrzpaństwowe skutki prawne, o ile jest to wyraźnie zawarte w odpowiednich traktatach założycielskich”).

---

<sup>45</sup> A. Pappalardo, *Italianische Rechtsprechung zum Vorrang des Gemeinschaftsrechts*, *Europarecht* 1978, nr 2 s. 160 i n.; E. Milanese, *Italian case law on conflicting rules in Community and National Laws: a Formulation*, *Mezzogiorno d'Europa* 1981, nr 3, s. 357 i n.

<sup>46</sup> K. Lenaerts, *The application of Community Law in Belgium*, *Common Market Law Review* 1986 (23), s. 253 i n.

Konstytucja natomiast nie zawiera żadnych jednoznacznych postanowień co do pierwszeństwa prawa Wspólnot w stosunku do prawa krajowego. Jak dotychczas również orzecznictwo nie jest całkowicie jednoznaczne.

Konstytucje Grecji i Hiszpanii nie zawierają w tej mierze w ogóle postanowień. W Grecji przesłankę bezpośredniego obowiązywania i stosowania prawa Wspólnot w prawie krajowym upatruje się raczej w samym prawie europejskim. Jeszcze przed przystąpieniem Grecji do Wspólnot grecka Rada Stanu podkreślała, że „bezpośrednie stosowanie i pierwszeństwo przepisów Wspólnoty określa nie art. 28 ust. 2 konstytucji, lecz autonomiczność porządku prawnego Wspólnoty: stosowne postanowienia konstytucyjne wywierają jedynie taki efekt, że znoszą bariery konstytucyjne uznania tego nowego porządku prawnego”. Sądy greckie w każdym razie stosują bezpośrednio prawo Wspólnot. Konstytucja grecka nie zawiera też postanowień dotyczących pierwszeństwa prawa Wspólnot w stosunku do prawa krajowego. W praktyce konstytucyjnej i orzecznictwie rozciągnięto jednak na prawo Wspólnot postanowienia konstytucji (art. 28 ust. 1), przyznające międzynarodowemu prawu zwyczajowemu i traktatowemu pierwszeństwo w stosunku do „postanowień ustawowych”.

Również konstytucja Hiszpanii nie wyjaśnia statusu prawa Wspólnot w prawie krajowym. Nie wyjaśnia też jednoznacznie tej kwestii art. 93 konstytucji, który mimo krytycznej oceny uważany jest za podstawę wykonywania prawa Wspólnot w prawie krajowym. Równie niejasna sytuacja odnosi się do zapewnienia pierwszeństwa prawu Wspólnot w stosunku do prawa krajowego.

W sumie więc widać, że w państwach członkowskich Wspólnot panuje znaczna różnorodność co do zapewnienia konstytucyjnych przesłanek bezpośredniego obowiązywania i stosowania prawa Wspólnot w ich prawie krajowym, przy czym generalnie w konstytucjach brak jasnych postanowień w tej dziedzinie. Stan taki jest słusznie krytykowany, jeśli zważymy stały rozrost kompetencji Wspólnot i praktyczną wagę problemów, wynikających z bezpośredniego obowiązywania i stosowania prawa Wspólnot w prawie krajowym państw członkowskich. Jednoznaczność regulacji konstytucyjnych

w tej mierze ma bowiem istotne znaczenie dla umożliwienia rozwoju procesów integracyjnych.

## **5. Bariery konstytucyjne przeniesienia praw zwierzchnich na Wspólnoty oraz obowiązywania i stosowania prawa Wspólnot w prawie krajowym**

Kwestia konstytucyjnych barier przeniesienia praw zwierzchnich na Wspólnoty oraz bezpośredniego obowiązywania i stosowania prawa Wspólnot w prawie krajowym urosła w niektórych państwach członkowskich do rangi najpoważniejszych problemów konstytucyjnoprawnych. Chodzi tu głównie o państwa o rozwiniętym systemie ochrony praw zasadniczych i posiadających sądownictwo konstytucyjne, przede wszystkim więc o Republikę Federalną Niemiec i Włochy.

W obu tych państwach wskazywano, że przeniesienie praw zwierzchnich na Wspólnoty nie może naruszać podstawowych struktur konstytucji (w RFN szczególnie przy tym akcentowano federacyjną strukturę państwa) oraz praw zasadniczych. W początkowym okresie kompetencja sądów konstytucyjnych - szczególnie Federalnego Trybunału Konstytucyjnego w RFN - do kontroli zgodności z konstytucją prawa Wspólnoty doprowadziła do poważnych konfliktów. Sięgano w nich nawet do argumentów takich, jak introwertyczność narodowa, podważanie prawnych koncepcji integracji<sup>47</sup>.

Obecnie problem w znacznym stopniu stracił na znaczeniu. Nawet jeśli FTK RFN zastrzegł sobie formalnie możliwość powrotu do kontroli konstytucyjności prawa wtórnego Wspólnot, to praktycznie możliwość taka nie jest brana pod uwagę. Bardziej jeszcze istotne dla rozwoju integracji zachodnioeuropejskiej są przewartościowania w pojmowaniu jednorodności (*Homogenität*) struktur prawa krajowego i prawa Wspólnot, jednoznaczne odejście od dogmatycznej tzw. teorii

---

<sup>47</sup> Por. J. Barcz, *Ochrona praw zasadniczych w ramach Wspólnoty zachodnioeuropejskiej. W sprawie kompetencji Federalnego Trybunału Konstytucyjnego RFN*, Zeszyty Niemcoznawcze PISM, Warszawa 1989 IV/1, s. 5 i n.

strukturalnej zgodności na rzecz poszukiwania zgodności w dynamicznie pojmowanej „istocie” i „celach” integracji. Jest to warunek zasadniczy dla rozwoju integracji, sięgającej coraz głębiej w krajowy porządek prawny państw członkowskich.

W podobnym kierunku rozwija się również praktyka konstytucyjna we Włoszech. W orzeczeniu z 27 grudnia 1973 r. w sprawie Frontini Trybunał Konstytucyjny wskazał co prawda wyraźnie na bariery ograniczające możliwość „ograniczenia suwerenności” na rzecz organizacji międzynarodowej (zachowanie „podstawowych zasad porządku konstytucyjnego” i „niezbywalnych praw osoby ludzkiej”)<sup>48</sup>, lecz bariery te interpretowane są dynamicznie, a co najważniejsze Trybunał Konstytucyjny wielokrotnie podkreślał, iż nie uzasadniają one kompetencji do bezpośredniej kontroli prawa Wspólnoty co do jego zgodności z konstytucją<sup>49</sup>.

We Francji dyskusja zdominowana jest wspomnianymi problemami, związanymi z odgraniczeniem pojęcie „ograniczenia” i „przeniesienia” suwerenności. Konstytucje wielu państw członkowskich nie zawierają żadnych barier konstytucyjnych co do przeniesienia praw zwierzchnich na Wspólnoty. Ma to miejsce na przykład w odniesieniu do konstytucji holenderskiej, która nie formułuje żadnych ograniczeń w przekazaniu „uprawnień ustawodawczych, administracyjnych i jurysdykcyjnych” (art. 92)<sup>50</sup>. Artykuł 120 konstytucji holenderskiej wyraźnie też stwierdza, że „Sędzia nie może orzekać co do zgodności z konstytucją ustaw i traktatów”, co rozciąga się również na prawo Wspólnot. Podobnie żadnych barier nie zawiera art. 25 bis konstytucji belgijskiej. W doktrynie belgijskiej wskazuje się w związku z tym na konieczność przestrzegania zasady wzajemności oraz respektowania praw człowieka<sup>51</sup>.

---

<sup>48</sup> V. Guizzi, U. Leanza, *Italie: synthese nationale (w:) L'application du droit communautaire par les etats membres*, European Institute of Public Administration 1985, s. 61 i n.

<sup>49</sup> L. J. Constantinesco, *Das Recht der Europäischen Gemeinschaften...*, s. 731.

<sup>50</sup> Ibidem, s. 751.

<sup>51</sup> Ch. Tomuschat, *Bonner Kommentar (Artikel 24)*, Hamburg, Lieferung 1985.

W innych znów państwach (jak na przykład w Luksemburgu) traktat, na którego mocy organizacji międzynarodowej przekazano „wykonywanie uprawnień zastrzeżonych przez konstytucję dla władzy ustawodawczej, wykonawczej i sądowej”, potwierdzony został ustawą w formie wymaganej dla zmiany konstytucji. Z tego też względu problem zgodności z konstytucją takich traktatów lub barier konstytucyjnych, ograniczających zakres przekazywanych uprawnień, nie ma znaczenia<sup>52</sup>. W Danii uważa się, że w ogóle nie jest możliwy konflikt między prawem Wspólnot a strukturalnymi zasadami konstytucji duńskiej czy też zagwarantowanymi w niej prawami zasadniczymi - po pierwsze, ze względu na orzecznictwo Trybunału Sprawiedliwości, uwzględniającego obowiązujące w tej mierze w państwach członkowskich zasady prawne, po drugie, ze względu na to, że przekazanie uprawnień następuje na mocy postanowień samej konstytucji (art. 20)<sup>53</sup>. Problemy sporne nie pojawiły się też w Grecji, Hiszpanii i Portugalii, choć w tym ostatnim przypadku problemy takie mogą powstać, tym bardziej że podczas reformy konstytucji w 1982 r. utworzony został Trybunał Konstytucyjny, posiadający kompetencję do kontroli konstytucyjności umów międzynarodowych.

W poszczególnych państwach członkowskich występują więc tutaj różne problemy i o różnym natężeniu. Ogólny trend jest jednak stosunkowo jednoznaczny. Dyskusje toczone pod hasłem ochrony suwerenności tracą stopniowo na znaczeniu. Państwa swój udział w procesach integracyjnych uważają za zgodny z interesami państwowymi i narodowymi. Dogmatyczne rozważania o konieczności „zgodności strukturalnej” między państwem a organizacją międzynarodową należą do przeszłości. Teraz mówi się o zgodności wartości, zgodności podstawowych zasad rozumianych dynamicznie. Sprawia to tym samym, że kwestia barier konstytucyjnych, mających ograniczać zakres przekazywanych Wspólnotom praw zwierzchnich, nabiera coraz bardziej

---

<sup>52</sup> P. Pescatore, *Conclusion et effet des traites internationaux ...*, s. 103 i n.

<sup>53</sup> P. Lorenzen, *Der Schutz der Grundrechte in Dänemark*, *Europäische Grundrechte Zeitschrift* 1976, s. 468 i n.; L. J. Constantinesco, *Das Recht der Europäischen Gemeinschaften ...*, s. 797 i n.

charakteru teoretycznego. Czasami jednak sprawa ta powraca na porządek dzienny: na przykład w Republice Federalnej Niemiec w związku z ratyfikacją Jednolitego Aktu Europejskiego ponownie rozgorzała dyskusja nad zagwarantowaniem praw landów<sup>54</sup>. Ograniczana jest też kompetencja sądów krajowych do kontroli zgodności z konstytucją prawa Wspólnot. W odniesieniu do prawa stanowionego przez Wspólnoty sprowadzona została - tam, gdzie była powoływana - do zastrzeżenia formalnego. Utrzymuje się natomiast jeszcze (w RFN, Włoszech i Francji) kompetencja do kontroli konstytucyjności prawa pierwotnego, choć formalnie chodzi o kontrolę konstytucyjności ustaw, na których mocy wyrażana jest zgoda na ratyfikację odnośnych umów międzynarodowych.

Państwa członkowskie uznają już prawie bez zastrzeżeń kompetencje Trybunału Sprawiedliwości do wyłącznej interpretacji prawa Wspólnot, stosownie do art. 177 traktatu EWG. Co najistotniejsze, Wspólnoty konsekwentnie rozwijają efektywny system ochrony praw zasadniczych, uznawany w państwach członkowskich<sup>55</sup>. Przewartościowania te tworzą niezbędną przesłankę prawną dla rozwoju procesów integracyjnych.

## 6. Podsumowanie - wnioski dla Polski

Dążenie Polski do zawarcia traktatu o stowarzyszeniu, a w perspektywie - jeśli nawet odległej - do pełnego członkostwa we Wspólnotach wymaga nie tylko spełnienia określonych warunków ekonomicznych. Ważne jest również przygotowanie systemu prawnego państwa do uczestnictwa w intensywnych procesach integracyjnych. Chodzi tu przede wszystkim o stworzenie określonych przesłanek konstytucyjnoprawnych. Później - wraz z członkostwem i harmonizacją przepisów prawa krajowego - dochodzi do głębokiej zmiany w poszczególnych gałęziach systemu prawnego. Podstawę muszą jednak tworzyć postanowienia konstytucji. Próby nadrobienia braku

---

<sup>54</sup> *Die deutschen Länder und die Europäischen Gemeinschaften* (hrsg. von R. Hrbek, U. Thaysen), Baden-Baden 1986.

<sup>55</sup> M. Waelbroeck, *La protection des droits fondamentaux a l'égard des états membres dans le cadre communautaire* (w:) *Melanges Fernand Dehoesse*, Paris - Bruxelles 1979, t. II, s. 333 i n.

takich postanowień praktyką orzecniczą nie stanowią pozytywnego przykładu. Dotyczyć to musi tym bardziej przypadku, gdy nie ma czasu na stopniowy rozwój praktyki, gdy chodzi o włączenie się w już zaawansowany proces integracyjny.

Pracę nad nową konstytucją Rzeczypospolitej Polskiej stwarzają dobrą okazję dla włączenia do niej również postanowień dotyczących udziału państwa w organizacjach międzynarodowych, takich jak Wspólnoty zachodnioeuropejskie. Analiza postanowień konstytucji państw członkowskich Wspólnot i związanej z tym praktyki konstytucyjnej wykazuje, że szczególnie pożądane byłoby rozważenie następujących zagadnień:

- **Po pierwsze**, istotne jest zapewnienie właściwego udziału parlamentu w podejmowaniu decyzji o przystąpieniu do Wspólnot, czyli wyrażenie zgody na odnośny traktat o przystąpieniu. Zgoda taka powinna być wyrażona w formie ustawy (w takim kierunku rozwija się zresztą polska praktyka). Rozważyć jednak należy, czy nie powinna być to ustawa o zaostrzonym rygorze uchwalania - kwalifikowaną większością głosów. Chodzi tu przecież o przekazanie organizacji międzynarodowej istotnych kompetencji ustawodawczych, sądowych i administracyjnych, jednocześnie zaś o zapewnienie samym Wspólnotom znacznego stopnia legitymacji demokratycznej.
- **Po drugie**, bardzo ważne jest zagwarantowanie skuteczności prawa Wspólnot w prawie krajowym. O ile wynika to z traktatów, prawo Wspólnot musi bez jakiegokolwiek ingerencji organów państwowych bezpośrednio obowiązywać i być stosowane w sferze wewnętrznej państwa. Chodzi przy tym nie tylko o zagwarantowanie, że prawo Wspólnot będzie bezpośrednio stosowane; musi ono być skuteczne w sferze wewnątrzpaństwowej nawet wtedy, gdy prawo krajowe jest z nim sprzeczne. Rozstrzygać o tym powinny postanowienia rangi konstytucyjnej, a nie - jak to ma miejsce w niektórych państwach - ustawowej.
- **Po trzecie**, potrzebna jest norma konstytucyjna, która upoważni



państwo do przeniesienia określonych uprawnień ustawodawczych, sądowych i administracyjnych na organizację międzynarodową. Decyzja taka powinna zapadać w drodze ustawy, przy czym odnośna ustawa mogłaby jednocześnie spełniać funkcję ustawy aprobacyjnej w odniesieniu do traktatu o przystąpieniu.

- **Po czwarte**, konstytucja może formułować też określone bariery dla przeniesienia na organizację międzynarodową uprawnień ustawodawczych, sądowych i administracyjnych. Praktyka konstytucyjna państw członkowskich wskazuje, że chodzić tu może o zagwarantowanie demokratycznej substancji państwa i fundamentalnych praw zasadniczych. Jednocześnie zaś rozwój ochrony praw zasadniczych w ramach Wspólnot sprawia, że niegdyś ostre dyskusje w tej dziedzinie w zasadzie należą do przeszłości.
- **Po piąte**, Trybunał Konstytucyjny i inne sądy krajowe nie powinny posiadać kompetencji do badania konstytucyjności czy legalności prawa Wspólnot. Wynika to jednoznacznie z tego prawa i taki też jest jednoznaczny trend w praktyce konstytucyjnej państw członkowskich.

## Droga Austrii do Unii Europejskiej

(w:) Studia historyczne i politologiczne.

Pod redakcją Romualda Gellesa i Mariana S. Wolańskiego,  
Wrocław 1997 (strony: 449-466).

Szczegółowa analiza prawnych aspektów członkostwa Austrii w UE zawarta jest w mojej monografii - *Austria w Unii Europejskiej. Problemy prawne w procesie akcesyjnym*, Opole 2001

Gesamtverhalten: Nicht sich in den Vordergrund stellen, degagiertes Hervortreten vermeiden, im allgemeinen mittlere Linie halten, in kritischen Situationen sich der Stimme enthalten.

Z instrukcji ministra spraw zagranicznych Grubera dla posła Vollgrubera, reprezentującego Austrię na paryskiej konferencji w lipcu 1947 r. w sprawie planu Marshalla.

Uzyskanie przez Austrię członkostwa w Unii Europejskiej w dniu 1 stycznia 1995 r. jest wynikiem ewolucji polityki Austrii w okresie powojennym, polityki, która, choć uzależniona od ogólnych konstelacji światowych i europejskich, jednak stosunkowo konsekwentnie zmierzała do utrzymania Austrii w „zachodnioeuropejskiej masie” wartości kulturowych, powiązań gospodarczych i bezpieczeństwa polityczno-militarnego. Stąd też różnego rodzaju problemy, z jakimi konfrontowana jest obecnie austriacka polityka - zarówno w skali międzynarodowej, jak też, a może przede wszystkim, w sferze wewnątrzpolitycznej - można właściwie zrozumieć i usystematyzować jedynie przy uwzględnieniu

poszczególnych etapów zbliżenia Austrii do zachodnioeuropejskich struktur integracyjnych<sup>1</sup>.

### **Pierwsze lata powojenne: między zachowaniem jedności państwowej a integracją zachodnioeuropejską**

Polityka Austrii, okupowanej przez cztery zwycięskie mocarstwa, w pierwszych latach powojennych<sup>2</sup> nakierowana była na realizację dwóch zasadniczych celów: odzyskanie suwerenności państwowej i utrzymanie całości terytorialnej państwa oraz wiązanie Austrii ze strukturami zachodnioeuropejskimi. Realizacja tych celów wymagała wyważenia i umiejętnego balansowania. Zbyt zdecydowane wiązanie się z powstającymi integracyjnymi strukturami zachodnioeuropejskimi byłoby bowiem potraktowane przez Związek Radziecki jako zagrożenie jego interesów politycznych, a tym samym grozić mogło podziałem kraju (Związek Radziecki okupował Burgenland, Dolną Austrię, Mühlviertel i część Wiednia). Zasadniczym celem Austrii pozostawało odzyskanie suwerenności przy zachowaniu ciągłości państwa. To zaś zakładało współpracę ze wszystkimi mocarstwami okupacyjnymi, szczególnie zaś ze Związkiem Radzieckim, który wspólnegocjował tzw. traktat państwowy, mający określić warunki odzyskania przez Austrię suwerenności. Poszczególne okresy negocjacji - 1947-1949 i 1952/3-1955, wpływały bezpośrednio na integracyjną politykę Austrii. Ważne znaczenie psychologiczne miał również upadek demokratycznego rządu czechosłowackiego na przełomie lutego i marca 1948 r. oraz - naturalnie - rozwój sytuacji w okupowanych Niemczech. W każdym razie priorytet odzyskania suwerenności państwa

---

<sup>1</sup> Por. W. Hummer, *Völkerrechtliche Aspekte des österreichischen Beitritts zur EU: Das vorläufige Ende von 50 Jahren Integrationspolitik* (w:) *Österreichs europäische Zukunft. Analysen und Perspektiven*, hrsg. von A. Rothacher, M. Zemanek, W. Hargassner, Wien 1996, s. 11.

<sup>2</sup> Ważniejsza literatura: F. Weiss, „*Gesamtverhalten: Nicht sich in den Vordergrund stellen*”. *Die österreichische Bundesregierung und die westeuropäische Integration* (w:) *Österreich und die europäische Integration 1945-1993. Aspekte einer wechsellvollen Entwicklung*, hrsg. M. Gehler, R. Steininger, Wien-Köln-Weimar 1993, s. 21 i n.; O. Rathkolb, *Austria and European Integration after World War II* (w:) *Austria in the New Europe*. Contemporary Austrian Studies 1993, vol. 1; H. Neisser, *Das politische System der EG*, Wien 1993, s. 215 i n.; H. Schneider, *Alleingang nach Brüssel. Österreich EG-Politik*, Bonn 1966.

określał w ówczesnych warunkach politycznych stosunkowo jasno granice dla polityki integracyjnej Austrii<sup>3</sup>.

Relatywnie jednoznacznie można określić ówczesny kształt polityki Austrii przez jej porównanie z rozwojem sytuacji w Niemczech. W przeciwieństwie do postępującego w końcu lat 40. procesu podziału w Niemczech, w Austrii panowała już w 1947 r. jasność co do tego, że należy przeciwdziałać odrębnej organizacji stref okupacyjnych zachodnich, że negocjowany traktat państwowy nie może być zawarty „za wszelką cenę”, w szczególności zaś musi uwzględniać egzystencjalne interesy państwa (tzn. całość terytorialną państwa), a alternatem jest groźba jego dezintegracji i koniec egzystencji Austrii<sup>4</sup>.

Austriaccy kanclerze Figi i Rabl wraz z partnerem koalicyjnym Schärfem dążyli do współpracy ze wszystkimi mocarstwami okupacyjnymi, wychodząc z założenia, że „pokojowe uregulowanie problemu austriackiego w rozumieniu zachowania jedności oraz odzyskania niezawisłości możliwe jest do osiągnięcia jedynie wspólnie z czterema mocarstwami okupacyjnymi”<sup>5</sup>. Wytyczało to granice działań na rzecz włączenia się Austrii w struktury integracyjne. Austria dążyła do włączania się przede wszystkim w mechanizmy gospodarczej integracji, bardzo ostrożnie podchodząc do wszelkich inicjatyw integracji politycznej i militarnej, szczególnie natury ponadnarodowej.

---

<sup>3</sup> Por. F. Weiss, op. cit., s. 26.

<sup>4</sup> Tak stwierdzano w poufnych wytycznych ministra spraw zagranicznych Grubera z 1947 r. (wg M. Gehlera, *Vom ERP-, EFTA- und EWR zum EU-Mitglied: Österreichs sukzessive europäische Integrationspolitik 1945-1995*. Christliche Demokratie, Schriften des Karl von Vogelsang Instituts 11./12. Jahrgang, nr 4/94-1/95, s. 28).

<sup>5</sup> Tenze, *Klein- und Grosseuropäer. Integrationspolitische Konzeptionen und Wege der Bundesrepublik Deutschland und Österreichs 1947-1960 im Vergleich (w:) Ungleiche Partner? Österreich und Deutschland in ihrer gegenseitigen Wahrnehmung. Historische Analysen und Vergleiche aus dem 19. und 20. Jahrhundert*, hrsg. von F. Rainer, H. Schmidt, H. H. Brandt, R. Steininger, Stuttgart 1996.

Począwszy od 1952/53 r. coraz wyraźniej kształtować zaczęła się koncepcja jakiejś formy neutralności militarnej, przy zachowaniu powiązań gospodarczych z Europą Zachodnią. Słusznie austriacką politykę tego okresu określa się mianem polityki o „orientacji zachodniej” (*Westorientierung*)<sup>6</sup>. W przeciwieństwie do tego zachodnioniemiecka koncepcja polityki „integracji zachodniej” (*Westintegration*) zasadzała się na założeniu pełnej gospodarczej, politycznej i militarnej integracji z Europą Zachodnią. Kanclerz Adenauer od początku konsekwentnie stawiał integrację zachodnioeuropejską RFN przed odzyskaniem jedności państwowej. Zapewnienie suwerenności widział w powiązaniu RFN z gospodarczymi, politycznymi i militarnymi strukturami zachodnioeuropejskimi i transatlantyckimi<sup>7</sup>. Między tymi odmiennymi koncepcjami politycznymi zachodziły naturalnie szersze związki i uwarunkowania. O ile w początkowej fazie podział Niemiec i jednoznacznie integracyjna polityka RFN wpływała hamująco na rozmowy w sprawie Austrii, to nie ulega wątpliwości, że zdecydowane włączenie się RFN do zachodnioeuropejskich struktur integracyjnych i ich wejście do NATO miało zasadniczy wpływ na reorientację polityki ZSRR w połowie lat 50. Formuła neutralności Austrii stała się dla ZSRR możliwa do zaakceptowania dopiero na tle zachodnioeuropejskiej i transatlantyckiej integracji RFN<sup>8</sup>.

W ramach polityki „orientacji zachodniej” (*Westorientierung*) Austria włączyła się w integracyjne mechanizmy gospodarcze. Od początku brała udział w *European Recovery Program* (ERP), tzw. planie Marshalla<sup>9</sup>. Dnia 16 IV 1948 r. była wśród 16 państw założycieli Organizacji Europejskiej Współpracy Gospodarczej (*Organization for European Economic Cooperation*

---

<sup>6</sup> Por. T e n z e , *Vom ERP- ...*, s. 33.

<sup>7</sup> Por. H. P. Schwarz, *Eingliederung der Bundesrepublik in die westliche Welt* (w:) *Vom Marshall-Plan zur EWG*, hrsg. von L. Herbst, W. Bühner, H. Sowade, München 1990, s. 607.

<sup>8</sup> Por. *Österreich in den Fünfzigern*, hrsg. von Th. Albrich, K. Eisterer, M. Gehler, R. Steininger, Wien-Innsbruck 1995, s. 259 i n.

<sup>9</sup> Por. W. Mahr, *Der Marshallplan in Österreich*, Graz-Wien-Köln 1989.

- OEEC)<sup>10</sup> oraz podporządkowanej jej *European Payments Union* (EPU) - początkowo jako członek stowarzyszony, a od I VII 1953 r. uzyskała pełne członkostwo<sup>11</sup>. W październiku 1951 r. Austria przystąpiła do GATT. Jednocześnie nie pozostawiała wątpliwości co do tego, że jej „orientacja zachodnia” ogranicza się jedynie do współpracy gospodarczej. W ramach OEEC od początku sprzeciwiała się wprowadzeniu do tej organizacji jakichkolwiek struktur ponadnarodowych oraz uzyskała specjalny status, który akcentował jej wstrzeźliwość wobec form integracji politycznej czy militarnej<sup>12</sup>. Już w czerwcu 1949 r. Austria wykluczyła możliwość przystąpienia do NATO (pozostała więc siłą rzeczy poza UZE)<sup>13</sup>. Od początku też ze znaczną wstrzeźliwością reagowała na utworzenie Europejskiej Wspólnoty Węgla i Stali (EWWS).

Negocjacje nad uzyskaniem jakiegoś specjalnego statusu dla Austrii zakończyły się fiaskiem. Od 19 V 1953 r. uzyskała ona jedynie możliwość akredytowania „stałej delegacji obserwacyjnej” (*ständige Beobachterdelegation*) przy Wysokim Urzędzie EWWS<sup>14</sup>. Pozostała tym samym poza głównym nurtem tworzenia się ponadnarodowych europejskich organizacji integracyjnych, który wraz z podpisaniem 25 III 1957 r. Traktatów rzymskich, uzupełniony został o Europejską Wspólnotę Gospodarczą i Europejską Wspólnotę Atomową. Austria początkowo nie przystąpiła też do Rady Europy. W listopadzie 1951 r. rząd austriacki podjął natomiast decyzję o wysłaniu do Rady Europy oficjalnego obserwatora<sup>15</sup>.

---

<sup>10</sup> Por. F. Weiss, op. cit., s. 31 i n.

<sup>11</sup> Por. J. Kaplan, G. Schleiminger, *The European Payments Union. Financial Diplomacy in the 1950s*, Oxford 1989.

<sup>12</sup> Szerzej: F. Weiss, op. cit., s. 31 i n.

<sup>13</sup> Por. G. Stourzh, *The Origins of Austrian Neutrality* (w:) *Changing Concepts and Practices, Neutrality*, ed. A. T. Leonhard, Lanham-New York-London 1992, s. 38.

<sup>14</sup> Szerzej: F. Weiss, op. cit., s. 44.

<sup>15</sup> Por. W. Burtscher, *Österreichs Annäherung an den Europarat von 1949 bis zur Vollmitgliedschaft im Jahre 1956* (w:) *Österreich im Europarat 1956-1986. Bilanz einer 30 jährigen Mitgliedschaft*, hrsg. von W. Hummer, G. Wagner, Wien 1988, s. 40 i n.

Polityka „orientacji zachodniej” Austrii przyniosła istotną zmianę w kierunku współpracy gospodarczej. Austria tradycyjnie związana była wymianą handlową z krajami byłej monarchii habsburskiej. W 1937 r. 30,4% jej eksportu skierowane było na obszar przyszłych państw RWP; 35,0% importu pochodziło z obszaru tych państw. W 1947 r. wartości te spadły odpowiednio do 17,9 i 11,4%. Proces ten pogłębiał się w następnych latach. W 1955 r. eksport zmalał do 9,9%, a import do 9,4%. Jednocześnie dynamicznie rosły obroty z państwami OEEC. Eksport austriacki wzrastał odpowiednio: w 1950 r. do 50,0%, a w 1955 r. do 66,8% udziału, natomiast import do Austrii z tych państw w 1950 r. do 56,7%, a w 1955 r. do 66,1% udziału<sup>16</sup>. Jak więc widać, w 1955 r. Austria była już bardzo mocno związana gospodarczo z Europą Zachodnią.

15 V 1955 r. podpisano w Wiedniu traktat państwowy o przywróceniu niezawisłej i demokratycznej Austrii, a 26 października tego samego roku została przyjęta ustawa, na mocy której „z własnej woli” (*aus freien Stücken*) Austria ogłosiła swoją „wieczystą neutralność” (*immerwährende Neutralität*)<sup>17</sup>. W ten sposób zrealizowany został zasadniczy cel polityki austriackiej pierwszego okresu powojennego: utrzymanie całości państwa w warunkach jego niezawisłości.

Ceną było bez wątpienia ograniczenie udziału w zachodnioeuropejskich strukturach integracyjnych, nie mówiąc już o udziale w strukturach transatlantyckich. Związek Radziecki zaakceptował formułę neutralności Austrii, w istocie ograniczoną do aspektów militarnych, dopuszczając jednocześnie „zachodnią orientację” w powiązaniach gospodarczych. Przy czym pamiętać należy, że artykuł 4 traktatu państwowego zakazywał politycznego lub gospodarczego połączenia się Austrii z Niemcami „w jakiegokolwiek formie”. Dla Stanów Zjednoczonych z kolei gospodarcza

---

<sup>16</sup> Dane według F. Weissa, op. cit., s. 28, 36 i 39.

<sup>17</sup> Por. S. Verosta, *Aussenpolitik (w:) Das neue Österreich. Geschichte der Zweiten Republik*, Graz-Wien-Köln 1978, s. 112 i n.

„zachodnioeuropejska orientacja" tego kraju stanowiła wystarczającą gwarancję ich interesów<sup>18</sup>.

Nakreślony jednak na wstępie dylemat polityki austriackiej znalazł - co słusznie zaznacza się w literaturze<sup>19</sup> - jedynie tymczasowe rozwiązanie. Kolejne próby zbliżenia do zachodnioeuropejskich struktur integracyjnych pozostawały obciążone „radziecką hipoteką". Dopiero zwrot polityczny w Europie Środkowej w 1989 r. umożliwił Austrii ostateczne rozwiązanie zasadniczego dylematu w polityce zagranicznej i przystąpienie do Unii Europejskiej. Umożliwił też, tym razem w interesie całego regionu, odnowienie powiązań gospodarczych z rynkami Europy Środkowej<sup>20</sup>.

### **Między „wielką" a „małą" opcją integracji europejskiej. „Samodzielna droga" (*Alleingang*) Austrii w latach 60.**

Po zawarciu traktatu państwowego Austria szybko utwierdziła swoją polityczną pozycję na arenie międzynarodowej: 14 XII 1955 r. została przyjęta do ONZ, 16 IV 1956 r. do Rady Europy. Problem odpowiedniego udziału w strukturach integracji europejskiej stał się jednym z zasadniczych zadań polityki austriackiej<sup>21</sup>.

Austriackim interesom odpowiadała w ramach OEEC od połowy 1956 r. koncepcja tzw. wielkiej opcji europejskiej (*großeuropäische Lösung*). W myśl

---

<sup>18</sup> Por. G. Bischof, *Österreich - ein „geheimer Verbundeter" des Westens? Wirtschafts- und sicherheitspolitische Fragen der Integration aus der Sicht der USA* (w:) *Österreich und die europäische Integration 1945-1993 ...*, s. 425 i n.

<sup>19</sup> Por. M. Gehler, *Vom ERP- ...*, s. 34; F. Weiss, op. cit., s. 47.

<sup>20</sup> G. Woschnagg podkreśla: „Durch die EU-Mitgliedschaft kann Österreich seit 1995 von den Europaabkommen der EU mit den zentral- und östeuropäischen Staaten profitieren und hat nunmehr einen freien Zugang zu den Märkten West- aber auch Osteuropas; etwas, was es nie vorher in seiner Geschichte hatte". *Die Phasen der Integration Österreichs* (w:) *Österreichs europäische Zukunft...*, s. 115.

<sup>21</sup> Por. Ch. Thun-Hohenstein, F. Cede, *Europarecht. Das Recht der Europäischen Union unter besonderer Berücksichtigung des EU-Beitritts Österreichs*, Wien 1995, s. 107.



tej koncepcji EWG miałyby - jako unia celna - stanowić centrum dużej, ogólnoeuropejskiej strefy wolnego handlu. W ramach tzw. komitetu Maudlinga rozważano możliwość stowarzyszenia państw OEEC, które z różnych względów nie przystąpiły do Traktatów rzymskich z EWWS, EWG i EWA. Koncepcja ta upadła jednak w końcu 1958 r., głównie za sprawą trwających sprzeczności francusko-brytyjskich oraz niechętnego do niej stosunku K. Adenauera<sup>22</sup>.

W tej sytuacji pozostała tylko tzw. mała opcja europejska (*kleineuropäische Lösung*). 4 I 1960 r. Austria podpisała (obok Wielkiej Brytanii, Irlandii, Danii, Norwegii, Portugalii i Szwajcarii) układ o utworzeniu Europejskiego Stowarzyszenia Wolnego Handlu (*European Free Trade Association - EFTA*)<sup>23</sup>, który wszedł w życie 3 V 1960 r.<sup>24</sup>. Z inicjatywy Austrii w preambule traktatu znalazł się akapit, w myśl którego celem państw członkowskich było „doprowadzenie do szybkiego i wielostronnego stowarzyszenia celem likwidacji barier handlowych” oraz „wspieranie bliższej współpracy gospodarczej między członkami OEEC, łącznie z członkami EWG<sup>25</sup>”.

---

<sup>22</sup> Por. R. T. Griffiths, *Das Scheitern der grossen europäischen Freihandelszone*, EFTA-Bulletin 1991, nr 3-4, s. 15 i n. Polityka Austrii w tej dziedzinie: M. Gehler, *Vom ERP- ...*, s. 35 i n.

<sup>23</sup> Od czerwca 1961 Finlandia stała się członkiem stowarzyszonego EFTA (tzw. FINEFTA). W 1972/73 r., w wyniku uzyskania członkostwa we Wspólnotach Europejskich, wystąpiły z EFTA Wielka Brytania, Dania i Irlandia (przystąpienie Norwegii do Wspólnot nie powiodło się ze względu na negatywny wynik referendum). W 1986 r. Portugalia uzyskała członkostwo we Wspólnotach i wystąpiła z EFTA. Przystąpiły natomiast do EFTA Islandia, Finlandia i Lichtenstein (który co prawda i tak w wyniku unii celnej ze Szwajcarią był beneficjentem). 31 XII 1994 r. do EFTA należały: Austria, Finlandia, Islandia, Lichtenstein, Norwegia, Szwecja i Szwajcaria. Na początku lat 90. EFTA zawarła asymetryczne układy handlowe z Polską, Czechami, Węgrami, Słowacją, Litwą, Estonią, Łotwą i Izraelem. Austria (podobnie jak Szwecja i Finlandia) wystąpiły z EFTA wraz z uzyskaniem członkostwa w UE 1 I 1995 r.

<sup>24</sup> Por. R.T. Griffiths, *Die Schaffung der Europäischen Freihandelsassotiation*, EFTA Bulletin 1992, nr I, s. 34 i n.

<sup>25</sup> Por. R. Rack, G. Kunnert, *Österreichs Weg in die Europäische Union (w:) Neue Aussenpolitik in einer neuen Welt. Ergebnisse des Symposions der Politischen Akademie in Zusammenarbeit mit der Vereinigung Österreichischer Industrieller vom 19. Oktober 1992*, hrsg. von A. Khol, Wien 1993, s. 82.

Prowadzona w następnych latach polityka Austrii, zmierzająca do zbliżenia się do Wspólnot Europejskich, warunkowana była następującymi zasadniczymi czynnikami:

- **Po pierwsze** - uwzględniać musiała neutralny status państwa, a to - według ówczesnych ocen - wykluczało udział w organizacjach ponadnarodowych; spore wątpliwości budziło nawet uczestnictwo w unii celnej<sup>26</sup>.
- **Po drugie** - nad polityką austriacką cały czas ciążyła „radziecka hipoteka”. Związek Radziecki uważnie obserwował wszelkie austriackie poczynania zmierzające do zbliżenia do Wspólnot i konsekwentnie protestował (protestowano przy poszczególnych etapach dążenia do stowarzyszenia, a nawet wobec układów handlowych z 1972 r.), podkreślając, iż takie zbliżenie stanowiłoby naruszenie statusu wieczystej neutralności oraz art. 4 traktatu państwowego<sup>27</sup>.
- **Po trzecie** - realizowana była w warunkach francusko-brytyjskich głębokich kontrowersji co do członkostwa Wielkiej Brytanii we Wspólnotach Europejskich; w tych okolicznościach Austria w sumie odgrywała czołową rolę wśród pozostałych państw neutralnych<sup>28</sup>.
- **Po czwarte** - Austria otrzymywała stosunkowo konsekwentnie wsparcie dla swoich usiłowań zbliżenia do Wspólnot ze strony RFN. Współzależność polityki austriackiej i zachodniemieckiej z przełomu lat 40. i 50. zmieniła się po 1955 r. w rzeczywistą wspólnotę interesów. Chodziło tu nie tylko o coraz większą

---

<sup>26</sup> Por. *Österreichisches Handbuch des Völkerrechts*, hrsg. von H. Neuhold, W. Hummer, Ch. Schreuer, Wien 1991, s. 491 i n.

<sup>27</sup> Szerzej: S. H a m e l, „Eine solche Suche würde der Neutralitätspolitik ein Ende machen”. *Die österreichischen Integrationsbestrebungen 1961-1972* (w:) *Österreich und die europäische Integration 1945-1993 ...*, s. 55 i n.

<sup>28</sup> Por. P. Luif, *Österreich zwischen den Blocken. Bemerkungen zur Aussenpolitik des neutralen Österreichs*, *Österreichische Zeitschrift für Politikwissenschaft* 1982, s. 209 i n.

współzależność gospodarczą. Z jednej strony RFN wspierała zasadniczą linię polityki austriackiej - neutralność z jednoczesną przynależnością do Zachodu (również jeśli chodzi o gwarancje militarne ze strony NATO w zakresie polityki bezpieczeństwa), z drugiej zaś dla Bonn ważne było wsparcie Austrii w sprawie tzw. polityki niemieckiej (*Deutschlandpolitik*)<sup>29</sup>.

- **Po piąte** - *last but not least* - na politykę Austrii wywierały też wpływ wydarzenia w bezpośrednim jej sąsiedztwie, z których wymienić trzeba przede wszystkim wkroczenie wojsk Układu Warszawskiego do Czechosłowacji w sierpniu 1968 r. oraz wywołany tym szok polityczny i psychologiczny, szczególnie wobec bezczynności Zachodu<sup>30</sup>.

W przeciwieństwie do EWG, która tworzyła unię celną i gospodarczą, tzn. organizację ustanawiającą wspólne cła zewnętrzne i prowadzącą wspólne polityki gospodarcze, EFTA pozostawała stosunkowo luźną organizacją, nakierowaną na strefę wolnego handlu. Państwa członkowskie zachowywały swobodę w ustanawianiu ceł zewnętrznych, towary mogły natomiast swobodnie przepływać między państwami członkowskimi, bez ceł i kontyngentów, o ile wykazano ich pochodzenie z jednego z państw członkowskich. Dla Austrii oznaczało to przesunięcie obrotów handlowych, przede wszystkim w stosunku do Niemiec i Włoch (które stały się członkami EWG) na państwa EFTA, co już ze względu na zwiększone koszty transportu (z wyjątkiem Szwajcarii) było niekorzystne<sup>31</sup>.

W tej sytuacji, gdy nieco ponad rok po powstaniu EFTA, 31 VII 1961 r., Wielka Brytania (do której dołączyły Dania, Norwegia i Irlandia) wystąpiła

---

<sup>29</sup> Por. M. Gehler, *Vom ERP-...*, s. 38-39.

<sup>30</sup> Por. S. Hamel, op. cit., s. 80 i n.

<sup>31</sup> Austriacki eksport do państw EFTA wzrósł w latach 1959-1973 z 12,1 do 28,2% całości i zmalał w tym czasie w stosunku do państw Wspólnot z 48,9 do 39,0%. W tym samym czasie import z państw Wspólnot wzrósł z 57,1 do 58,2% całości, co pogorszyło warunki wyrównania bilansu handlowego. Por. G. Woschnagg, op. cit., s. 108.

z wnioskiem o przyjęcie do EWG, Austria oraz pozostałe państwa neutralne (Szwajcaria i Szwecja) znalazły się w trudnym położeniu. 19 X 1961 r. podczas konferencji w Wiedniu trzy państwa neutralne skonkretyzowały swoje stanowisko, iż „w zgodny sposób oceniają kształt ich przyszłych stosunków z EWG i problemy wynikające w związku z tym ze statusu neutralności”, po czym 15 XII 1961 r. przedłożyły prawie jednobrzmiące wnioski o stowarzyszenie na mocy art. 238 traktatu o EWG<sup>32</sup>.

Zablokowanie przez Francję 28 I 1963 r. negocjacji z Wielką Brytanią spowodowało, że pozostałe wnioski, zarówno o członkostwo, jak i o stowarzyszenie, stały się zasadniczo bezprzedmiotowe. Spośród państw kandydujących do członkostwa i stowarzyszenia Austria była jedynym, które w końcu lutego 1963 r. powiadomiło EWG, że jest nadal zainteresowane w prowadzeniu rozmów dwustronnych. W ten sposób rozpoczęła się po raz pierwszy „samodzielna droga” (*Alleingang*) Austrii w stronę EWG<sup>33</sup>. Oficjalne negocjacje rozpoczęły się jednak dopiero 19 III 1965 r. i objęły dwie rundy: od marca 1965 do lutego 1966 i od grudnia 1966 do lutego 1967. Nie zakończyły się one powodzeniem. Stowarzyszenie Austrii z EWG blokowane było przez Włochy ze względu na ówczesne napięcia (w tym zamachy bombowe) między Austrią a Włochami na tle Południowego Tyrolu. Konflikt zażegnało dopiero uzgodnienie w 1969 r. tzw. pakietu tyrolskiego<sup>34</sup>. Z ostrymi protestami wystąpił również Związek Radziecki. Austria musiała więc dokonać reorientacji swojej polityki w stosunku do Wspólnot Europejskich,

---

<sup>32</sup> Por. H. Mayrzedt, W. Hummer, *20 Jahre österreichische Neutralitäts- und Europapolitik (1955-1975)*, Wien 1976, Bd. I, s. 325 i n.

<sup>33</sup> W. Hummer, op. cit., s. 20; E. P. Hochleitner, *Zwischenbilanz der Bemühungen Österreichs um einen Vertrag mit der EWG*, Österreichische Zeitschrift für Aussenpolitik 1968(7), nr 4/5, s. 273 i n.

<sup>34</sup> W. Hummer, W. Zeller, *Der Abschluss der Durchführung des „Südtirol-Paktes“: Chronologie und aktuelle Probleme*, Österreichisches Jahrbuch für Internationale Politik 1989, s. 57 i n.

odstąpić od koncepcji zawarcia układu o stowarzyszeniu i poszukać innych mechanizmów zbliżenia<sup>35</sup>.

W 1970 r. rozpoczęły się rozmowy w sprawie członkostwa we WE Wielkiej Brytanii, Danii, Irlandii i Norwegii, pozostałe zaś państwa EFTA rozpoczęły rozmowy nad umowami dwustronnymi o wolnym handlu (*Freihandelsabkommen* - FHA). 22 VII 1972 r. Austria podpisała w sumie cztery umowy: dwie umowy przejściowe z EWG i EWWS (*Interimsabkommen*) na okres od I X 1972 r. do I VII 1973 r. oraz umowy o wolnym handlu z EWG i EWWS, które pojmować należy jako tzw. traktaty *sui generis* w rozumieniu art. 113 Traktatu EWG<sup>36</sup>. Podobne umowy (po jednej) podpisały pozostałe państwa EFTA: Islandia, Portugalia, Szwecja i Szwajcaria. W 1973 r. umowę taką zawarła Norwegia, której członkostwo we Wspólnotach zablokowane zostało negatywnym wynikiem referendum. Natomiast Wielka Brytania, Dania i Irlandia uzyskały członkostwo we WE w 1972 r.<sup>37</sup>.

W wyniku dwustronnych umów o wolnym handlu między pozostałymi sześcioma państwami EFTA i WE powstał tzw. zachodnioeuropejski blok wolnego handlu (*Westeuropäischer Freihandelsblock*)<sup>38</sup>. Z dniem I VII 1977 r. wprowadzono - stosownie do ustalonego w układach planu - wolny handel w obrocie towarami przemysłowymi, z wyjątkiem towarów szczególnie „wrażliwych” (produkty stalowe, papiernicze, farmaceutyka, itp.). W tych dziedzinach liberalizacja handlu nastąpiła dopiero z dniem I I 1984 r. Poza liberalizacją nadal pozostawały produkty rolne.

Zawarcie układów pozwoliło Austrii na odzyskanie równowagi w stosunkach handlowych z sąsiadami. W latach 1973-1980 austriacki eksport do krajów WE (głównie za sprawą Niemiec i Włoch) wzrósł z 39,0 do 49,4%,

---

<sup>35</sup> Por. Ch. Thun-Hoche nstein F. Cede, *Euoparecht ...*, s. 23.

<sup>36</sup> Teksty umów w: *Die EG und Österreich. Rechtsvorschriften und Dokumente*, Einführung von G. Stadler, Wien 1989, s. 331 i n.

<sup>37</sup> Por. S. Hamel, op. cit., s. 80 i n.

<sup>38</sup> G. Woschnagg, op. cit., s. 110.

a w tym samym czasie eksport do krajów EFTA spadł odpowiednio z 28,2 do 17,2%. Import z państw WE utrzymywał się na jednakowej wysokości: 58,2% w 1973 r. i 58,6% w 1980 r. Natomiast import z państw EFTA spadł w analogicznym czasie z 18,3 do 11,3%<sup>39</sup>.

Tak więc cel umów został osiągnięty - bezcłowy obrót towarami przemysłowymi, przy czym odczuwalne jednak były wyraźne ograniczenia sektorowe. Również w obrocie towarowym występowały zjawiska niekorzystne dla przemysłu austriackiego. Szczególnie dotyczyło to mało elastycznych reguł określania pochodzenia towaru. Pozytywne następstwa miało zawarcie szczegółowych umów co do obrotu niektórymi towarami rolnymi oraz możliwości udziału Austrii w programach badawczych i oświatowych<sup>40</sup>.

### **Wyjście z fazy „eurosklerozy”. Układ o Europejskim Obszarze Gospodarczym (EOG) jako ważny etap w uzyskaniu członkostwa w UE**

Umowy o wolnym handlu między państwami EFTA i WE ustabilizowały stosunki w tym znaczeniu, że zapewniły Wspólnotom dostęp do towarów przemysłowych z państw EFTA. Z drugiej strony ich potencjał już na początku lat 80. wyczerpał się<sup>41</sup>. Panującej w ramach WE „eurosklerozy” odpowiadała „austroskleroza”<sup>42</sup> w polityce integracyjnej okresu ery Kreisky'ego (1970-1983), rekompensowana aktywnością austriackiej polityki zagranicznej w sprawach o znaczeniu ogólnym (KBWE, Bliski Wschód, OECD)<sup>43</sup>. Na ile zmiany wewnętrzne - utworzenie rządu przez koalicję SPÖ/FPÖ (Sinowatz-

---

<sup>39</sup> Ibidem, s. 110.

<sup>40</sup> Patrz: *Österreich in der EU. Europarecht. Verträge - Gesetze - Dokumente samt Einführung in die spezifische Stellung Österreichs*, hrsg. von G. Stadler, Wien 1995, s. 23.

<sup>41</sup> Por. P. Luif, *Der Weg zum 12. Juni: 1955, 1957, 1962, 1972/73* (w:) *EU- Referendum. Zur Praxis direkter Demokratie in Österreich*, hrsg. von A. Pelinka, Wien 1994, s. 42 i n.

<sup>42</sup> Por. G. Leitner, *Der Weg nach Brüssel. Zur Geschichte des österreichischen EG-Beitrittsantrages vom 17. Juli 1989* (w:) *Österreich und die europäische Integration 1945-1993 ...*, s. 87.

<sup>43</sup> Por. M. Gehler, *Vom ERP-...*, s. 44.

Steger, 1983-1986) - miały wpływ na zmianę tego stanu rzeczy, trudno w tym miejscu przesądzać. Zakładać raczej należy, że aktywność polityki austriackiej w stosunku do WE wzrosła się pod wpływem czynników zewnętrznych. Z jednej strony - jak wspomniano - potencjał umów o wolnym handlu wyczerpał się, z drugiej zaś - co było znacznie istotniejsze - w połowie lat 80. WE podjęły konkretne kroki na rzecz dynamizacji procesu integracji.

W 1985 r. Komisja przedłożyła Białą Księgę w sprawie realizacji rynku wewnętrznego do końca 1992 r. Prawny wyraz główne kierunki rozwojowe WE znalazły w Jednolitym Akcie Europejskim, który wszedł w życie I VII 1987 r. (podpisany został 17/18 II 1986 r.)<sup>44</sup>. Państwom EFTA groziło ponowne oderwanie się od głównego nurtu integracyjnego.

9 IV 1984 r. podczas spotkania państw EFTA i WE w Luksemburgu przyjęto oświadczenie, w którym zakładano utworzenie jednolitej europejskiej przestrzeni gospodarczej między państwami EFTA i WE<sup>45</sup>. Już jesienią tego roku rozpoczęły się rozmowy w ramach tzw. luksemburskiego *follow-up* (spotkania ekspertów państw EFTA i Komisji, koordynowane co pół roku przez High Level Contact Group). Mimo pewnych szczegółowych uzgodnień<sup>46</sup>, rozmowy te nie doprowadziły do pozytywnych rezultatów. Odbływały się one w cieniu decyzji WE o dopełnieniu wspólnego rynku. Poza tym ze strony WE mnożyła się krytyka: państwom EFTA zarzucano, że dążą do „rozwiązań punktowych”, a nie strukturalnych, oraz że proponowane rozwiązania miałyby mieć na względzie jedynie korzyści państw EFTA<sup>47</sup>.

---

<sup>44</sup> Por. J. Barcz, A. Koliński, *Jednolity Akt Europejski. Zagadnienia prawne i instytucjonalne*, Warszawa 1991, s. 11 i n.

<sup>45</sup> Bulletin der EG 1984, nr 4, s. 10 i n.

<sup>46</sup> Por. G. Woschnagg, op. cit., s. 111 i n. Także: W. Hummer, *Ziele, Methoden und Ergebnisse der österreichischen Integrationspolitik* (w:) *Der Weg in den Binnenmarkt*, hrsg. von H. G. Koppensteiner, Wien 1991, s. 53 i n.

<sup>47</sup> Ze strony WE jasno określono granice współpracy z państwami EFTA: współpraca z EFTA nie mogła obciążać zasadniczego celu WE, jakim było utworzenie rynku wewnętrznego; WE zastrzegła sobie utrzymanie autonomii procesu decyzyjnego; współpraca miała opierać się na zasadzie wzajemnych korzyści we współpracy WE-EFTA. Por. G. Woschnagg, op.cit., s. 111.

Przełom przyniosło przemówienie prezydenta Komisji Jacquesa Delorsa przed Parlamentem Europejskim 17 I 1989 r., w którym podsumował on - z jednej strony - krytykę WE w odniesieniu do procesu tzw. luksemburskiego *follow-up*, z drugiej jednak zaproponował albo - w ramach prowadzonych rozmów - doprowadzić do wspólnej strefy wolnego handlu WE-EFTA, albo też wybrać inną drogę i podjąć próbę ustanowienia stowarzyszenia między WE a EFTA: stworzenia europejskiej przestrzeni gospodarczej.

Koncepcja Delorsa zasadzała się na „modelu dwóch filarów” EOG, tzn. WE i EFTA. W ramach EOG oba „filary” zachowałyby autonomię; w szczególności nie zostałyby ograniczona ich swoboda decyzyjna i żadnego uszczerbku nie mogłyby ponieść *acquis communautaire* WE. Wspólne organy również opierałyby się na „dwóch filarach”. Natomiast w EOG dotychczasowe stosunki WE z państwami EFTA uległyby multilateralizacji, przede wszystkim zapewniono by realizację czterech wolności przewidzianych Traktatem o EWG (wyrównanie standardów do poziomu WE). EOG nie obejmowałyby polityki rolnej<sup>48</sup>.

Państwa EFTA zaakceptowały tę propozycję podczas szczytu szefów rządów w Oslo 15 III 1989 r. Dnia I VII 1990 r. rozpoczęły się formalne negocjacje w Brukseli w sprawie utworzenia EOG, przy czym rozmowy tzw. luksemburskiego *follow-up* zastąpione zostały tzw. procesem Oslo-Bruksela. Negocjacje te zakończyły się stosunkowo szybko, bo już 21 X 1991 r. W ich toku cztery problemy sprawiały szczególne kłopoty:

- rybołówstwo (państwa skandynawskie sprzeciwiały się swobodnemu dostępowi flot państw WE do ich wód),
- tranzytu (Austria i Szwajcaria dążyły do maksymalnego ograniczenia przejazdów tranzytowych samochodów ciężarowych przez ich terytorium),

---

<sup>48</sup> Por. Ch. Thun-Hohenstein, F. Cede, op. cit., s. 25-26.



- funduszy kohezyjnych (WE oczekiwała finansowej kompensaty ze strony państw EFTA dla szczególnie zacofanych regionów WE z tytułu wynikających z utworzenia EPG korzyści gospodarczych) i
- sprawy instytucjonalne (chodziło o znalezienie takiej formuły, która zapewniałaby państwom EFTA współdziałanie przy rozwoju EOG, a jednocześnie nie wpływałaby na autonomię podejmowania decyzji we WE)<sup>49</sup>.

Właśnie sprawy instytucjonalne powodowały największe komplikacje. Propozycja utworzenia Trybunału EOG została uznana w opinii Trybunału Sprawiedliwości z 14 XII 1991 r. za niezgodną z Traktatem o EWG<sup>50</sup>. W następstwie problem musiał być negocjowany powtórnie. Zamiast projektowanego Trybunału EOG utworzono polityczno-administracyjne postępowanie rozjemcze w ramach EOG, a po stronie EFTA sprawy powierzono Trybunałowi EFTA. Ponowna opinia Trybunału Sprawiedliwości z 10 IV 1992 r.<sup>51</sup> wypadła pozytywnie, co otworzyło drogę do podpisania układu o utworzeniu EPG. Nastąpiło to 2 V 1992 r. w Porto<sup>52</sup>.

Wraz z układem o EOG Austria (i Szwajcaria) podpisała układy o tranzyście. Układ o EOG miał charakter mieszany, tzn. po jednej stronie obejmował EWG i EWWS oraz państwa członkowskie tych organizacji, po drugiej zaś państwa członkowskie EFTA (Austrię, Szwajcarię, Lichtenstein, Islandię, Norwegię, Szwecję i Finlandię). W toku procesu ratyfikacyjnego

---

<sup>49</sup> Por. *Österreich in der EU. Europarecht...*, s. 25.

<sup>50</sup> EuGH, Slg. 1991, 1-6079.

<sup>51</sup> EuGH. Slg. 1992, 1-2821.

<sup>52</sup> Tekst umowy wraz z załącznikami i komentarzem z austriackiego punktu widzenia: Erläuterungen zum Abkommen über den Europäischen Wirtschaftsraum (EWR-Abkommen) sowie Abkommen in Form eines Briefwechsels zwischen der EWG und der Republik Österreich über die Landwirtschaft betreffende Vereinbarungen. 460 der Beilagen zu den stenographischen Protokollen des Nationalrates XVIII, GP (3 tomy), druk Izby Narodowej bez daty wydania. Patrz także: Bundesgesetzblatt 1993/909.

wystąpiły dodatkowe problemy. W Szwajcarii 18 spośród 26 kantonów i 50,3% głosujących w referendum wypowiedziało się przeciwko udziałowi w EOG. W Lichtensteinie natomiast referendum wypadło pozytywnie (55,8% głosów „za”). Wynikła z tego konieczność renegocjacji układu i przełożenia planowanego na I I 1993 r. jego wejścia w życie. 17 III 1993 r. podpisano tzw. protokół dopasowujący układ o EOG. W stosunku do Austrii, Norwegii, Finlandii i Szwecji układ o EOG wszedł w życie I I 1994 r., w stosunku do Lichtensteinu nastąpiło to dopiero I V 1995 r., ponieważ na mocy tzw. protokołu dopasowującego konieczne było znalezienie formuły, która zapobiegałaby korzystaniu przez Szwajcarię z przywilejów wynikających z EOG za pośrednictwem układu o unii celnej między Lichtensteinem i Szwajcarią z 29 III 1929 r. (co Rada EOG stwierdziła dopiero 10 III 1995 r.)<sup>53</sup>. Po uzyskaniu członkostwa w UE przez Austrię, Szwecję i Finlandię I I 1995 r. EOG obejmuje - po stronie EFTA - jedynie Islandię, Norwegię i Lichtenstein<sup>54</sup>.

Układ o EOG nie ustanowił unii celnej, stworzył jednak podstawy daleko idącej realizacji na obszarze EOG czterech podstawowych swobód: wolnego przepływu towarów, usług, kapitału i swobodnego osiedlania się (naturalnie na podstawie standardów WE). Państwom EFTA nie udało się doprowadzić do stworzenia wspólnego mechanizmu decyzyjnego, który zapewniałby im udział w rozwoju norm prawnych dotyczących rynku wewnętrznego. Państwa WE nie zamierzały dopuścić innych państw do procesu decyzyjnego (*decision making*); w ramach EOG państwa EFTA dopuszczone zostały natomiast do udziału w gremiach doradczych (*decision shaping*). W stosunku do członkostwa w WE udział w EOG wykazywał wiele następstw ujemnych: nie zapewniał współudziału w podejmowaniu decyzji w organach UE, utrzymane zostały kontrole graniczne, nie był przewidziany udział we Wspólnej Polityce Rolnej, we Wspólnej Polityce Zagranicznej i Bezpieczeństwa oraz w dziedzinie Sprawiedliwości-

---

<sup>53</sup> Por. W. Hummer, op. cit., s. 24.

<sup>54</sup> Por. W. Hummer, W. Obwexer, *Österreich in der Europäischen Union*, Wien 1995. Bd. I, s. XXII i n.

ci i Spraw Wewnętrznych; w końcu nie umożliwiał on korzystania ze środków w ramach polityki strukturalnej UE<sup>55</sup>.

Niezależnie od tego ograniczonego znaczenia EOG, z punktu widzenia Austrii negocjacje nad układem o EOG i jego - w sumie roczne - obowiązywanie w odniesieniu do Austrii miało istotne znaczenie<sup>56</sup>. W toku bowiem dyskusji nad zbliżeniem państw EFTA do WE wykształciła się w Austrii wewnątrzpolityczna wola ubiegania się o członkostwo w WE. W 1985 r. rozpoczęła się trudna dyskusja wewnątrzpolityczna, której efektem było złożenie przez Austrię 17 VII 1989 r. wniosków o członkostwo w EWG, EWWS i EWA. Wnioski złożone więc zostały jeszcze przed rozpoczęciem oficjalnych negocjacji w sprawie EOG i miały być wyraźnym sygnałem dla WE, że Austria gotowa jest przyjąć na siebie pełne obowiązki wynikające z członkostwa. Po raz drugi Austria rozpoczynała „samotną drogę” do WE/UE, gdyż pozostałe państwa EFTA ze znaczną wstrzeźliwością obserwowały jej poczynania. Dopiero później w ślad Austrii poszły Szwecja, Finlandia i Norwegia, a nawet Szwajcaria.

Bez wątplenia decyzja wewnątrzpolityczna co do ubiegania się o członkostwo w WE świadczyła o głębokim zwrocie w dotychczasowej polityce integracyjnej Austrii<sup>57</sup>. Niemniej jednak - jak już podkreślono - u podstaw tego przewartościowania leży konkretne przyczyny określone polityką zagraniczną i integracyjną. Rozpoczęcie debaty w 1985 r. nie było przypadkowe, lecz wynikało z narastającego zagrożenia odseparowania Austrii od pogłębiających się procesów integracyjnych. Podobnie nieprzypadkowe było złożenie wniosków akcesyjnych w przededniu rozpoczynających się negocjacji nad EOG. Obecnie nie jest już bowiem tajemnicą, że koncepcja EOG była pomyślana po stronie WE również jako bariera przed przyjęciem państw EFTA,

---

<sup>55</sup> Szczegółowo na temat EOG: *Europäischer Wirtschaftsraum. Struktur, Funktion, Auswirkungen*, hrsg. von P. Fischer, G. Hafner, H. Hanreich, G. Stadler, W. Teufelsbauer, W. Hummer, Economy 1992, nr 11-12; *Der Europäische Wirtschaftsraum und Österreich*, hrsg. von W. Hummer, Wien 1994.

<sup>56</sup> Szczegółowo: W. Hummer, *Die Bedeutung des Europäischen Wirtschaftsraumes (EWR) für Österreich*, Österreichisches Jahrbuch für Politik 1992, s. 101 i n.

<sup>57</sup> Por. G. Kunnert, *Österreichs Weg in die Europäische Union. Ein Kleinstaat ringt um eine aktive Rolle im europäischen Integrationsprozess*, Wien 1993.

szczególnie zaś Austrii, jako nowych członków<sup>58</sup>. Austria zastosowała więc w tej sytuacji taktykę „ucieczki do przodu” i wyraźnie podkreślała, że EOG „nie może być erzacem dla członkostwa w WE”<sup>59</sup>. W sumie EOG okazał się nie barierą, lecz czynnikiem przyspieszającym efektywne zakończenie negocjacji w sprawie członkostwa w UE, abstrahując od tego, że stwarzał dla delegacji austriackiej pewne dodatkowe możliwości w toku częściowo pokrywających się rokowań dyplomatycznych<sup>60</sup>.

Ponadto zauważyć należy, iż:

- **Po pierwsze** - EOG sprawił, że istotne działy rynku wewnętrznego znalazły swoje traktatowe potwierdzenie między WE/UE a Austrią. Jednocześnie Austria w toku realizacji EOG przejęła około dwóch trzecich *acquis communautaire* WE/UE, co w zasadniczy sposób przyspieszyło późniejsze negocjacje nad jej członkostwem w UE<sup>61</sup>.
- **Po drugie** - w wyniku aktywnego udziału w EOG Austria uzyskała otwarcie rynku wewnętrznego dla swojej gospodarki, w znacznym zakresie jeszcze przed uzyskaniem członkostwa w UE. W ten sposób zarówno gospodarka austriacka, jak i administracja państwowa uzyskały możliwości stopniowego przygotowania się do problemów związanych z członkostwem w UE.
- **Po trzecie** - udział w EOG wymógł przeprowadzenie konkretnej dyskusji i podjęcie wstępnych, lecz kierunkowych decyzji w ważnych dziedzinach życia publicznego, w tym co do interpretacji postanowień konstytucji dotyczących miejsca prawa ponadnarodowego w austriackim porządku prawnym, prawnej kwalifikacji traktatu o

---

<sup>58</sup> W. Hummer, *Völkerrechtliche Aspekte des österreichischen Beitritts zur EU...*, s. 23.

<sup>59</sup> A. Mock (ówczesny minister spraw zagranicznych Austrii), *EWR. Sie werden Satelliten*, Die Presse z 20 XII 1989 r., s. 5.

<sup>60</sup> Por. G. Woschnagg, op. cit., s. 112 i n.

<sup>61</sup> Ch. Thun-Hohenstein F. Cede, op. cit., s. 25.

przystąpieniu do UE, udziału parlamentu w procesie decyzyjnym dotyczącym spraw integracyjnych, wreszcie - co w odniesieniu do Austrii ma istotne znaczenie - wpływu członkostwa w UE na federacyjną strukturę państwa<sup>62</sup>.

### Uzyskanie członkostwa w UE

W oświadczeniu rządu federalnego z 28 I 1987 r. złożonym przed Izbą Narodową podkreślono priorytetowe znaczenie udziału Austrii w rozwoju integracji europejskiej oraz w powstającym rynku wewnętrznym<sup>63</sup>. 3 II 1987 r. rząd federalny utworzył grupę roboczą do spraw integracji europejskiej, składającą się z przedstawicieli ministerstw federalnych, przedstawicielstwa (Verbindungsstelle) landów, Banku Narodowego i partnerów socjalnych. Zadaniem grupy było zbadanie prawa WE i prawa austriackiego, określenie problemów i przedstawienie wniosków. W przedłożonym 20 VI 1988 r. sprawozdaniu stwierdzono, że włączenie się Austrii do rynku wewnętrznego nie spowoduje powstania problemów, których nie można byłoby przezwyciężyć.

17 IV 1989 r. rząd federalny przedłożył z kolei sprawozdanie Izbie Narodowej, w którym konstatował, że udział Austrii w rynku wewnętrznym możliwy jest jedynie w wyniku uzyskania członkostwa w WE. W sprawozdaniu tym stwierdzono m.in.:

„Z przedłożonych dokumentów wynika jednoznacznie, że będący stale celem rządu federalnego pełny substancjonalny udział Austrii w rynku wewnętrznym Wspólnot Europejskich może być osiągnięty jedynie przez uzyskanie członkostwa WE. (...) Z tego względu rząd federalny zamierza podjąć kroki na rzecz zgłoszenia wniosku o przyjęcie

---

<sup>62</sup> Problemy te omawia szczegółowo w odniesieniu do EPG J. Aleksander (J. Barcz), *Przyszłe członkostwo Austrii we Wspólnocie Europejskiej (Wybrane problemy prawne)*, Państwo i Prawo 1993, nr 11-12, s. 86 i n.

<sup>63</sup> Por. Ch. Thun-Hohenstein, F. Cede, op. cit., s. 27.

Austrii do Wspólnot Europejskich oraz rozpoczęcia niezbędnych negocjacji"<sup>64</sup>.

Na podstawie tego sprawozdania Izba Narodowa przyjęła 29 VI 1989 r. rezolucję, wzywającą rząd federalny do podjęcia działań na rzecz uzyskania członkostwa w WE<sup>65</sup>. Tym samym rząd federalny uzyskał polityczną legitymację do dalszych działań. Stosowną decyzję rząd podpisał 4 VII 1989 r., po czym 17 tego miesiąca minister spraw zagranicznych A. Mock przedłożył ówczesnemu przewodniczącemu Rady WE, francuskiemu ministrowi spraw zagranicznych R. Dumas, trzy wnioski o członkostwo Austrii w EWG (na podstawie art. 237 traktatu o EWG), w EWWS (na podstawie art. 98 traktatu o EWWS i i w EWA (na podstawie art. 205 traktatu o EWA)<sup>66</sup>.

Wnioski spotkały się ze wstrzemięźliwym przyjęciem. Abstrahując od przyczyn ogólnych, dyskusję wywołał status wieczystej neutralności Austrii oraz ewentualne zastrzeżenia Związku Radzieckiego<sup>67</sup>. Niemniej jednak państwa członkowskie WE 28 VII 1989 r. wyraziły zgodę na wdrożenie procedury w sprawie przyjęcia Austrii i powierzyły Komisji WE przygotowanie tzw. wstępnego stanowiska (avis). Wstrzemięźliwie przyjęte zostały wnioski Austrii również wśród pozostałych państw EFTA, które preferowały skoncentrowanie się na pracach prowadzących do EOG

---

<sup>64</sup> *Österreich in der EU. Europarecht...*, s. 24.

<sup>65</sup> Entschliessung des Nationalrates über die zukünftige Gestaltung der Beziehungen Österreichs zu den Europäischen Gemeinschaften vom 29.06.1989 (w:) *Die EG und Österreich. Rechtsvorschriften und Dokumente, die rechtlichen Beziehungen mit einer Einführung von G. Stadler ...*, s. 457 i n. Patrz także: Parteienvereinbarung zwischen SPÖ und ÖVP zur weitem Vorgangweise in der Integrationspolitik vom 26.06.1989, ibidem, s. 447 i n.

<sup>66</sup> *Österreich in der EU. Europarecht ...*, dokument nr 39.

<sup>67</sup> W istocie, Związek Radziecki przekazał 20 VIII 1989 r. *aide-memoire*, w którym podnoszono „tradycyjne” zastrzeżenia co do członkostwa Austrii w WE. Po stronie austriackiej skwitowano to stwierdzeniem, że członkostwo w WE nie narusza statusu wieczystej neutralności. Patrz: R. Rack, G. Kunnert, op. cit., s. 90 i n.

i w działaniu Austrii widziały raczej niebezpieczeństwo osłabienia szansy na zacieśnienie współpracy multilateralnej między EFTA i WE<sup>68</sup>.

Wspomniane względy ogólne po stronie WE, w szczególności priorytet dopełnienia rynku wewnętrznego, znegocjowanie Traktatu o Unii Europejskiej i związanego z tym pakietu finansowego sprawiły, że *avis* Komisji potwierdzające możliwość podjęcia negocjacji z Austrią przedłożone zostało dopiero 31 VII 1991 r. Jednocześnie Rada WE podczas posiedzenia w Maastricht 10 XII 1991 r. potwierdziła co prawda wolę WE do podjęcia negocjacji, uwarunkowała to jednak zakończeniem prac nad wspomnianymi kwestiami.

Następnym ważnym etapem było posiedzenie Rady WE w Lizbonie 26-27 VI 1992 r., podczas którego szefowie państw i rządów WE podjęli generalną decyzję o rozpoczęciu negocjacji z państwami EFTA, warunkując ją jednak uprzednią ratyfikacją przez państwa WE podpisanego 7 II 1992 r. Traktatu z Maastricht o Unii Europejskiej oraz uzgodnieniem programu finansowego (tzw. pakietu Delors II). Podjęto również - co było istotne - czysto arytmetyczne decyzje instytucjonalne, stwarzające warunki do ratyfikacji Traktatu o UE przez wszystkie państwa członkowskie<sup>69</sup>. Podczas posiedzenia Rady WE w Edynburgu 11-12 XII 1992 r.<sup>70</sup> uzgodniono pakiet finansowy Delors II. Jednocześnie odstąpiono od junktim związanym z ratyfikowaniem Traktatu o UE, co z kolei pozwoliło na podjęcie decyzji w sprawie rozpoczęcia oficjalnych negocjacji nad członkostwem w WE/UE Austrii, Finlandii, Szwecji i Norwegii.

---

<sup>68</sup> Ibidem, s. 89 i n. Z czasem dołączyły one do Austrii. Szwecja przedłożyła wnioski o przyjęcie do WE I VII 1991 r., Finlandia 18 III 1992 r., Szwajcaria 26 V 1992 r., Norwegia 25 X 1992 r.

<sup>69</sup> Por. Jahrbuch der österreichischen Aussenpolitik. *Aussenpolitischer Bericht 1992*, Bundesministerium für auswärtige Angelegenheiten, Wien 1993, s. 20 i n.

<sup>70</sup> Ibidem, s. 21 i n.

Oficjalne negocjacje w sprawie członkostwa Austrii rozpoczęły się I II 1993 r.<sup>71</sup>

Merytorycznie - na szczeblu politycznym - negocjacje zostały za zakończone I III 1994 r., a formalne zakończenie negocjacji ogłoszono podczas spotkania ministrów spraw zagranicznych 27 III 1994 r. w Janinie (Grecja). 4 V 1994 r. zgodę (tzw. *avis conforme*) na przystąpienie wszystkich czterech kandydatów (Austrii, Finlandii, Norwegii i Szwecji) wyraził Parlament Europejski – w przypadku Austrii 378 głosami spośród 517 posłów głosujących. 6 V 1994 r. Komisja UE przyjęła ostateczne stanowisko (*avis definitif*) w sprawie członkostwa Austrii 5 V 1994 r., austriacka Izba Narodowa uchwaliła (140 głosami przeciwko 35) federalną ustawę konstytucyjną o przystąpieniu Austrii do UE<sup>72</sup>, 7 maja ustawę zaakceptował Bundesrat (51 głosami przeciwko 11). Ustawa ta upoważniała rząd federalny do podpisania traktatu o przystąpieniu do UE, przy czym - stosownie do art. 44 Konstytucji Austrii – konieczne jeszcze było przeprowadzenie referendum narodowego. Odbyło się ono 12 VI 1994 r. i przyniosło 66,58% poparcia dla członkostwa Austrii w UE<sup>73</sup>.

24 VI 1994 r. na wyspie Korfu podpisany został traktat o przystąpieniu czterech kandydatów do UE<sup>74</sup>. 26 X 1994 r. traktat ten został przedłożony przez rząd federalny Izbie Narodowej i Bundesratowi. Izba Narodowa wyraziła zgodę na traktat (stosownie do art. 50 ust. I Konstytucji) 11

---

<sup>71</sup> W tym samym czasie co z Austrią, rozpoczęły się również negocjacje z Finlandią i Szwecją. Norwegia dołączyła 5 IV 1993 r. Przebieg negocjacji patrz: G. W o s c h n a g g , *Die EU-Beitrittsverhandlungen Österreichs* (w:) *Österreichs europäische Zukunft ...*, s. 129 i n.

<sup>72</sup> Bundesverfassungsgesetz über den Beitritt Österreichs zu Europäischen Union, Bundesgesetzblatt 1994/744. Także: *Österreich in der EU. Europarecht...*, dokument nr 28.

<sup>73</sup> Por. S. Greiderer, A. Pelinka, *Das Referendum des 12. Juni* (w:) *Österreichs europäische Zukunft ...*, s. 143 i n.

<sup>74</sup> Vertrag über den Beitritt des Königreichs Norwegen, der Republik Österreich, der Republik Finnland und der Königreichs Schweden zur Europäischen Union, Bundesgesetzblatt 1995/50; także: *Österreich in der EU. Europarecht...*, dokument nr 19.



listopada, a Bundesrat 17 listopada. 24 listopada prezydent Th. Klestil złożył dokumenty ratyfikacyjne u depozytariusza (rządu włoskiego)<sup>75</sup>.

Wejście w życie traktatu o przystąpieniu w zakładanym terminie - I I 1995 r. - nie było jednak pewne. Trwały referenda w pozostałych państwach-kandydatach: pozytywnie wypadło referendum 16 X 1994 r. w Finlandii (57% za przystąpieniem) i 13 XI 1994 r. w Szwecji (52,2% za przystąpieniem). Natomiast przeprowadzone 27 i 28 XI 1994 r. referendum w Norwegii przyniosło wynik negatywny (52,6% przeciwko przystąpieniu). W ramach UE trwał równoległe spór wywołany przez Hiszpanię na tle praw do połowów. Hiszpania groziła zablokowaniem wejścia w życie traktatu o przystąpieniu nowych członków. 22 XII 1994 r. spór został jednak rozstrzygnięty i 30 XII 1994 r. Hiszpania złożyła u rządu włoskiego dokumenty ratyfikacyjne jako ostatnie państwo UE.

1 stycznia 1995 r. traktat o przystąpieniu wszedł w życie i Austria stała się członkiem UE.

## Podsumowanie

1. Nie bez racji rozwój Austrii po drugiej wojnie światowej, w przeciwieństwie do sytuacji w międzywojniu, określany jest jako „*Austrian success story*”<sup>76</sup>. W istocie, Austrii udało się - w przeciwieństwie do Niemiec - zachować w okresie powojennym całość państwa przy jednoczesnym powiązaniu kulturowym i gospodarczym z Europą Zachodnią. Co prawda ceną za to był status wieczystej neutralności, który wykluczył uzyskanie przez Austrię pełnego członkostwa w ponadnarodowych organizacjach integracyjnych, nie mówiąc już o strukturach euroatlantyckich. Niemniej jednak status ten pozwalał odgrywać Austrii w okresie zimnej wojny specyficzną rolę pomostu między Zachodem i Wschodem, przy jednoczesnym możliwie bliskim powiązaniu z WE.

---

<sup>75</sup> Procedura według: Ch. Thun - Hohenstein, F. Cede, op. cit., s. 29 i n.

<sup>76</sup> Por. G. Woschnagg, *Die Phasen der Integration Österreichs ...*, s. 107.

2. Zasadnicze motywy zbliżenia Austrii do WE miały przede wszystkim charakter ekonomiczny. Zmiany polityczne w Europie Środkowej po 1989 r. wywarły istotny wpływ na pozycję międzynarodową Austrii w ogóle, w tym też na kształt jej polityki integracyjnej. Umożliwiły bowiem rozwiązanie zasadniczego dylematu polityki Austrii w tym zakresie przez uzyskanie członkostwa w UE: zachowanie całości terytorialnej i niezawisłości państwa zostało dopiero wraz z członkostwem Austrii w UE ostatecznie przypieczętowane. Naturalnie trudno obecnie prowadzić hipotetyczne rozważania, na ile efektywna mogła okazać się „radziecka hipoteka”, gdyby do zmian politycznych po 1989 r. nie doszło. Faktem jest, że w toku burzliwej transformacji politycznej w Europie Środkowej i rozpadu Związku Radzieckiego sprawa w pewnym sensie została zapomniana. Austria uzyskała członkostwo w UE bez jakiegokolwiek sprzeciwu ze strony Związku Radzieckiego, a następnie Rosji, nieudolne zaś próby prawnomiędzynarodowego utrwalenia statusu neutralności za pośrednictwem traktatu państwowego, podejmowane przez dyplomację rosyjską w latach 1994 i 1995, nie przyniosły rezultatu. Istota z powodzeniem forsowanego stanowiska Austrii w tej mierze tkwi w zachowaniu swobodnej, samodzielnej decyzji co do rezygnacji lub zachowania statusu wieczystej neutralności w przyszłości. Sprawa „radzieckiej hipoteki” stała się w odniesieniu do UE bezprzedmiotowa: Austria jest członkiem UE ze wszystkimi tego konsekwencjami, również w dziedzinie WPZiB.

3. Uzyskanie członkostwa w UE ma dla Austrii kapitalne znaczenie, jeśli chodzi o jej pozycję w regionie Europy Środkowej. W przeszłości status neutralności zapewniał Austrii uprzywilejowaną pozycję pomostu między Wschodem i Zachodem. Wraz ze zmianą sytuacji politycznej po 1989 r. ta funkcja neutralności stała się bezprzedmiotowa. Natomiast członkostwo w UE daje obecnie Austrii szansę ponownego odgrywania w regionie roli pomostu z UE, szczególnie w odniesieniu do państw kandydujących do członkostwa w UE (choć naturalnie w zasadniczo zmienionej formie). Niezależnie od tego układy o stowarzyszeniu otworzyły wobec Austrii rynki Europy Środkowej. Austria - jak mało które

państwo europejskie - odnosi korzyści ekonomiczne z „otwarcia na Wschód”.

4. Austriacka polityka integracyjna stoi w najbliższych latach przed trzema podstawowymi zadaniami:

- znalezienia dla Austrii - jako państwa małego - właściwego, samodzielnego miejsca wśród państw członkowskich Unii;
- wypracowania aktywnej polityki w regionie Europy Środkowej, która pozwoliłaby utrwalić znaczenie Austrii w regionie oraz (bez wątplenia) mogłaby przyczynić się w konsekwencji do umocnienia jej roli w Unii;
- Austria wreszcie stoi przed podjęciem istotnej decyzji w sprawie udziału w strukturach transatlantyckich, która dopełniłaby jej dotychczasową politykę integracyjną.

# Struktura federalna Austrii a jej członkostwo w unii europejskiej

(w:) Przegląd Zachodni 1997, nr 4 (strony 107-127).

Szczegółowa analiza prawnych aspektów członkostwa Austrii w UE zawarta jest w mojej monografii - *Austria w Unii Europejskiej. Problemy prawne w procesie akcesyjnym*, Opole 2001

## 1. Wprowadzenie

Równocześnie ze „zblizaniem” się Austrii do europejskich struktur integracyjnych<sup>1</sup> przebiegał proces zdobywania przez kraje austriackie doświadczeń międzynarodowych. Początkowo za pośrednictwem współpracy transgranicznej i organizacji regionów kraje (*Länder*) podejmowały próby oddziaływania na przebieg procesów integracyjnych i artykułowania swoich specyficznych interesów.

Kraje należały do promotorów ubiegania się przez Austrię o członkostwo we Wspólnotach Europejskich. Już 13 listopada 1987 r. szefowie rządów krajowych wystąpili do rządu federalnego z wnioskiem o podjęcie w tym kierunku koniecznych działań<sup>2</sup>. Z drugiej strony jasne było, że uzyskanie przez Austrię członkostwa we Wspólnotach Europejskich wpłynie w zasadniczy sposób na kształt federalizmu austriackiego<sup>3</sup>, w tym w

---

<sup>1</sup> Por. J. Barcz, *Droga Austrii do Unii Europejskiej*. W: *Studia historyczne i politologiczne*. Pod red. R. Gellesa, M. Wolańskiego, Wrocław 1997, s. 449 i nast.

<sup>2</sup> Por. H. Schreiner, *Die Mitwirkung der Länder im Zuge der EG-Integration*. Österreichisches Jahrbuch für Politik 1992, Wien 1993, s. 183.

<sup>3</sup> Federalizmu austriackiego dotyczą m.in. prace: *Bundesstaat Heute* (hrsg. von A. Mock, H. Schambeck), Wien 1983; *Bundesländer und Gemeinden* (hrsg. H. Dachs). W: *Handbuch des politischen Systems Österreichs*, Wien 1992, s. 729 i nast; R. Walter, H. Mayer, *Grundriss des österreichischen Bundesverfassungsrechts*, Wien 1996, s. 114 i nast. Na temat federalizmu austria-

szczegółności na zakres kompetencji krajów. Brać pod uwagę należało przede wszystkim trzy okoliczności:

- **Po pierwsze** - w wyniku uzyskania członkostwa w UE kraje będą miały mniejsze kompetencje w dwóch płaszczyznach. Nie tylko ich samodzielna kompetencja (obejmuje ona w dziedzinie ustawodawstwa m.in. prawo budowlane, obrót nieruchomościami, prawo łowieckie, ochronę środowiska) zostanie ograniczona. Ograniczona zostanie również ich kompetencja w wyniku przekazania przez Federację uprawnień na rzecz UE (na przykład w zakresie tzw. pośredniej administracji federalnej).
- **Po drugie** - reprezentowanie państwa w stosunkach międzynarodowych należy - stosownie do art. 10 ust. 1 lit. 2 konstytucji - do kompetencji Federacji. Powstało więc realne niebezpieczeństwo, iż niezależnie od utraty lub ograniczenia kompetencji w ważnych dziedzinach kraje nie będą miały możliwości zabierania głosu w sprawach integracyjnych wobec UE, bowiem jedynym reprezentantem Austrii wobec UE jest Federacja.
- **Po trzecie** - przekazanie pewnych uprawnień przez Federację na rzecz UE ograniczy również możliwość oddziaływania krajów na proces legislacyjny na szczeblu Federacji. Uszczupleniu ulegną bowiem kompetencje tak Izby Narodowej (*Nationalrat*), jak i Rady Federalnej (*Bundesrat*), izby reprezentującej kraje.

Na początku lat dziewięćdziesiątych, wobec realnej perspektywy utworzenia Europejskiego Obszaru Gospodarczego (EOG) i rozpoczęcia

---

ckiego w kontekście przystąpienia Austrii do UE: M. Körner, *Das EU-Begleit-Bundesverfassungsgesetz - die Mitwirkung der Parlamente von Bund und Ländern bei der Schaffung von neuem EU-Recht*, Österreichisches Jahrbuch für Politik 1994, Wien 1995, s. 511 i nast; A. Kohl, *Demokratieabbau durch EU-Regierungsgesetzgebung*. W: *Die Zukunft der Europäischen Union. Integration, Koordination, Dezentralisierung*. Tagungsbeiträge der 64. Staatswissenschaftlichen Fortbildungstagung der Hochschule für Verwaltungswissenschaften Speyer vom 20. bis 22. März 1993. Schriften zum Europäischen Recht 1997, s. 279 i nast.

negocjacji w sprawie przyjęcia Austrii do Wspólnot Europejskich, kraje zaczęły domagać się przede wszystkim konstytucyjnego zagwarantowania uczestnictwa w wewnętrznym procesie decyzyjnym dotyczącym spraw integracyjnych. Sprecyzowały one swoje stanowisko już w 1990 r.<sup>4</sup> Według ówczesnego stanu prawnego możliwość oddziaływania krajów na politykę zagraniczną Austrii była niewielka. Kraje miały mianowicie jedynie tzw. prawo do przedłożenia stanowiska (na podstawie ówczesnego art. 10 ust. 3 konstytucji) w przypadku zawierania przez Federację tzw. traktatów państwowych, przy czym Federacja (rząd federalny) nie była takim stanowiskiem związana.

Kraje domagały się przede wszystkim zagwarantowania prawa do informacji i prawa do współudziału w procesie decyzyjnym dotyczącym spraw integracyjnych. Prowadzone od 1989 r. prace przyniosły rezultaty w 1992 r.<sup>5</sup>. W tym roku konstytucja została poddana nowelizacji - wprowadzono do niej nowe postanowienia art. 10 ust. 4-6 i art. 16<sup>6</sup>.

Po długich negocjacjach 12 marca 1992 r. kanclerz federalny, federalny minister ds. federalizmu i reformy administracji oraz szefowie rządów krajowych podpisali porozumienie „o prawach współdziałania krajów i gmin w sprawach integracji europejskiej”<sup>7</sup>. Szefowie rządów krajowych

---

<sup>4</sup> Por. A. Kiefer, *Die österreichischen Länder und Gemeinden im Ausschuss der Regionen (AdR) der Europäischen Union unter Berücksichtigung der Koordinationsmechanismen in der österreichischen Delegation*. W: *Die Teilnahme der Bundesländer am europäischen Integrationsprozess* (hrsg. von F. Staudigl, R. Fischer), Wien 1996, s. 30.

<sup>5</sup> Por. G. Holzinger, *Gravierende verfassungsrechtliche Änderungen im Zusammenhang mit einem österreichischen EG-Beitritt*, Juristische Blätter 1993, z. I, s. 2 i nast. J. Aleksander (J. Barcz), *Przyszłe członkostwo Austrii we Wspólnocie Europejskiej. Wybrane problemy prawne*, PiP 1993, nr 11-21, s. 93 i nast.

<sup>6</sup> Bundes-Verfassungsgesetz-Novelle 1992, BGB1. 1992, nr 276.

<sup>7</sup> Porozumienie to, znegocjowane stosownie do art. 15a) konstytucji, weszło w życie 26 grudnia 1992 r. BGB1. 1992, nr 775.

zaś - również 12 marca 1992 r. - podpisali porozumienie „w sprawie wspólnego określania woli krajów w sprawach integracji europejskiej”<sup>8</sup>.

Regulacje te przeznaczone były przede wszystkim na okres członkostwa Austrii w EOG oraz negocjacji w sprawie przystąpienia do Wspólnot. Stąd też wraz z zakończeniem tych negocjacji i zbliżaniem się terminu uzyskania przez Austrię członkostwa w Unii Europejskiej konstytucja została ponownie znowelizowana. 15 grudnia 1994 r. Izba Narodowa uchwaliła nowelę konstytucyjną, na podstawie której do konstytucji wprowadzono nową część - „B. Unia Europejska”, zawierającą artykuły 23a) do 23f).

Artykuł 23d), składający się z pięciu ustępów, poświęcony jest w całości włączaniu krajów w proces decyzyjny dotyczący spraw integracyjnych<sup>9</sup>. W dalszym ciągu natomiast obowiązują oba wspomniane wyżej porozumienia. Wraz z gromadzeniem doświadczeń ich dopasowanie do kształtującej się praktyki będzie zapewne konieczne<sup>10</sup>.

## **2. Informowanie krajów przez Federację o przedsięwzięciach w ramach UE**

Kraje mogły naturalnie dyskutować nad problemami dotyczącymi spraw integracyjnych w ramach Konferencji szefów rządów krajowych (*Landeshauptmännerkonferenz* - LHK). Struktura ta nie ma jednak żadnej

---

<sup>8</sup> Porozumienie to, znegocjowane stosownie do art. 15a) konstytucji, weszło w życie 4 kwietnia 1993 r. Opublikowane zostało w dziennikach ustaw krajów. Patrz na przykład: Salzburg, LGB1. 1993, nr 51.

<sup>9</sup> Bundes-Verfassungsgesetz-Novelle 1994, BGB1. 1994, nr 1013. Por. również tekst noweli wraz z komentarzem: *Österreich in der EU. Europarecht. Verträge-Gesetze-Dokumente samt Einführung in die spezifische Stellung Österreichs* (hrsg. von G. Stadler), Wien 1995, B-VG 29, s. 11 i nast; H. Schaffer, *Österreichs Beteiligung an der Willensbildung in der Europäischen Union, insbesondere an der europäischen Rechtssetzung*, Zeitschrift für öffentliches Recht 1996, nr I, s. 25 i nast

<sup>10</sup> Por. G. Holzinger, *Die Auswirkungen der österreichischen EU-Mitgliedschaft auf das österreichische Verfassungsrecht*, Journal für Rechtspolitik 1996, z. 3, s. 171.

podstawy konstytucyjnoprawnej. Kraje nie mają w jej ramach roszczenia do uprzedniego otrzymania informacji od Federacji, a Federacja nie była zobowiązana do uwzględniania opinii Konferencji<sup>11</sup>.

W 1989 r. utworzono Radę ds. austriackiej polityki integracyjnej (*Rat für Fragen der österreichischen Integrationspolitik*)<sup>12</sup>, w której skład - obok kanclerza, wicekanclerza, ministra spraw zagranicznych, szefów klubów parlamentarnych, partnerów socjalnych, miast i gmin - wchodzi (jako przedstawiciele krajów), szefowie rządów krajowych oraz dwaj przedstawiciele parlamentów krajowych. Rada ma co prawda jedynie kompetencje doradcze, po raz pierwszy natomiast powstał organ pozwalający przedstawicielom krajów zabierać bezpośrednio głos w sprawach polityki integracyjnej. Rada spełnia po dzień dzisiejszy w stosunku do krajów istotną rolę, bowiem rząd federalny zobowiązany jest rozważać w jej ramach wszelkie zasadnicze problemy z dziedziny polityki integracyjnej przed podjęciem stosownej decyzji. W ten sposób - niezależnie od utworzonych w ostatnich latach innych struktur - Rada ds. austriackiej polityki integracyjnej stwarza dla krajów ważną płaszczyznę uzyskiwania informacji<sup>13</sup>.

Istotną rolę praktyczną odgrywa utworzona również w 1989 r. przy Urzędzie Kanclerskim Grupa robocza ds. integracyjnych (*Arbeitsgruppe für Integrationsfragen*)<sup>14</sup>. Grupa ta pracuje na szczeblu urzędniczym, a jej zasadniczym zadaniem jest wewnątrzpaństwowa koordynacja w sprawach dotyczących spraw integracyjnych, przy czym koordynacja ta ma być prowadzona w stałym kontakcie z krajami i gminami. I tak podczas

---

<sup>11</sup> Por. H. Schreiner, *Länderbeteiligungsverfahren in Österreich*, Journal für Rechtspolitik 1996, z. 3, s. 207.

<sup>12</sup> BGB1. 1989, nr 386.

<sup>13</sup> Por. H. Schreiner, *Länderbeteiligungsverfahren in Österreich...*, s. 207.

<sup>14</sup> BGB1. 1989, nr 574.



negocjacji w sprawie przystąpienia do Wspólnot Grupa odpowiedzialna była za merytoryczne przygotowanie mandatu negocjacyjnego<sup>15</sup>.

Wprowadzony nowelą konstytucyjną w 1992 r. art. 10 ust. 4 konstytucji oraz porozumienie między Federacją a krajami „o prawach współdziałania krajów i gmin w sprawach integracji europejskiej” sformalizowało procedurę informowania krajów w ramach obu wspomnianych wyżej gremiów (art. 1 ust. 3 porozumienia). Przede wszystkim porozumienie ustanowiło obowiązek Federacji do informowania krajów o wszystkich „przedsięwzięciach w ramach integracji europejskiej”, które „dotyczą samodzielnego zakresu działania krajów lub też mogą je interesować z innych powodów” (art. 1 porozumienia). Nowela konstytucyjna z 1994 r. skonkretyzowała ten obowiązek w postanowieniach art 23d) ust. 1 konstytucji.

Istotne jest w związku z tym, że pojęcie „przedsięwzięcia” (*Vorhaben*) „w ramach integracji europejskiej” (tak mówi porozumienie), bądź „w ramach Unii Europejskiej” (tak stanowi art. 23d) ust. 1 konstytucji). Pojęcie to interpretowane jest stosunkowo szeroko<sup>16</sup>. W szczególności, stosowanie do art. 1 ust. 2 porozumienia obowiązek informowania obejmuje przesyłanie przez Federację:

- dokumentów, sprawozdań i komunikatów organów UE, EFTA i (wówczas jeszcze) EOG,
- dokumentów, sprawozdań i komunikatów nieformalnych ze spotkań organów tych organizacji,

---

<sup>15</sup> Por. G. Holzinger, *Die Auswirkung der österreichischen EU-Mitgliedschaft...*, s. 171.

<sup>16</sup> Por. w związku z art. 23d) ust 1 konstytucji - G. Holzinger, tamże, s. 171. W odniesieniu do wcześniejszej praktyki H.-P. Rill, *Die Bundesländer und die europäische Integration*. W: *Reformbestrebungen im österreichischen Bundestaatssystem* (hrsg. von W. Schafler, H. Stolzlechner), Wien 1993, s. 60; P. Pernthaler, *Auswirkungen einer Mitgliedschaft Österreichs in der Europäischen Union auf die österreichischen Bundesländer*. W: *Die Europäische Union und Österreich. Europarechtliche, völkerrechtliche und verfassungsrechtliche Perspektiven* (hrsg. W. Hummer), Wien 1994, ss. 183/184.

- dokumentów i informacji o postępowaniach przed „sądami europejskimi i organami rozjemczymi, w których uczestniczy Republika Austrii”,
- sprawozdań austriackiej misji przy UE<sup>17</sup>.

Niemniej jednak ekstensywna interpretacja pojęcia „przedsięwzięcia” dotyczy przede wszystkim „przedsięwzięć” po stronie UE. W praktyce natomiast działania po stronie rządu federalnego interpretowane są raczej zawężająco<sup>18</sup>. Według stanowiska rządu federalnego różnego rodzaju prace przygotowawcze nie są w rozumieniu prawnym objęte pojęciem „przedsięwzięcia” w rozumieniu art. 23d) konstytucji, co nie stoi na przeszkodzie temu, że przedstawiciele krajów włączani są do przygotowań i wchodzą w skład ciał nieformalnych<sup>19</sup>.

Od strony przedmiotowej pojęcie „przedsięwzięcia” byłoby ograniczone do materii objętych kompetencją ustawodawczą krajów oraz do materii, w których - niezależnie od własnej kompetencji ustawodawczej - kraje mają kompetencję wykonawczą<sup>20</sup>.

Wobec Federacji kraje reprezentowane są przez Instytucję łącznikową krajów (*Verbindungsstelle der Bundesländer - VST*), organ koordynacyjny krajów utworzony w 1951 r. i usytuowany przy urzędzie rządu krajowego Dolnej Austrii<sup>21</sup>. Instytucja łącznikowa krajów utrzymuje bezpośredni kontakt z departamentem prawnym (*Verfassungsdienst*)

---

<sup>17</sup> Na temat praktyki - patrz: M. Morass, *Die Praxis der Bund Länderkoordination in der EU-Politik*. W: *Die Teilnahme der Bundesländer am europäischen Integrationsprozess ...*, s. 88. Wykształciła się na przykład interesująca praktyka, że dokumenty Rady UE wysłane są bezpośrednio przez Sekretariat Generalny Rady UE do Instytucji łącznikowej krajów. Tym samym docierają one do krajów w tym samym czasie co do Urzędu Kanclerskiego.

<sup>18</sup> Krytycznie H. Schreiner, *Länderbeteiligungsverfahren in Österreich...*, s. 210.

<sup>19</sup> Szerzej: M. Morass, *Die Praxis der Bund-Länderkoordination in der EU-Politik...*, s. 85 i nast.

<sup>20</sup> Por. G. Holzinger, *Die Auswirkung der österreichischen EU-Mitgliedschaft...*, s. 171.

<sup>21</sup> Szczegóły postępowania przy przekazywaniu informacji uregulowane są w art. 2 porozumienia.

Urzędu Kanclerskiego lub - w miarę potrzeby - z poszczególnymi ministerstwami federalnymi. Odpowiedzialna ona jest za przesyłanie otrzymywanych informacji do poszczególnych krajów<sup>22</sup>.

### **3. Stanowiska krajów**

W odniesieniu do „przedsięwzięć w ramach Unii Europejskiej” określonych w art. 23d) konstytucji kraje mogą zajmować stanowiska. Stanowiska te mogą mieć charakter „ogólny” lub „wiązący”.

#### **a) Stanowisko ogólne**

Jest to stanowisko przyjęte przez kraje w materiałach przewidzianych w art. 23d) konstytucji, które nie ma znaczenia wiążącego. W odniesieniu do takich stanowisk Federacja zobowiązana jest jedynie do „brania ich w odpowiednim zakresie pod uwagę” przy ustalaniu stanowiska Austrii w danej sprawie.

#### **b) Stanowisko wiążące**

Stosownie do art. 23d) ust. 2 konstytucji Federacja związana jest „jednolitym stanowiskiem krajów” (*eine einheitliche Stellungnahme der Länder*), o ile obejmuje ono materie „przedsięwzięcia w ramach Unii Europejskiej” dotyczące kompetencji ustawodawczych krajów. Federacja może odejść od takiego stanowiska krajów jedynie z „koniecznych względów wynikających z polityki integracyjnej i zagranicznej” (*aus zwingenden Außen- und integrationspolitischen Gründen*). Musi wówczas powiadomić kraje niezwłocznie o przyczynach odejścia od takiego jednolitego stanowiska.

Podjęcie „koniecznych działań wynikających z polityki integracyjnej i zagranicznej” interpretowane jest zawężające, a odejście Federacji od

---

<sup>22</sup> Por. A. Kiefer, *Die österreichischen Länder und Gemeinden...*, s. 32.

jednolitego stanowiska jest wyjątkiem od zasady. „Działania” te zasadne są jedynie wówczas, gdy w grę wchodzi okoliczności konieczne do realizacji ważnych interesów Austrii w Unii Europejskiej<sup>23</sup>. Postanowienia te oceniane są krytycznie - szczególnie po stronie krajów -jako pozostawiające Federacji zbyt dużą swobodę<sup>24</sup>.

### c) Ustalanie stanowiska krajów

Sposób ustalania jednolitego stanowiska krajów nie jest określony ani w postanowieniach konstytucji, ani w porozumieniu między Federacją a krajami „o prawach współdziałania krajów i gmin w sprawach integracji europejskiej”. Porozumienie stwierdza jedynie (art. 6 ust. 2), że sposób ustalania jednolitego stanowiska jest wyłącznie sprawą krajów”. Kraje zawarły w tej dziedzinie porozumienie „w sprawie wspólnego określania woli krajów w sprawach integracji europejskiej” (podpisane 12 marca 1992 r., weszło w życie 4 kwietnia 1993 r.)<sup>25</sup>.

Na mocy tego porozumienia kraje powołały Konferencję krajów w sprawach integracyjnych (*Integrationskonferenz der Länder* - IKL), w skład której wchodzi szefowie rządów krajowych, prezydenci parlamentów krajowych, a prawo uczestnictwa w obradach mają również członkowie Prezydium Rady Federalnej (*Bundesrat*)<sup>26</sup>.

Jednolite stanowisko krajów ustalane jest w drodze ograniczonej zasady konsensu, tzn. stanowisko uznaje się za przyjęte, jeżeli głosowało na nie co najmniej pięć krajów, a żaden z pozostałych krajów nie głosował przeciwko (nieobecność podczas posiedzenia traktowana jest jako

---

<sup>23</sup> Por. *Österreich in der EU. Europarecht. Verträge-Gesetze-Dokumente...*, B-VG 29, s. 12, przypis 18.

<sup>24</sup> Por. H. Schreiner, *Länderbeteiligungsverfahren in Österreich ...*, ss. 213/214.

<sup>25</sup> Patrz przypis 8.

<sup>26</sup> Art. 2 porozumienia.

wstrzymanie się od głosu). Każdy kraj ma tylko jeden głos, który oddawany jest przez szefa rządu krajowego<sup>27</sup>.

Praktyka poszła jednak inną drogą. Konferencja krajów w sprawach integracyjnych (IKL) zebrała się dotychczas jedynie jeden raz: 21 czerwca 1993 r. w Linzu. Przyjęła wówczas Deklarację krajów austriackich nt Austria i Wspólnoty Europejskie oraz obradowała nad udziałem krajów w negocjacjach o przyjęcie Austrii do Wspólnot. Pewną rolę w praktyce odgrywa utworzony na podstawie porozumienia krajów Stały komitet krajów ds. integracyjnych (*der Ständige Integrationsausschuss der Länder* - SIL), który w zamierzeniu miał spełniać funkcję doradczą dla IKL i przygotowywać jej decyzje<sup>28</sup>. Wszystkie dotychczasowe „jednolite stanowiska” zostały natomiast przyjęte w ramach Konferencji szefów rządów krajowych (LHK)<sup>29</sup>. W literaturze wysuwany jest zarzut, że ponieważ praktyka ta różni się z postanowieniami porozumienia krajów, więc dotychczasowe „jednolite stanowiska” nie mają wobec Federacji znaczenia wiążącego w rozumieniu prawnym<sup>30</sup>. Krytyka ta nie znajduje jednak uzasadnienia. Porozumienie krajów z Federacją pozostawia jednoznacznie całkowitą swobodę krajom co do ustalania sposobu dochodzenia do „jednolitego stanowiska”. W art. 6 ust 2 stwierdza ono, że „w szczególności” w grę może wchodzić porozumienie krajów w tej dziedzinie. Możliwe są jednak również inne rozwiązania, i właśnie takie inne rozwiązanie wybrały w praktyce kraje, mimo zawarcia porozumienia. Żaden z krajów nie kwestionował w każdym razie mocy obowiązującej przyjętych „jednolitych stanowisk”. Nie czyniła tego również Federacja.

---

<sup>27</sup> Art. 3 porozumienia.

<sup>28</sup> Art. 7 porozumienia.

<sup>29</sup> Wyliczenie przyjętych jednolitych stanowisk - H. Schreiner, *Länderbeteiligungsverfahren in Österreich...*, s. 212.

<sup>30</sup> Tamże, s. 211.

#### **4. Status gmin**

Stosowanie do art. 23d) konstytucji Federacja zobowiązana jest również do informowania gmin o „wszystkich przedsięwzięciach w ramach Unii Europejskiej”, o ile „w grę wchodzi: własny zakres działania lub inne ważne interesy gmin”. Gminy reprezentowane są przez umocowane w konstytucji organizacje centralne (art. 115 ust. 3 konstytucji), tzn. przez Austriacki Związek Miast i Austriacki Związek Gmin.

Gminy mogą przedkładać swoje stanowiska Federacji. Stanowiska te nie mają jednak charakteru wiążącego. Nie jest również przewidziany udział przedstawicieli gmin w austriackich delegacjach prowadzących negocjacje lub obrady w sprawach UE.

Gminy mają pewne możliwości angażowania się w sprawy UE w ramach Komitetu Regionów. Również i tutaj zakres tych możliwości jest raczej skromny. Gminy otrzymały do obsadzenia jedynie trzy spośród dwunastu miejsc przewidzianych dla Austrii w Komitecie Regionów. Postulowane jest rozszerzenie wpływu gmin na sprawy UE<sup>31</sup>.

#### **5. Możliwości bezpośredniej prezencji przedstawicieli krajów wobec UE**

##### **a) Współdziałanie przedstawiciela krajów w reprezentowaniu Austrii w Radzie UE**

Nowela konstytucyjna z 1994 r. poszerzyła możliwości współdziałania krajów w sprawach dotyczących integracji w stosunku do poprzedniego stanu prawnego<sup>32</sup>. Art. 23d) ust. 3 konstytucji przewiduje również reprezentowanie Austrii w Radzie UE przez przedstawiciela krajów. Obwarowane jest to trzema zasadniczymi warunkami.

---

<sup>31</sup> Por. L. Müller, *Der Einfluß der Gemeinden auf die Festlegung österreichischen Positionen zu EU-Politiken*. W: *Die Teilnahme der Bundesländer am europäischen Integrationsprozess...*, s. 81 i nast.

<sup>32</sup> Por. G. Holzinger, *Die Auswirkungen der österreichischen EU-Mitgliedschaft...*, s. 172.

- **Po pierwsze** - dane przedsięwzięcie w ramach Unii musi dotyczyć „również” spraw objętych kompetencją ustawodawczą krajów; nie jest więc wymagane, aby przedmiot obrad Rady UE objęty był wyłącznie kompetencją krajów według podziału wewnątrz krajowego, wystarczy jeśli będzie „również” objęty ich właściwością; stąd też w pewnych przypadkach przedstawiciel krajów może reprezentować w Radzie również interesy Federacji.
- **Po drugie** - podjęcie stosownej decyzji należy zasadniczo do Federacji - rządu federalnego, który „może” przenieść „współdziałanie w kształtowaniu woli w Radzie na wyłonionego przez kraje przedstawiciela”.
- **Po trzecie** - przedstawiciel taki musi działać „przy współdziale” i „w porozumieniu” z „właściwym członkiem rządu federalnego”, nawet wówczas, gdy dana materia obrad Rady UE objęta jest wyłączną kompetencją ustawodawczą krajów.

Artykuł 146 Traktatu UE określa dwa zasadnicze warunki reprezentacji państw członkowskich Unii w Radzie: reprezentanci państw członkowskich muszą mieć status „ministra” oraz muszą mieć uprawnienia podejmowania decyzji w imieniu rządu danego państwa członkowskiego<sup>33</sup>. Art. 23d) ust. 3 konstytucji stwierdza w związku z tym wyraźnie, że przedstawiciel krajów może reprezentować Austrię w Radzie UE jedynie na podstawie aktu „przeniesienia”, dokonanego przez rząd federalny; działa więc wiążąco w imieniu rządu austriackiego. Federalna struktura Austrii i „ministerialna” struktura również rządów krajów umożliwia podciągnięcie pod pojęcie „ministra” - według wykształconej w Austrii praktyki - szefów rządów krajowych, ich zastępców i *landesratów* (ministrów) krajowych.

Krytykowana natomiast - szczególnie po stronie krajów - jest przyjęta interpretacja art. 146 Traktatu UE, w myśl której jedynie przedstawiciele

---

<sup>33</sup> Por. art. 146 Traktatu o UE, zdanie pierwsze: „W skład Rady wchodzi po jednym przedstawicielu każdego z państw członkowskich na szczeblu ministrów, uprawnionych do podejmowania wiążących działań w imieniu rządu danego państwa członkowskiego”.

rządów krajowych mogą reprezentować Austrię w Radzie UE, wyłączeni natomiast z takiej możliwości są przedstawiciele legislatyw krajów, nawet w takich przypadkach, gdy przedmiot obrad objęty jest wyłączną kompetencją ustawodawczą krajów<sup>34</sup>.

### **b) Włączanie przedstawicieli krajów do delegacji austriackiej**

Porozumienie „o prawach współdziałania krajów i gmin w sprawach integracji europejskiej” przewiduje możliwość włączania przedstawicieli krajów do delegacji austriackiej. Może to nastąpić wówczas, gdy „negocjacje lub obrady w ramach europejskiej integracji dotyczą spraw objętych samodzielnym zakresem działania krajów lub też mogą je interesować z innych powodów” oraz na wniosek krajów. Urząd Kanclerski zobowiązany jest do powiadomienia Instytucji łącznikowej krajów o czasie, miejscu i przedmiocie „negocjacji lub obrad”<sup>35</sup>. Powiadomienie rządu federalnego o wyznaczonych do danych negocjacji lub obrad przedstawicielach następuje za pośrednictwem Instytucji łącznikowej krajów. Przedstawiciele ci mogą zabierać głos podczas negocjacji lub obrad „po uzgodnieniu z szefem danej delegacji” austriackiej.

Kraje stosunkowo aktywnie korzystają z tej możliwości. W uroczystym otwarciu formalnych negocjacji w sprawie przyjęcia Austrii do Wspólnot 1-2 lutego 1993 r. brali udział dwaj przedstawiciele krajów (szef rządu krajowego Vorarlbergu M. Purtscher i zastępca szefa rządu Wiednia H. Mayer), którzy następnie uczestniczyli w prawie wszystkich spotkaniach na szczeblu ministrów (szczególnie zaś tych, które dotyczyły spraw dla krajów istotnych, jak tranzyt czy nabywanie nieruchomości przez cudzoziemców)<sup>36</sup>. W przygotowaniach wewnątrzrajowych do IGC oraz w negocjacjach Konferencji brali udział również dwaj przedstawiciele krajów (szef rządu Salzburga H. Katschthaler i szef rządu Vorarlbergu M. Purtscher).

---

<sup>34</sup> Por. H. Schreiner, *Das Länderbeteiligungsverfahren in Österreich...*, ss. 208/209.

<sup>35</sup> Por. art. 8 porozumienia.

<sup>36</sup> Por. A. Kiefer, *Die österreichischen Länder und Gemeinden im Ausschuß der Regionen...*, s. 33.



Uchwalone zaś przez Konferencję szefów rządów krajowych (*Landeshauptmännerkonferenz*) 4 maja 1995 r. „Stanowisko krajów w sprawie Konferencji międzyrządowej 1996” miało istotny wpływ na wypracowanie mandatu negocjacyjnego delegacji austriackiej<sup>37</sup>.

### **c) Urzędnicy krajów w austriackiej misji przy UE**

Już w maju 1990 r. rozpoczął działalność w austriackiej misji przy WE Wspólny Przedstawiciel Krajów. Zajmował się analizą polityki WE i Austrii z punktu widzenia interesów krajów. Jego działalność oceniana była pozytywnie<sup>38</sup>.

Porozumienie „o prawach współdziałania krajów i gmin w sprawach integracji europejskiej” rozszerzyło i sformalizowało możliwość wystąpienia przedstawicieli krajów do misji austriackiej przy UE<sup>39</sup>. Obecnie kraje reprezentowane są przez dwóch referentów, wywodzących się z Instytucji łącznikowej krajów. Wysyłani są również do misji praktykanci oraz - w razie potrzeby - urzędnicy z poszczególnych krajów (na czas obrad czy negocjacji). Z punktu widzenia krajów ma to istotne znaczenie, zapewnia bowiem krajom dopływ informacji na temat toczących się negocjacji i obrad<sup>40</sup>.

### **d) Biura krajów w Brukseli**

W Brukseli działa około 200 biur reprezentujących interesy regionów, Proces tworzenia takich biur zapoczątkowały w połowie lat

---

<sup>37</sup> Por. G. Woschnagg, *Welchen Einfluß haben die Länder auf Festlegung österreichischen Positionen zu EU-Politiken*. W: *Die Teilnahme der Bundesländer am europäischen Integrationsprozeß ...*, s. 76 i nast.

<sup>38</sup> Por. S. Hradil, *Länderinteressenvertretung in Brüssel*. *Der Jurist im Steirischen Landesdienst* 1991, nr 1.

<sup>39</sup> Por. art. 9 porozumienia.

<sup>40</sup> Por. H. Schreiner, *Das Länderbeteiligungsverfahren in Österreich....*, s. 209.

osiemdziesiątych kraje RFN (jako pierwsza biuro w Brukseli otworzyła w 1987 r. Bawaria)<sup>41</sup>.

Spośród krajów austriackich pierwszy swoje przedstawicielstwo w Brukseli otworzył już 2 kwietnia 1992 r. kraj Salzburg (Biuro łącznikowe ze Wspólnotami Europejskimi - *Verbindungsbüro zu den Europäischen Gemeinschaften*)<sup>42</sup>. Obecnie wszystkie kraje, oprócz Vorarlbergu, mają biura w Brukseli. Ich zadania koncentrują się na obserwowaniu rozwoju wydarzeń w EU, zbieraniu informacji i przekazywaniu ich do różnych organów krajów, umacnianiu kontaktów między organami UE i poszczególnymi krajami, rozszerzaniu możliwości korzystania przez kraje z programów (szczególnie gospodarczych) UE, tworzeniu *lobby* na rzecz realizacji interesów krajów, promocji turystyki, w końcu na organizacji pobytów delegacji i przedstawicieli krajów w Brukseli. Obsada biur liczy od jednej do kilku osób. Wszelkie koszty ponoszą zainteresowane kraje.

## **6. Rozwój struktur wewnątrz krajów zajmujących się sprawami UE**

Znaczenie materii integracyjnej dla krajów oraz sformalizowanie udziału przedstawicieli krajów w gremiach federacyjnych zajmujących się UE, opracowywanie stanowisk krajów w sprawach dotyczących UE, wreszcie ich bezpośrednia prezencja w Brukseli, wszystko to wpłynęło na rozwój struktur wewnątrz krajów - na szczeblu politycznym i urzędniczym - podnoszących efektywność procesu decyzyjnego. Przy czym w grę wchodzi w związku z tym przede wszystkim: po pierwsze - włączenie parlamentów krajów w te procesy, po drugie - rozwój stosownych struktur w egzekutywach krajów<sup>43</sup>.

---

<sup>41</sup> Por. J. Barcz, *Federalna struktura RFN a jej członkostwo we Wspólnocie Europejskiej*. Opole 1992, ss. 48/49.

<sup>42</sup> Por. A. Kiefer, *Länderrechte, Regionalismus und EG...*, s. 166 i nast

<sup>43</sup> Por. W. Burtscher, *Landesinterne Strukturen betreffend integrationspolitische Aktivitäten*. W: *Die Teilnahme der Bundesländer am europäischen Integrationsprozeß ...*, s. 61 i nast.

## a) Udział parlamentów krajów (*Landtage*)

W większości krajów w latach dziewięćdziesiątych zagwarantowano w drodze nowelizacji konstytucji udział parlamentów krajów w procesach decyzyjnych dotyczących spraw UE<sup>44</sup>. Również w tych krajach, w których nie przyjęto stosownych postanowień konstytucyjnych (Karyntia, Dolna Austria i Wiedeń) udział parlamentów krajów stał się przedmiotem odrębnych obrad i przyjęto w tej sprawie rezolucje, bądź powołano specjalne komisje<sup>45</sup>. Aktywność w tej mierze nie może dziwić, bowiem sformalizowane procedury obejmują przede wszystkim organy egzekutywy. Stąd też udział parlamentów krajów jest niezbędny tak dla zagwarantowania procesu tworzenia się woli politycznej jak też zapewnienia stosownej legitymacji demokratycznej w sprawach dotyczących UE już na szczeblu krajów. W związku z „sięganiem” prawa pochodnego UE w sferę wewnętrzną państw członkowskich jest to problem istotny.

We wszystkich parlamentach krajów utworzone zostały komisje parlamentarne zajmujące się „sprawami europejskimi”. Generalnie ustanowiono obowiązek stosunkowo szerokiego informowania parlamentów krajów przez rządy krajów o wszelkich przedsięwzięciach w ramach UE „dotyczących samodzielnego zakresu działania krajów lub też mogących je interesować z innych powodów”. Jedynie w Tyrolu i Vorarlbergu obowiązek informowania ograniczony został do przedsięwzięć, o których rząd kraju został poinformowany przez Federację i które objęte są wyłączną kompetencją ustawodawczą kraju<sup>46</sup>.

---

<sup>44</sup> Burgenland - por. LGBl. 1996, nr 3; Górna Austria - por. LGBl. 1994, nr 7; Salzburg - por. LGBl. 1992, nr 50; Styria - por. LGBl. 1992, nr 48; Tyrol - por. LGBl. 1992, nr 17; Vorarlberg - por. LGBl. 1994, nr 35.

<sup>45</sup> Por. W. Burtscher, *Landesinterne Strukturen...*, s. 63.

<sup>46</sup> Por. W. Burtscher, tamże, s. 64.

Rządy krajowe są też generalnie związane stanowiskiem parlamentu krajowego, o ile dana materia objęta jest wyłączną kompetencją ustawodawczą krajów, choć naturalnie określone są liczne okoliczności umożliwiające odejście przez dany rząd kraju od stanowiska parlamentu krajowego<sup>47</sup>.

## **b) Struktury na szczeblu egzekutywy krajowej**

Mimo dużej różnorodności wykształconych struktur widoczne jest zrozumienie zasadniczej kwestii, aby sprawami związanymi z UE zajmowały się struktury bądź grupy wyspecjalizowane. We wszystkich urzędach rządów krajów utworzone zostały bądź specjalne departamenty (referaty) zajmujące się problematyką UE, bądź też sprawy te powierzono istniejącym departamentom (referatom), bądź wreszcie zastosowano różne formy pośrednie. Na przykład w Górnej Austrii koordynacją problematyki UE zajmuje się departament prawny i departament gospodarki przestrzennej (polityka regionalna) w urzędzie rządu krajowego. Specjalne departamenty utworzone zostały w urzędach rządu Karyntii, Dolnej Austrii, Styrii, Vorarlbergu i Wiednia. Natomiast rozwiązania mieszane, tzn. utworzenie specjalnego departamentu i powierzenie części kompetencji już istniejącym strukturom występuje w Burgenlandzie, Salzburgu i Tyrolu.

Od strony przedmiotowej najmniej problemów kompetencyjnych sprawia problem stosowania prawa UE na szczeblu krajów (te sprawy zwykle podlegają kompetencji departamentów prawnych) oraz polityka informacyjna nt. UE (przeważnie zajmują się nią specjalnie utworzone komórki). Sporo problemów wywołuje natomiast koordynowanie procesu ustalania stanowiska krajów w danej sprawie dotyczącej „przedsięwzięć w ramach europejskiej integracji”, przede wszystkim w dziedzinie polityki regionalnej UE, która z natury swojej obejmuje różnorodne materie, dotyczące kompetencji różnych departamentów/referatów<sup>48</sup>.

---

<sup>47</sup> Tamże.

<sup>48</sup> Tamże, ss. 62/63.

## 7. Wykonanie aktów prawnych UE w dziedzinach objętych kompetencją krajów

W dziedzinie „spraw zagranicznych” (*äußere Angelegenheiten*) Federacja ma w Austrii tzw. kompetencję-kompetencji, tzn. zasadniczo jej podlegają związane z tym kwestie, abstrahując od wewnętrznego podziału kompetencji ze względu na federalną strukturę państwa. Art. 10 ust. 1 punkt 2 konstytucji wyraźnie stwierdza, że do kompetencji Federacji należą „sprawy zagraniczne”, w tym w szczególności zawieranie „traktatów państwowych”<sup>49</sup>.

W dziedzinie natomiast wykonania zawartych przez Federację umów międzynarodowych obowiązuje zasada podziału kompetencji określonej strukturą federalną państwa. Ze względu jednak na to, że na arenie międzynarodowej za wykonanie traktatów odpowiedzialna jest Federacja, a związane z prawem wewnętrznym problemy, w tym podział kompetencji wynikający ze struktury federalnej państwa nie są miarodajne dla partnera traktatowego Austrii, konstytucja zawiera postanowienia gwarantujące wykonywanie przez kraje zawartych przez Federację traktatów. Sprawę tę reguluje art. 16 ust. 4 i 5 konstytucji.

- **Po pierwsze** - według art. 16 ust. 4 konstytucji kraje zobowiązane są do podjęcia działań, które w ich samodzielnym zakresie kompetencji konieczne są dla wykonania traktatów;
- **po drugie** - jeżeli kraj nie wypełni w stosownym czasie tego zobowiązania, to kompetencja ta przechodzi na Federację, szczególnie jeśli chodzi o uchwalenie niezbędnych ustaw. Podjęte przez Federację działania, w szczególności uchwalone ustawy lub wydane rozporządzenia, tracą moc z chwilą podjęcia wymaganego działania przez kraj;

---

<sup>49</sup> *Österreichisches Handbuch des Völkerrechts* (hrsg. H. Neuholdt, W. Hummer, Ch. Schreuer), Bd. I, Wien 1991, s. 120. Nowela konstytucyjna z 1988 r. zapewniła krajom ograniczoną kompetencję do zawierania umów międzynarodowych. Por. art. 16 konstytucji.

- **po trzecie** - według art. 16 ust. 5 konstytucji Federacja ma w stosunku do krajów prawo nadzoru (*Überwachungsrecht*) jeśli chodzi o wykonanie umów międzynarodowych, w tym również w sprawach objętych ich samodzielną kompetencją; Federacji przysługują w takim wypadku środki nadzoru przewidziane dla tzw. pośredniej administracji federalnej (*mittelbare Bundesverwaltung*)<sup>50</sup>.

Nowela konstytucyjna z 1994 r. usystematyzowała (głównie pod względem terminologicznym) postanowienia wprowadzone do konstytucji w 1992 r. (ówczesny art. 16 ust. 6) w odniesieniu do wykonania aktów prawnych UE w sferze wewnątrzpaństwowej Austrii i ujęła je w nowy artykuł 23d) ust. 5<sup>51</sup>. Artykuł ten wyraźnie potwierdza obowiązek krajów do podjęcia działań, które „w ich samodzielnym zakresie działania konieczne są dla wykonania aktów prawnych związanych z integracją europejską”. Zachodzi jednak dosyć istotna różnica w odniesieniu do postanowień art. 16 ust. 4 jeśli chodzi o możliwość zastosowania przez Federację tzw. działań zastępczych (*Ersatzmassnahmen*) w przypadku niepodejmowania przez kraje stosownych działań. Kompetencja taka przechodzi mianowicie na Federację dopiero po stwierdzeniu przez „organ sądowy w ramach Unii Europejskiej w stosunku do Austrii”, że zobowiązania nie zostały wypełnione. Postanowienia te są słusznie krytykowane<sup>52</sup>, prowadzą one bowiem do takiej sytuacji, w której Federacja jest kompetentna do podjęcia działań zastępczych dopiero po stwierdzeniu przez Trybunał Sprawiedliwości lub Trybunał Pierwszej Instancji zaniedbania w wykonywaniu prawa UE. Prowadzić to może do podważenia wiarygodności Austrii jako członka UE (orzeczenie kieruje się wobec

---

<sup>50</sup> Chodzi o wykonanie przez kraje zadań należących do kompetencji Federacji, w dziedzinach, w których nie dysponuje ona własnymi organami administracyjnymi na szczeblu krajów. Patrz: art. 102 konstytucji.

<sup>51</sup> Por. G. Holzinger, *Die Auswirkung der österreichischen EU-Mitgliedschaft...*, s. 173.

<sup>52</sup> Por. *Österreich in der EU. Europarecht. Verträge-Gesetze-Dokumente...*, B-VG 29, s. 13, przypis 21.

Austrii, a nie jednego z krajów), przeciągania całego procesu wykonania prawa UE w Austrii i poniesienia dodatkowych kosztów<sup>53</sup>.

Pozostaje jeszcze do rozstrzygnięcia ciekawy problem - mający istotne odniesienia teoretyczne -jaka procedura będzie miała zastosowanie do prawa pierwotnego, a jaka do prawa pochodnego UE. Prawo pierwotne UE (traktaty założycielskie) traktowane są w Austrii zasadniczo jako prawo traktatowe<sup>54</sup>. W takim przypadku w odniesieniu do ich wykonania powinna mieć zastosowanie klauzula z art. 16 ust. 4 konstytucji. W odniesieniu natomiast do prawa pochodnego UE miałyby zastosowanie klauzula z art. 23d) ust. 5 konstytucji. Przeciwno takiemu założeniu przemawiałoby ogólne stwierdzenie art. 23d) ust. 5 konstytucji, iż chodzi o „wykonanie aktów prawnych związanych z integracją europejską”. Traktaty założycielskie UE bez wątpienia należą do takich „aktów”. Za tego rodzaju ujęciem przemawiałby również charakter art. 23d) ust. 5 konstytucji jako *lex specialis* w stosunku do art. 16 ust. 4 konstytucji oraz - co chyba najbardziej istotne - traktowanie systemu prawnego UE jako autonomicznego porządku prawnego o jednolitym charakterze<sup>55</sup>.

---

<sup>53</sup> Kraje zobowiązane są do ponoszenia kosztów jakie powstały „dla Republiki Austrii w związku z postępowaniem przed Trybunałem Wspólnot Europejskich spowodowanym przez sprzeczne z prawem Wspólnot Europejskich zachowaniem się krajów”. Patrz: art. 12 ust. 2 porozumienia „o prawach współudziału krajów i gmin w sprawach integracji europejskiej”.

<sup>54</sup> Patrz: *Österreichisches Handbuch des Völkerrechts...*, s. 119.

<sup>55</sup> Począwszy od orzeczenia Trybunału Sprawiedliwości z 15 lipca 1964 r. w sprawie *Costa v. ENEL* jest to stanowisko zaakceptowane przez państwa członkowskie UE. Por. na przykład: A. Evans, *The Law of the European Community*, Stockholm 1994, s. 101 i nast.

## **8. Włączanie się krajów i gmin w procesy integracyjne za pośrednictwem współpracy trans granicznej. Komitet Regionów UE**

### **a) Komitet Regionów**

Wraz z pogłębieniem się procesów integracji w coraz większym stopniu WE/UE obejmowała swym zakresem działania również problemy regionalne i lokalne. Dotyczyło to przede wszystkim wspierania rozwoju gospodarczego regionów i gmin, gospodarki energetycznej, ochrony środowiska, w szczególności zaś ustanowionej Jednolitym Aktem Europejskim kompetencji w dziedzinie polityki regionalnej i strukturalnej.

Pod naciskiem organizacji regionów i gmin 24 czerwca 1988 r. powołano Komitet doradczy WE ds. struktur regionalnych i gminnych, który nie odegrał jednak większej roli<sup>56</sup>. Dopiero Traktat o Unii Europejskiej dokonał istotnego przełomu, powołując na mocy art. 198a) - 198c) Komitet Regionów, jako ciało o charakterze doradczym. Komitet, który ukonstytuował się 9/10 marca 1994 r., składa się z 222 członków. Celem Komitetu jest włączenie regionów i społeczności lokalnych w proces integracji europejskiej. Kraje i gminy austriackie mają możliwość - od chwili uzyskania przez Austrię członkostwa w UE - udziału w tym Komitecie.

### **b) Udział krajów we współpracy transgranicznej**

Już jednak przed przystąpieniem Austrii do UE kraje i gminy miały pewną możliwość włączania się w procesy integracyjne w ramach WE, a to za pośrednictwem organizacji regionów i gmin (w których kraje austriackie odgrywają tradycyjnie istotną, ważną rolę)<sup>57</sup>. Istotną rolę odgrywała zwłaszcza założona w 1972 r. ARGE Alp, skupiająca jednostki alpejskie:

---

<sup>56</sup> Por. A. Kiefer, *Die österreichischen Länder und Gemeinden im Ausschuß der Regionen...*, s. 37.

<sup>57</sup> Por. A. Kiefer, *Länderrechte, Regionalismus und EG. Zum Selbstverständnis österreichischer Länder in Fragen der Europäischen Integration, ihrem innenpolitischen Handeln und ihren aussenpolitischen Aktivitäten*. Österreichisches Jahrbuch für Politik 1992, Wien 1993, s. 155 i nast.



kantony szwajcarskie, włoskie regiony autonomiczne, kraje niemieckie i austriackie (Vorarlberg, Salzburg i Tyrol).

W 1980 r. dziewięć organizacji regionów utworzyło Biuro łącznikowe (BLORE), w 1985 r. powołało Radę Regionów Europy, która z kolei w 1987 r. przekształciła się w Zgromadzenie Regionów Europy, skupiające około 300 regionów z 23 państw europejskich. W początkowym okresie kraje austriackie współpracowały w Zgromadzeniu za pośrednictwem ARGE Alp i ARGE Alpen Adria. Przedstawiciele Burgenlandu, Salzburga, Styrii, Tyrolu i Vorarlbergu uczestniczyli w obradach Komisji I Zgromadzenia, zajmującej się podstawowymi problemami regionalizmu. Począwszy od grudnia 1993 r. wszystkie kraje Austrii stały się członkami Zgromadzenia Regionów Europy<sup>58</sup>.

### **c) Delegacja austriacka w Komitecie Regionów**

Austrii przyznano w Komitecie Regionów 12 miejsc<sup>59</sup>. Odpowiada to generalnie oczekiwaniom krajów, wysuwany podczas negocjacji w sprawie przyjęcia do UE: kraje postulowały po jednym miejscu dla każdego z nich oraz po jednym miejscu dla przedstawicieli Austriackiego Związku Miast i Austriackiego Związku Gmin<sup>60</sup>. Stosownie do art. 198a) Traktatu o Unii Europejskiej członkowie Komitetu oraz ich zastępcy (w takiej samej liczbie co członkowie) powoływani są na cztery lata przez Radę UE na wniosek każdego z państw. W przypadku Austrii z wnioskiem takim występuje rząd

---

<sup>58</sup> Por. A. Kiefer, *Die österreichischen Länder und Gemeinden im Ausschufft der Regionen...*, s. 37. Na temat działalności Komitetu z austriackiego punktu widzenia: *Aussenpolitischer Bericht 1995. Jahrbuch der österreichischen Aussenpolitik, Bundesministerium für auswärtige Angelegenheiten*, Wien 1996, ss. 10/11.

<sup>59</sup> Art. 198a) Traktatu o Unii Europejskiej oraz art. 24 Aktu o warunkach przystąpienia Republiki Austrii, Republiki Finlandii i Królestwa Szwecji oraz dopasowaniu traktatów tworzących Unię Europejską. W: *Österreich in der EU. Europarecht. Verträge-Gesetze-Dokumente...*, Beitrittsakte 20, s. 12. W Komitecie po 24 przedstawicieli mają Niemcy, Francja, Włochy i Wielka Brytania, 21 Hiszpania, po 12 - obok Austrii - również Belgia, Grecja, Holandia, Portugalia i Szwecja, po 9 Dania, Irlandia i Finlandia i 6 Luksemburg.

<sup>60</sup> Por. A. Kiefer, *Die österreichischen Länder und Gemeinden im Ausschufft der Regionen...*, ss. 47/48.

federalny. Przy czym sposób ustalania kandydatów na członków Komitetu w sferze wewnątrz-austriackiej określony jest w art. 23c) ust. 4 działu Unia Europejska konstytucji. W myśl tego artykułu rząd federalny przedstawiając kandydatów na członków Komitetu Regionów i ich zastępców musi uwzględniać propozycje krajów oraz Austriackiego Związku Miast i Austriackiego Związku Gmin. Przy czym kraje proponują każdy po jednym kandydacie, a Austriacki Związek Miast i Austriacki Związek Gmin - łącznie trzech kandydatów<sup>61</sup>.

Podczas konferencji szefów rządów krajów 9 listopada 1994 r. w Eppan (Południowy Tyrol) podjęto decyzję o zaproponowaniu szefów rządów krajów jako kandydatów na członków Komitetu Regionów. W zamierzeniu ma to podnieść znaczenie polityczne Komitetu. Natomiast sposób wyłaniania kandydatów na zastępców pozostawiono swobodnej decyzji poszczególnych krajów. Miasta i Gminy uzgodniły, iż ich kandydatami na członków Komitetu będą wiceburmistrz Wiednia, burmistrz drugiego co do wielkości miasta Austrii Grazu i jednocześnie wiceprzewodniczący Austriackiego Związku Miast oraz Przewodniczący Austriackiego Związku Gmin. Natomiast kandydatami na zastępców - w imieniu miast - burmistrz czwartego co do wielkości miasta w Austrii Salzburga, a w imieniu gmin dwaj wiceprezydenci Austriackiego Związku Gmin, przy czym stosunek przedstawicieli obu związków: na członków 2:1 i na zastępców 1:2 ma się zmieniać przy każdej kolejnej nominacji<sup>62</sup>. 20 grudnia 1994 r. rząd federalny przyjął kandydatury zgłoszone przez kraje i oba związki, a Rada UE dokonała stosownego wyboru na członków Komitetu 23 stycznia 1995 r.<sup>63</sup>.

---

<sup>61</sup> Art. 23c) ust 4 konstytucji: „Die österreichische Mitwirkung an der Ernennung von Mitgliedern des Ausschusses der Regionen und deren Stellvertretern hat aufgrund von Vorschlägen der Länder sowie des Österreichischen Städtebundes und des Österreichischen Gemeindebundes zu erfolgen. Hierbei haben die Länder je einen, der Österreichische Städtebund und der Österreichische Gemeindebund gemeinsam drei Vertreter vorzuschlagen.“

<sup>62</sup> Szerzej: A. Kiefer, *Die österreichischen Länder und Gemeinden im Ausschuß der Regionen...*, s. 48 i nast

<sup>63</sup> Dziennik Urzędowy UE z 2 lutego 1995 r., nr L 25, s. 20 i nast.

## **d) Ocena**

Generalnie udział w Komitecie Regionów oceniany jest w Austrii pozytywnie. Komitet ma co prawda charakter doradczy, ale w szeregu ważnych dziedzinach jego opinie muszą być wysłuchane. W praktyce okazało się, że stanowi on ważną płaszczyznę wymiany opinii i ustalania wspólnego stanowiska regionów i gmin w istotnych sprawach UE, które dotyczą interesów regionalnych. Dla krajów i gmin austriackich udział w Komitecie stwarza okazję do otrzymywania bezpośrednich informacji o procesie decyzyjnym w ramach UE, przyczynia się do podejmowania wspólnych dyskusji nad wiodącymi problemami integracyjnymi, w końcu okazało się też, że zupełnie dobrze rozwija się koordynacja stanowisk Federacji z członkami Komitetu<sup>64</sup>.

Austria będzie z pewnością dążyła do umocnienia roli Komitetu Regionów. W toku IGC Austria występowała m.in. na rzecz przyznania Komitetowi prawa do wnoszenia skargi w przypadku przekraczania przez organy UE swoich kompetencji oraz w przypadku naruszenia zasady subsydiarności<sup>65</sup>.

## **9. Stanowisko krajów w odniesieniu do negocjacji w sprawie przystąpienia Austrii do UE i do IGC**

### **a) Kraje wobec negocjacji w sprawie przystąpienia Austrii do UE**

Kraje - jak wiadomo - należały do promotorów członkostwa Austrii w UE, Niemniej jednak w toku „zbliżania się” do Unii wyłoniło się wiele

---

<sup>64</sup> Por. Ch. Zernatto, *„Europa der Regionen“: Vielfalt in der Einheit*. W: *Österreichs Zukunft ist Europa* (hrsg. W. Streitenberger), Wien 1997, s. 181 i nast

<sup>65</sup> A. Kiefer, *Die österreichischen Länder und Gemeinden im Ausschuß der Regionen...*, s. 58.

problemów, które dla krajów miały istotne znaczenie<sup>66</sup>. 19 czerwca 1992 r. Konferencja szefów rządów krajów (LHK) przyjęła Dokument w sprawie przygotowania negocjacji o przystąpieniu do WE, w którym problemy te zostały sprecyzowane<sup>67</sup>. W Dokumencie kraje odnosiły się przede wszystkim do kwestii przedstawienia ich interesów w toku negocjacji, zagwarantowania ich wpływu na kształtowanie stanowiska austriackiego w sprawach integracyjnych (a więc do problemów, które zostały już omówione powyżej).

Określiły one również pięć dziedzin tematycznych, które powinny być uwzględnione przy opracowaniu mandatu negocjacyjnego delegacji austriackiej:

- **Tranzyt:** dokument krajów zwracał uwagę na fakt, że Austria jest krajem tranzytowym, narażonym szczególnie w związku z tym na zagrożenie środowiska naturalnego; kraje postulowały utrzymanie obowiązywania Układu między Austrią a EWG (podpisanego 2 maja 1992) o transporcie towarów w transycie na szynach i po drogach<sup>68</sup> oraz uwzględnienie problemu przebiegu dróg tranzytowych nie tylko „w poprzek” Austrii (z północy na południe), lecz również wzrastającego obciążenia tranzytem ze Wschodu na Zachód;
- **Nabywanie nieruchomości przez cudzoziemców:** kraje wypowiadały się przeciwko dalszej liberalizacji w nabywaniu nieruchomości przez „osoby nie mające wewnątrz kraju miejsca

---

<sup>66</sup> Por. G. Kunnert, *Österreichs Weg in die Europäische Union. Ein Kleinstaat ringt um aktive Rolle im europäischen Integrationsprozeß*, Wien 1993, s. 228 i nast.; Ch. Schaller, *Die österreichische EG/EU - Diskussion in den Ländern*. W: *Österreichs europäische Zukunft. Analysen und Perspektiven* (hrsg. A. Rothacher, M. Zemanek, W. Hargassner), Wien 1996, s. 183 i nast.

<sup>67</sup> Pismo Instytucji łącznikowej krajów do rządu federalnego z 22 czerwca 1992 r. (nr akt VST-2235/92). Cyt. za: A. Kiefer, *Länderrechte, Regionalismus und EG...*, s. 159.

<sup>68</sup> Abkommen zwischen der Republik Österreich und der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft über den Güterverkehr im Transit auf der Schiene und der Straße. Układ wszedł w życie 1 stycznia 1993 r. BGB1. 1992, nr 280.

zamieszkania"; postulowały, aby w toku negocjacji w sprawie przyjęcia do UE dążyć do rozwiązania podobnego do uzyskanego przez Danię;

- **Rolnictwo:** kraje opowiadały się za utrzymaniem struktury gospodarstw rodzinnych; postulowały podkreślanie podczas negocjacji tych wszystkich problemów, które wynikają ze struktury rolnictwa w Austrii, z geograficznych i klimatycznych okoliczności oraz z wymogów ochrony środowiska naturalnego; wskazywały na potrzebę uzyskania od UE wsparcia uzasadnionego również wymaganiami zachowania krajobrazu i kultury;
- **Polityka regionalna i wsparcie gospodarcze:** kraje postulowały uwzględnienie w negocjacjach problemu obszarów upośledzonych, różnic w rozwoju pomiędzy poszczególnymi krajami, tak aby znalazło to odzwierciedlenie w polityce regionalnej WE;
- **Polityka finansowa:** kraje wyraziły obawę, iż mogą ponieść uszczerbek w dochodach finansowych w wyniku wprowadzenia harmonizacji prawa podatkowego po przystąpieniu do WE oraz w wyniku tego, że Austria będzie członkiem - płatnikiem netto; podkreślały, że w toku reformy federalizmu austriackiego problemy te muszą być uwzględnione.

Rząd federalny, określając mandat negocjacyjny, wziął pod uwagę postulaty krajów (por. postanowienie rządu federalnego z 26 stycznia 1993 r. o zasadniczym stanowisku negocjacyjnym w związku z podjęciem negocjacji w sprawie przyjęcia do UE)<sup>69</sup>. Kraje jeszcze kilkakrotnie precyzowały swoje postulaty w „jednolitych stanowiskach”; w szczególności 2 kwietnia i 21 czerwca 1993 r. w sprawie nabywania nieruchomości<sup>70</sup>.

---

<sup>69</sup> Por. Beschluß der österreichischen Bundesregierung über die grundsätzliche Verhandlungsposition anlässlich der Aufnahme der Beitrittsverhandlungen (z 26 stycznia 1993 r.). W: *Österreich in der EU. Europarecht. Verträge-Gesetze-Dokumente...*, VIII/41, s. I i nast.

<sup>70</sup> Patrz: H. Schreiner, *Das Länderbeteiligungsverfahren in Österreich...*, s. 212.

W „Sprawozdaniu rządu federalnego o wynikach negocjacji w sprawie przystąpienia Austrii do Unii Europejskiej” podkreślono, że zarówno w mandacie negocjacyjnym, jak i w toku samego przebiegu negocjacji uwzględniano stanowisko krajów, a przedstawiciele krajów mieli możliwość wzięcia udziału w negocjacjach akcesyjnych<sup>71</sup>.

## **b) Kraje wobec IGC**

Konferencja rządowa 1996/1997 miała dla Austrii istotne znaczenie. Po raz pierwszy bowiem od chwili uzyskania członkostwa w Unii Austria miała okazję wypowiedzieć się i wpływać na kształt integracji europejskiej. W grę wchodziło z jednej strony wyprofilowanie własnej pozycji w ramach Unii jako nowego państwa członkowskiego, z drugiej zaś strony zagwarantowanie odpowiedniej pozycji dla tzw. państw małych (przypomnieć należy, że jednym z bardziej kontrowersyjnych tematów podczas IGC była kwestia reform instytucjonalnych UE). Przy kolejnych etapach opracowania austriackiego stanowiska w sprawie IGC - przyjęciu w maju 1995 r. tzw. przewodnich założeń (*Leitlinien*), a następnie 26 marca 1996 r. „stanowiska zasadniczego” (*Grundsatzposition*) - brane było pod uwagę stanowisko krajów oraz Austriackiego Związku Miast i Austriackiego Związku Gmin<sup>72</sup>.

Kraje określiły swoje stanowisko w sprawie IGC 4 maja 1995 r. podczas Konferencji szefów rządów krajowych w Bregencji<sup>73</sup>. Sformułowały one wówczas następujące postulaty:

- takie przekształcenie zasady subsydiarności, aby gwarantowała ona nie tylko efektywność, ale również zapewniała stosowną pozycję

---

<sup>71</sup> *Bericht der Bundesregierung über das Ergebnis der Verhandlungen über den Beitritt Österreichs zur Europäischen Union* (hrsg. Wirtschaftskammer Österreichs), Wien (Mai 1994).

<sup>72</sup> Patrz: Der Vertrag von Amsterdam. Das Ergebnis der Regierungskonferenz 1996/97. Wspólny dokument Urzędu Kanclerskiego i Ministerstwa Spraw Zagranicznych: (BKA/BMaA) z 26 czerwca 1997 r. (nie publikowany). Por. G. Woschnagg, *Welchen Einfluß haben die Länder auf die Festlegung österreichischer Positionen zu EU-Politiken ...*, s. 76 i nast. (Autor szczegółowo analizuje poszczególne postulaty landow).

<sup>73</sup> Patrz: A. Kiefer, *Die österreichischen Länder und Gemeinden im Ausschuß der Regionen...*, s. 34.

jednostkom lokalnym (oraz wyraźne wymienienie w tym kontekście jednostek regionalnych i gminnych);

- określenie jasnego podziału kompetencji między UE, państwa członkowskie, regiony i gminy;
- przyznanie Komitetowi Regionów i jednostkom regionalnym dysponującym własną kompetencją ustawodawczą prawa skargi w przypadku naruszenia zasady subsydiarności;
- umocnienie roli Komitetu Regionów poprzez przyznanie mu kompetencji współdecydowania w istotnych sprawach dotyczących regionów;
- uwzględnienie zasady samorządu administracyjnego w prawie UE;
- udział przedstawicieli krajów (dwaj szefowie rządów krajowych) w przygotowaniach do IGC w Austrii.

Postulaty te zostały następnie uzupełnione postanowieniem Konferencji szefów rządów krajów z 22 września 1995 r.<sup>74</sup>. W postanowieniu tym chodziło głównie o wzmocnienie udziału krajów w przygotowaniu i przeprowadzeniu IGC.

Uzgodnienia IGC uwzględniły zasadnicze postulaty zawarte w stanowisku Austrii, szczególnie w dziedzinie zatrudnienia, umocnienie gwarancji praw podmiotowych oraz ochrony środowiska<sup>75</sup>. Jeśli chodzi o zgłaszane przez kraje postulaty, to wyniki IGC wyszły im naprzeciw raczej w skromnym zakresie. Nie udało się - mimo znacznego zaangażowania m.in. delegacji austriackiej - ustanowić możliwie jednoznacznych kryteriów stosowania zasady subsydiarności ani też wymienić w tym kontekście

---

<sup>74</sup> Tamże, s. 35.

<sup>75</sup> Patrz: *Der Vertrag von Amsterdam...* (Einleitung).

jednostek lokalnych; nie udało się też przyznać Komitetowi Regionów prawa do wnoszenia skargi do Trybunału Sprawiedliwości w przypadku naruszenia zasady subsydiarności<sup>76</sup>.

Niemniej jednak pozycja Komitetu Regionów została umocniona: rozszerzono znacznie katalog spraw, w których Komitet musi być wysłuchany. Obejmują one obecnie również problemy zatrudnienia, polityki społecznej, zdrowia publicznego, środowiska naturalnego, funduszu socjalnego, szkolenia zawodowego, polityki transportowej i współpracy transgranicznej. Członkowie Komitetu nie mogą być posłami do Parlamentu Europejskiego, w końcu Komitet zyskał pewną autonomię administracyjną<sup>77</sup>.

## 10. Podsumowanie

1) Członkostwo Austrii w UE istotny sposób wpływa na kształt federalizmu austriackiego. Z jednej strony bez wątpienia nastąpiło uszczuplenie kompetencji krajów (zresztą, uszczuplenia generalnie „doznało” państwo austriackie jako takie). Rzecz jednak w tym, iż w sumie członkostwo Austrii w UE pozytywnie oddziałuje na emancypację jednostek lokalnych (nie tylko krajów, lecz również gmin). Chodzi tu nie tylko o aktywne włączanie się krajów w kształtowanie stanowiska Austrii w sprawach dotyczących UE w sferze wewnątrz krajowej oraz bezpośrednią artykulację swoich interesów w stosunku do Unii. Na względzie mieć należy jeszcze dwie inne okoliczności. Członkostwo Austrii w UE wpłynęło na wzrost świadomości lokalnej, szczególnie w kontekście roli jednostek lokalnych w ogólnoeuropejskich procesach integracyjnych. Jest to zjawisko ważne i pozytywne, szczególnie w kontekście utrzymującego się deficytu legitymacji demokratycznej w UE. Pogłębianie się procesów integracyjnych i rozszerzenie UE wpływa paralelnie na wzrost znaczenia regionów i ich organizacji. Jest to tylko pozornie zjawisko zaskakujące: bez wątpienia do pozytywów procesu integracji europejskiej zaliczyć można proces równoczesnego emancypowania się interesów i świadomości

---

<sup>76</sup> Tamże. Dział: Die Union der Bürger (Subsidiarität).

<sup>77</sup> Tamże. Dział: Die Organe der Union (Ausschuß der Regionen).



regionalnej - pogłębianiu się integracji towarzyszy rozwój i umacnianie się współpracy regionalnej. Dla krajów austriackich, odgrywających tradycyjnie ważną rolę w strukturach regionalnych, jest to proces bardzo korzystny.

2) Przekształcenia federalizmu austriackiego w związku z uzyskaniem przez Austrię członkostwa w UE przynoszą dla państw kandydackich istotny, generalny wniosek. W toku prowadzenia negocjacji w sprawie przystąpienia do UE niezmiernie istotne jest włączenie w te wszystkie etapy w możliwie najszerszym zakresie jednostek lokalnych (abstrahując od różnic strukturalnych). Ma to tak generalne znaczenie dla uzyskania przyzwolenia społecznego dla tego rodzaju zasadniczej decyzji (uzyskania członkostwa w UE), jak też wpływ na efektywność przewyciężania różnego rodzaju problemów związanych z przystąpieniem do UE oraz - co może najbardziej istotne - na umacnianie wagi i samoświadomości jednostek lokalnych.

## Akt integracyjny Polski z Unią Europejską w świetle Konstytucji RP

(w:) Państwo i Prawo 1998, nr 4 (strony 3-17).

Artykuł konkretyzuje rozważania mego opracowania *Konstytucyjnoprawne problemy stosowania prawa Unii Europejskiej w Polsce w świetle dotychczasowych doświadczeń państw członkowskich* (w:) *Prawo międzynarodowe i wspólnotowe w wewnętrznym porządku prawnym*, red. M. Kruk, Warszawa 1997, s. 203 i n.

1. Przystąpienie Polski do Unii Europejskiej będzie w sferze prawnej aktem kompleksowym. Unia jest bowiem organizacją ponadnarodową<sup>1</sup>, tzn. organizacją mającą autonomiczny porządek prawny różny od prawa międzynarodowego i prawa krajowego, której prawo ma zapewnione pierwszeństwo stosowania w sferze wewnętrznej państw członkowskich<sup>2</sup>. Przystąpienie do Unii Europejskiej pociągnie za sobą daleko idące zmiany w kompetencji organów władzy państwowej oraz w sferze polskiego prawa krajowego. Pomyślnym jest więc faktem, że Konstytucja RP stworzyła solidne podstawy konstytucyjno-prawne dla tego kompleksowego procesu, wychodząc naprzeciw postulatом polskiej nauki prawa i uwzględniając praktykę konstytucyjną państw członkowskich UE<sup>3</sup>.

---

<sup>1</sup> Por. J. Barcz: *Organizacja ponadnarodowa*, Sprawy Międzynarodowe nr 7-8/1991, s. 89 i n.

<sup>2</sup> Jest to stanowisko akceptowane przez państwa członkowskie UE. Kształtowało się począwszy od orzeczenia Trybunału Sprawiedliwości w sprawie *Costa v. ENEL* z 15 VII 1964, EuGH Slg. 1964, s. 1251 i n. Szerzej W. Czapliński: *Akty prawne wspólnot europejskich w orzecznictwie Trybunału Sprawiedliwości* (w:) *Prawo międzynarodowe i wspólnotowe ...jw*, s. 188 i n.

<sup>3</sup> Zob. K. Działocha: *Podstawy prawne integracji Polski z Unią Europejską w pracach nad nową konstytucją*, PiP nr 4-5/1996, s. 9 i 10; W. Sokolewicz: *Ustawa ratyfikacyjna* (w:) *Prawo międzynarodowe i wspólnotowe...*, jw, s. 119.

Ze względu na kompleksowość procesu przystąpienia Polski do UE całość przepisów Konstytucji odnoszących się do tej kwestii określiłbym jako konstytucyjny akt integracyjny<sup>4</sup>. Całościowe ujęcie tych przepisów jest istotne, bo jedynie wówczas możliwa będzie systematyczna wykładnia Konstytucji, uwzględniająca proces integracji europejskiej. Celem tych przepisów konstytucyjnych jest w istocie ułatwienie włączenia Polski do struktur integracji europejskiej a nie stwarzanie barier.

Na konstytucyjny akt integracyjny składają się trzy zasadnicze elementy<sup>5</sup>:

- 1) Decyzja polskiej władzy państwowej o przystąpieniu do organizacji ponadnarodowej - Unii Europejskiej<sup>6</sup>. Decyzja ta w sferze międzynarodowej znajdzie wyraz w traktacie o przystąpieniu Polski do UE. W sferze wewnątrz krajowej zaś szczególne rygory uchwalenia ustawy wyrażającej zgodę na ratyfikację tego traktatu zapewnią powyższej decyzji solidną legitymację demokratyczną.
- 2) W wyniku tej decyzji nastąpi "przekazanie" Unii Europejskiej kompetencji organów władzy państwowej w niektórych sprawach, przy czym "sprawy te" określone zostaną w traktacie o przystąpieniu do Unii i odpowiadać muszą zasobowi prawnemu (*acquis communautaire*) UE oraz uwzględniać dynamikę procesów integracyjnych.
- 3) "Przekazaniu" kompetencji organów władzy państwowej towarzyszy zrezygnowanie z wyłączności wykonywania tych kompetencji w

---

<sup>4</sup> Np. w literaturze niemieckiej podstawy konstytucyjne uczestnictwa RFN w procesach integracyjnych określa się jako "ogólny akt państwowej władzy integracyjnej", *Gesamtakt staatlicher Integrationsgewalt* (w:) H.P. Ipsen: *Europäisches Gemeinschaftsrecht*, Tübingen 1972, s. 60, 61.

<sup>5</sup> Por. pewne uściślenia w odniesieniu do treści mego opracowania *Konstytucyjnoprawne problemy...*, jw., s. 206.

<sup>6</sup> Art. 90 ust. 1 Konstytucji mówi o "organizacji międzynarodowej lub organie międzynarodowym". Krytycznie odniosłem się do tego sformułowania, tamże, s. 208 i n. Tam też przedstawiłem analizę pojęcia "organizacji międzynarodowej" lub "organu międzynarodowego". Analiza ta zachowuje aktualność po wejściu Konstytucji w życie, stąd też tutaj nie zajmuję się bardziej szczegółowo tą kwestią. Używam określenia "organizacja ponadnarodowa" lub po prostu "Unia Europejska".

sferze wewnętrznej państwa w dziedzinach objętych "przekazaniem" i otwarcie w tym zakresie sfery wewnątrzpaństwowej dla "obcego" prawa organizacji ponadnarodowej - Unii Europejskiej, które w stosunku do prawa krajowego ma pierwszeństwo stosowania.

2.1. Konstytucja stwierdza w art. 89 ust. 1 pkt 3, że ratyfikacja umowy międzynarodowej dotyczącej "członkostwa Rzeczypospolitej Polskiej w organizacji międzynarodowej" wymaga "uprzedniej zgody wyrażonej w ustawie". Jeżeli jednak na podstawie takiej umowy międzynarodowej ma nastąpić "przekazanie" przez RP "organizacji międzynarodowej lub organowi międzynarodowemu kompetencji organów władzy państwowej w niektórych sprawach" (art. 90 ust. 1), to Konstytucja określa specjalny tryb wyrażania zgody na tego rodzaju umowę międzynarodową.

- **Po pierwsze** - stosownie do art. 90 ust. 2 Konstytucji ustawa wyrażająca zgodę na ratyfikację takiej umowy międzynarodowej jest uchwalana przez Sejm i Senat większością 2/3 głosów w obecności co najmniej połowy ustawowej liczby posłów lub senatorów;
- **Po drugie** - Sejm w drodze uchwały podjętej bezwzględną większością głosów, w obecności co najmniej połowy ustawowej liczby posłów<sup>7</sup>, może zarządzić przeprowadzenie referendum ogólnokrajowego w celu wyrażenia zgody na ratyfikację tego rodzaju umowy międzynarodowej.

Chodzi tu więc o dwa odrębne tryby wyrażenia zgody na ratyfikację umowy międzynarodowej w sprawie przystąpienia Polski do organizacji ponadnarodowej: zgoda może być wyrażona w drodze ustawy dotyczącej umowy międzynarodowej<sup>8</sup> lub w drodze referendum ogólnokrajowego.

---

<sup>7</sup> Por. zastrzeżenia W. Sokolewicz w tej sprawie, jw., s. 123.

<sup>8</sup> W stosunku do tego rodzaju ustaw proponowałbym nazwę "ustawa dotycząca umowy międzynarodowej". Proponowana m.in. przez W. Sokolewicz (jw., s. 93 i n.) nazwa "ustawa ratyfikacyjna" jest nieostra, ponieważ ratyfikacji dokonuje Prezydent. Ta ustawa spełnia natomiast co najmniej trzy funkcje: na jej podstawie Sejm i Senat wyrażają zgodę na zawarcie umowy międzynarodowej (funkcja legitymacji demokratycznej); następnie uchwalona ustawa upoważnia

**2.2. Ustawa dotycząca umowy międzynarodowej o przystąpieniu RP do organizacji ponadnarodowej** (art. 90 ust. 2 Konstytucji) jest kwalifikowaną formą ustawy dotyczącej umowy międzynarodowej, o której mówi art. 89 Konstytucji<sup>9</sup>. Jej cechą specyficzną jest zwiększony zakres legitymacji demokratycznej: w przypadku ustawy określonej w art. 89 wchodzi w grę zwykły tryb jej uchwalenia stosownie do art. 120 (zwykłą większością głosów w obecności co najmniej połowy ustawowej liczby posłów), natomiast uchwalenie ustawy określonej w art. 90 ust. 2 poddane jest rygorom szczególnym. Ma to istotne uzasadnienie. Bowiem w ramach organizacji ponadnarodowej prawo - z reguły - stanowione jest przez organy składające się z przedstawicieli egzekutyw państw członkowskich. Ewentualne przedstawicielstwa typu parlamentarnego (jak Parlament Europejski w UE) mają stosunkowo ograniczone kompetencje. Zjawisko to określane jest terminem deficytu legitymacji demokratycznej po stronie organizacji ponadnarodowej.

Ustawy dotyczące umów międzynarodowych mają pewne cechy specyficzne odróżniające je od pozostałych ustaw, przy czym również między ustawą określoną w art. 89 a ustawą określoną w art. 90 ust. 2 zachodzą różnice.

- W odniesieniu do ustaw dotyczących umów międzynarodowych inicjatywę ustawodawczą ma wyłącznie rząd. Tak więc ograniczone są postanowienia art. 118 ust. 1 (w tej dziedzinie posłowie, Senat i Prezydent nie będą mieli inicjatywy ustawodawczej) oraz art. 118 ust. 2, na mocy którego inicjatywa ustawodawcza przysługuje również grupie 100 000 obywateli. Wyłączna kompetencja rządu w

---

Prezydenta do ratyfikowania umowy międzynarodowej (funkcja upoważniająca); w końcu ustawa taka spełnia ważną funkcję określającą rangę danej umowy w porządku prawa krajowego (art. 91 ust. 2) - funkcja dotycząca rangi umowy w porządku polskiego prawa krajowego. Stąd też proponowana nazwa - "ustawa dotycząca umowy międzynarodowej" - jako najbardziej ogólna, może objąć wszystkie jej funkcje.

<sup>9</sup> Stąd też nie pisałbym o "dwóch typach" takiej ustawy, jak to czyni W. Sokolewicz, jw., s. 121.

tej sprawie wynika jednoznacznie z art. 146 Konstytucji. Stosownie do art. 146 ust. 4 pkt 10 rząd m.in. zawiera umowy międzynarodowe wymagające ratyfikacji. Pojęcie "zawierania" umowy jest elastyczne i obejmuje m.in. prowadzenie negocjacji oraz podjęcie działań niezbędnych do wejścia danej umowy w życie, w tym właśnie inicjatywę ustawodawczą, o ile ratyfikacja danej umowy musi być poprzedzona zgodą wyrażoną w ustawie. Kompetencje Prezydenta w dziedzinie stosunków międzynarodowych są taksatywnie wyliczone w art. 133 Konstytucji. Rola Prezydenta jeśli chodzi o zawieranie umów międzynarodowych obejmuje ratyfikowanie i wypowiedanie umów międzynarodowych (art. 133 ust. 1 pkt 1) oraz wnioskowanie prewencyjnej kontroli konstytucyjności umowy międzynarodowej - przed dokonaniem jej ratyfikacji (art. 133 ust. 2). Natomiast wymienione w art. 133 ust. 3 "współdziałanie" w zakresie polityki zagranicznej z premierem i właściwym ministrem może zapewne dotyczyć różnego rodzaju konsultacji w trakcie negocjowania tak ważnej umowy jaką będzie traktat o przystąpieniu Polski do UE. Z pewnością jednak nie uzasadnia kompetencji Prezydenta do inicjatywy ustawodawczej w tej mierze. Udział Sejmu i Senatu w odniesieniu do tego rodzaju ustawy został jednoznacznie określony w art. 90 ust. 2 Konstytucji. Trudno też sobie wyobrazić, aby "grupa co najmniej 100 000 obywateli" występowała w tej sprawie z inicjatywą ustawodawczą. Jeśli miałby to być projekt zobowiązujący Prezydenta do nie ratyfikowania umowy o przystąpieniu RP do UE, to - co najwyżej - tego rodzaju inicjatywa mogłaby być dla Sejmu politycznym argumentem na rzecz zarządzenia referendum ogólnokrajowego.

- W odniesieniu do ustawy dotyczącej umowy międzynarodowej ograniczone jest prawo wnoszenia poprawek. Może ono dotyczyć w jakimś stopniu redagowania samego tekstu projektu ustawy, natomiast wnoszone poprawki nie mogą naruszać ustalonego w drodze negocjacji tekstu umowy międzynarodowej. Wniesienie poprawek tego rodzaju byłoby równoznaczne z koniecznością podjęcia przez rząd nowych negocjacji nad umową międzynarodową lub nieprzystąpienia do organizacji ponadnarodowej. Ustawa dotycząca umowy między-

narodowej w formie przedłożonej przez rząd albo zostaje przyjęta bez zmian, albo zostaje odrzucona, co jest równoznaczne z odstąpieniem od związania się przez RP daną umową międzynarodową, względnie z nieprzystąpieniem do organizacji międzynarodowej. Ewentualny sprzeciw Senatu wobec ustawy dotyczącej umowy międzynarodowej pozostaje "sprawą wewnętrzną", o ile ustawa zostanie następnie uchwalona przez Sejm. Może mieć natomiast wpływ na wymaganą większość. Sejm musiałby uchwalić taką ustawę bezwzględną większością głosów w obecności co najmniej połowy ustawowej liczby posłów, natomiast przy braku sprzeciwu uchwała ustawę zwykłą większością głosów. Nie odgrywa to jednak roli w przypadku ustaw dotyczących umów międzynarodowych o przystąpieniu RP do organizacji ponadnarodowej, bowiem wówczas art. 90 ust. 2 określa i tak ostrzejsze rygory.

- Ustawa dotycząca umowy międzynarodowej może być też rozpatrywana w trybie pilnym (art. 123 Konstytucji), ale nie gdy dotyczy umowy międzynarodowej o przystąpieniu RP do organizacji ponadnarodowej. Art. 123 ust. 1 stwierdza bowiem, że w tym trybie nie mogą być rozpatrywane m.in. ustawy regulujące "ustrój i właściwość władz publicznych". "Przekazanie" natomiast organizacji ponadnarodowej "kompetencji organów władzy państwowej w niektórych sprawach" bez wątplenia stanowi "regulację" "właściwości władz publicznych". Niezależnie od tego, uzyskanie członkostwa w UE oddziaływać będzie również na inne wymienione w art. 123 ust. 1 dziedziny - pośrednio na problematykę wyborów (Konstytucja będzie musiała być uzupełniona postanowieniami dotyczącymi wyboru posłów do Parlamentu Europejskiego) i na zakres stosowania "kodeksów".

**2.3. Zgoda na ratyfikację umowy międzynarodowej w sprawie przystąpienia RP do organizacji ponadnarodowej może być też wyrażona w formie referendum ogólnokrajowego** (art. 90 ust. 3 i 4 Konstytucji). Konstytucja określa wyraźnie (art. 90 ust. 4), że decyzje w tej sprawie podejmuje Sejm. Wyłączona jest więc w odniesieniu do tej materii

przewidziana w art. 125 ust. 2 Konstytucji kompetencja Prezydenta, bowiem art. 90 ust. 4 stanowi *lex specialis* w stosunku do art. 125 ust. 2. Nie jest jasna sprawa wymaganego kworum podczas referendum dla stwierdzenia, iż zgoda została wiążąco wyrażona. Art. 125 ust. 3 stanowi: "Jeżeli w referendum ogólnokrajowym wzięło udział więcej niż połowa uprawnionych do głosowania, wynik referendum jest wiążący". Art. 90 ust. 3 nie zawiera w tej materii żadnych postanowień, odsyłając ogólnie do art. 125. Czy oznacza to, że "wyrażenie zgody" w drodze referendum ogólnokrajowego na umowę międzynarodową o przystąpieniu RP do organizacji ponadnarodowej wymaga "wiążącego wyniku referendum", czyli wzięcia w nim udziału co najmniej połowy uprawnionych do głosowania?

Pomocne w rozwiązaniu tej kwestii są postanowienia art. 235 ust. 6 Konstytucji, które przewidują możliwość przeprowadzenia "referendum zatwierdzającego", jeżeli ustawa o zmianie Konstytucji dotyczy przepisów rozdziału I ("Rzeczpospolita"), II ("Wolności, prawa i obowiązki człowieka i obywatela") lub XII ("Zmiana Konstytucji"). Dla zatwierdzenia takiej ustawy wystarczy, aby opowiedziała się za zmianą "większość głosujących". Jeżeli Konstytucja przyjmuje za wystarczającą dla zatwierdzenia ustawy zmieniającej Konstytucję w sprawach ustrojowych i praw podmiotowych "większość głosujących" w referendum ogólnokrajowym, to należy przyjąć, że większość taka jest wystarczająca również dla wyrażenia zgody na ratyfikację umowy międzynarodowej o przystąpieniu RP do organizacji międzynarodowej.

3.1. Stosownie do 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". Są to postanowienia określające istotę **konstytucyjnego aktu integracyjnego**. Na tej podstawie Rzeczpospolita Polska zrzeka się bowiem również wyłączności władzy publicznej w określonych w umowie międzynarodowej obszarach i jednocześnie udostępnia w odpowiednim zakresie swą sferę wewnętrzną organizacji ponadnarodowej, w szczególności zapewniając bezpośrednio stosowanie prawa takiej organizacji w polskim prawie krajowym.



3.2. Konstytucja trafnie ujmuje przedmiotowy zakres „przekazania” elastycznie stwierdzając, iż chodzi o możliwość przekazania "kompetencji organów władzy państwowej w niektórych sprawach". Chodzi więc o obszary władzy ustawodawczej, władzy wykonawczej i władzy sądowniczej (art. 10 ust. 1), sprawowane odpowiednio przez Sejm i Senat, Prezydenta i Radę Ministrów oraz sądy i trybunały (art. 10 ust. 2). Rozległość i różnorodność procesów integracyjnych sprawia, że Konstytucja słusznie nie nakłada żadnych przedmiotowych czy funkcjonalnych ograniczeń w tej mierze. Kompetencje organów państwowych we wszystkich tych obszarach mogą stać się przedmiotem "przekazania". "Przekazanie" nie musi też być "zrównoważone" w tym sensie, że przekazaniu określonych kompetencji z obszaru władzy ustawodawczej odpowiadać ma odpowiednie przekazanie kompetencji władzy wykonawczej czy sądowniczej. "Przekazanie" może obejmować kompetencje z różnych dziedzin władzy ustawodawczej, wykonawczej i sądowniczej i w różnym zakresie, odpowiadającym potrzebom udziału Polski w procesach integracyjnych. O jakie dokładnie materie chodzi, określa umowa międzynarodowa o przystąpieniu RP do danej organizacji ponadnarodowej. Art. 90 ust. 1 ustanawia natomiast istotne ograniczenie, bowiem "przekazanie" może objąć jedynie "niektóre sprawy" kompetencji organów władzy państwowej. Sformułowanie to z jednej strony – jak wspomniano - zapewnia niezbędną elastyczność interpretacji, z drugiej jednak wyznacza "przekazaniu" istotną generalną granicę. Chodzi tu w gruncie rzeczy o stwierdzenie, że "przekazaniu" nie może podlegać całość władzy państwowej.

3.3. Po stronie RP "przekazanie" kompetencji organów władzy państwowej - w niektórych sprawach - organizacji ponadnarodowej powoduje skutki prawne dwojakiego rodzaju.

- **Po pierwsze** - w obszarach władzy ustawodawczej, władzy wykonawczej i władzy sądowniczej objętych "przekazaniem" RP rezygnuje z wyłączności swej kompetencji.
- **Po drugie** - w obszarach tych RP dopuszcza do stosowania "obcych"

aktów zwierzchnich (tzn. aktów stanowionych przez organizację ponadnarodową) i zobowiązuje się do zapewnienia skuteczności tych aktów.

3.4. Nie wdając się szczegółowo w dyskusję nad ewolucją pojęcia suwerenności<sup>10</sup>, podkreślić należy, że Konstytucja gwarantuje zachowanie suwerenności państwa polskiego w procesach integracyjnych.

- **Po pierwsze** - ustalenie relacji między ograniczeniem zawartym w art. 90 ust. 1 Konstytucji, iż "przekazanie" obejmować może kompetencje organów władzy państwowej "w niektórych sprawach" a stwierdzeniem, iż w gruncie rzeczy nie może podlegać "przekazaniu" całość władzy państwowej nie będzie łatwe. Owo ustalenie powinno być też z uwagi na różnorodność procesów integracyjnych interpretowane elastycznie. Tym niemniej relacja ta podlega jednoznacznej kontroli demokratycznej: umowa międzynarodowa, na podstawie której następuje "przekazanie", wymaga przed ratyfikacją zgody Sejmu i Senatu w trybie przewidzianym w art. 90 ust. 2; wyrażenie zgody może również nastąpić - zakładać należy, iż w przypadkach szczególnie kontrowersyjnych - w drodze referendum ogólnokrajowego stosownie do art. 90 ust. 3 i 4 Konstytucji.

Niezależnie jednak od tego szczególnego trybu kontroli demokratycznej można stwierdzić, że art. 90 ust. 1 zawiera jednoznaczny zakaz "przekazania" przez RP całości władzy państwowej organizacji ponadnarodowej. Tego rodzaju "przekazanie", czyli udział RP w organizacji ponadnarodowej przekształcającej się w rodzaj państwa federalnego, wymagałby zmiany Konstytucji w trybie przewidzianym w jej art. 235.

- **Po drugie** - "przekazanie" nie powoduje utraty suwerenności państwa polskiego w stosunku do przekazanych kompetencji. Polska władza publiczna zrezygnuje jedynie z wyłączności swojej kompetencji w tych

---

<sup>10</sup> Por. W. Sokolewicz, jw., s. 122 i podana tam w przyp. 82 literatura.

dziejzinach, co nie oznacza, że traci w tych dziedzinach suwerenność. Ten istotny aspekt jasno wyrażał artykuł 10 ust. 2 projektu konstytucji z 19 VI 1996 stwierdzający, iż w grę wchodzi przekazanie "wykonywania niektórych uprawnień władz państwowych". Wynikało z tego jednoznacznie, że państwo polskie przekazuje organizacji ponadnarodowej nie uprawnienia jako takie, lecz ich wykonywanie. Nawet jeśli w dalszych pracach zrezygnowano ze względów językowych ze zwrotu "wykonywanie" uprawnień czy kompetencji, nie zmienia to istoty sprawy. Zważyć bowiem należy, że przekazanie nie ma charakteru absolutnego i może być odwołane. Państwo może też podejmować działania w dziedzinach obejmujących przekazane kompetencje. Naturalnie, o ile takie odwołanie "przekazania" czy też podejmowanie działań w dziedzinach objętych "przekazaniem" nastąpiłoby w sposób sprzeczny z umową międzynarodową, na mocy której przekazanie kompetencji nastąpiło, to państwo naraża się na zarzut naruszenia zobowiązań międzynarodowych oraz własnego prawa konstytucyjnego. Nie zmienia to jednak faktu, że mimo przekazania kompetencji organizacji ponadnarodowej suwerenność w tym ujęciu pozostaje w pełni atrybutem państwa<sup>11</sup>.

**3.5. Kwalifikacja prawna „przekazania”** budziła od początku w państwach członkowskich znaczne kontrowersje<sup>12</sup>. Początkowo sięgano do konstrukcji należących do prawa prywatnego. Przy takim rozumieniu podczas procesu "przekazania" dotychczasowy dysponent uprawnień (państwo) traciłby prawa do obiektu przekazania, a uprawnienia te przechodziłyby w całości na organizację ponadnarodową. Rychło jednak okazało się, że procesu "przekazania" nie da się zakwalifikować w ścisłym rozumieniu prawa prywatnego. "Przekazanie" jest bowiem procesem kompleksowym szczególnego rodzaju, przebiegającym dwupłaszczyznowo: w płaszczyźnie międzynarodowej (po stronie organizacji ponadnarodowej) i w płaszczyźnie

---

<sup>11</sup> Tamże, s. 122.

<sup>12</sup> Zob. A. Rupprecht: *Die Integrationsgewalt, Eine staatsrechtliche und verfassungsrechtliche Studie zu Artikel 24 Absatz 1 des Grundgesetzes*, Hamburg 1969, s. 84 i n.

konstytucyjnoprawnej (po stronie państwa<sup>13</sup>). Szczegółność tego procesu polega na tym, że w wyniku przekazania uprawnień państwowych powstaje organizacja ponadnarodowa o charakterze autonomicznym, oddziałująca na wewnętrzny porządek prawny państw członkowskich. Uzyskany zaś wynik znacznie przekracza sumę przekazanych uprawnień<sup>14</sup>. Po stronie państwa natomiast nie następuje - jak wspomniano wyżej - bezwzględne pozbycie się określonych kompetencji, lecz zrezygnowanie z wyłączności w ich wykonywaniu.

3.6. Kwalifikacja prawna "przekazania" nie wyjaśnia jednak całego procesu skomplikowanego **współdziałania państwa z organizacją ponadnarodową**. Praktyka Unii Europejskiej dowodzi bowiem, że nawet w materiałach, w których kompetencja Unii Europejskiej jest szczególnie szeroka, celowa i konieczna jest również działalność prawotwórcza (uzupełniająca i wykonawcza) państwa. W sumie, między państwem członkowskim a organizacją ponadnarodową zachodzi **skomplikowany proces wzajemnych zależności**, opisywany w literaturze jako "równowaga rozsądnej kooperacji"<sup>15</sup>. Nową istotną wartość wniosła do tego problemu zasada subsydiarności, potwierdzona w Traktacie z Maastricht<sup>16</sup>.

4.1. **Charakter prawa pierwotnego** (traktaty założycielskie organizacji ponadnarodowej, również traktaty o przystąpieniu) budzi kontrowersje: tzw. tradycjoniści wychodzą z założenia, że skoro organizacja ponadnarodowa powstaje w drodze traktatu międzynarodowego, to jej prawo pierwotne należy kwalifikować siłą rzeczy wyłącznie jako prawo międzynarodowe<sup>17</sup>. W przeciwieństwie do tego tzw. autonomiści wychodzą

---

<sup>13</sup> Zob. K. Stern: *Das Staatsrecht der Bundesrepublik Deutschland*, t. 1: *Grundbegriffe und Grundlagen des Staatsrechts, Strukturprinzipien der Verfassung*, München 1977, s. 387.

<sup>14</sup> Zob. H.P. Ipsen, jw., s. 56.

<sup>15</sup> "Ein Gleichgewicht sinnvoller Kooperation", zob. Ch. Tomuschat: *Artikel 24 GG (w:) Bonner Kommentar*, Hamburg 1985, s. 22.

<sup>16</sup> Zob. E. Popławska: *Organy i procedura stanowienia prawa wspólnotowego oraz udział w niej państw narodowych (w:) Prawo międzynarodowe i wspólnotowe...*, jw., s. 176 i n.

<sup>17</sup> Zob. Ch. Rousseau: *Droit International Public*, t. II: *Les Sujets du Droit*, Paris 1974, s. 465.

z założenia, że fakt utworzenia organizacji na mocy międzynarodowego prawa traktatowego wcale nie musi automatycznie przesądzać charakteru porządku prawnego takiej organizacji. Szczególny charakter organizacji ponadnarodowej tkwi bowiem w tym, że jej porządek prawny nie jest tożsamy ani z prawem międzynarodowym, ani z prawem krajowym państw członkowskich, lecz jest porządkiem samodzielnym i oryginalnym - "czymś trzecim w stosunku do prawa międzynarodowego i krajowych porządków prawnych"<sup>18</sup>.

Głównym argumentem na rzecz szczególnego charakteru prawa pierwotnego organizacji ponadnarodowej w stosunku do międzynarodowego prawa traktatowego jest recepcja konstytucyjnych części traktatów założycielskich przez organizację ponadnarodową i stosowanie tych części jako prawa własnego, co jest określane jako proces paralelizacji<sup>19</sup>. Jeśli tego rodzaju porządek prawny jest efektywny, świadczy to o tym, że w drodze procesu paralelizacji wytworzył się nowy porządek prawny. Trybunał Sprawiedliwości, który początkowo traktował prawo pierwotne Wspólnot jako prawo międzynarodowe, od orzeczenia w sprawie *Costa v. ENEL* prezentuje konsekwentne stanowisko (zaakceptowane przez państwa członkowskie), że Wspólnoty tworzą "samodzielną, europejską władzę publiczną"<sup>20</sup>, a w związku z tym "w odróżnieniu od zwykłych traktatów międzynarodowych, traktat EWG stworzył własny porządek prawny, który w momencie wejścia w życie musi być przejęty do porządków prawnych państw członkowskich oraz musi być stosowany przez ich sądy"<sup>21</sup>.

---

<sup>18</sup> Zob. G. Olmi: *Les rapports entre droit communautaire et droit national dans les arrêts des juridictions supérieures des Etats membres*, *Revue du Marche Commun* 1981, s. 242 i n.; K. Wójtowicz: *Istota i źródła prawa wspólnotowego, konsekwencje dla prawa krajowego* (w:) *Prawo międzynarodowe i wspólnotowe...*, jw., s. 145 i n.

<sup>19</sup> Zob. H.H. Nöll: *Die Völkerrechtssubjektivität der Europäischen Gemeinschaften und deren Bindung an das allgemeine Völkerrecht*, Baden-Baden 1986, s. 25 i cyt. tam literatura.

<sup>20</sup> EuGHSlg. 1964,8.1251 i n.

<sup>21</sup> Tamże, s. 1269, "die bei seinem Inkrafttreten in die Rechtsordnungen der Mitgliedstaaten aufgenommen werden und von ihren Gerichten anzuwenden ist".

Proces paralelizacji nie narusza jednak prawnomiędzynarodowego charakteru traktatu założycielskiego. W konsekwencji więc prawo pierwotne ma naturę podwójną. Z jednej strony zachowuje charakter międzynarodowego prawa traktatowego, z drugiej zaś - po stronie organizacji ponadnarodowej - stanowi prawo konstytucyjne samodzielnego porządku prawnego tej organizacji<sup>22</sup>.

Podwójny charakter prawa pierwotnego organizacji ponadnarodowej sprawia, że po przystąpieniu Polski do Unii Europejskiej rozstrzygnięcia wymagać będą istotne problemy praktyczne i teoretyczne.

Najmniej problemów sprawi zagwarantowanie skuteczności prawa pierwotnemu UE (w rozumieniu międzynarodowego prawa traktatowego) w polskim prawie krajowym. Konstytucja zawiera w tym względzie stosunkowo jasne postanowienia, nawiązujące w szczególności do postulatów zgłaszanych w doktrynie i do dorobku sądownictwa polskiego, przede wszystkim Trybunału Konstytucyjnego z ostatnich lat<sup>23</sup>.

- **Po pierwsze**, ratyfikowana umowa międzynarodowa stanowi - stosownie do art. 87 Konstytucji - "źródło powszechnie obowiązującego prawa Rzeczypospolitej Polskiej";
- **Po drugie**, umowa taka - w ujęciu art. 91 ust. 1 - "stanowi część krajowego porządku prawnego i jest bezpośrednio stosowana, chyba że jej stosowanie jest uzależnione od wydania ustawy";
- **Po trzecie wreszcie**, umowa międzynarodowa ratyfikowana za uprzednią zgodą wyrażoną w ustawie "ma pierwszeństwo przed ustawą, jeżeli ustawy tej nie da się pogodzić z umową" (art. 91 ust. 2

---

<sup>22</sup> Zob. H.P. Ipsen, jw., s. 64 i n.; W. Czapliński, jw., s. 188 i n.

<sup>23</sup> Zob. A. Wyrozumska: *Formy zapewnienia skuteczności prawa międzynarodowemu w porządku krajowym* (w:) *Prawo międzynarodowe i wspólnotowe ...*, jw., s. 54 i n.; A. Preisner: *Prawo międzynarodowe w orzecznictwie sądów polskich*, tamże, s. 127 i n.

Konstytucji).

W związku jednak z naturą prawa pierwotnego Unii Europejskiej jako również prawa konstytucyjnego organizacji ponadnarodowej, teoria prawa konstytucyjnego oraz Trybunał Konstytucyjny stanie przed koniecznością rozstrzygnięcia dwóch zasadniczych kwestii:

- 1) Czy prawo pierwotne UE jest "tylko" międzynarodowym prawem traktatowym i czy w związku z tym podlega wyłącznie normie kolizyjnej przewidzianej w art. 91 ust. 2 Konstytucji, tzn. ma pierwszeństwo przed ustawą, ale nie przed Konstytucją?
- 2) Czy Trybunał Konstytucyjny może w stosunku do prawa pierwotnego (traktatu o przystąpieniu Polski do UE) korzystać, a jeżeli tak, to w jakim zakresie, z kompetencji do badania konstytucyjności tego prawa?

Ad 1) Przy rozstrzyganiu tego zasadniczego problemu należy brać pod uwagę, że - ze względu na autonomiczny stosunek krajowego porządku prawnego i porządku prawnego organizacji ponadnarodowej - sposobu rozwiązania konfliktów poszukiwać trzeba raczej w mechanizmie wzajemnych powiązań i rozwiązań pragmatycznych, tym bardziej że prawo UE nie formułuje jasnej normy kolizyjnej. Formułuje natomiast podstawową zasadę konieczności zapewnienia skuteczności jego normom w krajowych systemach prawnych państw członkowskich<sup>24</sup>. Z praktycznego punktu widzenia problem ten sprowadzony zostanie do pewnego minimum, w związku ze stosunkowo wyraźnymi postanowieniami Konstytucji regulującymi konflikt między umową międzynarodową a ustawą. Pojawi się on w pewnym zakresie w toku ewentualnego badania konstytucyjności traktatu o przystąpieniu Polski do UE (o czym dalej). Z punktu widzenia teoretycznego natomiast, prawo pierwotne Unii Europejskiej powinno mieć zapewnione pierwszeństwo stosowania wobec całego prawa krajowego, w tym również prawa konstytucyjnego. Konstytucyjnoprawnego uzasadnienia dla takiego poglądu można poszukiwać w kompleksowym charakterze konstytucyjnego

---

<sup>24</sup> W. Czapliński, jw., s. 193.

aktu integracyjnego. Przede wszystkim należy mieć na względzie szczególny tryb legitymacji demokratycznej dla podjęcia decyzji o przystąpieniu do organizacji ponadnarodowej oraz wymóg zagwarantowania jednolitości prawa organizacji ponadnarodowej. Prawo pierwotne (konstytucyjne) organizacji nie powinno mieć zagwarantowanego pierwszeństwa stosowania w krajowym porządku prawnym w mniejszym stopniu niż jej prawo pochodne.

Ad 2) Badanie konstytucyjności prawa pierwotnego i pochodnego UE należy do tradycyjnych problemów, z jakimi konfrontowane jest sądownictwo konstytucyjne państw członkowskich. Często problemy te przybierały postać znaczących kryzysów konstytucyjnoprawnych (np. w RFN, we Włoszech)<sup>25</sup>. Konstytucja RP zawiera dwa przepisy, które mogą mieć w tej dziedzinie znaczenie.

- **Po pierwsze** - art. 133 ust. 2 stanowi, że Prezydent RP przed ratyfikowaniem umowy międzynarodowej może zwrócić się do Trybunału Konstytucyjnego z wnioskiem w sprawie jej zgodności z Konstytucją.
- **Po drugie** - art. 188, określając kognicję Trybunału Konstytucyjnego, stwierdza w punkcie pierwszym, że Trybunał orzeka m.in. w sprawach zgodności umów międzynarodowych z Konstytucją.

W pierwszym przypadku nie występują problemy z punktu widzenia prawa wspólnotowego. Prewencyjna kontrola konstytucyjności umowy międzynarodowej przed jej wejściem w życie pozostaje sprawą "wewnętrzną" państwa. Inną kwestią jest, że jej wynik może mieć wpływ na tempo realizacji jednego z zasadniczych celów strategicznych polityki zagranicznej państwa. Należy też mieć na względzie, że państwo przystępujące do UE musi przejąć cały zasób prawny organizacji - *acquis communautaire* - bez żadnych zastrzeżeń. Zgłoszenie więc w tej dziedzinie, nawet na etapie kontroli prewencyjnej, jakichś zasadniczych uwag

---

<sup>25</sup> Zob. G. Eibach: *Das Recht der Europäischen Gemeinschaft als Prüfungsgegenstand des Bundesverfassungsgerichts*, Berlin 1986.



konstytucyjnoprawnych byłoby równoznaczne z wyłączeniem możliwości przystąpienia do UE.

Poważniejsze problemy pojawiają się w drugim przypadku - kompetencji Trybunału Konstytucyjnego do orzekania w sprawach zgodności umów międzynarodowych z Konstytucją. Nie ulega bowiem wątpliwości, że Trybunał może na podstawie art. 188 pkt I badać zgodność z Konstytucją umowy międzynarodowej, która weszła w życie<sup>26</sup>. Co więcej - jak się wydaje - TK w przypadku umów międzynarodowych ratyfikowanych za uprzednią zgodą wyrażoną w ustawie będzie miał możliwość wyboru: zgodnie bowiem z art. 188 pkt I może badać zgodność ustaw z Konstytucją (a więc również ustawy dotyczącej umowy międzynarodowej, w takim przypadku kontrola konstytucyjności umowy ma charakter pośredni), albo też może badać zgodność z Konstytucją samej umowy międzynarodowej. Wydaje się rzeczą logiczną, że jeśli Trybunał będzie zajmował się badaniem konstytucyjności umowy międzynarodowej, to powinien czynić to bezpośrednio, tym bardziej że ma taką możliwość<sup>27</sup>.

---

<sup>26</sup> W. Sokolewicz, jw., s. 125.

<sup>27</sup> Z tego punktu widzenia uwaga W. Sokolewicza (jw., s. 125), że TK nie może oceniać zgody na ratyfikację umowy międzynarodowej wyrażonej w referendum ma ograniczone znaczenie praktyczne. TK może bowiem oceniać konstytucyjność umowy międzynarodowej jako takiej bez pośrednio, nie oglądając się na formę wyrażenia zgody.

Traktat o przystąpieniu do Unii Europejskiej będzie - jako umowa międzynarodowa - podlegać kognicji TK na podstawie art. 188 pkt I, czyli TK będzie mógł oceniać jego zgodność z Konstytucją. Dokonując takiej oceny, TK będzie jednak musiał wziąć pod uwagę podwójną naturę prawa pierwotnego UE, w tym traktatu o przystąpieniu RP do Unii, który - niezależnie od tego, że jest umową międzynarodową - wejdzie również z chwilą jego wejścia w życie do zasobu prawa pierwotnego UE. TK będzie więc musiał uwzględnić zasadę zapewnienia skuteczności prawa wspólnotowego w krajowym porządku prawnym. W sumie prowadzi to - podobnie jak przy rozwiązywaniu kolejnych kryzysów konstytucyjnoprawnych w państwach członkowskich - do konieczności poszukiwania rozwiązań pragmatycznych. Znajduje to wyraz w interpretacji konstytucji "w sposób przychylny prawu wspólnotowemu". W drodze takiej interpretacji sąd konstytucyjny ustala wyważony balans między procesem integracji europejskiej a postanowieniami konstytucji w taki sposób, by zapewniona była skuteczność prawa wspólnotowego w krajowym porządku prawnym.

4.2. W odróżnieniu od prawa pierwotnego organizacji ponadnarodowej, **stanowione przez taką organizację prawo, prawo pochodne (lub wtórne)** ma charakter swoisty i nie należy ani do prawa międzynarodowego, ani do prawa krajowego państw członkowskich. W prawnych porządkach krajowych zagwarantowana jest skuteczność prawa pochodnego przez jego tzw. pierwszeństwo stosowania.

Początkowe próby uzasadnienia stosowania prawa pochodnego w krajowym porządku prawnym przez sięganie do tradycyjnych metod zapewnienia skuteczności normom prawa międzynarodowego, przede wszystkim do transformacji, nie znalazły uznania<sup>1</sup>. Jednak i w tym

---

<sup>1</sup> Prawo pochodne miało obowiązywać w sferze wewnętrznej państwa jako prawo transformowane, ponieważ transformacji podlega art. 189 ust. 2 Traktatu EWG. W odróżnieniu od transformacji prawa pierwotnego (traktatu międzynarodowego), transformację prawa wtórnego określano jako "transformację antycypującą", "transformację automatyczną" czy "transformację generalną". Zob. J. Barcz: *Między konstytucją a ponadnarodowością. Opcja integracyjna konstytucji RFN*, Warszawa 1990, s. 46.

początkowym okresie, zdominowanym przez tzw. tradycjonalistów, w części doktryny przypisywano prawu pochodnemu bezpośrednio obowiązywanie i stosowanie w sferze wewnętrzpaństwowej i podkreślano, że nie wymaga ono w tym celu żadnej szczególnej transformacji. Prawo pochodne obowiązuje bowiem jako takie bezpośrednio i jest bezpośrednio stosowane w sferze wewnętrznej państwa członkowskiego, pozostając w stosunku wzajemnej autonomii wobec prawa krajowego. W istocie nie jest to jednak autonomia w rozumieniu absolutnym. Oba porządki prawne pozostają bowiem wobec siebie we wszechstronnych zależnościach<sup>2</sup>.

Konstytucje państw członkowskich regulują kwestię stosowania prawa pochodnego w swoich konstytucjach jedynie incydentalnie. Zasadnicze sprawy rozstrzygnęła praktyka konstytucyjna<sup>3</sup>. Wprowadzenie do Konstytucji RP specjalnego przepisu - art. 91 ust. 3 - należy ocenić jednoznacznie pozytywnie. W myśl tego artykułu: "Jeżeli wynika to z ratyfikowanej przez Rzeczpospolitą Polską umowy konstytuującej organizację międzynarodową, prawo przez nią stanowione jest stosowane bezpośrednio, mając pierwszeństwo w przypadku kolizji z ustawami".

Przepis ten ma charakter szczególny. Nie reguluje on - jak to czynią ustępy 1 i 2 tego artykułu - stosowania i rangi umowy międzynarodowej w krajowym porządku prawnym, lecz odnosi się do stosowania prawa stanowionego przez organizację ponadnarodową. Szczególny charakter tego przepisu polega na tym, że stanowi on jeden z zasadniczych elementów konstytucyjnego aktu integracyjnego. Na podstawie art. 90 ust. 1 Konstytucja przekazuje organizacji ponadnarodowej "kompetencje organów władzy państwowej w niektórych sprawach", natomiast art. 91 ust. 3 umożliwia otwarcie krajowego porządku prawnego wobec prawa stanowionego przez taką organizację. Swoistość tego fenomenu, wobec mechanizmów zapewniających skuteczność norm prawa międzynarodowego w krajowym porządku prawnym, polega na tym, iż mamy tu do czynienia z procesem

---

<sup>2</sup> Zob. Ch. Tomuschat, jw., s. 56 i 57.

<sup>3</sup> Por. J. Barcz: *Stosowanie prawa Wspólnot zachodnioeuropejskich w państwach członkowskich. Problemy konstytucyjnoprawne*, Warszawa 1991, s. 108 i n.

kompleksowym: otwarciu krajowego porządku prawnego wobec prawa stanowionego przez organizację ponadnarodową i rezygnacji z wyłączności wykonywania władzy publicznej w określonych dziedzinach - towarzyszy stosowne przekazanie organizacji ponadnarodowej kompetencji organów władzy państwowej.

Trzy istotne problemy konstytucyjnoprawne wymagają w związku z tym rozważenia: 1) pojęcie pierwszeństwa stosowania prawa pochodnego, 2) możliwość badania przez TK jego zgodności z Konstytucją oraz 3) ewentualnego podlegania prawa pochodnego przepisom art. 193 Konstytucji.

Ad 1) Art. 91 ust. 3 zasadnie mówi o "bezpośrednim stosowaniu" prawa pochodnego, a w razie kolizji z ustawami o jego "pierwszeństwie". Nie może tu chodzić o problem rangi, bowiem normy prawa krajowego i prawa pochodnego organizacji ponadnarodowej wywodzą się z samodzielnych, odrębnych systemów prawnych. Prawo pochodne więc nie "znosi", "przełamuje" czy "unieważnia" w przypadku kolizji normy krajowej, lecz ma tzw. pierwszeństwo stosowania<sup>4</sup>.

Na mocy konstytucyjnego aktu integracyjnego Polska otworzy swój porządek prawny wobec prawa UE, rezygnując w odpowiednim zakresie z wyłączności swej władzy publicznej i zapewniając prawu UE pierwszeństwo stosowania. Określenie to trafnie oddaje istotę omawianego zjawiska. W przypadku bowiem kolizji z normą prawa krajowego, polskie organy będą zobowiązane do stosowania prawa UE, co nie oznacza jednak, że polskie prawo krajowe traci ważność. Zachowuje ono ważność, jednak ograniczony zostaje zakres jego stosowania. Ma to istotne znaczenie w kontekście wspomnianej już dyskusji na temat suwerenności państwa w związku z członkostwem w UE. Przekazanie kompetencji organów władzy państwowej w niektórych sprawach organizacji ponadnarodowej nie powoduje utraty

---

<sup>4</sup> Można napotkać poglądy, w myśl których postanowienia art. 189 Traktatu EWG zawierałyby normę kolizyjną o charakterze "prawdziwej normy określającej rangę", która - w razie kolizji - prowadziłaby do unieważnienia stosownej normy krajowej, por. *Kommentar zum EWG-Vertrag* (hrsg. von E. Grabitz), München 1986 (dział o artykule 189 Traktatu).

przez Polskę suwerenności w stosunku do przekazanych uprawnień, lecz jedynie wyrzeczenie się wyłączności wykonywania władzy publicznej w danym zakresie i dopuszczenie stosowania aktów stanowionych przez obcą władzę publiczną (organizację ponadnarodową). Jeżeli więc zostanie zmienione lub zniesione prawo organizacji ponadnarodowej, to sprzeczne z nim uprzednio normy prawa krajowego ponownie będą w odpowiednim zakresie stosowane przez organy krajowe, odpadnie bowiem czynnik ograniczający ich stosowanie.

Projekty konstytucji słusznie mówiły o pierwszeństwie stosowania prawa pochodnego "w przypadku kolizji z normami prawa krajowego" (por. art. 75 ust. 3 projektu konstytucji z 19 VI 1996). Wprowadzenie do art. 91 ust. 3 sformułowania, że prawo pochodne ma "pierwszeństwo w przypadku kolizji z ustawami" nie jest zbyt szczęśliwe. Wywoła bowiem jedynie kwestię zgodności prawa pochodnego z Konstytucją, które w państwach członkowskich zostały już rozstrzygnięte na rzecz zagwarantowania skuteczności prawa pierwotnemu. Zakres kognicji TK - jak zobaczymy dalej - jest w tej dziedzinie skromny, a sformułowanie to prowokuje jedynie do dyskusji nad problemami, które rozstrzygane są i tak w innych płaszczyznach.

Na mocy konstytucyjnego aktu integracyjnego (mającego szczególną legitymację demokratyczną) RP przystępuje do UE. W odniesieniu do prawa pochodnego, stanowionego przez organy Unii, RP będzie miała możliwość wpływania na jego treść przez udział swoich przedstawicieli w organach Unii. Natomiast z chwilą uchwalenia takiego prawa ma ono mieć zapewnione - stosownie do prawa pierwotnego UE - pierwszeństwo stosowania w krajowym porządku prawnym (również wobec konstytucji), a do jego interpretacji powołane są jedynie kompetentne organy UE.

Ad 2) Kognicja TK w sprawie oceny zgodności prawa pochodnego z Konstytucją może być rozważana jedynie w stosunkowo wąskim zakresie. Prawo pochodne UE nie jest bowiem ani prawem krajowym ("ustawą" w rozumieniu art. 188 pkt 1 lub "przepisami prawa, wydanymi przez centralne organy państwowe" w rozumieniu art. 188 pkt 3), nie jest też prawem

międzynarodowym ("umową międzynarodową" w rozumieniu art. 188 pkt I Konstytucji). Jediną możliwością kontroli konstytucyjności prawa pochodnego jest sięgnięcie do instytucji skargi konstytucyjnej (art. 188 pkt 5). W myśl bowiem art. 79 ust. I Konstytucji "Każdy, czyje konstytucyjne wolności zostały naruszone, ma prawo (...) wnieść skargę do Trybunału Konstytucyjnego w sprawie zgodności z Konstytucją ustawy lub innego aktu normatywnego, na podstawie którego sąd lub organ administracji publicznej orzekł ostatecznie o jego wolnościach lub prawach albo o jego obowiązkach określonych w konstytucji".

TK będzie miał tutaj dwie możliwości: będzie mógł uznać, że prawo pochodne UE podpada pod pojęcie "aktu normatywnego" w rozumieniu art. 79 ust. I i podjąć się rozpatrywania skargi konstytucyjnej co do zgodności prawa pochodnego z prawami podmiotowymi obywateli zagwarantowanymi Konstytucją. Sprawy tego typu występowały w sądownictwie konstytucyjnym państw członkowskich i łączyły się (szczególnie w latach 70-tych i na początku lat 80-tych) z dyskusją nad koniecznością zagwarantowania praw podmiotowych również w ramach Wspólnot Europejskich. W efekcie stwierdzono, że w ramach WE/EU następuje tak jednoznaczny rozwój ochrony praw podmiotowych, iż gwarantuje to stosowną ochronę, a tym samym ingerencja sądu konstytucyjnego nie jest potrzebna<sup>5</sup>. Jeśli więc TK zdecyduje się pójść tą drogą, nie pozostanie mu prawdopodobnie nic innego jak przyłączyć się do tego nurtu w orzecznictwie sądów konstytucyjnych państw członkowskich. Inną możliwością jest uznanie, że pojęcie "aktu normatywnego" w rozumieniu art. 79 ust. I nie rozciąga się na prawo pochodne UE. Byłoby to istotne również ze względu na potrzebę zachowania jednolitości wykładni w kontekście prawa pochodnego UE, a to szczególnie w związku z art. 193 Konstytucji.

Ad 3) Stosownie do art. 193 Konstytucji "Każdy sąd może przedstawić Trybunałowi Konstytucyjnemu pytanie prawne co do zgodności aktu normatywnego z Konstytucją, ratyfikowanymi umowami międzynarodowymi lub

---

<sup>5</sup> Por. J. Barcz: *Ochrona praw zasadniczych w ramach Wspólnoty zachodnioeuropejskiej. W sprawie kompetencji Federalnego Trybunatu Konstytucyjnego RFN*, Zeszyty Niemcoznawcze PISM 1989 (IV), nr 2.

ustawą, jeżeli od odpowiedzi na to pytanie prawne zależy rozstrzygnięcie sprawy toczącej się przed sądem".

Otóż prawo wspólnotowe nie pozostawia w tym względzie żadnej wątpliwości: jedynym właściwym organem dla wydawania orzeczeń wstępnych w sprawie ważności i interpretacji aktów instytucji UE jest Trybunał Sprawiedliwości<sup>6</sup>. Pytanie prawne sąd polski będzie więc kierował w tych sprawach do Trybunału Sprawiedliwości. Pojęcie "aktu normatywnego" w rozumieniu art. 193 nie rozciąga się więc na prawo pochodne UE. W związku z niezbyt szczęśliwym sformułowaniem art. 91 ust. 3 Konstytucji potwierdzenie takiej wykładni będzie zapewne jednym z pierwszych problemów, z jakim skonfrontowany zostanie TK po przystąpieniu RP do Unii<sup>7</sup>.

---

<sup>6</sup> Zob. art. 177 Traktatu ustanawiającego Wspólnotę Europejską.

<sup>7</sup> Np. jedno z pierwszych orzeczeń austriackiego Trybunału Konstytucyjnego związanych z członkostwem Austrii w UE dotyczyło właśnie tego problemu - orzeczenie w sprawie B 2300 (95-18 z 11 XII 1995).

# Unia Gospodarcza i Walutowa.

## Aspekty prawne i instytucjonalne

(w:) Sprawy Międzynarodowe 1999, nr 4 (strony 15-34).

### Droga do Unii Gospodarczej i Walutowej

**Traktat o EWG.** Artykuł 2 Traktatu o ustanowieniu Europejskiej Wspólnoty Gospodarczej z 25 marca 1957 r.<sup>1</sup> przewidywał, iż celem EWG jest ustanowienie „wspólnego rynku”. Natomiast artykuł 9 Traktatu o EWG stwierdzał, że „podstawą EWG jest unia celna”. Ponadto państwa członkowskie zmierzały - w ramach wspólnego rynku - do pełnej realizacji czterech swobód (przepływu towarów, osób, usług i kapitału), ustanowienia wspólnej polityki handlowej oraz zacieśnienia współpracy w ramach poszczególnych polityk. Artykuł 8 ust. 1 Traktatu o EWG przewidywał utworzenie wspólnego rynku w ciągu 12-letniego okresu przejściowego, a więc od 1 stycznia 1958 r. do 31 grudnia 1969 r. Unia celna w ramach EWG została ostatecznie ustanowiona w połowie 1968 r. Natomiast nie udało się stworzenie wspólnego rynku - w związku z kryzysem gospodarczym na początku lat siedemdziesiątych i niechętną integracji atmosferą polityczną określaną terminem „eurosklerozy”.

W połowie lat osiemdziesiątych powrócono do idei wspólnego rynku. 14 czerwca 1985 r. Rada przyjęła „Białą księgę w sprawie dopełnienia rynku wewnętrznego”. Jednolity Akt Europejski z 1986 r.<sup>2</sup> wprowadził nowe artykuły do Traktatu o EWG (artykuł 8a i 8b), na mocy których „jednolity rynek wewnętrzny” został ustanowiony w ciągu sześciu lat, a więc do 31

---

<sup>1</sup> Zbiór Dokumentów PISM 1957, nr 5.

<sup>2</sup> Jednolity Akt Europejski (JAE) wszedł w życie 1 lipca 1987 r. Zob. J. Barcz, A. Koliński: *Jednolity Akt Europejski. Zagadnienia prawne i instytucjonalne*, Warszawa 1991.



grudnia 1992 r. Nie obejmuje on kilku obszarów, spośród których najistotniejszym są podatki<sup>3</sup>. Traktat o EWG koncentrował się na ustanowieniu wspólnego rynku, nie przewidywał jednak harmonizacji w dziedzinie walutowej<sup>4</sup>. Jedynie w artykuł 107 ust. I Traktat o EWG stwierdzał, że każde państwo członkowskie powinno traktować swoją politykę w zakresie kursu wymiany walut jako „sprawę objętą wspólnymi interesami”. Z czasem coraz bardziej jednoznaczna stawała się konieczność wsparcia procesu integracji zacieśnieniem współpracy w dziedzinie walutowej. Chodziło o stopniowe zmniejszanie zmienności kursów między walutami państw członkowskich, a w rezultacie o wprowadzenie wspólnego pieniądza<sup>5</sup>.

Podczas szczytu szefów państw i rządów 1-2 grudnia 1969 r. w Hadze sprecyzowano plan zakończenia wprowadzania wspólnego rynku (który - jak wspomniano - wówczas się nie powiódł) i jednocześnie zaakcentowano potrzebę dopełnienia wspólnego rynku Unią Gospodarczą i Walutową<sup>6</sup>. W wyniku decyzji szczytu w Hadze powstał plan Wenera (od nazwiska ówczesnego premiera i ministra finansów Luksemburga, który był odpowiedzialny za opracowanie planu). Przyjęty w 1971 r. przez Radę miał

---

<sup>3</sup> Jednolity rynek wewnętrzny jest tożsamy ze wspólnym rynkiem. 31 grudnia 1992 r. wypełniono treścią koncepcję, która w zamierzeniu twórców Traktatu o EWG miała zostać zrealizowana na początku lat siedemdziesiątych. Por. W. Hummer: *Weiterentwicklung der Europäischen Union im Rahmen der Regierungskonferenz 1996*. W: *Die Europäische Union nach dem Vertrag von Amsterdam*, Wien 1998, s. 10.

<sup>4</sup> Zob. na ten temat E. Apel: *European Monetary Integration: 1958-2002*, London 1998; D. Gros, N. Thygesen: *European Monetary Integration: from the European Monetary System to Economic and Monetary Union*, Harlow-Essex 1998; A. Ghezzi: *Der Weg zur Währungsunion: von der Konzeption zur Gestaltung*, Berlin 1998; L. Oręziak: *Unia Gospodarcza i Walutowa*. W: *Unia Europejska*, Warszawa 1998, s. 263 i nast.

<sup>5</sup> W podejściu teoretycznym do roli unii walutowej w procesie integracji zarysowały się dwa odrębne podejścia: monetarystów, którzy stali na stanowisku, że unia walutowa jest podstawą unii gospodarczej i środkiem przyspieszającym powstawanie unii politycznej (tzw. teoria motoru) oraz ekonomistów reprezentujących pogląd, że unia walutowa nie jest instrumentem, lecz celem procesu integracji gospodarczej w ramach prawdziwej unii politycznej (tzw. teoria ukoronowania).

<sup>6</sup> Zob. Komunikat ze szczytu, Europa Archiv 1970, s. D42 i nast.

w ciągu dziesięciu lat doprowadzić do ustanowienia Unii Gospodarczej i Walutowej. Plan nie powiódł się z dwóch zasadniczych względów:

- **wewnętrznych** - brak było zgodności co do wspólnego punktu wyjścia i roli Unii Gospodarczej i Walutowej (spór między monetarystami a ekonomistami);
- **zewnętrznych** - w 1971 r. wystąpił kryzys w dotychczas funkcjonującym światowym systemie walutowym, zasadzającym się na dolarze amerykańskim (tzw. *Bretton Woods System*)<sup>7</sup>.

Aby zapobiec negatywnym następstwom niekontrolowanych zmian kursów banki centralne państw członkowskich EWG zawarły 10 kwietnia 1972 r. porozumienie określające granice zmian kursów - tzw. wąż walutowy lub wąż w tunelu. W myśl tego porozumienia zmiany kursów walut dopuszczalne były jedynie w określonych granicach (2,23%). Porozumienie to funkcjonowało przez kilka lat, do czasu utworzenia na mocy postanowień Rady Europejskiej z 5 grudnia 1978 r. oraz rozporządzeń nr 3180/78 i 3181/78 z 18 grudnia 1978 r. Europejskiego Systemu Walutowego (ESW)<sup>8</sup>.

---

<sup>7</sup> Bretton Woods System ustanowiony został na konferencji w 1944 r. w Bretton Woods. Gwarantował stabilny, międzynarodowy system zmiany kursów, opierający się na dolarze amerykańskim, który z kolei utrzymywał stały parytet do złota. Państwa zostały zobowiązane do stabilizacji kursów wymiany własnych walut w granicach 2% w stosunku do dolara. USA natomiast musiały utrzymywać odpowiednią stabilność wymienialności dolara na złoto. Konferencja w Bretton Woods poświęcona była stworzeniu podwalin pod międzynarodowy ład finansowy. W wyniku tej konferencji utworzono Międzynarodowy Fundusz Walutowy i Międzynarodowy Bank Odbudowy i Rozwoju, przekształcony później w Bank Światowy.

<sup>8</sup> Odpowiednio: Amtsblatt der EG (cyt. dalej jako AB1.)1978, nr L379, s. I i ABL 1978, nr L379, s. 2. Szczegóły ESW zostały uzgodnione w porozumieniu banków narodowych państw członkowskich z 13 marca 1979 r., a następnie rozwinięte w porozumieniu z 12 września 1987 r. Zob. W. Hummer: op. cit., s. 11.

Składał się on z następujących elementów:

- Europejskiej Jednostki Walutowej (ECU)<sup>9</sup>;
- Systemu stałych kursów wymiany;
- Mechanizmu kredytowania;
- Systemu wzajemnych rozliczeń;
- Mechanizmu interwencyjnego.

Kurs wymiany walut musiał mieścić się w granicach 2,25% w stosunku do ECU, wyjątkowo do 6%. W przypadku przekroczenia granicy następowała kredytowa interwencja banków centralnych. ESW funkcjonował sprawnie. Zastąpiony został dopiero przez Unię Gospodarczą i Walutową.

**Jednolity Akt Europejski, plan Delorsa.** W drugiej połowie lat osiemdziesiątych dwa istotne wydarzenia przyspieszyły ustanowienie Unii Gospodarczej i Walutowej:

- **Jednolity Akt Europejski (JAE)** z 1986 r. (traktat zawarty między państwami członkowskimi, zmieniający traktaty ustanawiające Wspólnoty). JAE we wstępie postulował przyspieszenie prac nad ustanowieniem Unii Gospodarczej i Walutowej. Na mocy artykułu 20 JAE wprowadzał do Traktatu o EWG nowy rozdział - „Współpraca w dziedzinie gospodarczej i walutowej” (w części trzeciej, tytule drugim Traktatu)<sup>10</sup>;
- **Plan Delorsa** (od nazwiska przewodniczącego komitetu, który plan

---

<sup>9</sup> ECU - *European Currency Unit* (Europejska Jednostka Walutowa). Termin wywodzi się z języka angielskiego, w języku francuskim jest to nazwa jednostki monetarnej w średniowiecznej Francji. ECU była jednostką rozliczeniową (sztuczną walutą), której wartość określana była jako koszyk walut państw członkowskich, określany na podstawie potencjału ekonomicznego państwa (1/3 koszyka stanowiła marka niemiecka). Przeszła istnieć 1 stycznia 1999 r. Wszelkie roszczenia i zobowiązania w ECU zostały z tym dniem przeliczone na euro.

<sup>10</sup> Zob. J. Barcz, A. Koliński: op. cit.

opracował - Jacquesa Delorsa, polityka francuskiego, przewodniczącego Komisji). Wychodząc naprzeciw postanowieniom JAE Rada Europejska na posiedzeniu w czerwcu 1988 r. w Hanowerze powołała komitet Delorsa, który miał opracować plan unii walutowej. Raport komitetu - tzw. plan Delorsa - został zaakceptowany podczas posiedzenia Rady Europejskiej w Madrycie w czerwcu 1989 r. Generalnie plan przewidywał dojście do Unii Gospodarczej i Walutowej w trzech etapach. Plan sprecyzował działania w pierwszym etapie: zakończenie budowy jednolitego rynku wewnętrznego, wprowadzenie pełnej swobody przepływu kapitału, zacieśnienie koordynacji polityki gospodarczej państw członkowskich<sup>11</sup>.

Rada Europejska na posiedzeniu w Madrycie (26-27 czerwca 1989 r.)<sup>12</sup> postanowiła, że pierwszy etap rozpocznie się 1 lipca 1990 r. Jednocześnie zobowiązała państwa członkowskie do dokonania stosownych zmian w Traktacie o EWG w celu sprecyzowania przebiegu drugiego i trzeciego etapu ustanowienia Unii Gospodarczej i Walutowej. Traktat o EWG zawierał bowiem w artykule 102a (wprowadzanym JAE) w odniesieniu do Unii Gospodarczej i Walutowej klauzulę rewizyjną, to znaczy zobowiązywał do stosownych zmian prawa pierwotnego, co możliwe było jedynie przez Konferencję Międzyrządową.

**Traktat z Maastricht.** Wyniki obradujących równolegle w 1991 r. dwóch konferencji międzyrządowych - w sprawie unii politycznej oraz Unii Gospodarczej i Walutowej - zostały zaakceptowane podczas posiedzenia Rady Europejskiej w Maastricht w grudniu 1991 r. i ujęte w Traktacie o Unii Europejskiej (Traktat z Maastricht), który podpisano (również w Maastricht) 7 lutego 1992 r. (wszedł w życie 1 listopada 1992 r.)<sup>13</sup>. Traktat z

---

<sup>11</sup> Por. L. Oręziak: op. cit., s. 264 i nast.

<sup>12</sup> Dokumentacja w Europa Archiv 1989, s. D406 i nast.

<sup>13</sup> Teksty Traktatu ustanawiającego UE i Traktatu ustanawiającego Wspólnotę Europejską (poprzednio EWG) w brzmieniu z Maastricht w tłumaczeniu na język polski (z niewielkimi korektami) zob. *Dokumenty europejskie*. Opracowanie A. Przyborowską-Klimczak i E. Tefelską-Skrzydło. Lublin 1996, tom 1.

Maastricht odegrał zasadniczą rolę w ustanowieniu Unii Gospodarczej i Walutowej, ponieważ:

- **Po pierwsze** - wśród celów Unii wyraźnie wymienił Unię Gospodarczą i Walutową. W artykule B w pierwszym akapicie Traktat z Maastricht stwierdzał, że celem Unii jest „osiągnięcie trwałego i zrównoważonego postępu gospodarczego i społecznego, w szczególności poprzez stworzenie obszaru pozbawionego wewnętrznymi granicami, wzmacnianie spójności ekonomicznej i społecznej oraz ustanowienie unii gospodarczej i walutowej, docelowo ze wspólną walutą”;
- **Po drugie** - dokonał zmian w Traktacie o Wspólnocie Europejskiej wprowadzając szczegółowe postanowienia dotyczące ustanowienia Unii Gospodarczej i Walutowej<sup>14</sup>.

**Traktat o Wspólnocie Europejskiej.** Traktat o Wspólnocie Europejskiej zawiera szereg szczegółowych postanowień określających ustanowienie Unii Gospodarczej i Walutowej, przede wszystkim wśród zasadniczych działań prowadzących do osiągnięcia celów Wspólnoty Europejskiej wymieniał - w artykule 2 - oprócz „wspólnego rynku” i poszczególnych „polityk” również „ustanowienie unii gospodarczo-walutowej”, a w artykule 3a sprecyzował zadania Unii Gospodarczej i Walutowej:

„1. Dla osiągnięcia celów wymienionych w artykule 2, działania Państw Członkowskich i Wspólnoty obejmują, opierając się na postanowieniach niniejszego Traktatu i zgodnie z określonym w nim harmonogramem, realizowanie polityki ekonomicznej opartej na ścisłej koordynacji polityk gospodarczych Państw Członkowskich na rynku wewnętrznym i określeniu wspólnych celów oraz prowadzonej zgodnie z zasadą gospodarki wolnorynkowej i wolnej konkurencji.

---

<sup>14</sup>Traktat z Maastricht zmienił nazwę Europejskiej Wspólnoty Gospodarczej na Wspólnotę Europejską.

2. Równoległe z powyższym, w oparciu o postanowienia niniejszego Traktatu i zgodnie z określonym w nim harmonogramem i procedurami, działania te obejmują nieodwołalne ustalenie kursów walut, prowadzące do wprowadzenia

wspólnej waluty, ECU, zdefiniowanie i prowadzenie jednolitej polityki walutowej i polityki kursów wymiany walut, których głównym celem jest utrzymanie stabilności cen, oraz nie naruszając tego celu, wspieranie generalnej polityki gospodarczej Wspólnoty, zgodnie z zasadą gospodarki wolnorynkowej i wolnej konkurencji.

3. Powyższe działania Państw Członkowskich i Wspólnoty zakładają poszanowanie następujących, kluczowych zasad: stabilności cen, zdrowych finansów publicznych i dogodnych warunków walutowych oraz stabilności bilansu płatniczego."

Pozostałe postanowienia Traktatu o Wspólnocie Europejskiej precyzowały ustanowienie Unii Gospodarczej i Walutowej:

Unia Gospodarcza i Walutowa została wprowadzona do artykułów 4a, 102a do 109m Traktatu. Postanowienia tych artykułów uzupełniały następujące protokoły do Traktatu (które również stanowią część wspólnotowego prawa pierwotnego): nr 3 o statucie Europejskiego Systemu Banków Centralnych (ESBC) i Europejskiego Banku Centralnego (EBC); nr 4 o statucie Europejskiego Instytutu Walutowego (EIW); nr 5 o postępowaniu w przypadku nadmiernego deficytu; nr 6 o kryteriach konwergencyjnych; nr 10 o przejściu do trzeciego etapu Unii Gospodarczej i Walutowej.

Spośród wymienionych wyżej postanowień unię walutową regulowały artykuły od 105 do 109m Traktatu; kwestie instytucjonalne (ESBC i EBC) - artykuły 4a i 105 do 109d . Natomiast artykuły 109c do 109m odnosiły się do funkcjonowania drugiego etapu Unii Gospodarczej i Walutowej; przygotowania do wprowadzenia trzeciego etapu Unii Gospodarczej i

Walutowej, w tym decyzje konieczne do wprowadzenia tego etapu, terminy i przejściowe decyzje instytucjonalne<sup>15</sup>.

### **Trzy etapy ustanowienia Unii Gospodarczej i Walutowej**

Ustanowienie Unii Gospodarczej i Walutowej przebiegało w trzech etapach, przy czym etap ostatni (trzeci) znajduje się jeszcze w trakcie realizacji<sup>16</sup>.

**Etap pierwszy** rozpoczął się - zgodnie z decyzją Rady Europejskiej (Madryt, czerwiec 1989 r.) - 1 lipca 1990 r. i trwał do 31 grudnia 1993 r. Na Tym etapie nastąpiła znacząca liberalizacja przepływu kapitału między państwami członkowskimi, w szczególności zaś zacieśnienie współpracy w dziedzinie polityki walutowej, gospodarczej i finansowej. Rada Europejska rozpoczęła przeprowadzanie oceny postępów poszczególnych państw członkowskich UE w dziedzinie konwergencji.

**Etap drugi** rozpoczął się 1 stycznia 1994 r. i trwał do 31 grudnia 1998 r. Był to etap przygotowawczy - przejściowy, zarówno jeśli chodzi o przygotowanie integracyjnych struktur instytucjonalnych do Unii Gospodarczej i Walutowej, jak i samych państw członkowskich<sup>17</sup>. W okresie tym państwa musiały przyjąć rygorystyczne programy oszczędnościowe (pakiety oszczędnościowe), aby spełnić kryteria konwergencyjne. Były to działania skomplikowane z politycznego punktu widzenia i trudne do zaakceptowania przez społeczeństwa. Podczas tego etapu przeprowadzono szereg istotnych działań merytorycznych i instytucjonalnych.

---

<sup>15</sup> Szerzej na temat podstaw prawnych Unii Gospodarczej i Walutowej - zob. C. Kohler: *Vertragliche Grundlagen der Europäischen Währungsunion*, Berlin 1999; *Rechtsfragen der Europäischen Wirtschafts- und Währungsunion*, Wien 1998.

<sup>16</sup> Na temat realizacji pierwszego i drugiego etapu zob. L. Oręziak: op. cit., s. 267 i nast.

<sup>17</sup> Postanowienia dotyczące drugiego etapu znalazły się wśród „postanowień przejściowych” Tytułu VI (polityka gospodarcza i walutowa) Traktatu o Wspólnocie Europejskiej (w brzmieniu nadanym przez Traktat z Maastricht).

**Działania instytucjonalne.** Na mocy artykułu 109f Traktatu o Wspólnocie Europejskiej I stycznia 1994 r. rozpoczął działalność Europejski Instytut Walutowy (EIW). Jego głównym zadaniem było przygotowanie gruntu do podjęcia działalności - wraz z rozpoczęciem trzeciego etapu - przez Europejski Bank Centralny (EBC). Siedzibą obu instytucji jest Frankfurt nad Menem. Europejski Bank Centralny przejął kompetencje Komitetu Gubernatorów Banków Centralnych, który odgrywał główną rolę w Europejskim Systemie Walutowym. Głównym zadaniem EIW było działanie na rzecz zacieśnienia koordynacji polityki walutowej między państwami członkowskimi UE i przygotowanie do trzeciego etapu ustanowienia Unii Gospodarczej i Walutowej<sup>18</sup>.

**Działania merytoryczne.** Stosownie do artykułu 109e ust. 2, 4, 5 Traktatu z Maastricht wprowadzono wieloletnie programy w celu zapewnienia trwałej zbieżności, koniecznej do ustanowienia Unii Gospodarczej i Walutowej], zwłaszcza w dziedzinie stabilności cen i zdrowych finansów publicznych. Dążono również do ograniczenia nadmiernych deficytów budżetowych; rozpoczęto proces uniezależniania się banków centralnych; na bieżąco oceniano „postępy w pogłębionej koordynacji” polityki gospodarczej i finansowej między państwami członkowskimi i dyscyplinę budżetową.

**Kryteria konwergencyjne.** Punktem wyjścia do oceny były cztery warunki (cztery kryteria konwergencyjne), których spełnienie decyduje o zakwalifikowaniu państwa do udziału w Unii Gospodarczej i Walutowej. Kryteria te zostały sformułowane w artykule 109j ust. I Traktatu z Maastricht oraz w protokole nr 6 do Traktatu z Maastricht:

- 1) Osiągnięcie wysokiego stopnia stabilności cen. Potwierdza się na pod stawie skali inflacji zbliżonej do istniejącej w trzech najlepiej funkcjonujących państwach członkowskich. Średnia stopa inflacji w

---

<sup>18</sup> Szerzej zob. S. Weinbömer: *Die Stellung der Europäischen Zentralbank (EZB) und der nationalen Zentralbanken in der Wirtschafts- und Währungsunion nach dem Vertrag von Maastricht*, Frankfurt a.M. Wien 1998.



danym państwie w ciągu całego roku przed datą dokonania oceny nie powinna przekraczać o 1,5% stopy inflacji osiągniętej przez trzy najlepsze pod tym względem państwa członkowskie.

- 2) Osiągnięcie stabilności finansów publicznych. Stwierdzone jest na podstawie oceny sytuacji budżetowej: bez nadmiernego deficytu budżetowego (3% PKB) i długu publicznego (60%).
- 3) Przestrzeganie normalnych granic wahań kursów przez co najmniej dwa lata przed przeprowadzeniem oceny, jeśli nie występuje dewaluacja w stosunku do waluty któregośkolwiek innego państwa członkowskiego.
- 4) Trwała zbieżność (*the durability of convergence*) osiągnięta przez dane państwo oraz udział w mechanizmie zmiany kursów Europejskiego Systemu Walutowego, znajdująca odzwierciedlenie w poziomie długoterminowych stóp procentowych: w ciągu roku przed datą dokonania oceny. Średnia nominalna długoterminowa stopa procentowa (mierzona na podstawie długoterminowych obligacji rządowych) w danym kraju nie może przekraczać więcej niż 2 punkty procentowe stosownej stopy procentowej w trzech państwach członkowskich, które osiągnęły najlepsze wyniki w dziedzinie stabilności cen.

**Etap trzeci.** Na podstawie artykułu 109j ust.3 Traktatu z Maastricht najpóźniej do 31 grudnia 1996 r. Rada Europejska powinna kwalifikowaną większością podjąć decyzję w trzech zasadniczych sprawach:

- czy większość państw członkowskich spełnia warunki niezbędne do wprowadzenia wspólnej waluty?
- czy zasadne jest wejście w trzeci etap Unii Gospodarczej i Walutowej?
- oraz - w przypadku pozytywnej odpowiedzi na powyższe dwa pytania:

ustalenia daty rozpoczęcia trzeciego etapu.

Ponieważ do końca 1996 r. większość państw UE nie spełniła kryteriów uczestnictwa w Unii Gospodarczej i Walutowej Rada Europejska nie podjęła odnośnych decyzji. Z tego względu zaczęły działać postanowienia artykułu 109J ust.4 Traktatu o Wspólnocie Europejskiej, które stwierdzały, iż trzeci etap Unii Gospodarczej i Walutowej rozpoczyna się 1 stycznia 1999 r. i zobowiązywały Radę Europejską do podjęcia - do lipca 1998 r. kwalifikowaną większością decyzji w sprawie wytypowania państw spełniających przesłanki uczestnictwa w Unii Gospodarczej i Walutowej.

Przygotowania do trzeciego etapu tworzenia Unii Gospodarczej i Walutowej rozpoczęły się na posiedzeniu Rady Europejskiej w Madrycie (15-16 grudnia 1995 r.). Wówczas podjęto wstępne ustalenia (umieszczone we wnioskach Prezydencji) w trzech istotnych kwestiach:

- ramowych warunków prawnych wprowadzenia euro;
- utworzenia nowego mechanizmu stabilizacji kursów wymiany (Europejski System Walutowy II);
- sprecyzowania Paktu Stabilności i Wzrostu, mającego gwarantować dyscyplinę budżetową.

Rada Europejska na posiedzeniu w Amsterdamie (16-17 czerwca 1997 r.)<sup>19</sup> przyjęła postanowienie:

- w sprawie Paktu Stabilności i Wzrostu<sup>20</sup>, które następnie zostały

---

<sup>19</sup> Należy przypomnieć, że decyzje w sprawie trzeciego etapu Unii Gospodarczej i Walutowej podejmowane były - stosownie do postanowień Traktatu o UE w brzmieniu z Maastricht - przez organy Unii, nie były więc, formalnie rzecz biorąc, objęte mandatem Konferencji Międzyrządowej 1996. Dlatego ustalenia dotyczące Unii Gospodarczej i Walutowej nie znalazły się w Traktacie z Amsterdamu.

<sup>20</sup> ABI 1997, nr C 236, s. I.

sprecyzowane w dwóch rozporządzeniach z 7 lipca 1997 r.);

- „w sprawie ustanowienia mechanizmu zmiany kursów w Unii Gospodarczej i Walutowej”<sup>21</sup>, precyzujące zasady działania Europejskiego Systemu Walutowego II (ESW II).

Podczas specjalnego posiedzenia (1-3 maja 1998 r.) Rada Europejska podjęła decyzję w sprawie określenia liczby państw spełniających warunki uczestnictwa w Unii Gospodarczej i Walutowej oraz decyzje personalne w sprawie obsady stanowisk w Europejskim Banku Centralnym (co było przesłanką rozpoczęcia przez EBC i Europejski System Banków Centralnych (ESBC) działalności 1 stycznia 1999 r.).

W połowie 1998 r. przyjęto też komplet wspólnotowych aktów prawnych koniecznych do wprowadzenia wspólnej waluty - euro<sup>22</sup>.

Z chwilą rozpoczęcia trzeciego etapu euro stało się walutą obowiązującą - obok walut narodowych państw uczestniczących w Unii Gospodarczej i Walutowej - na obszarze Unii Gospodarczej i Walutowej. Zlikwidowane zostało ecu. Rozpoczęły działalność instytucje Unii Gospodarczej i Walutowej: Europejski Bank Centralny i Europejski System Banków Centralnych. Zlikwidowano Europejski Instytut Walutowy. Zaczął funkcjonować Europejski System Walutowy II (ESWII), zastępując utworzony w 1978 r. Europejski System Walutowy.

Trzeci etap tworzenia Unii Gospodarczej i Walutowej zakończy się 31 grudnia 2001 r. Od 1 stycznia 2002 r. euro będzie jedynym legalnym środkiem płatniczym w państwach uczestniczących w Unii Gospodarczej i Walutowej.

---

<sup>21</sup> ABl 1997, nr C 236, s.5 i nast.

<sup>22</sup> Spis najważniejszych aktów prawnych zob. Europäische Zentralbank. *Compendium. Sammlung von Rechtsinstrumenten*, Frankfurt a.M 1999, s. 121 i nast.

## Uczestnictwo państw w Unii Gospodarczej i Walutowej

**Obowiązek uczestniczenia.** Uczestnictwo w Unii Gospodarczej i Walutowej jest zasadniczo obowiązkowe dla państw członkowskich Wspólnoty Europejskiej z dwoma wyjątkami:

- dla Wielkiej Brytanii i Danii istnieją regulacje wyjątkowe, określone w prawie pierwotnym (w protokołach nr 11 i 12 do Traktatu o Unii Europejskiej);
- dla pozostałych państw, które 1 stycznia 1999 r. nie wypełnił kryteriów konwergencyjnych, artykuł 122, eks-artykuł 109k Traktatu o Wspólnocie Europejskiej (w brzmieniu nadanym przez Traktat z Amsterdamu) przewiduje regulację specjalną „państw członkowskich objętych wyjątkiem”<sup>23</sup>. W odniesieniu do tej kategorii państw nie mają zastosowania:
  - sankcje związane z nadmiernym deficytem (artykuł 104 ust. 9 i 11, eks-artykuł 104c Traktatu o Wspólnocie Europejskiej);
  - postanowienia dotyczące udziału w ESBC i EBC (artykuł 105 ust. 1 do 3 i 5, eks-artykuł 105 ust. 1 do 3 i 5, artykuł 110, eks-artykuł 108a i artykuł 112 ust.2 lit.b, eks-artykuł 109a ust.2 lit.b Traktatu o Wspólnocie Europejskiej);
  - postanowienia dotyczące wprowadzenia wspólnej waluty (artykuł 106, eks-artykuł 105a Traktatu o Wspólnocie Europejskiej);
  - postanowienia o stosunkach monetarnych z państwami trzecimi (artykuł 111, eks-artykuł 109 Traktatu o Wspólnocie Europejskiej).

---

<sup>23</sup> Dla takich państw przyjęto się określenie „Pre-Ins” w przeciwieństwie do państw, które zostały zakwalifikowane do udziału w Unii Gospodarczej i Walutowej - określanych jako „Ins”.

Ten wyjątkowy status - „państwa członkowskiego objętego wyjątkiem” - uchylany jest automatycznie, jeśli dane państwo spełni kryteria konwergencyjne. W takiej sytuacji nie może ono uchylić się od uczestnictwa w Unii Gospodarczej i Walutowej<sup>24</sup>.

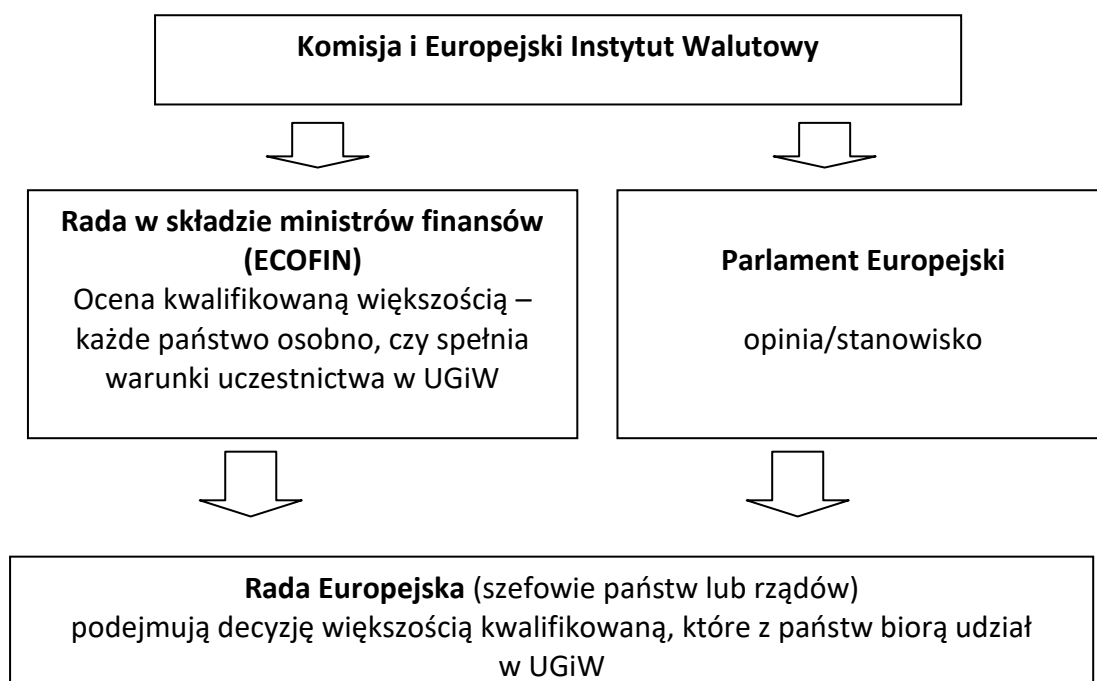
**Procedura ustalania państw spełniających kryteria uczestnictwa.** Decyzje w sprawie zakwalifikowania państwa do Unii Gospodarczej i Walutowej podejmuje kwalifikowaną większością Rada Europejska (artykuł 121 ust.4, eks-artykuł 109j ust. 4 Traktatu o Wspólnocie Europejskiej), z zachowaniem następującej procedury:

- Komisja i Europejski Instytut Walutowy oceniają, w jakim zakresie państwa członkowskie spełniają wymogi uczestnictwa w Unii Gospodarczej i Walutowej, biorąc pod uwagę kryteria konwergencyjne. Po dokonaniu takiej oceny Komisja i EIW przedkładają stosowne sprawozdania Radzie, obradującej w składzie ministrów finansów (artykuł 121 ust.1, eks-artykuł 109j ust. 1/ Traktatu o Wspólnocie Europejskiej).
- Rada w tym składzie „na podstawie sprawozdań” i „na zalecenie” Komisji ocenia kwalifikowaną większością czy dane państwo członkowskie „spełnia warunki konieczne do przyjęcia wspólnej waluty”; następnie przekazuje swoje ustalenia Radzie Europejskiej działającej w składzie szefów państw lub rządów (artykuł 121 ust. 2, eks-artykuł 109j ust. 21 Traktatu o Wspólnocie Europejskiej).

---

<sup>24</sup> Spełnienie kryteriów konwergencyjnych nie jest warunkiem przyjęcia państwa do UE. Państwo, które zostanie przyjęte poddane będzie procedurze ustalenia - czy wypełnia kryteria konwergencyjne. W zależności od oceny zostanie zaszeregowane do „Ins” lub do „Pre-Ins”. Polska deklaruje, że z dniem przystąpienia do UE spełni kryteria konwergencyjne. Por. K. Żukowska: *Skutki unii walutowej dla procesów integracji*, Sprawy Międzynarodowe 1997, nr 3, s. 79 i nast.; J. Fidrmuc: *Stability of Monetary Unions: Lessons from the Break-up of Czechoslovakia*, Wien 1999; R. Caesar: *Die Europäische Wirtschafts- und Währungsunion: regionale und globale Herausforderungen*, Bonn 1998.

- Rada Europejska, po zasięgnięciu opinii Parlamentu Europejskiego (artykuł 121 ust. 3 i 4, eks-artykuł 109j ust. 3 i 4 Traktatu o Wspólnocie Europejskiej) podejmuje kwalifikowaną większością decyzje, które z państw uczestniczą w Unii Gospodarczej i Walutowej.



**Ustalenie pierwszej grupy państw uczestniczących w Unii Gospodarczej i Walutowej.** Podczas posiedzenia Rady Europejskiej 1-3 maja 1998 r. podjęto decyzję w sprawie ustalenia pierwszej grupy państw uczestniczących w Unii Gospodarczej i Walutowej. 1 maja 1998 r. Rada w składzie ministrów finansów przyjęła „zalecenie na podstawie artykułu 109 j ust. 2 Traktatu o Wspólnocie Europejskiej”. 3 maja 1998 r. Rada Europejska zdecydowała kwalifikowaną większością, iż następujące państwa uczestniczyć będą od 1 stycznia 1999 r. w Unii Gospodarczej i Walutowej: Austria, Irlandia, Belgia, Luksemburg. Finlandia, Niemcy, Francja, Portugalia, Holandia, Włochy, Hiszpania.

Rada Europejska rozpatrywała kandydatury poszczególnych państw, wydała więc indywidualne uzasadnienia odnoszące się zarówno do państw „Ins”, jak i „Pre-Ins”. Uzasadnienia sformułowane zostały stosunkowo elastycznie, tzn. Rada Europejska kierowała się głównie stopniem

implementacji kryteriów konwergencyjnych, konstatowała jednak generalnie, czy zachodzi „wysoki poziom trwałej zbieżności”.

Spośród piętnastu państw członkowskich Wspólnoty Europejskiej cztery nie uczestniczą w Unii Gospodarczej i Walutowej: Wielka Brytania, Dania, Grecja, Szwecja. Przy czym status prawny poszczególnych państw jest zasadniczo różny. Wielka Brytania i Dania nie uczestniczą w Unii Gospodarczej i Walutowej na podstawie prawa pierwotnego: oba państwa notyfikowały Radzie - Wielka Brytania z powołaniem na protokół nr 11, a Dania na protokół nr 12 do Traktatu z Maastricht - iż nie zamierzają uczestniczyć od 1 stycznia 1999 r. w Unii Gospodarczej i Walutowej. Natomiast Grecja i Szwecja nie spełniły kryteriów uczestnictwa w Unii Gospodarczej i Walutowej, mają więc status „państw członkowskich objętych wyjątkiem”.

### **Wprowadzenie w ramach Unii Gospodarczej i Walutowej jednolitej waluty**

**Etapy wprowadzania euro.** Harmonogram wprowadzenia euro<sup>25</sup> został ustalony na posiedzeniu Rady Europejskiej (15-16 grudnia 1995 r.) w Madrycie i obejmuje trzy fazy, konkretyzujące ostatni okres drugiego etapu i etap trzeci ustanowienia Unii Gospodarczej i Walutowej<sup>26</sup>.

---

<sup>25</sup> Euro - wspólna waluta obowiązująca w Unii Gospodarczej i Walutowej. Nazwę uzgodniono podczas posiedzenia Rady Europejskiej w Madrycie w 1995 r. Po wejściu w życie trzeciego etapu Unii Gospodarczej i Walutowej - 1 stycznia 1999 r. - wygasły funkcje ECU (Traktat o Wspólnocie Europejskiej w brzmieniu nadanym przez Traktat z Maastricht i Traktat Amsterdamski postępuje się w postanowieniach dotyczących euro starą nazwą - ECU). Od 1 stycznia 2002 r. euro będzie jedynym środkiem płatniczym w państwach Unii Gospodarczej i Walutowej. Por. K. Gretschnann: *Der Euro: eine Währung für Europa*, Wien 1998; G. Schroiff: *Der Euro: Treibsatz zur politischen Union oder Vehikel zum wirtschaftlichen und nationalistischen Chaos*, Gelnhausen 1998; A. Schubert: *Der Euro: die Krise einer Chance*, Frankfurt a.M. 1998; Ch. N. Chabot: *Understanding the Euro: the Clear and Concise Guide to the New Trans-European Economy*, New York 1999; K. Obernosterer: E. Fürst, Ch. Mandl, F. J. Sartor, R. Ziegler: *Der Euro-Almanach. Gebrauchsanleitung zur Währungsumstellung für Unternehmen*, Wien 1997.

<sup>26</sup> Por. *EMU and the euro*, European Commission. Luxembourg 1997, s. 7.

**Faza A** (rozpoczęcie faktycznego ustanawiania Unii Gospodarczej i Walutowej) miała w założeniu trwać nie dłużej niż rok. Rozpoczęła się w maju 1998 r. Rada Europejska podjęła wówczas decyzje w sprawie określenia kręgu państw uczestniczących w Unii Gospodarczej i Walutowej oraz rozpoczęcia działalności przez EBC i ESBC (wybór władz). W tej fazie (do 1 stycznia 1999 r.) podjęto wiele decyzji operacyjnych, umożliwiających rozpoczęcie trzeciego etapu Unii Gospodarczej i Walutowej, w szczególności:

- przyjęto komplet aktów prawnych: na szczególną uwagę zasługują dwa rozporządzenia, wydane na podstawie artykułu 123 (eks-artykuł 1091) Traktatu o Wspólnocie Europejskiej: nr 974/98 „w sprawie wprowadzenia euro”<sup>27</sup>; nr 975/98 „w sprawie nominałów i cech technicznych euro przeznaczonych do obiegu”<sup>28</sup>;
- podjęto przygotowania do emisji banknotów i bicia monet euro;
- dokonano stosownych zmian strukturalnych w państwach „Ins”;
- podjęto przygotowania systemu bankowego i finansowego do wprowadzenia trzeciego etapu Unii Gospodarczej i Walutowej.

**Faza B** (faktyczny start Unii Gospodarczej i Walutowej) rozpoczęła się 1 stycznia 1999 r. i będzie trwała trzy lata - do 31 grudnia 2001 r. Wraz z ustanowieniem tej fazy euro stało się walutą „Ins” stosowaną w operacjach księgowych:

- do 31 grudnia 2001 r. w Unii Gospodarczej i Walutowej będą obowiązywać równolegle euro i waluty narodowe państw uczestniczących w Unii Gospodarczej i Walutowej;

---

<sup>27</sup> ABI 1998, L 139, s. 2.

<sup>28</sup> ABI 1999, L 52, s. 2.



- rozpoczął działalność EBC i ESBC; nieodwracalnie usztywnione zostały kursy między walutami „Ins”; zaczął funkcjonować ESW II (mechanizm stabilizacji kursów między euro a walutami „Pre-Ins”).

Podczas tej fazy banki i inne instytucje finansowe kontynuują przygotowania do ostatecznego wprowadzenia euro. Podobne działania prowadzą pozostałe jednostki działające na rynku finansowym.

**Faza C** (pełne wprowadzenie euro) rozpocznie się 1 stycznia 2002 r. W tym dniu euro stanie się jedynym środkiem płatniczym w państwach uczestniczących w Unii Gospodarczej i Walutowej („Ins”) i wygasną wszelkie funkcje płatnicze walut narodowych. Sześciomiesięczny okres przejściowy będzie trwał do 30 czerwca 2002 r. W tym czasie z obiegu zostaną wycofane waluty narodowe, przy czym poszczególne państwa mogą skrócić ten okres.

**Emisja banknotów i monet euro.** Zasadnicza regulacja w tej sprawie zawarta jest w artykule 106 (eks-artykuł 105a) Traktatu o Wspólnocie Europejskiej:

„1. EBC ma wyłączne prawo upoważniania do emisji banknotów we Wspólnocie. EBC i narodowe banki centralne mogą emitować banknoty. Banknoty te są jedynym legalnym środkiem płatniczym we Wspólnocie.

2. Państwa Członkowskie mają prawo bicia monet po otrzymaniu zgody EBC na wielkość emisji. Rada, działając zgodnie z procedurą określoną w artykule 252 i po wysłuchaniu opinii EBC, może podjąć działania harmonizujące nominały i cechy techniczne wszystkich monet dopuszczonych do obiegu, w stopniu koniecznym do zapewnienia ich sprawnego obiegu we Wspólnocie”.

Rada podjęła stosowne decyzje w rozporządzeniu nr 975/98 „w sprawie nominałów i cech technicznych euro przeznaczonych do obiegu”<sup>29</sup>.

Na emisję banknotów euro wydaje zgodę EBC, zarówno na ogólną wartość, jak i na ogólną wartość poszczególnych nominałów. Emisji może dokonywać EBC i banki centralne poszczególnych państw „Ins”. Jeśli chodzi o monety, to mogą być bite przez poszczególne państwa „Ins” po uzyskaniu zgody EBC na wielkości emisji<sup>30</sup>.

Początkowo produkcja banknotów i monet euro pozostanie w gestii mennic narodowych. Z czasem przewidziana jest koncentracja produkcji, co będzie bez wątplenia przyczyną kontro w wersji politycznych.

### **Instytucje i gwarancje Unii Gospodarczej i Walutowej**

**Instytucje.** Podstawę prawną instytucji Unii Gospodarczej i Walutowej stanowi artykuł 8 (eks-artykuł 4a) Traktatu o Wspólnocie Europejskiej:

„Zgodnie z procedurą określoną w niniejszym Traktacie ustanawia się Europejski System Banków Centralnych (ESBC) i Europejski Bank Centralny (EBC), które działają w zakresie uprawnień przyznanych im niniejszym Traktatem i załączonym do niego statutem ESBC i EBC.”.

Statut ESBC i EBC określony został w protokole nr 3 do Traktatu z Maastricht „o statucie Europejskiego Systemu Banków Centralnych (ESBC) i Europejskiego Banku Centralnego (EBC)”. Obie te instytucje rozpoczęły działalność od 1 stycznia 1999 r. (art. 123 ust. 1, eks-artykuł 109 ust. 1 Traktatu o Wspólnocie Europejskiej). Zasady i strukturę ich funkcjonowania szczegółowo regulują następujące postanowienia Traktatu o Wspólnocie Europejskiej:

---

<sup>29</sup> Nominały euro - banknoty: 5, 10, 20, 50, 100, 200, 500; monety - eurocenty: 1, 2, 5, 10, 20, 50; euro: 1, 2.

<sup>30</sup> Stosowne akty EBC - zob. Europäische Zentralbank. *Compendium* ..., s. 26 i nast.

- odnośnie do zadań, zasad i niektórych spraw strukturalnych (artykuły 105 do 111, eks-artykuły 105-109);
- kwestii instytucjonalnych (artykuły 112 do 115, eks-artykuły 109a-109d);
- rozpoczęcia działalności wraz z rozpoczęciem trzeciego etapu Unii Gospodarczej i Walutowej oraz niektórych problemów okresu przejściowego (artykuł 123, eks-artykuł 109 1 i artykuł 124, eks-artykuł 109m)<sup>31</sup>.

**Struktura EBC i ESBC.** Struktura EBC jest następująca (podstawa - artykuł 112, eks-artykuł 109a Traktatu o Wspólnocie Europejskiej):

- Zarząd, w którego skład wchodzi prezydent, wiceprezydent i czterech członków. Członków Zarządu wybiera Rada Europejska na osiem lat (ponowny wybór nie jest możliwy); są oni niezależni, muszą jednak mieć obywatelstwo jednego z państw członkowskich UE;
- Rada EBC: w jej skład wchodzi członkowie Zarządu oraz prezydenci Banków Narodowych (państw uczestniczących w Unii); organ ten spotyka się co najmniej raz w tygodniu we Frankfurcie nad Menem (siedzibie EBC) i jest głównym organem określającym kierunki prac EBC;
- Rozszerzona Rada EBC: z założenia jest organem okresu przejściowego - do czasu, gdy wszystkie państwa członkowskie UE będą uczestniczyć w Unii Gospodarczej i Walutowej. W jej skład wchodzi prezydenci Banków Narodowych wszystkich państw członkowskich UE oraz prezydent i wiceprezydent EBC; zadaniem Rozszerzonej Rady jest czuwanie nad stabilnością mechanizmu zmiany kursów między „Ins” a „Pre-Ins” w Europejskim Systemie Walutowym

---

<sup>31</sup> Szczegółowe przepisy regulujące działalność EBC - zob. *Europäische Zentralbank Compendium ...*

II(ESWII)<sup>32</sup>.

- Europejski System Banków Centralnych (ESBC) stanowi ramy współpracy EBC z Narodowymi Bankami Centralnymi. W jego skład wchodzi EBC i Centralne Banki Narodowe. Zarządza się w nim rezerwami walutowymi obszaru euro<sup>33</sup>.

Główne zadania EBC i ESBC koncentrują się na trzech podstawowych sprawach:

- zagwarantowaniu stabilności siły nabywczej euro „na zewnątrz”, przede wszystkim w wyniku utrzymania niskiego poziomu inflacji na obszarze „Ins”;
- zagwarantowaniu stabilności zmiany kursów w stosunkach zewnętrznych z innymi walutami;
- sporządzaniu i analizie statystyk bankowych, przepływu walut i płatności, sterowaniu emisją banknotów euro i określaniu plafonu bilonu euro emitowanego przez Banki Centralne państw „Ins”.

**Pakt Stabilności i Wzrostu.** Państwa uczestniczące w Unii Gospodarczej i Walutowej są zobowiązane do „unikania nadmiernego deficytu budżetowego”- powyżej 3% PKB (artykuł 104, eks-artykuł 104c Traktatu o

---

<sup>32</sup> Wyboru Zarządu EBC dokonali szefowie państw i rządów „Ins” 3 maja 1998 r. Obsada stanowiska prezydenta EBC stała się przedmiotem ostrej kontrowersji politycznej. Początkowo niekwestionowanym kandydatem był Holender Wim Duisenberg, były szef holenderskiego Banku Narodowego i prezydent Europejskiego Instytutu Walutowego. Swojego kandydata zgłosiła jednak Francja - prezydenta francuskiego Banku Narodowego. Jeana-Claude Tricheta, powołując się na fakt, że siedziba EBC jest w Niemczech (Frankfurt nad Menem), więc przynajmniej w początkowym okresie niezbędna jest pewna równowaga. Osiągnięty kompromis polega na tym, że desygnowany prezydent EBC - Duisenberg - złożył oświadczenie, iż ze względu na wiek nie będzie sprawował funkcji przez całą, ośmioletnią kadencję. Natomiast szefowie państw i rządów uzgodnili, że jego następcą zostanie Trichet.

<sup>33</sup> Por. H. Goetze: *Die Tätigkeit der nationalen Zentralbanken in der Wirtschafts- und Währungsunion*, Frankfurt a.M. 1999.

Wspólnocie Europejskiej i protokół nr 5 o postępowaniu w przypadku nadmiernego deficytu). Zasadniczym celem Paktu Stabilności i Wzrostu jest zagwarantowanie, że państwa „Ins” spełniają kryteria konwergencji, w szczególności że przestrzegają dyscypliny budżetowej, a tym samym stabilności euro.

Główne założenia Paktu zostały opracowane podczas nieformalnego posiedzenia ECOFIN (Rada w składzie ministrów finansów) we wrześniu 1996 r. w Dublinie. Pakt został przyjęty decyzją Rady Europejskiej podczas posiedzenia, które odbyło się 16-17 czerwca 1997 r. w Amsterdamie<sup>34</sup>. Szczegóły Paktu regulowane są dwoma rozporządzeniami:

- nr 1466/97 z 7 lipca 1997 r.<sup>35</sup> w sprawie rozbudowy nadzoru budżetowego i nadzoru w dziedzinie koordynacji polityk gospodarczych;
- nr 1467/97 z 7 lipca 1997 r.<sup>36</sup> w sprawie przyspieszenia i sprecyzowania postępowania w przypadku nadmiernego deficytu budżetowego.

Zasadnicze elementy Paktu są następujące:

- Państwa „Ins” zobowiązane są - począwszy od 1 stycznia 1999 r. – do przedkładania każdego roku programów stabilizacyjnych. Programy te precyzują cele polityki budżetowej danego państwa oraz - jeśli to konieczne - określają niezbędne działania w celu redukcji deficytu budżetowego.
- Państwa „Pre-Ins” zobowiązane są do przedkładania każdego roku

---

<sup>34</sup> Postanowienie Rady Europejskiej nr 97/C 236/01 z 17 czerwca 1997 r.

<sup>35</sup> ABI 1997, L 209, s. 1.

<sup>36</sup> Ibidem, s. 6.

programów konwergencyjnych. Programy te odpowiadają strukturze programów stabilizacyjnych.

- Komisja i ECOFIN analizują te sprawozdania i podejmują- w przypadku stwierdzenia nadmiernego deficytu budżetowego - stosowne działania.

W przypadku stwierdzenia nadmiernego deficytu budżetowego w Pakcie Stabilności i Wzrostu przewidziany jest:

- System prewencyjnego wczesnego ostrzegania;
- System represyjnych sankcji.

Ad 1. **System prewencyjnego ostrzegania.** Komisja ma możliwość stałego obserwowania polityki budżetowej poszczególnych państw członkowskich w celu utrzymania przez nie dyscypliny budżetowej (artykuł 104, eks-artykuł 104c Traktatu o Wspólnocie Europejskiej). Niezależnie od tego państwa członkowskie zobowiązane są do niezwłocznego informowania Komisji o planowanym i rzeczywistym deficycie budżetowym (artykuł 3 protokołu nr 5 o postępowaniu w przypadku nadmiernego deficytu). Jeżeli Komisja uważa, że w danym państwie zachodzi niebezpieczeństwo powstania nadmiernego deficytu budżetowego sporządza specjalny raport (mający charakter wczesnego ostrzeżenia). W takim przypadku w sprawie wypowiada się również Doradczy Komitet Walutowy, specjalny organ (artykuł 114, eks-artykuł 109c Traktatu o Wspólnocie Europejskiej) zajmujący się wspieraniem koordynacji polityk państw członkowskich z punktu widzenia funkcjonowania wspólnego rynku.

Ad 2. **System represyjnych sankcji.** Jeżeli deficyt budżetowy w danym państwie przekroczy 3% (co stwierdza ECOFIN na wniosek Komisji) w grę wchodzi cały system działań, których celem jest przymuszenie tego państwa do dyscypliny budżetowej. O działaniach takich decyduje ECOFIN kwalifikowaną większością - co najmniej 62 spośród 87 głosów. System przymuszania obejmuje następujące działania:

- w pierwszym etapie ECOFIN kieruje do państwa poufne zalecenia; jeżeli w określonym czasie państwo nie dostosuje się do tych zaleceń ECOFIN może zdecydować o ich opublikowaniu;
- jeżeli państwo nadal nie stosuje się do zaleceń, ECOFIN może sprecyzować zalecenia, określić ściśle terminy implementacji poszczególnych działań i zażądać od państwa raportów z ich realizacji;
- jeżeli dane państwo nadal nie stosuje się do zaleceń, ECOFIN ma do dyspozycji pewne działania z zakresu polityki finansowej, przede wszystkim jednak może sięgnąć do sankcji natury finansowej:
  - kara pieniężna nie może przekroczyć 0,5% PKB;
  - w pierwszym etapie państwo - jeżeli przekroczyło deficyt budżetowy w wysokości 3% - wpłaca nieoprocentowany tzw. depozyt stabilizacyjny w wysokości 0,2% PKB. Jest to komponent stały; do tego dochodzi komponent zmienny w wysokości 0,1 różnicy między deficytem i dopuszczalną granicą 3%;
  - jeżeli państwo w ciągu dwóch lat nie zlikwiduje deficytu budżetowego depozyt stabilizacyjny może być zamieniony na karę pieniężną (grzywna ta nie zasila budżetu UE, rozdzielana jest pomiędzy pozostałe państwa członkowskie);
  - przekroczenie deficytu budżetowego powyżej 3% jest dopuszczalne jedynie w przypadku recesji gospodarczej (przy spadku PKB o co najmniej 2%). Przy spadku PKB między 0,75 a 2% sprawę ewentualnego obłożenia grzywną rozważa ECOFIN;

System ustanowiony w ramach Paktu Stabilności i Wzrostu poddawany jest krytyce. W szczególności podnoszone są następujące zarzuty<sup>37</sup>:

- Pakt jest zbyt łagodny, pożądane byłoby wprowadzenie automatyzmu w nakładaniu grzywien pieniężnych;
- obecna regulacja pozostawia decyzję w tej sprawie ECOFIN, który decyduje kwalifikowaną większością; w istocie jest to decyzja natury politycznej;
- jedną z zasad funkcjonowania Paktu jest, iż żadne z państw uczestniczących w Unii Gospodarczej i Walutowej nie odpowiada za długi innego państwa (tzw. klauzula *no bail out*). Pakt nie daje jednak w istocie gwarancji w przypadku bezwzględnego postępowania lub też całkowitej bezmyślności gospodarczej jednego z państw; obciążenia spadną wówczas na pozostałe państwa uczestniczące Unii Gospodarczej i Walutowej;
- mechanizm jest bardzo skomplikowany, stwarza sporo możliwości manewrów, szczególnie manipulacji finansowych: przy sprawnej, bezwzględnej polityce państwowej pozwala manipulować deficytem budżetowym w sposób prowadzący do uniknięcia grzywny pieniężnej, jeżeli przynajmniej raz na pięć lat dane państwo sprowadzi deficyt poniżej 3%.

**Europejski System Walutowy II.** Ponieważ w Unii Gospodarczej i Walutowej nie uczestniczą wszystkie państwa członkowskie UE istnieje kwestia zagwarantowania stabilności mechanizmu zmiany kursów między euro a walutami „Pre-Ins”. Dotychczas stabilność zmiany kursów między państwami UE gwarantował utworzony w 1978 r. Europejski System Walutowy. Wraz z wejściem w życie trzeciego etapu Unii Gospodarczej i

---

<sup>37</sup> Por. *EMU: Prospects and Challenges for the Euro*, Oxford 1999; *Herausforderungen der Europäischen Währungsunion*, Baden-Baden 1999; K. A. Müllner: *European Single Currency: an Evaluation of the Costs and Benefits*, Wien 1998.



Walutowej I stycznia 1999 r. system ten przestał istnieć i został zastąpiony przez Europejski System Walutowy II (EWS II).

Zasady EWS II zostały opracowane podczas nieformalnego posiedzenia ECOFIN w Dublinie we wrześniu 1996 r. Podstawą działania EWS II jest postanowienie Rady Europejskiej w sprawie ustanowienia mechanizmu zmiany kursów w Unii Gospodarczej i Walutowej, przyjęte podczas spotkania w Amsterdamie 16 czerwca 1997 r.<sup>38</sup>.

Dopuszczalne wahania kursów według ES W II wynoszą +/- 15%. przy czym zasadnicze kursy walut w stosunku do euro ustalane są przez ministrów finansów państw uczestniczących w Unii Gospodarczej i Walutowej, EBC oraz ministrów finansów i prezydentów narodowych banków centralnych państw „Pre-Ins” należących do ESW II. Zakłada się, że będzie to system znacznie elastyczniejszy niż ESW. Odchylenia kursu waluty „Pre-Ins” w stosunku do euro będą też siłą rzeczy malały wraz z postępem w implementacji kryteriów konwergencyjnych i zbliżeniem się momentu przystąpienia do Unii Gospodarczej i Walutowej.

---

<sup>38</sup> Postanowienie nr 97/C 236/03.

# Struktura i charakter prawny dokumentów określających członkostwo państwa w Unii Europejskiej na przykładzie Austrii

(w:) Państwo i Prawo 1999, nr 11 (strony 35-43).

Szczegółowa analiza prawnych aspektów członkostwa Austrii w UE zawarta jest w mojej monografii - *Austria w Unii Europejskiej. Problemy prawne w procesie akcesyjnym*, Opole 2001

I. Rozszerzenie Unii Europejskiej w 1995 r. o Austrię, Finlandię i Szwecję regulowały trzy dokumenty: Traktat o przystąpieniu Republiki Austrii, Republiki Finlandii i Królestwa Szwecji do Unii Europejskiej; Akt o warunkach przystąpienia tych państw i o dopasowaniu traktatów konstytuujących Unię Europejską; Akt końcowy do Traktatu o przystąpieniu. Wszystkie te dokumenty podpisane zostały 24 VI 1994, weszły natomiast w życie I I 1995 r.<sup>1</sup>.

Formuła prawna przystąpienia Austrii, Finlandii i Szwecji różni się zasadniczo od konstrukcji przystąpienia Danii, Irlandii i W. Brytanii (1 I 1973), Grecji (1 I 1981) oraz Hiszpanii i Portugalii 1 I 1986). Rozszerzenie Wspólnot w latach 1973, 1981 i 1986 zasadało się bowiem na odnośnych artykułach trzech różnych traktatów: o Europejskiej Wspólnocie Gospodarczej (art. 237), o Europejskiej Wspólnocie Węgla i Stali (art. 98) i o Europejskiej Wspólnocie Energii Atomowej (art. 205)<sup>2</sup>. Te trzy artykuły zostały zastąpione w Traktacie o Unii Europejskiej podpisanym 7 II 1993

---

<sup>1</sup> Tekst dokumentów w języku niemieckim: BGB1. 1995, nr 18, poz. 45; *Österreich in der EU. Europarecht. Verträge-Gesetze-Dokumente samt Einführung in die spezifische Stellung Österreichs*, red. G. von Stadler, Wien 1995, dokumenty nr 19, 20, 21.

<sup>2</sup> Szerzej J. Galster, Z. Witkowski: *Kompendium wiedzy o Unii Europejskiej*, Toruń 1997, s. 190 i n.

(tzw. Traktat z Maastricht)<sup>3</sup> jednolitą regulacją - artykułem "O", którego brzmienie jest następujące:

"Każde państwo europejskie może ubiegać się o status członka Unii. Swoją wniosek składa do Rady, która działa jednomyślnie po zasięgnięciu opinii Komisji i po otrzymaniu zgody Parlamentu Europejskiego podjętej bezwzględną większością głosów.

Warunki przyjęcia i wynikające z tego przyjęcia dostosowanie traktatów, na których opiera się Unia są przedmiotem umowy między państwami członkowskimi a państwem ubiegającym się o członkostwo.

Umowa ta podlega ratyfikacji przez wszystkie umawiające się państwa zgodnie z ich wymaganiami konstytucyjnymi."<sup>4</sup>.

Rozszerzenie UE w 1995 r. odbyło się więc po raz pierwszy na nowej, jednolitej podstawie prawnej. Artykuł "O" Traktatu o UE precyzował również przesłanki przyjęcia państwa do Unii:

- Wymóg "europejskości" państwa ubiegającego się o członkostwo (choć kryterium to traktowane jest raczej elastycznie, zważywszy że również Turcja ubiega się o członkostwo w Unii).
- Konieczność przystąpienia do Unii jako całości; z prawnego punktu widzenia przystąpienie do UE oznacza w istocie przystąpienie do trzech wspólnot (WE, EWWiS i EWEA), przystąpienie do dwóch pozostałych filarów UE (Wspólnej Polityki Zagranicznej i Bezpieczeństwa oraz Współpracy w Dziedzinie Wymiaru Sprawiedliwości i Spraw Wewnętrznych) oraz przystąpienie do "dachu" jednoczącego te filary - Unii Europejskiej; art. "O" jednoznacznie wyklucza wybiórcze wnioski o członkostwo w jednej ze

---

<sup>3</sup> Traktat wszedł w życie 1 XI 1993. Tekst w języku polskim: *Dokumenty europejskie*, t. I, oprac. A. Przyborowska-Klimczak, E. Skrzydło-Tefelska, Lublin 1996, s. 295 i n.

<sup>4</sup> Tamże, s. 310 (z niewielkimi korektami).

wspólnot czy też w jednym z filarów<sup>5</sup>.

- Wyraźny wymóg, aby państwo ubiegające się o członkostwo spełniało kryteria państwa, które osiągnęło trwałość instytucji gwarantujących demokrację, praworządność, ochronę praw człowieka i mniejszości narodowych<sup>6</sup>. Art. "O" interpretowany był w tym względzie łącznie z art. "F" ust. I Traktatu o UE, który podkreślał, iż państwa członkowskie "opierają się na zasadach demokracji"; interpretacja taka potwierdzona została w tzw. kryteriach kopenhaskich w odniesieniu do państw kandydujących do Europy Środkowej i Wschodniej, oraz w nowym ujęciu artykułu "O" Traktatu o UE w brzmieniu nadanym przez Traktat z Amsterdamu - art.49 (ex "O")<sup>7</sup>.
- "Warunki przyjęcia" (wspomniane w akapicie drugim) są również jasno sprecyzowane w praktyce: nowe państwo członkowskie musi przyjąć cały dotychczasowy zasób prawny UE; określenie "warunków przyjęcia" sprowadza się więc głównie do uzgodnienia okresów przejściowych w konkretnie określonych dziedzinach i na konkretnie ustalony czas; UE nie dopuszcza ustanowienia wyjątków o charakterze trwałym czy też okresów przejściowych o charakterze generalnym, które obejmowałyby wszystkie dziedziny.

Jeśli natomiast chodzi o procedurę akcesji i strukturę odnośnych dokumentów, to art. "O" Traktatu o UE dotyczył generalnie - w akapicie pierwszym – wewnątrz-unijnej procedury przyjęcia nowego członka, w drugim zaś akapicie określał przesłanki prawno-międzynarodowe akcesji.

---

<sup>5</sup> Zob. W. Schröder: *Die Rechtsnatur der Europäischen Union und verwandte Probleme* (w:) *Österreich und das Recht der Europäischen Union*, red. W. von Hummer, M. Schweitzer), Wien 1996, s. 3 i n. (szczególnie s. 17).

<sup>6</sup> *Agenda 2000: For a Stronger and Wider Europe*. European Commission, Doc. 97/9, Strasbourg/Brussels, 16 VI1997.

<sup>7</sup> *Treaty of Amsterdam Amending the Treaty on European Union, the Treaties Establishing the European Communities and Certain Related Acts*, Luxembourg 1997, s. 24.

Stosownie do tego akapitu "warunki przyjęcia" i "dostosowanie traktatów, na których opiera się Unia" są przedmiotem umowy międzynarodowej między państwami członkowskimi a państwem ubiegającym się o członkostwo, która podlega ratyfikacji przez wszystkie te państwa "zgodnie z ich wymaganiami konstytucyjnymi".

Regulacja zawarta w akapicie drugim art. "O" Traktatu o UE ujęta została w toku rozszerzenia w 1995 r. elastycznie. Struktura dokumentów nawiązuje bowiem jednoznacznie do doświadczeń kolejnych faz rozszerzenia z 1973, 1981 i 1986 r.<sup>8</sup>. W szczególności wskazać należy na dwie zasadnicze kwestie.

- **Po pierwsze**, w przypadku przystępowania grupy państw istotne jest stworzenie węzła prawnego również między przystępującymi państwami (a nie tylko między poszczególnymi państwami przystępującymi a dotychczasowymi państwami członkowskimi). Stąd też przystąpienie Danii, Irlandii i W. Brytanii ujęte zostało w jednym, wspólnym traktacie o przystąpieniu. Analogiczną formułę prawną przybrało przystąpienie Hiszpanii i Portugalii. Z tego względu również rozszerzenie Unii o Austrię i państwa nordyckie przyjęło formę jednego, wspólnego traktatu o przystąpieniu<sup>9</sup>.
- **Po drugie**, z doświadczeń i tradycji wywodzi się podział dokumentów dotyczących przystąpienia na traktat o przystąpieniu oraz akt o warunkach przystąpienia i dopasowaniu traktatów konstytuujących Unię. Do czasu wejścia w życie Traktatu o UE inna była bowiem forma prawna przystąpienia do EWG i EWEA (w tych przypadkach przystąpienie następowało na mocy traktatu międzynarodowego), a inaczej wyglądało przystąpienie do EWWiS (podstawą prawną była jednogłośnie decyzja Rady). Aby utrzymać w miarę jednolitą formułę przystąpienia zarówno traktat o przystąpieniu do EWG i EWEA, jak i

---

<sup>8</sup> Zob. J.P. Puissechet: *The Enlargement of the European Communities*, Leyden 1975.

<sup>9</sup> Zob. Ch. Thun-Hohenstein, F. Cede: *Europarecht. Das Recht der Europäischen unter besonderer Berücksichtigung des EU-Beitritts Österreichs*, Wien 1995, s. 68.

decyzja w sprawie przystąpienia do EWWiS ograniczały się do zwięzłych trzech artykułów (uzyskanie członkostwa, wejście w życie), natomiast warunki uzyskania członkostwa i dopasowanie traktatów EWG, EWEA i EWWiS regulowane były w odrębnym akcie, do którego odwoływał się zarówno traktat o przystąpieniu do EWG i EWEA, jak też decyzja Rady o przystąpieniu danego państwa do EWWiS. Wraz z przyjęciem jednolitej regulacji w artykule "O" Traktatu o UE tego rodzaju struktura dokumentów dotyczących przystąpienia w zasadzie straciła uzasadnienie (artykuł "O" określa bowiem, że "warunki przyjęcia" i "dostosowania traktatów" są "przedmiotem umowy" (akapit drugi), a w sprawie przyjęcia nowych członków Rada "działa jednomyślnie" - akapit pierwszy). Ze względu jednak na porównywalność dokumentów i kontynuację praktyki strukturą taką zachowano również w procesie rozszerzenia w 1995 r.

Jeśli chodzi o charakter tych trzech dokumentów z punktu widzenia prawa międzynarodowego, to stwierdzić należy, że Traktat o przystąpieniu w szerokim rozumieniu obejmuje zarówno sam Traktat o przystąpieniu, jak i Akt o warunkach przystąpienia i o dopasowaniu traktatów konstytuujących UE wraz z załącznikami i protokołami. Częścią składową tak rozumianego Traktatu o przystąpieniu nie jest natomiast Akt końcowy, którego znaczenie w rozumieniu prawa międzynarodowego określone jest artykułem 31 Konwencji wiedeńskiej o prawie traktatów z 23 V 1969.

**II. Traktat o przystąpieniu.** Traktat o przystąpieniu jest dokumentem zwięzłym. Składa się z preambuły i 3 artykułów. Reguluje jedynie zasadnicze kwestie związane z przystąpieniem do Unii Europejskiej. W artykule I ust. I Traktat stwierdza, że Austria, Finlandia i Szwecja stają się członkami Unii Europejskiej i stronami traktatów konstytuujących Unię. W art. I ust. I Traktat stwierdza również, że stają się one stronami tych traktatów w ich "każdorazowym zmienionym lub uzupełnionym brzmieniu". Jest to stwierdzenie istotne, potwierdza bowiem, że państwo przystępujące do Unii musi - z dniem uzyskania członkostwa - przyjąć cały zasób prawny Unii.

Jeśli chodzi o warunki przyjęcia oraz związane z tym niezbędne zmiany w traktatach konstytuujących Unię, to Traktat odsyła w art. 1 ust. 2 do "załączonego do niniejszego Traktatu Aktu". Stwierdza też wyraźnie, że "postanowienia tego Aktu stanowią część składową niniejszego Traktatu". Z postanowień artykułu 1 ust. 2 wynika więc *expressis verbis*, że Akt o warunkach przystąpienia i o dopasowaniu traktatów konstytuujących Unię Europejską stanowi część traktatu o przystąpieniu w szerokim rozumieniu, a tym samym należy do prawa pierwotnego UE.

W myśl art. 1 ust. 2 Traktatu: "Postanowienia traktatów określonych w ustępie pierwszym, dotyczące praw i obowiązków państw członkowskich oraz uprawnień i kompetencji organów Unii obowiązują również w odniesieniu do niniejszego Traktatu". Inaczej zresztą być nie może, bowiem Traktat o przystąpieniu należy do prawa pierwotnego UE. Postanowienie to ma jednak znaczenie z kilku względów.

- Po pierwsze, również do Traktatu o przystąpieniu odnosi się zobowiązanie lojalności oraz kompetencja Trybunału Sprawiedliwości.
- Następnie - w odniesieniu do Traktatu o przystąpieniu - obowiązują postanowienia Traktatu o UE, dotyczące procedury zmiany prawa pierwotnego, tzn. zwołania Konferencji międzyrządowej i wymogu wyrażenia na ewentualną zmianę zgody przez wszystkie państwa członkowskie w formie procedury ratyfikacyjnej "zgodnej z wymogami konstytucyjnymi" państw członkowskich (art. 48, ex art. "N" Traktatu o Unii Europejskiej) .

Od tej zasady istnieją jednak wyjątki, określone specyfiką Traktatu o przystąpieniu: Akt o warunkach przystąpienia i o dopasowaniu traktatów konstytuujących UE, należący również do traktatu o przystąpieniu, a tym samym do prawa pierwotnego UE, zawiera szereg postanowień natury technicznej (dotyczących przystąpienia) oraz odnosi się w wielu punktach do prawa pochodnego UE. Stąd też pewna elastyczność w procesie przystępowania jest konieczna. Z tego względu Akt formułuje łagodniejsze

rygory zmiany swoich postanowień. Istotna specyfika występuje również w postanowieniach regulujących wejście w życie Traktatu o przystąpieniu.

W myśl art. 2 ust. 2 Traktat miał wejść w życie 1 I 1995, "o ile przed tym dniem złożone zostały wszystkie dokumenty ratyfikacyjne" (ust. 1 art. 2 stwierdzał, że dokumenty ratyfikacyjne powinny zostać złożone najpóźniej do 31 XII 1994). Ponieważ jednak chodziło o przystąpienie do Unii grupy państw, uwzględniona została możliwość, iż jedno z nich nie ratyfikuje traktatu. Aby więc - w takim przypadku - nie blokować przystąpienia pozostałych państw kandydujących, wprowadzono do traktatu specjalne postanowienia. Art. 2 ust. 2 (akapit drugi) stwierdzał, że w przypadku nie ratyfikowania Traktatu przez jedno z państw kandydujących, Traktat wchodzi w życie w odniesieniu do pozostałych państw, które złożyły w przepisany terminie dokumenty ratyfikacyjne. W takim przypadku Rada UE, działając jednogłośnie, uprawniona została do stosownego dopasowania Traktatu o przystąpieniu i Aktu o warunkach przystąpienia i o dopasowaniu traktatów konstytuujących UE. Jak wiadomo postanowienie to znalazło zastosowanie, ponieważ Norwegia - w następstwie negatywnego wyniku referendum - nie przystąpiła do Unii. Rada UE podjęła stosowne decyzje dostosowawcze 1 stycznia 1995 r.<sup>10</sup>.

Stosownie do art. 3 Traktatu, językami autentycznymi Traktatu są języki wszystkich państw członkowskich UE i państw przystępujących. Depozytariuszem Traktatu jest rząd włoski.

**III. Akt o warunkach przystąpienia i o dopasowaniu traktatów konstytuujących UE.** Stosownie do art. 1 ust. 2 Traktatu o przystąpieniu Akt stanowi "część składową" Traktatu. Akt jest dokumentem obszernym. Składa się z 177 artykułów, 19 załączników i 10 protokołów. Struktura Aktu jest w miarę klarowna<sup>11</sup> i obejmuje 5 części:

---

<sup>10</sup> ABl. Der EG L I, s. 51 i n.

<sup>11</sup> W literaturze podnosi się, iż w wyniku przeniesienia istotnych problemów objętych prawem pochodnym do załączników klarowna struktura Aktu uległa zatarciu. To samo dotyczy zawartych w protokołach "dopasowań technicznych", które w zasadzie powinny znaleźć się w części dotyczącej "przedsięwzięć przejściowych": Ch. Thun-Hohenstein, F. Cede: *Europarecht* .... jw., s. 70.



- 1) zasady przystąpienia do UE,
- 2) zmiany w prawie pierwotnym UE (głównie instytucjonalne), wynikające z przystąpienia,
- 3) zmiany w prawie pochodnym, wynikające z przystąpienia,
- 4) przedsięwzięcia przejściowe,
- 5) postanowienia dotyczące implementacji Aktu.

1) **Postanowienia Aktu dotyczące "zasad"** (art. 1-10) obejmują 4 kwestie:

- **Po pierwsze**, wyjaśnienia terminologiczne, które są istotne, pozwalają bowiem uniknąć nieporozumień przy interpretacji tekstu. W art. I Aktu wyjaśnia się, iż określenie "traktaty zasadnicze" (*ursprüngliche Verträge*) odnosi się do traktatów konstytuujących EWWiS, EWG/WE i EWEA, łącznie ze zmianami i uzupełnieniami przyjętymi do chwili wejścia Traktatu o przystąpieniu; określenie "dotychczasowe państwa członkowskie" - oznacza członków UE przed rozszerzeniem 1 I 1995; "nowe państwa członkowskie" - państwa mające uzyskać członkostwo w UE na mocy Traktatu o przystąpieniu. "Wspólnota" - w zależności od kontekstu oznacza jedną lub więcej wspólnot utworzonych na mocy traktatów zasadniczych; "Unia" - oznacza Unię Europejską utworzoną na mocy Traktatu o UE.

W tym kontekście warto wskazać na pewną specyficzną regulację dotyczącą Austrii, a wynikającą z istotnych rozbieżności terminologicznych między językiem niemieckim stosowanym dotychczas w prawie wspólnotowym a językiem używanym w Austrii, dotyczących zaś - co ma w odniesieniu do regulacji wspólnotowych istotne znaczenie - nazw artykułów spożywczych. Kwestia ta budziła w Austrii sporo emocji<sup>12</sup>. Znalazła regulację w

---

<sup>12</sup> Szerzej G. Scharsach: *EU-Handbuch. Das grosse Nachschlagewerk der österreichischen EU-Diskussion*, Wien 1996, s. 37, 38.

Protokole nr 10 do Aktu "w sprawie używania specyficznych wyrażeń austriackich języka niemieckiego w ramach Unii Europejskiej"<sup>13</sup>. W punkcie pierwszym tego Protokołu stwierdza się, że "stosowane w austriackim porządku prawnym (...) specyficzne austriackie wyrażenia języka niemieckiego mają ten sam status (w ramach Unii Europejskiej) i używane są z tym samym skutkiem prawnym jak odpowiednie wyrażenia używane w Niemczech"<sup>14</sup>.

- **Po drugie**, art. 2 Aktu reguluje wiodącą zasadę, iż od chwili przystąpienia do UE "nowe państwa członkowskie" związane są "traktatami zasadniczymi" oraz aktami prawnymi organów wspólnotowych wydanych do chwili wejścia w życie Traktatu o przystąpieniu, które "obowiązują w tych państwach stosownie do wskazanych traktatów i niniejszego Aktu". Oznacza to, że wspólnotowe prawo pierwotne i pochodne obowiązuje w nowych państwach członkowskich w całości, z uwzględnieniem "przedsięwzięć przejściowych". Artykuły 3-5 Aktu regulują następnie obowiązywanie w stosunku do nowych państw członkowskich pozostałego zasobu UE, w tym porozumień wewnętrznych, aktów nie wiążących z prawnego punktu widzenia, niektórych aspektów stosunków międzynarodowych Wspólnot i ich państw członkowskich.
- **Po trzecie**, Akt reguluje w art. 6 kwestię stosunku umów międzynarodowych zawartych przez nowe państwa członkowskie do zobowiązań wynikających w związku z uzyskaniem członkostwa w UE. Art. 6 Aktu odsyła w tej mierze m.in. do art. 234 Traktatu o WE, który z kolei zawiera zasadę ochrony państw trzecich. Stwierdza on w akapicie pierwszym, że postanowienia Traktatu nie naruszają praw i

---

<sup>13</sup> Protokoll Nr 10 über die Verwendung spezifisch österreichischer Ausdrücke der deutschen Sprache im Rahmen der Europäischen Union (w:) *Österreich in der EU. Europarecht. Verträge-Gesetze-Dokumente...*, dokument nr 20.

<sup>14</sup> W Austrii używa się m.in. zamiast Sauerkirchen - Weichseln, zamiast Quark - Topfen, zamiast Pflaumenmus - Powidl, etc., no i naturalnie zamiast Aprikosen - słynne Marillen. W sumie protokół wylicza 23 specyficzne terminy austriackie.

obowiązków wynikających z umów zawartych (przed jego wejściem w życie) przez państwa członkowskie z państwami trzecimi. W przypadku wystąpienia sprzeczności - według akapitu drugiego art. 234 Traktatu o WE - państwa członkowskie "podejmą wszelkie odpowiednie kroki w celu usunięcia stwierdzonych sprzeczności", przy czym - w razie potrzeby - "udziela sobie wzajemnej pomocy dla osiągnięcia tego celu i zajmą w danym przypadku wspólne stanowisko". "Usunięcie sprzeczności" musi następować w sposób zgodny z prawem międzynarodowym.

- **Po czwarte**, w ramach "zasad" uregulowano również kwestię ewentualnej zmiany postanowień Aktu, przy czym jako zasadę potwierdzono (w art. 7), że Akt należy do pierwotnego prawa wspólnotowego, a tym samym zmiana jego postanowień podlega zasadniczo rygorom właściwym dla zmiany prawa pierwotnego (art. 48, ex art. "N" Traktatu o Unii Europejskiej). Dla nowych państw członkowskich była to ważna klauzula zabezpieczająca - gwarantująca trwałość osiągniętych uzgodnień. Z drugiej jednak strony potwierdzono specyficzny charakter postanowień przejściowych: akty prawne wydane przez organy wspólnotowe na podstawie takich postanowień "zachowują swój charakter prawny", przy czym w szczególności zachowana zostaje procedura zmiany takich aktów prawnych (art. 8 Aktu). Art. 9 reguluje kwestię zmiany niektórych przepisów odnoszących się do technicznych problemów dostosowania. W końcu art. 10 podkreśla prowizoryczny charakter "przedsięwzięć przejściowych".

2) W artykułach 11-28 Akt reguluje **zmiany wspólnotowego prawa pierwotnego**, a więc przede wszystkim zmiany w "traktatach zasadniczych". Objęło to w pierwszym rzędzie zmiany instytucjonalne, wynikające z faktu przystąpienia nowych członków<sup>15</sup>.

---

<sup>15</sup> Szczegółowe informacje nt. reprezentacji Austrii w instytucjach wspólnotowych - Jahrbuch der österreichischen Aussenpolitik. *Aussenpolitischer Bericht 1994*, Wien 1995, s. 13.

"Dopasowanie instytucjonalne" miało charakter czysto arytmetyczny. Głębszą reformę instytucjonalną Unii Europejskiej państwa członkowskie przesunęły bowiem na później. W toku rozszerzenia w 1995 r. chodziło głównie o stosowne wyliczenie tzw. mniejszości blokującej (*Sperrminorität*) - również po rozszerzeniu Unii w roku 1995 większość w Radzie konieczna dla podjęcia decyzji kwalifikowaną większością głosów wynosi (jak poprzednio) 71%.

3) Część trzecia Aktu (art. 29 i 30) dotyczy **zmian o charakterze technicznym w prawie pochodnym**. Chodzi głównie o tego rodzaju akty prawa pochodnego, które określają zakres udziału (np. wyliczenie udziału przedstawicieli urzędów) państw członkowskich. W sumie są to regulacje bardzo obszerne. I tak art. 29 Aktu odsyła do dopasowań, których przeprowadzenie jest niezwłocznie niezbędne, i które wyliczone są w załączniku I do Aktu (załącznik ten zawiera z kolei XVIII dużych działów). Artykuł 30 odsyła do załącznika II, zawierającego postanowienia o charakterze wytycznych.

4) Podczas negocjacji akcesyjnych Austria uzgodniła szereg **regulacji przejściowych**, wyłączających na ściśle określony czas stosowanie zasobu prawnego UE w ściśle określonych dziedzinach. Większość tych uzgodnień znalazło się w części czwartej Aktu - "przedsięwzięcia przejściowe" (*Übergangsmassnahmen*). Część ta składa się z 7 tytułów, z których pierwszy (art. 31) poświęcony jest sprawom instytucjonalnym, następne cztery tytuły kolejnym państwom kandydującym (Austrii dotyczy tytuł trzeci - art. 69-83), tytuł szósty (art. 137-150) dotyczy rolnictwa, a ostatni - tytuł siódmy (art. 151-153) - obejmuje "postanowienia inne". Spośród "przedsięwzięć przejściowych" w odniesieniu do Austrii szczególnie istotne były sprawy instytucjonalne (koncentrowały się one na wystaniu przez "nowe państwa członkowskie" posłów do Parlamentu Europejskiego w okresie między uzyskaniem członkostwa a najbliższymi wyborami), ochrony środowiska naturalnego, obrotu nieruchomościami, rolnictwa i tranzytu<sup>16</sup>.

---

<sup>16</sup> Omówienie szczegółowe wyników negocjacji akcesyjnych: *Bericht der Bundesregierung über das Ergebniss der Verhandlungen über den Beitritt Österreichs zur Europäischen Union* (maszynopis

5) Ostatnia, piąta część Aktu (art. 154-177) zawiera **postanowienia dotyczące implementacji Aktu**. Podkreśla się przy tym (art. 174), że załączniki i protokoły są "częściami składowymi Aktu". Ta część zawiera trzy grupy postanowień.

- **Po pierwsze**, postanowienia (art. 154-165), które regulują kwestie związane ze zmianą regulaminów poszczególnych organów wspólnotowych, procedury włączenia w ich skład przedstawicieli "nowych państw członkowskich", ewentualne uwzględnienia w rotacji, etc.
- **Po drugie**, postanowienia (art. 166-171) regulujące stosowanie wspólnotowych aktów prawnych z chwilą uzyskania członkostwa; przewidziano w tych artykułach różnego rodzaju sytuacje wymagające działań specjalnych; generalnie jednak (art. 168) "nowe państwa członkowskie" zobowiązane zostały do podjęcia stosownych działań, tak aby wspólnotowe akty prawne mogły być w pełni stosowane z chwilą uzyskania członkostwa w Unii.
- **Po trzecie**, postanowienia (art. 172) zawierające regulacje przejściowe dotyczące zmiany członkostwa Austrii w Europejskim Obszarze Gospodarczym na członkostwo w Unii<sup>17</sup>.

---

bez daty wydania w posiadaniu autora). Szczegółowe omówienie M. Kujawa: *Traktat o przystąpieniu Austrii do UE - przegląd 29 rozdziałów dokumentu*, Ambasada RP w Wiedniu. Biuletyn Unia Europejska - Polska - Austria 1998, nr 6, s. 35 i n.

<sup>17</sup> Układ o EOG został podpisany 2 V 1992 między 12 ówczesnymi państwami członkowskimi Wspólnot Europejskich i 6 państwami EFTA (Austrią, Finlandią, Islandią, Norwegią, Szwecją i Szwajcarią). Wszedł w życie 1 I 1994 bez udziału Szwajcarii, gdzie w referendum odrzucono członkostwo w EOG. Wraz z przystąpieniem 11 I 1995 Austrii, Szwecji i Finlandii do UE zobowiązania tych państw wynikające z układu EOG wygasły (bez potrzeby jego wypowiedzenia). Państwa te "zmieniły strony" układu - Tekst układu: BGB1. 1993, nr 909.

IV. **Akt końcowy do Traktatu o przystąpieniu.** Akt końcowy<sup>18</sup> składa się z szeregu oświadczeń, które można uszeregować w następujące kategorie:

- **Po pierwsze,** wspólne oświadczenia (oświadczenia nr 1-9) wszystkich "dotychczasowych państw członkowskich" Unii i wszystkich "nowych państw członkowskich".
- **Po drugie,** pozostałe wspólne oświadczenia (oświadczenia 10-31), wśród których można z kolei wyróżnić 4 kategorie: wspólne oświadczenia dotychczasowych państw członkowskich i jednego z nowych państw członkowskich; wspólne oświadczenia dotychczasowych państw członkowskich i kilku nowych państw członkowskich; wspólne oświadczenia dotychczasowych państw członkowskich; wspólne oświadczenia wszystkich lub kilku nowych państw członkowskich.
- **Po trzecie,** oświadczenia jednostronne (oświadczenia nr 32-50).

Akt końcowy zawiera również "wymianę listów" między Unią Europejską a "nowymi państwami członkowskimi" w sprawie "procedury informacyjnej i konsultacyjnej w celu przyjęcia określonych postanowień i innych działań w okresie przed przystąpieniem"<sup>19</sup>.

Akt końcowy nie należy do Traktatu o przystąpieniu w szerokim rozumieniu, nie ma więc charakteru wspólnotowego prawa pierwotnego. Nie oznacza to jednak, że zawarte w nim oświadczenia i wymiana listów mają jedynie polityczne znaczenie. Ich znaczenie prawne określa art. 31 ust. 2 Konwencji wiedeńskiej o prawie traktatów z 23 Y1969.

---

<sup>18</sup> Zob. *Österreich in der EU. Europarecht. Verträge-Gesetze-Dokumente...*, dokument nr 21.

<sup>19</sup> Briefwechsel zwischen der Europäischen Union und dem Königreich Norwegen, der Republik Österreich, der Republik Finnland und dem Königreich Schweden über ein Informations- und Konsultationsverfahren für die Annahme bestimmter Beschlüsse und sonstige Massnahmen in der Zeit vor dem Beitritt - tekst tamże, dokument nr 22.

Wspominane wyżej oświadczenia i wymiana listów ma - w świetle art. 31 ust. 2 Konwencji wiedeńskiej o prawie traktatów - znaczenie prawnomiędzynarodowe przy interpretacji Traktatu o przystąpieniu i Aktu o warunkach przystąpienia, i dopasowaniu traktatów konstytuujących UE. Wspólne oświadczenia wszystkich "dotychczasowych państw członkowskich" Unii i wszystkich "nowych państw członkowskich" i wymiana listu podpadają bowiem pod pojęcie "porozumienia dotyczącego traktatu, osiągniętego między wszystkimi stronami w związku z zawarciem traktatu", natomiast pozostałe oświadczenia podpadają pod kategorię "dokumentu sporządzonego przez jedną lub więcej stron w związku z zawarciem traktatu"; zamieszczenie tych oświadczeń w "Akcje końcowym do Traktatu o przystąpieniu" przesądza kwestię przyjęcia tych oświadczeń "przez inne strony jako dokumentów odnoszących się do traktatu"<sup>20</sup>.

Określone w wymianie listów procedury miały gwarantować udział nowych państw członkowskich w tworzeniu zasobu prawnego UE w okresie przedakcesyjnym. W sumie nie odegrały one większej roli, bowiem współudział nowych państw członkowskich od chwili podpisania Traktatu o przystąpieniu był i tak realizowany w ramach tzw. statusu aktywnego obserwatora. Status ten umożliwiał nowym państwom członkowskim udział w posiedzeniach Rady na szczeblu ministerialnym, w Komitecie Stałych Przedstawicieli i w grupach roboczych Rady. Przedstawiciele państw kandydujących mogli zabierać głos podczas posiedzeń, nie brali natomiast udziału w podejmowaniu decyzji. Państwa kandydujące zostały również włączone do prac Komisji UE: oznaczało to w praktyce status obserwatora z możliwością zajmowania stanowiska we wszystkich gremiach obradujących pod przewodnictwem Komisji<sup>21</sup>.

\*\*\*

---

<sup>20</sup> Zob. Ch. Thun-Hohenstein, F. Cede, jw., s. 73-74.

<sup>21</sup> Szerzej Jahrbuch der österreichischen Aussenpolitik. *Aussenpolitischer Bericht 1994...*, s. II in.

W nowym - wprowadzonym na mocy Traktatu z Amsterdamu<sup>22</sup> do Traktatu o UE - art. 49 (ex art. "O"), akapit drugi, dotyczący się prawnomiędzynarodowych aspektów akcesji do Unii pozostał bez zmian. Skonkretyzowano natomiast wymóg spełnienia przez państwo przystępujące kryteriów państwa demokratycznego. Nowo sformułowane zdanie pierwsze art. 49 wyraźnie bowiem odsyła do spełnienia przez kandydata zasad określonych w art. 6 ust. I Traktatu o UE. Artykuł ten natomiast jest nową wersją -określoną Traktatem z Amsterdamu - dawnego art. "F". Wyraźnie stwierdza on, że "Unia opiera się na zasadach wolności, demokracji, szanowania praw człowieka i podstawowych wolności oraz państwa prawa".

Należy zakładać, że struktura dokumentów akcesyjnych, potwierdzona w fazie rozszerzenia UE w 1995 r., znajdzie zastosowanie również w odniesieniu do następnej fazy rozszerzenia, która obejmie także Polskę. Tyczyć się to będzie tak samej struktury tych dokumentów - traktat o przystąpieniu w szerokim rozumieniu, obejmujący traktat o przystąpieniu i akt o warunkach przystąpienia i odpowiednim dopasowaniu traktatów konstytuujących UE oraz akt końcowy, jak też - co szczególnie istotne - "grupowego ujęcia" w jednym traktacie o przystąpieniu państw kandydujących. Praktyka wskazuje, że UE nie będzie skłonna - mimo indywidualnego toku negocjacji akcesyjnych - zawierać traktatów akcesyjnych z poszczególnymi państwami kandydującymi, co naturalnie nie wyklucza podziału państw aspirujących do członkostwa na dwie lub trzy grupy.

---

<sup>22</sup> Podpisany 2 X 1997 Traktat (zob. przypis 7), wszedł w życie I V 1999.



# Traktat z Nicei a proces rozszerzenia Unii Europejskiej

(w:) Państwo i Prawo 2001, nr 5 (strony 3-16).

Szczegółowa analiza Traktatu z Nicei zawarta jest w mojej monografii - *Traktat z Nicei. Zagadnienia prawne i instytucjonalne*, Warszawa 2003 (I wydanie); Warszawa 2005 (II wydanie).

I. Szczyt Rady Europejskiej w Nicei (7-11 XII 2000) ma istotne znaczenie dla procesu rozszerzenia Unii. Z jednej strony szefowie państw i rządów zaakceptowali zaproponowaną przez Komisję Europejską "strategię w sprawie rozszerzenia"<sup>1</sup> oraz sprecyzowali ramy czasowe procesu akcesji nowych państw; przed tą konferencją w Nicei po stronie UE stwierdzono jedynie, że Unia gotowa będzie do przyjęcia nowych państw członkowskich do końca 2002 r., natomiast w dokumentach przyjętych podczas szczytu w Nicei zawarta jest deklaracja<sup>2</sup>, że pierwsza grupa nowych państw członkowskich powinna wziąć udział w najbliższych wyborach do Parlamentu Europejskiego w czerwcu 2004 r., co zakłada akcesję najpóźniej 1 stycznia 2004 r. Z drugiej natomiast strony Rada Europejska podjęła polityczne decyzje, które zakończyły prace tzw. Konferencji Międzyrządowej 2000. Efektem tych prac oraz politycznego konsensu w Nicei jest podpisany 26 lutego 2001 r. Traktat z Nicei (TN)<sup>3</sup>, który po wejściu w życie zmieni traktaty konstytuujące UE (traktaty ustanawiające Wspólnoty Europejskie oraz Traktat ustanawiający UE -

---

<sup>1</sup> *Enlargement Strategy Paper*, przedłożony przez Komisję 8 listopada 2000 r. wraz z tzw. okresowymi raportami o postępach państw kandydujących na drodze do członkostwa w UE. Tekst w tłumaczeniu na język polski - Monitor Integracji Europejskiej (UKIE). Warszawa 2000, nr 34, s. 101 i n.

<sup>2</sup> Zob. pkt 6 konkluzji prezydencji, przyjętych podczas szczytu w Nicei.

<sup>3</sup> Zob. dokument SN 1247/01.

TUE), zapewniając funkcjonowanie Unii w warunkach prawie podwojenia liczby państw członkowskich.

Z formalnego punktu widzenia TN jest - jak wspomniano - traktatem zmieniającym traktaty konstytuujące UE. Zmiana taka wymaga - stosownie do art. 48 TUE<sup>4</sup> - uprzedniego zwołania "Konferencji przedstawicieli państw członkowskich" (w odniesieniu do TN była to Konferencja Międzyrządowa 2000, która rozpoczęła się 14 II 2000 a zakończyła szczytem w Nicei). Po podpisaniu traktat wymaga ratyfikowania "przez wszystkie państwa członkowskie zgodnie z ich wymogami konstytucyjnymi"<sup>5</sup>. Projekt TN (pierwsza wersja została przedłożona 12 XII 2000), po dodatkowych uzgodnieniach wyjaśniających pewne wątpliwości - podjętych na szczeblu Komitetu Stałych Przedstawicieli (COREPER), skierowany został w połowie stycznia 2001 r. do służb prawnych Komisji Europejskiej w celu ostatecznej redakcji. Podpisanie TN nastąpiło - jak wspomniano - 26 II 2001. Biorąc pod uwagę dotychczasową praktykę dotyczącą tempa ratyfikacji w państwach członkowskich UE, zakładać można, że TN wejdzie w życie najwcześniej w połowie 2002 r.

II. Z punktu widzenia procesu rozszerzenia Unii TN ma zasadnicze znaczenie w dwóch płaszczyznach; po pierwsze - z punktu widzenia merytorycznego, po drugie - z punktu widzenia proceduralnego (tempa procesu rozszerzenia)<sup>6</sup>.

**1. Merytoryczne znaczenie TN.** W toku poprzednich "fal" rozszerzenia (1973, 1981, 1986, 1995) państwa kandydujące przystępowały do Wspólnot/Unii Europejskiej o jasno określonej strukturze. W ostatnim

---

<sup>4</sup> *Traktat o Unii Europejskiej*. Wprowadzenie i przekład J. Barcz, Warszawa 2000, s. 92/93.

<sup>5</sup> Praktyka wykazuje, że proces ratyfikacji w przypadku tego rodzaju traktatów trwa kilkanaście miesięcy - na przykład Traktat z Amsterdamu podpisany został 2 X 1997 a wszedł w życie I V 1999 r.

<sup>6</sup> Por. J. Barcz: *Konferencja Międzyrządowa 2000. Główne problemy z polskiego punktu widzenia (bilans pierwszego półrocza)*, Centrum Europejskie UW - Warszawa 2000.

etapie negocjacji akcesyjnych dokonywano "dopasowania instytucjonalnego" o charakterze raczej technicznym. Zbliżające się rozszerzenie UE ma jakościowo inny charakter, m.in. z tego względu, iż doprowadzi do prawie podwojenia liczby państw członkowskich. Stąd też po stronie Unii konieczne stało się przygotowanie "instytucjonalne" do tego wyzwania. Obecne państwa kandydujące, rozpoczynając negocjacje akcesyjne, nie miały jasności co do kształtu instytucjonalnego Unii. Znaczenie TN polega więc na tym, że z jednej strony kładzie kres tym niejasnościom (których wyjaśnienie jest *notabene* konieczne, aby sfinalizować negocjacje akcesyjne w obszarze "kwestie instytucjonalne"), z drugiej zaś - kończy proces "przygotowania" Unii do procesu rozszerzenia; wejście w życie TN oznaczać będzie konkretyzację deklaracji, że Unia osiągnie gotowość do przyjęcia nowych państw członkowskich do końca 2002 r. W "Oświadczeniu w sprawie przyszłości Unii Europejskiej" (Oświadczenie nr 23 zawarte w Akcie Końcowym, dołączonym do TN) stwierdza się jednoznacznie, iż wraz z wejściem w życie TN "dopełnione zostaną zmiany instytucjonalne, niezbędne dla przyjęcia nowych państw członkowskich"<sup>7</sup>. Tym samym TN kładzie kres wszelkim zastrzeżeniom, iż potrzebne byłyby jeszcze dalsze przygotowania w tej mierze po stronie Unii, co w efekcie prowadziłoby do spowolnienia tempa procesu rozszerzenia.

**2. Proceduralne znaczenie TN.** Sprawny przebieg Konferencji Międzyrządowej 2000 (szczególnie zachowanie nakreślonej daty jej zakończenia w 2000 r.)<sup>8</sup>, osiągnięcie konsensu politycznego podczas szczytu w Nicei i szybkie podpisanie TN ma bezpośredni związek z tempem procesu rozszerzenia. Jak już wspomniano, proces ratyfikacji TN trwać będzie kilkanaście miesięcy. Zakładać więc należy, że TN wejdzie w życie najwcześniej w połowie 2002 r. Ratyfikacja traktatu akcesyjnego zajmie również kilkanaście miesięcy. Jeżeli warunkiem podpisania

---

<sup>7</sup> Zob. pkt 20 Oświadczenia, dokument SN 1247/01, s. 167.

<sup>8</sup> W konkluzjach prezydencji przyjętych podczas posiedzenia Rady Europejskiej w Helsinkach (w grudniu 1999 r.) zapowiedziano "podjęcie wszelkich działań umożliwiających zakończenie Konferencji Międzyrządowej na temat reform instytucjonalnych do grudnia 2000 r."

traktatu akcesyjnego i rozpoczęcia procedury ratyfikacyjnej byłoby wejście w życie TN, to z prostego zsumowania okresów wymaganych dla ratyfikacji obu tych traktatów wynika, że pod znakiem zapytania stałby nie tylko zakładany oficjalnie przez Polskę termin uzyskania członkostwa w UE z dniem 1 stycznia 2003 r., lecz nawet następny termin - 1 stycznia 2004 r. Z tego też względu państwa kandydujące już w pierwszej połowie 2000 r. zaczęły zgłaszać postulat dopuszczenia w pewnym zakresie paralelizmu procedury ratyfikacyjnej TN i traktatu akcesyjnego<sup>9</sup>. Z prawnego punktu widzenia zabieg taki jest możliwy, będzie on jednak wymagał zgody państw członkowskich UE. Terminowe zakończenie prac nad TN ma również zasadnicze znaczenie dla finalizacji negocjacji akcesyjnych - bez ustaleń zawartych w TN nie jest bowiem możliwe zamknięcie negocjacji w obszarze "kwestie instytucjonalne" (ustalenia w tym obszarze podejmowane są zwykle w końcowym etapie negocjacji akcesyjnych).

III. Zakres regulacji TN powiązany jest z problemami, jakie stały się przedmiotem obrad Konferencji Międzyrządowej 2000. Agenda Konferencji została określona w konkluzjach prezydencji, przyjętych przez Radę Europejską w grudniu 1999 r. w Helsinkach, w których stwierdzono, że celem Konferencji jest "rozwiązanie problemów instytucjonalnych, które pozostawiono otwarte w Amsterdamie, a które należy rozwiązać przed rozszerzeniem". W szczególności wskazano, że Konferencja ma zająć się trzema zasadniczymi kwestiami (*the basic agenda*): składem Komisji Europejskiej, nowym podziałem głosów ważonych w Radzie i zwiększeniem liczby obszarów, w których podejmowanie decyzji następowałoby w drodze głosowania kwalifikowaną większością. Niezależnie od tego w konkluzjach stwierdzono, że Konferencja powinna zająć się "innymi koniecznymi zmianami traktatów, dotyczącymi instytucji europejskich w związku z powyższymi problemami oraz realizacją Traktatu z Amsterdamu". W grę wchodziła reforma Parlamentu Europejskiego, wspólnotowych organów wymiaru sprawiedliwości, Trybunału

---

<sup>9</sup> Zob. *Konferencja Międzyrządowa 2000 - polski punkt widzenia*. Dokument przedłożony 14 VI 2000 r. przez ministra spraw zagranicznych RP - B. Geremka podczas V posiedzenia Konferencji Międzyrządowej w sprawie akcesji Polski do UE.

Obrachunkowego oraz organów doradczych - Komitetu Ekonomicznego i Społecznego oraz Komitetu Regionów. Konkluzje zawierały dodatkowe klauzule, które umożliwiały dalsze poszerzenie agendy Konferencji: chodziło o ewentualne zmiany w traktatach, których wprowadzenie mogło stać się konieczne w związku z rozwojem w II filarze UE (Wspólna Polityka Zagraniczna i Bezpieczeństwa) oraz ogólną klauzulę, która upoważniała państwa sprawujące prezydencję do "proponowania innych dodatkowych problemów", które powinny wejść do agendy Konferencji. Problemów takich pojawiło się u progu Konferencji kilkanaście: modyfikacja formuły ściślejszej współpracy, nowelizacja art. 7 TUE, uproszczenie postanowień traktatów, ustanowienie nowego podziału kompetencji między UE a państwa członkowskie, nadanie UE podmiotowości prawnomiędzynarodowej, powołanie instytucji prokuratora europejskiego do ścigania korupcji w ramach UE, konkretyzacja idei "aktu legislacyjnego", etc.<sup>10</sup>.

Prezydencja portugalska<sup>11</sup> i następnie prezydencja francuska<sup>12</sup> potwierdziły, że należy skoncentrować się na zasadniczym kierunku prac Konferencji, tzn. na przygotowaniu instytucjonalnym Unii do rozszerzenia. Podczas nieformalnego spotkania Rady Europejskiej w Biarritz (13-14 X 2000) państwa członkowskie zaakceptowały włączenie do agendy Konferencji jedynie dwóch dodatkowych spraw: nowelizacji art. 7 TUE i zmiany formuły ściślejszej współpracy<sup>13</sup>. Było to podejście bardzo istotne z

---

<sup>10</sup> Pełne zestawienie postulatów zob. *Presidency Report to the Feira European Council*. Brussels, 14 June 2000, CONFER 4750/00 (aneks 7.3.).

<sup>11</sup> Tamże, s. 50.

<sup>12</sup> Zob. *IGC 2000. Follow-up to the Feira European Council and organisation of work*, Brussels, 5 July 2000, CONFER 4755/00.

<sup>13</sup> Zob. *Conseil europeen informel de Biarritz (13-14 octobre 2000): compte rendu*. Kartę Praw Podstawowych, nad którą prace toczyły się równoległe do Konferencji, postanowiono przyjąć uroczystie podczas szczytu w Nicei jako dokument polityczny, co też się stało. Stanowisko Polski w sprawie Karty zostało przedstawione podczas specjalnego "przesłuchania" państw kandydujących, 19 VI 2000 w Brukseli. Zob. wystąpienie przewodniczącego delegacji polskiej, podsekretarza stanu w MSZ - J. Kranza (*Intervention de M. Jerzy Kranz sous-secrétaire d'Etat au ministère des Affaires étrangères de la République de Pologne*, Bruxelles, le 19 juin 2000 - dokument w posiadaniu autora).

punktu widzenia zachowania dobrego tempa prac Konferencji. Chodziło bowiem o to, by skoncentrować prace Konferencji na zadaniu podstawowym i nie obciążać agendy Konferencji kwestiami skądinąd ważnymi, lecz nie powiązаныmi bezpośrednio z koniecznością instytucjonalnego przygotowania unii do rozszerzenia<sup>14</sup>. Państwa kandydujące podkreślały również w związku z tym, że szereg zgłoszonych problemów ma zasadnicze znaczenie dla przyszłego kształtu Unii Europejskiej, stąd byłoby zasadne, aby mogły brać udział w ich rozwiązywaniu już po uzyskaniu członkostwa w Unii. Osiągnięty w Nicei kompromis zakłada rozpoczęcie w 2004 r. kolejnej Konferencji międzyrządowej. We wspomnianym "Oświadczeniu w sprawie przyszłości Europy" określa się, że następna Konferencja powinna skoncentrować się na czterech zagadnieniach:

- nowym podziale zadań między UE i państwami członkowskimi,
- statusie Karty Praw Podstawowych,
- uproszczeniu tekstu traktatów i
- wzmocnieniu roli parlamentów krajowych w procesie integracji europejskiej.

Podkreśla się w tym kontekście, że pierwsza grupa obecnych kandydatów będzie brała udział w Konferencji już jako państwa członkowskie (również w tym miejscu zakłada się więc, że najbliższa akcesja będzie miała miejsce najpóźniej I I 2004), a pozostali kandydaci będą mieli zagwarantowany status obserwatora<sup>15</sup>.

---

<sup>14</sup> Tak też w stanowisku Polski pkt 1.2. c dokumentu - *Konferencja Międzyrządowa 2000 - polski punkt widzenia*: "Program Konferencji (...) powinien się koncentrować na realizacji celu określonego przed Konferencją Międzyrządową przez Radę Europejską podczas spotkań w Kolonii i Helsinkach w 1999 r., tj. przygotowania instytucji europejskich do procesu rozszerzenia w zakładanym terminie - do końca 2002 r. Polska widzi potrzebę szerokich reform Unii Europejskiej. Opowiada się za aktywnym i nakierowanym na przyszłość programem takich reform. Powinny one jednak być w taki sposób zharmonizowane z programem Konferencji Międzyrządowej 2000. By nie wydłużać jej prac. a tym samym nie osłabiać dynamiki procesu rozszerzenia".

<sup>15</sup> Dokument SN 1247/01, s. 167/168 (punkty 5, 7, 8 Oświadczenia).

IV. Zarówno ze względu na omówione wyżej okoliczności merytoryczne, jak i proceduralne, przebieg i wyniki Konferencji mają dla państw kandydujących zasadnicze znaczenie. Z tego też względu postulowano intensywne konsultacje, wychodzące poza dotychczasową, raczej wstrzemięźliwą praktykę po stronie Unii (np. w ramach tzw. dialogu strukturalnego). Oczekiwaniom tym wychodziły naprzeciw w pewnej mierze postanowienia konkluzji, przyjęte podczas posiedzenia Rady Europejskiej w Helsinkach, w grudniu 1999 r., w których stwierdzono, że kolejne prezydencje zapewnią "regularne informacje" o postępie prac Konferencji i "możliwość przedstawienia własnych poglądów na omawiane zagadnienia" państwom kandydującym "w ramach istniejących mechanizmów". Sformułowania te nie były zbyt jasne, tym niemniej w praktyce państwa kandydujące miały możliwość przedstawienia swoich stanowisk i otrzymywały informacje o przebiegu prac Konferencji<sup>16</sup>. Punktem wyjścia były listy ministrów spraw zagranicznych państw kandydujących, przesłane na ręce J. Gamy, ministra spraw zagranicznych Portugalii, ówczesnego przewodniczącego Rady na przełomie stycznia i lutego 2000 r.<sup>17</sup>. Niezależnie od tego podczas prezydencji portugalskiej i francuskiej zorganizowano specjalne spotkania (po jednym) dla państw kandydujących (w czerwcu i listopadzie). Problemy objęte agendą Konferencji były przedmiotem intensywnych konsultacji w ramach bieżących kontaktów politycznych, Polska natomiast - jako jedyne państwo kandydujące - przedstawiła swoje stanowisko w obszernym, odrębnym dokumencie<sup>18</sup>. Wreszcie, w ramach Konferencji Europejskiej, szefowie państw i rządów państw kandydujących mogli przedstawić swoje stanowisko w Nicei, w przededniu posiedzenia Rady Europejskiej.

---

<sup>16</sup> Por. szerzej J. Barcz: *Konferencja Międzyrządowa...* punkty I .4.

<sup>17</sup> W tym również list ministra B. Geremka z 24 stycznia, a przekazany na początku lutego 2000 r.; M.A. Cichocki. O. Osica: *Listy do Jaime Gamy. Stanowisko krajów kandydujących do Unii Europejskiej wobec Konferencji Międzyrządowej 2000*, Centrum Stosunków Międzynarodowych, Raporty i Analizy 2000, nr 4.

<sup>18</sup> *Konferencja Międzyrządowa 2000 - polski punkt widzenia...* jw.

Stanowisko Polski przedstawiało się w tym kontekście następująco:

- **skład Komisji:** Polska opowiadała się za zasadą - "jeden kraj jeden komisarz";
- **modyfikacja ważenia głosów w Radzie:** opowiadano się generalnie za umocnieniem kryterium demograficznego i uwzględnieniem konieczności kompensaty dla "dużych" państw, rezygnujących z "drugiego" komisarza;
- **rozszerzenie obszarów, w których decyzja ma być podejmowana kwalifikowaną większością:** zasadę poparto, a co do konkretnych obszarów wskazywano na potrzebę odrębnej analizy każdego przypadku, wsparto koncepcję szerszego powiązania takich obszarów z procedurą współ-decyzji na podstawie art. 25 f TWE;
- **reforma Parlamentu Europejskiego:** opowiedziano się za ograniczeniem liczby miejsc w PE oraz za modyfikacją dotychczasowej zasady alokacji miejsc (zasady degresywnej proporcjonalności, faworyzującej państwa "małe"), przy uwzględnieniu partnerstwa państw "dużych", "małych" i "średnich";
- **reforma organów wymiaru sprawiedliwości:** wsparto konieczność przeprowadzenia reformy, wypowiedziano się natomiast zdecydowanie przeciwko ograniczeniu liczby przedstawicieli państw członkowskich w tych instytucjach oraz wezwano do ostrożności przy zmianach tzw. postępowania w trybie wstępnym (na podstawie art. 234 TWE)<sup>19</sup>;
- **Trybunał Obrachunkowy:** podobnie jak w przypadku organów wymiaru sprawiedliwości wypowiedziano się zdecydowanie

---

<sup>19</sup> Rozważane podczas Konferencji koncepcje szły bowiem w takim kierunku, aby zwiększyć zaangażowanie sądów krajowych w tej dziedzinie i w ten sposób odciążyć Trybunał Sprawiedliwości. W stanowisku polskim zwracano uwagę, iż dla sądów państw przystępujących do UE, nie mających doświadczenia, mogłoby to spowodować znaczne, dodatkowe trudności.



przeciwko ograniczeniu liczby przedstawicieli państw członkowskich;

- **organy doradcze instytucji - Komitet Społeczny i Ekonomiczny oraz Komitet Regionów:** opowiadano się za ograniczeniem miejsc w obu tych organach oraz za umocnieniem ich reprezentatywności;
- **inne sprawy:** w stanowisku polskim z ostrożnością podchodzono do zmian w tzw. ściślejszej współpracy, szczególnie zaznaczając, iż powinna ona zachować otwarty charakter i w żadnym razie nie powinna prowadzić do trwałej kategoryzacji wśród państw członkowskich UE; wstrzeźliwie wypowiedziano się o możliwości rozszerzenia ściślejszej współpracy na obszar II filaru UE (Wspólna Polityka Zagraniczna i Bezpieczeństwa).

V. Najistotniejsze znaczenie mają postanowienia TN zawierające regulacje w odniesieniu do tzw. programu podstawowego Konferencji, który obejmował trzy zagadnienia:

1. **Skład Komisji Europejskiej:** punktem wyjścia dyskusji podczas Konferencji była ustalona podczas Konferencji Międzyrządowej 1996 rezygnacja przez "duże" państwa z drugiego komisarza i otrzymanie przez nie pewnej kompensaty przy nowym ważeniu głosów w Radzie i przy alokacji miejsc w Parlamencie Europejskim. Podczas prezydencji portugalskiej stwierdzono również, iż - w miarę możliwości - należy dążyć do znalezienia rozwiązania trwałego<sup>20</sup>. Tym niemniej prawie do końca obrad Konferencji dyskusja nie wyszła poza sprecyzowanie podstawowych, rozbieżnych opcji: z jednej strony, wspieranej przez "małe" państwa (i państwa kandydujące) koncepcji: "jedno państwo - jeden komisarz"; z drugiej strony, koncepcji ograniczenia liczby komisarzy i wprowadzenia rotacji (wspieranej przez państwa "duże").

---

<sup>20</sup> Zob. *Presidency Report to the Feira European Council...* jw., s. 13.

Osiągnięty podczas szczytu w Nicei kompromis<sup>21</sup> przewiduje dwa etapy w określaniu składu Komisji: począwszy od I I 2005 każde państwo członkowskie będzie miało w Komisji tylko jednego przedstawiciela; drugim etapem będzie osiągnięcie przez UE liczby 27 państw członkowskich - wówczas Rada, działając jednogłośnie, określi liczbę komisarzy mniejszą niż liczba państw członkowskich oraz ustali system rotacji, opierający się na tzw. systemie rotacji egalitarnej (tzn. na równych zasadach wobec wszystkich państw)<sup>22</sup>.

Wyjściem naprzeciw postulatom państw kandydujących jest ustalenie, że państwo przystępujące do UE ma zagwarantowaną możliwość włączenia do rotacji "swojego" komisarza w okresie bezpośrednio po akcesji (art. 4 ust. 4 Protokołu w sprawie rozszerzenia). Każde państwo przystępujące będzie więc miało "swojego" komisarza w okresie bezpośrednio po uzyskaniu członkostwa, co z politycznego i praktycznego punktu widzenia jest niezmiernie istotne<sup>23</sup>.

**2. Nowy podział głosów ważonych w Radzie** był szczególnie trudnym problemem, a kompromis osiągnięto - po gorącej dyskusji - w ostatnim etapie szczytu w Nicei. Złożyło się na to szereg czynników: "duże" państwa oczekiwały w tej dziedzinie kompensaty za stratę "drugiego" komisarza. Nałożył się na to generalny konflikt między "małymi" państwami (które obstawały przy zasadzie tzw. podwójnej większości - dla podjęcia decyzji konieczna byłaby większość głosów i większość państw członkowskich) i "dużymi", które dążyły do ustalenia nowego systemu ważenia głosów, uwzględniającego w większym stopniu czynnik

---

<sup>21</sup> Zob art. 4 dołączonego do TN Protokołu w sprawie poszerzenia Unii Europejskiej, dokument SN 1247/01, s. 97 i n.

<sup>22</sup> Jest to istotne, bowiem podczas obrad Konferencji "duże" państwa forsowały system "rotacji elitarniej", który miałby polegać na tym, że "duże" państwa nie byłyby objęte rotacją (miałyby "stałych" komisarzy).

<sup>23</sup> Niezależnie od omówionych postanowień, TN wprowadza dalsze zmiany dotyczące funkcjonowania Komisji: obejmują one w szczególności zmianę procedury powoływania członków Komisji (znowelizowany art. 214 TWE) oraz umocnienie roli Prezydenta Komisji (znowelizowany art. 217 TWE).

demograficzny<sup>24</sup>. Niezależnie od tego, wszystkie obecne państwa członkowskie dążyły do ustalenia takiego systemu podziału głosów ważonych, aby po rozszerzeniu UE (i prawie podwojeniu liczby członków oraz pogłębieniu ich zróżnicowania) nie doszło do blokady procesu decyzyjnego przez najmniej wydolne państwa członkowskie.

Osiągnięty w Nicei kompromis jest stosunkowo skomplikowanym wyważeniem interesów między "małymi" i "dużymi" państwami członkowskimi<sup>25</sup>. Państwa "małe" uzyskały tzw. podwójną większość: przy ogólnej liczbie 345 głosów ważonych dla podjęcia decyzji trzeba będzie zebrać 258 głosów i większość państw (jeżeli podstawą decyzji jest propozycja Komisji), względnie dwie trzecie państw (w innych przypadkach). Jednocześnie umocniła się pozycja państw "dużych". Z jednej strony umocniono czynnik demograficzny przy nowym ważeniu głosów (dotychczas pięć "dużych" państw dysponowało łącznie 55% głosów, według TN będzie miało 60% głosów)<sup>26</sup>, wprowadzono też możliwość weryfikacji decyzji w zależności od procentowego udziału ludności zamieszkałej na obszarze UE: na wniosek jednego z państw członkowskich trzeba będzie sprawdzić, czy w państwach optujących za decyzją zamieszkuje co najmniej 62 % ludności; jeśli nie - decyzja nie dojdzie do skutku. Siłą rzeczy umacnia to pozycję państw "dużych". Wziąć należy pod uwagę również okoliczność, że szereg obszarów, w których decyzja podejmowana będzie kwalifikowaną większością, objęto jednocześnie procedurą współ-decyzji (art. 251 TWE) - liczy się więc również sposób alokacji miejsc w Parlamencie Europejskim<sup>27</sup>. W tym kontekście pozycja Polski, jako przyszłego państwa członkowskiego, jest dobra. Nie chodzi tu tylko o równą z Hiszpanią liczbę głosów ważonych (27), co ważne jest

---

<sup>24</sup> Zob. *Presidency Report to the Feira European Council...* jw., s. 19 i n.

<sup>25</sup> Zob. pkt 2 Oświadczenia w sprawie rozszerzenia UE (nr 20) zawartego w akcie końcowym załączonym do TN, dokument SN 1247/01, s. 167/168.

<sup>26</sup> Dokument Komisji Europejskiej SEC (2001) 99 z 18 I 2001, pkt C.

<sup>27</sup> Na przykład Niemcy - jako jedyne państwo członkowskie - zachowały posiadaną obecnie liczbę miejsc w PE (99). Wyjaśnia to (przynajmniej w części) ustępliwość wobec Francji co do liczby głosów ważonych.

przede wszystkim dla prestiżu państwa, co raczej o konsekwencje wynikające z faktu przynależności Polski do państw "dużych", których pozycja generalnie uległa wzmocnieniu.

**3. Zwiększenie liczby obszarów objętych podejmowaniem decyzji w Radzie w drodze kwalifikowanej większości (QMV).** W toku dyskusji podczas Konferencji szybko okazało się, że jest to jeden z najważniejszych problemów<sup>28</sup>. Nie może to dziwić, bowiem powiększenie liczby obszarów objętych podejmowaniem decyzji kwalifikowaną większością uważane jest przez obecne państwa członkowskie za jeden z zasadniczych mechanizmów (obok ściślejszej współpracy), który pozwoli wpływać na dynamikę i kierunki rozwoju integracji po rozszerzeniu UE. Mimo zgody co do konieczności powiększenia liczby takich obszarów, postęp osiągnięty podczas Konferencji nie jest zbyt wielki: z branej pod uwagę możliwości objęcia zmianą ponad 70 obszarów, przed nieformalnym spotkaniem Rady Europejskiej w Biarritz zmniejszono tę liczbę do 30-35 obszarów<sup>29</sup>, a konsens osiągnięty podczas szczytu w Nicei obejmuje 27 obszarów (w tym 22 objętych będzie QMV od chwili wejścia w życie TN, natomiast w stosunku do dalszych pięciu obszarów wprowadzenie QMV jest obwarowane różnymi warunkami)<sup>30</sup>.

Z punktu widzenia rozszerzenia Unii problem ten - jak wspomniano - ma znaczenie przede wszystkim dla obecnych państw członkowskich. Zwiększenie obszarów objętych QMV pozwoli zachować wpływ na tempo i kierunek procesu integracji oraz ograniczy możliwość blokowania tego rozwoju przez najmniej wydolne (nowe) państwa członkowskie. Państwa kandydujące generalnie wspierały ten kierunek reformy, tym niemniej postulowały konkretne badanie każdego

---

<sup>28</sup> Zob. IGC 2000. *Follow-up to the Feira European Council and organisation of work, 5 My 2000*. Dokument: CONFER 4755/00, s. 3.

<sup>29</sup> Zob. IGC. Presidency Note. *Extension of qualified majority voting*. Brussels, 28 September 2000, Dokument: CONFER 4776/00.

<sup>30</sup> Por. Dokument Komisji: SEC (2001) 99 z 18 I 2001, pkt II A oraz aneks, zawierający zestawienie obszarów objętych QMV.

obszaru. Wstrzeźliwe nastawienie państw kandydujących w tej mierze wynikało głównie z faktu, iż nie są one jeszcze w stanie zidentyfikować swoich interesów w poszczególnych obszarach.

VI. Spośród "innych koniecznych zmian", powiązanych z "programem podstawowym" Konferencji, wskazać należy na następujące:

I. **Parlament Europejski.** Podczas obrad Konferencji zaakceptowano konieczność ograniczenia liczby miejsc w PE. Początkowo skłaniano się do utrzymania górnego pułapu, ustanowionego w Traktacie z Amsterdamu - 700 posłów (art. 189, eks art. 137 TWE)<sup>31</sup>, TN podwyższa jednak ten pułap do 732 posłów<sup>32</sup>. Rozwiązania przejściowe są następujące: pułap 732 posłów zostanie wyczerpany już w wyborach w 2004 r., przy czym nastąpi "odpowiednie" przydzielenie liczby miejsc dla obecnych państw członkowskich i państw kandydujących, które do I I 2004 podpiszą traktat akcesyjny. Art. 189 TWE oraz ostateczny, ustalony rozdział miejsc w PE<sup>33</sup> zacznie obowiązywać od wyborów w 2009 r. Ponieważ można zakładać, że w latach 2004-2009 dalsze państwa kandydujące przystąpią do UE, w okresie przejściowym (między wyborami w latach 2004 i 2009) ustalony pułap (732 posłów) zostanie zapewne przekroczony<sup>34</sup>.

Jeśli natomiast chodzi o alokację miejsc w PE, to podczas Konferencji rozważane były dwie zasadnicze opcje: prostej ekstrapolacji obecnego systemu (zasady degresywnej proporcjonalności), względnie umocnienia czynnika demograficznego, przy uwzględnieniu również konieczności kompensaty "dużym" państwom utraty "drugiego" komisarza. Ustalenia TN prowadzą do zmniejszenia liczby posłów obecnych państw członkowskich o 91 (jedynie Niemcy i Luksemburg zachowają w

---

<sup>31</sup> Por. *Presidency Report to the Feira European Council ... jw.*, s. 33 i n.

<sup>32</sup> Znowelizowany w TN art. 189. Dokument SN 1247/01, s. 38.

<sup>33</sup> Zob. pkt I Oświadczenia w sprawie rozszerzenia UE (nr 20), s. 161.

<sup>34</sup> Zob. dołączony do TN Protokół w sprawie rozszerzenia UE, art. 2, Dokument SN 1247/01, s. 91/92. Por. Dokument KE: SEC (2001) 99 z 18 I 2001.

przyszłości obecną liczbę posłów). Polska, podobnie jak Hiszpania, będzie mieć 50 posłów w PE.

Generalnie decyzje TN odpowiadają postulatowi Polski, tak jeśli chodzi o ograniczenie ogólnej liczby posłów PE, jak i uwzględnienie w większym stopniu czynnika demograficznego<sup>35</sup>.

**2. Organy sądownicze.** Przeprowadzono tu, bez zbędnego rozgłosu, radykalną reformę. Wynikało to z okoliczności, iż tak wśród państw członkowskich UE<sup>36</sup>, jak i wśród wspólnotowych instytucji<sup>37</sup> istniała zgoda co do potrzeby przeprowadzenia takiej reformy. Wzrastało bowiem obciążenie Trybunału Sprawiedliwości i Sądu Pierwszej Instancji (szczególnie po wejściu w życie Traktatu z Amsterdamu), stało się też jasne, że obciążenie to będzie wzrastało wraz z postępem procesu rozszerzenia<sup>38</sup>, tym bardziej że systemy wymiaru sprawiedliwości w państwach kandydujących nie należą do najbardziej efektywnych.

---

<sup>35</sup> Pozycja w PE będzie - wraz z wejściem w życie TN - coraz istotniejsza. Istotnym bowiem elementem kompromisu z Nicei jest objęcie części obszarów, w których decyzja zapadać będzie kwalifikowaną większością, procedurą wspól-decyzji (art. 251 TWE), w której z kolei zgoda PE jest wymogiem dojścia decyzji do skutku. Dotyczy to siedmiu obszarów (art. 13, 62, 63, 65, 157, 159, 191 TWE), a w obszarze objętym art. 161 TWE przewidziany jest bezpośrednio wymóg zgody PE. TN reguluje inne jeszcze kwestie dotyczące PE: nowelizuje art. 191 TWE, umożliwiając sprecyzowanie (w drodze procedury wspól-decyzji) podstaw prawnych działania partii politycznych na szczeblu europejskim, szczególnie zasad ich finansowania; nowelizuje art. 190 TWE, umożliwiając Radzie określenie (kwalifikowaną większością) warunków działalności posłów do PE. z wyjątkiem kwestii podatkowych, umacnia pozycję PE w obszarach regulowanych w art. 230 i 300 ust. 6 TWE. Niemniej jednak ocena decyzji Rady Europejskiej w Nicei w tej dziedzinie po stronie PE jest bardzo krytyczna. Por. European Parliament. *Overview of the results of the IGC*, Brussels, 19 December 2000, Dokument nr CM/427130 EN.

<sup>36</sup> Por. np. przedłożony 4 IV 2000 w ramach Konferencji - *Interim Report on Amendments to be made to the Treaties regarding the Court of Justice and the Court of First Instance*, Dokument - CONFER 4729/00.

<sup>37</sup> Por. "dokument dyskusyjny" przedłożony 10 V 1999 przez Trybunał Sprawiedliwości i Sąd Pierwszej Instancji ("*The Future of the Judicial System of the European Union*").

<sup>38</sup> 38 Por. H.-J. Rabę: *Zur Reform des Gerichtssystems der Europäischen Gemeinschaften*, *Europarecht* 2000, nr 5, s. 8111 i n.

Przeprowadzona przez TN reforma obejmuje:

- skonkretyzowanie struktury organów wymiaru sprawiedliwości – obok Trybunału Sprawiedliwości również Sąd Pierwszej Instancji uzyska status wspólnotowej instytucji; TN przewiduje możliwość utworzenia "zespołów sędziowskich" (*judicial panels*), jako sądów specjalistycznych (sprawy pracownicze, sprawy związane z obszarem własności intelektualnej);
- podniesienie efektywności pracy sądów przez zmiany w ich wewnętrznej strukturze (powołanie tzw. wielkich izb, zmiany w strukturze izb, możliwość powołania rzeczników generalnych również w Sądzie Pierwszej Instancji);
- usprawnienie podziału jurysdykcji poszczególnych sądów, przy zagwarantowaniu Trybunałowi Sprawiedliwości pełnej kompetencji w czuwaniu nad spójnością i jednolitością prawa wspólnotowego<sup>39</sup>.

Z punktu widzenia państw kandydujących istotne jest spełnienie postulatu co do reprezentacji państw w sądach: nowelizowany na mocy TN art. 221 TWE przewiduje, że w Trybunale Sprawiedliwości zasiadać będzie sędzia z każdego państwa członkowskiego, natomiast na mocy znowelizowanego art. 224 akapit I TWE, w Sądzie Pierwszej Instancji będzie "co najmniej" po jednym sędzi z każdego państwa członkowskiego. Modyfikację postępowania w trybie wstępnym (na podstawie art. 234 TWE) TN przeprowadza w taki sposób, iż nie obciąża ona dodatkowo sądów krajowych państw członkowskich. W końcu istotne jest, że postanowienia TN umożliwiają dalsze reformowanie sądownictwa wspólnotowego, upraszczając w tej dziedzinie procedurę: wiele spraw może być regulowane bezpośrednio przez Radę (po części w drodze decyzji podejmowanych kwalifikowaną większością), inne sprawy zostają

---

<sup>39</sup> Szczegółowo na ten temat w polskiej literaturze naukowej - J. Barcz: *Reforma wspólnotowych organów wymiaru sprawiedliwości w pracach Konferencji Międzyrządowej 2000* (w:) *Materiały Z konferencji naukowej*, Toruń 16-17 listopada 2000; B. Kurcz: *Traktat Nicejski a reforma unijnego sądownictwa*, Sprawy Międzynarodowe (w druku).

"przesunięte" do Statutu względnie regulaminów wewnętrznych (zatwierdza Rada kwalifikowaną większością)<sup>40</sup>.

**3. Trybunał Obrachunkowy i organy pomocnicze instytucji.** Najistotniejszą sprawą, jeśli chodzi o reformę Trybunału Obrachunkowego z punktu widzenia państw kandydujących, jest zagwarantowanie (znowelizowany TN art. 247 ust. I TWE), iż w skład Trybunału wchodzi po jednym obywatelu z każdego państwa członkowskiego<sup>41</sup>.

Jeśli chodzi natomiast o Komitet Ekonomiczny i Społeczny oraz Komitet Regionów, to TN - zgodnie z postulatami m.in. Polski - ogranicza liczbę członków obu Komitetów: w obu przypadkach nie może ona w przyszłości przekroczyć 350 członków (odpowiednio znowelizowane TN artykuły 258 i 263 akapit 2 TWE). Umocniono również legitymację demokratyczną obu Komitetów: w przypadku KEiS jednoznacznie stwierdzono (znowelizowany art. 258 TWE), że w jego skład powinni wchodzić "przedstawiciele społeczeństwa obywatelskiego"; w przypadku KR stwierdzono (znowelizowany art. 263 akapit I TWE), że reprezentant musi legitymować się bądź mandatem zyskanym w drodze wyboru do organu regionalnego lub lokalnego, bądź musi sprawować urząd podległy politycznie takiemu organowi w jednym z państw członkowskich. Zmiany te w pełni korespondują z kierunkami reformy administracyjnej i samorządowej w Polsce. W obu Komitetach (które będą liczyły po 344 członków) Polska będzie reprezentowana przez 21 przedstawicieli (analogicznie Hiszpania)<sup>42</sup>.

VII. Do agendy Konferencji dodano jedynie - jak już zaznaczono - dwie kwestie: ściślejszej współpracy i nowelizacji art. 7 TUE.

---

<sup>40</sup> Por. Dokument KE-SEC (2001) 99 z 1812001, pkt E.

<sup>41</sup> TN przewiduje również pewne zmiany w odniesieniu do Europejskiego Banku Centralnego (Rada, działając jednogłośnie, może zmienić zasady mechanizmu decyzyjnego w zarządzie EBC) oraz w odniesieniu do Europejskiego Banku Inwestycyjnego (Rada, działając jednogłośnie, może zmienić skład zarządu oraz zasady procesu decyzyjnego). Por. dokument KE SEC(2001) 99 z 18 I 2001, pkt G.

<sup>42</sup> Zob. punkty 3 i 4 Oświadczenia w sprawie rozszerzenia UE (nr 20), s. 163/164.



1. **Ścisłejsza współpraca.** Problem ten został włączony do agendy Konferencji z dwóch zasadniczych względów:

- z jednej strony, chodziło o zagwarantowanie, że państwa członkowskie będą podejmować współpracę w ważnych dziedzinach związanych z procesem integracji w ramach traktatów konstytuujących UE. Jednym z poważniejszych niebezpieczeństw dla procesu integracji byłoby podjęcie takiej współpracy (co miało miejsce w początkowym okresie w odniesieniu do obszaru Schengen) poza traktatami;
- z drugiej strony, mechanizm ściślejszej współpracy może gwarantować najbardziej wydolnym państwom członkowskim wpływ na określanie kierunków i dynamiki procesu integracji. Jeśli w wypowiedziach czołowych polityków państw członkowskich Unii w 2000 roku odsuniemy na bok ciekawą, choć mgławicową, dyskusję nad przyszłością Europy, to pojęcia "centrum grawitacji" Joschki Fischera, czy "grupy państw pionierskich" prezydenta Chiraca odnoszą się właśnie do ściślejszej współpracy.

Podczas prezydencji portugalskiej sprecyzowano punkt wyjścia reformy, określając poszczególne opcje w ramach tzw. zdefiniowanej ściślejszej współpracy (*predetermined closer cooperation*), która znalazła wyraz w postaci Unii Gospodarczej i Monetarnej oraz obszaru Schengen, oraz w ramach zawartych w traktatach (TUE i TWE) klauzul umożliwiających taką współpracę (*enabling clause*)<sup>43</sup>. Chodziło jednak przede wszystkim o "uelastycznienie" ściślejszej współpracy przez obniżenie progu liczby państw, koniecznych do podjęcia takiej współpracy (obecnie musi być "większość", czyli osiem państw - art. 43 ust. 1 d TUE) oraz zniesienie prawa weta w tej dziedzinie. Część państw członkowskich UE oraz państwa kandydujące obawiały się natomiast, że w wyniku ściślejszej współpracy może dojść do trwałej kategoryzacji wśród

---

<sup>43</sup> Zob. *Presidency Report to the Feira European Council ...* .jw.

państw członkowskich i wyłączenia niektórych z nich (szczególnie mniej wydolnych) z ważnych dziedzin procesu integracji<sup>44</sup>.

Ustalenia podjęte w Nicei stanowią w tej dziedzinie wyważony kompromis<sup>45</sup>.

- Z jednej strony, obniżono liczbę państw potrzebnych do podjęcia współpracy (pozostawiono obecnie wymaganą liczbę ośmiu państw<sup>46</sup>, co przy wzroście liczby państw członkowskich oznacza relatywne obniżenie wymaganego progu) oraz zrezygnowano z prawa weta w odniesieniu do ściślejszej współpracy objętej TWE i TUE (w trzecim filarze); w II filarze istnieje natomiast możliwość odwołania się do decyzji Rady Europejskiej.
- Z drugiej natomiast strony, ustanowiono szereg zasad, które zapobiegają trwałemu podziałowi wśród państw członkowskich, względnie wyłączeniu niektórych z nich z ważnych obszarów procesu integracji: ściślejsza współpraca m.in. nie może dotyczyć obszarów objętych wyłączną kompetencją WE, nie może naruszać wspólnotowego zasobu prawnego, funkcjonowania jednolitego rynku wewnętrznego, prowadzić do dyskryminacji w stosunkach handlowych między państwami członkowskimi, a przede wszystkim musi być otwarta dla wszystkich państw członkowskich.

**2. Nowelizacja art. 7 TUE.** Problem modyfikacji tego artykułu pojawił się podczas Konferencji w związku z kazusem Austrii<sup>47</sup>. Rzecz w tym, że art. 7 TUE (ust. 2) formułuje bardzo poważną sankcję (zawieszenie

---

<sup>44</sup> Por. *Konferencja Międzyrządowa 2000 - polski punkt widzenia ... jw.*, pkt 3.2.

<sup>45</sup> Dokument: SN 1247/01, s. 16 i n.

<sup>46</sup> Znowelizowany przez TN art. 43 pkt A Traktatu o UE. Dokument SN 1247/01, s. 19.

<sup>47</sup> Zob. M. Happold: *The UE Member States Response to Freedom Party Participation in the Austrian Government*, *International and Comparative Law Quarterly* 2000, Vol. 49, Part 4, s. 953 i n.

państwa w prawach państwa członkowskiego, łącznie z prawem do głosowania w Radzie) w przypadku stwierdzenia "poważnego i trwałego naruszenia" (art. 7 ust. I TUE) zasad określonych w art. 6 ust. I TUE ("zasad wolności, demokracji, poszanowania praw człowieka i podstawowych wolności oraz państwa prawa"). Nie przewiduje natomiast w obecnym brzmieniu żadnych "pośrednich form" oddziaływania.

Początkowo wydawało się, że ze względu na polityczny, bardzo kontrowersyjny kontekst sprawy nie ma szans na włączenie tego problemu do agendy Konferencji<sup>48</sup>. Przełom nastąpił w pierwszych miesiącach prezydencji francuskiej, kiedy to przedyskutowano zakres modyfikacji (nawiązując w pewnej mierze do prób rozwiązania kryzysu związanego z kazusem Austrii)<sup>49</sup>. Podczas spotkania nieformalnego Rady Europejskiej w Biarritz (13-14 października) wstępnie zgodzono się na włączenie tej kwestii do agendy Konferencji<sup>50</sup>, a uzgodnione modyfikacje bez żadnych kontrowersji zostały podczas szczytu w Nicei zaakceptowane<sup>51</sup>.

Dodany do znowelizowanego art. 7 TUE ust. I przewiduje możliwość stwierdzenia przez Radę (większością czterech piątych państw członkowskich) "wyraźnego niebezpieczeństwa" ciężkiego naruszenia przez jedno z państw członkowskich zasad określonych w art. 6 ust. I TUE i - w takim wypadku - wystosowania "odpowiednich zaleceń". Uprzednio Rada musi wysłuchać państwo, którego to dotyczy, oraz może zwrócić się

---

<sup>48</sup> Por. *Presidency Report to the Feira European Council ...jw.* - aneks 7.3. ("Other issues examined by the Conference").

<sup>49</sup> Por. S. Schmall: *Die Reaktionen auf den Einzug der Freiheitlichen Partei Österreichs in das österreichische Regierungskabinet. Eine Europa- und völkerrechtliche Analyse*, *Europarecht* 2000, nr 5, s. 819 i n.

<sup>50</sup> Por. akceptacja Komisji w przededniu spotkania w Biarritz. *ICC: the Commission proposes an addition to Article 7 of the Treaty on respect for democratic values*. DNJP/00/i116. Date: 2000-10-04) i wstępna decyzja Rady Europejskiej (Conseil europeen ..., jw.).

<sup>51</sup> Dokument SN 1247/01, s. 8 i n.

do niezależnych osobistości o sporządzenie raportu o sytuacji w tym państwie.

Wprowadzone modyfikacje umacniają bez wątplenia demokratyczną legitymację Unii. Zastosowanie będą mieć jedynie w odniesieniu do państw członkowskich. Sytuacja w państwach kandydujących, jeśli chodzi o przestrzeganie zasad określonych w art. 6 ust. 1 TUE (jako kryterium uzyskania członkostwa w UE - art. 49 akapit pierwszy TUE), jest natomiast szczegółowo monitorowana m.in. w tzw. okresowych raportach Komisji Europejskiej o postępie na drodze do członkostwa w UE<sup>52</sup>.

VIII. Prezydent Komisji Europejskiej, R. Prodi, wstrzemięźliwie ocenił TN, podkreślając, iż w wyniku skoncentrowania się państw członkowskich na własnych, wąsko pojętych interesach, osiągnięto zaledwie "wspólny standard minimum"<sup>53</sup>. Tym niemniej - z punktu widzenia rozszerzenia UE - TN stanowi ważny etap:

- TN stanowi niezbędne dopełnienie (obok Agendy 2000) reform UE, pozwalające stwierdzić - zgodnie z zapowiedziami - gotowość Unii do przyjęcia nowych państw członkowskich od końca 2002 r.
- TN gwarantuje obecność przedstawicieli nowych państw członkowskich we wspólnotowych instytucjach (Komisji, organach wymiaru sprawiedliwości i Trybunale Obrachunkowym); alokacja miejsc w Parlamencie Europejskim oraz w organach doradczych odpowiada generalnie demograficznemu potencjałowi Polski.
- Mimo pewnego zamieszania podczas szczytu w Nicei co do formuły nowego ważenia głosów w Radzie, ostateczny wynik jest dla Polski

---

<sup>52</sup> Por. np. *Okresowy raport 2000 Komisji Europejskiej o postępach Polski na drodze do członkostwa w UE* (pkt B 1). UKIE - Monitor integracji europejskiej 2000, nr 34, s. 13 i n.

<sup>53</sup> "Nice was a clear demonstration of what is meant by agreement on the lowest common denominator" - w przemówieniu przed Parlamentem Europejskim, 17 I 2001 ("The time has come for a properly structured debate on the future of Europe").

pozytywny; chodzi przy tym nie tylko o liczbę głosów ważonych (mająca znaczenie przede wszystkim prestiżowe), co o możliwość uwzględniania w podejmowaniu decyzji kwalifikowaną większością procentowego udziału ludności (siłą rzeczy państwa o większym potencjale demograficznym mają znaczniejszą pozycję) oraz o alokację miejsc w Parlamencie Europejskim (zważyć bowiem należy, że podejmowanie decyzji kwalifikowaną większością głosów jest z reguły połączone z procedurą współdecydowania na podstawie art. 251 TWE).

- TN wprowadza głęboką reformę wspólnotowych organów wymiaru sprawiedliwości - podniesienie efektywności tych organów będzie więc kompensowało w pewnym zakresie słabą wydolność wymiaru sprawiedliwości w nowych państwach członkowskich.
- Ścisła współpraca bez wątpienia pozostanie środkiem służącym najbardziej dynamicznym państwom członkowskim w określaniu kierunków i dynamiki procesu integracji; TN ustanawia jednak konkretne bariery, które powinny zapobiec odcinaniu nowych państw członkowskich od najistotniejszych działań integracji (wspólnego rynku) bądź ich trwałej marginalizacji (jako państw członkowskich drugiej kategorii).

Z punktu widzenia tempa procesu rozszerzenia bez wątpienia najistotniejszą kwestią jest szybkie ratyfikowanie TN przez państwa członkowskie. Zwłoka bowiem w tej mierze może mieć - z jednej strony - wpływ na opóźnienie negocjacji akcesyjnych (obszar - "kwestie instytucjonalne"). Natomiast podstawowe znaczenie będzie miało przyzwolenie na równoległość procedur ratyfikacyjnych TN i traktatu akcesyjnego: obstrukcja w tej dziedzinie ze strony jednego z państw członkowskich może (tylko z przyczyn formalnych) znacznie opóźnić datę akcesji pierwszej grupy kandydatów.

## **Porządek ustrojowy Unii Europejskiej. Aksjologia w przyszłej konstytucji europejskiej (Zagadnienia prawne i proceduralne)**

(w:) Prawo naturalne.

W poszukiwaniu fundamentu jedności europejskiej

(red. Ks. Janusz Nagórny, Jerzy Gocko SDB), Lublin 2002 (strony 77-92).

1. Władysław Bartoszewski, były minister spraw zagranicznych, kreśląc wizję przyszłej Unii Europejskiej podkreślał – „Zasadniczym problemem pozostaje w mojej ocenie wprowadzenie wspólnych wartości do traktatów ustanawiających Wspólnoty i Unię. Bez tego nie będzie można mówić o traktacie konstytucyjnym, bez tego nie będzie postępu w procesie integracji”.<sup>1</sup>

Jest to stwierdzenie głęboko zasadne, jeśli uwzględnimy problemy, z jakimi konfrontowana jest obecnie Unia Europejska i wymiar wyzwań, jakim musi sprostać w najbliższych dziesięcioleciach. Zważyć bowiem należy, że „na przełomie wieków” Unia osiągnęła pewną, pozytywnie ujmowaną „masę krytyczną”:

- „dopełniono” – ustanowienie rynku wewnętrznego (z niewielkimi wyjątkami);
- ustanowiono Unię Gospodarczą i Pieniężną i z sukcesem wprowadzono w większości państw członkowskich wspólną walutę;
- „dopełniono” proces integracji w sferze politycznej, ustanawiając Unię Europejską, i w tych ramach - w dwóch filarach „międzyrządowych” -

---

<sup>1</sup> W programowym przemówieniu, wygłoszonym 28 maja 2001 r. (w:) *Przyszłość Unii Europejskiej. Polski punkt widzenia* (red. J. Barcz i K. Żukrowska), Warszawa 2001, s. 21.

ujęto w „jednolite ramy instytucjonalne” ważne dla procesu integracji obszary współpracy międzypaństwowej.

Jednocześnie nawarstwiały się symptomy głębokiego kryzysu strukturalnego, wskazującego na konieczność strategicznych reform:

- pogłębił się - mimo prób przeciwdziałania - kryzys związany z deficytem legitymacji demokratycznej; wyrazem tego stały się występujące coraz częściej „kryzysy punktowe” (przesilenie w Komisji w 1999 r., niewielka frekwencja w wyborach do Parlamentu Europejskiego w 1999 r.; zaniechanie przeprowadzenia reform instytucjonalnych podczas Konferencji Międzyrządowej przygotowującej Traktat z Amsterdamu);
- drastycznie widoczny stał się deficyt tożsamości Unii Europejskiej na arenie międzynarodowej, czego najbardziej dramatycznym wyrazem stała się impotencja w obliczu kryzysu bałkańskiego; dopiero interwencja „za Oceanu” pozwoliła w pewnym stopniu ograniczyć ten kryzys;
- deficyt ten staje się jeszcze bardziej widoczny w obliczu zmian globalnych, w tym procesów liberalizacyjnych w skali światowej (w ramach WTO), które sprawiają, iż słabną dotychczasowe czynniki „wyróżniające” procesy integracyjne o charakterze *stricte* ekonomicznym.

Wszystkie te problemy nabrały szczególnej ostrości w obliczu zbliżającej się, obecnej „fali” rozszerzenia Unii, nie mającej - jeśli chodzi o skalę - precedensu (doprowadzi ona do prawie podwojenia liczny państw członkowskich) i do znacznego wewnętrznego zróżnicowania wśród państw członkowskich.

2. Zważyć więc należy, że w najbliższych latach Unia Europejska konfrontowana będzie z istotnymi przemianami ustrojowymi. Punkt wyjścia dla tych przemian stanowią postanowienia **podpisanego 26 lutego 2001 r. Traktatu z Nicei**, którego głównym zadaniem jest przygotowanie

„instytucjonalne„ Unii do procesu rozszerzenia.<sup>2</sup> Ważnym dopełnieniem Traktatu jest przyjęta paralelnie - jako dokument polityczny - **Karta Praw Podstawowych UE**, stanowiąca próbę skatalogowania praw podstawowych obywatela Unii.<sup>3</sup>

Traktat z Nicei reguluje jedynie niezbędny dla finalizacji rozszerzenia, instytucjonalny „standard minimum”. Zawarty w Nicei kompromis polegał więc m.in. na tym, aby kontynuować debatę nad przyszłością Unii Europejskiej, przy czym dołączona do Traktatu „Deklaracja w sprawie przyszłości Unii” precyzowała, iż **debatą ta powinna skupić się na następujących kwestiach:**

- „uproszczeniu” traktatów ustanawiających Unii, tak aby stały się one bardziej przejrzyste;
- wyjaśnieniu podziału kompetencji między Unią a państwami członkowskimi, przy szczególnym uwzględnieniu znaczenia zasady subsydiarności;
- statusie przyjętej w Nicei Karty Praw Podstawowych, przy czym zasadniczą sprawą byłoby rozważenie, czy postanowienia KPP należy inkorporować do traktatów ustanawiających UE;
- określeniu roli parlamentów narodowych „w architekturze europejskiej”, przy czym głównie chodzi tu o znalezienie takiego mechanizmu, wzmacniającego udział parlamentów państw członkowskich w procesie integracji europejskiej, aby umocnić legitymację demokratyczną Unii.

Po sprecyzowaniu tych kwestii w tzw. deklaracji z Laeken (przyjętej przez Radę Europejską podczas spotkania w grudniu 2001 r. w Laeken),

---

<sup>2</sup> *Traktat z Nicei. Wnioski dla Polski* (red. J. Barcz i inni), Warszawa 2001.

<sup>3</sup> KPP przyjęto podczas spotkania Rady Europejskiej w Nicei, w grudniu 2000 r. Patrz. *Karta Praw Podstawowych Unii Europejskiej*, MSZ – Warszawa 2001.



stały się one przedmiotem obrad Konwentu (który rozpoczął prace 28 lutego 2002 r.). Zadaniem Konwentu jest przygotowanie gruntu dla dyskusji nad reformą Unii, jaka zostanie przeprowadzona podczas Konferencji Międzyrządowej, której rozpoczęcie zaplanowane jest na rok 2004. Istotne jest przy tym, że obecne państwa kandydujące biorą udział w pracach Konwentu, a część z nich - już jako państwa członkowskie UE - będzie brała pełnoprawny udział w pracach Konferencji Międzyrządowej. Biorąc pod uwagę uwarunkowania formalne procesu decyzyjnego w ramach UE oraz złożoność materii, można zakładać, że dyskutowana obecnie reforma ustrojowa Unia zostanie sfinalizowana (jej rezultaty zostaną wprowadzone w życie) około roku 2007/2008.

3. Dyskusję nad aksjologią przyszłej Unii Europejskiej należy rozważyć w szerokim kontekście czekających Unię zmian ustrojowych oraz uwarunkowań prawno-politycznych. Szczególnie należy brać pod uwagę następujące okoliczności:

- Ustrojowy punkt wyjścia w przypadku Unii Europejskiej jest dosyć skomplikowany, ale w swojej politycznej konsekwencji jednoznaczny. Sama Unia - ustanowiona na podstawie Traktatu z Maastricht - nie jest jeszcze organizacją międzynarodową (w szczególności nie posiada podmiotowości prawnej). Jest ona specyficzną - *sui generis* - strukturą międzynarodową składającą się ze znanych trzech filarów. W filarze pierwszym - wspólnotowym - działają trzy Wspólnoty Europejskie. Są one - formalnie rzecz biorąc - odrębnymi organizacjami międzynarodowymi, działającymi na podstawie odrębnych traktatów i wyposażonymi w podmiotowość prawną, choć mają - na podstawie specjalnych ustaleń - wspólne instytucje; tylko w pierwszym filarze obowiązuje reżim prawa wspólnotowego. Drugi (Wspólna Polityka Zagraniczna i Bezpieczeństwa) i trzeci (Współpraca sądowa i policji w sprawach karnych) filar stanowią tzw. współpracę międzyrządową - w tych filarach podstawę współpracy państw członkowskich stanowią ich ustalenia (prawo międzynarodowe), choć zważyć należy, że współpraca ta ujęta jest w tzw. jednolite ramy Traktatu o Unii Europejskiej: między trzema filarami musi więc zachodzić spójność (nie można na przykład

podejmować w drugim czy trzecim filarze działań, które byłyby sprzeczne z *acquis communautaire*), obowiązuje tu również zasada lojalności, państwa w tych filarach mogą korzystać z instytucji Wspólnot Europejskich.

- Biorąc za punkt wyjścia powyższe rozważania, zastanowić się należy - jaki może być ustrojowy „rezultat” prowadzonej obecnie debaty nad przyszłością Unii. Zwróćmy się najpierw ku podstawom prawnym procesu integracji. Wśród głównych punktów agendy debaty (określonej m.in. w deklaracji z Laeken) znajduje się postulat „uproszczenia traktatów”. Takie „uproszczenie” jest niezbędne już z tego względu, iż 23 lipca 2002 r. wygasa Traktat ustanawiający Europejską Wspólnotę Węgla i Stali. Wspólnota ta przestanie więc istnieć a jej „zasób” przejęty zostanie przez Wspólnotę Europejską. „Uproszczenia” pójdą jednak zapewne znacznie dalej. Można zakładać, iż ich końcowym efektem będzie jeden traktat, ów traktat podstawowy lub konstytucyjny. Jest to istotny, ale nie najważniejszy aspekt przyszłego rozwoju ustroju Unii. Można bowiem zakładać, że państwa członkowskie dojrzeją do podjęcia **decyzji o przekształceniu Unii w organizację międzynarodową** (symptomy takiej gotowości nawarstwiają się). Logiczną konsekwencją będzie wówczas zlikwidowanie dwóch pozostałych jeszcze Wspólnot jako odrębnych organizacji międzynarodowych, nowa natomiast - i jedyna - organizacja (Unia Europejska) musiałaby mieć zróżnicowany reżim wewnętrzny: musiałaby łączyć w sobie zarówno dotychczasowy reżim wspólnotowy, jak i reżimy międzyrządowe. Rozwiązanie takie jest realistyczne i z prawnego oraz politycznego punktu widzenia uzasadnione. Niosłoby ze sobą istotne „uproszczenie” pojmowania procesu integracji europejskiej. Wskazuje ono jednocześnie na główną tendencję rozwoju Unii jako organizacji międzynarodowej zasadzającej się na umowie międzynarodowej - traktacie podstawowym względnie traktacie konstytucyjnym.
- Z powyższych rozważań wynikają istotne konsekwencje co do bliższego określenia pojęcia „**konstytucja europejska**”. W istocie chodzi o umowę międzynarodową, zawieraną przez państwa członkowskie UE, nad którą

państwa sprawują kontrolę stosownie do reguła prawa międzynarodowego. Zagadnienia, które zdominowały ostatnio debatę nad przyszłością Unii Europejskiej, sprowadziły tę dyskusję - z tego punktu widzenia - na manowce: jako punktu odniesienia dla przyszłego ustroju Unii przyjęto bowiem strukturę państwa federalnego, ograniczono debatę nad jej ustrojem do rodzaju „europejskiego państwa federalnego”, a dyskusję nad reformami Unii sprowadzono do hasła „konstytucji dla Europy” względnie „konstytucji europejskiej”. Wniosek - jaki (w dużym uproszczeniu) wyprowadzał z tak prowadzonej dyskusji przeciętny obywatel - był prosty: Unia stanowi odskocznię do budowy jakiegoś europejskiego superpaństwa, kosztem suwerenności państw członkowskich. Konsekwencje polityczne takiej percepcji debaty są niedobre - pozwalają tzw. eurosceptykom rozwijać katastroficzne wizje rozmontowywania struktur państwowych w ramach procesu integracji europejskiej. Politycy zmitygowali się dosyć szybko. Przewodniczący Konwentu w swoim przemówieniu otwierającym apelował, aby jednoznacznie mówić o traktacie podstawowym względnie traktacie konstytucyjnym. Tak bowiem w istocie jest: **po pierwsze** - traktaty ustanawiające Wspólnoty i Unię są i pozostaną umowami międzynarodowymi; zapewne, państwa członkowskie uczynią je bardziej przejrzystymi, nadadzą im jaśniejszą strukturę, przypominającą konstytucje krajowe, lecz w istocie prawnej pozostaną one umowami międzynarodowymi, nawet jeśli nazwiemy je - ze względu na znaczenie - traktatem konstytucyjnym; **z drugiej strony** Wspólnoty organizacjami międzynarodowymi, nawet jeśli ze względu na zakres kompetencji i specyficzny charakter prawny określa się je jako organizacje ponadnarodowe; nic nie wskazuje na to, aby państwa członkowskie zamierzały w wymiernym czasie utworzyć rodzaj „europejskiego państwa federalnego” czy innego „europejskiego superpaństwa”. **Przyszła Unia Europejska – po ewentualnych zmianach – również pozostanie organizacją międzynarodową.** Bez wątplenia doświadczenia państw federalnych są dla procesu integracji bezcenne – w dotychczasowej praktyce Wspólnot i Unii czerpano też pełnymi garściami z tych doświadczeń, dość wspomnieć o zasadzie proporcjonalności, czy – tak ostatnio popularnej – zasadzie

subsydiarności; czym innym jest jednak korzystanie z doświadczeń, czym innym zmiana organizacji międzynarodowej w państwo federalne; te ostatnie zasadza się na konstytucji krajowej i – mimo domniemania kompetencji części składowych - federacja (władze centralne) zawsze może sięgnąć do „klauzuli bezpieczeństwa” i – w imię interesu całości – przywołać do porządku części składowe; proces integracji europejskiej zasadza się natomiast na umowach międzynarodowych, a - tym samym – głos ostateczny należy zawsze do państw członkowskich (na przykład akceptowanie wszystkich zmian w podstawach -traktatach - integracji, czy przyjęcie nowych członków).

Wszystkie powyższe okoliczności wskazują jednak jednoznacznie na historyczny moment, w jakim znajduje się Unia Europejska. **Bez wątpienia obecnie rozpoczęta debata doprowadzi do istotnych zmian ustrojowych Unii, zmian w których musi zostać uwzględniana aksjologia.** Pamiętać jednak należy, że zakres wprowadzonych reform uzależniony jest od zgody wszystkich państw członkowskich Unii, bowiem - jak wspomniano - „konstytucja europejska” jest niczym innym jak umową międzynarodową.

4. Jak zaznaczono, w prowadzonej obecnie debacie nad przyszłością Unii Europejskiej umocnienie aksjologii zajmuje istotne miejsce. Stworzone też zostały w miarę solidne ramy dla takiej dyskusji: Traktat o Unii Europejskiej w brzemieniu nadanym przez Traktat z Amsterdamu zawiera w art. 6 postanowienia dotyczące ochrony praw podstawowych. Z drugiej zaś strony ramy takie tworzy również Karta Praw Podstawowych. Jej status – ewentualne wprowadzenie do traktatów ustanawiających UE (do przyszłej „konstytucji europejskiej”) – ma być przedmiotem rozważań podczas obrad Konwentu i Konferencji Międzyrządowej 2004.

Warto sobie uświadomić, iż droga do osiągnięcia obecnego stanu dyskusji była długa i skomplikowana, a dyskusja jaka jej towarzyszyła dotyczyła samego sedna procesu integracji europejskiej<sup>4</sup>. Chodziło bowiem

---

<sup>4</sup> Por. G. Ress, *Menschenrechte, europäisches Gemeinschaftsrecht und nationales Verfassungsrecht* (w: ) *Staat und Recht. Festschrift für G. Winkler*, Wien 1997, s. 897 i nast.

o miejsce prawa wspólnotowego w krajowych porządkach prawnych państw członkowskich. Na początku lat 60. – w orzeczeniach o zasadniczym znaczeniu w **sprawach van Gend & Loos<sup>5</sup> i Flamingo Costa v. ENEL<sup>6</sup>** - Trybunał Sprawiedliwości (TS) potwierdził autonomiczny charakter porządku prawnego Wspólnot Europejskich oraz skutek bezpośredni norm tego porządku prawnego i ich pierwszeństwo stosowania w przypadku konfliktu z normami prawa krajowego. Z drugiej natomiast strony traktaty ustanawiające WE nie zawierały katalogu praw podstawowych, które należałoby brać pod uwagę przy stanowieniu i stosowaniu prawa wspólnotowego; ograniczały się one do praw o odniesieniach gospodarczych (związanych z zakazem dyskryminacji, swobodę przemieszczania się pracowników, swobodą prowadzenia działalności gospodarczej, etc.). Sam TS początkowo w ogóle odrzucał możliwość oddziaływania prawa wspólnotowego na prawa podstawowe obywateli państw członkowskich, a w każdym razie uważał taką możliwość za nie mającą większego znaczenia dla prawa WE. W orzeczeniach z 4 lutego 1959 r. (w sprawie Firma Stork & Co. Kohlengrossbehandlug v. Wysoki Urząd EWWiS)<sup>7</sup> i z 15 lipca 1960 r. (w sprawie Präsident, Geitling i Mausegatt)<sup>8</sup> TS odrzucił możliwość odwołania się do praw podstawowych zawartych w prawie krajowym państw członkowskich i uznania ich za wspólne zasady prawa. Uzasadniając takie stanowisko TS podkreślił, że w ramach WE może być stosowanie jedynie prawo wspólnotowe, WE nie posiadają bowiem kompetencji do stosowania przepisów krajowych państw członkowskich.. W tym kontekście TS w sposób restryktywny dokonał interpretacji art. 173 (obecny art. 230) TWE, określającego jego kompetencje<sup>9</sup>.

---

<sup>5</sup> Zb. Orz. TS 1963, s. 1 i nast.

<sup>6</sup> Zb. Orz. TS 1964, s. 585 i nast.

<sup>7</sup> Zb. Orz. TS 1959, s. 43.

<sup>8</sup> Zb. Orz. TS 1960, s. 885.

<sup>9</sup> Szerzej: G.O. Lenz, *Die Bundesrepublik Deutschland als Glied der Europäischen Gemeinschaft. Fragen der gegenseitigen Durchdringung zweier Rechtsordnungen*, Saarbrücken 1986, s. 34.

Tymczasem prawo wspólnotowe, wywierające skutek bezpośredni i mające pierwszeństwo stosowania wobec całego prawa krajowego (w tym konstytucji) zaczynało wywoływać coraz więcej kontrowersji, szczególnie na styku z gwarantowanymi w konstytucji prawami podstawowymi obywateli. Dotyczyło to zwłaszcza państw członkowskich WE, w których mocna była pozycja sądownictwa konstytucyjnego. Orzecznictwo sądów krajowych w istotny zakresie skłoniło TS do intensywnego zajęcia się prawami podstawowymi a tym samym do rozwoju ochrony praw podstawowych w ramach WE.

5. Trybunał Sprawiedliwości rozbudowywał stopniowo zakres ochrony praw podstawowych. Kolejne etapy tego procesu wyznaczały orzeczenia w takich sprawach jak **sprawa Stauder** (1969 r.), w której TS uznał prawa podstawowe za część ogólnych zasad prawa wspólnotowego, **sprawa Internationale Handelsgesellschaft** (1970), w której TS odwołał się w tym kontekście do „konstytucyjnych tradycji wspólnych państwom członkowskim”, **sprawa Nold** (1974 r.), w której TS nawiązał po raz pierwszy w tym związku do umów międzynarodowych, w tym do Europejskiej Konwencji Praw Człowieka<sup>10</sup>. Kolejnym ważnym etapem było orzeczenie z 13 grudnia 1979 r. w **sprawie Hauer**<sup>11</sup>, w którym TS jednoznacznie stwierdził, iż istotnym kryterium przy kształtowaniu ochrony praw podstawowych w ramach WE jest Europejska Konwencja Praw Człowieka. Kierunek ten wystąpił w orzecznictwie TS już wcześniej. W orzeczeniu z 28 października 1975 r. w sprawie **Rutili**<sup>12</sup> TS - który w trybie ówczesnego art. 177 TEWG zajmował się swobodą przesiedlania się na obszarze WE – stwierdził, że przewidziane w ówczesnym art. 48 ust. 3 TEWG środki na rzecz ochrony porządku publicznego mogą być uzasadnione jedynie wówczas, jeżeli zarazem odpowiadają

---

<sup>10</sup> Por. M. Waelbroeck, *La protection des droits fondamentaux a l'égard des etats membres dans le cadre communautaire* (w :) *Melanges Fernand Dehousse*, Paris-Bruxelles 1979, t. II, s. 333 i nast.

<sup>11</sup> Zb. Orz. TS 1979, s. 3727 i nast.

<sup>12</sup> Zb. Orz. TS 1975, s. 1219 i nast.

gwarantowanemu w EKPCz standardowi ochrony praw podstawowych, w szczególności nie przekraczają granic, koniecznych dla ochrony porządku i bezpieczeństwa publicznego w społeczeństwie demokratycznym. Orzekając w latach późniejszych TS konsekwentnie rozwijał katalog praw podstawowych, wywodzących się z konstytucji państw członkowskich i uznawanych za ogólne zasady prawa w ramach WE, przyjmując je jako kryterium oceny aktów prawa wspólnotowego<sup>13</sup>.

Paralelnie wzrosła aktywność instytucji WE. Komisja Europejska sporządziła 4 lutego 1976 r. sprawozdanie o ochronie praw podstawowych i rozwoju prawa Wspólnoty<sup>14</sup>. Stworzyło ono z kolei podstawę dla opracowania wspólnego oświadczenia Parlamentu Europejskiego, Rady i Komisji z 5 kwietnia 1977 r.<sup>15</sup>, w którym podkreślono, że prawo WE obejmuje, oprócz Traktatów ustanawiających WE i wspólnotowego prawa pochodnego, również zasady ogólne prawa, wywodzące się z konstytucji państw członkowskich, w tym prawa podstawowe. We wspólnym oświadczeniu podkreślono również, że wszystkie państwa członkowskie WE związane są Europejską Konwencją Praw Człowieka. Niezależnie od tego w oświadczeniu stwierdzono, że Parlament Europejski, Rada i Komisja „przypisują zasadnicze znaczenie do przestrzegania praw podstawowych, w szczególności wynikających z konstytucji państw członkowskich oraz z Europejskiej Konwencji Praw Człowieka” oraz że przy wykonywaniu swoich kompetencji „szanują one te prawa i będą to czynić również w przyszłości”. Powyższe zasady potwierdzone zostały na najwyższym szczeblu politycznym – w oświadczeniu Rady Europejskiej z 7/8 kwietnia 1978 r. o demokracji<sup>16</sup>.

---

<sup>13</sup> Patrz szerzej: D. Kornobis-Romanowska, *Europejska Konwencja Praw Człowieka w systemie prawa Wspólnot Europejskich*, Warszawa 2001 (szczególnie rozdz. II).

<sup>14</sup> Bulletin der EG. Beilage 1976-1975, s. 5 i nast.

<sup>15</sup> Dz. Urz. WE 1977 C 103, s. 1 i nast.

<sup>16</sup> Bulletin der EG 1978, nr 3, s. 5.

Dalszy kierunek prac nad rozszerzeniem ochrony praw podstawowych szedł dwoma drogami. Z jednej strony dążono do opracowania katalogu praw podstawowych i włączenia takiego katalogu do tekstów traktatów ustanawiających WE. Tendencja ta znalazła wyraz w opracowanym na forum Parlamentu Europejskiego projekcie traktatu z 14 lutego 1984 r. w sprawie utworzenia Unii Europejskiej - projekt ten nie zawierał co prawda takiego katalogu, zobowiązywał jednak do opracowania w ciągu pięciu lat stosownej deklaracji w sprawie praw podstawowych i włączenia jej to traktatu; zobowiązywał również Unię do przystąpienia do EKPCz (art. 4 projektu)<sup>17</sup>. Druga tendencja obejmowała dążenie do zagwarantowanie pewnego standardu minimum ochrony praw podstawowych w ramach WE – głównie w orzecznictwie TS: perspektywę widziano w tej mierze w rozwoju orzecznictwa od rozstrzygnięć w sprawach indywidualnych do określonej standardyzacji, względnie w przejściu – w orzecznictwie TS – standardów EKPCz<sup>18</sup>.

6. Utworzenie Unii Europejskiej siłą rzeczy współgrało z koniecznością szerszego odniesienia się do obszaru aksjologii, tożsamości narodowej i praw podstawowych. **Traktat z Maastricht w art. F ust. 1** stwierdził wyraźnie, że „Unia szanuje tożsamość narodową jej państw członkowskich, których systemy rządów oparte są na zasadach demokratycznych”.

Rozwinięte zostały te postanowienia w **Traktacie z Amsterdamu**, co znalazło wyraz w nowym **art. 6 TUE** (który zastąpił art. F). W myśl tego artykułu:<sup>19</sup>

---

<sup>17</sup> Tekst projektu w: *Der Beitrag des Rechts zum europäischen Einigungsprozeß*, Knoth 1984, s. 211 i nast.

<sup>18</sup> Por. na przykład: K. Bahlmann, *Europäische Grundrechtsperspektiven* (w: ) *Einigkeit und Recht und Freiheit. Festschrift für K. Carstens*, Köln-Berlin-Bonn-München 1984, t. 1, s. 23 i nast.; G. Ress, *Die „Einzelfallbezogenheit“ in der Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte* (w: ) *Völkerrecht als Rechtsordnung - Internationale Gerichtsbarkeit - Menschenrechte. Festschrift für H. Mosler*, Berlin-Heidelberg-New York 1983, s. 720 i nast.

<sup>19</sup> Szerzej: *Prawo Unii Europejskiej. Zagadnienia systemowe* (red. J. Barcz), Warszawa 2002: rozdz. 14 - *Jednostka w Unii Europejskiej*, autorstwa A. Wyrozumskiej.



- **Unia opiera się na zasadach wolności, demokracji, poszanowania praw człowieka oraz państwa prawa – są to zasady wspólne dla wszystkich państw członkowskich** (ust. 1 art. 6 TUE); dodać należy, że spełnienie powyższych zasad stało się (w nawiązaniu do tzw. zasad kopenhaskich) jedną z przesłanek przyjęcia państwa do UE (por. art. 49 TUE, wyraźnie odsyłający do art. 6 ust. 1 TUE);
- **Unia respektuje prawa podmiotowe zagwarantowane w EKPCz oraz prawa podmiotowe wynikające z tradycji konstytucyjnych wspólnych dla państw członkowskich, które traktowane są jako powszechne zasady prawa wspólnotowego** (ust. 2 art. 6 TUE);
- **Unia szanuje tożsamość narodową państw członkowskich** (ust. 3 art. 6 TUE);

Na podstawie tych postanowień można stosunkowo jasno określić dwa zasadnicze obszary:

- **tożsamość europejska** – której istota skupia się wokół wspólnych zasad nowoczesnej, „funkcjonującej demokracji”, i która tworzy ramy dla drugiego obszaru;
- obszaru poszanowania (rozwoju) **tożsamości narodowej** państw członkowskich.

Oba te obszary łączy (znajdujący się w rozwoju) **catalog praw podstawowych** obywateli Unii i państw członkowskich.

Wśród tych praw podstawowych znajduje się również **wolność sumienia i wyznania** (która jako zasada potwierdzona została w jedynym dotychczas orzeczeniu Trybunału Sprawiedliwości w sprawie „Vivien Paris” z 27 października 1976 r.).

Sprawa nastawienia Unii do religii została sprecyzowana w **deklaracji nr 11**, zawartej w Akcie końcowym dołączonym do Traktatu z Amsterdamu.

Stwierdzono tam m.in., że Unia szanuje status, z jakiego korzystają na mocy prawa krajowego Kościoły i stowarzyszenia lub wspólnoty religijne w państwach członkowskich i statusu takiego nie narusza. Nie znaczy to jednak, aby Unia zajmowała stanowisko indyferentne wobec religii: z wprowadzonego do Traktatu ustanawiającego Wspólnotę Europejską – również na podstawie Traktatu z Amsterdamu - **art. 13** wynika uprawnienie do podejmowania działań zwalczających dyskryminację z powodu płci, rasy lub pochodzenia etnicznego, religii lub wyznania, inwalidztwa, wieku lub orientacji seksualnej. Zasady wolności sumienia i wyznania, niedyskryminacji i poszanowania przez Unię zróżnicowania kulturalnego, religijnego i językowego potwierdza **Karta Praw Podstawowych** odpowiednio – artykuły 10,21,22), przyjęta – jak wspomniano - jako deklaracja polityczna podczas posiedzenia Rady Europejskiej w Nicei.

7. Waga wszystkich tych problemów będzie rosła, przede wszystkim ze względu na konieczność wyważenia bezpośrednich relacji między władzą wspólnotową a obywatelami Unii i tożsamością państw członkowskich. Nie przypadkowo na tych, centralnych dla procesu integracji kwestiach, koncentrować będzie się praca Konwentu i Konferencji Międzyrządowej 2004. Dążenie do umocnienia aksjologicznego UE jest obszarem, co do którego panuje zgoda (co do zasady). Rysują się **trzy zasadnicze drogi** umocnienia tego obszaru w ramach przyszłego ustroju UE:

- 1) włączenie do traktatu Karty Praw Podstawowych;
- 2) przystąpienie UE (po uzyskaniu podmiotowości prawnej) do EKPCz;
- 3) wariant mieszany: przystąpienie UE do EKPCz i jednocześnie poszerzenie postanowień obecnego art. 6 TUE i ewentualnie preambuły traktatu.

**Najbardziej realny jest „wariant mieszany”, obejmujący przystąpienie UE do EKPCz** (warianty formalne takiego zabiegu po stronie Rady Europy

zostały w kwietniu 2002 r. przedłożone przez specjalnie w tym celu powołaną „grupę roboczą”) **oraz poszerzenie postanowień w samym traktacie** (w grę wchodzi wzbogacenie preambuły i postanowień obecnego art. 6 TUE). Jest to droga najprostsza, akceptowalna dla wszystkich państw członkowskich i jednocześnie rozwiązująca najtrudniejszy – od strony formalnej – problem „zgrania” systemów ochrony praw podstawowych w ramach UE (TS) i Rady Europy (Międzynarodowy Trybunał Praw Człowieka). Rozszerzenie zakresu ochrony praw podstawowych w ramach UE nie może bowiem prowadzić do rozsądzenia sprawnie funkcjonującego systemu w ramach Rady Europy.

W przypadku przyjęcia takiego wariantu nie należy zakładać, aby postanowienia wprowadzane do samego traktatu UE miały zbyt szeroki zakres. Obejmować zapewne będą:

- sprecyzowane odesłanie do EKPCz (rozwnięty obecny art. 6 ust. 1 TUE);
- sprecyzowane nawiązanie do dotychczasowego dorobku TS (rozwnięty obecny art. 6 ust. 1TUE);
- sprecyzowanie wymogu szanowania przez UE „tożsamości narodowej” państw członkowskich;
- mechanizm sankcyjny wobec państw członkowskich, które w sposób poważny naruszałyby prawa podstawowe (wydaje się, że art. 7 TUE w wersji TN będzie wystarczający);
- klauzule ogólne (również nawiązanie do tradycji chrześcijańskich Europy), które albo znajdują się w preambule, albo w postanowieniach dotyczących szanowania tożsamości państw członkowskich.

# Wkład niemieckiego Federalnego Trybunału Konstytucyjnego w rozwój praw podstawowych w ramach UE<sup>1</sup>

(w:) Polsk - Niemcy. Nadzieja i zaufanie. Księga Jubileuszowa na 80-lecie urodzin Profesora Mieczysława Tomali, Warszawa 2002 (strony 67 do 92).

## 1. Uwagi wprowadzające

W obecnie prowadzonej debacie nad przyszłością Unii Europejskiej umocnienie ochrony praw podstawowych zajmuje istotne miejsce.<sup>2</sup> Stworzone też zostały solidne ramy dla takiej dyskusji: Traktat o Unii Europejskiej w brzemieniu nadanym przez Traktat z Amsterdamu zawiera w art. 6 postanowienia dotyczące ochrony praw podstawowych. Z drugiej zaś strony podczas spotkania Rady Europejskiej w Nicei (w grudniu 2000 r.) proklamowano – jako dokument polityczny – Kartę Praw Podstawowych.<sup>3</sup> Jej status – ewentualne wprowadzenie do traktatów ustanawiających UE (do przyszłej „konstytucji europejskiej”) – ma być przedmiotem rozważań podczas obrad Konwentu i Konferencji Międzyrządowej 2004, których zadanie polega na przygotowaniu głębokiej reformy UE.<sup>4</sup>

---

<sup>1</sup> Niniejszy artykuł nawiązuje do prac badawczych, jakie prowadziłem w końcu lat 80. w Zakładzie Niemcoznawczym PISM, kierowanym przez prof. Mieczysława Tomalę, a więc na długo przed tym, nim problemy prawne integracji europejskiej, w tym zwłaszcza kwestia rozwoju w tych ramach praw podstawowych, stał się przedmiotem szerszego zainteresowania nauki polskiej. Patrz następujące prace mojego autorstwa: *Ochrona praw zasadniczych w ramach Wspólnoty Zachodnioeuropejskiej (w sprawie kompetencji Federalnego Trybunału Konstytucyjnego RFN)*, Zeszyty Niemcoznawcze PISM 1989 IV/1, s. 5 i nast.; *Między konstytucją a ponadnarodowością. Opcja integracyjna konstytucji RFN*, Warszawa 1990.

<sup>2</sup> Por. *Przyszłość Unii Europejskiej. Polski punkt widzenia*. Red. J. Barcz i K. Zukrowska, Warszawa 2001.

<sup>3</sup> Patrz. *Karta Praw Podstawowych Unii Europejskiej*, MSZ - Warszawa 2001 (tekst w języku angielskim oraz w tłumaczeniu na język polski).

<sup>4</sup> Por. Presidency Conclusions. European Council Meeting in Laeken 14 and 15 December 2001.

Warto sobie uświadomić, iż droga do osiągnięcia obecnego stanu dyskusji była długa i skomplikowana, a dyskusja jaka jej towarzyszyła dotyczyła samego sedna procesu integracji europejskiej.<sup>5</sup> Chodziło bowiem o miejsce prawa wspólnotowego w krajowych porządkach prawnych państw członkowskich. Na początku lat 60. – w orzeczeniach o zasadniczym znaczeniu w sprawach *van Gend & Loos*<sup>6</sup> i *Flamingo Costa v. ENEL*<sup>7</sup> - Trybunał Sprawiedliwości (TS) potwierdził autonomiczny charakter porządku prawnego Wspólnot Europejskich (WE) oraz skutek bezpośredni norm tego porządku prawnego i ich pierwszeństwo stosowania w przypadku konfliktu z normami prawa krajowego. Z drugiej natomiast strony traktaty ustanawiające WE nie zawierały katalogu praw podstawowych, które należałoby brać pod uwagę przy stanowieniu i stosowaniu prawa wspólnotowego; ograniczały się one do praw o odniesieniach gospodarczych (związanych z zakazem dyskryminacji, swobodę przemieszczania się pracowników, swobodą prowadzenia działalności gospodarczej, etc.). Sam TS początkowo w ogóle odrzucał możliwość oddziaływania prawa wspólnotowego na prawa podstawowe obywateli państw członkowskich, a w każdym razie uważał taką możliwość za nie mającą większego znaczenia dla prawa WE. W orzeczeniach z 4 lutego 1959 r. (w sprawie *Firma Stork & Co. Kohlengrossbehandlug v. Wysoki Urząd EWWiS*)<sup>8</sup> i z 15 lipca 1960 r. (w sprawie *Präsident, Geitling i Mausegatt*)<sup>9</sup> TS odrzucił możliwość odwołania się do praw podstawowych zawartych w prawie krajowym państw członkowskich i uznania ich za wspólne zasady prawa. Uzasadniając takie stanowisko TS podkreślił, że w

---

Dokument - SN 300/01, w szczególności aneks nr 1 - „Deklaracja z Laeken w sprawie przyszłości Unii Europejskiej” (dokument – SN 300/01 ADD 1).

<sup>5</sup> Por. G. Ress, *Menschenrechte, europäisches Gemeinschaftsrecht und nationales Verfassungsrecht* (w:) *Staat und Recht. Festschrift für G. Winkler*, Wien 1997, s. 897 i nast.

<sup>6</sup> Zb. Orz. TS 1963, s. 1 i nast.

<sup>7</sup> Zb. Orz. TS 1964, s. 585 i nast.

<sup>8</sup> Zb. Orz. TS 1959, s. 43.

<sup>9</sup> Zb. Orz. TS 1960, s. 885.

ramach WE może być stosowanie jedynie prawo wspólnotowe, WE nie posiadają bowiem kompetencji do stosowania przepisów krajowych państw członkowskich.. W tym kontekście TS w sposób restryktywny dokonał interpretacji art. 173 (obecny art. 230) TWE, określającego jego kompetencje.<sup>10</sup>

Tymczasem prawo wspólnotowe, wywierające skutek bezpośredni i mające pierwszeństwo stosowania wobec całego prawa krajowego (w tym konstytucji) zaczynało wywoływać coraz więcej kontrowersji, szczególnie na styku z gwarantowanymi w konstytucji prawami podstawowymi obywateli. Dotyczyło to zwłaszcza państw członkowskich WE, w których mocna była pozycja sądownictwa konstytucyjnego. Orzecznictwo sądów krajowych w istotny zakresie skłoniło TS do intensywnego zajęcia się prawami podstawowymi a tym samym do rozwoju ochrony praw podstawowych w ramach WE. Wśród sądów krajowych państw członkowskich, które w tej mierze odegrały wiodącą rolę, wymienić należy bez wątpienia niemiecki Federalny Trybunał Konstytucyjny (FTK).<sup>11</sup>

## **2. FTK wobec prawa wspólnotowego w pierwszym okresie istnienia WE**

Początkowo nastawienie FTK do prawa WE było więcej niż wstrzeźliwe. Co prawda już w roku wejścia w życie Traktatu ustanawiającego EWG - Trybunał w orzeczeniu z 12 listopada 1958 r.<sup>12</sup> nawiązał do prawa WE, potrzebował jednak prawie dziesięciu lat, aby problemem zająć się bliżej,<sup>13</sup> przy czym stanowisko Trybunału nie było

---

<sup>10</sup> Szerzej: G.O. Lenz, *Die Bundesrepublik Deutschland als Glied der Europäischen Gemeinschaft. Fragen der gegenseitigen Durchdringung zweier Rechtsordnungen*, Saarbrücken 1986, s. 34.

<sup>11</sup> Por. K. Stern, *Das Staatsrecht der Bundesrepublik Deutschland*. Band I - *Grundbegriffe und Grundlagen des Staatsrechts - Strukturprinzipien der Verfassung*, München 1977, s. 381.

<sup>12</sup> *Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts (BVerfGE)*, t. 8, s. 320.

<sup>13</sup> Por. J. Abr. Frowein, *Europäisches Gemeinschaftsrecht und Bundesverfassungsgericht (w:) Bundesverfassungsgericht und Grundgesetz. Festgabe aus Anlaß des 25 jährigen Bestehens des Bundesverfassungsgerichts*, München 1976, t. 2, s. 194.

jednolite. Drugi Senat Trybunału w orzeczeniu z 5 lipca 1967 r.<sup>14</sup> nie kwestionował co prawda stanowiska sądu finansowego, który chciał zagwarantować normie wspólnotowego prawa wtórnego pierwszeństwo przed prawem krajowym, stwierdził jednak, że układ ustanawiający EWG nie straci znaczenia, jeśli wydane na jego podstawie rozporządzenie nie będzie obowiązywać bezpośrednio w RFN.<sup>15</sup> Pierwszy Senat natomiast w orzeczeniu z 18 października 1967 r.<sup>16</sup> w znacznej mierze przejął stanowisko TS, stwierdzając, iż prawo WE stanowi również w krajowym porządku prawnym niezależny od niego porządek prawny, obowiązujący bezpośrednio w sferze wewnętrznej państwa członkowskiego na mocy postanowień „nowej europejskiej władzy zwierzchniej”, której akty „nie potrzebują ani potwierdzenia (ratyfikacji) ze strony państw członkowskich, ani też nie mogą być przez nie zniesione”. Porządek prawny WE – konkludował pierwszy Senat – ma pozycję autonomiczną w stosunku do porządków prawnych państw członkowskich. Drugi Senat dołączył się do tych wywodów w orzeczeniu z 9 czerwca 1971 r.<sup>17</sup>

FTK zachowywał początkowo wstrzeźliwość również jeśli chodzi o określenie stosunku między prawem wspólnotowym a niemieckim prawem krajowym. W cytowanym orzeczeniu z 5 lipca 1967 r. nie odniesiono się do tego problemu. FTK stwierdził jedynie, że sąd zwracający się z pytaniem prawnym dąży do zagwarantowania normie prawa WE pierwszeństwa w stosunku do prawa krajowego,<sup>18</sup> przynajmniej więc teoretycznie dopuścił taką możliwość. Znacznie mniej powściągliwy był Pierwszy Senat FTK w orzeczeniu z 18 października 1967 r., w którym stwierdził, że „akty (...) nowej europejskiej władzy zwierzchniej (...) nie

---

<sup>14</sup> BVerfGE, t. 22, s. 134 i nast.

<sup>15</sup> W literaturze przedmiotu bardzo krytycznie oceniono to orzeczenie - bibliografia na ten temat - patrz. J. Abr. Frowein, *Europäisches Gemeinschaftsrecht ...*, s. 189.

<sup>16</sup> BVerfGE t. 22, s. 293 i nast.

<sup>17</sup> BVerfGE t. 31, s. 145 i nast. W związku z tym - *Anmerkung von A. Bleckmann, Zeitschrift für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht* 1972 (32), s. 591 i nast.

<sup>18</sup> BVerfGE t. 22, s. 146.

mogą być zmienione” przez państwa członkowskie.<sup>19</sup> W doktrynie wywodzono z tego potwierdzenie pierwszeństwa prawa WE wobec niemieckiego prawa krajowego.<sup>20</sup> Zasadę pierwszeństwa stosowania potwierdzało jednoznacznie w odniesieniu do wspólnotowego prawa pochodnego orzeczenie Drugiego Senatu FTK z 9 czerwca 1971 r.<sup>21</sup> Potwierdzono w nim, że sądy RFN zobowiązane są bezpośredniego stosowania prawa wspólnotowego oraz że w przypadku konfliktu ma ono pierwszeństwo w stosunku do prawa krajowego: „Tylko w ten sposób – stwierdził FTK – można zagwarantować obywatelom wspólnego rynku realizację przyznanych im praw subiektywnych”.<sup>22</sup> Trybunał potwierdził jednak pierwszeństwo prawa pochodnego WE jedynie w stosunku do „zwykłego prawa krajowego”, nie zajmując jednoznacznego stanowiska co do jego pierwszeństwa również w stosunku do konstytucji.<sup>23</sup> W orzeczeniu z 18 października 1967 r. FTK zastrzegł wyraźnie, że stwierdzenie, iż „akty (...) nowej europejskiej władzy zwierzchniej (...) nie mogą być zniesione” przez państwa członkowskie, nie przesądza kwestii kontroli konstytucyjności prawa WE w drodze innych postępowań (powoływane orzeczenie dotyczyło postępowania na podstawie skargi konstytucyjnej). Również orzeczenie FTK z 9 czerwca 1971 r. nie zawierało jasnej odpowiedzi w tej mierze. W doktrynie niemieckiej próbowano ostrożnie interpretować te orzeczenie jako potwierdzające pierwszeństwo prawa WE również wobec konstytucji, w każdym razie podkreślano, że FTK ostatniego słowa w sprawie jeszcze nie wypowiedział.<sup>24</sup>

---

<sup>19</sup> BVerfGE t. 22, s. 296.

<sup>20</sup> Por. J. Abr. Frowein, op. cit., s. 195.

<sup>21</sup> BVerfGE t. 31, s. 145 i nast.

<sup>22</sup> Tamże, s. 174.

<sup>23</sup> Por. H. Spanner, *Zur Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts zum EWG-Recht* (w:) *Festschrift für F. Berber*, Heidelberg 1973, s. 510 i nast.

<sup>24</sup> Por. E. Benda, E. Klein, *Das Spannungsverhältnis von Grundrechten und übernationalem Recht*, *Deutsches Verwaltungsblatt* 1974, nr 10/11, s. 394.



### 3. Orzeczenie FTK z 29 maja 1974 r. „jak długo” – tzw. *Solange-Entscheidung*<sup>25</sup>

24 listopada 1971 r. Sąd Administracyjny we Frankfurcie nad Menem przedłożył FTK - w trybie art. 100 ust. 1 Ustawy Zasadniczej (UZ) - kwestię zgodności rozporządzenia Rady nr 120/67 i rozporządzenia Komisji nr 473/67 z prawami podstawowymi zagwarantowanymi w UZ. Sąd Administracyjny reprezentował pogląd, że oba rozporządzenia są sprzeczne z gwarantowanymi w UZ prawami podstawowymi. Uprzednio Sąd Administracyjny zwrócił się do TS na podstawie art. 177 TEWG (obecny art. 234 TWE), a TS w orzeczeniu prejudycjalnym z 17 grudnia 1970 r.<sup>26</sup> potwierdził prawomocność rozporządzeń, podkreślając w szczególności, iż nie są one sprzeczne z powszechnymi zasadami prawa, obejmującymi również przestrzeganie praw podstawowych. W orzeczeniu z 29 maja 1974 r. FTK orzekł o zgodności zaskarżanych rozporządzeń z prawami podstawowymi zagwarantowanymi w UZ, miało to jednak znaczenie peryferyjne w stosunku do fundamentalnych stwierdzeń w odniesieniu do relacji prawa wspólnotowego i krajowego i sposobu argumentacji.<sup>27</sup>

Nim przedstawiony zostanie zasadniczy kierunek argumentacji FTK, wskazać należy na szerszy kontekst. W czasie gdy Sąd Administracyjny przedkładał sprawę FTK orzecznictwo TS w odniesieniu do pierwszeństwa prawa wspólnotowego w stosunku do prawa krajowego było zasadniczo ugruntowane. TS zmienił też w istotny sposób swoje nastawienie do ochrony praw podstawowych. W orzeczeniu z 12 listopada 1969 r. w sprawie Stauder<sup>28</sup> TS uznał, że prawa podstawowe gwarantowane są we WE w drodze niepisanych, ogólnych zasad prawa. Zasady takie – podkreślił TS – stanowią część składową porządku prawnego WE, przy czym punktem

---

<sup>25</sup> BVerfGE t. 37, s. 271 i nast.

<sup>26</sup> Zb. Orz. TS 1970, s. 1125 i nast.

<sup>27</sup> Por. F. Klein, *Stellungnahme aus Sicht des deutschen Verfassungsrechts*, Zeitschrift für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht 1975, nr 1, s. 68.

<sup>28</sup> Zb. Orz. TS 1969, s. 419 i nast.

wyjścia są „zasady przenikające konstytucje państw członkowskich”. Działania WE, które byłyby niezgodne z prawami podstawowymi uznanymi i chronionymi przez konstytucje państw członkowskich, nie mogą być również uznane za zgodne z prawem WE. Uzasadnione ograniczenie tego rodzaju praw może nastąpić jedynie w interesie publicznym i w drodze działań służących dobru powszechnemu, przy czym nie może zostać naruszona istota tych praw. W orzeczeniu tym ETS uznał również konieczność kontroli prawa WE w odwołaniu do zasad ogólnych prawa WE, zawierających także prawa podstawowe. Stanowisko swoje TS sprecyzował następnie w orzeczeniu z 17 grudnia 1970 r. w sprawie *Internationale Handelsgesellschaft*<sup>29</sup>, stwierdzając m.in.: „Jednolitość obowiązywania prawa Wspólnoty byłaby naruszona, gdyby przy rozstrzygnięciu o ważności działań instytucji Wspólnoty należało uwzględniać normy i zasady prawa krajowego. Ważność takich działań może być oceniana jedynie na podstawie prawa Wspólnoty, ponieważ prawo to, wypływające ze stworzonego na mocy Traktatu autonomicznego źródła prawa, nie może być uprzedzane - ze względu na jego samodzielność - przez żadne krajowe przepisy prawne, o ile nie ma być postawiony pod znakiem zapytania charakter tego prawa jako prawa Wspólnoty, a nawet sama podstawa prawna Wspólnoty. Z tego względu ważność działania Wspólnoty w jednym z państw członkowskich nie może być naruszona poprzez stwierdzenie, że zostały naruszone prawa podstawowe w formie nadanej im przez konstytucję tego państwa czy też zasady strukturalne konstytucji krajowej. Należy jednak sprawdzić, czy nie została naruszona stosowana gwarancja prawa Wspólnoty, ponieważ przestrzeganie praw podstawowych należy do ogólnych zasad prawa, gwarantowanych przez Trybunał. Gwarantowanie takich praw musi wynikać przede wszystkim ze wspólnych zasad przenikających konstytucje państw członkowskich, musi być jednak również włączone do struktury i celów Wspólnoty”. Istotne znaczenie miało również orzeczenie TS z 14 maja 1974 r. w sprawie *Nold*<sup>30</sup>, a więc wydane na kilkanaście dni przez omawianym orzeczeniem FTK, w którym TS - z jednej strony - potwierdził

---

<sup>29</sup> Zb. Orz. TS 1970, s. 905 i nast.

<sup>30</sup> Zb. Orz. TS 1974, s. 491 i nast.

dotychczasowy kierunek orzecznictwa, z drugie zaś wskazał na dalsze, istotne kryterium ochrony praw podstawowych w ramach WE, a mianowicie na „międzynarodowe traktaty dotyczące ochrony praw człowieka”. W orzeczeniu tym TS stwierdził m.in.:

„Trybunał już rozstrzygnął, że prawa podstawowe należą do ogólnych zasad prawa, do których strzeżenia jest on zobowiązany oraz że przy gwarantowaniu tych praw musi on przyjmować za punkt wyjścia wspólne zasady przenikające konstytucje państw członkowskich. Stosownie do tego nie może on uznać za zgodne z prawem żadnych działań, które nie są zgodne z prawami podstawowymi uznanymi i chronionymi w tych konstytucjach. Również międzynarodowe traktaty, dotyczące ochrony praw człowieka, które zawarły państwa członkowskie lub do których przystąpiły, mogą zawierać wskazówki, które muszą być uwzględniane w ramach prawa Wspólnoty”.<sup>31</sup>

W końcu zauważyć należy, że rozwój orzecznictwa TS został wzięty pod uwagę w precedensowym orzeczeniu włoskiego Trybunału Konstytucyjnego z 18 grudnia 1973 r. w sprawie Frontini.<sup>32</sup> W orzeczeniu tym włoski Trybunał Konstytucyjny, uznając pierwszeństwo prawa wspólnotowego przed prawem krajowym i przyjmując, że w związku z rozwojem ochrony praw podstawowych w ramach WE kolizja prawa wspólnotowego z prawami podstawowymi gwarantowanymi w konstytucji ma charakter wyłącznie hipotetyczny – odrzucił możliwość kontroli w tym zakresie konstytucyjności wspólnotowego prawa wtórnego.<sup>33</sup>

Na tle naszkicowanego rozwoju argumentacja FTK w orzeczeniu z 29 maja 1974 r. była zaskakująca i wzbudziła olbrzymie kontrowersje. Główne

---

<sup>31</sup> Warto przypomnieć, że orzeczenie to zostało wydane przez TS w kilka dni po przystąpieniu Francji - jako ostatniego państwa członkowskiego WE - do Europejskiej Konwencji Praw Człowieka.

<sup>32</sup> Tekst orzeczenia: *Europarecht* 1974, nr 3, s. 255 i nast.

<sup>33</sup> Por. A. La Pergola, P. Del Duca, *Community Law, International Law and the Italian Constitution*, *American Journal of International Law* 1985, vol. 79, s. 598.

stanowisko FTK wyrażało się w następującym stwierdzeniu: „Jak długo (*solange*)<sup>34</sup> proces integracyjny Wspólnoty nie jest na tyle zaawansowany, że również prawo Wspólnoty zawierać będzie obowiązujący katalog praw podstawowych ustanowiony przez parlament, katalog który byłby adekwatny do katalogu Ustawy Zasadniczej, dozwolone i pożądane jest – po zwróceniu się do Trybunału Europejskiego o stanowisko w trybie artykułu 177 Traktatu<sup>35</sup> - przedłożenie sprawy przez sąd Republiki Federalnej Niemiec do Federalnego Trybunału Konstytucyjnego w trybie postępowania o kontroli norm<sup>36</sup>, o ile sąd uważa przepis prawa Wspólnoty w interpretacji Trybunału Europejskiego, mający znaczenie dla rozstrzygnięcia w sprawie, za nie nadający się do stosowania ze względu na sprzeczność z jednym z praw podstawowych Ustawy zasadniczej”.

W uzasadnieniu tego stanowiska FTK odniósł się do kilku fundamentalnych kwestii:

- 1) **Do kwestii stosunku prawa wspólnotowego do prawa krajowego:** FTK doszedł to do wniosku, że „przejściowo”, w przypadku konfliktu między prawem wspólnotowym a tymi częściami konstytucji, które dotyczą praw podstawowych, prawo konstytucyjne powinno mieć pierwszeństwo przed prawem wspólnotowym. Uzasadniające takie stanowisko FTK podkreślił, że przyznanie w pewnych przypadkach pierwszeństwa prawu krajowemu nie musi stawiać pod znakiem zapytania prawa Wspólnoty; stwierdził również – odnosząc się do ówczesnego art. 24 ust. 1 UZ - iż nie otwiera on porządku konstytucyjnego wobec organizacji międzynarodowych w sposób nieograniczony, w szczególności nie uzasadnia „... zmiany podstawowej struktury konstytucji, na której zasadza się jej istota...” - „Artykuł 24 UZ ... nie dopuszcza to takiej zmiany Traktatu, która znosiłaby istotę obowiązującej konstytucji Republiki Federalnej

---

<sup>34</sup> Sąd określanie tego orzeczenia jako - „*Solange-Entscheidung*”.

<sup>35</sup> Chodzi o obecny art. 234 TWE.

<sup>36</sup> Ówczesny art. 100 ust. 1 UZ.

Niemiec poprzez naruszenie struktur konstytucyjnych (die konstituierenden Strukturen)”;

2) **Do zakresu ochrony praw podstawowych w ramach WE:** FTK stwierdził, że prawa podstawowe należą właśnie do owych „struktur konstytucyjnych” UZ RFN, a prawo wspólnotowe - poprzez art. 24 UZ - nie może tych praw relatywizować. Natomiast dla oceny zakresu ochrony praw podstawowych w ramach WE konieczne jest - zdaniem FTK - dokonanie „oceny obecnego stanu integracji Wspólnoty”. W tym kontekście TFK wysunął wobec WE dwa zarzuty:

- WE nie posiada parlamentu, wybranego w powszechnych wyborach, a więc posiadającego legitymację demokratyczną dla kontroli działalności prawotwórczej WE;
- WE nie ma w szczególności „skodyfikowanego katalogu praw podstawowych”, którego treść byłaby równie konkretna i wzbudzająca zaufanie jak katalog praw podstawowych określony w UZ: „Tak długo - stwierdził FTK - jak taka niejasna sytuacja, której nie jest w stanie rozwiązać samo orzecznictwo Trybunału Europejskiego ‘przyjazne prawom podstawowym’ - trwa, obowiązują zastrzeżenia ...”:

3) **Do swojej kompetencji w zakresie kontroli konstytucyjności prawa wspólnotowego:** FTK dopuszczał możliwość kontroli konstytucyjności ustaw dotyczących umów międzynarodowych<sup>37</sup>, w orzeczeniu z 29 maja 1974 r. FTK opowiedział się również za dopuszczeniem trybu konkretnej kontroli norm na podstawie ówczesnego art. 100 ust. 1 UZ w odniesieniu do badania zgodności wspólnotowego prawa pochodnego co do zgodności z prawami podstawowymi zagwarantowanymi w UZ.

---

<sup>37</sup> Por. J. Barcz, *Konstytucja RFN a prawo międzynarodowe*, Warszawa 1986.

Orzeczenie z 29 maja 1974 r. wywołało - jak wspomniano - olbrzymie kontrowersje.<sup>38</sup> Z jednej strony przedstawiciele nauki prawa konstytucyjnego podkreślali, że FTK wypełnił swoją rolę jako „strażnik konstytucji”, z drugiej zaś strony podnoszono, iż:

- FTK zignorował całkowicie orzecznictwo ETS odnoszące się do konieczności zapewnienia pierwszeństwa prawu wspólnotowemu w przypadku konfliktu z prawem krajowym, a tym samym orzeczenie podważa istotę porządku prawnego WE;
- Przyznanie sobie kompetencji przez FTK do kontroli konstytucyjności prawa wspólnotowego jest sprzeczne z zasadą jednolitości prawa wspólnotowego, wskazywano również na okoliczność, iż FTK zlekceważył przesłanki konkretnej kontroli norm, określone w art. 100 ust. 1 UZ;<sup>39</sup>
- Ze szczególnie ostrą krytyką spotkał się argument braku w ramach WE katalogu praw podstawowych, który odpowiadałby postanowieniem UZ; poza granicami RFN argument ten odczytany został jako wyraz braku zaufania do ETS oraz do gwarancji ochrony praw podstawowych w innych państwach członkowskich WE, a nawet jako wyraz nacjonalizmu niemieckiego;<sup>40</sup> Podstawowe zarzuty natury prawnej dotyczyły następujących kwestii: FTK zarzucano, iż całkowicie zbagatelizował dotychczasowy dorobek TS w dziedzinie ochrony praw podstawowych, z drugiej zaś strony FTK zarzucano, iż dążenie do zapewnienia „strukturalnej zgodności” pomiędzy ochroną praw podstawowych na szczeblu WE i krajowym ignoruje okoliczność, że w ramach WE są państwa członkowskie nie

---

<sup>38</sup> Obszerna literatura podana u J. Abr. Froweina, op. cit., s. 190 i nast.

<sup>39</sup> Por. M. Hilf, *Auswirkungen auf die Gemeinschaftsrechtsordnung. Sekundäres Gemeinschaftsrecht und deutsche Grundrechte. Zum Beschluß des Bundesverfassungsgerichts vom 29. Mai 1974*, Zeitschrift für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht 1975, nr 1, s. 60.

<sup>40</sup> Por. źródła u J. Abr. Froweina, op. cit., s. 202, szczególnie przypisy 94 i 95).

posiadające skatalogowanych praw podstawowych a nawet skodyfikowanej konstytucji.<sup>41</sup>

Niezależnie od ostrej krytyki orzeczenia FTK z 29 maja 1974 r., nawet najbardziej zagorzali przeciwnicy tego orzeczenia przyznawali, iż odegrało ono istotną rolę praktyczną. Abstrahując bowiem ot tego, że – mimo powyższej argumentacji - FTK uznał zaskarżone rozporządzenia za zgodne z prawami podstawowymi gwarantowanymi w UZ (potwierdzając tym de facto wysoki standard ochrony praw podstawowych w ramach WE), to orzeczenie z 29 maja 1979 r. stało się przysłowiowym początkiem reakcji łańcuchowej, wyzwajającym szeroką wymianę poglądów na temat zakresu ochrony praw podstawowych we WE, co zaowocowało przyjęciem konkretnych aktów politycznych i intensyfikacją orzecznictwa TS.<sup>42</sup>

#### **4. Rozwój ochrony praw podstawowych w ramach WE po orzeczeniu FTK „Solange”**

Począwszy od połowy lat 70 TS - bez wątpienia również pod naciskiem sądów krajowych - konkretyzował i rozwijał zasady wypracowane w sprawach Stauder, Internationale Handelsgesellschaft i Nold co do zakresu ochrony praw podstawowych w ramach WE.<sup>43</sup> Kolejnym ważnym etapem było orzeczenie z 13 grudnia 1979 r. w sprawie Hauer<sup>44</sup>, w którym TS stwierdził, iż istotnym kryterium przy kształtowaniu ochrony praw

---

<sup>41</sup> Podczas obrad VII Kongresu Prawa Europejskiego (2-4 października 1975 r.) uczestnicy zgodnie stwierdzili, że ustanowienie katalogu praw podstawowych - jako to postulował FTK w orzeczeniu z 29 maja 1974 r. - nie jest możliwe na ówczesnym etapie rozwoju integracji europejskiej, a ze względu na zróżnicowanie między prawami człowieka i - zyskującymi na znaczeniu - prawami podstawowymi o charakterze ekonomicznym i społecznym - nawet nie pożądane. *Europarecht* 1976, nr 3, s. 268.

<sup>42</sup> Por. na przykład: J. Schwarze, *Schutz der Grundrechte in der Europäischen Gemeinschaft* (w: ) *Integrationsrecht. Beiträge zu Recht und Politik der Europäischen Gemeinschaft*, Baden-Baden 1986, s. 117.

<sup>43</sup> Por. M. Waelbroeck, *La protection des droits fondamentaux a l'égard des etats membres dans le cadre communautaire* (w : ) *Melanges Fernand Dehousse*, Paris-Bruxelles 1979, t. II, s. 333 i nast.

<sup>44</sup> Zb. Orz. TS 1979, s. 3727 i nast.

podstawowych w ramach WE jest Europejska Konwencja Praw Człowieka. Kierunek ten wystąpił w orzecznictwie TS już wcześniej. W orzeczeniu z 28 października 1975 r. w sprawie Rutili<sup>45</sup> TS - który w trybie ówczesnego art. 177 TEWG zajmował się swobodą przesiedlania się na obszarze WE – stwierdził, że przewidziane w ówczesnym art. 48 ust. 3 TEWG środki na rzecz ochrony porządku publicznego mogą być uzasadnione jedynie wówczas, jeżeli zarazem odpowiadają gwarantowanemu w EKPCz standardowi ochrony praw podstawowych, w szczególności nie przekraczają granic, koniecznych dla ochrony porządku i bezpieczeństwa publicznego w społeczeństwie demokratycznym. Orzekając w latach późniejszych TS konsekwentnie rozwijał katalog praw podstawowych, wywodzących się z konstytucji państw członkowskich i uznawanych za ogólne zasady prawa w ramach WE, przyjmując je jako kryterium oceny aktów prawa wspólnotowego.<sup>46</sup>

Paralelnie wzrosła aktywność instytucji WE. Orzeczenie FTK z 29 maja 1974 r. dało asumpt Komisji Europejskiej do sporządzenia 4 lutego 1976 r. sprawozdania o ochronie praw podstawowych i rozwoju prawa Wspólnoty.<sup>47</sup> Stworzyło ono z kolei podstawę dla opracowania wspólnego oświadczenia Parlamentu Europejskiego, Rady i Komisji z 5 kwietnia 1977 r.<sup>48</sup>, w którym podkreślono, że prawo WE obejmuje, oprócz Traktatów ustanawiających WE i wspólnotowego prawa pochodnego, również ogólne zasady prawa, wywodzące się z konstytucji państw członkowskich, w tym prawa podstawowe. We wspólnym oświadczeniu podkreślono również, że wszystkie państwa członkowskie WE związane są Europejską Konwencją Praw Człowieka. Niezależnie od tego w oświadczeniu stwierdzono, że Parlament Europejski, Rada i Komisja „przypisują zasadnicze znaczenie do przestrzegania praw podstawowych, w szczególności wynikających z

---

<sup>45</sup> Zb. Orz. TS 1975, s. 1219 i nast.

<sup>46</sup> Patrz szerzej: D. Kornobis-Romanowska, *Europejska Konwencja Praw Człowieka w systemie prawa Wspólnot Europejskich*, Warszawa 2001 (szczególnie rozdz. II).

<sup>47</sup> Bulletin der EG. Beilage 1976-1975, s. 5 i nast.

<sup>48</sup> Dz. Urz. WE 1977 C 103, s. 1 i nast.



konstytucji państw członkowskich oraz z Europejskiej Konwencji Praw Człowieka” oraz że przy wykonywaniu swoich kompetencji „szanują one te prawa i będą to czynić również w przyszłości”. Powyższe zasady potwierdzone zostały na najwyższym szczeblu politycznym – w oświadczeniu Rady Europejskiej z 7/8 kwietnia 1978 r. o demokracji.<sup>49</sup>

Dalszy kierunek prac nad rozszerzeniem ochrony praw podstawowych szedł dwoma drogami. Z jednej strony dążono do opracowania katalogu praw podstawowych i włączenia takiego katalogu do tekstów traktatów ustanawiających WE. Tendencja ta znalazła wyraz w opracowanym na forum Parlamentu Europejskiego projekcie traktatu z 14 lutego 1984 r. w sprawie utworzenia Unii Europejskiej - projekt ten nie zawierał co prawda takiego katalogu, zobowiązywał jednak do opracowania w ciągu pięciu lat stosownej deklaracji w sprawie praw podstawowych i włączenia jej to traktatu; zobowiązywał również Unię do przystąpienia do EKPCz (art. 4 projektu).<sup>50</sup> Druga tendencja obejmowała dążenie do zagwarantowanie pewnego standardu minimum ochrony praw podstawowych w ramach WE - głównie w orzecznictwie TS: perspektywę widziano w tej mierze w rozwoju orzecznictwa od rozstrzygnięć w sprawach indywidualnych do określonej standardyzacji, względnie w przejściu - w orzecznictwie TS - standardów EKPCz.<sup>51</sup> Z obecnej perspektywy widać, że umacnianie ochrony praw podstawowych w ramach WE (a następnie UE) odbywa się w obu tych płaszczyznach, są to więc sfery koherentne. W fazę finalną wkracza natomiast - po przyjęciu przez szczyt w Nicei Karty Praw Podstawowych - opracowanie katalogu praw podstawowych i włączeniach ich do tekstów traktatów ustanawiających UE i WE.

---

<sup>49</sup> Bulletin der EG 1978, nr 3, s. 5.

<sup>50</sup> Tekst projektu w: *Der Beitrag des Rechts zum europäischen Einigungsprozeß*, Knoth 1984, s. 211 i nast.

<sup>51</sup> Por. na przykład: K. Bahlmann, *Europäische Grundrechtsperspektiven* (w: ) *Einigkeit und Recht und Freiheit. Festschrift für K. Carstens*, Köln-Berlin-Bonn-München 1984, t. 1, s. 23 i nast.; G. Ress, *Die „Einzelfallbezogenheit“ in der Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte* (w:) *Völkerrecht als Rechtsordnung - Internationale Gerichtsbarkeit - Menschenrechte. Festschrift für H. Mosler*, Berlin-Heidelberg-New York 1983, s. 720 i nast.

## 5. Orzeczenie „być może” (*Vielleicht-Beschluß*)

FTK z 25 lipca 1979 r.

Po orzeczeniu „*Solange*” w doktrynie niemieckiej nie bez przyczyny stawiano zasadnicze pytanie - jak długo trwać ma stan niepewności w odniesieniu do statusu prawa wspólnotowego w niemieckim porządku prawnym.<sup>52</sup> Stopniowo FTK - w obliczu nakreślonych wyżej zmian w orzecznictwie TS i wobec stanowiska instytucji WE - zaczynało na przełomie lat 70. i 80. nabierać charakteru bardziej „przyjaznego” prawu WE.<sup>53</sup>

Istotnym sygnałem zmiany stanowiska FTK było orzeczenie z 25 lipca 1979 r.,<sup>54</sup> a więc przyjęte przez Trybunał w pięć lat po orzeczeniu „*Solange*”. W przedłożonej przez Sąd Administracyjny we Frankfurcie nad Menem sprawie, sąd reprezentował stanowisko, że ówczesne artykuły 92 do 94 TEWG w interpretacji nadanej przez TS w trybie postępowania na podstawie ówczesnego art. 177 TEWG, ograniczają kompetencję sądów krajowych oraz prowadzą do ograniczenia ochrony prawnej osób fizycznych w zakresie nie kompensowanym odpowiednią ochroną na szczeblu WE, co - w konsekwencji - nie jest zgodne z prawami podstawowymi zagwarantowanymi w UZ. FTK wypowiedział się w orzeczeniu w dwóch zasadniczych sprawach: co do swojej kompetencji do kontroli konstytucyjności wspólnotowego prawa pierwotnego oraz – „przy okazji” – co do dalszego obowiązywania zasad kontroli konstytucyjności prawa pochodnego ustalonych w orzeczeniu „*Solange*”, bowiem Sąd Administracyjny do orzeczenia tego w swoim uzasadnieniu nawiązał, zakładając, iż FTK „jedynie z tego względu nie potwierdził wówczas wyraźnie” swojej kompetencji do badania konstytucyjności prawa pierwotnego WE, ponieważ chodziło „jedynie o rozporządzenia Wspólnoty”.

---

<sup>52</sup> F. Klein, op. cit., s. 78.

<sup>53</sup> Por. G. Ress, *Die „Einzelfallbezogenheit“ in der Rechtsprechung ...*, s. 50.

<sup>54</sup> BVerfGE, t. 52, s. 187 i nast.

W istocie rzeczy przedłożona przez Sąd Administracyjny sprawa dotyczyła wspólnotowego prawa pierwotnego. FTK - odrzucając zasadność przedłożenia - stwierdził, że w postępowaniu na podstawie ówczesnego art. 100 ust. 1 UZ kontrola konstytucyjności postanowień TEWG mogłaby być dopuszczona jedynie w przypadku, gdyby jej przedmiotem była ustawa dotycząca TEWG.<sup>55</sup> Natomiast Sąd Administracyjny zmierza do tego, aby postanowienia ówczesnych art. 92 do 94 TEWG „stosować w obszarze zwierzchnim Republiki Federalnej Niemiec z inną treścią normatywną, niż ustalił to Trybunał Sprawiedliwości w trybie artykułu 177 Traktatu ustanawiającego EWG”. W ocenie FTK ówczesny art. 100 ust. 1 UZ nie formułował kompetencji FTK do ustalania treści stosowanej w RFN normy prawa pierwotnego WE w sposób odmienny niż uczynił to TS w trybie ówczesnego art. 177 TEWG – artykuł ten bowiem określa wyłączną kompetencję ETS do oceny ważności i interpretacji prawa WE, a orzeczenia TS zapadłe w tym trybie są wiążące dla sądów krajowych, w tym – co stwierdził FTK – również w stosunku do niego. Interesujące, iż mimo że nie było to konieczne, FTK wypowiedział się również na temat stosunku prawa wspólnotowego do prawa krajowego państw członkowskich, podkreślając, że porządki te nie są od siebie odizolowane, są natomiast wzajemnie powiązane i „otwarte na wzajemne oddziaływanie”. Można więc stwierdzić, że w orzeczeniu z 25 lipca 1979 r. FTK ograniczył nakreśloną w orzeczeniu „*Solange*” kompetencję do badania konstytucyjności prawa wspólnotowego (co do zgodności z zagwarantowanymi w konstytucji prawami podstawowymi), odrzucając jednoznacznie możliwość objęcia taką kontrolą wspólnotowego prawa pierwotnego.<sup>56</sup>

W odniesieniu natomiast do wywodów w orzeczeniu „*Solange*”, dotyczących kontroli konstytucyjności wspólnotowego prawa pochodnego, FTK stwierdził - „Senat pozostawia otwarty problem, czy i w jakim zakresie - w związku z politycznym i prawnym rozwojem na obszarze europejskim, jaki miał tymczasem miejsce – mogą być w dalszym ciągu w stopniu

---

<sup>55</sup> Chodzi o ustawę, na mocy której parlament zezwala na ratyfikację traktatu.

<sup>56</sup> Por. H.P. Ipsen, *Anmerkung. BVerfGE, Beschluß vom 25.7.1979*, *Europarecht* 1980, nr 1, s. 71 i nast.

nieograniczonym wykorzystywane, dla przyszłego przedłożenia norm prawa pochodnego Wspólnoty, zasady określone w orzeczeniu z 29 maja 1974 r.” Powyższe stwierdzenie - mało precyzyjny - dopuszczało różnorakie interpretacje.<sup>57</sup> Istotne było tym niemniej, że FTK nie nawiązał do swoich rozważań na temat kompetencji do kontroli konstytucyjności prawa wspólnotowego, odwołał się natomiast do warunku sformułowanego w orzeczeniu „*Solange*” - „Jak długo proces integracyjny Wspólnoty nie jest na tyle zaawansowany ...”, zaznaczając w ten sposób możliwość odejścia od zasad „*Solange*”, w zależności od rozwoju zakresu ochrony praw podstawowych w ramach WE.<sup>58</sup>

## **6. Między orzeczeniem „być może” (*Vielleicht – Entscheidung*) a orzeczeniem „*Solange II*”**

Nakreślona wyżej tendencji w orzecznictwie FTK pogłębiała się. Znalazła ona wyraz m. in. w dwóch orzeczeniach z 23 czerwca<sup>59</sup> i 10 listopada 1983 r.<sup>60</sup> (sprawa Eurocontrol). W orzeczeniu czerwcowym FTK stwierdził, że ówczesny art. 24 UZ nie zezwalał co prawda na relatywizowanie bez żadnych zastrzeżeń praw podstawowych zagwarantowanych w UZ, z drugiej strony nie wymaga jednak ich „nieograniczonego urzeczywistnienia” w ramach „Instytucji międzynarodowej” (terminologia ówczesnego art. 24 UZ). W innym przypadku - podkreślił FTK - RFN często nie byłaby zdolna do wykonania traktatu (byłaby „*vertragsunfähig*”) - „w przypadku przeniesienia praw zwierzchnich na instytucję międzynarodową wystarcza szanowanie fundamentalnych zasad prawa określonych w dziale praw podstawowych Ustawy Zasadniczej”. W orzeczeniu natomiast listopadowym FTK zakwalifikował Sąd Administracyjny MOP jako „prawdziwy organ sądowy” - ze względu na podporządkowanie prawu i odpowiedni standard równości procesowej stron”; w tym więc zakresie

---

<sup>57</sup> Ibidem, s. 73 i nast.

<sup>58</sup> Por. G. Ress, *Die „Einzelfallbezogenheit“ in der Rechtsprechung ...*, s. 50.

<sup>59</sup> BVerfGE, t. 58, s. 1 i nast.

<sup>60</sup> BVerfGE, t. 59, s. 63 i nast.

sądowictwo niemieckie zostało wyłączone na mocy umowy międzynarodowej. Jak podkreślano, mimo że orzeczenie to nie dotyczyło bezpośrednio prawa WE, wskazywało, iż FTK dopuszcza ograniczenie „fundamentalnych zasad konstytucji”, w tym przypadku zasady zagwarantowania skutecznej ochrony prawnej wobec aktów władzy publicznej.<sup>61</sup>

Z drugiej strony w praktyce relatywizowano znaczenie możliwości kontroli konstytucyjności wspólnotowego prawa pochodnego, dopuszczonej orzeczeniem „Solange”. Konflikty, które mogły stać się przedmiotem rozpatrywania przez FTK w trybie ówczesnego art. 100 ust. 1 UZ, rozwiązywane były bowiem już na szczeblu polityczno-administracyjnym.<sup>62</sup> Do takich przypadków należała znana sprawa Hauera, w której Sąd Administracyjny w Neustadt skierował pytanie w trybie prejudycjalnym najpierw do ETS, a następnie - gdy TS uznał kwestionowane przepisy za zgodne z prawami podstawowymi gwarantowanymi w ramach WE - przedłożył sprawę do FTK w trybie ówczesnego art. 100 ust. 1 UZ, odwołując się do zasad określonych w orzeczeniu „Solange”, tym bardziej że w podobnych sprawach dotyczących jedynie prawa RFN, FTK stwierdzał w przeszłości sprzeczność z prawami podstawowymi zagwarantowanymi w UZ.<sup>63</sup> Spór został jednak rozstrzygnięty w innej sferze: Sąd Administracyjny cofnął w maju 1982 r. swoje postanowienie o przedłożeniu sprawy FTK, a Trybunał – tym samym – sprawy nie rozpatrzył.<sup>64</sup>

---

<sup>61</sup> G. Ress, tamże, s. 51.

<sup>62</sup> Rząd federalny RFN uniknął postępowania o naruszenie traktatu w trybie ówczesnego art. 169 TEWG w związku z orzeczeniem „Solange”, oświadczając w postępowaniu przed Komisją Europejską, że w praktyce będzie unikał przypadków „nie stosowania prawa Wspólnoty”. Tamże, s. 51.

<sup>63</sup> Europarecht 1980, s. 361.

<sup>64</sup> Por. D.H. Scheuing, *Rechtsprobleme bei der Durchsetzung des Gemeinschaftsrechts in der Bundesrepublik Deutschland*, Europrecht 1985, nr 3, s. 263.

W 1983 r. zarysowała się w orzecznictwie FTK tendencja, którą w literaturze naukowej określano jako „odwrócenie formuły orzeczenia 'Solange' ”.<sup>65</sup> W orzeczeniu z 14 lutego 1983 r. FTK odrzucił wniosek o rozpatrzenie skargi konstytucyjnej osoby ukaranej z tytułu naruszenia rozporządzenia wspólnotowego,<sup>66</sup> przy czym uzasadnienie takiej decyzji znacznie wykraczało poza konkretny przypadek:

- FTK w uzasadnieniu orzeczenia nie zgłosił żadnych konstytucyjno-prawnych zastrzeżeń w materii ustawowego odesłania do określonego we wspólnotowym prawie pochodnym obowiązku zachowania się. FTK podkreślił, że obowiązek zachowania się określony we wspólnotowym rozporządzeniu uzasadniony jest nie tylko prawem WE. W odniesieniu do wspólnotowego rozporządzenia ustawodawca RFN wydał bowiem – na mocy ustawy dotyczącej TEWG (ówczesny art. 59 ust. 1 UZ) i przy uwzględnieniu ówczesnego art. 24 ust. 1 UZ i art. 189 ust. 2 TEWG - „generalny prawny rozkaz stosowania”; z tego względu wspólnotowe rozporządzenia muszą być traktowane przez krajowe organy stosujące prawo jako „prawo obiektywne”. Obejmuje to także sytuacje, w których „w wyniku rozporządzeń Wspólnoty nie tylko gwarantowane są pozycje prawne czy przyznawane świadczenia, lecz na obywateli Wspólnoty nakładane są bezpośrednio określone obowiązki zachowania się ...”;
- w omawianym orzeczeniu FTK stwierdził co prawda, iż w sprawie będącej przedmiotem rozstrzygnięcia nie wchodzi w rachubę naruszenie barier, określonych prawami podstawowymi, dodał jednak niezmiernie interesujące uzupełnienie: „Z tego względu nie jest istotne, czy Federalny Trybunał Konstytucyjny tak długo (*solange*) nie będzie korzystać ze swej kompetencji do rozstrzygania o stosowaniu rozporządzeń Wspólnoty w obszarze zwierzchnim i przez władzę publiczną Republiki Federalnej Niemiec, gdy stosowaniu takiemu zarzuci się niezgodność z prawami podstawowymi Ustawy

---

<sup>65</sup> Por. D.H. Scheuing, *ibidem*, s. 270.

<sup>66</sup> Omówienie w: H. Berkmann, *Bundesverfassungsgericht - Rechtsprechungsbericht 1983*, EuGRZ 1983, s. 361 i nast.

Zasadniczej, jak długo na szczeblu prawa Wspólnoty wydaje się być generalnie zagwarantowana - mierząc Ustawą Zasadniczą - wystarczająca ochrona praw podstawowych, szczególnie przez Trybunał Wspólnot Europejskich”. Jak widać z tego wyводу FTK dokonał próby swoistego odwrócenia formuły orzeczenia „*Solange*”, stwierdzając, że dopóty nie będzie korzystać ze swojej kompetencji do kontroli konstytucyjności wspólnotowego prawa pochodnego, dopóki „na szczeblu prawa Wspólnoty wydaje się być generalnie zagwarantowana - mierząc Ustawą Zasadniczą - wystarczająca ochrona praw podstawowych”. Takie wnioskowanie zakładało istnienie po stronie WE „wystarczającej ochrony praw podstawowych”. FTK zastrzegając sobie co prawda w dalszym ciągu możliwość kontroli konstytucyjności wspólnotowego prawa pochodnego (w zakresie zgodności z prawami podstawowymi), ograniczał się jednak do przypadków nadzwyczajnych o charakterze hipotetycznym.<sup>67</sup>

Orzeczenie FTK z 14 lutego 1983 r. zapadło w składzie trzech sędziów, aby więc mogło wpłynąć na praktykę orzeczniczą Trybunału wymagało zaakceptowania przez pozostałych członków Trybunału. W tym czasie do FTK wpłynęło szereg innych spraw, które stwarzały okazję do ostatecznego sprecyzowania nowego nastawienia FTK do prawa wspólnotowego.

## **7. Orzeczenie FTK z 22 października 1986 r. – tzw. orzeczenie „*Solange II*”**

Rolę tę spełniło orzeczenie FTK z 22 października 1986 r.<sup>68</sup>, które zaliczane jest do „*grands arrêts*” Trybunału,<sup>69</sup> a które w literaturze otrzymało nazwę orzeczenia „*Solange II*”.<sup>70</sup> W orzeczeniu tym FTK rozwinął

<sup>67</sup> Por. D.H. Scheuing, *Rechtsprobleme bei der Durchsetzung des Gemeinschaftsrechts ...*, s. 270.

<sup>68</sup> BverfGE, t. 73, s. 339 i nast.

<sup>69</sup> H. Kutscher, *Wie die europäischen Grundrechte hoffähig wurden*, EG-Magazin 1987, nr ½, s. 15.

<sup>70</sup> Początkowo posługiwano się określeniem „Mittlerweile - Beschluß”. Por. H.P. Ipsen, *Das Bundesverfassungsgericht löst die Grundrechts-Problematik. Zum „Mittlerweile – Beschluß des 2. Sentas vom 22. Oktober 1986*, *Europarecht* 1987, nr 1, s. 1 i nast.

argumentację, odwracając zastrzeżenie sformułowane w orzeczeniu „*Solange*”. FTK stwierdził bowiem, iż jak długo (*solange*) WE, w szczególności zaś orzecznictwo ETS, gwarantuje generalnie ochronę praw podstawowych w stosunku do władz zwierzchnich Wspólnoty, odpowiadającej w istocie swojej ochronie praw podstawowych uznanej za konieczną w UZ, tak długo FTK nie będzie korzystał ze swojej kompetencji badania konstytucyjności wspólnotowego prawa pochodnego oraz – tym samym – nie będzie badał zgodności tego prawa z prawami podstawowymi określonymi w UZ. Zasadniczą przesłanką tego wyводу było stwierdzenie przez FTK, że w ramach WE istnieje efektywna ochrona praw podstawowych. W orzeczeniu tym FTK podjął inną jeszcze, istotną decyzję: stwierdził mianowicie, że TS jest „ustawowym sędzią” (*gesetzlicher Richter*) w rozumieniu ówczesnego art. 101 ust. 1 UZ. Orzeczenie to zmieniało więc w sposób zasadniczy dotychczasowe stanowisko FTK:<sup>71</sup>

1) FTK przeprowadził szczegółową analizę rozwoju ochrony praw podstawowych w ramach WE, koncentrując się na orzecznictwie TS. Rozważając poszczególne orzeczenia TS, FTK doszedł do wniosku, że TS w toku kwalifikacji ogólnych zasad prawa WE uznał prawa podstawowe, określone w konstytucjach państw członkowskich, za wiążące kryteria oceny działań instytucji WE. FTK nawiązał też do wspólnego oświadczenia Parlamentu Europejskiego, Rady i Komisji z 5 kwietnia 1977 r. oraz do oświadczenia Rady Europejskiej z 7/8 kwietnia 1978 r. w sprawie demokracji, w których instytucje WE podkreśliły m.in. istotne znaczenie praw podstawowych, szczególnie w formie, w jakiej wynikają one z konstytucji państw członkowskich oraz z EKPCz. FTK podkreślił, iż mimo że oświadczenia te nie mają charakteru umowy międzynarodowej, to „akty te mają istotne znaczenie prawne zarówno wewnątrz Wspólnoty, jak i w stosunkach Wspólnoty z jej państwami członkowskimi: dowodzą one bowiem w sposób formalny wspólnego stanowiska prawnego państw członkowskich i instytucji Wspólnoty co o związania Wspólnoty prawami

---

<sup>71</sup> Por. H.P. Ipsen, *ibidem.*; G. Ress, *Wichtige Vorlagen deutscher Verwaltungsgerichte an den Gerichtshof der Europäischen Gemeinschaften*, Die Verwaltung 1987, nr. 2, s. 177; M. Hilf, *Solange II. Wie lange noch solange*, EuGRZ 1987, s. 1 i nast.



podstawowymi, tak jak wywodzą się one z konstytucji państw członkowskich oraz w zakresie rozwoju pierwotnego prawa Wspólnoty, określonego ogólnymi zasadami prawa". Rozważania te doprowadziły FTK do wniosku, że „tymczasem rozwinął się w zakresie władzy zwierzchniej Wspólnoty Europejskiej zakres ochrony praw podstawowych, który – jeśli chodzi o koncepcję, treść i sposób oddziaływania – co do istoty odpowiada standardowi praw podstawowych Ustawy Zasadniczej. Wszystkie główne instytucje Wspólnoty uznały obecnie w formie o znaczeniu prawnym, że przy wykonywaniu swoich kompetencji i realizowaniu celów Wspólnoty kierować się będą - jako obowiązkiem prawnym – szanowaniem praw podstawowych tak jak one w szczególności wynikają z konstytucji państw członkowskich oraz z EKPCz.

2) FTK potwierdził w zasadzie do tej pory rozwijaną wykładnię ówczesnego art. 24 ust. 1 UZ, podkreślając, że umożliwia on tego rodzaju otwarcie porządku prawnego RFN, które ogranicza wyłączne roszczenie RFN do wykonywania praw zwierzchnich, a dopuszcza w tym zakresie bezpośrednie obowiązywanie i stosowanie prawa z innego źródła. Sam art. 24 ust. 1 UZ nie stanowi co prawda – w ocenie FTK – podstawy bezpośredniego obowiązywania i stosowania prawa stanowionego przez organizację międzynarodową, ani też nie reguluje bezpośrednio stosunków między takim prawem a prawem krajowym, stwarza jednak konstytucyjną możliwość przeniesienia praw zwierzchnich na organizacje międzynarodowe i zapewnienia prawu stanowionemu przez taką organizację pierwszeństwa stosowania wobec prawa krajowego; bezpośrednią podstawę stanowi w tej mierze ustawa dotycząca traktatu ustanawiającego organizację międzynarodową. FTK wskazał też ponownie na ograniczenia w procesie „otwierania” porządku prawnego RFN wobec prawa organizacji międzynarodowej. Bariery takie wynikają w szczególności z wymogu zachowania „identyczności obowiązującego porządku konstytucyjnego” RFN, „tworzących je struktur”, do których FTK zaliczył również „zasady prawne, leżące u podstaw działu praw podstawowych Ustawy Zasadniczej”. Kierunek jednak interpretacji barier ograniczających „otwarcie” porządku prawnego RFN w kontekście ochrony praw podstawowych różnił się istotnie od wywodów orzeczenia „*Solange*”:

- FTK w orzeczeniu z 22 października 1986 r. stwierdził, że o ile organizacji międzynarodowej zapewniono uprawnienia, przy pomocy których jest ona w stanie naruszyć istotną treść praw podstawowych, gwarantowanych w konstytucji, to w ramach tej organizacji musi być zagwarantowana ochrona praw podstawowych, odpowiadające co do istoty i skuteczności ochronie wymaganej przez konstytucję, o ile ochrona na szczeblu krajowym miałaby być wyłączona. FTK zrezygnował jednak z utożsamiania substancji ochrony praw podstawowych po stronie organizacji z koniecznością istnienia katalogu praw podstawowych ustanowionego przez parlament;
- FTK w dalszym ciągu podnosił niebezpieczeństwo „pozbawienia podstawowych zasad konstytucyjnych ich treści przez prawo instytucji międzypaństwowej”, zastrzeżenie takie zostało jednak w znaczącym zakresie ograniczone: FTK nie dostrzegł bowiem żadnych uzasadnionych argumentów, aby stwierdzić że „osiągnięty na szczeblu Wspólnoty standard praw podstawowych nie jest dostatecznie zagwarantowany i ma jedynie tymczasowy charakter”; przeciwnie – FTK podkreślił – że orzecznictwo TS gwarantuje, iż nie należy obawiać się „obniżenia standardu ochrony praw podstawowych na szczeblu Wspólnoty poniżej poziomu, który nie pozwalałby traktować tej ochrony jako odpowiadającej co do istoty wymogom Ustawy Zasadniczej”;
- FTK wypowiedział się również w sprawie „jedności struktur” prawa krajowego i prawa WE, odchodząc od sztywnych założeń orzeczenia „*Solange*” (od tzw. teorii strukturalnej zgodności).<sup>72</sup> FTK dostrzegł, że przy konkretyzacji ochrony praw podstawowych na szczeblu WE mogą wystąpić specyficzne problemy nie znane krajowemu prawu konstytucyjnemu; powinny one być oceniane – podkreślił FTK – z uwzględnieniem celu i istoty traktatu ustanawiającego WE, co kolei oznacza, że zawarte w preambule

---

<sup>72</sup> Por. H.P. Ipsen, *Bundesverfassungsgericht ...*, s. 5.

UZ poparcie dla „zjednoczenia Europy” oraz intencja ówczesnego art. 24 ust. 1 UZ dopuszcza taką regulację ochrony praw podstawowych, która odpowiada „celom i szczególnym strukturom Wspólnoty”, tym samym więc prawa te mogą podlegać określonym ograniczeniom ze względu na specyfikę WE, z zastrzeżeniem jednak zachowania ich istoty.

Powyższe rozważania pozwoliły FTK na sformułowanie zasadniczej tezy, stanowiącej „odwrócenie” zastrzeżenia zawartego w orzeczeniu „*Solange*” - „Jak długo (*solange*) Wspólnota Europejska, w szczególności zaś orzecznictwo Trybunału Wspólnoty, gwarantuje generalnie ochronę praw podstawowych w stosunku do władzy zwierzchniej Wspólnoty, która odpowiada w istocie swojej ochronie praw podstawowych uznanej za konieczną w Ustawie Zasadniczej, ponieważ gwarantuje generalnie istotę treści praw podstawowych, dopóty Federalny Trybunał Konstytucyjny nie będzie korzystał ze swojej kompetencji w odniesieniu do stosowania prawa pochodnego Wspólnoty, które wykorzystywane jest jako podstawa prawna działalności niemieckich sądów i urzędów w obszarze zwierzchnim Republiki Federalnej Niemiec, oraz – tym samym – nie będzie badał zgodności tego prawa z prawami podstawowymi określonymi w Ustawie Zasadniczej; tym samym nie dopuszcza się stosownych przedłożeń na podstawie art. 100 ust. 1 UZ”.

3) Kwestia zakwalifikowania TS jako „ustawowego sędziego” w rozumieniu ówczesnego art. 101 ust. 1 UZ miała istotne znaczenie praktyczne i prawne. Nie przedłożenie bowiem sprawy przez sąd krajowy w trybie ówczesnego art. 177 TEWG (obecny art. 234 TWE) TS stanowi - od tego czasu - również pozbawienie ustawowego sędziego i tym samym naruszenie postanowień UZ. W doktrynie RFN już wcześniej postulowano uznanie TS za „ustawowego sędziego”,<sup>73</sup> problem był też uprzednio

---

<sup>73</sup> Por. J. Abr. Frowein, op. cit., s. 198 i nast.

dostrzegany przez FTK.<sup>74</sup> Dopiero jednak w orzeczeniu z 22 października 1986 r. FTK jednoznacznie stwierdził, że TS jest „ustawowym sędzią” w rozumieniu ówczesnego art. 101 ust. 1 UZ. FTK podkreślił w związku z tym, że TS spełnia wszelkie wymagania strukturalne, procesowe i personalne sądu; co prawda TS nie jest „organem Republiki Federalnej Niemiec, niemniej między jego kompetencją a kompetencją sądów krajowych państw członkowskich występuje funkcjonalne powiązanie, co pozwala na kwalifikację Trybunału Europejskiego jako ustawowego sędziego w zakresie w jakim wyposażony jest on w funkcje sędownicze na mocy ustawy dotyczącej traktatów ustanawiających Wspólnotę”. Następnie FTK podkreślił, iż przede wszystkim chodzi o kompetencję ETS do orzekania w trybie prejudycjalnym (ówczesnym art. 177 TEWG, obecny art. 234 TWE) oraz potwierdził, że orzeczenia TS wydane w tym trybie są wiążące dla wszystkich sądów krajowych

Zawarte w orzeczeniu z 22 października 1986 r. zastrzeżenie „*Solange*” zawiera w dalszym ciągu potencjalną możliwość sięgnięcia przez FTK do badania konstytucyjności wspólnotowego prawa pochodnego – co do zgodności z prawami podstawowymi określonymi w konstytucji). Włoski Trybunał Konstytucyjny w omawianym orzeczeniu z 18 grudnia 1973 r. wykluczył w ogóle możliwość kontroli konstytucyjności wspólnotowego prawa pochodnego, zastrzegając sobie jedynie możliwość kontroli konstytucyjności ustaw, wyrażających zgodę na ratyfikację umów międzynarodowych (w tym ustanawiających organizacje międzynarodowe). Z tego rodzaju zastrzeżeniami - podobnie jak z zastrzeżeniami dotyczącymi konieczności ograniczenia deficytu legitymacji demokratycznej UE (wyrażonymi m.in. przez FTK w znanym orzeczeniu z 12 października 1993 r.<sup>75</sup> w sprawie Traktatu z Maastricht) – Unia Europejska „może żyć”. Zastrzeżenia takie nie zagrażają bowiem bezpośrednio jednolitości i spójności prawa wspólnotowego. Jednocześnie ewolucja w orzecznictwie sądów krajowych wskazuje na przechodzenie w

---

<sup>74</sup> Por. BVerfGE, t. 29, s. 207 i nast.; t. 31, s. 31 i nast.

<sup>75</sup> BVerfGE, t. 89, s. 155 i nast.

dyskusji nad przyszłością Europy do fazy „otwartej państwowości” wobec procesów integracyjnych.<sup>76</sup>

## 8. Podsumowanie

1) Dyskusje nad zakresem ochrony praw podstawowych towarzyszyły od początku ideom tworzenia zjednoczonej politycznie Europy, stanowiły jedną z centralnych problemów przy tworzeniu Wspólnot Europejskich. Przy czym chodziło nie tylko o zagwarantowanie subiektywnych praw podstawowych obywatelom Wspólnot. W grę wchodziły zasady strukturalne europejskiego porządku prawnego – zagwarantowanie jednolitości i spójności prawa wspólnotowego i jego pierwszeństwa stosowania wobec prawa krajowego państw członkowskich (łącznie z konstytucją). W grę wchodziły również zasadnicze cele polityczne – odwołanie się do wspólnych tradycji konstytucyjnych, tworzenie wspólnej europejskiej świadomości, umacnianie wspólnego katalogu wspólnych europejskich wartości. W okresie przejściowym rozwój ochrony praw podstawowych przyczynia się też do osłabienia problemu deficytu legitymacji demokratycznej po stronie UE. Obecnie proces ten zbliża się do finalizacji - bliska staje się perspektywa przyjęcia w ramach UE katalogu praw podstawowych - punkt wyjścia w formie politycznego dokumentu - Karty Praw Podstawowych - został stworzony.

2) Jak wspomniano na wstępie, proces ten nie był łatwy. Ukazuje to jednoznacznie ewolucja orzecznictwa FTK, który z jednej strony spełnia typową dla sądów konstytucyjnych funkcję „strażnika konstytucji”, z drugiej strony podejmować musiał konkretne decyzje „otwierające” krajowy porządek prawny wobec rozwijającego się procesu integracji europejskiej. Obszar problemów związanych z ochroną praw podstawowych jest w tym kontekście szczególnie interesujący, bowiem – jak wspomniano – w sposób szczególny koncentruje zasadnicze kwestie (tak w odniesieniu do zakresu ochrony samym praw podstawowych, jak i zasadniczych kwestii strukturalnych). Zważmy, że FTK w orzeczenie

---

<sup>76</sup> Por. G. Ress, *Menschenrechte, Gemeinschaftsrecht und Verfassungsrecht ...*, s. 901.

„Solange” (29 maja 1974 r.) zarzucał WE w istocie „brak bezpośredniej, demokratycznej legitymacji” oraz „brak skodyfikowanego katalogu praw podstawowych, którego treść byłaby adekwatna do katalogu praw podstawowych gwarantowanych konstytucją”. Dwanaście lat później - w orzeczeniu „Solange II” - FTK stwierdza w ramach WE istnienie „zakresu ochrony praw podstawowych, który – jeśli chodzi o koncepcję, treść i sposób oddziaływania - co do istoty odpowiada standardowi praw podstawowych Ustawy zasadniczej”. Istotniejsza chyba jest ewolucja w odniesieniu do pojmowania jednorodności struktur porządków krajowych i porządku prawa WE - odejście od dogmatycznej tzw. teorii strukturalnej zgodności, na rzecz poszukiwanie zbieżności w dynamicznie pojmowanej „istocie” i „celach” procesu integracji. Ewolucja ta była wyrazem coraz większego „otwierania się państwowości” państw członkowskich wobec procesu integracji, warunku niezbędnego dopełnienie integracji gospodarczej znacznie obszerniejszymi aspektami politycznymi ( ustanowieniem Unii Europejskiej).

3) Ukazanie ewolucji w tej dziedzinie w obecnych państwach członkowskich na przykładzie niemieckiego FTK (przy czym należy mieć na względzie, że RFN była państwem założycielem WE, „otwieranie się” jej państwowości wobec procesu integracji następowało więc paralelnie do konsolidacji tego procesu) jest też istotne dla obecnych państw kandydujących. Generalnie bowiem, strukturalne problemy konstytucyjnoprawne, które pojawią się w momencie uzyskania członkostwa będą podobne. Tym bardziej, że konstytucje tych państw szereg spraw pozostawiają otwartych i sądy konstytucyjne będą musiały kwestie te precyzować. Do takich otwartych spraw należy na przykład - w świetle postanowień konstytucji RP z 1997 r. - problem barier konstytucyjnych przekazania kompetencji władz państwowych na organizację międzynarodową, braku generalnego nakazu pierwszeństwa stosowania prawa organizacji międzynarodowej (jeśli chodzi o prawo pierwotne bar w ogóle specjalnych postanowień, jeśli chodzi o prawo pochodne zagwarantowane jest jedynie pierwszeństwo w przypadku konfliktu z ustawami), kompetencja Trybunału Konstytucyjnego do badania konstytucyjności umów międzynarodowych (a więc również – po

akcesji do UE - traktatów ustanawiających WE), możliwość odwołania się do skargi konstytucyjnej w celu zbadania przez Trybunał Konstytucyjny czy „ustawa lub inny akt normatywny” (prawo wspólnotowe?) nie narusza praw podstawowych zagwarantowanych w konstytucji - analogie z problemami jakie wystąpiły w orzecznictwie FTK narzucają się same.

4) Pod uwagę należy jednak brać zasadnicze różnice, jakie występują w odniesieniu do sytuacji, w której wydawane były przez FTK omawiane orzeczenie. Z jednej bowiem strony orzecznictwo TS skonsolidowało i potwierdziło zasady skutku bezpośredniego i pierwszeństwa stosowania prawa wspólnotowego wobec prawa krajowego, nie pozostawiając wątpliwości, iż obejmują one również prawo konstytucyjne państw członkowskich. Z drugiej strony - jak wspomniano - nastąpił zasadniczy rozwój w dziedzinie ochrony praw podstawowych w ramach UE. Wszystko to sprawia, że państwa przystępujące obecnie do UE muszą wykazać się znacznie większą odwagą w „otwieraniu” swojej państwowości wobec procesu integracji europejskiej. Ale też „w zamian” otrzymują solidne ramy prawne dla kontynuowania transformacji ustrojowej.

# Członkostwo Polski w UE a Konstytucja

(w:) Czy zmieniać Konstytucję?

Ustrojowo-konstytucyjne aspekty przystąpienia Polski do UE

(red. J. Barcz), Warszawa 2002 (strony 13-40).

## 1. Wprowadzenie

Kwestia przystąpienia Polski do Unii Europejskiej w świetle Konstytucji RP z 1997 r. oraz związanych z tym problemów konstytucyjno-prawnych jest od pewnego czasu przedmiotem coraz bardziej ożywionej dyskusji w kręgu specjalistów. Zostały zidentyfikowane najistotniejsze problemy<sup>1</sup>. Główna rozbieżność dotyczy nie tyle samego spisu istniejących problemów, co sposobu ich rozwiązania.

Generalnie sugestie idą w trzech zasadniczych kierunkach:

- **przed akcesją nie dokonywać żadnych zmian w Konstytucji**, ewentualne problemy rozwiązać na szczeblu ustawowym, bądź pozostawić dla rozstrzygnięcia przez Trybunał Konstytucyjny (przed akcesją - na przykład gdyby Trybunał musiał badać konstytucyjność traktatu akcesyjnego, lub po akcesji);
- **dokonać w Konstytucji jedynie „niezbędnych” zmian**, pozostałe problemy rozwiązać na szczeblu ustawowym lub w drodze interpretacji przepisów (w tym w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego);

---

<sup>1</sup> Por. ostatnio - J. Barcz, *Konstytucja RP a przystąpienie Polski do Unii Europejskiej. Zakres pożądanых zmian*, Departament Studiów i Programowania MSZ, Warszawa 2002. Tam też podano najnowsze publikacje związane z tym tematem.



- **dokonać przed akcesją kompleksowej i głębokiej zmiany Konstytucji**, wprowadzając do niej odrębny rozdział – „Unia Europejska”, w którym uregulowane zostałyby podstawowe zagadnienia konstytucyjno-prawne związane z członkostwem Polski w UE;

Zadaniem niniejszej ekspertyzy nie jest „opisywanie” poszczególnych problemów konstytucyjno-prawnych, związanym z akcesją Polski do UE, lecz skupienie się na wchodzących w grę rozwiązaniach. Jak wspomniałem, problemy zostały już zidentyfikowane, obecnie należy wskazać ramy konstytucyjno-prawne i wynikające z prawa wspólnotowego dla ich możliwego rozwiązania (jest to zadanie dla ekspertów) oraz podjąć decyzje polityczną co do podjęcia prac nad zmianą Konstytucji (jeżeli tak, to w jakim zakresie), lub nie podejmowania takich prac. W obu przypadkach wzięć należy pod uwagę - z jednej strony - istotne implikacje prawne i polityczne, dotyczące tak okresu przedakcesyjnego jak – przede wszystkim - kresu pierwszych lat członkostwa Polski w UE, z drugiej zaś strony ramy czasowe: o ile akcesja nastąpiłaby 1 stycznia 2004 r. na zmianę Konstytucji nie pozostaje zbyt dużo czasu, a sama procedura powinna być „zgrana” w czasie z procesem akcesji (ratyfikacji traktatu akcesyjnego) i zakończyć się najpóźniej przed dniem uzyskania przez Polskę członkostwa w UE.

## **2. Problemy konstytucyjno-prawne związane z członkostwem Polski w UE**

Dotychczas zidentyfikowane problemy konstytucyjno-prawne dotyczą trzech grup zagadnień:

### **1) Problemy związane z procedurą akcesji (problemy okresu przedakcesyjnego):**

- **art. 90 ust. 2 i 3 Konstytucji:** niejasna formuła wyrażenia zgody na ratyfikację traktatu akcesyjnego przez Prezydenta RP w drodze referendum ogólnokrajowego (szczególnie co do postępowania w

przypadku braku wymaganego kworum co najmniej 50% osób uprawnionych do głosowania);

- **art. 90 ust. 1 Konstytucji:** postulat sprecyzowania „kompetencji władzy państwowej”, których przekazanie na organizację międzynarodową byłoby zakazane;
- **art. 90 Konstytucji:** brak postanowień odnoszących się do trybu wypowiedzenia umowy międzynarodowej wymienionej w tym artykule (wyraźne uchybienie legislacyjne – por. art. 89 ust. 1);

## 2) Problemy związane z okresem członkostwa:

- **art. 62 ust. 1 Konstytucji:** brak nawiązania do wyborów do Parlamentu Europejskiego;
- **art. 62 ust. 1 Konstytucji:** brak postanowień upoważniających obywateli pozostałych państw członkowskich UE (obywateli Unii) do udziału w wyborach do organów samorządu terytorialnego w Polsce;
- **art. 101 Konstytucji:** uzupełnienie właściwości Sądu Najwyższego o stwierdzanie ważności wyborów w Polsce do Parlamentu Europejskiego;
- **pierwszeństwo stosowania wspólnotowego prawa pierwotnego w stosunku do polskiego prawa krajowego, łącznie z konstytucją (wymóg prawa wspólnotowego):** brak odpowiednich postanowień w Konstytucji (prawo pierwotne będzie traktowane jak „zwykłe” umowy międzynarodowe - por. art. 91 ust. 1 i 2 oraz art. 188 punkt 1 Konstytucji);
- **art. 90 ust. 1 i 2 w powiązaniu z art. 91 ust. 2 Konstytucji:** w odniesieniu do umów ratyfikowanych poprzedzonych zgodą wyrażoną w ustawie gwarantowane jest ich pierwszeństwo - w przypadku sprzeczności - przed ustawą; art. 91 ust. 2 nie wspomina o

umowach międzynarodowych, na których ratyfikacji udzielono zgody w drodze referendum ogólnokrajowego (wyraźne uchybienie legislacyjne);

- **art. 91 ust. 3 Konstytucji** (pierwszeństwo stosowania wspólnotowego prawa pochodnego w stosunku do polskiego prawa krajowego, łącznie z konstytucją - wymóg prawa wspólnotowego): ogranicza pierwszeństwo stosowania jedynie w odniesieniu do ustaw (nie obejmuje konstytucji);
- **art. 79 ust. 1 Konstytucji** (skarga konstytucyjna): w obecnym brzmieniu pojęcie „aktu normatywnego” może rozciągać się również na prawo wspólnotowe;
- **art. 193 Konstytucji** (pytania prawne): w sprawie ważności i interpretacji prawa wspólnotowego właściwy jest jedynie Trybunał Sprawiedliwości (nie Trybunał Konstytucyjny);
- **art. 227 ust. 1** (kompetencja NBP) i **art. 227 ust. 6** (kompetencja Rady Polityki Pieniężnej): konieczność zmiany zakresu kompetencji po przystąpieniu do Unii Gospodarczej i Pieniężnej;

### **3) Pożądanych - z ustrojowego punktu widzenia – uzupełnień Konstytucji w związku z członkostwem Polski w UE:**

- stworzenie mechanizmu gwarantującego **udział parlamentu** w krajowym procesie decyzyjnym w sprawach integracyjnych (dotyczących UE);
- stworzenie mechanizmu gwarantującego **udział regionów** w krajowym procesie decyzyjnym w sprawach integracyjnych (dotyczących UE);

### 3. Możliwości rozwiązania problemów - z uwzględnieniem wymogów prawa wspólnotowego

#### 3.1. Problemy związane z procedurą akcesji

- **art. 90 ust. 2 i 3 Konstytucji** (problemy związane z referendum):
- zasadniczy problem polega na tym, że Konstytucji nie przewiduje jednoznacznie procedury w przypadku, jeśli w referendum nie będzie wymaganego kworum (co najmniej połowy uprawnionych do głosowania);
- w doktrynie postuluje się, aby w takim przypadku sięgnąć do pozostałej możliwości, tzn. wyrażenia zgody na ratyfikację w formie ustawy przez parlament;
- podkreśla się, że Sejm - podejmując na mocy art. 90 ust. 4 uchwałę w sprawie rozpisania referendum – powinien wyraźnie taką możliwość wskazać;
- postulat powyższy jest w pełni zasadny - podkreśla się jednak, że powinien on znaleźć się (ze względu na wagę sprawy) w Konstytucji (na przykład w art. 90 ust. 4);
- **uzupełnienie takie uważam za pożądane, ale nie bezwzględnie konieczne**; należy jednak zwrócić uwagę, że brak jednoznacznych postanowień w tej sprawie w Konstytucji z dużym prawdopodobieństwem doprowadzi do trudnych politycznie dyskusji w Sejmie przy formułowaniu uchwały, bądź – co byłoby politycznie znacznie bardziej skomplikowane - przy ustalaniu procedury w przypadku braku kworum, jeśli uchwała Sejmu będzie milczeć w tej sprawie (takiej sytuacji należy za wszelką cenę unikać);
- **jeżeli doszłoby do zmiany Konstytucji, należałoby rozważyć określenie w samym art. 90 ust. 3 wymaganego kworum (a nie**

ogólne odesłanie do art. 125 Konstytucji); należałoby przy tym wziąć pod uwagę, że w przypadku tzw. referendum zatwierdzającego zmianę konstytucji (art. 235 ust. 6 Konstytucji) dla rozstrzygnięcia wystarczy opowiedzenie się za zmianą „większości głosujących”; takie rozwiązanie byłoby z ustrojowego punktu widzenia w pełni zasadne (art. 90 dotyczy nie tylko przystąpienia do UE, lecz będzie miał zastosowanie w przypadku przystępowania Polski do innych organizacji międzynarodowych o charakterze ponadnarodowym);

- **art. 90 ust. 1 Konstytucji** (bariery konstytucyjno-prawne przekazania „kompetencji władzy państwowej” na rzecz organizacji międzynarodowej):
- postulat taki pojawił się w doktrynie; w uzasadnieniu odwoływano się do przykładu niektórych konstytucji obecnych państw członkowskich oraz na okoliczność, że pomogłoby to w wyodrębnieniu „jądra suwerenności”;
- **zmianę Konstytucji w tej mierze nie uważam za zasadną**: przy przekazywaniu kompetencji na rzecz organizacji ponadnarodowej wskazana jest bowiem znaczna elastyczność (dynamika procesu integracji), z drugiej natomiast strony Konstytucja wyraźnie stwierdza, iż chodzić może o przekazanie kompetencji organów władzy państwowej „**w niektórych sprawach**” (a więc z pewnością nie całej kompetencji i likwidacji państwowości); w koniecznym przypadku wykładni tego pojęcia będzie mógł dokonać Trybunał Konstytucyjny;
- **art. 90 Konstytucji (brak postanowień odnoszących się do trybu wypowiedzenia umowy międzynarodowej wymienionej w tym artykule)**:
- **jest to wyraźne uchybienie legislacyjne**: art. 89 ust. 1 Konstytucji stwierdza wyraźnie, że **ratyfikacja** i **wypowiedzenie** określonych w tym artykule kategorii umów międzynarodowych wymaga uprzedniej

zgody wyrażonej w ustawie; art. 90 (ust. 1 i 2) mówi jedynie o ustawie **wyrażającej zgodę na ratyfikację** umowy akcesyjnej;

- z takiego sformułowania wyciągany jest mylny wniosek, iż w ten sposób ustawodawca podkreślił nieodwołalność decyzji o przystąpieniu do UE;
- powyższe uchybienie legislacyjne zostało „naprawione” w ustawie z 14 kwietnia 2000 r. o umowach międzynarodowych (art. 22 ust. 2), który stwierdza, że przedłożenie Prezydentowi RP do wypowiedzenia umowy międzynarodowej ratyfikowanej za zgodą, o której mowa w art. 89 ust. 1 i art. 90 konstytucji, „jest dokonywane po uzyskaniu zgody wyrażonej w ustawie”; rozwiązanie to nie jest jednak najlepsze od strony legislacyjnej, bowiem - z jednej strony - nie określa jasno w jakim trybie ma być uchwalona ustawa zezwalająca na wypowiedzenie umowy międzynarodowej, „o której mowa ... w art. 90 Konstytucji” - z kontekstu wywieść należy, iż w takim samym (czyli przy zaostrzonych wymogach) jak uchwalenie ustawy zezwalającej na ratyfikowanie takiej umowy (traktatu akcesyjnego), z drugiej zaś strony art. 22 ust. 2 ustawy powtarza postanowienia już zawarte w art. 89 ust. 1 konstytucji (który - jak wspomniano - mówi o ratyfikowaniu i wypowiedzeniu umów międzynarodowych);
- **uzupełnienie Konstytucji nie jest w tej dziedzinie bezwzględnie konieczne, tym niemniej ze względu na wymogi techniki legislacyjnej byłoby pożądane** - w przypadku nowelizacji konstytucji - zwięzłe uzupełnienie art. 90 ust. 2 – sformułowaniem, iż chodzi o ustawę, wyrażającą zgodę na ratyfikację „i wypowiedzenie” umowy międzynarodowej, „o której mowa w ust. 1”; zauważyć też należy, iż powyższy „niedomaganie” legislacyjne może być wykorzystywane w dyskusji przez polityków niechętnych względnie sprzeciwiających się ratyfikacji traktatu akcesyjnego (członkostwo w UE jako „droga bez powrotu”).

### 3.2. Problemy związane z okresem członkostwa

- **art. 62 ust. 1 Konstytucji** (brak nawiązania do wyborów do Parlamentu Europejskiego):
- postulat dotyczy wyraźnego włączenia do art. 62 ust. 1 postanowień mówiących o prawie obywatela polskiego do udziału w wyborach do Parlamentu Europejskiego oraz prawie innych obywateli Unii do udziału w wyborach do Parlamentu Europejskiego w Polsce;
- w innym kierunku idzie opinia Rady Legislacyjnej z 26 maja 1999 r., w której stwierdzono, iż art. 62 ust. 1 Konstytucji „stanowi ... konstytucyjną gwarancję minimalnego zakresu prawa politycznego jakim jest prawo wyborcze przysługujące obywatelom polskim”, lecz nie zakazuje on „uregulowania ustawowego prawa do udziału w wyborach lokalnych i w wyborach do Parlamentu Europejskiego osób nie posiadających obywatelstwa polskiego” .;
- **w mojej ocenie stosowne uzupełnienie art. 62 ust. 1 Konstytucji jest konieczne:** z jednej strony chodzi bowiem o **podstawowe prawo** obywatela (polskiego) do udziału w wyborach do Parlamentu Europejskiego oraz dopuszczenie obywateli obcych do udziału w wyborach do PE w Polsce (sprawa o tak zasadniczym znaczeniu ustrojowym nie powinna być regulowana na szczeblu niższym niż konstytucja); z drugiej natomiast strony w doktrynie nie bez racji zaznacza się, że argumentacja zaprezentowane w opinii Rady Legislacyjnej jest „trudna do obrony” i „niebezpieczna jako metoda”, może bowiem prowadzić do „relatywizacji wszystkich zasad konstytucji” (prof. Maria Kruk-Jarosz);
- **art. 62 ust. 1 Konstytucji** (brak postanowień dotyczących udziału obywateli pozostałych państw członkowskich UE w wyborach do organów samorządu terytorialnego w Polsce):

- standard wspólnotowy statuuje zasadę niedyskryminacji obywateli Unii w wyborach do samorządu terytorialnego (z pewnymi dopuszczalnymi ograniczeniami);
- ponieważ art. 62 ust. 1 ogranicza możliwość udziału w takich wyborach do obywateli polskich, **wprowadzenie do tego artykułu generalnej klauzuli, dopuszczającej wyraźnie obywateli pozostałych państw członkowskich (obywateli Unii) do wyborów do organów samorządu terytorialnego jest niezbędne**; regulacje szczegółowe, łącznie z dopuszczalnymi ograniczeniami, mogą być natomiast zawarte w znowelizowanej ordynacji wyborczej do rad gminnych, rad powiatowych i sejmików samorządowych;
- również i w tej mierze istotny jest argument, iż tak istotne **prawo podstawowe obywatela** (Unii) powinno być co do zasady regulowane w konstytucji;
- **art. 101 ust. 1 Konstytucji** (właściwość Sądu Najwyższego w sprawie stwierdzenia ważności wyborów do PE):
- ponieważ wybory do PE przeprowadzane są na mocy ordynacji krajowych (uwzględniających ramy nakreślone odpowiednio w dyrektywie 93/109 (w odniesieniu do wyborów do PE) i w dyrektywie 80/94 (w odniesieniu do wyborów do organów samorządu terytorialnego), stosownie do standardów wspólnotowych ważność wyborów do PE stwierdza organ sądowy odnośnego państwa;
- w Polsce organem tym jest Sąd Najwyższy (por. art. 101); z tego względu konieczne będzie rozszerzenie właściwości SN na stwierdzenie ważności wyborów do Parlamentu Europejskiego - **zmiana art. 101 ust. 1 Konstytucji jest konieczna**;
- **zasada pierwszeństwa stosowania w odniesieniu do prawa pierwotnego** (brak jednoznacznych postanowień w Konstytucji, gwarantujących pierwszeństwo stosowania w odniesieniu do



konstytucji):

- standard wspólnotowy (jednoznacznie potwierdzony w orzecznictwie TS) ustanawia pierwszeństwo stosowania prawa wspólnotowego (pierwotnego i pochodnego) wobec całego prawa krajowego państw członkowskich, łącznie z konstytucją;
- Konstytucja RP z 1997 r. nie gwarantuje pierwszeństwa stosowania wspólnotowego prawa pierwotnego w stosunku do konstytucji (obowiązuje reżim ustanowiony dla umów międzynarodowych, w tym przypadku pierwszeństwo przed ustawami – art. 91 ust. 2 Konstytucji);
- znakomita większość konstytucji państw członkowskich nie gwarantuje bezpośrednio pierwszeństwa stosowania wobec konstytucji (zapewniły to w swoim orzecznictwie sądy konstytucyjne); w toku rozwoju prawa wspólnotowego zasada pierwszeństwa stosowania w odniesieniu do konstytucji została umocniona i nie jest obecnie kwestionowana;
- **pożądana byłoby wprowadzenie stosownej klauzuli do Konstytucji** (co wymagałoby również - postulowanej przez specjalistów prawa międzynarodowego - zmiany art. 188 ust. 1 Konstytucji, przewidującego właściwość TK do badania konstytucyjności wiążących Polskę umów międzynarodowych);
- jeśli zmiana taka nie zostanie wprowadzona, należy zakładać, iż traktat akcesyjny (a za tym pośrednictwem również traktaty ustanawiające UE) staną się przedmiotem skargi do TK co do zgodności z konstytucją (paleta podmiotów, które mogą wystąpić do TK ze stosownym wnioskiem jest obszerna - art. 191 Konstytucji); orzeczenie TK w takiej sprawie może mieć istotne znaczenie polityczne i prawne - wyjaśniać szereg otwartych problemów, dotyczących właściwości TK i stosowania prawa wspólnotowego w polskiej sferze wewnętrznej;

- **art. 90 ust. 1 i 2 w powiązaniu z art. 91 ust. 2 Konstytucji:**
- chodzi o wyraźne uchybienie legislacyjne, polegające na tym, że art. 91 ust. 2 Konstytucji - określający pierwszeństwo stosowania umowy międzynarodowej (której ratyfikacja poprzedzona została zgodą w formie ustawy) w odniesieniu do ustaw, nie określa rangi umowy międzynarodowej, na ratyfikację której wyrażona została zgoda w drodze referendum ogólnokrajowego;
- w przypadku jeśli do Konstytucji nie zostanie wprowadzona generalna klauzula, gwarantująca pierwszeństwo stosowania prawa pierwotnego, **sprecyzowanie art. 91 ust. 2 Konstytucji będzie konieczne**; sprawy tak istotnej nie należy bowiem pozostawiać do „naprawiania” w drodze interpretacji;
- **art. 91 ust. 3 Konstytucji (pierwszeństwo stosowania wspólnotowego prawa pochodnego):**
- w obecnym brzmieniu art. 91 ust. 3 Konstytucji nie zapewnia pierwszeństwa stosowania wspólnotowego prawa pochodnego w odniesieniu do konstytucji (co - jak wspomniano - jest jednoznacznym wymogiem prawa wspólnotowego);
- praktyka konstytucyjna obecnych państw członkowskich jest zróżnicowana: niektóre konstytucje zawierają postanowienia gwarantujące wspólnotowemu prawu pochodnemu pierwszeństwo stosowania wobec prawa krajowego, w innych gwarantuje to orzecznictwo sądów konstytucyjnych (przez szereg lat w początkowym okresie istnienia WE był to kontrowersyjny problem, obecnie standard wspólnotowy jest jednoznaczny);
- postulat jest jasny: **najlepszym rozwiązaniem byłaby zmiana art. 91 ust. 3, zapewniająca pierwszeństwo prawu pochodnemu w**

**przypadku kolizji „z prawem krajowym”** (tak zresztą było w kolejnych projektach konstytucji);

- jeśli postanowienia Konstytucji nie zostaną zmienione, problem ten będzie jedną z pierwszych kwestii rozstrzyganych przez TK (przy czym TK będzie mógł jedynie potwierdzić standard wspólnotowy, inaczej bowiem Polska narazi się na zarzut naruszenia traktatu);
- **art. 79 ust. 1 Konstytucji** (skarga konstytucyjna):
  - w związku ze wspomnianym wyżej standardem wspólnotowym, dotyczącym pierwszeństwa stosowania prawa wspólnotowego, **wyjaśnienie, że „akt normatywny” w rozumieniu art. 79 ust. 1 Konstytucji nie obejmuje prawa wspólnotowego byłoby pożądane;**
  - jeśli takie wyjaśnienia w Konstytucji nie będzie, problem będzie musiał być wyjaśniony przez TK w sposób odpowiadający standardowi wspólnotowemu;
- **art. 193 Konstytucji** (pytania prawne):
  - stosownie do art. 234 TWE m.in. w sprawie ważności i interpretacji prawa wspólnotowego właściwy jest wyłącznie Trybunał Sprawiedliwości; w takich przypadkach „sądy krajowe” zwracają się z pytanie prawnym do TS w tzw. trybie prejudycjalnym;
  - **wyjaśnienie tego stanu prawnego poprzez stosowną modyfikację art. 193 Konstytucji byłoby pożądane;**
  - jeśli takiego wyjaśnienia w Konstytucji nie będzie, problem będzie musiał być wyjaśniony przez TK w sposób odpowiadający standardowi wspólnotowemu;
- **art. 227 Konstytucji** (zmiany w kompetencji NBP i Rady Polityki Pieniężnej):

- zmiana postanowień art. 227 Konstytucji będzie konieczna z chwilą przystąpienia Polski do Unii Gospodarczej i Pieniężnej, a więc najwcześniej po dwóch latach członkostwa w UE;

### 3.3. Pożądane uzupełnienia konstytucji

- **Stworzenie mechanizmu gwarantującego udział parlamentu w krajowym procesie decyzyjnym w sprawach integracyjnych (dotyczących UE):**
- jest to jeden z podstawowych środków pozwalających ograniczyć tzw. deficyt legitymacji demokratycznej po stronie UE;
- znaczenie parlamentów narodowych w „architekturze europejskiej” będzie rosło (por. agenda IGC 2004);
- szczególne znaczenie ma ustanowienie takiego mechanizmu w państwach kandydujących, w których obecne możliwości oddziaływania parlamentu w „sprawach integracyjnych” w istotnej mierze zasadzają się na układach stowarzyszeniowych (które wygasną z dniem uzyskania członkostwa w UE);
- w związku z rozrostem kompetencji po stronie UE stosowne mechanizmy wewnątrz krajowe istnieją w obecnych państwach członkowskich; większość państw wprowadziła stosowne zmiany w swoich konstytucjach;
- ze względu na ustrojowe znaczenie tego problemu główne ramy takiego mechanizmu powinny być określone w konstytucji – **stosowne uzupełnienie Konstytucji z 1997 r. uważam za konieczne;**
- **Stworzenie mechanizmu gwarantującego udział regionów w krajowym procesie decyzyjnym w sprawach integracyjnych (dotyczących UE):**

- regony odgrywają coraz większą rolę w procesie integracji europejskiej (por. zasada subsydiarności); następuje interesujące o ważne zjawisko zbliżania się w tej mierze problemów państw federacyjnych i unitarnych;
- w państwach kandydujących istotne jest zapewnienie pozytywnej percepcji społecznej dla udziału w procesie integracji – najbardziej efektywną metodą jest włączenie struktur lokalnych i regionalnych w proces decyzyjny, a tym samym rozłożenie również odpowiedzialności politycznej;
- regiony powinny mieć zagwarantowany pewien udział w krajowym procesie decyzyjnym w sprawach integracyjnych, przede wszystkim w takim zakresie, w jakim sprawy te objęte są - według krajowego podziału kompetencji - ich właściwością;
- **ustanowienie stosownego mechanizmu i określenie jego ram w Konstytucji uważam za bardzo pożądane.**

#### **4. Zakres zmiany Konstytucji**

##### **4.1. Wariant pierwszy i drugi: nie dokonywać żadnych zmian lub dokonać jedynie „zmian koniecznych”**

- **płaszczyzna prawna:**
- utrzymanie znaczących rozbieżności polskiego prawa konstytucyjnego ze standardami wspólnotowymi (kontrowersje polityczne na linii EU - RP, w skrajnym przypadku skargi wobec Polski o naruszenie traktatów);
- w sferze wewnątrz krajowej - przedłużający się proces niepewności prawa, przewlekający się proces dostosowawczy, w tym w

przystosowaniu świadomości prawnej (przede wszystkim organów stosujących prawo) do „europejskiej przestrzeni prawnej”;

- opóźnienia w możliwości korzystania przez osoby fizyczne i prawne z korzyści standardu europejskiego (zasada skutku bezpośredniego i pierwszeństwa stosowania przede wszystkim umacnia status jednostki wobec państwa);
- **płaszczyzna polityczna:**
- ocena wydolności Polski w okresie bezpośrednio przed akcesją po stronie UE (szczególna uwaga zwracana będzie na „budowę instytucji” i mechanizmów zapewniających skuteczność prawa wspólnotowego /implementacji/ w sferze wewnątrz krajowej);
- złudna jest nadzieje, że problemy konstytucyjno-prawne nie zostaną w dyskusji nad przystąpieniem do UE „wyłowione” przez przeciwników członkostwa Polski w UE; przeciwnie, deficyt w rozwiązaniu tych problemów i ich otwartym przedyskutowaniu zostanie obnażony i wykorzystany przeciwko ratyfikacji traktatu akcesyjnego;

#### **4.2. Wariant trzeci: głęboka i całościowa zmiana Konstytucji**

- wariant taki zakłada wprowadzenie do Konstytucji odrębnego rozdziału - „Unia Europejska” i uregulowanie w nim spraw zasadniczych, związanych z członkostwem Polski w UE oraz „wyczyszczenie” wszelkich niejasności i dwuznaczności w Konstytucji;
- realizacja takiego wariantu musi być „wpisana” w strategię przystępowania Polski do UE w okresie bezpośrednio poprzedzającym akcesję (lata 2002 - 2003), w szczególności zaś w strategię informacyjną;
- realizacja takiego wariantu oznacza:

- **w płaszczyźnie prawnej:**
- maksymalne zagwarantowanie pierwszeństwa stosowania prawa wspólnotowego w polskiej sferze wewnętrznej;
- jednoznaczne (od początku członkostwa) umocnienie statusu osób fizycznych i prawnych (firm) - umożliwienie w pełni korzystania ze standardów wspólnotowych;
- szybką budowę bezpieczeństwa prawnego i zaufania do prawa wspólnotowego;
- uniknięcie szeregu trudnych postępowań przed Trybunałem Konstytucyjnym o znaczącym ładunku politycznym, szczególnie zaś uniknięcie turbulencji politycznych bezpośrednio w procesie ratyfikacyjnym traktatu akcesyjnego;
- **w płaszczyźnie politycznej:**
- wprowadzenie całościowej zmiany Konstytucji umożliwi solidne i rzeczowe prowadzenie kampanii informacyjnej na rzecz członkostwa Polski w UE;
- ustanowienie mechanizmu udziału parlamentu w krajowym procesie decyzyjnym w sprawach integracyjnych ułatwi wykazanie legitymacji demokratycznej procesu integracji europejskiej;
- ustanowienie mechanizmu udziału regionów w krajowym procesie decyzyjnym może stanowić pierwszy, realny przykład włączania struktur lokalnych i regionalnych w sprawy integracyjne;
- wprowadzenie zasady pierwszeństwa stosowania prawa wspólnotowego pozwoli wyjaśnić relację między suwerennością państwową i suwerennością narodową a ponadnarodowością i

oddogmatyzować dyskusją nad „utrata suwerenności” w wyniku udziału w procesie integracji europejskiej;

- wprowadzenie jasnych postanowień w sprawie wyborów do PE i organów samorządowych stwarza możliwość uświadomienia praw związanych z obywatelstwem Unii.



## **Negocjacje w sprawie członkostwa Polski w UE w świetle Traktatu z Nicei i uwarunkowań konstytucyjno-prawnych**

(w:) Negocjacje w sprawie członkostwa Polski w UE. Wybrane problemy (red. J. Barcz i A. Michoński), Warszawa 2002 (strony 12-40).

Przedłożony przez Komisję Europejską 13 listopada 2001 r. „Raport o postępie Polskie w kierunku akcesji”<sup>1</sup> wraz z podsumowaniem zawartym w „strategicznym dokumencie” - „Uczynić sukces z rozszerzenia”<sup>2</sup> potwierdziły możliwość zakończenia negocjacji akcesyjnych w 2002 r. i uzyskanie przez pierwszą grupę państw kandydujących członkostwa w UE w 2004 r.<sup>3</sup>

Siłą rzeczy, ze zrozumiałych względów, uwaga opinii publicznej i specjalistów koncentruje się na przebiegu samych negocjacji akcesyjnych i związanych z tym procesem problemach. Tym niemniej warto również przyjrzeć się szerszym uwarunkowaniom prawnym i proceduralnym negocjacji akcesyjnych. Akcesja państwa do Unii Europejskiej jest bowiem procesem kompleksowym, tak w ujęciu polityki zagranicznej (mamy tego najlepszy przykład w postaci współzależności między akcesją państw regionu ESiW a rozwiązaniem problemu cypryjskiego) jak i odniesień prawno – proceduralnych w sferze unijnej i krajowej (konstytucyjnej)

---

<sup>1</sup> *2001 Regular Report on Poland's Progress Towards Accession*, Brussels, 13.11.2001. SEC (2001) 1752.

<sup>2</sup> *Making a success of enlargement*. Strategy Paper, ibidem.

<sup>3</sup> „The Union should (...) be prepared to conclude accession negotiations by the end of the Danish Presidency in 2002, in view of accession in 2004, with all countries meeting the necessary conditions." Ibidem (IV. Conclusions).

państw członkowskich. Jeśli uwarunkowania takie nie zostaną uwzględnione w należyтым zakresie może okazać się, iż mimo zakończenia negocjacji akcesyjnych i podpisania traktatu o przystąpieniu uzyskanie członkostwa będzie się przeciągać. Byłoby rzeczą szczególnie niedobłą, gdyby takie przeciąganie wynikało z niejasności i niedostatecznego przygotowania w sferze konstytucyjnoprawnej państwa.

## 1. Negocjacje akcesyjne a Traktat z Nicei

Podpisany 26 lutego 2001 r. Traktat z Nicei (TN)<sup>4</sup> przeprowadza reformę instytucjonalną UE, konieczną dla sprawnego funkcjonowania Unii po przyjęciu kolejnych 12 państw, czyli osiągnięcia łącznej liczby 27 państw członkowskich. Wejście w życie TN jest sprawą zasadniczą dla procesu rozszerzenia UE, bowiem zamyka okres „uzyskiwania przez Unię zdolności do przyjęcia nowych państw członkowskich”. W zawartej w Akcie Końcowym (dołączonym do TN) „Deklaracji w sprawie przyszłości Unii” (deklaracja nr 23) wyraźnie stwierdzono, iż „... zakończenie Konferencji Przedstawicieli Rządów Państw Członkowskich utorowało drogę ku rozszerzeniu Unii Europejskiej” - oraz podkreślono, iż „... ratyfikując Traktat z Nicei Unia Europejska zamyka zmiany instytucjonalne, niezbędne do przystąpienia nowych państw członkowskich”.<sup>5</sup> Zakładać należy, że proces ratyfikacji TN w państwach członkowskich – mimo perturbacji wywołanych negatywnym wynikiem referendum w Irlandii – zakończy się około połowy 2002 r. (ratyfikacja traktatów rewizyjnych trwa zwykle kilkanaście miesięcy - na przykład Traktat z Amsterdamu, podpisany 2 października 1997 r. wszedł w życie 1 maja 1999 r.). Wejście w życie TN w takim terminie oznaczać będzie, iż Unia dotrzyma obietnicy „osiągnięcia zdolności” do przyjęcia nowych państw członkowskich „do końca 2002 r.”.<sup>6</sup> Będzie to miało naturalnie podstawowe znaczenie o charakterze

---

<sup>4</sup> Tekst w tłumaczeniu na język polski - *Traktat z Nicei. Wnioski dla Polski*. Pod redakcją J. Barcza i innych, Warszawa 2001, s. 87 i nast.

<sup>5</sup> Patrz. *Traktat Z Nicei. Wnioski dla Polski ...*, s. 170.

<sup>6</sup> Patrz. konkluzje przyjęte przez Radę Europejską podczas spotkania w Helsinkach (w grudniu 1999 r.).

generalnym dla procesu akcesji. Tym niemniej warto przyjrzeć się szczegółowym powiązaniom merytorycznym i proceduralnym TN z procesem akcesji.

**Odniesienia merytoryczne:** zawarta w TN merytoryczna regulacja reformy instytucjonalnej, która określa ramy dla zakończenia negocjacji a rozdziale „Instytucje” nie powinna sprawiać problemów. Mimo pewnej krytyki, TN przeprowadza reformę wystarczającą dla finalizacji procesu rozszerzenia.<sup>7</sup> Z punktu widzenia Polski zauważyć można dodatkowo, iż regulacje TN w większym stopniu preferują status państw „dużych”, przełamując w pewnym zakresie zasadę degresywnej proporcjonalności; tym samym również status Polski - jako przyszłego członka UE - siłą rzeczy uległ umocnieniu. Można więc bez większych zastrzeżeń zgodzić się z oceną zawartą w dokumencie rządu polskiego<sup>8</sup>, w którym stwierdzono m.in.:

„- niezależnie od trudnych dyskusji podczas posiedzenia Rady Europejskiej w Nicei, Traktat zawiera solidne rozwiązania, stanowiące zrównoważony, solidarny kompromis interesów ‘małych’, ‘średnich’ i ‘dużych’ państw członkowskich; z tego punktu widzenia Polska – jako przyszły członek Unii Europejskiej – od początku będzie miała zapewnioną pozycję odpowiadającą jej potencjałowi demograficznemu;

- Traktat z Nicei zawiera rozwiązania, które gwarantują efektywność działania Wspólnot Europejskich i Unii Europejskiej oraz umocnienie dynamiki procesów integracyjnych w Europie, w konfrontacji z nowymi wyzwaniem XXI wieku; odpowiada to w pełni oczekiwaniom Polski, w której strategicznym interesie leży aktywne członkostwo w

---

<sup>7</sup> Szerzej. J. Barcz, *Traktat z Nicei a proces rozszerzenia Unii Europejskiej*, Państwo i Prawo 2001, z. 5, s. 3 i nast.

<sup>8</sup> Dokument – „*Traktat z Nicei - polski punkt widzenia*” (zamieszczony w: *Traktat z Nicei. Wnioski dla Polski ...*, s. 173 i nast.). Dokument ten został przedłożony podczas konferencji zorganizowanej 22 lutego 2001 r. przez polskie MSZ i Uniwersytet Warszawski. Stąd też datowanie tego dokumentu, zamieszczone w powyższej książce (15 lutego 2001 r.) nie jest prawidłowe i odzwierciedla raczej zakończenie etapu prac „urzędniczych” nad tym dokumentem.

efektywnych europejskich i euroatlantyckich strukturach integracyjnych.”<sup>9</sup>

**Odniesienia proceduralne:** nieco inaczej przedstawiają się problemy w tym zakresie. Wskazać w związku z tym należy na dwie zasadnicze kwestie - powiązanie proceduralne wejścia w życie TN z traktatem akcesyjnym i powiązanie wejścia w życie TN z negocjacjami akcesyjnymi.

- 1) **Wejście w życie TN a traktat akcesyjny:** powiązanie merytoryczne TN i traktatu akcesyjnego jest oczywiste - TN zawiera regulacje instytucjonalne, do których będzie musiał odwoływać się traktat akcesyjny. Z prawnego punktu widzenia stwarza to jednoznaczne iunktim - traktat akcesyjny będzie mógł być podpisany dopiero po wejściu w życie TN, trudno sobie bowiem wyobrazić, aby traktat akcesyjny nawiązywał w swojej treści do postanowień traktatu (TN), który nie wszedł jeszcze w życie. Kwestia ta stanowiła istotny problem w sytuacji, gdy rząd polski obstawał przy dacie akcesji 1 stycznia 2003 r., z prostego bowiem zsumowania okresu niezbędnego do zakończenia ratyfikacji TN i ratyfikacji traktatu akcesyjnego (wejście w życie TN najwcześniej w połowie 2002 r. oraz około roczny okres potrzebny na ratyfikację traktatu akcesyjnego) wynikało, że zakładany termin akcesji - 1 stycznia 2003 r. jest mało realistyczny. Pojawił się wówczas postulat paralelizacji procedur akcesyjnych (tzn. w pewnym okresie procedury ratyfikacji TN i traktatu akcesyjnego nakładały by się na siebie).<sup>10</sup> Zabieg taki – możliwy być może z punktu widzenia techniczno-prawnego, wymagałby jednak bez wątpienia przyzwolenia politycznego ze strony państw członkowskich UE. Przesunięcie terminu akcesji na 1 stycznia 2004 r. problem ten w pewnym stopniu „rozładowuje”: o ile TN wszedłby w życie w połowie 2002 r., to „uprzedzi” zakończenie negocjacji akcesyjnych (których zakończenie planowane jest na

---

<sup>9</sup> Ibidem, s. 174/175.

<sup>10</sup> Patrz. ibidem, s. 211 (punkt 7 - „Traktat z Nicei a proces rozszerzenia Unii Europejskiej” – dokumentu).

koniec 2002 r.). Należy jednak brać pod uwagę, że wszelkie perturbacje w procesie ratyfikacji TN mogą problem ten na nowo postawić na porządku dziennym.

- 2) **Wejście w życie TN a negocjacje akcesyjne:** istotne powiązanie zachodzi również między TN a negocjacjami akcesyjnymi. Do tej pory negocjacje akcesyjne toczą się w 29 obszarach, z wyłączeniem obszaru – „Instytucje” i „Sprawy inne”. Kwestie instytucjonalne w dotychczasowych „falach” rozszerzenia negocjowane były w końcowym etapie, ale też w istocie ograniczały się one do dopasowań technicznych. Sytuacja zmieniła się zasadniczo w obecnym procesie rozszerzenia, w którym - początkowo - państwa kandydujące nie bardzo wiedziały do jakiej Unii i na jakich warunkach instytucjonalnych przyjdzie im przystąpić. Sprawy te wyjaśnia po części TN, po części zaś zawarta w Akcie Końcowym dołączonym do TN „Deklaracja w sprawie poszerzenia Unii Europejskiej” (deklaracja nr 20). Deklaracja ta zawiera wynegocjowane podczas Konferencji Międzyrządowej 2000 i potwierdzone podczas posiedzenia Rady Europejskiej w Nicei (w grudniu 2000 r.) uzgodnienia instytucjonalne, uwzględniające zwiększenie liczby państw członkowskich do 27 (alokacja miejsc w Parlamencie Europejskim, ważenie głosów w Radzie, alokacja miejsc w Komitecie Ekonomicznym i Społecznym oraz w Komitecie Regionów).<sup>11</sup> Z formalnego punktu widzenia Deklaracja ta nie jest niczym innym - jak „Wspólnym stanowiskiem” (CP - *Common Position*) państw członkowskich, odnoszącym się właśnie do 30 obszaru negocjacji akcesyjnych - „Instytucje”. Zawarte w Deklaracji uzgodnienia obecnych państw członkowskich nabiorą waloru prawa pierwotnego UE dopiero po wprowadzeniu tych uzgodnień do traktatu akcesyjnego i wejściu tego traktatu w życie. Deklaracja nr 20 jest jednak powiązana merytorycznie z TN (szereg zmienianych TN postanowień traktatów konstytuujących UE jest koherentne z uzgodnieniami zawartymi w Deklaracji) oraz z dołączonym do TN

---

<sup>11</sup> Ibidem, s. 166 i nast.

Protokołem w sprawie poszerzenia Unii Europejskiej (który po części zmienia traktaty konstytuujące UE, po części zawiera regulacje przejściowe na czas dochodzenia do liczby 27 państw członkowskich).<sup>12</sup> Protokoły dołączone do traktatów konstytuujących UE lub do traktatów rewizyjnych stanowią część prawa pierwotnego.<sup>13</sup> Na uwadze należy więc mieć możliwość, iż państwa członkowskie UE uznają „Wspólne stanowisko” (Deklaracje nr 20) za miarodajną dla podjęcia negocjacji akcesyjnych w dziale „Instytucje” dopiero po wejściu w życie TN. Jeżeli zakładany termin wejścia w życie TN (połowa 2002 r.) będzie dotrzymany, nie sprawi to większego problemu. Zostanie bowiem jeszcze 2 - 3 miesiące na finalizację negocjacji do końca 2002 r., a same negocjacje w dziale „Instytucje” nie będą zbyt skomplikowane - państwom przystępującym nie pozostaje zasadniczo nic innego - jak przyjąć uzgodnienia zawarte w Deklaracji nr 20. Problemy mogą pojawić się w dwóch przypadkach: po pierwsze – jeśli wejście w życie TN będzie się przeciągało; po drugie – jeśli któreś z państw kandydujących zakwestionuje uzgodnienia zawarte w Deklaracji nr 20. W tym drugim przypadku chodzić może zwłaszcza o alokację miejsc w Parlamencie Europejskim, z której nie były zadowolone niektóre państwa kandydujące. Rzecz w tym, że TN i Deklaracja nr 20 nie pozostawiają w tym obszarze żadnej możliwości manewru: w Deklaracji został dokonany rozdział miejsc w sposób wyczerpujący ustalony limit liczby deputowanych - 732. Natomiast liczba deputowanych ustalona jest w znowelizowanym art. 189 TWE (art. 2 punkt 17 TN).<sup>14</sup> Podjęcie więc nowych ustaleń musiało by prowadzić do modyfikacji całego pakietu uzgodnionego w TN. Zważyć przy tym należy, że państwa kandydujące, które objęte zostaną najbliższą akcesją, uzyskają członkostwo na mocy jednego, wspólnego traktatu

---

<sup>12</sup> Ibidem, s. 135 i nast.

<sup>13</sup> Patrz. art. 311 TWE.

<sup>14</sup> Warto przy okazji zauważyć, że TN podnosi ustalony w Traktacie z Amsterdamu limit liczby deputowanych do Parlamentu Europejskiego (w Traktacie z Amsterdamu - 700 deputowanych).

akcesyjnego. Perturbacje w negocjacjach z jednym z nich będą więc skutkowały w odniesieniu do całej grupy.

## **2. Negocjacje akcesyjne a debata o przyszłości UE**

Negocjacje akcesyjne nie mają bezpośredniego powiązania z debatą na temat przyszłości Unii Europejskiej. Cztery, sprecyzowane w zawartej w Akcie Kończącym dołączonym do TN „Deklaracji w sprawie przyszłości Unii” (deklaracja nr 23) zasadnicze punkty agendy Konferencji Międzyrządowej 2004 obejmują:

- sprecyzowanie podziału kompetencji między UE a państwami członkowskimi, zgodnie z zasadą subsydiarności;
- status Karty Praw Podstawowych;
- uproszczenie traktatów nie powodujące zmiany ich treści w celu zwiększenia ich przejrzystości i zrozumiałości;
- rolę parlamentów narodowych w architekturze europejskiej.<sup>15</sup>

Są to więc kwestie, które bez wątplenia mają zasadnicze znaczenie dla państw kandydujących, sposób ich rozwiązania będzie bowiem w przyszłości określał również ich status jako przyszłych państw członkowskich UE. Nie mają one natomiast wpływu bezpośrednio na negocjacje akcesyjne. Niektóre kwestie – na przykład rola parlamentów narodowych – mogą mieć natomiast istotne znaczenie (jak zobaczymy dalej) w okresie przedakcesyjnym w państwach kandydujących, lecz raczej w płaszczyźnie przygotowania wewnątrz krajowego do członkostwa w UE. Między negocjacjami akcesyjnymi a debatą o przyszłości UE występuje natomiast powiązanie odnoszące się do percepcji społecznej rozszerzenia Unii: nakładają się w tym przypadku dwie bardzo wrażliwe społecznie sfery – uzyskania społecznej akceptacji dla rozszerzenia UE (tak w państwach

---

<sup>15</sup> Ibidem, s. 170.

członkowskich, jak i w państwach kandydujących) i społecznego zrozumienia sedna debaty nad przyszłością Unii. Dobrze przemyślane powiązanie tych dwóch sfer może przynieść pozytywne następstwa w społecznej akceptacji procesu rozszerzenia (bądź też odwrotnie). W tym kontekście szczególnie istotne jest włączenie państw kandydujących w debatę nad przyszłością Unii – na obecnym etapie w prace Konwentu przygotowującego Konferencję Międzyrządową 2004.<sup>16</sup> Ponieważ Konwent ma charakter nieformalny (w przeciwieństwie do Konferencji Międzyrządowej, która obraduje na mocy art. 48 TUE) nie ma barier formalnych, aby państwa kandydujące w pełnym zakresie brały udział w dyskusji (wbrew koncepcjom rozważanym w toku prac przygotowawczych do tzw. deklaracji z Laeken, na przykład nadania państwom kandydującym statusu obserwatora).

### **3. Uwarunkowania konstytucyjnoprawne procesu akcesji<sup>17</sup>**

Konstytucja RP z 1997 r. stworzyła solidne podstawy prawne dla przystąpienia Polski do UE. W szczególności zawiera konstytucyjnoprawną podstawę dla podjęcia decyzji w sprawie przystąpienia RP do Unii oraz przekazania na jej rzecz „kompetencji organów władzy państwowej w niektórych sprawach (art. 90 ust. 1), określa szczególne wymogi legitymacji demokratycznej dla podjęcia takiej decyzji (art. 90 ust. 2 do 4) oraz gwarantuje - w znaczącym zakresie - skuteczność prawa wspólnotowego w sferze polskiego prawa krajowego.<sup>18</sup> Niezależnie od takiej – powszechnej

---

<sup>16</sup> Formułę prac Konwentu ma ostatecznie zatwierdzić Rada Europejska, która w grudniu br. obradować ma w Laeken (w specjalnej deklaracji).

<sup>17</sup> Szerzej na ten temat wypowiadam się w pracy - *Konstytucja RP a członkostwo Polski w UE. Zakres pożądanых zmian*, Materiały i Informacje – DsiP MSZ, Warszawa 2001.

<sup>18</sup> Patrz na przykład: K. Działocha, *Podstawy prawne integracji Polski z Unią Europejską w pracach nad nową konstytucją*, Państwo i Prawo 1996, nr 4-5; J. Galster, *Konstytucyjnoprawne bariery przystąpienia Polski do Unii Europejskiej* (w:) *Polska w Unii Europejskiej - perspektywy, warunki, szanse i zagrożenia*, Toruń 1997; J. Barcz, *Akt integracyjny Polski z Unią Europejską w świetle Konstytucji RP*, Państwo i Prawo 1998, nr 4; St. Biernat, *Ustrojowe podstawy przyszłego członkostwa Polski w Unii Europejskiej* (w:) *Państwo prawa, administracja, sądownictwo. Prace dedykowane J. Łętowskiemu w 60. Rocznicę urodzin*, Warszawa 1999. Ostatnio - P. Winczorek, *Kilka uwag w kwestii dostosowania Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej do wymogów prawa europejskiego* (w:)



oceny, wskazuje się na szereg kwestii, które wymagają w konstytucji z 1997 r. sprecyzowania i dopełnienia; wskazuje się również na problemy, które konstytucja z 1997 r. pominęła, a których włączenie do postanowień konstytucji - w toku procesu akcesji - ze względu na ich znaczenie byłoby co najmniej pożądane.<sup>19</sup>

Generalne podejście do rozważanych zmian jest stosunkowo ostrożne - podkreśla się, że tylko w nielicznych przypadkach niezbędne będą zmiany konstytucji, w pozostałych kwestiach będzie można bowiem sięgnąć do interpretacji, praktyki czy orzecznictwa”.<sup>20</sup> Z drugiej jednak strony powszechnie wskazywane są kwestie, które bez wątpienia zmiany konstytucji wymagają. Dylemat ustawodawcy należy więc ująć nie w kategoriach - czy w ogóle zmieniać konstytucję w związku z przystąpieniem Polski do Unii, lecz raczej - jak głęboko powinny takie zmiany sięgać? Czy ograniczyć się do szeregu zmian w konkretnych przepisach, czy też dokonać głębszej zmiany, regulując przy okazji również kwestie w ogóle w konstytucji pominięte, a z ustrojowego punktu widzenia bardzo istotne, jak na przykład udział parlamentu i regionów w wewnątrz krajowym procesie decyzyjnym w sprawach integracyjnych. Generalnie rozważane problemy dotyczą dwóch obszarów - powiązanych z okresem samej akcesji RP do UE oraz z okresem członkostwa.

### **3.1. Problemy związane z procedurą akcesji**

Konstytucja z 1997 r. ustanawia podstawy prawne przystąpienia Polski do Unii Europejskiej. W szczególności w art. 90 ust. 1 upoważnia do przekazania - na podstawie umowy międzynarodowej - Unii „kompetencji

---

*Konstytucja dla rozszerzającej się Europy* (red. E. Popławska), Warszawa 2000.

<sup>19</sup> Patrz na przykład prace zamieszczone w książce - *Konstytucja dla rozszerzającej się Europy ...* (ibidem), m.in.: K. Wójtowicz, *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej a członkostwo w Unii Europejskiej* (s. 155 i nast.), M. Kruk, *Konstytucja narodowa a prawo europejskie: czy Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej wymaga zmiany* (s. 175 i nast.), P. Winczorek, *Kilka uwag w kwestii...*, s. 188 i nast.

<sup>20</sup> M. Kruk, ibidem, s. 184.

organów władzy państwowej w niektórych sprawach”, zaś w art. 90 ust. 2 i 3 określa szczególne wymogi demokratyczne dla ratyfikacji takiej umowy: zgodę na ratyfikację takiej umowy przez Prezydenta RP (art. 133 ust. 1 pkt 1 konstytucji) bądź udziela parlament, uchwalając ustawę w warunkach zaostrzonych wymogów (art. 90 ust. 2)<sup>21</sup>, bądź Sejm podejmuje decyzję o wyrażeniu takiej zgody w drodze referendum ogólnokrajowego (art. 90 ust. 4 konstytucji). W związku z tymi postanowieniami konstytucji pojawiły się następujące rozważania<sup>22</sup> co do ewentualnej potrzeby ich sprecyzowania względnie uzupełnienia:

**Po pierwsze** - dotyczące przeprowadzenia referendum ogólnokrajowego.<sup>23</sup> Jak wspomniano zgoda na ratyfikowanie traktatu akcesyjnego może być wyrażona - alternatywnie: albo na mocy ustawy, albo w drodze referendum ogólnonarodowego, przy czym decyzję w sprawie rozpisania takiego referendum podejmuje Sejm w drodze uchwały „bezwzględną większością głosów w obecności co najmniej połowy ustawowej liczby posłów”. Konstytucja określa więc specyficzną procedurę przeprowadzenia referendum ogólnokrajowego, związanego z uzyskaniem przez Polskę członkostwa w Unii, wiążąc termin przeprowadzenia takiego referendum z wyrażeniem zgody na ratyfikowanie traktatu akcesyjnego. Stąd też wywieść można wniosek, że konstytucja nie dopuszcza do rozpisania referendum w sprawie przystąpienia Polski do Unii w dowolnym momencie procesu akcesji - referendum może być rozpisane jedynie w związku z udzieleniem zgody na ratyfikowanie traktatu akcesyjnego, tzn. w trakcie procedury ratyfikacyjnej. W tym rozumieniu ograniczone są ogólne przesłanki stosowania art. 125 konstytucji, upoważniającego generalnie Sejm lub Prezydenta RP (za zgodę Senatu) do zarządzenia referendum w

---

<sup>21</sup> Jest to zaostrzony, szczególny tryb w porównaniu z przewidzianym w art. 89 ust. 1 konstytucji, odnoszącym się do udzielania zgody na ratyfikowanie umów międzynarodowych określonych kategorii.

<sup>22</sup> Por. w szczególności: K. Wójtowicz, *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej ...*, s. 160 i nast.; M. Kruk, *Konstytucja narodowa a prawo europejskie ...*, s. 185 i nast.

<sup>23</sup> Por. *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*. Pod redakcją L. Garlickiego, Warszawa 1999 (art. 90 – K. Działocha).

„sprawie o szczególnym znaczeniu dla państwa”. Skoro Konstytucja przewiduje szczególną regulację w tej dziedzinie, to *ipso iure* regulacja ogólna w grę nie może wchodzić. Taki kierunek rozumowania ma istotne uzasadnienie. Jedynie przeprowadzenie referendum w ramach procedury ratyfikacyjnej, a więc gdy traktat akcesyjny będzie wynegocjowany, a tym samym warunki przystąpienia Polski do Unii Europejskiej sprecyzowane, stworzy solidny punkt wyjścia i zagwarantuje obywatelowi maksymalną jasność obrazu. Przeprowadzenie referendum ogólnokrajowego wcześniej - w jakimś końcowym etapie negocjacji akcesyjnych - stworzyłoby bowiem jedynie pole dla manipulacji politycznych: niezadowoleni z wyniku referendum zawsze mogliby powoływać się na luki w informacji, postulować konieczność jego powtórzenia, względnie jego bezprzedmiotowość ze względu na zmianę okoliczności. Ten problem większych kontrowersji nie wywołuje. Istotny problem natomiast powstaje w związku z formułą samego referendum, rozpisanego na podstawie art. 90 ust. 3 konstytucji. Przepis ten bowiem odsyła ogólnie do art. 125 konstytucji. Należy więc przyjąć, że zgoda (lub jej brak) na ratyfikowanie traktatu akcesyjnego w drodze referendum ogólnokrajowego zostanie wyrażona w sposób wiążący dla Prezydenta RP, gdy referendum takie będzie miało charakter wiążący, tzn. weźmie w nim udział więcej niż połowa uprawnionych do głosowania, oraz gdy w referendum zapadnie rozstrzygnięcie - czyli większość biorących udział w referendum opowie się za jedną z możliwości (por. art. 125 ust. 3 konstytucji oraz art. 9 ust. 1 ustawy o referendum z dnia 29 czerwca 1995 r.<sup>24</sup>). Istotny problem powstanie wówczas, gdy - co biorąc dotychczasowe polskie doświadczenia jest prawdopodobne - w referendum nie weźmie udziału co najmniej połowa uprawnionych do głosowania. W taki przypadku referendum będzie ważne i będzie miało znaczenie konsultacyjne. Nie będzie natomiast wystarczające, aby upoważnić Prezydenta RP do ratyfikowania traktatu akcesyjnego.<sup>25</sup> Konstytucja nie reguluje trybu postępowania w takim - bardzo prawdopodobnym

---

<sup>24</sup> Dz.U. 1995 Nr 99, poz. 487. Por. K. Działocha (Komentarz do konstytucji), s. 9.

<sup>25</sup> Por. M. Kruk, *Konstytucja narodowa a prawo europejskie ...*, s. 185; K. Wójtowicz, *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej a członkostwo w UE ...*, s. 167/168.

przypadku. W literaturze - w zasadzie zgodnie<sup>26</sup> - stwierdza się, iż wówczas Sejm będzie uprawniony do podjęcia decyzji w sprawie zastosowania procedury wyrażenia zgody na ratyfikowanie traktatu akcesyjnego w drodze ustawy.<sup>27</sup> Ten kierunek interpretacji uważa się za na tyle zasadny, iż nie jest postulowane sprecyzowanie postanowień konstytucji - ewentualnie formułowany jest postulat, aby sam Sejm, podejmując uchwałę w sprawie zarządzenia referendum przewidział odpowiednią procedurę.<sup>28</sup> W mojej ocenie sprawa wymaga dogłębnego rozważenia, przy uwzględnieniu następujących okoliczności: na gruncie obowiązującej konstytucji - w istocie - innego racjonalnego i uzasadnionego wyjścia nie ma, choć - należy mieć świadomość - że obciążone jest ono istotnymi mankamentami:

- nie ulega bowiem wątpliwości, że otwiera drogę różnym manipulacjom politycznym oraz może być bardzo czasochłonne; proces ratyfikacji traktatu akcesyjnego będzie musiał być prowadzony bardzo sprawnie i bez zbędnej straty czasu, przy uwzględnieniu wymogów proceduralnych UE, ratyfikacji w innych państwach przystępujących oraz w państwach członkowskich UE;
- należy też brać pod uwagę, że przepis art. 90 konstytucji rozważany jest obecnie przede wszystkim w związku z przystąpieniem Polski do Unii Europejskiej, lecz będzie miał w przyszłości zastosowanie w przypadku przystępowania Polski do innych organizacji lub instytucji międzynarodowych.

Można więc sformułować wniosek w odniesieniu do tego problemu, iż niezbędnej konieczności nowelizacji art. 90 ust. 3 i 4 konstytucji nie ma, natomiast gdyby doszło do nowelizacji konstytucji, to pewne

---

<sup>26</sup> Ibidem.

<sup>27</sup> Wynika z tego, że oba warianty nie są „w czystej postaci” ujęte alternatywnie: „albo - albo” (por. K. Działocha /Komentarz do konstytucji/, s. 8/9).

<sup>28</sup> Tak M. Kruk, *Konstytucja narodowa a prawo europejskie ...*, s. 186.

udoskonalenia warto byłoby wprowadzić. W grę wchodzi dwa zasadnicze warianty: uzupełnienia art. 90 ust. 5, który stwierdzałby, iż w przypadku braku rozstrzygnięcia w referendum, zgoda na ratyfikowanie traktatu wyrażana jest w drodze ustawy; druga możliwość (w mojej ocenie znacznie lepsza, bowiem zapobiegająca przedłużaniu procedury i uwzględniająca wolę głosujących) polegałaby na określeniu w art. 90 ust. 3 wymaganego kworum dla wyrażenia zgody na ratyfikowanie traktatu akcesyjnego, a nie ograniczanie się do generalnego odsyłania do art. 125 konstytucji. Jest to postulat tym bardziej istotny, iż obecnie obowiązujące postanowienia konstytucji w tej dziedzinie nie są konsekwentne, jeśli uwzględnimy, że dla skuteczności tzw. referendum zatwierdzającego, na mocy którego wyrażana jest zgoda na ustawę o zmianie konstytucji (i to w najważniejszych dziedzinach - rozdziału I /"Rzeczpospolita"/ i II /"Wolności, prawa i obowiązki człowieka i obywatela"/) wystarczająca jest pozytywna odpowiedź większości głosujących. Optymalnym rozwiązaniem byłoby określenie analogicznych (jak w art. 235 ust. 6 konstytucji) wymogów również w odniesieniu do referendum określonym w art. 90 ust. 3 i 4 konstytucji.<sup>29</sup>

**Po drugie** - dotyczące określenia zakresu „kompetencji organów władzy państwowej” jaka może być przekazania. Art. 90 ust. 1 konstytucji mówi jedynie o możliwości przekazania takiej kompetencji „w niektórych sprawach”. K. Wójtowicz podkreśla, że włączenie do art. 90 ust. 1 klauzuli precyzującej obszary, które przekazaniu nie mogą podlegać, „pomogłoby w wyodrębnieniu swoistego ‘jądra suwerenności’, nienaruszalnego zarówno w momencie zawierania traktatu akcesyjnego, jak i później ...”.<sup>30</sup> Niektóre konstytucje państw członkowskich UE postanowienia takie w istocie zawierają.<sup>31</sup> Do postulatu takiego podchodziłbym z dużą ostrożnością. W mojej ocenie postanowienia konstytucji w obecnym brzmieniu trafnie wychodzą na przeciw dynamice procesu integracji, jednocześnie

---

<sup>29</sup> Wniosek taki formułowałem już w 1997 r. - por. *Konstytucyjny Akt Integuracyjny ...*, s. 7.

<sup>30</sup> *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej a członkostwo w UE ...*, s. 161.

<sup>31</sup> Przykłady - *ibidem*, s. 161 i nast.

formułując solidną barierę – przekazaniu nie może podlegać całość władzy państwowej.<sup>32</sup> Zakres tej bariery musi być ujmowana elastycznie, a taką elastyczność najlepiej zapewni - w razie konieczności - orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego. Tak się zresztą dzieje w państwach członkowskich UE, szczególnie w tych, w których sądownictwo konstytucyjne odgrywa istotną rolę.<sup>33</sup> Z powyższych względów przychyliłbym się raczej do drugiej części wniosków K. Wójtowicza, w której stwierdza - „Wydaje się, że przyjęta w art. 90 ust. 1 Konstytucji RP otwarta formuła przekazania kompetencji nie wyklucza możliwości nakreślenia przez Trybunał Konstytucyjny granic dla takiego rodzaju aktu”.<sup>34</sup> Jest to tym bardziej istotne, iż „procesy integracyjne stwarzają możliwości szerokiego włączania się państwa w procesy decyzyjne, a tym samym prowadzą do możliwości optymalnej, konstruktywnej koordynacji między procesem integracji, suwerennością państwową i suwerennością narodową. Z dynamiki rozwoju struktur integracyjnych jasno wynika, że możliwości takie będą się zwiększały”.<sup>35</sup>

**Po trzecie** - postulat dotyczący określenia trybu wypowiedzenia umów międzynarodowych określonych w art. 90 konstytucji.<sup>36</sup> Rzecz bowiem w tym, iż o ile art. 89 ust. 1 konstytucji wyraźnie stwierdza, iż ratyfikacja i wypowiedzenie określonych w tym artykule kategorii umów międzynarodowych wymaga uprzedniej zgody wyrażonej w ustawie, to art. 90 konstytucji mówi jedynie o ustawie, wyrażającej zgodę na ratyfikację, nie wspominając trybu wypowiedzenia. Wyciągany stąd wniosek,<sup>37</sup> iż

---

<sup>32</sup> Por. J. Barcz, *Akt integracyjny Polski ...*, s. 8.

<sup>33</sup> Por. J. Barcz, *Między konstytucją a ponadnarodowością. Opcja integracyjna konstytucji RFN*, Warszawa 1990, s. 173 i nast.

<sup>34</sup> *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej a członkostwo w UE ...*, s. 164.

<sup>35</sup> Wł. Bartoszewski, *Demokracja a polityka zagraniczna*. Wykład wygłoszony 24 października 2000 r. (w:) Wł. Bartoszewski, *Ponad podziałami*, Warszawa 2001, s. 135.

<sup>36</sup> Patrz. K. Wójtowicz, *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej a członkostwo w UE...*, s. 165.

<sup>37</sup> Ibidem.

ustawodawca zamierzał w ten sposób podkreślić nieodwołalny charakter decyzji o przystąpieniu do Unii Europejskiej nie ma naturalnie głębszego uzasadnienia. Sprawa stała się już o tyle bezprzedmiotowa, iż te uchybienie legislacyjne zostało „naprawione” w ustawie z 14 kwietnia 2000 r. o umowach międzynarodowych.<sup>38</sup> Artykuł 22 ust. 2 tej ustawy stwierdza, że przedłożenie Prezydentowi RP do wypowiedzenia umowy międzynarodowej ratyfikowanej za zgodą, o której mowa w art. 89 ust. 1 i art. 90 konstytucji, „jest dokonywane po uzyskaniu zgody wyrażonej w ustawie”. Rozwiązanie to nie jest jednak najlepsze od strony legislacyjnej, bowiem - z jednej strony - nie określa jasno w jakim trybie ma być uchwalona ustawa zezwalająca na wypowiedzenie umowy międzynarodowej, „o której mowa ... w art. 90 Konstytucji” – z kontekstu wywieść należy, iż w takim samym (czyli przy zastrzonych wymogach) jak uchwalenie ustawy zezwalającej na ratyfikowanie takiej umowy (traktatu akcesyjnego), z drugiej zaś strony art. 22 ust. 2 ustawy powtarza postanowienia już zawarte w art. 89 ust. 1 konstytucji (który – jak wspomniano – mówi o ratyfikowaniu i wypowiedzeniu umów międzynarodowych). Ze względu na wymogi techniki legislacyjnej byłoby więc pożądane - w przypadku nowelizacji konstytucji - zwięzłe uzupełnienie art. 90 ust. 2 - sformułowaniem, iż chodzi o ustawę, wyrażającą zgodę na ratyfikację „i wypowiedzenie” umowy międzynarodowej, „o której mowa w ust. 1”.

### **3.2. Problemy związane z członkostwem Polski w UE**

Twórcy konstytucji z 1997 r. skupili się - co jest zrozumiałe - przede wszystkim na sprawach związanych z uzyskaniem członkostwa przez Polskę w UE. Szereg natomiast sprzeczności i niejasności występuje, jeśli weźmiemy pod uwagę wymogi prawa UE wobec państwa członkowskiego.<sup>39</sup>

---

<sup>38</sup> Dz.U. 2000 Nr 39, poz. 443.

<sup>39</sup> *Konstytucja narodowa a prawo europejskie ...*, s. 182.

Wskazać można w związku z tym na następujące sprawy, w odniesieniu do których postanowienia konstytucji wymagać będą zmiany:

1) **Prawo wyborcze:** w grę wchodzi w tej dziedzinie dwa zasadnicze problemy - związany z wyborami do Parlamentu Europejskiego oraz związany z wyborami do organów samorządu terytorialnego.

- **Wybory do Parlamentu Europejskiego:** począwszy od 1979 r. posłowie do Parlamentu Europejskiego wybierani są w wyborach powszechnych i bezpośrednich w państwach członkowskich.<sup>40</sup> Art. 19 ust. 2 (dawny art. 8 b) Traktatu ustanawiającego Wspólnotę Europejską (TWE) stwierdza m.in., że „...każdy obywatel Unii zamieszkały na obszarze Państwa Członkowskiego, nie będący jego obywatelem, posiada prawo głosowania i kandydowania w wyborach do Parlamentu Europejskiego w tym Państwie Członkowskim, na terenie którego przebywa, na takich samych zasadach, jak obywatele tego Państwa ...”.<sup>41</sup> Warunki wykonywania czynnego i biernego prawa wyborczego przez obywateli Unii, nie mających obywatelstwa państwa członkowskiego UE, w którym zamieszkują, precyzuje dyrektywa 93/109 z 6 grudnia 1993 r.<sup>42</sup> Potwierdza ona, że czynne i bierne prawo wyborcze do Parlamentu Europejskiego ma każdy, kto jest obywatelem Unii<sup>43</sup> i wypełnia pozostałe przesłanki czynnego i biernego prawa wyborczego określone w państwie zamieszkania, niezależnie od tego czy jest jego obywatelem. Dyrektywa określa, że

---

<sup>40</sup> Akt o wprowadzeniu powszechnych i bezpośrednich wyborów do Parlamentu Europejskiego z 20 września 1976 r. Dz. Urzędowy WE L 278 z 8 października 1976 r. (Akt wszedł w życie 17 lipca 1979 r.).

<sup>41</sup> Tłumaczenie TWE na język polski (z niewielkimi korektami) według: *Dokumenty Europejskie*. Tom III. Opracowanie A. Przyborowska-Klmczak i E. Skrzydło-Tefelska, Lublin 1999.

<sup>42</sup> Dz. Urzędowy WE L 329 z 30 grudnia 1993 r., s. 34.

<sup>43</sup> Por. art. 17 ust. 1 (dawny art. 8) TWE, który stwierdza: „Niniejszym ustanawia się obywatelstwo Unii. Każda osoba posiadająca obywatelstwo Państwa Członkowskiego staje się obywatelem Unii. Obywatelstwo Unii uzupełnia, a nie zastępuje obywatelstwo narodowe”. Por. R. Wieruszewski, *Obywatele Rzeczypospolitej Polskiej - przyszli obywatele Unii Europejskiej* (w:) *Konstytucja dla rozszerzającej się Europy ...*, s. 247 i nast. (szczególnie s. 259 i nast.).



obszar danego państwa członkowskiego stanowi jeden obwód wyborczy w wyborach do Parlamentu Europejskiego. Nie zawiera ona jednak żadnych postanowień dotyczących organizacyjnej strony wyborów, pozostawiając to poszczególnym państwom członkowskim. Trwają prace nad uzgodnieniem „jednolitej procedury” wyborów do Parlamentu Europejskiego „zgodnie z zasadami wspólnymi dla poszczególnych Państw Członkowskich” – zapowiada to art. 190 ust. 4 (dawny art. 138) TWE.<sup>44</sup>

- **Wybory do organów samorządu terytorialnego:** również w tym przypadku TWE stwierdza w art. 19 ust. 1 (dawny art. 8 b), że „Każdy obywatel Unii, zamieszkały na obszarze Państwa Członkowskiego, nie będący jego obywatelem, posiada prawo do głosowania i kandydowania w wyborach samorządowym w tym Państwie Członkowskim, na obszarze którego przebywa i na takich samych zasadach, jak obywatele tego Państwa ...”. Postanowienia te precyzuje dyrektywa 94/80 z 19 grudnia 1994 r. Jej postanowienia różnią się w dwóch zasadniczych sprawach w stosunku do regulacji dotyczących wyborów do Parlamentu Europejskiego. Po pierwsze – każdy obywatel Unii ma tylko jeden głos w wyborach do Parlamentu Europejskiego, niezależnie od tego gdzie głosuje, natomiast w odniesieniu do wyborów do organów samorządu terytorialnego decyzja w tej mierze pozostawiona jest regulacjom krajowym. Jeżeli więc prawo krajowe (ordynacja wyborcza do organów samorządowych) danego państwa członkowskiego UE na to zezwala, obywatel Unii może brać udział w wyborach samorządowych w państwie, którego jest obywatelem oraz w państwie, w którym zamieszkuje. Po drugie – w wyborach samorządowych istnieje możliwość pewnego ograniczenia biernego prawa wyborczego w tym znaczeniu, że określone stanowiska w organach samorządowych mogą być zastrzeżone jedynie dla obywateli państwa, na obszarze którego wybory są przeprowadzane.

---

<sup>44</sup> Patrz szerzej: W. Hummer, *Der Schutz der Grund- und Menschenrechte in der Europäischen Union* (w:) *Die Europäische Union nach dem Vertrag von Amsterdam*, Wien 1998, s. 99.

W świetle wyżej omówionych regulacji prawa UE rozważyć należy artykuł 62 ust. 1 konstytucji, który stwierdza – „Obywatel polski ma prawo udziału w referendum oraz prawo wybierania Prezydenta Rzeczypospolitej, posłów, senatorów i przedstawicieli do organów samorządu terytorialnego, jeżeli najpóźniej w dniu głosowania kończy 18 lat”. Artykuł ten wiąże czynne i bierne prawo wyborcze w wyborach parlamentarnych i wyborach do organów samorządu terytorialnego z obywatelstwem polskim, z tego względu pojawił się postulat takiej jego zmiany, aby uwzględniał wymogi prawa UE.<sup>45</sup> Postulat taki jest oczywisty w odniesieniu do udziału obywateli Unii w wyborach do organów samorządu terytorialnego, w tym bowiem przypadku zakres osób uprawnionych ograniczony jest do obywateli polskich. Bardziej dyskusyjna jest sprawa precyzyjniejszej regulacji w odniesieniu do wyborów do Parlamentu Europejskiego. Art. 62 ust. 1 wymienia jedynie „prawo udziału” obywatela polskiego wybierania „posłów i senatorów”, można więc spotkać argumentację, iż nie wyklucza to możliwości „uzupełnienia” dotyczącego wyborów do Parlamentu Europejskiego - na przykład w drodze ustawowej. W takim kierunku idzie interpretacja art. 62 ust. 1 konstytucji, zaprezentowana w opinii Rady Legislacyjnej z 26 maja 1999 r. - „o zgodności prawa wspólnotowego z Konstytucją RP”. W opinii tej stwierdza się m.in.:

„Z punktu widzenia zgodności ustawodawstwa unijnego z Konstytucją RP art. 62 ust. 1 Konstytucji może być interpretowany w ten sposób, że stanowi on konstytucyjną gwarancję minimalnego zakresu prawa politycznego jakim jest prawo wyborcze przysługujące obywatelom polskim. (...) Nie oznacza to jednak, że norma art. 62 ust. 1 Konstytucji stanowi zakaz dla uregulowania ustawowego prawa do udziału w wyborach lokalnych i wyborach do Parlamentu Europejskiego osób nie posiadających obywatelstwa polskiego. Gwarancja minimalnej treści politycznego prawa wyborczego przysługującego obywatelom polskim nie oznacza konstytucyjnego

---

<sup>45</sup> Patrz na przykład interesujące rozważania na łamach „Prawa i Życia” – M. Jabłoński, *Obywatel Unii w wyborach* (1999 nr 11) i P. Rakowski, *Wybory we Wspólnocie* (1999 nr 13).

zakazu ustawowej regulacji prawa wyborczego osób nie posiadających obywatelstwa polskiego. Oznacza to, że do parlamentu należy takie uregulowanie prawa wyborczego dla obywateli posiadających obywatelstwo europejskie, by było ono zgodne z regułami obowiązującymi w Unii Europejskiej”.

W literaturze przedmiotu przeważa jednak obecnie jednoznacznie pogląd, iż stosowana zmiana konstytucji byłaby pożądana.<sup>46</sup> Odnosząc się do opinii Rady Legislacyjnej stwierdza się wprost – iż argumentacja tam zastosowana jest „trudna do obrony” i „niebezpieczna jako metoda”, bowiem „relatywizuje wszystkie zasady konstytucji”.<sup>47</sup> Należy mieć jeszcze na względzie, iż z chwilą uzyskania członkostwa w UE również obywatele polscy staną się obywatelami Unii z prawem brania udziału w wyborach do Parlamentu Europejskiego w pozostałych państwach członkowskich – czy nie należy o tym wyraźnie wspomnieć w konstytucji? W każdym razie regulacja w prawie krajowym jest niezbędna – nie można odwoływać się w tej mierze bezpośrednio do prawa wspólnotowego,<sup>48</sup> bowiem ramy regulacji wspólnotowej określone są w dyrektywach. W takim przypadku na państwie członkowskim ciąży obowiązek realizacji nakreślonych w dyrektywie celów – w przeciwnym przypadku państwo naraża się na zarzut naruszenia traktatów ustanawiających Unię. Ponieważ są to kwestie dotyczące praw podstawowych obywateli, co najmniej zasadnicze normy w tej dziedzinie, sformułowane jednoznacznie powinny znaleźć się w konstytucji.

Pożądane byłoby więc takie sprecyzowanie art. 62 ust. 1 konstytucji, aby jednoznacznie potwierdzał on prawo obywateli polskich do udziału w wyborach do Parlamentu Europejskiego w Polsce oraz w pozostałych państwach członkowskich; powinien on również potwierdzać prawo

---

<sup>46</sup> Por. M. Kruk, *Konstytucja narodowa a prawo europejskie ...*, s. 183; K. Wójtowicz, *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej a członkostwo w UE ...*, s. 172/173

<sup>47</sup> M. Kruk, *ibidem*, s. 183.

<sup>48</sup> Tak sugeruje w pewnym zakresie M. Kruk, *ibidem*.

obywateli pozostałych państw członkowskich (obywateli Unii) do udziału w wyborach do Parlamentu Europejskiego na obszarze Polski. Objęcie postanowieniami konstytucji innych kwestii związanych z wyborami do Parlamentu Europejskiego (zasady czynnego i biernego prawa wyborczego, zakaz łączenia mandatu posła do Parlamentu Europejskiego z określonymi funkcjami, ograniczenia w odniesieniu do funkcjonariuszy publicznych, problem łączenia mandatu posła względnie senatora z mandatem posła do Parlamentu Europejskiego) jest kwestią odpowiedniego wyważenia postanowień konstytucji i prawa wyborczego (ustawy). Tym niemniej optowałby za stosunkowo obszernymi postanowieniami konstytucji w tej dziedzinie. Bez wątplenia należy - na przykład - poszerzyć kognicję Sądu Najwyższego na stwierdzanie ważności wyborów do Parlamentu Europejskiego w RP, co będzie wymagało zmiany art. 101 ust. 1 konstytucji.<sup>49</sup> W sprawach bowiem naruszenia prawa krajowego, regulującego wybory do Parlamentu Europejskiego, właściwy jest organ sądowy odnośnego państwa członkowskiego UE. Sam natomiast Parlament Europejski dokonuje – na podstawie art. 11 Aktu o wprowadzeniu powszechnych i bezpośrednich wyborów - sprawdzenia mandatów poszczególnych posłów, na podstawie jednak wyników wyborów przedłożonych przez poszczególne państwa członkowskie i jedynie w zakresie przewidzianym postanowieniami Aktu.

Jeśli chodzi natomiast o wybory do organów samorządu terytorialnego, pożądany byłby w konstytucji generalny przepis, dopuszczający wyraźnie obywateli pozostałych państw członkowskich (obywateli Unii) do takich wyborów w Polsce. Szczegóły natomiast, łącznie z dopuszczalnymi ograniczeniami, mogą być z powodzeniem uregulowane w drodze nowelizacji ordynacji wyborczej do rad gminnych, rad powiatowych i sejmików samorządowych z 16 lipca 1998 r., konstytucja bowiem (por. art. 169 ust. 2 i 3) kwestii tych nie reguluje).

---

<sup>49</sup> Stosownie do art. 101 ust. 1 Konstytucji - „Ważność wyborów do Sejmu i Senatu stwierdza Sąd Najwyższy”.

Zwrócić należy również uwagę na okoliczność, iż zapewne konieczne będzie przyjęcie przepisów przejściowych w odniesieniu do udziału „posłów z Polski” w pracach Parlamentu Europejskiego. Istnieje wprawdzie możliwość, iż polscy posłowie do Parlamentu Europejskiego będą „gotowi” do takiego udziału w dniu akcesji. Jeżeli bowiem w dniu 1 stycznia 2004 r. Polska będzie miała podpisany traktat akcesyjny, to wybory do Parlamentu Europejskiego - przypadające w czerwcu 2004 r. - będą mogły być w Polsce rozpisane. Wówczas, gdy traktat akcesyjny wejdzie w życie (na przykład 1 stycznia 2005 r.), „posłowie z Polski” będą mieli pełnoprawny statusu deputowanych Parlamentu Europejskiego. Jeśli jednak Polska stałaby się członkiem UE już 1 stycznia 2004 r., to wówczas powstałby kilkumiesięczny wakat (wybory w czerwcu 2004 r.). Problem ten rozwiązywany jest w drodze przepisów przejściowych, upoważniających dane państwo przystępujące do UE do delegowania na czas wakatu stosownej liczby posłów z parlamentu krajowego.<sup>50</sup> Traktat akcesyjny (stosowne postanowienia Aktu o warunkach przystąpienia) zawiera w takim przypadku jedynie ogólną regulację przejściową,<sup>51</sup> w szczególności upoważnia dane państwo przystępujące do delegowania określonej liczby parlamentarzystów do Parlamentu Europejskiego według ustalonej przez to państwo procedury. Polskie prawo krajowe - zapewne rangi ustawy - będzie musiało określić procedurę dla takiej „czasowej” delegacji, rozstrzygnąć w szczególności podział miejsc między posłów i senatorów oraz między poszczególne frakcje parlamentarne.

**2) Inne przepisy konstytucji, których zmiana wymaga rozważenia:** z innych przepisów konstytucji, które powinny być poddane analizie w kontekście członkostwa Polski w UE, można wskazać na następujące:

---

<sup>50</sup> Patrz regulacje tego problemu, które uzgodniono w toku rozszerzenia 1994/1995 - art. 31 ust. 1 Aktu o warunkach przystąpienia Austrii, Finlandii i Szwecji oraz o dopasowaniu traktatów ustanawiających UE. *Europarecht. Österreich in der EU. Verträge - Gesetze - Dokumente* (hrsg. Von G. Stadler), Wien 1995, dok. Nr 20, s. 14.

<sup>51</sup> Por. regulacje przejściowe (co do liczby posłów przypadających na każde państwo w toku procesu rozszerzenia UE), zawarte w art. 2 Protokołu w sprawie rozszerzenia Unii Europejskiej, załączonym do Traktatu z Nicei, OJ 2001 C 80/49.

- **przepisy odnoszące się do statusu prawa UE w sferze polskiego prawa krajowego.** W literaturze poddano tę kwestię szczegółowej analizie i wskazano na liczne słabości obecnej regulacji, którą sumuje generalna konkluzja, że konstytucja z 1997 r. nigdzie nie stwierdza generalnego pierwszeństwa stosowania prawa UE wobec polskiego prawa krajowego (zwłaszcza w stosunku do konstytucji).<sup>52</sup> Dotyczy to tak prawa pierwotnego UE, którego status odpowiada - według obowiązującej konstytucji - statusowi prawa traktatowego (a więc w przypadku konfliktu ranga wyższa od ustawy, ale niższa od konstytucji - art. 91 ust. 2 konstytucji) ze wskazaniem na podporządkowanie konstytucji (możliwość kontroli konstytucyjności wiążącej umowy międzynarodowej przez Trybunał Konstytucyjny na podstawie art. 188 punkt 1 konstytucji oraz zaskarżenia traktatu w drodze skargi konstytucyjnej - art. 188 punkt 5 w powiązaniu z art. 79 ust. 1 konstytucji), jak i wspólnotowego prawa pochodnego, które - na podstawie art. 91 ust. 3 konstytucji - ma „pierwszeństwo w przypadku kolizji z ustawami” (wynika z tego, iż nie ma takiego pierwszeństwa w przypadku kolizji z konstytucją). Regulacje te nie zapewniają skuteczności prawu UE, wymaganemu przez traktaty konstytuujące Unię oraz sprecyzowanemu w orzecznictwie Trybunału Sprawiedliwości (generalne pierwszeństwo wobec prawa krajowego, łącznie z konstytucją i bez względu na strukturę państwa). W większości państw członkowskich UE pierwszeństwo stosowania prawa UE gwarantowana jest w części przez konstytucje w części w orzecznictwie Trybunałów Konstytucyjnych. Możliwość (a raczej konieczność) taka istnieje również w Polsce. Pewne zmiany postanowień konstytucji byłyby jednak bardzo pożądane. Dotyczy to przede wszystkim zmiany art. 91 ust. 3, a właściwie powrotu do pierwotnych propozycji brzmienia tego artykułu,<sup>53</sup> tak aby mówił on

---

<sup>52</sup> M. Kruk, *Konstytucja narodowa a prawo europejskie ...* .

<sup>53</sup> Por. J. Barcz, *Konstytucyjnoprawne problemy stosowania prawa UE w Polsce w świetle dotychczasowych doświadczeń państw członkowskich* (w:) *Prawo międzynarodowe i wspólnotowe w wewnętrznym porządku prawnym* (pod red. M. Kruk-Jarosz), Warszawa 1997, s. 207.

o pierwszeństwie prawa wtórnego wobec „prawa krajowego”.<sup>54</sup> Należy zwrócić również uwagę na pewne uchybienie legislacyjne dotyczące statusu traktatu akcesyjnego w polskim prawie krajowym:<sup>55</sup> art. 91 ust. 1 określa rangę w prawie krajowym umów międzynarodowych (a więc również traktatu akcesyjnego), które zostały ratyfikowane za uprzednią zgodą wyrażoną w ustawie, zapewniając takim umową pierwszeństwo przed ustawą w przypadku kolizji, nie określa natomiast rangi umów, na ratyfikację których wyrażona została zgodna w drodze referendum ogólnokrajowego (a w taki sposób zostanie zapewne wyrażona zgoda na ratyfikację traktatu akcesyjnego). Można naturalnie w drodze interpretacji odpowiednio określić status traktatu akcesyjnego w polskim prawie krajowym, sprecyzowanie brzmienia art. 91 ust. 2 konstytucji byłoby jednak bardzo pożądane.

- **Postanowienia dotyczące pytań prawnych:** stosownie do art. 192 konstytucji, „Każdy sąd może przedstawić Trybunałowi Konstytucyjnemu pytanie prawne co do zgodności aktu normatywnego z Konstytucją, ratyfikowanymi umowami międzynarodowymi lub ustawą, jeżeli od odpowiedzi na pytanie prawne zależy rozstrzygnięcie sprawy toczącej się przed sądem”. Postanowienia tego artykułu nie będą dotyczyły prawa UE, bowiem w myśl art. 234 TWE w sprawach ważności i interpretacji prawa wspólnotowego, pojawiających się przed sądami krajowymi państw członkowskich, orzekać może jedynie Trybunał Sprawiedliwości – droga do Trybunału Konstytucyjnego nie jest dopuszczalna. Jeżeli sprawa ta nie zostanie jednoznacznie uregulowana w art. 193 konstytucji, sam Trybunał Konstytucyjny będzie musiał stwierdzić brak kompetencji w tej dziedzinie.

---

<sup>54</sup> Por. P. Winczorek, *Kilka uwag w kwestii dostosowania Konstytucji RP ...*, s. 191.

<sup>55</sup> Zwrócił na to uwagę K. Wójtowicz, *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej a członkostwo w UE ...*, s. 170/171.

- **Zmiany wymagać będzie również art. 227 ust. 1 konstytucji**, w myśl którego „Centralnym bankiem państwa jest Narodowy Bank Polski. Przysługuje mu wyłączne prawo emisji pieniądza oraz ustalania i realizowania polityki pieniężnej...”. Przystąpienie Polski do UE pociągnie za sobą również członkostwo w Unii Gospodarczej i Pieniężnej. Nie nastąpi to automatycznie, bowiem dopiero od dnia członkostwa w Unii biegnie okres weryfikacji spełniania przez dane państwo kryteriów konwergencyjnych, co trwa około dwóch lat. Tym niemniej przy nowelizowaniu konstytucji należałoby wprowadzić również odpowiednie zmiany a art. 227 ust. 1 konstytucji, uwzględniające w szczególności kompetencje Europejskiego Banku Centralnego oraz inne uregulowania, wynikające z członkostwo w UGiP.<sup>56</sup>

### **3.3. Pożądane uzupełnienia Konstytucji**

**Włączenie parlamentu w wewnętrzpaństwowy mechanizm decyzyjny w sprawach integracyjnych:** wraz z uzyskaniem przez Polskę członkostwa w UE konieczne byłoby dokonanie uzupełnienia w kompetencji Sejmu i Senatu. Nie wynika to co prawda bezpośrednio z prawa wspólnotowego, tym niemniej co najmniej od wejścia w życie Traktatu z Amsterdamu<sup>57</sup> zwraca się coraz większą uwagę na generalne umocnienie roli parlamentów narodowych w procesie integracji europejskiej, a - stosownie do „Deklaracji w sprawie przyszłości Unii” (zawartej w dołączonym do

---

<sup>56</sup> Por. szerzej: A. Nowak-Far, *Unia Gospodarcza i Walutowa*, Warszawa 2001.

<sup>57</sup> Patrz. protokół nr 9, dołączony na mocy Traktatu z Amsterdamu do Traktatu o UE i traktatów konstytuujących Wspólnoty Europejskie - „o roli parlamentów narodowych w Unii Europejskiej” (Protocol No 9 on the role of national parliaments in the European Union). Protokół ten wprowadza szereg praktycznych usprawnień w kontaktach między instytucjami WE a parlamentami krajowymi, nie ingeruje jednak w wewnętrzpaństwowy proces decyzyjny w sprawach integracyjnych. W szczególności (w części I) określa obowiązek przesyłania przez Komisję Europejską określonych materiałów i projektów wspólnotowych aktów prawnych do parlamentów krajowych oraz (w części II) umacnia rolę powołanej w 1989 r. w Paryżu Konferencji Parlamentarnych Komisji ds. Integracyjnych - COSAC. Por. szerzej: Ch. Thun-Hohenstein, *Der Vertrag von Amsterdam. Die neue Verfassung der EU*, Wien 1997, s. 113.



Traktatu z Nicei Akcie Końcowym)<sup>58</sup> - „rola parlamentów narodowych w architekturze europejskiej” ma stać się jednym z głównych tematów agendy Konferencji Międzyrządowej 2004, a tym samym debaty o przyszłym kształcie Unii Europejskiej.

Kwestie te dotyczą bardziej generalnego udziału parlamentów narodowych w procesie integracji, natomiast potrzeba uwzględnienia parlamentu w wewnętrzkrajowym procesie decyzyjnym określona jest następującymi czynnikami:

- dążeniem do ograniczenia tzw. deficytu legitymacji demokratycznej, występującego po stronie UE (problemem, który naturalnie oddziałuje również na inne kwestie); rzecz w tym, że funkcje ustawodawcze w UE wykonywane są przede wszystkim przez instytucję (Radę), w skład której wchodzi przedstawiciele egzekutyw państw członkowskich - tym samym sprawy, które według konstytucyjnego porządku państw członkowskich objęte są kompetencją ustawodawczą parlamentu, po „przekazaniu” Unii wymykają się kontroli parlamentarnej; chodzi więc z jednej strony o umocnienie legitymacji demokratycznej, z drugiej zaś o pewną kompensatę (w sferze wewnątrzpaństwowej) kompetencji parlamentu; szacuje się bowiem, iż przy obecnym stanie zasobu wspólnotowego (*acquis communautaire*) parlament państwa przystępującego „straci” co najmniej 60% materii ustawodawczej, w tym około 80% materii ustawodawczej w sprawach gospodarczych;
- nie może w związku z tym dziwić, że w obecnych państwach członkowskich stworzone zostały mechanizmy, gwarantujące udział parlamentów w krajowym procesie decyzyjnym w sprawach integracyjnych; w odniesieniu do państw kandydujących kwestia ta ma dodatkowe istotne znaczenie; zważyć bowiem należy, że z chwilą uzyskania członkostwa w UE „odpadnie” szereg mechanizmów współudziału parlamentu krajowego, które ustanowione zostały w

---

<sup>58</sup> Deklaracja nr 23 (Declaration on the future of the Union), OJ 2001, C 80/85 i nast.

okresie przedakcesyjnym - na czele z Wspólną Komisją Parlamentarną (z Parlamentem Europejskim), która działa na podstawie Układu Europejskiego, ustanawiającego stowarzyszenie; jeśli więc nie zostaną ustanowione specjalne mechanizmy współdziałania, od chwili akcesji parlament polski może pozostać (w sferze krajowej) jedynie mając do dyspozycji tradycyjne mechanizmy współdziałania i kontroli wobec egzekutywy, co jest w odniesieniu do materii integracyjnej zdecydowanie nie wystarczające;

- w końcu należy mieć na uwadze, że w państwach przystępujących do Unii, w tym szczególnie w państwach objętych transformacją ustrojową, członkostwo w UE wymaga solidnej legitymacji demokratycznej i społecznej, również z tego względu, że akceptacja społeczna konieczna jest do podjęcia samej decyzji o przystąpieniu do Unii; wynika z tego potrzeba zapewnienia - z jednej strony - efektywnych mechanizmów gwarantujących możliwie szerokie uczestnictwo organów przedstawicielskich w debacie nad problemami związanymi z uzyskaniem członkostwa (a więc w fazie przedakcesyjnej), a następnie zagwarantowanie udziału parlamentu w wewnątrz krajowym procesie decyzyjnym w sprawach integracyjnych.

Materia powyższa jest tak istotna z ustrojowego punktu widzenia, iż mechanizm współdziałania parlamentu w krajowym procesie decyzyjnym w sprawach integracyjnych powinien zostać uregulowany w konstytucji.

**Włączenie regionów w krajowy proces decyzyjny w sprawach integracyjnych:** niezależnie od konieczności włączenia organów samorządu terytorialnego w szeroko pojmowany proces negocjacji akcesyjnych, co - jak dotychczas - realizowane jest raczej w umiarkowanym zakresie, a będzie odgrywało bardzo istotną rolę w zapewnieniu pozytywnej percepcji społecznej decyzji o przystąpieniu do Unii Europejskiej, poważnie należy rozważyć również włączenie tych organów w krajowy proces decyzyjny w sprawach integracyjnych po przystąpieniu Polski do Unii. Udział reprezentantów interesów regionalnych i lokalnych w Komitecie Regionów

jest istotny, problemu jednak nie rozwiązuje. Komitet Regionów ma bowiem kompetencje doradcze i koncentruje się na rozważaniu (i wyrażaniu opinii) w sprawie wpływu planowanych regulacji unijnych na interesy na szczeblu regionalnym i lokalnym.<sup>59</sup> Równie, a może nawet bardziej istotne jest natomiast zagwarantowanie organom regionalnym i lokalnym wpływu w krajowy proces decyzyjny w sprawach integracyjnych, w szczególności na kształtowanie się w tej dziedzinie stanowiska państwa w tych sprawach, które interesów lokalnych i regionalnych dotyczą. Status organów samorządu terytorialnego w państwach unitarnych różni się naturalnie od statusu części składowych państw federalnych<sup>60</sup>, tym niemniej ostatnio odnotowuje się specyficzne „zrównanie” problemów w państwach federacyjnych i unitarnych (w tym przypadku znaczące umocnienie pozycji regionów), szczególnie zaś w obszarach objętych kompetencją i oddziaływaniem Unii Europejskiej. Pod uwagę należy również brać okoliczność, że w związku z rozwojem i realizacją zasady subsydiarności rola regionów (niezależnie od ich statusu konstytucyjnego w poszczególnych państwach członkowskich) będzie rosła.<sup>61</sup> Postulowany - i zagwarantowany w konstytucji – mechanizm współdziałania regionów w krajowym procesie decyzyjnym powinien obejmować następujące podstawowe elementy:

- obowiązek informowania przez rząd organów regionalnych i lokalnych w tych sprawach integracyjnych, które mają znaczenie z punktu widzenia interesów regionalnych i lokalnych;

---

<sup>59</sup> Por. A. Gajda, *Komitet Regionów Unii Europejskiej*, Kwartalnik Opolski 1999, nr 2-4, s. 125 i nast.

<sup>60</sup> Por. J. Barcz, *Federalna struktura RFN a jej członkostwo we Wspólnocie Europejskiej*, Opole 1992; tenże: *Struktura federalna Austrii a jej członkostwo w Unii Europejskiej*, Przegląd Zachodni 1997, nr 4, s. 107 i nast.

<sup>61</sup> Pamiętajmy, że jednym z zasadniczych problemów agendy Konferencji Międzyrządowej 2004 będzie sprecyzowanie rozdziału kompetencji między UE a państwami członkowskimi, przy uwzględnieniu zasady subsydiarności (por. Deklaracja w sprawie przyszłości Unii). Decentralizacja jest bez wątpienia uważana za jeden z zasadniczych środków, który może przyczynić się do osłabienia problemu związanego z deficytem legitymacji demokratycznej UE.

- zagwarantowanie możliwości wyrażania przez nie stanowiska, szczególnie wówczas gdy dana sprawa objęta jest ich kompetencją w ramach krajowego podziału kompetencji;
- włączanie przedstawicieli organów regionalnych i lokalnych w skład delegacji państwowych, gdy przedmiot obrad w ramach UE dotyczy spraw objętych ich kompetencją;
- umożliwienie praktyk przedstawicielom (urzędnikom) regionalnym i lokalnym w Przedstawicielstwie w Brukseli;
- zagwarantowanie możliwości i uregulowanie statusu „biur informacyjnych” regionów w Brukseli oraz określenie zasad współpracy takich „biur” z Przedstawicielstwem.

Niezależnie od powyższego problemu, należy rozważyć - czy w konstytucji nie powinny zostać określone zasady rozdziału przypadających Polsce (po przystąpieniu do Unii) miejsc w Komitecie Regionów. Traktat z Nicei nie zmienia kompetencji Komitetu, ogranicza natomiast w znaczącym stopniu swobodę państw członkowskich w proponowaniu kandydatów na jego członków. O ile obecnie obowiązujący art. 263 TWE stwierdza, że państwo powinno być reprezentowane w Komitecie Regionów przez przedstawicieli organów regionalnych i lokalnych, to artykuł ten w ujęciu Traktatu z Nicei wymaga, aby proponowani przez państwo reprezentanci albo sprawowali funkcję, którą obejmuje się w wyniku wyboru, albo funkcję, która jest politycznie podporządkowana organowi regionalnemu lub lokalnemu pochodzącemu z wyboru. W „Deklaracji w sprawie rozszerzenia Unii Europejskiej” (deklaracja nr 20, zawarta w dołączonym do Traktatu z Nicei Akcie Końcowym) przewiduje się, że Polska (podobnie jak Hiszpania) będzie miała 21 reprezentantów w Komitecie Regionów, który – po osiągnięciu przez Unię liczby 27 państw członkowskich – będzie liczył łącznie 344 członków. Według art. 263 TWE w brzmieniu określonym Traktatem z Nicei członków Komitetu mianuje – na wniosek państw członkowskich - Rada, stanowiąc kwalifikowaną większość głosów. Same natomiast ustalenie podziału miejsc między różne przedstawicielstwa

regionalne i lokalne jest sprawą danego państwa członkowskiego. Przepis polskiego prawa krajowego będzie musiał ustalać zasady rozdziału przypadających Polsce miejsc w Komitecie między organy szczebla wojewódzkiego, Związek Miast Polskich, Unię Metropolii Polskich, Związek Gmin Wiejskich i Unię Miasteczek Polskich. Biorąc pod uwagę, iż znaczenie i kompetencja Komitetu Regionów będzie się stale umacniać w ramach Unii Europejskiej poważnie należy rozważyć, czy zasada rozdziału miejsc nie powinna znaleźć się w konstytucji.<sup>62</sup>

#### 4. Podsumowanie

1) Traktat z Nicei stwarza - od strony merytorycznej - solidne ramy dla szybkiego zakończenia negocjacji akcesyjnych w dziale „Instytucje”. Należy natomiast brać pod uwagę powiązania proceduralne między TN i negocjacjami akcesyjnymi, które mogą wpłynąć na przebieg negocjacji akcesyjnych, w szczególności zaś mogą mieć wpływ na tempo procesu rozszerzenia.

2) Przebieg i forma debaty nad przyszłością UE mogą mieć istotny wpływ na społeczną percepcję procesu rozszerzenia UE - tak w państwach członkowskich, jak w państwach kandydujących, w szczególności może przyczynić się do przejrzystości i lepszego społecznego zrozumienia problemów związanych z akcesją. Istotne znacznie w tym kontekście może mieć pełne włączenie państw kandydujących w prace Konwentu przygotowującego Konferencję Międzyrządową 2004.

3) Uważna analiza postanowień Konstytucji z 1997 r. z punktu widzenia wymogów związanych z członkostwem Polski w Unii Europejskiej pozwala stwierdzić - niezależnie od powszechnej oceny, iż stanowi ona solidną podstawę prawną dla przystąpienia Polski do Unii - że szereg jej postanowień wymaga sprecyzowania i uzupełnienia; istnieją również obszary - istotne z ustrojowego punktu widzenia, które powinny zostać w

---

<sup>62</sup> Tak jest na przykład w Austrii - patrz. art. 23 c ust. 4 konstytucji Austrii (Dział „Unia Europejska”, wprowadzony do konstytucji wraz z uzyskaniem przez Austrię członkostwa w UE. *Österreichische Bundesverfassungsgesetze (Auswahl)*, Wien 1995, s. 38.

konstytucji uregulowane najpóźniej z chwilą uzyskania przez Polskę członkostwa w Unii. Konieczne jest jak najszybsze określenie działań w tej mierze, bowiem – w przeciwnym wypadku – w końcowym etapie procesu akcesji (w procesie ratyfikacyjnym po podpisaniu traktatu akcesyjnego) może okazać się, że wewnętrzne problemy natury konstytucyjnoprawnej stwarzają niespodziewane i trudne do przezwyciężenia bariery.

## **Bartoszewskiego przyszły kształt Unii Europejskiej**

(w:) Prawda i Pojednanie.

W 80. Rocznicę urodzin Władysława Bartoszewskiego  
(red. naukowa J. Barcz), Warszawa 2002 (strony 275-284).

1. Okres urzędowania ministra Władysława Bartoszewskiego (lipiec 2000 - październik 2001) przypadł na czas bardzo istotny w relacjach między Polską a Unią Europejską. W rozstrzygającą fazę weszły w połowie 2000 r. prace Konferencji Międzyrządowej 2000. Rezultaty Konferencji potwierdzone zostały podczas posiedzenia Rady Europejskiej w Nicei (7-11 grudnia 2000 r.) i - następnie - ujęte w formie Traktatu z Nicei, podpisanego 26 lutego 2001 r.<sup>1</sup>. Prace Konferencji i Traktat zakończyły proces instytucjonalnego przygotowania Unii Europejskiej do rozszerzenia. W ten sposób - wraz z wejściem Traktatu z Nicei w życie - dopełniona zostanie zapowiedź osiągnięcia przez Unię gotowości do rozszerzenia do końca 2002 r.<sup>2</sup>. Pierwsza część urzędowania ministra objęła okres szczególnie intensywnego oddziaływania na państwa członkowskie UE celem uwzględnienia postulatów polskich<sup>3</sup>, związanych z zamierzonymi reformami instytucjonalnymi, w ostatnich natomiast miesiącach rozpoczął się trudny proces ratyfikacji Traktatu z Nicei w

---

<sup>1</sup> *Traktat z Nicei zmieniający Traktat o Unii Europejskiej, Traktat ustanawiający Wspólnotę Europejską oraz niektóre związane z nim akty prawne, tłumaczenie na język polski* - Ministerstwo Spraw Zagranicznych, Warszawa, 15 lutego 2001 r.

<sup>2</sup> Patrz szerzej: J. Barcz, *Traktat z Nicei a proces rozszerzenia Unii Europejskiej*, Państwo i Prawo 2001, nr 5, s. 7 i nast.

<sup>3</sup> Patrz dokument: *Konferencja międzyrządowa 2000 - polski punkt widzenia*, przedłożony przez ministra B. Geremka 15 czerwca 2000 r. w Luksemburgu podczas dwustronnej Konferencji międzyrządowej w sprawie akcesji Polski do UE.

państwach członkowskich Unii, a negatywny wynik referendum w Irlandii zaraz na początku tego procesu dowiódł, iż sprawa wcale nie jest tak oczywista, jak pierwotnie zakładano. Tymczasem dopiero wejście w życie Traktatu z Nicei otwiera drogę do przyjęcia nowych państw członkowskich.

Istotna zmiana zaczęła następować w charakterze negocjacji akcesyjnych - negocjacje, mające do tej pory przede wszystkim charakter techniczny, zaczęły wkraczać w fazę polityczną. W listopadzie 2000 r. Komisja Europejska zaproponowała (zaakceptowaną podczas posiedzenia Rady Europejskiej w Nicei) nową strategię negocjacji akcesyjnych wraz z tzw. mapą drogową (*road map*)<sup>4</sup>. Ambitne plany strony polskiej, aby podczas Prezydencji szwedzkiej dążyć do zamknięcia stosunkowo dużej liczby (11) działów negocjacyjnych, nie powiodły się, negocjacje zaczęły bowiem obejmować tematy trudne (m.in. swobodę przepływu siły roboczej i swobodę przepływu kapitału, problem zakupu nieruchomości przez cudzoziemców). Nakładały się na to trudności procesu dostosowawczego (mimo bardzo znaczącego przyśpieszenia), komplikacje w procesie decyzyjnym w Polsce w sprawach unijnych, multiplikowane zbliżającymi się wyborami parlamentarnymi.

Wszystko to sprawiało, że minister Bartoszewski - mimo wchodzenia procesu negocjacji akcesyjnych w stadium polityczne - nie był w stanie przewyciężyć pewnej marginalizacji Ministerstwa Spraw Zagranicznych w tej dziedzinie. Na uwagę zasługuje jednak rola modyfikująca ministra, szczególnie w zdogmatyzowanej dyskusji nad datą przystąpienia Polski do Unii Europejskiej: podkreślał on konieczność osiągnięcia gotowości Polski do członkostwa z dniem 1 stycznia 2003 r., zwracał jednak uwagę na obiektywne okoliczności, szczególnie tempo negocjacji akcesyjnej i - od wiosny 2001 r. - wskazywał raczej na rok 2004, jako na najbliższy, realny okres przystąpienia Polski do UE.

---

<sup>4</sup> *Strategia rozszerzenia*. Raport Komisji Europejskiej o postępach krajów kandydujących na drodze do członkostwa w Unii Europejskiej, Monitor Integracji Europejskiej 2000, nr 34, s. 101 i nast.



Odpowiadało to nastawieniu państw członkowskich Unii, które w Nicei pośrednio wskazywały na rok 2004, jako na najwcześniejszy możliwy okres przyjęcia nowych państw członkowskich<sup>5</sup>, i sprecyzowały ten pogląd podczas posiedzenia Rady Europejskiej w Göteborgu (15-16 czerwca 2001 r.), zamykającego Prezydencję szwedzką<sup>6</sup>.

W końcu, na okres urzędowania ministra Bartoszewskiego przypadło rozpoczęcie debaty nad przyszłym kształtem Unii Europejskiej, zainicjowanej 12 maja 2000 r. przemówieniem niemieckiego ministra spraw zagranicznych, Joschki Fischera, na Uniwersytecie Humboldta w Berlinie<sup>7</sup>. Debata ta skonkretyzowana została wraz z podpisaniem Traktatu z Nicei. Traktat ten zawiera postanowienia, przygotowujące Unię do zbliżającego się rozszerzenia w zakresie technicznym, nie odnosząc się do szeregu kwestii o podstawowym znaczeniu dla przyszłego kształtu Unii. Stało się to przedmiotem krytyki i kontrowersji już podczas trwania Konferencji Międzyrządowej 2000, a uzgodniony kompromis polegał na zapowiedzeniu zwołania w 2004 r. następnej Konferencji Międzyrządowej.

Zamieszczona w Akcie Końcowym - dołączonym do Traktatu z Nicei - Deklaracja w sprawie przyszłości Europy<sup>8</sup> konkretyzuje program tej

---

<sup>5</sup> W „Deklaracji w sprawie przyszłości Unii” wskazywano pośrednio na rok 2004, stwierdzając, że państwa kandydujące, które zakończą negocjacje akcesyjne, otrzymają zaproszenie do uczestnictwa w Konferencji Międzyrządowej 2004, natomiast pozostałe zapewnione będą miały status obserwatora. Bardziej konkretne postanowienia zawierały Konkluzje Prezydencji, przyjęte podczas spotkania Rady Europejskiej w Nicei, w których wyrażano nadzieję, że te państwa kandydujące, które „będą do tego gotowe” wezmą udział w najbliższych wyborach do Parlamentu Europejskiego (punkt 6 Konkluzji - patrz: *Presidency Conclusions*, dokument SN 400/00). Ponieważ najbliższe wybory odbędą się w czerwcu 2004 r., zakładałoby to akcesję pierwszej grupy państw kandydujących 1 stycznia 2004 r.

<sup>6</sup> Sprecyzowanie to polegało na uzupełnieniu „formuły nicejskiej”, iż najlepiej przygotowane państwa kandydujące wezmą udział w najbliższych wyborach do Parlamentu Europejskiego jako „państwa członkowskie” (punkt 9 Konkluzji Prezydencji, przyjętych podczas posiedzenia Rady Europejskiej w Göteborgu).

<sup>7</sup> Tekst w tłumaczeniu na język polski - *Quo vadis, Europo*, Gazeta Wyborcza z 25 maja 2000 r.

<sup>8</sup> Deklaracja nr 23. Patrz: *Traktat z Nicei...*

Konferencji, wskazując, iż powinna ona zająć się m.in. następującymi zagadnieniami:

- dokładniejszym ustaleniem podziału kompetencji między UE a państwami członkowskimi, zgodnie z zasadą solidarności;
- statusem ogłoszonej w Nicei Karty Praw Podstawowych;
- uproszczeniem traktatów ustanawiających UE, mającym na celu zwiększenie ich przejrzystości i zrozumiałości;
- rolą parlamentów krajowych w architekturze europejskiej.

Była to osnowa debaty europejskiej w 2001 r., przy czym debata ta koncentrowała się przede wszystkim na zestawieniu katalogu zasadniczych problemów, tym bardziej iż podczas posiedzenia Rady Europejskiej w grudniu 2001 r. w Laeken, kończącego Prezydencję belgijską, miano określić program Konferencji Międzyrządowej 2004. Jednocześnie debata objęła - już na tym etapie - szereg kwestii zasadniczych: formułę tzw. konstytucji europejskiej, formę polityczno-prawną przyszłego kształtu Unii Europejskiej, metodę dochodzenia do przyszłego kształtu, metody pogłębiania procesu integracji (międzyrządowa, wspólnotowa, ściślejsza współpraca), rolę w debacie obecnych państw kandydujących<sup>9</sup>.

2. Władysław Bartoszewski wypowiadał się podczas swojego urzędowania wielokrotnie na temat przyszłego kształtu Unii

---

<sup>9</sup> Por. materiały zawarte w: *Zur Verfassungsdiskussion in der Europäischen Union. Materialiensammlung* (Teil I und 2) zu dem öffentlichen Hearing des Ausschusses für die Angelegenheiten der UE des Bundestages am 14. März 2001 (druk powielany). W polskiej literaturze przedmiotu na przykład - P. Buras, *Polska wobec dyskusji o przyszłości Unii Europejskiej*, Warszawa 2001 (praca zawiera analizę wypowiedzi polskich polityków do marca 2001 r.).

Europejskiej<sup>10</sup>. Na szczególną uwagę zasługują wystąpienia programowe, które pozwalają całościowo ocenić poglądy i koncepcję Bartoszewskiego w tej mierze:

- pierwszym wystąpieniem Władysława Bartoszewskiego po objęciu urzędu ministra było programowe przemówienie, wygłoszone 25 lipca 2000 r. w Centrum Studiów Europejskich w Brukseli pt. „Wizja i możliwości. O nowy kierunek w integracji europejskiej”<sup>11</sup>; w przemówieniu tym Bartoszewski odniósł się przede wszystkim do tez zaprezentowanych przez J. Fischera;
- w przededniu podpisania Traktatu z Nicei, 23 lutego 2001 r. MSZ we współpracy z Uniwersytetem Warszawskim zorganizowało konferencję, podczas której minister Bartoszewski wygłosił wykład: „Traktat z Nicei - polski punkt widzenia”; jednocześnie podczas konferencji przedłożone zostało obszerne stanowisko w tej sprawie, noszące ten sam tytuł<sup>12</sup>;
- podczas podobnej konferencji, zorganizowanej 11 maja 2001 r. również przez MSZ i Uniwersytet Warszawski, minister Bartoszewski przedstawił obszerne stanowisko w sprawie nastawienia Polski do rozwoju w II filarze UE, w szczególności w odniesieniu do Wspólnej Europejskiej Polityki Bezpieczeństwa i Obrony, w wykładzie: „Europejska polityka bezpieczeństwa -

---

<sup>10</sup> Patrz wybór przemówień i wywiadów wydany w dwóch tomach: tom pierwszy - W. Bartoszewski, *Ponad podziałami. Wybrane przemówienia i wywiady lipiec - grudzień 2000 r.*, Warszawa 2001; tom drugi - W. Bartoszewski, *Wspólna europejska odpowiedzialność. Wybrane przemówienia i wywiady styczeń - lipiec 2001*, Warszawa 2001 (oba tomy zostały opublikowane w języku polskim i angielskim).

<sup>11</sup> W. Bartoszewski, *Ponad podziałami*, s. 27 i nast.

<sup>12</sup> *Treaty of Nice - the Polish Position*, Warsaw 2001.

polski punkt widzenia”<sup>13</sup>;

- 28 maja 2001 r. podczas konferencji zorganizowanej przez MSZ i Szkołę Główną Handlową w Warszawie minister Bartoszewski wygłosił programowe przemówienie w ramach debaty nad przyszłością Unii: „Przyszły kształt Unii Europejskiej - polski punkt widzenia”; w przemówieniu tym ustosunkował się do wszystkich zasadniczych kwestii, jakie objęła debata skonkretyzowana Deklaracją w sprawie przyszłości Unii, zawartą w Akcie Kończącym, dołączonym do Traktatu z Nicei;
- dopełnieniem tego przemówienia był wykład wygłoszony 29 czerwca 2001 r. na Uniwersytecie w Marburgu po uroczystości przyznania tytułu doktora h.c.: „Wyzwania i dylematy. Polacy i Niemcy w kształtowaniu przyszłej Unii Europejskiej”<sup>14</sup>.

Jak wspominałem, powyższe wypowiedzi Władysława Bartoszewskiego układają się w spójną koncepcję, pozwalającą stosunkowo jednoznacznie określić jego poglądy na przyszły kształt Unii Europejskiej, szczególnie na tle stanowisk zaprezentowanych przez innych polityków europejskich.

3. W koncepcji Bartoszewskiego dwa podstawowe założenia wyznaczają ramy dla przyszłego kształtu Unii Europejskiej. Z jednej strony Bartoszewski bardzo ostrożnie odnosi się do koncepcji, które zakładają ustalenie jakiegoś ostatecznego, docelowego kształtu Unii. W swoim brukselskim przemówieniu podkreśla: „Dążenie do ‘ostatecznej’ reformy Unii Europejskiej jest przedsięwzięciem o tyle szczytnym, co nierealistycznym, podobnie jak poszukiwanie kamienia filozoficznego. W kurczącym się do rozmiarów globalnej wioski, ciągle zmieniającym się świecie współczesnym trudno bowiem wyobrazić sobie przyjęcie

---

<sup>13</sup> Wykład opublikowany w języku polskim i angielskim w: *Przyszły kształt Unii Europejskiej - polski punkt widzenia* (pod redakcją J. Barcza i K. Żukrowskiej), Warszawa 2001, s. 3 i nast.

<sup>14</sup> W. Bartoszewski, *Wspólna europejska odpowiedzialność*, s. 230 i nast.

instytucjonalnej *ultimae rationis*, która raz na zawsze nadałaby Unii Europejskiej kształt pozwalający jej stawić czoła wszystkim wyzwaniom przyszłości. Nieuniknione jest zatem przyjęcie koncepcji reformy kroczącej, pozwalającej na utrzymanie odpowiedniej dynamiki rozwoju instytucji europejskich.<sup>15</sup>

Z drugiej strony Bartoszewski zdecydowanie kreśli podstawy takiej kroczącej reformy, bez których Unia Europejska - obejmująca bez mała cały kontynent - pozbawiona byłaby głębszego sensu. Wskazuje przy tym na trzy zasadnicze kwestie:

- ustanowienie jasnego katalogu wspólnych wartości (tutaj dla Bartoszewskiego dobrym punktem wyjścia - choć nie bez uwag krytycznych - jest przyjęta jako dokument polityczny podczas posiedzenia Rady Europejskiej w Nicei Karta Praw Podstawowych)<sup>16</sup> – „bez jednoznaczności w tej mierze nie będzie realnego postępu w procesie integracji europejskiej”;
- zapewnienie strukturom integracyjnym pełnej legitymacji demokratycznej - wezwania do „przejrzystości”, „uproszczeń”, „bliskości do obywatela” w nowych warunkach nie są wystarczające; „przyszła Unia Europejska musi spełniać wszelkie wymagania nowoczesnej, funkcjonującej demokracji”<sup>17</sup>;
- urzeczywistnienie zasady solidarności europejskiej – „przyszli członkowie Unii, państwa, które niedawno ‘dobity się’ na własną rękę - przypomnijmy to gorzkie wyznanie - niepodległości, mają dla tego właśnie wyzwania zrozumienie szczególne. Może będzie to

---

<sup>15</sup> W. Bartoszewski, *Ponad podziałami*, s. 29.

<sup>16</sup> Por. *Karta Praw Podstawowych Unii Europejskiej*, wprowadzenie W. Bartoszewski, Warszawa 2001 (szczególnie zamieszczone w tej książce stanowisko Rady Doradczej ds. praw człowieka przy Ministrze Spraw Zagranicznych, s. 51 i nast.).

<sup>17</sup> W. Bartoszewski, *Przyszły kształt Unii Europejskiej...*

jedną z ważniejszych wartości, jaką wniosą ze sobą do nowej Unii Europejskiej. Unia potrzebuje mocnego poczucia solidarności. Tylko wówczas stanie się nosicielem prawdy i wolności!”<sup>18</sup>.

Dla Bartoszewskiego od sposobu rozstrzygnięcia tych właśnie spraw zależą będzie określenie wizji i substancji przyszłej Europy. „W moim pojęciu są to sprawy zasadnicze dla przyszłości Europy. Pozostałe - mają znaczenie wtórne. Można i trzeba poszukiwać w takich obszarach obliczalnych rozwiązań, będą one miały sens jedynie wówczas, gdy pod porządkowane zostaną wspólnym wartościom, a realizowane będą w ramach pełnej legitymacji demokratycznej i przy spełnieniu zasady solidarności europejskiej.”<sup>19</sup>.

Bartoszewskiego wizja przyszłej Europy jest mocno osadzona w kontekście politycznym. Jako jeden z nielicznych polskich polityków odpowiada on na wezwanie Jerzego Łukaszewskiego, który w utrzymanym w dramatycznym tonie artykule<sup>20</sup> zwraca uwagę, że dyskusja w Polsce nad członkostwem w Unii zatracą się w targach nad drobiazgami. Łukaszewski kończy swój artykuł konkluzją: „Dzieło integracji to nie biznes, ale początek nowej epoki w historii Europy. Udział Polski w tym dziele to sprawa żywotnego interesu narodowego i godności narodowej.”. Wezwanie Łukaszewskiego rozszerza Bartoszewski na obecne państwa członkowskie oraz na debatę o przyszłości Unii Europejskiej, biorąc szczególnie pod uwagę niezbyt chlubne doświadczenia z przetargów w końcowym okresie Konferencji Międzyrządowej 2000 i szczytu w Nicei. Pisze w tym kontekście: „Prowadząc powyższą debatę, państwa członkowskie UE i państwa kandydujące (w tym Polska) nie mogą tracić z oczu zasadniczego sensu procesu integracji. Często bowiem mam wrażenie, iż (...) istota tego procesu sprowadzana jest do licytacji wąsko

---

<sup>18</sup> W. Bartoszewski, *Wyzwania i dylematy...*

<sup>19</sup> W. Bartoszewski, *Przyszły kształt Unii Europejskiej...*

<sup>20</sup> J. Łukaszewski, *Nie zmarnujmy szansy*, Rzeczpospolita z 12 kwietnia 2001 r.

pojmowanych interesów poszczególnych krajów i targu 'coś za coś'. Tymczasem:

- integracja europejska była od początku wielkim projektem politycznym nakierowanym na zagwarantowanie trwałego pokoju w Europie (...); projekt ten dopiero w wyniku zmian politycznych z przełomu lat 80./90. zyskał pełen wymiar;
- ustanowienie Wspólnot Europejskich, a następnie UE rozpoczęło jakościowo nową epokę w stosunkach międzynarodowych: zerwano bowiem z dominującym przez setki lat podejściem poszukiwania pokoju poprzez odgraniczanie interesów - podjęto śmiałą próbę uzyskania pokoju po przez wydobycie obszaru 'wspólnego', 'wspólnotowego', przy czym ten wspólny obszar zasadza się na historycznej wspólnocie cywilizacyjnej i kulturowej;
- do istoty struktur integracji europejskiej należy wymóg solidarności - oznacza on nie tylko skuteczne wsparcie dla słabszego państwa członkowskiego, oznacza on również skuteczną gwarancję, że nie dojdzie do dominacji politycznej wybranych krajów i nie odrodzi się idea mocarstwowości."<sup>21</sup>.

Bartoszewski nie ogranicza się jednak do wizji, lecz wyciąga z powyższej oceny konkretne wnioski dla praktyki politycznej. Pisząc o nowych wyzwaniach, stojących przed Polakami i Niemcami, właśnie w zrozumieniu europejskiej świadomości obu narodów widzi zasadniczy nowy impuls dla stosunków bilateralnych. Podkreśla: „Należę do tej generacji, której przedstawiciel może śmiało sformułować następujące wezwanie: nie zapominajmy o przeszłości, dbajmy o to, aby świadomość przeszłości była pielęgnowana; Polacy i Niemcy muszą jednak pojąć swoją nową europejską odpowiedzialność, nadszedł bowiem czas, aby Polacy

---

<sup>21</sup> W. Bartoszewski, *Przyszły kształt Unii Europejskiej...*

i Niemcy przestali absorbować 'sobą' Europę i zaczęli działać wspólnie na rzecz Europy.”<sup>22</sup>.

4. Jak wspomniałem, Bartoszewski nie angażuje się - na tym etapie dyskusji - w detale. Tym niemniej jego wypowiedzi są jednoznaczne i pozwalają określić ramy dla możliwych, przyszłych rozwiązań szczegółowych.

Bartoszewski nie angażuje się więc - na pierwszy rzut oka - w pryncypialną dychotomię, która miałyby określać główny spór nad przyszłym kształtem Unii - alternatywnie: dominacja państwa narodowego lub europejska federacja. W istocie jednak wskazuje na realny i wyważony kierunek rozwoju integracji europejskiej. Jego poglądy zasadzają się na trzech głównych тезach:

- **Po pierwsze** - nie ma zasadniczej sprzeczności między pogłębianiem integracji a suwerennością – „Integracja europejska nie odbywa się - jak twierdzą niektórzy - kosztem suwerenności państwowej i narodowej, wręcz przeciwnie - stwarza optymalne warunki dla realizacji suwerenności państw i narodów w jakościowo nowych relacjach międzynarodowych.”<sup>23</sup>.
- **Po drugie** - konsekwencją takiego założenia jest w sumie odrzucenie myślenia w kategoriach powyższego dylematu alternatywnego. W rozumieniu Bartoszewskiego Wspólnoty i Unia Europejska „stanowią pewną specyficzną strukturę integracyjną nowego typu, określaną mianem 'ponadnarodowości' (...), wymykającą się tradycyjnym klasyfikacjom struktur międzynarodowych.”. Wniosek Bartoszewskiego: „Proponuję więc pozostać przy tym co jest - mamy Wspólnoty i Unię Europejską, musimy wzbogacić te struktury przede wszystkim o solidną

---

<sup>22</sup> W. Bartoszewski, *Wyzwania i dylematy. Polacy i Niemcy w kształtowaniu przyszłej Unii Europejskiej...*

<sup>23</sup> W. Bartoszewski, *Przyszły kształt Unii Europejskiej...*



legitymację demokratyczną i wspólne wartości: to jest bowiem niezbędne dla dalszego rozwoju i zapewni, że będzie się on odbywał w harmonii z interesami państw członkowskich i obywateli.”<sup>24</sup>.

- **Po trzecie** - wzywał Bartoszewski do ostrożności terminologicznej. Już w swoim brukselskim przemówieniu z 25 lipca 2000 r., nawiązując do przemówienia Joschki Fischera, zwracał uwagę, iż do opisu nowej europejskiej rzeczywistości politycznej nadal używany jest język silnie zakorzeniony w dziewiętnastowiecznej tradycji państwa narodowego<sup>25</sup>. Nie jest to sprawa błaha, takie bowiem określenia jak federacja europejska, czy porównanie przyszłego statusu państw w takiej federacji do landów niemieckich, natychmiast wywołuje negatywne implikacje w percepcji społecznej, niezależnie od intencji autorów takich wypowiedzi. Stąd Bartoszewski nawołuje do używania terminologii „odzwierciedlającej stan rzeczy”<sup>26</sup>.

Z powyższych założeń wywodzi się szereg istotnych konsekwencji:

- Bartoszewski wskazuje na potrzebę uwzględnienia doświadczeń konstytucyjnych państw członkowskich, sprowadza jednak dyskusję wokół konstytucji dla Europy do realnych wymiarów - „dołączam się do tych głosów, które postulują - by uniknąć niepotrzebnych nieporozumień - używanie terminologii odzwierciedlającej stan rzeczy: mówmy więc o ‘traktacie podstawowym’ względnie ‘traktacie konstytucyjnym’, w odniesieniu do struktur - specyficznych ważnych struktur integracyjnych - tworzonych jednak przez państwa”<sup>27</sup>;

---

<sup>24</sup> Tamże.

<sup>25</sup> W. Bartoszewski, *Ponad podziałami*, s. 32.

<sup>26</sup> W. Bartoszewski, *Przyszły kształt Unii Europejskiej...*

<sup>27</sup> Tamże.

- Bartoszewski dystansuje się wobec publicystycznego sporu o sprzeczności między tzw. metodą wspólnotową i metodą międzyrządową; również w tym związku wskazuje, że nie są to pojęcia alternatywne - podkreśla: „W (...) dynamicznym układzie działanie międzyrządowe stanowi bądź etap do uwspólnotowienia danej materii, bądź dopełnienie działań integracyjnych. Istotne jest przy tym, że Traktat o UE stworzył nową jakość działań międzyrządowych – ujął je w ramy traktatowe, rozciągając na ten obszar w szczególności zasadę solidarności i lojalności.”<sup>28</sup>;
- Bartoszewski precyzuje też nastawienie do tzw. ściślejszej współpracy, tym bardziej że w publicystyce zarzucano państwom kandydującym (a Polsce w szczególności) bardzo nieufne stanowisko w tej mierze<sup>29</sup>. Bartoszewski zwraca uwagę, iż w dyskusji tej pomieszano dwie sprawy - dyskusję nad sprecyzowaniem warunków ściślejszej współpracy, w której m.in. Polska domagała się gwarancji, iż ściślejsza współpraca nie doprowadzi do trwałej kategoryzacji wśród państw członkowskich kosztem państw najsłabszych. Postulaty te zostały wzięte pod uwagę w Traktacie z Nicei. I z drugiej strony - nastawienia do samej ściślejszej współpracy. Bartoszewski bierze pod uwagę, że ściślejsza współpraca będzie w przyszłości spełniać funkcję mechanizmu skutecznego oddziaływania na dynamikę i kierunki rozwoju procesu integracji (szczególnie w warunkach pogłębionej dyferencjacji wśród państw członkowskich po rozszerzeniu), będzie również obszarem, w którym konkretyzować się będą ważne konstelacje polityczne, i wyciąga stąd konkluzję: „Polska powinna od początku włączać się aktywnie we wszystkie formy ściślejszej współpracy - dyktowane jest to

---

<sup>28</sup> Tamże.

<sup>29</sup> Przykłady por. P. Buras, *Polska wobec dyskusji o przyszłości Unii Europejskiej...*, s. 16 i nast.

naszym doświadczeniem, naszym położeniem geograficznym i leży w naszym interesie.”<sup>30</sup>. Z rezerwą podchodzi natomiast Bartoszewski do koncepcji „środka ciężkości, czy awangardy państw”<sup>31</sup>, której zamierzenie - w jego ocenie - wykracza poza ściślejszą współpracę i polega na legitymizacji wykształcenia się grupy państw członkowskich najbardziej wydolnych, pretendujących do odgrywania głównej roli w określaniu ewolucji Unii Europejskiej. Niezależnie jednak od tej rezerwy, Bartoszewski ocenia, iż tego rodzaju rozwój może w ramach Linii wystąpić i stąd wywodzi wniosek dla praktyki politycznej: „Droga jednak do takiego ‘środka ciężkości’ czy ‘awangardy’ bieć będzie w znacznej mierze poprzez ściślejszą współpracę. Jest to zasadnicza okoliczność polityczna, która sprawia, że w interesie Polski leży wspieranie i partycypacja w ściślejszej współpracy. Polska, ze swoim położeniem geograficznym, nie może sobie bowiem pozwolić na pozostawanie na obrzeżach inicjatyw, określających kierunki rozwoju integracji europejskiej.”<sup>32</sup>.

- Stosunkowo szczegółowo wypowiada się Bartoszewski na temat roli parlamentów narodowych w europejskiej architekturze. Nie dziwi to, bowiem Bartoszewski - sprawując urząd ministra spraw zagranicznych - nadal pozostawał senatorem RP, a w Senacie pełnił funkcję przewodniczącego Komisji Spraw Zagranicznych i Integracji Europejskiej. Bartoszewski zachował znaczną wstrzeźliwość wobec dyskusji nad ustanowieniem drugiej izby Parlamentu Europejskiego i kontrowersji między koncepcją Blaira (druga izba złożona z przedstawicieli parlamentów narodowych) i Schrödera (w kierunku drugiej izby powinna ewoluować Rada UE). W wykładzie „Przyszły kształt Unii Europejskiej...” postulował skupienie się na umocnieniu

---

<sup>30</sup> W. Bartoszewski, *Przyszły kształt Unii Europejskiej...*

<sup>31</sup> Trafnie zauważa to P. Buras, *Polska wobec dyskusji o przyszłości Unii Europejskiej...*, s. 18.

<sup>32</sup> W. Bartoszewski, *Przyszły kształt Unii Europejskiej...*

istniejących struktur, w tym przede wszystkim umocnienia legitymacji demokratycznej samego Parlamentu Europejskiego; zwięźle wskazał natomiast na problem - w jego ocenie zasadniczy dla państw kandydujących - umocnienia roli parlamentu krajowego w wewnątrzpaństwowym procesie decyzyjnym w sprawach integracyjnych. Problem ten poruszył Bartoszewski już wcześniej, w wygłoszonym 24 października 2000 r. wykładzie w ramach cyklu organizowanego przez PISM<sup>33</sup>, podkreślając: „W wymiernym czasie należy więc rozważyć stworzenie trwałego mechanizmu, włączającego parlament w wewnątrzpaństwowy proces decyzyjny w sprawach integracyjnych, w szczególności gwarantujący kooperatywną współpracę między parlamentem a rządem w tej dziedzinie.”<sup>34</sup>. Dla zagwarantowania legitymacji demokratycznej Unii jest to sprawa zasadnicza, przy obecnym bowiem stanie wspólnotowego zasobu prawnego (*acquis*) parlament państwa, przystępującego do Unii traci na rzecz Wspólnot około 60% materii ustawodawczej (objętej na podstawie konstytucji krajowej kompetencją parlamentu). Pewną kompensatą powinien więc być współudział parlamentu w krajowym procesie decyzyjnym. W istocie takie mechanizmy wytworzyły się w państwach członkowskich, szczególnie po wejściu w życie Traktatu z Maastricht i Traktatu z Amsterdamu. Obecnie jest to jedno z zasadniczych zadań, stojących przed państwami kandydującymi, które wymagać będzie zapewne nowelizacji konstytucji krajowych<sup>35</sup>.

---

<sup>33</sup> *Demokracja a polityka zagraniczna*. Przemówienie wygłoszone w ramach cyklu wykładów organizowanych przez Polski Instytut Spraw Międzynarodowych - *Ustrój państwa a polityka zagraniczna*, w: W. Bartoszewski, *Ponad podziałami*, s. 130 i nast.

<sup>34</sup> Tamże, s. 136.

<sup>35</sup> W Polsce dyskusja na ten temat rozpoczęła się stosunkowo późno, ponieważ dopiero wiosną i latem 2001 r. (por. materiały z obrad senackiej Komisji Spraw Zagranicznych i Integracji Europejskiej - stenogram z 107 i 108 posiedzenia Komisji, odpowiednio w dniu 9 i 19 maja 2001 r., Kancelaria Senatu RP, Warszawa 2001). W. Bartoszewski był chyba pierwszym polskim politykiem, który zwrócił uwagę na znaczenie tego problemu.

5. Być może niektórzy zarzucać mogą wypowiedziom Bartoszewskiego na temat przyszłego kształtu Unii Europejskiej pewną wstrzeźliwość w sięganiu do bieżącej polityki, pewien dystans w wdawaniu się w aktualia dyskusji. Być może krytyka taka byłaby uzasadniona w odniesieniu do Bartoszewskiego jako ministra spraw zagranicznych. Bartoszewski stworzył jednak w swoich wypowiedziach pewną istotną, trwałą i obiektywną podstawę dla stanowiska Polski w tej ważnej debacie. Ma to znaczenie z dwóch zasadniczych względów.

- Z jednej strony - istotne znaczenie polityczne, bowiem w toku rozkojarzenia wewnątrzpolitycznego, powodowanego słabą pozycją rządu premiera Jerzego Buźka, stanowisko Bartoszewskiego stało się dla państw członkowskich Unii ważnym i miarodajnym punktem odniesienia i obliczalności.
- Z drugiej zaś strony Bartoszewski, dystansując się - jak mi się wydaje, świadomie - od dyskusji nad detalami (często motywowanymi sytuacją przedwyborczą w danym państwie członkowskim czy też zaszłościami historycznymi i politycznymi między pewnymi państwami członkowskimi) wskazał na te wartości, które nowe państwa członkowskie mogą wnieść do Unii, a przede wszystkim wskazał na fundamentalne kwestie, których rozstrzygnięcie określi miejsce Unii Europejskiej w globalnym układzie oraz na kontynencie europejskim -jako przyszłego zasadniczego czynnika stabilności, bezpieczeństwa i dobrobytu.

Bartoszewskiego wizja przyszłego kształtu Unii Europejskiej - przy uważnej analizie - odwołuje się bowiem do wartości podstawowych: wolności, sprawiedliwości, demokracji, solidarności. Wizja ta budowana była nie tylko przez Bartoszewskiego jako ministra spraw zagranicznych, ale również - a może przede wszystkim - określona została jego doświadczeniem życiowym. Filozofia takiej wizji Unii Europejskiej, wyrażona w przemówieniach przełomu lat 2000/2001, korzeniami sięga do

zasadniczego przemówienia Bartoszewskiego z 5 października 1986 r., wygłoszonego we Frankfurcie nad Menem podczas uroczystości wręczenia Nagrody Pokojowej Księgarstwa Niemieckiego. Poszukując racjonalnej perspektywy dla kontynentu europejskiego w ówczesnych uwarunkowaniach politycznych, Bartoszewski nawiązał do myśli jednego z największych umyśłów niemieckich XX wieku, Karla Jaspersa, wzywając do wolności i prawdy jako koniecznego punktu wyjścia<sup>36</sup>. Obecnie Bartoszewski przywołuje wspólne wartości, solidną legitymację demokratyczną - a więc wsparcie się na obywatelu i solidarność, w rozumieniu nie tylko solidarności dobrobytu, lecz przede wszystkim solidarności z tymi, którzy nie są jeszcze w obszarze dobrobytu - jako niezbędnego punktu wyjścia w debacie nad przyszłym kształtem Unii Europejskiej.

---

<sup>36</sup> *Nie ma pokoju bez wolności*. Przemówienie na uroczystości wręczenia Nagrody Pokojowej Księgarstwa Niemieckiego 1986 we Frankfurcie nad Menem, 5 października 1986 r., w: W. Bartoszewski, *Warto być przyzwoitym. Teksty osobiste i nieosobiste*, Poznań 1990, s. 301 i nast.

## Zmiany w prawie międzynarodowym a etyka dyplomacji

(w:) Etyka dyplomacji. PISM - wykłady publiczne,  
Warszawa 2002 (strony 29-39).

1. Zaproszenie do wygłoszenia wykładu z cyklu „Etyka dyplomacji” rozumiem jako określone wyzwanie i hasło przewodnie. Odnosząc się do tego problemu chciałbym podzielić się refleksjami, wynikającymi z mojego doświadczenia zawodowego i naukowego, czyli spojrzeć na ten problem przede wszystkim z punktu widzenia zmian, jakie obecnie zachodzą w prawie międzynarodowym. Jest to tym bardziej uzasadnione, że ten obszar prawa ma bezpośredni związek z polityką zagraniczną, a z dyplomacją w szczególności.

Zmiany polityczne ostatnich kilkunastu lat wywierają wpływ na ewolucję prawa międzynarodowego, choć są to zmiany głębokie, z reguły pozostają na uboczu - nie są „zauważane”. Jedynie spektakularne, czy tragiczne wydarzenia (takie jak tragedia Kosowa, tragedia 11 września 2001, procesy zbrodniarzy międzynarodowych) wywołują dyskusje, wykazujące ewolucję w tym obszarze. Pojawiło się naturalnie szereg prac naukowych, podejmujących próbę „opisania” zachodzącej ewolucji. Nie ukrywam, że dla mnie inspiracją dla niniejszego wykładu, był znakomity przyczynek szwajcarskiego naukowca, prof. Daniela Thürera<sup>1</sup>, który jako jeden z pierwszych podjął taką próbę; jako członek komisji historyków, która zajmowała się rolą Szwajcarii i banków szwajcarskich podczas II wojny światowej Thürer przeprowadził szczególnie interesującą analizę zmian w

---

<sup>1</sup> *Modernes Völkerrecht: Ein System im Wandel und Wachstum - Gerechtigkeitsgedanke als Kraft der Veränderung?*, Zeitschrift für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht 2000, nr 3-4, s. 557 i nast.

prawie międzynarodowym, biorąc jako punkt odniesienia zasadę sprawiedliwości i wartości humanitarne.

Jest to dobry asumpt dla naszych rozważań, bowiem etyka zajmuje się określeniem powinności moralnej człowieka oraz objaśnieniem działania jako faktu moralnego; w końcowym więc efekcie etyka wskazuje na genezę zła i sposobu jego przewyciężenia.<sup>2</sup> Uważany za prekursora etyki Sokrates jako jej główny przedmiot określał powinność moralną działania, którą z kolei utożsamiał z tym, co jest człowiekowi należne od innego człowieka ze względu na jego godność, niezależnie od czegokolwiek innego - na przykład własnego szczęścia lub nakazu władzy. Istotę słusznego moralnie działania i postawy - „dzielności etycznej” - stanowi afirmacja godności osoby ludzkiej.<sup>3</sup>

2. Kilkudziesięcioletni okres podziału polityczno-ideologicznego usunął jednostkę ludzką w cień w całej sferze relacji międzynarodowych, mimo że bezpośrednio po drugiej wojnie światowej - pod wpływem ogromu zbrodni i tragedii - wystąpiła wyostrowana wrażliwość, nakierowana na ochronę godności ludzkiej. Dość wskazać na konkretyzację bezpośrednio po wojnie zbrodni międzynarodowych, a następnie przyjęcie w 1948 r. Powszechnej Deklaracji Praw Człowieka, czy też uchwalenie w 1949 r. tzw. konwencji genewskich. Obecnie - po przełomie politycznym z lat 80./90. - obserwujemy koncentrowanie się zmian wokół „dzielności etycznej”:

- afirmacja godności człowieka staje się centralnym odniesieniem regulacji w sferze prawa międzynarodowego;
- istotą zachodzących zmian staje się pojęcie odpowiedzialności „za siebie i innych” (w rozumieniu ustanowienia systemu bezpieczeństwa, gwarantującego bezpieczeństwo - godność jednostki).

---

<sup>2</sup> *Encyklopedia katolicka*, Tom IV, Lublin 1983, s. 1226 i nast.

<sup>3</sup> Tamże.



Z takiego właśnie punktu widzenia chciałbym spojrzeć na zmiany zachodzące w prawie międzynarodowym i związane z tym nowe zadania dyplomacji.

Zauważmy przede wszystkim, że prawo międzynarodowe siłą rzeczy podlega zmianom. Również okres dychotomii polityczno-ideologicznej nie zahamował rozwoju prawa międzynarodowego, koncentrującego się przede wszystkim na przedmiotowym rozroście regulacji (pojawily się nowe obszary regulacji, określone przede wszystkim rozwojem naukowo-technicznym - na przykład prawo kosmiczne, czy międzynarodowe prawo dna morskiego) oraz emancypacji nowych podmiotów tego prawa; chodzi tu nie tylko o utwierdzenie statusu organizacji międzynarodowych jako podmiotów prawa międzynarodowego, lecz również o pojawienie się nowych wyzwań w tej mierze - jak choćby problem korporacji transnarodowych (TNC).

Na czym polega więc nowa jakość, która zaczyna obecnie dopełniać powyższe zmiany? Otóż wydaje się, że zniesienie na przełomie lat 80./90. dychotomii polityczno-ideologicznej pozwala na znalezienie wspólnego mianownika dla zachodzących zmian - **wspólnych wartości, wyrażających się właśnie w afirmacji godności ludzkiej jak nadrzędnego dobra**. Prawo międzynarodowe zmienia więc swój charakter - od prawa międzypaństwowego, w którym działają przede wszystkim państwa, określając co „należy się” obywatelowi z obszaru prawa międzynarodowego, do prawa zasadzającego się na katalogu wspólnych wartości – sprawiedliwości, godności ludzkiej, prawach człowieka (proces ten nazwałbym **odetatyzowaniem** prawa międzynarodowego). Utwierdzeniem takiego kierunku rozumowania jest charakterystyczne odwrócenie domniemania, na mocy którego państwo do tej pory czynić mogło wszystko, co nie było jednoznacznie zabronione prawem międzynarodowym; obecnie w centrum obowiązku państwa, wynikającego z prawa międzynarodowego musi stać ochrona człowieka i jego godności (tak Międzynarodowy Trybunał Sprawiedliwości w opinii doradczej z 1996 r. w sprawie użycia broni jądrowej). Naturalnie idee te nie są nowe i pojawiały się w teorii prawa międzynarodowego na przestrzeni wieków.

Rzecz w tym, że obecnie występuje realna możliwość ich wcielenia w życie.

Powyższą ewolucję prawa międzynarodowego chciałbym prześledzić w kilku istotnych obszarach.

**2.1. Zagwarantowanie skutku bezpośredniego normom prawa międzynarodowego:** rozwój w tej dziedzinie uważam za jedną z zasadniczych cech następującej ewolucji. W okresie etatyzmu prawo międzynarodowe nie bez przyczyny określane bywała jako „prawo koegzystencji” czy „prawo władzy”, państwo bowiem było głównym szafarzem w tej dziedzinie, w szczególności zaś określało, w jakim zakresie jego obywatele mogą „korzystać” z uprawnień określonych tym prawem (status jednostki jako podmiotu praw i obowiązków wynikających z prawa międzynarodowego był więc bardzo ograniczony, a często sprowadzany do zera). Charakterystyczne było nastawienie w byłych państwach socjalistycznych do prawa międzynarodowego, które bardzo wstrzeźliwie podchodziły do ewentualności podporządkowania się przez państwo wspólnie uzgodnionej (ale niezależnej) władzy trzeciej - na przykład sądownictwu międzynarodowemu lub organizacjom integracyjnym o charakterze ponadnarodowym, czy też generalnie negowały możliwość bezpośredniego odwołania się przez jednostkę do normy prawa międzynarodowego. Wystarczy wskazać w tej mierze na praktykę z okresu PRL: jeszcze w 1987 r. Sąd Najwyższy odrzucił możliwość odwołania się do *self executing* normy prawa międzynarodowego celem uzasadnienia praw jednostek.

Zmiany jakie zaszły w tej dziedzinie mają fundamentalny charakter. Jeśli zostaniemy przy przykładzie Polski, to warto pamiętać, że jednym z pierwszych działań (już na przełomie września i października 1989 r.) ministra spraw zagranicznych, Krzysztofa Skubiszewskiego było uznanie - w imieniu Polski - jurysdykcji Międzynarodowego Trybunału Sprawiedliwości, a Sąd Najwyższy i Trybunał Konstytucyjny zaraz na progu lat 90. potwierdził skutek bezpośredni (a więc możliwość powoływania się przez jednostki) na normy prawa międzynarodowego, mające charakter *self*

*executing*, co rozciągało się przede wszystkim na regulacje z dziedziny ochrony praw człowieka. Przystąpienie Polski do Rady Europy i uznanie jurysdykcji Międzynarodowego Trybunału Praw Człowieka sprawiło, że jednostka dysponuje istotnym instrumentem na wypadek jeżeli państwo zaniedbuje swoje obowiązki lub nadużywa swoich uprawnień. Ten kierunek reform zostanie przypieczętowany przystąpieniem do Unii Europejskiej, w ramach której prawo wspólnotowe wywiera skutek bezpośredni i ma tzw. pierwszeństwo przed prawem krajowym w ważnych obszarach wspólnego rynku.

**2.2. Godność człowieka i sprawiedliwość a prawo pozytywne:** jednocześnie jednak zmiany w prawie międzynarodowym nie przechodzą bez głębokich kontrowersji. Przykładem tego są rozbieżności związane z reakcją społeczności międzynarodowej, czy też zainteresowanych państw względnie organizacji na sytuacje kryzysowe, szczególnie wywołane takimi tragediami jak sytuacja w Kosowie w drugiej połowie lat 90. czy zamachem terrorystycznym 11 września 2001 r.

Przede wszystkim chodzi o ocenę sytuacji, w której możliwe jest legalne odwołanie się do użycia siły militarnej. Międzynarodowe prawo dopuszcza użycie siły jedynie w przypadku samoobrony indywidualnej lub zbiorowej (art. 51 KNZ) lub jeśli stosowną decyzję podejmie Rada Bezpieczeństwa (na podstawie rozdz. VII KNZ). Co jednak robić, gdy Rada Bezpieczeństwa nie jest w stanie podjąć stosownej decyzji (muszą na nią wyrazić wszyscy jej stali członkowie) a zachodzi sytuacja ciężkiego i masowego naruszenia praw człowieka – jak miało to miejsce w Kosowie. Interwencja podjęta w marcu 1999 r. przez wojska NATO bez jednoznacznej legitymacji ze strony RP do dzisiaj wzbudza kontrowersje wśród znawców prawa międzynarodowego. Osobiście uważam, iż tzw. interwencja humanitarna (a więc podjęta w sytuacji gdy zachodzi ciężkie i masowe naruszenie praw człowieka, gdy wyczerpano dyplomatyczne możliwości położenia kresu takiej sytuacji, gdy znany i określony jest sprawca zbrodni, a powołane ku temu organy międzynarodowe nie działają) ma swojej uzasadnienie. Abstrahując bowiem od kontrowersji legalistycznych zadać należy i odpowiedzieć na pytanie – co stanie się (czy co stałoby się) gdyby takiej

interwencji nie było? Dylemat powyższy odzwierciedla też jeden z zasadniczych problemów, z jakim współczesne prawo międzynarodowe jest konfrontowane - rozwój i umacnianie wspólnej aksjologii, ale stagnacja i deficyt w rozwoju instytucjonalnym; do tej fundamentalnej kwestii powrócę w dalszej części wykładu.

Również tragedia 11 września ukazały szereg dylematów współczesnego „stanu” prawa międzynarodowego. Z jednej strony dała asumpt do wykazania elastyczności regulacji - uznanie za agresora również „struktury międzynarodowej” - Bazy Bin Ladena świadczy o tym, że prawo międzynarodowe reaguje szybko ma mowy wyzwania międzynarodowe, z drugiej zaś strony potwierdziła pewną niewydolność istniejącej i powołanej do reakcji w takich przypadkach organizacji międzynarodowej (ONZ) do przeciwdziałania tego rodzaju nowym zagrożeniom. W sumie ONZ pozostawiła „załatwienie” sprawy samym państwom - Stanom Zjednoczonym, wspieranym przede wszystkim przez sojuszników z NATO i działającym za podstawie korzystania z prawa do samoobrony. Być może jesteśmy świadkami nowego „ułożenia” mechanizmów światowego systemu bezpieczeństwa: przy wsparciu organizacji powszechnej - ONZ w nagłych przypadkach, wymagających akcji militarnej, działać będą państwa lub organizacje „wyspecjalizowane” (NATO) - w imieniu społeczności międzynarodowej, natomiast organizacja powszechna „wkraczać” będzie bezpośrednio w późniejszym etapie, zapewniając działania stabilizacyjne w szerokim rozumieniu. Nie trzeba jednak dodawać, że z takiego możliwego rozwoju wypływa szereg zasadniczych problemów - tak co do światowego układu bezpieczeństwa międzynarodowego i roli w takim systemie mocarstw (mocarstwa) światowego - postulat Zbigniewa Brzezińskiego pod adresem Stanów Zjednoczonych o zachowanie szczególnej samowstrzemięźliwości z korzystania z posiadanych możliwości politycznych nabiera szczególnego znaczenia, jak i co do ewolucji prawa międzynarodowego.

Konsekwencje tragedii 11 września w odniesieniu do prawa międzynarodowego sięgają dalej: pojawiło się szereg zasadniczych kwestii dotyczących statusu terrorystów. Nie bez racji wyłączono terrorystów spod

statusu jeńca wojennego, ale też nie bez racji wskazywano, iż nie oznacza to pozbawienia ich jakiegokolwiek ochrony w świetle prawa międzynarodowego. Każdy bowiem, również oskarżony o najcięższe zbrodnie międzynarodowe, korzysta z podstawowej ochrony humanitarnej, w tym przede wszystkim z prawa do sądu. Współczesne pozytywne prawo międzynarodowe potwierdziło tę zasadę, nie nową zresztą, ponieważ sięgającą korzeniami tzw. klauzuli Mertensa, zaakceptowanej przez państwa podczas I Konferencji Haskiej w 1899 r. - „... w przypadkach nie objętych przepisami obowiązującymi ... ludność i wojujący pozostają pod opieką i władzą zasad prawa narodów, wypływających ze zwyczajów ustanowionych między cywilizowanymi narodami oraz z zasad ludzkości i wymagań sumienia publicznego”.

**2.3. Efektywne ściganie zbrodni międzynarodowych:** koniec lat 90. przyniósł szereg konkretnych działań na rzecz efektywnego ścigania winnych popełnienia zbrodni międzynarodowych. Nie tylko poszerzono katalog tych zbrodni i ustanowiono sądy międzynarodowe do ich karania (właściwe w odniesieniu do określonych obszarów geograficznych czy też państw oraz o właściwości powszechnej - Międzynarodowy Trybunał Karny), lecz również potwierdzono i rozszerzono szereg ważnych zasad: kazu Pinocheta przyniósł potwierdzenie jurysdykcji powszechnej w osądzaniu zbrodniarzy międzynarodowych, przełamanie immunitetu głowy państwa w stosunku do polityków winnych takich zbrodni i możliwości ekstradycji zbrodniarzy. Sprawy Tadića i Miloševića potwierdzają zrównanie konfliktów zbrojnych - niezależnie od czego czy mają one charakter „międzynarodowy” czy „wewnętrzny” jeśli chodzi o ocenę popełnianych podczas takich konfliktów zbrodni, ponieważ - jak podkreślił Trybunał do spraw ścigania zbrodni popełnionych na obszarze byłej Jugosławii - należy kierować się „nastawieniem nakierowanym na istotę ludzką” jako głównym kryterium oceny popełnionych czynów; prawo międzynarodowe - podkreślił Trybunał - chroni państwa, ale musi zwracać się również ku człowiekowi – dlaczego osoby cywilne nie miałyby być chronione we wszelkich konfliktach zbrojnych przed gwałtem, torturami, zniewoleniem, niepotrzebnym cierpieniem? Perturbacje z przystąpieniem Stanów Zjednoczonych do Międzynarodowego Trybunału Karnego

wskazują, że również w tej dziedzinie sporo jest istotnych zastrzeżeń politycznych i prawnych, aktualne są również obawy „strukturalne” - czy bowiem powszechna jurysdykcja i wstrzeźliwość w stosunku do sądownictwa międzynarodowego w tej ważnej dziedzinie nie oznacza, że samopomoc państwa zaczyna dominować nad działaniem wspólnym społeczności międzynarodowej?

**2.4. Powrót do przeszłości:** zniknięcie podziału ideologiczno-politycznego wyzwoliło też szereg kwestii, które przez dziesięciolecia pozostawały zamrożone. Lata 90., a szczególnie przełom lat 90. i 2000 przyniósł moralne i (przynajmniej częściowe) finansowe rozliczenie zapomnianych krzywd z okresu II wojny światowej. Charakterystyczne, że te symboliczne „rozliczenia” objęły różne państwa - Niemcy poczuły się odpowiedzialne za los byłych robotników niewolniczych, dołączyła do nich Austria, które przez dziesięciolecia powojenne pozostawała w „samozadowoleniu” zaszeregowania jako „pierwszej ofiary Hitlera”, rozliczenia z własną, nie zawsze chlubną przeszłością przeprowadzają Szwajcaria, Szwecja ... .

Co jest charakterystyczne dla sposobu i podstawy wypłaty świadczeń dla osób poszkodowanych, to ich oderwanie od konkretnych roszczeń prawnych i związanych z tym kontrowersji; w przypadku świadczeń dla byłych robotników niewolniczych abstrahowano od kontrowersji dotyczących wzajemnych relacji między reparacjami a roszczeniami cywilno-prawnymi, które przez lata blokowały realny postęp w negocjacjach - jako podstawę świadczenia przyjęto zasadę *ex gratia*, wypłaty dobrowolnej ze względów humanitarnych. Po dziesiątkach lat trudno jest naturalnie mówić o kompensacie finansowej w stosunku do doznanych krzywd, wypłacone świadczenia mają bardziej znaczenie symboliczne, również w kategoriach moralnych, choć - jak wiemy - różne drogi prowadziły do dopełnienia tego symbolu.

Warto zwrócić uwagę, że przewartościowania etyczne w relacjach międzynarodowych są określoną pochodną utwierdzenia demokratycznych struktur państwowych - bez jednolitego katalogu wartości zapewne

trudno byłoby dojść do takich rozwiązań. Zobowiązuje to jednak i odnosi się do wszystkich. Państwo demokratyczne musi liczyć się z wyższymi standardami oczekiwań kierowanych również pod jego adresem: kasus Jedwabnego - na przykład - staje się katalizatorem bardzo ważnej dyskusji nad wydolnością i stopniem zaawansowania polskiej demokracji.

3. Jakie generalne wnioski wyprowadzić można z tej głębokiej i ważnej ewolucji prawa międzynarodowego? Daniel Thürer w powoływanym na wstępie przyczynku eksponuje wpływ globalizacji na dotychczasowe dążenie państw, zmierzających do „umiędzynarodowienia” (*Internationalisierung*) relacji między nimi, umocnienia aspektu kooperacyjnego i koordynacyjnego, co określaliśmy etapem etatyzacji w prawie międzynarodowym. Globalizacja - według Thürera - przynosi „deregulację” takiego systemu (na przykład pojawienie się nowych aktorów w stosunkach międzynarodowych - TNC) i specyficzną „prywatyzację” zadań dotychczas pozostających w gestii państw. Klamrą spinającą ewolucję tego przejściowego okresu jest jednak utwierdzenie się prawa międzynarodowego jako zwartego „systemu konstytucyjnego”, zasadzającego się na wspólnej podstawie aksjologicznej – godności jednostki ludzkiej i prawach człowieka. Nie jest przypadkiem, że w centrum debaty nad przyszłością Unii Europejskiej znalazł się problem umocnienia ochrony praw podstawowych – katalogu wspólnych wartości, a Karta Praw Podstawowych stanowi ważny punkt odniesienia dla dyskusji toczonych w ramach Konwentu Unii Europejskiej. Władysław Bartoszewski, odnosząc się - wówczas jeszcze jako minister spraw zagranicznych RP - do agendy debaty nad przyszłością Unii podkreślał: „Zasadniczym problemem pozostaje w mojej ocenie wprowadzenie wspólnych wartości do traktatów ustanawiających Wspólnoty i Unię. Bez tego nie będzie można mówić o traktacie konstytucyjnym, bez tego nie będzie postępu w procesie integracji”.<sup>4</sup>

---

<sup>4</sup> W przemówieniu programowym - „Przyszły kształt Unii Europejskiej. Polski punkt widzenia”, wygłoszonym 28 maja 2001 r. podczas konferencji naukowej w warszawskiej SGH. W: *Przyszłość Unii Europejskiej. Polski punkt widzenia* (pod red. J. Barcza i K. Żukrowskiej), Warszawa 2001, s. 21.

Tej interesującej ewolucji towarzyszy jednak - jak już nadmieniono - szereg niebezpieczeństw. Najistotniejsze tkwi prawdopodobnie w wytworzeniu się rozpadliny między umacniającym się obszarem aksjologicznym i świadomością wymogu ochrony jednostki ludzkiej jako odniesienia zasadniczego a wydolnością strukturalną względnie instytucjonalną prawa międzynarodowego. Stan obecny opisać można pojęciem „systemu kulejącego” - świadomość aksjologiczna nie jest wspierana wydolnością instytucjonalną. Stąd też szereg ważnym zadań społeczności międzynarodowej przejmują poszczególne państwa (te najbardziej wydolne), bądź wyspecjalizowane i efektywne organizacje regionalne. Istota niebezpieczeństwa w tym przypadku tkwi – jak się wydaje - przede wszystkim w możliwości przekształcenia stanu przejściowego w stan docelowy, trwały.

4. Spróbujmy na zakończenia połączyć oba sygnalizowane w tytule wykładu obszary - zmiany w prawie międzynarodowym i etykę dyplomacji. Spośród różnych pojęć „dyplomacji” szczególnie interesować nas będą w tym kontekście dwa określenia:

- definiowanie dyplomacji jako metody działania państwa w relacjach międzynarodowych, głównie w stosunkach z innymi państwami i organizacjami międzynarodowymi oraz
- pojmowanie dyplomacji jako zespołu osób, urzędników państwowych, zajmujących się profesjonalnie tą dziedziną polityki państwa.

Zmiany w prawie międzynarodowym (w efekcie - w pragmatyce stosunków międzynarodowych) oddziałują bezpośrednio na dyplomację w obu powołanych wyżej pojęciach.

Jeśli chodzi o dyplomację w rozumieniu metody działania państwa w relacjach międzynarodowych, to zmiany w prawie międzynarodowym są w tym obszarze bardzo odczuwalne. Wskazać można co najmniej na trzy obszary takiego oddziaływania:



- Naszkicowanym wyżej zmianom towarzyszy nowe spojrzenie na znaczenie i zakres pojęciowy suwerenności państwowej (rozumianej jako niezależność państw w stosunkach międzynarodowych w odniesieniu do innych państw oraz ochrona sfery wewnętrznej państwa) i suwerenności narodowej (rozumianej w kategoriach demokratycznej legitymacji sprawujących władzę). Wraz z procesem „odetatyzowania” prawa międzynarodowego pojęcie suwerenności traci swój odgraniczający charakter (zważmy, że dążenie do „koordynacji” niesie w sobie niezależność i odgraniczenie biorących w takim procesie podmiotów). Nawa treść pojęcia suwerenności w coraz większym stopniu zawiera natomiast w sobie stosunek wzajemnego zazębiania się – dopełniania sfery państwowej i międzynarodowej. Przykładem szczególnie jednoznacznym w tej mierze jest relacja między państwami członkowskimi a władzą ponadnarodową w ramach organizacji integracyjnych (we Wspólnotach Europejskich). Niesie to ze sobą głębokie przenikanie regulacji prawnomiędzynarodowych do sfery dotąd zastrzeżonej wyłącznie do kompetencji państwa (skutek bezpośredni prawa międzynarodowego, pierwszeństwo przed prawem krajowym w przypadku konfliktu) oraz - drugiej strony - emancypację różnych podmiotów krajowych w sferze międzynarodowej (dość wskazać na rosnącą rolę organów samorządowych i regionów). Powracając do określeń Daniela Thürera można stwierdzić, że następuje „deregulacja” sposobu funkcjonowania państwa w stosunkach międzynarodowych, które przestają być wyłączną jego domeną. Stwarza to nowe wyzwania (zapewnienie efektywnej koordynacji polityki zagranicznej państwa) i nowe możliwości (realizacji celów polityki zagranicznej na różnych płaszczyznach, co zakłada również rozważną decentralizację w tej mierze – wystarczy wskazać na potencjalną rolę NGO’s w dochodzeniu państw kandydujących do członkostwa w UE);
- Wyrazem powyższych zmian jest również wzrastające znaczenie zasady solidarności w relacjach międzynarodowych. Zasada ta znana

jest obecnie - w jej efektywnej formie - przede wszystkim z mechanizmu funkcjonowania Wspólnot Europejskich, zapewnia słabszym państwom członkowskim możliwość dołączenia do wyższego standardu. Zaniknięcie podziału ideologiczno-politycznego podniosło znaczenie zasady solidarności w skali regionalnej i globalnej, pozbawiło bowiem działań w tej mierze charakteru „bratniej pomocy”, choć naturalnie nie brak egoizmów narodowych (przykład „polityki europejskiej” na Bałkanach w latach 90. pozostanie bolesną traumą) . Zasada solidarności ma szansę stać się wiodącą przesłaną tak budowy nowej architektury bezpieczeństwa międzynarodowego, jak też programów pomocowych w skali kontynentalnej i powszechnej. Dyplomacja państwa musi zasadę tę brać pod uwagę jako wiodącą przesłankę kształtowania jego polityki zagranicznej. Powróćmy do przykładu rozszerzenia UE i NATO: miejsce Polski w polityce zagranicznej w decydującym stopniu zależy od tego, w jakim zakresie wspierać będzie politykę „otwartych drzwi” Sojusz Północnoatlantyckiego oraz stanie się - z beneficjenta - sama „nośnikiem” czy „przekaznikiem” stabilności gospodarczej i demokratycznej w stosunku do wschodnich sąsiadów po uzyskaniu członkostwa w Unii Europejskiej;

- W końcu - o czym już wspominaliśmy - zachodząca ewolucja sprawia, że prawo międzynarodowe w coraz większym stopniu oddziałuje w stosunku do samych państw (w szerokim znaczeniu). Jeśli jego głównym przesłaniem staje się dobro istoty ludzkiej, to następstwem takiego przesłania jest wymóg demokratycznych struktur państwowych. Jeśli prawo międzynarodowe powiada obecnie, że ochrona praw człowieka jest sprawą „nie tylko” samego państwa, oznacza to, że społeczność międzynarodowa z definicji ma prawo monitorować i domagać się przestrzegania przez państwo takich praw. Można więc śmiało zaryzykować tezę, że nauczane przez dziesięciolecia założenie prawa międzynarodowego, iż zasadniczo nie interesuje się ono strukturą i podziałem kompetencji państwa przestało być aktualne: prawo międzynarodowe interesuje się

obecnie żywo umacnianiem demokratycznych struktur państwa, z dezaprobatą odnosząc się do systemów autorytarnych.

Jeśli natomiast chodzi o dyplomację w rozumieniu zespołu profesjonalnych urzędników, zajmujących się działaniami państwa w relacjach międzynarodowych, to wskazać należałoby na dwa paralelnie zjawiska.

- Z jednej strony - „deregulacja” w tej dziedzinie polega m.in. na tym, że sfera zagraniczna przestała być domeną wyodrębnionej, elitarnej grupy urzędników. W relacjach międzynarodowych działają obecnie dyplomaci, urzędnicy ze wszystkich innych resortów, parlamentarzyści, samorządowcy.
- Z drugiej strony dyplomaci w klasycznym rozumieniu, czyli posługując się terminologią nowej ustawy o służbie zagranicznej - służba dyplomatyczno-konsularna, musi zajmować się nie tylko realizacją wąsko pojętej polityki zagranicznej, lecz powinien w polu działania mieć również promocję gospodarczą swojego państwa, prezencję kulturalną, utrzymywać bezpośredni kontakt z regionami.

Krótko mówiąc stoimy przed rewolucją w sposobie przygotowania kadry państwowej - każdy urzędnik i samorządowiec musi stać się po części „dyplomatą”, każdy dyplomata musi być wszechstronnie wykształconym i przygotowanym urzędnikiem.

Prekursor etyki, Sokrates główną przyczynę działania moralnie złego upatrywał w moralnej niewiedzy człowieka. Wiedzę natomiast o dobru moralnym - tzw. mądrość etyczną - traktował jako niezbędny warunek cnoty („działalności etycznej”), tylko ta zaś mogła - według niego - prowadzić do szczęścia, a w konsekwencji życia szczęśliwego.

Zakończyć chciałbym więc ten wykład postulatem, aby polska dyplomacja stała się - w powyższym rozumieniu - jak najszybciej „dyplomacją szczęśliwą”.

## **Wprowadzenie do wyboru dokumentów.**

### **Traktat akcesyjny.**

### **Traktaty stanowiące podstawę Unii.**

### **Prawo polskie. Dokumenty.**

Wstęp wybór i opracowanie Jan Barcz i Arkadiusz Michoński.

Wydanie II, Warszawa 2004 (strony 15-78).

#### *Pro memoria*

Podczas negocjacji akcesyjnych Zespołem do Spraw Polski (w Komisji) kierowała Françoise Gaundenzi, na czele DG ELARG stał dyrektor generalny Eneko Landaburu, a dykcja podlegała komisarzowi do spraw rozszerzenia Günterowi Verheugenowi.

Podczas negocjacji akcesyjnych ministrami spraw zagranicznych byli kolejno: Bronisław Geremek, Władysław Bartoszewski i Włodzimierz Cimoszewicz; głównymi negocjatorami: Jan Kułakowski i Jan Truszczyński.

## **1. Struktura wyboru dokumentów**

1 maja 2004 r. Traktat akcesyjny, podpisany 16 kwietnia 2003 r. w Atenach wszedł w życie.<sup>1</sup> Tym samym Polska stała się - wraz z innymi dziewięcioma państwami - członkiem Unii Europejskiej. (...)

We wprowadzeniu koncentrujemy się na Traktacie akcesyjnym<sup>2</sup>. Nie było naturalnie naszym zamiarem przeprowadzenie jego szczegółowej

<sup>1</sup> Dz. U. z 30 kwietnia 2004 r., nr 90 poz. 864.

<sup>2</sup> Por. A. Wyrozumska, *Charakter prawny traktatu o przystąpieniu do Unii Europejskiej z 2003 r.* W: *Przystąpienie Polski do Unii Europejskiej. Traktat akcesyjny i jego skutki.* Pod red. St. Biernata i innych, Zakamycze 2003, s. 13 i nast. Jeśli chodzi natomiast o zmiany wprowadzone przez Traktat z Nicei w ramach UE, odesłać należy do opublikowanej w 2003 r. książki J. Barcza - *Traktat z Nicei. Zagadnienia prawne i instytucjonalne*, Warszawa 2003. Wybór nie obejmuje dokumentów związanych z projektem Traktatu konstytucyjnego (z wyjątkiem tekstu Karty Praw Podstawowych, który stanie się - z pewnymi zmianami - częścią Traktatu konstytucyjnego). W tej kwestii odsyłamy

analizy. Chodził nam raczej o to, aby Czytelnikowi ułatwić lekturę tego skomplikowanego zestawu dokumentów oraz zawrzeć we wprowadzeniu rodzaj przewodnika po Traktacie akcesyjnym, koncentrując się naturalnie na regulacjach dotyczących Polski.

## **2. Podstawy prawne zawarcia Traktatu o przystąpieniu do UE**

### **2.1. Akces państwa do UE**

#### **2.1.1. Podstawa prawna akcesu**

Art. 49 TUE ustanawia jednolitą podstawę prawną przyjęcia państwa do UE:

„Każde Państwo europejskie, które szanuje zasady określone w art. 6 ust. 1, może się ubiegać o członkostwo w Unii. W tym celu składa ono swój wniosek Radzie, która podejmuje decyzje, stanowiąc jednomyślnie po zasięgnięciu opinii Komisji oraz po otrzymaniu zgody Parlamentu Europejskiego, udzielonej bezwzględną większością głosów jego członków.

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”.

W art. 49 TUE określone są cztery główne problemy związane z akcesem państwa do UE<sup>3</sup>:

---

Czytelnika do opublikowanej ostatnio pracy zbiorowej - *Przyszły Traktat konstytucyjny. Zagadnienia prawno-polityczne, instytucjonalne i proces decyzyjny w UE*. Pod red. J. Barcza, Warszawa 2004.

<sup>3</sup> Na tematach spełnienia tych warunków w związku z obecnym procesem rozszerzenia - *Prawo Unii Europejskiej. Zagadnienia systemowe*. Pod red. J. Barcza, Warszawa 2003(wydanie drugie), rozdz. 17 (s. 425 i nast.).

- ogólne przesłanki (wymogi) warunkujące przystąpienie państwa do UE (zdanie pierwsze);
- wewnętrzną procedurę po stronie UE w sprawie przyjęcia nowego państwa członkowskiego (zdanie drugie akapitu pierwszego);
- obszar regulacji traktatu akcesyjnego, który jest podstawą uzyskania przez państwo członkostwa w UE i który reguluje w szczególności „warunki przyjęcia i wynikające z tego przyjęcia dostosowania w Traktatach stanowiących podstawę Unii” (zdanie pierwsze akapitu drugiego);
- procedurę związania się traktatem akcesyjnym, która jest warunkowana dopełnieniem wymogów konstytucyjnych ratyfikacji w „umawiających się Państwach” (zdanie ostatnie akapitu drugiego).

Jak wspomniano, TUE określił w art. 49 (dawnym art. 0) jednolitą podstawą prawną przyjęcia państwa do UE. Poprzednio warunki przyjęcia nowego państwa członkowskiego określone były w poszczególnych traktatach ustanawiających Wspólnoty (w art. 98 TEWWiS, art. 237 TWE i art. 205 TEWEA), przy czym poszczególne regulacje różniły się między sobą: o ile podstawę prawną przyjęcia państwa do EWWiS była jednogłośnie decyzja Rady, to podstawą uzyskania członkostwa w EWG i EWEA była umowa międzynarodowa (traktat o przystąpieniu). Wynikała stąd stosunkowo skomplikowana struktura dokumentów akcesyjnych<sup>4</sup>.

---

<sup>4</sup> Patrz. J. Barcz, *Struktura i charakter prawny dokumentów określających członkostwo państwa w Unii Europejskiej na przykładzie Austrii*, Państwo i Prawo 1999, nr 1, s. 35 i nast.; tenże: *Struktura przyszłego traktatu akcesyjnego Rzeczypospolitej Polskiej do Unii Europejskiej wraz z wybranymi odniesieniami konstytucyjnoprawnymi* (w:) *Konstytucja dla rozszerzającej się Europy* (red. E. Popławska), Warszawa 2000, s. 289 i nast.; M. Pechstein i Ph. Kubicki, *The Legal Framework of Accession to the European Union* (w:) *Poland's Way to the European Union. Legal Aspects* (ed. by Wł. Czapliński), Warsaw 2002, s. 231 i nast.; M. Cremona, *Accession to the European Union: Membership Conditionality and Accession Criteria*, tamże, s. 256 i nast.; C. Herma, *Traktat o przystąpieniu do Unii Europejskiej – struktura i charakter prawny dokumentów związanych z dotychczasowymi akcesjami do Wspólnot Europejskich i Unii Europejskiej*, UKiE. Biuletyn analiz 2002, nr 8, s. 79 i nast.

### 2.1.2. Struktura dokumentów akcesyjnych

W celu utrzymania w miarę jednolitej formuły przystąpienia państwa do trzech Wspólnot, w sposób szczególny „ujednolicono” dokumenty akcesyjne: umowa międzynarodowa - stanowiąca podstawę przyjęcia państwa do EWG i EWEA oraz decyzja Rady - stanowiąca podstawę przyjęcia państwa do EWWiS miały - mimo różnego charakteru prawnego - zwięzłe, prawie identyczne brzmienie (ograniczały się do trzech artykułów, dotyczących akcesu państwa do danej Wspólnoty oraz wejścia odpowiednio - umowy lub decyzji Rady w życie). Warunki uzyskania członkostwa i dostosowanie traktatów EWG, EWEA i EWWiS regulowane były w odrębnym dokumencie - Akcie o warunkach przystąpienia, do którego odwoływała się zarówno umowa międzynarodowa jak i decyzja Rady. Natomiast deklaracje polityczne związane z przystąpieniem ujmowane były w Akcie Końcowym.

Po wejściu w życie TUE tego rodzaju struktura dokumentów akcesyjnych straciła uzasadnienie. Mimo to dokumenty akcesyjne Austrii, Finlandii i Szwecji, które to państwa uzyskały członkostwo 1 stycznia 1995 r.<sup>5</sup>, utrzymały tradycyjną strukturę - kierowano się względami zachowania tradycji i porównywalności dokumentów. Ponieważ przyjęcie tych trzech państw nastąpiło już na podstawie nowej, jednolitej regulacji art. 49 TUE, należało zakładać (co znalazło potwierdzenie), że w toku realizacji obecnego rozszerzenia struktura dokumentów akcesyjnych zostanie zachowana i w jej skład wchodzić będzie:

- **Traktat o przystąpieniu** (tzw. Traktat akcesyjny *sensu stricto*): który w dotychczasowej praktyce był dokumentem bardzo zwięzłym, składającym się z preambuły (o charakterze formalnym, nawiązującej do woli realizacji celów traktatów ustanawiających UE) oraz trzech

---

<sup>5</sup> Patrz: *Dokumentacja akcesyjna. Dokumenty dotyczące przystąpienia do Unii Europejskiej Austrii, Finlandii i Szwecji*. Red. J. Platanova-Latanowicz, tom III, Centrum Europejskie Uniwersytetu Warszawskiego, Warszawa 1998.

artykułów, z których pierwszy regulował trzy kwestie – ustanawiał członkostwo danego państwa w UE, odsyłał – jeśli chodzi o warunki członkostwa - do Aktu dotyczącego warunków przystąpienia, podkreślając jednocześnie, iż Akt ten jest „częścią składową” traktatu akcesyjnego i - po trzecie - potwierdzał, że traktat akcesyjny należy do prawa pierwotnego UE; artykuł drugi - formułował pewne wyjątki od generalnej zasady przynależności traktatu akcesyjnego do prawa pierwotnego, dotyczące łagodniejszego reżimu zmiany (wyłączenia spod art. 48 TUE), wynikającego ze specyfiki traktatu akcesyjnego - zwykle akces ma charakter grupowy a traktat dotyczy całej grupy państw przystępujących; jeśli jedno z nich nie złoży w terminie dokumentów ratyfikacyjnych (tak było w toku ostatniego rozszerzenia, gdy w wyniku negatywnego referendum Norwegia, która już podpisała traktat akcesyjny, nie złożyła dokumentów ratyfikacyjnych i nie przystąpiła do UE), to Rada zostaje upoważniona do odpowiedniego dostosowania treści traktatu; taki reżim zmiany traktatu rozciąga się też zwykle na postanowienia Aktu o warunkach przystąpienia, regulujących techniczne problemy dostosowawcze; artykuł trzeci zawierał natomiast typowe tzw. klauzule końcowe, m.in. określał języki autentyczne traktatu, którymi są języki wszystkich państw – stron (w tym państw przystępujących do UE), depozytariusza traktatu (którym jest rząd włoski) i dzień wejścia w życie traktatu (i tym samym uzyskania członkostwa w UE przez państwa przystępujące);

- **Akt dotyczący warunków przystąpienia do UE oraz dostosowań w Traktach stanowiących podstawę UE** (stanowiący wraz z Traktatem o przystąpieniu tzw. Traktat akcesyjny *sensu largo*): Akt był dokumentem bardzo obszernym; w przypadku traktatu akcesyjnego Austrii, Finlandii i Szwecji składał się z 177 artykułów, 19 załączników i 10 protokołów i podzielony był na pięć zasadniczych części: - zasady (warunki przystąpienia), które zawierały wyjaśnienia terminologiczne, potwierdzały związanie nowych państw członkowskich prawem pierwotnym i wtórnym od dnia przystąpienia do UE, odnosiły się do statusu umów międzynarodowych zawartych



przez nowe państwa członkowskie przed akcesem oraz do związania przez to państwo różnego rodzaju aktami unijnymi, które nie należą do prawa pierwotnego i prawa wtórnego; - zmian w prawie pierwotnym, dotyczą przede wszystkim zmian instytucjonalnych; - zmian w prawie pochodnym (wtórnym), dotyczących szczegółowych regulacji o charakterze głównie technicznym; - postanowień derogacyjnych, bardzo obszernych i zawierających m.in. niezmiernie istotne postanowienia określające wynegocjowane przez państwo przystępujące - tzw. okresy przejściowe; oraz postanowień dotyczących implementacji Aktu, w szczególności zawierających dopasowanie regulaminów instytucji wspólnotowych, różne szczegółowe przepisy przejściowe oraz potwierdzające, że załączniki i protokoły dołączone do Aktu stanowią jego część składową, w tym samym należą do traktatu akcesyjnego *sensu largo* i prawa pierwotnego UE;

- **Akt Końcowy:** w skład którego wchodziły m.in. liczne oświadczenia, wydane wspólnie przez wszystkie państwa członkowskie i przystępujące, przez część z nich, bądź oświadczenia jednostronne. Akt ten nie należy do traktatu akcesyjnego *sensu largo*, a więc również do prawa pierwotnego, zamieszczone w nim deklaracje mogą mieć jednak znaczenie prawne przy interpretacji postanowień traktatu akcesyjnego.

### 2.1.3. Charakter prawny dokumentów akcesyjnych

Charakter prawny tych dokumentów jest zróżnicowany. Sam Traktat o przystąpieniu jest umową międzynarodową wielostronną (nawet jeżeli przystępuje tylko jedno państwo, bowiem po stronie „unijnej” stronami traktatu są wszystkie państwa członkowskie) - jest to tzw. traktat akcesyjny *sensu stricto*. Częścią składową Traktatu o przystąpieniu jest Akt dotyczący warunków przystąpienia wraz z załączonymi protokołami. Oba te dokumenty łącznie stanowią tzw. Traktat akcesyjny *sensu largo*. Należą one do prawa pierwotnego UE. Akt Końcowy wraz z zawartymi w nim deklaracjami nie jest częścią składową tzw. Traktatu akcesyjnego *sensu*

*largo*, a zawarte w nim deklaracje mają charakter polityczny i nie należą tym samym do prawa pierwotnego UE. Niemniej jednak znaczenie prawne deklaracji zamieszczonych w Akcie Końcowym wynika z art. 31 ust. 2 konwencji wiedeńskiej o prawie umów międzynarodowych z 23 maja 1969 r.<sup>6</sup> W świetle bowiem art. 31 ust. 2 konwencji wiedeńskiej deklaracje zawarte w Akcie końcowym będą miały znaczenie prawno-międzynarodowe przy interpretacji Traktatu akcesyjnego *sensu largo*. Wspólne bowiem deklaracje wszystkich „obecnych” i „nowych” państw członkowskich podpadają pod pojęcie „porozumienia dotyczącego traktatu, osiągniętego między wszystkimi stronami w związku z zawarciem traktatu” (art. 31 ust. 2 lit. a konwencji), natomiast pozostałe deklaracje podpadają pod kategorię „każdego dokumentu sporządzonego przez jedną lub więcej stron w związku z zawarciem traktatu”. Zamieszczenie natomiast deklaracji w Akcie Końcowym przesądza problem ich przyjęcia „przez inne strony jako dokumentu odnoszącego się do traktatu” (art. 31 ust. 2 lit. b konwencji).

Należy również zwrócić uwagę na okoliczność, iż w dotychczasowej praktyce - o ile o członkostwo ubiegała się paralelnie grupa państw - sporządzany był jeden traktat akcesyjny dla całej takiej grupy. O takim - konsekwentnym - podejściu ze strony Wspólnot a następnie Unii decydowały dwie ważne okoliczności:

- **po pierwsze** - z politycznego i praktycznego punktu widzenia istotne jest maksymalne uproszczenie procedury akcesu (cała procedura „po stronie unijnej” oraz proces ratyfikacji w państwach członkowskich prowadzony jest jednorazowo);
- **po drugie** - w grę wchodzi również stworzenie węzła prawnego między państwami przystępującymi, a nie tylko między poszcze-

---

<sup>6</sup> Art. 31 ust. 2 konwencji ma następujące brzmienie: „Dla celów interpretacji, kontekst obejmuje, oprócz tekstu, włączając w to jego wstęp i załączniki:

a) każde porozumienie dotyczące traktatu, osiągnięte między wszystkimi stronami w związku z zawarciem traktatu;

b) każdy dokument sporządzony przez jedną lub więcej stron w związku z zawarciem traktatu, a przyjęty przez inne strony jako dokument odnoszący się do traktatu”.

gólnym państwem przystępującym a państwami członkowskimi UE. Tego rodzaju praktyka została utrzymana również w toku obecnego procesu rozszerzenia.

#### **2.1.4. Procedura przygotowania i wejścia traktatu akcesyjnego w życie**

Po zakończeniu negocjacji akcesyjnych nadawany jest ostateczny kształt projektowi Traktatu akcesyjnego (zwykle prace nad nim trwają już w końcowym etapie negocjacji akcesyjnych). Zajmują się tym służby prawne Komisji i Rady UE oraz komitet draftingowy, w którym uczestniczą przedstawiciele państwa przystępującego. Ustalony projekt Traktatu akcesyjnego przedkładany jest Radzie, która kieruje projekt traktatu (por. art. 48 akapit pierwszy TUE) do Komisji (Rada zobowiązana jest do „zasięgnięcia opinii Komisji” - jest to tzw. *avis definitif*, przy czym opinią tą nie jest związana) oraz do Parlamentu Europejskiego: wyraża on zgodę na traktat „bezwzględną większością głosów jego członków” - jest to tzw. *avis conforme* (wyrażenie „zgody” oznacza, że pozytywny wynik głosowania w Parlamencie jest warunkiem zaakceptowania traktatu przez Radę ). Następnie Rada podejmuje decyzję aprobującą projekt traktatu akcesyjnego, stanowiąc jednogłośnie. Po spełnieniu powyższych warunków Traktat akcesyjny jest uroczyście podpisywany przez przedstawicieli państw członkowskich UE i państw przystępujących.

W odniesieniu do Traktatu akcesyjnego dotyczącego Polski Komisja wyraziła opinię 19 lutego 2004 r., Parlament Europejski wyraził zgodę (głosując indywidualnie w odniesieniu do poszczególnych państw kandydujących) 9 kwietnia 2004 r., a Rada podjęła jednogłośnie decyzję aprobującą 14 kwietnia 2004 r. 16 kwietnia w Atenach Traktat akcesyjny został uroczyście podpisany przez przedstawicieli państw członkowskich i państw przystępujących.

Po podpisaniu Traktat akcesyjny kierowany jest do państw członkowskich oraz państw przystępujących do UE celem dopełnienia procedury prawnomiędzynarodowej. Stosownie bowiem do ostatniego

zdania art. 49 TUE Traktat akcesyjny „podlega ratyfikacji przez wszystkie umawiające się Państwa, zgodnie z ich odpowiednimi wymogami konstytucyjnymi”. Związanie się traktatem następuje więc zgodnie z przepisami krajowymi poszczególnych państw członkowskich i przystępujących. Traktat akcesyjny wchodzi w życie w określonym w traktacie dniu pod warunkiem złożenia w terminie dokumentów ratyfikacyjnych (z tym dniem państwa przystępujące uzyskują członkostwo w UE). Należy jednak zwrócić uwagę na istotną okoliczność: o ile warunkiem wejścia w życie Traktatu akcesyjnego jest jego ratyfikowanie przez wszystkie państwa członkowskie, to brak ratyfikacji po stronie jednego z przystępujących państw nie hamuje wejścia w życie Traktatu akcesyjnego: wchodzi on w życie w odniesieniu do pozostałych państw przystępujących, natomiast państwo, które „nie zdążyło” na czas z ratyfikacją (bądź nie ratyfikowało traktatu) nie uzyskuje członkostwa, a dotyczące takiego państwa postanowienia zostają wykreślone z traktatu na mocy decyzji Rady (tak było we wspomnianym już przypadku Norwegii).

### **2.1.5. Skutki prawne przystąpienia państwa do UE**

Zasadniczym skutkiem przystąpienia państwa do UE jest uzyskanie przez takie państwo pełni praw państwa członkowskiego i konieczność wypełniania wszystkich zobowiązań wynikających z członkostwa, przy czym w toku akcesu należy mieć szczególnie na względzie dwie zasadnicze okoliczności:

- państwo, decydując się na przystąpienie do UE, musi przystąpić do Unii jako całości, tzn. (obecnie) do dwóch Wspólnot działających w I filarze, do II i III filaru oraz do tzw. „dachu” i „fundamentu” Unii. Nie jest możliwe „wybiórcze” przystąpienie do jednej ze Wspólnot, czy też do jednego z filarów (warunek ten dotyczyłby również potencjalnego wystąpienia z UE);
- państwo, przystępując do UE, musi przejąć całość zasobu prawnego UE, tzn. prawo pierwotne UE i prawo stanowione w UE, łącznie z tzw. wspólnotowym zasobem prawnym (*acquis communautaire*). W toku

negocjacji akcesyjnych możliwe jest uzgodnienie pewnych wyjątków (derogacji) od tej zasady, ujętych w tzw. okresy przejściowe. Ich istota polega na tym, że państwo przystępujące zobowiązuje się w określonym obszarze zakończyć dostosowanie do standardów unijnych w ściśle określonym terminie po uzyskaniu członkostwa w UE. Unia nie dopuszcza jednak zasadniczo wyjątków bezterminowych i generalnych (nie ograniczonych przedmiotowo). Okresy przejściowe muszą dotyczyć ściśle określonej materii i obejmować ściśle określony czas. Ustalone w negocjacjach akcesyjnych okresy przejściowe są częścią Traktatu akcesyjnego (Aktu o dotyczącego warunków przystąpienia).

## **2.2. Podstawy prawne ratyfikacji Traktatu akcesyjnego w Polsce**

W Polsce, stosownie do art. 133 ust. 1 pkt. 1 Konstytucji, umowy międzynarodowe ratyfikuje Prezydent RP. Konstytucja warunkuje dodatkowo ratyfikowanie przez Prezydenta RP niektórych kategorii umów międzynarodowych (dotyczących pokoju, sojuszy, układów wojskowych, dotyczących wolności, praw i obowiązków obywatelskich określonych w Konstytucji, członkostwa Polski w organizacjach międzynarodowych, znacznego obciążenia państwa pod względem finansowym, spraw uregulowanych w ustawie lub w których Konstytucja wymaga ustawy) wymogiem uprzedniej zgody wyrażonej w ustawie (art. 89 ust. 1).

Natomiast w odniesieniu do przystąpienia Polski do organizacji o charakterze ponadnarodowym Konstytucja zawiera dodatkowe postanowienia:

- w art. 90 ust. 1 ustanawia podstawę prawną, upoważniającą Państwo Polskie do przystąpienia do takich organizacji: „Rzeczpospolita Polska może na podstawie umowy międzynarodowej przekazać organizacji międzynarodowej lub organowi międzynarodowemu kompetencje organów władzy państwowej w niektórych sprawach”. Przepis ten skłaniał do refleksji, czy - wzorem niektórych państw członkowskich - Konstytucja nie powinna jednoznacznie określać ram przekazania

kompetencji organów władzy państwowej<sup>7</sup>. Niemniej jednak większość głosów w doktrynie przychyliła się do poglądu, że elastyczną klauzulę ograniczającą zawiera sam art. 90 ust. 1 Konstytucji, stwierdzając, iż przekazaniu podlegają jedynie kompetencje organów władzy państwowej „w niektórych sprawach” - nie można więc przekazać całości władzy państwowej (doprowadzając do likwidacji państwowości), a granice tej elastyczności określić może w razie potrzeby Trybunał Konstytucyjny<sup>8</sup>;

- Konstytucja przewiduje też specyficzną drogę wyrażenia zgody na ratyfikację przez Prezydenta RP takiej umowy międzynarodowej: alternatywnie przewiduje ona dwie możliwości w tej dziedzinie - z jednej strony zgoda może być udzielona w drodze ustawy przy zastrzonych wymogach, tj. większością 2/3 głosów w Sejmie i Senacie przy obecności co najmniej połowy ustawowej liczby odpowiednio posłów względnie senatorów (art. 90 ust. 2); z drugiej zaś strony zgoda może być również udzielona w drodze referendum ogólnokrajowego (art. 90 ust. 3). Wyboru trybu wyrażenia zgody na ratyfikację umowy podejmuje w uchwale Sejm bezwzględną większością głosów w obecności co najmniej połowy ustawowej liczby posłów (art. 90 ust. 4).

Przepisy Konstytucji w odniesieniu do członkostwa Polski w Unii Europejskiej wzbudzają - jak wspomniano - znaczne kontrowersje<sup>9</sup>. Dotyczyły one również procedury ratyfikacyjnej Traktatu o przystąpieniu do UE, szczególnie zaś trybu, w którym ratyfikowanie Traktatu przez Prezydenta RP byłoby poprzedzono zgodą wyrażoną w referendum ogólnokrajowym. Rzecz w tym, że art. 90 ust. 3 Konstytucji odsyła w takim

---

<sup>7</sup> K. Wójtowicz: *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej a członkostwo w Unii Europejskiej*. W: E. Popławska (red.): *Konstytucja dla rozszerzającej się Europy*, Warszawa 2000, s. 161.

<sup>8</sup> J. Barcz: *Akt integracyjny Polski z Unią Europejską w świetle Konstytucji RP*, Państwo i Prawo 1998, nr 4.

<sup>9</sup> Na ten temat szczegółowo w: *Czy zmieniać konstytucję? Ustrojowo-konstytucyjne aspekty przystąpienia Polski do Unii Europejskiej*. Pod redakcją J. Barcza, Warszawa 2002.

przypadku do art. 125 Konstytucji, co oznacza, iż referendum będzie miało znaczenie wiążące dla Prezydenta RP, o ile weźmie w nim udział więcej niż połowa uprawnionych do głosowania (art. 125 ust. 3): jeśli większość w takim przypadku da odpowiedź pozytywną - Prezydent będzie uprawniony do ratyfikowania Traktatu o przystąpieniu, jeśli da odpowiedź negatywną - Prezydent nie będzie mógł ratyfikować Traktatu i Polska do UE nie przystąpi. Konstytucja nie precyzuje jednak, co stanie się w sytuacji, gdy wymagana „więcej niż połowa uprawnionych do głosowania” w referendum nie weźmie udziału. W literaturze naukowej w zasadzie zgodnie wskazywano, iż w takim przypadku Sejm powinien ponownie podjąć decyzję co do trybu wyrażenia zgody i taką zgodę na ratyfikowanie traktatu akcesyjnego wyrazić w formie ustawy.

Pewne wątpliwości jednak pozostawały, stąd też - wobec braku politycznej woli zmiany Konstytucji - ten problem proceduralny wyjaśniony został w ustawie (z 14 marca 2003 r.) o referendum ogólnokrajowym<sup>10</sup>. Art. 75 tej ustawy wyjaśnia, iż „Jeżeli wynik referendum w sprawie wyrażenia zgody na ratyfikację umowy międzynarodowej nie jest wiążący, Sejm może ponownie podjąć uchwałę w sprawie wyboru trybu wyrażenia zgody na ratyfikację umowy. ...”. Zważyć należy, iż w takim przypadku Sejm „ponownie podejmuje uchwałę w sprawie wyboru trybu wyrażenia zgody”, a więc – choć racjonalnie powinien wybrać tryb ustawowy, może ponownie sięgnąć do zarządzenia referendum ogólnokrajowego; ustawa nie mogła ograniczać prawa wyboru, zastrzeżonego dla Sejmu w art. 90 ust. 4 Konstytucji.

Po podpisaniu, 16 kwietnia 2003 r. w Atenach Traktatu akcesyjnego<sup>11</sup> dnia 17 kwietnia 2003 r. Sejm podjął uchwałę (stosownie do art. 90 ust. 4

---

<sup>10</sup> Ustawa wzbudziła kontrowersje co do jej zgodności z Konstytucją (por. *Profesorskie ultimatum*, Rzeczpospolita z 6 marca 2003 r.) i została zaskarżona do Trybunału Konstytucyjnego. Wyrokiem z 27 maja 2003 r. Trybunał Konstytucyjny uznał zgodność ustawy z Konstytucją.

<sup>11</sup> W dniu 8 kwietnia 2003 r. Rada Ministrów zaakceptowała projekt Traktatu o przystąpieniu do UE; upoważnione jednocześnie Prezesa Rady Ministrów i Ministra Spraw Zagranicznych (w trybie art. 10 ustawy o umowach międzynarodowych z 14 kwietnia 2000 r.) do podpisania Traktatu. Rzeczpospolita z 9 kwietnia 2003 r.

Konstytucji) w sprawie wyboru trybu referendalnego co do wyrażenia zgody na ratyfikowanie przez Prezydenta RP Traktatu o przystąpieniu do UE<sup>12</sup> oraz uchwałę o zarządzeniu ogólnokrajowego, dwudniowego (7-8 czerwca) referendum, ustalając jednocześnie pytanie referendalne.<sup>13</sup> W referendum wzięła udział więcej niż połowa uprawnionych do głosowania (58,85 proc.), z których więcej niż połowa (77,45 proc.) wypowiedziało się na rzecz członkostwa Polski w UE.<sup>14</sup> Tym samym Prezydent RP został upoważniony do ratyfikowania Traktatu o przystąpieniu do UE – aktu tego dokonał 23 lipca 2004 r.<sup>15</sup>

Ponieważ do 30 kwietnia 2004 r. wszystkie „stare” państwa członkowskie oraz państwa kandydujące złożyły dokumenty ratyfikacyjne, Traktat akcesyjny wszedł 1 maja 2004 r. w życie (art. 2 ust. 2 Traktatu akcesyjnego *sensu stricto*) i - tym samym - Polska stała się tego dnia państwem członkowskim Unii Europejskiej.

### **3. Struktura Traktatu o przystąpieniu do UE podpisanego 16 kwietnia 2003 r.**

#### **3.1. Struktura dokumentów akcesyjnych**

Struktura obecnych dokumentów akcesyjnych odpowiada dotychczasowej praktyce. Nie wzięto po uwagę stosunkowo ostrej krytyki, kierowanej pod adresem dokumentów akcesji 1995 r., która w szczególności zwracała uwagę na małą przejrzystość Aktu dotyczącego warunków przystąpienia do UE oraz dostosowań w Traktatach stanowiących podstawę UE, wynikającą z uzupełniania postanowień Aktu

---

<sup>12</sup> Monitor Polski 2003, nr 19, poz. 291.

<sup>13</sup> Dziennik Ustaw 2003, nr 66, poz. 613.

<sup>14</sup> Obwieszczenie Państwowej Komisji Wyborczej z dnia 9 czerwca 2003 r., Dziennik Ustaw 2003, nr 103, poz. 953.

<sup>15</sup> Krytycznie na temat przebiegu procedury ratyfikacyjnej Traktatu akcesyjnego - A. Wyrozumską, *Charakter prawny traktatu o przystąpieniu do Unii Europejskiej ...*, s. 34 i nast.



licznymi załącznikami i protokołami, zawierającymi postanowienia istotne, które z powodzeniem powinny znaleźć miejsce w samym Akcie<sup>16</sup>. Tak więc struktura obecnych dokumentów akcesyjnych obejmuje trzy zasadnicze elementy:

- **Traktat dotyczący przystąpienia do UE.** Jego pełna nazwa ma następujące brzmienie: „Traktat pomiędzy 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, Rzeczypospolitą 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”.

Jest to traktat zwięzły, wzorem traktatu dotyczącego rozszerzenia w 1995 r. składający się z preambuły i trzech artykułów. Jest to tzw. traktat o przystąpieniu *sensu stricto*.

- Akt dotyczący warunków przystąpienia do UE oraz dostosowań w Traktatach stanowiących podstawę UE. Jego pełna nazwa ma następujące brzmienie: „Akt dotyczący warunków przystąpienia do Unii Europejskiej Republiki Czeskiej, Republiki Estońskiej, Republiki Cypryjskiej, Republiki Łotewskiej, Republiki Litewskiej, Republiki Węgierskiej, Republiki Malty, Rzeczypospolitej Polskiej, Republiki

---

<sup>16</sup> Por. Ch. Thun-Hohenstein, F. Cede, *Europarecht. Das Recht der Europäischen Union unter besonderer Berücksichtigung der EU-Mitgliedschaft Österreichs*, Wien 1999, s. 23 i nast.

Słowenii i Republiki Słowackiej oraz dostosowań w Traktatach stanowiących podstawę Unii Europejskiej”.

Akt stanowi - stosownie do postanowień art. 1 ust. 1 Traktatu o przystąpieniu - jego „integralną część”, a tym samym należy do prawa pierwotnego UE. Do Aktu dołączonych jest 18 załączników i 10 protokołów, które - stosownie do jego art. 60 - stanowią „integralną część” Aktu, należą więc również do prawa pierwotnego UE.

Traktat o przystąpieniu łącznie z Aktem dotyczącym warunków przystąpienia stanowią tzw. Traktat akcesyjny *sensu largo*.

- **Akt końcowy.** Jest dokumentem zawierającym 44 deklaracje (obecnych państw członkowskich i nowych państw członkowskich w różnych zestawieniach, bądź indywidualne). Deklaracje te mają charakter polityczny, choć - jak już wspomniano - mogą mieć znaczenie prawne przy interpretacji Traktatu na podstawie postanowień Konwencji wiedeńskiej o prawie traktatów.

Akt końcowy zawiera również porozumienie w formie wymiany listów (not podpisanych) między Unią Europejską a nowymi państwami członkowskimi „w sprawie procedury informowania i konsultacji celem przyjęcia pewnych decyzji i innych środków podejmowanych w okresie poprzedzającym przystąpienie”. Charakter tego porozumienia nie jest jasny, bowiem jako strony występują nowe państwa członkowskie oraz Unia Europejska, która nie ma podmiotowości prawnej i tym samym nie może zawierać umów międzynarodowych. Z tego względu - mimo dopełnienia warunków formalnych (wymiana not podpisanych) - porozumienie to ma raczej charakter polityczny. Charakter prawny tego porozumienia może wynikać z okoliczności, iż fakt wymiany listów został potwierdzony przez pełnomocników obecnych państw członkowskich (por. punkt IV Aktu końcowego); można więc przyjąć, iż UE działała w imieniu jej obecnych państw członkowskich.

### 3.2. Traktat o przystąpieniu (Traktat akcesyjny *sensu stricto*)

Struktura Traktatu o przystąpieniu i jego charakter prawny odpowiada dotychczasowym doświadczeniom praktycznym. Traktat akcesyjny *sensu stricto* jest wielostronną umową międzynarodową, należącą do prawa pierwotnego UE.

Preambuła Traktatu jest bardzo zwięzła i nawiązuje przede wszystkim do formalnych wymogów uzyskania członkostwa w UE określonych w art. 49 TUE (akapity od 3 do 6 preambuły). W dwóch pierwszych akapitach stwierdza się natomiast ogólnie, iż strony Traktatu „zjednoczone” są „pragnieniem kontynuowania realizacji celów Traktatów stanowiących podstawę Unii Europejskiej” (akapit pierwszy) oraz że są zdecydowane „kontynuować w duchu Traktatów proces tworzenia coraz ściślejszej unii między narodami Europy na już istniejących podstawach” (akapit drugi).

Zasadnicze znaczenie ma art. 1 ust. 1 Traktatu, który ustanawia członkostwo w UE państw przystępujących: „Republika Czeska, Republika Estońska, Republika Cypryjska, Republika Łotewska, Republika Litewska, Republika Węgierska, Republika Malty, Rzeczpospolita Polska, Republika Słowenii i Republika Słowacka stają się niniejszym członkami Unii Europejskiej i stronami Traktatów stanowiących podstawę Unii, zmienionych i uzupełnionych”. Stwierdzenie, iż stając się członkami UE państwa przystępujące stają się jednocześnie „stronami Traktatów stanowiących podstawę Unii, zmienionych i uzupełnionych” potwierdza, iż państwa te z dniem uzyskania członkostwa przejmują cały zasób prawny UE.

W art. 1 Traktatu regulowane są dwie dalsze, istotne kwestie:

- jeśli chodzi o warunki przyjęcia oraz związane z przyjęciem dostosowania w Traktatach stanowiących podstawę UE, Traktat o przystąpieniu odsyła w ust. 2 art. 1 do „dołączonego Aktu”, stanowiąc jednocześnie, iż „postanowienia Aktu stanowią integralną

część niniejszego Traktatu”. Z art. 1 ust. 2 Traktatu wynika więc *expressis verbis*, że Akt dotyczący warunków przystąpienia oraz dostosowań w Traktatach stanowiących podstawę Unii Europejskiej stanowi część Traktatu o przystąpieniu, a tym samym należy do prawa pierwotnego UE;

- w myśl ust. 3 art. 1 Traktatu - „Postanowienia dotyczące praw i obowiązków Państw Członkowskich oraz uprawnień i właściwości instytucji unijnych określone w traktatach, o których mowa w ustępie 1 mają zastosowanie do niniejszego Traktatu”; inaczej zresztą być nie może, bowiem - jak podkreślono wyżej - Traktat należy do prawa pierwotnego UE. Postanowienie to ma jednak istotne znaczenie: z jednej strony wyjaśnia, iż również w odniesieniu do Traktatu o przystąpieniu obowiązuje zasada lojalności oraz kompetencja Trybunału Sprawiedliwości, z drugiej zaś strony - iż w odniesieniu do Traktatu o przystąpieniu zasadniczo obowiązują reguły rewizji prawa pierwotnego UE, określone w art. 48 TUE; podkreśla to jeszcze dodatkowo art. 7 Aktu dotyczącego warunków przystąpienia oraz dostosowań w Traktatach stanowiących podstawę UE, stwierdzając - „O ile niniejszy Akt nie stanowi inaczej, jego postanowienia nie mogą być zawieszane, zmieniane ani uchylone w sposób inny niż według procedury zmiany traktatów przewidzianej w Traktatach założycielskich”. Od zasady tej istnieją naturalnie wyjątki podyktowane specyfiką Traktatu i Aktu, wyraźnie określone w obu tych dokumentach.

W art. 2 Traktatu ustanawia się dzień jego wejścia w życie (a więc również uzyskania członkostwa przez państwa przystępujące) na 1 maja 2004 r., „pod warunkiem, że do tej daty złożone zostaną wszystkie dokumenty ratyfikacyjne” (art. 2 ust. 2). Art. 2 ust. 1 zawiera tzw. klauzulę ratyfikacyjną (nawiązuje więc do stosownych postanowień art. 48 TUE) i zobowiązuje do złożenia dokumentów ratyfikacyjnych u depozytariusza (rządu włoskiego) „nie później niż do 30 kwietnia 2004 roku”. Z art. 2 ust. 2 Traktatu wynika też pośrednio zróżnicowanie w statusie obecnych państw członkowskich i państw przystępujących, polegające na tym, że

warunkiem *sine qua non* wejścia Traktatu w życie jest jego ratyfikowanie przez wszystkie obecne państwa członkowskie. Natomiast brak ratyfikacji w ustalonym terminie ze strony jednego z państw przystępujących, nie hamuje wejścia Traktatu w życie (wynika to z akapitu drugiego art. 2 ust. 2 Traktatu), co jest zrozumiałe – chodzi bowiem o to, aby w przypadku przestępowania grupy państw brak ratyfikacji po stronie jednego z nich nie hamował uzyskania członkostwa w UE przez pozostałe państwa przystępujące. W takim przypadku Rada UE może jednogłośnie (a więc w odstępstwie od ogólnych wymagań dotyczących rewizji prawa pierwotnego) dokonać „niezbędnych dostosowań w ściśle określonych postanowieniach Traktatu, Aktu i protokołów oraz w innych postanowieniach tych dokumentów odnoszących się do państwa kandydującego, które nie złożyło dokumentów ratyfikacyjnych w wymaganym terminie (akapit drugi art. 2 ust. 2 Traktatu). Niezależnie od tego, na mocy ust. 3 art. 3 Traktatu instytucje UE mogą przyjąć środki w ściśle przewidzianych przypadkach jeszcze przed akcesem, które wchodzi w życie „z dniem wejścia w życie niniejszego Traktatu i pod tym warunkiem”.

Art. 3 Traktatu zawiera typowe tzw. klauzule końcowe. Stanowi, iż jego językami autentycznymi są również języki państw przystępujących. Oryginalny egzemplarz Traktatu zostaje złożony u depozytariusza, którym jest rząd włoski, a ten z kolei przekaże wszystkim sygnatariuszom uwierzytelnione odpisy Traktatu.

### **3.3. Akt dotyczący warunków przystąpienia do UE oraz dostosowań w Traktatach stanowiących podstawę UE**

Stosownie do art. 1 ust. 2 Traktatu akcesyjnego *sensu stricto* Akt „stanowi integralną część niniejszego Traktatu” - razem tworzą Traktat akcesyjny *sensu largo*, należący do prawa pierwotnego UE. Akt składa się z 62 artykułów, XVIII załączników i 10 protokołów: załączniki i protokoły stanowią - stosownie do art. 60 Aktu - jego „integralną część”.

Akt obejmuje pięć części:

- część pierwsza: zasady;
- część druga: zmiany w traktatach;
- część trzecia: postanowienia stałe;
- część czwarta: postanowienia tymczasowe;
- część piąta: postanowienia dotyczące wprowadzenia Aktu w życie;

### 3.3.1. „Zasady” określone w Akcie

Postanowienia Aktu dotyczące „zasad” obejmują cztery kwestie:

**Po pierwsze** - wyjaśnienia terminologiczne (tzw. słowniczek - art. 1), które są istotne, zapobiegają bowiem nieporozumieniom przy interpretacji tekstu. Tak więc w art. 1 Aktu wyjaśnia się znaczenie pojęcia - „Traktaty założycielskie”, obejmujące: Traktat ustanawiający Europejską Wspólnotę Węgla i Stali („Traktat EWWiS”)<sup>17</sup>, Traktat ustanawiający Wspólnotę Europejską („Traktat WE”) i Traktat ustanawiający Europejską Wspólnotę Energii Atomowej („Traktat Euratom”), Traktat o Unii Europejskiej („Traktat UE”), wraz ze wszystkimi zmianami, które weszły w życie przed obecnym rozszerzeniem; wyrażenie „obecne Państwa Członkowskie” oznacza wszystkie państwa członkowskie UE przed finalizacją obecnego rozszerzenia, natomiast wyrażenie „nowe Państwa Członkowskie” oznacza państwa kandydujące objęte obecną falą rozszerzenia; następnie kolejno definiowane jest znaczenie pojęcia „Unia”, oznaczające Unię Europejską ustanowioną TUE; „Wspólnota”, oznaczające, zależnie od okoliczności, — Wspólnotę Europejską lub obie Wspólnoty i „instytucje”, oznaczające instytucje utworzone na mocy Traktatów założycielskich;

**Po drugie** - art. 2 Aktu potwierdza fundamentalną zasadę, iż nowe państwa członkowskie od dnia przystąpienia „są związane postanowieniami Traktatów założycielskich i aktów przyjętych przez instytucje Wspólnot”, czyli całym prawem pierwotnym i stanowionym

---

<sup>17</sup> TEWWiS wygasł 23 lipca 2002 r. Jego „zasób” przejęty został przez Wspólnotę Europejską.

w UE za wyjątkiem obszarów określonych w regulacjach derogacyjnych; art. 2 potwierdza również, iż “postanowienia te są stosowane w nowych Państwach Członkowskich zgodnie z zasadami określonymi w tych Traktatach i w niniejszym Akcie”, co oznacza przede wszystkim jednoznaczne potwierdzenie skutku bezpośredniego i pierwszeństwa prawa wspólnotowego wobec całego prawa krajowego. Postanowienia powyższe mają szczególne znaczenie w odniesieniu do Polski, bowiem Konstytucja z 1997 r. gwarantuje prawu pierwotnemu i wtórnemu jednoznacznie pierwszeństwo przed ustawami, ale nie przed Konstytucją; tym niemniej podstawy konstytucyjnej dla zasady pierwszeństwa prawa wspólnotowego poszukiwać można w postanowieniach art. 90 ust. 1 Konstytucji;

**Po trzecie** - kolejne artykuły precyzują zobowiązania nowych państw członkowskich w odniesieniu do specyficznych regulacji “zasobu” UE, umów międzynarodowych oraz aktywności na forum organizacji międzynarodowych:

- art. 3 reguluje zobowiązania w odniesieniu do “dorobku Schengen”; odsyła on m. in. do Załącznika I, który zawiera wykaz tych aktów dorobku Schengen, które od dnia przystąpienia wiążą nowe państwa członkowskie i mają być przez nie stosowane. Art. 3 zobowiązuje również nowe państwa członkowskie do akceptacji dorobku Schengen, który jest obecnie tworzony oraz będzie przyjęty po ich akcesie do UE;
- art. 4 potwierdza, iż państwa przystępujące do UE z datą uzyskania członkostwa stają się państwami członkowskimi UGiP objętymi derogacją (stosownie do art. 122 TWE);
- kolejne artykuły (5 - 6) określają zobowiązanie do zaakceptowania przez nowe państwa członkowskie innych aktów przyjętych w ramach UE, stosownych umów międzynarodowych oraz w odniesieniu do członkostwa w organizacjach międzynarodowych;

**Po czwarte** - w ramach „zasad” uregulowano również kwestię ewentualnej zmiany postanowień Aktu, przy czym jako zasadę potwierdzono ( w art. 7 Aktu), że Akt należy do prawa pierwotnego UE i podlega rewizji stosownie do „procedury zmiany traktatów” (a więc stosownie do art. 48 TUE), naturalnie o ile sam „nie stanowi inaczej”. Są to postanowienia istotne dla państw przystępujących, gwarantują bowiem trwałość osiągniętych uzgodnień. Z drugiej jednak strony w art. 8 – 9 podkreśla się specyfikę postanowień Aktu, a art. 10 Aktu potwierdza charakter prawny okresów derogacyjnych, stanowiąc, że „W ramach środków przejściowych przewidzianych niniejszym Aktem, mają miejsce wyłączenia zastosowania Traktatów założycielskich i aktów przyjętych przez instytucje”.

### **3.3.2. Zmiany w traktatach stanowiących podstawę UE**

Część druga Aktu obejmuje artykuły 11 do 19 podzielone na dwie zasadnicze części: „postanowienia instytucjonalne” (art. 11 do 17) i „pozostałe zmiany” (art. 18 i 19).

Postanowienia instytucjonalne dotyczą koniecznych zmian w instytucjach i innych organach UE, tj. głównie nowej alokacji miejsc i procedury podejmowania decyzji: art. 11 (Parlament Europejski), art. 12 Rada, art. 13 (Trybunał Sprawiedliwości i Sąd Pierwszej Instancji), art. 14 (Komitet Ekonomiczno-Społeczny), art. 15 (Komitet Regionów), art. 16 (Komitet Naukowo-Techniczny, działający na podstawie art. 134 TEWEA), art. 17 (Europejski Bank Centralny). Podstawą odnośnych regulacji są postanowienia Traktatu z Nicei podpisanego 26 lutego 2001 r., który wszedł w życie 1 lutego 2003 r.<sup>18</sup>. Zwrócić należy uwagę, iż ze względu na kadencyjność Komisji (rozpocznie ona działalność w nowym składzie w listopadzie 2004 r.) oraz wybory do Parlamentu Europejskiego (które odbędą się w czerwcu 2004 r.) istotne znaczenie w tej dziedzinie mają

---

<sup>18</sup> Szczegółowa analiza „postanowień instytucjonalnych” w tej mierze, uwzględniająca regulacje Traktatu z Nicei zawarta jest w pracy - J. Barcz, *Traktat z Nicei. Zagadnienia prawne i instytucjonalne...*



rozwiązania przejściowe, zamieszczone w części czwartej Aktu („Postanowienia tymczasowe”).

„Pozostałe zmiany” obejmują inne zmiany w traktatach, a w szczególności uzupełnienie postanowień art. 299 ust. 1 TWE, rozciągający obowiązywanie TWE na nowe państwa członkowskie.

### 3.3.3. Zmiany w prawie pochodnym

Część trzecia Aktu – „Postanowienia stałe” odnosi się do koniecznych - w związku z przyjęciem nowych państw - zmian w prawie pochodnym, tzw. dostosowań technicznych. Postanowienia Aktu odsyłają w tej mierze do obszernych załączników: art. 20 do załącznika II, art. 21 do załącznika III i art. 22 do załącznika IV.

**Załącznik II.** Zawiera techniczne zmiany w pochodnym prawie wspólnotowym, które zostały zidentyfikowane podczas przeglądu prawa wspólnotowego (tzw. *screeningu*)<sup>19</sup>, który stanowił pierwszą fazę negocjacji akcesyjnych i był kontynuowany - w stosunku do nowopowstałego *acquis* - do momentu podpisania Traktatu akcesyjnego. Zmiany te generalnie nie wymagały negocjacji (stąd wynikała ich tzw. techniczna natura). Były to najczęściej modyfikacje zakładające zamieszczenie odniesień do specyficznej nomenklatury i struktury organizacyjnej państw przystępujących do UE (np. techniczna terminologia w nowych językach oficjalnych, instytucje odpowiedzialne za wykonanie *acquis* lub po prostu dodanie nowych państw do listy państw członkowskich UE). Niektóre ze zmian zamieszczonych w tym Załączniku wymagały jednak negocjacji, jak na przykład rozszerzenie postanowień *acquis communautaire* na temat organizacji rynków o niektóre polskie specjalności (jak szprot poławiany do konsumpcji przez ludzi). Załącznik II zawiera również wyniki negocjacji w sprawach wspólnych dla wszystkich lub kilku nowych państw członkowskich (na przykład w odniesieniu do daty

---

<sup>19</sup> Szerzej na temat organizacji procesu negocjacji akcesyjnych patrz: A. Michoński, *Ramy proceduralne, prawne i organizacyjne procesu negocjacji o członkostwo w UE*, Wspólnoty Europejskie. Biuletyn Informacyjny, IKCHZ, styczeń 1998.

stosowania postanowień rozporządzenia Rady - w zakresie własności intelektualnej - w sprawie specjalnego świadectwa ochronnego dla farmaceutyków i środków ochrony roślin). W Załączniku tym znajdują się również kwestie jednostronnie zadecydowane przez Komisję i nie wymagające negocjacji, tj. np. podział kwot przyznanych poszczególnym państwom przystępującym do UE w ramach polityki regionalnej (klucz podziału jest ustalony przez *acquis* - w tym sensie jest to sprawa techniczna).

Konstrukcja Załącznika uwzględnia podział prawa pochodnego stosowany w ramach negocjacji akcesyjnych (według rozdziałów negocjacyjnych):

- **swobodny przepływ towarów:** przewidziane zmiany prawa pochodnego dotyczą m.in. przepisów harmonizacji technicznej, zamówień publicznych (modyfikacja list podmiotów podlegających przepisom unijnym o zamówieniach publicznych), oznakowania substancji niebezpiecznych i chemikaliów;
- **swobodny przepływ pracowników:** ten rozdział zawiera zmiany prawa pochodnego w odniesieniu przede wszystkim do zabezpieczenia społecznego, wzajemnego uznawania kwalifikacji; w tej części zapisano wyniki negocjacji m.in. z Polską i Czechami w odniesieniu do kwalifikacji pielęgniarek <sup>20</sup> i dentystów <sup>21</sup>; rozwiązanie negocjacyjne w stosunku do kwalifikacji dentystów

---

<sup>20</sup> W drodze modyfikacji dyrektywy Rady 77/452/EWG z dnia 27 czerwca 1977 r. dotyczącej wzajemnego uznawania dyplomów, świadectw i innych dokumentów potwierdzających posiadanie kwalifikacji pielęgniarki odpowiedzialnej za opiekę ogólną, łącznie ze środkami mającymi na celu ułatwienie skutecznego wykonywania prawa przedsiębiorczości i swobody świadczenia usług (Dz. Urz. WE L 176 z 15.7.1977, str.1).

<sup>21</sup> W drodze modyfikacji postanowień Dyrektywy Rady 78/686/EWG z dnia 25 lipca 1978 r. dotycząca wzajemnego uznawania dyplomów, świadectw i innych dokumentów potwierdzających posiadanie kwalifikacji osób wykonujących zawód lekarza dentysty, łącznie ze środkami mającymi na celu ułatwienie skutecznego wykonywania prawa przedsiębiorczości i swobody świadczenia usług (Dz. Urz. WE L 233 z 24.8.1978, str.1).

uwzględniło obawy UE dotyczące możliwości mylenia polskiego tytułu lekarz stomatolog z objętym dyrektywą lekarską tytułem lekarz ze specjalizacją w stomatologii (pełne wykształcenie medyczne wraz ze specjalizacją stomatologiczną); ostatecznie ustalono w tym zakresie rezygnację z dotychczasowego tytułu lekarz stomatolog na rzecz tytułu lekarz dentysta; kwestia uznawania kwalifikacji polskich pielęgniarek była problemem utrzymującym się do końca negocjacji akcesyjnych; podczas spotkania Rady Europejskiej w Kopenhadze w grudniu 2002 r. uzyskano potwierdzenie uznawania w państwach członkowskich UE dyplomów pielęgniarskich szkół średnich (które zdaniem UE nie spełniały wymagań *acquis*); uzgodniono, że prawa nabyte pielęgniarek polskich będą uznawane w przypadku gdy posiadają wykształcenie zawodowe pielęgniarskie oraz pięcioletnią praktykę w ciągu ostatnich 7 lat;

- **swobodny przepływ usług:** rozdział ten zawiera zmiany prawa pochodnego dotyczące prowadzenia działalności ubezpieczeniowej, dystrybucji środków toksycznych i innych kwestii;
- **prawo spółek:** rozdział ten zawiera zmiany prawa pochodnego w takich kwestiach jak formy prawne prowadzenia działalności gospodarczej, rachunkowość i własność intelektualna przemysłowa; w tej części znajdują się wyniki negocjacji (w tym przede wszystkim z Polską) w sprawie dodatkowego świadectwa ochronnego na leki i środki ochrony roślin; UE na początku lat 90. wprowadziła dodatkową - w stosunku do tradycyjnej dwudziestoletniej - ochronę patentową na okres maksymalny 5 lat w postaci Dodatkowego Świadectwa Ochronnego (*Supplementary Protection Certificate - SPC*) - na podstawie rozporządzenia Rady 1768/92/EWG<sup>22</sup>; polski przemysł farmaceutyczny jest sektorem produkcji leków generycznych, tj. będących kopiami leków oryginalnych; z tego względu producenci

---

<sup>22</sup> Rozporządzenie Rady 1768/92/EWG ws. utworzenia Dodatkowego Świadectwa Ochronnego (Dz.Urz. WE L 182, s. 1 z 1992 r.).

byli zainteresowani tym, aby okres ochrony patentowej był skrócony; Polska w związku z tym wystąpiła o wdrożenie SPC od momentu członkostwa dla leków, które posiadały w tej dacie ważny patent; przyjęcie rozwiązania polskiego powodowałoby - zdaniem UE - powstanie różnicy przynajmniej 10 lat okresu ochrony patentowej pomiędzy rynkami polskim i unijnym; istotą uzgodnionego rozwiązania - modelowego (przyjętego przez pozostałe państwa kandydujące, posiadających przemysł farmaceutyczny) - było, iż SPC zastosowane jest od momentu akcesu, ale dla produktów, które wprowadzono do obrotu od 2001 r. (czyli faktycznie retroaktywnie!); producenci leków nowatorskich mogli występować w Polsce o przedłużony patent 6 miesięcy od momentu akcesu dla wszystkich produktów wprowadzonych do obrotu pomiędzy 2001 r. a momentem akcesu; jednocześnie dla produktów dla których istniało zróżnicowanie ochrony patentowej w Polsce i państwach członkowskich UE wprowadzono ograniczenie swobodnego przepływu;

- **polityka konkurencji:** rozdział ten zawiera zmiany w prawie pochodnym regulującym reguły konkurencji, m.in. w sektorze transportu;
- **rolnictwo:** w rozdziale tym zamieszczono wyniki negocjacji z m.in. w odniesieniu do organizacji rynków rolnych, legislacji weterynaryjnej, fitosanitarnej oraz problemów własności intelektualnej w produkcji rolnej: prawo pochodne<sup>23</sup> regulujące produkcję napojów alkoholowych zostało rozszerzone o napoje pochodzące z państw przystępujących do UE; Polska uzyskała zapis na temat definicji produktów etykietowanych jako Polska wódka; umożliwia on ustalenie specjalnych wymagań dla producentów tego alkoholu (stosowanie surowców pochodzących z Polski lub produkowanie zgodnie z tradycyjnymi recepturami oraz w ramach

---

<sup>23</sup> Rozporządzenie Rady (EWG) nr 1576/89 z dnia 29 maja 1989 r. ustanawiające ogólne zasady definicji, opisu i prezentacji napojów spirytusowych (Dz. Urz. WE L 160 z 12.6.1989, str. 1).

polityki jakości prowadzonej przez Polskę); Polska uzyskała również zapis<sup>24</sup> na temat stosowanie nazwy „Polskie wino/*Polish wine*” dla produktów wytwarzanych ze skoncentrowanego soku winogronowego lub ze skoncentrowanego moszczu winogronowego; produkty takie etykietowane jako „Polskie wino/*Polish wine*”, wprowadza się na mocy tych postanowień do obrotu jedynie w Polsce;

- **rybołówstwo:** w tej części znalazły się wyniki negocjacji w odniesieniu do objęcia postanowieniami prawa pochodnego gatunków ryb poławianych przez polskich rybaków dla celów konsumpcyjnych<sup>25</sup>; dołączenie szprota bałtyckiego jako gatunku podlegającego interwencji rynkowej było niezbędne z punktu widzenia interesu polskich przedsiębiorców rybackich (dopłaty do sprzedaży);
- **podatki:** rozdział ten - poza dostosowaniami technicznymi - uwzględnia wyniki negocjacji w sprawie zwolnień od podatku od wartości dodanej dla podatników polskich, których roczny obrót jest niższy niż równowartość w złotych 10.000 euro<sup>26</sup>;
- **statystyka:** część ta zawiera listę technicznych dostosowań głównie statystyki rolnej, regionalnej i nomenklatury statystycznej, uwzględniając nowe języki oficjalne UE;
- **polityka społeczna:** rozdział ten zawiera listę dostosowań technicznych w odniesieniu do prawa pochodnego ustanawiającego

---

<sup>24</sup> W drodze zmiany Rozporządzenia Rady (WE) nr 1493/1999 z dnia 17 maja 1999 r. w sprawie wspólnej organizacji rynku wina (Dz. Urz. WE L 179 z 14.7.1999, str. 1).

<sup>25</sup> Zmiana rozporządzenia Rady (WE) nr 104/2000 z dnia 17 grudnia 1999 r. w sprawie wspólnej organizacji rynków produktów rybołówstwa i akwakultury (Dz. Urz. WE L 17 z 21.1.2000, str. 22).

<sup>26</sup> Szósta dyrektywa Rady 77/388/EWG z dnia 17 maja 1977 r. w sprawie harmonizacji ustawodawstw Państw Członkowskich, w odniesieniu do podatków obrotowych - wspólny system podatku od wartości dodanej: ujednolicona podstawa wymiaru podatku (Dz. Urz. WE L 145 z 13.6.1977, str. 1).

organy działające w zakresie promocji zatrudnienia i równości płci oraz określające skład odnośnych organów (m.in. Europejskiej Fundacji na Rzecz Poprawy Warunków Życia i Pracy, Komitetu Doradczego ds. Równości Szans Kobiet i Mężczyzn);

- **energia:** rozdział ten zawiera listę zmian uregulowań prawa pochodnego związanych m.in. z wymaganiami w odniesieniu do etykiet efektywności energetycznej sprzętu gospodarstwa domowego (m.in. lodówek, suszarek bębnowych typu domowego, urządzeń klimatyzacyjnych itp.); w związku z przystąpieniem nowych państw konieczna jest również zmiana statutu Agencji Dostaw Euratomu: zmiany dotyczą wielkości kapitału Agencji; Polska jest zobligowana do wpłacenia na rzecz Agencji 416 000 euro; jednocześnie w radzie agencji zasiądzie 5 przedstawicieli Polski; zmiany instytucjonalne nastąpią również w Komitecie Ekspertów ds. przesyłu gazu ziemnego poprzez sieci<sup>27</sup>; każde państwo przystępujące wydeleguje swojego przedstawiciela reprezentującego instytucje sieci gazu ziemnego o wysokim ciśnieniu;
- **edukacja i kształcenie:** rozdział ten zawiera nieliczne zmiany techniczne w prawie pochodnym, wynikające przede wszystkim z rozszerzenia składu organów zajmujących się edukacją (m.in. Komitetu Doradczego ds. kształcenia zawodowego i Europejskiego Centrum Rozwoju Kształcenia Zawodowego);
- **polityka regionalna:** rozdział ten zawiera listę zmian prawa pochodnego, uwzględniających wyniki negocjacji w dziedzinie Funduszy Strukturalnych<sup>28</sup>, Funduszu Spójności<sup>29</sup> oraz inicjatyw

---

<sup>27</sup> Powołanego Decyzją Komisji 95/539/WE z dnia 8 grudnia 1995 r.

<sup>28</sup> Rozporządzenie Rady (WE) nr 1260/1999 z dnia 21 czerwca 1999 r. ustanawiające przepisy ogólne dotyczące funduszy strukturalnych (Dz. Urz. WE L 161 z 26.6.1999, str. 1).

<sup>29</sup> Rozporządzenie Rady (WE) nr 1164/94 z dnia 16 maja 1994 r. ustanawiające Fundusz Spójności (Dz. Urz. WE L 130 z 25.5.1994, str. 1).

wspólnotowych<sup>30</sup>; wielkość Funduszu Spójności dla wszystkich nowych beneficjentów określono na ok. 7,6 miliarda EUR w okresie od dnia przystąpienia do 2006 r. (podczas gdy dla istniejących jego beneficjentów kwota ta wynosi 18 miliardów euro); Polska otrzyma 45,65% do 52,72% całości środków przeznaczonych dla nowych państw członkowskich; wysokość Funduszy Strukturalnych dla nowych państw członkowskich - na okres od dnia przystąpienia do 2006 r. - wynosi około 14 miliardów euro; Polska ma otrzymać - jako zobowiązania budżetu UE na realizację celu 1<sup>31</sup> - 7 320,7 m euro; Polska - w związku z zaliczeniem całego jej terytorium jako obszaru celu 1 - nie będzie otrzymywać wsparcia w ramach innych celów polityki regionalnej; wielkość przekazanych Polsce funduszy w ramach inicjatywy wspólnotowej EQUAL (eliminowanie czynników prowadzących do nierówności i dyskryminacji na rynku pracy) wynosić będzie 118,5 m euro. Przybliżony podział przydzielonych Polsce środków dla inicjatywy wspólnotowej Interreg (współpraca przygraniczna regionów) w latach 2004-2006 wyniesie 196,1 m euro;

- **ochrona środowiska:** rozdział ten zawiera listę zmian prawa pochodnego w odniesieniu przede wszystkim do ochrony przyrody; lista gatunków chronionych oraz tych, których środowisko naturalne powinno być objęte ochroną, została zmodyfikowana w zakresie uwzględniającym specyfikę państw przystępujących do UE;
- **konsumenci i ochrona zdrowia:** rozdział ten zawiera jedną zmianę techniczną wynikającą ze zmiany liczby państw członkowskich UE

---

<sup>30</sup> Decyzja Komisji z dnia 11 lipca 2000 r. ustalająca przybliżony podział przydzielonych środków między Państwa Członkowskie dla inicjatywy wspólnotowej Interreg w latach 2000-2006 (C(2000) 1223) Decyzja Komisji z dnia 12 maja 2000 r. ustalająca przybliżony podział przydzielonych środków między Państwa Członkowskie dla inicjatywy wspólnotowej EQUAL w latach 2000-2006 (C(2000) 1221).

<sup>31</sup> Wsparcie dla najbiedniejszych obszarów charakteryzujących się rozwojem gospodarczym mierzonym PKB per capita niższym niż 75% średniego PKB na głowę mieszkańca Unii.

reprezentowanych w działającym przy Komisji Komitecie Konsumentów<sup>32</sup>;

- **współpraca w zakresie wymiaru sprawiedliwości i spraw wewnętrznych:** rozdział ten zawiera rozszerzoną o nowe państwa członkowskie listę państw trzecich, co do których istnieje w UE obowiązek wizowy oraz listę ułatwień dla posiadaczy paszportów służbowych i dyplomatycznych przyjeżdżających z państw trzecich;
- **unia celna:** rozdział ten zawiera dostosowania techniczne w Kodeksie Celnym UE<sup>33</sup> oraz przepisach wykonawczych wydanych na jego podstawie;
- **stosunki zewnętrzne:** ta część zawiera dostosowania techniczne związane z administracją handlem oraz z wprowadzaniem sankcji ekonomicznych wobec osób i państw; w obu przypadkach dostosowanie polegało na włączeniu w zapisach aneksów zmieniających aktów - listy instytucji państw przystępujących do UE odpowiedzialnych za administrowanie obrotem lub nadzorowanie wprowadzania sankcji;
- **Wspólna Polityka Zagraniczna i Bezpieczeństwa:** ta część zawiera listę kilku dostosowań technicznych odnoszących się do dokumentów podróży w ramach UE<sup>34</sup> oraz stosowania sankcji wobec niektórych państw<sup>35</sup>;

---

<sup>32</sup> Decyzja Komisji 2000/323/WE z dnia 4 maja 2000 r. ustanawiająca Komitet Konsumentów (notyfikowana jako dokument nr C (2000) 408) (Dz. Urz. WE L 111 z 9.5.2000, str. 30).

<sup>33</sup> Rozporządzenie Rady (EWG) nr 2913/92 z dnia 12 października 1992 r. ustanawiające Wspólnotowy Kodeks Celny (Dz. Urz. WE L 302 z 19.10.1992, str. 1).

<sup>34</sup> Decyzja 96/409/WPZiB przedstawicieli rządów Państw Członkowskich zebranych w ramach Rady z dnia 25 czerwca 1996 r., w sprawie ustanowienia tymczasowego dokumentu podróży (Dz. Urz. WE L 168 z 06.07.96, str. 4).

<sup>35</sup> Rozporządzenie Rady (WE) nr 1081/2000 z 22 maja 2000 r. w sprawie zakazu sprzedaży, dostaw i eksportu do Birmy/Myanmar sprzętu, który mógłby zostać użyty w celu stosowania wewnętrznych represji lub terroryzmu oraz zamrożenia środków niektórych osób pełniących ważne funkcje



- **instytucje:** rozdział ten wymienia niezbędne zmiany techniczne wynikające ze zwiększonej liczby języków oficjalnych i roboczych UE po akcesie nowych państw. W związku z tym akty instytucji muszą być sporządzane od 1 maja 2004 r. w dwudziestu językach oficjalnych.

**Załącznik III.** W ramach tego Załącznika umieszczono akty prawa pochodnego wymagające dostosowań przed momentem uzyskania członkostwa, a które nie zostały wymienione w Załączniku II z powodu nie objęcia ich podczas negocjacji akcesyjnych przeglądem prawa. Przewidziane jest przeprowadzenie nowelizacji stosownych aktów prawa pochodnego w trybie przewidzianym art. 57 Aktu<sup>36</sup>.

W odniesieniu do Polski postanowienia tego Załącznika sankcjonują wyniki negocjacji w dziedzinie legislacji fitosanitarnej. Uwzględniono tutaj wnioski o rozszerzenie listy roślin traktowanych jako szkodliwe i dlatego podlegające we Wspólnocie zwalczaniu jako chwasty<sup>37</sup>.

**Załącznik IV.** W tym Załączniku znajdują się postanowienia dotyczące kilku specjalnych rozwiązań o charakterze horyzontalnym, ustanawiających odstępstwa od zasad traktatowych (swobody przepływu, polityka konkurencji) dla wszystkich nowych państw członkowskich.

---

rządowe w tym kraju (Dz. Urz. WE L 122 z 24.05.00, str. 29).

<sup>36</sup> Art.57 Aktu:

1. W przypadku gdy akty instytucji poprzedzające przystąpienie wymagają dostosowania z uwagi na przystąpienie, a niezbędne dostosowania nie zostały przewidziane w niniejszym Akcie ani w jego załącznikach, dokonuje się niezbędnych dostosowań zgodnie z procedurą przewidzianą w ustępie 2. Takie dostosowania wchodzi w życie z dniem przystąpienia.
2. Rada stanowiąc większością kwalifikowaną na wniosek Komisji, lub też Komisja, w zależności od tego, który z tych organów przyjął dany akt, sporządzi w tym celu odpowiednie teksty.

<sup>37</sup> W drodze zmiany zakresu Dyrektywy 2000/29/WE (Dz. Urz. WE L 169, 10.7.2000, str. 1).

Pierwszym takim rozwiązaniem przejściowym - będącym uzupełnieniem odpowiednich postanowień dot. ochrony patentowej w załączniku II - jest specjalny mechanizm w handlu farmaceutykami pomiędzy nowymi i starymi państwami członkowskimi UE. Dla produktów, dla których istnieje różnicowanie ochrony patentowej w Polsce (oraz innych nowych państwach członkowskich UE) i w obecnych państwach członkowskich<sup>38</sup> wprowadzono ograniczenie swobodnego przepływu. Zasady handlu wewnątrz-wspólnotowego pozwalają na zjawisko tzw. importu równoległego<sup>39</sup>. W przypadku jednak nowych państw członkowskich specjalny mechanizm zakazuje importu równoległego leków, dla których istnieje różny poziom ochrony patentowej.

W załączniku uwzględniono również doprecyzowanie reguł konkurencji skierowanych do państwa a stosowanych w stosunku do nowych członków UE. Na podstawie art. 88 ust. 1 Komisja Europejska posiada prawo do badania istniejących w państwach członkowskich programów udzielania pomocy publicznej. Na potrzeby implementacji postanowień tego artykułu w państwach przystępujących do UE ustanowiono, że programy pomocowe lub pomoc indywidualna - wprowadzone w życie przed dniem przystąpienia i mająca nadal zastosowanie po tym dniu - zostaną uznane za istniejącą pomoc w rozumieniu artykułu 88 ustęp 1 TWE:

- środki pomocowe wprowadzone w życie przed dniem 10 grudnia 1994 r.;

---

<sup>38</sup> Zob. poniżej zapis wyników negocjacji w rozdziale negocjacyjnym Prawo spółek w załączniku XII.

<sup>39</sup> Import równoległy (ang. *parallel import*) jest to zjawisko polegające na re-eksporcie wyrobu produkowanego i opatentowanego lokalnie z innego kraju członkowskiego, do którego został on wyeksportowany i w którym jest on również legalnie sprzedawany. Import wykorzystuje różnice cenowe pomiędzy rynkami wynikające m.in. ze zróżnicowanych systemów dopłat/refundacji cen leków. Zgoda na powstanie zjawiska importu równoległego jest praktycznym efektem zastosowania doktryny ETS, który w swoich orzeczeniach starał się osiągnąć równowagę pomiędzy realizacją artykułu 28 (ex 30) TWE — zakazującego ustanawiania barier handlowych, których efektem jest segmentacja rynku wewnątrz-wspólnotowego a artykułami 30 (ex 36) TWE (pozwalającym na segmentację rynku dla utrzymania ochrony własności intelektualnej) oraz 222 TWE (dotyczącym nie naruszania przepisów krajowych ustanawiających reżimu własności mienia).

- środki pomocowe wymienione szczegółowo w dodatku do załącznika<sup>40</sup>;
- środki pomocowe, które przed dniem przystąpienia zostały uznane przez organ nadzorujący pomoc państwa w nowych państwach członkowskich<sup>41</sup> za zgodne z *acquis*.

Z wyłączenia od zasady ogólnej korzysta sektor transportu, w stosunku do którego istnieje możliwość uznania pomocy za pomoc istniejącą w okresie trzech lat po akcesie (zachowanie wymogu notyfikacji tej pomocy w ciągu czterech miesięcy następujących po akcesie).

Znaczenie tych postanowień jest istotne dla nowych państw członkowskich, które mogą zachować istniejące systemy pomocy publicznej bez naruszania reguł konkurencji i konieczności refundacji pomocy - niezgodnej z *acquis* - udzielonej przed akcesem. W części dotyczącej rolnictwa zawarte zostały - kontrowersyjne dla polskich producentów - przepisy dotyczące kumulacji zapasów produktów podlegających interwencji. Przepis zakazuje gromadzenia nadmiernych zapasów. Przepis miał ograniczyć działania spekulacyjne.

W tej części Aktu zawarty jest też art. 23, który wzbudził istotne kontrowersje<sup>42</sup>: „Rada, stanowiąc jednomyślnie na wniosek Komisji i po konsultacji z Parlamentem Europejskim, może dokonać takich dostosowań do postanowień niniejszego Aktu związanych ze wspólną polityką rolną, jakie mogą okazać się niezbędne w wyniku zmiany regulacji wspólnotowych. Takie dostosowania mogą być dokonane przed dniem przystąpienia”.

---

<sup>40</sup> M.in. warunki udzielania pomocy w specjalnych strefach ekonomicznych oraz Program pomocy publicznej dla przedsiębiorców zatrudniających osoby pozbawione wolności.

<sup>41</sup> W przypadku Polski Urząd Ochrony Konkurencji i Konsumentów.

<sup>42</sup> Por. Informacja rządu o postanowieniach Traktatu akcesyjnego i zadaniach z niego wynikających, przedstawiona przez ministra W. Cimoszewicza podczas posiedzenia Sejmu w dniu 11 kwietnia 2003 r.

Otóż na tej podstawie zmieniono wspólnotowe akty prawne objęte derogacją w taki sposób, że mechanizmem *phasing-in* (stopniowego dochodzenia do pełnych wypłat) objęte zostały nowe sektory, w których stosowane są dopłaty bezpośrednie a tzw. kwoty mleczne zostały zamrożone na dalsze lata. Ponieważ nie zdołano osiągnąć porozumienia w drodze politycznej w okresie przedakcesyjnym, w czerwcu 2004 r. Polska skierowała stosowne skargi do Trybunału Sprawiedliwości.

### 3.3.4. Postanowienia tymczasowe

Czwarta część Aktu obejmuje artykuły od 24 do 42, podzielone na dwa tytuły: Tytuł I - „Środki przejściowe” i Tytuł II - „Pozostałe postanowienia”.

Tytuł I - „Środki przejściowe” - odnosi się do kilku istotnych kwestii.

- **Po pierwsze** - art. 24 tego Tytułu reguluje generalnie „środki” uzgodnione w ramach okresów derogacyjnych, przy czym uzgodnienia w odniesieniu do poszczególnych państw przystępujących umieszczone zostały w załącznikach (od Załącznika V do XIV):

Załącznik V: wyniki negocjacji z Republiką Czeską;

Załącznik VI: wyniki negocjacji z Estonią;

Załącznik VII: wyniki negocjacji z Cyprzem;

Załącznik VIII: wyniki negocjacji z Łotwą;

Załącznik IX: wyniki negocjacji z Litwą;

Załącznik X: wyniki negocjacji z Węgrami;

Załącznik XI: wyniki negocjacji z Malcią;

Załącznik XII: wyniki negocjacji z Polską;

Załącznik XIII: wyniki negocjacji ze Słowenią;

Załącznik XIV: wyniki negocjacji ze Słowacją.

Uzgodnienia dotyczące Polski zostały zamieszczone w Załączniku XII. Zostaną one omówione w następnym punkcie.

- **Po drugie** - w art. 25 zawarte są ważne, przejściowe regulacje instytucjonalne dotyczące alokacji miejsc w Parlamencie Europejskim na okres legislatury 2004 - 2009, w art. 26 - ważenia głosów w Radzie do 31 października 2004 r. (czyli do rozpoczęcia nowej kadencji przez Komisję) oraz procedury podejmowania decyzji kwalifikowaną większością głosów<sup>43</sup>;
- **Po trzecie** - w Tytule tym uregulowane są istotne kwestie finansowe: w art. 27 i 28 - wpłaty na rzecz budżetu WE; w art. 29 i 30 - tymczasowych rekompensat budżetowych i kwot specjalnych ryczałtowych środków na poprawę płynności budżetowej na rzecz państw przystępujących do UE; w art. 31 - wpłaty tych państw na rzecz Funduszu Badań nad Węglem i Stalą; w art. 32 i 33 – regulują zobowiązania finansowe z programów Phare, SAPRD i ISPA, rozpoczęcie finansowania w ramach Wspólnej Polityki Rolnej, finansowe warunki rozpoczęcia uczestnictwa w programach wspólnotowych i agencjach i zasady monitorowania przez Komisję; kolejne artykuły odnoszą się do zasad tymczasowej pomocy finansowej państwom przystępującym do UE w ramach tzw. środków przejściowych, mających na celu rozwój i umocnienie możliwości administracji (art. 34) i ustanowienia tzw. instrumentu finansowego Schengen (art. 35);

Postanowienia Tytułu II („Pozostałe postanowienia”) - art. 37 do 42 zawierają m.in. tzw. ogólną klauzulę ochronną oraz specjalne klauzule ochronne (art. 38 i 38), ustanowione na wypadek nie wypełnienia przez nowe państwo członkowskie zobowiązań podjętych w ramach negocjacji akcesyjnych.

---

<sup>43</sup> Szczegółowo – patrz: J. Barcz, *Traktat z Nicei. Zagadnienia prawne i instytucjonalne ...* .

### 3.3.5. Główne postanowienia Załącznika XII dotyczącego Polski

Załącznik XII zawiera wykaz zmian w prawie pochodnym, koniecznych dla uwzględnienia wyników negocjacji akcesyjnych z Polską. Załącznik ten zawiera następujące, najistotniejsze uregulowania:

**Swobodny przepływ towarów.** Najistotniejsze zmiany *acquis* dotyczą wyrobów medycznych. We wstępnym stanowisku negocjacyjnym Polska wniosła o to, aby wszystkie urządzenia dotychczas użytkowane w zakładach opieki zdrowotnej i leczniczych jednostkach prywatnych przed datą wejścia w życie aktów dostosowawczych<sup>44</sup> mogły być użytkowane na podstawie dotychczasowych przepisów (5-letnie pozwolenie). Następnie - urządzenia dopuszczone do obrotu przed datą wejścia w życie aktu dostosowującego mogłyby być nabywane do czasu upływu ważności świadectw dopuszczenia. Wniosek spowodowany był sytuacją finansową sektora ochrony zdrowia publicznego. Odpowiednie rozwiązanie - odsuwające do końca 2005 r. praktyczne wdrożenie prawa w niektórych przypadkach - pozwolić miało na stopniową wymianę sprzętu medycznego w szpitalach, nie nakładając nadmiernych zobowiązań na ich budżety w sytuacji reformy służby zdrowia.

W tej części załącznika zapisano również okres przejściowy w odniesieniu do rejestracji farmaceutyków (użytkowanych przez ludzi i zwierzęta). Leki dopuszczone do użytkowania w Polsce przez datą akcesu do UE (ich lista w dodatku A) będą mogły być sprzedawane do końca okresu przejściowego tj. do 31.12.2008 r. Ich ponowna rejestracja powinna zostać dokonana najpóźniej do tej daty albo lek powinien zostać wycofany z obrotu.

---

<sup>44</sup> Ustawa z 27.07.2001 r. o wyrobach medycznych (Dz. U. z 2001 r. Nr 126, poz. 130 ze zm.) oraz ustawa o Urzędzie Rejestracji Produktów Leczniczych, Wyrobów Medycznych i Produktów Biobójczych (Dz. U. 2001 r. Nr 126, poz. 1379 ze zm.), które weszły w życie dnia 1 października 2002 r.

**Swobodny przepływ osób.** Państwa członkowskie UE już na wstępnym etapie negocjacji zasygnalizowały trudności w procesie przyjęcia zasady swobody przepływu<sup>45</sup> w stosunku do pracowników z krajów ESiW (Malta i Cypr nie pojawiały się w dyskusjach i nie zostały ostatecznie objęte derogacją). Okres przejściowy - jednolity dla wszystkich państw kandydujących z ESiW - uzyskał trzy-stopniową konstrukcję:

- obecne państwa członkowskie będą mogły utrzymywać istniejące restrykcyjne uregulowania narodowe przez okres dwóch lat;
- po zakończeniu tego okresu nastąpić ma przegląd sytuacji migracyjnej, w wyniku którego obecne państwa członkowskie mogą zdecydować się na liberalizację dostępu do ich rynków pracy;
- po upływie pięciu lat tylko te spośród obecnych państw członkowskich, które udowodnią istnienie poważnych trudności na ich rynkach pracy będą mogły przedłużyć rozwiązania przejściowe na kolejne dwa lata.

Niemcy i Austria uzyskały dodatkowo prawo do zastosowania ograniczeń swobody przepływu pewnych kategorii usług (np. w budownictwie, projektowaniu wewnątrz, zakładaniu ogrodów). Niektóre z państw kandydujących (m.in. Polska) zdecydowały się na wprowadzenie wzajemności w dziedzinie ograniczeń dla przepływu pracowników wobec starych państw członkowskich UE oraz pozostałych państw kandydujących. Stanowisko takie zostało uzasadnione koniecznością ograniczenia zjawiska przesunięcia strumieni migracyjnych (podnosiły Czechy i Węgry) do najbogatszych krajów kandydackich po akcesji do UE.

---

<sup>45</sup> Podstawy prawne swobody przepływu pracowników to artykuł 39 /dawny art. 48/ TWE, zaś swobody przedsiębiorczości art. 43 /dawny art. 52/ TWE.

**Swoboda świadczenia usług.** Okresy przejściowe dotyczą funduszy gwarancyjnych i kapitału początkowego instytucji kredytowych. Jeśli chodzi o tą pierwszą kwestię, to Polska uzyskała okres przejściowy w odniesieniu do przepisów dyrektywy 97/9/WE o systemach zabezpieczających interesy inwestorów<sup>46</sup>. Dyrektywa nakłada na państwa członkowskie obowiązek posiadania przynajmniej jednego systemu gwarantowania środków zgromadzonych przez firmę inwestycyjną. Celem systemu jest zapewnienie pokrycia strat klientów, którzy nie mogą odzyskać swoich wkładów w przypadku gdy firma inwestycyjna nie jest zdolna do realizacji swoich zobowiązań finansowych. Minimalny poziom wypłat gwarantowanych z funduszu powinien wynosić 20 000 euro (art. 4 wspomnianej dyrektywy). Powodem wystąpienia o okres przejściowy w stosunku do zobowiązań określonych w art. 4 wspomnianej dyrektywy była niemożliwość praktycznego wdrożenia jej postanowień przez instytucje finansowe w Polsce. Nie mogły one w krótkiej perspektywie czasowej przeznaczyć wysokich środków finansowych na rzecz funduszu gwarancyjnego. Minimalny wspólnotowy poziom wypłat gwarantowanych jest średnio wyższy niż suma zgromadzonych środków na rachunku pojedynczego inwestora w Polsce. Założono więc, że przyjęcie wspomnianych postanowień będzie możliwy w czasie okresu przejściowego do końca 2007 r. UE uznała argumentację powyższą za zasadną i przyznała taki okres przejściowy (w określonym harmonogramie zwiększenia corocznie wielkości funduszu rekompensacyjnego o 4 000 euro). Do zakończenia okresu przejściowego polskie instytucje finansowe nie będą uprawnione do działania na terenie innych krajów członkowskich.

W dziedzinie kapitału początkowego instytucji kredytowych wniosek o wyłączenie z zakresu działania dyrektyw bankowych<sup>47</sup> podyktowany był

---

<sup>46</sup> Dyrektywa 97/9/WE z 26.03.97 ws. systemów zabezpieczających interesy inwestorów (Dz. Urz. WE L 084, s.22 z 1997 r.).

<sup>47</sup> Dyrektywa 2000/12/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 20 marca 2000 r. odnosząca się do podejmowania i prowadzenia działalności przez instytucje kredytowe (Dz. Urz. WE L 126 z 26.5.2000, str. 1).



wyjatkową sytuacją funkcjonujących w Polsce Spółdzielczych Kas Oszczędnościowo - Kredytowych (SKOK). SKOK-i obsługują jedną grupę społeczną - rolników i są organizacjami non-profit. Zasady alokacji funduszy, w szczególności wypracowanych zysków, są dla nich bardziej restrykcyjne niż w przypadku banków, zyski są bowiem dopisywane do kapitału SKOK. Specyficzna sytuacja wspomnianych instytucji została zaakceptowana przez UE (podobne rozwiązania na zasadzie wyjątku istniały w starych państwach członkowskich np. w Austrii). Ostatecznie zapisane rozwiązanie zakłada dwustopniowy okres przejściowy do końca 2007 r. na dostosowanie do minimalnego wymaganego poziomu kapitału początkowego dla dotychczas działających spółdzielczych instytucji kredytowych.

**Swobodny przepływ kapitału.** Główny problem koncentruje się na zakupie ziemi przez cudzoziemców. Polska wystąpiła początkowo<sup>48</sup> o 18-letni okres przejściowy na zakup nieruchomości rolnych i leśnych oraz 5-letni okres przejściowy na zakup nieruchomości przeznaczonych na cele inwestycyjne. Dłuższy z tych okresów obejmować miał również nieruchomości nabywane na cele rekreacyjne - tzw. drugie domy.

Ostatecznie w negocjacjach akcesyjnych uzgodniono okres przejściowy długości 12 lat w odniesieniu do nieruchomości rolnych oraz 5-letni okres przejściowy na zakup drugich rezydencji. Krótszy okres przejściowy został ograniczony poprzez dodanie zastrzeżenia co do obywateli państw Unii oraz państw należących do EOG, mieszkających na stałe w Polsce przez okres przynajmniej 4 lat. Zostali oni zwolnieni z obowiązku ubiegania się o zezwolenie na zakup nieruchomości. Okres przejściowy również nie dotyczy prowadzenia działalności gospodarczej. Obywatele państw Unii i EOG, którzy będą chcieli prowadzić w Polsce działalność np. hotelarską mają wolność zakupu nieruchomości na cele związane z tą działalnością.

---

<sup>48</sup> Stanowisko negocjacyjne w rozdziale Swobodny przepływ kapitału przyjęte przez Polskę w dn. 10 grudnia 1998 r.

Dłuższy 12-letni okres przejściowy, dotyczący nieruchomości rolnych ma podlegać przeglądowi pod kątem wielkości wykupu ziemi przez cudzoziemców po upływie trzech lat. Oznacza to, że Rada może podjąć decyzję o skróceniu okresu przejściowego, jedynie jednak w procedurze jednogłośnie (Polska również musiałaby wyrazić zgodę).

Zastosowano ułatwienia dla producentów rolnych polegające na skróceniu okresu przejściowego dla rolników samozatrudniających się. Obywatele państw Unii oraz EOG, którzy prowadzili działalność na zasadzie samozatrudnienia w Polsce i dzierżawili ziemię rolną w tym okresie zostali zwolnieni z zakresu działania derogacji. Warunek ten został jednak zróżnicowany. W odniesieniu do regionów Polski Północnej i Zachodniej (województwa warmińsko-mazurskie, pomorskie, kujawsko-pomorskie, zachodniopomorskie, lubuskie, dolnośląskie, opolskie i wielkopolskie) obywatele państw Unii (nie obejmuje obywateli z państw EOG) będą zwolnieni z obowiązku posiadania zezwolenia na zakup ziemi rolnej jeśli przez okres 7 lat ją dzierżawili. Na terenie pozostałych województw okres kwalifikujący do ułatwień będzie wynosił trzy lata. Okres dzierżawy będzie kalkulowany w oparciu o datę pewną, określoną przez umowę notarialną – również retroaktywnie. Wliczony jest okres dzierżawienia ziemi przez osobę prawną jeśli rolnik prowadził w jej ramach działalność gospodarczą. Nakłada się zobowiązanie na władze polskie do ustanowienia - w trakcie działania okresu przejściowego - obiektywnych, stałych, przejrzystych i publicznie dostępnych kryteriów udzielania zezwoleń na zakup nieruchomości przez cudzoziemców.

**Polityka konkurencji.** Specjalne Strefy Ekonomiczne (SSE) - Polska wystąpiła o okres przejściowy do końca 2017 r. na dostosowanie warunków inwestowania w SSE do postanowień *acquis*. Data ta wynikała z terminu zakończenia działania sześciu stref utworzonych jako pierwszych. Początkowo podstawa prawna na jakiej te SSE stworzono<sup>49</sup> nie zawierała klauzuli o możliwości zmiany warunków inwestowania spowodowaną akcesem do UE. Jednak późniejsze - po 1997 r. -

---

<sup>49</sup> Ustawa o specjalnych strefach ekonomicznych z dnia 20 października 1994 roku (Dz.U. z 1994 r. nr 123 poz. 600, ze zmianami).

rozporządzenia o utworzeniu poszczególnych stref takie postanowienia zawarły. Wniosek przejściowy dotyczył zachowania praw nabytych inwestorów w SSE. Rozwiązania negocjacyjne odnosiły się do faktu wejścia w życie z dniem 1 stycznia 2001 r. nowelizacji ustawy o SSE, która dostosowała zasady udzielania pomocy publicznej w SSE do *acquis*. Okres przejściowy objął swoim zakresem określoną liczbę przedsiębiorstw, które rozpoczęły inwestycję przez 2001 r.

W odniesieniu małych przedsiębiorstw ustalono w ramach negocjacji akcesyjnych okres przejściowy do końca 2011 r. Dla przedsiębiorstw średnich okres przejściowy zakończy się 31.12.2010 r. W stosunku do przedsiębiorstw dużych Polska zastosowałaby reguły *acquis* udzielania pomocy regionalnej, tj. ustanawiając dopuszczalny pułap 75% kosztów inwestycji zrealizowanej w okresie pomiędzy wejściem w życie ustawy o SSE 31.12.2006 r. W przypadku gdy przedsiębiorca rozpoczął działalność w strefie w trakcie roku 2000 wielkość dozwolonej pomocy nie może przekroczyć 50% inwestycji. Dla charakteryzującego się nadprodukcją w skali europejskiej sektora motoryzacyjnego ustalono niższy, 30% próg dozwolonego wsparcia publicznego.

Niemal do końca negocjacji utrzymywały się różnice na temat tzw. dat granicznych naliczania dozwolonej pomocy publicznej. Polska proponowała aby kalkulację dopuszczalnej pomocy rozpoczynać od 1 czerwca 2001 r., czyli daty wejścia w życie *Implementing Rules* (tj. zasad stosowania art. 63 Układu Europejskiego ws. pomocy publicznej); UE proponowała zaś aby był to 1 stycznia 2001 r. - data wejścia w życie nowej ustawy o SSE. Ostatecznie przyjęto 1 stycznia 2001 r. jako datę graniczną dla naliczania pomocy publicznej dla przedsiębiorstw dużych.

Długie okresy przejściowe zastosowane dla postanowień *acquis* w sprawie ochrony środowiska unijnego miały wpływ na rozwiązania negocjacyjne w odniesieniu do reguł konkurencji skierowanych do państwa. Liczne inwestycje ekologiczne będą mogły być wspierane subsydiami z budżetu państwa szczególnie w okresie obowiązywania przyznanych okresów przejściowych na realizację niezbędnych inwestycji

w infrastrukturę. W odniesieniu do wsparcia dostosowań w dziedzinie ochrony środowiska ustalono okresy przejściowe na stosowanie pomocy publicznej:

- na inwestycje związane z wdrożeniem postanowień dyrektyw ekologicznych dotyczących jakości wody ustalono okres przejściowy do końca 2007 r.;
- na inwestycje związane z wdrożeniem dyrektywy dot. oczyszczania ścieków komunalnych oraz dyrektywy ws. składowania odpadów ustalono że wielkość pomocy przyznanej w czasie okresu przejściowego nie może przekraczać pułapu pomocy regionalnej jaki w tym przypadku można zastosować;
- na inwestycje związane z dostosowaniem do wymagań zintegrowanego pozwolenia na prowadzenie działalności gospodarczej potencjalnie szkodliwej dla środowiska naturalnego, ustalono poziom dozwolonej pomocy publicznej dla już działających przedsiębiorstw na poziomie 30% inwestycji;
- na inwestycje związane z dostosowaniem do wymagań ekologicznych dyrektywy 2001/80/WE ws. ograniczenia emisji zanieczyszczeń dużych obiektów spalania energetycznego można kierować wsparcie publiczne w wysokości 50% kosztów inwestycyjnych;
- Polska może również stosować pomoc publiczną w takich dziedzinach jak kształcenie pracowników, prace badawczo-rozwojowe.

**Rolnictwo.** Istotne problemy negocjacyjne wystąpiły w sektorach produkcji mięsa i mleka. W wyniku negocjacji ustalono pewne odstępstwa od norm sanitarnych *acquis*. UE dopuszcza do sprzedaży mleko posiadające następujące zawartości tłuszczu - mleko chude do 0,5%, mleko półtłuste od 1,5 do 1,8 %, mleko tłuste powyżej 3,5%. W Polsce istnieje tradycja konsumpcji mleka o odmiennych zawartościach tłuszczu

(odpowiednio 0,5%, 2%, 3,2%). W związku z tymi preferencjami konsumenckimi Polska uzyskała możliwość sprzedaży na rynku krajowym oraz eksport do krajów trzecich mleka o innych niż określonych w *acquis* zawartościach tłuszczu w okresie przejściowym pięciu lat od daty akcesji.

W trakcie negocjacji Polska wniosła o możliwość skupu i przetwarzania przez trzy lata po akcesji na rynku krajowym mleka surowego o zawartości bakterii wyższych niż normy przewidziane w *acquis*<sup>50</sup>, mianowicie w 1 ml - 400 tys. drobnoustrojów oraz 500 tys. komórek somatycznych oraz możliwość przetwarzania tego surowca. Wniosek również zakładał możliwość eksportowania przetworzonego mleka do państw trzecich. Szczególnie ten ostatni wniosek powodował kontrowersje po stronie UE: podkreślano w szczególności, że UE musi dbać o wysoką markę eksportowanych produktów. Warunkiem przyznania trójstopniowego okresu przejściowego (dostosowanie ostateczne do końca 2006 r.) dla grupy 56 zakładów było zachowanie określonych warunków technologii produkcji mleka - rozdzielenie linii produkcyjnych produkujących mleko spełniające wymagania *acquis* od strumienia mleka nie spełniającego tych norm. Polskie władze sanitarne zostały obligowane do nadzorowania przedsiębiorstw pod kątem zapewnienia technologicznego rozdzielenia linii produkcyjnych oraz do zapewnienia, że sprzedaż mleka nie spełniającego warunków sanitarnych będzie ograniczona do rynku krajowego. Produkty pochodzące z zakładów nie podlegających okresowi przejściowemu będą oznaczone specjalnym znakiem jakości<sup>51</sup>, czym będą się wyróżniały od produktów nie spełniających postanowień *acquis*. Producenci objęci okresem przejściowym nie będą mieli prawa korzystania ze wsparcia dochodowego.

Okres przejściowy trwający do końca 2006 r. zastosowano w odniesieniu do wymagań sanitarnych stosowanych do producentów

---

<sup>50</sup> Dyrektywa Rady 92/46/WE z dnia 16 czerwca 1992 r. ustanawiająca przepisy zdrowotne dla produkcji i wprowadzania na rynek surowego mleka, mleka poddanego obróbce cieplnej i produktów na bazie mleka (Dz. Urz. WE L 268 z 14.9.1992, str.1). Dyrektywa ostatnio zmieniona przez dyrektywę Rady 94/71/WE (Dz. Urz. WE L 368 z 31.12.1994, str. 33).

<sup>51</sup> Oznakowanie wymienione w załączniku C rozdział IV. A do dyrektywy Rady 92/46/EWG

mięsa i produktów rybołówstwa. W obu przypadkach zastosowano koncepcję sprzedaży na rynku krajowym bez możliwości eksportu. Produkty nie spełniające wymagań *acquis* muszą być zapakowane w opakowania noszące specjalny znak identyfikacyjny. Produkty rybołówstwa (jeśli są sprzedawane świeże) mogą być oferowane jedynie w powiecie, w którym zakład rybny jest usytuowany.

Polska uzyskała okres przejściowy w odniesieniu do *acquis*<sup>52</sup> ustanawiającego normy dotyczące klatek dla kur niosek. Wyniki negocjacji w odniesieniu do *acquis* weterynaryjnego zapisano w rozdziale 6, sekcja 1, pkt. 1 a lista zakładów podlegających okresowi przejściowemu znalazła się w Dodatku B do Załącznika XII. Do końca 2009 r. 44 zakłady polskie mają prawo do stosowania klatek nie spełniających norm *acquis*, o ile zakupili je przed 2000 r. Wyniki negocjacji w tej dziedzinie zapisane zostały w rozdziale 6, sekcja 1, pkt. 2. Lista zakładów posiadających możliwość dostosowania się do wymaganych wymiarów klatek dla kur znalazła się w Dodatku C do Załącznika XII.

W odniesieniu do standardów fitosanitarnych niektóre z polskich przepisów krajowych zostały uznane za zawierające wyższe standardy niż obowiązujące w UE. W wyniku negocjacji ustalono trwałą derogację polegającą na zmianie wykazu organizmów szkodliwych podlegających obowiązkowemu zwalczaniu w UE. W związku z tym w Polsce po akcesie będą zarejestrowane i przeznaczone do uprawy tylko te odmiany ziemniaka, które odporne są na raka ziemniaka. W zapisach traktatowych znalazły miejsce również wyniki negocjacji na temat obrotu leśnym materiałem rozmnożeniowym zebrany przed 1 stycznia 2004 r., który nie spełnia wymagań *acquis*<sup>53</sup>. Polska będzie mogła wykorzystać zebrany materiał w reprodukcji leśnej do wyczerpania zgromadzonych zapasów.

---

<sup>52</sup> Dyrektywa Rady 1999/74/WE z dnia 19 lipca 1999 r. ustanawiająca minimalne normy dotyczące ochrony kur niosek (Dz. Urz. WE L 203 z 3.8.1999, str. 53).

<sup>53</sup> Dyrektywa Rady 1999/105/WE z dnia 22 grudnia 1999 r. w sprawie obrotu leśnym materiałem rozmnożeniowym (Dz. Urz. WE L 11 z 15.1.2000, str. 17).

**Rybołówstwo.** Ustalono przysługujące Polsce kwoty połowowe na wodach terytorialnych państw UE w rozbiu na poszczególne gatunki ryb oraz obszary połowowe<sup>54</sup>.

**Polityka transportowa.** W dziedzinie transportu kolejowego, w odniesieniu do dyrektywy Rady 91/440/EWG<sup>55</sup> Polska uzyskała okres przejściowy trwający do końca 2006 r., polegający na ograniczeniu dostępu do sieci kolejowej w Polsce. Z dniem akcesu do UE Polska przyznała przedsiębiorstwom kolejowym z innych państw członkowskich UE częściowy dostęp do Transeuropejskiej Kolejowej Sieci Towarowej (TERFN) na terytorium Polski (sieć niezbędna do wykonywania międzynarodowych przewozów towarowych) na poziomie 20% rocznej ogólnej przepustowości sieci. Pełny dostęp dla licencjonowanych przedsiębiorstw kolejowych z innych państw członkowskich UE do sieci TERFN ma zostać zapewniony z dniem 1 stycznia 2007 r. Potwierdza się również, że Polska od dnia akcesu do UE zapewni dostęp do infrastruktury kolejowej dla międzynarodowych ugrupowań kolejowych (ugrupowania składające się z przynajmniej dwóch przedsiębiorstw kolejowych z różnych krajów członkowskich) oraz zapewni prawo tranzytu do krajów, z których przedsiębiorstwa tworzące ugrupowanie pochodzą<sup>56</sup>.

W dziedzinie transportu drogowego ustalono następującą konstrukcję okresu przejściowego od stosowania postanowień *acquis* regulujących swobodę wykonywania kabotażu<sup>57</sup> w 15 starych państwach członkowskich przez przedsiębiorstwa z nowych państw członkowskich (w tym z Polski):

---

<sup>54</sup> Podziału dokonano na podstawie metodologii postanowień Rozporządzenia Rady (EWG) nr 3760/92 z dnia 20 grudnia 1992 r. ustanawiające wspólnotowy system rybołówstwa i akwakultury (Dz. Urz. WE L 389 z 31.12.1992, str. 1).

<sup>55</sup> Dyrektywa Rady 91/440/EWG z dnia 29 lipca 1991 r. w sprawie rozwoju kolei wspólnotowych (Dz. Urz. WE L 237 z 24.8.1991, str. 25).

<sup>56</sup> Artykuł 10 Dyrektywy Rady 2001/12/WE zmieniającej Dyrektywę Rady 91/440/EWG (Dz. Urz. WE L 75, s. 1. z 2001 r.).

<sup>57</sup> Rozporządzenie Rady (EWG) nr 3118/93 z dnia 25 października 1993 r. ustanawiające warunki wykonywania w Państwie Członkowskim usług krajowego transportu drogowego rzeczy przez przewoźników nie mających siedziby w tym państwie (Dz. Urz. WE L 279 z 12.11.1993, str. 1).

- trzy letni okres przejściowy podczas którego przewoźnicy polscy będą wyłączeni z wolności świadczenia usług kabotażowych w starych i nowych państwach członkowskich z możliwością zastosowania wzajemności,
- po trzech latach państwa, które będą chciały stosować ograniczenia będą mogły przedłużyć je o dwa lata pod warunkiem notyfikacji do KE,
- pod koniec piątego roku trwania okresu przejściowego państwa dotychczas stosujące okres przejściowy będą mogły zastosować klauzulę bezpieczeństwa (art. 7 rozporządzenia 3118/93/EWG<sup>58</sup>) w przypadku poważnych zakłóceń na rynku i zagrożenia dla stabilności finansowej znaczącej ilości przedsiębiorstw narodowych,
- w trakcie trwania okresu przejściowego państwa członkowskie mogą wzajemnie liberalizować dostęp do świadczenia usług kabotażowych na zasadzie wzajemności.

Polisce przyznano okres przejściowy w odniesieniu do dyrektywy Rady 96/53/WE<sup>59</sup> zobowiązującej państwa członkowskie UE do udostępnienia sieci dróg międzynarodowych dla pojazdów o nacisku na jedną oś 11,5 t (115 Kn/oś). W Polsce w momencie prowadzenia negocjacji akcesyjnych dopuszczalne obciążenie osi wynosiło 10 T; dostosowanie do wymagań dyrektywy oznaczało dostosowanie prawie całej sieci dróg do zwiększonych wymagań wytrzymałościowych. Ostatecznie uzgodniony okres

---

<sup>58</sup> Rozporządzenie Rady (WE) nr 3118/93 z dnia 26.10.1993r. określające warunki wykonywania krajowych usług drogowego transportu towarowego przez przewoźników zagranicznych (nierezydentów) w państwie członkowskim,(Dz. Urz. WE L279 z 1993).

<sup>59</sup> Dyrektywa Rady 96/53/WE z dnia 25 czerwca 1996 r. ustanawiająca dla niektórych pojazdów kołowych poruszających się na terytorium Wspólnoty maksymalne dopuszczalne wymiary w ruchu krajowym i międzynarodowym oraz maksymalne dopuszczalne obciążenia w ruchu międzynarodowym (Dz. Urz. WE L 235 z 17.9.1996, str. 59).



przejęciowy do 2010 r. zakładał stopniowe podnoszenie jakości polskich dróg przy równoległym corocznie zwiększającym się dostępie przewoźników międzynarodowych. Poruszanie się po niedostosowanych odcinkach sieci międzynarodowej będzie podlegało opłatom.

**Podatki.** Podstawowe znaczenie mają okresy przejściowe w odniesieniu do postanowień szóstej dyrektywy Vat-owskiej<sup>60</sup>:

- okres przejściowy do końca 2007 r. dla stosowania obniżonej (w przypadku Polski 7%) stawki VAT na usługi gastronomiczne (art. 12 ust. 3 VI dyrektywy VAT-owskiej); Polska wystąpiła o ten okres przejściowy motywując to niskim udziałem wydatków na usługi gastronomiczne w budżetach Polaków;
- stosowanie stawki VAT 0% na książki (oznaczone znakiem ISBN) i czasopisma specjalistyczne w okresie do końca 2007 r. (wyjątek od stosowania postanowienia art. 12 ust.3 VI dyrektywy VAT); wniosek został uznany za uzasadniany w świetle konieczności zapobieżenia spadkowi czytelnictwa i pogłębiania się niekorzystnej tendencji cenowej na rynku książki w Polsce w latach poprzedzających akces do UE;
- stosowanie obniżonej stawki VAT nie mniejszej niż 3% na środki spożywcze (z wyłączeniem alkoholi) w okresie przejściowym do 30 kwietnia 2008 r. w drodze odstępstwa od art. 12 ust. 3a;
- stosowanie obniżonej stawki VAT nie niższej niż 3% na usługi i środki do produkcji rolnej do 30 kwietnia 2008 r.;
- stosowanie stawki obniżonej VAT nie mniejszej niż 7% na sprzedaż gotowych mieszkań oraz na remonty istniejącej substancji

---

<sup>60</sup> Szósta dyrektywa Rady 77/388/EWG z dnia 17 maja 1977 r. w sprawie harmonizacji ustawodawstw Państw Członkowskich w odniesieniu do podatków obrotowych - wspólny system podatku od wartości dodanej: ujednoliczona podstawa wymiaru podatku (Dz. Urz. WE L 145 z 13.6.1977, str. 1).

mieszaniowej (VAT na budownictwo) w okresie przejściowym do końca 2007 r.; w trakcie negocjacji konieczność czasowej derogacji w tej sprawie argumentowano względami społecznymi. Obniżone opodatkowanie VAT przedstawione zostało jako element gospodarczej strategii rządu w dziedzinie budownictwa w wyniku realizacji, którego następować miało zmniejszenie bezrobocia oraz podnoszenie jakości substancji mieszkaniowej w Polsce.

Do końca 2008 r. Polska będzie miała prawo do stosowania - niższej niż minimalna przewidziana przez *acquis* - stawki akcyzy na wyroby tytoniowe (odstępstwo od art. 2 dyrektywy 92/79/EWG ws. opodatkowania papierosów<sup>61</sup>): dyrektywa nakłada obowiązek ustanowienia podatku akcyzowego w cenie detalicznej papierosów na poziomie minimalnym 57 %. Na podstawie postanowień znowelizowanej dyrektywy 2002/10/WE<sup>62</sup> państwa członkowskie muszą zapewnić dodatkowo kwotowo wyrażony poziom akcyzy na poziomie minimalnym 64 euro za 1000 sztuk. Polska została jednocześnie zobowiązana do corocznego zwiększania udziału akcyzy w cenie papierosów.

**Polityka społeczna i zatrudnienie.** W odniesieniu do dyrektywy 89/655/EWG w sprawie minimalnych wymagań bezpieczeństwa i higieny użytkowania sprzętu przez pracowników<sup>63</sup> Polska uzyskała okres przejściowy do dnia 31 grudnia 2005 r. Intencją polskich negocjatorów było niestosowanie przepisów tej dyrektywy w odniesieniu do urządzeń, których użytkowanie rozpoczęło się w polskich przedsiębiorstwach przed datą 31 grudnia 2002 r. Przyjęcie postanowień dyrektywy oznaczać będzie

---

<sup>61</sup> Dyrektywa Rady 92/79/EWG z dnia 19 października 1992 r. w sprawie ujednoczenia podatków od papierosów (Dz. Urz. WE L 316, 31.10.92).

<sup>62</sup> Dyrektywa Rady 2002/10/WE zmieniająca dyrektywy 92/70/EWG, 92/80/EWG, 95/59/WE w odniesieniu do struktury podatku akcyzowego na tytoń (Dz. Urz. UE L 046, s. 26 z 2002 r.).

<sup>63</sup> Dyrektywa 89/655/EWG z dn. 30.11.89 r. w sprawie minimalnych wymogów bezpieczeństwa i higieny pracy dotyczących korzystania ze sprzętu roboczego w trakcie wykonywania pracy ( Dz. Urz. WE WE 393 z 1989 r.).

konieczność wymiany przestarzałych maszyn wśród - szczególnie małych i średnich - przedsiębiorstw.

**Energia.** Transpozycja dyrektywy Rady 68/414/EWG (z późniejszymi poprawkami wprowadzonymi przez dyrektywę Rady 72/414/EWG) z 20 grudnia 1968 r.<sup>64</sup>, o nałożeniu na państwa członkowskie obowiązku utrzymywania 90-dniowych, minimalnych zapasów ropy naftowej i/ lub produktów naftowych zostało objęte w Polsce i innych nowych państwach członkowskich długimi okresami przejściowymi. Trudności implementacyjne wynikają z konieczności budowy zdolności magazynowych niezbędnych do gromadzenia strategicznych zapasów paliw płynnych. Postanowienia dyrektywy zaprojektowano, aby zapobiegać negatywnym skutkom światowych kryzysów energetycznych.

W związku z tym uzgodniono okres przejściowy — do końca 2008 r. oraz modyfikację struktury zapasów magazynowanych przez Polskę (objęcie wymaganym limitem oleju opałowego, którego duże zapasy posiadały przedsiębiorstwa energetyczne).

**Telekomunikacja.** Postanowienia odnoszące się do wyników negocjacji dotyczą tzw. dyrektywy pocztowej<sup>65</sup>, która ustala wspólne reguły rozwoju rynku wewnętrznego usług pocztowych oraz poprawę jakości usług. Dyrektywa pocztowa przewiduje stopniową liberalizację rynku poprzez obniżenie limitu wagowego obszaru zastrzeżonego usług pocztowych z 350 gr. do 100 gr. do 1 stycznia 2003 r. oraz do 50 gr. do 1 stycznia 2006 r. Przyjęcie postanowień liberalizacyjnych w datach przewidzianych oznaczałoby powstanie konkurencji dla Poczty Polskiej w segmencie rynku usług pocztowych najbardziej popularnym. Wniosek o okres przejściowy

---

<sup>64</sup> Dyrektywa 68/414/EWG o nałożeniu na kraje członkowskie obowiązku utrzymywania minimalnych zapasów ropy naftowej i/lub produktów naftowych (Dz. Urz. WE L 308 z 1968 r.).

<sup>65</sup> Dyrektywa 97/67/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 15 grudnia 1997 r. w sprawie wspólnych zasad rozwoju rynku wewnętrznego usług pocztowych Wspólnoty oraz poprawy jakości usług (Dz. Urz. WE L 15 z 21.1.1998, str. 14), ostatnio zmieniona przez Dyrektywę 2002/39/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 10.6.2002 r. (Dz. Urz. UE L 176 z 5.7.2002, str. 21). Dyrektywa Parlamentu i Rady 2002/39/WE zmieniająca dyrektywę Rady 97/67/EWG w odniesieniu do dalszego otwarcia wspólnotowego rynku usług pocztowych (Dz. Urz. UE L 176, s. 21 z 2002 r.).

poparty argumentacją o konieczności restrukturyzacji krajowego dostarczyciela usług powszechnych został uzgodniony z UE. Ostatecznie zapisano okres przejściowy do końca 2005 r., kiedy to w Polsce można stosować ograniczenie 350 gr. dla usług zastrzeżonych dla operatorów świadczących usługi powszechne.

**Środowisko naturalne.** Wykaz okresów przejściowych w rozdziale negocjacyjnym *Środowisko*:

<b>Akt prawny Wspólnoty</b>	<b>Warunki na jakich dokonano zakończenia negocjacji zapisane w Załączniku XII</b>
Dyrektywa 91/271/EWG ścieki komunalne <sup>66</sup>	Polska uzyskała okresy przejściowe zróżnicowane od 8 lat do 13 lat w zależności od wielkości aglomeracji; dłuższe okresy przejściowe dotyczą infrastruktury ściekowej w małych aglomeracjach miejskich;
Dyrektywa 76/464/EWG zanieczyszczenie wód substancjami niebezpiecznymi <sup>67</sup>	Polska uzyskała 5-letni okres przejściowy
Dyrektywy	Okres przejściowy do 31.12.2007 r. na

<sup>66</sup> Dyrektywa Rady 91/271/WE z dnia 21 maja 1991 r. dotycząca oczyszczania ścieków komunalnych (Dz.Urz. WE L 135 z 1991 r.).

<sup>67</sup> Dyrektywa Rady 76/464/WE z dnia 4 maja 1976 r. w sprawie zanieczyszczenia powodowanego przez niektóre niebezpieczne substancje odprowadzane do środowiska wodnego Wspólnoty oraz dyrektywy "córki" (Dz.Urz. WE L 129/76)

"dyrektywy córki":

82/176/EWG (Dz.Urz. WE L 081/82)

83/513/EWG (Dz.Urz. WE L 291/83)

84/156/EWG (Dz.Urz. WE L 074/84)

84/491/EWG (Dz.Urz. WE L 274/84)

86/280/EWG (Dz.Urz. WE L 181/86)

88/347/EWG (Dz.Urz. WE L 158/53)

90/415/EWG (Dz.Urz. WE L 219/90)

86/280/EWG ws. wartości dopuszczalnych dla ścieków i wskaźników jakości wody	wartości dopuszczalne dla ścieków odprowadzanych do środowiska wodnego Polski.
Dyrektywa 96/91/WE ws. Zintegrowanego zapobiegania i kontroli zanieczyszczeń tzw. IPPC <sup>68</sup>	Polska ograniczyła liczę instalacji (wysypiska śmieci, miejskie ciepłownie) podlegających okresowi przejściowemu i uzyskała 3-letni okres przejściowy do 31.12.2010 r.
Dyrektywa 94/63/WE lotne związki organiczne - emisja z przeładunku paliw <sup>69</sup>	Polska uzyskała okres przejściowy do 31.12.2005 r. na dostosowanie cystern i warunków ich załadunku na stacjach paliw o przepustowości wyższej niż 150 000 t.
Rozporządzenie 3093/94/WE substancje zubożające warstwę ozonową <sup>70</sup>	Uzyskanie okresu przejściowego w odniesieniu do stosowania substancji HCFC i CFC (głównie w produkowanych i stosowanych w Polsce lodówkach)
Dyrektywa 94/62/EWG opakowania i odpady z opakowań <sup>71</sup>	Uzyskano trójstopniowy okres przejściowy na osiągnięcie wymaganych dyrektywą poziomów odzysku i recyklingu do końca 2006 r.
Rozporządzenie 259/93/EWG –	Okres przejściowy przyznany do 31.12.2012 r. z klauzulą rewizyjną – przegląd po 3 latach

<sup>68</sup> Dyrektywa Rady 96/61/WE z 24 września 1996 roku w sprawie zintegrowanego zapobiegania i ograniczania zanieczyszczeń (IPPC) (Dz. Urz. WE WE L 257, s. 26 z 1996 r.).

<sup>69</sup> Dyrektywa Rady i Parlamentu 94/63/WE ws. lotnych związków organicznych powstałych w wyniku emisji podczas przeładunku paliw (Dz. Urz. WE L 365, s. 24 z 1994 r.).

<sup>70</sup> Rozporządzenie Rady 3093/94/WE dot. substancji zubożających warstwę ozonową (Dz. Urz. WE L 333, s. 1 z 1994 r.).

<sup>71</sup> Dyrektywa 94/62/EWG dot. opakowań i odpadów z opakowań (Dz. Urz. WE L 365, s. 10 z 1994 r.).

transgraniczne przesyłanie odpadów <sup>72</sup>	zadecyduje ostatecznie o długości okresu przejściowego. Wszystkie przesyłki odpadów z krajów UE będą musiały być zgłoszone do właściwych organów polskich, które będą miały możliwość odmówienia zgody na przywóz do Polski tych odpadów.
Dyrektywa 97/43/EURATOM promieniowanie jonizujące ze źródeł medycznych <sup>73</sup>	Okres przejściowy do 31.12.2006 r. przyznany na dostosowanie sprzętu radiologicznego stosowanego i sprzedawanego w Polsce (sprzęt medyczny podlegający OP nie będzie umieszczany na rynkach innych krajów członkowskich UE)
Dyrektywa 88/609/EWG duże obiekty energetycznego spalania <sup>74</sup>	Urządzenia, które otrzymały pozwolenie na budowę po 1.06.1987 r. i rozpoczęła działalność przed 29.03.1990 r. dostosują się do wymagań dyrektywy w perspektywie czasowej w niej określonej
Dyrektywa 2001/80/WE obiekty dużego spalania energetycznego	Polska uzyskała następujące okresy przejściowe na dostosowania elektrowni: - do 2015 r. (dopuszczalna emisja niezgodnych z dyrektywą poziomów dwutlenku siarki), do końca 2017 r. (dopuszczalna jest emisja pyłów), do końca 2017 r. (unijne poziomy emisji tlenków azotu nie stosują się do polskich zakładów); Załącznik zawiera w tej części listy zakładów podlegających poszczególnym okresom przejściowym.

<sup>72</sup> Rozporządzenie Rady 259/93/EWG dot. transgranicznego przesyłania odpadów (Dz.Urz.WE L 30, s. 1 z 1993 r.).

<sup>73</sup> Dyrektywa 97/43/EURATOM promieniowanie jonizujące ze źródeł medycznych (Dz.Urz.WE 180, s. 22 z 1997 r.).

<sup>74</sup> Dyrektywa 88/609/EWG duże obiekty energetycznego spalania (Dz.Urz.WE 336, s. 1 z 1988 r.).

Dyrektywa 1999/32/WE redukcja zawartości siarki w paliwach płynnych <sup>75</sup>	Ustanowiono okres przejściowy do 31.12.2006 r. na dostosowanie do unijnych poziomów zawartości siarki w ciężkich olejach opałowych.
Dyrektywa 1999/31 WE składowiska odpadów <sup>76</sup>	3-letni okres przejściowy do 01.01.2012 r. z zastrzeżeniem, że corocznie zmniejszany będzie odsetek odpadów składowanych niezgodnie z dyrektywą.

**Dodatek A do Załącznika XII:** zawiera wykaz przedstawiony przez Polskę, wskazujący produkty farmaceutyczne, dla których pozwolenia na dopuszczenie do obrotu wydane na mocy polskich przepisów prawa przed dniem przystąpienia pozostają ważne do czasu ich odnowienia lub do 31 grudnia 2008 roku. Wykaz zawiera 15085 pozycji - leków, do których nie będą miały zastosowanie przepisy *acquis* dotyczące dopuszczenia do obrotu<sup>77</sup> do czasu wygaśnięcia okresu przejściowego.

W Polsce jednolite wymagania w stosunku do rejestracji leków zostały wprowadzone na podstawie ustawy o środkach farmaceutycznych, materiałach medycznych, aptekach, hurtowniach i nadzorze farmaceutycznym z 1993 r. Przyjęcie ustawy Prawo farmaceutyczne z dnia 6 września 2001 r.<sup>78</sup> doprowadziło do osiągnięcia całkowitej zgodności polskiego prawa z postanowieniami *acquis* dotyczącymi rejestracji leków (ujednolicono wymagania dotyczące m.in. zakresu badań niezbędnych do przedstawienia w procedurze rejestracji). Na podstawie postanowień

<sup>75</sup> Dyrektywa 1999/32/WE dot. redukcji zawartości siarki w paliwach płynnych (Dz.Urz.WE L 121, s. 13 z 1999 r.).

<sup>76</sup> Dyrektywa 1999/31 WE ws. składowisk odpadów (Dz.Urz.WE L 182, s. 1 z 1999 r.).

<sup>77</sup> Dyrektywa 2001/83/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 6 listopada 2001 r. w sprawie wspólnotowego kodeksu odnoszącego się do weterynaryjnych produktów leczniczych (Dz. Urz. WE L 311 z 28.11.2001, str. 67, Dyrektywa 2001/83/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 6 listopada 2001 r. w sprawie wspólnotowego kodeksu odnoszącego się do produktów leczniczych stosowanych u ludzi (Dz. Urz. WE L 311 z 28.11.2001, str. 67).

<sup>78</sup> Ustawa weszła w życie z dniem 1.10.2002 r.

ustawy Prawo farmaceutyczne wszystkie dossier rejestracyjne składane po 1 stycznia 2003 r. muszą spełniać wymagania przewidziane w *acquis*. W związku z tym powstała konieczność ponownej rejestracji wszystkich farmaceutyków znajdujących się na rynku polskim<sup>79</sup>. Niespełnienie wymogów mogłoby prowadzić do sytuacji, w której duża część leków (szczególnie tanich, produkcji polskiej) nie posiadałaby dopuszczenia do obrotu na rynku polskim. Nawiązując do rozwiązań negocjacyjnych przyjętych z innymi państwami kandydującymi (Litwa, Słowenia) w negocjacjach z Polską ustalono kompromis, który przewidywał zastosowanie okresu przejściowego do końca 2008 r. Sukcesywnie wszystkie leki obecne na rynku polskim powinny przejść proces ponownej rejestracji w oparciu o postanowienia - zgodnej z *acquis* - ustawy Prawo farmaceutyczne najpóźniej do wspomnianej daty końcowej. W trakcie ostatecznych uzgodnień zapisów Traktatu Akcesyjnego w marcu 2003 r. przyjęto ostateczną listę uwzględniającą nie tylko leki obecne na rynku w chwili sporządzania listy ale również leki będące w chwili wejścia w życie nowych wymagań w fazie rejestracyjnej.

W trakcie trwania okresu przejściowego leki nie posiadające dopuszczenia do obrotu na podstawie zgodnych z *acquis* wymagań nie będą mogły być eksportowane z Polski do innych państw członkowskich UE. Pomimo odejścia od rocznego harmonogramu procedury rejestracyjnej Komisja wskazywała – podczas przygotowywania Raportu monitorującego wykonanie zobowiązań negocjacyjnych – że wskazane byłoby regularne wycofywanie leków z listy rejestracyjnej, tak, aby nie zostawiać wszystkich leków na koniec okresu przejściowego

**Dodatek B do Załącznika XII:** zawiera listę polskich zakładów przetwórstwa mleka i mięsa, które objęte są okresami przejściowymi od stosowania *acquis* weterynaryjnego. Polska uzyskała okresy przejściowe na dostosowanie do wymagań *acquis* w następujących dziedzinach:

---

<sup>79</sup> W maju 2001 r. na polskim rynku zarejestrowanych było 7662 farmaceutyków.



- normy mikrobiologiczne dla zakładów przetwarzających surowe mleko<sup>80</sup>,
- standardy w odniesieniu do zakładów mięsnych<sup>81</sup> i niektórych kutrów-przetwórni<sup>82</sup>
- warunki przetrzymywania kur niosek,
- okresy przejściowe nie trwające dłużej niż koniec 2007 r. zostały objęte licznymi warunkami. Zakłady - wymienione w Dodatku - korzystające z mleka nie spełniającego wymagań *acquis* są zobowiązane:
  - przestrzegać ściśle wewnętrznych procedur segregacji mleka począwszy od odbioru do ostatecznego etapu produkcji, włącznie z ustaleniem tras zbiórki mleka, oddzielnym przechowywaniem i przetwarzaniem mleka spełniającego i niespełniającego wymagań UE, szczególnym pakowaniem i etykietowaniem produktów na bazie mleka niespełniającego wymagań UE jak również oddzielnym przechowywaniem tych produktów,
  - ustalić procedury zapewniające prześledzenie pochodzenia surowca, włącznie z koniecznym udokumentowaniem przepływu,

---

<sup>80</sup> Dyrektywa Rady 92/46/EWG z dnia 16 czerwca 1992 r. ustanawiająca przepisy zdrowotne dla produkcji i wprowadzania na rynek surowego mleka, mleka poddanego obróbce termicznej i produktów na bazie mleka (Dz. Urz. WE L 268 z 14.9.1992, str. 1).

<sup>81</sup> Dyrektywa Rady 64/433/EWG w sprawie warunków zdrowotnych produkcji i wprowadzania do obrotu świeżego mięsa (Dz. Urz. WE P 121 z 29.7.1964, str. 2012 i później zmieniona i skonsolidowana w Dz. Urz. WE L 268 z 29.6.1991, str. 71) Dyrektywa Rady 71/118/EWG z dnia 15 lutego 1971 r. w sprawie problemów zdrowotnych wpływających na produkcję i wprowadzanie na rynek świeżego mięsa drobiowego (Dz. Urz. WE L 55 z 8.3.1971, str. 23, później zmieniona i zaktualizowana przez Dz. Urz. WE L 62 z 15.3.1993, str. 6).

<sup>82</sup> Dyrektywa Rady 91/493/EWG z dnia 22 lipca 1991 r. ustanawiająca warunki zdrowotne dotyczące produkcji i wprowadzania na rynek produktów rybołówstwa (Dz. Urz. WE L 268 z 24.9.1991, str. 15).

- poddać całość mleka surowego obróbce termicznej w temperaturze minimalnej 71,7°C przez 15 sekund.

Mięso pochodzące z zakładów objętych okresem przejściowym będzie podlegało dwóm warunkom: po pierwsze - produkty pochodzące z tych zakładów mogą być wprowadzane jedynie na rynek krajowy lub dalej przetwarzane w zakładach krajowych; po drugie - muszą one być oznaczone specjalnym znakiem jakości zdrowotnej aby konsumenci byli świadomi dokonanego wyboru.

W przypadku produktów rybołówstwa – jeśli nie spełniają one wymagań *acquis*, mogą być wprowadzone również jedynie na rynek krajowy lub przyrządzane albo dalej przetwarzane w tym samym zakładzie. Muszą one być zapakowane w opakowania noszące specjalny znak identyfikacyjny. Świeże ryby nie mogą być wprowadzane do obrotu jedynie w powiecie, w którym zakład rybny jest usytuowany.

**Dodatek C do Załącznika XII:** zawiera listę 44 polskich zakładów drobiarskich podlegających okresowi przejściowemu do końca 2009 r. na dostosowanie do wymagań wspólnotowych dotyczących minimalnych wymiarów klatek dla kur niosek; wymagania te zakładają, że klatki takie powinny mieć przynajmniej 35 cm wysokości na powierzchni 65% powierzchni całej klatki oraz 33 cm na pozostałej powierzchni przy spadku podłogi nie większym niż 16%.

### **3.3.6. Postanowienia dotyczące wprowadzenia Aktu w życie**

Część piąta Aktu („Postanowienia dotyczące wprowadzenia niniejszego Aktu w życie”) obejmuje art. 43 do 62 podzielone na trzy tytuły.

Tytuł I („Powoływanie instytucji i organów”) zawiera postanowienia regulujące rozpoczęcie pracy przez instytucje i organy w składzie uwzględniającym przedstawicieli nowych państw członkowskich i upoważnia je do dokonania odpowiednich zmian w regulaminach wewnętrznych: art. 43 w odniesieniu do Parlamentu Europejskiego, art. 44

w odniesieniu do Rady, art. 45 w odniesieniu do Komisji (regulowany jest tu również okres przejściowy - od akcesu do rozpoczęcia pracy Komisji w nowym składzie w listopadzie 2004 r.), art. 46 w odniesieniu do Trybunału Sprawiedliwości i Sądu Pierwszej Instancji (określony jest również tryb włączenia sędziów z nowych państw członkowskich w pracę obu sądów), art. 47 w odniesieniu do Trybunału Obrachunkowego, art. 48 w odniesieniu do Komitetu Ekonomiczno-Społecznego, art. 49 w odniesieniu do Komitetu Regionów, art. 50 w odniesieniu do Komitetu Naukowo-Technicznego; artykuły 51 i 52 dotyczą włączenia przedstawicieli nowych państw członkowskich w pracę komitetów, grup i innych organów; są one określone w załącznikach XVI, XVII i XVIII w zależności od trybu włączenia w ich prace przedstawicieli nowych państw członkowskich

**Załącznik XVI.** Zawiera wykaz komitetów, grup i innych organów utworzonych na podstawie Traktatu oraz decyzji Rady (głównie Komitety Rady), o którym mowa w artykule 52 ustęp 1 Aktu (mandaty nowych członków wygasają w tym samym czasie co mandaty członków obecnych państw członkowskich sprawujących te funkcje w dniu akcesu).

**Załącznik XVII.** Zawiera wykaz komitetów oraz grup utworzonych przez Komisję Europejską (komitologia), o którym mowa w artykule 52 ustęp 2 Aktu Przystąpienia (mandaty nowych członków wygasają w tym samym czasie co mandaty członków sprawujących te funkcje w dniu akcesu).

**Załącznik XVIII.** Zawiera listę komitetów, o których mowa w art. 52 ust. 3 Aktu (których skład ulega całkowitemu odnowieniu po akcesie).

Postanowienie załączników XVI, XVII i XVIII mają znaczenie dla zrównania praw nowych państw członkowskich, które będą uczestniczyły w pracach wewnętrznych organów decyzyjnych oraz doradczych UE.

Tytuł II (“Zastosowanie aktów wydanych przez instytucje”) Aktu zajmuje się przede wszystkim trybem związania nowych państw członkowskich postanowieniami *acquis*. Postanowienia tego Tytułu potwierdzają (art. 53), że po akcesie nowe państwa członkowskie “uznaje się za adresatów

dyrektyw i decyzji” w rozumieniu artykułu 249 TWE, o ile takie dyrektywy i decyzje “zostały skierowane do wszystkich obecnych Państw członkowskich”. Art. 54 potwierdza zobowiązanie nowych państw członkowskich do wprowadzenia w życie - od dnia akcesu - środków niezbędnych do przestrzegania postanowień dyrektyw i decyzji w rozumieniu art. 249 TWE, o ile odrębnych terminów nie uzgodniono w trybie odmiennym.

Istotne są również postanowienia dotyczące oficjalnych tekstów aktów *acquis* w języku polskim. Art. 58 stwierdza, że teksty aktów *acquis* m.in. w języku polskim „od dnia przystąpienia są tekstami autentycznymi na tych samych warunkach, co teksty sporządzone w obecnych jedenastu językach”. Teksty traktatów stanowiących podstawę UE - dołączone do Aktu m.in. w języku polskim - “są autentyczne na takich samych warunkach jak teksty traktatów ... sporządzone w obecnych językach” (art. 61 Aktu).

### **3.3.7. Protokoły dołączone do Aktu**

Protokoły dołączone do Aktu stanowią - podobnie jak załączniki - “integralną część” Aktu (art. 60), a tym samym należą do prawa pierwotnego UE. Są to następujące protokoły:

- Protokół nr 1 w sprawie zmian w statucie Europejskiego Banku Inwestycyjnego;
- Protokół nr 2 w sprawie restrukturyzacji czeskiego hutnictwa żelaza i stali;
- Protokół nr 3 w sprawie stref suwerennych Zjednoczonego Królestwa Wielkiej Brytanii i Irlandii Północnej na Cyprze;
- Protokół nr 4 w sprawie elektrowni jądrowej Ignalina na Litwie;
- Protokół nr 5 w sprawie tranzytu osób drogą lądową pomiędzy obwodem kaliningradzkim i innymi częściami Federacji Rosyjskiej;

- Protokół nr 6 w sprawie nabywania „drugich domów” na Malcie;
- Protokół nr 7 w sprawie aborcji na Malcie;
- Protokół nr 8 w sprawie restrukturyzacji polskiego hutnictwa żelaza i stali;
- Protokół nr 9 w sprawie jednostki 1 i jednostki 2 elektrowni jądrowej Bohunice VI na Słowacji;
- Protokół 10 w sprawie Cypru

Polski dotyczą bezpośrednio Protokół nr 1 i Protokół nr 8.

**Protokół nr 1** dotyczy zmiany statutu EBI, szczególnie co do składu Rady dyrektorów oraz wielkości kapitału subskrypcyjnego. Każde nowe państwo członkowskie otrzymało możliwość desygnowania jednego członka Rady. 10 nowych krajów członkowskich UE będzie musiało osiągnąć konsensus co do wyboru trzech zastępców dyrektorów. Inną regulowaną kwestią jest wielkości wkładu poszczególnych nowych państw członkowskich na rzecz kapitału Banku. Polska została zobowiązana do wpłacenia prawie 182 mln. euro co stanowiło 2,4 % rezerw EBI. Składka ma być wpłacana w ośmiu ratach najpóźniej w dniach 31 marca i 30 września każdego - następującego po akcesji - roku.

**Protokół nr 8** w sprawie restrukturyzacji polskiego hutnictwa żelaza i stali odzwierciedla uzgodnienia na temat zakresu kontynuacji po akcesie procesu restrukturyzacji hutnictwa w Polsce. Zakłada się, że restrukturyzacja w oparciu o program rządowy zakończy się do końca 2006 r. W jej wyniku nastąpi dostosowanie sektora do warunków konkurencyjności. Wsparcie procesu restrukturyzacyjnego pomocą publiczną będzie warunkowane wymaganym przez UE zmniejszeniem mocy produkcyjnych polskiego hutnictwa. Protokół zawiera zapisy na temat granicznych wielkości pomocy publicznej jaka może zostać zastosowana oraz wielkość koniecznego zmniejszenia mocy produkcyjnych

(warunek udzielenia pomocy publicznej), jak również wskaźników świadczących o realizacji celów restrukturyzacji (ekonomiczna żywotność, wydajność). Zapisy protokołu nakładają na Komisję obowiązek monitorowania procesu restrukturyzacji a na rząd RP obowiązek informowania na temat postępów restrukturyzacji.

### **3.4. Akt końcowy**

Akt końcowy rozpoczyna się oświadczeniem pełnomocników obecnych i nowych państw członkowskich, potwierdzającym sporządzenie w ramach Konferencji między rządami obecnych i nowych państw członkowskich dokumentów akcesyjnych (Traktatu, Aktu dotyczącego warunków przystąpienia do UE i dokumentów zamieszczonych w Akcie końcowym).

W skład Aktu wchodzi następnie 44 deklaracje ujęte w dwóch działach: dział II zawiera dwie deklaracje przyjęte przez pełnomocników obecnych i nowych państw członkowskich; dział III natomiast zawiera „Pozostałe deklaracje”, podzielone na działy oznaczone dużymi literami (od A do N). W dziale IV Akt końcowy zawiera wymianę listów między Unią Europejską a nowymi państwami członkowskimi „w sprawie procedury informowania i konsultacji celem przyjęcia pewnych decyzji i innych środków podejmowanych w okresie poprzedzającym przystąpienie”.

Dział II Aktu końcowego zawiera dwie deklaracje przyjęte przez pełnomocników obecnych i nowych państw członkowskich. Deklaracja nr 1 nosi nazwę „Wspólnej deklaracji: jedna Europa”. Zawiera ona generalną afirmację procesu rozszerzenia. Istotne jest jednak potwierdzenie woli kontynuacji tego procesu i potwierdzenie możliwości uzyskania przez Bułgarię i Rumunię członkostwa w UE w 2007 r. poparcie planu rozpoczęcia negocjacji akcesyjnych z Turcją. Druga wspólna deklaracja dotyczy Trybunału Sprawiedliwości, a w szczególności pominiętej w Traktacie z Nicei kwestii udostępnienia dla nowych państw członkowskich stanowisk rzeczników generalnych. W deklaracji stwierdza się, iż albo Rada zwiększy liczbę rzeczników generalnych, albo nowe

państwa członkowskie zostaną włączone w istniejący system powoływania rzeczników generalnych.

Dział III („Pozostałe deklaracje”), w dziale A (Wspólne deklaracje: obecne Państwa Członkowskie/Estonia) zawiera jedną deklarację (nr 3) „Wspólna deklaracja w sprawie polowań na niedźwiedzie brunatne w Estonii” i - również jedną deklarację (nr 4) w dziale B (Wspólne deklaracje: różne obecne Państwa Członkowskie/ różne nowe Państwa Członkowskie) - „Deklaracja Republiki Czeskiej i Republiki Austrii dotycząca dwustronnego porozumienia w odniesieniu do elektrowni jądrowej Temelin”. Dział C (Deklaracje złożone przez obecne Państwa Członkowskie) zawiera deklaracje od numeru 5 do numeru 18, a mianowicie:

- nr 5: Deklaracja w sprawie rozwoju obszarów wiejskich;
- nr 6: Deklaracja w sprawie swobody przepływu pracowników: Republika Czeska;
- nr 7: Deklaracja w sprawie swobody przepływu pracowników: Estonia;
- nr 8: Deklaracja w sprawie oleju łupkowego, wewnętrznego rynku energii elektrycznej oraz dyrektywy 96/92/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 19 grudnia 1996 r. dotyczącej wspólnych zasad dla rynku wewnętrznego energii elektrycznej (dyrektywa w sprawie energii elektrycznej): Estonia;
- nr 9: Deklaracja odnosząca się do działalności połowowej Estonii i Litwy w rejonie Svalbardu;
- nr 10: Deklaracja w sprawie swobody przepływu pracowników: Łotwa;
- nr 11: Deklaracja w sprawie swobody przepływu pracowników: Litwa;

- nr 12: Deklaracja w sprawie tranzytu osób droga lądową między obwodem kaliningradzkim i pozostałymi częściami Federacji Rosyjskiej;
- nr 13: Deklaracja w sprawie swobody przepływu pracowników: Węgry;
- nr 14: Deklaracja w sprawie swobody przepływu pracowników: Malta;
- nr 15: Deklaracja w sprawie swobody przepływu pracowników: Polska;
- nr 16: Deklaracja w sprawie swobody przepływu pracowników: Słowenia;
- nr 17: Deklaracja w sprawie rozwoju sieci transeuropejskiej w Słowenii;
- nr 18: Deklaracja w sprawie swobody przepływu pracowników: Słowacja.

Uwagę należy zwrócić na **deklarację nr 5** „w sprawie rozwoju obszarów wiejskich”, w której wskazany jest „wstępny” podział dotacji między nowe państwa członkowskie z Sekcji Gwarancji EFORG. Polsce przypadnie w latach: 2004 - 781,2 mln EUR, 2005 - 853,6 mln Eur, 2006 - 908,2 mln EUR.

Istotna jest również **deklaracja nr 15** „w sprawie swobodnego przepływu pracowników: Polska”. Deklaracje takie wystosowane zostały w stosunku do wszystkich nowych państw członkowskich. Obecne państwa członkowskie deklarują w nich wolę polepszenia dostępu do rynków pracy dla pracowników z danego nowego państwa, tak aby poprawa była odczuwalna wraz z akcesem.



Dział D zawiera dwie wspólne deklaracje „różnych obecnych Państw Członkowskich, a mianowicie:

- nr 19: Deklaracja Republiki Federalnej Niemiec i Republiki Austrii w sprawie swobody przepływu pracowników: Republika Czeska, Estonia, Węgry, Łotwa, Litwa, Polska, Słowenia i Słowacja;
- nr 20: Deklaracja Republiki Federalnej Niemiec i Republiki Austrii w sprawie nadzorowania bezpieczeństwa jądrowego;

Na uwagę zasługuje **deklaracja nr 19**, w której RFN i Republiki Austrii odnoszą się do regionów. Stwierdzają one, że pojęcie „regionów”, które zostaną objęte okresem przejściowym w odniesieniu do *acquis* w sprawie swobodnego przepływu pracowników, może odnosić się również do całego terytorium tych państw. Powodem przyjęcia tej deklaracji była wątpliwość czy okres przejściowy może mieć zastosowanie do całego terytorium państwa członkowskiego, jeśli różne jego regiony są w różny sposób zagrożone nadmiernym napływem pracowników migrujących z nowych krajów członkowskich.

Dział E zawiera jedną (nr 21) „ogólną deklarację obecnych państw członkowskich, w której obecne państwa członkowskie (wspierane przez Komisję) stwierdzają, że „Deklaracje dołączone do niniejszego Aktu końcowego nie mogą być interpretowane w sposób sprzeczny z obowiązkami Państw Członkowskich wypływającymi z Traktatu i Aktu Przystąpienia”. Asumpt do wydania tej deklaracji dała również deklaracja Polski „dotycząca moralności publicznej”.

W dziale F zamieszczone są dwie (nr 22 i nr 23) „wspólne deklaracje różnych nowych Państw Członkowskich”.

Na uwagę zasługuje **deklaracja nr 22** - „Wspólne deklaracje Republiki Czeskiej, Republiki Estońskiej, Republiki Litewskiej, Rzeczypospolitej Polskiej, Republiki Słowenii i Republiki Słowackiej w sprawie artykułu 38 Aktu Przystąpienia”. Dotyczy ona stosowania tzw. klauzul ochronnych.

W trakcie negocjacji UE zaproponowała zastosowanie wobec nowych państw członkowskich specjalnych klauzul bezpieczeństwa. Było to odpowiedzią na wątpliwości co do zdolności niektórych z przyszłych członków UE (m.in. Polski) do podołania warunkom członkostwa w Unii. Wyodrębniono trzy obszary możliwego zastosowania klauzul bezpieczeństwa tj.:

- ogólne trudności gospodarcze powstałe w wyniku rozszerzenia;
- utrudnienia w funkcjonowaniu rynku wewnętrznego;
- obszaru wolności i bezpieczeństwa (czyli unijnych rozwiązań w ramach wymiaru sprawiedliwość i spraw wewnętrznych) wynikające z niewywiązywania się nowego państwa członkowskiego z zobowiązań negocjacyjnych w dziedzinie wdrożenia prawa, budowy nowych instytucji i finansowania tych zmian instytucjonalnych. Artykuł 38 dotyczy drugiej z wyżej wymienionych klauzul, tj. tej odnoszącej się do funkcjonowania rynku wewnętrznego. Deklaracja stanowi potwierdzenie zgłaszanych w trakcie negocjacji postulatów krajów przystępujących:
  - procedura zastosowania klauzuli będzie zakładała wysłuchanie racji nowego kraju członkowskiego przed nałożeniem na niego sankcji<sup>83</sup>,
  - zastosowanie klauzuli będzie podlegało jurysdykcji TS.

Kolejne działy zawierają deklaracje poszczególnych nowych państw Członkowskich: G - Republiki Czeskiej (deklaracje nr 24, 25, 26), H Estonii (deklaracje nr 27, 28, 29, 30), I - Łotwy (deklaracje nr 31, 32, 33), J - Litwy

---

<sup>83</sup> Odpowiedzią na tą deklarację jest Deklaracja nr 43 Komisji Europejskiej w sprawie stosowania klauzul ochronnych. Komisja potwierdza, że będzie brała pod uwagę argumenty nowych państw członkowskich przed podjęciem decyzji o wprowadzeniu środków karnych na podstawie wspomnianych klauzul. Potwierdzeniu – w tekście deklaracji - podlega również fakt objęcia ekonomiczną klauzulą ogólną - rolnictwa i handlu rolno. Kwestia ta była zgłaszana w negocjacjach przez Polskę.

(deklaracja nr 34), K - Malty (deklaracje nr 35, 36, 37), L - Polski (deklaracje nr 38, 39, 40), M - Słowenii (deklaracje nr 41 i 42).

Polska przedłożyła trzy deklaracje indywidualne:

- nr 38: Deklaracja Rzeczypospolitej Polskiej dotycząca konkurencyjności polskiej produkcji niektórych owoców;
- nr 39: Deklaracja Rzeczypospolitej Polskiej dotycząca moralności publicznej;
- nr 40: Deklaracja Rządu polskiego w sprawie interpretacji odstępstwa od wymagań określonych w dyrektywie 2001/81/WE i w dyrektywie 2001/83/WE.

**Deklaracja nr 38** dotyczy producentów polskich owoców miękkich, wiśni i jabłek, których konkurencyjność może być ograniczona w wyniku przyjęcia wspólnotowego poziomu ceł. Polska pozostawia sobie możliwość zastosowania ceł ochronnych w przypadku zakłóceń w tym segmencie.

**Deklaracja nr 39** dotycząca moralności publicznej stanowi odpowiedź na liczne głosy krajowe sugerujące możliwość uregulowania na poziomie wspólnotowym spraw o znaczeniu moralnym - na przykład aborcji. Polska potwierdza, że takie kwestie moralne będą regulowane jedynie postanowieniami prawa krajowego (por. jednak wspomnianą wyżej deklaracja nr 21).

**Deklaracja nr 40** ma charakter zabezpieczenia przed interpretacją niezgodną z intencjami negocjacyjnymi rządu polskiego w sprawie warunków wprowadzania na rynek farmaceutyków nie spełniających wymagań wspólnotowych. Produkty takie nawet jeśli nie spełniają wymagań rejestracyjnych *acquis* mogą być wprowadzane na polski rynek do zakończenia okresu przejściowego.

W ostatnim dziale N zawarte są dwie deklaracje Komisji: wspomniana już deklaracja nr 43 w sprawie „ogólnej klauzuli ochronnej, klauzuli ochronnej w zakresie rynku wewnętrznego, klauzuli ochronnej w zakresie wymiaru sprawiedliwości i spraw wewnętrznych” oraz deklaracja nr 44 „do konkluzji Konferencji w sprawie przystąpienia Łotwy.

W dziale IV Aktu końcowego zawarta jest wymiana listów „w sprawie procedury informowania i konsultacji celem przyjęcia pewnych decyzji i innych środków podejmowanych w okresie poprzedzającym przystąpienie”. Sprawa charakteru prawnego tego porozumienia została już omówiony w innym miejscu.

Procedura informowania i konsultacji jest formalnym mechanizmem umożliwiającym państwom przystępującym do UE na uczestnictwo w procesie decyzyjnym po zakończeniu negocjacji akcesyjnych. Jest ustanowiona na podstawie porozumienia stron zawartego poprzez wymianę listów w dniu podpisania Traktatu akcesyjnego - podobnie jak to miało miejsce podczas poprzednich rozszerzeń.

Procedura ta stosuje się w okresie od momentu zakończenia negocjacji do wejścia w życie Traktatu akcesyjnego. Obejmuje ona:

- projekty decyzji Rady,
- projekty decyzji Rady Gubernatorów Europejskiego Banku Inwestycyjnego,
- projekty aktów przyjmowanych przez Komisję.

Państwo przystępujące jest informowane o powyższych propozycjach. W celu uzyskania rozstrzygnięć w sprawach kontrowersyjnych państwo przystępujące może wystąpić o powołanie **komitetu tymczasowego** (*interim committee*), składającego się z przedstawicieli instytucji europejskich oraz państw członkowskich (Stali Przedstawiciele przy UE). Kwestie trudne mogą być rozstrzygane na szczeblu ministerialnym (Rada

UE). W związku z wprowadzeniem – od rozszerzenia 1994/1995 statusu tzw. aktywnego obserwatora dla państw, które podpisały traktat akcesyjny (ale przed formalnym uzyskaniem członkostwa) procedura powyższa straciła na praktycznym znaczeniu.

#### **4. Porozumienie w sprawie udziału nowych państw członkowskich w Europejskim Obszarze Gospodarczym**

Porozumienie o ustanowieniu EOG (PEOG) (podpisane 2 maja 1992 r. w Porto, weszło w życie 1 stycznia 1994 r.) określa warunki współpracy WE z państwami EFTA<sup>84</sup>. Rozszerzenie UE od 1 maja 2004 r. spowodowało pewne implikacje formalne dla tego Porozumienia. PEOG w art. 128 stwierdza, że każdy kraj przystępujący do UE musi ubiegać się o członkostwo w EOG. Zasady członkostwa należy ustalić w ramach odpowiedniego porozumienia.

W związku z tym negocjacje w sprawie rozszerzenia PEOG o nowe państwa toczyły się w pierwszej połowie 2003 r. pomiędzy Komisją Europejską (reprezentującą państwa członkowskie UE), państwami EFTA i państwami przystępującymi do UE. Negocjacje zakończyły się w lipcu 2003 r. Formalne podpisanie Porozumienia w sprawie rozszerzenia EOG (PREOG) nastąpiło 11 listopada 2003 r.

##### **4.1. Negocjacje w sprawie Porozumienia o rozszerzenia EOG o nowe państwa członkowskie**

Negocjacje dotyczyły przede wszystkim dwóch kwestii: finansowego wsparcia państw przystępujących do UE ze strony krajów EFTA (dla

---

<sup>84</sup> *European Free Trade Association* (EFTA) zostało utworzone w 1960 r. Początkowo członkami EFTA były Austria, Dania, Norwegia, Portugalia, Szwecja, Szwajcaria, Wielka Brytania. Finlandia przystąpiła w 1961 r., Islandia w 1970 r., Liechtenstein w 1991 r. W chwili obecnej (po wystąpieniu krajów, które zostały członkami WE/UE) członkami EFTA są Islandia, Lichtenstein, Norwegia, Szwajcaria (przy czym PEOG nie obejmuje Szwajcarii). Podstawę prawną funkcjonowania EFTA stanowią obecnie trzy instrumenty: Konwencja EFTA (reguluje handel pomiędzy krajami członkowskimi), Porozumienia EOG (relacje z UE) oraz umowy o wolnym handlu z państwami trzecimi.

wyrównania istniejących nierówności społeczno-gospodarczych w ramach rynku wewnętrznego UE) oraz handlu produktami rybołówstwa (i odpowiadających im koncesjom w handlu rolnym z nowych państw członkowskich).

W odniesieniu do handlu rybnego kraje EFTA tradycyjnie cieszyły się dość liberalnym reżimem dostępu do rynków krajów Europy Środkowej i Wschodniej (na bazie istniejących dwustronnych umów o wolnym handlu). Kraje członkowskie UE nie zgodziły się na automatyzm przeniesienia tych warunków na rozszerzoną UE. W związku z tym podjęto uzgodnienia na temat poziomu takiego dostępu do rynku UE, który uwzględniałby sytuację historyczną. Ustanowiono system bezcłowych kwot importowych do UE. Ustanowiono m.in. kwoty dla makreli i śledzia, które kompensują Islandii i Norwegii utratę wymiany handlowej z krajami przystępującymi do UE.

W odniesieniu do tzw. mechanizmu finansowego (wsparcia mniej rozwiniętych państw przystępujących) uzgodniono, że kraje EFTA przeznaczą 600 mln. euro na lata 2004-2009 dla 10 nowych krajów członkowskich UE oraz Grecji, Hiszpanii i Portugalii. Fundusze mają być przeznaczone na projekty w dziedzinie ochrony środowiska, zrównoważonego rozwoju, ochrony dziedzictwa kulturowego, zdrowia i opieki nad dziećmi. Dodatkowo Norwegia zgodziła się na przekazanie 567 mln. euro na lata 2004-2009 w postaci wsparcia dwustronnego dla nowych krajów członkowskich. Projekty w ramach tego finansowania mają dotyczyć wdrażania *acquis* w dziedzinie Schengen oraz ochrony środowiska.

W dziedzinie handlu rolnego, ułatwienia dostępu do rynku Norwegii dla produktów z krajów przystępujących zostały uwzględnione i ustanowiono kwoty bezcłowego dostępu dla mrożonych owoców miękkich, soku jabłkowego, jedzenia dla kotów (*sic!*).

Okresy odstępstw od *acquis* rynku wewnętrznego wynegocjowane w ramach negocjacji akcesyjnych do UE zostały rozciągnięte na omawiane porozumienie. Oznacza to przede wszystkim odstępstwa od reguł

swobodnego przemieszczania się pracowników z nowych państw członkowskich oraz przejęcie ograniczeń dotyczących świadczenia usług transportowych między krajami UE. Również zapisane w A klauzule bezpieczeństwa (dot. działania *acquis* rynku wewnętrznego w nowych krajach UE oraz ogólna klauzula gospodarcza) zostały przeniesione do PREG.

#### **4.2. Struktura instrumentów Porozumienia o rozszerzeniu EOG**

Na instrumentarium prawne poszerzenia EOG składają się:

- Porozumienie w sprawie udziału nowych państw w EOG,
- Akt końcowy wraz z Aneksami A i B, wspólnymi deklaracjami oraz deklaracjami stron,
- Protokół Dodatkowy do Umowy między Europejską Wspólnotą Gospodarczą a Republiką Islandii dotyczący handlu produktami rybołówstwa,
- Protokół Dodatkowy pomiędzy do Umowy między Europejską Wspólnotą Gospodarczą a Republiką Norwegii dotyczący handlu produktami rybołówstwa,
- Porozumienie w formie wymiany listów między Wspólnotą Europejską a Królestwem Norwegii dotyczącego niektórych produktów rolnych,
- Umowa między Królestwem Norwegii a Wspólnotą Europejską w sprawie Norweskiego Mechanizmu Finansowego na lata 2004–2009.

**Porozumienie w sprawie rozszerzenia EOG.** Pełna nazwa Porozumienia brzmi „Porozumienie w sprawie udziału Republiki Czeskiej, Republiki Estońskiej, Republiki Cypryjskiej, Republiki Węgierskiej, Republiki Łotewskiej, Republiki Litewskiej, Republiki Malty, Rzeczypospolitej Polskiej, Republiki Słowenii i Republiki Słowackiej w Europejskim Obszarze Gospodarczym”. Porozumienie składa się z 7 artykułów.

Artykuł 1 ustanawia członkostwo nowych państw członkowskich UE w Europejskim Obszarze Gospodarczym. Artykuł 2 wprowadza zmiany w tekście samego Porozumienia i protokołach. Dostosowania tekstu Porozumienia polegają m.in. na zmianie list stron, wykreślenie odniesień do TEWWiS, który wygaś w dniu 23 lipca 2002 r.

Najważniejsza zmiana protokołów do istniejącego Porozumienia polega na dodaniu nowego protokołu 38a modyfikującego zapisy dotyczące mechanizmu finansowego EOG oraz Protokołu 44 w sprawie mechanizmów ochronnych ustanowionych w Traktacie akcesyjnym w odniesieniu do transportu drogowego oraz swobody przemieszczania się pracowników.

Protokół 38a ustala:

- wysokość nowej alokacji 600 mln. euro na lata 2004 – 2009 dla krajów dotychczas korzystających z Funduszy Strukturalnych oraz nowych państw członkowskich Unii,
- cele na jakie finansowanie może być kierowane (pokrywają się z priorytetowymi politykami krajów EFTA - ekologia, równość płci i ochrona dziedzictwa europejskiego),
- zasady współfinansowania (do 85% jeśli współfinansowanie pochodzi z budżetu państwa, 60% w przypadkach, gdy pochodzi z innych źródeł),



- zasady podziału kwoty zagregowanej; Polska otrzymała wysoką alokację 46,8 % - o około 10% niższą niż w przypadku spodziewanych Funduszy Strukturalnych - 57,6% środków dla obszarów Celu 1 dla nowych krajów członkowskich Unii.

Artykuł 3 jest kluczowy dla Porozumienia, ponieważ włącza wszelkie zmiany prawnego dorobku wspólnotowego - wprowadzone na mocy Aktu o warunkach przystąpienia do UE (A) - do postanowień Porozumienia EOG. Załącznik A zawiera listę wszystkich aktów Wspólnot, do których postanowienia A wprowadzają zmiany. Jest to technika referencyjna, która umożliwiła przeprowadzenie skomplikowanych zmian traktatowych w możliwie efektywny sposób. Artykuł 4 włącza w zakres Porozumienia EOG wszelkie derogacje uzyskane w negocjacjach akcesyjnych do UE przez kraje przystępujące i daje odniesienie do ich listy w załączniku B. Załącznik B zawiera wszystkie okresy przejściowe od zasad rynku wewnętrznego UE zawarte w Traktacie o przystąpieniu do UE. Artykuł 5 Porozumienia EOG rozszerza kompetencje Wspólnego Komitetu EOG na kwestie wykładni i stosowania rozszerzonego Porozumienia. Artykuł 6 ustala datę wejścia w życie Porozumienia na 1 maja 2004 r., kiedy to wchodzi w życie A. Artykuł ten ma podobną konstrukcję jak artykuł 2 Traktatu o przystąpieniu i zakłada możliwość jego wejścia w życie w przypadku niepełnej ratyfikacji. Artykuł 7 zawiera typowe klauzule końcowe dotyczące wersji językowych.

**Akt końcowy.** Akt końcowy zawiera dwa załączniki A i B, o których były mowa powyżej oraz liczne deklaracje stron (służą ewentualnej interpretacji postanowień Porozumienia).

Wspólne deklaracje stron dotyczą:

- jednoczesnego rozszerzenia Unii Europejskiej i Europejskiego Obszaru Gospodarczego - strony zobowiązują się do przeprowadzenia terminowej ratyfikacji tak aby oba akty weszły w życie 1 maja 2004 r.,

- stosowania reguł pochodzenia - opis zasad uznawania i modyfikacji świadectw pochodzenia (oraz wszelkich dokumentów przewozowych) wydanych na podstawie umów preferencyjnych, które działały między państwami EFTA i państwami przystępującymi do UE do czasu wejścia w życie Porozumienia EOG,
- artykułu 126 PEOG - artykuł 126 Porozumienia dot. terytorialnego zasięgu stosowania jego porozumień (m.in. wyłączenie Wysp Alandzkich); strony podkreślają w tej deklaracji, że deklaracja nr 10 do A w sprawie Cypru ma zastosowanie również w przypadku PEOG; oznacza to, że ustalenia dot. ewentualnego rozszerzenia stosowania *acquis communautaire* oraz postanowień PEOG na terenie tureckiej części wyspy jest możliwe na podstawie jednomyślności.

Inne deklaracje poszczególnych stron lub grup państw to:

- ogólna wspólna deklaracja państw EFTA - przyjęcie do wiadomości deklaracji dołączonych do Traktatu o przystąpieniu do UE (wyjaśniają one intencje stron w kwestiach szczególnie wrażliwych);
- wspólna deklaracja państw EFTA w sprawie swobodnego przepływu pracowników - dotyczy deklaracji podejmowania kroków dla zwiększania otwarcia rynków pracy w państwach EFTA (w sytuacji ogólnej akceptacji wyników negocjacji akcesyjnych do UE przez te kraje);
- wspólna deklaracja państw EFTA w sprawie rynku wewnętrznego energii elektrycznej - dotyczy wniosku przejściowego przyznanego Estonii od stosowania reguł rynku wewnętrznego;
- deklaracja rządu Liechtensteinu dotycząca stwierdzenia faktu suwerenności państwa i jego neutralnej roli podczas II wojny światowej (w kontekście pretensji rodziny książęcej Liechtenstein do

nieruchomości w Republice Czeskiej i na Słowacji będących jej własnością przed II wojną światową);

- deklaracja Republiki Czeskiej oraz deklaracja Republiki Słowackiej dotycząca Jednostronnej deklaracji Księstwa Liechtensteinu - stanowi odpowiedź tych krajów na deklarację Liechtensteinu;
- deklaracja Cypru, Estonii, Łotwy, Malty i Słowenii w sprawie artykułu 5 Protokołu 38A w sprawie Mechanizmu Finansowego EOG - kraje te zakładają, że sposób dystrybucji instrumentu finansowego nie będzie stanowił wzoru dla dystrybucji finansowania strukturalnego w ramach UE;
- deklaracja Komisji Europejskiej w sprawie reguł pochodzenia w odniesieniu do ryb i produktów rybołówstwa - dotyczy spodziewanej harmonizacji reguł pochodzenia przez KE.

**Protokół Dodatkowy do Umowy między Europejską Wspólnotą Gospodarczą a Republiką Islandii dotyczący handlu produktami rybołówstwa.** Na mocy postanowień Protokołu ustanawia się kontyngent importowy śledzia do przetwarzania przemysłowego pochodzącego z Islandii i przeznaczonego na rynek poszerzonej UE. Roczne kontyngenty bezcłowe w wysokości 950 ton obowiązują w okresie od 1 maja 2004 r. do 30 kwietnia 2009 r. Wysokość kwot będzie poddana przeglądowi po wygaśnięciu tego okresu. Protokół ustanawia również nową pozycję taryfową dla płatów śledziowych (w j. angielskim *butterflies*).

Ten produkt ma być również objęty preferencyjnym dostępem do rynku UE (tradycyjnie był eksportowany przede wszystkim do Polski) w ramach wspomnianej kwoty.

Protokół Dodatkowy pomiędzy do Umowy między Europejską Wspólnotą Gospodarczą a Republiką Norwegii dotyczący handlu produktami rybołówstwa

Postanowienia Protokołu ustanawiają kontyngent importowy śledzia (44.000 t) i makreli (30.500 t), śledzia do przetwarzania przemysłowego (67.000 t) oraz krewetek (2.500 t) pochodzącego z Norwegii i przeznaczonych na rynek poszerzonej UE.

Roczne kontyngenty bezcłowe obowiązują w okresie od 1 maja 2004 r. do 30 kwietnia 2009 r. (również zawarta klauzula rewizyjna po wygaśnięciu tego okresu).

**Porozumienie w formie wymiany listów między Wspólnotą Europejską a Królestwem Norwegii dotyczącego niektórych produktów rolnych.** Porozumienie stanowi wynik wymiany koncesji handlowych w ramach negocjacji o rozszerzenie EOG. Państwa przystępujące nie chciały dopuścić do pogorszenia warunków handlu z krajami EFTA, do których tradycyjnie eksportowano owoce miękkie, sok jabłkowy oraz jedzenie dla kotów. Ustalono kwoty rocznych kontyngentów bezcłowych. Postanowienia te nie naruszają koncesji ustanowionych w art. 19 Porozumienie EOG.

**Umowa między Królestwem Norwegii a Wspólnotą Europejską w sprawie Norweskiego Mechanizmu Finansowego na lata 2004–2009.** Norwegia zobowiązała się sfinansować mechanizm, którego celem jest zredukowanie dysproporcji społecznych i ekonomicznych w Europejskim Obszarze Gospodarczym. Państwa EFTA tradycyjnie wspierały kraje śródziemnomorskie w osiągnięciu celów polityki spójności. Celem mechanizmu finansowego jest wzmocnienie zdolności nowych państw członkowskich do osiągnięcia korzyści w rynku wewnętrznym rozszerzonego EOG.

Norwegia jako kraj największy zaproponował dodatkowy instrument, który - w przeciwieństwie do funduszy udzielanych na podstawie postanowień Protokołu 38 a (patrz wyżej) - obejmuje jedynie nowe państwa członkowskie UE. Umowa zakłada - obok powielania celów protokołu 38 a - finansowanie przedsięwzięć inwestycyjnych w następujących dziedzinach:

- wdrażania dorobku Schengen, wspierania Narodowych Planów Działania z Schengen, jak również umacniania sądownictwa,
- środowiska, w szczególności wzmocnienie zdolności administracyjnej do wdrażania odpowiednich aktów prawa oraz inwestycji w zakresie infrastruktury i technologii, nadając priorytet sprawom gospodarki odpadami komunalnymi,
- polityki regionalnej i działań transgranicznych,
- pomocy technicznej przy wdrażaniu unijnego dorobku prawnego.

Zasady realizacji finansowania zostały określone identycznie jak w przypadku mechanizmu finansowego Protokołu 38a.

Wszystkie powyższe protokoły zawierają klauzule końcowe odnoszące się do sytuacji niepełnej ratyfikacji przez nowe państwa członkowskie UE. W takiej sytuacji wszelkie proponowane rozwiązania będą zmieniane proporcjonalnie do zmienionej liczby stron.

## Zasada pierwszeństwa prawa wspólnotowego w świetle postanowień Konstytucji RP z 1997 r.

(w:) Kwartalnik Prawa Publicznego 2004, nr 2 (strony 21 - 42).

1. Uzyskanie przez Polskę 1 maja br. członkostwa w UE sprawa, że Polska zobowiązana jest do wykonywania prawa wspólnotowego stosownie do wymagań określonych w traktatach stanowiących UE. Podkreśla to art. 2 Aktu dotyczącego warunków przystąpienia oraz dostosowań w Traktatach stanowiących podstawę UE, stanowiący część składową Traktatu Akcesyjnego, podpisanego 16 kwietnia 2003 r. w Atenach (który wszedł w życie 1 maja 2004 r.):

„Od dnia przystąpienia nowe Państwa Członkowskie są związane postanowieniami Traktatów założycielskich i aktów przyjętych przez instytucje Wspólnot i Europejski Bank Centralny przed dniem przystąpienia; postanowienia te są stosowane w nowych Państwach Członkowskich zgodnie z zasadami określonymi w tych Traktatach i w niniejszym Akcie.”<sup>1</sup>

Stwierdzenie, że prawo UE ma być w Polsce stosowane „zgodnie z zasadami określonymi w tych Traktatach i w niniejszym Akcie” **oznacza m.in. zaakceptowanie przez Polskę w Traktacie akcesyjnym zasady pierwszeństwa prawa wspólnotowego wobec prawa krajowego** (w interpretacji Trybunału Sprawiedliwości - TS), za wyjątkiem regulacji wspólnotowych objętych okresami derogacyjnym – oczywiście na czas trwania tych derogacji.

---

<sup>1</sup> Dz.U. 2004, nr 90 poz. 864. Zamieszczony również na stronie internetowej: <http://www1.ukie.gov.pl/uk.nsf/0/>; oraz w: *Wybór dokumentów. Traktat Akcesyjny - Traktaty stanowiące podstawę Unii - Prawo polskie - dokumenty*. Wstęp, wybór i opracowanie J. Barcz i A. Michoński, Warszawa 2003, s. 163/164.

Zasadniczym problem jest więc rozważenie, czy w świetle obowiązujących przepisów Konstytucji RP z 1997 r. można zagwarantować przestrzeganie tej zasady. W dyskusji dotyczącej ewentualnej nowelizacji Konstytucji w związku z akcesem Polski do UE nawet zwolennicy dokonania takiej nowelizacji (do których zalicza się również autor niniejszego artykułu) wskazywali<sup>2</sup>, iż w tym obszarze nowelizacja art. 91 Konstytucji byłaby pożądana, względnie bardzo pożądana, ale nie bezwzględnie konieczna, tj. **możliwe jest zagwarantowanie przestrzegania w Polsce zasady pierwszeństwa prawa wspólnotowego wobec polskiego prawa krajowego również przy zachowaniu obecnego brzmienia przepisów Konstytucji.**<sup>3</sup> Oczywiście będzie to zakładało pewną ingerencję interpretacyjną Trybunału Konstytucyjnego, która jednak znajduje podporę również w praktyce konstytucyjnej obecnych państw członkowskich.<sup>4</sup>

Problem powyższy, niezależnie od swojego waloru teoretycznego, nabrał praktycznego wymiaru w związku ze zgłoszeniem przez dwie grupy posłów wniosków do Trybunału Konstytucyjnego o zbadanie konstytucyjności Traktatu akcesyjnego, przy czym podstawowy zarzut dotyczy przede wszystkim sprzeczności właśnie zasady pierwszeństwa prawa wspólnotowego z postanowieniami Konstytucji RP z 1997 r.<sup>5</sup>

---

<sup>2</sup> Por. J. Barcz, *Członkostwo Polski w Unii Europejskiej a Konstytucja z 1997 r. (w:) Czy zmieniać konstytucję? Ustrojowo-konstytucyjne aspekty przystąpienia Polski do Unii Europejskiej*. Instytut Spraw Publicznych - Warszawa 2002, s. 40.

<sup>3</sup> Zdarzały się jednak również stanowiska przeciwne - patrz. K. Pawłowicz, „Organizacja międzynarodowa” i „prawo” przez nią stanowione w świetle zasad Konstytucji RP, *Kwartalnik Prawa Publicznego* 2002, nr 3, s. 53 i nast. Ostatnio: S. Hambura, *Wyjście jest tylko jedno: zmiana konstytucji*, Rzeczpospolita z 27 maja 2004 r.

<sup>4</sup> Por. J. Barcz, *Stosowanie prawa Wspólnot zachodnioeuropejskich w państwach członkowskich. Problemy konstytucyjno-prawne*, Warszawa 1991.

<sup>5</sup> Wniosek zgłoszony 19 kwietnia 2004 r. przez grupę posłów reprezentowanych przez J. Łopuszańskiego oraz - drugi wniosek - zgłoszony 30 kwietnia 2004 r. przez grupę posłów reprezentowanych przez M. Kotlinowskiego. We wnioskach tych podnoszono przede wszystkim możliwość uszczerbku, jakiego doznać ma suwerenność Państwa Polskiego w wyniku członkostwa w Unii Europejskiej oraz niezgodność z Konstytucją RP (zwłaszcza z jej artykułami 8 ust. 1, 90 ust. 1, 91

2. Zasada pierwszeństwa prawa wspólnotowego wobec prawa krajowego państw członkowskich jest przedmiotem stosunkowo szczegółowej analizy w polskiej literaturze przedmiotu.<sup>6</sup> Zauważyć jednak w interesującym nas kontekście należy, że pierwszeństwo prawa wspólnotowego nie ogranicza się do konieczności stosowania prawa wspólnotowego w przypadku wystąpienia sprzeczności z normą prawa krajowego w klasycznym rozumieniu „pierwszeństwa stosowania” (norma prawa krajowego obowiązuje nadal, ale w odpowiednim zakresie - regulowanym prawem wspólnotowym - nie jest stosowana, tzw. pierwszeństwo stosowania).

TS w imię zasady pewności (bezpieczeństwa) prawnego dokonał bowiem sprecyzowania zasady pierwszeństwa prawa wspólnotowego w kilku istotnych obszarach:

---

ust. 3) zasady pierwszeństwa prawa wspólnotowego, w tym zakresie zaś podnosili sprzeczność tej zasady z:

- art. 8 ust. 1 Konstytucji, w myśl którego „Konstytucja jest najwyższym prawem Rzeczypospolitej Polskiej”; w szczególności wnioskodawcy podkreślali, że z art. 8 ust. 1 Konstytucji „nie da się pogodzić zasadą bezwzględnego pierwszeństwa prawa wspólnotowego przed prawem krajowym”, bowiem sens tego artykułu nie może być zawężany tylko do prawa wewnętrznego, lecz odnosi się do całości prawa obowiązującego na terenie RP;
- art. 91 ust. 3 Konstytucji, w myśl którego „Jeżeli wynika to z ratyfikowanej przez Rzeczpospolitą Polską umowy konstytuującej organizację międzynarodową, prawo przez nią stanowione jest stosowane bezpośrednio, mając pierwszeństwo w przypadku kolizji z ustawami”, a więc - w ocenie wnioskodawców - prawo pochodne nie może uprzedzać konstytucji ;
- art. 188 Konstytucji, określającym właściwość Trybunału Konstytucyjnego, zwłaszcza ze względu na to, że Trybunał Konstytucyjny nie będzie miał właściwości do kontroli konstytucyjności wspólnotowego prawa pochodnego;
- art. 174 Konstytucji („Sądy i Trybunały wydają wyroki w imieniu Rzeczypospolitej”) i art. 178 ust. 1 Konstytucji („Sędziowie w sprawowaniu swojego urzędu są niezawisli i podlegają tylko konstytucji oraz ustawom”), szczególnie w kontekście tzw. postępowania prejudycjalnego na podstawie art. 234 TWE.

<sup>6</sup> Patrz. St. Biernat, *Prawo Unii Europejskiej a prawo państw członkowskich* (w:) *Prawo Unii Europejskiej. Zagadnienia systemowe*, Warszawa 2003 (wyd. II), s. 233 i nast.; M. Szpunar, *Członkostwo Polski w Unii Europejskiej a polski system prawny*, Warszawa 2003, s. 9 i nast. oraz wskazana w tych pracach literatura.



- państwa członkowskie wykonując prawo wspólnotowe muszą kierować się w szczególności **zasadą efektywności** (wykonanie polega na doprowadzeniu do zakładanego rezultatu w należyty sposób - nie chodzi więc o podejmowanie jakichkolwiek działań, ale o zapewnienie pełnej efektywności prawu wspólnotowemu; w innym przypadku występuje groźba naruszenia prawa wspólnotowego) i **zasadą równoważności (najwyższego standardu)** - państwa członkowskie muszą podjąć takie działania, które zapewnią normom prawa wspólnotowego skuteczność proceduralną i materialną co najmniej taką, jak odpowiednim normom prawa krajowego;
- w interesie bezpieczeństwa prawnego - niezależnie od pierwszeństwa prawa wspólnotowego - **sprzeczne z nim przepisy prawa krajowego muszą być w takim przypadku odpowiednio zmienione** (obowiązek zapewnienia spójności prawa wspólnotowego), w przeciwnym razie zachodzi przypadek naruszenia przepisów traktatu; rozbieżności między prawem wspólnotowym i prawem krajowym prowadzą bowiem do „niejasności natury rzeczowej” i tym samym osoba uprawniona „pozostawiona jest w stanie niepewności” co do możliwości powołania się na prawo wspólnotowe;<sup>7</sup>
- konieczne jest nie tylko uchylenie wszystkich przepisów prawa krajowego istniejących w chwili wejścia w życie normy prawa wspólnotowego, lecz również **zakazane jest stanowienie nowych norm krajowych** sprzecznych z obowiązującym prawem wspólnotowym;<sup>8</sup>
- wszelkie sprzeczności prawa krajowego z prawem wspólnotowym muszą być konsekwentnie likwidowane przepisami prawa krajowego,

---

<sup>7</sup> Patrz na przykład: orzeczenie TS w sprawie 168/85 Komisja v. Republika Włoska, Zb. Orz. 1986, nr 11, s. 2945.

<sup>8</sup> Patrz na przykład: orzeczenie TS w sprawie 106/77 Simmenthal, Zb. Orz. 1978, nr 17, s. 629.

mającymi **co najmniej tę samą rangą co przepis podlegający zmianie**;<sup>9</sup> jeżeli dokonywana jest transpozycja dyrektywy, to zasadniczo należy stosować **akt krajowy takiej rangi, jaki zastosowano by do odpowiedniej regulacji krajowego stanu faktycznego**;<sup>10</sup>

- sądy krajowe, stosując prawo wspólnotowe, zobowiązane są do interpretacji prawa krajowego zgodnie z zasadą tzw. **wykładni przyjaznej prawu wspólnotowemu**, tzn. powinny interpretować prawo krajowe w taki sposób, aby zapewnić skuteczność prawu wspólnotowemu;<sup>11</sup>
- w końcu należy podkreślić, że w orzecznictwie TS jednoznacznie stwierdzono, że zasada pierwszeństwa prawa wspólnotowego odnosi się do **całego prawa krajowego państw członkowskich (a więc łącznie z konstytucją)**,<sup>12</sup> a obowiązek zagwarantowania efektywności prawa wspólnotowego w sferze wewnątrzpaństwowej spoczywa na **wszystkich organach państwa** (TS stosuje tym zakresie interpretację ekstensywną)<sup>13</sup>.

---

<sup>9</sup> Patrz na przykład: orzeczenie TS w sprawie 168/85 Komisja v. Republika Włoska, Zb. Orz. 1986, nr 11, s. 2945.

<sup>10</sup> Patrz na przykład: orzeczenie TS w sprawie 102/79 Komisja v. Królestwo Belgii, Zb. Orz. 1980, nr 10 i 12, s. 1473.

<sup>11</sup> W odniesieniu do dyrektyw - por. orzeczenie TS w sprawie C-106/89 Marleasing, Zb. Orz. 1980, nr 8, s. I-4135.

<sup>12</sup> Patrz na przykład: orzeczenie TS w sprawie 106/77 Simmenthal, Zb. Orz. 1978, nr 17, s. 629.

<sup>13</sup> Patrz na przykład: orzeczenie TS w sprawie 14/83 von Colson i Kamann, Zb. Orz. 1984, nr 26, s. 1891.

TS kieruje się więc generalną przesłanką, zmierzającą do zagwarantowania adresatom norm prawnych pełnej jednoznaczności co do ich praw i obowiązków wynikających z prawa wspólnotowego.<sup>14</sup>

3. W literaturze przedmiotu słusznie podnosi się, że zasada pierwszeństwa prawa wspólnotowego wywiedziona została przez TS z traktatów stanowiących UE (przede wszystkim z art. 10 TWE).<sup>15</sup> Wyciągany z tego bywa wniosek, iż tym samym zasada pierwszeństwa działa w ramach autonomicznego wspólnotowego porządku prawnego, natomiast inną sprawą jest zagwarantowanie jej efektywności w ramach – również autonomicznego – porządku prawa krajowego państw członkowskich<sup>16</sup> (które samodzielnie określa relacje między prawem międzynarodowym i prawem krajowym), co sprawia że ewentualne konflikty między prawem wspólnotowym i konstytucyjnym mają raczej hipotetyczny charakter<sup>17</sup> i znaczenie teoretyczne<sup>18</sup>.

Oceniając z takiego punktu widzenia postanowienia Konstytucji RP z 1997 r. można dojść do wniosku, że nie gwarantują one jednoznacznie pierwszeństwa prawa wspólnotowego wobec całego prawa krajowego (łącznie z postanowieniami Konstytucji). Przy tekstualnej interpretacji Konstytucji jej postanowienia mogłyby świadczyć raczej na rzecz pierwszeństwa postanowień Konstytucji wobec prawa wspólnotowego:

---

<sup>14</sup> Pełen zestaw zasad gwarantujących pierwszeństwo prawa wspólnotowego w krajowym porządku prawnym państw członkowskich - patrz: *Zapewnienie efektywności prawu Unii Europejskiej w polskim prawie krajowym. Wytyczne polityki legislacyjnej i techniki prawodawczej*, UKiE - Warszawa 2003.

<sup>15</sup> Na przykład M. Szpunar, *Członkostwo Polski w Unii Europejskiej ...*, s. 10.

<sup>16</sup> J. Jaskiernia, *Członkostwo Polski w Unii Europejskiej a problem nowelizacji konstytucji*, *Zurawia Papers* 2004, nr 2, s. 81 (i podana tam dalsza literatura).

<sup>17</sup> Tamże, s. 81.

<sup>18</sup> M. Szpunar, *Członkostwo Polski w Unii Europejskiej ...*, s. 12.

- do **prawa pierwotnego** (prawa traktatowego) ma bowiem zastosowanie art. 91 ust. 2 Konstytucji, w myśl którego „Umowa międzynarodowa ratyfikowana za uprzednią zgodą wyrażoną w ustawie ma pierwszeństwo przed ustawą, jeżeli ustawy tej nie da się pogodzić z umową”, co *a contrario* może prowadzić do wniosku, że pierwszeństwo takie nie dotyczy Konstytucji (abstrahuję w tym miejscu od problemu braku w Konstytucji z 1997 r. jednoznacznej regulacji, odnoszącej się do rangi umów międzynarodowych ratyfikowanych za uprzednią zgodą wyrażoną w referendum ogólnokrajowym);
- do **prawa wtórnego** zastosowanie ma natomiast art. 91 ust. 3 Konstytucji, w myśl którego „Jeżeli wynika to z ratyfikowanej przez Rzeczpospolitą Polską umowy konstytuującej organizację międzynarodową, prawo przez nią stanowione jest stosowane bezpośrednio, mając pierwszeństwo w przypadku kolizji z ustawami”, a więc również i w tym przypadku nie przed konstytucją.

Do tych dwóch zasadniczych postanowień Konstytucji dochodzi jeszcze **szereg innych regulacji**, które odnoszą się pośrednio lub bezpośrednio do statusu prawa wspólnotowego w polskim krajowym porządku prawnym, wskazując raczej na jego podległość Konstytucji:

- art. 188 pkt 1 upoważnia Trybunał Konstytucyjny do orzekania w sprawie „zgodności ustaw i umów międzynarodowych z Konstytucją”, co zakłada możliwość badania konstytucyjności Traktatu akcesyjnego, pośrednio Traktatów stanowiących UE oraz kolejnych traktatów rewizyjnych;
- art. 188 pkt 5 upoważnia Trybunał Konstytucyjny do orzekania w sprawie skargi konstytucyjnej, a skargą taką (na podstawie art. 79 ust. 1 Konstytucji) można zażądać badania konstytucyjności „ustawy lub innego aktu normatywnego”, na podstawie którego sąd lub organ administracji publicznej orzekł ostatecznie o wolnościach lub prawach jednostki lub jej obowiązkach określonych w konstytucji;

skarga taka mogłyby więc być skierowana przeciwko prawu wspólnotowemu jako „innemu” aktowi normatywnemu;

- art. 193 Konstytucji stwierdza, że „Każdy sąd może przedstawić Trybunałowi Konstytucyjnemu pytanie prawne co do zgodności aktu normatywnego z Konstytucją ..., jeżeli od odpowiedzi na pytanie prawne zależy rozstrzygnięcie sprawy toczącej się przed sądem”; jeżeli uznamy, że prawo wspólnotowe podpadałoby pod pojęcie „aktu normatywnego”, to odnośne pytanie prawne będzie mogło być kierowane do Trybunału Konstytucyjnego, wbrew art. 234 TWE, który wszelkie wątpliwości co do interpretacji i ważności aktów prawa wspólnotowego związanego z rozstrzygnięciem w danej sprawie nakazuje wyjaśniać przed TS w imię zagwarantowania spójności stosowania prawa wspólnotowego we wszystkich państwach członkowskich (bez wątpienia jest to istotny aspekt zasady pierwszeństwa prawa wspólnotowego wobec prawa krajowego państw członkowskich).

Klamrą spinającą powyższe postanowienia Konstytucji RP z 1997 r. jest jej art. 8 ust. 1, stosownie do którego „Konstytucja jest najwyższym prawem Rzeczypospolitej Polskiej”.

Wyciągany z tekstualnej interpretacji postanowień art. 8 i art. 91 Konstytucji wniosek, iż pierwszeństwo prawa wspólnotowego w stosunku do postanowień Konstytucji jest co najmniej wątpliwe<sup>19</sup> wymaga szczegółowego rozważenia. Jak wspomniano, w literaturze „okresu przedakcesyjnego” dominuje pogląd, że na gruncie obowiązujących postanowień Konstytucji możliwe jest uzasadnienie zasady pierwszeństwa prawa wspólnotowego, zwłaszcza jeśli postanowienia Konstytucji umiemy całościowo, traktując je jako „integracyjny akt konstytucyjny”<sup>20</sup>, a więc poddamy postanowienia Konstytucji interpretacji systematycznej,

---

<sup>19</sup> M. Szpunar, tamże, s. 13 (oraz podana tam - w przypisie 30 - literatura). Ostatnio - bardzo kategorycznie - S. Hambura z odwołaniem przede wszystkim do art. 8 ust. 1 Konstytucji.

<sup>20</sup> J. Barcz, *Akt integracyjny Polski z Unią Europejską w świetle Konstytucji RP*, PiP 1998, nr 4, s. 3 i nast.

uwzględniającej „otwarte” jej nastawienie do prawa międzynarodowego i procesu integracji europejskiej<sup>21</sup>.

4. Proces integracji europejskiej w istocie każe w nowym świetle spojrzeć na tradycyjne pojęcia **suwerenności państwowej** (pojmowanej w kategoriach prawa międzynarodowego - jako niezależność państwa w stosunkach zewnętrznych i wyłączność kompetencji wewnętrznej), **suwerenności narodowej** (pojmowanej w kategoriach prawa konstytucyjnego - jako wywodzenie się władzy państwowej z demokratycznie wyrażonej woli narodu) i **suwerenności politycznej** (sprowadzającej się do faktycznych możliwości działania państwa) a w każdym razie wyjść poza tradycyjne (i zasadne) stwierdzenie, że udział państwa w relacjach międzynarodowych, szczególnie zaś zaciąganie zobowiązań prawnomiędzynarodowych nie stanowi ograniczania suwerenności państwa, lecz jest wyrazem wykonywania praw wynikających z suwerenności.<sup>22</sup> W ujęciu tradycyjnym te trzy ujęcia suwerenności pozostawały bowiem z reguły w stosunku wzajemnego napięcia. Z drugiej zaś strony - suwerenność państwowa koncentrowała się na odrębności i wyłączności państwa - dominowały więc funkcje odgraniczające suwerenności. Nawet jeżeli prawo międzynarodowe końca XX wieku zmieniło tę sytuację w istotnym zakresie, stwarzając podstawę dla współpracy między suwerennymi państwami, prowadzenie dyskusji w tradycyjnych ramach nie prowadzi do wyjaśnienia dylematu, a jedynie do konkluzji, iż „mniej więcej jasne jest ... tylko to, że (suwerenności) nie można rozumieć po dawnemu”.<sup>23</sup>

---

<sup>21</sup> Por. K. Działocha, *Artykuł 90 i 91. Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, Warszawa 1999.

<sup>22</sup> Por. J. Kranz, *Wspólnoty i Unia: ponadnarodowość, federalizm, subsydiarność i suwerenność* (w:) *Drogi do Europy*, Centrum Stosunków Międzynarodowych - Warszawa 1998, s. 14 i nast.

<sup>23</sup> A. Wasilkowski, *Uczestnictwo w strukturach europejskich a suwerenność państwowa*, PiP 1996, nr 4/5, s. 16.

Stwierdzenie, że proces integracji europejskiej skłania ku ujęciu pojęcia suwerenności narodowej w jakościowo nowych kategoriach<sup>24</sup> zasadza się na dwóch wiodących przesłankach:

- udział państwa w strukturach integracyjnych stwarza możliwość określenia **konstruktywnej koordynacji** między „sferą integracyjną” (Unią Europejską) a suwerennością narodową;
- stwarza on również możliwość **harmonijnego ułożenia** relacji między niepodległością polityczną, suwerennością narodową i suwerennością państwową.

W praktyce procesu integracji, tego rodzaju nowe jakościowo ujęcie znajduje wyraz w następujących obszarach:

1) **konstruktywna koordynacja** suwerenności narodowej i „sfery integracyjnej” oznacza, iż w procesie integracji występuje niespotykane do tej pory „złączenie się” (mówi się również o „przemieszaniu” - *Gemengelage* - prof. G. Ress) elementów prawa międzynarodowego, prawa wspólnotowego i prawa krajowego; wspólnym mianownikiem tego zjawiska, jest nakierowanie tak połączonych działań na rezultat, który powinien brać pod uwagę „**wspólny interes**” oraz na zapewnienie takim działaniom **solidnej legitymacji demokratycznej** (tak po stronie Unii Europejskiej, jak po stronie państw członkowskich);

2) **harmonijne ułożenie relacji** między „sferą integracyjną”, suwerennością państwową oraz suwerennością narodową zawiera w sobie m.in:

- zapewnienie solidnej legitymacji demokratycznej decyzji państwa w sprawie przystąpienia do UE (w przypadku Polski wyrażenie zgody na

---

<sup>24</sup> Por. *Suwerenność i integracja europejska*, Centrum Europejskie Uniwersytetu Warszawskiego - Warszawa 1999.

ratyfikację Traktatu akcesyjnego przez Prezydenta RP w drodze referendum ogólnokrajowego);

- zapewnienie solidnej legitymacji demokratycznej wewnątrzpaństwowemu procesowi decyzyjnemu w sprawach integracyjnych: rząd, współuczestnicząc w procesie decyzyjnym w UE powinien mieć legitymację dla takich działań ze strony parlamentu narodowego<sup>25</sup>, regionów własnego państwa - takie mechanizmy istnieją w „starych” państwach członkowskich (w Polsce naprzeciw temu wyzwaniu wychodzi ustawa z 11 marca 2004 r. o współpracy Rady Ministrów z Sejmem i Senatem w sprawach związanych z członkostwem Rzeczypospolitej Polskiej w Unii Europejskiej);
- włączenie przedstawicieli państwa członkowskiego w proces decyzyjny w UE: przedstawiciele państw członkowski uczestniczą w stanowieniu aktów prawa UE (w Radzie UE, która jest głównym organem „ustawodawczym” oraz w Parlamencie Europejskim, który „uczestniczy” w procesie stanowienia prawa wspólnotowego), biorą udział w szeroko pojmowanym procesie decyzyjnym (uczestnictwo w rozbudowanym systemie komitetów Komisji Europejskiej z Rady UE), wreszcie akty prawa wspólnotowego są stosowane przede wszystkim przez organy państw członkowskich;

**3) suwerenność polityczna (niezawisłość) Polski** - czyli możliwość efektywnej realizacji swoich interesów w relacjach międzynarodowych - jest w sposób oczywisty powiązana z udziałem w szeroko pojętym procesie integracji (UE i NATO), co jest szczególnie jednoznaczne w perspektywie europejskich doświadczeń historycznych. Uzyskanie członkostwa w Sojuszu Północnoatlantyckim i Unii Europejskiej było strategicznym celem polityki zagranicznej Polski po zmianach politycznych lat 1989/90.<sup>26</sup>

---

<sup>25</sup> Por. A. Maurer, W. Wessels, *Das Europäische Parlament nach Amsterdam und Nizza: Akteur, Arena oder Alibi*, Baden-Baden 2003.

<sup>26</sup> Por. K. Skubiszewski, *Polityka zagraniczna i odzyskanie niepodległości. Przemówienia, oświadczenia, wywiady 1989 – 1993*, Warszawa 1997.



Warto również zwrócić - w tym kontekście - uwagę na niezmiernie interesujące relacje między procesem integracji europejskiej a **tożsamością narodową, regionalną i lokalną**.<sup>27</sup> Rozbudowa kompetencji wspólnotowych nie spowodowała - jak niekiedy oczekiwano - zaniku świadomości narodowej, rozmycia interesów regionalnych czy lokalnych. Wręcz przeciwnie, pewnym zaskoczeniem był fakt, że tożsamość taka zaczęły się coraz mocniej artykułować wraz z rozbudową i zacieśnianiem procesu integracji. Co więcej, okazało się, że w tym swoistym fenomenie nie ma wewnętrznej sprzeczności. Okazało się bowiem, iż proces integracji europejskiej oraz tożsamość narodowa i świadomość regionalna zaczynają się raczej uzupełniać. Zakorzenie **zasady subsydiarności** w mechanizmie podziału kompetencji w UE jednoznacznie tę tendencję umacnia.<sup>28</sup>

Proces integracji europejskiej stawia więc pojęcie suwerenności o tyle w nowym świetle, że stwarza ramy prawno-polityczne dla kooperatywnego „zgrania” jej trzech - dotychczas konkurencyjnych - ujęć: suwerenności państwowej w rozumieniu prawa międzynarodowego, suwerenności narodowej i niepodległości politycznej: współdziałają one w formie „zazębiających się kół” z procesem integracji europejskiej. Ujęcie takie jest korzystne dla narodów uczestniczących w tym procesie państw. Niezależnie od tego udział w procesie integracji europejskiej umacnia zdecydowanie statusu jednostek oraz pole ich wolności również wobec własnego państwa.<sup>29</sup>

W świetle powyższych wywodów należy oceniać obawy, iż członkostwo Polski w Unii Europejskiej niesie ze sobą ograniczenie czy wręcz utratę suwerenności. Pozwalają one bowiem stwierdzić, że członkostwo w UE (wraz z członkostwem w Sojuszu Północnoatlantyckim) stwarza optymalne

---

<sup>27</sup> Por. J. Barcz, *Integracja europejska - suwerenność - tożsamość*, Przegląd Zachodni 2001, nr 3, s. 9 i nast.

<sup>28</sup> Por. E. Przybylska-Marciniuk, *Umocnienie zasady subsydiarności (w:) Przyszły Traktat konstytucyjny. Zasadnicze zmiany ustrojowe w Unii Europejskiej*, Warszawa 2004, s. 74 i nast.

<sup>29</sup> Por. M. Safian, *Integracja a suwerenność systemu prawnego*, Rzeczpospolita z 13 kwietnia 2004 r.

ramy prawne i polityczne dla realizacji polskich interesów narodowych w nowej rzeczywistości międzynarodowej. Swoistością procesu integracji europejskiej jest właśnie to, że pogłębianie tego procesu nie tylko że nie osłabia państw biorących w nim udział (państw członkowskich UE), lecz raczej wymaga mocnego i coraz bardziej efektywnie działającego państwa, umacniając przy tym również podmiotowość struktur lokalnych i regionalnych. Jedynie bowiem wówczas współdziałanie „sfery państwowej” i „sfery integracyjnej” przebiegać będzie harmonijnie. Inną kwestią pozostaje, na ile partie ostatnich koalicji rządzących były w stanie przygotować Państwo Polskie do efektywnego uczestnictwa w procesie integracji europejskiej.<sup>30</sup>

5. Wynikająca z suwerenności decyzja w sprawie udziału w procesie integracji europejskiej wymaga - jak wspomniano - solidnej podstawy konstytucyjnej. W istocie, Konstytucja RP taką jednoznaczną podstawę zawiera. Jej art. 90 ust. 1 stanowi bowiem, iż „Rzeczpospolita Polska może na podstawie umowy międzynarodowej przekazać organizacji międzynarodowej lub organowi międzynarodowemu kompetencje organów władzy państwowej w niektórych sprawach”. Tak więc **sama Konstytucja upoważnia Państwo Polskie m. in. do przystąpienia i członkostwa w Unii Europejskiej.**<sup>31</sup> Ze względu na wagę takiej suwerennej decyzji Państwa Polskiego musi ona być podjęta przy zastrzonym rygorze legitymacji demokratycznej: stosownie do postanowień ust. 2 i 3 art. 90 Konstytucji, ratyfikacja odnośnej umowy międzynarodowej przez Prezydenta RP musi być poprzedzona albo zgodą wyrażoną w ustawie, uchwalanej przez Sejm i Senat większością 2/3 odpowiednio posłów i senatorów w obecności ich co najmniej połowy ustawowej liczby, albo Naród wyraża na nią zgodę w drodze referendum ogólnokrajowego.

---

<sup>30</sup> Por. *Ustrojowe aspekty członkostwa Polski w Unii Europejskiej*, Instytut Spraw Publicznych - Warszawa 2003).

<sup>31</sup> Por. J. Barcz, *Akt integracyjny Polski z Unią Europejską w świetle Konstytucji RP*, PiP 1998, nr 4, s. 3 i nast.; K. Działocha, op.cit..

Decyzja podejmowana przez Państwo Polskie na podstawie art. 90 ust. 1 Konstytucji ma dwa zasadnicze aspekty – z jednej strony na jej podstawie Państwo Polskie **zrzeka się wyłączności władzy publicznej** w obszarach określonych w umowie międzynarodowej, z drugiej zaś - jednocześnie - **udostępnia („otwiera”) swoją sferę wewnętrzną** dla prawa stanowionego w odnośnym zakresie przez organizację międzynarodową, gwarantując w szczególności skutek bezpośredni aktów tego prawa i jego pierwszeństwo wobec prawa krajowego.<sup>32</sup> Zasadnicze znaczenie ma przy tym okoliczność, iż **decyzja taka ma swoje korzenie konstytucyjne** - polski porządek prawny otwiera się wobec aktów prawnych „obcej władzy ustawodawczej” (organizacji międzynarodowej) **na podstawie jasnej legitymacji, określonej w Konstytucji**. Konstytucja pozostaje więc „najwyższym prawem Rzeczypospolitej Polskiej” (art. 8 ust. 1 Konstytucji) - akty prawne organizacji międzynarodowej stosowane są bowiem w Polsce dlatego i tylko w takim zakresie, jaki wynika z decyzji podjętej na podstawie art. 90 ust. 1 Konstytucji. Akty prawa wspólnotowego nie „derogują” prawa krajowego, lecz mają pierwszeństwo - w przypadku sprzeczności - wobec prawa krajowego. Natomiast **sam ustawodawca krajowy** musi podjąć stosowne działania, aby zagwarantować - w imię zasady pewności prawa - efektywność aktów prawa wspólnotowego.<sup>33</sup> Niezależnie od tego należy podkreślić, że przekazanie kompetencji organów władzy państwowej na organizację międzynarodową **nie ma charakteru absolutnego**, tj. Polska rezygnuje - na podstawie decyzji podjętej zgodnie z art. 90 ust. 1 Konstytucji - jedynie z wyłączności swojej kompetencji w odnośnych dziedzinach, zwłaszcza zaś „przekazanie” może być odwołane, tj. z formalnego (prawnomiędzynarodowego) punktu widzenia pozostaje w kompetencji Polski zasadnicza decyzja o ewentualnym wystąpieniu z Unii. Zważyć przy tym należy, iż powyższa interpretacja „przekazania” o tyle nie oddaje całego związanego z „przekazaniem” procesu, iż między państwem członkowskim a Unią Europejską zachodzą - jak już wspomniano -

---

<sup>32</sup> Por. J. Barcz, *ibidem*; K. Działocha, *ibidem*.

<sup>33</sup> Por. *Zapewnienie skuteczności prawu Unii Europejskiej w prawie polskim. Wytyczne polityki legislacyjnej i techniki prawodawczej*, Warszawa 2003.

skomplikowane **procesy wzajemnych zależności**, opisywane terminem „równowagi rozsądnej kooperacji”<sup>34</sup>, dopełniane działaniem umacniającej się zasady pomocniczości (subsydiarności).

Art. 90 ust. 1 Konstytucji stwierdza, że możliwość przekazania obejmuje „kompetencje organów władzy państwowej w niektórych sprawach”. Konstytucja nie określa ściśle zakresu przedmiotowego przekazania. W grę wchodzi więc określone w art. 10 ust. 1 Konstytucji obszary władzy ustawodawczej, władzy wykonawczej i władzy sądowniczej, sprawowanej odpowiednio (art. 10 ust. 2 Konstytucji) przez Sejm i Senat, Prezydenta i Radę Ministrów oraz sądy i trybunały. Dynamika procesu integracji europejskiej sprawia, że **Konstytucja zasadnie nie nakłada ścisłych przedmiotowych czy funkcjonalnych ograniczeń w tej mierze**: przedmiotem przekazania mogą stać się kompetencje organów władzy państwowej we wszystkich tych obszarach; przekazanie nie musi być też zrównoważone w tym sensie, że przekazaniu określonych kompetencji władzy ustawodawczej odpowiadać ma przekazanie odpowiednich kompetencji władzy wykonawczej czy sądowniczej. „Przekazanie” obejmować może kompetencje z różnych dziedzin władzy ustawodawczej, wykonawczej i sądowniczej i w różnym zakresie, odpowiadającym wymogom związanym z udziałem Polski w procesie integracji europejskiej.<sup>35</sup> Dokładne określenie materii objętych „przekazaniem” następuje w umowie międzynarodowej, określonej w art. 90 ust. 1 Konstytucji (w przypadku przystąpienia Polski do Unii Europejskiej umową taką jest Traktat akcesyjny).

Z wywodów powyższych wynikają następujące, istotne konsekwencje w odniesieniu do oceny konstytucyjności Traktatu akcesyjnego:

- a) zarzut, iż przekazanie części kompetencji ustawodawczej na rzecz UE stanowi może uszczuplić suwerenność Polski nie jest zasadny z tego podstawowego powodu, iż same postanowienia Konstytucji

---

<sup>34</sup> „*Ein Gleichgewicht sinnvoller Kooperation*” – Ch. Tomuschat, *Artikel 24 GG* (w:) *Bonner Kommentar*, Hamburg 1985, s. 22.

<sup>35</sup> J. Barcz, *Akt integracyjny ...*, s. 8.

**upoważniają Państwo Polskie do takiej decyzji**; nie stoi z takim stwierdzeniem w sprzeczności art. 4 Konstytucji (Władza zwierzchnia w Rzeczypospolitej należy do Narodu”), Naród sprawuje bowiem władzę zwierzchnią w Rzeczypospolitej Polskiej (art. 4 ust. 1 Konstytucji) poprzez swoich przedstawicieli lub bezpośrednio (art. 4 ust. 2 Konstytucji); stosownie natomiast do postanowień art. 90 Konstytucji umowa międzynarodowa, na mocy której „przekazanie” kompetencji ustawodawczych następuje, poprzedzona być musi przed jej ratyfikacją przez Prezydenta RP zgodą wyrażoną w ustawie (działają przedstawiciele Narodu) lub w drodze referendum ogólnokrajowego (Naród działa bezpośrednio); w przypadku Traktatu akcesyjnego **Naród wyraził taką zgodę działając bezpośrednio w referendum ogólnokrajowym**; niezależnie od tego zauważyć należy, iż właśnie w dziedzinie stanowienia prawa wspólnotowego (prawa pochodnego), występuje szczególne „zazębianie się” „sfery integracyjnej” i „sfery państwowej”:<sup>36</sup> przecież to przedstawiciele państw członkowskich (w tym Polski) zasiadają w Radzie UE, która jest głównym ustawodawcą wspólnotowym, polscy deputowani do Parlamentu Europejskiego współuczestniczą we wspólnotowym procesie ustawodawczym, przedstawiciele Polski współdziałają w komitetach Komisji Europejskiej i Rady UE w kształtowaniu inicjatywy ustawodawczej, wreszcie w znaczącym zakresie ustawodawca polski stanowi prawo transponujące akty wspólnotowe, w sposób odpowiadający polskiej kulturze prawnej; dalsze, istotne umocnienie parlamentów narodowych przewiduje projekt Traktatu konstytucyjnego;<sup>37</sup>

---

<sup>36</sup> Por. St. Biernat, *Tworzenie prawa Unii Europejskiej (w:) Prawo Unii Europejskiej. Zagadnienia systemowe*, Warszawa 2003, s. 233 i nast.

<sup>37</sup> Szkoda, że argumentacja zastosowana przez Trybunał Konstytucyjny w wyroku z 31 maja 2004 r. (K 15/04), uznającym zgodność z Konstytucją ustawy z dnia 23 stycznia 2004 r. - Ordynacja wyborcza do Parlamentu Europejskiego zasadza się jedynie na kategoriycznym stwierdzeniu, iż Parlament Europejski „nie sprawuje władzy w Rzeczypospolitej, a tym samym jego działalność nie może być oceniana w świetle art. 4 ust. 1 Konstytucji, i w niewielkim stopniu odnosi się do powiązań owej „sfery integracyjnej” i „sfery państwowej” (podczas pisania niniejszego artykułu nie było jeszcze dostępne uzasadnienie wyroku).

b) samo pojęcie „niektórych spraw”, jakie mogą być objęte „przekazaniem” kompetencji organów władzy państwowej, będzie przedmiotem dalszej analizy w niniejszym artykule, natomiast w tym miejscu należy zaznaczyć, że zarzut, iż Traktat akcesyjny zawiera „cesję generalną” takich kompetencji na Unię Europejską, a tym samym wykracza w sposób sprzeczny z Konstytucją poza pojęcie „niektórych spraw” nie znajduje uzasadnienia: Traktat akcesyjny **precyzyjnie określa zakres przekazanych na UE przez Państwo Polskie kompetencji organów władzy państwowej**; dalsze rozszerzenia tego katalogu możliwe jest **jedynie za zgodą Państwa Polskiego** - na mocy umowy międzynarodowej (umowy rewizyjnej), którą Polska wiązać się będzie na warunkach art. 90 Konstytucji; bez zgody Państwa Polskiego umowa taka nie będzie mogła wejść w życie - gwarantuje to jednoznacznie art. 48 TUE, potwierdzający, że traktaty rewizyjne, aby wejść w życie - poza spełnieniem procedury po stronie UE - muszą być ratyfikowane „przez wszystkie Państwa Członkowskie, zgodnie z ich odpowiednimi wymogami konstytucyjnymi” (w Polsce określonymi w art. 90 Konstytucji); nie ma uzasadnienia również obawa co do wymykające się kontroli „interpretacji rozszerzającej” w odniesieniu do kompetencji wspólnotowych; wspólnotowe akty prawne muszą mieć jednoznaczną podstawę prawną (art. 253 TWE), instytucje wspólnotowe muszą działać zgodnie z zasadą pomocniczości (subsydiarności) i proporcjonalności - podejmowane działania nie mogą wykraczać poza to, co jest konieczne dla osiągnięcia celów Traktatów (art. 10 TWE); interpretacja rozszerzająca jest w pewnym zakresie możliwa na podstawie art. 308 TWE, lecz obszar ten jest ograniczony do zakresu działania wspólnego rynku oraz musi być uzasadniony „jednym z celów Wspólnoty”; TS interpretuje tę możliwość rozszerzania kompetencji Wspólnoty bardzo ostrożnie, podkreślając, że art. 308 TWE może być użyty jedynie do uzupełniania luk w Traktacie oraz że nie można na jego podstawie wykraczać poza ramy ogólne ustanowione przez Traktat jako całość, szczególnie poza postanowienia Traktatu, określające zadania i

działania Wspólnoty;<sup>38</sup> abstrahując do tego decyzja tego rodzaju (nie mająca jednoznacznego umocowania w TWE) może zapaść w Radzie jedynie jednogłośnie - **bez zgody Państwa Polskiego decyzja taka nie będzie więc mogła być podjęta;**

- c) decyzja Państwa Polskiego podjęta na podstawie art. 90 ust. 1 Konstytucji wystarczająco uzasadnia - w rozumieniu konstytucyjno-prawnym - członkostwo Polski w Unii Europejskiej; w istocie, członkostwo to pociąga za sobą określone zmiany w sferze ustrojowej Państwa, **zmiany takie wynikają jednak w suwerennej decyzji Państwa Polskiego, podjętej na podstawie jednoznacznych postanowień Konstytucji** (art. 90 ust. 1); stąd też pojawiający się zarzut sprzeczności Traktatu akcesyjnego z art. 235 Konstytucji – z uzasadnieniem, iż zmiany konstytucyjnego ustroju państwa i jego porządku prawnego związane z członkostwem w Unii Europejskiej wymagałyby zastosowania procedury zmiany konstytucji, określonej w jej art. 235 nie znajduje uzasadnienia; ustawodawca po to wprowadził do Konstytucji art. 91 ust. 1, aby umożliwić Państwu Polskiemu – w specjalnym trybie, opatrzonym szczególnymi wymogami legitymacji demokratycznej (nawet ostrzejszymi niż w przypadku zmiany Konstytucji - por. formuła podejmowania decyzji w referendum ogólnokrajowym) udział w organizacjach międzynarodowych, w których członkostwo wymaga przekazania na taką organizację kompetencji organów władzy państwowej; **ustawodawca był więc w pełni świadomy, że członkostwo w takich organizacjach pociągnie za sobą konieczność pewnej modyfikacji ustroju Państwa, a co za tym idzie również Konstytucji;** ustawodawca określił przy tym stosunkowo elastycznie granice przekazania kompetencji organów władzy państwowej na taką organizację międzynarodową.

Z problemem pojęcia „niektórych spraw”, jakich dotyczyć może „przekazanie” kompetencji organów władzy państwowej, wiąże się

---

<sup>38</sup> Por. Opinia TS 2/94 z 1996 r. w sprawie przystąpienia Wspólnoty do Europejskiej Konwencji Praw Człowieka i Podstawowych Wolności.

fundamentalna kwestia granicy przekazania kompetencji na organizację międzynarodową na podstawie art. 90 ust. 1 Konstytucji.<sup>39</sup> Jak wyżej wskazano, art. 90 ust. 1 Konstytucji zasadnie nie precyzuje tego rodzaju barier, bowiem Państwo Polskie musi mieć zapewnioną swobodę w tej mierze, niezbędną do uwzględnienia dynamiki procesu integracji. Tym niemniej ze stwierdzenia art. 90 ust. 1 Konstytucji, iż w grę wchodzi przekazanie kompetencji organów władzy państwowej „w niektórych sprawach” wynika jednoznacznie, iż **„przekazanie” nie może objąć „wszystkich spraw”, czyli nie może prowadzić do likwidacji Państwowości Polskiej.** Na straży przestrzegania tej granicy stoją zaostrzone wymogi legitymacji demokratycznej wyrażenia zgody na ratyfikowanie przez Prezydenta RP Traktatu akcesyjnego oraz kolejnych traktatów rewizyjnych (określone w ustępach 2 i 3 art. 90 Konstytucji). Bez wątpienia również stwierdzenie powyższe stanowić będzie istotne kryterium oceny przez Trybunał Konstytucyjny konstytucyjności kolejnych traktatów rewizyjnych na podstawie art. 188 pkt 1 Konstytucji.<sup>40</sup> Traktat akcesyjny nie przekracza granic legitymacji konstytucyjnej co do „przekazania” przez Państwo Polskie na rzecz Unii Europejskiej kompetencji organów władzy państwowej w „niektórych sprawach”.

Stosownie do postanowień art. 90 ust. 1 Konstytucji Państwo Polskie może na podstawie umowy międzynarodowej przekazać kompetencje organów władzy państwowej w niektórych sprawach na rzecz „organizacji międzynarodowej lub organu międzynarodowego”. Pojęcia stosowane w art. 90 ust. 1 Konstytucji są bardzo elastyczne i obejmują różne struktury międzynarodowe.<sup>41</sup> W każdym razie „przekazanie” kompetencji organów władzy państwowej w niektórych sprawach możliwe jest na rzecz struktury międzynarodowej, której członkiem jest Polska. Z tego punktu widzenia Unia Europejska z pewnością do takich struktur międzynarodowych należy,

---

<sup>39</sup> Por. K. Wójtowicz, *Konstytucja RP z 1997 r. a członkostwo Polski w Unii Europejskiej* (w:) *Prawo Unii Europejskiej. Zagadnienia systemowe ...*, s. 459 i nast.

<sup>40</sup> Por. K. Działocha, op. cit.

<sup>41</sup> Por. J. Barcz, *Konstytucyjnoprawne problemy stosowania prawa Unii Europejskiej w Polsce w świetle dotychczasowych doświadczeń państw członkowskich* (w:) *Prawo międzynarodowe i wspólnotowe w wewnętrznym porządku prawnym*. Red. M. Kruk, Warszawa 1997, s. 208 i nast.



przy czym pamiętać trzeba o jej zróżnicowanym charakterze prawnym. Unia Europejska obejmuje bowiem obecnie dwie Wspólnoty Europejskie, które - z punktu widzenia prawa międzynarodowego - są organizacjami międzynarodowymi oraz obszary współpracy rządzone wyłącznie prawem międzynarodowym (Wspólną Politykę Zagraniczną i Bezpieczeństwa oraz Współpracę Policyjną i Sądową w Sprawach Karnych). Z tego punktu widzenia „przekazanie” kompetencji organów władzy Państwa Polskiego odnosi się do Wspólnot Europejskich, przede wszystkim zaś (biorąc pod uwagę zakres kompetencji) do Wspólnoty Europejskiej. Obie Wspólnoty są - jak wspomniano - organizacjami międzynarodowymi w rozumieniu prawa międzynarodowego i bez wątpienia podpadają pod pojęcie „organizacji międzynarodowej lub organu międzynarodowego” w rozumieniu art. 90 ust. 1 Konstytucji. Podnoszone zarzuty, iż chodzi w przypadku Wspólnot „organizacje ponadnarodowe”, której to kategorii nie zna art. 90 ust. 1 Konstytucji nie znajdują uzasadnienia. W istocie, Wspólnoty kwalifikowane są w literaturze przedmiotu jako „organizacje międzynarodowe o charakterze ponadnarodowym” ze względu na szczególną koncentrację kompetencji oraz możliwość stanowienia aktów prawnych, których postanowienia mogą wywierać skutek bezpośredni w sferze wewnętrznej państw członkowskich oraz uprzedzać ich prawo krajowe,<sup>42</sup> co jednak nie zmienia ich zasadniczego charakteru jako organizacji międzynarodowych. Abstrahując od tego można zaznaczyć, że ani Traktaty stanowiące Unię Europejską, ani wspólnotowe prawo pochodne nie posługują się bezpośrednio terminem „ponadnarodowości” (jest to termin z zakresu teorii prawa integracji europejskiej).

6. Przy ocenie w świetle postanowień Konstytucji zasady pierwszeństwa prawa wspólnotowego zasadnicze znaczenie ma - omówiony wyżej - charakter decyzji Państwa Polskiego, podejmowany na podstawie art. 90 ust. 1 Konstytucji, na mocy której **Państwo Polskie nie tylko „przekazuje” kompetencje organów władzy państwowej w niektórych sprawach na organizację międzynarodową, lecz jednocześnie „otwiera” w odnośnym zakresie własny porządek prawny wobec aktów prawnych stanowiących**

---

<sup>42</sup> Por. J. Barcz, *Organizacja ponadnarodowa*, Sprawy Międzynarodowe 1991, nr 7-8, s. 89 i nast.

**przez taką organizację.** Dotyczy to również - jak już wskazano - władzy sądowniczej (por. 178 ust. 1 Konstytucji): na mocy samych postanowień Konstytucji polskie sądy i trybunały stosują prawo wspólnotowe. Nie jest to *nota bene* o tyle niczym szczególnym, że sądy i trybunały orzekają na podstawie samowykonalnych postanowień prawa międzynarodowego, co stanowi jeden z istotniejszych elementów działania zasady państwa prawnego w Rzeczpospolitej, ugruntowany po zmianach politycznych lat 1989/90.<sup>43</sup> „Otwarcie” polskiego porządku krajowego wobec wspólnotowych aktów prawnych obejmuje również zasadę pierwszeństwa prawa wspólnotowego wobec prawa krajowego, przy czym - jak już wskazywano - do ustawodawcy polskiego należy zapewnienie efektywności prawu wspólnotowemu w rozumieniu zasady jego pierwszeństwa.

Podkreślić należy, że zasada pierwszeństwa prawa wspólnotowego obejmuje w jednakowej mierze wspólnotowe prawo pierwotne i wspólnotowe prawo pochodne, choć charakter prawny obu tych dziedzin jest odmienny (co znajduje wyraz również w postanowieniach Konstytucji RP).

- a) Prawo pierwotne jest prawem traktatowym, stosownie do postanowień Konstytucji RP jego status w polskiej sferze wewnętrznej określa art. 91 Konstytucji. Specyfika Traktatu akcesyjnego - jako umowy międzynarodowej, a co za tym idzie pozostałego prawa pierwotnego UE polega na tym, że nie podpada ono bezpośrednio pod art. 91 ust. 2, który określa pierwszeństwo przed ustawą umów ratyfikowanych za uprzednią zgodą wyrażoną w ustawie. Ustawodawca nie uregulował bowiem wyraźnie statusu w polskiej sferze wewnętrznej umów międzynarodowych, zawierających w sobie decyzję Państwa Polskiego o przekazaniu określonych kompetencji organów władzy państwowej na organizację międzynarodową, które zostały ratyfikowane za

---

<sup>43</sup> Por. Wł. Czapliński, A. Wyrozumski, *Prawo międzynarodowe publiczne*, Warszawa 2000, s. 408 i nast.

uprzednią zgodą wyrażoną przez Naród w referendum ogólnokrajowym. Legitymuje to w sposób szczególny wynikające z członkostwa Polski w Unii Europejskiej modyfikacje ustrojowe i konstytucyjne, a w każdym razie okoliczność powyższa powinna być brana pod uwagę przez Trybunał Konstytucyjny przy ocenie konstytucyjności Traktatu akcesyjnego;

b) Wspólnotowe prawo pochodne jest natomiast prawem szczególnego rodzaju, stanowionym przez instytucje wspólnotowe. Ten szczególny charakter wspólnotowego prawa pochodnego znajduje wyraz w art. 91 ust. 3 Konstytucji, który potwierdza, że:

- prawo takie jest stosowane w sferze wewnętrznej Państwa Polskiego bezpośrednio;
- w przypadku kolizji ma pierwszeństwo w stosunku do ustaw.

Zauważyć przede wszystkim należy, że art. 91 ust. 3 Konstytucji, dopełniając postanowienia art. 90 ust. 1 wyraźnie gwarantuje, iż wspólnotowe prawo pochodne **stosowane jest w polskiej sferze wewnętrznej bezpośrednio**. Natomiast wątpliwości konstytucyjnoprawne może wywoływać kwestia relacji między wspólnotowym prawem pochodnym a Konstytucją, tym bardziej że kompetencja Trybunału Konstytucyjnego nie rozciąga się bezpośrednio na kontrolę konstytucyjności wspólnotowego prawa pochodnego.<sup>44</sup> Uzasadnienie stosowania wspólnotowego prawa pochodnego a całym polskim porządkiem prawnym wywodzi się więc z zasadniczej decyzji Państwa Polskiego co do „otwarcia” polskiej sfery wewnętrznej wobec aktów prawnych stanowionych przez organizację międzynarodową. Decyzja ta dopełniana jest specyficznymi współzależnościami między „sferą państwową” a „sferą wspólnotową” (o czym była szerzej mowa), a które w odniesieniu do powyższego problemu zawierają dwa istotne aspekty:

---

<sup>44</sup> Patrz dalej.

- z jednej strony Państwo Polskie **ma wpływ na kształt wspólnotowego prawa pochodnego**, bowiem bierze bezpośredni udział we wspólnotowym procesie ustawodawczym; w ten więc sposób ma możliwość gwarantowania własnych interesów narodowych;
- z drugiej strony, jeżeli wystąpiłyby wątpliwości co do sprzeczności między wspólnotowym prawem pochodnym a polskim prawem krajowym (łącznie z Konstytucją), to - jak stwierdził Trybunał Konstytucyjny w wyroku z dnia 27 maja 2003 r. „wykładnia obowiązującego ustawodawstwa powinna uwzględniać konstytucyjną zasadę przychylności procesowi integracji europejskiej i współpracy między państwami”; tę - uznaną w porządkach konstytucyjnych innych państw członkowskich UE – **zasadą przychylnego nastawienia prawa krajowego do prawa wspólnotowego** - Trybunał Konstytucyjny uzasadnił odwołując się do preambuły oraz art. 9 Konstytucji, podkreślając jednocześnie: „Konstytucyjnie poprawne i preferowane jest takie interpretowanie prawa, które służy realizacji wskazanej wyżej zasady konstytucyjnej”.<sup>45</sup>

Jak zaznaczono, na mocy decyzji Państwa Polskiego podjętej na podstawie art. 90 ust. 1 Konstytucji pewnemu ograniczeniu i modyfikacji ulegnie również właściwość sądów i trybunałów. Modyfikacja właściwości Trybunału Konstytucyjnego będzie różna w odniesieniu do wspólnotowego prawa pierwotnego i wspólnotowego prawa pochodnego:

- a) wspólnotowe prawo pierwotne jest międzynarodowym prawem traktatowym, podlega więc kontroli konstytucyjności na podstawie art. 188 pkt 1 Konstytucji. Trybunał, dokonując jednak takiej kontroli powinien brać pod uwagę specyficzne okoliczności:

---

<sup>45</sup> Wyrok z dnia 27 maja 2003 r. (Sygn. Akt K 11/03) w sprawie konstytucyjności ustawy o referendum ogólnokrajowym z dnia 14 marca 2003 r.

- wspólnotowe prawo pierwotne, niezależnie od tego że jest prawem traktatowym, jest również „prawem konstytucyjnym organizacji międzynarodowej (ma swoistą naturę podwójną); badając konstytucyjność takiego prawa Trybunał Konstytucyjny musi zachować pewną powściągliwość, a szczególnie kierować się **konstytucyjną zasadą przychylności wobec prawa wspólnotowego**;
- badając konstytucyjność Traktatu akcesyjnego Trybunał Konstytucyjny powinien - jak wskazano wyżej - uwzględnić okoliczność, iż na ratyfikację tego traktatu zgodę wyraził Naród w referendum ogólnokrajowym;
- szczególnym przedmiotem zainteresowania Trybunału Konstytucyjnego powinna być kwestia przestrzegania w decyzji podejmowanej na podstawie art. 90 ust. 1 Konstytucji ram takiej decyzji, związanych z wymogiem przekazania kompetencji organów władzy państwowej tylko „w niektórych sprawach”; jak wykazano, w odniesieniu do przekazania kompetencji organów władzy państwowej na mocy Traktatu akcesyjnego ramy te zostały dotrzymane;
- w końcu, organizację na którą Państwo Polskie przekazuje kompetencje organów władzy państwowej powinien łączyć z tym państwem wspólny system wartości uniwersalnych – zasady wolności, demokracji, poszanowania praw człowieka i podstawowych wolności oraz państwa prawnego; kryterium te, choć nie wymienione jednoznacznie w art. 90 ust. 1 Konstytucji, znajduje normatywne oparcie w konstytucyjnych zasadach ustroju RP i z tego względu również (łącznie ze wspomnianym powyżej kryterium) służyć będzie jako podstawa kontroli przez Trybunał Konstytucyjny konstytucyjności umowy międzynarodowej, o której mowa w art. 90 ust. 1 Konstytucji;<sup>46</sup> w przypadku członkostwa Polski w Unii Europejskiej zachodzi zbieżność tego rodzaju zasad, odpowiadająca postanowieniom Konstytucji RP; należy również zaznaczyć, iż projekt

---

<sup>46</sup> Por. K. Działocho, op. cit.

Traktatu konstytucyjnego zmierza do dalszego umocnienia ochrony praw podstawowych w ramach przyszłej Unii;<sup>47</sup>

b) natomiast wspólnotowe prawo pochodne ma - jak zaznaczono - charakter specyficzny; stosowane jest w polskim porządku prawnym bezpośrednio jako takie; nie będzie ono również podlegało bezpośredniej kontroli konstytucyjności przez Trybunał Konstytucyjny, bowiem wspólnotowe prawo pochodne nie jest umową międzynarodową w rozumieniu art. 188 pkt 1 Konstytucji, nie jest „przepisem prawa, wydawanym przez centralne organy państwowe” w rozumieniu art. 188 pkt 3 Konstytucji, nie jest również „ustawą lub innym aktem normatywnym” w rozumieniu art. 79 ust. 1 Konstytucji,<sup>48</sup> a tym samym nie można kontrolować jego konstytucyjności w trybie skargi konstytucyjnej (art. 188 pkt 5 Konstytucji); tym niemniej Państwo Polski zachowuje kontrolę nad kształtem wspólnotowego prawa pochodnego, uczestnicząc we wspólnotowym procesie legislacyjnym, a Trybunał Konstytucyjny zachowuje naturalnie właściwość do kontroli konstytucyjności aktów krajowych, transponujących akty prawa wspólnotowego do polskiego prawa krajowego.

Pewne wątpliwości wzbudza również kwestia zgodności z Konstytucji art. 234 TWE, określającego tzw. postępowanie prejudycjalne. Stosownie do zasad tego postępowania sąd krajowy może, a orzekając w ostatniej instancji musi zwrócić się z pytaniem do TS, w przypadku jeżeli wykładnia lub ważność prawa wspólnotowego budzi jego wątpliwości, a od wyjaśnienia tej wątpliwości zależy rozstrzygnięcie w sprawie.<sup>49</sup> W kontekście rozważania relacji między postanowieniami tego artykułu TWE

---

<sup>47</sup> Por. H. Machińska, *Umocnienie aksjologii przyszłej Unii (w:) Przyszły Traktat konstytucyjny. Zasadnicze zmiany ustrojowe w Unii Europejskiej*, Warszawa 2004, s. 9 i nast.

<sup>48</sup> Por. K. Działocha, op. cit.

<sup>49</sup> Szczegółowo: St. Biernat, *Współpraca sądów państw członkowskich z ETS w ramach procedury pytań prawnych (w:) Prawo Unii Europejskiej. Zagadnienia systemowe ...*, s. 337 i nast.

a Konstytucją RP należy zwrócić uwagę na następujące, istotne okoliczności:

- przedmiotem orzekania TS w trybie prejudycjalnym (na wniosek sądu krajowego) jest wyłącznie prawo wspólnotowe; zgodnie z art. 234 TWE TS może bowiem orzekać a) o wykładni TWE; b) o ważności i wykładni aktów przyjętych przez instytucje Wspólnoty i EBC; c) o wykładni statutów organów utworzonych aktem Rady UE, gdy te statuty to przewidują; z tego punktu widzenia orzekanie TS w trybie prejudycjalnym spełnia zasadniczą rolę w działaniu Wspólnoty, zapewnia bowiem jednolitość stosowania prawa wspólnotowego w państwach członkowskich;<sup>50</sup>
- TS nie ma uprawnienia i nie bada w tym trybie zgodności prawa krajowego z prawem wspólnotowym; TS nie ma uprawnienia do wypowiedzania się w trybie prejudycjalnym w tej sprawie;<sup>51</sup>
- oczywiście, orzekając w tym trybie TS może dostarczyć sądowi krajowemu wszelkie elementy związane z rozumieniem prawa wspólnotowego, które pozwolą temu sądowi dokonać oceny takiej zgodności; dalsze jednak działanie, nakierowane na zagwarantowanie zgodności prawa krajowego z prawem wspólnotowym należy do kompetencji odnośnych organów krajowych.<sup>52</sup>

Sumując powyższe okoliczności stwierdzić można, że postępowanie prejudycjalne z art. 234 TWE nie może być kwalifikowane jako sprzeczne w Konstytucją RP, tym bardziej że – jak już wspomniano – decyzja o

---

<sup>50</sup> Por. na przykład orzeczenie TS C-27/95 z 15 kwietnia 1997 r. w sprawie Woodspring District Council v. Baleers of Nailsea Ltd.

<sup>51</sup> Por. na przykład orzeczenie TS C-10/97 i C-22/97 z 22 października 1998 r. w sprawie Ministero delle Finanze v. IN.CO.GE.'90 Srl i innym.

<sup>52</sup> Por. M. Górka, *Kontrola przestrzegania prawa wspólnotowego przez państwa i podmioty prywatne w Unii Europejskiej*, Toruń 1999.

„przekazaniu” kompetencji organów władzy państwowej na organizację międzynarodową może obejmować również obszar władzy sądowniczej. Tak więc odnośne zobowiązania sądów polskich mają również swoje konstytucyjne uzasadnienie. Związane to będzie również z koniecznością stosownego ograniczenia właściwości Trybunału Konstytucyjnego na podstawie art. 193 Konstytucji.

W końcu zauważyć należy, że w dyskusji na konstytucyjnością członkostwa Polski w Unii Europejskiej pojawia się argument, nawiązujący do art. 10 ust. 1 projektu Traktatu konstytucyjnego, przedłożonego przez Konwent UE, który stwierdza: „Konstytucja i prawo przyjęte przez instytucje Unii w wykonywaniu powierzonych jej kompetencji mają pierwszeństwo przed prawem Państw Członkowskich”.<sup>53</sup> W propozycji tej dostrzega się wyraz tendencji rozwoju Unii, mającej odbywać się kosztem suwerenności państw członkowskich.

Jak wyżej wskazano, zasada pierwszeństwa prawa wspólnotowego znajduje dotychczas swój wyraz w ustalonym orzecznictwie TS, zasadzającym się na postanowieniach art. 10 TWE. Propozycje postanowień art. 10 ust. 1 projektu Traktatu konstytucyjnego budziły w istocie pewne wątpliwości, związane m.in. z zamiarem przekształcenia Unii Europejskiej w organizację międzynarodową, obejmującą również obecne obszary współpracy międzyrządowej, czy brakiem uregulowania również skutku bezpośredniego prawa wspólnotowego. W toku obrad Konferencji Międzyrządowej uzgodniono, iż do przyszłego Traktatu konstytucyjnego dodana zostanie specjalna deklaracja. Deklaracja ta wyjaśnia, iż postanowienia proponowanego artykułu „odzwierciedlają istniejące orzecznictwo Trybunału Sprawiedliwości”.<sup>54</sup> Tak więc proponowane postanowienia Traktatu konstytucyjnego odzwierciedlać będą w tej mierze istniejący stan prawny. Odnoszą się więc do tej propozycji wszystkie

---

<sup>53</sup> Projekt Traktatu ustanawiającego Konstytucję dla Europy. Przedłożony Przewodniczącemu Rady Europejskiej w Rzymie, 18 lipca 2003 r., Wspólnoty Europejskie 2003.

<sup>54</sup> Dokument: IGC 2003, CIG 60/03 ADD 1, ANNEX 3.



uwagi dotycząca obecnie działające zasady pierwszeństwa prawa wspólnotowego.

# **Wprowadzenie.**

## **Przewodnik po Traktacie konstytucyjnym,**

Warszawa 2005 (strony 25-92).

### **1. Uwarunkowania reformy ustrojowej Unii Europejskiej**

W końcu lat 90. Unia Europejska stanęła wobec ważnych wyzwań, związanych z jej przyszłą rolą polityczną w skali kontynentalnej i globalnej, a co za tym idzie w obliczu konieczności przeprowadzenia również kolejnych zmian ustrojowych. Lata 90. przyniosły bowiem realizację ważnych zadań - dopełnienie rynku wewnętrznego, ustanowienie Unii Gospodarczej i Pieniężnej, znaczące rozszerzenie zasobu wspólnotowego. Jednocześnie jednak wojna na Bałkanach ukazała słabość Unii jako aktora w stosunkach międzynarodowych<sup>1</sup>, a zbliżające się kolejne rozszerzenie, prowadzące do bez mała podwojenia liczby państw członkowskich skłaniało do przeprowadzenia reformy instytucjonalnej. Unia została więc skonfrontowana z trzema zasadniczymi wyzwaniami:

- koniecznością umocnienia tożsamości Europy (Unii Europejskiej) na arenie międzynarodowej, co przede wszystkim powinno prowadzić do rozwoju Wspólnej Polityki Zagranicznej i Bezpieczeństwa, a w jej ramach Wspólnej Polityki Bezpieczeństwa i Obronnej,
- umocnienia wydolności (metody wspólnotowej) Unii Europejskiej w związku z finalizacją obecnego etapu rozszerzenia, co pociągnęło za sobą konieczność reformy instytucjonalnej, a przede wszystkim procesu decyzyjnego w związku ze zwiększeniem liczby państw członkowskich i ich zróżnicowania jeśli chodzi o wydolność

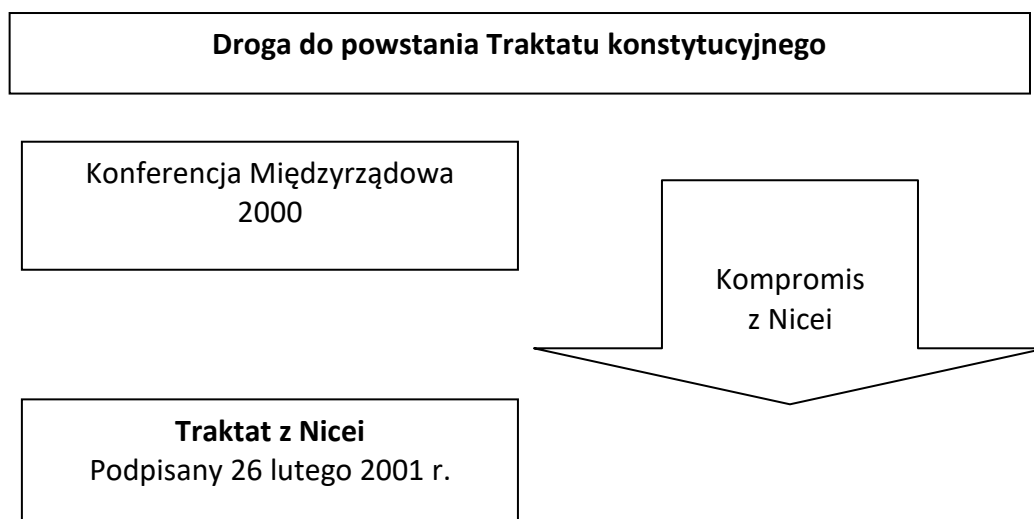
---

<sup>1</sup>Por. D. Milczarek, *Pozycja i rola Unii Europejskiej w stosunkach międzynarodowych. Wybrane aspekty teoretyczne*, Warszawa 2003.

gospodarczą i polityczną,

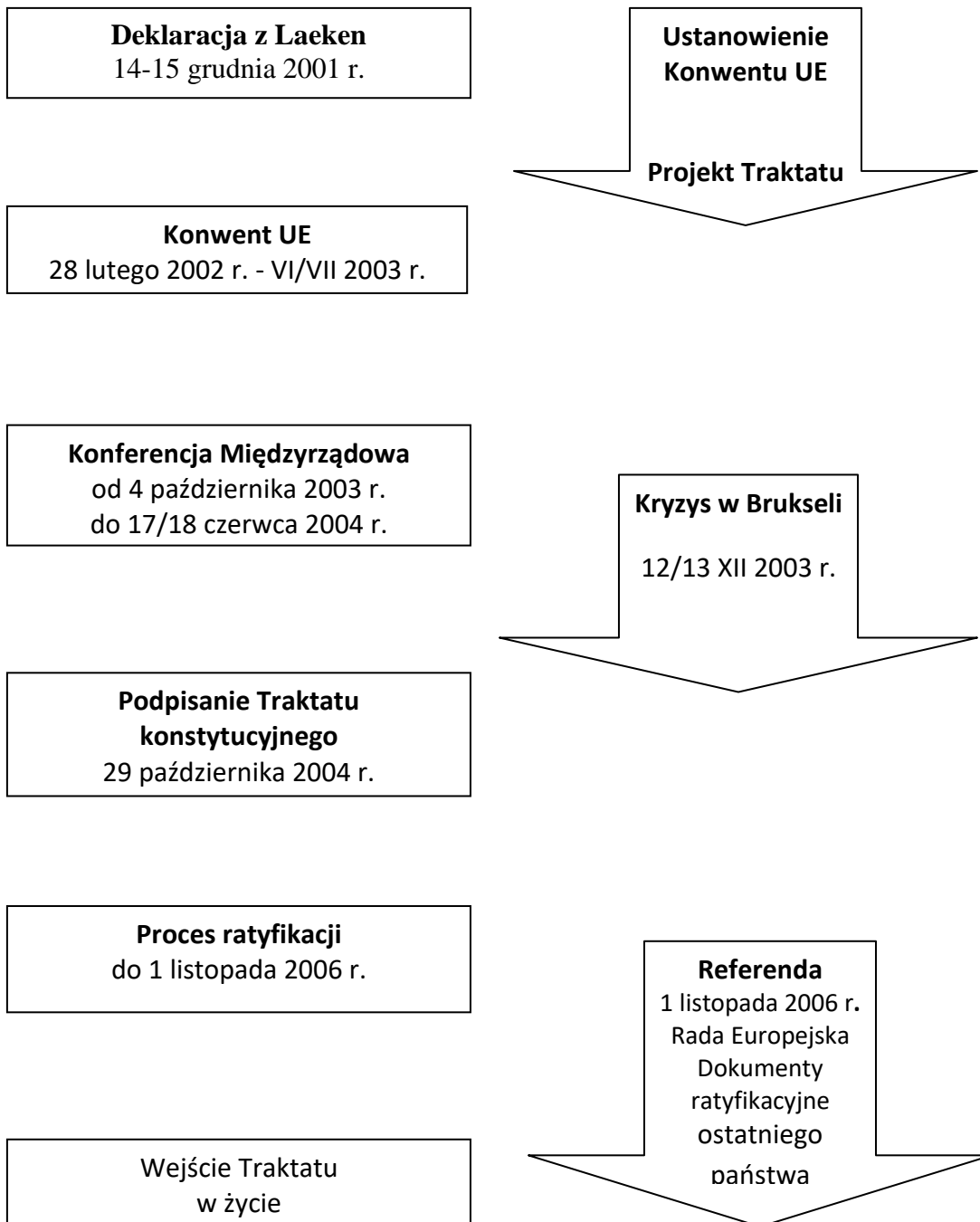
- określenia „przywództwa politycznego” w przyszłej Unii Europejskiej<sup>2</sup>, w gruncie rzeczy bowiem pojawiające się od pewnego czasu koncepcje „twardego jądra”, „kręgu przyciągania”, etc. sygnalizowały kształtujące się aspiracje najbardziej efektywnych państw członkowskich do odgrywania wiodącej roli politycznej w przyszłej Unii.

Problemy te dyskutowane były w ramach tzw. instytucjonalnego przygotowania UE do rozszerzenia (podczas Konferencji Międzyrządowej 2000, której prace uwieńczył Traktat z Nicei). Na dyskusję tę nałożyła się debata generalna nad przyszłością Unii, zapoczątkowana znanym przemówieniem niemieckiego ministra spraw zagranicznych, J. Fischera, wygłoszonym 12 maja 2000 r. na Uniwersytecie Humboldta w Berlinie<sup>3</sup>, a kontynuowana podczas prac Konwentu UE i obrad Konferencji Międzyrządowej 2003/2004.



<sup>2</sup> Por. M.A. Cichocki, *Porwanie Europy*, Kraków - Warszawa 2004.

<sup>3</sup> W tłumaczeniu na język polski - Gazeta Wyborcza z dnia 25 maja 2000 r.



W toku tej debaty okazało się jednak, że wizja rozwiązania powyższych, w istocie obiektywnych wyzwań, z którymi Unia musi sobie wcześniej czy później poradzić, zdominowana została przez wąsko pojmowane interesy narodowe. Podejście takie zmultiplikowały wydarzenia międzynarodowe, przede wszystkim konflikt polityczny wokół interwencji w Iraku, ukazujący

napięcia w relacjach transatlantyckich.

Wystawiło to na ciężką próbę Polskę w okresie bezpośrednio poprzedzającym uzyskanie członkostwa i w pierwszych miesiącach członkostwa w UE, na co dodatkowo nałożył się głęboki kryzys wewnątrzpolityczny przełomu roku 2003 i 2004.

## 2. Agenda debaty nad przyszłością Unii

Podczas Konferencji Międzyrządowej 2000 starły się dwie tendencje<sup>4</sup>:

- finalizacji procesu rozszerzenia bez zbędnej zwłoki (a więc w perspektywie 2004–2005 r.), co zakładało ograniczenie agendy Konferencji 2000 do reform instytucjonalnych powiązanych bezpośrednio z przyjęciem nowych państw członkowskich;
- objęcie agendą Konferencji również szerszych problemów ustrojowych Unii, niekoniecznie bezpośrednio związanych z „instytucjonalnym przygotowaniem” UE do finalizacji procesu rozszerzenia; realizacja tych postulatów z pewnością pociągnęłaby za sobą przedłużenie obrad Konferencji, a tym samym odsunięcie momentu rozpoczęcia procesu rozszerzenia.

Przeważała wśród ówczesnych państw członkowskich jednoznacznie wola szybkiego dopełnienia procesu rozszerzenia. Znalazło to wyraz w tzw. **kompromisie z Nicei**, ustalonym podczas posiedzenia Rady Europejskiej w Nicei (7-11 grudnia 2000 r.). Istota tego kompromisu polegała na tym, że zgodzono się zasadniczo na ograniczenie postanowień przygotowywanego traktatu do „zmian instytucjonalnych” niezbędnych do przeprowadzenia procesu rozszerzenia, zapowiadając jednocześnie zwołanie kolejnej Konferencji Międzyrządowej. Wyrazem tego kompromisu był podpisany 26

---

<sup>4</sup> Patrz szerzej: J. Barcz, *Analiza agendy Konwentu i Konferencji Międzyrządowej. Aspekty prawne (w:) Przyszły Traktat konstytucyjny. Zagadnienia prawno-polityczne, instytucjonalne i proces decyzyjny w UE*. Praca zbiorowa pod red. J. Barcza, Warszawa 2004, s. 32 i nast.

lutego 2001 r. Traktat z Nicei (wszedł w życie 1 lutego 2003 r.)<sup>5</sup>. Istotnym aspektem kompromisu z Nicei była więc zapowiedź zwołania kolejnej Konferencji Międzyrządowej oraz określenie głównych punktów jej agendy.

Konferencja Międzyrządowa jest formalnym elementem procedury prowadzącej do rewizji traktatów stanowiących UE - por. art. 48 TUE:

„Rząd każdego Państwa Członkowskiego lub Komisja mogą przedkładać Radzie propozycje zmiany Traktatów stanowiących podstawę Unii.

Jeśli Rada, po zasięgnięciu opinii Parlamentu Europejskiego i, w odpowiednim przypadku, Komisji, opowie się za zwołaniem konferencji przedstawicieli Państw Członkowskich, konferencję taką zwołuje przewodniczący Rady w celu przyjęcia, za wspólnym porozumieniem, zmian, jakie mają zostać dokonane w tych Traktatach. W przypadku zmian instytucjonalnych w dziedzinie pieniężnej Rada zasięga opinii Europejskiego Banku Centralnego.

Zmiany wchodzi w życie po ich ratyfikowaniu przez wszystkie Państwa Członkowskie, zgodnie z ich odpowiednimi wymogami konstytucyjnymi”.

W Deklaracji w sprawie przyszłości Unii (deklaracja nr 23 zawarta w Akcie końcowym dołączonym do Traktatu z Nicei) wskazano w związku z tym na cztery zasadnicze zagadnienia:

- uproszczenie traktatów nie powodujące zmiany ich treści, a mające na celu zwiększenie ich przejrzystości i zrozumiałości,
- bardziej przejrzyste ustalenie podziału kompetencji między UE a państwami członkowskimi, zgodnie z zasadą subsydiarności,
- uzgodnienie statusu przyjętej w Nicei Karty Praw Podstawowych,

---

<sup>5</sup> Patrz. J. Barcz, *Traktat z Nicei, Zagadnienia prawne i instytucjonalne*, (II wydanie) Warszawa 2005.

- rolę parlamentów narodowych w architekturze europejskiej.

Zagadnienia te zostały następnie sprecyzowane w Deklaracji z Laeken w sprawie przyszłości Unii Europejskiej, dołączonej do Konkluzji przyjętych podczas spotkania Rady Europejskiej w Laeken (14–15 grudnia 2001 r.)<sup>6</sup>.

### **3. Prace Konwentu - projekt Traktatu konstytucyjnego**

Problemy powyższe stały się następnie przedmiotem prac Konwentu UE. Konwent UE został ustanowiony na podstawie działu III Deklaracji z Laeken w sprawie przyszłości Unii Europejskiej i nawiązywał do doświadczeń Konwentu, który przygotował Kartę Praw Podstawowych w 2000 r. W obradach Konwentu uczestniczyli przedstawiciele państw członkowskich i państw kandydujących – z każdego państwa po jednym przedstawicielu rządu i dwóch przedstawicielu parlamentu (każdy z członków Konwentu miał swojego zastępcę), 16 deputowanych PE i dwóch przedstawicieli KE. Z Polski członkami Konwentu byli: Danuta Hübner (zastępca - Janusz Trzciniński) - przedstawiciel rządu, Józef Oleksy (zastępca - Marta Fogler) - przedstawiciel Sejmu i Edmund Wittbrodt (zastępca - Genowefa Grabowska) - przedstawiciel Senatu. Przewodniczącym Konwentu został francuski polityk, Valéry Giscard d'Estaing. Konwent obradował na sesjach plenarnych i w 11 grupach roboczych, które w końcu 2002 r. przedłożyły tzw. raporty końcowe. W projekcie Traktatu konstytucyjnego zaproponowano włączenie formuły konwentu jako etapu poprzedzającego zwołanie Konferencji Międzyrządowej w sprawie zmiany traktatów stanowiących UE.

Konwent rozpoczął działalność 28 lutego 2002 r. a zakończył formalnie podczas spotkania Rady Europejskiej w Salonikach (19–20 czerwca 2003 r.) przedłożeniem projektu „Traktatu ustanawiającego Konstytucję dla

---

<sup>6</sup> Tekst w języku polskim: Monitor Integracji Europejskiej 2002, nr 53, tom II, s. 156 i nast.

Europy” (Traktatu konstytucyjnego)<sup>7</sup>.

**Struktura projektu Traktatu konstytucyjnego przedłożonego przez Konwent**<sup>8</sup>: Przedłożony przez Konwent projekt Traktatu konstytucyjnego składał się z preambuły, czterech zasadniczych części, protokołów i deklaracji:

- **część pierwsza (bez tytułu)** obejmowała - ujęte w dziewięć tytułów następujące zagadnienia: definicję i cele Unii (Tytuł I), prawa podstawowe obywateli Unii (Tytuł II), kompetencje Unii (Tytuł III), instytucje Unii (Tytuł IV), wykonywanie kompetencji Unii (Tytuł V), życie demokratyczne Unii (Tytuł VI), finanse Unii (Tytuł VII), Unia i jej bezpośrednie otoczenie (Tytuł VIII) i członkostwo w Unii (Tytuł IX);
- **część druga (obejmująca znany tekst Karty Praw Podstawowych)** składała się z siedmiu tytułów poprzedzonych preambułą, z niewielkimi zmianami dotyczącymi zakresu jej obowiązywania (zwłaszcza art. II-51, II-52 i II-53);
- **część trzecia (Polityki i funkcjonowanie Unii)** została podzielona na siedem tytułów o bardzo zróżnicowanej objętości: klauzule ogólnego stosowania (Tytuł I), niedyskryminacja i obywatelstwo (Tytuł II), polityki i działania wewnętrzne (Tytuł III - bardzo obszerny, obejmujący w pięciu rozdziałach zasadnicze postanowienia związane z funkcjonowaniem rynku wewnętrznego), stowarzyszenie krajów i departamentów zamorskich (Tytuł IV), działania zewnętrzne Unii (Tytuł V, obejmujący w ośmiu

---

<sup>7</sup> Projekt Traktatu ustanawiającego Konstytucję dla Europy. Przyjęty w drodze konsensusu przez Konwent Europejski w dniach 13 czerwca i 10 lipca 2003 r., przedłożony Przewodniczącemu Rady Europejskiej w Rzymie 18 lipca 2003 r., Wspólnoty Europejskie 2003.

<sup>8</sup> W projekcie Konwentu numeracja artykułów Traktatu konstytucyjnego była następująca: liczba rzymska oznaczała część projektu, po czym następuje myślnik i numer oznaczający liczbę artykułu w danej części projektu.



rozdziałach m.in. Wspólną Politykę Zagraniczną i Bezpieczeństwa, Wspólną Politykę Handlową, współpracę z państwami trzecimi i pomoc humanitarną, środki restrykcyjne, zawieranie umów międzynarodowych, stosunki Unii z organizacjami międzynarodowymi), funkcjonowanie Unii (Tytuł VI, obejmujący instytucje /rozdział I/, finanse/rozdział II/ i wzmocnioną współpracę /rozdział III/ oraz postanowienia wspólne - m.in. zakres osobowości prawnej, odpowiedzialność kontraktowa Unii, immunitety i przywileje, ochrona interesów bezpieczeństwa narodowego państw członkowskich) (Tytuł VII);

- **część czwarta (Postanowienia ogólne i końcowe) dotyczyła** m.in.: symbolów Unii, następstwa prawnego Unii w stosunku do Wspólnoty Europejskiej, terytorialnego zakresu stosowania Traktatu, zmiany Traktatu, wejścia Traktatu w życie, okresu obowiązywania, języków autentyczne.

Do tych czterech części dochodziły:

- **cztery protokoły:** o roli parlamentów narodowych w UE, o stosowaniu zasady subsydiarności i proporcjonalności, w sprawie reprezentacji obywateli w Parlamencie Europejskim i ważeniu głosów w Radzie Europejskiej i Radzie Ministrów, o Grupie Euro i protokół o zmianie Traktatu ustanawiającego Euratom;
- **trzy deklaracje** dotyczące: Protokołu w sprawie reprezentacji obywateli w Parlamencie Europejskim i ważeniu głosów w Radzie Europejskiej i Radzie Ministrów, o utworzeniu Europejskiej Służby Działań Zewnętrznych oraz w sprawie wejścia w życie Traktatu.

Ocena przedłożonego przez Konwent projektu Traktatu była zróżnicowana<sup>9</sup>. Zawierał on propozycje bardzo interesujące - jak

---

<sup>9</sup> Por. J. Schwarze, *Ein pragmatischer Verfassungsentwurf. Analyse und Bewertung des vom Europäischen Verfassungskonvent vorgelegten Entwurf eines Vertrages über eine Verfassung für Europa*, *Europarecht* 2003, nr 4, s. 535 i nast.

przekształcenia UE w jedną organizację międzynarodową<sup>10</sup>, umocnienia ochrony praw podstawowych, rozbudowy katalogu wspólnych wartości, zapewnienia koherencji przyszłej Unii. Jednocześnie jednak projekt zawierał szereg propozycji konfliktogennych, przyjętych pod naciskiem sytuacji politycznej (na przykład w dziedzinie reformy Wspólnej Polityki Zagranicznej i Bezpieczeństwa), czy też interesów grupy najbardziej efektywnych „starych” państw członkowskich (reforma składu Komisji, zarządzania pracami Rady Ministrów, etc.). Symbolem wywołanych tym konfliktów stał się spór wokół metody podejmowania decyzji większością kwalifikowaną w Radzie UE.

Przy pozytywnej ocenie samej formuły Konwentu, przebieg jego obrad ujawnił też licznie słabości, zwłaszcza z punktu widzenia mniej doświadczonych państw kandydujących. Członkowie Konwentu nie mieli jasnego mandatu, a proces podejmowania decyzji, koncentrujący się w jego prezydium, był mało przejrzysty. Często, w zasadniczych sprawach, rozwiązania przekładane przez prezydium rozmijały się z głównymi nurtami dyskusji. Przykład działania przedstawicieli Polski dowodził, że zbyt późno zrozumiano, iż Konwent nie jest „forum dyskusyjnym”, a decydenci polityczni nie byli w stanie na czas zidentyfikować najistotniejszych kwestii.

Trudno oprzeć się też wrażeniu, że „stare” państwa członkowskie dążyły - w mało przejrzystym procesie decyzyjnym - do przesądzenia istotnych kwestii przyszłego ustroju Unii jeszcze przed finalizacją procesu rozszerzenia. Świadczyło o tym przyśpieszenie prac Konwentu i rozpoczęcia Konferencji Międzyrządowej (warto pamiętać, iż według pierwotnych założeń Konferencja miała rozpocząć się po sfinalizowaniu rozszerzenia) oraz próby ograniczenia dyskusji nad projektem Traktatu konstytucyjnego podczas Konferencji Międzyrządowej<sup>11</sup>.

---

<sup>10</sup> Choć niekonsekwentnie, bowiem zaproponował pozostawienie - jako formalnie niezależnej Wspólnoty - Europejskiej Wspólnoty Energii Atomowej, co reformę ustrojową UE czyni ułomną.

<sup>11</sup> Na temat „metody Konwentu” - por. K. Bachmann, *Konwent o przyszłości Europy. Demokracja deliberatywna jako metoda legitymizacji władzy w wielopłaszczyznowym systemie politycznym*, Wrocław 2004.

#### **4. Prace Konferencji Międzyrządowej 2003/2004 i ustalenie kompromisu**

Konferencja rozpoczęła prace 4 października 2003 r. Punktem odniesienia prac stał się projekt Traktatu przedłożony przez Konwent, który oceniany był jako „dobry punkt wyjścia” do dalszej dyskusji<sup>12</sup>. Z oceny tej wyciągano jednak różne wnioski. Dla „starych” państw członkowskich (przede wszystkim dla Niemiec i Francji) obrady Konferencji powinny były ograniczyć się do zaakceptowania projektu bez większych zmian. W ocenie innych państw, w tym Polski, podczas Konferencji Międzyrządowej należało gruntownie przedyskutować wszystkie problemy.

U progu Konferencji po stronie polskiej wskazywano na kilka zasadniczych kwestii, wymagających takiej dyskusji. Dotyczyły one składu Komisji Europejskiej (bowiem propozycja Konwentu, aby zróżnicować status członków Komisji wywoływała krytykę), mechanizmu podejmowania decyzji większością kwalifikowaną w Radzie, formuły zarządzania pracami Rady Europejskiej i Rady Ministrów, włączenia do preambuły Traktatu religii chrześcijańskiej jako elementu kształtowania się tożsamości Europy oraz takiego ukształtowania Wspólnej Polityki Zagranicznej i Bezpieczeństwa, aby nie osłabiać NATO i relacji transatlantyckich<sup>13</sup>.

Ze wszystkich tych kwestii dyskusja nad formułą podejmowania decyzji w Radzie większością kwalifikowaną przybrała najostrzejszą formę. W projekcie Traktatu formułę nicejską, gwarantującą mocną pozycję Polsce w procesie decyzyjnym, zastąpiono tzw. podwójną większością, która co prawda mogła nadać procesowi decyzyjnemu znaczną elastyczność, lecz kosztem głównie państw „średnio-dużych”, takich jak Polska i Hiszpania

---

<sup>12</sup> Konkluzje Prezydencji przyjęte przez Radę Europejską 20 czerwca 2003 r. Materiały na ten temat - patrz: Monitor Integracji Europejskiej 2003, nr 66.

<sup>13</sup> Stanowisko rządu RP na Konferencję Międzyrządową w sprawie Traktatu ustanawiającego Konstytucję dla Europy, Warszawa, 9 września 2003 r., tamże, s. 52 i nast.

przy umocnieniu pozycji państw „dużych” (głównie Niemiec)<sup>14</sup>. Polska na tak radykalną zmianę nie zgadzała się. Na spór w ramach Konferencji Międzyrządowej nałożyły się turbulencje wewnętrzne, a zawołanie pośła M. Rokity - „Nicea albo śmierć”, stało się nie całkiem zasadnie wykładnikiem stanowiska polskiego „na zewnątrz”. Niemcy i Francja nie pozostawały dłużne, działając - z drugiej strony - w myśl założenia „Konwent albo śmierć”<sup>15</sup>. Doprowadziło to do załamania obrad Konferencji Międzyrządowej podczas spotkania w Brukseli (12–13 grudnia 2003 r.)<sup>16</sup>.

Pierwsze miesiące 2004 r. to okres gorączkowych poszukiwań kompromisu<sup>17</sup>. Podczas spotkania w 25–26 marca 2004 r. Rada Europejska nie zdołała jednak osiągnąć takiego kompromisu, choć podkreśliła, iż są szanse na podjęcie odpowiednich uzgodnień „nie później niż do spotkania w czerwcu”<sup>18</sup>. W istocie, podczas spotkania Konferencji Międzyrządowej 17-18 czerwca 2004 r. udało się uzgodnić wszystkie kontrowersyjne problemy, łącznie z formułą podejmowania decyzji większością kwalifikowaną w Radzie UE i „zamknąć” pakiet polityczny<sup>19</sup>.

29 października 2004 r. Traktat konstytucyjny został podpisany przez przedstawicieli państw członkowskich (ze strony Polski Traktat podpisali - premier, M. Belka i minister spraw zagranicznych, Wł. Cimoszewicz).

---

<sup>14</sup> Patrz. R. Trzaskowski, *Ważenie głosów w Radzie Unii Europejskiej – analiza historyczno-politologiczna* (w:) *Przyszły Traktat konstytucyjny. Granice kompromisu w dziedzinie podejmowania decyzji większością kwalifikowaną*, Warszawa 2004.

<sup>15</sup> A. Michnik w wywiadzie dla „Der Spiegel” z 15 czerwca 2004 r.

<sup>16</sup> Patrz materiały zawarte w: *Monitor Integracji Europejskiej* 2003, nr 68.

<sup>17</sup> Por. J. Barcz, *Między formułą nicejską a podwójną większością – ramy prawne możliwego kompromisu* (w:) *Przyszły Traktat konstytucyjny. Granice kompromisu...* op. cit.

<sup>18</sup> Presidency Conclusions. Brussels European Council 25/26 March 2004 (punkt I.4.).

<sup>19</sup> Dokument sumujący kompromis uzgodniony podczas Konferencji Międzyrządowej - IGC 2003. Meeting of Heads of State or Government, Brussels, 17/18 June 2004 (CIG 85/04). Jedną z pierwszych analiz: D. Phinnemore, *The Treaty establishing a constitution for Europe. An Overview*. The Royal Institute of International Affairs. June 2004. EP BN/04-01.

Wejście w życie Traktatu konstytucyjnego uzależnione jest od jego ratyfikacji we wszystkich państwach członkowskich.

## **5. Struktura i charakter prawny Traktatu konstytucyjnego**

Struktura Traktatu konstytucyjnego została dopracowana i uszczegółowiona podczas trwania Konferencji Międzyrządowej, wzrosła liczba protokołów i deklaracji. W sumie struktura Traktatu konstytucyjnego jest stosunkowo złożona, nie odbiega jednak od złożoności materii. Zważyć bowiem należy, że Traktat konstytucyjny obejmuje zakres przedmiotowy obecnego Traktatu o Unii Europejskiej (TUE) i Traktatu ustanawiającego Wspólnotę Europejską (TWE). Z tego punktu widzenia zarzuty zbyt obszernej objętości Traktatu trudno uznać za poważne – chodzi przecież o umowę międzynarodową, która ma regulować działanie organizacji międzynarodowej o wyjątkowo znaczącej kompetencji.

Niemniej jednak spójność struktury Traktatu konstytucyjnego pozostawia wiele do życzenia. Niedociągnięcia legislacyjne z okresu pracy Konwentu zaciążyły bowiem nad ostatecznym kształtem Traktatu, mimo intensywnej pracy służb prawnych Komisji i Rady podczas trwania Konferencji Międzyrządowej. Szczególnie trudno znaleźć uzasadnienie dla sposobu „podziału” postanowień regulujących strukturę instytucjonalną przyszłej Unii między Częścią I i Częścią III Tytuł VI Traktatu.

### **Struktura Traktatu konstytucyjnego podpisanego 29 października 2004 r.**

#### **Preambuła**

#### **Część I (bez tytułu)**

Tytuł I	Definicje i cele Unii (art. I-1 do I-8)
Tytuł II	Prawa podstawowe i obywatelstwo Unii (art. I-9 do I-10)
Tytuł III	Kompetencje Unii (art. I-11 do I-18)
Tytuł IV	Instytucje i organy Unii (art. I-19 do I-32)

Tytuł V	Wykonywanie kompetencji Unii (art. I-33 do I-44)
Tytuł VI	Życie demokratyczne Unii (art. I-45 do I-52)
Tytuł VII	Finanse Unii (art. I-53 do I-56)
Tytuł VIII	Unia i jej bezpośrednie otoczenie (art. I-57)
Tytuł IX	Członkostwo w Unii (art. I-58 do I-60)

## **Część II Karta Praw Podstawowych**

Preambuła

Tytuł I	Godność (art. II-61 do II-65)
Tytuł II	Wolności (art. II-66 do II-79)
Tytuł III	Równość (art. II-80 do II-86)
Tytuł IV	Solidarność (art. II-87 do II-98)
Tytuł V	Prawa obywatelskie (art. II-99 do II-106)
Tytuł VI	Wymiar sprawiedliwości (art. II-107 do II-110)
Tytuł VII	Postanowienia ogólne dotyczące wykładni i stosowania Karty (art. II-111 do II-114)

## **Część III Polityki i funkcjonowanie Unii**

Tytuł I	Zasady ogólne (art. III-115 do III-122)
Tytuł II	Niedyskryminacja i obywatelstwo (art. III-123 do III-129)
Tytuł III	Polityki i działania wewnętrzne
Rozdział I	Rynek wewnętrzny (art. III-130 do III-176)
Rozdział II	Polityka gospodarcza i pieniężna (art. III-177 do III-202)
Rozdział III	Polityki w innych dziedzinach (art. III-203 do III-256)
Rozdział IV	Przestrzeń wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości (art. III-257 do III-277)
Rozdział V	Dziedziny, w których Unia może podejmować działania wspierające, koordynujące lub uzupełniające (art. III-278 do III-285)
Tytuł IV	Stowarzyszenie krajów i terytoriów zamorskich (art. III-286 do III-291)
Tytuł V	Działania zewnętrzne Unii

Rozdział I	Postanowienia o zastosowaniu ogólnym (art. III-292 do III-293)
Rozdział II	Wspólna polityka zagraniczna i bezpieczeństwa (art. III-294 do III-313)
Rozdział III	Wspólna polityka handlowa (art. III-314 i III-315)
Rozdział IV	Współpraca z państwami trzecimi i pomoc Humanitarna (art. III-316 do III-321)
Rozdział V	Środki ograniczające (art. III-322)
Rozdział VI	Umowy międzynarodowe (art. III-323 do III-326)
Rozdział VII	Stosunki Unii z organizacjami międzynarodowymi i Państwami trzecimi oraz delegacje Unii (art. III-327 i III-328)
Rozdział VIII	Zastosowanie klauzuli solidarności (art. III-329)
Tytuł VI	Funkcjonowanie Unii
Rozdział I	Postanowienia instytucjonalne (art. III-330 do III-401)
Rozdział II	Postanowienia finansowe (art. III-402 do III-415)
Rozdział III	Wzmocniona współpraca (art. III-416 do III-423)
Tytuł VII	Postanowienia wspólne (art. III-424 do III-436)

#### **Część IV Postanowienia ogólne i końcowe**

(art. IV-437 do IV-447)

#### **Załączniki**

Załącznik I	Lista określona w art. III-226
Załącznik II	Kraje i terytoria zamorskie objęte postanowieniami

#### **Protokoły**

(36 protokołów)

## **Akt Końcowy Konferencji Międzyrządowej i załączone do Aktu deklaracje (48 deklaracji)**

- A. Deklaracje odnoszące się do postanowień Traktatu konstytucyjnego (nr 1 do 30),
- B. Deklaracje dotyczące Protokołów (nr 31 do 41),
- Inne deklaracje załączone do Aktu Końcowego (nr 42 do 48).

Pełna nazwa Traktatu konstytucyjnego brzmi: „Traktat ustanawiający Konstytucję dla Europy”. Sama formuła „konstytucji” europejskiej wywołała sporo zamieszania w sferze politycznej i prawnej. Wprowadzona do dyskusji dosyć nieopatrznie, sprowokowała debatę nad charakterem prawnym przyszłej Unii Europejskiej (który zaczęto interpretować w rozumieniu budowania jakiegoś rodzaju państwa ogólnoeuropejskiego)<sup>20</sup>. Szczególnie w nowych państwach członkowskich, w których społeczeństwo niezmiernie wrażliwie reaguje na wszelkie groźby ograniczenia niedawno odzyskanej niezawisłości, ten kierunek dyskusji miał niedobre konsekwencje, umacniając anty-integracyjną argumentację natury populistycznej. „Traktat ustanawiający Konstytucję dla Europy” nie będzie natomiast niczym innym, niż kolejnym - choć ważnym - traktatem rewizyjnym. Natomiast jego oficjalna nazwa próbuje załagodzić wywołane kontrowersje, wskazując jednoznacznie, iż chodzi o „traktat” (umowę międzynarodową) i nawiązując do ambitnych zamiarów jego twórców, operujących terminem „konstytucji”. W istocie jest to „konstytucja” przyszłej organizacji międzynarodowej - Unii Europejskiej.

Sam Traktat konstytucyjny jest - jak wspomniano - umową w rozumieniu prawa międzynarodowego, zawieraną między państwami członkowskimi UE. Tryb jego negocjowania zmodyfikowany był procedurą określoną w art. 48 TUE, odnoszącą się do traktatów rewizyjnych oraz decyzją Rady Europejskiej o powołaniu Konwentu. Tym niemniej Traktat konstytucyjny pozostaje co do swojej istoty prawnej umową międzynarodową, na co wskazuje jednoznacznie zadanie pierwsze ustępu 1 art. IV-447 Traktatu, stwierdzające, iż „Niniejszy Traktat podlega ratyfikacji przez Wysokie

---

<sup>20</sup> Por. Wł. Bartoszewski, *Przyszły kształt Unii Europejskiej. Polski punkt widzenia* (w:) *Wspólna europejska odpowiedzialność*, Warszawa 2001, s. 178 i 179.



Umawiające się Strony, zgodnie z ich odpowiednimi wymogami konstytucyjnymi” (analogiczne postanowienia znajdują się w akapicie trzecim art. 48 TUE). Traktat konstytucyjny zawarty zostanie na czas nieograniczony, co nie jest niczym szczególnym, bowiem Traktaty stanowiące Unię (z wyjątkiem Traktatu ustanawiającego Europejską Wspólnotę Węgla i Stali, który został zawarty na 50 lat i wygasł 23 lipca 2002 r.) zawarte są również na czas nieograniczony.

Pozostałe części dokumentów związanych z Traktatem konstytucyjnym mają różnicowany status prawny. Załączniki i protokoły stanowią część Traktatu konstytucyjnego, co jednoznacznie wynika z art. IV-442 Traktatu: „Protokoły i załączniki załączone do niniejszego Traktatu stanowią jego integralną część”. Tym samym należą one do prawa pierwotnego przyszłej Unii Europejskiej. Rozwiązanie takie potwierdza dotychczasowe regulacje (art. 311 TWE).

Natomiast Akt Końcowy i zamieszczone w nim deklaracje mają charakter polityczny, tym niemniej mogą one mieć znaczenie prawno-międzynarodowe w toku interpretacji Traktatu konstytucyjnego, wynikające z art. 31 ust. 2 Konwencji wiedeńskiej o prawie traktatów z 23 maja 1969 r., który stwierdza:

„2. Dla celów interpretacji, kontekst obejmuje, oprócz tekstu, włączając w to jego wstęp i załączniki:

- a) każde porozumienie dotyczące traktatu, osiągnięte między wszystkimi stronami w związku z zawarciem traktatu;
- b) każdy dokument sporządzony przez jedną lub więcej stron w związku z zawarciem traktatu, a przyjęty przez inne strony jako dokument odnoszący się do traktatu”.

W świetle postanowień tego artykułu:

- deklaracje przyjęte przez konferencję (a więc przez przedstawicieli wszystkich państw członkowskich), tj. deklaracje nr 1 do 30 (dotyczące postanowień Traktatu konstytucyjnego) i deklaracje nr 31 do 41 (dotyczące postanowień protokołów załączonych do Traktatu konstytucyjnego) należy traktować jako „porozumienie dotyczące traktatu, osiągnięte między wszystkimi stronami w związku z zawarciem traktatu” (art. 31 ust. 2 lit. a);
- natomiast deklaracje poszczególnych państw członkowskich, tj. deklaracja nr 42 do 48 (deklaracje pojedynczych państw członkowskich lub pewnej ich grupy) należy traktować jako „dokument sporządzony przez jedną lub więcej stron w związku z zawarciem traktatu, a przyjęty przez inne strony jako dokument odnoszący się do traktatu” (art. 31 ust. 2 lit. b).

Warto przy tym podkreślić, iż wymienione w akapicie pierwszym deklaracje przyjęte przez „Konferencję” (wszystkie państwa członkowskie) mają dodatkową specyfikę, wymykającą się sztywnej klasyfikacji. Niektóre z nich zawierają sprecyzowane zasady interpretacji określonych postanowień Traktatu konstytucyjnego. Deklaracja nr 12, odnosząca się do Karty Praw Podstawowych (część II Traktatu konstytucyjnego) zawiera „Wyjaśnienia dotyczące Karty Praw Podstawowych”, precyzujące sposób interpretacji odnośnych postanowień Traktatu konstytucyjnego. Deklaracja nr 4 odnosząca się do art. I-24 ust. 7 Traktatu konstytucyjnego zawiera projekt decyzji europejskiej Rady Europejskiej w sprawie sprawowania Prezydencji Rady. Co ciekawe, państwa członkowskie zobowiązują się do przyjęcia takiej decyzji w ciągu sześciu miesięcy od podpisania Traktatu konstytucyjnego (będzie to więc decyzja Rady, a nie „decyzja europejska” - Traktat konstytucyjny z pewnością nie wejdzie jeszcze w życie). W istocie, decyzja w tej sprawie została podjęta już 13 grudnia 2004 r. Podobnie decyzja nr 5 dotycząca art. I-25 Traktatu konstytucyjnego, zawiera projekt decyzji europejskiej precyzujący tzw. mniejszość blokującą w ramach procedury podejmowania decyzji

większością kwalifikowaną. Ma ona wejść w życie wraz z wejściem w życie Traktatu konstytucyjnego. Deklaracja nr 40 potwierdza alokację miejsc w Parlamencie Europejskim i ważenia głosów w Radzie w okresie legislatury 2004-2009, w przypadku gdyby w tym czasie Bułgaria i Rumunia zostały przyjęte do UE. Deklarację tę, która wiąże niezależnie od tego czy Traktat konstytucyjny wejdzie w życie, należy kwalifikować raczej jako umowę międzynarodową *sui generis*.

## **6. Podstawy przyszłej Unii Europejskiej**

### **6.1. Reforma ustroju Unii Europejskiej - jedna organizacja i jeden traktat**

Zasadniczym elementem reformy ustroju Unii jest zamiar przekształcenia jej w organizację międzynarodową, która będzie nosić nazwę - „Unia Europejska”<sup>21</sup>. Art. I-7 Traktatu konstytucyjnego stanowi: „Unia ma osobowość prawną”. Jest to propozycja, która prowadzi do istotnego i rzeczywistego uproszczenia struktury Unii i jej zasobu prawnego. Jest to bez wątpienia najpoważniejsze osiągnięcie w reformie ustroju Unii. Konsekwencją tej reformy będzie:

- zastąpienie dotychczasowych Traktatów stanowiących UE jednym traktatem - Traktatem konstytucyjnym, a więc uproszczenie struktury prawa pierwotnego Unii,
- uproszczenie katalogu źródeł prawa stanowiących w UE, bowiem zamiast instrumentów wiążących poszczególnych filarów UE pojawi się jednolity katalog źródeł prawa, ułożonych hierarchicznie,
- uproszczenie mechanizmu decyzyjnego, bowiem w całym obszarze regulacyjnym Unii obowiązywać będą jednolite procedury decyzyjne,

---

<sup>21</sup> Patrz szerzej: B. Fassbender, *Die Völkerrechtssubjektivität der Europäischen Union nach dem Entwurf des Verfassungsvertrages*, Archiv des Völkerrechts 2004, nr 1, s. 26 i nast. C. Herma, *Wybrane problemy podmiotowości prawnomiędzynarodowej oraz uproszczenia ram traktatowych przyszłej Unii Europejskiej (w:) Przyszły Traktat konstytucyjny...*, s. 324 i nast.

- uproszczenie całego ustroju Unii, bowiem zaniknie - przynajmniej formalnie - dotychczasowy podział na filary (różne reżimy regulacyjne - wspólnotowy i międzyrządowy).

Tym niemniej Traktat konstytucyjny nie przeprowadza „radykalnego” wariantu reformy ustrojowej Unii, tj. likwidacji obu istniejących obecnie Wspólnot i ustanowienia jednej organizacji międzynarodowej Unii Europejskiej. Traktat konstytucyjny pozostawia bowiem jedną Wspólnotę - Europejską Wspólnotę Energii Atomowej, która ma istnieć obok przyszłej Unii Europejskiej<sup>22</sup>. Mimo niewielkiego zasięgu regulacji tej Wspólnoty, czyni to cały zabieg reformy ustrojowej Unii ułomnym. Przyszła Unia Europejska obejmie więc w gruncie rzeczy obecną Wspólnotę Europejską z obecną Unią Europejską

## 6.2. Wzmocnienie aksjologii Unii Europejskiej

Mimo kontrowersji wywołanej brakiem odesłania w preambule Traktatu konstytucyjnego do religii chrześcijańskiej jako elementu kształtującego tożsamość Europy, postanowienia Traktatu w znaczącym zakresie rozszerzają zakres wspólnego systemu wartości w przyszłej Unii oraz tworzą podstawę dla dalszego rozwoju w tej mierze<sup>23</sup>. Traktat konstytucyjny w następujących najistotniejszych postanowieniach odnosi się do wspólnej aksjologii Unii:

- W akapicie pierwszym preambuły podkreśla się, że u źródeł ustanowienia Unii leży „inspiracja z kulturowego, religijnego i humanistycznego dziedzictwa Europy, z którego wynikają powszechne wartości, stanowiące nienaruszalne i niezbywalne prawa człowieka, jak również wolność, demokracja, równość oraz państwo prawa”.

<sup>22</sup> Patrz. protokół nr 36 zmieniający Traktat ustanawiający Europejską Wspólnotę Energii Atomowej.

<sup>23</sup> Patrz szerzej: H. Machińska, *Umocnienie aksjologii przyszłej UE (w:) Przyszły Traktat konstytucyjny...*, s. 304 i nast.

- Postanowienia art. 1-2 rozszerzają i konkretyzują katalog wspólnych wartości w stosunku do obecnie obowiązującego art. 6 ust. 1 TUE: „Unia opiera się na wartościach poszanowania ludzkiej godności, wolności, demokracji, równości, państwa prawnego, jak również poszanowania praw człowieka, w tym praw osób należących do mniejszości. Wartości te są wspólne Państwu Członkowskim w społeczeństwie opartym na pluralizmie, niedyskryminacji, tolerancji, sprawiedliwości, solidarności oraz na równości kobiet i mężczyzn”.
- Postanowienia Karty Praw Podstawowych stały się integralną częścią Traktatu konstytucyjnego (art. 1-9 ust. 1) - jako jego Część II (artykuły II-61 do II-114); Karta zawiera również preambułę, która odwołuje się do „duchowo-religijnego i moralnego dziedzictwa” Europy; postanowienia Karty mają zastosowanie do struktur Unii a do państw członkowskich w zakresie stosowania przez nie prawa Unii (art. II-111), co odpowiada dotychczasowemu orzecznictwu TS<sup>24</sup>.
- W końcu - co jest chyba najistotniejszą decyzją z punktu widzenia spójnego rozwoju systemu ochrony praw podstawowych w Europie - Traktat konstytucyjny stwarza w art. 1-9 ust. 2 podstawę prawną dla przystąpienia Unii Europejskiej do Europejskiej Konwencji Praw Człowieka i podstawowych Wolności<sup>25</sup>.

Traktat konstytucyjny przynosi więc istotne umocnienie aksjologii w Unii Europejskiej, co ma również poważne konsekwencje praktyczne:

- „wspieranie wartości” Unii jest istotnym elementem działania jej „ram instytucjonalnych” (art. 1-19 ust. 1),

---

<sup>24</sup> Deklaracja nr 12 odnosząca się do wyjaśnień dotyczących Karty Praw Podstawowych (wyjaśnienia do obecnego art. 51 KPP).

<sup>25</sup> Patrz również: Protokół nr 32 odnoszący się do art. 1-9 ust. 2 Traktatu konstytucyjnego w sprawie przystąpienia Unii do Europejskiej Konwencji Praw Człowieka.

- rozwijanie stosunków z państwami sąsiednimi zmierza do utworzenia „przestrzeni dobrobytu i dobrego sąsiedztwa, opartego m.in. na wartościach Unii (art. I-57 ust. 1),
- szanowanie wartości Unii jest warunkiem przyjęcia państwa w skład państw członkowskich Unii (art. I-58 ust. 1),
- poważne naruszenie wartości Unii może stać się przyczyną zawieszenia państwa w prawach państwa członkowskiego (art. I-59 ust. 1),
- wartości Unii muszą być przestrzegane w jej działaniach na arenie międzynarodowej – w ramach działań zewnętrznych Unii (art. III-292 ust. 1 w Tytule V Części III Traktatu konstytucyjnego).

## **7. Zasady działania Unii Europejskiej i relacji Unii z państwami członkowskimi**

### **7.1. Zasady dotyczące stosunków między państwami członkowskimi i Unią Europejską**

Traktat konstytucyjny nie ustanawia nowego katalogu zasad dotyczących stosunków między Unią a państwami członkowskimi, natomiast precyzuje i w pewnym stopniu rozwija istniejące zasady:

- **zasada poszanowania tożsamości narodowej państw członkowskich:** postanowienia obecnego art. 6 ust. 3 TUE zostały rozwinięte - z jednej strony - w art. I-3 ust. 3 akapit trzeci Traktatu konstytucyjnego (poszanowanie różnorodności kulturowej i językowej) oraz - z drugiej strony (art. I-5 ust. 1) w odniesieniu do poszanowania struktur państwowych (w tym samorządu lokalnego i regionalnego) i zasadniczych zadań państwa (porządku publicznego, integralności terytorialnej i bezpieczeństwa narodowego),

- **zasada lojalnej współpracy (solidarności):** postanowienia art. I-5 ust. 2 Traktatu konstytucyjnego odpowiadają postanowieniom obecnego art. 10 TWE,
- **zasada pierwszeństwa prawa UE wobec prawa państw członkowskich:** Traktat konstytucyjny wprowadza tę zasadę - dotychczas utrwaloną w orzecznictwie TS - do art. I-6; jednocześnie deklaracja nr 1 wyjaśnia, iż zasada ta odzwierciedla istniejące orzecznictwo TS i SPI (czyli - wbrew wyrażanym obawom - zmiany merytorycznej Traktat konstytucyjny w tej dziedzinie nie wnosi); Traktat konstytucyjny w dalszym ciągu nie reguluje natomiast jednoznacznie zasady skutku bezpośredniego prawa UE.

## 7.2. Podział kompetencji między państwa członkowskie i Unię

### 7.2.1. Zasady podziału kompetencji

Traktat konstytucyjny powtarza w art. I-11 ust. 1 znane zasady dotyczące podziału kompetencji między Unię a państwa członkowskie - zasadę kompetencji powierzonych (przyznanych), zasadę pomocniczości i zasadę proporcjonalności:

- **zasada kompetencji powierzonych (przyznanych):** Traktat konstytucyjny potwierdza (art. I-11 ust. 2), że Unia może działać jedynie w granicach kompetencji przyznanych jej przez państwa członkowskie, precyzując, iż działanie takie musi zmierzać do osiągnięcia celów Unii oraz - co ważniejsze - że kompetencje nie przyznane Unii na mocy Traktatu konstytucyjnego należą do państw członkowskich; oznacza to, że w przypadku wątpliwości, domniemanie przemawia na rzecz kompetencji państw członkowskich,
- **zasada pomocniczości (subsidiarności):** postanowienia Traktatu konstytucyjnego nie różnią się zasadniczo od obecnych postanowień art. 5 akapit drugi TWE; istotne jest jednak, że sprecyzowano, iż po

stronie państw członkowskich zasada pomocniczości działa tak w odniesieniu do „poziomu centralnego, jak i regionalnego oraz lokalnego” (art. I-11 ust. 3); niezależnie od tego Traktat konstytucyjny ustanawia specjalną procedurę monitorowania działania zasady pomocniczości przez parlamenty narodowe (por. Protokół nr 2 załączony do Traktatu),

- **zasada proporcjonalności:** postanowienia art. I-11 ust. 4 Traktatu konstytucyjnego są tożsame z obecnym art. 5 akapit trzeci TWE, stwierdzając, że działania Unii nie mogą wykraczać poza to, co jest konieczne do osiągnięcia celów Traktatu; zasada ta ma być wykonywana zgodnie z Protokołem nr 2 dołączonym do Traktatu.

Traktat konstytucyjny zapewnia jednak pewną elastyczność działania Unii, utrzymując dotychczasowy art. 308 TWE (który wzbudzał w toku obrad Konwentu pewne kontrowersje). Jest to tzw. **klauzula elastyczności:** Unia może więc podjąć działania (art. I-18 ust. 1) nawet wówczas jeżeli nie ma wyraźnie przewidzianych uprawnień w danej dziedzinie, o ile działanie takie objęte jest jednym z celów Unii, a przedmiot działania objęty jest materią części III Traktatu konstytucyjnego. Wymagana jest wówczas jednomyślność w Radzie Ministrów, działającej na wniosek Komisji Europejskiej i po uzyskaniu zgody Parlamentu Europejskiego. Traktat konstytucyjny wprowadza jednak w takim przypadku obowiązek informowania parlamentów narodowych (art. I-18 ust. 2) oraz wyraźnie wyłącza niektóre dziedziny harmonizacji prawa spod takiej możliwości.

### 7.2.2. Podział kompetencji

Poza umocnieniem zasad dotyczących podziału kompetencji między Unię a jej państwa członkowskie, Traktat nie wprowadza zasadniczych zmian w tej dziedzinie. Nie jest to zaskoczeniem, bowiem proces integracji europejskiej rozwija się dynamicznie. W toku debat nad tym punktem agendy Konwentu i Konferencji Międzyrządowej chodziło raczej o sprecyzowanie samych zasad podziału kompetencji, a nie przypisanie konkretnych dziedzin do Unii względnie państw członkowskich. Tym



niemniej Traktat porządkuje ten obszar, ustanawiając trzy kategorie kompetencji Unii (art. I-12):

- **kompetencje wyłączne:** w tych dziedzinach jedynie Unia może przyjmować akty prawnie wiążące, natomiast państwa członkowskie mogą takie działania podejmować jedynie z upoważnienia Unii lub w celu wykonania aktów Unii (art. I-12 ust. 1),
- **kompetencje dzielone:** w tych dziedzinach Unia i państwa członkowskie mogą przyjmować akty prawnie wiążące, przy czym państwa podejmują działanie jedynie w zakresie, w jakim Unia nie wykonała lub zaprzestała wykonywać swoje kompetencje (art. I-12 ust. 2),
- **kompetencje wspierające, koordynujące i uzupełniające:** w tej dziedzinie należy wyodrębnić kompetencję koordynującą w odniesieniu do działania UGiP (art. I-12 ust. 3 w powiązaniu z odpowiednimi postanowieniami części III Traktatu) oraz inne obszary, w których Unia może podejmować działania wspierające, koordynujące i uzupełniające, nie zastępując jednak kompetencji państw członkowskich w tych obszarach, w szczególności może tu chodzić o harmonizację prawa krajowego państw członkowskich (art. I-12 ust. 5)

Na uwadze należy mieć odrębności, dotyczące kompetencji Unii w ramach Wspólnej Polityki Zagranicznej i Bezpieczeństwa (art. I-16).

### **Dziedziny kompetencji wyłącznej Unii (art. I-13)**

- unia celna
- reguły konkurencji w ramach rynku wewnętrznego
- polityka pieniężna (państwa euro)
- wspólna polityka rybołówstwa (zachowanie morskich zasobów biologicznych)
- wspólna polityka handlowa
- zawieranie umów międzynarodowych (w dziedzinach przewi-

dziających w prawie Unii lub gdy jest to konieczne dla realizacji jej zadań)

### **Dziedziny działań wspierających, koordynujących i uzupełniających Koordynacja polityk gospodarczych i zatrudnienia (art. I-15)**

- polityki gospodarcze (państwa euro - szczególne postanowienia)
- koordynacja polityk zatrudnienia

### **Działania wspierające, koordynujące i uzupełniające (art. I-17)**

- ochrona i poprawa zdrowia ludzkiego
- przemysł
- kultura
- turystyka
- edukacja, sprawy młodzieży, sport i szkolenie zawodowe
- obrona cywilna
- współpraca administracyjna

## **8. Legitymacja demokratyczna Unii**

Narastającym problemem, z którym w coraz większym stopniu konfrontowane były Wspólnoty a następnie Unia Europejska jest deficyt legitymacji demokratycznej<sup>26</sup>. Począwszy od Traktatu z Maastricht podejmowane były działania na rzecz umocnienia demokratycznej legitymacji Unii.

Traktat konstytucyjny nie zawiera nowych postanowień w tej dziedzinie, raczej systematyzuje dotychczasowe regulacje i ujednolica ich charakter prawny (w obecnym stanie są one po części zawarte w protokołach i deklaracjach)<sup>27</sup>. Istotniejszy postęp można odnotować w odniesieniu do

---

<sup>26</sup> Por. H. Kleger, I.P. Karolewski, M. Munke, *Europäische Verfassung. Zum Stand der europäischen Demokratie im Zuge der Osterweiterung*, Münster 2004, szczególnie s. 211 i nast.

<sup>27</sup> Por. *Demokratyzacja i umocnienie legitymacji Unii Europejskiej*. Materiały z konferencji zorganizowanej 3 marca 2005 r. przez Departament UE MSZ i Katedrę Prawa Europejskiego SGH, Warszawa 2005.

umocnienia roli parlamentów narodowych w procesie integracji europejskiej<sup>28</sup>.

Zasadnicze postanowienia, odnoszące się do umocnienia legitymacji demokratycznej Unii zawiera Tytuł VI Części I Traktatu - „Życie demokratyczne Unii”.

### **8.1. Zasady „życia demokratycznego Unii”**

W tytule tym określone są trzy zasady „życia demokratycznego Unii”:

- **zasada demokratycznej równości** (art. I-45): w myśl której Unia przestrzega równości obywateli Unii, którzy mają być stosownie traktowani przez instytucje, organy i jednostki organizacyjne Unii,
- **zasada demokracji przedstawicielskiej** (art. I-46): potwierdzająca prezencję obywateli Unii (za pośrednictwem swoich przedstawicieli) w Parlamencie Europejskim, kontrolę działań przedstawicieli rządów w Radzie za pośrednictwem parlamentów narodowych, prawo obywateli do brania udziału w „życiu demokratycznym Unii” oraz rolę „partii politycznych na poziomie europejskim”,
- **zasada demokracji uczestniczącej** (art. I-47): w ramach której zagwarantowany jest udział w „publicznej wymianie poglądów we wszystkich dziedzinach działania Unii”, przejrzystość działania instytucji, obowiązek Komisji do prowadzenia stosownego dialogu „ze stowarzyszeniami przedstawicielskimi i społeczeństwem obywatelskim”; nowością jest (art. I-47 ust. 4) prawo zwrócenia się nie mniej niż miliona obywateli Unii do Komisji o wszczęcie postępowania legislacyjnego w konkretnej sprawie.

---

<sup>28</sup> Por. J. Barcz, *Parlamenty narodowe w projekcie Traktatu konstytucyjnego* (w:) *Przyszły Traktat konstytucyjny...*, s. 122 i nast.

## **8.2. Inne regulacje**

W pozostałych postanowieniach Tytułu IV Części I Traktatu zawarte są następujące regulacje:

- umacniające dialog społeczny i współpracę z partnerami społecznymi (art. I-48),
- regulujące status i kompetencje Europejskiego Rzecznika Praw Obywatelskich (art. I-49),
- umacniające przejrzystość działania instytucji, organów i jednostek organizacyjnych Unii (art. I-50), w szczególności wspierające dobre rządzenie, ustanawiające jawność procesu legislacyjnego w Parlamencie Europejskim i w Radzie oraz prawo dostępu obywateli Unii do jej dokumentów,
- regulujące zasady ochrony danych osobowych (art. I-51),
- ustanawiające zasady współpracy z kościołami i organizacjami niewyzaniowymi (art. I-52), przy czym punktem wyjścia jest poszanowanie statusu kościołów przyznany na mocy prawa krajowego państw członkowskich oraz utrzymywanie przez Unię z kościołami o odnośnymi organizacjami „otwartego, przejrzystego i regularnego dialogu”.

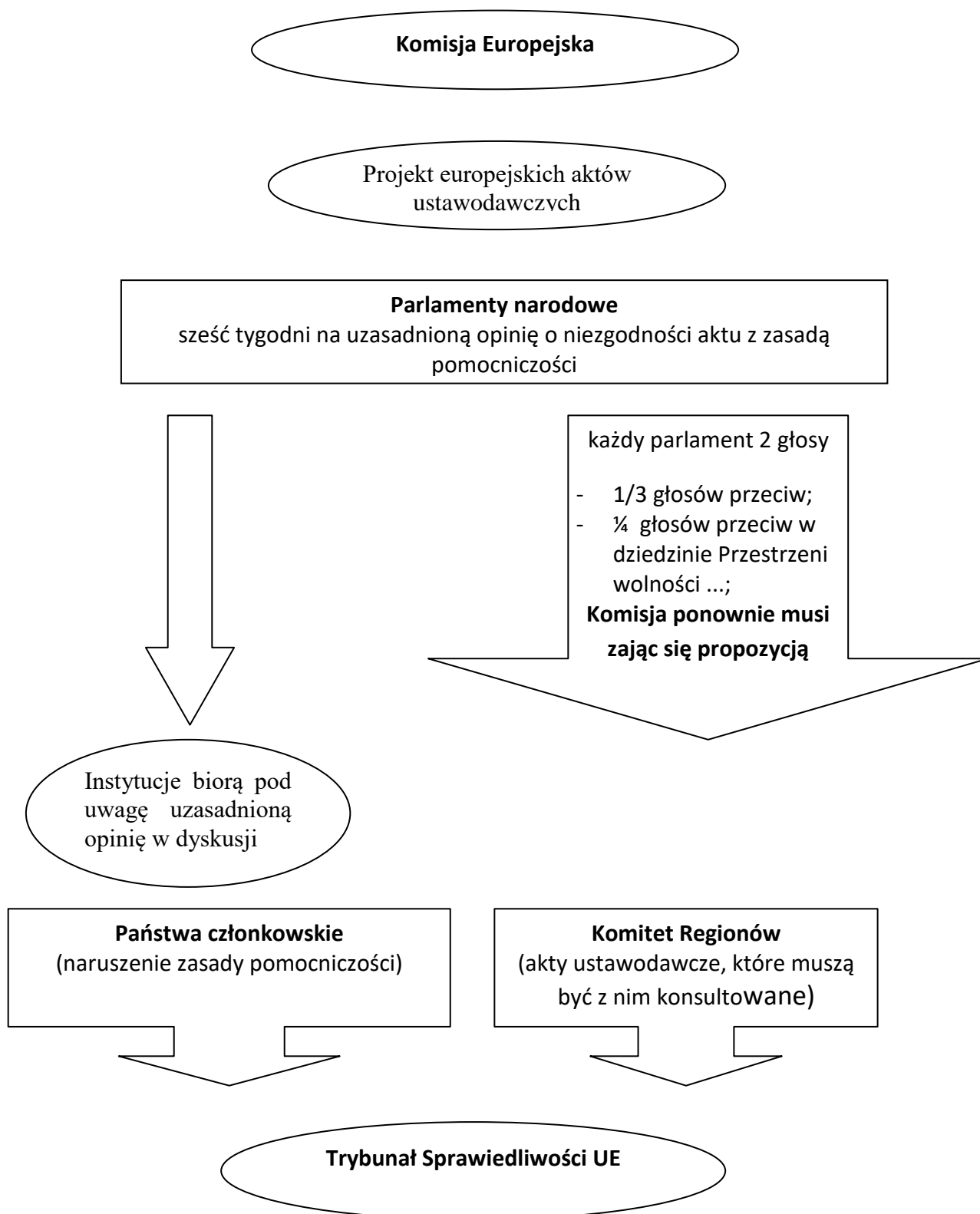
Jak wspomniano, regulacje te mają znaczenie porządkujące, nie tworzą natomiast zasadniczo nowego stanu prawnego.

## **8.3. Umocnienie roli parlamentów narodowych**

Do Traktatu konstytucyjnego dołączone zostały dwa protokoły, bezpośrednio dotyczące roli parlamentów narodowych.

- **Protokół nr 1 w sprawie roli parlamentów narodowych w Unii Europejskiej:** w pewnym stopniu modyfikuje on postanowienia obecnie wiążącego Protokołu w tej dziedzinie, dołączonego do Traktatu z Amsterdamu. Zmiany dotyczą następujących czterech sfer:
  - rozszerzony i zmieniony zostaje mechanizm informowania parlamentów narodowych,
  - ustalono system monitorowania przestrzegania zasady subsydiarności przy formułowaniu projektów aktów prawnych (odesłanie do Protokołu w sprawie stosowania zasad subsydiarności i proporcjonalności);
  - ustanowiono tzw. *procedurę passerelle*: obowiązek informowania parlamentów narodowych o zamiarze Rady Europejskiej zmiany procedury legislacyjnej (ze wskazaniem na art. IV-444);
  - rozszerzono mechanizmy współpracy międzyparlamentarnej.
- **Protokół nr 2 w sprawie stosowania zasady pomocniczości i proporcjonalności** (wskazany w art. I-11 ust. 3 Traktatu konstytucyjnego): ustanawia on przede wszystkim mechanizm monitorowania przez parlamenty narodowe przestrzegania zasady subsydiarności.

## Mechanizm monitorowania zasady pomocniczości (Protokół nr 2)



Inne postanowienia odnoszące się do wzmocnienia roli parlamentów narodowych:

- wspomniana w Protokole o roli parlamentów narodowych tzw. *procedura passarelle* (art. IV-444) sprawia, że nawet sprzeciw ze strony jednego parlamentu narodowego (art. IV-444 ust. 3) może wstrzymać decyzję europejską Rady Europejskiej, umożliwiającą - w ramach obszaru objętego postanowieniami części III Traktatu konstytucyjnego - podejmowanie decyzji większością kwalifikowaną w miejsce jednomyślnego stanowienia Rady (art. IV-444 ust. 1) oraz zastępowania szczególnej procedury ustawodawczej procedurą zwykłą (art. IV-444 ust. 2). Parlamente narodowe mają sześć miesięcy na zajęcie stanowiska zarówno co do projektu decyzji europejskiej upoważniającej Radę do stanowienia większością kwalifikowaną (tam gdzie w ramach części III Traktatu konstytucyjnego Rada - w myśl postanowień Traktatu - powinna stanowić jednomyślnie), jak i co do projektu decyzji europejskiej zezwalającej na uchwalenie ustawy europejskiej lub europejskiej ustawy ramowej (w ramach obszaru części III Traktatu konstytucyjnego) w drodze zwykłej procedury ustawodawczej (zamiast w drodze procedury szczególnej),
- art. I-18 ust. 2 dotyczący tzw. klauzuli elastyczności (obecny art. 308 TWE) - przewiduje udział parlamentów narodowych w kontroli środków podejmowanych przez Unię (Radę Ministrów), które nie mają jednoznacznej podstawy w postanowieniach Traktatu konstytucyjnego, ale są niezbędne do osiągnięcia jednego z celów Unii; art. I-18 ust. 2 stwierdza, że „W ramach procedury kontroli zasady pomocniczości określonej w artykule I-11 ust. 3 Komisja Europejska zwraca uwagę parlamentów narodowych na propozycje oparte na niniejszym artykule”; mimo pewnej niejednoznaczności tych postanowień należy zakładać, że parlamente narodowe mają - w tym zakresie - możliwość działania przewidzianą w Protokole w sprawie stosowania zasad pomocniczości i proporcjonalności,

natomiast Komisja ma dodatkowy obowiązek „zwracania uwagi” parlamentom narodowym na propozycję środków, które miałyby zostać przyjęte w trybie art. I-18 Traktatu konstytucyjnego,

- art. I-46 (Zasada demokracji przedstawicielskiej) w ust. 2 podkreśla, że państwa członkowskie reprezentowane są w Radzie Europejskiej i w Radzie Ministrów przez ich rządy, które są „demokratycznie odpowiedzialne przed parlamentami narodowymi lub przed samymi obywatelami”; ma to zwracać uwagę na udział parlamentów narodowych w zapewnieniu Unii legitymacji demokratycznej (w drodze kontroli przedstawicieli rządów), ale jednocześnie - pośrednio - podkreśla znaczenie efektywnego mechanizmu oddziaływania parlamentu narodowego na własny rząd (co oczywiście pozostawione jest kompetencji własnej państw członkowskich<sup>29</sup>),
- art. I-58, dotyczący procedury przyjęcia do Unii nowego państwa członkowskiego, zobowiązuje - w ustępie 2 - do poinformowania parlamentów narodowych państw członkowskich w wpłynięciu wniosku państwa w sprawie uzyskania członkostwa; dziwić może, że odnośnych postanowień, zobowiązujących do informowania parlamentów narodowych nie zawierają artykuły I-59 (dotyczący zawieszenia niektórych praw wynikających z członkostwa w odniesieniu do państwa członkowskiego, które narusza w sposób poważny podstawowe wartości Unii) oraz I-60 (dotyczący możliwości dobrowolnego wystąpienia z Unii),
- odnotować należy stosunkowo szerokie włączenie parlamentów narodowych w regulacje dotyczące Przestrzeni Wolności, Bezpieczeństwa i Sprawiedliwości (tytuł III, rozdział IV części III Traktatu): na mocy art. III-259 procedura kontroli przestrzegania zasady pomocniczości działa w odniesieniu do aktów prawnych przyjmowanych w ramach współpracy sądowej w sprawach karnych i

---

<sup>29</sup> W Polsce ustawa z 11 marca 2004 r. o współpracy Rady Ministrów z Sejmem i Senatem w sprawach związanych z członkostwem Rzeczypospolitej Polskiej w Unii Europejskiej.



współpracy policyjnej, na mocy art. III-260 parlamenty narodowe muszą być informowane o ocenie wprowadzania w życie przez państwa członkowskie polityki Unii w tej dziedzinie, na mocy art. III-261 parlamenty narodowe muszą być informowane o pracy Komitetu, który ma zajmować się wspieraniem i umacnianiem współpracy operacyjnej w zakresie bezpieczeństwa wewnętrznego Unii, parlamenty narodowe mają uczestniczyć w ocenie działalności Eurojust (art. III-273) oraz Europolu (art. III-276), przy czym szczegóły tego uczestnictwa określić mają ustawy europejskie; w tym kontekście szczególnie krytycznie odnotować należy brak odnośnych postanowień, włączających parlamenty narodowe w jakimś stopniu w obszar Wspólnej Polityki Zagranicznej i Bezpieczeństwa oraz w zakres działania tzw. klauzuli solidarności (art. III-329),

- art. IV-443 utrzymuje obowiązek informowania parlamentów narodowych o inicjatywie (ze strony państwa członkowskiego, Parlamentu Europejskiego lub Komisji) zmiany Traktatu konstytucyjnego (art. IV-443 ust. 1) oraz o możliwości zwołaniu Konwentu w przypadku, gdy Rada Europejska opowie się za rozpatrzeniem takich zmian (art. IV-443 ust. 2), przy czym oczywiście Konwent ma składać się m.in. z przedstawicieli parlamentów narodowych; może nieco dziwić, że nie zdecydowano się na włączenie parlamentów narodowych w tzw. uproszczoną procedurę zmiany postanowień Traktatu konstytucyjnego (art. IV-445), objętych częścią III tytułem III (Polityki i działania wewnętrzne), choć z drugiej strony ewentualna decyzja europejska Rady Europejskiej (podejmowana jednogłośnie) może wejść w życie dopiero po jej „zatwierdzeniu przez Państwa Członkowskie, zgodnie z ich odpowiednimi procedurami konstytucyjnymi”, czyli udział parlamentów narodowych będzie i tak zagwarantowany.

Postanowienia Traktatu konstytucyjnego precyzują i umacniają pozycję parlamentów narodowych w procesie integracji europejskiej. Niemniej jednak wskazują one jednoznacznie na to, iż wykorzystanie możliwości określonych przez Traktat konstytucyjny zależeć będzie w pierwszym

rzędzie od efektywności działania samych parlamentów narodowych i ich deputowanych oraz zakresu i efektywności mechanizmu współdziałania między parlamentem narodowych a rządem w ramach kompetencji własnej danego państwa członkowskiego<sup>30</sup>.

## **9. Reforma instytucji**

### **9.1. Instytucje Unii i zasady dotyczące działania instytucji**

Zauważyć przede wszystkim należy, że Traktat konstytucyjny wprowadza pewne zamieszenie jeśli chodzi o katalog instytucji przyszłej Unii<sup>31</sup>. Z jednej bowiem strony, rozdział I (Ramy instytucjonalne) Tytułu IV (Instytucje i organy Unii) zawiera postanowienia dotyczące Parlamentu Europejskiego, Rady Europejskiej, Rady Ministrów, Komisji Europejskiej i Ministra Spraw Zagranicznych (który instytucją Unii nie jest) i Trybunału Sprawiedliwości UE („obejmujący” Trybunał Sprawiedliwości, Sąd i sądy wyspecjalizowane; obecny Sąd Pierwszej Instancji - „Sąd” w terminologii Traktatu konstytucyjnego – nie jest wymieniany jako odrębna instytucja).

Z drugiej zaś strony w rozdziale II (Inne instytucje i organy doradcze Unii) tego Tytułu zawarte są postanowienia dotyczące Europejskiego Banku Centralnego, Trybunału Obrachunkowego i - organów doradczych - Komitetu Regionów i Komitetu Ekonomiczno-Społecznego. Nie jest jasne, dlaczego EBC i Trybunał Obrachunkowy określone zostały jako „inne instytucje”, a tym bardziej dlaczego wyłączone zostały z zasad dotyczących działania instytucji (!?).

Znane obecnie (częściowo z Traktatów stanowiących Unię, częściowo z orzecznictwa TS) zasady dotyczące działania instytucji są w Traktacie konstytucyjnym powtórzone i pewnym zakresie sprecyzowane:

---

<sup>30</sup> Por. J. Barcz, *Parlamenty narodowe w procesie integracji europejskiej. Wyzwania przed parlamentem polskim (w:) Parlament w Unii Europejskiej. Wybrane problemy*, Warszawa 2004.

<sup>31</sup> Por. P.M. Huber, *Das institutionelle Gleichgewicht zwischen Rat und Europäischem Parlament in der künftigen Verfassung für Europa*, *Europarecht* 2003, nr 4, s. 574 i nast.

- **Zasada jednolitych ram instytucjonalnych:** w stosunku do obecnego art. 3 TUE zasada ta została doprecyzowana; w art. I-19 ust. 1 Traktatu konstytucyjnego wskazuje się bowiem, że zasada ta służy wspieraniu wartości Unii, realizacji jej celów, jej interesów i interesów obywateli Unii oraz zapewnieniu spójności, skuteczności i ciągłości polityk Unii oraz jej działań.
- **Zasada równowagi instytucjonalnej:** w myśl której każda z instytucji działa w granicach uprawnień przyznanych jej w Traktacie konstytucyjnym oraz zgodnie z procedurami i na warunkach określonych Traktatem (art. I-19 ust. 2) jest powtórzeniem znanych postanowień art. 7 akapit drugi TWE.
- **Zasada lojalnej współpracy między instytucjami:** wywodzona obecnie w orzecznictwie TS, została wyraźnie sformułowana w zdaniu drugim art. I-19 ust. 2.

## **9.2. Zasadniczy zmiany ustrojowe w poszczególnych instytucjach i organach doradczych**

Traktat Konstytucyjny nie przynosi „rewolucji instytucjonalnej”. Oczywiście, zasadnicza zmiana związana będzie już z samą okolicznością powstania jednej organizacji międzynarodowej - ujednoczeniu ulegnie więc system instytucjonalny, mechanizm decyzyjny i instrumenty prawne w przyszłej Unii. Same jednak instytucje zachowują status zbliżony do obecnego, natomiast ciekawe skądinąd propozycje Prezydencji zbiorowej, „Ministra” spraw zagranicznych Unii, czy Przewodniczącego Rady Europejskiej (które budziły tyle emocji intelektualnych) są ważne, ale jakiegoś przełomu w strukturze instytucjonalnej Unii nie stanowią.

Struktura Traktatu - podział postanowień dotyczących instytucji i organów doradczych między część I i część III jest mało czytelna i zasadnie poddawana jest krytyce.

- **Parlament Europejski** (art. I-20): sprecyzowane zostały istotne ramy prezencji poszczególnych państw: ogólna liczba przedstawicieli nie może przekroczyć 750, najmniejsza liczba przedstawicieli z jednego państwa ma wynosić 6, a największa 96; Rada Europejska uzyskuje uprawnienie do przyjęcia jednogłośnie decyzji europejskiej, określającej podział mandatów między poszczególne państwa, kierując się zasadą degresywnej proporcjonalności; wzrost znaczenia Parlamentu Europejskiego wynika przede wszystkim z tego, że wzrasta liczba obszarów objętych procedurą podejmowania decyzji w Radzie Ministrów większością kwalifikowaną (obecny art. 251 TWE), a w toku tej procedury Parlament ma szczególnie szerokie uprawnienia, łącznie z możliwością zablokowania podjęcia decyzji.
- **Rada Europejska** (art. I-21): nowe postanowienia dotyczą wyraźnego zaszeregowania Rady Europejskiej do instytucji Unii, formalnego potwierdzenia, że spotyka się ona raz na kwartał, wskazania, że w jej obradach bierze udział Minister Spraw Zagranicznych Unii; najważniejszą nowością jest ustanowienie stałego **Przewodniczącego Rady Europejskiej** (art. I-22), wybieranego na dwa i pół roku, o kompetencjach raczej organizacyjnych (art. I-22 ust. 2); wątpliwości może budzić upoważnienie Przewodniczącego do występowania w imieniu Unii w ramach WPZiB, mimo zastrzeżenia, że nie może odbywać się to kosztem kompetencji Ministra Spraw Zagranicznych Unii (art. I-22 ust. 2 ostatni akapit).
- **Rada Ministrów** (art. I-23 do I-25): wprowadzane zmiany mają co prawda przede wszystkim charakter organizacyjny i proceduralny, niemniej jednak ich znaczenie jest istotne: zmiany organizacyjne dotyczą:
  - **określenia nowej nazwy instytucji** - Rady Ministrów,
  - **formacji**: dwie podstawowe formacje - Rada ds. ogólnych i Rada ds. zagranicznych; pozostałe formacje określa Rada Europejska w decyzji europejskiej

przyjmowanej większością kwalifikowaną;

- **określenia Prezydencji w Radzie** (art. I-24 ust. 7 oraz deklaracja nr 4):

Prezydencję w Radzie Ministrów sprawują wspólnie trzy państwa przez 18 miesięcy, przy czym każde z nich przez sześć miesięcy przewodniczy wszystkim składom Rady, z wyjątkiem Rady ds. zagranicznych, której stale przewodniczy Minister Spraw Zagraniczny Unii.

Natomiast do zasadniczej zmiany proceduralnej w działaniu Rady Ministrów należy:

- ustalenie (art. I-23 ust. 3), że Rada Ministrów co do zasady stanowi większością kwalifikowaną (chyba że Traktat stanowi inaczej),
  - ustalenie nowego mechanizmu podejmowania decyzji większością kwalifikowaną (art. I-25 oraz deklaracja nr 5), co doprowadziło podczas Konferencji Międzyrządowej do głębokiego kryzysu<sup>32</sup>.
- **Komisja Europejska** (art. I-26 i I-27): dotychczasowy status Komisji pozostaje potwierdzony, umocniona zostaje jej rola w procedurze przyjmowania budżetu Unii oraz potwierdzona jej kolegialna odpowiedzialność przed Parlamentem Europejskim (art. III-340); najistotniejsze zmiany dotyczą składu Komisji:
    - po wejściu Traktatu konstytucyjnego w życie (zakładana data: 1 listopada 2006 r. – art. IV-447 ust. 2) skład pierwszej mianowanej na jego podstawie Komisji ma odpowiadać dotychczasowej zasadzie

---

<sup>32</sup> Por. artykuły P. Świebody, R. Trzaskowskiego i J. Barcza zamieszczone w części IV (*Przyszły Traktat konstytucyjny. Granice kompromisu w dziedzinie podejmowania decyzji większością kwalifikowaną*) pracy zbiorowej - *Przyszły Traktat konstytucyjny...*, op. cit., s. 242 i nast.

„jedno państwo - jeden komisarz”, przy czym obejmować ma Przewodniczącego i Ministra Spraw Zagranicznych (zakładać więc należy, że państwo, którego obywatelem będzie Minister nie będzie desygnowało kandydata do Komisji) - art. I-26 ust. 5; ponieważ w listopadzie 2004 r. rozpoczęła urzędowanie Komisja w nowym składzie (a kadencja trwa 5 lat), kolejne ustanie składu Komisji nastąpi w listopadzie 2009 r.,

- po zakończeniu tej kadencji nastąpi zmniejszenie liczby członków Komisji do dwóch trzecich liczby państw członkowskich, przy czym liczba taka włącza Przewodniczącego Komisji i Ministra Spraw Zagranicznych Unii (Rada Europejska, stanowiąc jednomyślnie może na mocy decyzji europejskiej zmienić tę liczbę) - art. I-26 ust. 6; członkowie Komisji będą następnie podlegali rotacji na zasadzie ścisłej równości; jeżeli Traktat konstytucyjny wejdzie w życie, to Komisja w takim składzie zostanie po raz pierwszy nominowana w 2014 r. - w sumie jest to rozwiązanie zbliżone do obecnego, wprowadzonego na mocy Traktatu z Nicei<sup>33</sup>.

- **Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej** (art. I-29): Traktat konstytucyjny nie wprowadza w tej dziedzinie istotniejszych zmian, potwierdzając reformę przeprowadzoną w Traktacie z Nicei<sup>34</sup>.
- **Minister Spraw Zagranicznych Unii** (art. I-28): ustanowiony został w rozdziale dotyczących ram instytucjonalnych, choć instytucją Unii nie jest; usytuowanie w tym rozdziale wynika nie ze względów strukturalnych, co raczej z powodu emocji, jakie ustanowienie Ministra wzbudziło podczas obrad Konwentu i Konferencji Międzyrządowej:

---

<sup>33</sup> Por. J. Barcz, *Traktat z Nicei...* op. cit., s. 43 i nast.

<sup>34</sup> Tamże, s. 95 i nast.

- powoływany jest przez Radę Europejską większością kwalifikowaną za zgodą Przewodniczącego Komisji,
  - łączy funkcje obecnego Wysokiego Przedstawiciela ds. WPZiB oraz komisarza ds. stosunków zewnętrznych (przejmując stanowisko wiceprzewodniczącego Komisji);
  - czas sprawowania funkcji nie jest określony – Rada Europejska może zakończyć jego „kadencję”, stosując taką samą procedurę jak przy powołaniu,
  - jego status - łączący funkcję członka Komisji i specyficzny sposób nominacji (w sumie będzie on rodzajem stałego członka Komisji, nie podlegającego normalnej rotacji) wzbudzał istotne zastrzeżenia podczas obrad Konferencji Międzyrządowej, które po części pozostały aktualne.
- **Europejski Bank Centralny** (art. I-30): Traktat konstytucyjny nie wprowadza istotniejszych zmian w odniesieniu do EBC.
  - **Trybunał Obrachunkowy** (art. I-31): Traktat konstytucyjny nie wprowadza istotniejszych zmian w odniesieniu do Trybunału Obrachunkowego.
  - **Komitet Ekonomiczno-Społeczny** (art. I-32): Traktat konstytucyjny nie wprowadza istotniejszych zmian w odniesieniu do KES.
  - **Komitet Regionów** (art. I-32): Traktat konstytucyjny nie wprowadza istotniejszych zmian w odniesieniu do KR (należy jednak mieć na względzie, że KR zyskuje prawo wnoszenia skarg do Trybunału Sprawiedliwości Unii w odniesieniu do aktów prawnych, co do których ma prawo opiniowania.

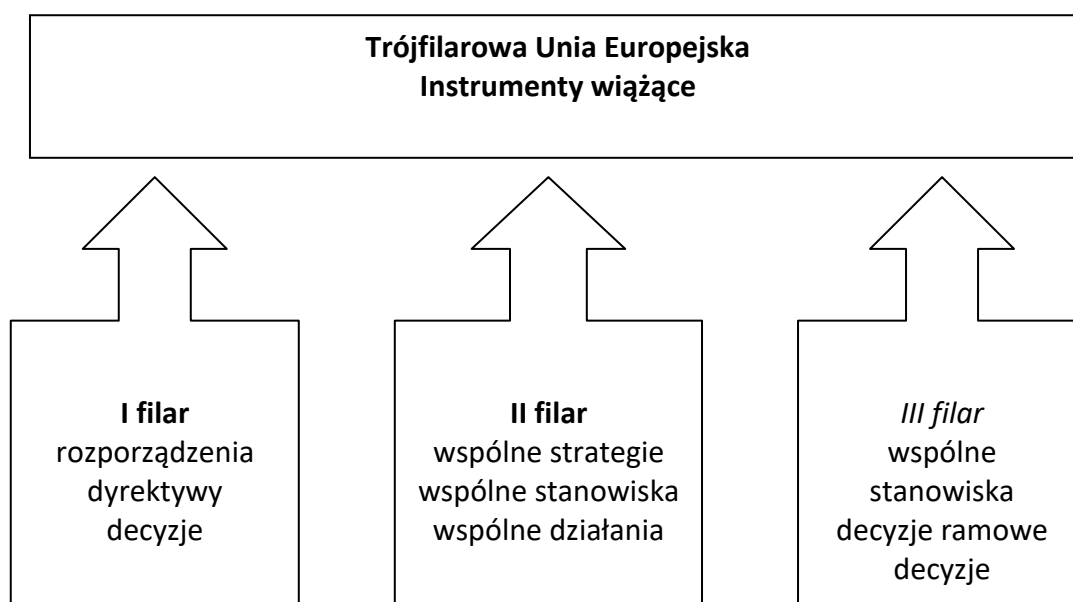
Pewne nowe struktury powstały w ramach WPZiB oraz PWBis<sup>35</sup>.

## 10. Źródła prawa Unii Europejskiej i ich tworzenie

### 10.1. Katalog źródeł prawa w Unii

We Wspólnotach a następnie w UE od dłuższego czasu trwa dyskusja nad podniesieniem jakości legislacyjnej aktów prawa pochodnego, a przede wszystkim nad ustanowieniem ich hierarchicznej struktury. Traktat konstytucyjny proponuje nowy katalog źródeł prawa pochodnego przyszłej Unii, oceniany generalnie pozytywnie<sup>36</sup>, choć zapewne istotne trudności mogą powstać szczególnie w okresie przejściowym obowiązywania obecnego i nowego katalogu źródeł prawa pochodnego<sup>37</sup>.

*Reforma źródeł prawa stanowionego w UE*



<sup>35</sup> Patrz. odnośne punkty.

<sup>36</sup> Patrz. A. Nowak-Far, *Uproszczenie instrumentów prawnych i mechanizmów decyzyjnych w przyszłej Unii Europejskiej* (w:) *Przyszły Traktat konstytucyjny...*, s. 344 i nast.

<sup>37</sup> Patrz. C. Herma, *Wybrane problemy podmiotowości prawnomiędzynarodowej...*, s. 341 i nast.



## Traktat konstytucyjny

### Akty prawa pochodnego UE

(art. I-33 do I-39)

#### 1) Akty ustawodawcze (*legislative acts*)

- ustawa europejska (*European law*)
- europejska ustawa ramowa (*European framework law*)

#### 2) Akty o charakterze nieustawodawczym (*non-legislative acts*)

- europejskie rozporządzenie (*European regulation*)
- decyzja europejska (*European decision*)

#### 3) Wykonawcze akty Unii (*Union implementing acts*)

- europejskie rozporządzenie wykonawcze (*European implementing regulation*)
- europejska decyzja wykonawcza (*European implementing decision*)

#### 4) Zalecenia i opinie (*recommendations and opinions*)

(nie mają mocy wiążącej)

### Akty ustawodawcze (*legislative acts*)

(wydawane w ramach ogólnej kompetencji określonej w Traktacie)

(art. I-34)

#### 1) ustawa europejska (*European law*) - art. I-34

- odpowiednik obecnego rozporządzenia
- definicja: art. I-33 ust. 1 akapit drugi
- uchwalana na wniosek KE (wyjątkowo na wniosek państw członkowskich) przez Radę i PE wspólnie lub przez jedną z tych instytucji z udziałem drugiej
- według procedury „zwykłej” lub „specjalnej”

## **2) europejska ustawa ramowa (*European framework law*) - art. I-34**

- odpowiednik obecnej dyrektywy
- definicja: art. I-33 ust. 1 akapit trzeci
- uchwalana na wniosek KE (wyjątkowo na wniosek państw członkowskich) przez Radę i PE wspólnie lub przez jedną z tych instytucji z udziałem drugiej
- według procedury „zwykłej” lub „specjalnej”

### **Akty o charakterze nieustawodawczym (*non-legislative acts*)**

(wydawane na podstawie delegacji zawartej w Traktacie  
lub aktach legislacyjnych)  
(art. I-35 i I-36)

#### **1) europejskie rozporządzenie (*European regulation*) - art. I-35 ust. 2**

- służy wykonaniu postanowień Traktatu lub aktów ustawodawczych
- może mieć skutek podobny do obecnego rozporządzenia lub obecnej dyrektywy (nie ma więc odpowiednika w obecnych aktach)
- definicja: art. I-33 ust. 1 akapit czwarty
- uchwała: Rada i KE - na podstawie postanowień Traktatu lub w celu uzupełnienia lub zmiany nieistotnych elementów aktów legislacyjnych; EBC - na podstawie postanowień Traktatu

#### **2) europejskie rozporządzenie delegowane (*delegated European regulation*) - art. I-36**

- wydawane tylko przez KE
- w ramach określonych przez PE i Radę i jeżeli nie wyrażą one sprzeciwu

#### **3) decyzja europejska (*European decision*) - art. I-35**

- służy wykonaniu postanowień Traktatu lub aktów ustawodawczych
- ma skutek podobny do obecnej decyzji (wiąże w całości, jeśli określa adresatów, to wiąże tylko adresatów)
- definicja: art. I-33 ust. 1 akapit piąty
- uchwała: Rada i KE - na podstawie postanowień Traktatu lub w celu

„uzupełnienia lub zmiany nieistotnych elementów aktów legislacyjnych”; Rada Europejska - na podstawie postanowień Traktatu; EBC - na podstawie postanowień Traktatu;

### **Wykonawcze akty Unii (*Union implementing acts*)** (art. I-37)

- państwa członkowskie podejmują „wszelkie środki prawa krajowego” w celu wykonania prawnie wiążących aktów UE;
- jeżeli konieczne jest ustalenie „jednolitych warunków wykonania” takich aktów UE przez państwa członkowskie, to w aktach tych może być zawarta „kompetencja wykonawcza” KE lub (w wyjątkowych sytuacjach) Rady;
- mogą być wówczas wydawane „wykonawcze akty Unii”

#### **1) europejskie rozporządzenie wykonawcze**

(*European implementing regulation*);

#### **2) europejska decyzja wykonawcza**

(*European implementing decision*);

### **Zasady wspólne dla aktów prawnych Unii**

(art. I-38)

- rodzaj aktu prawnego określony jest w Traktacie
- jeśli Traktat nie określa - decydują kompetentne instytucje
- muszą kierować się przy tym zasadą proporcjonalności
- akt prawny musi mieć uzasadnienie
- zasady publikacji aktów: art. I-39.

## 10.2. Odrębności regulacji źródeł prawa w dziedzinie WPZiB i WPBiS

Zniesienie struktury filarowej pociąga za sobą ujednoczenie katalogu źródeł prawa. W odniesieniu do **Wspólnej Polityki Zagranicznej i Bezpieczeństwa** (obecny filar II UE) ma to znaczenie przede wszystkim symboliczne, bowiem akty wiążące w tym obszarze nadal zachowują daleko idącą specyfikę, wyrażającą się m.in. w następujących postanowieniach:

- według Traktatu konstytucyjnego (art. I-40 ust. 6) w dziedzinie WPZiB oraz WPBiO stosowana ma być decyzja europejska (wyraźnie wyłączone zostają ustawy europejskie i europejskie ustawy ramowe),
- inicjatywa ustawodawcza może pochodzić od państw członkowskich lub od Ministra Spraw Zagranicznych Unii (działającego samodzielnie lub z poparciem Komisji) - art. I-40 ust. 6;
- decyzje europejskie mogą być podejmowane jedynie przez Radę Europejską lub Radę Ministrów stanowiącą jednomyślnie, z wyjątkiem obszarów wyraźnie wskazanych w Traktacie, gdzie decyzje europejskie mogą być podejmowane większością kwalifikowaną (art. I-40 ust. 6 i art. III-300 ust. 1), przy czym Rada Europejska stanowiąc jednomyślnie może również inne obszary objąć mechanizmem większości kwalifikowanej (art. I-40 ust. 7); dochodzą do tego dodatkowe modyfikacje procesu decyzyjnego – tzw. konstruktywne wstrzymanie się od głosu (art. III-300 akapit drugi) i możliwość odwołania się do „istotnego interesu narodowego”, aby doprowadzić do procedury podjęcia decyzji jednogłośnie (zamiast większością kwalifikowaną) - art. III-300 ust. 2 akapit ostatni;
- zasadniczo w dziedzinie WPZiB i WPBiO wyłączona jest jurysdykcja

Trybunału Sprawiedliwości Unii, z wyjątkiem kontroli przestrzegania procedur (art. III-308) oraz kontroli niektórych aspektów legalności decyzji europejskich (art. III-365 ust. 4).

W sumie więc stosowanie nazwy decyzji europejskiej w tym obszarze może być mylące: z jednej strony pod tym pojęciem kryją się dotychczasowe instrumenty II filara, z drugiej zaś decyzje europejskie w dziedzinie WPZiB i WPBiO zachowają daleko idącą specyfikę charakteru prawnego<sup>38</sup>. Pozytywnym aspektem przyjętego rozwiązania może być to, że ułatwi on rozwój WPZiB i WPBiO, zmierzający do objęcia coraz nowych obszarów reżimem zasadniczym Unii (tj. obecnym reżimem wspólnotowym).

W odniesieniu do **Przestrzeni Wolności, Bezpieczeństwa i Sprawiedliwości** proponowane rozwiązania oceniane są lepiej, tym bardziej że w obecnym stanie prawnym regulacje dotyczące PWBiS zawarte są zarówno w TWE (Tytuł IV wprowadzony na mocy Traktatu z Amsterdamu), jak i w TUE (Współpraca policyjna i sądowa w sprawach karnych). Traktat konstytucyjny zawiera w tej dziedzinie następujące regulacje:

- zasadniczymi instrumentami prawnymi w obszarze PWBiS mają być ustawy europejskie i europejskie ustawy ramowe (art. I-42 ust. 1 lit. a/), choć przewidziane jest stosowanie i innych instrumentów prawnych – rozporządzeń europejskich, decyzji (art. III-260 i inne),
- obok Komisji prawo inicjatywy ustawodawczej otrzymują również państwa członkowskie (musi się ich zebrać co najmniej jedna czwarta) - art. I-42 ust. 3 i art. III-264,
- parlamenty narodowe mają w tej dziedzinie szczególne prawo informacji oraz monitorowania przestrzegania zasady po-

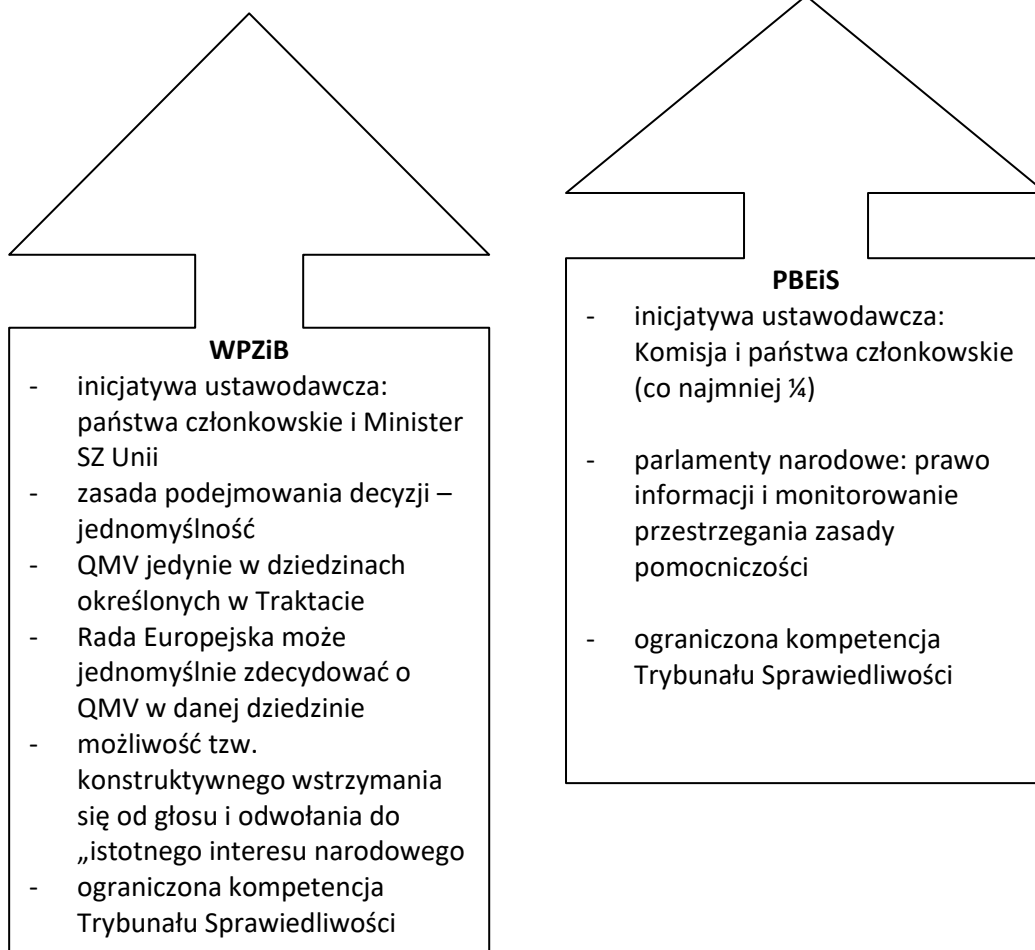
---

<sup>38</sup> Krytycznie: J. Barcz, *Wspólna Polityka Zagraniczna i Bezpieczeństwa w obradach Konwentu Unii Europejskiej (w:) Przyszły Traktat konstytucyjny...*, s. 222 i nast.

mocności<sup>39</sup>,

- również w dziedzinie PWBIS ograniczona jest jurysdykcja Trybunału Sprawiedliwości (art. III-377): nie jest on właściwy w zakresie kontroli zgodności z prawem lub proporcjonalności działań policji lub innych organów ścigania państw członkowskich oraz do orzekania w sprawie wykonywania przez nie praw dotyczących porządku publicznego i ochrony bezpieczeństwa wewnętrznego.

**Specyficzny status aktów prawnych w ramach WPZiB i PBWiS gwarantujący szczególne interesy państw członkowskich Unii**



<sup>39</sup> Patrz punkt 8.3.

## 11. Uproszczenie mechanizmu decyzyjnego w Unii

### 11.1. Podejmowanie decyzji w Radzie Ministrów większością kwalifikowaną

Obecnie obowiązujący mechanizm podejmowania decyzji większością kwalifikowaną w Radzie UE określony został w Traktacie z Nicei<sup>40</sup> oraz został odpowiednio uwzględniony w Traktacie akcesyjnym (art. 12 Aktu dotyczącego warunków przystąpienia). Mechanizm ten zaczął obowiązywać od dnia 1 listopada 2004 r.

#### Podejmowanie decyzji większością kwalifikowaną według formuły Traktatu z Nicei

Podjęcie decyzji w Radzie UE w tym trybie wymaga:

- **zebrania odpowiedniej liczby tzw. głosów ważonych:**
  - przy 27 państwach członkowskich - 255 na łączną sumę 345 głosów
  - dla stworzenia tzw. mniejszości blokującej należy zebrać co najmniej 91 głosów ważonych
- **zebranie większości państw:**
  - gdy projekt aktu pochodzi od Komisji więcej niż połowy państw
  - w innych przypadkach - 2/3 państw
- **państwa opowiadające się za podjęciem decyzji muszą dysponować co najmniej 62% populacji UE** (test fakultatywny,

---

<sup>40</sup> Patrz: dołączony do Traktatu z Nicei Protokół w sprawie rozszerzenia UE oraz deklaracja nr 23 w sprawie rozszerzenia UE.

przeprowadzany na żądanie jednego z państw członkowskich).

**Formuła Traktatu z Nicei jest stosowana od 1 listopada 2004 r.** Mechanizm określony w Traktacie z Nicei zapewnia stosunkowo mocną pozycję w procesie decyzyjnym państwom „średnio-dużym” (takim jak Hiszpania i Polska)<sup>41</sup>.

Po kontrowersyjnych dyskusjach w końcowej fazie Konwentu i podczas Konferencji Międzyrządowej problem ten doprowadził nawet do przerwania obrad Konferencji podczas spotkania na szczepku szefów państw i rządów w Brukseli (12/13 grudnia 2003 r.)<sup>42</sup> uzgodniono nową formułę podejmowania decyzji w tym trybie (art. I-25) według tzw. **zasady podwójnej większości**, przy czym sprecyzowano kryteria tworzenia tzw. **mniejszości blokującej** (deklaracja nr 5 odnosząca się do art. I-25).

Zaakceptowanie nowej formuły przez rząd polski wzbudziło polityczne kontrowersje w Polsce. Nawet jeżeli można wskazać na lepsze rozwiązania<sup>43</sup>, to uwzględnić należy, że na przedłużenie formuły nicejskiej oraz na tego rodzaju lepsze rozwiązania nie godziła się znacząca część państw. Formuła tzw. podwójnej większości, została zmodyfikowana w stosunku do propozycji Konwentu, umacniając pozycję decyzyjną m.in. Polski. Bez wątplenia formuła to wzmacnia tzw. metodę wspólnotową (co leży w interesie państw słabszych i mniejszych). Do tego dodać należy, że istotną rolę w przypadku przyjmowania instrumentów prawnych w Radzie większością kwalifikowaną odgrywa Parlament Europejski, który może w ostateczności podjęcie decyzji zablokować. Stąd też, oceniając uzgodniony kompromis, należy brać pod uwagę również alokację miejsc w Parlamencie Europejskim (pozycja Polski w tej dziedzinie jest relatywnie mocna).

---

<sup>41</sup> Por. R. Trzaskowski, *Ważenie głosów w Radzie UE – analiza historyczno-politologiczna* (w:) *Przyszły Traktat konstytucyjny...*, s. 249 i nast.

<sup>42</sup> Por. J. Barcz, *Między formułą nicejską a podwójną większością – ramy prawne możliwego kompromisu* (w:) *Przyszły Traktat konstytucyjny...*, s. 280 i nast.

<sup>43</sup> Por. W. Słomczyński, T. Zastawnik, K. Zyczkowski, *Kompromis jagielloński*, *Wprost* 2004, nr 1125 z 20 czerwca 2004 r.



## 11.2. Przeniesienie kolejnych obszarów do procedury podejmowania decyzji w Radzie większością kwalifikowaną

W Traktacie konstytucyjnym kontynuowany jest proces zwiększania liczby obszarów objętych procedurą podejmowania decyzji większością kwalifikowaną. Oznacza to dalsze **umocnienie tzw. metody wspólnotowej**.

Odejście od jednomyślnego podejmowania decyzji ma rzecz podejmowania decyzji większością kwalifikowaną przewidywane jest w odniesieniu do:

- większości spraw z dziedziny PWBIS (kontrola zewnętrzna granic, azyl, imigracja, Eurojust, współpraca policyjna, Europol, prawo karne),
- kwestii dotyczących m.in. reguł konkurencji w ramach WPR, organizacji rynków rolnych,
- kontroli wykonywania uprawnień wykonawczych przez Komisję Europejską,
- liberalizacji usług, wielostronnego nadzoru gospodarczego, szczegółowych procedur wielostronnego nadzoru, własności intelektualnej, obrony cywilnej, współpracy ekonomicznej, finansowej i technicznej z państwami trzecimi.

Podejmowanie decyzji kwalifikowaną większością przewidziano również w stosunku do nowych obszarów objętych regulacjami Traktatu konstytucyjnego:

- inicjatywy obywatelskiej,
- polityki badania przestrzeni kosmicznej, energii, turystyki,

- zasad funkcjonowania usług interesu publicznego, sportu i współpracy administracyjnej.

Należy mieć na uwadze, że w szczególnie istotnych dziedzinach formuła podejmowania decyzji większością kwalifikowaną ulega obostrzeniu - na przykład w przypadku decyzji związanych z procedurą nadmiernego deficytu, w obszarze PWBIS. Liczne obostrzenia występują w obszarze WPZiB. Natomiast w sprawach zasadniczych, o znaczeniu podstawowym decyzje będą nadal podejmowane jednogłośnie.

### 11.3. Procedura stanowienia prawa w Unii

Traktat konstytucyjny zawiera stosunkowo istotne, acz nie rewolucyjne zmiany w dziedzinie procedury stanowienia prawa w Unii. Otóż ustanawia on (art. I-34 ust. 1 oraz art. III-396), że ustawy europejskie i europejskie ustawy ramowe uchwalane są, o ile Traktat nie stanowi inaczej, w drodze **zwyczajnej procedury ustawodawczej**. Procedura ta jest nieco uproszczoną obecną procedurą współdecydowania (art. 251 TWE)<sup>44</sup>.

### 11.4. Wzmocniona współpraca

Wzmocniona współpraca - wprowadzona na podstawie Traktatu z Amsterdamu z modyfikowana Traktatem z Nicei - polega na tym, że grupa państw członkowskich może w pewnych dziedzinach współpracować ściślej na warunkach określonych w traktatach. Mimo że nie ma ona jeszcze znaczenia praktycznego, budziła znaczne kontrowersje już podczas Konferencji Międzyrządowej 2000, ponieważ potencjalnie może być **ważnym środkiem dynamizowania procesu integracji europejskiej oraz wpływania na kierunki jego rozwoju**.

---

<sup>44</sup> A. Nowak-Far, *Uproszczenie instrumentów prawnych i mechanizmów decyzyjnych w przyszłej Unii Europejskiej (w:) Przyszły Traktat konstytucyjny...*, s. 353-354.

Traktat konstytucyjny reguluje wzmocnioną współpracę w art. I-44 i art. III-416 do art. III-423. Nowością jest przede wszystkim to, że w związku z ustrojowym ujednoczeniem przyszłej Unii **wzmocniona współpraca możliwa jest co do zasady w całym obszarze regulacyjnym Unii** (a więc również we WPZiB, gdzie na mocy Traktatu z Nicei możliwe jest jej podjęcie na szczeblu wykonawczym), choć między poszczególnymi dziedzinami zachodzą istotne różnice proceduralne. Niezależnie od tego pojawił się dodatkowy, swoisty rodzaj wzmocnionej współpracy w ramach WPZiB (Wspólnej Polityki Bezpieczeństwa i Obrony), a mianowicie tzw. **współpraca strukturalna** (art. I-41 ust. 6 i art. III-312).

Traktat konstytucyjny utrzymuje i precyzuje zasady ustanawiania wzmocnionej współpracy:

- nie może obejmować kompetencji wyłącznych przyszłej Unii, w tym naruszać zasad działania rynku wewnętrznego,
- musi mieć charakter otwarty,
- każde państwo spełniające kryteria udziału ma zagwarantowaną możliwość włączenia się do wzmocnionej współpracy.

Uelastyczniono natomiast **kryterium liczby państw członkowskich**, niezbędnych do ustanowienia wzmocnionej współpracy - co najmniej jedna trzecia państw członkowskich będzie musiała opowiedzieć się za podjęciem wzmocnionej współpracy (art. I-44 ust. 2) - obecnie co najmniej osiem.

Co do zasady wzmocniona współpraca ustanawiana jest na mocy decyzji europejskiej, podejmowanej przez Radę **większością kwalifikowaną**, natomiast w dziedzinie WPZiB przez Radę stanowiącą **jednomyślnie** (art. III-419 ust. 2). Traktat konstytucyjny dopuszcza również w dziedzinie wzmocnionej współpracy odwołanie się do tzw. **procedury kładki**, tj. Rada, stanowiąc jednomyślnie, może ustalić, że decyzje będą podejmowane większością kwalifikowaną w dziedzinach, gdzie Traktat przewiduje

stanowienie przez Radę jednomyślnie (art. III-422). Nie jest to jednak możliwe w odniesieniu do obszaru Wspólnej Polityki Bezpieczeństwa i Obrony (art. III-422 ust. 3).<sup>45</sup>

## **12. Prawo materialne i polityki Unii**

Część III Traktatu konstytucyjnego, dotycząca „Polityk i funkcjonowania Unii” zawiera - obok postanowień instytucjonalnych, które zostały już omówione - regulacje prawa materialnego i polityk Unii, które co do zasady powtarzają istniejące regulacje TWE i (w pewnym zakresie) odpowiednie regulacje TUE, nie wnosząc do nich zasadniczych zmian. Do pozytywnych aspektów części III Traktatu należy bez wątpienia systematyzacja obecnych rozwiązań, która umożliwi i ukierunkuje dalszy rozwój Unii, choć jakiś przełom koncepcyjny w istotnych obszarach - na przykład formuły rynku wewnętrznego - nie nastąpił.

Postanowienia w części III ujęte są w siedem tytułów:

- Tytuł I: zasady ogólne
- Tytuł II: niedyskryminacja i obywatelstwo
- Tytuł III: polityki i działania wewnętrzne
- Tytuł IV: stowarzyszenie krajów i terytoriów zamorskich
- Tytuł V: działania zewnętrzne Unii
- Tytuł VI: funkcjonowanie Unii
- Tytuł VII: postanowienia wspólne.

### **12.1. Rynek wewnętrzny**

Po określeniu zasad ogólnych (Tytuł I) i niedyskryminacji oraz obywatelstwa (Tytuł II), nie wnoszących istotnych nowych regulacji, w Tytule III zawarte są (rozdział I) postanowienia dotyczące rynku wewnętrznego. Systematyzują one obecnie wiążące regulacje, nie wnosząc istotniejszych zmian. Do nowych elementów należy ustanowienie podstawy prawnej dla „tworzenia

---

<sup>45</sup> Zastrzeżenie to zostało wprowadzone do Traktatu konstytucyjnego m.in. na wniosek Polski. Por. Uzasadnienie wniosku o podpisanie Traktatu ..., s. 24 i nast.

tytułów europejskich w celu zapewnienia jednolitej ochrony praw własności intelektualnej” oraz „tworzenia scentralizowanych ... systemów zezwoleń, koordynacji i nadzoru” (art. III-176).

Systematyzacja postanowień dotyczących rynku wewnętrznego jest następująca:

- ustanowienie i funkcjonowanie rynku wewnętrznego (sekcja 1)
- swobody (sekcja od 2 do 4)
- reguły konkurencji (sekcja 5)
- podatki i postanowienia wspólne (sekcje 6 i 7).

## 12.2. Polityki

W tym obszarze systematyzacja nie jest całkowicie przejrzysta. W części III wyodrębniono i umiejscowiono bezpośrednio po postanowieniach dotyczących rynku wewnętrznego (poniekąd zasadnie) regulacje dotyczące UGiP. Następnie wydzielono „Polityki w innych dziedzinach”, odrębny rozdział poświęcony jest PWBIS, a następnie wyliczone są polityki (dziedziny), w których Unia może podejmować działania wspierające, koordynujące lub uzupełniające. Natomiast w Tytule V - działania zewnętrzne Unii - znalazły się m.in. WPZiB, Wspólna Polityka Handlowa, Współpraca z państwami trzecimi i pomoc humanitarna oraz stosunki Unii z organizacjami międzynarodowymi i państwami trzecimi. W odrębnym Tytule IV ujęto stowarzyszenie krajów i terytoriów zamorskich, przy czym uzasadnienie dla takiego wyodrębnienia nie jest jednoznaczne.

- **Unia Gospodarcza i Pieniężna** (art. III-177 do art. III-202): w zasadzie powtarzane są obecnie obowiązujące w tej dziedzinie postanowienia TWE, przy czym przeprowadzono kilka znaczących modyfikacji i uzupełnień; dotyczą one sprecyzowania konwergencji w dziedzinie stabilności kursowej (art. III-198), ustanowienia w Traktacie podstawy prawnej dla **Eurogrupy** (art. III-195 i Protokół nr 12)<sup>46</sup> oraz

---

<sup>46</sup> Co notabene nie jest oceniane jako korzystne z punktu widzenia państw pozostających poza strefą euro.

reformy postanowień odnoszących się do zewnętrznych stosunków monetarnych Unii (art. III-196); na uwagę zasługuje również wprowadzenie **dodatkowego wymogu** wejścia państwa członkowskiego UGiP objętego derogacją (jak obecnie Polska) w prawa pełnego członkostwa w UGiP - Traktat konstytucyjny wprowadza wymóg swoistego „przyzwolenia” ze strony państw członkowskich strefy euro (art. III-198 ust. 2).

- **Polityki w innych dziedzinach** (art. III-203 do art. III-256), obejmują zestawienie obecnie obowiązujących postanowień TWE, bez większych zmian:

- zatrudnienie (art. III-203 do art. III-208)
- polityka społeczna (art. III-209 do art. III-219)
- spójność gospodarcza, społeczna i terytorialna (art. III-220 do art. III-224)
- rolnictwo i rybołówstwo (art. III-225 do art. III-232)
- środowisko naturalne (art. III-233 do art. III-234)
- ochrona konsumentów (art. III-235)
- transport (art. III-236 do art. III-245)
- sieci transeuropejskie (art. III-246 i III-247)
- badania, rozwój technologiczny oraz przestrzeń kosmiczna (art. III-248 do art. III-255);
- energetyka (art. III-256).

- **Polityki (dziedziny), w których Unia może podejmować działania wspierające, koordynujące lub uzupełniające**; nie spotykamy w tym obszarze jakościowo nowych regulacji, nawet jeżeli pojawiają się nowe nazwy (młodzież i sport):

- zdrowie publiczne (art. III-278)
- przemysł (art. III-279)
- kultura (art. III-280)
- turystyka (art. III-281)
- edukacja, młodzież, sport i kształcenie zawodowe (art. III-282 i III-283)

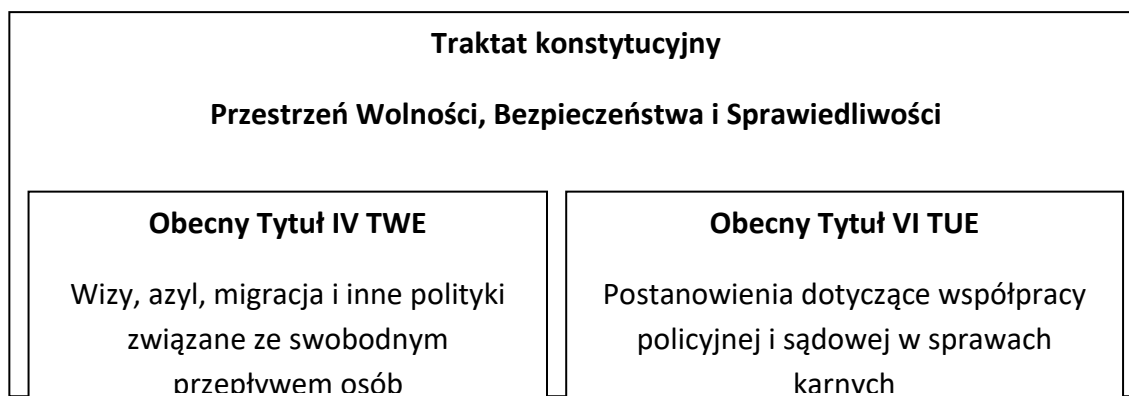
- obrona cywilna (art. III-284)
  - współpraca administracyjna (art. III-285).
- **W ramach działań zewnętrznych Unii** ujęta jest WPH - art. III-314 i III-315 (bez istotniejszych zmian w stosunku do stanu obowiązującego), współpraca za państwami trzecimi i pomoc humanitarna, zawierające znane regulacje dotyczące pomocy na rzecz rozwoju (art. III-316 do art. III-318) i współpracy gospodarczej, finansowej i technicznej z państwami trzecimi (art. III-319 i III-320) oraz nowe postanowienia odnoszące się do pomocy humanitarnej (art. III-321), zawierające w większości postanowienia o charakterze kompetencyjnym (upoważniające do dalszych działań); na uwagę zasługuje sprecyzowanie mechanizmu stosowania sankcji wobec państw trzecich (art. III-322).

### **12.3. Przestrzeń Wolności, Bezpieczeństwa i Sprawiedliwości**

Postanowienia Traktatu konstytucyjnego w tej dziedzinie (art. I-42 i art. III-257 do art. III-277) nie wnoszą zasadniczych zmian, raczej systematyzują i konkretyzują dotychczasowe regulacje traktatowe i inne decyzje państw członkowskich. Niemniej jednak oceniane są one pozytywnie, przede wszystkim z tego względu, że scalają dwa obszary, dotychczas regulowane w TWE (Tytuł IV - Wizy, azyl, migracja i inne polityki związane ze swobodnym przepływem osób) i w TUE (Tytuł VI - Postanowienia dotyczące współpracy policyjnej i sądowej w sprawach karnych). Problemy instrumentów prawnych i procesu decyzyjnego w tej dziedzinie zostały omówione odrębnie<sup>47</sup>.

---

<sup>47</sup> Punkt 10.2.



Jeśli chodzi o modyfikacje instytucjonalne, to Traktat konstytucyjny, potwierdzając status prawny Eurojust (art. III-273), ustanawia przy Eurojust **Prokuraturę Europejską** (art. III-274). Jej właściwość ma obejmować dochodzenie, ściganie i wnoszenie oskarżeń przed sądem w stosunku sprawców przestępstw przeciwko interesom finansowym Unii (art. III-274 ust. 2) oraz poważnych przestępstw o wymiarze transgranicznym (art. III-274 ust. 4). W tym zakresie Prokuratura będzie mogła występować przed sądami krajowymi państw członkowskich. Pamiętać też należy o tym, że w pewnym zakresie działania w ramach PWPiS monitorują parlamenty narodowe.

Jeśli natomiast chodzi o regulacje materialne, to istotne jest sformułowanie zasadniczych przesłanek PWBiS (art. III-257). Ustanowienie PWBiS zasada się na:

- poszanowaniu praw podstawowych oraz różnych systemów i tradycji prawnych państw członkowskich,
- rozwijaniu wspólnej polityki w dziedzinie azylu, migracji i kontroli granic zewnętrznych, zapewniającej brak kontroli na granicach wewnętrznych, opartej na solidarności między państwami członkowskimi i sprawiedliwej wobec obywateli państw trzecich,
- zapewnieniu wysokiego stopnia bezpieczeństwa przy pomocy środków zapobiegających i zwalczających przestępczość, rasizm i



kseńofobię oraz służących koordynacji i współpracy organów policyjnych i sądowych, uznawania orzeczeń w sprawach karnych oraz - w miarę potrzeby - harmonizacji przepisów karnych,

- ułatwianiu dostępu do wymiaru sprawiedliwości również poprzez uznawanie orzeczeń sądowych i decyzji pozasądowych w sprawach cywilnych.

Postanowienia dotyczące PWBIS - jak wspomniano - systematyzują i konkretyzują istniejące w tych dziedzinach zobowiązania, ujmując je w następujących działach:

- **polityki dotyczącej kontroli granicznej, azylu i migracji** (sekcja 2, art. III-265 do art. III-268); istotne, iż postanowienia Traktatu konstytucyjnego ustanawiają „zasadę solidarności i sprawiedliwego podziału odpowiedzialności” państw członkowskich w tej dziedzinie (co było przedmiotem kontrowersji od kilku lat w związku z obciążeniami związanymi z napływem uchodźców do UE),
- **współpracy sądowej w sprawach cywilnych** (sekcja 3, art. III-269), powtarzającej postanowienia dotychczasowe,
- **współpracy sądowej w sprawach karnych** (sekcja 4, art. III-270 do art. III-274), zawierającej szereg ważnych, nowych rozwiązań, m.in. dotyczących ułatwień we wzajemnym uznawaniu w tej dziedzinie orzeczeń i decyzji sądowych oraz współpracy policyjnej i sądowej w sprawach karnych o wymiarze transgranicznym (art. III-270 ust. 2), czy możliwości ustanowienia norm minimalnych odnoszących się do określania przestępstw i kar w odniesieniu do poważnej przestępczości o charakterze transgranicznym (art. III-271),
- **współpracy policyjnej** (sekcja 5, art. III-275 do art. III-277), potwierdzającej istniejący stan prawny z możliwością dalszego rozwoju.

## 12.4. Wspólna Polityka Zagraniczna i Bezpieczeństwa w tym Wspólna Polityka Bezpieczeństwa i Obrony

W tym obszarze Traktat konstytucyjny wprowadza istotne zmiany. Propozycje Konwentu przedłożone zostały pod wpływem ówczesnych kontrowersji związanych z interwencją w Iraku i szły raczej w kierunku fragmentacji WPZiB. Z tego też względu były zasadnie poddane ostrej krytyce<sup>48</sup>. Podczas prac Konferencji Międzyrządowej proponowane przez Konwent rozwiązania poddano daleko idącym zmianom<sup>49</sup>.

Abstrahując od omówionych wyżej zmian w katalogu instrumentów wiążących i modyfikacji mechanizmu decyzyjnego, w obszarze WPZiB dokonano istotnych zmian strukturalnych, poprzez zapowiedź ustanowienia:

- **Ministra Spraw Zagranicznych Unii** (art. I-28; szczegółowe kompetencje są określone w postanowieniach dotyczących WPZiB i WPBiO)<sup>50</sup>,
- **Agencji ds. rozwoju zdolności obronnych, badań, zakupów i uzbrojeni (Europejska Agencja Obrony)** - art. I-41 ust. 5 oraz art. III-311<sup>51</sup>,

---

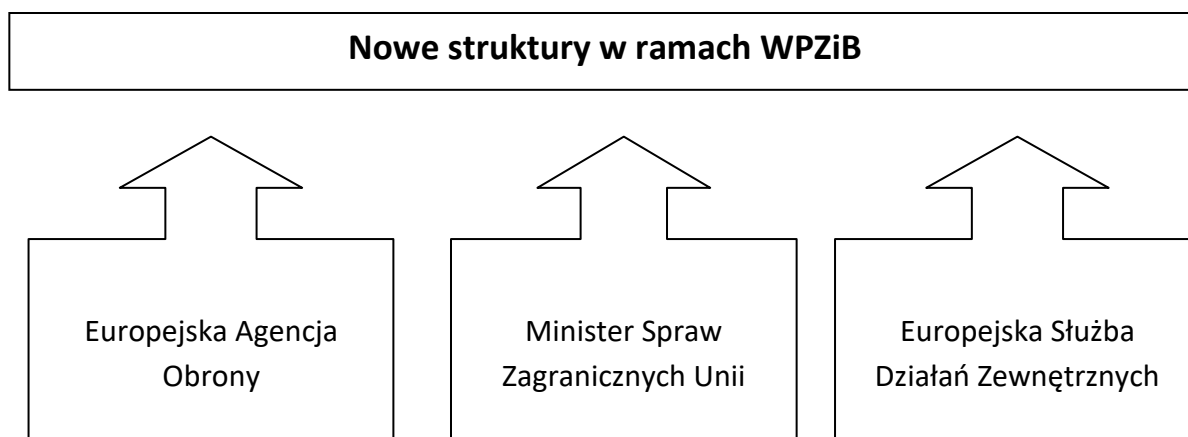
<sup>48</sup> Por. J. Barcz, *Wspólna Polityka Zagraniczna i Bezpieczeństwa w pracach Konwentu* (w:) *Przyszły Traktat konstytucyjny...*, s. 222; K. Miszczak, *Wspólna Polityka Zagraniczna i Bezpieczeństwa a rozwój Europejskiej Polityki Bezpieczeństwa i Obrony* (w:) tamże, s. 169 i nast.

<sup>49</sup> Por. K. Miszczak, *Zmiany instytucjonalne, struktura i mechanizm decyzyjny w II filarze UE. Raport aktualizacyjny* (w:) tamże, s. 157 i nast.

<sup>50</sup> Patrz punkt 9.2.

<sup>51</sup> Po osiągnięciu kompromisu politycznego w tej sprawie państwa członkowskie przystąpiły do tworzenia Agencji nie czekając na wejście w życie Traktatu konstytucyjnego: 17 listopada 2003 r. powołano - na mocy decyzji Rady Europejskiej - sztab przygotowujący powstanie Agencji, 2004 r. Rada wydała decyzję o ustanowieniu Agencji, a zdolność operacyjną Agencja ma osiągnąć w 2005 r.

- **Europejskiej Służby Działań Zewnętrznych** (art. III-296 ust. 3), czyli rodzaju służby dyplomatycznej Unii; ma ona wspomagać Ministra Spraw Zagranicznych i składać się z urzędników Sekretariatu Generalnego Rady i Komisji Europejskiej oraz dyplomatów delegowanych przez ministerstwa spraw zagranicznych państw członkowskich.



W płaszczyźnie zmian merytorycznych WPZiB najistotniejsze modyfikacje mają nastąpić w ramach WPBiO. Dotyczą one następujących zasadniczych kwestii:

- **Rozszerzenia zakresu tzw. misji petersberskich**, które obecnie (art. 17 ust. 2 TUE) obejmują misje humanitarne i ratunkowe, misje utrzymania pokoju oraz misje zbrojne służące zarządzaniu kryzysami, w tym przywracaniu pokoju; w myśl Traktatu konstytucyjnego mają one objąć również (art. I-41 ust. 1 oraz art. III-309 ust. 1):
  - wspólne działania rozbrojeniowe,
  - misje wojskowego doradztwa i wsparcia,
  - misje zapobiegania konfliktom,
  - misje stabilizacji sytuacji po konfliktach.

(Mogą one przyczyniać się do walki z terroryzmem, w tym poprzez wspieranie państw trzecich w zwalczaniu terroryzmu na ich terytoriach).

## Traktat konstytucyjny

### Rozszerzenie zakresu tzw. misji petersberskich

#### Obecnie tzw. misje petersberskie obejmują:

- misje humanitarne i ratunkowe
- misje utrzymania pokoju
- misje zbrojne służące zarządzaniu kryzysami, w tym przywracaniu pokoju

#### Traktat konstytucyjny dodaje do tego:

- wspólne działania rozbrojeniowe
- misje wojskowego doradztwa i wsparcia
- misje zapobiegania konfliktom
- misje stabilizacji sytuacji po konfliktach
- mogą one przyczynić się do walki z terroryzmem, w tym poprzez wspieranie państw trzecich w zwalczaniu terroryzmu na ich terytoriach

- **Ustanowienie współpracy strukturalnej (*structured cooperation*)** - art. I-41 ust. 6, art. III-312 oraz Protokół nr 23; mechanizm ten umożliwia nawiązanie wzmocnionej współpracy między grupą państw, mającą większą wydolność obronną; istotne jest to, iż w ostatecznej wersji Traktatu konstytucyjnego ustanowienie takiej formy współpracy i włączenie nowego państwa następuje na mocy decyzji europejskiej Rady (stanowiącej większością kwalifikowaną) - w propozycji Konwentu leżało to w gestii samych zainteresowanych państw.
- **Ustanowienie klauzuli sojuszniczej** (art. I-41 ust. 7): propozycja Konwentu w tej dziedzinie była przedmiotem ostrych kontrowersji; ostateczne postanowienia stwierdzają generalnie, że państwa członkowskie mają obowiązek udzielenia „pomocy i wsparcia przy zastosowaniu wszelkich dostępnych środków” państwu członkowskiemu, które „stanie się ofiarą agresji na własnym terytorium”; towarzyszy temu obowiązek przestrzegania

postanowień art. 51 Karty NZ oraz szanowania polityki wieczystej neutralności względnie neutralności prowadzonej przez niektóre państwa członkowskie.

Niezależnie od tego należy zwrócić uwagę na tzw. **klauzulę solidarności** (art. I-43 oraz art. III-329), która z niejasnych względów umiejscowiona została poza obszarem WPZiB czy PWBIS. Ustanawia ona obowiązek współpracy między państwami członkowskimi „w duchu solidarności”, jeżeli jedno z państw członkowskich stało by się przedmiotem ataku terrorystycznego lub klęski żywiołowej, bądź katastrofy spowodowanej przez człowieka.

### **13. Wejście w życie Traktatu konstytucyjnego**

Traktat konstytucyjny wejdzie w życie pod warunkiem (art. IV-447 ust. 1 zdanie pierwsze), że zostanie ratyfikowany we wszystkich państwach członkowskich, zgodnie z ich wymogami konstytucyjnymi. Sam Traktat konstytucyjny wskazuje w art. IV-447 ust. 2, że ma wejść w życie 1 listopada 2006 r., a więc nieco ponad dwa lata po jego podpisaniu. Jest to jednak data niepewna, bowiem wejście w życie Traktatu w tym dniu możliwe będzie jedynie pod warunkiem, że zostaną do depozytu złożone wszystkie dokumenty ratyfikacyjne. W przeciwnym przypadku, Traktat wchodzi w życie „pierwszego dnia drugiego miesiąca następującego po złożeniu do depozytu dokumentu ratyfikacyjnego przez Państwo-Sygnatariusza, które jako ostatnie spełni tę formalność” (art. IV-447 ust. 2).

W Polsce procedura ratyfikacyjna Traktatu konstytucyjnego musi zasadzać się na postanowieniach art. 90 Konstytucji, tj. Prezydent RP dokonując ratyfikacji Traktatu konstytucyjnego musi otrzymać zgodę na taką ratyfikację wyrażoną albo w drodze ustawy (stosownie do art. 90 ust. 2 Konstytucji) albo w drodze referendum ogólnokrajowego (stosownie do art. 90 ust. 3 Konstytucji), przy czym wyboru sposobu wyrażenia zgody dokonuje Sejm (stosownie do art. 90 ust. 4 Konstytucji). Tego rodzaju kwalifikacja procedury ratyfikacyjnej w Polsce wywodzi się z treści Traktatu konstytucyjnego, który bez wątplenia zmienia w takim zakresie

przedmiot regulacji dotychczasowych Traktatów stanowiących Unię Europejską, iż konieczne jest dalsze przekazanie „kompetencji organów władzy państwowej w niektórych sprawach” na przyszłą organizację międzynarodową – Unię Europejską<sup>52</sup>.

Postanowienia art. 90 ust. 1 Konstytucji uprawniają Rzeczpospolitą Polskę do takiego „przekazania”, tym niemniej umowa międzynarodowa, na podstawie której przekazanie następuje, objęta jest wymogami procedury wyrażenia zgody na ratyfikację, określonymi w art. 90 ust. 2–4 Konstytucji. Okoliczność, iż chodzi w tym przypadku przede wszystkim o modyfikację kompetencji istniejącej organizacji międzynarodowej (Wspólnoty Europejskiej), w której Polska jest państwem członkowskim, a nie przystąpienie do organizacji międzynarodowej (jak to miało miejsce w odniesieniu do Traktatu akcesyjnego, podpisanego 16 kwietnia 2003 r.) nie ma znaczenia, bowiem postanowienia art. 90 ust. 1 Konstytucji upoważniają ogólnie Rzeczpospolitą Polskę do przekazania na podstawie umowy międzynarodowej kompetencji organów władzy państwowej w niektórych sprawach na rzecz organizacji międzynarodowej. Chodzić więc może jednoznacznie zarówno o traktat akcesyjny (przystąpienie do organizacji międzynarodowej), jak i traktat rewizyjny (zmieniający umowę konstytuującą organizację międzynarodową, w której Polska jest już członkiem).

Procedura wyrażenia zgody na ratyfikację umowy międzynarodowej jest trudna, bowiem odnośna ustawa musi być uchwalona większością 2/3 odpowiednio posłów i senatorów przy obecności - w Sejmie i Senacie - co najmniej połowy ustawowej liczby odpowiednio posłów i senatorów, natomiast wynik referendum ogólnokrajowego wówczas daje podstawę do ratyfikowania przez Prezydenta RP umowy międzynarodowej, jeżeli w

---

<sup>52</sup> Trudno uznać za zasadne pojawiające się poglądy, iż Traktat konstytucyjny można ratyfikować za uprzednią zgodą wyrażoną w ustawie w trybie art. 89 Konstytucji (w więc w drodze ustawy zwykłej). Poglądy takie mieszczą się raczej w ramach tzw. interpretacji oportunistycznej, zmierzającej do ominięcia w istocie trudnej procedury, określonej w art. 90 Konstytucji. Materia Traktatu konstytucyjnego jednoznacznie przemawia za koniecznością skorzystania z procedury określonej w art. 90 Konstytucji.

referendum uczestniczyło więcej niż połowa uprawnionych do głosowania oraz większość opowiedziało się za wyrażeniem zgody na ratyfikację. (...).

Ratyfikowanie Traktatu konstytucyjnego w ciągu dwóch lat może być trudne (prawie dwa lata trwała na przykład procedura ratyfikacji ostatniego traktatu rewizyjnego - Traktatu z Nicei), tym bardziej że w kilkunastu państwach członkowskich zapowiedziano względnie zadeklarowano przeprowadzenie w tej sprawie referendum. Tym samym zapowiedziana data 1 listopada 2006 r. ma raczej „charakter dyscyplinujący”. Należy jednak zwrócić w tym kontekście uwagę na deklarację nr 30 „w sprawie ratyfikacji Traktatu ustanawiającego Konstytucję dla Europy”, stwierdzającą: „Konferencja zwraca uwagę, że jeżeli po upływie dwóch lat od podpisania Traktatu ustanawiającego Konstytucję dla Europy zostanie on ratyfikowany przez cztery piąte Państw członkowskich i gdy jedno lub więcej Państw Członkowskich napotka trudności w postępowaniu ratyfikacyjnym, sprawa zostanie rozpatrzona przez Radę Europejską”.

Trudno z postanowień tej deklaracji wywieść jakiegokolwiek skutki prawne, ponieważ i tak Rada Europejska mogłyby się zająć sprawą przewleknięcia procedury ratyfikacyjnej Traktatu konstytucyjnego, a jej ewentualne deliberacje będą miały charakter *stricte* polityczny. Z deklaracji tej wynika jedynie zobowiązanie polityczne państw członkowskich do zajęcia się tą sprawą, jeśli do 1 listopada 2006 r. Traktat konstytucyjny nie wejdzie w życie. Z deklaracji natomiast nie wynika, co w szczególności miałyby być przedmiotem obrad Rady Europejskiej, nie wynikają z niej również żadne wskazówki polityczne co do kierunku dyskusji Rady Europejskiej.

Można zakładać, że Rada Europejska musiałaby rozważyć sposób i zakres możliwych reform Wspólnot i Unii w warunkach nie wejścia w życie Traktatu konstytucyjnego. Z formalnego punktu widzenia w grę wchodziłyby dwie drogi działania:

- dokonywanie pewnych reform (niezależnie od związanych z rozszerzeniem Unii koniecznych zmian instytucjonalnych) przy okazji

zawierania kolejnych traktatów akcesyjnych (które w istocie są również rodzajem traktatów rewizyjnych); w 2007 r. planowane jest przyjęcie do UE Bułgarii i Rumunii (trzeba jednak mieć na względzie, że podpisanie traktatu akcesyjnego z tymi państwami planowane jest w 2005 r.)<sup>53</sup>, nieco później możliwe będzie przyjęcie Chorwacji (zakładając, że negocjacje akcesyjne rozpoczną się w 2005 r.<sup>54</sup>, podpisanie traktatu akcesyjnego może wchodzić w grę około 2007 r.) i w końcu najwcześniej w połowie kolejnej dekady może dojść do przyjęcia Turcji do UE<sup>55</sup>; niemniej jednak należy mieć na względzie, że dokonywanie kontrowersyjnych reform „przy okazji” traktatu akcesyjnego jest trudne i obciążone wyznaczonym tempem procesu rozszerzenia (niesie znaczne ryzyko polityczne);

- zwołanie kolejnej Konferencji Międzyrządowej, która zajęłaby się przygotowaniem kolejnego traktatu rewizyjnego - zmodyfikowanego Traktatu konstytucyjnego; zważyć naturalnie należy, że wybranie takiej drogi oznacza, iż kolejny traktat rewizyjny również podlegałby obowiązkowi ratyfikacji we wszystkich państwach członkowskich.

Niezależnie od tego w grę wchodzi różne warianty polityczne dalszego rozwoju procesu integracji europejskiej, w przypadku gdyby Traktat konstytucyjny nie wszedł w życie, a najwyżsi przedstawiciele państw członkowskich zebrani w Radzie Europejskiej nie zdołali uzgodnić dalszej strategii reformy ustrojowej UE. Realizacja takich wariantów mogłaby zawierać w sobie początek głębokiego zróżnicowania wewnątrz Unii, żeby nie mówić o rozbiciu procesu integracji europejskiej, a w każdym razie realną groźbę rozpoczęcia takiego procesu. Chodzi tu z jednej strony o

---

<sup>53</sup> Communication from the Commission to the Council, and to the European Parliament. *Strategy Paper of the European Commission on progress in the enlargement process*. Brussels, 6.10.2004. COM(2004) 657 final. (punkt 2.4.).

<sup>54</sup> Tamże, punkt 4 (5).

<sup>55</sup> Communication from the Commission to the Council, and to the European Parliament. *Recommendation of the European Commission on Turkey's progress towards accession*. Brussels, 6.10.2004. COM(2004) 656 final.



możliwość zróżnicowanego statusu członkostwa w przyszłej Unii Europejskiej oraz - z drugiej strony - o rozwój Unii o „wielu prędkościach”; przy różnej formule prawnej realizacji obu tych wariantów, ich następstwem byłoby zróżnicowanie (rozbitcie) procesu integracji europejskiej.

Pierwszy z tych wariantów nie był w zasadzie nigdy rozważany oficjalnie, choć pojawił się w „dokumencie roboczym” opracowanym na zlecenie ówczesnego przewodniczącego Komisji Europejskiej R. Prodiego przez grupę znakomitych specjalistów kierowanych przez M. Barniera i A. Vitorino i opublikowanym 4 grudnia 2002 r.<sup>56</sup>. Został on dyskretnie „przemilczany” w debacie Konwentu. Zawierał bowiem m.in. rozważania dotyczące sytuacji jaka powstałaby, gdyby jedno z państw członkowskich (lub ich pewna grupa) nie godziło się, bądź nie było w stanie (negatywny wynik referendum) ratyfikować Traktatu konstytucyjnego. Dylemat zarysowany w tym dokumencie był jednoznaczny i szerszy: jak rozwiązać sytuację, w której „część państw chce iść do przodu”, a część „nie ma co prawda zamiaru powstrzymać tej grupy, ale zainteresowana jest jedynie utrzymaniem *status quo*”<sup>57</sup>. Od strony formalnej przewidywano zawarcie (w trybie art. 48 TUE) porozumienia między państwami członkowskimi w sprawie wejścia w życie „Konstytucji dla Unii Europejskiej”. Następnie, jeżeli większość państw godziła by się na związanie „Konstytucją”, to wchodziła by ona w życie w odniesieniu do tych państw (*status „continued participation in the Union”*), natomiast państwa nie zamierzające (bądź nie będące w stanie) przystąpić do Traktatu konstytucyjnego musiały by się z Unii wycofać („*withdrawal from the Union*”), zachowując jednak posiadane *status quo* - pozostawałyby one w specjalnym powiązaniu z nową Unią. Propozycja ta, określana jako „*the innovative solution*”<sup>58</sup>, pozostawiała więc państwom członkowskim wybór - albo przyłączyć się do Unii

---

<sup>56</sup> European Commission. *Feasibility Study. Contribution to a Preliminary Draft. Constitution of the European Union*. Working Document.

<sup>57</sup> Tamże, punkt V.2. wprowadzenia oraz dołączony projekt porozumienia (Agreement on the Entry into Force of the Constitution of the European Union).

<sup>58</sup> Tamże, punkt V.2. ostatni akapit.

zasadzającej się na Traktacie konstytucyjnym, albo wycofać się z Unii, zachowując dotychczasowy status.

Propozycja taka była w sposób oczywisty mało realistyczna już z tego względu, że zakładała uprzednie zawarcie między państwami członkowskimi porozumienia, w którym taka możliwość byłaby jednoznacznie przewidziana (inaczej wystąpiłaby sprzeczność z postanowieniami art. 48 TUE). Mało prawdopodobne jest, aby państwa członkowskie na takie porozumienie wyraziły zgodę (jak wiadomo, skończyło się na deklaracji nr 30 zawartej w Akcie Końcowym). Niemniej jednak propozycji tej lekceważyć całkowicie nie można. Pokazuje ona bowiem, że wśród czołowych specjalistów-praktyków w dziedzinie reformy instytucjonalnej Unii takie warianty są w ogóle rozważane<sup>59</sup>.

Jeśli chodzi o drugi wariant, to nie wdając się w analizę politologiczną koncepcji „Europy wielu prędkości”, przyznać należy, że konsekwencją braku przyjęcia projektu Traktatu konstytucyjnego może być rozpoczęcie procesu głębszego różnicowania państw członkowskich UE w ramach procesu integracji europejskiej. Przy czym nie należy raczej obawiać się „normalnej” elastyczności procesu integracji, który przecież występuje w Unii Europejskiej w postaci zróżnicowanego statusu państw członkowskich w ważnych obszarach - Unii Gospodarczej i Pieniężnej, *acquis* Schengen, czy wreszcie w znajduje wyraz w postanowieniach dotyczących wzmocnionej współpracy. Taka „elastyczność” mieści się w ramach Unii Europejskiej, nie jest więc zasadniczo groźna dla trwałości jej struktur i mechanizmów decyzyjnych.

Do rozczłonkowania procesu integracji europejskiej mogłoby natomiast prowadzić budowanie przez część państw członkowskich (najbardziej wydolnych politycznie i gospodarczo) „zacieśnionej współpracy” w dziedzinach istotnych dla przyszłości Europy obok i niezależnie od instytucji

---

<sup>59</sup>Współautorzy dokumentu - komisarze M. Barnier i A. Vitorino byli również przedstawicielami Komisji Europejskiej w Konwencji, a M. Barnier był odpowiedzialny w Komisji m.in. za reformy instytucjonalne UE.

i mechanizmu decyzyjnego obecnej Unii Europejskiej. Taka „zacieśniona współpraca” nie naruszałaby funkcjonowania rynku wewnętrznego, natomiast ważne obszary polityczne (szczególnie z dziedziny polityki bezpieczeństwa i obrony), innowacyjne i oddziałujące na porządek wewnętrzny (dziedziny, które zaczynają się obecnie pojawiać w ramach III filara) byłyby realizowane poza Unią sprowadzaną stopniowo do wąsko rozumianego rynku wewnętrznego z niewielkimi uzupełnieniami z obszaru obecnego II i III filara.

Zwiastun myślenia tego rodzaju pojawił się w przedłożonym przez Konwent projekcie Traktatu konstytucyjnego pod nazwą tzw. współpracy strukturalnej (*structured cooperation*), dotyczącej polityki obrony (art. I-40 ust. 6 i III-208 projektu Konwentu), przy czym istota propozycji nie polegała na tym, że grupa państw chciała „pójść dalej” w tej dziedzinie, lecz że zakładała ona całkowite wyłączenie udziału instytucji UE z decyzji dotyczącej ustanawiania takiej współpracy (warunków jej ustanawiania, określania kręgu państw uczestniczących, etc.)<sup>60</sup>. Podczas prac Konferencji Międzyrządowej zażegnano te niebezpieczeństwo, proponując przyznanie stosownych kompetencji Radzie (ma ona decydować większością kwalifikowaną o ustanowieniu współpracy strukturalnej oraz o jej rozszerzeniu na nowe państwa)<sup>61</sup>. Przykład ten ukazuje jednak drogę, której obranie mogłoby prowadzić rozwoju ważnych obszarów współpracy poza Unią Europejską<sup>62</sup>.

Jest to możliwość tym bardziej realna i niebezpieczna dla procesu integracji europejskiej ogarniającej cały kontynent, że sam wąsko pojęty rynek wewnętrzny będzie stopniowo - wraz z umacnianiem się procesów liberalizacyjnych w skali globalnej - tracił na znaczeniu.

---

<sup>60</sup> Krytycznie na ten temat: J. Barcz, *Wspólna Polityka Zagraniczna i Bezpieczeństwa w pracach Konwentu UE*, Polska w Europie 2003, nr 2, s. 106/107.

<sup>61</sup> Art. I-41 ust. 6 Traktatu konstytucyjnego w powiązaniu z art. III-309, III-310, III-312.

<sup>62</sup> Por. J. Kranz, *Między Niceją a Brukselą albo życie po śmierci*, Centrum Stosunków Międzynarodowych - Analizy i Komentarze 2004 nr 3.

## 14. Perspektywa

Konieczność modyfikowania i rozwoju procesu integracji europejskiej jest oczywista. Wpływają na to obecnie zarówno uwarunkowania globalne (przede wszystkim liberalizacja handlu w skali globalnej oraz kształtowanie się podmiotów politycznych procesu decyzyjnego w skali światowej), jak i proces rozszerzenia Unii. W tym kontekście opracowanie kolejnego traktatu rewizyjnego, modyfikującego istniejącą sieć traktatów stanowiących Unię Europejską nie może zaskakiwać - stanowi raczej etap normalnego rozwoju procesu integracji europejskiej. Zakładać można, że w wymiernym czasie - kilku lat od ewentualnego wejścia w życie Traktatu konstytucyjnego - zachodzić będzie potrzeba dalszej modyfikacji.

Problemy „dodatkowe” z jakimi konfrontowane są obecne państwa członkowskie UE - w toku ratyfikacji Traktatu konstytucyjnego - sięgają dwóch istotnych błędów, jakie zostały popełnione u progu decyzji o dokonaniu kolejnej rewizji podstaw prawnych procesu integracji oraz w roku wypracowania projektu Traktatu konstytucyjnego.

- Pierwszy z nich polegał na tym, że niepotrzebnie - kierując się bliżej nieokreślonymi ambicjami (głównie w niektórych starych państwach członkowskich) - „rozdmuchano” znaczenie planowanej reformy, po części celowo mieszając zagadnienia teoretyczno-filozoficzne z realnym kształtem przeprowadzanych zmian. Wprowadzenie do dyskusji pojęcia „konstytucji europejskiej” sprawiło, że debata zdominowana została przez polityczne kwestie (których skrajnym wyrazem stała się obawa przed budową jakiegoś europejskiego superpaństwa), które przedmiotem reformy ustanawianej przez Traktat konstytucyjny ani nie są, ani być nie mogą.

Próby późniejszego ograniczenia debaty do właściwego zakresu reform powiodły się jedynie częściowo. Szczególnie w nowych państwach członkowskich nadanie dyskusji kształtu „debaty nad konstytucją europejską” przyniosło więcej szkody niż pożytku. Tymczasem Traktat konstytucyjny – mimo że jest bez wątpienia

traktatem istotnym – stanowi jedynie jeden z etapów modyfikacji podstaw prawnych procesu integracji europejskiej. Pozostaje też co do swojej istoty umową międzynarodową, którego treść określają bezpośrednio państwa członkowskie UE (notabene Traktat konstytucyjny potwierdza wyraźnie możliwość wystąpienia z Unii (art. I-60)).

Również zakres wprowadzanych zmian nie jest zbyt rozległy. W zasadniczej dziedzinie działania rynku wewnętrznego reforma ma charakter systematyzujący i konkretyzujący obecnie działające rozwiązania. Istotniejsze zmiany ustrojowe ograniczają się w zasadzie do przekształcenia obecnej, skomplikowanej struktury Unii Europejskiej w jedną organizację międzynarodową (choć – jak o tym była mowa – jest to reforma niepełna) oraz do uelastycznienia procesu decyzyjnego.

- Drugi błąd - obciążający przede wszystkim stare państwa członkowskie (głównie Niemcy i Francję) dotyczył „metody”, sposobu prowadzenia dyskusji nad planowanymi reformami, zwłaszcza z (kandydującymi) nowymi państwami członkowskimi. Okres „dochodzenia” do ostatecznego kształtu Traktatu konstytucyjnego (Konwent i Konferencja Międzyrządowa) ukazał pewne generalne, bardzo niedobre, negatywne zjawiska:

- w „starych” państwach członkowskich zauważyć można było brak zaufania do nowych państw członkowskich, próby umocnienia współzależności tylko we własnym gronie, ujawniło się wielkie zaniepokojenie zbliżającym się rozszerzeniem Unii,

- w skali Unii zakłócone zostało delikatne poczucie solidarności z nowymi państwami członkowskimi, budowane stopniowo w ostatnich latach (głównie w toku negocjacji akcesyjnych); stało się to tym bardziej niebezpieczne, iż równolegle wystąpiły napięcia wokół transatlantyckiego wymiaru bezpieczeństwa europejskiego,

- wśród największych „starych” państw członkowskich myślenie o „przywództwie politycznym” w przyszłej Unii przystąpiło działającą do tej pory sprawnie „solidarność wspólnotową”,
- w odniesieniu do regionu Europy Środkowej i Wschodniej ujawniła się fragmentacja interesów poszczególnych nowych państw członkowskich z dominacją wąsko pojmowanych spraw narodowych nad wartością regionu jako całości; tym samym podważona została waga środkowoeuropejskiej współpracy regionalnej jako istotnego wkładu w integrację europejską;

Dla Polski pogłębianie się konfliktu w końcowej fazie Konwentu i podczas Konferencji Międzyrządowej prowadziło do załamania zakładanej strategii polityki zagranicznej związanej z uzyskaniem członkostwa w UE: Polska weszła do Unii w stanie konfliktu ze swoim najważniejszym sąsiadem - Niemcami, konfliktu pogłębianego niedobrym stanem stosunków bilateralnych, warunkowanego głównie brakiem wizji politycznej przyszłego ich kształtu, w stanie konfliktu z Francją, co dopełniło deprecjację m.in., ważnej konstelacji politycznej (Trójkąta weimarskiego) oraz w warunkach rozbicia współpracy w regionie Europy Środkowej i Wschodniej. Tym samym zamiar odgrywania przez Polskę istotnej i konstruktywnej roli w ramach tzw. wschodniego wymiaru Unii (w tym w stosunkach Unii z Rosją) stanął pod znakiem zapytania.

Osiągnięcie kompromisu podczas spotkania Konferencji Międzyrządowej 17-18 czerwca 2004 r. na szczepku szefów państw i rządów oraz podpisanie Traktatu konstytucyjnego 29 października 2004 r. stwarza możliwość przezwyciężenia tego niebezpiecznego impasu.

Jeśli chodzi o status Polski w świetle proponowanych przez Traktat konstytucyjny rozwiązań, to kwestię tę należy rozważać uwzględniając różnorakie uwarunkowania. Przede wszystkim należy mieć na względzie, że w interesie Polski - jako słabego gospodarczo państwa członkowskiego Unii - leży umacnianie tzw. metody wspólnotowej (której istotą jest solidarność państw członkowskich). Rozwijanie elastyczności procesu

decyzyjnego w UE/WE prowadzi do umocnienia metody wspólnotowej, czyli sama tzw. podwójna większość jako istota podejmowania decyzji w Radzie większością kwalifikowaną odpowiada długofalowemu interesowi Polski. Przyjęta ostatecznie w Traktacie Konstytucyjnym formuła może nieco osłabia siłę decyzyjną Polską w porównaniu z formułą Traktatu z Nicei, ale istota problemu tkwi w wydolności samego państwa członkowskiego (jego struktur administracyjnych) do włączenia się w różne etapy procesu decyzyjnego na szczeblu wspólnotowym.

Podobnie rzecz się ma z umocnieniem demokratycznej legitymacji Unii - stwarzane przez Traktat konstytucyjny nowe możliwości mogą być w pełni wykorzystane jedynie przez sprawne i efektywnie działające państwo członkowskie. Wejście w życie Traktatu konstytucyjnego stanowi więc przede wszystkim wyzwanie i stymulację - szczególnie dla nowych państw członkowskich - dla usprawnienia działalności struktur państwowych. Jest to stymulacja, której Polska bardzo potrzebuje.

W dziedzinie WPZiB, po korektach uzgodnionych w toku Konferencji Międzyrządowej względnie paralelnie do jej obrad, Traktat konstytucyjny zawiera postanowienia stwarzające dobry punkt wyjścia dla umacniania identyczności Europy również w dziedzinie wspólnego bezpieczeństwa i wspólnej polityki obronnej. Leży to bez wątpienia w strategicznym interesie Polski, a ostatnie wydarzenia w Ukrainie jednoznacznie wskazują, że rozwój Unii w tym obszarze jest konieczny. Podobnie rzecz się ma z budową Przestrzeni Wolności, Bezpieczeństwa i Sprawiedliwości. Systematyzacja i umocnienie obszaru regulacyjnego w tej dziedzinie leży w ważnym interesie Polski.

Traktat konstytucyjny nie jest dziełem doskonałym. Zawiera liczne słabości strukturalne, napisany jest trudnym językiem, jest dokumentem bardzo obszernym - inaczej zresztą być nie może, ponieważ jest on statutem dużej organizacji międzynarodowej. Stanowi jednak ważny, kolejny etap rozwoju integracji europejskiej. Jego odrzucenie w toku procedury ratyfikacyjnej w państwach członkowskich nie musi być dla tego procesu tragedią - Wspólnoty i Unia radziły sobie w przeszłości z

podobnymi kryzysami. Odrzucenie Traktatu może jednak - szczególnie w nowych państwach członkowskich należy brać to pod uwagę - stać się początkiem fragmentacji procesu integracji europejskiej, budowy struktur częściowych przez pewne grupy państw. Byłby to rozwój dla Polski bardzo niekorzystny.

## **15. Struktura „Przewodnika”**

Zadaniem „Przewodnika” jest ułatwienie Czytelnikowi „poruszania się” po strukturze Traktatu konstytucyjnego oraz zrozumienia uwarunkowań proponowanych zmian oraz dynamiki dyskusji, jaka do tych propozycji doprowadziła. W „Przewodniku” nie są - i nie mogą być - szczegółowo omawiane obecnie wiążące regulacje traktatów stanowiących Unię, które są punktem wyjścia dla zrozumienia zakresu zmian proponowanych w Traktacie konstytucyjnym. „Przewodnik” zawiera jedynie niezbędne w tej mierze odniesienia. (...).

Do „Przewodnika” załączony jest tekst Traktatu konstytucyjnego wraz z protokołami i deklaracjami, podpisany w dniu 29 października 2004 r. Czytelnik otrzymuje więc całość dokumentacji Traktatu konstytucyjnego. Należy koniecznie brać pod uwagę, że wersja projektu Traktatu konstytucyjnego przedłożona w czerwcu i lipcu 2003 r. przez Konwent UE różni się zasadniczo od ostatecznego tekstu. Ma więc ona obecnie znaczenie historyczne - jako ważny etap powstawania Traktatu konstytucyjnego.

Dołączony do „Przewodnika” tekst Traktatu konstytucyjnego zasadza się na opublikowanej w Dzienniku Urzędowym UE (w grudniu 2004 r.) polskiej wersji językowej. Uwzględnione zostały przy tym poprawki językowe w tej wersji, zaproponowane na przełomie marca i kwietnia 2004 r. przez rząd polski, dotyczące:

- tzw. błędów technicznych (tj. oczywistych pomyłek językowych),
- oraz korekty rozbieżności merytorycznych występujących w polskiej



wersji językowej w stosunku do wersji pozostałych (czyli – merytorycznych pomyłek, jakie powstały przy sporządzaniu tekstu Traktatu w języku polskim).

W obu przypadkach naniesione poprawki zostały wyróżnione i zaznaczone w przypisach. Pewnym problemem pozostaje korekta niejasności językowych, które pojawiają się w tekście polskim TWE i TUE i przejęte zostały w polskiej wersji Traktatu konstytucyjnego. Przy sporządzaniu bowiem tego ostatniego tekstu wychodzono ze - skądinąd słusznego założenia - że w przypadku dosłownego powtarzania przez Traktat konstytucyjny postanowień TWE i TUE powinna być zachowana identyczność brzmienia. Ewentualne korekty musiałyby więc objąć wiążące teksty TWE i TUE oraz odpowiednie postanowienia Traktatu konstytucyjnego.

Tekst Traktatu konstytucyjnego poprzedzony został „raportami końcowymi” grup roboczych Konwentu UE. Mimo zróżnicowanej oceny przebiegu dyskusji podczas Konwentu oraz wyników jego prac, „raporty końcowe” należą bez wątpienia do najbardziej interesujących jego osiągnięć. Nie wszystkie propozycje zawarte w „raportach końcowych” zostały uwzględnione w ostatecznym tekście Traktatu, niemniej jednak „raporty” odzwierciedlają główne trendy dyskusji nad reformą ustroju Unii Europejskiej. Ich lektura przyczynia się do lepszego zrozumienia nie tylko propozycji zawartych w Traktacie konstytucyjnym, lecz osadza je w szerszej debacie nad kierunkiem rozwoju Unii.

Piaseczno, w kwietniu 2005 r.

# **Przyszłość Unii Europejskiej. Aspekty polityczne.**

## **Jak lepiej zrozumieć o co chodzi w debacie nad przyszłością UE,**

UKIE-Warszawa 2005

### **1. Kilka słów wstępu**

Unia Europejska znalazła się bez wątpienia w obliczu głębokiego i poważnego kryzysu. Nie chodzi tu jedynie o problemy jakie wystąpiły w toku procedury ratyfikacji Traktatu konstytucyjnego, lecz o znacznie istotniejsze kwestie, dotyczące wewnętrznego kształtu ustrojowego Unii, ekonomicznego kierunku rozwoju integracji, przyszłego znaczenia Unii w stosunkach międzynarodowych, kontynuacji strategii rozszerzenia, miejsca poszczególnych państw członkowskich w procesie podejmowania decyzji w Unii.

Kierunek odpowiedzi na powyższe zasadnicze pytania będzie miał w najbliższych latach wpływ na to, czy „przyszła Unia” stanie się ważnym, obliczalnym partnerem w podejmowaniu decyzji w skali globalnej, czy będzie w stanie efektywnie dbać o bezpieczeństwo swoich państw członkowskich, czy odpowie na wezwanie odpowiedzialności za rozszerzenie sfery stabilności, demokracji i gospodarki rynkowej, kontynuując strategię rozszerzenia, czy podniesie konkurencyjność swoich państw członkowskich, a tym samym odpowie na wyzwania liberalizacyjne w skali globalnej?

Polska od 1 maja 2004. jest państwem członkowskim Unii Europejskiej. Nie występuje więc w roli „obserwatora”, czy „kandydata”, lecz może mieć bezpośredni wpływ na kształt i losy „przyszłej Unii”. Jednocześnie jednak ów kształt i los „przyszłej Unii” będzie miał zasadniczy wpływ na status i

bezpieczeństwo Polski w przyszłych dziesięcioleciach. Od tego bowiem zależy, czy Polska będzie członkiem efektywnej, znaczącej organizacji międzynarodowej, czy też ponownie znajdzie się „gdzieś” między klaustrofobiczną Europą Zachodnią a bliżej nieokreślonym Wschodem, czy będzie budować sprawną, innowacyjną i konkurencyjną gospodarkę, czy „rozszarpywana” będzie przez różne grupy interesów i spychana do roli eksportera nieprzetworzonych towarów, czy stawi czoła przestępczości zorganizowanej i korupcji, czy będzie terenem harców ugrupowań mafijnych ...

Zamiarem autora niniejszej książeczki nie jest oczywiście udzielenie odpowiedzi na tego rodzaju „zasadnicze” pytania. Swoje zadanie widzi on raczej skromniej - w ułatwieniu Czytelnikowi znalezienia własnej odpowiedzi na pytanie - jaką drogą powinna zmierzać Unia Europejska? Na czym polega obecny, głęboki kryzys w Unii? Jaki niesie stopień niebezpieczeństwa dla samej Unii i dla jej państw członkowskich? Na jakie uwarunkowania należy zwracać szczególną uwagę z polskiej perspektywy?

*Jan Barcz*

Piaseczno, w sierpniu i wrześniu 2005 r.

## **2. Dla tych, którzy interesują się debatą nad przyszłością Unii – co warto przeczytać**

Tym Czytelnikom, którzy szczególnie interesują się debatą nad przyszłością Unii Europejskiej, lub którzy - po lekturze niniejszej książeczki - pragnęliby dowiedzieć się czegoś więcej względnie bliżej przyjrzeć się jakiemuś problemowi, chciałbym polecić lekturę następujących pozycji, opublikowanych ostatnio w języku polskim:

- *Dynamika reformy systemu podejmowania decyzji w Unii Europejskiej*. R. Trzaskowski, Warszawa 2005 - Czytelnik znajdzie w tej książce dogłębną analizę jednego z najbardziej kontrowersyjnych

problemów - podejmowania decyzji w Radzie UE większością kwalifikowaną,

- *Idea Europy*. Pod redakcją H. Machińskiej, Biuro Informacji Rady Europy 2004 - Czytelnik znajdzie w tej książce rozważania filozoficzne, historyczne i politologiczne dotyczące Europy,
- *Konstytucja dla Europy. Przyszły fundament Unii Europejskiej*. Pod redakcją S. Dudzika, Zakamycze 2005 - Czytelnik znajdzie w tej książce analizę aspektów prawnych Traktatu konstytucyjnego i debaty nad przyszłością Unii,
- *Konwent o przyszłości Europy*. K. Bachmann, Wrocław 2004 - Czytelnik znajdzie w tej książce faktografię związaną z pracami Konwentu UE i dogłębną analizę jego prac,
- Materiały z cyklu czterech konferencji „Poznaj Traktat konstytucyjny” zorganizowanych w pierwszej połowie 2005 r.: *Demokratyzacja i wzmocnienie legitymacji Unii Europejskiej, Zmiany w dziedzinie rynku wewnętrznego i polityk sektorowych, Umocnienie aksjologii UE ze szczególnym uwzględnieniem Europejskiej Konwencji Praw Człowieka, Co dalej z Traktatem konstytucyjnym?* (Warszawa 2005) - Czytelnik znajdzie w broszurach zawierających materiały z tych konferencji przystępną analizę regulacji Traktatu konstytucyjnego w zasadniczych dziedzinach oraz rozważania nad dalszym jego losem w związku z negatywnym wynikiem referendum we Francji i w Niderlandach,
- *Nowa Europa. Przegląd Natoliński* 2005 nr 1 - Czytelnik znajdzie w tym czasopiśmie wybór esejów wybitnych znawców spraw europejskich nt. ustroju UE;
- *Porwanie Europy*. M. Cichocki, Warszawa-Kraków 2004 - Czytelnik znajdzie w tej książce naświetlenie uwarunkowań politycznych debaty nad przyszłością UE,

- *Przewodnik po Traktacie konstytucyjnym wraz z tekstem Traktatu*. J. Barcz, Warszawa 2004 - Czytelnik znajdzie w tej książce nie tylko tekst Traktatu konstytucyjnego, lecz również „przewodnik” pozwalający zrozumieć niełatwe postanowienia tego Traktatu i ich kontekst (popularna wersja - broszura „*Poznaj Traktat konstytucyjny*”, Warszawa 2005),
- *Przyszły Traktat konstytucyjny. Zagadnienia prawno-polityczne, instytucjonalne i proces decyzyjny w UE*. Pod redakcją J. Barcza, Warszawa 2004 - Czytelnik znajdzie w tej książce szczegółową analizę problemów ustrojowych UE oraz uwarunkowań politycznych i praktycznych ich rozwiązania;

### **3. Dlaczego Unia potrzebuje reformy?**

1 maja 2004 r. Polska wraz z innymi dziewięcioma państwami przystąpiła do Unii Europejskiej. Unia osiągnęła tym samym liczbę 25 państw członkowskich. Pamiętamy, że początkowo liczba państw Wspólnot Europejskich wynosiła 6, w połowie lat 90. zwiększyła się do 15, obecnie wynosi 25, a wkrótce może wzrosnąć do bez mała 30. Liczba państw członkowskich zwiększyła się więc prawie pięciokrotnie.

Wraz z rozszerzeniem, zwiększa się również wewnętrzne zróżnicowanie Unii: w większości nowych państw członkowskich poziom życia obywateli stanowi jedynie około 40% tego, co osiągnęły „stare” państwa członkowskie.

Ponieważ mechanizmy decyzyjne i zasadnicze struktury pozostały prawie bez zmian, konieczne jest ich dostosowanie do nowych zadań, tak aby zachowane zostały dotychczasowe osiągnięcia procesu integracji europejskiej i utrzymana jego dynamika.

**Nie jest to jednak jedyny powód, skłaniający do reformy Unii Europejskiej. Można wskazać na inne, nie mniej istotne:**

- Dotychczas proces integracji europejskich koncentrował się na problemach ekonomicznych - ustanowiono tzw. rynek wewnętrzny z czterema swobodami (przepływu towarów, usług, pracowników i kapitału), umocniono reguły konkurencji, wprowadzono w większości państw członkowskich wspólny pieniądź - euro. Europa konfrontowana jest jednak również z innymi, zasadniczymi wyzwaniami. Proces liberalizacji postępuje także w skali światowej - w wymiernym czasie sama integracja ekonomiczna przestanie być kryterium wyróżniającym, czy czymś specyficznym. W skali światowej Stany Zjednoczone Ameryki zajęły pozycję jedyne mocarstwa globalnego - partnerska współpraca z takim mocarstwem wymaga podniesienia spójności i efektywności od Unii. Pojawiają się nowi, poważni „aktorzy” w relacjach międzynarodowych - Chiny, Indie. Problemem pozostaje ułożenie obliczalnych stosunków z Rosją. Natomiast zdolność Unii do efektywnego udziału w kształtowaniu stosunków międzynarodowych i rozstrzyganiu ważnych kwestii w skali globalnej (a nawet kontynentalnej) jest słaba. Stan ten najlepiej ukazała w latach 90. wojna na Bałkanach, z którą tak potężna gospodarczo struktura jak Unia nie mogła sobie poradzić. Ostatnio dochodzi nowe wielkie wyzwanie, związane z zagrożeniem terroryzmem. Unia potrzebuje więc **tożsamości politycznej** - takiej przemiany, aby mogła działać skutecznie na arenie międzynarodowej. Przekształcenie to odbywa się w ramach Wspólnej Polityki Zagranicznej i Bezpieczeństwa, a zwłaszcza w ramach Wspólnej Polityki Bezpieczeństwa i Obrony.
- Unia bardzo zróżnicowała się wewnętrznie. Należą do niej tak, bogate państwa jak Francja, Niemcy czy Wielka Brytania i państwa stosunkowo biedne - jak Polska, Słowacja czy Litwa. Trzeba więc umocnić mechanizmy wewnątrz Unii, które gwarantowałyby solidarność między państwami członkowskimi oraz proporcjonalny udział w podejmowaniu decyzji. Dotychczas zasadniczym gwarantem w tej dziedzinie była tzw. **metoda wspólnotowa**, stosownie do której inicjatywa podejmowania działań należy przede wszystkim do organu

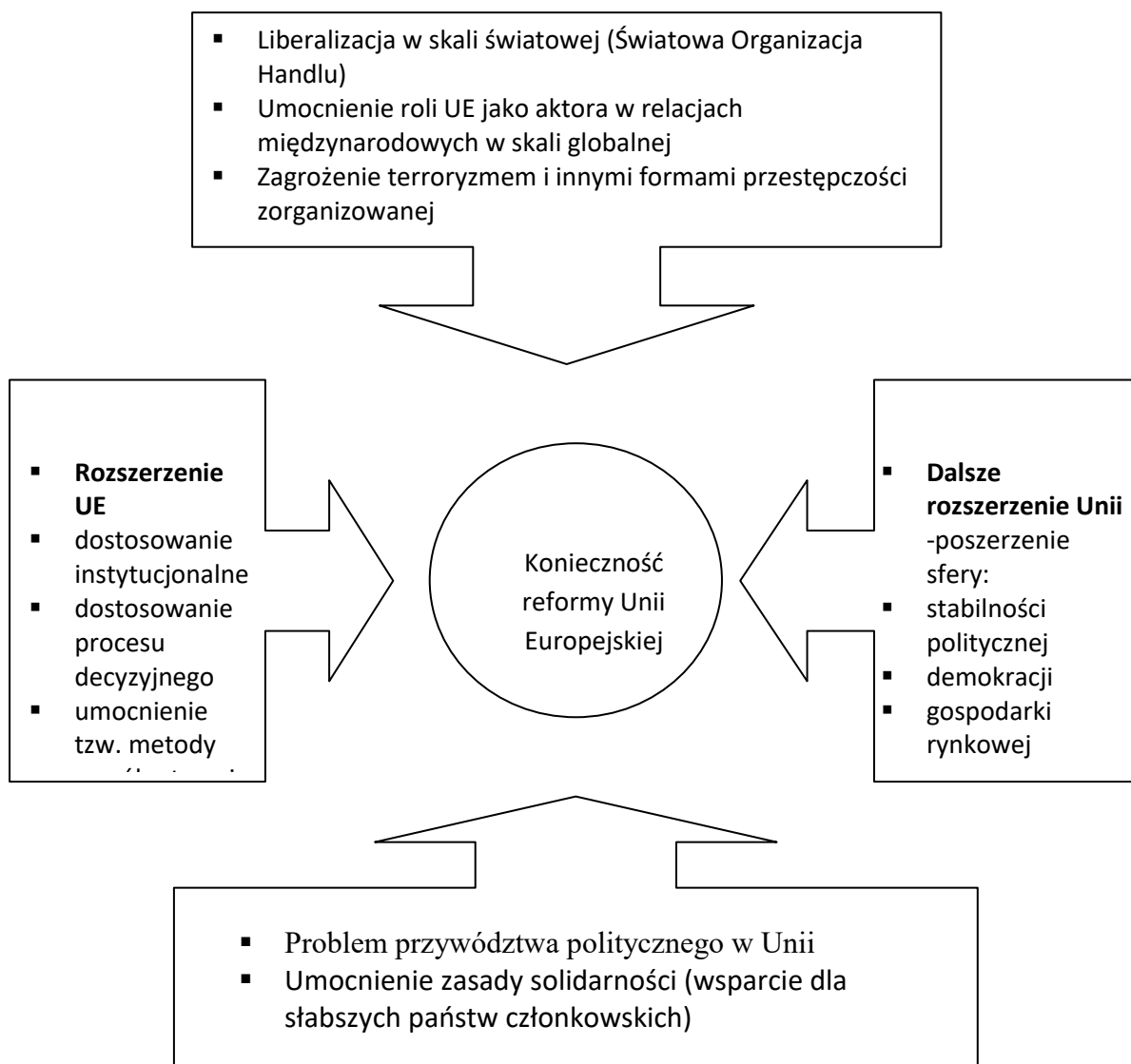
wspólnego – Komisji Europejskiej, decyzje podejmowane są przez przedstawicieli państw członkowskich zebranych w Radzie UE (w najważniejszych sprawach jednogłośnie, w innych tzw. większością kwalifikowaną), przy czym w podejmowaniu tych decyzji uczestniczy Parlament Europejski, natomiast nad wykonaniem podjętych decyzji czuwa wspólny organ sądowy - Trybunał Sprawiedliwości. Umocnienie tzw. metody wspólnotowej polega m.in. na tym, że w coraz większej liczbie spraw decyzje w Radzie zapadają większością kwalifikowaną (tzn., że niektóre państwa mogą być przegłosowane). W takich jednak przypadkach rola Parlamentu Europejskiego jest mocna - może on zablokować podjęcie stosownej decyzji. Pamiętajmy o tym, że mocna metoda wspólnotowa jest gwarantem zasady solidarności, chroni więc państwa członkowskie biedniejsze i słabsze.

- Różnicowanie wśród państw członkowskich sprawia również, że państwa najbardziej wydolne, wpłacające najwięcej do wspólnego budżetu, chciałyby zajmować stosowne miejsce w podejmowaniu decyzji w Unii i określaniu kierunków jej rozwoju (mówi się o „**przywództwie politycznym**” w Unii). Należy takie dążenie rozumieć, choć z drugiej strony musi być ono wyważone z interesami państw mniejszych i słabszych (musi być przestrzegana **zasada solidarności**). Wyważenie takich interesów było zawsze bardzo trudne. Niejednokrotnie groziło też rozmyciem czy defragmentacją procesu integracji europejskiej, bowiem państwa najbardziej efektywne mogły zacząć regulować różne ważne sprawy poza strukturami procesu integracji (często w przeszłości mówiono o różnych „twardych jądrach”, „kręgach przyciągania”, czy „wielu prędkościach”). Proces integracji europejskiej jest jednak dotychczas na tyle elastyczny, iż w jego ramach możliwe są różne formy tzw. **ściślejszej, czy wzmocnionej współpracy**. Na przykład nie wszystkie państwa należą do strefy wspólnego pieniądza – euro, czy też do strefy Schengen, która gwarantuje swobodę przemieszczania się osób. Ważne jest jednak, że o sprawach tych decyduje się w ramach Unii Europejskiej. Obecnie, w związku z jeszcze większym różnicowaniem wśród państw członkowskich, zagrożenie rozczłonkowania procesu integracji proporcjonalnie rośnie.

- W końcu wszystkie te problemy przenika zasadnicza kwestia - w jakim kierunku zmierza Unia? W szczególności stawiane jest pytanie, czy nie doprowadzi ona do ustanowienie jakiegoś jednego państwa europejskiego, kosztem państw narodowych? Pojawiają się różne odpowiedzi i koncepcje - Europa ojczyzn, Europa regionów ... . Trudno określić, w jakim kierunku rozwijać się będzie kontynent europejskich w przedziale wykraczającym poza racjonalne pojmowanie. Jedno jest natomiast pewne na „teraz”: **wszystko, co dzieje się w ramach procesu integracji europejskiej, wszystkie zasadnicze decyzje co do kształtu Unii, tego - czym ma się zajmować i w jakim kierunku rozwijać, zależą od woli jej państw członkowskich.** Ustalane są bowiem w umowach międzynarodowych, traktatach stanowiących Unię. Traktaty te mogą być zmienione jedynie za wspólną zgodą wszystkich państw członkowskich. Sprzeciw jednego z nich sprawia, że dany traktat nie wejdzie w życie. Niedawno mogliśmy obserwować, jak mała Irlandia o mało nie zablokowała wejścia w życie Traktatu z Nicei - jednego z traktatów zmieniających (rewizyjnych) traktaty stanowiące Unię. Obecnie podobne problemy wystąpiły w procesie ratyfikacji Traktatu konstytucyjnego: jeżeli chociaż jedno z państw członkowskich Traktatu konstytucyjnego nie ratyfikuje, nie wejdzie on w życie.



## Poniższy wykres pokazuje główne czynniki określające potrzebę reformy Unii Europejskiej



Problemy powyższe występowały - w różnej skali - od początku procesu integracji europejskiej. Bez wątpienia jednak przełom polityczny 1989/90 r. i uzyskanie niepodległości przez państwa regionu Europy Środkowej i Wschodniej, w tym przez Polskę, uzyskanie przez większość tych państw członkostwa w Sojuszu Północnoatlantyckim (NATO) i w Unii Europejskiej, skonfrontowało Unię z zupełnie nowymi wyzwaniami.

Problemy te ujawniły się naturalnie już w związku z akcesem Polski i pozostałych dziewięciu państw przyjętych do UE 1 maja 2004 r. Kwestie ustrojowe Unii związane bezpośrednio z przyjęciem tych państw do UE przedyskutowane zostały w ramach Konferencji Międzyrządowej 2000, której prace uwieńczył Traktat z Nicei. Zrezygnowano wówczas z próby rozwiązania najważniejszych, ustrojowych spraw Unii, koncentrując się na kwestiach dotyczących bezpośrednio przyjęcia państw kandydujących. Natomiast debata nad owymi problemami zasadniczymi – nad „przyszłością Unii” przebiegała podczas Konwentu UE i obrad Konferencji Międzyrządowej 2003/2004, które doprowadziły do ustalenia tekstu Traktatu konstytucyjnego, a następnie jego podpisania w dniu 29 października 2004 r.

W toku tych debat okazało się jednak, że wizja rozwiązania najważniejszych wyzwań, z którymi Unia musi sobie wcześniej czy później poradzić, zdominowana została przede wszystkim przez wąsko pojmowane interesy narodowe. Podejście takie umocniły wydarzenia międzynarodowe, zwłaszcza konflikt polityczny wokół interwencji w Iraku, ukazujący napięcia w relacjach transatlantyckich (między UE a USA).

Wystawiło to na ciężką próbę Polskę w okresie bezpośrednio poprzedzającym uzyskanie członkostwa i w pierwszym okresie członkostwa w UE, na co dodatkowo nałożył się głęboki kryzys wewnątrzpolityczny ostatnich lat.

Trudności, jakie wystąpiły w toku procedury ratyfikacyjnej Traktatu konstytucyjnego (odrzućenie w referendum przez społeczeństwa dwóch państw założycielskich – Francji i Niderlandów - możliwości ratyfikacji Traktatu, a tym samym postawienie pod znakiem zapytania w ogóle jego wejścia w życie) ujawniły głębię problemów i wyzwań, z jakimi obecnie konfrontowana jest Unia.

Słusznie zaczęto zwracać uwagę na to, że Unia znalazła się w fazie głębokiego, poważnego kryzysu.

**Zasadnicze, dotychczasowe etapy  
debaty nad „przyszłością Unii”**

**Konferencja Międzyrządowa  
2000  
(kompromis z Nicei)**

**Traktat z Nicei**  
podpisany 26 lutego 2001 r.  
wszedł w życie 1 lutego 2003 r.

**Deklaracja z Laeken**  
14-15 grudnia 2001 r.

- ustanowienie Konwentu UE
- sprecyzowanie problemów

**Konwent UE**  
28 lutego 2002 r. - VI/VII 2003 r.

- dyskusja nad zasadniczymi problemami
- projekt Traktatu konstytucyjnego

### **Konferencja Międzyrządowa**

od 4 października 2003 r.  
do 17/18 czerwca 2004 r.

- kryzys w Brukseli (12/13 XII 2003 r.)
- przyjęcie pakietu kompromisowego (17/18 VI 2004 r.)

### **Podpisanie Traktatu konstytucyjnego**

29 października 2004 r. w Rzymie

- ratyfikacja przez 13 państw
- odrzucenie zgody na ratyfikację we Francji i Niderlandach

### **Deklaracja Rady Europejskiej**

przyjęta podczas spotkania 16-17 czerwca 2005 r.

- czas na refleksje
- problemem zajmie Rada Europejska podczas specjalnego spotkania w połowie 2006 r.

### **Kryzys w Unii Europejskiej**

- niejasny los Traktatu konstytucyjnego
- brak scenariusza dalszej reformy Unii
- brak zgody w najważniejszych

## **Na co warto zwrócić uwagę:**

- Proces integracji europejskiej podlega ciągłej ewolucji, dostosowując się do uwarunkowań międzynarodowych oraz potrzeb państw członkowskich.
- Obecnie Unia Europejska konfrontowana jest z jakościowo nowymi problemami o zasadniczym znaczeniu dla jej przyszłego kształtu.
- Do czynników zewnętrznych należy bez wątpienia konieczność uwzględnianie procesów liberalizacji handlu w skali globalnej oraz umocnienie tożsamości politycznej w takim stopniu, aby Unia stała się poważnym i obliczalnym partnerem dla USA i innych czołowych aktorów w relacjach międzynarodowych.
- Do czynników wewnętrznych należy potrzeba podniesienia spójności, efektywności i przejrzystości działania Unii. Potrzeba taka wynika przede wszystkim z rozszerzenia Unii o nowe państwa członkowskie z regionu ESiW oraz powiększenia zakresu regulacyjnego Unii.
- Do czynników tych zaliczyć należy problem „przywództwa politycznego” w Unii, którego rozwiązanie polegać musi na wyważeniu interesów różnych grup państw członkowskich, przy uwzględnieniu zasady solidarności (wsparcia dla państw słabszych).
- W końcu, Unia musi określić swoją strategię dalszego rozszerzenia. Związane jest z tym wyzwanie poszerzenia na kontynencie Europejskim i jego obrzeżach sfery stabilności politycznej, demokracji i gospodarki rynkowej.
- Powyższe, zasadnicze czynniki wskazują na to, że Unia Europejska musi kontynuować proces swoich zmian. W przeciwnym razie „przyszła Unia” straci swoją tożsamość i nie będzie w stanie odgrywać poważniejszej roli w rozwiązywaniu najistotniejszych spraw w skali globalnej oraz kontynentalnej.

#### 4. Głęboki kryzys czy „przejęciowe trudności”?

Proces rozszerzenia UE, który objął również Polskę, ukazał - jak powyżej wskazano - skalę wyzwań z jakimi konfrontowana jest Unia Europejska. Podczas Konferencji Międzyrządowej 2000, która przygotowała Traktat z Nicei, okazało się, że „stare” państwa członkowskie wykazały dosyć determinacji (i chwala im za to), aby podjąć decyzję w sprawie szybkiej finalizacji zbliżającego się rozszerzenia, z drugiej jednak strony już wówczas zarysował się niebezpieczny brak koncepcji ustrojowej przyszłej Unii: jedyne, co można było wówczas zauważyć, to po części zrozumiałe dążenie „starych”, największych państw członkowskich do zagwarantowania sobie wpływu na dynamikę i kierunek rozwoju procesu integracji (co jednak, ze względu na mocną artykulację tzw. interesów narodowych podczas przygotowania Traktatu z Nicei nie powiodło się). Zasadniczą reformę ustrojową przełożono więc na później, a ocena Traktatu z Nicei pozostaje do dziś bardzo zróżnicowana: dla „nowych” państw członkowskich otworzył on drogę do członkostwa w Unii i zagwarantował stosunkową mocną pozycję (szczególnie Polsce) w unijnym procesie decyzyjnym, dla „starych” stał się od początku nie tylko symbolem impotencji w kształtowaniu wizji przyszłej Unii, lecz przede wszystkim niemożności zagwarantowania własnych, wąsko pojmowanych interesów w nadchodzącym „wielkim” rozszerzeniu (stąd m.in. tak ostra krytyka).

Obecne problemy, które „wyartykułowały się” podczas prac nad Traktatem konstytucyjnym i w toku procedury jego ratyfikacji, ukazały natomiast w pełni skalę wyzwań strukturalnych i globalnych, z jakimi Unia jest i będzie konfrontowana w najbliższych dziesiątkach lat. Aby w pełni zrozumieć istotę i powagę obecnego kryzysu w Unii, trzeba podjąć próbę odpowiedzi na kilka zasadniczych pytań:

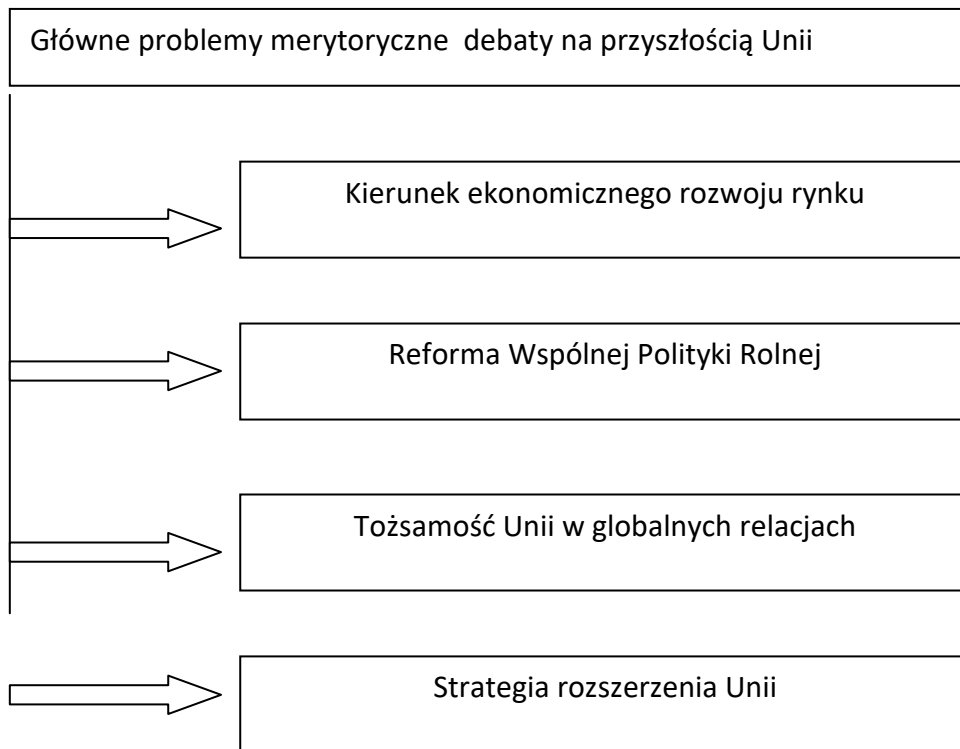
- o jakie problemy chodzi? - należy przede wszystkim dokonać identyfikacji zasadniczych kwestii, ponieważ nieporozumień, czy uproszczonego myślenia jest tutaj sporo;

- jakimi metodami problemy takie mogą być skutecznie rozwiązane? – czy też inaczej – dlaczego, mimo że kwestie te są stosunkowo dobrze znane i określone, państwa członkowskie mają trudności nie tylko ze znalezieniem wspólnego rozwiązania, ale nawet (a może przede wszystkim) z prowadzeniem w tej dziedzinie racjonalnego dialogu między sobą i z własnymi społeczeństwami?
- czy w związku z ostatnim rozszerzeniem Unii o grupę dziesięciu nowych państw członkowskich, które – w większości - dopiero na początku lat 90. „wybiły się na niepodległość”, a które w okresie zimnej wojny były „po drugiej stronie kurtyny” powstały jakieś nowe bariery czy uwarunkowania polityczne, sprawiające, że reforma Unii i określenie jej przyszłości natrafia na nowe ograniczenia, czy trudności?

#### **4.1. O jakie problemy merytoryczne chodzi?**

Chodzi o kilka bardzo istotnych kwestii, które - jak zobaczymy dalej - nie mają bezpośredniego związku z samą treścią Traktatu konstytucyjnego - natomiast bez wątpienia odnoszą się do treści (substancji) procesu integracji europejskiej oraz miejsca Unii w relacjach w skali globalnej.

Trafnie zostały one zidentyfikowane przez premiera Wielkiej Brytanii, T. Blaira w przemówieniu wygłoszonym 23 czerwca br. przed Parlamentem Europejskim (u progu przejścia przez Wielką Brytanię Prezydencji w UE). Obszerne wyjątki w tłumaczeniu na język polski - Gazeta Wyborcza z dnia 24 czerwca 2005 r.



- Pierwsza z nich dotyczy ekonomicznego kierunku rozwoju Unii - czy Unia pójdzie drogą liberalnej gospodarki rynkowej, wytyczoną przez Traktat ustanawiający Wspólnotę Europejską, tworząc strukturę ekonomiczną wydolną i konkurencyjną w skali światowej, czy też „na teraz” zakonserwuje się w modelu socjalnym wzoru francuskiego czy niemieckiego, przekładając rozwiązanie zasadniczych problemów (a w szczególności dalszej liberalizacji działania wspólnotowego rynku wewnętrznego) „na później”; wagę tej kwestii jasno pokazuje konflikt wokół uchwalenia tzw. dyrektywy usługowej, która miała zliberalizować świadczenie usług w ramach rynku wewnętrznego, czy też – doskonale w Polsce znana - sprawa zliberalizowania przepływu pracowników między państwami członkowskimi.
- Powiązany z tym jest drugi problem, który zdominował obecną debatę nad perspektywą budżetową (ma jednak długofalowe, strategiczne znaczenie dla działania Unii), dotyczący restrukturyzacji Wspólnej Polityki Rolnej - reforma WPR jest konieczna ze względu na liberalizacją handlu w skali globalnej (regulowaną w ramach Światowej Organizacji Handlu - WTO), i wynikające z tego



zobowiązanie do ograniczania subsydiowania produktów rolnych oraz ze względu na konieczność podniesienia konkurencyjności gospodarki państw członkowskich UE poprzez przesunięcie środków budżetowych na innowacyjność, infrastrukturę i tworzenie programów zwalczających bezrobocie (obecnie ponad 40% budżetu wspólnotowego przeznaczone jest na finansowanie WPR).

- Zasadniczą kwestią pozostaje umocnienie politycznej tożsamości Europy (Unii Europejskiej), prowadzące do ustanowienia pozycji Unii jako aktora w stosunkach międzynarodowych w skali globalnej; dotychczas Unia nie jest w stanie opanować samodzielnie groźnych kryzysów nawet na własnym terytorium (opanowanie kryzysu bałkańskiego w latach 90. było możliwe dzięki zaangażowaniu się Stanów Zjednoczonych Ameryki, a u źródeł samego kryzysu tkwiły po części rozbieżności interesów między najważniejszymi, starymi państwami członkowskim), a w skali globalnej Unia chciałaby bardzo uczestniczyć w procesie decyzyjnym, niewiele oferując w zamian (Z. Brzeziński określił to jako zachowanie „pasożytnicze” - *Dominacja czy przywództwo*, Kraków 2004, s. 107); postulat „samoograniczenia się” Stanów Zjednoczonych w polityce globalnej, jako jedyne obecnie mocarstwa światowego również pozostanie pustym tak długo, dopóki Unia nie stanie się wiarygodnym i wydolnym partnerem.
- W końcu wskazać należy na wyzwanie związane z rozszerzeniem Unii: rozszerzenie Unii jest w pierwszym rzędzie projektem politycznym - niesie ze sobą umocnienie demokracji i gospodarki rynkowej na obszarach uprzednio objętych dominacją imperialną względnie pogrążone w destabilności; warto przypomnieć sobie katastroficzne wizje, jakie roztaczano na początku lat 90. (i później) w związku z zamiarem rozszerzenia NATO i UE (Brzeziński pisze, że z litości nie przypomina nazwisk autorów takich przepowiedni); rozszerzenia nastąpiły i żadna katastrofa nie zdarzyła się, wręcz przeciwnie - obiektywnie rzecz biorąc wzrosła - nieporównywalnie do okresu poprzedniego - stabilizacja polityczna, umocniły się struktury demokratyczne nowych państw członkowskich, wzrasta ich

wydolności ekonomiczna i zamożność; rzecz w tym, że procesy te zachodzą „w sposób niezauważany” - szczególnie dla społeczeństw „starych” państw członkowskich, a nikt naturalnie nie robi zestawienia kosztów, jakie wynikłyby, gdyby stary („wygodny”?) układ trwał, nie mówiąc już o przypadku ewentualnej destabilizacji regionalnej; wnioski płynące z ostatnich kilkunastu lat historii Europy są jednoznaczne: jeżeli jakieś państwo można objąć sferą stabilności i demokracji, to należy to robić bez zwłoki, nie oglądając się na pozorne koszty; rozszerzenie UE pozostaje też zasadniczą przesłanką zdrowego ułożenia stosunków z Rosją (racjonalnego udziału Rosji w sprawach europejskich) i wsparcia procesu demokratyzacji Rosji; tymczasem trwający kryzys w Unii pokazał, że społeczeństwa starych państw członkowskich mają wielkie trudności z akceptacją nie tylko planowanego rozszerzenia o Bułgarię, Rumunię, Turcję, Ukrainę, lecz również rozszerzenia już dokonanego 1 maja 2004 r. (pamiętajmy o syndromie „polskiego hydraulika”, czy „polskiej pielęgniarki”).

#### **4.2. Jakie trudności występują w dyskusjach nad tymi problemami?**

Przy roztrząsaniu ważnych, kontrowersyjnych problemów - szczególnie w delikatnych relacjach międzynarodowych między państwami, czy też w dialogu społecznym - z własnym społeczeństwem, z reguły ważny jest również sposób prowadzenia dyskusji, poszanowanie wrażliwości partnera, zrozumienie dla jego interesów.

Trwająca debata nad przyszłością Unii dowodzi, jak ważne to okoliczności. Trudno oprzeć się wrażeniu, że do przyczyn obecnego kryzysu zaliczyć można nie tylko skomplikowaną materię, będącą przedmiotem debaty, lecz również (a czasami przede wszystkim) sposób jej prowadzenia.

Na dwa istotne zagadnienia należy w związku z tym wskazać:

- **Po pierwsze** - na konieczność prowadzenia solidnego dialogu ze społeczeństwami państw członkowskich w zasadniczych kwestiach

przyszłości Unii, do czego nawoływali szefowie państw i rządów podczas spotkania Rady Europejskiej 16/17 czerwca 2005 r. (nie po raz pierwszy zresztą). Jest to bez wątpienia jeden z zasadniczych problemów, związanych z tzw. deficytem legitymacji demokratycznej Unii, który od kilku już dekad spędza sen z oczu polityków. Rzecz w tym, że dotychczasowe formuły - spotkań „grup mędrców”, „grup refleksyjnych”, kolejnych „raportów” niewiele pomogły (nie neguję konieczności spotkań ekspertów, ale to inna sprawa). Nie sprawdziła się też formuła konwentu, który przegotował projekt Traktatu konstytucyjnego, choć pewną pozytywną rolę konwent oczywiście odegrał. Bardzo szybko jednak z „deliberacji” nad reformą Unii konwent zmienił się w brutalną (i do tego nieformalną) konferencję międzyrządową, podczas której pokątnie załatwiano różne sprawy. Wydaje się, że jedyną drogą, która może „przekonać” społeczeństwa do Unii i potrzeby jej ewolucji są praktyczne działania - przede wszystkim reformy ekonomiczne w poszczególnych państwach członkowskich powiązane ze wspólnym działaniem w ramach Unii. *Nota bene*, dobry przykładem jest w tym kontekście właśnie Polska, gdzie identyfikacja przeciętnego obywatela z członkostwem w UE i odczuwalnymi korzyściami wynikającymi z przynależności do Unii przekłada się na trwałe poparcie, oscylujące wokół 70%.

- **Po drugie** - ostatnie lata pokazały, że w toku rozszerzenia Unii, które objęło Polskę, pojawiły się istotne problemy, dotyczące również sposobu prowadzenia debaty wśród państw członkowskich Unii, a szczególnie na linii „stare” i „nowe” państwa członkowskie. Państwa dawnego „motoru” - Francja i Niemcy z trudem odnalazły się w nowej sytuacji, konieczności prowadzenia partnerskiego dialogu z nowymi państwami członkowskimi; obciążają je również niepotrzebne błędy zadufania i arogancji i nieliczenia się z zasadnymi interesami innych. Niepotrzebnie parły one do przyśpieszenia całej procedury reformy Unii przed konwentem i podczas jego trwania, zamiast doprowadzić do solidnej i głębokiej dyskusji. Przecież dokumenty związane z Traktatem z Nicei wyraźnie wskazywały, że najpierw powinno nastąpić rozszerzenie, a dopiero potem finalne

negocjacje nad Traktatem konstytucyjnym, jego podpisanie i procedura ratyfikacyjna. Po cóż więc partia do szybkiego zakończenia konwentu, przyspieszono rozpoczęcie Konferencji Międzyrządowej, nie pozostawiając żadnego czasu na refleksje w państwach członkowskich, próbowano nie dopuścić do rzetelnej debaty podczas Konferencji Międzyrządowej, uznając nie najlepszy – dyplomatycznie rzecz ujmując - projekt Traktatu konstytucyjnego wyprodukowany przez Konwent za ostateczny. Do tego należy dodać, że w finalnej fazie Konwentu „tylnymi drzwiami”, bez porządnej dyskusji wprowadzono do tekstu Traktatu ważne rozwiązania instytucjonalne (łącznie z osławioną formułą „podwójnej większości”, czy przesunięciem obszarów z procedury podejmowania decyzji w Radzie jednogłośnie do procedury decydowania większością kwalifikowaną). Gdyby na początku 2003 r. doprowadzono w ramach Konwentu do porządnej dyskusji nad formułą podwójnej większości (która sama w sobie jest z pewnością potrzebna Unii), rozważono progi potrzebne do podjęcia decyzji oraz sposoby tworzenia tzw. mniejszości blokującej (co stało się ponad rok później - wymuszone m.in. przez Polskę), to cała sprawa nie wzbudziłaby większego zainteresowania.

#### **4.3. Ostatnie rozszerzenie Unii - nowa polityczna jakość debaty?**

W końcu należy zastanowić się, czy nowe bariery, trudności czy też wyzwania w debacie nad przyszłością Unii nie wynikają - przynajmniej w jakiejś mierze - z faktu, że ostatnie rozszerzenie Unii objęło dużą liczbę państw (uprzednio przyjmowano maksymalnie jednorazowo 2 - 3 państwa - a w ostatnim rozszerzeniu 10) oraz że - co istotniejsze - są to w większości państwa specyficzne, wywodzące się z innej powojennej sfery politycznej.

Otóż bez wątplenia tego rodzaju nowa jakość debaty nad przyszłością Unii obecnie występuje. Zasadnicze znaczenie mają chyba w związku z tym dwie okoliczności:

- Zasadnie wskazuje się na to, że w przeszłości Wspólnoty Europejskie a następnie Unia Europejska wielokrotnie radziły sobie z kryzysami

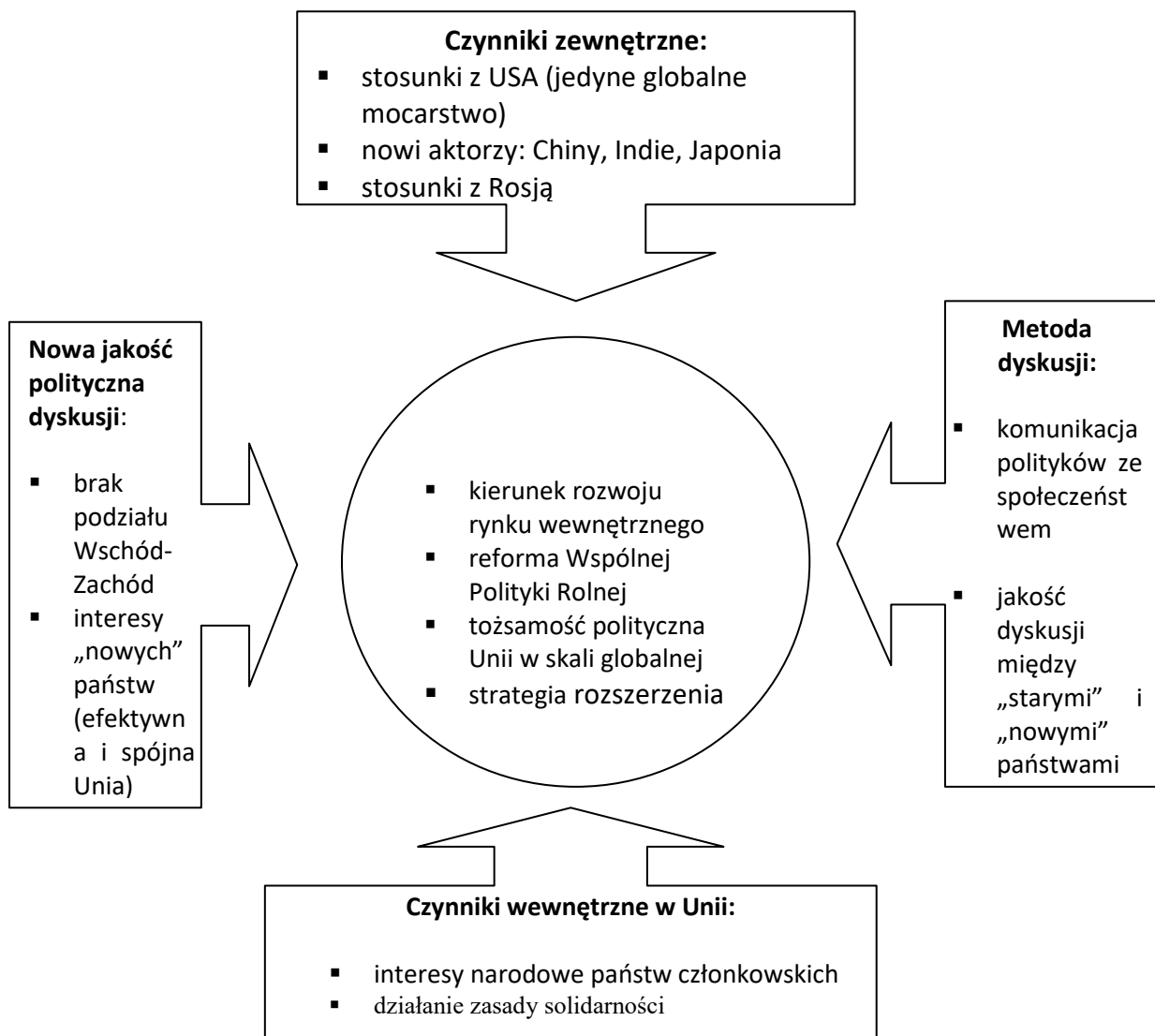
nie mniej poważnymi jak obecny. W istocie, tak było, choć warto pamiętać, że niektóre z nich - jak na przykład odrzucenie koncepcji głębszej integracji, również politycznej i militarnej na początku lat 50. na parę dziesiątków lat ukierunkowało rozwój procesu integracji, ograniczając ten proces do obszaru ekonomicznego. Obecnie jednak uwarunkowania polityczne są diametralnie różne: poprzednie kryzysy Wspólnot musiały zostać rozwiązane w ramach narzuconych podziałem polityczno-ideologicznym na Zachód i Wschód - innego wyjścia nie było! Obecnie chodzi natomiast o ustanowienie „spójności Europy” w globalnym świecie jako jednego z wiarygodnych partnerów relacji ogólnych,. Trudność polega na tym, że nie ma konkretnych, namacalnych, doraźnych argumentów „przymuszających” do działania w takim kierunku (jakim w przeszłości była konfrontacja ze Związkiem Radzieckim). Wręcz przeciwnie, u zamożniejszych państw członkowskich występuje pokusa trwania przy uzyskanych dotychczas przywilejach i raczej dzielenia państw członkowskich Unii i państw ubiegających się o członkostwa na różne kategorie, niż wspólnego kierowania się zasadą solidarności.

- Z drugiej strony należy brać pod uwagę, że konsekwencje niepowodzenia względnie utraty tempa w rozwiązaniu wyżej wskazanych podstawowych kwestii w debacie nad przyszłością Unii mogą być zasadniczo różne dla „nowych” i „starych” państw członkowskich Unii, a w zasadzie należałoby powiedzieć, że stopień niepewności (czy też niejasności) związany z rozwojem Unii rysuje się odmiennie. Dla „starych”, bogatych państw członkowskich zahamowanie budowy spójnej Europy może oznaczać powrót do wypróbowanego, wąskiego grona dostatnich państw, a jedyne niebezpieczeństwo polegać będzie na wyłączeniu się w procesie decyzyjnego w skali globalnej i trwaniu w kompleksie wielkich (byłych) mocarstw, czyli - jak pisze Brzeziński - zachowanie statusu „pasożyta” z punktu widzenia polityki bezpieczeństwa skali globalnej. Dla polityków oznaczać to będzie możliwość uniknięcia udzielenia odpowiedzi na bardzo kłopotliwe pytania, odstąpienie od trudnych

reform i zyskanie - przynajmniej w wymiarze kolejnych wyborów – paru procentów wsparcia (a raczej zapobiegnięcie utraty kolejnych procentów). Inaczej sprawa przedstawia się dla „nowych” państw członkowskich, zwłaszcza dla Polski. W tym przypadku zahamowanie tempa budowy spójnej tożsamości Europy (czy też w ogóle defragmentacja procesu integracji) oznaczać może załamanie się strategii politycznej, formułowanej od 1990 roku, a w wymiarze długofalowym (kilkudziesięciu lat) - prowadzić może do swoistego „powrotu do przeszłości” - znalezienia się ponownie między Europą Zachodnią a „Wschodem” (z obecnie trudno przewidywalnym scenariuszem rozwoju).

Sumując powyższe rozważania można stwierdzić, że ujawniający się obecnie kryzys Unii Europejskiej jest kryzysem poważnym i głębokim. Dotyczy on nastawienia państw członkowskich do zasadniczych kwestii procesu integracji europejskiej i dalszego rozwoju Unii. Nakładają się na to problemy co do komunikacji między światem polityki a społeczeństwami państw członkowskich, będące wyrazem tzw. deficytu legitymacji demokratycznej Unii oraz – co również istotne – nowe jakościowo wyzwania, związane z przemianami politycznymi po roku 1989 r. i dylematami nowych państw członkowskich.

## Zależności między omówionymi wyżej problemami merytorycznymi, proceduralnymi i ogólnymi pokazuje poniższy wykres



### Na co warto zwrócić uwagę:

- Obecnie mamy do czynienia z głębokim, poważnym kryzysem w ramach Unii Europejskiej.
- Problemy wymagające rozstrzygnięcia dotyczą kwestii podstawowych dla przyszłości Unii i jej państw członkowskich.

- Obejmują w pierwszym rzędzie takie sprawy jak kierunek ekonomicznego rozwoju procesu integracji europejskiej (tempo liberalizacji w ramach rynku wewnętrznego), możliwość zwiększenia znaczenia Unii w globalnych relacjach międzynarodowych, kontynuacji strategii rozszerzenia, czyli powiększania strefy stabilności, demokracji i bezpieczeństwa.
- W toku debaty nad rozwiązaniem tych kwestii występują poważne trudności: z jednej strony w komunikacji między politykami a społeczeństwem, z drugiej zaś między samymi państwami członkowskimi, zwłaszcza między „starymi” a „nowymi”.
- Ostatnie rozszerzenie Unii przyniosło ze sobą nowe wyzwania, bowiem potrzeba rozwiązania istniejących problemów „straciła” czynnik przymuszający, wnikający z podziału polityczno-ideologicznego; niezależnie od tego „nowe” zainteresowane są szybką reformą Unii, które podnosiłaby jej efektywność i spójność.

## **5. Traktat konstytucyjny - co dalej?**

### **5.1. O co chodzi w Traktacie konstytucyjnym?**

Łatwo zauważyć - jeśli podda się dokładniej analizie postanowienia Traktatu konstytucyjnego - że nie odnoszą się one bezpośrednio do żadnego z wyżej omawianych problemów. Przyczyny obecnego kryzysu w Unii mają znacznie głębsze korzenie, a proces ratyfikacji Traktatu stworzył „jedynie” okazję do ujawnienia się symptomów tego kryzysu.

Natomiast Traktat konstytucyjny, stanowiąc w swojej istocie kolejny tzw. traktat rewizyjny (jak Traktat z Amsterdamu, czy Traktat z Nicei) zmierza do modyfikacji ustroju Unii. Przy czym warto wziąć po uwagę, że nie ma on stanowić jakiegoś aktu finalnego procesu integracji, lecz jest pewnym, istotnym etapem tego procesu.



Zablokowanie procedury ratyfikacji Traktatu konstytucyjnego stawia Unię i jej państwa członkowskie w bardzo niedogodnej sytuacji: z jednej strony wejście Traktatu w życie ułatwiłoby rozwiązanie wyżej wskazanych problemów strukturalnych, z drugiej strony blokada ratyfikacji powodowana jest właśnie owym kryzysem. Jak wyjść z takiego impasu? Wydaje się, że niebezpieczeństwo obecnego kryzysu tkwi między innymi w tym, że określone jest nie tylko jego przyczynami merytorycznymi, ale i brakiem jasności – jak ten kryzys rozwiązać.

Powracając do samego Traktatu konstytucyjnego, należy zauważyć, iż – mimo tak gorącej dyskusji na jego temat - nie wnosi zbyt wielu zmian merytorycznych, szczególnie do zasadnicze obszaru integracji europejskiej - działania rynku wewnętrznego.

Natomiast do ważnych decyzji strukturalnych, proponowanych w Traktacie konstytucyjnym, należą:

- Przekształcenie Unii w jedną organizację międzynarodową, w więc radykalne uproszenie obecnej, trój-filarowej struktury UE: filara I, obejmującego Wspólnoty Europejskie, filara II, obejmującego Wspólną Politykę Zagraniczną i Bezpieczeństwa oraz filara III, obejmującego Współpracę policyjną i sądową w sprawach karnych. Co prawda poza taką Unią miałyby pozostać nadal Euratom (Europejska Wspólnota Energii Atomowej), lecz obejmuje ona jedynie niewielki procent działalności Wspólnot. Realizacja takiej propozycji – dyskutowanej już od wielu lat, przyniosłaby radykalne podniesienie stopnia przejrzystości podstawy traktatowej, katalogu źródeł prawa i mechanizmu decyzyjnego przyszłej Unii. Zasadnie wskazuje się, że jest to – od strony ustrojowej – najistotniejsza z proponowanych w Traktacie konstytucyjnym decyzji, i już tylko ze względu na tę decyzję warto było przeprowadzać Konwent i przygotować Traktat.

- Umocnienie aksjologii przyszłej Unii (katalogu wspólnych wartości), w tym umocnienie ochrony praw podstawowych, stworzenie podstawy prawnej dla przystąpienia Unii do Europejskiej Konwencji o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności, ustanowienie mocnych podstaw dla współpracy Unii z kościołami. Na szczególną uwagę zasługuje włączenie do traktatów stanowiących Unię Karty Praw Podstawowych oraz stworzenie podstawy prawnej dla przystąpienia przyszłej Unii do EKPCz - przystąpienie takie umocniłoby bowiem system ochrony praw człowieka i zapewniło spójność tego systemu.
- Podniesienie legitymacji demokratycznej Unii poprzez m.in. radykalne umocnienie roli parlamentów narodowych w unijnym procesie decyzyjnym (przy uważnej analizie postanowień Traktatu konstytucyjnego okazuje się, że większość zasadniczych decyzji podejmowanych w Unii musiałaby mieć jakiś rodzaj przyzwolenia parlamentów narodowych).
- Przewyciężenie kryzysu (związanego m.in. z interwencją w Iraku) w dziedzinie Wspólnej Polityki Zagranicznej i Bezpieczeństwa i ustanowienie zupełnie przyzwoitych podstaw dla rozwoju WPZiB, zwłaszcza dla rozwoju Wspólnej Polityki Bezpieczeństwa i Obrony. Podczas Konferencji Międzyrządowej 2003/2004 udało się w szczególności zapobiec sytuacji, w której ważne obszary polityki bezpieczeństwa i obrony określane byłyby poza traktatami stanowiącymi Unii, jedynie w ramach pewnej grupy państw.
- Strukturalne powiązanie Przestrzeni Wolności, Bezpieczeństwa i Sprawiedliwości (czyli wspólnej polityki migracyjnej, współpracy sądowej w sprawach cywilnych oraz współpracy sądowej i policyjnej w sprawach karnych) ze rynkiem wewnętrznym. Jest to regulacja niezmiernie istotną, bowiem właśnie w ramach m.in. obecnego III filara ma miejsce bardzo szybki i interesujący rozwój zasobu prawnego, który ma zasadnicze znaczenie dla działania swobód wspólnotowych i ochrony praw podstawowych obywateli państw członkowskich (obywateli Unii).

Warto zastanowić się na tym, że w zasadzie żadnemu z tych ważnych problemów (może z wyjątkiem WPZiB) nie poświęcono większej uwagi w toku dyskusji politycznych i publicystycznych (dotyczących Traktatu konstytucyjnego) w Polsce w ostatnich miesiącach. Odrzucenie Traktatu konstytucyjnego sprawi, iż żadna z tych kwestii nie będzie mogła w najbliższych latach zostać „wprowadzona” do system ustrojowego Unii Europejskiej (pewne działania będą możliwe jedynie w ramach WPZiB), bowiem dziedziny te mogą być regulowane jedynie poprzez zmianę traktatów stanowiących podstawę Unii (a więc w drodze traktatów rewizyjnych) – proponowane więc rozwiązania typu „*Nicea plus*” (a więc dodanie pewnych, wybranych z Traktatu konstytucyjnego rozwiązań do obecnie obowiązujących traktatów stanowiących Unię) w rachubę raczej nie wchodzi.

Na zakończenie tego działu kilka jeszcze uwag należy poświęcić sprawom, które w dyskusji w Polsce nad Traktatem konstytucyjnym wzbudzały szczególne zainteresowanie.

- **Traktat konstytucyjny - jako „konstytucja dla Europy:** warto zwrócić uwagę, że ten wątek dyskusji w Polsce „mijał się” z istotą Traktatu konstytucyjnego. Traktat ten ma niewiele wspólnego z pojęciem konstytucji w potocznym rozumieniu konstytucji państwowej. W szczególności zaś nie ustanawia jakiegoś rodzaju państwa europejskiego. Traktat konstytucyjny jest kolejnym, ważnym traktatem rewizyjnym - zmieniającym podstawy prawne Unii, którego wejście w życie warunkowane jest zgodą wszystkich państw członkowskich UE. Pojęcie „konstytucji” wywołało natomiast sporo zamieszania w debacie nad przyszłością Unii. Wprowadzone dosyć nieopatrnie, po części ze względów ambicjonalnych, wyrządziło więcej szkody niż pożytku, szczególnie w nowych państwach członkowskich, w których społeczeństwo niezmiernie wrażliwie reaguje na wszelkie groźby ograniczenia niedawno odzyskanej niezawisłości. Traktat nie ustanawia natomiast jakiejś konstytucji „dla Europy”, lecz określa zasady działania przyszłej organizacji

międzynarodowej - Unii. W tym znaczeniu Europejski Trybunał Sprawiedliwości określał wielokrotnie obecny Traktat ustanawiający Wspólnotę Europejską jako „traktat konstytucyjny” tej organizacji (termin „konstytucja” znajdziemy również w statutach innych organizacji międzynarodowych). Z pojęciem „konstytucji” wiązało się też inne nieporozumienie – oczekiwanie zwięzłości i dostępności „dla wszystkich”: otóż traktaty stanowiące Unię określają m.in. strukturę i sposób działania dużej organizacji międzynarodowej (Wspólnoty), zajmującej się rozległymi i skomplikowanymi obszarami stosunków międzypaństwowych (Traktat konstytucyjny przejął prawie bez zmian postanowienia Traktatu ustanawiającego Wspólnotę Europejską). Przyznać należy, że Traktat konstytucyjny nie jest wielkim osiągnięciem legislacji międzynarodowej, lecz równie chybione jest oczekiwanie „rozumiałości dla każdego”. Nawiązując do toku debat publicystycznych w polskich środkach masowego przekazu – czy ktokolwiek usiłuje czytać dziecku na dobranoc kodeks cywilny? Oczywiście, że propozycja taka byłaby nonsensem. Mimo to jednak wszyscy z postanowień kodeksu cywilnego korzystają.

- **Zrozumiałe zastrzeżenia wywołały kontrowersje dotyczące odesłania w preambule Traktatu konstytucyjnego do religii chrześcijańskiej jako elementu kształtującego tożsamość Europy.** W istocie, można ubolewać i trudno zrozumieć, iż niektóre państwa członkowskie odrzucają kategorycznie tego rodzaju odwołanie, będące wyrazem europejskiego rozwoju historycznego. Tym niemniej należy zauważyć, że istotne nawiązania odnoszące się do roli religii w rozwoju tożsamości Europy znalazły się w wyniku negocjacji (w tym pod wpływem konsekwentnego stanowiska Polski) w Traktacie konstytucyjnym. W akapicie pierwszym preambuły Traktatu (w ostatecznej wersji) podkreśla się, że u źródeł ustanowienia Unii leży „inspiracja z kulturowego, religijnego i humanistycznego dziedzictwa Europy, z którego wynikają powszechne wartości, stanowiące nienaruszalne i niezbywalne prawa człowieka, jak również wolność, demokracja, równość oraz państwo prawa”. Również w preambule Karty Praw Podstawowych, które została włączona do Traktatu jako

jego część II, znajduje się odwołanie do „duchowo-religijnego i moralnego dziedzictwa” Europy. Niezależnie od tego Traktat zawiera też ważne postanowienia dotyczące stosunków między Unią a kościołami. Stwierdza się w Traktacie m.in., że „Unia szanuje status przyznany na mocy prawa krajowego kościołom i stowarzyszeniom lub wspólnotom religijnym w Państwach Członkowskich i nie narusza tego statusu” oraz podkreśla się, iż Unia „uznając tożsamość i szczególny wkład tych kościołów i organizacji ... utrzymuje z nimi otwarty, przejrzysty i regularny dialog”. Podstawowe oczekiwania Stolicy Apostolskiej związane z tą częścią Traktatu zostały więc spełnione.

- **Przedmiotem bardzo istotnych kontrowersji była też formuła podejmowania decyzji większością kwalifikowaną w Radzie UE:** Obecnie obowiązująca formuła, wprowadzona na mocy Traktatu z Nicei, zapewnia bowiem Polsce - z formalnego punktu widzenia - stosunkowo mocną pozycję (wynikającą głównie z liczby przyznanych Polsce tzw. głosów ważonych) – stąd znane zawołanie „Nicea albo śmierć”. Traktat konstytucyjny proponuje natomiast formułę tzw. podwójnej większości, w ramach której podjęcie decyzji w tym trybie wymaga zabrania pewnej liczby państw i pewnego potencjału demograficznego Unii, kryterium związane z głosami ważonym miałyby natomiast ulec likwidacji. Nie jest to propozycja nowa, bowiem tzw. podwójna większość nie wymaga negocjacji w toku każdego, kolejnego rozszerzenia UE oraz zapewnia większą efektywność procesu decyzyjnego. Istota problemu polegała jednak na tym, że nieco z zaskoczenia, bez dogłębnej dyskusji, w końcowej fazie prac Konwentu UE "duże" państwa członkowskie (Niemcy i Francja) wprowadziły do projektu Traktatu konstytucyjnego (przy sprzeciwie grupy kilkunastu państw) formułę podwójnej większości zdecydowanie faworyzującą właśnie państwa największe, przy szczególnym upośledzeniu pozycji państw „średnio- dużych” (zwłaszcza Polski i Hiszpanii). Zarówno „metoda” działania jak i zaproponowana formuła (proponowane „progi”) wzbudziła olbrzymie kontrowersje w początkowym stadium Konferencji

Międzyrządowej (szczególnie po stronie Polski i Hiszpanii), prowadząc nawet do przerwania obrad Konferencji podczas spotkania na szczeblu szefów państw i rządów w Brukseli (12/13 grudnia 2003 r.). Po bardzo trudnych negocjacjach formuła podwójnej większości została w Traktacie konstytucyjnym co prawda utrzymana, jednak w mocno zmodyfikowanej formie: ustalono zwłaszcza inny próg demograficzny, potrzebny do podjęcia decyzji oraz sprecyzowano kryteria tworzenia tzw. mniejszości blokującej, co sprawia, że siła decyzyjna Polski nie różni się zbyt wiele do formuły nicejskiej. Uwzględnić również należy - co umknęło nieco uwadze w dyskusjach w Polsce - że formuła podwójnej większości umacnia tzw. metodą wspólnotową (a na tym powinno „nowym” państwom członkowskim szczególnie zależeć) oraz że istotną rolę w przypadku przyjmowania instrumentów prawnych w Radzie UE większością kwalifikowaną odgrywa Parlament Europejski, który może w ostateczności podjęcie decyzji zablokować. Stąd też, oceniając uzgodniony kompromis, należy brać pod uwagę również alokację miejsc w Parlamencie Europejskim (pozycja Polski w tej dziedzinie jest relatywnie mocna, a zważywszy że Niemcy – stosownie do Traktatu konstytucyjnego - miałyby stracić w Parlamencie kilka miejsc). W końcu należy zważyć, że podejmowanie decyzji w Radzie UE większością kwalifikowaną wymaga przede wszystkim umiejętności budowania koalicji: jest to sprawa zasadnicza, przeważająca nad „formalnym statusem”, wynikającym jedynie z liczby głosów ważonych, czy możliwości blokowania podjęcia decyzji.

### **Na co warto zwrócić uwagę:**

- Traktat konstytucyjny nie jest „konstytucją” w rozumieniu konstytucji państwowej, nie kreuje żadnego „państwa europejskiego”.
- Traktat konstytucyjny jest wielostronną umową międzynarodową, zmieniającą obecnie obowiązujące traktaty stanowiące Unię Europejską i ustanawiającą - na tej podstawie - jednolitą organizację

międzynarodową. O jego treści i wejściu w życie decydują państwa członkowskie UE.

- Traktat konstytucyjny nie wprowadza większych zmian do obszaru działania rynku wewnętrznego, natomiast proponuje istotne reformy strukturalne. Należy do nich przede wszystkim przekształcenie dosyć skomplikowanej, obecnej struktury Unii (trzy filary), w jednolitą organizację międzynarodową, co pociągałoby za sobą istotne uproszczenie struktury i prawa przyszłej Unii.
- Problemy istotne z polskiego punktu widzenia, które budziły kontrowersje w odniesieniu do projektu Traktatu konstytucyjnego przedłożonego przez Konwent UE, znalazły w ostatecznym tekście Traktatu rozwiązanie kompromisowe, uwzględniające również interesy Polski.
- Bardzo prawdopodobne odrzucenie Traktatu konstytucyjnego sprawi, że wskazane wyżej, zasadnicze kwestie strukturalne będą wymagały regulacji na innej drodze (następny punkt wskazuje na istniejące możliwości), jednak w każdym razie reforma ustrojowa Unii, która ma istotny wpływ na możliwość rozwiązania panującego kryzysu, zostanie przeprowadzona nie wcześniej niż w połowie przyszłego dziesięciolecia.
- Jeśli chodzi o rozwiązania instytucjonalne (w tym formuły podejmowania decyzji większością kwalifikowaną) „pakietu nicejskiego”, to zważyć należy, że obowiązują one w odniesieniu do 27 państw członkowskich (uwzględniają jeszcze przyjęcie Bułgarii i Rumunii). Przyjęcie następnego państwa (w warunkach odrzucenia Traktatu konstytucyjnego) będzie wymagało przeprowadzenia bardzo trudnych reform instytucjonalnych.

## 5.2. Reforma Unii bez Traktatu konstytucyjnego

Jeżeli Traktat konstytucyjny nie wejdzie w życie, to nie będzie to oznaczało - jak obawiają się niektórzy - „rozwiązania” UE. Podstawy prawne Unii są stabilne, a zwłaszcza rynek wewnętrzny będzie działał nadal. Oczywiście, dalszy kierunek rozwoju Unii będzie wymagał sprecyzowania.

W przypadku odrzucenia Traktatu konstytucyjnego proces zmiany ustrojowej Unii Europejskiej będzie więc postępował nadal. Przez długi czas politycy negowali istnienie tzw. *planu B*, tj. planu działań w przypadku odrzucenia Traktatu konstytucyjnego, choć oczywiście deklaracja nr 30 (dołączona do Traktatu konstytucyjnego i zobowiązująca Radę Europejską do podjęcia działań w przypadku braku ratyfikacji Traktatu w jednym lub kilku państwach członkowskich) wskazywała, że liczą się z trudnościami w procesie ratyfikacji. W pracach naukowych analizowano natomiast dosyć wcześnie możliwe warianty działania w warunkach, gdyby Traktat nie wszedł w życie.

Oceniając realistycznie, w grę wchodziłyby następujące, zasadnicze drogi takiego procesu reform:

- **Traktaty akcesyjne:** dokonywanie pewnych reform (niezależnie od związanych z samym akcesem nowego państwa członkowskiego do Unii koniecznych zmian instytucjonalnych) możliwe jest przy okazji zawierania kolejnych traktatów akcesyjnych, które w istocie są również rodzajem traktatów rewizyjnych (muszą bowiem zmieniać przede wszystkim regulacje instytucjonalne); w 2007 r. planowane jest przyjęcie do UE Bułgarii i Rumunii - trzeba jednak mieć na względzie, że podpisanie traktatu akcesyjnego z tymi państwami już nastąpiło w kwietniu w 2005 r. Nieco później możliwe będzie przyjęcie Chorwacji (zakładając, że negocjacje akcesyjne rozpoczną się w 2005 r., podpisanie traktatu akcesyjnego może wchodzić w grę około 2007 r.) i w końcu najwcześniej w połowie kolejnej dekady



może dojść do finalizacji negocjacji akcesyjnych z Turcją. Niemniej jednak należy mieć na względzie dwie istotne okoliczności: po pierwsze - dokonywanie głębokich i kontrowersyjnych reform „przy okazji” traktatu akcesyjnego będzie bardzo trudne i obciążone wyznaczonym tempem procesu rozszerzenia; po drugie – ewentualne odrzucenie Traktatu konstytucyjnego będzie miało negatywny wpływ na realizację zakładanej strategii dalszego rozszerzenia Unii, zwłaszcza istotnemu przesunięciu ulec mogą zakładane terminy przyjęcie kolejnych państw do Unii (tym samym możliwość przeprowadzenia pewnych reform w traktatach akcesyjnych odsunie się w czasie).

- **Kolejny traktat rewizyjny:** oczywiście możliwe jest rozpoczęcie prac nad nowym traktatem rewizyjnym. Oznaczałoby to zwołanie kolejnej Konferencji Międzyrządowej, która zajęłaby się przygotowaniem takiego traktatu rewizyjnego (zapewne w oparciu o postanowienia Traktatu konstytucyjnego); trudno obecnie przewidzieć, czy Rada Europejska zdecydowałaby się na zwołanie kolejnego Konwentu UE, uprzedzającego Konferencję Międzyrządową, ale zapewne tak, bowiem przygotowanie nowego traktatu rewizyjnego wymagałoby kontynuacji debaty społecznej, do której nawołuje deklaracja Rady Europejskiej z 16/17 czerwca 2005 r. Rozważanie tej opcji wymaga wzięcia pod uwagę następujących okoliczności: po pierwsze - „produktem końcowym” będzie kolejny traktat rewizyjny (zapewne zmodyfikowany Traktat konstytucyjny), który - podlegać będzie obowiązkowi ratyfikacji we wszystkich państwach członkowskich stosownie do ich przepisów konstytucyjnych (a więc procedura ratyfikacyjna będzie taka sama jak w przypadku Traktatu konstytucyjnego); po drugie - Traktat konstytucyjny stanowi - w obecnym stanie Unii - kompromis wyrażający maksimum tego, na co państwa członkowskie w sferze ustrojowej były w stanie przystać; oznacza to, że przyszły traktat rewizyjny nie wyjdzie poza uzgodnienia zawarte w Traktacie konstytucyjnym, a raczej stanowić będzie rodzaj „*Traktatu konstytucyjnego minus*”; po trzecie - zważyć naturalnie należy, że wybranie takiej drogi oznacza, iż znacznie

przeciągnie w czasie wprowadzenie kolejnego etapu reformy ustrojowej Unii Europejskiej; decyzja w sprawie rozpoczęcia prac nad nowym traktatem rewizyjnym nie zostanie podjęte wcześniej niż w połowie 2006 r. (podczas wyznaczonego na ten czas specjalnego spotkania Rady Europejskiej), a zapewne znacznie później – w drugiej połowie 2007 r., gdy okaże się, czy we Francji i Niderlandach możliwe będzie przeprowadzenie powtórnych referendów; ze względu na skomplikowaną materię dyskusja w ramach Konwentu UE i Konferencji Międzyrządowej zajmie 3 - 4 lata, kolejne 2 - 3 lata trwać będzie procedura ratyfikacyjna; w efekcie nowy traktat rewizyjny miałby szanse na wejście w życie około połowy przyszłego dziesięciolecia. Należy jeszcze zauważyć, że znakomita większość postulatów, które proponują „wyjęcie” pewnych materii z Traktatu konstytucyjnego i wprowadzenie ich w życie (tzw. *Nicea plus*), będzie musiała być objęta postanowieniami nowego traktatu rewizyjnego, chyba że postulaty nie biorą pod uwagę obecnie wiążącej podstawy prawnej Unii, co jednak może być wyrazem – po stronie osób proponujących - albo nieznamomości rzeczy, albo zamiaru likwidacji obecnej UE (oba założenia prowadzące na manowce).

- **Reforma „punktowa”:** do czasu przyjęcia kolejnego (nowego) traktatu rewizyjnego możliwe jest oczywiście przeprowadzenie tzw. reformy punktowej, w dziedzinach, które nie wymagają zmiany traktatów. Może to dotyczyć przede wszystkim tzw. obszaru międzyrządowego, tj. II filara (Wspólna Polityka Zagraniczna i Bezpieczeństwa) oraz III filara (Współpraca policyjna i sądowa w sprawach karnych). Abstrahując od tego, że państwa członkowskie mogą aktywnie rozwijać *acquis* w tych filarach, korzystając z istniejących instrumentów prawnych i umów międzynarodowych, możliwe są tu również pewne reformy instytucjonalne: na przykład, nie czekając na wejście w życie Traktatu konstytucyjnego państwa członkowskie – na mocy wspólnego działania (jeden z instrumentów prawnych II filara) z 12 lipca 2004 r. - ustanowiły Europejską Agencję Obronną; można sobie wyobrazić ustanowienie w podobnym trybie „wspólnej służby zewnętrznej” (rodzaju służby dyplomatycznej Unii);

w II filarze szereg struktur działa na mocy decyzji politycznych Rady Europejskiej, możliwe są dalsze wspólne działania w ramach Wspólnej Polityki Bezpieczeństwa i Obrony. Również w III filarze możliwe jest powołanie przez państwa nowych struktur - żandarmerii europejskiej, czy też wzmacniania istniejących struktur współpracy policyjnej i sądowej; wykorzystując istniejącą podstawę traktatową (art. 35 TUE) państwa mogą wzmocnić kontrolę Europejskiego Trybunału Sprawiedliwości nad instrumentami prawnymi III filara, akceptując jurysdykcję ETS do rozpatrywania pytań prejudycjalnych (16 czerwca 2005 r. ETS wydał ważny wyrok w sprawie M. Pupino, precyzując swoje kompetencje w III filarze UE). W skali ogólnounijnej państwa mogą ustanowić Agencję Praw Podstawowych (na podstawie wiedeńskiego Centrum Monitorowania Rasizmu i Ksenofobii), szefowie państw i rządów skupieni w ramach Rady Europejskiej mogą zastanawiać się nad podniesieniem efektywności prac Rady Europejskiej (choć możliwość ustanowienia jakiegoś „prezydenta” ogranicza art. 4 akapit drugi TUE, określający skład Rady Europejskiej); możliwe jest umocnienie legitymacji demokratycznej Unii poprzez - na przykład - przeprowadzanie publiczne posiedzeń Rady UE, podczas których rozpatrywane są projekty aktów prawnych, pewne wzmocnienie pozycji konsultacyjnej parlamentów narodowych, czy też uzależnienie nominacji przewodniczącego Komisji Europejskiej od wyników wyboru do Parlamentu Europejskiego. Pewne więc reformy można przeprowadzić bez zmiany traktatów (bez kolejnego traktatu rewizyjnego). Natomiast bez wątpienia głębszych reform – szczególnie w I filarze (wspólnotowym) – w tym trybie przeprowadzić się nie da: na pewno bez zmiany traktatów nie można zmienić formuły ustrojowej UE (przekształcenia w jednolitą organizację międzynarodową), nie można w sposób istotny umocnić ochrony praw podstawowych (nadać Karcie Praw Podstawowych statusu dokumentu prawnego, choć ETS będzie się do niej odwoływał coraz częściej w swoich wyrokach; doprowadzić do przystąpienia UE do Europejskiej Konwencji Praw Człowieka), umocnić w sposób istotny rolę kontrolną parlamentów narodowych, dokonać zmiany formuły

decyzyjnej w Radzie UE, umocnić status Wysokiego Przedstawiciela ds. Wspólnej Polityki Zagranicznej i Bezpieczeństwa (powołanie tzw. Ministra Spraw Zagranicznych Unii). Zmiany w I filarze (wspólnotowym) będą oczywiście możliwe w tych dziedzinach, gdzie przewiduje to sam Traktat ustanawiający Wspólnotę Europejską, choć uwzględniać należy, iż korzystanie z art. 308 TWE (tzw. klauzula elastyczności) objęte jest restryktywną wykładnią ETS. Zmiany takie musiałyby następować w zgodzie z obecnie wiążącymi traktatami stanowiącymi UE.

- **Zróznicowany status członkostwa w Unii:** możliwość odrzucenia Traktatu konstytucyjnego skłaniała również do rozważań nad „zróznicowaniem” statusu państw członkowskich: te państwa, które Traktat ratyfikowały, należałyby do „nowej” Unii Europejskiej, pozostałe zaś (które nie byłyby w sprawie ratyfikować Traktatu konstytucyjnego), albo byłyby nadal związane traktami w obecnym brzmieniu (czyli działałyby w ramach obecnego prawnego *status quo*), albo musiałyby „wystąpić” z Unii, zachowując związek z Unią w formie jakiegoś uprzywilejowanego stowarzyszenia. Koncepcja taka oficjalnie nigdy nie była rozważana, choć pojawiła się w pracach naukowych oraz różnego rodzaju „dokumentach roboczych”. Zastanawiano się - na przykład - nad zawarciem porozumienia między państwami członkowskimi w sprawie wejścia w życie Traktatu konstytucyjnego. Następnie, jeżeli większość państw godziła by się na związanie Traktatem konstytucyjnym, to wchodził by on w życie w odniesieniu do tych państw, natomiast państwa nie zamierzające (bądź nie będące w stanie) przystąpić do Traktatu konstytucyjnego musiały by się z Unii wycofać, zachowując jednak posiadane *status quo* - pozostawałyby one w specjalnym powiązaniu z nową Unią. Propozycje takie pozostawiały więc państwom członkowskim wybór - albo przyłączyć się do Unii zasadzającej się na Traktacie konstytucyjnym, albo wycofać się z Unii, zachowując dotychczasowy status. Były to w sposób oczywisty propozycje mało realistyczne już z tego względu, że zakładały uprzednie zawarcie między państwami członkowskimi porozumienia, w którym taka możliwość byłaby

jednoznacznie przewidziana (inaczej wystąpiłaby sprzeczność z postanowieniami obecnie obowiązujących traktatów ustanawiających Unię). Mało prawdopodobne było, aby państwa członkowskie na takie porozumienie wyraziły zgodę (jak wiadomo, skończyło się na deklaracji nr 30 dołączonej do Traktatu konstytucyjnego). Niemniej jednak propozycji takich lekceważyć całkowicie nie można. Pokazują ona bowiem, że w międzynarodowych kręgach politycznych i specjalistów w dziedzinie reformy instytucjonalnej Unii takie warianty są w ogóle rozważane. Niezależnie od tego, ponieważ „trudności” z ratyfikacją Traktatu konstytucyjnego mają „stare”, założycielskie państwa członkowskie, warianty te nie są realistyczne z politycznego punktu widzenia. Sprawa mogłaby wyglądać zupełnie inaczej, gdyby ratyfikacja Traktatu napotkała na trudności w jednym z „nowych” państw członkowskich.

- **Europa „wielu prędkości”**: w przeszłości pojawiały się wielokrotnie różnego rodzaju koncepcje „Europy wielu prędkości”, „twardego jądra”, „punktu ciężkości”, które zmierzały do uzasadnienia zróżnicowania statusu poszczególnych państw członkowskich, czy też zapewnienia niektórym z nich pozycji lidera politycznego. Niezależnie od konkretnego zamiaru tego rodzaju koncepcji, przyznać należy, że konsekwencją braku przyjęcia projektu Traktatu konstytucyjnego może być rozpoczęcie procesu głębszego różnicowania wśród państw członkowskich UE w ramach procesu integracji europejskiej. Przy czym nie tyle należało by się obawiać „normalnej” **elastyczności procesu integracji**, który przecież występuje w Unii Europejskiej w postaci zróżnicowanego statusu państw członkowskich w ważnych obszarach - Unii Gospodarczej i Pieniężnej, *acquis* Schengen, czy wreszcie znajduje wyraz w postanowieniach dotyczących wzmocnionej współpracy. Taka „elastyczność” mieści się w ramach Unii Europejskiej, nie jest więc zasadniczo groźna dla trwałości jej struktur i mechanizmów decyzyjnych w Unii. Do rozczłonkowania (defragmentacji) procesu integracji europejskiej mogłoby natomiast prowadzić budowanie przez część państw członkowskich (najbardziej

wydolnych politycznie i gospodarczo) odrębnej współpracy - w dziedzinach istotnych dla przyszłości Europy - obok i niezależnie od instytucji i mechanizmu decyzyjnego obecnej Unii Europejskiej. Taka „odrębna współpraca” nie naruszałaby funkcjonowania rynku wewnętrznego, natomiast ważne obszary polityczne (szczególnie z dziedziny polityki bezpieczeństwa i obrony), innowacyjne i oddziałujące na porządek wewnętrzny (dziedziny, które zaczynają się obecnie pojawiać w ramach III filara) byłyby realizowane poza Unią, prowadzaną stopniowo do wąsko rozumianego rynku wewnętrznego z niewielkimi uzupełnieniami z obszaru obecnego II i III filara UE. Zwiastun myślenia tego rodzaju pojawił się w przedłożonym przez Konwent projekcie Traktatu konstytucyjnego pod nazwą tzw. współpracy strukturalnej, dotyczącej polityki obrony, przy czym istota propozycji nie polegała na tym, że grupa państw chciała „pójść dalej” w tej dziedzinie, lecz że zakładała ona całkowite wyłączenie udziału instytucji UE z decyzji dotyczącej ustanawiania takiej współpracy (warunków jej ustanawiania, określania kręgu państw uczestniczących, etc.). Podczas prac Konferencji Międzyrządowej 2003/2004 zażegnano to niebezpieczeństwo, proponując przyznanie stosownych kompetencji Radzie (ma ona decydować większością kwalifikowaną o ustanowieniu współpracy strukturalnej oraz o jej rozszerzeniu na nowe państwa). Przykład ten ukazuje jednak drogę, której obranie mogłoby prowadzić do rozwoju ważnych obszarów współpracy poza Unią Europejską, niosąc w konsekwencji rozbicie spójności procesu integracji europejskiej.

Jak więc widać, istnieją różne scenariusze dalszej reformy Unii również bez Traktatu konstytucyjnego. Odrzucenie jednak Traktatu konstytucyjnego zachwieje ewolucyjnym charakterem rozwoju Unii i sprawi, że w okresie głębokiego i poważnego kryzysu Unii oraz szybkiej ewolucji środowiska międzynarodowego na reformy UE trzeba będzie czekać prawdopodobnie około dziesięciu lat. Można oczywiście argumentować, że taki „dłuższy oddech” jest Unii i państwom członkowskim potrzebny. Ale czy leży on w interesie „nowych” państw członkowskich, zwłaszcza zaś Polski?

Ponieważ trudności z ratyfikacją Traktatu konstytucyjnego mają „stare”, założycielskie państwa członkowskie bezpośrednie niebezpieczeństwo defragmentacji Unii („różnych prędkości”, „zróżnicowania statusu” poszczególnych państw członkowskich na niekorzyść państw słabszych) zostało – jak wspomniano - osłabione. Czy jednak tak jest w istocie? Czy nowa sytuacja, wyrażająca się w tym, że największe, „stare” państwa członkowskie nie mają koncepcji rozwoju Unii i – w praktyce - oddziałują hamująco na dalszą liberalizację w ramach rynku wewnętrznego, na umocnienie tożsamości politycznej Unii, na realizację uzgodnionej strategii rozszerzenia – nie jest przejawem „odwróconej” Europy „wielu prędkości”, reorganizowanej obecnie kosztem „nowych” państw członkowskich?

### **Na co warto zwrócić uwagę:**

- Każda poważniejsza reforma UE wymaga zmiany traktatów stanowiących Unię, a więc zawarcia kolejnego traktatu rewizyjnego (takim jest też Traktat konstytucyjny); traktaty rewizyjne muszą być ratyfikowane przez wszystkie państwa członkowskie UE – innej drogi nie ma; czyli każda poważniejsza propozycja „Nicea plus” będzie musiała być podane procedurze, która obecnie stosowana jest w odniesieniu do Traktatu konstytucyjnego.
- Skorzystanie z traktatów akcesyjnych w celu przeprowadzenia reformy Unii jest w pewnym zakresie możliwe, ale niezmiernie trudne; niezależnie od tego obecny kryzys w Unii stawia pod znakiem zapytania dotrzymanie zakładanego scenariusza dalszego rozszerzenia Unii.
- „Wybranie” tylko kilku „najważniejszych” kwestii z Traktatu konstytucyjnego będzie również niezmiernie trudne, bowiem negocjacje w ramach Konferencji Międzyrządowej zawsze obejmują tzw. pakiet: wybranie jednego problemu z reguły oznaczać będzie „rozszerzenie” całego pakietu i początek bardzo trudnych negocjacji.

- W pewnych dziedzinach możliwa jest oczywiście „reforma punktowa” poza traktatami. Dotyczy to prawie wyłącznie filara II (WPZiB) i III (Współpraca policji i sądowa w sprawach karnych), czyli tzw. obszaru międzyrządowego. Ale również w tych przypadkach granicą może okazać się konieczność zapewnienia strukturalnej koherencji z działaniem rynku wewnętrznego (co Traktat konstytucyjny zapewnia). W ramach I filara (wspólnotowego) możliwości reform pozatraktatowych są symboliczne.
- Należy mieć również na uwadze, iż w Traktacie konstytucyjnym znalazł wyraz kompromis, poza który państwa członkowskie nie będą w stanie wyjść w najbliższych latach. Nawet jeżeli doszłoby do jakichś reform, to będą to jedynie zmiany w formule „Traktat konstytucyjny minus”.
- W końcu należy mieć na względzie tempo reformy Unii. Odrzucenie Traktatu konstytucyjnego i wynegocjowanie nowej formuły reformy oznacza w praktyce, iż nowy traktat nie wejdzie w życie wcześniej niż w połowie przyszłego dziesięciolecia. Należałoby więc postawić pytanie – czy Unię stać na czekanie co najmniej dziesięć lat na jakąś (prawdopodobnie niezbyt odbiegającą od tego, co zawarte jest w Traktacie konstytucyjnym) kolejną reformę ustrojową? Zwłaszcza – czy stać na takie czekanie „nowe” państwa członkowskie?

## **6. Dlaczego przebieg debaty nad przyszłością Unii jest ważny dla Polski?**

Jeśli popatrzymy na - stojące przed Unią - wielkie wyzwania, które stały się przyczyną głębokich rozbieżności między państwami członkowskimi co do dróg ich rozwiązania i w konsekwencji przyczyną obecnego kryzysu, jeśli popatrzymy na te wyzwania z punktu widzenia interesów Polski, to potencjalny scenariusz strategiczny polskiej polityki jest stosunkowo wyrazisty:



- „Nowe” państwa członkowskie (w tym Polska) potrzebują dalszej, głębokiej liberalizacji rynku wewnętrznego, której towarzyszyć musi umocnienie konkurencyjności i innowacyjności gospodarki: trwający proces transformacji gospodarczo-ustrojowej ułatwia sprostanie wymogom wynikającym z liberalizacji i konkurencji; z drugiej zaś strony pogłębiona liberalizacja w ramach rynku wewnętrznego tworzy niezbędne ramy dla dalszej transformacji gospodarczo-ustrojowej.
- Polska ze zrozumiałych względów znajduje się w „niewygodnej” pozycji jeśli chodzi o reformę Wspólnej Polityki Rolnej (w związku z obszernym sektorem rolnym można liczyć w perspektywie średnio- i krótkoterminowej na znaczący udział w ponad 40% budżetu wspólnotowego przeznaczanego na WPR), ale też Polsce nie pozostaje nic innego jak jednoznacznie włączyć się w scenariusz radykalnej reformy WPR: żadne nowoczesne państwo nie jest w stanie sprawnie funkcjonować z sektorem rolnym obejmującym około 30% ludności, w znakomitej większości będącym rezerwuarem ukrytego bezrobocia i nieproduktywnym (nastawionym na przetrwanie); fundusze uzyskane z budżetu wspólnotowego mogą skutecznie wesprzeć reformę polskiego rolnictwa.
- W interesie Polski musi też leżeć umocnienie tożsamości politycznej Unii, zwłaszcza umacnianie Wspólnej Polityki Zagranicznej i Bezpieczeństwa (łącznie z jej częścią - Wspólną Polityką Bezpieczeństwa i Obrony) - jedynie bowiem taka droga może prowadzić do partnerstwa Europy ze Stanami Zjednoczonymi, a tym samym do uczynienia bezprzedmiotowym dylematu - czy z Unią, czy z USA? *Nota bene* dylematu o tyle pozornego, że z oczywistych względów nie odzwierciedlającego rzeczywistego partnerstwa - państwo średniej wielkości (jak Polska) może być partnerem dla mocarstwa globalnego jedynie w ramach większej struktury integracyjnej); jedynie umocnienie tożsamości politycznej Unii może również - jak wspomniano - zapewnić partnerskie i obliczalne relacje z Rosją.

- Jeśli chodzi o strategię rozszerzenia Unii, to zważyć należy, że z perspektywy „starych” państw członkowskich, z perspektywy francuskiej czy holenderskiej dalsze rozszerzenie może być postrzegane przez pryzmat „polskiego hydraulika”, czy też być przedmiotem „gier” dyplomatycznych; z perspektywy natomiast Polski kwestia stworzenia jasnej strategii dochodzenia do członkostwa - na przykład - dla Ukrainy jest równoznaczna z realizacją „strategii przeżycia”; instynktownie zrozumieli to Polacy żywiołowo wspierając pomarańczową rewolucję; kontynuacja rozszerzenia ma też - z drugiej strony - zasadnicze znaczenie dla utrzymania tempa przemian na Ukrainie: polityka międzynarodowa nie toleruje próżni; w przypadku odkładania i zwlekania z decyzją ktoś taką próżnię z pewnością zapełni.

Spójrzmy teraz na wpływ Traktatu konstytucyjnego na możliwość realizacji takich zamierzeń. Jego wejście w życie zapewniłoby zapewne stabilność strukturalną dla rozwiązania powyższych problemów oraz zachowywałoby ewolucyjny charakter rozwoju ustrojowego integracji europejskiej. Umocniłoby też - co dla rozwiązania tak zasadniczych problemów ma niezmiernie istotne znaczenie - legitymację demokratyczną Unii, w tym wpływ parlamentów narodowych na proces decyzyjny na szczeblu unijnym.

Jego - bardzo prawdopodobne - odrzucenie nie będzie (jak już zaznaczano) oznaczało „kresu” Unii Europejskiej, bowiem nikt rozsądny nie zamierza Unii „rozwiązywać”, a obecne podstawy prawne jej funkcjonowania, zwłaszcza działania rynku wewnętrznego (z czterema swobodami, regułami konkurencji, unią gospodarczą i pieniężną oraz poszczególnymi politykami) są solidne. Niemniej jednak szukanie strategii politycznej dla sprostania zasadniczym wyzwaniom z jakimi obecnie Unia (i jej państwa członkowskie) są konfrontowane, wymaga uwzględnienia kilku zasadniczych okoliczności:

- W obecnym stanie ustrojowym Unia może „trwać” jedynie w stanie liczebnym do 27 państw członkowskich (czyli z uwzględnieniem Bułgarii i Rumunii). Pakiet nicejski obliczony jest bowiem na 27 państw członkowskich, co oznacza że przyjęcie 28 państwa pakiet ten „rozszerza” (trzeba będzie negocjować alokację miejsc w instytucjach i na nowo „wżyć” głosy w ramach procedury podejmowania decyzji większością kwalifikowaną w Radzie UE). Oznacza to, że przed przyjęcie do Unii 29 państwa członkowskiego (Chorwacji w 2009 r.?) powinna być uzgodniona między państwami członkowskimi strategia rozwiązania problemów instytucjonalnych, co w toku negocjacji akcesyjnych będzie niezmiernie trudne. Naturalnie pozostaje jeszcze inna możliwość – załamanie się strategii rozszerzeniowej Unii. Nie jest to jednak z pewnością rozwój leżący w interesie Polski.
- Nawet jeżeli Traktat konstytucyjny w życie nie wejdzie, nie oznacza to, że można uważać go za „martwy”. W takim bowiem przypadku wszelkie negocjowane rozwiązania będą za punkt wyjścia brały uzgodnienia zawarte w Traktacie. Ponieważ - jak wskazywano - zawiera on pewien „standard minimum”, co do którego osiągnięto porozumienie między wszystkimi państwami członkowskimi UE, wszelkie modyfikacje będą niezmiernie trudne.
- Wynika z tego, że samo negocjowanie Traktatu konstytucyjnego (na boku pozostawiam poglądy, dla których odrzucenie Traktatu konstytucyjnego jest elementem podważania członkostwa Polski w Unii Europejskiej) nie stanowi kryterium dla skonstruowania strategii europejskiej państwa. Jeżeli Traktat konstytucyjny nie wejdzie w życie, będzie to niezbędne będzie nie tylko określenie stanowiska we wskazanych wyżej sprawach zasadniczych, lecz również uwzględnienie „możliwości formalnych” realizacji takiego stanowiska w najbliższych kilkunastu latach. Biorąc pod uwagę stosunkowo ograniczone „formalne” możliwości, wymagać to będzie szczególnie aktywności i precyzji oraz umiejętności tworzenia koalicji w stanowieniu wspólnotowego prawa pochodnego oraz w podejmowaniu decyzji w ramach obszarów międzyrządowych – III i

### III filara UE.

- W końcu należy mieć na względzie również inny scenariusz - dla Polski najgorszy z możliwych (choć obecnie wcale jeszcze nie hipotetyczny): „stare” państwa członkowskie - mimo obecnych trudności - gdzieś w 2008 lub 2009 roku Traktat konstytucyjny ratyfikują, natomiast Polska nie będzie w stanie tego uczynić. Wówczas odżyją scenariusze „zróznicowanego” członkostwa”, mogące prowadzić do faktycznej defragmentacji procesu integracji europejskiej, a w każdym razie zmarginalizowania roli Polski w tym procesie.

### 7. Co oznaczają najważniejsze terminy i skróty?

- **EKPCz** - Europejska Konwencja Praw Człowieka i Podstawowych Wolności
- **TS** - Trybunał Sprawiedliwości (WE)
- **Euratom** - Europejska Wspólnota Energii Atomowej
- **Konferencja Międzyrządowa** - ważny etap uzgadniania traktatu rewizyjnego, w którym przedstawiciele rządów państw członkowskich uzgadniają propozycje zmian traktatów stanowiących Unii; propozycje te muszą być następnie zatwierdzone przez Radę Europejską (szefów państw lub rządów)
- **KPP** - Karta Praw Podstawowych
- **PE** - Parlament Europejski
- **PWBiS** - Przestrzeń Wolności, Bezpieczeństwa i Sprawiedliwości
- **Ratyfikacja umowy międzynarodowej** - najważniejsze umowy międzynarodowe (w tym traktaty rewizyjne) muszą być przyjęte

przez państwa w formie szczególnej: ratyfikacji (podpisanego już traktatu) dokonuje zwykle głowa państwa, podpisując stosowny dokument; zwykle uprzednio niezbędna jest zgoda wyrażona przez parlament lub w drodze referendum ogólnokrajowego; sposób ratyfikacji umowy określa konstytucja danego państwa

- **Traktat akcesyjny** - umowa międzynarodowa określająca warunki przystąpienia nowego państwa do Unii Europejskiej oraz związane z przystąpieniem zmiany w traktach stanowiących UE; zawierana jest w specjalnym trybie (art. 49 TUE) między państwem kandydującym a państwami członkowskimi
- **Traktat rewizyjny** - umowa międzynarodowa, na mocy której zmieniane są traktaty stanowiące Unię; zawierane są według specjalnej procedury (określonej w art. 48 TUE), aby jednak weszły w życie muszą być ratyfikowane przez wszystkie państwa członkowskie
- **TN** - Traktat z Nicei (umowa rewizyjna, która ostatnio zmieniła traktaty stanowiące Unię)
- **TUE** - Traktat o Unii Europejskiej
- **TWE** - Traktat ustanawiający Wspólnotę Europejską
- **UE** - Unia Europejska
- **UGiP** - Unia Gospodarcza i Pieniężna (Unia Gospodarcza i Monetarna)
- **WE** - Wspólnota Europejska/Wspólnoty Europejskie
- **WPZiB** - Wspólna Polityka Zagraniczna i Bezpieczeństwa

# **Reforma Wspólnej Polityki Zagranicznej i Bezpieczeństwa w świetle postanowień Traktatu konstytucyjnego. Aspekty prawne i instytucjonalne**

(w:) Współczesne wyzwania europejskiej przestrzeni prawnej.  
Księga pamiątkowa dla uczczenia 70. urodzin  
Profesora Eugeniusza Piontka,  
Zakamycze 2005 (strony 185 - 202).

## **1. Uwagi wstępne**

Począwszy od wejścia w życie 1 maja 1999 r. Traktatu z Amsterdamu (dalej: TA) i decyzji podjętych podczas spotkań Rady Europejskiej w Kolonii (3-4 czerwca 1999 r.) i Helsinkach (10-11 grudnia 1999 r.) następuje konsekwentny rozwój Wspólnej Polityki Zagranicznej i Bezpieczeństwa UE (dalej: WPZiB), a w jej ramach Europejskiej Polityki Bezpieczeństwa i Obrony (ESDP), „która może doprowadzić do wspólnej obrony” - art. 17 ust. 1 Traktatu o Unii Europejskiej (dalej: TUE) w brzmieniu nadanym przez Traktat z Nicei (dalej: TN). Decyzje w tej dziedzinie zapadały jednak głównie na szczeblu politycznym, w kolejnych dokumentach przyjmowanych podczas spotkań Rady Europejskiej.<sup>1</sup>

Traktat z Nicei (który wszedł w życie 1 lutego 2003 r.)<sup>2</sup> jest wyrazem tego procesu, choć zasadna jest krytyka, iż jego postanowienia w

---

<sup>1</sup> Por. J. Barcz, *II filar Unii Europejskiej - Wspólna Polityka Zagraniczna i Bezpieczeństwa*, w: *Prawo Unii Europejskiej. Zagadnienia systemowe*, Warszawa 2003, s. 95 i nast.; D. Milczarek, *Polityka zagraniczna i bezpieczeństwa Unii Europejskiej*, w: *Integracja europejska. Wybrane problemy*. Red. D. Milczarek, A. Nowak, Warszawa 2003, s. 528 i nast.

<sup>2</sup> Tekst ujednoczony TUE w brzmieniu nadanym przez TN oraz zweryfikowanej wersji polskojęzycznej: *Wybór dokumentów. Traktat akcesyjny - traktaty stanowiące podstawę Unii - prawo polskie - dokumenty*. Wstęp, wybór i opracowanie dokumentów J. Barcz i A. Michoński,

dziedzinie WPZiB nie odzwierciedlają wymiaru nowych wyzwań stojących przed UE.<sup>3</sup> Traktat z Nicei wprowadził następujące zmiany:

- w związku z przejmowaniem zadań UZE przez UE przypieczętował włączenie UZE do UE, wykreślając z art. 17 TUE postanowienia odnoszące się do UZE (art. 1 pkt 2/ TN);
- w niewielkim stopniu poszerzył zakres spraw w dziedzinie WPZiB, w których decyzje zapadają w Radzie kwalifikowaną większością: zmiana ta objęła mianowanie Specjalnego Pełnomocnika (art. 23 ust. 2 TUE w brzmieniu nadanym przez art. 1 pkt 3/ TN) oraz zawieranie niektórych kategorii umów międzynarodowych - służących wykonaniu wspólnego działania lub wspólnego stanowiska (nowy art. 24 ust. 3 TUE wprowadzony przez art. 1 pkt 4 TN);
- powierzył wyraźnie zadania dotychczasowego Komitetu Politycznego (art. 25 TUE w brzmieniu nadanym przez art. 1 pkt 5/ TN) - Komitetowi Politycznemu i Bezpieczeństwa; na mocy tego artykułu rozszerzono nieco zadania obecnego KPB, który obok „obserwowania sytuacji międzynarodowej” w obszarach objętych WPZiB, „przyczyniania się” do określania polityk poprzez przekazywanie Radzie ocen (na jej żądanie lub z własnej inicjatywy) oraz „czuwaniem” nad realizacją uzgodnionych polityk (zadania dotychczasowego KP), sprawuje, pod kierunkiem Rady, „kontrolę polityczną” i „kierownictwo strategiczne” operacji zarządzania kryzysami i może być upoważniony przez Radę do podejmowania konkretnych operacji w tej dziedzinie;
- w pewnym zakresie wprowadził do II filara wzmocnioną współpracę, której TA w obszarze WPZiB nie dopuszczał (art. 27a do 27e TUE w brzmieniu nadanym przez art. 1 pkt 6 TN): wprowadzone

---

Warszawa 2003, s. 335 i nast.

<sup>3</sup> Por. J. Barcz, *Traktat z Nicei. Zagadnienia prawne i instytucjonalne*, Warszawa 2003, s. 122 i nast.

postanowienia (art. 27a TUE) gwarantują m.in. spójność działań w przypadku podjęcia wzmocnionej współpracy (jej celem musi być „strzeżenie wartości i słuzenie interesom Unii jako całości, poprzez podkreślanie jej tożsamości jako spójnej siły na arenie międzynarodowej”, a państwa uczestniczące we wzmocnionej współpracy muszą respektować zasady, cele ogólne wytyczne i spójność WPZiB oraz podejmowane w jej ramach decyzje, stosowne uprawnienia WE oraz spójność wszystkich polityk UE z jej działaniami zewnętrznymi); ograniczyły one możliwość ustanowienia wzmocnionej współpracy w ramach WPZiB jedynie do realizacji wspólnych działań lub wspólnych stanowisk; nie może się ona także odnosić do spraw mających implikacje wojskowe lub w dziedzinie obrony (nowy art. 27b TUE). O ustanowieniu wzmocnionej współpracy w ramach WPZiB decyduje Rada kwalifikowaną większością głosów na wniosek zainteresowanych państw członkowskich (art. 27c TUE).

Okres ratyfikacji TN zbiegł się z wydarzeniami politycznymi, które rozwój WPZiB UE postawiły w zupełnie nowym świetle. Zamach terrorystyczny 11 września 2001 r. nakazywał w innym wymiarze oceniać wyzwania i zagrożenia we współczesnym świecie. Prace nad projektem Traktatu konstytucyjnego powinny więc były objąć nie tylko „uproszczenie” postanowień dotyczących WPZiB, związane z zamiarem przekształcenia UE w jedną organizację międzynarodową (co siłą rzeczy pociąga za sobą konieczność nowego, systematycznego ujęcia dotychczasowych obszarów wspólnotowych i międzyrządowych). Zasadniczym wyzwaniem stało się wprowadzenie do obszaru WPZiB takich regulacji, które pozwoliły by przyszłej Unii umocnić swoją tożsamość na arenie międzynarodowej, szczególnie w dziedzinie Wspólnej Polityki Bezpieczeństwa i Obrony.

Punktem wyjścia prac Konwentu UE nad postanowieniami Traktatu konstytucyjnego w tej mierze były wyniki obrad dwóch jego grup roboczych - grupy roboczej VII, która zajmowała się „działaniami zewnętrznymi”, a której celem było zaproponowanie ram dla jednolitej



prezencji Unii w stosunkach międzynarodowych i grupy roboczej VIII, która zajmowała się „obroną”. Obie grupy przedłożyły „raporty końcowe” ze swoich obrad 16 grudnia 2002 r.<sup>4</sup> Głównym wnioskiem obrad obu tych grup było z jednej strony podkreślenie konieczności - „... the grouping together in a single section of the constitutional Treaty of the Articles from the current Treaties that cover the various aspects of external EU action” („raport końcowy” grupy roboczej VII), z drugiej zaś strony stwierdzenie, iż „... the security and defence policy makes a powerful contribution to the Union's international credibility. The aim in framing that policy, is not to transform the European Union into a military alliance but to provide it with the instruments it needs to defend its objectives and its values and to contribute to peace and stability in the world in conformity with the principles of the United Nations Charter and international law” (punkt 50 „raportu końcowego” grupy roboczej VIII).

Konwent UE przedłożył projekt „Traktatu ustanawiającego konstytucję dla Europy” (dalej: Traktat konstytucyjny) podczas spotkania Rady Europejskiej w Salonikach (19 - 20 czerwca 2003 r.), a ostateczną wersję – mimo zapowiedzi kontynuowania prac jedynie nad aspektami „technicznymi”<sup>5</sup>, obejmującą istotne zagadnienia (m.in. całą część III Traktatu) - 18 lipca 2003 r. (Przewodniczącemu Rady Europejskiej).<sup>6</sup>

Postanowienia dotyczące WPZiB, zawarte w projekcie Traktatu konstytucyjnego przedłożonym przez Konwent UE ustalane były w warunkach istotnych rozbieżności politycznych w pierwszych miesiącach 2003 r. związanych z interwencją w Iraku, pod naciskiem Niemiec i Francji.<sup>7</sup>

---

<sup>4</sup> Final report of Working Group VII on External Action. Brussels, 16 December 2002. Conv 459/02; Final report of Working Group VIII - Defence. Brussels, 16 December 2002. Conv. 461/02. Tekst raportów w tłumaczeniu na język polski - Monitor Integracji Europejskiej 2003, nr 67.

<sup>5</sup> Thessaloniki European Council 19 and 20 June. Presidency conclusions (Convention/IGC). DOC/03/3 (23/06/2003).

<sup>6</sup> *Projekt Traktatu ustanawiającego Konstytucję dla Europy*. Konwent Europejski, Wspólnoty Europejskie 2003.

<sup>7</sup> Na temat aspektów politycznych - por. K. Miszczak, *Wspólna Polityka Zagraniczna i Bezpieczeństwa a rozwój Europejskiej Polityki Bezpieczeństwa i Obrony* (w:) *Przyszły Traktat*

Oceniane były one bardzo krytycznie, bowiem mogły prowadzić nie do umocnienia, lecz do fragmentacji tego obszaru współpracy w ramach UE<sup>8</sup> oraz do dalszego osłabienia relacji transatlantyckich.<sup>9</sup>

Podczas prac Konferencji Międzyrządowej 2003/2004 oraz - po części - paralelnie do niej osiągnięto jednak porozumienie polityczne, które w konsekwencji pozwoliło na istotne zmiany w dziedzinie WPZiB.<sup>10</sup> Podpisany 29 października 2004 r. Traktat konstytucyjny<sup>11</sup> zawiera w efekcie w dziedzinie WPZiB postanowienia stanowiące dobry punkt wyjścia dla umocnienia roli przyszłej Unii w stosunkach międzynarodowych, w tym w obszarze Wspólnej Polityki Bezpieczeństwa i Obrony.<sup>12</sup>

## 2. WPZiB w strukturze Traktatu konstytucyjnego

Zasadniczym osiągnięciem Traktatu konstytucyjnego w reformie ustroju UE będzie przekształcenie Unii w jednolitą organizację międzynarodową, posiadającą podmiotowość prawną (art. I-7 TK). Konsekwencją tego będzie ujednoczenie dotychczasowego, skomplikowanego obszaru regulacyjnego UE - wspólnotowego (I filar) i międzyrządowego (II i III filar) oraz objęcie

---

*konstytucyjny. Zagadnienia prawno-polityczne, instytucjonalne i proces decyzyjny w UE.* Pod redakcją J. Barcza, Warszawa 2004, s. 169 i nast.

<sup>8</sup> Por. J. Barcz, *Wspólna Polityka Zagraniczna i Bezpieczeństwa w obradach Konwentu Unii Europejskiej* (w:) tamże, s. 222 i nast.

<sup>9</sup> Jednym z postulatów rządu RP związanych z obradami Konferencji Międzyrządowej było takie uzgodnienie postanowień dotyczących WPZiB, aby nie osłabiały one relacji transatlantyckich i roli NATO. Patrz. stanowisko rządu RP z 9 września 2003 r., *Monitor Integracji Europejskiej* 2003, nr 66, s. 53.

<sup>10</sup> Por. K. Miszczak, *Zmiany instytucjonalne, strukturalne i mechanizm decyzyjny w II filarze UE. Raport aktualizacyjny* (w:) *Przyszły Traktat konstytucyjny ...*, s. 157 i nast.

<sup>11</sup> Tekst w języku polskim w: J. Barcz, *Przewodnik po Traktacie konstytucyjnym wraz z tekstem Traktatu*, Warszawa 2005.

<sup>12</sup> Tamże, s. Por. również: K. Miszczak, *Polityka obronna Europy w świetle konstytucji UE*, *Sprawy Polityczne* 2004, nr 29, s. 19 i nast.

ich koherentnym reżimem (choć oczywiście również w pewnym stopniu zróżnicowanym ze względu na specyfikę materii, szczególnie WPZiB).

W traktacie konstytucyjnym następujące postanowienia odnoszą się pośrednio lub bezpośrednio do WPZiB:

- w art. I-3 („cele Unii”) mowa jest o „wspieraniu pokoju” przez Unię (art. I-3 ust. 1), działaniu na rzecz „trwałego rozwoju Europy” i „solidarności między Państwami Członkowskimi” (art. I-3 ust. 2), przyczynianiu się - w stosunkach zewnętrznych - do m.in. pokoju, bezpieczeństwa, ochrony praw człowieka, przestrzegania i rozwoju prawa międzynarodowego, w szczególności zasad Karty NZ (art. I-3 ust. 4);
- w tytule III części I („Kompetencje Unii”) art. I-16 ust. 1 określa kompetencje przyszłej Unii w tej dziedzinie, obejmującą „wszystkie dziedziny polityki zagranicznej i wszystkie sprawy dotyczące bezpieczeństwa Unii, w tym stopniowe określanie wspólnej polityki obrony, które może prowadzić do wspólnej obrony”, natomiast art. I-16 ust. 1 potwierdza działanie w tym obszarze zasady lojalności (solidarności);
- w tytule IV części I („Instytucje i organy Unii”) zawarte są przede wszystkim zasadnicze postanowienia dotyczące nowego organu – „Ministra Spraw Zagranicznych Unii” (art. I-28) oraz szereg innych postanowień odnoszących się do WPZiB - m.in. niektórych kompetencji Ministra Spraw Zagranicznych Unii, kompetencji Przewodniczącego Rady Europejskiej w sprawach WPZiB (art. I-22 ust. 2 ostatnie zdanie);
- w tytule V („Wykonywanie kompetencji Unii”) zawarte są zasadnicze postanowienia dotyczące WPZiB (art. I-40) i Wspólnej Polityki Bezpieczeństwa i Obrony (art. I-41), która „stanowi integralną część” WPZiB (art. I-41 ust. 1 zdanie pierwsze);

- art. I-43 (skonkretyzowany w art. III-329) odnosi się do tzw. klauzuli solidarności, zobowiązujące państwa członkowskie do działania „w duchu solidarności”, jeżeli jedno z nich stanie się przedmiotem ataku terrorystycznego lub ofiarą klęski żywiołowej bądź katastrofy spowodowanej przez człowieka”;
- art. I-44 (skonkretyzowany w art. III-416 do art. III-423) odnoszący się do ustanowienia wzmocnionej współpracy, która może obejmować również WPZiB;
- do WPZiB odnoszą się w pewnym zakresie postanowienia tytułu VIII części I („Unia i jej bezpośrednie otoczenie”) - art. I-57.

W ramach części III Traktatu konstytucyjnego („Polityki i funkcjonowanie Unii”) znajdują się postanowienia o zasadniczym znaczeniu dla działania WPZiB. Zostały one umieszczone w tytule V - działania zewnętrzne Unii”, który składa się z ośmiu rozdziałów: rozdz. I - postanowień o „zastosowaniu ogólnym” (gdzie ponownie znajdziemy odwołania do różnych zasad); rozdz. II - WPZiB, w ramach którego znajduje się odrębna „sekcja” dotycząca Wspólnej Polityki Bezpieczeństwa i Obrony); rozdz. III – Wspólna Polityka Handlowa; rozdz. IV - Współpraca z państwami trzecimi i pomoc humanitarna (obejmująca obowiązujące obecnie postanowienia dotyczące współpracy na rzecz rozwoju, współpracy gospodarczej, finansowej i technicznej z państwami trzecimi i – nowe postanowienia, dotyczące pomocy humanitarnej; rozdz. V - środki restrykcyjne; rozdz. VI – umowy międzynarodowe; rozdz. VII - stosunki Unii z organizacjami międzynarodowymi i państwami trzecimi oraz delegacje Unii oraz rozdz. VIII - zastosowanie klauzuli solidarności.

Spośród tych postanowień WPZiB dotyczą bezpośrednio:

- postanowienia rozdz. I tytułu V („Postanowienia o zastosowaniu ogólnym” - art. III-292 i art. III-293);

- postanowienia rozdziału II tytułu V (WPZiB), podzielone na trzy sekcje: „Postanowienia wspólne” (art. III-294 do art. III-308), „Wspólna Polityka Bezpieczeństwa i Obrony” (art. III-309 do art. III-312) i „Postanowienia finansowe” (art. III-313).

Niezależnie od tego do WPZiB odnoszą się w jakiejś mierze:

- postanowienia tytułu VI („funkcjonowanie Unii”), rozdziału I („Postanowienia instytucjonalne”), choć szczegółowe „postanowienia instytucjonalne” dotyczące WPZiB znajdują się w rozdziale II tytułu V; jednakże ograniczenie zakresu jurysdykcji Trybunału Sprawiedliwości w odniesieniu do obszaru WPZiB znajdują się w rozdziale I tytułu VI – art. III-376;
- postanowienia rozdziału III tytułu VI, dotyczące wzmocnionej współpracy (art. III-416 do art. III-423).

W końcu należy mieć na względzie, że szereg istotnych postanowień dotyczących WPZiB znajduje się w protokołach (protokół nr 23 w sprawie współpracy strukturalnej na mocy art. I-41 ust. 6 i art. III-312, protokół nr 24 w sprawie art. I-41 ust. 2) i w deklaracjach (na przykład w deklaracji nr 9 odnoszącej się do art. I-43 i art. III-329 - klauzuli solidarności i szereg innych).

„Rozrzucenie” w Traktacie konstytucyjnym postanowień dotyczących WPZiB nie przyczynia się do umocnienia przejrzystości regulacji. Wynika ono z zasadniczego mankamentu strukturalnego Traktatu, który w założeniu miał zawierać „część konstytutywną” (z postanowieniami o zasadniczym charakterze) i „część operatywną” (z postanowieniami mniejszej wagi, i uproszczoną procedurą ich zmiany).<sup>13</sup> Mimo znaczącej poprawy jakości legislacyjnej Traktatu podczas Konferencji Międzyrządowej, podział postanowień zwłaszcza między część I i część III jest

---

<sup>13</sup> Por. J. Barcz, *Analiza agendy Konwentu i Konferencji Międzyrządowej. Aspekty prawne* (w:) *Przyszły Traktat konstytucyjny ...*, s. 53 i nast.

więcej niż niejasny. Dotyczy to szczególnie postanowień instytucjonalnych. W odniesieniu do WPZiB można dodatkowo zasadnie rozważyć, czy postanowienia dotyczące Ministra Spraw Zagranicznych powinny być umieszczone w części dotyczącej instytucji przyszłej Unii? Czy zasadnie poza postanowieniami dotyczącymi WPZiB umieszczone klauzulę solidarności?

Z drugiej strony samo systematyczne zaszeregowanie WPZiB w ramach części III Traktatu („działań zewnętrznych Unii”, m.in. razem ze Wspólną Polityką Handlową) jest interesujące. Wskazuje bowiem na kierunek rozwoju Unii w tej dziedzinie, który powinien polegać m.in. na ujednoczeniu reżimu regulacji w całej Unii (a więc włączanie w ten reżim w coraz większym stopniu również obszaru WPZiB). Traktat konstytucyjny określa więc w tym sensie kierunek rozwoju WPZiB, nastawiony na umocnienie statusu przyszłej Unii i podniesienie efektywności jej działania na arenie międzynarodowej

### **3. Nowe organy WPZiB**

W Traktacie konstytucyjnym podjęte zostały istotne decyzje, ustanawiające nowe struktury w ramach WPZiB. Traktat tworzy ustanawia bowiem:

- Ministra Spraw Zagranicznych Unii;
- Agencję ds. rozwoju zdolności obronnych, badań, zakupów i uzbrojeni (Europejska Agencja Obrony);
- Europejskiej Służby Działań Zewnętrznych.

Samo umocnienie prezencji Unii w stosunkach międzynarodowych (również poprzez umocnienie statusu urzędu odpowiedzialnego za ten obszar) jest zasadne. Stąd też ustanowienie **Ministra Spraw Zagranicznych Unii** (art. I-28 i art. III-296), abstrahując od samej nazwy, nie budziło kontrowersji. Natomiast problemy wystąpiły przede wszystkim w związku z

określeniem jego statusu jako (również) członka Komisji Europejskiej. W propozycjach Konwentu Minister otrzymywał bowiem status „stałego” członka Komisji, nie objętego ani rotacją, ani przedterminowym ustąpieniem kolegium Komisji (co szczególnie w perspektywie zmniejszenia liczby członków Komisji w stosunku do liczby państw członkowskich wymagało szczególnego rozważenia). Postanowienia Traktatu konstytucyjnego następująco określają zasadnicze elementy statusu Ministra Spraw Zagranicznych Unii:

- powoływany jest przez Radę Europejską większością kwalifikowaną za zgodą Przewodniczącego Komisji;
- łączy funkcje obecnego Wysokiego Przedstawiciela ds. WPZiB oraz komisarza ds. stosunków zewnętrznych (przejmując stanowisko wiceprzewodniczącego Komisji); Traktat konstytucyjny dodaje ważną funkcję przewodniczenia jednej z podstawowych formacji Rady – Rady ds. Zagranicznych oraz występowania z inicjatywą ustawodawczą w obszarze WPZiB;
- czas sprawowania funkcji nie jest określony – Rada Europejska może zakończyć jego „kadencję”, stosując taką samą procedurę jak przy powołaniu;
- jego status został ostatecznie nieco zrelatywizowany – „w wykonywaniu obowiązków w Komisji, i tylko w odniesieniu do tych obowiązków (...) podlega procedurom Komisji”.

Zastrzeżenie i wątpliwości co do statusu Ministra (jako członka Komisji) zostały jedynie w pewnym stopniu osłabione w ostatecznym tekście Traktatu konstytucyjnego. Również usytuowanie postanowień ustanawiających Ministra Spraw Zagranicznych Unii (art. I-28) wśród postanowień regulujących „Instytucje Unii” może wzbudzać wątpliwości.

Ustanowienie **Agencji ds. rozwoju zdolności obronnych, badań, zakupów i uzbrojeni (Europejska Agencja Obrony)** - art. I-41 ust. 3 oraz

art. III-311 spotkało się z powszechnym poparciem, tym bardziej że obok wspierania „bazy przemysłowej i technologicznej sektora obrony” Agencja ma spełniać istotne funkcje w rozwoju Wspólnej Polityki Bezpieczeństwa i Obrony. O wadze decyzji w tej sprawie świadczy okoliczność, iż państwa członkowskie, nie czekając na wejście Traktatu konstytucyjnego w życie, przystąpiły do tworzenia Agencji: 17 listopada 2003 r. powołano - na mocy decyzji Rady - sztab przygotowujący powstanie Agencji,<sup>14</sup> 12 lipca 2004 r. Rada przyjęła wspólne działanie w sprawie ustanowienia Europejskiej Agencji Obrony,<sup>15</sup> a zdolność operacyjną Agencja ma osiągnąć w 2005 r.

Również utworzenie **Europejskiej Służby Działań Zewnętrznych** (art. III-296 ust. 3), czyli rodzaju służby dyplomatycznej Unii nie wywoływało kontrowersji. ma ona wspomagać Ministra Spraw Zagranicznych i składać się z urzędników Sekretariatu Generalnego Rady i Komisji Europejskiej oraz dyplomatów delegowanych przez ministerstwa spraw zagranicznych państw członkowskich. Co prawda organizację i zasady funkcjonowania Europejskiej Służby Działań Zewnętrznych ma określać decyzja europejska Rady (podjęta na wniosek Ministra Spraw Zagranicznych Unii po konsultacji z Parlamentem Europejskim i po uzyskaniu zgody Komisji),<sup>16</sup> to jednak prace nad jej utworzeniem rozpoczęły się bezpośrednio po podpisaniu Traktatu konstytucyjnego.<sup>17</sup>

Generalnie, abstrahując do wątpliwości co do statusu Ministra Spraw Zagranicznych Unii jako członka Komisji, postanowienia Traktatu konstytucyjnego dotyczące ustanowienia nowych struktur w ramach WPZiB uznać można za zasadne. Krytycznie zauważyć można, że podstawy traktatowej nie uzyskały (podobnie jak i w Traktacie z Nicei) ważne struktury organizacyjne (Komitet Wojskowy i Sztab Wojskowy), ustanowione na mocy decyzji Rady Europejskiej, podjętej w grudniu 1999

---

<sup>14</sup> Decyzja Rady 2003/834/WE, Dz.U. EU L.318/20 z 3 grudnia 2003 r.

<sup>15</sup> Dz.U. UE L.245/17 z 17 lipca 2004 r.

<sup>16</sup> Art. III-296 ust. 3 Traktatu konstytucyjnego.

<sup>17</sup> Patrz. deklaracja nr 24 dołączona do Traktatu konstytucyjnego.



r. podczas spotkania w Helsinkach. Natomiast o pewnej determinacji państw członkowskich dotyczącej umacniania tożsamość Unii na arenie międzynarodowej świadczy to, iż w dziedzinie WPZiB przystąpiły one do realizacji osiągniętego porozumienia politycznego w istotnych sprawach nie czekając na wejście w życie Traktatu konstytucyjnego.

#### **4. Instrumenty wiążące w ramach WPZiB**

Jak wspomniano, ujednoczenie ustrojowe Unii pociągnie za sobą również ujednoczenie instrumentów wiążących stanowionych „w Unii”: dotyczyć to będzie również obszaru obecnego II i III filara UE. Traktat konstytucyjny wprowadza nowy katalog źródeł prawa Unii - art. I-33 (który jedynie częściowo będzie pokrywał się z obowiązującymi obecnie źródłami prawa stanowionego w UE). W ramach nowej hierarchii źródeł prawa pochodnego wyróżnia się „akty legislacyjne” (art. I-34), obejmujące ustawy europejskie (podobne do obecnych rozporządzeń) i europejskie ustawy ramowe (podobne do obecnych dyrektyw) oraz „akty nielegislacyjne” (art. I-35), obejmujące europejskie rozporządzenia delegowane i decyzje europejskie. Niezależnie od tego Traktat konstytucyjny wprowadza kategorię „aktów wykonawczych” (art. I-37), która obejmuje europejskie rozporządzenia wykonawcze i europejskie decyzje wykonawcze.<sup>18</sup>

W odniesieniu do WPZiB Traktat konstytucyjny stanowi ogólnie w części I, iż w tym zakresie Rada Europejska i Rada „przyjmują niezbędne decyzje europejskie” (art. I-40 ust. 3) oraz wyłącza możliwość uchwalania w dziedzinie WPZiB ustaw europejskich i europejskich ustaw ramowych (art. I-40 ust. 6 zdanie ostatnie). W konsekwencji, w części III Traktatu (art. III-294 ust. 2 lit. b/) obecnie obowiązujące instrumenty wiążące (wspólne strategie - art. 13 ust. 2 TUE, wspólne działania - art. 14 ust. 1 TUE i wspólne stanowiska - art. 15 TUE) ujęte są w jednolitą formę „decyzji europejskiej”, przy zachowaniu merytorycznej treści definicji poszczególnych instrumentów (por. art. III-297, art. III-298). Niezależnie od

---

<sup>18</sup> Szczegółowo: A. Nowak-Far, *Uproszczenie instrumentów prawnych i mechanizmów decyzyjnych w przyszłej Unii Europejskiej* (w:) *Przyszły Traktat konstytucyjny ...*, s. 344 i nast.

tego o obszarze WPZiB, w tym Wspólnej Polityki Bezpieczeństwa i Obrony podejmowane są inne decyzje, określane jako „decyzje europejskie”.

Wprowadzenie do obszaru WPZiB nazwy „decyzji europejskiej” (która w nowej hierarchii źródeł prawa Unii ma odpowiadać co do zasady obecnej decyzji wydawanej na podstawie art. 249 TWE) ma obecnie znaczenie przede wszystkim symboliczne, bowiem akty wiążące w tym obszarze nadal zachowują daleko idącą specyfikę, wyrażającą się m.in. w następujących postanowieniach:

- inicjatywa ustawodawcza może pochodzić od państw członkowskich lub od Ministra Spraw Zagranicznych Unii (działającego samodzielnie lub z poparciem Komisji) - art. I-40 ust. 6;
- decyzje europejskie mogą być podejmowane jedynie przez Radę Europejską lub Radę Ministrów stanowiącą jednomyślnie, z wyjątkiem obszarów wyraźnie wskazanych w Traktacie, gdzie decyzje europejskie mogą być podejmowane większością kwalifikowaną (art. I-40 ust. 6 i art. III-300 ust. 1 i 2), przy czym Rada Europejska stanowiąc jednomyślnie może również inne obszary objąć mechanizmem większości kwalifikowanej (art. I-40 ust. 7);
- dochodzą do tego dodatkowe modyfikacje procesu decyzyjnego – tzw. konstruktywne wstrzymanie się od głosu (art. III-300 ust. 1 akapit drugi) i możliwość odwołania się do „istotnego interesu narodowego”, aby doprowadzić do procedury podjęcia decyzji jednogłośnie (zamiast większością kwalifikowaną) - art. III-300 ust. 2 akapit ostatni;
- warto też zauważyć, że większość kwalifikowana w ramach WPZiB (jeżeli decyzja jest podejmowana na wniosek państwa członkowskiego) wymaga - obok 65% potencjału ludnościowego Unii - również 72% (a nie jak w pozostałych przypadkach 55%) liczby państw członkowskich (tj. co najmniej 20 przy obecnym składzie UE);

- w końcu w dziedzinie WPZiB i WPBiO wyłączona jest zasadniczo jurysdykcja Trybunału Sprawiedliwości Unii, z wyjątkiem kontroli przestrzegania procedur (art. I-308) oraz kontroli niektórych aspektów legalności decyzji europejskich (art. III-365 ust. 4).

W sumie więc stosowanie nazwy „decyzji europejskiej” w tym obszarze może być mylące i jest wyrazem raczej sztucznego ujednoczenia terminologii w ramach przyszłej Unii:<sup>19</sup> z jednej strony pod tym pojęciem kryją się przede wszystkim dotychczasowe instrumenty II filara, z drugiej zaś decyzje europejskie w dziedzinie WPZiB i WPBiO zachowają daleko idącą specyfikę charakteru prawnego.

Pozytywnym aspektem przyjętego rozwiązania może być to, że ułatwi ono stopniowe obejmowanie WPZiB i WPBiO reżimem zasadniczym Unii (obecnym reżimem wspólnotowym).

## **5. Mechanizm decyzyjny**

Od chwili ustanowienia, podstawową zasadą podejmowania decyzji w ramach WPZiB jest jednomyślność. Stopniowo rozszerzana była jednak możliwość podejmowania decyzji większością kwalifikowaną. Pod rządami TUE w brzemieniu nadanym przez Traktat z Maastricht podejmowanie decyzji większością kwalifikowaną ograniczone było do obszaru wspólnych działań i to jedynie wówczas, gdy tak zdecydowała Rada (ówczesny art. J.3 ust. 2 TUE).

Traktat z Amsterdamu poszerzył te możliwości wprowadzając - z jednej strony - tzw. konstruktywne wstrzymanie się od głosu (art. 23 ust. 1 TUE); stosownie do tej konstrukcji wstrzymanie się od głosu nie stoi na przeszkodzie jednogłósnemu podjęciu decyzji (art. 23 ust. 2 TUE); z drugiej strony rozszerzył obszary objęte podejmowaniem decyzji przez Radę

---

<sup>19</sup> Krytycznie: J. Barcz, *Wspólna Polityka Zagraniczna i Bezpieczeństwa w obradach Konwentu Unii Europejskiej (w:) Przyszły Traktat konstytucyjny ...*, s. 222 i nast.

kwalfikowaną większością na wspólne działania, wspólne stanowiska i inne decyzje podejmowane na podstawie wspólnych strategii oraz na decyzje w celu wykonania wspólnego działania lub wspólnego stanowiska. Nowe możliwości obwarowane zostały jednak pewnymi ograniczeniami: nie mogą one dotyczyć decyzji „mających odniesienia wojskowe lub do polityki obronnej” (nie obejmuje to jednak odniesień do polityki bezpieczeństwa - na przykład tzw. zadań petersberskich), a powołanie się przez jedno z państw członkowskich na „ważne względy polityki krajowej” może prowadzić do podejmowania decyzji jednogłośnie.

Traktat z Nicei wprowadził dalsze (choć w skromnym zakresie) rozszerzenie możliwości podejmowania decyzji większością kwalifikowaną, obejmując tym mechanizmem mianowanie specjalnego pełnomocnika (art. 23 ust. 4 TUE) oraz zawieranie umów międzynarodowych służących wykonaniu wspólnego działania lub wspólnego stanowiska (art. 24 ust. 3 TUE).

Traktat konstytucyjny utrzymuje co prawda zasadę podejmowania decyzji w ramach WPZiB jednogłośnie (art. I-40 ust. 6 i art. III-300 ust. 1), rozszerza jednak możliwość podejmowania decyzji większością kwalifikowaną. I tak:

- stosownie do art. I-40 ust. 7 Rada Europejska może jednomyślnie zdecydować, iż Rada będzie mogła podejmować decyzję większością kwalifikowaną w dziedzinach WPZiB, w których Traktat przewiduje jednogłośnie;
- stosownie do art. III-300 ust. 2 lit. b) większością kwalifikowaną mają być podejmowane decyzje europejskie Rady (określające działania lub stanowiska Unii), proponowane przez Ministra Spraw Zagranicznych Unii na wniosek Rady Europejskiej (lub z własnej inicjatywy);
- również decyzje europejskie Rady (w ramach Wspólnej Polityki Bezpieczeństwa i Obrony) dotyczące ustanowienia współpracy

strukturalnej (art. III-312 ust. 2), potwierdzenia udziału nowego państwa w takiej współpracy (art. III-312 ust. 3) oraz zawieszenia udziału państwa w takiej współpracy (art. III-312 ust. 4) podejmowane są większością kwalifikowaną.

Zwrócić należy przy tym uwagę na różne formuły większości kwalifikowanej, występujące w obszarze WPZiB. Jeżeli m.in. w tym obszarze Rada nie stanowi na wniosek Komisji lub Ministra Spraw Zagranicznych Unii, to dla osiągnięcia większości kwalifikowanej należy również zebrać nie 55%, lecz 72% członków Rady (art. I-25 ust. 2), a więc podjęcie decyzji w tym trybie wymaga zwiększonego udziału państw członkowskich. Natomiast w pewnych, istotnych przypadkach – mimo że wniosek decyzji pochodzi od państw członkowskich – stosowana będzie „zwykła” formuła większości kwalifikowanej (tj. zgromadzenie 55% liczby członków Rady): dotyczy to decyzji europejskich podejmowanych w ramach współpracy strukturalnej (por. art. III-312) i było zapewne elementem kompromisu, który w ostateczności uzależnił jednak ustanowienie takiej formy współpracy nie od samodzielnej decyzji zainteresowanych państw, lecz Rady (choć podejmowanej „słabszą” formą większości kwalifikowanej).

Generalnie, zawarte w Traktacie konstytucyjnym w tej mierze postanowienia można uznać za idące w dobrym kierunku: podnoszą one elastyczność procesu decyzyjnego w obszarze WPZiB, gwarantując jednocześnie podstawowe interesy państw członkowskich. Krytycznie natomiast zauważyć należy, że w procesie decyzyjnym w obszarze WPZiB nie dopuszczono roli monitorującej parlamentów narodowych. Jest tym bardziej niezrozumiałe, że w innych dziedzinach (przede wszystkim Przestrzeni Wolności, Bezpieczeństwa i Sprawiedliwości) tego rodzaju rola parlamentów narodowych jest solidna.<sup>20</sup>

---

<sup>20</sup> Por. J. Barcz, *Parlamenty narodowe w projekcie Traktatu konstytucyjnego (w:) Przyszły Traktat konstytucyjny ...*, s. 122 i nast.

## 6. Wzmocniona współpraca

Traktat z Nicei ustanowił możliwość podjęcia w pewnym zakresie wzmocnionej współpracy w ramach WPZiB (czego nie dopuszczał Traktat z Amsterdamu).<sup>21</sup> Nowe artykuły w TUE gwarantują m.in. spójność działań w przypadku podjęcia wzmocnionej współpracy w tej dziedzinie (art. 27a TUE), jej celem musi być „strzeżenie wartości i służeń interesom Unii jako całości, poprzez podkreślanie jej tożsamości jako spójnej siły na arenie międzynarodowej”, a państwa uczestniczące we wzmocnionej współpracy muszą respektować zasady, cele ogólne, wytyczne i spójność WPZiB, podejmowane w jej ramach decyzje, stosowne uprawnienia WE oraz spójność wszystkich polityk UE z jej działaniami zewnętrznymi. W ramach WPZiB ustanowienie wzmocnionej współpracy jest obecnie ograniczone (art. 27b TUE) do implementacji wspólnych działań i wspólnych stanowisk oraz nie może odnosić się do „spraw mających wpływ na kwestie wojskowe lub polityczno-obronne”. O ustanowieniu wzmocnionej współpracy decyduje Rada kwalifikowaną większością głosów na wniosek zainteresowanych państw (art. 27c TUE), przy czym również w tej dziedzinie działa „wentyl bezpieczeństwa” (art. 23 ust. 2 TUE), tj. w przypadku powołania się na interesy narodowe przez jedno z państw członkowskich Rada, stanowiąc większością kwalifikowaną, może przedłożyć daną kwestię Radzie Europejskiej w celu podjęcia decyzji jednomyślnie. Zastosowanie mają również inne obwarowania, określone w art. 43-45 TUE, w szczególności wymóg wyrażenia zgody na podjęcie wzmocnionej współpracy przez co najmniej osiem państw członkowskich UE.

Zmiana wprowadzana przez Traktat konstytucyjny polega przede wszystkim na objęciu wzmocnioną współpracą całego obszaru WPZiB. Niemniej jednak nie zaakceptowano propozycji Konwentu UE, aby decyzje w sprawie ustanowienia wzmocnionej współpracy zapadały większością kwalifikowaną.<sup>22</sup> Według ostatecznych postanowień Traktatu

---

<sup>21</sup> Patrz: art. 27a do 27e TUE w brzmieniu nadanym przez Traktat z Nicei. Na ten temat: J. Barcz. *Traktat z Nicei ...*, s. 123/124.

<sup>22</sup> Por. J. Barcz, *Wspólna Polityka Zagraniczna i Bezpieczeństwa w pracach Konwentu (w:) Przyszły*

konstytucyjnego (art. III-419 ust. 2) ustanowienie wzmocnionej współpracy w obszarze WPZiB wymagać ma jednomyślnej decyzji Rady. Podobnie w przypadku przystąpienia nowego uczestnika do współpracy w tym obszarze wymagana będzie decyzja jednomyślna Rady (art. III-420 ust. 2). Procedura inicjowania wzmocnionej współpracy w tym obszarze zakłada przedstawienie przez Ministra Spraw Zagranicznych Unii opinii co do spójności wzmocnionej współpracy ze WPZiB oraz opinię Komisji Europejskiej co do spójności z innymi politykami Unii. Parlament Europejski ma być informowany.

Zastosowanie tzw. klauzuli kładki w obrębie wzmocnionej współpracy pozwala na podjęcie przez państwa uczestniczące we wzmocnionej współpracy decyzji o przejściu w ramach grupy państw od reżimu jednomyślności do decyzji podejmowanych kwalifikowaną większością (w dziedzinach, w których Traktat konstytucyjny zakłada jednomyślność). Między innymi z inicjatywy Polski, która kładła nacisk na uzupełnienie tzw. procedury kładki o dodatkowe wymagania formalne, zabezpieczające spójność UE, wykluczono jej zastosowanie we wzmocnionej współpracy w odniesieniu do decyzji mających wpływ na kwestie wojskowe lub obronne. Ponadto, do artykułu opisującego procedurę inicjowania wzmocnionej współpracy dołączono deklarację zachęcającą państwa członkowskie - w momencie wnioskowania o jej ustanowienie - do informowania Komisji Europejskiej względnie Rady, o ewentualnym zamiarze zastosowania tzw. procedury kładki. Stwarza to potencjalną możliwość uwzględnienia tej okoliczności przez KE i Radę (w przypadku WPZiB) przy formułowaniu propozycji lub opinii niezbędnych dla zawiązania wzmocnionej współpracy. Było to rozwiązanie satysfakcjonujące także dla Polski.

## **7. Zmiany substancjonalne**

Jeśli chodzi o zmiany substancjonalne w dziedzinie WPZiB, to najistotniejsze modyfikacje mają nastąpić w ramach Wspólnej Polityki

Bezpieczeństwa i Obrony. Dotyczą one następujących zasadniczych kwestii:

- **Rozszerzenia zakresu tzw. misji petersberskich**, które obecnie (art. 17 ust. 2 TUE) obejmują misje humanitarne i ratunkowe, misje utrzymania pokoju oraz misje zbrojne służące zarządzaniu kryzysami, w tym przywracaniu pokoju; w myśl Traktatu konstytucyjnego mają one objąć również (art. I-41 ust. 1 oraz art. III-309 ust. 1):
  - wspólne działania rozbrojeniowe;
  - misje wojskowego doradztwa i wsparcia;
  - misje zapobiegania konfliktom;
  - misje stabilizacji sytuacji po konfliktach;
  - mogą one przyczyniać się do walki z terroryzmem, w tym poprzez wspieranie państw trzecich w zwalczaniu terroryzmu na ich terytoriach.

Są to bez wątpienia propozycje zasadne, prowadzące do umocnienia Unii na arenie międzynarodowej.

- **Ustanowienie współpracy strukturalnej** (*structured cooperation*) - art. I-41 ust. 6, art. III-312 oraz Protokół nr 23; mechanizm ten umożliwia nawiązanie wzmocnionej współpracy między grupą państw, mającą większą wydolność obronną; propozycja ta budziła olbrzymie kontrowersje, bowiem pojawiła się w projekcie Traktatu konstytucyjnego przedstawionym przez Konwent UE jako konsekwencja wyników spotkania Francji, Niemiec, Belgii i Luksemburga w Brukseli 29 kwietnia 2003 r. i zapowiedzi podjęcia przez te państwa samodzielnych działań na rzecz budowy ESDP w istotne jest to, iż w ostatecznej wersji Traktatu konstytucyjnego (w pierwotnej wersji zainteresowana ustanowieniem „współpracy strukturalnej” grupa państw samodzielnie ustalała kryteria współpracy, przynależność do grupy oraz warunki dopuszczenia do tej formy współpracy - była to więc inicjatywa, które mogło



doprowadzić do fragmentacji WPZiB);<sup>23</sup> w ostatecznej wersji Traktatu konstytucyjnego ustanowienie współpracy strukturalnej oraz włączenie do niej nowego państwa następuje na mocy decyzji europejskiej Rady (stanowiącej większością kwalifikowaną) - utrzymuje się więc spójność obszaru WPZiB; szczegółowe zasady działania współpracy strukturalnej określa protokół nr 23 dołączony do Traktatu; ustalone ostatecznie postanowienia odpowiadają też interesowi Polski, bowiem kryteria uczestnictwa określone w protokole umożliwią Polsce udział w tej formie współpracy od początku;

- **Ustanowienie klauzuli sojuszniczej** (art. I-41 ust. 7): propozycja Konwentu w tej dziedzinie była przedmiotem ostrych kontrowersji;<sup>24</sup> ostateczne postanowienia stwierdzają generalnie, że państwa członkowskie mają obowiązek udzielenia „pomocy i wsparcia przy zastosowaniu wszelkich dostępnych środków” państwu członkowskiemu, które „stanie się ofiarą agresji na własnym terytorium”; towarzyszy temu obowiązek przestrzegania postanowień art. 51 Karty NZ oraz szanowania polityki wieczystej neutralności względnie neutralności prowadzonej przez niektóre państwa członkowskie.

Niezależnie od tego należy zwrócić uwagę na tzw. **klauzulę solidarności** (art. I-43 oraz art. III-329), które z niejasnych względów umiejscowiona została poza obszarem WPZiB.<sup>25</sup> Ustanawia ona obowiązek współpracy między państwami członkowskimi „w duchu solidarności”, jeżeli jedno z państw członkowskich stało by się przedmiotem ataku terrorystycznego lub klęski żywiołowej, bądź katastrofy spowodowanej przez człowieka.

---

<sup>23</sup> Szczegółowo: tamże ..., s. 239/240.

<sup>24</sup> Szczegółowo: tamże, s. 236/237.

<sup>25</sup> Szczegółowo na temat propozycji Konwentu UE – tamże, s. 240.

## 8. Podsumowanie

Prace nad postanowieniami Traktatu konstytucyjnego dotyczącymi WPZiB, a w tych ramach nad Wspólną Polityką Bezpieczeństwa i Obrony przebiegały w początkowym okresie (ostatnich miesięcy prac Konwentu) pod silną presją politycznych rozbieżności związanych przede wszystkim i interwencją w Iraku. Z tego też względu propozycje zaproponowane w projekcie Traktatu budziły znaczne zastrzeżenia, oceniane były bardzo krytycznie, zwłaszcza z tego względu, iż zamiast umacniać spójność działań państw członkowskich w dziedzinie WPZiB oraz podnosić dynamikę rozwoju w tej dziedzinie, groziły jej osłabieniem i fragmentacją.

W okresie obrad Konferencji Międzyrządowej (w drugiej połowie 2003 r.) osiągnięto jednak porozumienie polityczne, które sprawiło, że ostateczny tekst Traktatu konstytucyjnego zawiera postanowienia korzystne dla rozwoju WPZiB, w tym Wspólnej Polityki i Obrony w kierunku umocnienia statusu przyszłej Unii na arenie międzynarodowej. Są to też postanowienia odpowiadające interesom Polski.

# Parlamenty narodowe w procesie integracji europejskiej. Wyzwania przed parlamentem polskim<sup>1</sup>

(w:) J. Barcz, R. Arnold, K. Michałowska-Gorywoda i Ph. Tschäpe, Parlament Europejski oraz parlamenty Polski i Niemiec w nowej architekturze europejskiej, Warszawa 2005 (strony 125 - 195).

## 1. Uwagi wprowadzające

### 1.1. Generalne znaczenie problemu

Jednym z zasadniczych wyzwań procesu integracji europejskiej pozostaje kwestia deficytu legitymacji demokratycznej.<sup>2</sup> Tocząca się debata nad przyszłością Unii Europejskiej jest w istocie dyskusją na znalezienie optymalnego powiązania między „obywatelem” a efektywnym procesem integracji w warunkach pogłębiającej się dyferencjacji wydolności politycznej i gospodarczej (na który bezpośredni wpływ ma obecny proces rozszerzenia) między państwami członkowskimi. Problem staje się istotny nie tylko w kontekście debaty nad reformą Unii Europejskiej. Deficyt legitymacji demokratycznej jest bowiem jedną z istotniejszych przyczyn narastania tendencji populistycznych i

---

<sup>1</sup> Praca niniejsza stanowi rozwinięcie uprzednich publikacji autora. Jej pierwszy zarys został opublikowany w 2002 r. - patrz: J. Barcz, *Parlament polski w procesie decyzyjnym w sprawach integracyjnych. Wnioski de lege ferenda*, Kwartalnik Prawa Publicznego 2002, nr 3, s. 7 - 52. Następnie badania koncentrowały się na dyskusji o roli parlamentów narodowych w Konwencji i podczas Konferencji Międzyrządowej. Badania prowadzone były w ramach projektu badawczego KBN nr 2 HO2A 025 22 a ich wyniki zostały opublikowane w książce - *Przyszły Traktat Konstytucyjny. Zagadnienia prawno-polityczne, instytucjonalne i proces decyzyjny w UE* (red. J. Barcz), Warszawa 2004, s. 122 i nast. (*Parlamenty narodowe w projekcie Traktatu konstytucyjnego*).

<sup>2</sup> Generalnie na ten temat: H. Kleger, I.P. Karolewski, M. Munke, *Europäische Verfassung. Zum Stand der europäischen Demokratie im Zuge der Osterweiterung*, Münster, Hamburg, Berlin, London 2001, szczególnie s. 163 i nast. (trzecie wydanie – Münster 2004).

nacjonalistycznych. Dotyczy to tak „ustabilizowanych demokracji” - „starych” państw członkowskich, jak i państw kandydujących oraz „nowych” państw członkowskich, w których narasta pewne „zmęczenie” i „zniecierpliwienie” społeczne, umacniające „odruchy” populistyczne, po części nacjonalistyczne, nakierowane przeciwko procesowi integracji.

Tendencja taka będzie zapewne w „nowych” państwach członkowskich narastała, bowiem - jak dowodzi dotychczasowa praktyka związana z kolejnymi rozszerzeniami - pierwsze lata członkostwa w UE są szczególnie trudne (zwłaszcza pierwsze dwa - trzy lata). Abstrahując od konieczności poddania się wymogom kryteriów konwergencyjnych (nowe państwa członkowskie mają w ramach Unii Gospodarczej i Pieniężnej status tzw. państw objętych derogacją, co nie zwalnia ich z dążenia do spełnienia tych kryteriów)<sup>3</sup>, występują zwykle problemy z tempem przekazywania środków z funduszy strukturalnych, pewne zmiany w cenach towarów oraz inne turbulencje, które wpływają na percepcję społeczną procesu integracji i skłaniają partie polityczne do działań populistycznych. W Polsce dodatkowo - w tym trudnym okresie - odbędą się wybory parlamentarne i wybory Prezydenta RP, na co nakłada się znacząca niestabilność w polityce wewnętrznej w ostatnich latach.

Z drugiej strony proces integracji europejskiej przynosi interesujące następstwa w dziedzinie relacji między „obszarem ponadnarodowym” a suwerennością państwową i narodową.<sup>4</sup> Do przeszłości przechodzi odgraniczająca funkcja suwerenności, zaś relacje te dominowane są kooperatywną współzależnością między suwerenności państwową i narodową a procesem integracji - wzajemnym „dopełnianiem się”: przekazanie określonej władzy przez państwo na rzecz Wspólnot (Unii Europejskiej) nie oznacza nakazu bezczynności państwa w takiej dziedzinie;

---

<sup>3</sup> Patrz. art. 4 Aktu dotyczącego warunków przystąpienia Traktatu akcesyjnego, podpisanego 16 kwietnia 2003 r. (w:) *Traktat akcesyjny - Traktaty stanowiące podstawę Unii - Prawo polskie - Dokumenty*. Wstęp, wybór i opracowanie J. Barcz, A. Michoński, Warszawa 2003, s. 165.

<sup>4</sup> Por. J. Barcz, *Integracja europejska - suwerenność - tożsamość*, Przegląd Zachodni 2001, nr 3, s. 9 i nast.; tenże: *Zasada pierwszeństwa prawa wspólnotowego w świetle postanowień Konstytucji RP z 1997 r.*, Kwartalnik Prawa Publicznego 2004, nr 2.

przeciwnie - państwo musi „dopełniać” proces integracji w swojej sferze krajowej. Wydaje się, że w tej dziedzinie tkwi szczególny potencjał przeciwdziałania deficytowi legitymacji demokratycznej w UE. Nie przypadkowo więc problem „roli parlamentu narodowego w architekturze europejskiej” znalazł się wśród głównych punktów agendy debaty nad przyszłością Unii Europejskiej, uzgodnione w tej dziedzinie postanowienia Traktatu konstytucyjnego należą do najbardziej interesujących osiągnięć Konwentu i Konferencji Międzyrządowej 2003/2004.<sup>5</sup>

Rolę parlamentu narodowego widzieć należy bowiem w pierwszym rzędzie w obszarze „dopełniającej” funkcji państwa w procesie integracji europejskiej - w „procesie współpracy” między Unią Europejską a jej państwami członkowskimi. Parlament narodowy może spełniać zasadniczą rolę w umocnieniu legitymacji demokratycznej Unii na szczeblu krajowym, a więc na szczeblu o podstawowym znaczeniu, znajdującym się najbliżej obywatela, kontrolując działania rządu w UE (szczególnie w instytucjach wspólnotowych), w pewnym zakresie monitorując proces decyzyjny na szczeblu unijnym, w końcu przyczyniając się do dowartościowania krajowych struktur regionalnych i lokalnych w procesie decyzyjnym na szczeblu danego państwa.<sup>6</sup>

## **1.2. Parlament narodowy w „procesie współpracy” między UE a państwami członkowskimi**

Debata nad przyszłością Unii objęła w pierwszym rzędzie przewartościowanie relacji między Unią a jej państwami członkowskimi. Prawdopodobnie jest to najbardziej istotny obszar, w którym poszukiwać należy instrumentów umocnienia legitymacji demokratycznej procesu

---

<sup>5</sup> Por. J. Barcz, *Przedmiot projektu badawczego. Raport aktualizacyjny* (w:) *Przyszły Traktat konstytucyjny ...*, s. 31.

<sup>6</sup> Por. *Polska w Unii Europejskiej. Rola parlamentu i regionów w krajowym procesie decyzyjnym w sprawach integracyjnych*. Pod red. J. Barcza, A. Gajdy, J. Zdeb, Opole 2003. Także: J. Barcz, *Struktura instytucjonalna Unii Europejskiej. W sprawie przyszłego ustroju Unii* (w:) *Materiały z konferencji w Łodzi; Tenże, Katastroficzne konsekwencje manowców*, Unia&Polska 2002, nr 9 (z 6 czerwca 2002 r.).

integracji europejskiej. Istota problemu polega bowiem nie tyle na „rozpisaniu” kompetencji między przyszłą Unię a jej państwa członkowskie, co - wręcz przeciwnie - na ich kooperatywnym zharmonizowaniu. Koresponduje to - jak wspomniano - z nowoczesnym ujmowaniem relacji między suwerennością państwową i narodową a sferą ponadnarodową (wspólnotową, integracyjną), która koncentruje się nie na odgraniczaniu obu tych obszarów, lecz na ich kooperatywnej współzależności, wzajemnym dopełnianiu się.<sup>7</sup>

Zważmy, iż w dotychczasowej praktyce tego rodzaju relacje stale umacniają się: to państwa nie tylko kreują proces integracji, lecz odpowiedzialne są za implementację znakomitej części prawa wspólnotowego. Zważmy, że proces pogłębiającej się integracji niesie ze sobą emancypację i upodmiotowienie regionów i struktur lokalnych – nie tylko w państwach federalnych, lecz również w państwach unitarnych. Niektórzy widzą w tym groźbę „rozmontowania” struktur państwowych – tradycyjne, centralistycznie pojmowane państwo „traci” bowiem w procesie integracji kompetencje nie tylko na rzecz struktur integracyjnych, lecz również na rzecz własnych regionów. Lecz czy proces taki nie oznacza w istocie budowy państwa obywatelskiego?

Co tego rodzaju perspektywa oznacza dla modelu relacji między przyszłą Unię a jej państwami członkowskimi? Konsekwencją takiego rozwoju będzie nie tylko reforma Unii, lecz również „dopełniające” przekształcenia ustrojowe w państwach członkowskich. Mają one miejsce już obecnie, a państwa kandydujące i „nowe” państwa członkowskie<sup>8</sup> powinny tym wyzwaniom wyjść jak najszybciej naprzeciw.<sup>9</sup>

---

<sup>7</sup> Por. tenże: *Suwerenność w procesach integracyjnych* (w:) *Suwerenność i integracja europejska* (red. Wł. Czapliński i inni), Warszawa 1999, s. 29 i nast.

<sup>8</sup> Pod pojęciem „nowych państw członkowskich” rozumiem państwa, które 16 kwietnia 2003 r. podpisały Traktat akcesyjny i stały się państwami członkowskimi 1 maja 2004 r. Por. art. 1 (tzw. słowniczek) Aktu dotyczącego warunków przystąpienia Traktatu akcesyjnego, podpisanego 16 kwietnia 2003 r. (w:) *Traktat akcesyjny – Traktaty stanowiące podstawę Unii ...*, s. 163.

<sup>9</sup> Por. J. Barcz, *Problem roli parlamentów narodowych* (w:) *Podział kompetencji w rozszerzonej Unii Europejskiej*. Pod red. T. Paszewskiego, Warszawa 2002, s. 31 i nast.; J. Osiński, *Pozycja Sejmu i*

W pierwszym rządzie w grę wchodzi przede wszystkim dwa obszary:

- **obejmujący zmianę roli i zakresu kompetencji parlamentu narodowego:** w moim pojęciu dyskusje nad relacjami między parlamentami narodowymi a Parlamentem Europejskim czy Radą UE, koncepcje zacieśnienia współpracy między parlamentami narodowymi państw członkowskich (na czym koncentruje się debata na szczeblu międzynarodowym) są interesujące i ważne, mijają się jednak z zasadniczym problemem ustrojowym: koniecznością umocnienia ustrojowej roli parlamentu narodowego w krajowym procesie decyzyjnym w sprawach integracyjnych, a przede wszystkim nowego ułożenia w tej dziedzinie relacji między parlamentem i rządem;<sup>10</sup>
- **obejmujący rozważenie potrzeby upodmiotowienia regionów:** w szczególności rozważyć należy zakres ich włączenia w krajowy proces decyzyjny w sprawach integracyjnych - przynajmniej w tych obszarach, w których mają określone kompetencje według krajowego i wspólnotowego podziału kompetencji; dla umocnienia demokratycznej legitymacji procesu integracji europejskiej jest to również kwestia o zasadniczym znaczeniu<sup>11</sup>.

Nietrudno więc zauważyć, że debata nad modelem ustrojowym przyszłej Unii obejmuje również problemy, z których wynikają istotne

---

*regionów w krajowym procesie decyzyjnym w sprawach integracyjnych (w:) Polska w Unii Europejskiej. Rola parlamentu i regionów ..., s. 27 i nast. Ostatnio: Ustrojowe aspekty członkostwa Polski w Unii Europejskiej. Praca zbiorowa pod redakcją J. Barcza, Warszawa 2003; A. Nowak-Far i A. Michoński, Krajowa administracja w unijnym procesie podejmowania decyzji, Warszawa 2004.*

<sup>10</sup> Patrz materiały zawarte w książce - *Rola parlamentów narodowych w perspektywie poszerzenia Unii Europejskiej oraz Konferencji Międzyrządowej 2004* (red. J. Barcz i St. Puzyna), Warszawa 2002.

<sup>11</sup> Por. praca doktorska A. Gajdy - *Regiony w prawie wspólnotowym. Prawne problemy udziału regionów polskich w procesach integracyjnych*, Warszawa 2004 (obroniona w Instytucie Nauk Prawnych PAN w maju 2004 r.).

konsekwencje ustrojowe dla państw członkowskich, a szczególne wyzwania dotyczą państw kandydujących i „nowych” państw członkowskich. Uzyskanie członkostwa w Unii Europejskiej sprowadza się nie tylko do zakończenia negocjacji akcesyjnych i realizacji wąsko pojętego procesu dostosowawczego, ale również przygotowania ustrojowego Państwa do uczestnictwa w tak wielkim przedsięwzięciu, jakim jest proces integracji europejskiej.<sup>12</sup>

### **1.3. Szczególne rola parlamentów narodowych państw kandydujących do członkostwa i „nowych” państw członkowskich UE**

Dla państw kandydujących do członkostwa i „nowych” państw członkowskich w UE właściwe określenie roli parlamentu narodowego w tym obszarze ma szczególne znaczenie. Wynika to z istotnych okoliczności. Z jednej bowiem strony państwa kandydujące i „nowe” państwa członkowskie objęte są tymi samymi problemami, z jakimi konfrontowane są „stare” państwa członkowskie: umocnienie roli parlamentu narodowego będzie odpowiedzią na deficyt legitymacji demokratycznej po stronie UE, umożliwi zbliżenie obywatela do Unii, ułoży prawidłowo relacje między parlamentem a rządem, umocni pozycję struktur regionalnych i lokalnych. Z drugiej natomiast strony państwa kandydujące do członkostwa i „nowe” państwa członkowskie stoją przed specyficznymi wyzwaniami, w których parlament narodowym może (i powinien) odegrać zasadniczą rolę:

---

<sup>12</sup> Z ważniejszych publikacji wydanych w Polsce wskazać można na następujące książki, obejmujące problemy o zasadniczym znaczeniu: *Prawo międzynarodowe i wspólnotowe w wewnętrznym porządku prawnym* (pod red. M. Kruk), Warszawa 1997; *Suwerenność i integracja europejska. Materiały pokonferencyjne* (pod red. Wł. Czaplińskiego, I. Lipowicz, T. Skoczego, M. Wyrzykowskiego), Warszawa 1999; *Konstytucja dla rozszerzającej się Europy* (pod red. E. Popławskiej), Warszawa 2000; *Akcesja do Unii Europejskiej a Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej*. XLIII Ogólnopolska Konferencja Katedr i Zakładów Prawa Konstytucyjnego (pod red. H. Zięby-Załużkiej, M. Kijowskiego), Rzeszów 2002; *Czy zmieniać Konstytucję? Ustrojowe problemy przystąpienia Polski do Unii Europejskiej* (pod red. J. Barcza), Warszawa 2002; *Przystąpienie Polski do Unii Europejskiej. Traktat akcesyjny i jego skutki*. (pod red. St. Biernata, S. Dudzika, M. Niedźwiedź), Zakamycze 2003; *Ustrojowe aspekty członkostwa Polski w Unii Europejskiej*. Praca zbiorowa pod red. J. Barcza, Warszawa 2003; *Przyszły Traktat konstytucyjny. Zagadnienia prawno-polityczne, instytucjonalne i proces decyzyjny w UE ...*



- w państwach kandydujących i w „nowych” państwach członkowskich okres uzyskiwania członkostwa w UE pokrywa się z procesem transformacji ustrojowej i gospodarczej; nawarstwiają się więc problemy trudnego procesu dostosowawczego oraz pierwszych lat członkostwa z problemami okresu transformacji - rozwiązanie wynikających stąd problemów politycznych wymaga wyjątkowo solidnej legitymacji demokratycznej, a to z kolei zakłada efektywny i szeroki w nich udział organów przedstawicielskich;
- po zakończeniu negocjacji akcesyjnych i uzgodnieniu kompromisowego pakietu politycznego podczas spotkania międzyrządowej konferencji akcesyjnej na szczęblu szefów państw i rządów w Kopenhadze w grudniu 2002 r. oraz podpisaniu Traktatu akcesyjnego, 16 kwietnia 2003 r. bezpośredni okres przedakcesyjny (oraz okres następujący po akcesie) pociąga za sobą konieczność przeprowadzenia różnego rodzaju dostosowań „ustrojowych”; umocnienie roli parlamentu narodowego jest oczywiście jednym z wielu problemów; wskazać można na inne kwestie – określenia mechanizmu ustalania przez rząd kandydatur do instytucji wspólnotowych, uchwalenia ustawy - ordynacji wyborczej do Parlamentu Europejskiego, nowelizacji ustawy - ordynacji wyborczej do organów samorządu terytorialnego, umocnienia roli regionów w krajowym procesie decyzyjnym w sprawach integracyjnych, etc.;<sup>13</sup> wszystkie te kwestie wymagają przyzwolenia i zrozumienia społecznego, a rola parlamentu narodowego w ich rozwiązaniu jest niezmiernie istotna;
- parlamenty narodowe włączane są w procedurę ratyfikacyjną traktatów rewizyjnych w odniesieniu do traktatów stanowiących podstawę Unii oraz traktatów akcesyjnych (w niektórych państwach wyrażenie zgody na ratyfikowanie przez głowę państwa takich

---

<sup>13</sup> Por. J. Barcz, *Regulacje związane z akcesją Polski do Unii Europejskiej (tzw. regulacje okołakcesyjne)* (w:) *Przystąpienie Polski do Unii Europejskiej. Traktat akcesyjny i jego skutki ...*, s. 109 i nast.

traktatów następuje w drodze referendum ogólnokrajowego);<sup>14</sup> czasami - tak jak ma to miejsce w Polsce - parlament narodowy odgrywa istotną rolę w takiej procedurze, nawet jeżeli zgoda na ratyfikację wyrażana jest w drodze referendum ogólnokrajowego (w Polsce o wyborze formuły wyrażenia zgody na ratyfikację decyduje Sejm na podstawie art. 90 ust. 4 Konstytucji); w nowych państwach członkowskich procedura ratyfikacji traktatów rewizyjnych dopiero się kształtuje, a przykład Polski dowodzi, iż proces ten wywołuje znaczne napięcia polityczne i istotne problemy konstytucyjno-prawne; wystarczy wskazać na problemy, jakie wystąpiły w Polsce z drogą referendalną wyrażenia zgody na ratyfikowanie traktatu akcesyjnego,<sup>15</sup> czy też jakie występują już obecnie w dyskusji nad mechanizmem ratyfikowania przyszłego Traktatu konstytucyjnego – pojawiły się głosy, aby zastosować procedurę art. 89 ust. 1 Konstytucji (tj. aby wyrażenie zgody na ratyfikację nastąpiło w drodze ustawy zwykłej) i wyłączyć drogę przewidzianą w art. 90 Konstytucji (w ten sposób jednocześnie wyłączona byłaby możliwość wyrażenia zgody na ratyfikowanie Traktatu konstytucyjnego w drodze referendum ogólnokrajowego), co byłoby jednoznacznie sprzeczne z postanowieniami art. 90 ust. 1 Konstytucji; rysujący się natomiast konsensus polityczny w sprawie przeprowadzenia referendum ogólnokrajowego co do wyrażenia zgody na ratyfikowanie Traktatu konstytucyjnego przez Prezydenta RP ponownie postawi problem zgromadzenia wymaganej większości uprawnionych do głosowania, aby referendum miało charakter wiążący;

---

<sup>14</sup> Por. J. Barcz, *Udział parlamentów wybranych państw członkowskich w procedurze ratyfikacyjnej traktatów akcesyjnych. Analiza na podstawie konstytucji państw członkowskich* (w:) *Parlamente a integracja europejska* (pod red. M. Kruk, E. Popławskiej), Warszawa 2002, s. 105 i nast.

<sup>15</sup> Por. wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 27 maja 2003 r. w sprawie godności z Konstytucją ustawy z dnia 14 marca 2003 r. o referendum ogólnokrajowym (Sygnatura akt K 11/03). Sentencja wyroku została ogłoszona dnia 3 czerwca 2003 r. w Dz. U. 2003, nr 98, poz. 904.

- ostatnia faza negocjacji akcesyjnych, okres bezpośrednio przedakcesyjny (po podpisaniu Traktatu akcesyjnego) oraz okres następujący bezpośrednio po akcesie pokrywał się początkowo z obradami Konwentu UE, a następnie z obradami Konferencji Międzyrządowej, których przedmiotem był projekt „Traktatu ustanawiającego Konstytucję dla Europy” (Traktatu konstytucyjnego)<sup>16</sup>; nie ulega wątpliwości, że debata w tej mierze dotyczyła będzie sedna procesu integracji, a jej wynik przesądzi o kształcie ustrojowym Unii; należy mieć tę okoliczność na względzie również dlatego, że członkostwo w UE wywołuje w państwach kandydujących oraz w „nowych” państwach członkowskich zasadniczą dyskusję nad istotą suwerenności państwowej w procesach integracyjnych; debata nad projektem Traktatu konstytucyjnego dyskusje te wzmogła (nie mówiąc już o problemie mechanizmu podejmowania decyzji większością kwalifikowaną w Radzie, również takie kwestie jak zasada pierwszeństwa prawa wspólnotowego wobec prawa krajowego, skład kolegium Komisji Europejskiej, czy przyszły kształt Wspólnej Polityki Bezpieczeństwa i Obrony przyczyniają się do zaostrzenia debaty „krajowej”); nie ma co ukrywać, że narastają tendencje populistycznego i „narodowego” nastawienia do udziału w procesie integracji; należy również jasno stwierdzić, iż w znacznej części jest to następstwem braku otwartej i rzetelnej dyskusji społecznej nad problemami związanymi z akcesem do UE; sytuacja ta (szczególne „odwrócenie” kierunku komunikacji społecznej w odniesieniu do UE nastąpiło w Polsce po wygranym referendum w sprawie zezwolenia na ratyfikację Traktatu akcesyjnego)<sup>17</sup> wymaga zasadniczej zmiany, a parlamenty narodowe powinny spełniać przy tym wiodącą rolę; bez ich wzmocnionego udziału trudno będzie zapewnić wiarygodność, racjonalność i efektywność tych dyskusji;

---

<sup>16</sup> *Draft Treaty Establishing a Constitution for Europe*. Submitted to the European Council Meeting in the Thessaloniki - 20 June 2003, European Communities 2003.

<sup>17</sup> Por. *Przymurowanie premiera*. Rozmowa z socjologiem J. Staniszkis, *Rzeczpospolita* 2004, nr 1 z 2 stycznia 2004 r., s. A3.

- w państwach kandydujących do członkostwa w UE oraz w „nowych” państwach członkowskich parlamenty narodowe były oczywiście włączone w „sprawy integracyjne” - szczególnie w legislacyjną działalność objętą procesem dostosowawczym;<sup>18</sup> ustanowione zostały odpowiednie struktury (komisje d/s integracji, etc.); specyficzne możliwości stworzone zostały w ramach Układów Europejskich ustanawiających stowarzyszenie (Wspólna Komisja Parlamentarna z Parlamentem Europejskim); przedstawiciele parlamentów państw kandydujących mieli możliwość współpracy z parlamentami państw członkowskich UE w ramach COSAC;<sup>19</sup> rzecz jednak w tym, że ówczesne ramy (okresu przedakcesyjnego) – mimo generalnie sprawnego ich funkcjonowania i spełniania przez nie konstruktywnej roli - nie są wystarczające po uzyskaniu członkostwa w UE; należy bowiem brać pod uwagę szczególne okoliczności (które przynajmniej w Polsce dały o sobie znać, a zapewne dotyczą również większości pozostałych „nowych” państw członkowskich): w okresie przedakcesyjnym nastąpiła specyficzna koncentracja na bieżących sprawach akcesyjnych (co zresztą zrozumiałe), natomiast na plan dalszy zeszyły zasadnicze problemy ustrojowe, związane z uzyskaniem członkostwa a dotyczące m.in. pozycji ustrojowej parlamentu; a przecież z chwilą ustanowienia członkostwa przestają funkcjonować struktury związane z układem stowarzyszeniowym (Wspólna Komisja Parlamentarna), a parlament narodowy w „nowym” państwie członkowskim „pozostaje” z tradycyjnymi parlamentarnymi instrumentami oddziaływania na rząd i uzyskiwania informacji o

---

<sup>18</sup> Por. J. Jaskiernia, *Tryb postępowania w Sejmie w zakresie dostosowania prawa polskiego do prawa Unii Europejskiej*, Państwo i Prawo 2000, nr 19, s. 3 i nast.; M. Laskowska, *The Parliamentary European Legislation Committee and Approximation of Laws Procedure (w:) Poland's Way to the European Union. Legal Aspects* (edited by Wł. Czapliński), Warsaw 2002, s. 69 i nast.; A. Kurkiewicz, *Ewolucja procedur związanych z dostosowaniem prawa polskiego do prawa Unii Europejskiej w latach 1996 - 2001 ze szczególnym uwzględnieniem Sejmu*, Kwartalnik Prawa Publicznego 2001, nr 4, s. 167 i nast.

<sup>19</sup> Por. J. Oleksy, *The Control Function of the Polish Parliament in the European Affairs (w:) The European Convention. Working group IV – „Role of National Parliaments”*. Dokument nr WG IV – WD 17.

sprawach integracyjnych, co w żadnym wypadku nie jest wystarczające; do istotnych kwestii ustrojowych zaliczyć należy również - jak wspomniano - włączenie regionów w krajowym procesie decyzyjnym w sprawach integracyjnych; jest to chyba najbardziej zaniedbany obszar, a jednocześnie najbardziej istotny, ponieważ właśnie na szczeblu lokalnym i regionalnym kształtuje się nastawienie do UE, i nie przypadkiem zasada subsydiarności w UE kierowana jest przede wszystkim do regionów; parlament narodowy, szczególnie w państwach, gdzie istnieją dwie izby (tak jak w Polsce) ma w tym względzie do spełnienia istotne zadania (abstrahując od tego, że prezentowanie interesów regionalnych w wielu przypadkach może umocnić legitymację drugiej izby - w przypadku Polski - Senatu).

Wniosek wynikający z powyższych okoliczności jest stosunkowo jednoznaczny - szczególnym wyzwaniem dla „nowych” państw członkowskich jest ustrojowe umocnienie pozycji parlamentu narodowego w krajowym procesie decyzyjnym w sprawach integracyjnych, przy czym należy oczywiście brać pod uwagę doświadczenia obecnych państw członkowskich.<sup>20</sup>

## **2. Określenie zakresu problemów**

### **2.1. Obecny zakres włączenia parlamentów narodowych w sprawy UE**

Rola parlamentu narodowego w procesie integracji europejskiej nie jest naturalnie problemem nowym. Przez pierwsze dziesiątki lat tego procesu stosunkowo powszechne było odczucie, iż pogłębia się on kosztem kompetencji parlamentów narodowych.<sup>21</sup> W istocie, narastający problem

---

<sup>20</sup> Por. Tak zdecydowanie ówczesny marszałek Sejmu M. Borowski w wykładzie wygłoszonym podczas konferencji zorganizowanej przez Instytut Spraw Publicznych 27 października 2003 r. (*Przygotowanie Polski w sferze ustrojowej do członkostwa w Unii Europejskiej*), *Ustrojowe aspekty członkostwa Polski w Unii Europejskiej ...*, s. 15 i nast. - Uprzednio w przemówieniu z czerwca 2002 r. - *National Parliaments and Europe's Future. Conference of the Presidents of the EU Member States' Parliaments, the European Parliament*, Madrid, 8-9 June 2002 (strona internetowa UE).

<sup>21</sup> Patrz - interesująca analiza A. Maurera: *National Parliaments after Amsterdam: Adaptation, Re-*

tw. deficytu legitymacji demokratycznej Wspólnot Europejskich a następnie Unii Europejskiej wyrażał się przede wszystkim w tym, iż państwa członkowskie w coraz większym stopniu przekazywały na rzecz Wspólnot/Unii kompetencje władzy państwowej, które według krajowych konstytucji objęte były ustawodawczą kompetencją parlamentu - obecnie szacuje się, że z chwilą przystąpienia do UE państwo „utraci” około 60 % kompetencji ustawodawczej, a w materii prawa gospodarczego nawet około 80 %. Z drugiej natomiast strony - w ramach Wspólnot/Unii zasadniczą rolę w procesie stanowienia prawa odgrywa Rada UE, w skład której wchodzi przedstawiciele egzekutyw państw członkowskich. Parlament Europejski natomiast, mimo umacniania jego roli, nie jest w stanie kompensować tego „deficytu” kontroli demokratycznej.<sup>22</sup> Nie przekonuje też wysuwany czasami argument, iż legitymację demokratyczną gwarantuje okoliczność demokratycznego wyłaniania rządów w państwach członkowskich UE, nad którymi kontrolę sprawują parlamenty narodowe. Struktura Unii Europejskiej, zakres wspólnotowych kompetencji i specyfika mechanizmu decyzyjnego sprawia, iż argument taki należy oceniać z dużą wstrzeźliwością, tym bardziej że argument taki nie był jak dotychczas w stanie przyczynić się do rozwiązania problemu deficytu legitymacji demokratycznej po stronie UE.

Problem ten stał się szczególnie widoczny wraz z ustanowieniem Unii Europejskiej na podstawie Traktatu z Maastricht.<sup>23</sup> Można wskazać na następujące formy „włączania” parlamentów narodowych w sprawy WE/UE:

---

*Calibration and Europeanisation by process. Paper for Working Group Meeting, XXIV th COSAC April 8-9 2001; tenże: Parlamentarische Demokratie in der Europäischen Union. Der Beitrag des Europäischen Parlaments und der Parlamente der EU-Mitgliedstaaten zur Reduzierung des Demokratiedefizits, Baden-Baden 2002, s. 10 i nast. oraz 196 i nast.*

<sup>22</sup> Por. A. Maurer, W. Wessels, *Das Europäische Parlament nach Amsterdam und Nizza: Akteur, Arena oder Alibi?*, Baden-Baden 2003, s. 11 i nast.; w literaturze polskiej: K. Michałowska-Gorywoda, *Podjęmowanie decyzji w Unii Europejskiej*, Warszawa 2002, s. 189 i nast.

<sup>23</sup> Patrz: National Parliaments and the European Union. COSAC Presidency, May 4 th, 2001. Diskussion Document for the COSAC Meeting ins Stockholm May 20 - 22, 2001 (punkt 2.4. - The Protocol on the Role of the National Parliaments in the European Union).

- Abstrahując od tego, że w początkowej fazie procesu integracji europejskiej Zgromadzenie Parlamentarne (a następnie Parlament Europejski) składał się z delegowanych deputowanych parlamentów narodowych<sup>24</sup>, parlamenty narodowe konsekwentnie umacniały swoją rolę w stosunku do rządu w krajowym procesie decyzyjnym w sprawach integracyjnych. Rozwój ten pogłębił się w latach 90.<sup>25</sup> i znalazł wyraz m.in. w zagwarantowaniu takiej roli parlamentów w szeregu konstytucjach (odpowiednie nowelizacje konstytucji). Kwestia ta - z punktu widzenia UE - uważana jest „za sprawę wewnętrzną” państw członkowskich, tym niemniej ma rosnące znaczenie dla umocnienia legitymacji demokratycznej UE i będzie poddana szczegółowej analizie w dalszej części pracy;
- W 1989 r. rozpoczął działalność COSAC - Konferencja komisji ds. europejskich parlamentów narodowych.<sup>26</sup> Pierwsze posiedzenie Konferencji odbyło się w Paryżu 16 i 17 listopada 1989 r. Obecnie w ramach Konferencji - na zaproszenie parlamentu państwa sprawującego Prezydencję w UE - dwa razy do roku spotykają się przedstawiciele komisji ds. europejskich parlamentów narodowych (po sześciu z każdego państwa), sześciu przedstawicieli Parlamentu Europejskiego i po trzech obserwatorów (członków parlamentów) z każdego państwa kandydującego do członkostwa w UE. W ramach konferencji dochodzi głównie do nieformalnej wymiany informacji, choć jej rola - jak zobaczymy - uległa pewnemu wzmocnieniu wraz z wejściem w życie Traktatu z Amsterdamu;

---

<sup>24</sup> Por. szerzej: J. Galster, *Pozycja Parlamentu Europejskiego w systemie instytucjonalnym Wspólnot Europejskich*, Warszawa-Poznań-Toruń 1987.

<sup>25</sup> Por. Rola parlamentów wybranych państw członkowskich w rozpatrywaniu spraw Unii Europejskiej: Austria (J. Barcz), Dania, Finlandia i Szwecja (M. Grzybowski), Francja (K. Kubaj), Republika Federalna Niemiec (Wł. Czaplinski), Wielka Brytania (St. Gebethner) (w:) *Parlamenty a integracja europejska ...*, s. 122 i nast.

<sup>26</sup> Por. E. Popławska, *Formy współpracy parlamentów w Unii Europejskiej* (w:) *Parlamenty a integracja europejska ...*, s. 193 i nast.

- Inicjatywą jednorazową, ale o sporym znaczeniu dla innych koncepcji, była Konferencja Parlamentów zorganizowana w listopadzie 1990 r. w Rzymie (znana od miejsca obrad pod nazwą „Assises”).<sup>27</sup> Uczestniczyło w niej ponad 300 delegatów (2/3 stanowili parlamentarzyści z parlamentów narodowych państw członkowskich, 1/3 deputowani do Parlamentu Europejskiego). Wówczas chodziło o przeprowadzenie dyskusji nad przyszłością Wspólnot Europejskich, szczególnie w kontekście ustanowienia Unii Gospodarczej i Pieniężnej (przyjęto w tej sprawie rezolucję, skierowaną do Konferencji Międzyrządowej, której efektem był Traktat z Maastricht). Inicjatywy tej dotyczyła następnie deklaracja nr 14, dołączona do Traktatu z Maastricht, w której Konferencja Międzyrządowa zachęcała Parlament Europejski i parlamenty narodowe do „spotykania się w miarę potrzeby jako Konferencja Parlamentów”, aby „udzielać konsultacji w sprawach dotyczących głównych kierunków rozwoju Unii Europejskiej, nie naruszając uprawnień Parlamentu Europejskiego i parlamentów narodowych”. Inicjatywa ta nie była jednak kontynuowana.<sup>28</sup>
- W grę wchodzi również różne formy współpracy między parlamentami narodowymi a Parlamentem Europejskim.<sup>29</sup> Z jednej strony chodzi o włączenie deputowanych do Parlamentu Europejskiego w prace „ich” parlamentu narodowego. Generalnie deputowani do Parlamentu Europejskiego mają nikły udział w pracach parlamentów narodowych, choć i w tej mierze występuje pewne zróżnicowanie w praktyce poszczególnych państw członkowskich. Sytuacja ta jest przedmiotem krytycznej oceny: obecnie obserwować można tendencję do umocnienia udziału

---

<sup>27</sup> The European Convention. The Secretariat. Information Note. The role of national parliaments ... op. cit., s. 8/9.

<sup>28</sup> Tamże, s. 9.

<sup>29</sup> Por. A. Maurer, W. Wessels, *Das Europäische Parlament ...*, s. 220 i nast.



deputowanych do Parlamentu Europejskiego w pracach parlamentu narodowego.<sup>30</sup> Z drugiej strony chodzi o pewien udział parlamentarzystów z parlamentów narodowych w pracach Parlamentu Europejskiego. Możliwości takie stwarza art. 55 regulaminu Parlamentu Europejskiego, zobowiązujący Parlament do regularnego informowania parlamentów narodowych o swojej działalności oraz pozwalający na ustalenie - na zasadzie wzajemności - innych „środków, ułatwiających kontakty z parlamentami narodowymi”. Obecnie parlamentarzyści parlamentów narodowych względnie regularnie biorą udział w posiedzeniach komisji Parlamentu Europejskiego.

- Rola parlamentów narodowych znalazła też swoje odzwierciedlenie w pracach kolejnych Konferencji Międzyrządowych. W deklaracji nr 13 („W sprawie roli parlamentów narodowych w Unii Europejskiej”), dołączonej do Traktatu z Maastricht podkreślono - z jednej strony - potrzebę zwiększenia wymiany informacji między parlamentami narodowymi a Parlamentem Europejskim, m.in. „poprzez regularne spotkania parlamentarzystów zainteresowanymi tymi samymi zagadnieniami”. Z drugiej strony rządy państw członkowskich zobowiązały się do przekazywania parlamentom narodowych projektów aktów prawa wspólnotowego w terminie „umożliwiającym zapoznanie się z nimi lub ich analizę”.
- Znacznie istotniejsze znaczenie ma „Protokół w sprawie roli parlamentów narodowych w Unii Europejskiej”, dołączony na mocy Traktatu z Amsterdamu do Traktatu o Unii Europejskiej i do traktatów ustanawiających Wspólnoty.<sup>31</sup> Protokół - poza ogólnym stwierdzeniem państw członkowskich, iż pragną one „zachęcić parlamenty narodowe do wzmożonego udziału w działaniach Unii Europejskiej” oraz rozszerzyć możliwości parlamentów narodowych

---

<sup>30</sup> Tamże, s. 7/8.

<sup>31</sup> Warto pamiętać, że protokoły mają walor wspólnotowego prawa pierwotnego - „stanowią integralną część traktatów” (patrz. art. 311 Traktatu ustanawiającego Wspólnotę Europejską).

„wyrażania swego punktu widzenia w kwestiach, które mogą stanowić dla nich szczególny przedmiot zainteresowania” - odniósł się do dwóch istotnych kwestii:<sup>32</sup>

**Po pierwsze** - Protokół precyzuje warunki ułatwiające parlamentom narodowym śledzenie procesu legislacyjnego na szczeblu wspólnotowym. Zobowiązuje on do przekazywania parlamentom narodowym wszelkich dokumentów Komisji Europejskiej, takich jak zielone i białe księgi oraz komunikaty. Następnie, wszelkie projekty legislacyjne Komisji Europejskiej muszą być na tyle wcześniej przekazywane państwom członkowskim, aby „odpowiedni czas” na zapoznanie się z nimi miały również parlamenty narodowe. W końcu Protokół gwarantuje - w odniesieniu do propozycji środków lub projektów legislacyjnych objętych III filarem UE (współpraca policyjna i sądowa w sprawach karnych) - upływ okresu sześciu tygodni między zgłoszeniem przez Komisję Europejską takiej propozycji lub projektu do Rady i Parlamentu Europejskiego we wszystkich językach a datą ich wpisania do porządku obrad Rady celem podjęcia decyzji, wydania aktu lub przyjęcia wspólnego stanowiska.

**Po drugie** - Protokół umocnił rolę COSAC (punkt II Protokołu), stwierdzając, iż może on przedkładać swoje uwagi instytucjom UE, może analizować projekt każdego aktu prawnego związanego z ustanowieniem przestrzeni wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości, mogącego mieć bezpośredni wpływ na prawa i wolności jednostek, może kierować do Parlamentu Europejskiego, Rady i Komisji Europejskiej wszelkie uwagi na temat działań legislacyjnych, zwłaszcza w odniesieniu do stosowania zasady subsydiarności, ustanawiania przestrzeni wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości oraz związanych z prawami podstawowymi. Warto zwrócić uwagę, że Protokół nie wymienia wyraźnie aktów z zakresu II filara (Wspólnej Polityki Zagranicznej i Bezpieczeństwa), ściślejszej

---

<sup>32</sup> Por. A. Maurer, *National Parliaments in the European Architecture: Elements for Establishing a Best Practice Mechanism*. The European Convention. Working group IV - „Role of National Parliaments”, Brussels, 9 July 2002 (dokument nr WG IV – WD 8), s. 4 i nast.

współpracy i przedkładanych do Rady bezpośrednio przez państwa członkowskie.<sup>33</sup>

- Ostatnie lata przyniosły nową formę udziału parlamentów narodowych w sprawach unijnych w postaci Konwentu. Formuła ta znalazła zastosowanie przy opracowaniu Karty Praw Podstawowych UE (Konwent pracował paralelnie do Konferencji Międzyrządowej 2000) i zakładała udział w tym Konwencie przedstawicieli parlamentów narodowych.<sup>34</sup> Następnie formuła ta została przejęta przy ustalaniu składu i zasad działania Konwentu, który poprzedzał prace Konferencji Międzyrządowej 2003/2004.<sup>35</sup> W tym przypadku przewidziano również udział w Konwencie przedstawicieli parlamentów narodowych państw członkowskich oraz państw kandydujących do członkostwa. Dotychczasowe konwenty nie mają umocowania w traktatach stanowiących Unię (w szczególności nie są wymienione w art. 48 TUE jako element procedury ustalania postanowień traktatów rewizyjnych), lecz zasadzająca się na politycznych decyzjach Rady Europejskiej zawartych bądź w tzw. konkluzjach Prezydencji, bądź – jak w przypadku ostatniego

---

<sup>33</sup> The European Convention. The Secretariat. Information Note. The role of national parliaments ... op. cit., s. 3; por. A. Maurer, tamże, s. 5.

<sup>34</sup> Patrz. Skład, metody oraz ustalenia praktyczne co do organu odpowiedzialnego za przygotowanie projektu Karty Praw Podstawowych UE zgodnie z wnioskami Rady Europejskiej z Kolonii. Załącznik do Wniosków Prezydencji przyjętych podczas posiedzenia Rady Europejskiej w Tampere (15-16 października 1999 r.). W dokumencie stwierdzono, że w skład takiego organu wejdzie m.in. po dwóch członków parlamentów krajowych z każdego państwa, a więc łącznie trzydziestu. Dokument w tłumaczeniu na język polski zamieszczony w: Monitor Integracji Europejskiej 2002, nr 53, t. 1, s. 298.

<sup>35</sup> Patrz. rozdział III (Zwołanie Konwentu w sprawie przyszłości Unii Europejskiej) Deklaracji z Laeken w sprawie przyszłości Unii Europejskiej, dołączonej do Wniosków Prezydencji przyjętych podczas spotkania Rady Europejskiej w Laeken (14-15 grudnia 2001 r.). Stwierdzono tam, że Konwent składać się będzie m.in. z dwóch przedstawicieli parlamentów narodowych z każdego państwa członkowskiego i każdego państwa kandydującego (przy każdy z nich może mieć zastępcę). Dokument w tłumaczeniu na język polski zamieszczony w: Monitor Integracji Europejskiej 2002, nr 53, t. 2, s. 173.

Konwentu - w konkluzjach i w specjalnej deklaracji (w powoływanej już tzw. Deklaracji z Laeken).

- W końcu nie można zapomnieć o udziale parlamentów narodowych w procesie stanowienia i wykonania prawa wspólnotowego. Udział w stanowieniu prawa obejmuje stanowienie prawa pierwotnego w zakresie określonym art. 48 TUE (udział parlamentów narodowych w zakresie przewidzianym w konstytucji krajowej w procedurze ratyfikowania traktatów rewizyjnych, takich jak Traktat z Amsterdamu czy Traktat z Nicei) i art. 49 TUE (w podobnym zakresie udział w procedurze ratyfikowania traktatów akcesyjnych, na mocy których status członka UE uzyskuje nowe państwo) oraz różnego rodzaju akty II i III filara i niektóre decyzje Rady w ramach TWE, wymagające zatwierdzenia na szczeblu krajowym zgodnie z procedurą ustaloną w konstytucji.<sup>36</sup> Bardzo istotna jest rola parlamentów narodowych w implementacji prawa wspólnotowego. Chodzi tu tak o zagwarantowanie efektywności normom prawa wspólnotowego wywierającym skutek bezpośredni, stosownie do zasady pierwszeństwa prawa wspólnotowego w stosunku do prawa krajowego, jak też uchwalanie ustaw wówczas, gdy jest to konieczne dla wykonania prawa wspólnotowego (przede wszystkim w celu transpozycji dyrektyw).<sup>37</sup>

## **2.2. Główne problemy dotyczące roli parlamentów narodowych w debacie nad przyszłością UE**

Debata w sprawie przyszłego kształtu Unii Europejskiej, która rozpoczęła się podczas Konferencji Międzyrządowej 2000, przyśpieszona zbliżającą się finalizacją procesu rozszerzenia Unii,<sup>38</sup> objęła siłą rzeczy

---

<sup>36</sup> Lista takich decyzji jest przytoczona w dokumencie Sekretariatu Konwentu - „*The role of national parliaments ...*”, op. cit., s. 5.

<sup>37</sup> Por. St. Biernat, *Prawo Unii Europejskiej a prawo państw członkowskich* (w:) *Prawo Unii Europejskiej. Zagadnienia systemowe* (pod red. J. Barcza), Warszawa 2003, s. 233 i nast.

<sup>38</sup> Por. J. Barcz, *Traktat z Nicei. Problemy prawne i instytucjonalne*, Warszawa 2003, s. 137 i nast.;

również umocnienie roli parlamentów narodowych. W „Deklaracji w sprawie przyszłości Unii” (deklaracja nr 23 Aktu Końcowego, dołączonego do podpisanego 26 lutego 2001 r. Traktatu z Nicei)<sup>39</sup>, wśród zasadniczych zagadnień, którymi powinna zająć się następna Konferencja Międzyrządowa, wskazano również na „rolę parlamentów narodowych w europejskiej architekturze” (punkt 5 deklaracji).

Agendę debaty w tej mierze sprecyzowała następnie „Deklaracja w sprawie przyszłości Unii Europejskiej”, przyjęta podczas spotkania Rady Europejskiej w Laeken (14-15 grudnia 2001 r.) - stąd często stosowana nazwa „Deklaracja z Laeken” - i dołączana jako załącznik 1 do Konkluzji spotkania.<sup>40</sup> Deklaracja precyzowała problemy związane z rolą parlamentów narodowych w „architekturze europejskiej”, wiążąc je z szerszą kwestią legitymacji demokratycznej Unii, przejrzystości i efektywności działania. W szczególności Deklaracja z Laeken sprecyzowała następujące trzy kwestie:

- 1) czy parlamenty narodowe powinny być reprezentowane w jakiejś nowej instytucji, paralelnej do Rady i Parlamentu Europejskiego?
- 2) Czy powinny odgrywać jakąś rolę w takich obszarach „działania europejskiego”, w których Parlament Europejski nie ma kompetencji?
- 3) Czy powinny one skoncentrować się na podziale kompetencji między Unią a państwami członkowskimi, na przykład wstępnie sprawdzając zgodność takiego podziału z zasadą subsydiarności?<sup>41</sup>

---

tenże: *Traktat z Nicei a proces rozszerzenia Unii Europejskiej*, Państwo i Prawo 2001, nr 5, s. 3 i nast.

<sup>39</sup> OJ C 80/85-86.

<sup>40</sup> Dokument – SN 300/01 ADD 1. Dokument w tłumaczeniu na język polski zamieszczony w: *Monitor Integracji Europejskiej* 2002, nr 53, t. 2, s. 167.

<sup>41</sup> Tamże, s. 6 dokumentu.

Pierwsze miesiące dyskusji w ramach Konwentu, paralelnie wypowiedzi polityków państw członkowskich i kandydujących oraz tocząca się dyskusja naukowa pozwoliły na sprecyzowanie głównych problemów,<sup>42</sup> które objęły cztery podstawowe obszary możliwych reform:

- 1) „włączenia” deputowanych parlamentów narodowych do istniejących obecnie instytucji UE, względnie utworzenia nowych instytucji (gremiów);
- 2) rozszerzenia metod współpracy między parlamentami narodowymi i Parlamentem Europejskim;
- 3) umocnienia form współpracy między parlamentami narodowymi państw członkowskich UE;
- 4) rozważenia zakresu wpływu parlamentu narodowego na własny rząd w toku krajowego procesu decyzyjnego w sprawach UE;

Do tej listy wchodzących w grę zasadniczych obszarów reform można było dodać na wstępnym etapie dyskusji w Konwencji dwie istotne kwestie horyzontalne, przenikające te obszary:

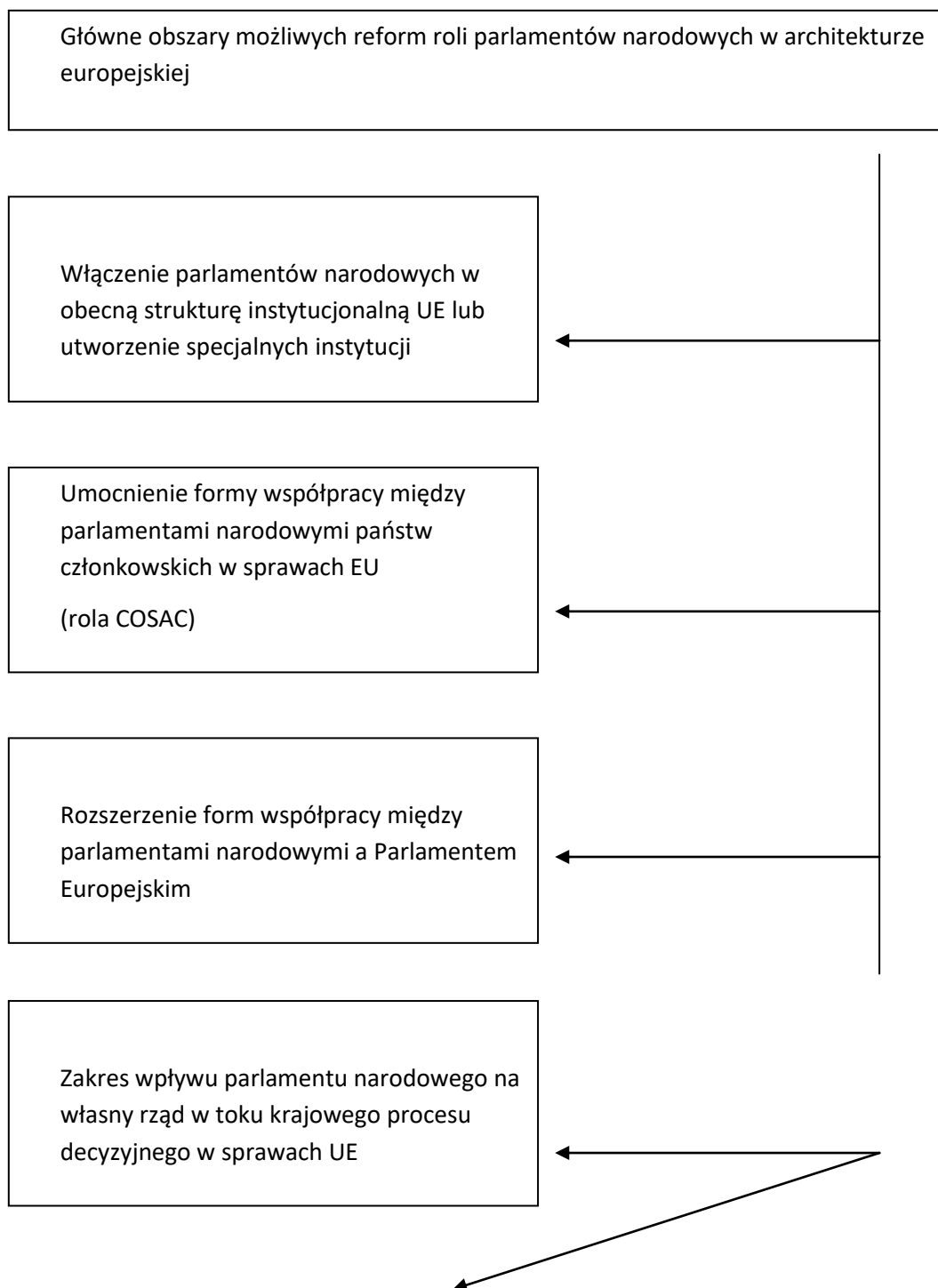
- 1) ewentualną kontrolę parlamentarną nad dziedzinami współpracy międzyrządowej, a więc nad II filarem (Wspólna Polityka Zagraniczna i Bezpieczeństwa) i III filarem (Współpraca sądowa i policji w sprawach karnych); ze względu na międzyrządowy charakter tej współpracy do dokonywania takiej kontroli predystynowane byłyby parlamenty narodowe (jeżeli dziedziny te zostaną „uwspólnotowione”, wówczas wejdą do reżimu wspólnotowego podejmowania decyzji wraz ze stosowną rolą Parlamentu Europejskiego);

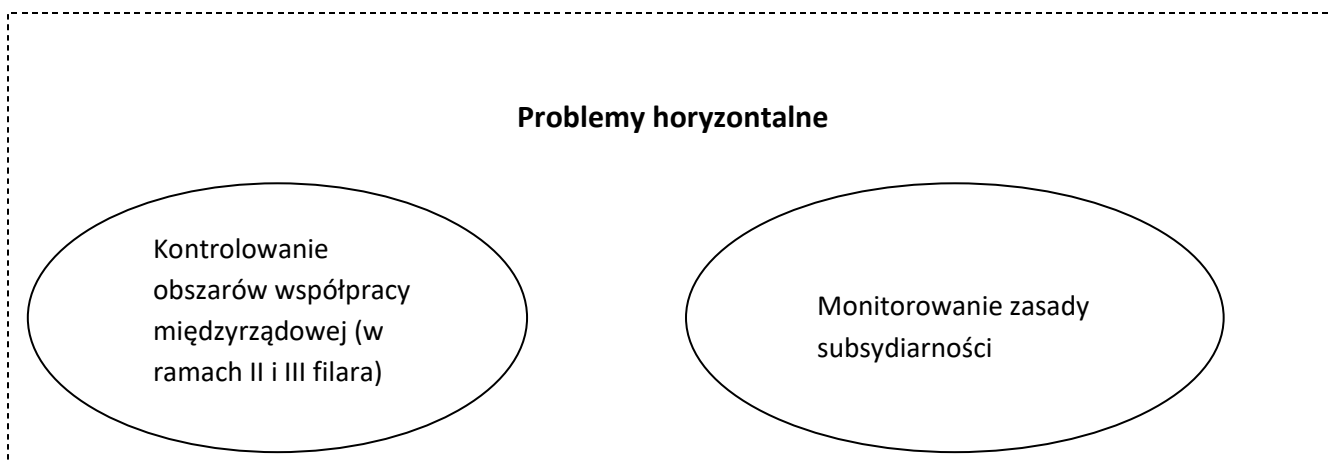
---

<sup>42</sup> Problemy te w sposób zwięzły i jasny sprecyzował dokument Prezydium Konwentu z 29 maja 2002 r., który był podstawą dyskusji posiedzenia plenarnego Konwentu w dniach 6 i 7 czerwca 2002 r. Patrz: *The role of the national parliaments in the European architecture* (CONV 67/1/02.REV 1). Por. również sprawozdanie z dyskusji podczas posiedzenia - *The European Convention. The Secretariat. Note on the plenary meeting - Brussels, 6 and 7 June 2002* (CONV 97/02).

2) ewentualne monitorowanie przez parlamenty narodowe działania zasady subsydiarności.

Poniższy wykres wskazuje na zasadnicze obszary umocnienia roli parlamentów narodowych, zidentyfikowane we wstępnej fazie pracy Konwentu.





### **3. Przebieg dyskusji w przededniu Konwentu i w pierwszym okresie jego obrad**

#### **3.1. Problem prezencji parlamentów narodowych w strukturze instytucjonalnej UE**

W toku debaty politycznej uprzedzającej Konwent oraz w pierwszych miesiącach jego obrad pojawiło się szereg propozycji dotyczących bezpośredniego włączenia parlamentów narodowych w strukturę instytucjonalną Unii Europejskiej. Propozycje te można generalnie podzielić na dwie grupy:<sup>43</sup>

- 1) Propozycje zmierzające do ustanowienia nowej „struktury”<sup>44</sup> w ramach systemu instytucjonalnego UE, złożonej w całości lub w części z przedstawicieli parlamentów narodowych. Do tej grupy zaliczać można następujące propozycje:

---

<sup>43</sup> Zestawienie niniejsze zostało sporządzone na podstawie dokumentu - The European Convention. The Secretariat. Information Note. *The role of national parliaments in the European architecture ...*, s. 12 i nast.

<sup>44</sup> Na ówczesnym etapie dyskusji lepiej było posługiwać się nieostrym określeniem „struktury”, bowiem nie było jasne jaki byłby status takich ciał w przypadku gdyby doszło do ich ustanowienia w relacji do statusu instytucji wspólnotowych. Jak wiadomo, propozycje te zasadniczo nie doczekały się realizacji (o czym dalej).



- utrwalenia statusu Konwentu jako stałej „struktury” w ramach Unii Europejskiej, która obradowałaby w toku procedury przygotowywania rewizji traktatów ustanawiających UE (w ramach Konwentu współpracują przedstawiciele parlamentów narodowych, Parlamentu Europejskiego i Komisji); propozycja ta odwoływała się do pozytywnych doświadczeń Konwentu, który przygotowywał Kartę Praw Podstawowych UE; nie bez znaczenia były też doświadczenia w tej mierze związane z ostatnim Konwentem, który przygotował projekt Traktatu konstytucyjnego i tym samym „dobry punkt wyjścia” dla obrad Konferencji Międzyrządowej 2003/2004;
- ustanowienia Stałej Konferencji Parlamentów (Permanent Conference of Parliaments), która skupiałaby przedstawicieli parlamentów narodowych i Parlamentu Europejskiego, obradowałaby w regularnych ostępach oraz zajmowałaby się najistotniejszymi problemami politycznymi - oceną „stanu Unii Europejskiej”, zamiarami rewizji traktatów ustanawiających Unię, oceną funkcjonowania zasady subsydiarności; propozycja ta wyraźnie nawiązywała do Konferencji Parlamentów z listopada 1990 r. (rzymska Assises) i nie przypadkowo zgłoszona została w 2001 r. przez ówczesnego premiera Francji L. Jospena<sup>45</sup> oraz podtrzymana przez przewodniczącego Konwentu, V. Giscarda d'Estaing<sup>46</sup>; propozycja ta – podobnie jak propozycje umocnienia statusu CASAC – mieściła się raczej w obszarze rozważań dotyczących rozbudowy współpracy między parlamentami narodowymi państw członkowskich UE;<sup>47</sup> z tego też względu była ona krytykowana – podnoszono, iż nie uwzględnia potencjału wspólnych (z udziałem deputowanych

---

<sup>45</sup> W przemówieniu wygłoszonym 28 maja 2001 r.

<sup>46</sup> V. Giscard d'Estaing, *Europas letzte Chance*, *Süddeutsche Zeitung* z 23 lipca 2002 r., s. 3.

<sup>47</sup> Tam też omówię propozycje zmierzające do umocnienia roli COSAC.

parlamentów narodowych) posiedzeń komisji Parlamentu Europejskiego oraz perspektyw rozwoju COSAC<sup>48</sup>;

- ustanowienia odrębnego w stosunku do Parlamentu Europejskiego „zgromadzenia parlamentarnego” (assembly), gromadzącego wyłącznie przedstawicieli parlamentów narodowych (albo o określonej stałej liczbie ze wszystkich państw członkowskich, albo w określonym stosunku do liczby ludności); „zgromadzenie” takie nie byłoby włączone bezpośrednio we wspólnotowy proces legislacyjny, lecz mogłoby zajmować się kontrolą działań podejmowanych w II i w III filarze (tak przedstawiciel Francji w Konwencji Haenel)<sup>49</sup> oraz oceną funkcjonowania zasady subsydiarności w formule *ex ante*, czyli przed podjęciem określonego wspólnotowego aktu prawnego<sup>50</sup> (tak przedstawiciel Niemiec w Konwencji E. Teufel)<sup>51</sup>;
- pewną mutacją powyższej propozycji była idea ustanowienia rodzaju „komitetu” czy „komisji” (committee), złożonego z dwóch – trzech przedstawicieli z każdego parlamentu narodowego państw członkowskich, która *ex ante* - na wniosek państw członkowskich lub organów UE - dokonywałby oceny funkcjonowania zasady subsydiarności<sup>52</sup>.

---

<sup>48</sup> A. Maurer i W. Wessels, *Das Europäische Parlament nach Amsterdam und Nizza ...*, s. 231.

<sup>49</sup> Dokument Konwentu – CONV 12/02.

<sup>50</sup> Chodzi o to, aby nie naruszać kompetencji Trybunału Sprawiedliwości.

<sup>51</sup> Dokument Konwentu – CONV 24/02.

<sup>52</sup> Propozycja I. Pernice, *The role of National Parliaments in the European Union*, Walter-Hallstein-Institut 2001. Cyt. za - The European Convention. The Secretariat. Information Note. *The role of national parliaments in the European architecture ...*, s. 14 (przypis 19).

2) Propozycje zmierzające do włączenia przedstawicieli parlamentów narodowych do istniejących instytucji UE. Do tej grupy zaliczyć można następujące propozycje:

- sugestie, sięgające korzeniami idei J. Fischera i T. Blaira, postulujących utworzenie drugiej izby w Parlamencie Europejskim; przy czym pamiętać należy, że idee te były bardzo mgliste: J. Fischer<sup>53</sup>, zastanawiając się nad umocnieniem legitymacji demokratycznej przyszłej „federacji europejskiej” rozważał, że dobrze byłoby w ogóle przemodelować kształt Parlamentu Europejskiego - utworzyć jedną izbę, w skład której wchodziłoby deputowani wybierani bezpośrednio „przez wszystkich obywateli Europy” i mających jednocześnie status posłów parlamentów narodowych, i drugą izbę, która skupiałaby przedstawicieli państw członkowskich (nie wypowiedział się przy tym co do konkretnych kompetencji takich izb); propozycja ta została ostro skrytykowana – w odniesieniu do propozycji powołania izby o mieszanym charakterze (której deputowani byłiby jednocześnie deputowanymi europejskimi i posłami parlamentów narodowych) wskazywano, iż byłoby to cofnięcie się do stanu przed pierwszymi wyborami bezpośrednimi do Parlamentu Europejskiego w 1979 r.; natomiast postulat ustanowienia izby złożonej tylko z posłów parlamentów narodowych krytykowany był ze względu na brak w takiej izbie poczucia „tożsamości europejskiej” oraz realność szybkiego „zinstytucjonalizowania” (izba taka stała by się szybko kolejną instytucją UE, nie wnoszącą niczego nowego);<sup>54</sup> T. Blair natomiast<sup>55</sup>, podchodzący

---

<sup>53</sup> W wykładzie wygłoszonym 12 maja 2000 r. w Berlinie na Uniwersytecie Humboldta. Tekst polski (*Quo vasis, Europa?*) w „Gazecie Wyborczej” z 25 maja 2000 r.

<sup>54</sup> A. Maurer i W. Wessel, *Das Europäische Parlament nach Amsterdam und Nizza ...*, s. 224/225.

<sup>55</sup> Przemówienie wygłoszone 6 października 2000 r. podczas wizyty w Warszawie. Prime Minister’s Speech to the Polish Stock Exchange, 6 Octobre 2000 (maszynopis w posiadaniu autora).

bardzo wstrzeźliwie do idei federacji europejskiej, proponując utworzenie drugiej izby Parlamentu Narodowego, miał na myśli jakiś rodzaj włączenia przedstawicieli parlamentów narodowych w „sprawy unijne”, przy czym wykluczał on udział takiej drugiej izby we wspólnotowym procesie legislacyjnym (raczej chodziłoby o „przeгляд urzeczywistniania ogólnych zasad przyszłej konstytucji europejskiej”) – w pewnym zakresie wskazywał na możliwość dokonywania przez taką izbę kontroli zasady subsydiarności oraz obszaru WPZiB; również i ta propozycja została poddana krytyce, głównie z tego względu, iż nowa instytucja (jaką była by taka izba Parlamentu Europejskiego) wkraczałaby w kompetencje już istniejących instytucji, a niezależnie od tego różnych organów i komitetów, reprezentujących interesy państw, regionów, partii i partnerów socjalnych w Unii nie brak<sup>56</sup>; zgłaszane później idee niewiele wniosły do skonkretyzowania kompetencji takiej drugiej izby, która miałaby się składać z przedstawicieli parlamentów narodowych<sup>57</sup>;

- propozycje zmierzające do włączenia przedstawicieli parlamentów narodowych „w obrady” Rady UE, przynajmniej w częściach dotyczących procedury stanowienia prawa; propozycje te zostały jednak szybko sprowadzone do sugestii włączenia przedstawicieli parlamentu narodowego do delegacji danego państwa na obrady w Radzie UE;<sup>58</sup> tym samym „przesunięto” problem do sfery zastrzeżonej do kompetencji

---

<sup>56</sup> A. Maurer i W. Wessel, *Das Europäische Parlament nach Amsterdam und Nizza ...*, s. 226/227.

<sup>57</sup> Por. European Convention. The Secretariat. Information Note. *The role of national parliaments in the European Architecture ...*, s. 14/15.

<sup>58</sup> Patrz: M. Barnier, *L'Urgence europeenne*. Note personnelle de Michel Barnier, 17 October 2001. Cyt. za: ibidem, s. 11 (przypis 12).

państw członkowskich (one bowiem decydują o składzie delegacji).

Ustosunkowanie się do powyższych propozycji zgłoszonych w pierwszym okresie prac Konwentu wymaga kilku zasadniczych uwag co do możliwego, dalszego rozwoju ustrojowego Unii Europejskiej.<sup>59</sup> Strukturalnie Unia Europejska budowana jest w oparciu o trzy podstawowe zasady - jednolitości porządku prawnego (chodzi o jednolitość prawa wspólnotowego oraz koherencję działań w obszarach międzyrządowych z prawem wspólnotowym), jednolitości instytucjonalnej i zasady solidarności.<sup>60</sup> W kontekście omawianych zagadnień interesująca jest przede wszystkim zasada jednolitości instytucjonalnej Unii, zawarta w art. 3 TUE, który stwierdza m.in., że „Unia dysponuje jednolitymi ramami instytucjonalnymi, które zapewniają spójność i ciągłość działań podejmowanych dla osiągnięcia jej celów, przy poszanowaniu i rozwijaniu dorobku wspólnotowego”<sup>61</sup>. Jeśli uwzględnimy możliwy rozwój Unii Europejskiej w kierunku jednolitej organizacji międzynarodowej (co zaproponował Konwent w projekcie Traktatu konstytucyjnego), to wniosek wynikający z takiego rozwoju będzie jednoznaczny: zasada jednolitych ram instytucjonalnych stanie się siłą rzeczy centralną zasadą, przenikającą ustrój Unii. Dotyczyć to będzie w szczególności konieczności zagwarantowania efektywności obszarowi objętemu wspólnotowym *acquis* co najmniej na obecnym poziomie oraz zapewnienia koherencji między reżimami wspólnotowym i międzyrządowym. Rola instytucji (dotychczas wspólnotowych) w obszarze międzyrządowym będzie stale rosła. Być może będzie to zasadnicza zmiana w zakresie kompetencji instytucji (dotychczas) wspólnotowych, które obecnie działają w II i III

---

<sup>59</sup> Szerzej: J. Barcz, *Struktura instytucjonalna Unii Europejskiej. W sprawie przyszłego ustroju Unii Europejskiej ...* op. cit.

<sup>60</sup> Por. B. Martenczuk, *Die differenzierte Integration und die föderale Struktur der Europäischen Union*, *Europrecht* 2000, nr 3, s. 358 i nast.

<sup>61</sup> Teksty traktatów stanowiących podstawę Unii w języku polskim (teksty oficjalnie zweryfikowane) - patrz. *Traktat akcesyjny - Traktaty stanowiące podstawę Unii - Prawo polskie - Dokumenty. Wstęp, wybór i opracowanie* J. Barcz i A. Michoński, Warszawa 2003.

filarze zasadniczo na podstawie „zapożyczenia” - na podstawie postanowień TUE (pozostając formalnie instytucjami I filara).<sup>62</sup>

Rozważając więc możliwe reformy instytucjonalne, w tym umocnienie roli parlamentów narodowych w nowym kształcie ustrojowym Unii, należało również brać pod uwagę następujące okoliczności:

- obecna struktura instytucjonalna UE poddawana jest krytyce (umiarkowanej) ze względu na swój skomplikowany układ; celem zamierzonych reform miało więc być raczej uproszczenie struktury instytucjonalnej; z pewnością nie wchodziły więc w rachubę zmiany (które były żywo dyskutowane), ale które jeszcze bardziej komplikowałyby tę strukturę;
- podobna uwaga dotyczyć musiała mechanizmu decyzyjnego w Unii Europejskiej – nie należało spodziewać się, aby państwa członkowskie przyzwoliły na reformę, która dodatkowo komplikowałaby istniejący proces decyzyjny, w szczególności, która osłabiałaby tzw. metodę wspólnotową;
- na uwadze należało też mieć, iż celem reformy miało być podniesienie legitymacji demokratycznej Unii Europejskiej – takie było zadanie dyskusji czterech zasadniczych punktów agendy uzgodnionej Konferencji Międzyrządowej (żaden z tych punktów nie dotyczył bezpośrednio konieczności reform instytucji wspólnotowych);
- w końcu pamiętać należało o tym, że pod postulatem umocnienia legitymacji demokratycznej Unii, kryła się (i kryje się nadal) przede wszystkim potrzeba przewartościowania relacji między Unią

---

<sup>62</sup> Patrz artykuły zawarte w pracy - *Die Europäische Union nach dem Vertrag von Amsterdam* (hersg. von W. Hummer), Wien 1998, w szczególności - P. Gilsdorf, *Institutionelle und materielle Reform im Bereich der Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik* (s. 239 i nast.) oraz P.Ch. Müller-Graff, *Institutionelle und materielle Reformen in der Zusammenarbeit in den Bereichen Justiz und Inneres* (s. 259 i nast.).

Europejską a jej państwami członkowskimi; na to nakierowane były co najmniej trzy z czterech punktów agendy planowanej Konferencji Międzyrządowej - postulat objaśnienia podziału kompetencji, umocnienia aksjologii w przyszłym Traktacie konstytucyjnym i umocnienia roli parlamentu narodowego w „architekturze europejskiej.

Biorąc pod uwagę powyższe uwarunkowania należało od początku raczej ostrożnie oceniać różnego rodzaju, liczne propozycje reform instytucjonalnych. Jak wspomniałem, istota tej reformy łączyć się będzie ze zmianą ustrojową instytucji, w przypadku jeżeli Unia Europejska przekształci się w jednolitą organizację międzynarodową. Konieczne są, po części już przeprowadzone lub przeprowadzane, reformy wewnątrz-instytucjonalne (podniesienie wewnętrznej efektywności poszczególnych instytucji). Natomiast nie należało raczej spodziewać się „rewolucji instytucjonalnej”. Można było zakładać, iż:

- Rada i Komisja zachowają z pewnością swoją pozycję ustrojową w dotychczasowym kształcie, w szczególności państwa członkowskie z pewnością nie zrezygnują ze swojej wiodącej roli - za pośrednictwem Rady - w procesie ustawodawczym Unii; Unia Europejska pozostanie organizacją międzynarodową – również w zmienionym kształcie ustrojowym (jako jedna organizacja);
- rola Parlamentu Europejskiego będzie się naturalnie umacniała, nie będzie do jednak radykalna zmiana ustrojowa - w pewnym sensie możliwości dopełniania kompetencji Parlamentu Europejskiego wyczerpały się; dla dalszej istotnej zmiany konieczny byłby rozwój tzw. europejskiego *demos*, a do tego Europa jeszcze politycznie nie dojrzała; umacnianie roli Parlamentu Europejskiego przebiega w ważnej dziedzinie procedury współdecydowania na podstawie art. 251 TWE - wraz z obejmowaniem nowych obszarów reżimem podejmowania decyzji kwalifikowaną większością w Radzie, umacniać się będzie paralelnie pozycja Parlamentu Europejskiego,

bowiem obszary takie obejmowane są procedurą art. 251 TWE (proces ten będzie kontynuowany);<sup>63</sup>

- natomiast Parlament Europejski może istotnie wzmocnić swoją pozycję rozszerzając kompetencje przedmiotowe, wraz w głębszym „wkraczaniem” instytucji w obszar reżimu międzyrządowego - obecnego II i III filara; w tej dziedzinie, gdzie bez wątpienia konieczne jest wzmocnienie kontroli demokratycznej, w grę wchodzi dwie drogi rozwoju: z jednej strony państwa członkowskie mogą zdecydować o (przynajmniej częściowym) „uwspólnotowieniu” tych obszarów - wówczas kompetencje Parlamentu Europejskiego ulegną istotnemu poszerzeniu w ramach reżimu wspólnotowego; z drugiej strony - przy braku takiej decyzji państw członkowskich – należałoby rozważyć stworzenie jakiegoś ciała, złożonego z deputowanych parlamentów narodowych (a więc zachowującego charakter międzypaństwowy), które zapewniłoby legitymację demokratyczną dla działań w tych obszarach.<sup>64</sup>

Realność różnorodnych postulatów diskutowanych w pierwszym okresie obrad Konwentu, nakierowanych na umocnienie roli parlamentów narodowych w „architekturze europejskiej” należało więc oceniać w powyższych ramach. Bardzo ostrożnie należało zwłaszcza podchodzić do inicjatyw, które zmierzały do modyfikowania istniejących „ram instytucjonalnych” Unii Europejskiej, komplikując jeszcze bardziej obecny system lub umacniając element międzyrządowy w obszarze wspólnotowym. Państwa członkowskie z pewnością nie zgodziły by się na jakiegokolwiek osłabienie reżimu wspólnotowego, przede wszystkim ze względu na i tak już spore zagrożenia dla efektywności działania Unii,

---

<sup>63</sup> W tym duchu również A. Mauer i W. Wessels, *Das Europäische Parlament nach Amsterdam und Nizza ...*, s. 222 (przy czym wskazują również na inne obszary, gdzie rola Parlamentu Europejskiego może być umocniona).

<sup>64</sup> Słusznie - na przykład - zwracano uwagę na to, że wchłonięcie UZE przez UE sprawia, że parlamenty narodowe tracą możliwość diskutowania spraw polityki bezpieczeństwa, jakie wynikały z istnienia Zgromadzenia Parlamentarnego UZE.



związane ze wzrostem liczby państw członkowskich (proces rozszerzenia UE). Stąd też mało realistyczne były postulaty nakierowane na włączenie przedstawicieli parlamentów narodowych w instytucje wspólnotowe, na czele z postulatem utworzenia drugiej izby w Parlamencie Europejskim, czy włączeniem przedstawicieli parlamentów (w jakiejś formalnie wyodrębnionej formie) w prace Rady UE.<sup>65</sup>

Więcej swobody pozostawało dla utworzenia struktur z udziałem przedstawicieli parlamentów narodowych, które nie ingerowałyby w wspólnotowy proces legislacyjny oraz w system instytucjonalny UE.

Realistyczna była więc propozycja „ustabilizowania” Konwentu, zwłaszcza że w pracach nad przyszłym Traktatem konstytucyjnym postulowano podział postanowień takiego Traktatu na postanowienia konstytutywne i postanowienia operatywne, przy czym te pierwsze objęte miały być reżimem rewizji określonym w obecnym art. 48 TUE (a więc z klauzulą ratyfikacyjną). Można więc było zakładać, iż Konwent stanowiłby pierwszy etap prac nad rewizją postanowień konstytutywnych przyszłego Traktatu konstytucyjnego, uprzedzając prace Konferencji Międzyrządowej (i w takim zakresie zostałby wprowadzony do obecnego art. 48 TUE).

W pewnym stopniu realistyczna była propozycja ustanowienia Stałej Konferencji Parlamentów, która nie ingerowałaby w proces decyzyjny w UE, stanowiąc raczej forum politycznej dyskusji nad kierunkami ewolucji Unii. Mogła to być interesująca forma współpracy parlamentów narodowych i Parlamentu Europejskiego, która w bieżącej pracy Unii stanowiłaby substytut Konwentu.

W sposób zróżnicowany należało natomiast podchodzić do zgłaszanych wówczas postulatów utworzenia niezależnych, dodatkowych „struktur” („zgromadzeń”, „komitetów” czy „komisji”). Realistyczna ocena takich

---

<sup>65</sup> Stosunkowo jednoznaczne negatywne nastawienie do takich propozycji podczas dyskusji w Konwencie 6/7 czerwca 2002 r. – The European Convention. The Secretariat. Note on the plenary meeting - Bressels, 6 and 7 June 2002 ... op. cit., s. 9 (zwracano również uwagę na to, że nie do przyjęcia są postulaty, które osłabiałyby rolę Parlamentu Europejskiego).

propozycji byłaby możliwa jedynie wówczas, gdyby bliżej określony był proponowany zakres kompetencji takiej „struktury”. Jak wspomniano wyżej, o ile państwa członkowskie nie zdecydowały by się na radykalne „uwspólnotowienie” materii objętych obecnym II i III filarem, to wówczas bez wątpienia celowe byłoby rozważenie ustanowienia ciała międzypaństwowego do kontroli działań w tych obszarach. Wówczas - do takiej kontroli - w sposób naturalny predystynowana byłaby struktura złożona z przedstawicieli parlamentów narodowych, tym bardziej że dotychczasowa praktyka pokazuje, że rządy państw członkowskich stosunkowo wstrzemięźliwie przekazują informacje do parlamentów z tych ważnych obszarów współpracy międzyrządowej. Natomiast raczej mało realistyczne były postulaty nakierowane na ustanowienie takiego samodzielnego ciała, które monitorowałoby funkcjonowanie zasady subsydiarności, tym bardziej jeżeli miałyby to być forma kontroli *ex post*. W „ramach instytucjonalnych” Unii Europejskiej Trybunał Sprawiedliwości jest instytucją, która nadzoruje efektywność i jednolitość wykonania prawa wspólnotowego. Trudno było spodziewać się, aby państwa członkowskie zaakceptowały jakąkolwiek inicjatywę osłabiającą tę ważną i sprawdzoną rolę Trybunału Sprawiedliwości.<sup>66</sup> Nie wykluczało to naturalnie możliwości, że parlamenty narodowe mogą „monitorować” funkcjonowanie tej zasady w ramach struktur współpracy międzyparlamentarnej, czy wewnątrz krajowego procesu decyzyjnego (o czym dalej).

---

<sup>66</sup> Stąd też z dużą rezerwą można było odnosić się również do wspólnej (niemiecko, francusko, brytyjsko, irlandzko, polskiej) inicjatywy w ramach Konwentu w sprawie powołania „ciała politycznego” (*a political body*), złożonego z deputowanych parlamentów narodowych, które miałyby nadzorować funkcjonowanie podziału kompetencji między Unię a państwami członkowskimi – „*Joint contribution on the issue of the division of competence*”, przedłożony w połowie czerwca 2002 r. (por. Rzeczpospolita z 15/16 czerwca 2002 r.). Zapomniano o tym, że w ramach instytucji Trybunał Sprawiedliwości nadzoruje podział kompetencji i stosowne aspekty działania instytucji, gwarantując zarówno jednolitość prawa wspólnotowego, jak i funkcjonowanie zasady jednolitych ram instytucjonalnych.

### **3.2. Umocnienie współpracy między parlamentami narodowymi w sprawach UE oraz między parlamentami narodowymi a Parlamentem Europejskim**

Jak wspomniano wyżej, w początkowym okresie dyskusji w Konwencji pojawiły się również postulaty nakierowane na umocnienie współpracy parlamentów narodowych państw członkowskich - takie postulaty jak ustabilizowanie Konwentu czy ustanowienie Stałej Konferencji Parlamentów mogły bez wątpienia stanowić nowe forum dla współpracy parlamentów narodowych i miały realne szanse na realizację. Przedkładane postulaty koncentrowały się jednak wokół roli COSAC, który do tego czasu nie miał żadnej formalnej kompetencji i stanowił forum wymiany poglądów i uzyskiwania informacji. Efekty działalności w ramach COSAC były te bardzo różnie oceniane, po części negatywnie.

Przedkładane wówczas propozycje<sup>67</sup> zmierzały do umocnienia COSAC poprzez ustanowienie stałego sekretariatu, przeprowadzanie częstszych spotkań (dotychczas jedno spotkanie podczas Prezydencji - czyli raz na sześć miesięcy) i przejęcie przez stały sekretariat roli koordynującej spotkań wyspecjalizowanych komisji parlamentów narodowych z odpowiednimi komisjami Parlamentu Europejskiego. Szczególnie ta ostatnia propozycja odpowiadała postulatom od dawna zgłaszanym - przede wszystkim przez państwa kandydujące.<sup>68</sup>

Natomiast omówione wyżej zastrzeżenia co do „monitorowania” zasady subsydiarności, dotyczyły również monitorowania tej zasady przez parlamenty narodowe w ramach COSAC.<sup>69</sup> Zgłaszane propozycje

---

<sup>67</sup> The European Convention. The Secretariat. Information Note. *The role of national parliaments in the European architecture ...*, s. 13.

<sup>68</sup> Na przykład marszałek M. Borowski skonkretyzował te postulaty, proponując aby w ramach COSAC odbywać co miesiąc sesje z udziałem komisji wyspecjalizowanych i odpowiednich komisji Parlamentu Europejskiego. *National Parliaments and Europe's Future ...*, s. 5.

<sup>69</sup> The European Convention. The Secretariat. Information Note. *The role of national parliaments in the European architecture ...*, s. 13.

obejmowały postulaty przeprowadzania takiego monitoring *ex ante* i *ex post*. Należało w związku z tym od początku raczej zakładać, iż w grę może wchodzić jedynie „monitoring” nie ingerujący w unijny proces decyzyjny, w szczególności zaś w kompetencje Trybunału Sprawiedliwości.

Rozważane wówczas formy zacieśnienia współpracy między parlamentami narodowymi i Parlamentem Europejskim zostały po części omówione w innym miejscu (propozycje instytucjonalnych rozwiązań i zakresu współpracy między deputowanymi do Parlamentu Europejskiego a parlamentem narodowym). Dla „nowych” państw członkowskich szczególnie istotne będą wszystkie praktyczne formy współpracy - takie jak udział deputowanych parlamentu narodowego w pracach komisji Parlamentu Europejskiego, czy ustanowienie rodzaju „biura łącznikowego” parlamentu narodowego przy Parlamencie Europejskim. Nie można zapominać, iż wraz z ustanowieniem członkostwa w UE wygaśnie układ o stowarzyszeniu, a tym samym ważna płaszczyzna współpracy między parlamentem narodowym a Parlamentem Europejskim - Wspólna Komisja Parlamentarna - przestanie działać.

#### **4. Propozycje zawarte w raportach końcowych „grup roboczych” Konwentu**

Podsumowaniem pierwszego etapu dyskusji w Konwencie były „raporty końcowe” grup roboczych. Spośród jedenastu takich grup dwie zajmowały się rolą parlamentów narodowych: „grupa robocza” IV zajmowała się bezpośrednio rolą parlamentów narodowych, natomiast istotne znaczenie w tej dziedzinie miały również obrady „grupy roboczej” I, która zajmowała się zasadą subsydiarności. Grupa ta przedłożyła swój „raport końcowy” 23 września 2002 r.<sup>70</sup> Natomiast „grupa robocza” IV przedłożyła „raport końcowy” 11 października 2002 r.<sup>71</sup>

---

<sup>70</sup> The European Convention. Conclusions of the Working Group I on the Principle of Subsidiarity. Brussels, 23 September 2002. CONV 286/02.

<sup>71</sup> Analiza obu raportów: R. Grzeszczak, *Miejsce parlamentów narodowych w architekturze instytucjonalnej WE/UE - scenariusz zmian* (w:) *Unia Europejska w dobie reform. Konwent Europejski - Traktat konstytucyjny - Biała Księga w sprawie rządzenia Europą*, Toruń 2004, s. 219 i

#### **4.1. Propozycje zawarte w raporcie końcowym „grupy roboczej” IV**

Raport „grupy roboczej” IV koncentrował się na trzech kwestiach:<sup>72</sup>

- 1) roli parlamentów narodowych w odniesieniu do własnego rządu w toku formułowania stanowiska danego państwa w sprawach UE;
- 2) roli parlamentu narodowego w monitorowaniu stosowania zasady subsydiarności;
- 3) zakresu włączenia parlamentów narodowych do procesu decyzyjnego na szczeblu europejskim i ewentualnie ustanowienie stosownego mechanizmu.

Raport ten nie zawierał propozycji „rewolucyjnych”, bowiem w poprzedzającej jego przedłożenie dyskusji zaczęły dominować argumenty „realistyczne”. Z drugiej jednak strony - może właśnie z tego powodu - rekomendacje zaprezentowane w „raporcie” mogły wywoływać spore uczucie niedosytu.

We wstępie do „raportu” podkreślono istotną rolę, jaką parlamenty narodowe mogą odegrać w umacnianiu legitymacji demokratycznej Unii Europejskiej. Było to założenie bardzo istotne, bowiem parlamenty narodowe mogą stanowić - jak już podkreślano - efektywny „pas transmisyjny” w zbliżeniu spraw UE do obywatela; mogą również - co już obecnie ma częściowo miejsce - osłabiać problem deficytu legitymacji demokratycznej UE poprzez wpływanie na własny rząd w toku formułowania stanowiska, jakie ma być prezentowane w Radzie. Mechanizm taki jest o tyle ważny, że nie ingeruje bezpośrednio w proces

---

nast.

<sup>72</sup> The European Convention. The Secretariat. Final report of Working Group IV on the role of national parliaments. Brussels, 22 October 2002, CONV 353/02. Raporty końcowe „grup roboczych” Konwentu w tłumaczeniu na język polski - Konwent Europejski. Raporty Grup Roboczych. Monitor Integracji Europejskiej UKIE 2003, nr 67.

decyzyjny na szczeblu UE (a więc nie prowadzi do dalszego przedłużania procedur i zwiększenia stopnia ich złożoności). W końcu należało brać pod uwagę, iż parlamenty narodowe odgrywają zasadniczą rolę w zapewnieniu efektywności (implementacji) prawa wspólnotowego. Stąd też zasadna była sugestia (bliżej nie sprecyzowana w „raporcie końcowym”), aby przyszły Traktat konstytucyjny zawierał postanowienia odnoszące się do roli parlamentów narodowych (punkt 8 „raportu”).

**Rola parlamentów narodowych w odniesieniu do własnego rządu w toku formułowania stanowiska danego państwa w sprawach UE:** doświadczenia obecnych państw członkowskich UE (niezależnie od ustanowionego w praktyce danego państwa modelu współpracy między parlamentem a rządem) wskazują jednoznacznie na to, że ten obszar ma zasadnicze znaczenia dla umocnienia legitymacji demokratycznej UE. Jednocześnie, obszar ten traktowany jest - na szczeblu UE - jako domena poszczególnych państw członkowskich, zastrzeżona do regulacji konstytucji krajowych. „Raport” potwierdził tego rodzaju podejście (punkt 9), opisując zasadnicze elementy praktyki państw członkowskich. Propozycją nie wychodzącą poza te ramy była sugestia, aby COSAC sporządził - kierując się istniejącą praktyką - rodzaj niewiążącego *code of conduct*, który wskazywałby parlamentom narodowym wchodzące w grę modele relacji z rządem (punkt 20 ostatni akapit). Propozycje zawarte w „raporcie” (punkt 20) koncentrowały się natomiast na zagwarantowaniu parlamentom narodowym dostępu do informacji i dokumentów: miałyby one znaleźć się w znowelizowanym Protokole w sprawie roli parlamentów narodowych (dołączonym obecnie do Traktatu z Amsterdamu) i obejmować m.in. zapewnienie wykonywania postanowień Protokołu, dotrzymanie określonego 6-tygodniowego terminu przesyłania dokumentów, sprecyzowania rodzajów tych dokumentów i wyeliminowania sytuacji, w której w ramach Rady ustalane są „porozumienia prowizoryczne”, uprzedzające zachowanie w/w terminu, „otwarcia” prac Rady w stosunku do parlamentów narodowych (ale: o charakterze informacyjnym - por. również punkt 8 „raportu”), sprecyzowanie zobowiązania Komisji Europejskiej i Trybunału Obrachunkowego do przesyłania najważniejszych dokumentów również parlamentom narodowym.

Sugerowane w „raporcie” propozycje były racjonalne i odpowiadały ramom strukturalno-prawnym relacji między UE a państwami członkowskimi.

**Rola parlamentu narodowego w monitorowaniu stosowania zasady subsydiarności:** kwestia ta znajdowała się „w centrum debaty” w Konwencji, a rozważane propozycje szły bardzo daleko (łącznie z utworzeniem specjalnego ciała, złożonego z deputowanych parlamentów narodowych, które monitorowałoby stosowanie zasady subsydiarności, względnie powierzenie takiej roli COSAC). Z „raportu” wynikało, że wszelkie tego rodzaju propozycje zostaną raczej odrzucone: przy podkreśleniu znaczenia zasady subsydiarności, „raport” jednoznacznie wskazywał, że *ex-ante* kontrola stosowania zasady subsydiarności ze strony parlamentów narodowych może mieć jedynie „znaczenie polityczne” (punkt 22), a ustanowienie jakiego specjalnego „stałego” lub *ad hoc* ciała zostało odrzucone, przy czym podkreślono, że ewentualna procedura musi być prosta i nie może skutkować przeciąganiem się procesu legislacyjnego (punkt 24 „raportu”).

Z jednej strony było to podejście zasadne, bowiem rozważany mechanizm nie powinien osłabiać tzw. metody wspólnotowej (a w szczególności wyłącznej kompetencji Europejskiego Trybunału Sprawiedliwości do gwarantowania spójności stosowania prawa wspólnotowego) - możliwe byłoby więc włączenie parlamentów narodowych w obszar monitorowania politycznego funkcjonowania zasady subsydiarności. Z drugiej jednak strony zawarte w „raporcie” sugestie były więcej niż skromne (punkt 26), ograniczając się do wskazania na potrzebę ustanowienia „jakiegoś” mechanizmu (przy uwzględnieniu powyższych zastrzeżeń) i podkreślając, iż nie może on utrudniać lub przedłużać procesu legislacyjnego. „Raport” nie odnosił się też do istotnego problemu - ewentualnego monitorowania funkcjonowania zasady subsydiarności „na szczeblu wewnątrzpaństwowym”, o ile - co jest więcej niż prawdopodobne - zaczęła by ona oddziaływać nie tylko w relacjach UE - państwa członkowskie, lecz również na linii: UE - państwa członkowskie - regiony w

państwach członkowskich (co *notabene* jest już obecnie zagwarantowane w odniesieniu do państw federalnych).

**Zakres włączenia parlamentów narodowych do procesu decyzyjnego na szczeblu europejskim i ewentualnie ustanowienie stosownego mechanizmu:** również w tej dziedzinie fantazja „projektodawców” w debacie Konwentu była znaczna. Propozycje zawarte w „raporcie” były w tym kontekście - może nawet - zbyt „realistyczne” (punkt 36). W sumie sprowadzały się do konkretyzacji roli COSAC, z ważnym wskazaniem na umocnienie jego roli koordynatora współpracy między parlamentami narodowymi, w tym - co jest szczególnie istotne - komisji resortowych parlamentów narodowych oraz „poszukiwania” dalszych metod współpracy parlamentów narodowych z Parlamentem Europejskim. Zgodnie z oczekiwaniami raport proponował sformalizowanie formuły Konwentu jako „mechanizmu przygotowującego” przyszłe rewizje traktatu; nawiązano także do różnych konstelacji spotkań parlamentarnych (kongresu, „tygodnia europejskiego”, konferencji między-parlamentarnych), których wyniki – we wszystkich przypadkach - miałyby znaczenie wyłącznie polityczne (czyli nie wkraczałyby bezpośrednio w unijny proces legislacyjny). Zastanawia, iż „raport” nie odnosił się do ważnego i interesującego problemu - zapewnienia kontroli parlamentarnej w obszarach integracji objętych obecnym reżimem międzyrządowym (przede wszystkim w II filarze - Wspólnej Polityki Zagranicznej i Bezpieczeństwa). Było to tym bardziej symptomatyczne, że paralelnie konkretyzowała się wizja ustrojowa UE jako jednej organizacji międzynarodowej).

#### **4.2. Propozycje zawarte w raporcie końcowym „grupy roboczej” I**

Ważnym uzupełnieniem powyższych propozycji był raport „grupy roboczej” I, która zajmowała się zasadą subsydiarności, tym bardziej że w pewnym zakresie obie „grupy robocze” uzgadniały swoje propozycje. Raport tej „grupy roboczej” wychodził z założenie, iż mimo istniejących mechanizmów badania działania zasady subsydiarności określonych w protokole oraz badania *ex post* przez Trybunał Sprawiedliwości celowe jest



doskonalenie sposobu i zakresu jej monitorowania, przy czym nie powinno to hamować procesu decyzyjnego w UE. Stąd z góry odrzucono możliwość ustanowienia organu *ad hoc*, który odpowiadałby za działanie zasady subsydiarności. Wypowiedziano się natomiast za ustanowieniem mechanizmu *ad hoc* o charakterze politycznym, przy czym w takim *ex ante* monitorowaniu politycznym zasadnicza rola miałaby przypaść parlamentom narodowym.

Propozycje „grupy roboczej” I szły w trzech kierunkach (wprowadzenie do punktu II. raportu):

- umocnienia oddziaływania zasady subsydiarności przez instytucje uczestniczące we wspólnotowym procesie legislacyjnym (tj. przez Parlament Europejski, Radę i Komisję) w fazie sporządzania projektu danego aktu prawa wspólnotowego;
- ustanowienia „swoistego systemu wczesnego ostrzegania” o charakterze politycznym, którego celem byłoby umocnienie monitorowania przestrzegania zasady subsydiarności przez parlamenty narodowe;
- rozszerzenie możliwości kierowania spraw do Trybunału Sprawiedliwości w przypadku nieprzestrzegania zasady subsydiarności.

Z punktu widzenia roli parlamentów narodowych najistotniejsza była propozycja ustanowienia „swoistego systemu wczesnego ostrzegania”, choć również proponowano dyskusje z parlamentami narodowymi rocznych programów legislacyjnych Komisji Europejskiej (punkt II a/ raportu). Propozycję ustanowienia „swoistego systemu wczesnego ostrzegania” określano w raporcie jako „innovacyjną i odważną”, bowiem „po raz pierwszy w historii systemu europejskiego przewidziano uczestnictwo parlamentów narodowych w europejskim procesie legislacyjnym” (punkt II. b/ raportu).

Proponowany w raporcie „systemczesnego ostrzegania” miał składać się z następujących etapów (punkt II b/ raportu):

- Komisja Europejska kierowałaby swoje propozycje legislacyjne nie tylko do Parlamentu Europejskiego i Rady, lecz również - paralelnie - do parlamentów narodowych (według obecnie obowiązującego protokołu jest to zadanie rządów), przy czym pod pojęciem parlamentu narodowego w przypadku parlamentów dwuizbowym należałoby rozumieć każdą z izb;
- w ciągu sześciu tygodni od daty otrzymania takiej propozycji i przed rozpoczęciem procedury legislacyjnej parlament narodowy mógłby przyjąć uzasadnioną opinię dotyczącą zgodności danej propozycji legislacyjnej z zasadą subsydiarności;
- opinia taka mogłaby dotyczyć wyłącznie sprawy zgodności propozycji legislacyjnej Komisji z zasadą subsydiarności i byłaby kierowana - oprócz Komisji - do Parlamentu Europejskiego i do Rady;
- w zależności od liczby uzasadnionych opinii i ich treści różny byłby ich wpływ na dalszy przebieg procesu legislacyjnego: zwłaszcza, gdyby ponad jedna trzecia parlamentów narodowych miała w opiniach zastrzeżenia co do zgodności projektu legislacyjnego z zasadą subsydiarności Komisja ponownie badałaby swój projekt (przy czym takie powtórne badanie mogłoby prowadzić do jego podtrzymania, modyfikacji lub wycofania).

W raporcie podkreślano, iż powyższa propozycja zapewnia wszystkim parlamentom narodowym jednakowy wpływ na proces legislacyjny w Unii, a jednocześnie unika się ustanawiania nowego organu (raport ostrzegał przed „ryzykiem przekształcania architektury instytucjonalnej i procedur legislacyjnych w jeszcze bardziej rozbudowane”).

## **5. Parlamenty narodowe w projekcie Traktatu konstytucyjnego przedłożonym przez Konwent**

Propozycje zawarte w „raportach końcowych” grup roboczych IV i I Konwentu zostały sprecyzowane przez Konwent w projekcie „Traktatu ustanawiającego Konstytucję dla Europy” (Traktatu konstytucyjnego)<sup>73</sup>, a następnie - w pewnym zakresie dyskutowane i poddane modyfikacji w ramach prac Konferencji Międzyrządowej, która rozpoczęła prace 4 października 2003 r.<sup>74</sup>

### **5.1. Projekty protokołów w sprawie roli parlamentów narodowych w UE oraz w sprawie stosowania zasady pomocniczości i proporcjonalności**

Projekt Traktatu konstytucyjnego przedłożony przez Konwent w swoich postanowieniach w wielu miejscach odwoływał się do parlamentów narodowych. Niezależnie od tego wśród załączonych do projektu protokołów znajdowały się:

- Protokół w sprawie roli parlamentów narodowych w Unii Europejskiej i
- Protokół w sprawie stosowania zasad subsydiarności i proporcjonalności.

---

<sup>73</sup> Został on przedłożony formalnie przez Konwent Radzie Europejskiej 20 czerwca 2003 r. podczas posiedzenia w Salonikach, a następnie - po uzupełnieniach - 18 lipca 2003 r. Przewodniczącemu Rady Europejskiej. Tekst w tłumaczeniu na język polski: *Projekt Traktatu ustanawiającego Konstytucję dla Europy. Konwent Europejski, Wspólnoty Europejskie 2003*; także: Biuletyn Biura Studiów i Ekspertyz Kancelarii Sejmu. Przekłady Aktów Prawnych 2(24)03, Warszawa 2003.

<sup>74</sup> Stan prac nad projektem Traktatu konstytucyjnego w ramach Konferencji Międzyrządowej w roku 2003 ukazywał dokument Prezydencji włoskiej - Intergovernmental Conference (12-13 December 2003). ADDENDUM 1 to the Presidency proposal, Brussels, 9 December 2003 (CIG 60/03 ADD 1) oraz ADDENDUM 2, Brussels, 11 December 2003 (CIG 60/03 ADD 2).

Oba te protokoły zmieniały nieco obecnie obowiązujące w tej dziedzinie protokoły, uwzględniając propozycje zawarte w „raportach końcowych” grup roboczych, przy czym zasadniczo odrzucono wszelkie propozycje, które zmierzały do włączenia parlamentów narodowych w system instytucjonalny przyszłej Unii - wzmacniano natomiast ich rolę „pomocniczą” i mającą na celu umocnienie legitymacji demokratycznej działania Unii.

Protokół w sprawie roli parlamentów narodowych w Unii Europejskiej proponował generalne umocnienie roli parlamentów narodowych, nawiązując do stwierdzenia w projekcie Traktatu konstytucyjnego podkreślającego przede wszystkim znaczenie parlamentów narodowych dla umocnienia legitymacji demokratycznej przyszłej Unii Europejskiej. W art. I-45 projektu, dotyczącego „zasady demokracji przedstawicielskiej” stwierdzono w ustępie 2, że „obywatele są bezpośrednio reprezentowani na szczeblu Unii w Parlamencie Europejskim. Państwa Członkowskie są reprezentowane w Radzie Europejskiej oraz w Radzie Ministrów poprzez ich rządy, które z kolei odpowiadają przez parlamentami narodowymi wybieranymi przez ich obywateli”. W stwierdzeniu tym znalazła wyraz - z jednej strony - teza, że legitymacja demokratyczna dla działania rządu w Radzie wywodzi się z legitymacji wewnętrznej<sup>75</sup>, z drugiej zaś strony jednoznaczne wskazanie, że zakres i sposób oddziaływania parlamentów narodowych na rząd w „sprawach UE” powinien należeć zasadniczo do kompetencji wewnętrznej każdego z państw członkowskich. Takie stwierdzenie zawierał już Protokół w sprawie roli parlamentów narodowych w UE, dołączony do Traktatu z Amsterdamu. Zostało to potwierdzone w projekcie analogicznego Protokołu dołączanego do projektu Traktatu konstytucyjnego. Modyfikacje w stosunku do obecnie wiążącego Protokołu obejmują natomiast cztery sfery:

---

<sup>75</sup> Ten kierunek argumentacji występuje dosyć często (i był on już omówiony). Ma ona naturalnie pewne uzasadnienie, ale też - ze względu na zakres kompetencji WE/UE - nie jest on w stanie wyjaśnić w sposób wystarczający legitymacji demokratycznej procesu decyzyjnego w UE (nawarstwiający się problemy praktyczne są tego wyrazem).

- **rozszerzony i zmieniony został mechanizm informowania parlamentów narodowych:** o ile dotychczas parlamentom przekazywane były bezpośrednio dokumenty konsultacyjne Komisji (zielone księgi, białe księgi i komunikaty), natomiast projekty aktów prawnych za pośrednictwem odnośnych rządów, to projekt proponował bezpośrednie przekazywanie projektów aktów prawnych również do parlamentów narodowych (paralelnie do przekazywania ich do rządów państw członkowskich - punkt 1.2. projektu) oraz rozszerzał katalog dokumentów konsultacyjnych (ma on obejmować również roczny program prac legislacyjnych, wszelkie inne dokumenty dotyczące planowania legislacyjnego lub strategii politycznej, które są przedkładane przez Komisję Parlamentowi Europejskiemu i Radzie - punkt 1.1. projektu); również Trybunał Obrachunkowy ma zostać zobowiązany do przesyłania swoich rocznych sprawozdań parlamentom narodowym - punkt 1.8. projektu); w przypadku przesyłania parlamentom narodowym projektu aktu prawnego, potwierdzono sześć-tygodniowy okres, jaki musi upłynąć (z pewnymi wyjątkami) między przekazaniem przez Komisję projektu aktu prawnego a umieszczeniem go w porządku dziennym Rady w celu przyjęcia lub zajęcia stanowiska w ramach procedury legislacyjnej; jednocześnie projekt zawierał zobowiązanie do przekazywania parlamentom narodowym porządków dziennych posiedzeń Rady oraz protokołów z takich posiedzeń, podczas których rozpatrywano projekty aktów prawnych (punkty 1.4. i 1.5 projektu);
- **ustalono system monitorowania przestrzegania zasady subsydiarności przy formułowania projektów aktów prawnych:** projekt potwierdzał ten system co do zasady, odsyłając jednocześnie do Protokołu w sprawie stosowania zasad subsydiarności i proporcjonalności (punkt 1.3. projektu);
- **ustanowiono tzw. *procedurę passarelle*:** obowiązek informowania parlamentów narodowych o zamiarze Rady Europejskiej zmiany procedury legislacyjnej; obejmuje to dwa przypadki opisane w art. 1-24 ust. 4 projektu Traktatu konstytucyjnego; pierwszy dotyczy

sytuacji, gdy Rada Europejska korzysta z w ramach części III projektu Traktatu z tzw. procedury kładki (tj. podejmuje jednogłośnie decyzje upoważniającą Radę do działania większością kwalifikowaną w obszarze, gdzie co do zasady przewidziana jest jednomyślność) - parlamenty narodowe muszą być poinformowane o takiej inicjatywie nie później niż cztery miesiące przed podjęciem stosownej decyzji przez Radę Europejską (art. I-24 ust. 4 akapit drugi projektu Traktatu oraz punkt I.7. projektu Protokołu); drugi przypadek dotyczy sytuacji, gdy Rada Europejska zamierza jednogłośnie zadecydować o zmianie - w ramach części III projektu Traktatu - szczególnej procedury legislacyjnej w odniesieniu do ustaw europejskich i europejskich ustaw ramowych (najistotniejsze z katalogu nowych aktów przyszłej Unii, odpowiadające obecnemu rozporządzeniu i dyrektywie) na procedurę zwykłą<sup>76</sup>; w takim przypadku parlamenty narodowe muszą być „uprzednio poinformowane” (art. I-24 ust. 4 akapit pierwszy projektu Traktatu oraz punkt I.6. projektu Protokołu); w obu tych przypadkach parlamenty narodowe - po uzyskaniu stosownej informacji - będą mogły oddziaływać jedynie na swojego „szefa państwa lub rządu” zasiadającego w Radzie Europejskiej, o ile wchodząca w grę decyzja będzie budziła wątpliwości;

- **rozszerzenie mechanizmów współpracy międzyparlamentarnej:** projekt Protokołu (punkt II) wskazywał, że Parlament Europejski i parlamenty narodowe wspólnie mają określać jak „skutecznie i systematycznie” rozwijać współpracę parlamentarną w UE (wyraźnie chodzi tu jednak o kształtowanie różnych sposobów współpracy między parlamentami narodowymi i między parlamentami narodowymi a Parlamentem Europejskim); niezależnie od tego, w sposób bardziej elastyczny niż dotychczas określone zostały kompetencje COSAC; może on zajmować stanowiska i przedkładać je Parlamentowi Europejskiemu, Radzie i Komisji w sprawach, które „uzna za właściwe” (dotychczas obowiązują ograniczenia obejmujące

---

<sup>76</sup> Na temat nowego katalogu aktów prawnych oraz procedur legislacyjnych proponowanych w projekcie Traktatu konstytucyjnego - patrz: *Przewodnik po Traktacie Konstytucyjnym* (J. Barcz), Warszawa 2005, s. 63 i nast.

taką kompetencją COSAC jedynie projekty aktów prawnych dotyczące Przestrzeni wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości, mogące mieć bezpośredni wpływ na prawa i wolności jednostek lub na prawa podstawowe, względnie gdy zgodzą się na to państwa członkowskie); w podobny zakresie COSAC może zgłaszać uwagi nawiązujące do przestrzegania zasady subsydiarności; niezależnie od tego potwierdzone zostały kompetencje COSAC do wspierania wymiany informacji między parlamentami narodowymi i Parlamentem Europejskim, w tym w ramach komisji wyspecjalizowanych, organizowania konferencji międzyparlamentarnych (ze szczególnym wskazaniem na zagadnienia Wspólnej Polityki Bezpieczeństwa i Obronnej).

Zaproponowane, nowe brzmienie Protokołu w sprawie stosowania zasad pomocniczości i proporcjonalności znacznie odbiegało od obecnego Protokołu w tej samej sprawie. Jego sednem było ustanowienie wspomnianego już „systemu wczesnego ostrzegania” z udziałem parlamentów narodowych oraz potwierdzenie kognicji Trybunału Sprawiedliwości w przypadku naruszenia przez akt prawny UE zasady subsydiarności (punkt 7 projektu Protokołu nawiązujący do art. III-226 projektu Traktatu).

Jeśli chodzi o ustanowienie „systemu wczesnego ostrzegania”, to projekt Protokołu (punkty 3 - 6) prawie w pełni odzwierciedlał omówione wyżej propozycje, zawarte w raporcie końcowym „grupy roboczej” I. Tym niemniej istotne było, że mechanizm ten znalazł swoje odzwierciedlenie również w postanowieniach projektu Traktatu konstytucyjnego. Art. I-9 ust. 3 akapit drugi projektu stwierdzał, iż „Instytucje Unii stosują zasadę subsydiarności zgodnie z Protokołem w sprawie stosowania zasady subsydiarności i proporcjonalności, załączonym do Konstytucji. Parlamente narodowe zapewniają przestrzeganie tej zasady zgodnie z procedurą określoną w Protokole”. Protokół precyzował - w stosunku do propozycji „grupy roboczej” - sytuację, w której Komisja musi ponownie rozważyć swoją propozycję legislacyjną. O ile raport końcowym mówił o zastrzeżeniach co najmniej jednej trzeciej parlamentów narodowych

państw członkowskich, to w Protokole zaproponowano przyznanie każdemu parlamentowi narodowemu po dwa głosy (jeżeli parlament składa się z dwóch izb, to wówczas każda z nich miała by mieć po jednym głosem); jeżeli parlamenty narodowe, które wyraziły w uzasadnionych opiniach zastrzeżenia co do zgodności projektu aktu prawnego z zasadą pomocniczości zbiorą co najmniej jedną trzecią ogólnej liczby głosów (w przypadku projektów z dziedziny Przestrzeni wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości wystarczy zebranie jednej czwartej głosów), Komisja musi ponownie swoją propozycję rozpatrzyć. Komisja może utrzymać swoją propozycję, ale musi ją uzasadnić. Niezależnie od tego Komisja zostaje zobowiązana (punkt 8 projektu Protokołu) do przedstawiania sprawozdania dotyczącego art. 1-9 projektu Traktatu – obok Rady Europejskiej i Parlamentu Europejskiego i Rady – również parlamentom narodowym.

## **5.2. Wybrane postanowienia projektu Traktatu konstytucyjnego przedłożonego przez Konwent**

Niezależnie od projektów obu protokołów (i powiązanych z nimi postanowień projektu Traktatu konstytucyjnego), sam projekt Traktatu również odsyłał do parlamentów narodowych. Dotyczyło to m.in. następujących kwestii:

- art. 1-17 projektu Traktatu formułował tzw. klauzulę elastyczności, odwołując się do postanowień obecnego art. 308 TWE (Rada, stanowiąc jednogłośnie, na wniosek Komisji i po uzyskaniu zgody Parlamentu Europejskiego może podejmować działania nawet wówczas gdy postanowienia Traktatu konstytucyjnego nie przewidują jej uprawnień, o ile jest to konieczne dla osiągnięcia jednego z celów Unii); stosownie do ust. 2 art. 1-17 projektu Traktatu, na projekt takiej decyzji Komisja ma zwrócić uwagę parlamentów narodowych „stosując procedurę monitorowania zasady subsydiarności, o której mowa w art. 9 ust. 3”; zakładać więc należało (choć nie jest to jednoznaczne), że w takim przypadku powinna też mieć odpowiednie zastosowanie sama procedura;



- art. I-57 projektu Traktatu, dotyczący warunków członkostwa oraz trybu przystępowania do Unii (nawiązujący do obecnego art. 49 TUE) zobowiązywał do powiadomienia Parlamentu Europejskiego i parlamentów narodowych państw członkowskich o wniosku o członkostwo, złożonego do Rady; obowiązku powiadomienia parlamentów narodowych nie wprowadzono natomiast ani do art. I-58 (nawiązującego do obecnego art. 7 TUE), który dotyczy zawieszenia praw członkowskich Unii, ani do art. I-59 (nie mającego odpowiednika w obecnych postanowieniach TUE), który dotyczy dobrowolnego wystąpienia z Unii;
- niezależnie od wspomnianego już włączenia parlamentów narodowych w monitorowanie przestrzegania zasady subsydiarności w odniesieniu do projektów aktów prawnych w dziedzinie Przestrzeni wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości (art. III-160 ust. 1 projektu Traktatu), ustęp 2 tego artykułu przewidywał włączenie parlamentów narodowych do kontroli politycznej Eurojustu (art. III-174 ust. 2 ostatni akapit) i Europolu (art. III-177 ust. 2 ostatni akapit);
- art. III-162 projektu Traktatu przewidywał ustanowienie w Radzie komitetu w celu wzmocnienia współpracy w dziedzinie bezpieczeństwa wewnętrznego; o pracach takiego komitetu na bieżąco ma być informowany Parlament Europejski i parlamenty narodowe;
- art. IV-7 projektu Traktatu, dotyczący procedury rewizji Traktatu konstytucyjnego (a więc nawiązujący do obecnego art. 48 TUE) w dwóch miejscach odwoływał się do parlamentów narodowych: po pierwsze (art. IV-7 ust. 1) - nakazywał powiadamiać parlamenty narodowe państw członkowskich o propozycjach zmiany Traktatu (które mogą być przedkładane przez rząd każdego państwa członkowskiego, Parlament Europejski lub Komisję); po drugie - wprowadzał do procedury rewizji Traktatu Konwent (art. IV-7 ust. 2); jeżeli Rada Europejska podejmie decyzję o rozpatrzeniu proponowanych zmian, to może zwołać Konwent „złożony z przedstawicieli

parlamentów narodowych Państw Członkowskich, szefów państw lub rządów Państw Członkowskich, Parlamentu Europejskiego i Komisji” (tekst tego przepisu sugerowałby, że - w przeciwieństwie do ostatniego Konwentu – w przyszłych konwentach zasiadałby jeden przedstawiciel parlamentu narodowego z każdego państwa członkowskiego; w każdym razie nie było wyraźnego upoważnienia dla Rady Europejskiej do określania składu Konwentu); Konwent taki „rozpatruje propozycje zmian” i przyjmuje w drodze konsensu „zalecenia dla konferencji międzyrządowej”,

W sumie, propozycje Konwentu dotyczące umocnienia roli parlamentów narodowych „w procesie integracji europejskich” można za jedno z najbardziej udanych w ramach przedłożonego przez Konwent projektu Traktatu konstytucyjnego.<sup>77</sup> Zasadnie nie wprowadzono parlamentów narodowych bezpośrednio do procesu decyzyjnego na szczeblu Unii; zagwarantowano ich „pośrednią” rolę w odniesieniu do takich kwestii (działanie zasady subsydiarności, formuła *passarelle*), które oddziałują na sferę wewnętrzną państwa członkowskiego, bądź stanowią istotne przesunięcia kompetencyjne w ramach Unii, wymagające do tej pory zatwierdzenia przez państwa członkowskie, zapewniono w końcu mechanizm stosunkowo obszernego i efektywnego ich informowanie i najistotniejszych kwestiach (będą więc one mogły oddziaływać na przedstawicieli własnego państwa w instytucjach Unii).

Podejście takie wskazywało, jak istotne (i pilne dla „nowych” państw członkowskich) stało się zagwarantowanie solidnego statusu parlamentu narodowego w krajowym procesie decyzyjnym w sprawach UE (szczególnie w relacjach w własnym rządem)

---

<sup>77</sup> Tamże, s. 50 i nast.

## 6. Prace w ramach Konferencji Międzyrządowej 2003/2004

W dyskusji podczas Konferencji Międzyrządowej problem roli parlamentów narodowych nie budził większych kontrowersji.

Jeśli chodzi o projekty obu protokołów, to początkowo włoska Prezydencja nie przewidywała w tej kwestii żadnej dodatkowej dyskusji. Dopiero przed konklawe ministrów spraw zagranicznych (28-29 listopada 2003 r.), przedkładając projekt rozwiązań kompromisowych<sup>78</sup>, włączyła do tego projektu propozycję Belgii zmierzającą do zróżnicowania definicji „parlamentu narodowego”, zawartej w punkcie 6 akapit drugi projektu Protokołu w sprawie stosowania zasad subsydiarności i proporcjonalności. W myśl tej propozycji dwa głosy przyznane parlamentowi narodowemu każdego państwa członkowskiego miały by być dzielone „na podstawie krajowego systemu parlamentarnego”, natomiast jeżeli parlament w danym państwie składa się z dwóch izb, to każda z nich dysponowałaby jednym głosem. Również zawarty w punkcie 8 projektu powyższego Protokołu obowiązek Komisji przesyłania parlamentom narodowym rocznego sprawozdania dotyczącego zasady subsydiarności i proporcjonalności miałby kierować się takim kluczem. W stosunku do zaproponowanego przez Konwent tekstu postanowień tych punktów, dodawano specyficzne odesłanie do „krajowego systemu parlamentarnego”. Belgii chodziło o umocnienie statusu wybieralnych struktur regionalnych, wyposażonych w kompetencje legislacyjne; w państwach o strukturze federalnej włączenie takiej propozycji mogłoby prowadzić do rozdziału dwóch głosów nie tylko na dwie izby parlamentu centralnego (czy dwa ciała ustawodawcze na szczeblu centralnym), lecz do próby partycypacji w tym podziale parlamentów regionalnych. Podczas konklawe część państw (szczególnie Hiszpania) sprzeciwiła się tej propozycji, podkreślając, iż zbyt głęboko ingeruje ona w wewnętrzną sferę konstytucyjną państw członkowskich. Prezydencję włoska<sup>79</sup> powtórzyła tę

---

<sup>78</sup> IGC 2003 - Naples Ministerial Conclave: Presidency proposal (CIG 52/03), Brussels, 25 November 2003 (Miscellaneous d/) oraz uwagi do punktu 6 i 8 protokołu.

<sup>79</sup> IGC 2003 - ADDENDUM 1 to the Presidency proposal (CIG 60/03 ADD 1), Annex 44 (D).

propozycję przed spotkaniem szefów państw lub rządów w Brukseli (12-13 grudnia 2003 r.). W sumie nie wносиła ona merytorycznie niczego nowego do samego mechanizmu „systemu wczesnego ostrzegania”.

Znacznie istotniejsze znaczenie miała dyskusja na temat tzw. formuły *passarelle*, zawartej w art. I-24 ust. 4 projektu Traktatu (por. wyżej), mającej polegać na tym, że Rada Europejska, stanowiąc jednogłośnie, mogłaby w odniesieniu do postanowień części III projektu Traktatu upoważniać Radę do decydowania większością kwalifikowaną w dziedzinach, w których Rada powinna decydować jednogłośnie oraz wprowadzać tzw. zwykłą procedurę ustawodawczą w miejsce procedury szczególnej w odniesieniu do ustaw europejskich i europejskich ustaw ramowych (a więc najważniejszych aktów prawnych w przyszłej Unii). W obu przypadkach Rada Europejska miałaby – według propozycji Konwentu - obowiązek powiadomienia o zamiarze podjęcia takiej decyzji m.in. parlamentów narodowych (w pierwszym przypadku co najmniej cztery miesiące przed podjęciem decyzji, w drugim sześć miesięcy). Propozycje te wywołały dyskusję i zastrzeżenia szeregu państw (m.in. Czech, Estonii, Finlandii, Irlandii, Portugalii, Szwecji). Prezydencja włoska przedłożyła w związku z tym nowy projekt art. I-24 ust. 4 (w dokumencie Prezydencji oznaczony jako art. IV-7a).<sup>80</sup> W projekcie tym utrzymano obowiązek Rady Europejskiej do informowania parlamentów narodowych państw członkowskich o zamierzonej decyzji, znacznie jednak wzmocniono rolę w tym kontekście parlamentów narodowych, wychodząc poza formułę „informowania”: nawiązano bowiem do „systemu wczesnego ostrzegania”, umacniając jednak istotnie uprawnienia parlamentów narodowych – o ile jeden z parlamentów narodowych zgłosiłby w ciągu sześciu miesięcy zastrzeżenia w odniesieniu do zamierzonej decyzji Rady, nie mogłaby ona dojść do skutku (art. IV-7a ust. 3 zdanie drugie i trzecie projektu włoskiej Prezydencji), a więc wystarczający do zahamowania procedury byłby sprzeciw jednego parlamentu narodowego. Propozycja włoskiej Prezydencji została ostro skrytykowana (m.in. przez Francję i Hiszpanię), a większość państw skłania się do oceny, iż pierwotna propozycja Konwentu jest najlepsza: nie prowadzi bowiem do bezpośredniej ingerencji

---

<sup>80</sup> CIG 60/03 ADD 1, Annex 35.

parlamentu narodowego w proces decyzyjnym na szczeblu Unii, ale pozostawia parlamentowi narodowemu możliwość i czas na oddziaływanie na przedstawiciela własnego państwa w Radzie Europejskiej.

Niezależnie od powyższych dyskusji, w nawiązaniu do art. IV-7 projektu Traktatu, na mocy którego do procedury rewizji Traktatu konstytucyjnego ma być wprowadzony Konwent (o ile tak postanowi Rada Europejska) można było zastanawiać się, czy nie należałoby sprecyzować zadań takiego Konwentu. Co prawda art. IV-7 ust. 2 akapit ostatni mówi, że Konwent przyjmuje jedynie „zalecenia” dla Konferencji Międzyrządowej, ale doświadczenia związane z ostatnim Konwentem (kiedy podjęto próbę przesądzenia wyników obrad Konferencji Międzyrządowej) powinny skłaniać do refleksji. O ile nie nastąpi sprecyzowanie postanowień art. IV-7, to w każdym razie duża rozwaga i precyzja konieczna będzie przy podejmowaniu decyzji Rady Europejskiej o zwołaniu Konwentu i określeniu jego mandatu.

Na początku 2004 r. Prezydencja irlandzka koncentrowała się na znalezieniu kompromisu w najbardziej kontrowersyjnych sprawach. W raporcie przygotowanym dla Rady Europejskiej (na spotkanie 25/26 marca 2004 r.) Prezydencja skazywała na cztery takie sprawy: niezależnie od formuły podejmowania decyzji większością kwalifikowaną w Radzie, również na problem składu kolegium Komisji Europejskiej, zakresu stosowania formuły podejmowania decyzji większością kwalifikowaną w Radzie oraz ustalenia minimalnej liczby mandatów w Parlamencie Europejskim, jaka miałyby przypadać na najmniejsze państwa członkowskie.<sup>81</sup> Natomiast w innych kwestiach, przedyskutowanych podczas Prezydencji włoskiej - podkreślano w raporcie - istniała stosunkowo szeroka akceptacja, przy czym do szczególnie pozytywnych wyników dotychczasowych ustaleń zaliczano m.in. umocnienie roli parlamentów narodowych.<sup>82</sup> Włączenie parlamentów narodowych do

---

<sup>81</sup> IGC. Report by Presidency to European Council, 25/26 March 2004. CIG 70/40 (punkt 8 i następne).

<sup>82</sup> Tamże: punkt 4 raportu.

kompromisu w sprawie formuły podejmowania decyzji w Radzie większością kwalifikowaną pojawiło się w tym czasie w propozycjach polskich: m.in. proponowano powiązanie ostatecznego ustalenia takiej formuły w ramach tzw. procedury *rendez vous* z akceptacją ze strony parlamentów narodowych (nawiązanie do procedury *passarelle*).<sup>83</sup>

Próby modyfikacji zasadniczych uzgodnień w sprawie roli parlamentów narodowych nie pojawiały się również w końcowym etapie obrad Konferencji Międzyrządowej,<sup>84</sup> z wyjątkiem incydentalnych dyskusji - na przykład nad zakresem stosowania tzw. procedury *passarelle* (w odniesieniu do decyzji Rady Europejskiej, aby Rada mogła stanowić większością kwalifikowaną przy uchwalaniu ustawy europejskiej określającej wieloletnie ramy finansowe - art. I-54 projektu Traktatu),<sup>85</sup> propozycji drobnych, formalnych modyfikacji Protokołu w sprawie roli parlamentów narodowych w UE,<sup>86</sup> czy też „powrotu” do propozycji belgijskiej.<sup>87</sup> Ostateczny dokument, wyrażający osiągnięty podczas spotkania Konferencji Międzyrządowej na szczepku szefów państw i

---

<sup>83</sup> J. Barcz, *Między formułą nicejską a podwójną większością - ramy prawne możliwego kompromisu* (w:) *Przyszły Traktat konstytucyjny. Zagadnienia prawno-polityczne, instytucjonalne i proces decyzyjny w UE ...*, s. 289 i nast.; P. Swieboda, *Przyszły Traktat konstytucyjny. Granice kompromisu w dziedzinie podejmowania decyzji większością kwalifikowaną. Raport aktualizacyjny* (w:) tamże, s. 243/244.

<sup>84</sup> Por. zestawienie diskutowanych problemów sporządzone 16 czerwca 2004 r., w przededniu spotkania IGC na szczepku szefów państw i rządów w Brukseli (17/18 czerwca 2004 r.): CIG 82/04.

<sup>85</sup> Prezydencja irlandzka wskazywała na uzyskanie zgody co do tego, że jednomyślność w tej dziedzinie musi być utrzymana do czasu zastosowania procedury *passarelle*. Tamże, punkt 22 dokumentu.

<sup>86</sup> IGC 2003. Presidency proposals following the meeting of „focal points” on 4 May 2004. CIG 76/04. Annex 43.

<sup>87</sup> W dyskusjach w maju 2004 r. pojawiała się stosowna modyfikacja punktu 6 Protokołu w sprawie stosowania zasady subsydiarności i pomocniczości („Każdy parlament narodowych dysponuje dwoma głosami, dzielonymi na podstawie krajowego systemu parlamentarnego. W przypadku dwuizbowego systemu parlamentarnego, każda izba dysponuje jednym głosem” - „Each national Parliament shall have two votes, shared out on the basis of the national parliamentary system. In the case of a bicameral Parliamentary system, each of the two chambers shall have one vote”). Tamże.

rządów (17/18 czerwca 2004 r.) kompromis,<sup>88</sup> nie wnosił zasadniczo nowych elementów do propozycji zawartych w projekcie Traktatu konstytucyjnego przedłożonego przez Konwent.

## **7. Parlamenty narodowe w ostatecznej wersji Traktatu konstytucyjnego**

Jak wynika z powyższych wywodów w ostatecznym tekście Traktatu konstytucyjnego przejęto - w zasadzie bez zmian - propozycje dotyczące roli parlamentów narodowych, zawarte w projekcie Traktatu przedłożonym przez Konwent. W szczególności:

1) Bez istotniejszych zmian zaakceptowano projekty obu protokołów, dotyczących w zasadniczym stopniu roli parlamentów narodowych:

- Protokołu w sprawie roli parlamentów narodowych w Unii Europejskiej;<sup>89</sup>
- Protokołu w sprawie stosowania zasady pomocniczości i proporcjonalności,<sup>90</sup> przy czym art. I-11 Traktatu konstytucyjnego (w numeracji ostatecznie przyjętej) w ustępie 3 akapicie drugim wyraźnie ustanawia współdziałanie parlamentów narodowych w przestrzeganiu zasady pomocniczości. W ostatecznym tekście Protokołu zaakceptowano w jakimś stopniu propozycję belgijską (o czym była mowa wyżej), bowiem art. 7 Protokołu stwierdza, że „Każdy parlament narodowy dysponuje dwoma głosami rozdzielonymi w zależności od narodowego systemu parlamentarnego. W narodowym systemie parlamentarnym

---

<sup>88</sup> CIG 85/04.

<sup>89</sup> Omówiony w punkcie 5.1. niniejszej pracy. W ostatecznej wersji Protokół nr 1 dołączony do Traktatu konstytucyjnego. CIG 87/04 Addendum I.

<sup>90</sup> Omówiony - tamże. W ostatecznej wersji Protokół nr 2 dołączony do Traktatu konstytucyjnego. CIG 87/04. Addendum I.

dwuizbowym, każda z izb dysponuje jednym głosem”. W ten sposób państwa federacyjne, w których istnieją dwa ciała legislacyjne uzyskały gwarancje, iż rozdział głosów nie stanie się przedmiotem sporu z parlamentami ich części składowych. Wyraźnie też zastrzeżono dla wewnątrz krajowego podziału kompetencji kwestię włączenia parlamentów regionalnych w opiniowanie projektów aktów prawnych Unii. Artykuł 6 akapit pierwszy stwierdza w zdaniu ostatnim: „Do parlamentu narodowego lub izby parlamentu narodowego należy konsultowanie się, w razie potrzeby, z parlamentami regionalnymi mającymi kompetencje ustawodawcze”.

- 2) Ostatecznie utrzymano formułę mocnego statusu parlamentów narodowych w ramach procedury *passarelle*, przy czym odnośne postanowienia przesunięto do części IV Traktatu konstytucyjnego (art. IV-444): tak więc nawet sprzeciw ze strony jednego parlamentu narodowego (art. IV-444 ust. 3) może wstrzymać decyzję europejską Rady Europejskiej, umożliwiającą - w ramach obszaru objętego postanowieniami części III Traktatu konstytucyjnego - podejmowanie decyzji większością kwalifikowaną w miejsce jednomyślnego stanowienia Rady (art. IV-444 ust. 1) oraz zastępowania szczególnej procedury ustawodawczej procedurą zwykłą (art. IV-444 ust. 2). Jednocześnie ujednolicono procedurę *passarelle* o tyle, że parlamenty narodowe mają sześć miesięcy na zajęcie stanowiska zarówno co do projektu decyzji europejskiej upoważniającej Radę do stanowienia większością kwalifikowaną (tam gdzie w ramach części III Traktatu konstytucyjnego Rada - w myśl postanowień Traktatu - powinna stanowić jednomyślnie), jak i co do projektu decyzji europejskiej zezwalającej na uchwalenie ustawy europejskiej lub europejskiej ustawy ramowej (w ramach obszaru części III Traktatu konstytucyjnego) w drodze zwykłej procedury ustawodawczej (zamiast w drodze procedury szczególnej).
- 3) Pozostałe postanowienia proponowane w projekcie Konwentu znalazły wyraz w następujących postanowieniach ostatecznej wersji Traktatu konstytucyjnego:



- art. I-18 ust. 2 dotyczący tzw. klauzuli elastyczności (obecny art. 308 TWE) - przewiduje udział parlamentów narodowych w kontroli środków podejmowanych przez Unii (Radę Ministrów), które nie mają jednoznacznej podstawy w postanowieniach Traktatu konstytucyjnego, ale są niezbędne do osiągnięcia jednego z celów Unii; art. I-18 ust. 2 stwierdza, że „W ramach procedury kontroli zasady pomocniczości określonej w artykule I-11 ust. 3 Komisja Europejska zwraca uwagę parlamentów narodowych na propozycje oparte na niniejszym artykule”; mimo pewnej niejednoznaczności tych postanowień należy zakładać, że parlamenty narodowe mają – w tym zakresie - możliwość działania przewidzianą w Protokole w sprawie stosowania zasad pomocniczości i proporcjonalności, natomiast Komisji ma dodatkowy obowiązek „zwracania uwagi” parlamentom narodowym na propozycję środków, które miałyby zostać przyjęte w trybie art. I-18 Traktatu konstytucyjnego;
- art. I-46 (Zasada demokracji przedstawicielskiej) w ust. 2 podkreśla, że państwa członkowskie reprezentowane są w Radzie Europejskiej i w Radzie Ministrów przez ich rządy, które są „demokratycznie odpowiedzialne przed parlamentami narodowymi lub przed samymi obywatelami”; ma to zwracać uwagę na udział parlamentów narodowych w zapewnieniu Unii legitymacji demokratycznej (w drodze kontroli przedstawicieli rządów), ale jednocześnie – pośrednio - podkreśla znaczenie efektywnego mechanizmu oddziaływania parlamentu narodowego na własny rząd (co oczywiście pozostawione jest kompetencji własnej państw członkowskich);
- art. I-58, dotyczący procedury przyjęcia do Unii nowego państwa członkowskiego, zobowiązuje - w ustępie 2 - do poinformowania parlamentów narodowych państw członkowskich w wpłynięciu wniosku państwa w sprawie uzyskania członkostwa; dziwić może, że odnośnych postanowień, zobowiązujących do informowania parlamentów narodowych nie zawierają artykuły I-59 (dotyczący

zawieszenia niektórych praw wynikających z członkostwa w odniesieniu do państwa członkowskiego, które narusza w sposób poważny podstawowe wartości Unii) oraz I-60 (dotyczący możliwości dobrowolnego wystąpienia z Unii);

- odnotować należy stosunkowo szerokie włączenie parlamentów narodowych w regulacje dotyczące Przestrzeni Wolności, Bezpieczeństwa i Sprawiedliwości (tytuł III, rozdział IV części III Traktatu): na mocy art. III-259 procedura kontroli przestrzegania zasady pomocniczości działa w odniesieniu do aktów prawnych przyjmowanych w ramach współpracy sądowej w sprawach karnych i współpracy policyjnej, na mocy art. III-260 parlamenty narodowe muszą być informowane o ocenie wprowadzania w życie przez państwa członkowskie polityki Unii w tej dziedzinie, na mocy art. III-261 parlamenty narodowe muszą być informowane o pracy Komitetu, który ma zajmować się wspieraniem i umacnianiem współpracy operacyjnej w zakresie bezpieczeństwa wewnętrznego Unii, parlamenty narodowe mają uczestniczyć w ocenie działalności Eurojust (art. III-273) oraz Europolu (art. III-276), przy czym szczegóły tego uczestnictwa określić mają ustawy europejskie; w tym kontekście szczególnie krytycznie odnotować należy brak odnośnych postanowień, włączających parlamenty narodowe w jakimś stopniu w obszar Wspólnej Polityki Zagranicznej i Bezpieczeństwa oraz w zakres działania tzw. klauzuli solidarności (art. III-329);
- art. IV-443 utrzymuje obowiązek informowania parlamentów narodowych o inicjatywie (ze strony państwa członkowskiego, Parlamentu Europejskiego lub Komisji) zmiany Traktatu konstytucyjnego (art. IV-443 ust. 1) oraz o możliwości zwołaniu Konwentu w przypadku, gdy Rada Europejska opowie się za rozpatrzeniem takich zmian (art. IV-443 ust. 2), przy czym oczywiście Konwent ma składać się m.in. z przedstawicieli parlamentów narodowych; może nieco dziwić, że nie zdecydowano się na włączenie parlamentów narodowych w tzw. uproszczoną procedurę zmiany postanowień Traktatu konstytucyjnego (art. IV-445), objętych

częścią III tytułem III (Polityki i działania wewnętrzne), choć z drugiej strony ewentualna decyzja europejska Rady Europejskiej (podejmowana jednogłośnie) może wejść w życie dopiero po jej „zatwierdzeniu przez Państwa Członkowskie, zgodnie z ich odpowiednimi procedurami konstytucyjnymi”, czyli udział parlamentów narodowych będzie i tak zagwarantowany.

Postanowienia Traktatu konstytucyjnego precyzują i umacniają pozycję parlamentów narodowych w procesie integracji europejskiej. Jak wspomniano należą one do jednych z regulacji. Niemniej jednak wskazują one jednoznacznie na to, iż wykorzystanie możliwości określonych przez Traktat konstytucyjny zależeć będzie w pierwszym rzędzie od efektywności działania samych parlamentów narodowych i ich deputowanych oraz zakresu i efektywności mechanizmu współdziałania między parlamentem narodowych a rządem w ramach kompetencji własnej danego państwa członkowskiego.

## **8. Stan dyskusji w Polsce**

Stan dyskusji w Polsce na temat roli parlamentu narodowego w odniesieniu do spraw UE w przededniu akcesu do Unii był niezły, choć mocno zróżnicowany. Pozostawał też pod wyraźnym wpływem nastawienia do przewodniego problemu - ewentualnej potrzeby i możliwości zmiany konstytucji z 1997 r. i fascynacji reformami instytucjonalnymi w ramach samej Unii Europejskiej, przy pozostawieniu na uboczu potrzeb zmian ustrojowych państwa (znacznie „trudniejszych” politycznie do przeprowadzenia) w toku dochodzenia do członkostwa w Unii.

## 8.1. Dyskusja w kręgach naukowych

Jeśli chodzi o dyskusje w kręgach naukowych, to już w połowie lat 90. wskazywano na tendencje w UE zmierzającą do demokratyzacji procesów decyzyjnych, zwłaszcza zmierzającą do umocnienia roli parlamentów narodowych (otrzymywanie przez nie jak najszerzej informacji oraz wywierania wpływu na stanowisko rządów) i w tym kontekście wyrażano obawę, że „nasz parlament w obecnym kształcie nie będzie w stanie dźwigać takich obowiązków” (obawa ta dotyczyła tak wpływania przez parlament na proces negocjacji akcesyjnych jak i partycypacji w procesie decyzyjnym po uzyskaniu członkostwa).<sup>91</sup>

W końcu lat 90. pojawiły się szersze opracowania, które - w nawiązaniu do doświadczeń państw przystępujących do UE w 1995 r. - wskazywały na konieczność modyfikacji kompetencji parlamentu i ustanowienia w Polsce nowych relacji w stosunkach z rządem jeśli chodzi o wpływ na działalność w ramach UE.<sup>92</sup> Problem dyskutowany był też podczas XLIII Ogólnopolskiej Konferencji Katedr i Zakładów Prawa Konstytucyjnego (31 maja - 2 czerwca 2001 r., szczególnie w wystąpieniach J. Jaskierni<sup>93</sup> i Wojtyczka<sup>94</sup>, a pierwsze całościowe propozycje takiego modelu „dla parlamentu polskiego” zostały przedłożone w końcu 2001 r.<sup>95</sup> i na początku 2002 r.

---

<sup>91</sup> *Polska w Unii Europejskiej. Perspektywy, warunki, szanse i zagrożenia*, Toruń 1997, s. 245 (materiały z konferencji naukowej, która odbyła się w Toruniu, 19-20 listopada 1996 r.).

<sup>92</sup> Por. J. Barcz, *Parlament a Unia Europejska. Analiza prawna na przykładzie Austrii*, Warszawa 1999; tenże: *Austria w Unii Europejskiej. Problemy prawne w procesie akcesyjnym*, Opole 2001.

<sup>93</sup> J. Jaskiernia, *Akcesja do Unii Europejskiej a konstytucyjny system stanowienia prawa* (w:) *Akcesja do Unii Europejskiej a Konstytucja ...* op. cit., s. 9 i nast.

<sup>94</sup> K. Wojtyczek, *Konstytucyjno-prawne aspekty członkostwa w Unii i Wspólnotach Europejskich* (w:) tamże, s. 91 i nast. (szczególnie s. 109/110).

<sup>95</sup> Patrz: J. Barcz, *Rola parlamentu w krajowym procesie decyzyjnym w sprawach integracyjnych. Wnioski dla parlamentu polskiego*, Unia&Polska 2001, nr 22 (z 26 listopada 2001 r.). W wersji nieco rozszerzonej - w książce opublikowanej na początku roku 2002 - *Rola parlamentów narodowych w perspektywie poszerzenia Unii Europejskiej oraz Konferencji Międzyrządowej 2004* (pod. Red. J. Barcza i St. Puzyry), Warszawa 2002, s. 115 i nast.

Rok 2002 przyniósł zwiększone zainteresowanie nauki tą problematyką,<sup>96</sup> co znalazło przede wszystkim wyraz w konferencji zorganizowanej przez Instytut Spraw Publicznych w dniu 11 kwietnia 2002 r. Sama konferencja dotyczyła kwestii potrzeby zmiany konstytucji z 1997 r. w związku z przystąpieniem Polski do UE, lecz siłą rzeczy jednym z zasadniczych dyskutowanych problemów był zakres zmiany kompetencji parlamentu.<sup>97</sup> Istotne znaczenie miała również konferencja międzynarodowa (z udziałem ekspertów i deputowanych z państw członkowskich UE) zorganizowana 15 maja 2002 r. w siedzibie parlamentu przez Centrum Stosunków Międzynarodowych i Filię Fundacji Konrada Adenauera nt. roli parlamentów narodowych w procesie decyzyjnym UE oraz kolejna konferencja (zorganizowana 27 września 2002 r.), ujmująca ten problem w kontekście podziału kompetencji między WE/UE a państwa członkowskie. Dołączyć do tej listy należy jeszcze konferencję zorganizowaną 15 listopada 2002 r. w Opolu przez tamtejszy Uniwersytet i Urząd marszałkowski przy współdziałaniu warszawskiej SGH, podczas której zajmowano się zarówno rolą parlamentów narodowych w krajowym procesie decyzyjnym, jak też - przede wszystkim - koniecznością umocnienia w tym kontekście statusu organów samorządu regionalnego i lokalnego.<sup>98</sup>

Rok 2003 przyniósł skonkretyzowanie dorobku nauki polskiej w tej dziedzinie, co znalazło wyraz w pracach przedstawionych podczas konferencji zorganizowanej 6-7 maja przez Katedrę Prawa Europejskiego UJ (sumującej stan przygotowania Polski do członkostwa w UE w świetle

---

<sup>96</sup> Por. na przykład - M. Cichocki, M. Dowgielewicz, *Najpierw zmiany w konstytucji, potem Unia*, Rzeczpospolita 2002, nr 80 (z 5 kwietnia 2002 r.). Również – konferencja zorganizowana 26 lutego 2002 r. przez Centrum Stosunków międzynarodowych w Warszawie.

<sup>97</sup> Wprowadzenia do dyskusji panelowej na ten temat wygłosili – prof. J. Osiński, dr E. Popławska. *Czy zmieniać konstytucję? ...*, s. 107 i nast.

<sup>98</sup> Patrz. *Polska w Unii Europejskiej. Rola parlamentu i regionów w krajowym procesie decyzyjnym ...*. W szczególności: J. Barcz, *Parlament narodowy w procesie decyzyjnym w sprawach integracyjnych - zagadnienia wstępne* (s. 15 i nast.); J. Osiński, *Pozycja sejmu i regionów w krajowym procesie decyzyjnym w sprawach integracyjnych* (s. 27 i nast.) i A. Gajda, *Regiony w państwach członkowskich a sprawy integracyjne* (s. 83 i nast.).

podpisanego 16 kwietnia 2003 r. Traktatu akcesyjnego)<sup>99</sup> oraz podczas kolejnej konferencji zorganizowanej przez Instytut Spraw Publicznych 17 października 2003 r. - "Przygotowanie Polski w sferze ustrojowej do członkostwa w Unii Europejskiej".<sup>100</sup>

Generalnie stwierdzić więc można, że w polskiej literaturze naukowej w okresie przedakcesyjnym (2000–2003) modele umocnienia roli parlamentu narodowego w ramach procesu integracji europejskiej zostały poddane szczegółowej analizie, obejmującej następujące zasadnicze elementy: zakres informowania parlamentu o sprawach UE, zwłaszcza przez rząd, ustanowienie efektywnych struktur w parlamencie narodowym zajmujących się sprawami UE, określenie mechanizmu współdziałania parlamentu z rządem w ustalaniu stanowiska w danej sprawie rozpatrywanej w Radzie, wpływania przez parlament na ustalanie kandydatur na najważniejsze stanowiska w instytucjach UE. Zakres praktycznego wykorzystania tych analiz uzależniony jest natomiast od zrozumienia ustrojowego znaczenia tych problemów wśród partii politycznych, a szerzej od „politycznej wydolności” państwa.

## 8.2. Dyskusja na szczeblu politycznym

Nieco później - ponieważ dopiero w końcu 2000 r. - sprawa statusu parlamentu narodowego w odniesieniu do materii integracyjnej pojawiła się w wypowiedziach polityków. Ówczesny minister spraw zagranicznych, Wł. Bartoszewski, wygłaszając 24 października 2000 r. wykład nt. „Demokracja a polityka zagraniczna”, nawiązał do roli parlamentu w procesie dostosowawczym i podkreślił w związku z tym:

---

<sup>99</sup> *Przystąpienie Polski do Unii Europejskiej. Traktat akcesyjny i jego skutki ...* Patrz m.in. R. Grzeszczak, *Wpływ członkostwa Polski w Unii Europejskiej na Sejm i Senat RP* (s. 215 i nast.). Patrz również konferencja zorganizowana przez Katedrę Prawa Konstytucyjnego Uniwersytetu Wrocławskiego na początku listopada 2003 r. - „*Parlament Europejski a parlamenty narodowe*”. Rozmowa z prof. K. Działochą, *Rzeczpospolita* 2003, nr 267 z 17 listopada 2003 r.

<sup>100</sup> W szczególności: wystąpienie marszałka Sejmu, M. Borowskiego (szczegółowo dalej) oraz wprowadzenie do dyskusji panelowej prof. J. Osińskiego (*Udział parlamentu w krajowym procesie decyzyjnym w sprawach europejskich*). *Ustrojowe aspekty członkostwa Polski w Unii Europejskiej ...*

„Rzecz jednak nie tylko w udziale parlamentu w procesie przedakcesyjnym. Należy bowiem już obecnie brać pod uwagę, że w wyniku przystąpienia Polski do Unii Europejskiej znaczna część kompetencji ustawodawczych (zastrzeżonych do tej pory wyłącznie dla parlamentu) przekazana zostanie organom Unii. W wymiernym czasie należy więc rozważyć stworzenie trwałego mechanizmu, włączającego parlament w wewnątrz krajowy proces decyzyjny w sprawach integracyjnych, w szczególności gwarantujący kooperatywną współpracę między parlamentem a rządem w tej dziedzinie”.<sup>101</sup>

Do kwestii tej minister Wł. Bartoszewski powrócił podczas konferencji w warszawskiej SGH 28 maja 2001 r., wygłaszając programowy wykład nt. stanowiska Polski wobec przyszłego kształtu Unii. W wykładzie tym podkreślił, iż „w tej mierze dyskusja jest szczególnie istotna i interesująca, jej wynik będzie miał bezpośredni wpływ na zakres legitymacji demokratycznej procesu integracji”. Stosunkowo wstrzemięźliwie odniósł się Minister Bartoszewski do różnych postulatów utworzenia drugiej izby w Parlamencie Europejskim („... możliwości Parlamentu Europejskiego dalekie są bowiem od wykorzystania: chodzi tu tak o zakres udziału w procesie decyzyjnym, jak i stworzenie warunków dla umocnienia legitymacji Parlamentu Europejskiego. Wymagać to będzie w następnych latach wysiłków /po stronie państw członkowskich, partii politycznych, partnerów społecznych/ na rzecz umocnienia świadomości europejskiego *Demos*, rozwoju ‘wspólnych’ struktur partyjnych, stworzenie ‘europejskiej opinii publicznej’. Deficytu tego nie da się nadrobić formalnymi działaniami, czy powołaniem nowych struktur”. Natomiast zdecydowanie Minister Bartoszewski podkreślił – „... istotnym obszarem – szczególnie w odniesieniu do państw kandydujących – jest umocnienie roli parlamentu krajowego w wewnątrzpaństwowym procesie decyzyjnym”.<sup>102</sup>

---

<sup>101</sup> Tekst wykładu zawarty w: Wł. Bartoszewski, *Ponad podziałami. Wybrane przemówienia i wywiady lipiec - grudzień 2000 r.*, Warszawa 2001, s. 136.

<sup>102</sup> Przemówienie zamieszczone w: Wł. Bartoszewski, *Wspólna odpowiedzialność europejska. Przemówienia i wywiady styczeń - lipiec 2001*, Warszawa 2001.

Późną wiosną 2001 r. sprawa roli parlamentu narodowego w architekturze europejskiej (początkowo głównie w kontekście rozważań nad reformą COSAC) stała się przedmiotem dyskusji w Komisji Spraw Zagranicznych i Integracji Europejskiej Senatu - podczas posiedzenia w dniu 9 maja 2001 r.<sup>103</sup> i podczas posiedzenia w dniu 17 maja 2001 r.<sup>104</sup> Wynikiem tych dyskusji była istotna uchwała Komisji Spraw Zagranicznych i Integracji Europejskiej Senatu RP z dnia 5 lipca 2001 r. „w sprawie roli parlamentów narodowych w architekturze europejskiej w perspektywie poszerzenia UE oraz Konferencji Międzyrządowej 2004”<sup>105</sup>, która wskazywała na szereg problemów wymagające dyskusji, w tym m.in. na potrzebę ustanowienia w konstytucji mechanizmu gwarantującego parlamentowi udział w krajowym procesie decyzyjnym w sprawach unijnych. Uchwała ta poszła w zapomnienie po zmianie składu Senatu w wyniku wyborów parlamentarnych jesienią 2001 r., tym bardziej że decydenci polityczni coraz bardziej wstrzeźliwie zaczęli podchodzić do ewentualnej zmiany konstytucji z 1997 r., obawiając się, że zmiany związane z przystąpieniem do UE wywołają reakcję łańcuchową - postulaty dalszych zmian postanowień konstytucji. Tymczasem istotne umocnienie pozycji parlamentu wobec rządu w sprawach unijnych wymagałoby nowelizacji konstytucji.

Tym niemniej rola parlamentu narodowego w kontekście przystąpienia do UE stopniowo zaczęła znajdować się w centrum uwagi - głównie parlamentarzystów. Wskazuje na to wyraźnie tekst wystąpienia marszałka Sejmu, M. Borowskiego podczas Konferencji Przewodniczących Parlamentów Unii Europejskiej, 17 listopada 2001 r. w Sztokholmie.<sup>106</sup> Szerzej wypowiedział się na ten temat również - podczas tej samej konferencji - marszałek Senatu, L. Pastusiak, podkreślając szczególne

---

<sup>103</sup> Patrz: stenogram z 107 posiedzenia Komisji, Kancelaria Senatu, Warszawa 2001 r.

<sup>104</sup> Patrz: stenogram z 108 posiedzenia Komisji, Kancelaria Senatu, Warszawa 2001 r.

<sup>105</sup> Zamieszczona w: *Rola parlamentów narodowych w perspektywie poszerzenia Unii Europejskiej...* op. cit., s. 109 i nast. Tam też inne, powoływane wyżej materiały.

<sup>106</sup> Tamże, s. 15 i nast.



znaczenie umocnienia roli parlamentu narodowego dla państw kandydujących do członkostwa w UE. Zwrócił on też uwagę na konieczność wypracowania „odpowiedniego mechanizmu współuczestnictwa parlamentu w krajowym procesie decyzyjnym w sprawach integracyjnych” oraz na wagę włączenia regionów w ten proces (i ewentualną rolę Senatu w tej mierze).<sup>107</sup> Marszałek Sejmu, M. Borowski bardziej obszernie wypowiedział się na temat roli parlamentów narodowych podczas Konferencji Przewodniczących Parlamentów Unii Europejskiej w Madrycie (8-9 czerwca 2002 r.)<sup>108</sup>. Punktem wyjścia rozważań było stwierdzenie, że kwestia zachowania demokratycznej kontroli (ze strony parlamentu narodowego) nad działaniami rządu w ramach UE ma zasadnicze znaczenie, również w kontekście obaw co do erozji roli parlamentu (państwa). Następnie marszałek M. Borowski wskazywał na konieczność umocnienia kontrolnej funkcji parlamentu wobec rządu w dziedzinie spraw europejskich, ustanowienia wyspecjalizowanych organów parlamentarnych dla tych spraw; odniósł się też do innych szczegółowych kwestii. Widoczna była natomiast w wypowiedzi marszałka M. Borowskiego wstrzeźliwość co do zakresu i formy zmian, jakie należałoby wprowadzić w Polsce: podkreślił on wówczas, że w obecnych państwach członkowskich funkcjonują różne mechanizmy oraz że Polska - jako państwo kandydujące - „uważnie analizuje” istniejącą praktykę.

Podobną wstrzeźliwość można było dostrzec w dokumencie przedłożonym przez J. Oleksego w ramach IV grupy roboczej Konwentu.<sup>109</sup> W dokumencie tym omówił on stosunkowo obszernie rolę parlamentu polskiego podczas negocjacji akcesyjnych i samego procesu ratyfikacji traktatu akcesyjnego. Natomiast rola parlamentu po uzyskaniu akcesu skwitowana została zwięzłymi stwierdzeniami, iż konieczne będzie wzmocnienie funkcji kontrolnej parlamentu w stosunku do rządu, umocnienie stosownego organu parlamentarnego, zagwarantowania

---

<sup>107</sup> Tamże, s. 9 i nast.

<sup>108</sup> *National Parliaments and Europe's Future ... op. cit.*

<sup>109</sup> *The Control Function of the Polish Parliament in the European Affaires ... op. cit.*

przeptywu stosownych dokumentów z rządu do parlamentu. Wywód kończył się wnioskiem, iż ewentualne przystąpienie Polski do Unii „przyniesie nowe rozwiązania, których nie można oczekiwać obecnie”, a obie izby parlamentu polskiego „będą inne niż obecnie”. Nikłe było też w latach 2001- 2003 zainteresowanie partii politycznych tym problemem. Jeżeli już pojawiały się jakieś inicjatywy, to miały raczej doraźny charakter polityczny i świadczyły o słabej znajomości rzeczy – jak na przykład kuriozalna inicjatywa, aby zablokować na kilka lat możliwość ubiegania się przez polskich negocjatorów o stanowiska w strukturach unijnych, pomijająca całkowicie istotną kwestię zagwarantowania roli parlamentu w procesie wyłaniania w Polsce kandydatów na takie (przynajmniej najważniejsze) stanowiska.<sup>110</sup>

W wypowiedziach tych widać było wyraźnie, że polityczne założenie odstąpienia od nowelizacji konstytucji z 1997 r. przed akcesem do UE ograniczyło możliwość rozważenia szerszych i głębszych zmian ustrojowych. Z drugiej zaś strony partie polityczne bardzo późno „zidentyfikowały” tę kwestię jako ważny problem polityczny o ustrojowym charakterze. Dopiero zamknięcie obrad Konwentu skłoniło niektórych polityków do bliższego odniesienia się do konieczności umocnienia roli parlamentu (przede wszystkim Sejmu), zwłaszcza w relacjach z rządem. W tym duchu wypowiedziała się na przykład G. Grabowska, przewodnicząca Komisji Spraw Zagranicznych i Integracyjnych Senatu i członek Konwentu,<sup>111</sup> przełom przyniosło natomiast dopiero wystąpienie marszałka Sejmu, M. Borowskiego podczas wspomnianej już konferencji, zorganizowanej przez Instytut Spraw Publicznych 17 października 2003 r.<sup>112</sup> W wystąpieniu tym marszałek M. Borowski zidentyfikował najistotniejsze zadania, jakie stoją przed polskim parlamentem w związku z członkostwem w UE – udział parlamentu w „zarządzaniu sprawami unijnymi” (wpływ na

---

<sup>110</sup> Na ten temat J. Barcz, *Polska w instytucjach europejskich*, Polska&Unia 2002, nr 12/13 (z 1/15 sierpnia 2002 r.).

<sup>111</sup> Wypowiedź podczas konferencji w dniu 5 lipca 2003 r., zorganizowanej przez klub parlamentarny SLD.

<sup>112</sup> *Ustrojowe aspekty członkostwa Polski w Unii Europejskiej ...*, s. 15 i nast.

stanowisko rządu prezentowane na szczeblu unijnym, koordynacja działań wewnętrznych), sposób działania parlamentu (kwestia ustanowienia specjalnej komisji), zakres związania rządu stanowiskiem parlamentu w sprawie określonego projektu aktu na szczeblu unijnym, usprawnienie procedury stanowienia prawa krajowego związanego z zapewnieniem efektywności prawu UE (specjalny „tryb europejski”), udział parlamentu w wysuwaniu kandydatur na najważniejsze stanowiska w instytucjach UE. Jednocześnie marszałek M. Borowski określił te zagadnienia jako „sprawy, którymi posłowie i senatorowie powinni się zająć w pierwszej kolejności”.

Dopiero w końcu roku 2003 (a więc na cztery miesiące przed zakładanym dniem akcesu) wpłynęły do łaski marszałkowskiej projekty ustaw dotyczące tych spraw (o czym szczegółowo dalej).

## **9. Krajowy proces decyzyjny w sprawach integracyjnych - rola parlamentu**

### **9.1. Różnorodność mechanizmów udziału parlamentu narodowego w krajowym procesie decyzyjnym**

Już w 1951 r., podczas negocjacji Traktatu ustanawiającego Europejską Wspólnotę Węgla i Stali pojawił się problem wzmocnienia udziału parlamentu narodowego w krajowym procesie decyzyjnym w stosownym obszarze, a to za sprawą landów w RFN, które obawiały się ograniczenia swoich kompetencji i domagały się wzmocnienia wpływu na rząd federalny za pośrednictwem *Bundesratu*.<sup>113</sup> Jest rzeczą charakterystyczną, że problem włączenia parlamentu w sprawy integracyjne szczególnie mocno występował w państwach federalnych, przede wszystkim za sprawą obaw ich części składowych – tak było również w Austrii w toku negocjacji układu ustanawiającego Europejski Obszar Gospodarczy a następnie w toku negocjacji akcesyjnych do UE.<sup>114</sup> Nie może to dziwić, bowiem w

---

<sup>113</sup> Patrz szerzej: J. Barcz, *Federalna struktura RFN a jej członkostwo we Wspólnocie Europejskiej*, Opole 1992, s. 43 i nast.

<sup>114</sup> Patrz szerzej: tenże, *Parlament a Unia Europejska ... op. cit.*

państwach federacyjnych istnieją po prostu podmioty, które są w stanie zdecydowanie artykułować swoje interesy polityczne wobec rządu centralnego. W państwach unitarnych pozycja jednostek samorządu terytorialnego jest nieporównywalnie słabsza. Tym niemniej w toku rozwoju procesu integracji - w związku z rozrostem kompetencji Wspólnot Europejskich i narastaniem deficytu ich legitymacji demokratycznej - kwestia włączenia parlamentu narodowego w krajowy proces decyzyjny stała się problemem wszystkich państw członkowskich, a ustanowienie Unii Europejskiej dało asumpt do umacnianie stosownych mechanizmów krajowych. W tzw. okresie post-Maastricht znakomita większość państw członkowskich wprowadziła, bądź znacznie umocniła takie mechanizmy.<sup>115</sup>

Zauważyć należy, iż według obecnego stanu prawa UE tego rodzaju mechanizmy pozostają w wyłącznej kompetencji państw członkowskich – od ich konstytucji i woli politycznej zależy, jaki kształt przybiera taki mechanizm w danym państwie członkowskim. Wskazuje na to Protokół nr 13 „w sprawie parlamentów narodowych w Unii Europejskiej”, podkreślając, że „kontrola sprawowana przez poszczególne parlamenty krajowe nad ich rządami w zakresie działań Unii należy do organizacji i praktyki konstytucyjnej właściwej dla każdego państwa członkowskiego”. Również w dyskusji w Konwencji było to zdecydowanie podkreślane, choć (o czym dalej) pojawiły się propozycje, aby pewien mechanizm obowiązkowych konsultacji z parlamentami narodowymi wprowadzić do traktatów ustanawiających UE (do prawa pierwotnego).<sup>116</sup>

Konsekwencją obecnego stanu prawnego jest więc, iż w państwach członkowskich istnieją bardzo zróżnicowane mechanizmy współdziałania parlamentu narodowego i rządu w sprawach integracyjnych. Rozpiętość istniejących mechanizmów sięga od regulacji, które gwarantują parlamentowi prawo określania wiążącego mandatu dla rządu działającego w Radzie UE (tak – w różnym zakresie - w Danii, Austrii, Niemczech,

---

<sup>115</sup> Por. A. Maurer, *National Parliaments in the European Architecture ...*, s. 6 i nast.

<sup>116</sup> Por. The European Convention. The Secretariat. Information Note. *The role of national parliaments ...* op. cit., s. 6.

Holandii, Finlandii) do regulacji, które w różnym stopniu umożliwiają parlamentowi wyrażenie swojej opinii w sprawie aktu prawa wspólnotowego rozważanego w Radzie, lecz rządowi pozostawiają swobodę podjęcia decyzji (na przykład w Belgii, Wielkiej Brytanii, Hiszpanii, Francji, Luksemburgu). W niektórych przypadkach parlamenty wymagają od rządów powoływania się w procesie decyzyjnym w Radzie na tzw. zastrzeżenie parlamentarne, tzn. stanowisko przedstawiciela rządu w Radzie UE objęte jest zastrzeżeniem *ad referendum* i nabiera ostatecznego charakteru po wyrażeniu zgody przez parlament narodowy.<sup>117</sup>

Konsekwencją obecnego stanu prawnego jest również to, że parlament narodowy zasadniczo uczestniczy jedynie na jednym szczeblu w procesie decyzyjnym prowadzącym do przyjęcia wspólnotowego aktu prawnego, a mianowicie na szczeblu krajowym, współdziałając w zakresie podyktowanym praktyką i konstytucją danego państwa z rządem („*one-level-scrutiny*”)<sup>118</sup>.

## **9.2. W poszukiwaniu modelu mechanizmu udziału parlamentu narodowego w krajowym procesie decyzyjnym**

Kryteria oceny zakresu udziału parlamentu narodowego w krajowym procesie decyzyjnym w sprawach integracyjnych oraz próbę ustalenia modelu takiego udziału podjął ostatnio A. Mauer, nawiązując do wcześniejszych opracowań naukowych w tej mierze.<sup>119</sup> Wskazuje on na trzy zasadnicze kryteria, które służyć mogą ocenie udziału parlamentu narodowego w krajowym procesie decyzyjnym w sprawach integracyjnych:

---

<sup>117</sup> Szczegółowo patrz: tamże, s. 6 i nast.; J. Osiński, *Rola parlamentów narodowych w sprawach Unii Europejskiej na przykładzie Austrii, Finlandii i Szwecji* (w:) *Rola parlamentów narodowych w perspektywie poszerzenia Unii Europejskiej ...*, s. 181 i nast.; A. Maurer, *Parlamenty narodowe po Amsterdamie: adaptacja, dostosowanie skali oraz sukcesywna europeizacja* (w:) tamże, s. 131 i nast.; J. Barcz, *Parlament a Unia Europejska ...* op. cit.

<sup>118</sup> Patrz: *National Parliament and the European Union* (ed. Ph. Norton). The Journal of Legislative Studies. Special Issue 1995, No 1.

<sup>119</sup> Najnowsza praca A. Maurera - *National Parliaments in the European Architecture ...* op. cit. (oraz liczne powoływane w tej pracy analizy).

- **zakres dokumentów jakie parlament narodowy otrzymuje od swojego rządu:** udział parlamentu uzależniony jest od zakresu otrzymywanych dokumentów, lecz również od sposobu ich selekcjonowania, opracowywania i analizy w samym parlamencie;
- **efektywność procedury parlamentarnej zajmowania się takimi dokumentami i dostosowania do „ram czasowych” procesu decyzyjnego w UE:** w szczególności chodzi tutaj o ustanowienie specjalnych struktur w parlamencie (komisji) i efektywność pracy parlamentu w tej mierze, przy czym istotne jest, aby parlament otrzymywał projekty wspólnotowych aktów prawnych w terminie umożliwiającym solidną analizę i zajęcie stanowiska;
- **zakres wpływu stanowiska parlamentu na działania przedstawiciela rządu w Radzie UE:** jak wspomniano zakres ten jest obecnie bardzo różnorodny, w zależności od tradycji, struktury dane państwa i jego regulacji konstytucyjnych.

W zależności od oceny rzeczywistego udziału parlamentu w krajowym procesie decyzyjnym w sprawach integracyjnych, dany parlament klasyfikowany jest według trzech typów wyodrębnionych w literaturze naukowej:<sup>120</sup>

- 1) parlamenty mające **mocny udział** w tworzeniu polityki, które w tym przypadku miałyby bezpośredni wpływ na stanowisko reprezentowane przez rząd w Radzie UE, łącznie z możliwością udzielania wiążącego mandatu przedstawicielowi rządu;
- 2) parlamenty o **średnim udziale** w tworzeniu polityki, które miałyby możliwość modyfikowania stanowiska rządu poprzez realne oddziaływanie, lecz bez możliwości udzielania wiążącego mandatu (w interesującym nas przypadku w grę wchodzi różne mechanizmy

---

<sup>120</sup> A. Maurer, Tamże, s. 11 (o powołany tam literatura przedmiotu).

kooperatywnej współpracy między rządem i parlamentem i mechanizmy wzmocnionej informacji przez rząd oraz szerszej dyskusji z parlamentem);

3) parlamenty o **słabym udziale** w tworzeniu polityki, nie mające możliwości zastopowania i modyfikowania stanowiska egzekutywy (w interesującym nas przypadku w grę wchodzi mechanizmy zwykłej funkcji kontrolnej parlamentu i informowania parlamentu przez rząd a biegu spraw integracyjnych).

Biorąc pod uwagę powyższe założenia oraz specyfikę państwa przystępującego do Unii Europejskiej czy też „nowego” państwa członkowskiego, który dopiero stoi wobec konieczności rozważenia i sprecyzowania modelu współdziałania między parlamentem a rządem w sprawach integracyjnych, można wyodrębnić szereg zasadniczych elementów modelu takiego współdziałania<sup>121</sup> (patrz niżej zamieszczony wykres), przy czym należy mieć na względzie, iż:

- **Po pierwsze** - zasadniczym zadaniem mechanizmu współdziałania ma być umocnienie legitymacji demokratycznej procesu integracji europejskiej, stąd też parlament narodowy powinien mieć zapewniony **rzeczywisty i efektywny** udział w krajowym procesie decyzyjnym, dotyczącym spraw integracyjnych; analogiczna uwaga obejmuje postulat włączenia regionów (organów samorządu terytorialnego), przy czym chodzi o uwzględnienie regionów w mechanizmie obejmującym relacje między parlamentem a rządem, kwestią odrębną jest ustanowienie specjalnego, bezpośredniego

---

<sup>121</sup> Elementy tego mechanizmu odpowiadają moim propozycjom sformułowanym w końcu 2001 r. - por: prace opublikowane w „Polska&Unia” i w książce - *Rola parlamentów narodowych w perspektywie poszerzenia Unii Europejskiej* .. op. cit. Interesujący model, choć bardziej skoncentrowany na samym procesie legislacyjnym sformułował J. Jaskiernia - patrz: *Akcesja do Unii Europejskiej a Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej ...*, s. 21 i nast. Ostatnio: A. Nowak-Far i A. Michoński, *Krajowa administracja w unijnym procesie podejmowania decyzji*, Warszawa 2004, s. 106 i nast.

modelu udziału regionów w krajowym procesie decyzyjnym w sprawach integracyjnych (a więc na linii regiony – rząd)<sup>122</sup>;

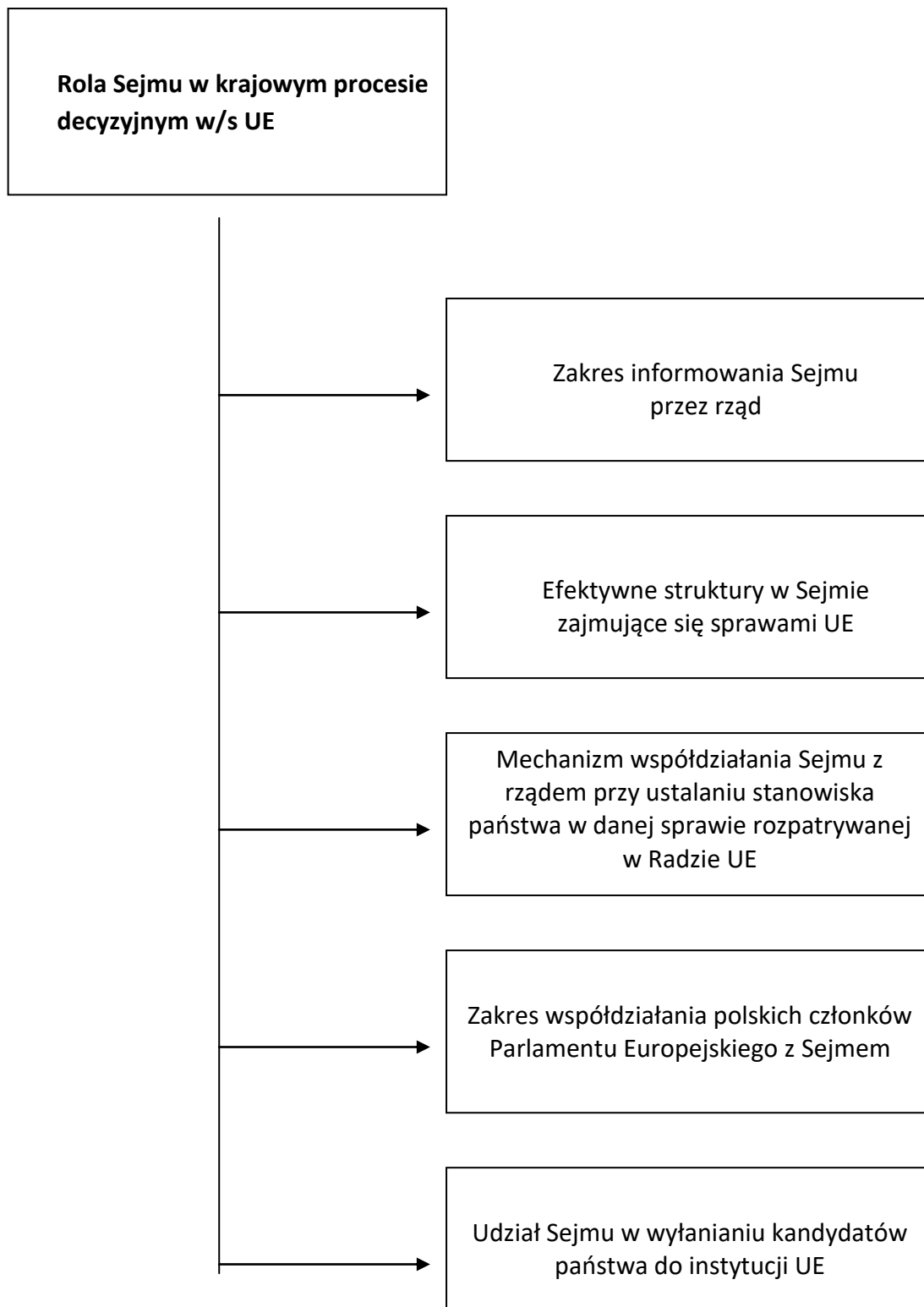
- **Po drugie** - celem ustanowienia takiego mechanizmu nie może być tworzenie dodatkowych barier i hamowanie tempa procesu decyzyjnego. Jego celem powinno być stworzenie ram prawnych dla kooperatywnego współdziałania parlamentu, rządu i regionów w sprawach integracyjnych, które w efekcie powinny przynieść maksymalnie korzystny wynik merytoryczny przy podniesieniu tempa (efektywności) osiągnięcia decyzji w danej sprawie. Naturalnie należy mieć na względzie, iż warunkiem powodzenia w funkcjonowaniu takiego mechanizmu jest podniesienie efektywności pracy administracji państwowej i mechanizmu decyzyjnego w sprawach integracyjnych na szczeblu administracji rządowej.

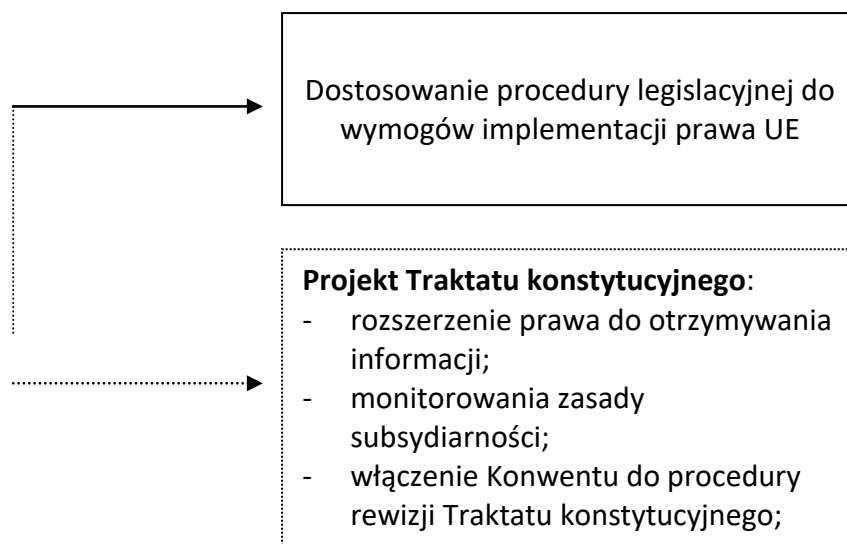
---

<sup>122</sup> Por. Olbrycht, *Włączanie polskich regionów w proces decyzyjny w sprawach integracyjnych* (w:) *Ustrojowe aspekty członkostwa Polski w Unii Europejskiej ...*, s. 25 i nast.



## Zasadnicze elementy mechanizmu współdziałania parlamentu i rządu w sprawach integracyjnych





### 9.2.1. Zakres informowania parlamentu przez rząd

Słusznie podkreśla się,<sup>123</sup> że zakres przekazywanych parlamentowi narodowemu dokumentów unijnych decyduje o jego udziale w tworzeniu polityki w sprawach integracyjnych. Z jednej strony od zakresu przekazywanych dokumentów zależy możliwość wzmocnienia przez parlament funkcji kontrolnej wobec rządu, z drugiej strony pamiętać należy, iż sam ustanowiony mechanizm ma bezpośredni wpływ na zakres przekazywanych dokumentów - inaczej będzie to wyglądało w przypadku gdy parlament ma prawo określania mandatu dla działania rządu w Radzie UE (wówczas sam rząd jest zainteresowany, aby stosowana dokumentacja wpłynęła na czas i miały pełny charakter), inaczej gdy parlament informowany jest ex post przez rząd o działaniach w Radzie UE.

Należy również pamiętać, że Unia „produkuje” rocznie dziesiątki tysięcy dokumentów. Stąd też zapewnienie samego tylko dopływu dokumentacji Unii do parlamentu narodowego w państwie członkowskim nie gwarantuje jeszcze, że posłowie będą odpowiednio poinformowani w sprawach integracyjnych, a organa parlamentu narodowego będą w stanie brać

<sup>123</sup> A.Maurer, *Role of National Parliaments ...*, s. 15.

efektywny udział w krajowym procesie decyzyjnym. Kilka podstawowych okoliczności będzie miało wpływ na zagwarantowanie efektywności informowania parlamentu narodowego:

- odpowiednia organizacja w kancelarii parlamentu (w bibliotece parlamentu) banku danych, w ramach którego powinna być dokonywana segregacja informacji, opis dokumentów i ich powiązanie z toczącymi się w organach UE procedurami;
- określenie - stosunkowo ściśle - zakresu dokumentów jakie mają być przekazywane przez rząd parlamentowi; obecnie dosyć rozpowszechnioną praktyką jest ograniczone informowanie parlamentu narodowego przez rząd o działaniach w obszarach objętych reżimem międzyrządowym, czyli o bardzo istotnych sprawach II i III filara;
- informowanie parlamentu w żadnym wypadku nie może być ograniczony jedynie do przesyłania samej dokumentacji unijnej; konieczne jest odpowiednie współdziałanie posłów i struktur parlamentarnych z agendami rządowymi, w szczególności zobowiązanie przedstawicieli rządu - przesyłających określoną dokumentację (względnie na żądanie parlamentu) - do naświetlenia w kompetentnych gremiach parlamentu danego problemu i stanu negocjacji w danej sprawie wraz ze stanowiskiem właściwego ministerstwa; doświadczenia z praktyki obecnych państw członkowskich wskazują, iż brak takich regulacji wpływał jednoznacznie negatywnie na możliwość efektywnego udziału parlamentu w krajowym procesie decyzyjnym w sprawach unijnych, rząd bowiem relatywnie chętnie „zasypywał” parlament różnymi dokumentami, lecz równie wstrzemięźliwie informował o meritem danej sprawy i stanowisku, jakie zamierza w danej sprawie zająć;
- konieczny jest - jak wspomniano - rozwój współpracy między parlamentami narodowymi państw członkowskich UE, w szczególności między specjalistycznymi komisjami; współpraca taka

pozwała nie tylko na ogólną wymianę informacji; dla nowych państw członkowskich może być bezcenną pomocą w identyfikowaniu problemów i sposobów ich rozwiązywania; podobny postulat dotyczy naturalnie zacieśnienia współpracy parlamentu narodowego z Parlamentem Europejskim: chodzi z jednej strony o pełne wykorzystanie „narodowych” deputowanych do Parlamentu Europejskiego, z drugiej zaś o bezpośrednią współpracę z Parlamentem Europejskim;

- należy zwrócić również uwagę na szereg propozycji, sugerujących aby parlament narodowy w sposób bardziej systematyczny otrzymywał informacje bezpośrednio od instytucji; do ciekawszych takich propozycji należała rozważana w ramach Konwentu koncepcja zobowiązania Komisji Europejskiej do przedkładania parlamentom narodowym wszelkich projektów legislacyjnych równolegle do ich przedkładania Parlamentowi Europejskiemu i Radzie oraz dopuszczenia przedstawicieli parlamentów narodowych do corocznej dyskusji nad planem legislacyjnym Komisji Europejskiej;<sup>124</sup> znalazła ona konkretyzację w projekcie Protokołu dotyczącego roli parlamentów narodowych (patrz dalej).

### **9.2.2. Efektywne struktury w parlamencie zajmujące się sprawami UE**

Okres „post-Maastricht” przyniósł głęboką ewolucję w działalności parlamentów narodowych w odniesieniu do spraw integracyjnych, w tym również w ich „strukturze wewnętrznej”. Wzrosła liczba parlamentarzystów zajmujących się tymi sprawami przy jednoczesnej bardzo znaczącej specjalizacji parlamentarzystów w określonych sprawach integracyjnych. We wszystkich parlamentach ustanowiono specjalne

---

<sup>124</sup> Patrz: The European Convention. The Secretariat. Note on the plenary meeting - Brussels, 6 and 7 June 2002 ..., s. 8.

organy (komisje), bądź znacząco poszerzono kompetencje istniejących komisji, które koncentrują się w pracy na sprawach integracyjnych.<sup>125</sup>

Określając parlamentarne struktury organizacyjne w związku z potencjalną kompetencją parlamentu w sprawach unijnych, należy mieć na względzie trzy zasadnicze okoliczności:

- 1) Unia „produkuje” tysiące dokumentów i rozeznanie się w tej „powodzi” nie jest łatwe, wymaga bowiem specjalizacji i doświadczenia;
- 2) tempo podejmowania decyzji w ramach UE jest duże, w większości przypadków wymagane jest dotrzymanie ściśle określonych terminów, a Unia „nie czeka” na wypełnienie choćby najlepiej skonstruowanych przesłanek mechanizmu decyzyjnego w poszczególnych państwach członkowskich - to państwa muszą dostosować się do wymogów prawa UE (pamiętać należy, że pod pojęciem państwa podpada tak konstytucja, jak i parlament narodowy);
- 3) państwo reprezentowane jest w najistotniejszej – z punktu widzenia stanowienia prawa wspólnotowego - instytucji (Radzie UE) przez przedstawicieli rządu, którzy muszą otrzymywać mandat do podjęcia decyzji w terminach nakreślonych przez Unię; w innym przypadku nie będą w stanie działać efektywnie i odpowiednio reprezentować interesów państwa.

Stąd też należy brać pod uwagę, że odpowiednio wyspecjalizowane i efektywne muszą być struktury parlamentu, zajmujące się sprawami unijnymi. Tylko w niewielkim stopniu i w sprawach wyjątkowo ważnych sprawami takimi może zajmować się parlament podczas posiedzeń

---

<sup>125</sup> Por. A. Maurer, *Role of National Parliaments ...*, s. 14 i nast. (tam też podane dane statystyczne dotyczące poszczególnych parlamentów państw członkowskich). Także: J. Jaskiernia, *Wielka Komisja Europejska w parlamencie państwa członkowskiego i jej znaczenie w procesie tworzenia prawa*, Przegląd Legislacyjny 2003, nr 4, s. 9 i nast.

plenarnych. Konieczne będzie raczej wyposażenie wyspecjalizowanej komisji w kompetencje do zajmowania stanowiska w kwestiach integracyjnych, zastrzeżonych dla właściwości parlamentu.

### 9.2.3. Mechanizm współdziałania parlamentu z rządem

Mechanizm taki - jak podkreślono - powinien gwarantować **konstruktywne współdziałanie** rządu, parlamentu (i regionów) w podejmowaniu decyzji w sprawach unijnych. Zakłada to naturalnie odpowiedni stopień poinformowania parlamentu oraz zagwarantowanie parlamentowi prawa do zajmowania stanowiska w istotnych sprawach integracyjnych oraz kontroli uwzględniania takich stanowisk przez rząd. Rząd - z drugiej strony - musi mieć zagwarantowaną określoną swobodę działania, uwzględniającą dynamikę procesu integracji europejskiej i stosunków międzynarodowych. Mechanizmy istniejące obecnie w państwach członkowskich są bardzo różnorodne, w zależności od tradycji ustrojowych danego państwa. Generalnie, ustanawiając mechanizm współdziałania parlamentu i rządu w sprawach unijnych, należy jednak mieć na względzie następujące okoliczności:

- punktem wyjścia jest informowanie parlamentu przez rząd o wszystkich, istotnych sprawach unijnych *ex ante* - czyli przed podjęciem decyzji w Radzie UE (ze wskazaniem na kontekst międzynarodowy, unijny, uwarunkowania określone tempem procesu decyzyjnego w ramach Unii, itp.);
- parlament powinien mieć prawo wyrażania stanowiska we wszystkich sprawach, które uważa za istotne w związku z członkostwem państwa w UE; powinien też mieć zagwarantowane mechanizmy kontroli co do uwzględniania przez rząd tych stanowisk w toku negocjacji i głosowania w organach UE;
- z drugiej strony rząd - jako organ państwowy reprezentujący bezpośrednio państwo w najistotniejszych organach decyzyjnych UE - powinien mieć zagwarantowaną możliwość podejmowania decyzji w

przypadkach, gdy jest to konieczne ze względu na okoliczności międzynarodowe lub unijne, nawet wbrew stanowisku parlamentu (w niektórych obecnych państwach członkowskich odwołuje się w takich przypadkach do „koniecznych względów polityki integracyjnej i zagranicznej”); w przeciwnym razie, biorąc pod uwagę tempo procesu decyzyjnego w Unii i różnorodne uwarunkowania polityczne, może nastąpić po prostu znaczny uszczerbek dla interesów państwa; w takich przypadkach konieczne jest jednak ustanowienie specjalnego mechanizmu konsultacyjnego i obowiązku uzasadnienia przez przedstawiciela rządu wobec parlamentu faktu odstąpienia od stanowiska parlamentu *post factum*;

- w końcu celowe jest określenie dziedzin, w których stanowisko parlamentu byłoby dla rządu wiążące bezwzględnie, tzn. ewentualne odstąpienie przez rząd od takiego stanowiska wymagałoby wyraźnej zgody parlamentu; w szczególności w grę wchodziłyby kwestie rozszerzenia kompetencji UE kosztem kompetencji organów władzy państwowej, przyjęcia w ramach UE aktów prawnych, które pociągałyby za sobą konieczność zmiany konstytucji oraz - ewentualnie - przyjęcia w ramach UE aktów prawnych, które wywoływałyby wątpliwości co do ich zgodności z konstytucją (warto przypomnieć, że - na przykład w Polsce - stosownie do art. 91 ust. 3 konstytucji RP z 1997 r. prawo pochodne zagwarantowane ma - w przypadku kolizji - pierwszeństwo stosowania wobec ustaw, a nie konstytucji).

#### **9.2.4. Zasady współpracy między deputowanymi do Parlamentu Europejskiego a parlamentem narodowym i rządem**

Na problem ten zwraca się stosunkowo mało uwagi, tymczasem szczególnie dla nowych państw członkowskich wykorzystanie tej możliwości przepływu informacji oraz wpływania na proces decyzyjny na szczeblu unijnym (a trzeba mieć na względzie, że znaczenie Parlamentu Europejskiego będzie stale rosło).

Z reguły posłowie do Parlamentu Europejskiego nie odgrywają większej roli „wewnętrznej”: wybierani są z list partyjnych, a po uzyskaniu statusu posła do Parlamentu Europejskiego działają raczej w powiązaniu ze „swoją” partią krajową i odpowiednią frakcją polityczną w samym Parlamencie Europejskim. W „sferze krajowej” mogą odgrywać pewną rolę wówczas, gdy należą do partii aktualnie sprawującej władzę w danym państwie członkowskim. Generalnie jednak możliwość ich udziału w krajowym procesie decyzyjnym jest niewielka. Do tego dochodzi stosunkowo znaczne obciążenie pracą w Parlamencie Europejskim.

Po 1979 r., wraz z przeprowadzaniem bezpośrednich wyborów do Parlamentu Europejskiego, komisje parlamentów narodowych zaczęły „otwierać się” wobec deputowanych do Parlamentu Europejskiego, a ewolucja taka uległa przyśpieszeniu w „okresie post-Maastricht”.<sup>126</sup> Obecnie mechanizmy współpracy polegają na:

- włączeniu deputowanych do Parlamentu Europejskiego do właściwej komisji parlamentu narodowego, przy czym deputowani do Parlamentu Europejskiego bądź mają równorzędny status jak członkowie komisji, bądź mogą zabierać głos, ale nie biorą udziału w głosowaniu;
- zapewnieniu możliwości udziału w posiedzeniach właściwej komisji parlamentu narodowego z prawem zabierania głosu i głosowania doradczego lub jedynie z prawem zabierania głosu;
- możliwości posiadania podwójnego mandatu - deputowanego do Parlamentu Europejskiego i posła do parlamentu narodowego;
- w końcu w niektórych państwach członkowskich nie ma żadnych regulacji w tym względzie.<sup>127</sup>

---

<sup>126</sup> Patrz. A. Maurer, *Role of National Parliaments ...*, s. 23.

<sup>127</sup> Szczegółowo – A. Maurer, tamże, s. 23/24.



Wydaje się, że w obecnej sytuacji „nowe” państwa członkowskie powinny w maksymalnym stopniu wykorzystać możliwości, związane z „własnymi” deputowanymi do Parlamentu Europejskiego:

- deputowani do Parlamentu Europejskiego powinni być włączeni w prace komisji zajmującej się sprawami unijnymi (w miarę możliwości w jak najszerszym zakresie) oraz - w zależności od potrzeb - zapraszani do udziału w posiedzeniach komisji wyspecjalizowanych;
- warto również rozważyć „włączenie” deputowanych do Parlamentu Europejskiego do rządowych gremiów (przynajmniej konsultacyjnych) koordynujących proces decyzyjny w sprawach unijnych, bądź ustanowienie specjalnego gremium konsultacyjnego, zapewniającego współpracę między rządem a deputowanymi do Parlamentu Europejskiego.

#### **9.2.5. Włączenie w krajowy proces decyzyjny przedstawicieli (regionów) organów samorządu terytorialnego**

Do rozważenia pozostaje postulat ustanowienia mechanizmu udziału przedstawicieli regionów (organów samorządu terytorialnego) w krajowym procesie decyzyjnym w sprawach unijnych.<sup>128</sup> Niezależnie od tego celowe byłoby włączenie przedstawicieli organów samorządu terytorialnego w mechanizm udziału parlamentu w krajowym procesie decyzyjnym (na przykład zapraszanie na posiedzenia wyspecjalizowanych komisji wówczas, gdy rozpatrywane są sprawy istotne dla regionów). W warunkach polskich mogłoby to stanowić - na przykład - ważny czynnik określający specyfikę Senatu RP.<sup>129</sup>

---

<sup>128</sup> Patrz: *Konstytucja RP a przystąpienie Polski do Unii Europejskiej ....*

<sup>129</sup> Por. J. Osiński, *Rola Sejmu i Senatu w procesie decyzyjnym w sprawach rozstrzyganych w instytucjach Unii Europejskiej* (w:) *Ustrojowe aspekty członkostwa Polski w Unii Europejskiej ...*, s. 57 i nast.

### **9.2.6. Udział parlamentu w wyłanianiu kandydatów państwa do instytucji UE**

Deputowani do Parlamentu Europejskiego wyłaniani są w wyborach bezpośrednich stosownie do przepisów prawa wspólnotowego (dyrektywy) i prawa krajowego. Sposób powoływania innych przedstawicieli państw członkowskich w instytucjach - komisarza w Komisji, sędziego Trybunału Sprawiedliwości, sędziego Sądu Pierwszej Instancji, członka Trybunału Obrachunkowego określają procedury ustalone w Traktacie ustanawiającym Wspólnotę Europejską, sam natomiast sposób wyłaniania kandydata (czy kandydatów) na te stanowiska pozostawione jest państwom członkowskim. Praktyka w obecnych państwach członkowskich jest zróżnicowana - w zasadzie pozostawia decyzję w tej sprawie w rękach rządu. Zdarza się jednak, że na podstawie wyraźnego przepisu konstytucji kandydat musi uzyskać zgodę parlamentu, czasami rząd musi przeprowadzić konsultacje z innymi organami władzy państwowej lub organami sądowymi.

Problem ten powinien być szczególnie uważnie rozważony w nowych państwach członkowskich, które nie mają żadnej praktyki w tej mierze. Zasadniczo będzie w nich kompetentny do wysuwania takich kandydatów - według obecnych regulacji krajowych - jedynie rząd. Również w Polsce - stosownie do art. 146 ust. 4 pkt 9) - Rada Ministrów „sprawuje ogólne kierownictwo w dziedzinie stosunków z innymi państwami i organizacjami międzynarodowymi”. Natomiast na mocy art. 133 ust. 1 pkt 3) Prezydent mianuje „pełnomocnych przedstawicieli Rzeczypospolitej Polskiej w innych państwach i przy organizacjach międzynarodowych”. Członkowie w instytucjach UE pod tę kategorię z pewnością nie podpadają. Tym niemniej w przypadku - kandydatów na komisarza, sędziów, członka Trybunału Obrachunkowego - chodzi o wyłonienie kandydatów na najwyższe stanowiska w Unii. Wymóg przejrzystości i państwa prawnego nakazywałby ustanowienie jasnej procedury nominowania przez rząd takich kandydatów, a w procedurze tej nie powinno zabraknąć miejsca dla

parlamentu. Co prawda dotychczasowa pragmatyka w Polsce nie jest - w po części porównywalnej dziedzinie (w procesie nominowania ambasadorów) - zbyt daleko idąca: kandydat na ambasadora jest „przesłuchiwany” przez Komisję Spraw Zagranicznych Sejmu, a następnie członkowie Komisji w drodze głosowania ustosunkowują się do kandydata; stanowisko Komisji nie jest jednak dla Prezydenta wiążące i zdarzało się, że Prezydent dokonywał powołania, mimo negatywnego stanowiska Komisji.

W nowych państwach członkowskich, objętych dodatkowo procesem transformacji, oczekiwania legitymacji demokratycznej przy tego rodzaju nominacjach powinny być bardziej jednoznaczne: wydaje się, że wprowadzenie do procesu wyłaniania kandydatów na stanowiska w instytucjach wspólnotowych udziału parlamentu narodowego, nawet wyrażania zgody na takich kandydatów, nie jest postulatem przesadnym. Można zastanawiać się również na udziałem głowy państwa w tym procesie.<sup>130</sup>

## **10. Formuła prawna ustanowienia mechanizmu współpracy w sprawach integracyjnych parlamentu z rządem w Polsce**

Zakres partycypacji parlamentu narodowego w krajowym procesie decyzyjnym w sprawach integracyjnych jest w znacznym stopniu związany z rangą krajowego aktu prawnego, regulującego mechanizm relacji między parlamentem i rządem. Naturalnie słuszne jest zastrzeżenie, że ustanowienie takiego mechanizmu jest „sprawą wewnętrzną” każdego państwa członkowskiego oraz że rozwiązania stosowane przez państwa członkowskie są różnorodne. Z praktyki państw członkowskich wynika jednak, że im wyższej rangi akt prawa krajowego odnosi się do tej kwestii, tym mocniejsza jest pozycja parlamentu, co jest o tyle zrozumiałe, iż mocna pozycja parlamentu w tworzeniu polityki (w tym przypadku w procesie decyzyjnym w sprawach integracyjnych) zakłada nowe ułożenie współpracy między parlamentem a rządem. Nie jest przypadkiem, że

---

<sup>130</sup> Por. H. Machińska, *Desygnowanie kandydatów na stanowiska w instytucjach Unii Europejskiej* (w:) *Ustrojowe aspekty członkostwa Polski w Unii Europejskiej ...*, s. 33 i nast.

wszystkie państwa „fali” rozszerzenia 1995 r. przed przystąpieniem do UE dokonały nowelizacji konstytucji, umacniając przede wszystkim rolę parlamentu narodowego (po akcesie również dokonywały zmian, doskonaląc ten mechanizm). Również inne państwa członkowskie (na przykład Niemcy i Francja) dokonały w latach 90. - głównie w tym celu - nowelizacji konstytucji.

Również w Polsce uzyskanie członkostwa w Unii Europejskiej stanowi poważne wyzwanie dla statusu parlamentu. J. Jaskiernia słusznie zauważa, że w obszarze spraw integracyjnych zmieniają się zasadnicze funkcje parlamentu:<sup>131</sup>

- modyfikacji ulegnie w tym zakresie **funkcja kontrolna** parlamentu, bowiem samo domniemanie, iż organy władzy wykonawczej mają dostateczną legitymację do reprezentowania państwa w Radzie UE, wynikającą z demokratycznych struktur państwa nie jest wystarczające - parlament narodowy - aby umocnić legitymację demokratyczną unijnego procesu decyzyjnego - powinien mieć zagwarantowany rzeczywisty wpływ na kształt mandatu egzekutywy;
- z drugiej strony tradycyjna funkcja kontrolna parlamentu nie jest wystarczająca, aby mógł on wpływać na egzekutywę działającą w ramach unijnego procesu legislacyjnego; tradycyjna funkcja kontrolna parlamentu skierowana jest bowiem na kontrolę działalności egzekutywy w innych dziedzinach niż prawotwórstwo;
- J. Jaskiernia podkreśla również, że parlament nie może też oddziaływać na egzekutywę w ramach funkcji ustawodawczej, bowiem stosowne kompetencje ustawodawcze zostały przez Państwo Polskie przekazane Unii Europejskiej; w tym kontekście wskazuje on na pojawienie się nowego typu zadań parlamentu - **funkcji kontroli tworzenia prawa wspólnotowego**<sup>132</sup>;

---

<sup>131</sup> J. Jaskiernia, *Akcesja do Unii Europejskiej a Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej...*, s. 21/22.

<sup>132</sup> Tamże, s. 21.

- w końcu zauważyć należy, że ustanowienie mechanizmu realnego wpływu parlamentu na egzekutywę, tzn. nadanie parlamentowi uprawnienia do określania wiążącego - w jakimś zakresie - egzekutywę mandatu w dziedzinie spraw integracyjnych, wymagałoby ustanowienie odrębnych podstaw prawnych – zapewne rangi konstytucyjnej (przypomnijmy, że art. 146 ust. 4 pkt 9) zastrzega dla rządu sprawowanie ogólnego kierownictwa w dziedzinie stosunków z innymi państwami i organizacjami międzynarodowymi).<sup>133</sup>

Rozważane były trzy zasadnicze szczeble regulacji prawnej statusu parlamentu w tej dziedzinie: poprzez nowelizację konstytucji, uchwalenie stosownej ustawy i modyfikację regulaminu Sejmu i Senatu, choć naturalnie nowelizacja konstytucji zakładałaby również wprowadzenie odpowiednich zmian w regulaminie i nie wyklucza uchwalenia stosownej ustawy, a uchwalenie ustawy nie wyklucza dopełniających zmian w regulaminach Sejmu i Senatu<sup>134</sup>.

Propozycje nowelizacji konstytucji koncentrowały się wokół wprowadzenia do konstytucji nowego rozdziału - „Unia Europejska”, który całościowo regulowałby ustrojowe aspekty członkostwa Polski w Unii.<sup>135</sup> Jedynie na tym szczeblu możliwe byłoby ustanowienie mechanizmu, który pozwalałby usytuować polski parlament wśród parlamentów narodowych

---

<sup>133</sup> Por. w związku z tym wypowiedź J. Oleksego - *The Control Function of the Polish Parliament in the European Affaires ...*, s. 3.

<sup>134</sup> Por. R. Balicki, *Konstytucja RP a wewnętrzne procedury podejmowania decyzji w sprawach unijnych przez organy RP (w:) Rola parlamentów narodowych w perspektywie poszerzenia Unii Europejskiej oraz Konferencji Międzyrządowej 2004 ...*, s. 129/130. Por. opinie ekspertów opublikowane w *Przeglądzie Sejmowym* 2004, nr 2, s. 105 i nast.

<sup>135</sup> Por. J. Barcz, *Konstytucja RP a przystąpienie Polski do Unii Europejskiej. Zakres pożądanych zmian*. Departament Strategii i Planowania Polityki Zagranicznej MSZ. Opinie 2002, nr 49; tenże: *Członkostwo Polski w Unii Europejskiej a Konstytucja z 1997 r. (w:) Czy zmieniać konstytucję? ...*, s. 13 i nast.

państw członkowskich UE o tzw. mocnej pozycji w tworzeniu polityki integracyjnej (tzn. możliwość bezpośredniego, realnego wpływania na mandat działania rządu w Radzie UE - przyjmowanie stanowisk, które w jakimś zakresie byłyby dla rządu wiążące).

Ograniczenie się jedynie do zmian w regulaminie Sejmu i Senatu pozwoliłoby na przeprowadzenie koniecznych zmian strukturalnych w ramach obu izb (ustanowienie specjalnych komisji ds. Unii Europejskiej, stworzenie centrum dokumentacyjnego, etc.), lecz byłoby tożsame z koniecznością „wpisania się” w istniejące ramy konstytucyjno-prawne i wykorzystania jedynie takich instrumentów, jakimi obecnie dysponuje parlament wobec rządu. Takie rozwiązanie sytuowałoby polski parlament wśród parlamentów narodowych o tzw. słabej pozycji w tworzeniu polityki integracyjnej (brak bezpośredniego, realnego wpływu na działania rządu w Radzie UE, wybiórcza informacja *ex post*, możliwość reakcji politycznej *post factum*).

Pozostawała jeszcze możliwość uchwalenie ustawy - na tym szczeblu możliwe byłoby ustalenie mechanizmu w miarę solidnej procedury konsultacyjnej parlamentu z rządem, w tym określenie zakresu informacji udzielanej przez rząd parlamentowi. Rozwiązanie takie umożliwiłoby więc ustanowienie mechanizmu, pozwalającego usytuować parlament polską wśród parlamentów (w zależności od zakresu mechanizmu) o tzw. średniej lub średnio-słabej pozycji w tworzeniu polityki integracyjnej. Uchwalenie ustawy nie wykluczało naturalnie podjęcie „dopełniających” regulacji w regulaminach Sejmu i Senatu.<sup>136</sup>

---

<sup>136</sup> Rozpatrując wszystkie te warianty warto ponownie przywołać opinię J. Jaskierni, który podkreślił, że „Rozstrzygnięcia w tym zakresie muszą być precyzyjne i nie powinny wywoływać kontrowersji czy też sporów kompetencyjnych pomiędzy organami władzy państwowej. Dlatego też dobór właściwego miejsca pomieszczenia stosownych rozwiązań ustrojowych (konstytucja, ustawa konstytucyjna, ustawa, regulaminy parlamentarne) musi brać pod uwagę to, by nieprawidłowo usytuowany (zbyt niskiej rangi) akt prawny nie stawał się zarzewiem wątpliwości ustrojowych, które utrudnią prawidłową realizację tych kompetencji”. *Akcesja do Unii Europejskiej a Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej ...*, s. 23.

## 11. Analiza rozwiązań przyjętych w Polsce przed akcesem do UE

### 11.1. Ustanowienie podstaw prawnych mechanizmu współdziałania Sejmu i Senatu z rządem w sprawach UE

Stosunkowo długo i dosyć niejasno rysowała się perspektywa rozwiązanie tego problemu w Polsce. Jak wspomniano, wynikało to przede wszystkim ze zdecydowanej niechęci decydentów politycznych do zmiany konstytucji w związku z przystąpieniem do UE. W konsekwencji stało się jasne, że rola parlamentu polskiego w sprawach integracyjnych będzie budowana stopniowo, pod wpływem bieżących potrzeb wewnętrznych i „nacisku” wymogów unijnego procesu decyzyjnego. Można więc było zakładać, że przed akcesem do Unii Europejskiej zostanie ustalony jakiś mechanizm w ramach specjalnej ustawy<sup>137</sup> i zostaną odpowiednio zmodyfikowane regulaminy Sejmu i Senatu. Natomiast dopiero w jakiś czas po akcesie można będzie spodziewać się prób realnego umocnienia roli parlamentu, tym bardziej że nowelizacja konstytucji - choćby w związku z uzyskaniem pełnego członkostwa w Unii Gospodarczej i Pieniężnej - będzie konieczna.

Jak już wspomniano, pewien przełom w nastawieniu politycznym do potrzeby uregulowania kompetencji Sejmu i Senatu w odniesieniu do spraw UE sygnalizowało wystąpienie ówczesnego marszałka Sejmu, M. Borowskiego podczas konferencji Instytutu Spraw Publicznych w październiku 2003 r.

W drugiej połowie grudnia 2003 r. i na początku stycznia 2004 r. wpłynęły do łaski marszałkowskiej trzy projekty ustawy dotyczące tej materii: 17 grudnia 2003 r. przedłożony został projekt ustawy „o Komisji

---

<sup>137</sup> W związku z widocznym brakiem woli politycznej do zmiany konstytucji pojawiły się głosy sugerujące uchwalenie, wśród tzw. ustaw około-akcesyjnych, również ustawy, która precyzowałaby rolę parlamentu w krajowym procesie decyzyjnym. Por. J. Barcz, *Regulacje związane z akcesją Polski do Unii Europejskiej (tzw. regulacje około-akcesyjne) ...*, s. 109 i nast. Formuła uchwalenia ustawy w tym kontekście pojawia się często w literaturze naukowej - por. K. Wojtyczek, *Konstytucyjno-prawne aspekty członkostwa w Unii i Wspólnotach Europejskich ...*, s. 109/110.

Wspólnej ds. Unii Europejskiej (projekt Platformy Obywatelskiej),<sup>138</sup> 19 grudnia 2003 r. projekt ustawy zgłoszony w imieniu grupy posłów, którego inicjatorem był marszałek Sejmu M. Borowski - „o współpracy Rady Ministrów z Sejmem i Senatem w sprawach związanych z członkostwem Rzeczypospolitej Polskiej w Unii Europejskiej” (projekt marszałkowski)<sup>139</sup> oraz - 5 stycznia 2004 r. - projekt Prawa i Sprawiedliwości.<sup>140</sup> W świetle przedłożonych projektów trzy zasadnicze kwestie wywoływały kontrowersje:<sup>141</sup>

- czy przyszła ustawa powinna odnosić się do sejmowych i senackich „struktur”, które miałyby zajmować się sprawami UE, a jeżeli tak, to w jakim zakresie; projekty szły w trzech różnych kierunkach: projekt marszałkowski nie zajmował się zasadniczo tą kwestią, odsyłając do koniecznych zmian w regulaminie Sejmu i Senatu; projekt Platformy Obywatelskiej proponował powołanie wspólnej komisji Sejmu i Senatu, natomiast projekt PiS ograniczał się do propozycji jedynie komisji w Sejmie;<sup>142</sup>
- jaki powinien (może być) - w świetle postanowień konstytucji - charakter opinii/stanowisk odpowiedniej komisji parlamentarnej: generalnie przeważała opinia, że takie opinie/stanowiska nie mogą być dla rządu wiążące; ustanowienie wiążącego dla rządu charakteru opinii/stanowisk wymagałby bowiem zmiany konstytucji;<sup>143</sup>

---

<sup>138</sup> Sejm RP IV kadencji. Druk nr 2365.

<sup>139</sup> Sejm RP IV kadencji. Druk nr 2371.

<sup>140</sup> Sejm RP IV kadencji. Druk nr 2377.

<sup>141</sup> Szczegółowo na temat w/w projektów ustaw w: Przegląd Dyplomatyczny 2004, nr 3.

<sup>142</sup> Por. opinie P. Sarneckiego, A. Szmyta, M. Masternak-Kubiak, St. Gebethnera, K. Wójtowicza, E. Popławskiej, M. Granata, W. Sokolewicza, B. Banaszaka i P. Winczorka - zamieszczone w Przeglądzie Sejmowym 2004, nr 2, s. 105 i nast.

<sup>143</sup> Por. opinie W. Sokolewicza, A. Szmyta, P. Sarneckiego, K. Działochy, P. Winczorka, B. Banaszaka i R. Balickiego - tamże, s. 145 i nast.



- jaka powinna być relacja między Sejmem i Senatem w zakresie formułowania opinii/stanowisk pod adresem rządu: w szczególności po stronie Senatu kontestowano stanowisko, iż ze względu na zastrzeżenie funkcji kontrolnej - na mocy art. 95 ust. 2 konstytucji - jedynie dla Sejmu, Senat powinien być z kompetencji formułowania opinii/stanowisk wyłączony.

Podczas 66 posiedzenia (7 stycznia 2004 r.) i po odbyciu pierwszego czytania Sejm zdecydował o skierowaniu powyższych projektów poselskich do prac w komisjach.<sup>144</sup> Podczas 68 posiedzenia (20 lutego 2004 r.) Sejm uchwalił ustawę „o współpracy Rady Ministrów z Sejmem i Senatem w sprawach związanych z członkostwem Rzeczypospolitej Polskiej w Unii Europejskiej”, po czym - 23 lutego 2004 r. - marszałek Sejmu przekazał ustawę marszałkowi Senatu do dalszego rozpatrzenia.<sup>145</sup> Senat uchwałą z 4 marca 2004 r. wniósł do ustawy szereg poprawek,<sup>146</sup> które jedynie w części zostały przyjęte przez Sejm podczas 70 posiedzenia (11 marca 2004 r.),<sup>147</sup> podczas którego Sejm ustawę przyjął. Prezydent RP podpisał ustawę 30 marca 2004 r., a w dniu następnym – 31 marca 2004 r. - została ona ogłoszona w Dzienniku Ustaw i weszła w życie.<sup>148</sup> Ustawa zasadzała się - bez większych modyfikacji - na tzw. projekcie marszałkowskim.

Podstawę prawną współdziałania Sejmu i Senatu z rządem w sprawach UE tworzą obecnie trzy akty:<sup>149</sup>

---

<sup>144</sup> Sprawozdania komisji poselskich zawarte są w dokumentach: Sejm RP IV kadencji: druki nr 2509 i 2509A).

<sup>145</sup> Senat RP. Druk nr 606.

<sup>146</sup> Patrz: materiały z posiedzeń senackich komisji ustawodawstwa i praworządności oraz spraw zagranicznych i integracji europejskiej (druki nr 606A i 606B) oraz z przebiegu 57 posiedzenia Senatu, podczas którego zajmowano się ustawą (druk nr 606Z).

<sup>147</sup> Por. Sejm RP. Druki nr 2600 i 2611).

<sup>148</sup> Dz. U. 2004 nr 52, poz. 515.

<sup>149</sup> Akty te zostały opublikowane również w: Monitor Integracji Europejskiej 2004, nr 72.

- ustawa z dnia 11 marca 2004 r. o współpracy Rady Ministrów z Sejmem i Senatem w sprawach związanych z członkostwem Rzeczypospolitej Polskiej w Unii Europejskiej (weszła w życie 31 marca 2004 r.);<sup>150</sup>
- uchwała Sejmu RP z dnia 20 lutego 2004 r. o zmianie Regulaminu Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej (weszła w życie 31 marca 2004 r.);<sup>151</sup>
- uchwała Senatu RP z dnia 22 kwietnia 2004 r. w sprawie zmiany Regulaminu Senatu (weszła w życie po upływie 14 dni od dnia ogłoszenia).<sup>152</sup>

## 11.2. Treść przyjętego mechanizmu

Ustawa z 11 marca 2004 r. określa „zasady współpracy” między rządem a Sejmem i Senatem „w sprawach związanych z członkostwem Rzeczypospolitej Polskiej w Unii Europejskiej” (art. 1 ustawy). Istotne jest, że ustawa ustanawia obowiązek współpracy rządu z Sejmem i Senatem w tej dziedzinie (art. 2 ustawy), przy czym obowiązek ten dotyczy przede wszystkim rządu. Tym niemniej warto zauważyć, że z obowiązku współpracy należy wywieść również zobowiązanie Sejmu i Senatu do konstruktywnego współdziałania z rządem na rzecz odpowiedniego reprezentowania „spraw” na szczeblu UE.

Analizując zasadnicze postanowienia ustawy należy sięgnąć do kryteriów oceny mechanizmu współdziałania rządu z parlamentem, jakie wytworzyła dotychczasowa praktyka:<sup>153</sup>

---

<sup>150</sup> Dz. U. 2004 nr 52, poz. 515.

<sup>151</sup> M.P. 2004 nr 12, poz. 182.

<sup>152</sup> M.P. 2004 nr 18, poz. 182.

<sup>153</sup> Patrz: punkt 9.2. niniejszej pracy.

- zakresu informowania parlamentu przez rząd;
- stopnia efektywności struktur parlamentarnych zajmujących się sprawami UE;
- mocy wiążącej stanowisk wyrażanych przez parlament w sprawach UE dla rządu;
- wpływu na przedkładanie przez rząd kandydatur na czołowe stanowiska w instytucjach wspólnotowych;
- włączania w struktury krajowe członków Parlamentu Europejskiego.

1) **Zakres informowania Sejmu i Senatu przez rząd**: ustawa formułuje **ogólny obowiązek informowania** Sejmu i Senatu przez rząd, który obejmuje dwie sfery: po pierwsze - obowiązek przedkładania przez rząd Sejmowi i Senatowi informacji o udziale Polski w pracach UE „nie rzadziej niż raz na 6 miesięcy” (art. 3 ust. 1 ustawy);<sup>154</sup> po drugie - obowiązek przedstawiania Sejmowi lub Senatowi informacji „o sprawie związanej z członkostwem Rzeczypospolitej Polskiej w Unii Europejskiej” na żądanie Sejmu lub Senatu względnie ich odpowiednich „właściwych organów”. Niezależnie od tego ustawa zawiera postanowienia, z których wynika **szczególny obowiązek informowania** przez rząd Sejmu i Senatu, obejmujący kilka obszarów:

- przekazywanie dokumentów UE podlegających konsultacjom z państwami członkowskimi (szczególnie białych ksiąg, zielonych ksiąg, komunikatów Komisji Europejskiej wraz z ocenami tych dokumentów sporządzonymi przez organy UE (art. 4 ustawy);
- przekazywanie planów pracy Rady UE, rocznych planów legislacyjnych Komisji Europejskiej oraz ocen rocznych planów

---

<sup>154</sup> Można więc zakładać, iż w powiązaniu z upływającymi Prezydencjami w UE.

legislacyjnych sporządzonych przez Parlament Europejski i Radę UE (art. 5 ustawy);

- przekazywanie projektów aktów prawnych UE (art. 6 ust. 1 pkt 1) ustawy), przy czym rząd zobowiązany jest do jednoczesnego przedstawienia swojego stanowiska odnośnie do danego projektu aktu prawnego UE (art. 6 ust. 1 pkt 2) ustawy) wraz z jego uzasadnieniem, zawierającym ocenę przewidywanych skutków prawnych danego aktu prawnego UE dla polskiego systemu prawa oraz skutków społecznych gospodarczych i finansowych dla Polski (art. 6 ust. 1 akapit drugi pkt 1) ustawy) oraz informacji o procedurze przyjmowania danego aktu prawnego UE i trybie głosowania w organach UE (art. 6 ust. 1 akapit drugi pkt 2) ustawy);
- przekazywanie projektów umów międzynarodowych, których stroną mają być UE, Wspólnoty Europejskie lub ich państwa członkowskie (art. 7 pkt 1/ ustawy), projektów decyzji przedstawicieli rządów państw członkowskich zebranych w Radzie UE (art. 7 pkt 2/ ustawy), projektów aktów UE nie mających mocy prawnej (zwłaszcza wytycznych przyjmowanych w dziedzinie unii gospodarczej i pieniężnej oraz zatrudnienia) (art. 7 pkt 3/ ustawy) i aktów UE mających znaczenie dla wykładni lub stosowania prawa UE (art. 7 pkt 4/ ustawy);
- przekazywanie informacji „na piśmie” o przebiegu procedur stanowienia prawa UE oraz o zajmowanych w toku tych procedur przez rząd stanowiskach (art. 8 ustawy);
- przedstawianie informacji o stanowisku, jakie rząd zamierza zająć w Radzie UE podczas rozpatrywania projektu aktu prawnego w Radzie UE (art. 9 ust. 1 ustawy), przy czym rząd do takiej informacji musi dołączyć uzasadnienie swojego stanowiska oraz ocenę przewidywanych skutków prawnych aktu prawnego UE dla polskiego systemu prawnego oraz jego skutków społecznych, gospodarczych i finansowych dla Polski (art. 9 ust. 2 ustawy); należy zakładać, że

informacje powyższe przekazywane są jedynie „organowi właściwemu na podstawie regulaminu Sejmu”, ponieważ uprzedzają one wydanie przez taki organ Sejmu opinii (art. 9 ust. 1 ustawy).

Postanowienia ustawy w tej dziedzinie w znacznej części wykonują standardy unijne - zawarte w Protokole w sprawie roli parlamentów narodowych i w niewiążących zaleceniach COSAC, po części mają znaczenie autonomiczne.<sup>155</sup> Najistotniejsze - z punktu widzenia efektywności działania mechanizmu współdziałania Sejmu i Senatu z rządem - są postanowienia zobowiązujące rząd do przedkładania również własnego stanowiska wraz z uzasadnieniem w sprawie projektów aktów prawnych UE (art. 6 ustawy), a zwłaszcza w końcowym toku procedury legislacyjnej w Radzie UE (art. 9 ustawy). Z formalnego punktu widzenia postanowienia te powinny gwarantować właściwy zakres informowania Sejmu i Senatu o „sprawach” UE w krajowym procesie decyzyjnym.

**2) „Struktury w Sejmie i Senacie” zajmujące się sprawami UE:** ustawa nie odnosi się do tego problemu, mówiąc generalnie o „organie właściwym na podstawie regulaminu Sejmu” i o „organie właściwym na podstawie regulaminu Senatu”, czyli pozostawiając uregulowanie statusu tych „organów” regulaminom obu izb. Nastąpiło to – jak wspomniano w drodze uchwał Sejmu i Senatu, zmieniających ich regulaminy. W przypadku Sejmu owym „organem właściwym na podstawie regulaminu Sejmu” stała się Komisja do spraw Unii Europejskiej,<sup>156</sup> natomiast w odniesieniu do Senatu - Komisja Spraw Unii Europejskiej.<sup>157</sup> Z praktycznego punktu widzenia istotne jest, że komisje mogą działać w imieniu Sejmu względnie Senatu, bowiem ze względu na tempo procesu decyzyjnego w UE izby *in pleno* nie byłyby w stanie działać efektywnie, choć należy mieć na uwadze, iż

---

<sup>155</sup> Szczegółowo: tenże, s. 35 i nast.

<sup>156</sup> Nowy rozdział 13a, wprowadzony do regulaminu Sejmu na podstawie punktu 11 uchwały Sejmu RP z 20 lutego 2004 r. o zmianie Regulaminu Sejmu RP.

<sup>157</sup> Uchwała Senatu RP z 22 kwietnia 2004 r.

słusznie podnoszony jest pozakonstytucyjny charakter tego rodzaju uprawnień komisji w niektórych dziedzinach.

**3) Moc wiążąca stanowisk wyrażanych przez parlament w sprawach UE dla rządu:** stosownie do postanowień ustawy stanowiska takie - odnoszące się do projektów aktów prawnych UE - wyrażane są przez sejmową Komisję do spraw Unii Europejskiej oraz przez senacką Komisję Spraw Unii Europejskiej (art. 6 ustawy), względnie jedynie przez sejmową Komisję do spraw Unii Europejskiej (art. 9 ustawy). W obecnym stanie konstytucyjnoprawnym stanowiska takie nie mogą mieć charakteru bezwzględnie wiążącego rząd, postanowienia ustawy ustanawiają jednak pewien system wymuszający kooperację między Sejmem i Senatem a rządem. I tak:

- pierwszym etapem jest możliwość (art. 6 ustawy) wyrażania opinii o projekcie aktu prawnego UE we wstępnym etapie unijnego procesu legislacyjnego (a więc gdy projekt aktu prawnego wpłynął do Rady UE) przez sejmową Komisję do spraw Unii Europejskiej i senacką Komisję Spraw Unii Europejskiej;
- drugim etapem jest możliwość (art. 9 ustawy) wyrażania opinii o projekcie aktu prawnego przed jego rozpatrzeniem w Radzie UE; możliwość taka jest ograniczona do sejmowej Komisji do spraw Unii Europejskiej.

Należy zauważyć, że senacka Komisja Spraw Unii Europejskiej może wydawać opinie jedynie na podstawie art. 6 ustawy, a więc w odniesieniu do projektu aktu prawnego UE we wstępnym etapie unijnego procesu legislacyjnego. Natomiast sejmowa Komisja do spraw Unii Europejskiej ma uprawnienia również do wydawania opinii w sprawie projektu aktu prawnego (stanowiska rządu w tej sprawie) przed rozpatrzeniem tego aktu przez Radę UE.

Niezależnie od tego, zróżnicowany jest również stopień związania rządu opiniami w zależności od organu, który opinię wydał:

- opinie senackiej Komisji Spraw Unii Europejskiej wydawane na podstawie art. 6 ustawy mają charakter wyłącznie polityczny i w zasadzie poddane są swobodnej ocenie rządu;
- w przypadku opinii wyrażanych przez sejmową Komisji do spraw Unii Europejskiej stopień związania rządu potrzebą zasięgnięcia opinii oraz uwzględnienia jej treści idzie znacznie dalej:

**po pierwsze** - w przypadku projektu aktu prawnego, który rozpatrzony ma być w Radzie UE (związanego z tym stanowiska rządu) rząd musi zasięgnąć opinii sejmowej Komisji do spraw Unii Europejskiej, jeżeli projekt aktu prawnego dotyczy spraw, w których Rada UE stanowi jednomyślnie, bądź które pociągają za sobą znaczne obciążenia dla budżetu państwa; w innych sprawach może wyjątkowo takiej opinii nie zasięgać „z uwagi na organizację pracy organów Unii Europejskiej”, musi jednak wówczas „niezwłocznie przedstawić” Komisji „zajęte stanowisko oraz wyjaśnić przyczyny, dla których nie zasięgnięto opinii” (art. 9 ust. 3 ustawy);

**po drugie** - opinie wyrażane przez sejmową Komisji do spraw Unii Europejskiej zarówno na podstawie art. 6 ust. 3 ustawy jak i na podstawie jej art. 9 ust. 1 „powinny stanowić podstawę stanowiska Rady Ministrów”; jeżeli rząd takiego stanowiska nie uwzględni (do czego ma prawo), ma obowiązek „niezwłocznego wyjaśnienia” Komisji „przyczyny rozbieżności”.

**4) Opiniowanie kandydatur na stanowiska w UE:** zasadnie ustawa zapewnia możliwość wyrażania opinii przez „organ właściwy na podstawie regulaminu Sejmu” (Komisję do spraw Unii Europejskiej Sejmu) w sprawie kandydatur na najważniejsze stanowiska w UE (art. 12 i 13 ustawy), choć można zasadnie dyskutować nad zakresem podmiotowym tego uprawnienia. Ustawa bowiem obowiązkiem wyrażania opinii obejmuje szeroki katalog stanowisk: członek Komisji Europejskiej, członek Trybunału Obrachunkowego, sędziów Trybunału Sprawiedliwości i Sądu Pierwszej

Instancji, rzecznika generalnego Trybunału Sprawiedliwości, członków Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów, dyrektora w Europejskim Banku Inwestycyjnym i przedstawiciela Polski w COREPER (art. 12 ustawy). W szczególności w dyskusji „przedacesyjnej” wskazywano, że - na przykład - w odniesieniu do kandydatów na sędziów pożądana byłaby raczej konsultacja z najwyższymi sądami czy Krajową Radą Sądowniczą,<sup>158</sup> natomiast w przypadku obsadzania przypadających Polsce miejsc w KES i Komitecie Regionów (zasadnie) rozpoczęto nawet prace nad ustawowym określeniem podziału miejsc i mechanizmem ich podziału między jednostki samorządu regionalnego i lokalnego.<sup>159</sup> Ze względu na pewną impotencję polityczną ówczesny rząd nie był w stanie tego rodzaju szerszej regulacji przyjąć, zadowolono się więc pauszalnym uregulowaniem, które zapewne będzie musiało być sprecyzowane w przyszłości. Niejasne są również postanowienia art. 12 pkt 8) ustawy, odnoszące się do opiniowania „przedstawiciela Rzeczypospolitej Polskiej w Komitecie stałych przedstawicieli przy Unii Europejskiej”. W COREPER II przedstawicielem Polski jest bowiem szef Przedstawicielstwa RP przy UE, który i tak podlega opiniowaniu przez Komisję Spraw Zagranicznych Sejmu. Wydaje się więc, że odnośne postanowienia ustawy oznaczają nie tyle dublowanie procedury opiniodawczej, co raczej rozciągają się na przedstawiciela Polski w COREPER I (specjalnego, wysokiej rangi dyplomaty, pracującego w Przedstawicielstwie RP przy UE). W procesie akcesu Polski do UE regulacje ustawy nie miały znaczenia, bowiem ustawa weszła w życie zbyt późno. Transparentność procesu wyłaniania kandydatów na stanowiska w UE była więc raczej zdominowana tzw. układami politycznymi. Niezależnie jednak od tego ustawa zasadnie mówi o „możliwości” wyrażenia opinii przez Komisję do spraw Unii Europejskiej Sejmu w określonym (21 dni od przedłożenia kandydatur) terminie (rząd bowiem jest kompetentny w sprawie zgłaszania większości powyższych kandydatur na forum UE). Jedynym ograniczeniem jest, że rząd nie może

---

<sup>158</sup> Por. H. Machińska, *Desygnowanie kandydatów na stanowiska w instytucjach Unii Europejskiej* ..., s. 33 i nast.

<sup>159</sup> Por. A. Gajda, *Regiony w prawie wspólnotowym. Prawne problemy udziału regionów polskich w procesach integracyjnych* ..., s. 193 i nast.



desygnować kandydata przed upływem takiego terminu, chyba że opinia została wyrażona wcześniej (art. 13 ust. 2 i 3 ustawy). Opinia nie jest natomiast dla rządu wiążąca, co odpowiada obecnemu stanowi konstytucyjnoprawnemu.

**5) Włączania w struktury krajowe członków Parlamentu Europejskiego:** sama ustawa nie odnosi się do tej kwestii, natomiast stosowne postanowienia znajdują się w zmienionych regulaminach Sejmu i Senatu. W zmienionym regulaminie Sejmu, w dodanym do art. 154 ust. 1a stwierdza się, że wybrani w Polsce posłowie do Parlamentu Europejskiego mogą uczestniczyć w posiedzeniach Komisji do spraw Unii Europejskiej oraz zabierać głos w dyskusji.<sup>160</sup> Podobne postanowienia zawiera zmieniony ust. 2 art. 60 regulaminu Senatu,<sup>161</sup> z tym że gwarantuje on jedynie możliwość uczestniczenia w posiedzeniach Komisji Spraw Unii Europejskiej wybranych w Polsce posłów do Parlamentu Europejskiego, nie mówiąc wyraźnie o możliwości zabierania głosu w dyskusji (choć trudno zakładać, aby brak takiej regulacji miał większe praktyczne znaczenie). Regulacje powyższe są istotne, podkreślają bowiem znaczenie powiązania między pracami Parlamentu Europejskiego i parlamentu narodowego. Zdawać sobie jednak należy sprawę z tego, iż praktyka korzystania z doświadczeń wybranych w Polsce posłów do parlamentu Europejskiego będzie w znacznej mierze zależała od polityki i efektywności działania partii politycznych reprezentowanych w Sejmie i Senacie (oraz – naturalnie – od stopnia zaangażowania samych posłów do Parlamentu Europejskiego). W każdym razie – na co zwracano już uwagę – doświadczenia posłów do Parlamentu Europejskiego mogą mieć istotne znaczenie dla krajowego procesu decyzyjnego, zwłaszcza w „nowych” państwach członkowskich.

Niezależnie od tego ustawa odnosi się do **współpracy Sejmu i rządu przy stanowieniu prawa polskiego wykonującego prawo UE** (rozdział 3 ustawy). Ustawa zawiera zwięzłe, lecz niezmiernie istotne postanowienia

---

<sup>160</sup> Punkt 12 Uchwały Sejmu RP z dnia 20 lutego 2004 r. o zmianie Regulaminu Sejmu RP.

<sup>161</sup> Punkt 10 Uchwały Senatu RP z dnia 22 kwietnia 2004 r. w sprawie zmiany Regulaminu Senatu RP.

w tej dziedzinie o charakterze proceduralnym. Zobowiązują one rząd do wniesienia stosownych projektów ustaw nie później niż na trzy miesiące przed upływem terminu wykonania wynikającego z prawa UE (art. 11 ust. 1 ustawy) lub nie później niż pięć miesięcy, jeżeli termin wykonania wynosi więcej niż sześć miesięcy (art. 11 ust. 2 ustawy). Natomiast „w szczególnie uzasadnionych przypadkach”, po zasięgnięciu opinii sejmowej Komisji do spraw Unii Europejskiej, rząd może wnieść projekt ustawy wykonującej prawo UE bez zachowania powyższych terminów. Regulacje te zostały sprecyzowane w regulaminach Sejmu i Senatu. Postanowienia powyższe są istotne z punktu widzenia konieczności „zgrania” procesu legislacyjnego w Polsce z wymogami procesu decyzyjnego w UE, przy czym uwzględniać należy, że brak dotrzymania wymogów obowiązujących po stronie UE może stanowić naruszenie prawa UE.<sup>162</sup>

### **11.3. Ocena przyjętego mechanizmu**

Oceniając mechanizm współdziałania Sejmu i Senatu z rządem w sprawach UE ustanowiony w ustawie z 11 marca 2004 r. należy zwrócić uwagę na następujące okoliczności;

- zakres i procedurę informowania przez rząd Sejmu i Senatu o „sprawach” UE należy ocenić pozytywnie, zwłaszcza obowiązek przedkładania przez rząd również własnego stanowiska w danych sprawach - gwarancje formalne zawarte w ustawie są więc wystarczające; tym niemniej należy sobie zdawać sprawę z tego, iż wiele zależeć będzie od efektywności i stopnia przygotowania samych posłów i senatorów - jeżeli pojęcie „aktu prawnego” UE ma być interpretowane rozszerzająco (i obejmować również akty wykonawcze i wczesny etap procedury legislacyjnej), to posłowie i senatorowie muszą być przygotowani do pracy nad dokumentami w

---

<sup>162</sup> Szczególnie w odniesieniu do obowiązku transpozycji dyrektyw. Por. Zapewnienie skuteczności prawa Unii Europejskiej w prawie polskim. *Wytyczne polityki legislacyjnej i techniki prawodawczej*. UKIE - Warszawa 2003, s. 18 i nast.

języku roboczym (angielskim), inne wersje językowe są bowiem zwykle przesyłane z opóźnieniem (lub nie ma ich w ogóle), a trudno odpowiedzialnie pracować na różnymi wersjami w języku polskim (wersji sporządzanej przez instytucje wspólnotowe i ewentualnie - specjalnie - dla Sejmu i Senatu przez rząd) abstrahując od tego, że często sporządzenia takiego tłumaczenia w wymaganym terminie po prostu nie będzie fizycznie możliwe;

- powierzenie specjalnym komisjom Sejmu i Senatu rozpatrywania większości spraw UE (w tym zwłaszcza prawa wydawania opinii) jest rozwiązaniem zasadnym, bowiem izby działające *in pleno* nie byłyby w stanie efektywnie włączyć się w krajowy proces decyzyjny w sprawach integracyjnych; tym niemniej pewne wątpliwości budzi konstytucyjność zastosowanych rozwiązań;
- możliwość wydawania opinii przez właściwe komisje Sejmu i Senatu stanowi sedno ustanowionego przez ustawę mechanizmu współdziałania parlamentu z rządem; ustanowiony system jest stosunkowo skomplikowany, jednakże może prowadzić – w istniejących ramach konstytucyjnoprawnych – do konstruktywnej kooperacji między Sejmem i Senatem a rządem, przy czym należy mieć na względzie, iż rozstrzygające znaczenie będzie miała kształtująca się praktyka (a w jej ramach „wydolność” komisji, a zwłaszcza jej członków); występujące różnice w statusie komisji sejmowej i senackiej wzbudziły spore emocje i zarzut niekonstytucyjności ustawy;<sup>163</sup> zasadnie zwraca się uwagę na różny zakres udziału Sejmu i Senatu w sprawowaniu władzy ustawodawczej na podstawie art. 10 ust. 1 i 95 ust. 1 konstytucji) i wynikające stąd uzasadnienie zróżnicowanego statusu komisji w relacjach z rządem w sprawach UE; podkreśla się również, że postanowienia art. 9 ustawy mają zróżnicowany charakter, dotyczą bowiem nie tylko władzy ustawodawczej, lecz również władzy wykonywania kontroli nad

---

<sup>163</sup> Por. Wniosek o zbadanie zgodności ustawy z Konstytucją RP, zgłoszony przez grupę senatorów 21 maja 2004 r.

rządem, która zastrzeżona jest na mocy art. 95 ust. 2 konstytucji dla Sejmu;

- ustanowiony mechanizm mający zapewniać transparentę wyłaniania przez rząd kandydatów na podstawowe stanowiska w UE wskazuje jednocześnie na zasadniczą słabość ustawy, tj. jej zbyt późne uchwalenie; ustanowiony system nie miał bowiem zastosowania przy wyłaniania kandydatów bezpośrednio w toku przystępowania Polski do UE, pozostawiając pole niejasnym, tzw. uzgodnieniom politycznym; zapewne będzie on modyfikowany, bowiem zasadne pozostają postulaty odrębnego uregulowania mechanizm obsady przypadających Polsce miejsc w KES, zwłaszcza zaś w Komitecie Regionów, konsultowania kandydatów na stanowiska sędziowskie raczej w kompetentnymi organami sądowymi oraz w ogóle przemyślenie katalogu stanowisk objętych uprawnieniem opiniodawczym sejmowej Komisji do spraw Unii Europejskiej;
- pewne możliwości włączenia posłów do Parlamentu Europejskiego w prace Sejmu i Senatu sygnalizują zmiany w regulaminach obu izb, choć o ich faktycznym zaangażowaniu zadecyduje praktyka polityczna; na ile będzie to praktyka wspierająca racjonalność krajowego procesu decyzyjnego w sprawach UE trudno obecnie przewidzieć;
- postanowienia o charakterze proceduralnym, dotyczące tworzenia prawa polskiego wykonującego prawo UE, mające istotne znaczenie dla „zgrania” procedury legislacyjnej w Polsce z wymaganiami procesu decyzyjnego w UE.

W sumie, ustanowiony mechanizm współdziałania Sejmu i Senatu z rządem należy ocenić z formalnego punktu widzenia pozytywnie. Musi on mieścić się w obecnych ramach konstytucyjnoprawnych. Jego słabości wynikają głównie z tych uwarunkowań konstytucyjnoprawnych oraz z przyczyn politycznych – zbyt późnego ustanowienia tego mechanizmu (co spowodowało, iż możliwości wynikające z okresu aktywnego obserwatora

nie zostały w pełni wykorzystane) oraz braku woli (możliwości) politycznej wprowadzenia szerszych „dostosowań ustrojowych” związanych z członkostwem Polski w UE. Zapewne więc wprowadzony ustawą mechanizm będzie podlegał dalszej ewolucji. Zważać jedynie należy, by ewolucja ta nakierowana była na umacnianie roli parlamentu w krajowym procesie decyzyjnym w sprawach UE, a nie na deprecjacją istniejącego mechanizmu.

## **12. Podsumowanie**

1. Przystąpienie państwa do Unii Europejskiej pociąga za sobą poważne konsekwencje ustrojowe. Obecnie kształtuje się nowa, specyficzna relacja między sferą ponadnarodową (procesem integracji europejskiej) a suwerennością państwową, narodową i polityczną, polegającą na „współgraniu” i konstruktywnym uzupełnianiu się tych obszarów. Od wydolności struktur państwowych zależeć więc będzie stopień efektywności udziału państwa w tych relacjach.

2. Również tocząca się debata nad modelem ustrojowym przyszłej Unii (która znalazła po części wyraz w Traktacie konstytucyjnym) obejmuje problemy, z których wynikają istotne konsekwencje ustrojowe dla państw członkowskich – w ramach umacniania legitymacji demokratycznej Unii Europejskiej. Rzecz w tym, iż reformy obejmą nie tylko samą Unię i relacje między Unią a państwami członkowskimi, lecz również (a może przede wszystkim) odpowiednie dostosowanie ustroju państw członkowskich (podniesienie efektywności ich udziału w szeroko rozumianym procesie decyzyjnym w ramach procesu integracji).

3. Szczególne miejsce w tych reformach zajmuje umocnienie roli parlamentu narodowego, które będzie polegało nie tyle na włączeniu parlamentów narodowych bezpośrednio w proces decyzyjny na szczeblu Unii (wyraźnie to widać na przykładzie reformy wprowadzanej przez Traktat konstytucyjny), co na rozszerzeniu zakresu otrzymywanych przez nie informacji, monitorowaniu w pewnym zakresie (w świetle zasady subsydiarności) pierwszego etapu procesu legislacyjnego w UE oraz

kontrolowaniu formuły samego mechanizmu decyzyjnego w Unii (procedura *passarelle*) Zasadnicze jednak zadanie przypada wydolnemu wewnątrz krajowemu mechanizmowi konstruktywnej kooperacji między parlamentem a rządem w sprawach UE.

4. Wynika z tego, że rola parlamentów narodowych w procesie integracji europejskiej będzie rosła, a decydujące znaczenie w indywidualnym przypadku konkretnego państwa członkowskiego będzie miał kształt i efektywność mechanizmu zapewniającego parlamentowi narodowemu udział w krajowym procesie decyzyjnym w sprawach UE, przede wszystkim owa konstruktywna kooperacja z własnym rządem. Regulacja tego obszaru zastrzeżona jest dla działań państwowych, choć naturalnie praktyka w innych państwach członkowskich (zwłaszcza mających dłuższe doświadczenia i praktykę) jest bardzo istotna.

5. Szczególne istotne wyzwania dotyczą się więc „nowych” państw członkowskich. Uzyskanie członkostwa w Unii Europejskiej sprowadza się nie tylko do zakończenia negocjacji akcesyjnych i realizacji wąsko pojętego procesu dostosowawczego, ale również przygotowania ustrojowego państwa do uczestnictwa w tak wielkim przedsięwzięciu, jakim jest proces integracji europejskiej. W tym obszarze ustrojowe umocnienie pozycji parlamentu narodowego w krajowym procesie decyzyjnym w sprawach integracyjnych, jest (powinno być) - jak wspomniano - jednym z najistotniejszych zadań.

6. W procesie umacniania legitymacji demokratycznej Unii Europejskiej rozbudowa udziału parlamentu narodowego w krajowym procesie decyzyjnym w sprawach integracyjnych wysuwa się bowiem na pierwszy plan, niezależnie od tego że sam mechanizm takiego udziału pozostaje formalnie zastrzeżony do decyzji danego państwa. W przypadku „nowych” państw członkowskich waga efektywności mechanizmu określającego rolę parlamentu narodowego dodatkowo wzrasta, bowiem państwa te potrzebują szczególnej legitymacji demokratycznej w procesie akcesu, zwłaszcza zaś w pierwszych latach po uzyskaniu członkostwa. W okresie tym „dopełnianie” transformacji ustrojowo-ekonomicznej pokrywa się z

koniecznością rozwiązania problemów, wynikających z udziału w rynku wewnętrznym.

6. Kształtowanie się w Polsce mechanizmu udziału parlamentu w krajowym procesie decyzyjnym w sprawach UE pozostawało w ostatnich latach przed akcesem do UE – ze względów politycznych - na drugim planie (podobnie jak w ogóle potrzeba przeprowadzenia głębszych „dostosowań ustrojowych”). Skutkiem tego jedynie w pewnym, ograniczonym stopniu wykorzystano możliwość praktycznego przystosowania się do członkostwa i zdobycia niezbędnych doświadczeń w okresie tzw. wzmocnionego obserwatora (tj. od podpisania Traktatu akcesyjnego do jego wejścia w życie - uzyskania członkostwa w UE). Konkretne prace nad mechanizmem współdziałania parlamentu i rządu w sprawach UE podjęte zostały bardzo późno, w grudniu 2003 r., a więc na cztery miesiące przed zakładanym dniem akcesu do UE. Ze względu na brak woli politycznej co do zmiany konstytucji, musiały się one mieścić w istniejących ramach konstytucyjnych. Niezależnie od tego regulacje ustawy „nie zdążyły” znaleźć zastosowania w okresie przedakcesyjnym - na przykład w procedurze wyłaniania kandydatów na najważniejsze stanowiska w instytucjach wspólnotowych, co skutkowało żenującymi przetargami politycznymi.

7. Natomiast pozytywnie należy ocenić wybraną formułę ustanowienia współpracy między Sejmem i Senatem a rządem, tj. sięgnięcie do formuły ustawy dopełnionej regulacjami regulaminów Sejmu i Senatu. Jest to w obecnej sytuacji konstytucyjnoprawnej (mimo różnych zastrzeżeń) optymalna formuła zagwarantowania stosunkowo solidnej kooperacji między Sejmem i Senatem a rządem w sprawach związanych z członkostwem w UE. Również uregulowania merytoryczne ustawy należy ocenić generalnie pozytywnie: obejmują one najistotniejsze kwestie, określone w praktyce „starych” państw członkowskich – zagwarantowanie dopływu informacji Sejmowi i Senatowi (w tym o stanowisku określonego resortu w danej sprawie), udział w procesie stanowienia prawa wspólnotowego (zajmowanie stanowiska), usprawnienie procedury legislacyjnej w Polsce celem implementacji prawa UE, możliwość oceniania

kandydatur na najważniejsze stanowiska w instytucjach wspólnotowych. Mimo różnych zastrzeżeń i wątpliwości jest rzeczą najistotniejszą, że ustawy stwarza dobry punkt wyjścia dla stworzenia systemu konstruktywnej kooperacji między parlamentem a rządem w sprawach związanych z członkostwem Polski w UE.

8. Rozwiązania zawarte w ustawie (przy właściwej realizacji) będą mogły zapewnić parlamentowi polskiemu status „średnio-słaby” (w stosowanej skali - patrz wyżej) jeśli chodzi o udział w krajowym procesie decyzyjnym w sprawach UE. Do merytorycznych słabości przyjętych rozwiązań (w skali generalnej) zaliczyć należy przede wszystkim brak bardziej zdecydowanego włączenia jednostek regionalnych i lokalnych do krajowego procesu decyzyjnego w sprawach UE. Symptomatyczne jest to, iż rząd odstąpił od umocnienia takiego mechanizmu (w ramach Wspólnej komisji samorządowo-rządowej), przedłożone projekty ustaw w ogóle do tego problemu nie nawiązywały, a po stronie Senatu RP nie podjęto żadnego wysiłku, aby wykorzystać przystąpienie Polski do UE dla nowego wyprofilowania jego zadań politycznych, szczególnie w tym zakresie.<sup>164</sup>

9. Ze względów ustrojowych oraz ze względu na dynamikę rozwoju Unii Europejskiej (regulacje Traktatu konstytucyjnego), w ramach którego rola parlamentów narodowych w zapewnieniu efektywnego udziału państwa członkowskiego w unijnym procesie decyzyjnym będzie rosła, najistotniejszym wyzwaniem politycznym pozostaje jak najszybsze włączenie i sprecyzowanie zasad mechanizmu kooperatywnego współdziałania Sejmu i Senatu z rządem w sprawach UE w konstytucji (najlepiej w odrębnym rozdziale, w którym uregulowano by również inne zasady członkostwa Polski w UE).

---

<sup>164</sup> Por. J. Osiński, *Rola Sejmu i Senatu w procesie decyzyjnym w sprawach rozstrzyganych w Unii Europejskiej ...*, s. 72/73.



## **W sprawie debaty nad przyszłym kształtem Unii**

(w:) Rzec o przyszłości Europy,  
Warszawa 2005 (strony 83-94).

1. Proces rozszerzenia UE, która objął również Polskę, ukazał skalę wyzwań z jakimi konfrontowana jest Unia Europejska. Podczas Konferencji Międzyrządowej 2000, która przygotowała Traktat z Nicei, okazało się, że „stare” państwa członkowskie wykazały dosyć determinacji (i chwała im za to), aby podjąć decyzję w sprawie szybkiej finalizacji zbliżającego się rozszerzenia, z drugiej jednak strony już wówczas zarysował się niebezpieczny brak koncepcji ustrojowej przyszłej Unii: jedyne, co można było wówczas zauważyć, to zrozumiałe dążenie „starych”, największych państw członkowskich do zagwarantowania sobie wpływu na dynamikę i kierunek rozwoju procesu integracji (co jednak, ze względu na mocną artykulację tzw. interesów narodowych nie powiódł się). Zasadniczą reformę ustrojową przełożono więc na później, a ocena Traktatu z Nicei pozostaje bardzo zróżnicowana: dla „nowych” państw członkowskich otworzył on drogę do członkostwa w Unii i zagwarantował stosunkową mocną pozycję (szczególnie Polsce) w unijnym procesie decyzyjnym, dla „starych” stał się od początku nie tylko symbolem impotencji w kształtowaniu wizji przyszłej Unii, lecz przede wszystkim niemożności zagwarantowania własnych, wąsko pojmowanych interesów w nadchodzącym „wielkim” rozszerzeniu (stąd m.in. tak ostra krytyka).

Obecne problemy, związane w procesem ratyfikacji Traktatu konstytucyjnego, ukazały natomiast w pełni skalę wyzwań strukturalnych i globalnych, z jakimi Unia jest i będzie konfrontowana w najbliższych dziesiątkach lat. Przy czym - uprzedzając tok wyводу - wskazać należy na dwie ważne okoliczności:

- Zasadnie wskazuje się na to, że w przeszłości Wspólnoty/Unia wielokrotnie radziły sobie z kryzysami nie mniej poważnymi jak obecny. W istocie, tak było, choć warto pamiętać, że niektóre z nich (odrzućenie koncepcji integracji politycznej i militarnej na początku lat 50.) na parę dziesiątków lat ukierunkowało rozwój procesu integracji (ograniczyło ten proces do obszaru ekonomicznego). Obecnie jednak uwarunkowania polityczne są diametralnie różne: poprzednie kryzysy Wspólnot musiały zostać rozwiązane w ramach narzuconych podziałem polityczno-ideologicznym – innego wyjścia nie było! Obecnie chodzi o ustanowienie „spójności Europy” w globalnym świecie jako jednego z wiarygodnych partnerów relacji ogólnych, przy czym budowanie wydolnej struktury integracyjnej, wcale nie musi odbywać się - wbrew wyrażanym obawom - kosztem państwa narodowego, wręcz przeciwnie - zakłada jako przesłankę konieczną umocnienie państwa;<sup>1</sup>
- Warto przy tym brać pod uwagę, że konsekwencje niepowodzenia względnie utraty tempa w realizacji powyższej wizji przyszłej Unii mogą być zasadniczo różne dla „nowych” i „starych” państw członkowskich Unii, a w zasadzie należałoby powiedzieć, że stopień niepewności (czy też niejasności) rysuje się odmiennie. Dla „starych”, bogatych państw członkowskich zahamowanie budowy spójnej Europy może oznaczać powrót do wypróbowanego, wąskiego grona dostatnich państw, a jedyne niebezpieczeństwo polegać będzie na wyłączeniu się w procesie decyzyjnego w skali globalnej i trwaniu w kompleksie wielkich (byłych) mocarstw, czyli - jak pisze Brzeziński - zachowanie statusu „pasożyta” z punktu widzenia polityki bezpieczeństwa skali globalnej.<sup>2</sup> Dla polityków oznaczać to będzie możliwość uniknięcia udzielenia odpowiedzi na bardzo kłopotliwe pytania, odstąpienie od trudnych reform i zyskanie - przynajmniej w wymiarze kolejnych wyborów - paru procentów wsparcia (a raczej

---

<sup>1</sup> F. Fukuyama, *Budowanie państwa. Władza i ład narodowy w XXI wieku*, Poznań 2005.

<sup>2</sup> Z. Brzeziński, *Wybór. Dominacja czy przywództwo*, Kraków 2004, s. 107.

zapobiegnięcie utraty kolejnych procentów). Inaczej sprawa przedstawia się dla „nowych” państw członkowskich, zwłaszcza dla Polski. W tym przypadku zahamowanie tempa budowy spójnej tożsamości Europy (czy też w ogóle defragmentacja procesu integracji) oznaczać może załamanie się strategii politycznej, formułowanej od 1990 roku, a w wymiarze długofalowym prowadzić może do swoistego „powrotu do przeszłości” – znalezienia się ponownie między Europą Zachodnią a „Wschodem” (z obecnie trudno przewidywalnym scenariuszem rozwoju).

2. Kryzys wokół Traktatu konstytucyjnego w istocie ogniskuje trzy zasadnicze problemy:

- **problem „substancji”** przyszłej wizji Unii Europejskiej, czyli jakie zasadnicze kwestie instytucjonalne i merytoryczne wymagają rozwiązania;
- **problem „metody”**, czyli sposobu przekonania społeczeństw to takiej a nie innej wizji Unii oraz sposobu prowadzenia debaty między państwami członkowskimi, zwłaszcza między „starymi” i „nowymi” państwami członkowskimi;
- **problem procedury**, czyli jakie jest znaczenie Traktatu konstytucyjnego w kreowaniu nowej wizji Unii i jaki ma być jego dalszy los, a w szczególności następstwa jego odrzucenia.

3. W zawirowaniach, jakie powstały w toku procesu ratyfikacyjnego Traktatu konstytucyjnego najmniej chodzi o samą treść Traktatu. Generalnie chodzi natomiast o cztery zasadnicze kwestie, odnoszące się do treści (substancji) procesu integracji europejskiej oraz miejsca Unii w relacjach w skali globalnej:<sup>3</sup>

---

<sup>3</sup> Trafnie zidentyfikowanie przez premiera Blaira w przemówieniu wygłoszonym 23 czerwca br. przed Parlamentem Europejskim. Obszerne wyjątki w tłumaczeniu na język polski - Gazeta Wyborcza z dnia 24 czerwca 2005 r.

- pierwsza z nich dotyczy ekonomicznego kierunku rozwoju Unii - czy Unia pójdzie drogą liberalnej gospodarki rynkowej, wytyczoną przez Traktat ustanawiający Wspólnotę Europejską, tworząc strukturą ekonomiczną wydolną i konkurencyjną w skali światowej, czy też „na teraz” zakonserwuje się w modelu socjalnym wzoru francuskiego czy niemieckiego, przekładając rozwiązanie zasadniczych problemów „na później”;
- powiązany z tym jest drugi problem, który zdominował obecną debatę nad perspektywą budżetową, dotyczący restrukturyzacji Wspólnej Polityki Rolnej - reforma WPR jest konieczna ze względu na liberalizacją handlu w skali globalnej (WTO), i wynikające z tego zobowiązanie do ograniczania subsydiowania produktów rolnych oraz ze względu na konieczność podniesienia konkurencyjności gospodarki państw członkowskich UE poprzez przesunięcie środków budżetowych na innowacyjność, infrastrukturę i tworzenie programów zwalczających bezrobocie;
- zasadniczą kwestią pozostaje umocnienie politycznej tożsamości Europy (Unii), prowadzące do ustanowienia pozycji Unii jako aktora w stosunkach międzynarodowych w skali globalnej; dotychczas Unia nie jest w stanie opanować samodzielnie groźnych kryzysów nawet na własnym terytorium (vide: kryzys bałkański w latach 90.), a w skali globalnej chciałaby bardzo uczestniczyć w procesie decyzyjnym, niewiele oferując w zamian (syndrom „pasożyta”); postulat „samoograniczenia się” Stanów Zjednoczonych również pozostanie pusty tak długo, dopóki Unia nie stanie się wiarygodnym i wydolnym partnerem;
- w końcu wyzwanie rozszerzenia Unii: rozszerzenie Unii jest w pierwszym rzędzie projektem politycznym - niesie ze sobą umocnienie demokracji i gospodarki rynkowej na obszary uprzednio objęte dominacją imperialną względnie pogrążone w destabilizacji; warto przypomnieć sobie katastroficzne wizje, jakie roztaczano na

początku lat 90. (i później) w związku z zamiarem rozszerzenia NATO i UE (Brzeziński pisze, że z litości nie przypomina nazwisk autorów takich przepowiedni); rozszerzenia nastąpiły i żadna katastrofa nie zdarzyła się, wręcz przeciwnie - obiektywnie rzecz biorąc wzrosła nieporównywalnie do okresu poprzedniego stabilizacja polityczna, umocniły się struktury demokratyczne nowych państw członkowskich, wzrasta ich wydolności ekonomiczna i zamożność; rzecz w tym, że procesy te zachodzą „w sposób niezauważany” - szczególnie dla społeczeństw „starych” państw członkowskich, a nikt naturalnie nie robi zestawienia kosztów, jakie wynikłyby, gdyby stary („wygodny”?) układ trwał, nie mówiąc już o przypadku ewentualnej destabilizacji regionalnej; wnioski płynące z ostatnich kilkunastu lat historii Europy są jednoznaczne: jeżeli jakieś państwo można objąć sferą stabilności i demokracji, to należy to robić bez zwłoki, nie oglądając się na pozorne koszty; rozszerzenie UE pozostaje też zasadniczą przesłanką zdrowego ułożenia stosunków z Rosją (racjonalnego udziału Rosji w sprawach europejskich) i wsparcia procesu demokratyzacji Rosji.

4. Jeśli popatrzymy na te wielkie wyzwania, stojące przez Unią, z punktu widzenia interesów Polski, to potencjalny scenariusz strategiczny polskiej polityki jest stosunkowo jednoznaczny:

- „nowe” państwa członkowskie potrzebują dalszej, głębokiej liberalizacji (tj. konkurencji i innowacyjności) rynku wewnętrznego; dysponują one „jeszcze” wystarczającą dynamiką reform; z drugiej strony pogłębiona liberalizacja w ramach rynku wewnętrznego tworzy niezbędne ramy dla dalszej transformacji ustrojowej;
- Polska ze zrozumiałych względów znajduje się w niewygodnej „pozycji szpagatu” jeśli chodzi o reformę Wspólnej Polityki Rolnej (w związku z obszernym sektorem rolnym można liczyć w perspektywie krótkoterminowej na znaczący udział w ponad 40% budżetu wspólnotowego przeznaczanego na WPR), ale też Polsce nie pozostaje nic innego jak jednoznacznie włączyć się w scenariusz

radikalnej reformy WPR: żadne nowoczesne państwo nie jest w stanie sprawnie funkcjonować z sektorem rolnym obejmującym 30% ludności, w znakomitej większości będącym rezerwuarem ukrytego bezrobocia i nieproduktywnym (nastawionym na przetrwanie);

- w interesie Polski musi też leżeć umocnienie tożsamości politycznej Unii - jedynie bowiem taka droga może prowadzić do partnerstwa Europy ze Stanami Zjednoczonymi, a tym samym do uczynienia bezprzedmiotowym dylematu - czy z Unią, czy z USA; nawiasem mówiąc dylematu o tyle pozornego, że z oczywistych względów nie odzwierciedlającego rzeczywistego partnerstwa - państwo średniej wielkości (jak Polska) może być partnerem dla mocarstwa globalnego jedynie w ramach większej struktury integracyjnej); jedynie umocnienie tożsamości politycznej Unii może również - jak wspomniano - zapewnić partnerskie i obliczalne relacje z Rosją;
- rozszerzenie wreszcie: z perspektywy francuskiej czy holenderskiej może być postrzeganie przez pryzmat „polskiego hydraulika”, czy też być przedmiotem „gier” dyplomatycznych; z perspektywy natomiast Polski kwestia stworzenia jasnej strategii dochodzenia do członkostwa - na przykład - dla Ukrainy jest równoznaczna z realizacją „strategii przeżycia”; instynktownie zrozumieli to Polacy żywiłowo wspierając pomarańczową rewolucję; kontynuacja rozszerzenia ma też - z drugiej strony - zasadnicze znaczenie dla utrzymania tempa przemian na Ukrainie: polityka międzynarodowa nie toleruje próżni; w przypadku odkładania i zwlekania z decyzją ktoś taką próżnię z pewnością zapełni.

5. Problem „metody” dotyczy się dwóch istotnych kwestii.

- **Po pierwsze** - przeprowadzenia solidnego dialogu ze społeczeństwami państw członkowskich, do czego nawoływali szefowie państw i rządów podczas spotkania Rady Europejskiej 16/17 czerwca 2005 r. (nie po raz pierwszy zresztą). Rzecz w tym, że dotychczasowe formuły - spotkań „grup mędrców”, „grup

refleksyjnych”, kolejnych „raportów” niewiele pomogły (nie neguję konieczności spotkać ekspertów, ale to inna sprawa). Nie sprawdziła się też formuła konwentu, choć pewną pozytywną rolę konwent oczywiście odegrał. Bardzo szybko jednak z „deliberacji” nad reformą Unii konwent zmienił się w brutalną (i do tego nieformalną) konferencję międzyrządową, podczas której pokątnie załatwiano różne sprawy. Wydaje się, że jedyną drogą, która może „przekonać” społeczeństwa do Unii i potrzeby jej ewolucji są praktyczne działania – przede wszystkim reformy ekonomiczne. Dobry przykład daje Polska, gdzie identyfikacja przeciętnego obywatela z członkostwem w UE i korzyściami wynikającymi z przynależności do Unii przekłada się na trwałe, ponad 70% poparcie.

- **Po drugie** - problem „metody” dotyczy również sposobu prowadzenia debaty wśród państw członkowskich Unii, a szczególnie na linii „stare” i „nowe” państwa członkowskie. Państwa dawnego „motoru” - Francja i Niemcy z trudem odnalazły się w nowej sytuacji, obciążają je również niepotrzebne błędy zadufania i arogancji. Niepotrzebnie pały one do przyspieszenia całej procedury reformy Unii, zamiast doprowadzić do solidnej i głębokiej dyskusji. Przecież dokumenty związane z Traktatem z Nicei wyraźnie wskazywały, że najpierw powinno nastąpić rozszerzenie, a dopiero potem finalne negocjacje nad Traktatem konstytucyjnym, jego podpisanie i procedura ratyfikacyjna. Po cóż więc partio na szybie zakończenie Konwentu, przyspieszono rozpoczęcie Konferencji Międzyrządowej nie pozostawiając żadnego czasu na refleksje w państwach członkowskich, próbowano nie dopuścić do rzetelnej debaty podczas Konferencji Międzyrządowej, uznając „gniot legislacyjny” wyprodukowany przez Konwent za ostateczny. Do tego należy dodać, że w finalnej fazie Konwentu „tylnymi drzwiami”, bez porządnej dyskusji wprowadzone do tekstu Traktatu ważne rozwiązania instytucjonalne (łącznie z osławioną formułą „podwójnej większości”, czy przesunięciem obszarów z procedury podejmowania decyzji w Radzie jednogłośnie do procedury decydowania większością kwalifikowaną). Śmiem twierdzić, iż gdyby na początku 2003 r.

doprowadzono w ramach Konwentu do porządnej dyskusji nad formułą podwójnej większości (która sama w sobie jest z pewnością potrzebna Unii), rozważono progi potrzebne do podjęcia decyzji oraz sposoby tworzenia tzw. mniejszości blokującej (co stało się ponad rok później – wymuszone m.in. przez Polskę), to cała sprawa nie wzbudziłaby większego zainteresowania. Obecnie więc nieco inaczej należy spojrzeć na stanowisko Polski w pierwszym okresie Konferencji Międzyrządowej. Zablokowanie Konferencji w grudniu 2003 r. było pierwszym, ważnym ostrzeżeniem, iż coś jest nie tak – nie tylko z treścią, ale i z metodą; że francusko-niemiecki „motor” nie może ograniczać się do głośnego warczenia, ale potrzebne jest wspólne ustanowienie kierunku jazdy dla całego samochodu europejskiego.

6. Problem „procedury” wreszcie, czyli losu Traktatu konstytucyjnego po negatywnych wynikach referendum we Francji i Holandii oraz posiedzeniu Rady Europejskiej 16/17 czerwca 2005 r.: chyba zbyt pochopnie niektórzy uznają Traktat za „martwy”, a w najlepszym razie za „zdychającą szkapę”. Traktat konstytucyjny z pewnością nie jest arcydziełem legislacji międzynarodowej, ale też - nim wyda się wyrok skazujący na niebyt - należałoby wpierw zastanowić się co Traktat proponuje, a w każdym razie jakie będą konsekwencje jego odrzucenia.

Traktat konstytucyjny nie wnosi wielu zmian merytorycznych, szczególnie do działania rynku wewnętrznego. Natomiast do ważnych decyzji strukturalnych, proponowanych w Traktacie, należą:

- przekształcenie Unii w jedną organizację międzynarodową, w więc radykalne uproszenie obecnej, trój-filarowej struktury UE (podniesienie stopnia przejrzystości podstawy traktatowej, katalogu źródeł prawa i mechanizmu decyzyjnego);
- umocnienie aksjologii przyszłej Unii, w tym umocnienie ochrony praw podstawowych, stworzenie podstawy prawnej dla przystąpienia Unii do Europejskiej Konwencji Praw Człowieka, ustanowienie



mocnych podstaw dla współpracy Unii z kościołami (mimo niezadowolającego wyniku dyskusji nad włączeniem religii chrześcijańskiej do preambuły Traktatu jako elementu kształtującego tożsamość Europy, postęp jest bardzo istotny);

- podniesienie legitymacji demokratycznej Unii poprzez radykalne umocnienie roli parlamentów narodowych w unijnym procesie decyzyjnym (przy uważnej analizie postanowień Traktatu okazuje się, że większość zasadniczych decyzji podejmowanych w Unii będzie musiała mieć jakiś rodzaj przyzwolenia parlamentów narodowych);
- przezwyciężenie kryzysu (związanego m.in. z interwencją w Iraku) w dziedzinie Wspólnej Polityki Zagranicznej i Bezpieczeństwa i ustanowienie zupełnie przyzwoitych podstaw dla rozwoju WPZiB, zwłaszcza polityki bezpieczeństwa i obrony;
- strukturalne powiązanie Przestrzeni Wolności, Bezpieczeństwa i Sprawiedliwości (czyli wspólnej polityki migracyjnej, współpracy sądowej w sprawach cywilnych oraz współpracy sądowej i policyjnej w sprawach karnych) ze rynkiem wewnętrznym.

Warto zastanowić się na tym, że w zasadzie żadnemu z tych ważnych problemów (może z wyjątkiem WPZiB) nie poświęcono uwagi w toku dyskusji publicystycznych w Polsce w ostatnich miesiącach. Tymczasem, nawet jeżeli wynikiem Traktatu byłoby tylko przekształcenie Unii w jedną, spójną organizację międzynarodową, to warto było taki Traktat wynegocjować.

Wskazywane są oczywiście tzw. plany B: w przypadku odrzucenia Traktatu konstytucyjnego w grę wchodziłby „Traktat Nicea plus” (czyli to, co mamy obecnie z pewnymi wybranymi z Traktatu konstytucyjnego rozwiązaniami), można byłoby dokonać pewnych reform poza traktatami, czy też w traktatach akcesyjnych w toku kolejnych fal rozszerzenia Unii. Rzecz jednak w tym, że przy rozważaniu takich wariantów należałoby brać pod uwagę następujące okoliczności:

- każda poważniejsza reforma UE wymaga zmiany traktatów stanowiących Unię, a więc zawarcia kolejnego traktatu rewizyjnego (takim jest też Traktat konstytucyjny); traktaty rewizyjne muszą być ratyfikowane przez wszystkie państwa członkowskie UE - innej drogi nie ma; czyli każde rozwiązanie „plus” będzie musiało być podane procedurze, która obecnie stosowana jest w odniesieniu do Traktatu konstytucyjnego;
- „wybranie” kilku „najważniejszych” kwestii z Traktatu konstytucyjnego będzie niezmiernie trudne, bowiem negocjacje w ramach Konferencji Międzyrządowej zawsze obejmują tzw. pakiet: wybranie jednego problemu z reguły oznaczać będzie „rozsnuwanie” całego pakietu i początek bardzo trudnych negocjacji;
- w pewnych dziedzinach możliwa jest oczywiście „reforma punktowa” poza traktatami. Dotyczy to wyłącznie II (WPZiB) i III (Współpraca policji i sądowa w sprawach karnych) filara UE, czyli tzw. obszaru międzyrządowego. Ale również w tych przypadkach granicą może okazać się konieczność zapewnienia strukturalnej koherencji z działaniem rynku wewnętrznego (co Traktat konstytucyjny zapewnia). W ramach I filara (wspólnotowego) możliwości reform pozatraktatowych są symboliczne;
- należy mieć również na uwadze, iż w Traktacie konstytucyjnym znalazł wyraz kompromis, poza który państwa członkowskie nie będą w stanie wyjść w najbliższych latach. Nawet jeżeli doszłoby do jakichś reform, to będą to jedynie zmiany w formule „Traktat konstytucyjny minus”;
- w końcu należy mieć na względzie tempo reformy Unii. Odrzucenie Traktatu konstytucyjnego i wynegocjowanie nowej formuły reformy oznacza w praktyce, iż nowy traktat nie wszedłby w życie wcześniej niż w połowie przyszłego dziesięciolecia. Należałoby więc postawić

pytanie - czy Unię stać na czekanie co najmniej dziesięć lat na jakąś (prawdopodobnie niezbyt odbiegającą od tego, co zawarte jest w Traktacie konstytucyjnym) kolejną reformę ustrojową? Zwłaszcza - czy stać na takie czekanie „nowe” państwa członkowskie?

Odrzucenie Traktatu konstytucyjnego nie będzie oczywiście oznaczało kresu obecnej Unii Europejskiej: podstawy działania rynku wewnętrznego są mocne i nikt rozsądny - wbrew różnym wizjom katastroficznym - nie zamierza „rozwiązywać” Unii. W obecnym stanie ustrojowym Unia może „trwać” jednak jedynie w stanie liczebnym do 27 państw członkowskich (czyli z uwzględnieniem Bułgarii i Rumunii). Pakiet nicejski obliczony jest bowiem na 27 państw członkowskich, co oznacza że przyjęcie 28 państwa pakiet ten „rozszerza” (trzeba będzie negocjować alokację miejsc w instytucjach i na nowo „wazyć” głosy w ramach procedury podejmowania decyzji większością kwalifikowaną w Radzie UE). W praktyce więc odrzucenie Traktatu konstytucyjnego oznacza załamanie się strategii rozszerzeniowej Unii, a w każdym razie przesunięcie realnych działań w tej mierze do połowy przyszłego dziesięciolecia.

Z drugiej jednak strony należy brać również pod uwagę i inny scenariusz - wariant dla Polski najgorszy z możliwych (choć wcale nie niemożliwy): „stare” państwa członkowskie - mimo obecnych trudności - gdzieś w 2008 lub 2009 roku Traktat konstytucyjny ratyfikują, natomiast Polska nie będzie w stanie tego uczynić. Wówczas odżyją scenariusze „zróżnicowanego” członkostwa”, mogące prowadzić do faktycznej fragmentacji procesu integracji europejskiej, a w każdym razie zmarginalizowania roli Polski w tym procesie.

7. U progu rozpoczęcia nowego etapu debaty nad przyszłością Unii sytuacja jest więc złożona, a kryzys Unii głęboki i ostry. Zaczęła się też tworzyć owa osławiona „Europa wielu prędkości”, ale w formule bardzo swoistej: „twarde jądro” dużych, założycielskich państw członkowskich okazuje się być puste w środku - nie ma koncepcji dalszego rozwoju Unii, hamuje liberalizację w ramach rynku wewnętrznego, obawia się kolejnych fal rozszerzenia; „awangarda”, prąca do rozwoju, domagająca się

umocnienia solidarności (również z potencjalnymi kandydatami) - przesuwają się na Wschód - obejmując przede wszystkim nowe państwa członkowskie. Otwiera się więc owe „okno możliwości”, które potencjalnie toruje drogę do zajęcia partnerskiego miejsca przez Polskę w unijnym procesie decyzyjnym. Skorzystanie z tej możliwości warunkowane jest jednak - po pierwsze - skonstruowaniem zwartej i przejrzystej państwowej strategii europejskiej<sup>4</sup> (skupienie się na nawoływaniu do odrzucenia Traktatu konstytucyjnego, czy też negocjowanie w ogóle członkostwa Polski w Unii, z pewnością taką strategią nie jest) oraz - po drugie – podniesieniem wydolności państwa: „słabość państwa jest obecnie bodaj najważniejszym problemem jaki stoi przed Polską”<sup>5</sup> – stwierdzenie to rozciąga się również, a może przede wszystkim, na określenie miejsca Polski w Europie (Unii Europejskiej).

---

<sup>4</sup> Por. na przykład: A. Olechowski, *Polska agenda w Europie*, Instytut Spraw Publicznych - Warszawa 2005.

<sup>5</sup> A. Kamiński, Rzeczpospolita z dnia 4 lipca 2005 r.

# **Europejski nakaz aresztowania – konsekwencje braku transpozycji lub wadliwej transpozycji decyzji ramowej w państwie członkowskim UE**

(w:) Europejski Przegląd Sądowy 2005, nr 1 (strony 11-22).

## **1. Uwagi wstępne**

Dnia 27 kwietnia 2005 r. zapadł wyrok Trybunału Konstytucyjnego,<sup>1</sup> w którym Trybunał rozpoznał pytanie prawne Sądu Okręgowego w Gdańsku w sprawie zgodności z Konstytucją RP środków krajowych transponujących decyzję ramową UE z dnia 13 czerwca 2002 r. w sprawie europejskiego nakazu aresztowania i procedury wydawania osób między państwami członkowskimi (2002/584/WSiSW) (ENA).<sup>2</sup>

W myśl decyzji ramowej w sprawie ENA (art. 1 ust. 1) państwo członkowskie UE aresztuje i wydaje innemu państwu członkowskiemu na wniosek organu sądowego tego państwa osoby (bez względu na obywatelstwo) „w celu przeprowadzenia postępowania karnego lub wykonania kary pozbawienia wolności bądź środka zabezpieczającego” (zakres stosowania ENA określony jest w art. 2 decyzji ramowej). Okres transpozycji decyzji ramowej w sprawie ENA minął dnia 31 grudnia 2003 r. (art. 34 ust. 2 decyzji ramowej). Polska zobowiązana była do dokonania transpozycji tej decyzji ramowej najpóźniej do dnia uzyskania członkostwa

---

<sup>1</sup> Sygnatura akt: p 1/05.

<sup>2</sup> Dz.Urz. WE 2002 L 190/1. Tekst zamieszczony również w: *Materiały do nauki prawa Unii Europejskiej. Prawo stanowione w Unii Europejskiej oraz Europejska Konwencja o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności*. Wstęp, wybór i opracowanie J. Barcz i I. Gęsjor, Warszawa 2005, s. 828 i nast.

w UE 1 maja 2004 r.<sup>3</sup>. Zostało to dokonane w drodze nowelizacji k.p.k. na mocy ustawy z dnia 18 marca 2004 r. o zmianie ustawy - Kodeks karny, ustawy - Kodeks postępowania karnego oraz ustawy - Kodeks wykroczeń.<sup>4</sup>

Trybunał Konstytucyjny w wyroku z dnia 27 kwietnia 2005 r. orzekł, że art. 607t § 1 k.p.k. (wprowadzony w ramach transpozycji decyzji ramowej w sprawie ENA) jest niezgodny z art. 55 ust. 1 Konstytucji RP<sup>5</sup> w zakresie, w jakim zezwala na przekazanie obywatela polskiego na podstawie ENA do innego państwa członkowskiego UE. W ocenie Trybunału Konstytucyjnego: „... sformułowany w art. 55 ust. 1 Konstytucji zakaz ekstradycji wyraża prawo obywatela RP do odpowiedzialności karnej przed polskim sądem. Przekazanie go zaś na podstawie ENA innemu państwu członkowskiemu Unii Europejskiej miałoby charakter naruszenia tej istoty. Z tego punktu widzenia należy uznać, że zakaz ekstradycji obywatela polskiego, sformułowany w art. 55 ust. 1 Konstytucji ma charakter absolutny, a podmiotowe prawo osobiste obywateli z niego wynikające nie może podlegać żadnym ograniczeniom, albowiem ich wprowadzenie uniemożliwiłoby realizację tego prawa”,<sup>6</sup> przy czym dalej Trybunał Konstytucyjny podkreślił, że prawo absolutne określone w art. 55 ust. 1 Konstytucji nie może być ograniczone przez ustawy zwykłe<sup>7</sup> oraz jednoznacznie wskazał na konieczność zmiany art. 55 ust. 1 Konstytucji w taki sposób, aby wykonanie ENA było możliwe.<sup>8</sup>

---

<sup>3</sup> Patrz. art. 2 Aktu dotyczącego warunków przystąpienia oraz dostosowań w traktatach stanowiących podstawę Unii Europejskiej (dalej: Akt dotyczący warunków przystąpienia), będącego częścią Traktatu akcesyjnego oraz z art. 3 ust. 4 tego Aktu. W dziedzinie tej nie uzgodniono żadnych okresów derogacyjnych (tym bardziej, że od początku negocjacji akcesyjnych nie było żadnych wątpliwości, iż derogacji w dziedzinie *acquis* Schengen i instrumentów III filara nie przewiduje się). Tekst w: *Traktat akcesyjny - traktaty stanowiące podstawę Unii - prawo polski - dokumenty*. Wstęp, wybór i opracowanie J. Barcz i A. Michoński, Warszawa 2004 (II wydanie), s. 100/101.

<sup>4</sup> Dz.U. 2004 nr 69, poz. 626.

<sup>5</sup> Art. 55 ust. 1 Konstytucji RP: „Ekstradycja obywatela polskiego jest zakazana”.

<sup>6</sup> Punkt 4.2. uzasadnienia.

<sup>7</sup> Tamże.

<sup>8</sup> Punkt 5 uzasadnienia.

Trybunał Konstytucyjny był jednocześnie świadomy tego, że uznanie niekonstytucyjności części przepisów ustawowych transponujących decyzję ramową w sprawie ENA nie zapewnia jeszcze wykonania tej decyzji ramowej. Prawidłowa transpozycja dyrektywy ramowej w sprawie ENA wymaga wprawdzie zmiany art. 55 ust. 1 Konstytucji i - dopiero po dokonaniu takiej zmiany - przywrócenia zakwestionowanych przepisów ustawowych.<sup>9</sup> Trybunał Konstytucyjny, kierując się koniecznością wykonywania przez Polskę zaciągniętych zobowiązań międzynarodowych (art. 9 Konstytucji) odroczył - na podstawie art. 190 ust. 3 Konstytucji RP - o 18 miesięcy termin utraty mocy obowiązującej przepisu ustawowego, uznanego za niekonstytucyjny (licząc od dnia ogłoszenia wyroku w Dzienniku Ustaw). Decyzja ta wywołała pewne kontrowersje.<sup>10</sup> Przywołuje się bowiem, że sędzia może po prostu stosować postanowienia Konstytucji RP (art. 55 ust. 1) bezpośrednio, pomijając - również w „okresie przejściowym” (18 miesięcy) - przepisy ustawowe uznane przez Trybunał Konstytucyjny za niekonstytucyjne.

Niemniej jednak decyzję Trybunału Konstytucyjnego w tej mierze uznać należy za zasadną. Trybunał kierował się bowiem podstawową zasadą prawa międzynarodowego - *pacta sunt servanda*, która znajduje wyraz również w art. 9 Konstytucji RP. Trybunał słusznie stwierdził: „W sytuacji gdy utrata mocy obowiązującej przez przepis uznany za niekonstytucyjny mogłaby spowodować naruszenie międzynarodowych zobowiązań Rzeczypospolitej Polskiej, instytucja przedłużania okresu jego stosowania nabiera więc znaczenia w sferze zobowiązań międzynarodowych państwa. Korzystanie z niej jest rozwiązaniem zapewniającym (do czasu, gdy zostaną usunięte sprzeczności w wewnętrznym porządku prawnym) wywiązywanie się przez Polskę z przyjętych przez nią zobowiązań”.<sup>11</sup>

---

<sup>9</sup> Punkt 5 (wprowadzenie) uzasadnienia.

<sup>10</sup> Por. Są zastrzeżenie. Komisja Kodyfikacyjna Prawa Karnego ma odmienne zdanie na temat europejskiego nakazu aresztowania niż Trybunał Konstytucyjny, Rzeczpospolita z dnia 8 czerwca 2005 r. W związku z tym: *Zastrzeżenia do wyroku wynikiem nieporozumienia*. Rozmowa z prof. Markiem Safianem, Prezesem Trybunału Konstytucyjnego, Rzeczpospolita z dnia 10 czerwca 2005 r.

<sup>11</sup> Punkt 5.3. uzasadnienia.

Trybunał Konstytucyjny nie mógł bowiem zaakceptować sytuacji, w której środek krajowy szczebla ustawowego, wykonujący zobowiązanie prawnomiędzynarodowe, pozostaje w sprzeczności z postanowieniami konstytucji (wykładnia przyjazna prawu międzynarodowemu, podobnie jak wykładnia przyjazna prawu UE ma swoje granice, m.in. w tym, że nie może być prowadzona *contra legem*)<sup>12</sup> i w ten sposób postępuje proces pozbawiania konstytucji jej treści (niemiecka nauka prawa posługuje się w podobnych przypadkach terminem *Aushöhlung der Verfassung* - „wydrążania” konstytucji).

Jeżeli dla wykonania zobowiązania prawnomiędzynarodowego konieczna jest zmiana konstytucji, państwo powinno to uczynić. Jest to powszechnie zaakceptowana zasada prawa międzynarodowego, która znajduje wyraz w art. 27 wiedeńskiej konwencji o prawie traktatów i w orzecznictwie sądów międzynarodowych.<sup>13</sup> Natomiast z punktu widzenia spójności wykonania zobowiązań prawnomiędzynarodowych oraz zasady pewności prawa nie do zaakceptowania jest sytuacja, w której państwo zapewnia wykonanie zobowiązań międzynarodowych na szczeblu ustawy zwykłej, pozostawiając niepewność co do zgodności takiej ustawy z własną konstytucją. Trybunał Konstytucyjny słusznie przeciwstawił się takiej sytuacji, stworzonej przez ustawodawcę.

Z drugiej strony Trybunał Konstytucyjny pozostawił ustawodawcy krajowemu czas na podjęcie decyzji, która zapewniaby wykonanie instrumentu prawnomiędzynarodowego w sferze prawa krajowego w sposób spójny i nie budzący wątpliwości (unikając jednocześnie popadnięcia przez Polskę w sytuację niewykonania zobowiązania prawnomiędzynarodowego). Istota problemu, z jakim obecnie konfrontowane są zarówno sądy polskie jak i ustawodawca tkwi nie w wyroku Trybunału

---

<sup>12</sup> Na ten temat - w dalszej części artykułu.

<sup>13</sup> Patrz. szerzej: Wł. Czapliński, A. Wyrozumska, *Prawo międzynarodowe publiczne. Zagadnienia systemowe*, Warszawa 2004 (II wydanie), s. 514 i nast.



Konstytucyjnego, ale w nieprawidłowej (od początku) transpozycji decyzji ramowej w sprawie ENA.

Zadaniem niniejszego artykułu nie jest jednak rozważanie instytucji ENA w świetle pojęcia ekstradycji.<sup>14</sup> Wyrok Trybunału Konstytucyjnego rozstrzygnął bowiem jednoznacznie, że dopóki postanowienia art. 55 ust. 1 Konstytucji RP nie zostaną zmienione, zagwarantowane w nim prawo podmiotowe obywatela polskiego nie może być ograniczone na mocy ustaw zwykłych transponujących ENA.

Przedmiotem natomiast niniejszego artykułu jest rozważenie implikacji prawnych jakie mogłyby wystąpić, gdyby Polska nie transponowała prawidłowo decyzji ramowej w sprawie ENA, tj. gdyby ustawodawca w ciągu 18 miesięcy od dnia ogłoszenia wyroku w Dzienniku Ustaw nie dokonał zmiany art. 55 ust. 1 Konstytucji RP i nie przywrócił zakwestionowanych przepisów ustawowych, względnie - gdyby już w „okresie przejściowym” sądy polskie stosowały bezpośrednio postanowienia art. 55 ust. 1 Konstytucji, odmawiając wydania obywatela polskiego w ramach ENA.

## **2. Charakter prawny decyzji ramowej i warunki jej transpozycji w państwach członkowskich UE**

ENA ma charakter prawny decyzji ramowej, tj. instrumentu prawnego III filara UE, służącego zbliżeniu (koordynacji) przepisów krajowych państw członkowskich. Definicja decyzji ramowej zawarta jest w Tytule VI (Postanowienia o współpracy policyjnej i sądowej w sprawach karnych) art. 34 ust. 2 lit. b) TUE:<sup>15</sup>

---

<sup>14</sup> Na ten temat istnieje stosunkowo obszerna literatura. Najważniejsze prace oraz ekspertyzy zostały wskazane w uzasadnieniu wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 27 kwietnia 2005 r.

<sup>15</sup> Wprowadzonym do TUE na mocy Traktatu z Amsterdamu (podpisanym 2 października 1997 r., wszedł w życie 1 maja 1999 r.).

„2. Rada, w stosownej formie i według właściwych procedur przewidzianych w niniejszym Tytule, przyjmuje środki i sprzyja współpracy, przyczyniając się do osiągnięcia przez Unię jej celów.

W związku z tym, stanowiąc jednomyślnie z inicjatywy Państwa Członkowskiego lub Komisji, Rady może:

(...)

b) podejmować decyzje ramowe w celu zbliżenia przepisów ustawowych i wykonawczych. Decyzje ramowe wiążą Państwa Członkowskie w odniesieniu do rezultatu, który ma być osiągnięty, pozostawiając jednak organom krajowym swobodę wyboru formy i środków. Nie mogą one wywoływać skutku bezpośredniego;”

Łatwo zauważyć, że treść definicji decyzji ramowej jest zbieżna z definicją wspólnotowej dyrektywy, określoną w akapicie trzecim art. 249 TWE („Dyrektywa wiąże każde Państwo Członkowskie, do którego jest kierowana, w odniesieniu do rezultatu, który ma być osiągnięty, pozostawia jednak organom krajowym swobodę wyboru formy i środków.”).

Równie łatwo zauważyć można pewne „konstrukcyjne” różnice:

- decyzje ramowe kierowane muszą być do wszystkich państw członkowskich UE, gdy tymczasem dyrektywa wspólnotowa może być skierowana do wszystkich państw członkowskich, ich grupy, czy też tylko do jednego państwa członkowskiego;
- dyrektywy wspólnotowe, choć z definicji kierują się do państw członkowskich, mogą w pewnych warunkach (szczególnie gdy są wadliwie transponowane przez państwo) wywoływać skutek bezpośredni (tj. stać się podstawą praw i obowiązków jednostek), tymczasem art. 34 ust. 2 lit. b) TUE zastrzega wyraźnie w ostatnim zdaniu, że decyzja ramowa nie może „wywoływać skutku bezpośredniego.

Zasadnicza jednak różnica między wspólnotową dyrektywą a decyzją ramową jako instrumentem III filara UE polega na tym, że dyrektywa jest instrumentem prawa wspólnotowego (objętym tzw. reżimem wspólnotowym), natomiast decyzja ramowa jest co do zasady instrumentem o charakterze wyłącznie prawnomiędzynarodowym. Nawet jeżeli - w pewnym zakresie - instytucje wspólnotowe (Rada, TS, czy Komisja) mogą mieć kompetencje w odniesieniu do decyzji ramowych, to kompetencje te zasadzają się na wyraźnym przyzwoleniu państw członkowskich (wyrażonym albo w TUE, albo o charakterze *ad hoc* - jak na przykład wyrażenie zgody w drodze oświadczenia na postępowanie prejudycjalne w stosunku do instrumentów prawnych III filara – art. 35 ust. 2 i 3 TUE). Można jednak zakładać, iż wraz z rozwojem praktyki orzeczniczej TS na podstawie art. 35 ust. 1, 2 i 3 TUE zaczną rodzić się w tym obszarze niezmiernie interesująca z teoretycznego punktu widzenia hybryda prawa wspólnotowego i międzynarodowego (o ile Traktat konstytucyjny nie wejdzie w życie, obejmując obecny obszar III filara wspólnym, „unijnym” reżimem, w zasadzie tożsamym z obecnym reżimem wspólnotowym)<sup>16</sup>.

Niemniej jednak, i bez orzecznictwa TS w tej mierze, ze względu na podobną „treść” obu instrumentów (decyzji ramowej i dyrektywy wspólnotowej) oraz konieczność zachowania spójności między filarem wspólnotowym a III filarem UE wskazywano, że do decyzji ramowych należałoby *per analogiam* odnosić reguły interpretacyjne, wypracowane przez ETS wobec dyrektyw.<sup>17</sup> Tendencja taka uległa wzmocnieniu pod wpływem propozycji zawartych w Traktacie konstytucyjnym, który pojęciem „europejskiej ustawy ramowej” obejmie zasadnicze instrumenty koordynacji prawa krajowego państw członkowskich, tj. dyrektywy i decyzje ramowe.<sup>18</sup> Naturalnie należało zakładać, że nie wszystkie zasady

---

<sup>16</sup> Patrz szczegółowo: dalsze części niniejszego artykułu.

<sup>17</sup> Patrz. *Zapewnienie skuteczności prawa UE w prawie polskim. Wytyczne polityki legislacyjnej i techniki prawodawczej*, UKIE-Warszawa 2003, s. 33 (numer boczny 78).

<sup>18</sup> Szczegółowo: dalsze części niniejszego artykułu.

dotyczące transpozycji wspólnotowych dyrektyw odnosić się mogą do decyzji ramowych. Ponieważ decyzja ramowa skierowana jest wyłącznie do państw członkowskich nie może wywoływać skutku bezpośredniego, nie będą jej dotyczyły zasady interpretacyjne odnoszące się do możliwości wywierania przez dyrektywy skutku bezpośredniego, zwłaszcza zaś obowiązku odszkodowawczego państwa w przypadku powstania po stronie podmiotów prywatnych szkód z tytułu braku transpozycji lub wadliwej transpozycji dyrektywy.<sup>19</sup>

Dnia 16 czerwca 2005 r. TS wydał niezmiernie istotny **wyrok w sprawie C-105/03 Maria Pupino**,<sup>20</sup> w którym sprecyzował właściwość TS do wyrokowania w trybie prejudycjalnym w odniesieniu do decyzji ramowych na podstawie art. 35 TUE, a przede wszystkim odniósł się do zakresu charakteru wiążącego decyzji ramowych.

- **Zakres wiążącego charakteru decyzji ramowych:** TS wyraźnie wyszedł z założenia jedności strukturalnej UE i jednoznacznie wskazał na konieczność stosowania zasad wypracowanych w odniesieniu do wspólnotowych dyrektyw również do decyzji ramowych. TS sięgnął - uzasadniając swój wywód - **po pierwsze** do wykładni językowej: w punkcie 33 uzasadnienia stwierdził, że

---

<sup>19</sup> Por. B. Kurcz, *Dyrektywy Wspólnoty Europejskiej i ich implementacja do prawa krajowego*, Zakamycze 2004, s. 223 i nast.

<sup>20</sup> TS orzekł w związku z pytaniem prejudycjalnym sędziego śledczego sądu włoskiego (Tribunale di Firenze), dotyczącego wykładni postanowień decyzji ramowej 2001/220/WsiSW z dnia 15 marca 2001 r. w sprawie pozycji ofiar w postępowaniu karnym. Problem zaistniał podczas postępowania karnego przeciwko Marii Pupino, nauczycielce zatrudnionej w przedszkolu, oskarżonej o bicie dzieci. Stosowne przepisy włoskie nie w pełni gwarantowały wymóg szczególnego traktowania ofiar najbardziej wrażliwych. TS odniósł się w wyroku z 16 czerwca 2005 r. do dwóch istotnych kwestii: po pierwsze – sprecyzował zakres mocy wiążącej decyzji ramowej, stwierdzając, że jej przepisy należy interpretować w taki sposób, aby sąd krajowy miał możliwość zezwolenia małym dzieciom, które - jak w omawianej sprawie - twierdzą, że padły ofiarą złego traktowania, na składanie zeznań w sposób gwarantujący im odpowiedni poziom ochrony; po drugie - TS potwierdził działanie w stosunku do decyzji ramowych wykładni prawa krajowego przyjaznej prawu UE (decyzji ramowej), stwierdzając, że „sąd krajowy ma obowiązek wzięcia pod uwagę całości norm prawa krajowego i dokonania ich wykładni, na ile tylko możliwe, w świetle brzmienia oraz celów rzeczony decyzji ramowej” (sentencja wyroku).

„brzmienie art. 34 ust. 2 lit. b) TUE jest bardzo ściśle wzorowane na brzmieniu art. 249 akapit trzeci TWE. Artykuł 34 ust. 2 lit. b) TUE nadaje decyzjom ramowym moc wiążącą w tym znaczeniu, że decyzje te ‘wiążą’ Państwa Członkowskie ‘w odniesieniu do rezultatu, który ma być osiągnięty, pozostawiając jednak organom krajowym swobodę wyboru formy i środków’.” Podobnie w punkcie 34 uzasadnienia - obowiązek dokonywania wykładni prawa krajowego zgodnej z decyzjami ramowymi (o czym dalej) wywodzi TS z okoliczności, iż „wiązący charakter decyzji ramowych (jest) opisany takimi samymi słowami jak te użyte w art. 249 akapit trzeci TWE”. **Po drugie** - rozważając zakres skuteczności decyzji ramowych w państwach członkowskich (z definicji decyzja ramowa skutku bezpośredniego nie wywołuje) - TS sięgnął do wykładni teleologicznej, podkreślając, że ustawodawca międzynarodowy (państwa członkowskie) po to przewidział „możliwość zastosowania w ramach Tytułu VI (TUE) instrumentów prawnych wywołujących skutki analogiczne do tych, o których mowa w Traktacie WE”, aby „skutecznie przyczynić się do realizacji celów Unii”, określonych w art. 1 akapit drugi TUE („Niniejszy Traktat wyznacza nowy etap w procesie tworzenia coraz ściślejszego związku między narodami Europy ...”). Stwierdzenie powyższe odnosi się co prawda bezpośrednio do formuły postępowania prejudycjalnego (o czym dalej), ale ma również zasadnicze znaczenie dla określenia zakresu skutku wiążącego decyzji ramowych w państwach członkowskich. TS jest oczywiście świadomy różnicy w statusie prawnym wspólnotowej dyrektywy i decyzji ramowej (w punkcie 35 uzasadnienia TS stwierdza, że: „...na mocy art. 35 TUE kompetencje Trybunału w ramach Tytułu VI Traktatu o Unii Europejskiej są węższe niż te, którymi dysponuje on w ramach Traktatu WE”, oraz że: „w ramach rzonego Tytułu VI nie istnieje pełny system trybów odwoławczych i procedur przeznaczonych do zapewnienia zgodności aktów instytucji z prawem” . Niemniej jednak TS jednoznacznie stwierdza (w kontekście zakresu swojej kompetencji do wydawania orzeczeń prejudycjalnych), że kompetencja ta „zostałaby pozbawiona swej skuteczności (*effet utile*), gdyby jednostki nie miały prawa

powoływania się na decyzje ramowe celem uzyskania przed sądami krajowymi Państw Członkowskich zgodnej wykładni prawa krajowego”. TS zawęża więc maksymalnie ograniczenie zawarte w zdaniu ostatnim art. 34 ust. 2 lit. b TUE („Nie mogą one wywoływać skutku bezpośredniego”) do - przede wszystkim – niemożności dochodzenia odszkodowania z tytułu szkód wynikłych z braku bądź wadliwej transpozycji decyzji ramowej, natomiast umacnia status jednostki, potwierdzając jej prawo do uzyskania przed sądem krajowym wykładni prawa krajowego przyjaznej postanowieniom decyzji ramowej. Co jednak najistotniejsze, główną przesłanką tego rodzaju rozumowania TS jest jednolite, strukturalne ujęcie Unii poprzez jednoznaczne potwierdzenie działania zasady lojalności (solidarności) również w obecnym III filarze UE. W punktach 41 i 42 uzasadnienia TS stwierdza: (41) „Artykuł 1 akapity drugi i trzeci Traktatu o Unii Europejskiej stanowi, że Traktat ten wyznacza nowy etap w procesie tworzenia coraz ściślejszego związku między narodami Europy, zaś zadaniem Unii, której podstawę stanowią Wspólnoty Europejskie, uzupełnione politykami i formami współpracy przewidzianymi tym Traktatem, jest kształtowanie w sposób spójny i solidarny stosunków między Państwami Członkowskimi oraz między ich narodami;” (42) „Z trudem przyszłoby Unii wypełnianie jej misji, gdyby zasada lojalnej współpracy, która zakłada między innymi, iż Państwa Członkowskie będą podejmować wszelkie właściwe środki ogólne lub szczególne celem zapewnienia wypełniania ich zobowiązań wynikających z Traktatu o Unii Europejskiej, nie obowiązywała również w ramach współpracy policyjnej i sądowej w sprawach karnych, która zresztą w całości opiera się na współpracy między Państwami Członkowskimi a instytucjami ...”.

- **Przyjazna prawu Unii (decyzjom ramowym) wykładnia prawa krajowego:** interweniujące w sprawie rządy: włoski, brytyjski, szwedzki i niderlandzki podnosiły, że decyzje ramowe i wspólnotowe dyrektywy stanowią zupełnie inne źródła prawa, a tym samym decyzja ramowa nie rodzi po stronie sędziego obowiązku

dokonywania zgodnej z nią wykładni prawa krajowego, podobnego do tego, jaki uznał TS w swym orzecznictwie w przypadku dyrektyw wspólnotowych.<sup>21</sup> TS co do zasady nie podzielił takiego punktu widzenia. Biorąc pod uwagę argumenty przytoczone w poprzednim punkcie, zwłaszcza zaś działanie również w obszarze III filara UE zasady lojalności TS stwierdził: “Mając na względzie całość poprzedzających rozważań, należy dojść do wniosku, że zasada zgodnej wykładni obowiązuje również w przypadku decyzji ramowych przyjętych na podstawie tytułu VI Traktatu o Unii Europejskiej. Aby osiągnąć rezultat zamierzony przez decyzję ramową i przez to zastosować się do art. 34 ust. 2 lit. b) UE, dokonujący wykładni sąd odsyłający, stosując prawo krajowe, ma obowiązek dokonać wykładni tego prawa, na ile to tylko możliwe, w świetle brzmienia i celów tej decyzji ramowej.”<sup>22</sup> Niemniej jednak TS, odnosząc się do argumentacji rządów greckiego, francuskiego, portugalskiego i Komisji Europejskiej<sup>23</sup> - wskazał na pewne ograniczenia w stosowaniu wykładni przyjaznej decyzji ramowej. **Po pierwsze** - TS stwierdził, że ograniczenia takie wynikają z ogólnych zasad prawa, zwłaszcza z zasady pewności prawa i nie działania prawa wstecz.<sup>24</sup> „Zasady te - stwierdził TS - stoją na przeszkodzie między innymi temu, aby na podstawie decyzji ramowej i niezależnie od ustawy wprowadzającej ją w życie rzeczony obowiązek mógł doprowadzić do ustalenia bądź zaostrożenia odpowiedzialności karnej osób naruszających przepisy prawa karnego”.<sup>25</sup> **Po drugie** - zdaniem

---

<sup>21</sup> Punkt 25 uzasadnienia wyroku. Por. również punkty: 26 i 27 uzasadnienia wyroku.

<sup>22</sup> Punkt 43 uzasadnienia wyroku.

<sup>23</sup> Punkt 32 uzasadnienia wyroku.

<sup>24</sup> Punkt 44 uzasadnienia wyroku.

<sup>25</sup> Punkt 45 uzasadnienia wyroku. TS odwołał się w tej mierze do swoich orzeczeń w analogicznych sprawach, dotyczących interpretacji wspólnotowych dyrektyw: m.in. wyrok z dnia 3 maja 2005 r. w sprawach połączonych C-387/02, C-391/02 i C-403/02 Berlusconi i in. (nr 74 uzasadnienia), dotychczas nieopublikowany. Inną kwestią jest, że w sprawie Marii Pupino nie miało to o tyle znaczenia, że rozpatrywany problem dotyczył procedury (sposobu przesłuchiwania dzieci w procesie karnym), a nie zakresu odpowiedzialności karnej (por. punkt 46 uzasadnienia wyroku).

TS wykładnia przyjazna decyzji ramowej wymaga co prawda, „aby w odpowiednim przypadku sąd krajowy wziął pod uwagę całokształt prawa krajowego celem dokonania oceny, w jakim stopniu prawo (krajowe) może zostać zastosowane w taki sposób, który nie prowadziłby do rezultatu sprzecznego z celem wytyczonym przez decyzję ramową”,<sup>26</sup> to jednak sąd krajowy nie może działać *contra legem*: „Spoczywający na sędziu krajowym obowiązek odniesienia się do treści decyzji ramowej przy dokonywaniu wykładni odpowiednich przepisów prawa krajowego przestaje obowiązywać w chwili, gdy prawo krajowe nie może być zastosowane w sposób, który doprowadziłby do rezultatu zgodnego z celem wytyczonym przez tę decyzję ramową. Innymi słowy, zasada zgodnej wykładni nie może stanowić podstawy do dokonywania wykładni prawa krajowego *contra legem*.” W takim przypadku ustawodawca krajowy powinien po prostu dokonać odpowiedniego dostosowania prawa krajowego. Powyższe stwierdzenie TS wyznacza granice, gdzie kończy się możliwość „przyjaznej” interpretacji prawa krajowego, mającej na celu zapewnienie skuteczności rezultatowi określonemu w decyzji ramowej, a zaczyna działać obowiązek ustawodawcy do wydania (nowelizacji) stosownego prawa krajowego, przy czym w ostateczności ocena co do możliwości sięgnięcia w danej, konkretnej sprawie do wykładni przyjaznej decyzji ramowej należy do sądu krajowego.<sup>27</sup>

- **Właściwość TS do wyrokowania w trybie prejudycjalnym w odniesieniu do decyzji ramowych na podstawie art. 35 TUE:** Zgodnie z postanowieniami art. 35 ust. 1 TUE:<sup>28</sup> „Trybunał Sprawiedliwości Wspólnot Europejskich, z zastrzeżeniem warunków określonych w niniejszym artykule, jest właściwy do orzekania w trybie

---

<sup>26</sup> Punkt 46 uzasadnienia wyroku.

<sup>27</sup> Punkt 48 uzasadnienia wyroku.

<sup>28</sup> Por. *Traktat o Unii Europejskiej. Komentarz* (pod red. K. Lankosza), Warszawa 2003, s. 436 i nast.



prejudycjalnym o ważności i wykładni decyzji ramowych i decyzji, wykładni konwencji sporządzonych na mocy niniejszego tytułu oraz ważności i wykładni środków wykonawczych do tych konwencji”. Warunki te precyzuje ustęp 2 art. 35 TUE, stwierdzając, że tego rodzaju właściwość TS wymaga odpowiedniego oświadczenia państwa członkowskiego, złożonego „w chwili podpisywania Traktatu z Amsterdamu lub w jakimkolwiek późniejszym terminie”. Z kolei w ustępie 3 art. 35 TUE stwierdzono, że państwo członkowskie, składając oświadczenie na podstawie ustępu 2, wskazuje, czy z pytaniem prejudycjalnym może zwrócić się każdy sąd tego państwa (lit. b/ art. 35 ust. 3 TUE) „w sprawie przed nim zawisłej i dotyczącego ważności lub wykładni aktu, o którym mowa w ustępie 1, jeżeli sąd ten uzna, że decyzja w tej kwestii jest niezbędna do wydania wyroku”, czy też tylko sąd tego państwa rozstrzygający w ostatniej instancji (lit. a/ art. 35 ust. 3 TUE). Rząd włoski złożył stosowne oświadczenie,<sup>29</sup> uznające właściwość TS do orzekania na warunkach określonych w art. 35 ust. 3 lit. b) TUE (czyli każdego sądu). W sprawie Marii Pupino ETS wyjaśnił „przy okazji” szereg istotnych kwestii, potwierdził zwłaszcza, że decyzja ramowa należy do aktów, o których mowa w art. 35 ust. 1 TUE, a więc w przedmiocie których TS może orzekać w trybie prejudycjalnym,<sup>30</sup> oraz że sędzia śledczy może być uznany za „sąd” państwa członkowskiego w rozumieniu art. 35 TUE (TS nawiązał przy tym do swojego orzecznictwa w analogicznych sprawach, w których postępowanie zasadało się na art. 234 TWE).<sup>31</sup> Niezależnie od tego odniósł się do spraw zasadniczych: zakresu mocy wiążącej decyzji ramowej oraz możliwości stosowania wykładni prawa krajowego w sposób przyjazny decyzji ramowej (o czym była mowa wyżej); TS musiał też odnieść się do argumentów rządów francuskiego i włoskiego, które podnosiły niedopuszczalność pytania

---

<sup>29</sup> Opublikowane wraz z informacją dotyczącą wejścia w życie Traktatu z Amsterdamu, Dz.Urz. WE 1999 L 114/56.

<sup>30</sup> Punkt 22 uzasadnienia wyroku.

<sup>31</sup> Tamże.

prejudycjalnego ze względu na to, iż wyrok TS nie miałby znaczenia dla rozstrzygnięcia sporu głównego.<sup>32</sup> W argumentacji TS zwraca przede wszystkim uwagę jednoznaczne powiązanie postępowania prejudycjalnego prowadzonego przez TS na podstawie art. 35 TUE z postępowaniem prowadzonym na podstawie art. 234 TWE.<sup>33</sup> TS podkreśla, że chodzi tu o tryb przewidziany w art. 234 TWE, który na mocy art. 46 lit. b) TUE stosowany jest do postanowień Tytułu VI TUE, o ile spełnione zostaną warunki określone w art. 35 TUE.<sup>34</sup> W kwestii dopuszczalności pytań prejudycjalnych TS podkreśla, iż jego orzecznictwo dotyczące pytań prejudycjalnych przedłożonych w trybie art. 234 TWE jest „co do zasady aktualne w stosunku do wniosków złożonych do Trybunału w trybie art. 35 TUE”.<sup>35</sup> W końcu w kwestii poruszanej przez rządy francuski i włoski TS stwierdza: “Z powyższego wynika, że domniemanie istotności związane z pytaniami prejudycjalnymi przedkładanymi przez sądy krajowe może zostać obalone jedynie w wyjątkowych przypadkach, gdy oczywiste jest, że wnioskowana wykładnia przepisów prawa Unii, o które chodzi w pytaniach, nie ma żadnego związku z realiami bądź przedmiotem sporu głównego lub gdy zagadnienie ma charakter hipotetyczny, bądź gdy Trybunał nie dysponuje danymi dotyczącymi faktów lub prawa niezbędnymi do udzielenia użytecznej odpowiedzi na zadane mu pytania. Poza tymi przypadkami Trybunał ma co do zasady

---

<sup>32</sup> Punkt 23 uzasadnienia wyroku.

<sup>33</sup> Naturalnie poza obszarami jednoznacznie na mocy TUE wyłączonymi. Należy do nich przede wszystkim brak właściwości ETS do orzekania w trybie prejudycjalnym o interpretacji samych postanowień Tytułu VI TUE (art. 35 ust. 1 TUE wymienia jedynie prawo „stanowione” w III filarze UE i zawierane w ramach Tytułu VI TUE konwencji), co stanowi istotną różnicę w stosunku do art. 234 TWE. Art. 35 ust. 5 TUE - stanowiący konkretyzację art. 33 TUE - wyłącza też właściwość TS w dziedzinie działalności policji i innych organów ścigania państw członkowskich oraz „obowiązków dotyczących utrzymania porządku publicznego i ochrony bezpieczeństwa wewnętrznego”.

<sup>34</sup> Punkt 19 i 28 uzasadnienia wyroku.

<sup>35</sup> Punkt 29 uzasadnienia wyroku.

obowiązek wydania orzeczenia w przedmiocie pytań prejudycjalnych dotyczących wykładni aktów, o których mowa w art. 35 ust. 1 UE”.<sup>36</sup>

W świetle powyższych wywodów w wyroku TS w sprawie Marii Pupino widać wyraźnie, że TS w szczególności wskazuje na konieczność odpowiedniego stosowania do transpozycji decyzji ramowych zasad wypracowanych w stosunku do wspólnotowych dyrektyw.

W grę wchodzić będą przede wszystkim następujące zasady:<sup>37</sup>

- Rezultat określony w decyzji ramowej musi być osiągnięty w terminie ustalonym w decyzji ramowej.<sup>38</sup> W okresie zaś transpozycji państwa muszą podejmować działania na rzecz realizacji decyzji ramowej i powstrzymywać się od działań, które mogłyby hamować tę transpozycję.<sup>39</sup>
- Najpóźniej w terminie wyznaczonym w decyzji ramowej państwo członkowskie musi wydać przepisy konieczne dla osiągnięcia określonego w niej rezultatu. Państwo nie może przy tym powoływać się na okoliczności prawne i faktyczne - w szczególności na istniejącą praktykę czy obowiązujące przepisy krajowe związane z zakresem kompetencji jego organów, aby usprawiedliwić zwłokę w realizacji decyzji ramowej.<sup>40</sup>

---

<sup>36</sup> Punkt 30 uzasadnienia wyroku. Również w tym przypadku TS odwołał się do swojego orzecznictwa, związanego z art. 234 TWE (wyrok z dnia 7 września 1999 r. w sprawie C-355/97 Beck i Bergdorf, Zb. Orz. 1999, s. I-4977 oraz wyrok z dnia 7 czerwca 2005 r. w sprawie C-17/03 VEMW i in., dotychczas nieopublikowany).

<sup>37</sup> Podstawa wywodów: *Zapewnienie skuteczności prawa UE w prawie polskim. Wytyczne polityki legislacyjnej i techniki prawodawczej*, UKIE-Warszawa 2003.

<sup>38</sup> Punkt boczny nr 35 „Wytycznych”.

<sup>39</sup> Punkt boczny nr 36 „Wytycznych”.

<sup>40</sup> Punkt boczny nr 45 „Wytycznych”. Por. Orzeczenie TS w sprawie C-347/97 KE v. Królestwo Belgii, nr 15 (odwołanie do ustalonego orzecznictwa TS) (Zb. Orz. 1999, s. I-00309): „Państwo członkowskie nie może powoływać się na przepisy, praktykę lub okoliczności związane z jego porządkiem

- Obowiązek transpozycji decyzji ramowej dotyczy wszystkich organów władzy publicznej w państwach członkowskich - każdego w zakresie ich kompetencji; organy te zobowiązane są do podejmowania działań „ogólnego albo szczególnego rodzaju” na rzecz osiągnięcia rezultatu określonego w decyzji ramowej.<sup>41</sup>
- Państwo członkowskie dokonujące transpozycji decyzji ramowej ma swobodę wyznaczaniu podziału kompetencji organów krajowych przy podejmowaniu stosownych działań. Nie może to mieć jednak wpływu na zakres transpozycji i stanowić ewentualnego usprawiedliwienia zaniedbań.<sup>42</sup>
- Sądy krajowe zobowiązane są do interpretacji prawa krajowego zgodnie z zasadą tzw. wykładni odpowiadającej (przyjaznej) decyzji ramowej.<sup>43</sup> Niezależnie jednak od wymogu wykładni prawa krajowego zgodnej (przyjaznej) z decyzją ramową, z punktu widzenia techniki legislacyjnej - transpozycja decyzji ramowej w prawie

---

prawnym w celu usprawiedliwienia braku wypełnienia zobowiązań i terminu ustanowionego w dyrektywie”.

<sup>41</sup> Punkt boczny nr 38 „Wytycznych”. Por. Orzeczenie TS w sprawie 14/83 von Colson i Kamann ( Zb. Orz. 1984, s. 1891): „Wynikające z dyrektywy zobowiązanie państw członkowskich do osiągnięcia rezultatu przez nią zmierzonego oraz obowiązek wynikający z art. 5 (obecny art. 10) Traktatu, do podjęcia wszelkich właściwych środków o charakterze ogólnym lub szczególnym, dla zapewnienia wykonania tego zobowiązania, wiąże wszystkie organy państw członkowskich, włączając w to - w zakresie leżącym w ich jurysdykcji - sądy”.

<sup>42</sup> Punkt boczny nr 41 „Wytycznych”. Por. Orzeczenie TS w sprawie C-417/99 Komisja v. Królestwo Hiszpanii (Zb. Orz. 2001, s. I-06015): „Jak Trybunał już wielokrotnie stwierdzał, państwo członkowskie może swobodnie określać podział kompetencji na płaszczyźnie krajowej, celem dokonania transpozycji dyrektywy poprzez działania, które mają być podjęte przez regionalne i lokalne. Taki podział kompetencji nie zwalnia go jednak z obowiązku zapewnienia, aby przepisy dyrektywy były wiernie transponowane w prawie krajowym”.

<sup>43</sup> Por. punkt boczny nr 39 „Wytycznych”. Por. Orzeczenie TS w sprawie C-106/89 Marleasing (Zb. Orz. 1990, s. I-4135): „... stosując prawo krajowe - niezależnie od tego, czy wydane przed, czy po dyrektywie - są krajowy powinien, tak dalece jak jest to możliwe, interpretować prawo krajowe w świetle treści i celu dyrektywy, tak aby osiągnąć rezultat w niej zamierzony i w ten sposób wypełnić art. 189 akapit trzeci Traktatu”

krajowym powinna być na tyle precyzyjna, aby nie było konieczne sięganie do treści samej decyzji ramowej przy stosowaniu odnośnych aktów prawa krajowego.<sup>44</sup>

- Państwo członkowskie, dokonując transpozycji decyzji ramowej, musi kierować się zasadą bezpieczeństwa prawnego i dla transpozycji decyzji ramowej wydawać krajowe akty normatywne mające bezwzględnie wiążący charakter (czego nie należy mylić z aktami powszechnie obowiązującymi).<sup>45</sup>
- W szczególności decyzje ramowe zobowiązujące do zapewnienia w prawie krajowym określonych praw lub nakładające określone obowiązki, muszą być realizowane w prawie krajowym w drodze „przepisów bezwzględnie wiążących, tzn. takich, których prawne obowiązywanie jest niekwestionowane. Uprawniony musi być bowiem w stanie „poznać swoje prawa i w przypadku konieczności mieć możliwość dochodzenia tych praw przed sądem”.<sup>46</sup> Ranga wydawanych w takim przypadku przepisów krajowych powinna odpowiadać randze wymaganej w prawie krajowym, przy regulowaniu odnośnych praw i obowiązków.<sup>47</sup>

---

<sup>44</sup> Punkt boczny nr 55 „Wytycznych”.

<sup>45</sup> Numer boczny nr 42 „Wytycznych”. Por. Orzeczenie TS w sprawie 239/85 Giftmüll, Komisja v. Królestwo Belgii (Zb. Orz. 1986, s. 1661. - 1986 r.): „Każde państwo członkowskie musi realizować dyrektywę w taki sposób, aby odpowiadało to wymogom bezpieczeństwa prawnego, a w związku z tym realizacja dyrektywy powinna być zapewniona w przepisach krajowych mających bezwzględnie wiążący charakter.”

<sup>46</sup> Orzeczenie TS w sprawie C-192/89 Sevince. Zb. Orz. 1990, s. I-3461.

<sup>47</sup> Por. Orzeczenie TS w sprawie 102/79 Komisja v. Królestwo Belgii (Zb. Orz. 1980, s. 1473): „... Jest jednoznaczne ... że wchodząca w grę dyrektywa musi być transponowana w przepisach prawa krajowego mających taką samą moc prawną jak przepisy, jakie zastosowałoby państwo członkowskie do (obszaru objętego dyrektywą)”.

- Jeżeli przeszkodą dla transpozycji decyzji ramowej są postanowienia konstytucji państwa członkowskiego - konieczna jest zmiana konstytucji.<sup>48</sup>
- Nie w każdym przypadku dla transpozycji decyzji ramowej niezbędna jest „działalność ustawodawcza”, tym niemniej istnienie w danym państwie jedynie praktyki administracyjnej odpowiadającej rezultatowi określonemu w decyzji ramowej nie jest wystarczające.<sup>49</sup>
- W pewnych przypadkach dla transpozycji decyzji ramowej wystarczający jest tzw. kontekst prawny, czyli istniejące w danym państwie akty prawa krajowego, o ile zapewniają one jednoznaczną i precyzyjną transpozycję decyzji ramowej oraz stwarzają jasną sytuację prawną dla jednostek.<sup>50</sup>

---

<sup>48</sup> Numer boczny nr 50 „Wytycznych”: Por. Orzeczenie TS w sprawie 102/79 Komisja v. Królestwo Belgii (Zb. Orz. 1980, s. 1473): „... państwo członkowskie nie może powoływać trudności wewnętrznych, przepisów systemu prawa krajowego, a nawet konstytucyjnych, w celu usprawiedliwienia niedociągnięć w wypełnieniu zobowiązań lub dotrzymaniu terminu określonego we wspólnotowej dyrektywie”.

<sup>49</sup> Punkt boczny nr 46 „Wytycznych”. Por. Orzeczenie TS w sprawie 102/79 Komisja v. Królestwo Belgii (Zb. Orz. 180, s. 1473): „Jest rzeczą podstawową, że każde państwo członkowskie powinno wykonywać dyrektywy w sposób pełni zgodny z wymogami jasności i pewności sytuacji prawnych (...). Praktyki o charakterze administracyjnym, które ze swej natury mogą być zmienione w sposób i w czasie dogodnym dla władzy, i nie są dostatecznie szeroko publikowane, nie mogą być uważane za właściwe wypełnienie zobowiązań nałożonych (...) na państwa, do których adresowane są dyrektywy”. Również: Orzeczenie TS w sprawie 239/85 Komisja v. Królestwo Belgii (Zb. Orz. 1986, s. 3645): Dla prawidłowej transpozycji dyrektywy - „nie jest jednak wystarczająca jedynie odpowiadająca dyrektywie praktyka administracyjna, względnie dopasowanie takiej praktyki”.

<sup>50</sup> Punkt boczny nr 47 „Wytycznych”. Por. Orzeczenie TS w sprawie C-49/00 Komisja v. Republika Włoska (Zb. Orz. 2001, s. I-08575): „Transpozycja dyrektywy w prawie krajowym nie musi koniecznie wymagać formalnego i dosłownego przejścia jej przepisów do konkretnego i specyficznego przepisu ustawowego lub administracyjnego, lecz czasami może ograniczyć się do ogólnego kontekstu prawnego, o ile zapewnia on w praktyce wystarczająco jasną i precyzyjną realizację dyrektywy. Dla spełnienia wymogu bezpieczeństwa prawa jest szczególnie istotne, aby w stosunku do jednostki stan prawny był jednoznaczny i konkretny oraz sprawiał, iż jest ona świadoma wszelkich swoich praw i obowiązków, na które w razie potrzeby może się skutecznie powołać przez sąd krajowy”.

- W każdym razie transpozycja decyzji ramowej musi być tak przeprowadzona, aby jednostka miała całkowitą jasność co do tego jakie ma prawa i obowiązki;<sup>51</sup> w przypadku, gdy istniejące krajowe akty normatywne zapewniają transpozycję decyzji ramowej, muszą być one podane do wiadomości w odpowiedniej formie.<sup>52</sup>

Wywody zawarte w wyroku TS w sprawie Marii Pupino w istotnym zakresie umacniają argumentację Trybunału Konstytucyjnego, która znalazła wyraz w wyroku z dnia 27 kwietnia 2005 r. w sprawie ENA. Przede wszystkim TS potwierdził jednoznacznie, że do decyzji ramowych należy stosować *per analogiam* większość zasad wypracowanych w orzecznictwie TS w odniesieniu do wspólnotowych dyrektyw, a ewentualne różnice, wynikające z postanowień art. 34 ust. 2 lit. b) TUE, iż decyzja ramowa nie wywołuje skutku bezpośredniego należy interpretować restryktywnie.

Szczególnie jednak istotna jest konieczność stosowania zasad transpozycji wspólnotowych dyrektyw do formuły transpozycji decyzji ramowych. Oznacza to m.in., że dokonując transpozycji ENA ustawodawca polski powinien być wziąć pod uwagę tzw. zasadę najwyższego standardu, tj. sięgnięcia po akty krajowe takiej rangi, jakie zastosowano by gdyby chodziło wyłącznie o regulację „krajowy stanu prawnego”. Już z tej zasady wynika - abstrahując od sporu dotyczącego pojęć „ekstradycji”, „wydania” i ENA - że przy transpozycji ENA (gdzie w grę wchodzi ważne prawa podmiotowe obywatela, regulowane „normalnie” w ustawie zasadniczej) należało sięgnąć do nowelizacji konstytucji. *Nota bene* - orzecznictwo TS jednoznacznie stwierdza, iż o ile dla prawidłowej transpozycji wspólnotowej dyrektywy (tu: decyzji ramowej) niezbędna jest zmiana

---

<sup>51</sup> Punkt boczny nr 48 „Wytycznych”. Por. Orzeczenie TS w sprawie C-417/99 KE v. Królestwo Hiszpanii, nr 38 (odwołanie do ustalonego orzecznictwa ETS) (Zb. Orz. 2001, s. I-o6015): „Transpozycja dyrektywy w krajowym porządku prawnym musi być przeprowadzona przy pomocy przepisów ustanawiających na tyle konkretną, jednoznaczną i przejrzystą sytuację, aby jednostka mogła wiedzieć jakie ma prawa i obowiązki”.

<sup>52</sup> Do decyzji ramowych będą miały również odpowiednie zastosowanie w większości „Wskazanie dla legislatora krajowego”, obejmujące numery boczne 49 do 58 „Wytycznych”.

konstytucji, państwo członkowskie takiej, odpowiedniej zmiany musi dokonać.

Nieco może zaskakiwać wstrzemięźliwe stanowisko Trybunału Konstytucyjnego w odniesieniu do stosowania zasady przyjaznej wykładni prawa krajowego w zakresie decyzji ramowych, choć Trybunał Konstytucyjny takiej możliwości nie wyklucza.<sup>53</sup> Trybunał Konstytucyjny nie dostrzega znaczenia tej zasady w odniesieniu do ENA przede wszystkim z tego względu, że w tym przypadku i tak nie mogła by być ona zastosowana, ponieważ mogłaby prowadzić do pogorszenia położenia jednostek, zwłaszcza zaś wprowadzenia lub zaostrzenia odpowiedzialności karnej.<sup>54</sup> Bariera ta ma swoje uzasadnienie w orzecznictwie TS. Rzecz jednak w tym, że w ocenie konstytucyjności w Polsce krajowych środków transpozycji ENA nie o to chodziło. Trybunał Konstytucyjny natrafił bowiem na inną barierę stosowania zasady przyjaznej wobec dyrektywy ramowej w sprawie ENA wykładni prawa krajowego: jak podkreślił TS w sprawie Marii Pupino, wykładnia ta natrafia na nieprzekraczalną barierę wówczas, gdyby musiała być prowadzona wbrew prawu krajowemu - *contra legem*. Taka sytuacja – jak wspomniano - wystąpiła w Polsce, a ocena granic możliwości stosowania wykładni przyjaznej decyzji ramowej leży w gestii właściwego sądu krajowego. Trybunał Konstytucyjny w wyroku z dnia 27 kwietnia 2005 r. stwierdził, że w przypadku transpozycji ENA granica ta została przekroczona i wskazał kierunek działań ustawodawcy (zmiana art. 55 ust. 1 Konstytucji RP) oraz określił maksymalny, dopuszczalny czas na podjęcie tych działań.

### **3. Konsekwencje braku transpozycji lub wadliwej transpozycji decyzji ramowej w państwie członkowskim**

Sam wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 27 kwietnia 2005 r. nie powoduje jeszcze wadliwości transpozycji decyzji ramowej w sprawie ENA. Jak wspomniano Trybunał Konstytucyjny pozostawił ustawodawcy czas na

---

<sup>53</sup> Punkt 3.4. uzasadnienia wyroku.

<sup>54</sup> Tamże.



dokonanie stosownych zmian w prawie krajowym (zmiana Konstytucji RP i przywrócenie zakwestionowanych przepisów ustawy zwykłej), a sądy zobowiązań do stosowania w „okresie przejściowym” zakwestionowanych przepisów k.p.k. Polska może jednak znaleźć się w sytuacji wadliwej transpozycji decyzji ramowej w sprawie ENA jeżeli ustawodawca w odpowiednim czasie nie dokona zmiany prawa krajowego, a wcześniej - jeżeli sądy zaczną bezpośrednio stosować postanowienia art. 55 ust. 1 Konstytucji RP, odmawiając wydania w ramach ENA obywateli polskich.

W takim przypadku Polska naruszy postanowienia TUE i Traktatu akcesyjnego, przy czym należy mieć na względzie, że odpowiednie postanowienia TUE dotyczące transpozycji decyzji ramowych należy interpretować w świetle praktyki orzeczniczej TS związanej z transpozycją wspólnotowych dyrektyw. Zarówno TUE (art. 35) jak i Traktat akcesyjny (art. 39 Aktu dotyczącego warunków przystąpienia) zawierają specjalne postanowienia, które są uruchamiane w przypadku braku lub wadliwej transpozycji decyzji ramowych.<sup>55</sup>

---

<sup>55</sup> Możliwość uniknięcia odpowiedzialności za naruszenie TUE w wyniku uzyskania zawieszenia stosowania decyzji ramowej w sprawie ENA w stosunku do Polski jest więcej niż hipotetyczne. Rozważać można oczywiście różne możliwości:

- **uzyskanie okresu derogacyjnego podczas negocjacji akcesyjnych:** jak wiadomo okresu takiego nie uzgodniono; *notabene* nie było to – z jednej strony - możliwe, bowiem punktem wyjścia negocjacji akcesyjnych w tej dziedzinie było nie uzgadnianie żadnych derogacji, z drugiej zaś strony – nie było to też celowe, bowiem każdy okres derogacyjny w tej dziedzinie prowadziłby do stosownego odłożenia decyzji o pełnym włączeniu Polski w obszar Schengen, a więc w sprawie zniesienia fizycznych granic ze „starymi” państwami członkowskimi grupy Schengen;
- **doprowadzenia do zawieszenia decyzji ramowej na podstawie jej postanowień:** rzecz jednak w tym, że co prawda decyzja ramowa w sprawie ENA przewiduje obligatoryjną (art. 3) względnie fakultatywną (art. 4) odmowę wykonania ENA, lecz jedynie „w ramach” samej decyzji ramowej; nie przewiduje natomiast „zawieszenia” decyzji ramowej jako takiej w stosunku do jednego z państw członkowskich; jedynie Austria uzyskała – na mocy jednak art. 33 ust. 1 samej decyzji ramowej odłożenie okresu transpozycji do dnia 31 grudnia 2008 r. w zakresie objęcia ENA obywatela austriackiego, o ile czyn, który spowodował wydanie nakazu nie jest karany w świetle prawa austriackiego.

Jedyna możliwość jaka wchodziłaby w grę z formalnego punktu widzenia, to podjęcie – na podstawie art. 34 ust. 2 akapit pierwszy TUE - kolejnej decyzji ramowej, zmieniającej decyzję z dnia 13 czerwca 2002 r. Jest to jednak możliwość - z praktycznego punktu widzenia - nierealna: **po pierwsze** – decyzje ramowe (inaczej niż wspólnotowe dyrektywy) z definicji kierują się do wszystkich państw członkowskich; nie ma więc nawet formalnej możliwości różnicowania wśród państw członkowskich (czy też „wyłączenia” w ten sposób jednego czy grupy państw członkowskich z działania decyzji ramowej); **po drugie** - decyzje ramowe przyjmowane są przez Radę UE

- **Postanowienia TUE - ogólnie:** TS ma pełną jurysdykcję jedynie w ramach I (wspólnotowego) filara (TWE i TEWEA). Natomiast w odniesieniu do TUE TS może działać jedynie na podstawie wyraźnych postanowień TUE. Na podstawie art. 46 TUE właściwość TS ogranicza się do art. 6 ust. 2 TUE (prawa podstawowe), art. 46 do 53 TUE (postanowienia końcowe), wzmocnionej współpracy (art. 40 TUE) oraz do spraw w ramach III filara określonych w art. 35 TUE. TS potwierdził również swoją kompetencję do orzekania w sprawie podziału kompetencji między poszczególnymi filarami (orzeczenie w sprawie C-167/94).

Na podstawie postanowień art. 35 TUE TS ma w zakresie III filara właściwość w następujących sprawach:

- orzekania w trybie prejudycjalnym w stosunku do instrumentów prawnych III filara (o ile dane państwo członkowskie wyraziło na to zgodę w drodze oświadczenia) - art. 35 ust. 1, 2, 3 i 4 TUE;
- orzekania w sprawie kontroli legalności decyzji ramowych i decyzji - art. 35 ust. 6 TUE;
- orzekania w sporach między państwami członkowskimi dotyczących instrumentów prawnych III filara, o ile Rada UE nie rozstrzygnie takiego sporu w ciągu sześciu miesięcy od daty jego wniesienia przez dane państwo członkowskie - art. 35 ust. 7 TUE;
- orzekania w sporach między państwami członkowskimi a Komisją Europejską w sprawie wykładni i stosowania konwencji sporządzonych na mocy art. 34 ust. 2 lit. d) TUE.

---

jednogłośnie (art. 34 ust. 1 akapit pierwszy TUE); co prawda Polska mogłaby wnioskować jakąś modyfikację decyzji ramowej w sprawie ENA; niemniej jednak przeprowadzenie takiej decyzji w Radzie UE (jednogłośnie) – aby „dostosować” (nie mówiąc już o „zawieszeniu”) decyzję ramową w sprawie ENA w celu wyjścia naprzeciw trudnościom występującym z transpozycją w Polsce - jest zupełnie nierealne.

Postanowienia art. 35 TUE nie stwarzają więc podstawy prawnej dla właściwości ETS do orzekania w trybie procedury o naruszenie traktatu, nie stwarzają też podstawy prawnej dla odpowiedniej kompetencji Komisji Europejskiej i państw członkowskich (które byłyby analogiczne lub odsyłały do artykułów 226 i 227 TWE). Tym samym nie istnieje również możliwość nałożenia na państwo członkowskie UE naruszające instrumenty prawne III filara sankcji finansowych w rozumieniu art. 228 TWE.

Art. 35 ust. 7 zdanie pierwsze TUE przewiduje natomiast<sup>56</sup> możliwość wszczęcia przed Radą UE „każdego sporu” między państwami członkowskimi dotyczącego „wykładni lub stosowania aktów przyjętych na podstawie artykułu 34 ust. 2 TUE i – w przypadku braku rozstrzygnięcia przez Radę UE w ciągu sześciu miesięcy – uzasadnia właściwość TS do rozstrzygnięcia danego „sporu”.<sup>57</sup>

- **Kompetencje Rady UE i TS na podstawie art. 35 ust. 7 zdanie pierwsze TUE:** Rada UE może zajmować się wszelkimi problemami, związanymi z wykonaniem instrumentów prawnych III filara, w tym przypadkami braku transpozycji względnie wadliwej transpozycji decyzji ramowych. Rada UE może przy tym wykorzystywać środki wskazane w samej decyzji ramowej (mechanizm informacyjny o podjętych środkach krajowych w celu implementacji, system sprawozdań i raportów), w grę mogą wchodzić również inne środki „łagodnego przymuszania”, określone w art. 39 TUE (informacje

---

<sup>56</sup> Brzmienie art. 35 ust. 7 TUE jest następujące:

„Trybunał Sprawiedliwości jest właściwy do orzekania w każdym sporze między Państwami Członkowskimi dotyczącym wykładni lub stosowania aktów przyjętych na podstawie artykułu 34 ustęp 2, o ile spór ten nie został rozstrzygnięty przez Radę w ciągu sześciu miesięcy od daty jego wniesienia pod obrady przez jednego z jej członków. Trybunał Sprawiedliwości jest również właściwy do orzekania w każdym sporze między Państwami Członkowskimi a Komisją dotyczącym wykładni lub stosowania konwencji sporządzonych na mocy artykułu 34 ustęp 2 lit. d)”.

<sup>57</sup> Istotne modyfikacje w tej dziedzinie wystąpią po przekształceniu decyzji ramowej w „europejską ustawę ramową” w przypadku wejścia w życie Traktatu konstytucyjnego (patrz dalej).

Prezydencji i Komisji Europejskiej dla Parlamentu Europejskiego, pytania ze strony Parlamentu Europejskiego do Rady UE). Generalnie, ewentualne środki jakie mogłyby być stosowane w odniesieniu do państwa naruszającego decyzje ramową muszą mieścić się w ramach środków o charakterze prawnomiędzynarodowym, sprecyzowanych po części (głównie w płaszczyźnie proceduralnej) postanowieniami TUE. Postanowienia zdania pierwszego ust. 7 art. 35 TUE ustanawiają natomiast specyficzny mechanizm rozstrzygania sporów między państwami członkowskimi, dotyczących „wykładni lub stosowania” instrumentów prawnych III filara (a więc również decyzji ramowych). Mechanizm ten zasadza się na następujących zasadniczych elementach:

- przedmiotowo dotyczy sporu w zakresie „wykładni lub stosowania” instrumentów prawnych III filara określonych w art. 34 ust. 2 TUE (może więc dotyczyć sposobu transpozycji decyzji ramowej);
  - musi to być spór „między państwami członkowskimi”: w interesującym nas zakresie może - na przykład - wchodzić w grę kwestia odmowy wydania przez Polskę obywatela polskiego innemu państwu członkowskiemu na podstawie ENA;
  - sprawa musi być wniesiona przez „jednego z jej członków” (a więc przez jedno z państw członkowskich UE) do Rady UE, która ma sześć miesięcy na rozstrzygnięcie sporu;
  - jeżeli w tym czasie Rady UE sporu nie rozstrzygnie, do jego rozstrzygnięcia właściwy jest TS.
- **Charakter prawny mechanizmu określonego w art. 37 ust. 7 zdanie pierwsze TUE:** Mechanizm ten zawiera w sobie dużo wątpliwości proceduralnych:<sup>58</sup> jak się wydaje sprawę do Rady UE może wnieść „jeden z jej członków”, czyli każde państwo członkowskie UE, a nie

---

<sup>58</sup> Por. *Traktat o Unii Europejskiej. Komentarz ...*, s. 441/442.

tylko wiodące spór, nie jest natomiast jasne czy istnieje obowiązek wniesienia sprawy do Rady UE (raczej takiego obowiązku nie ma), nie jest jasne w jakim trybie Rada UE miałaby rozstrzygać spór (zakładać należy, że musiałyby dojść do jakiejś formy porozumienia w ramach Rady), nie jest też jasne, czy TS automatycznie musiałby się zająć „sporem”, gdyby Rada UE w ciągu sześciu miesięcy żadnej decyzji nie podjęła (natomiast wydaje się, że właściwość TS warunkowana jest zajęciem się sporem przez Radę UE i niemożnością jego rozstrzygnięcia w określonym terminie), w końcu nie jest jasne jakie sankcje mógłby zastosować TS. W każdym razie jest to jednoznacznie mechanizm mieszczący się w ramach reżimu prawa międzynarodowego, co oznacza, iż:

- jeżeli stosowna decyzja rozstrzygająca „spór” miałaby zapaść w ramach Rady UE, to musiałaby mieć charakter uzgodnienia wszystkich zainteresowanych państw (w nas interesującym przypadku – również państwa naruszające decyzję ramową);

- jeżeli „sporem” zajęłby się TS, to ewentualnie mógłby (w interesującej nas sprawie) stwierdzić naruszenie TUE i decyzji ramowej; ponieważ TS w takim przypadku działałby jako sąd międzynarodowy, nie wchodziłoby w grę sięgnięcie do trybu art. 228 TWE w celu wymuszenia skuteczności orzeczenia.

- **Ocena mechanizmu określonego w art. 35 ust. 7 zdanie pierwsze TUE:** Sam więc mechanizm określony a art. 35 ust. 7 zdanie pierwsze ma ograniczoną skuteczność - w tym trybie w ramach Rady UE mogłoby dojść do uzgodnienia jakiegoś programu eliminacji naruszenia decyzji ramowej (państwo naruszające brałoby udział w podejmowaniu stosownej decyzji), natomiast orzeczenie TS mogłoby dotyczyć stwierdzenia naruszenia decyzji ramowej i wezwania do zaprzestania takiego naruszenia. Tym niemniej oddziaływanie polityczne takiego orzeczenia (czy w ogóle wszczęcia w tym trybie procedury) w innych dziedzinach (wspólnotowych) i III filara UE mogłoby być dla państwa naruszającego decyzję ramową dolegliwe.

Abstrahując od tego, możliwość odwołania się do TS będzie bez wątplenia działało jako mocny środek nacisku na państwo, które naruszyło zobowiązania wynikające z TUE. Niemniej jednak - w interesującym nas zakresie - spodziewać się należy raczej sięgnięcia do łatwiejszej i skutecznej drogi - określonej w art. 39 Aktu dotyczącego warunków przystąpienia, niż do trybu przewidzianego w art. 35 ust. 7 zdanie pierwsze TUE.

- **Specjalna klauzula bezpieczeństwa - art. 39 Aktu dotyczącego warunków przystąpienia:** Art. 39 Aktu dotyczącego warunków przystąpienia formułuje tzw. specjalną klauzulę bezpieczeństwa<sup>59</sup> (podobne postanowienia w odniesieniu do obszaru rynku wewnętrznego zawiera art. 38 Aktu),<sup>60</sup> której celem jest m.in.

---

<sup>59</sup> Artykuł 39 Aktu dotyczącego przystąpienia ma następujące brzmienie:

„Jeżeli w nowym Państwie Członkowskim wystąpią poważne braki lub jakiekolwiek ryzyko wystąpienia takich braków w transpozycji, we wprowadzaniu w życie lub w stosowaniu decyzji ramowych lub jakichkolwiek innych zobowiązań, instrumentów współpracy i decyzji związanych ze wzajemnym uznawaniem w obszarze prawa karnego - zgodnie z Tytułem VI Traktatu WE oraz z dyrektywami i rozporządzeniami związanymi ze wzajemnym uznawaniem w sprawach cywilnych na mocy Tytułu IV Traktatu WE - Komisja może podjąć odpowiednie środki, wskazując warunki i zasady, na jakich będą one wprowadzane w życie, aż do końca okresu najwyżej trzyletniego następującego po dniu wejścia w życie niniejszego Aktu, na uzasadniony wniosek Państwa Członkowskiego lub z własnej inicjatywy, po przeprowadzeniu konsultacji z Państwami Członkowskimi.

Środki te mogą przyjąć postać czasowego zawieszenia stosowania odpowiednich postanowień i decyzji w stosunkach pomiędzy nowym Państwem Członkowskim i jakimkolwiek innym Państwem Członkowskim lub Państwami Członkowskimi, bez uszczerbku dla kontynuacji bliskiej współpracy w dziedzinie sądownictwa. Możliwe jest powołanie się na powyższą klauzulę ochronną nawet przed przystąpieniem, na podstawie wyników procesu monitorowania; w takim wypadku wejdzie ona w życie z pierwszym dniem po przystąpieniu. Środki te utrzymuje się nie dłużej, niż jest to ściśle niezbędne, oraz, w każdym wypadku, zostaną one zniesione w momencie uzupełnienia braków. Mogą one jednak być stosowane po upływie okresu wymienionego w pierwszym akapicie, tak długo jak odpowiednie braki utrzymują się. W odpowiedzi na postępy poczynione przez zainteresowane nowe Państwo Członkowskie w uzupełnianiu braków, Komisja może odpowiednio dostosować środki, po przeprowadzeniu konsultacji z Państwami Członkowskimi. W odpowiednim czasie przed uchynieniem środków ochronnych, Komisja powiadomi Radę i weźmie w pełni pod uwagę wszelkie uwagi poczynione przez Radę w tym względzie”.

<sup>60</sup> Por. P. Saganek, *Instrumenty prawne aktu akcesji (w:) Przystąpienie Polski do Unii Europejskiej. Traktat akcesyjny i jego skutki* (red. St. Biernat, S. Dudzik i M. Niedźwiedź), Zakamycze 2003, s. 97 i nast.

zagwarantowanie, aby „nowe” państwa członkowskie transformowały decyzje ramowe (akapit pierwszy art. 39 Aktu).

Zasady stosowania tej klauzuli są następujące:

- może ona mieć zastosowanie jedynie wobec „nowych” państw członkowskich (w przeciwieństwie do tzw. ogólnej klauzuli bezpieczeństwa, określonej w art. 37 Aktu, która dotyczy wszystkich państw członkowskich);
- może ona mieć zastosowanie jeżeli wystąpią „poważne braki” lub ryzyko wystąpienia takich braków”, m.in. w transpozycji decyzji ramowych;
- działa Komisja Europejska - na uzasadniony wniosek państwa członkowskiego lub z własnej inicjatywy (po przeprowadzeniu konsultacji z państwami członkowskimi);
- działanie takie polega na podjęciu „stosownych środków” oraz wskazaniu „warunków i zasad” na jakich będą one wprowadzane w życie;
- środki takie mogą zostać podjęte przez Komisję Europejską w ciągu trzech lat od akcesu (tj. od dnia 1 maja 2004 r.), czas ich trwania nie jest jednak ograniczony („tak długo, jak odpowiednie braki utrzymują się”);
- środki takie „mogą” (wchodzi więc w grę również inne działania) przybrać postać „czasowego zawieszenia stosowania odpowiednich postanowień i decyzji” w stosunkach między danym „nowym” państwem członkowskim a pozostałymi państwami członkowskimi, przy czym nie powinny one powodować uszczerbku dla „ściślej współpracy sądowej”.

W przypadku wadliwej transpozycji lub braku transpozycji decyzji ramowej w „nowym” państwie członkowskim bez wątpienia przede wszystkim zostanie zastosowana powyższa tzw. specjalna klauzula bezpieczeństwa. Przy czym należy mieć na uwadze, co następuje:

- klauzula ta nie służy z pewnością ustaleniu okresów przejściowych *ad hoc* (pozwalających „nowemu” państwu członkowskiemu „zyskać na czasie”), lecz zastosowaniu środków przymuszających takie państwo do prawidłowej i pełnej transpozycji decyzji ramowej;
- środki stosuje Komisja Europejska (z własnej inicjatywy lub na wniosek państw członkowskich); konsultuje ona tę sprawę z „państwami członkowskimi” (a więc również z państwem, na którym ciąży zarzut braku transpozycji lub wadliwej transpozycji decyzji ramowej); z postanowienia tego wynika jedynie, że Komisja zobowiązana jest do przeprowadzenia takich konsultacji, nie jest natomiast związana stanowiskiem państw członkowskich;
- środki takie Komisja Europejska może zastosować nie tylko wówczas, gdy wystąpią „poważne braki” w transpozycji decyzji ramowej, lecz również wówczas, gdy zaistnieje „bliskie ryzyko wystąpienia takich braków”;
- środki podejmowane przez Komisję Europejską na podstawie art. 39 Aktu nie podlegają jurysdykcji (kontroli) ze strony TS; jurysdykcję taką potwierdzono jedynie w odniesieniu do tzw. specjalnej klauzuli bezpieczeństwa odnoszącej się do obszaru rynku wewnętrznego (art. 38 Aktu dotyczącego warunków przystąpienia).<sup>61</sup>

Jakie konkretne środki stosuje Komisja Europejska w przypadku wadliwej transpozycji decyzji ramowej w sprawie ENA w interesującym nas przypadku trudno powiedzieć. Bez wątpienia będzie miała w tym

---

<sup>61</sup> Patrz. Wspólna deklaracja nr 22 „nowych” państw członkowskich, zamieszczona w Akcie końcowym dołączonym do Traktatu akcesyjnego.



względnie zastosowanie zasady proporcjonalności, mająca mocny status w prawie UE, tj. zakaz podejmowania działań wychodzących poza cel danego środka (choć zasada ta - w przeciwieństwie do art. 38 Aktu - nie jest w art. 39 Aktu wymieniona *expressis verbis*). Zastosowane środki nie będą mogły też naruszać „ściślej współpracy sądowej” między Polską a pozostałymi państwami członkowskim.

Zasada proporcjonalności uzasadniać będzie w interesującym nas przypadku relatywnie obszerne działania (środki): chodziłoby bowiem o brak transpozycji jednej z podstawowych regulacji decyzji ramowej (nie ulega więc wątpliwości, że chodzić będzie o „poważny brak” w transpozycji), a do tego ENA uważany jest za „kamień węgielny” współpracy sądowej, tworzącej podstawę PWBIS.<sup>62</sup> Należy więc brać pod uwagę, że w grę wchodziłoby nie tylko zawieszenie działania ENA w stosunku do własnych obywateli pozostałych państw członkowskich w sytuacji, gdyby wniosek o wydanie wpłynął z Polski. Raczej należałoby liczyć się również ze znacznie dalej idącymi konsekwencjami, o ile brak transformacji przybrałby charakter trwały (brak woli politycznej do przeprowadzenia odpowiedniej zmiany Konstytucji RP). Przede wszystkim mogłoby to powodować zablokowanie decyzji w sprawie przyjęcia Polski do grupy Schengen, co w konsekwencji prowadziłoby m.in. do zablokowania decyzji w sprawie zniesienia fizycznych granic z pozostałymi państwami członkowskimi.

#### **4. Ewentualne wejście w życie Traktatu konstytucyjnego a transpozycja ENA w Polsce**

Trudno obecnie przewidzieć, czy Traktat konstytucyjny<sup>63</sup> - w związku z negatywnymi wynikami referendum w sprawie udzielenia zgody na jego

---

<sup>62</sup> Por. punkt 5 i 6 preambuły decyzji ramowej oraz Program haski Rady UE wzmocnienia wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości w UE (Dz.Urz. UE 2005 C 53/1/).

<sup>63</sup> „Traktat ustanawiający Konstytucję dla Europy”, podpisany dnia 29 października 2004 r. Patrz. J. Barcz, *Przewodnik po Traktacie konstytucyjnym wraz z tekstem Traktatu*, Warszawa 2004. Również: *Traktat ustanawiający Konstytucję dla Europy*, UKIE - Warszawa 2005.

ratyfikację we Francji i w Niderlandach - wejdzie w życie. Możliwości takiej nie można w każdym razie jeszcze wykluczyć.<sup>64</sup>

O ile Traktat konstytucyjny wszedłby w życie, to sama ta okoliczność nie spowoduje automatycznie zmiany statusu prawnego decyzji ramowych przyjętych pod rządami TUE, a co za tym idzie automatycznej zmiany kwalifikacji prawnej naruszenia „prawa Unii”, jakie wynikałoby z braku ich transpozycji lub ich wadliwej transpozycji.

Traktat konstytucyjny zastąpi TWE i TUE. Kwestię sukcesji między UE i WE a przyszłą Unią reguluje art. IV-438 Traktatu konstytucyjnego. W myśl ust. 3 tego artykułu „dorobek Wspólnoty oraz Unii ... pozostaje w mocy do czasu ... uchylecia lub zmiany” odnośnych instrumentów prawnych. Podobnie - stosownie do ust. 4 art. IV-438 Traktatu konstytucyjnego - orzecznictwo TS „w sprawie wykładni i stosowania traktatów ... jak również aktów ... przyjętych dla ich stosowania ... pozostaje *mutatis mutandis* źródłem wykładni prawa Unii, a w szczególności porównywalnych postanowień Konstytucji”.<sup>65</sup> Zmiana „kwalifikacji naruszenia” nastąpiłaby więc dopiero wraz z przekształceniem danej decyzji ramowej w jeden z instrumentów prawnych nowej Unii.

W ramach Przestrzeni Wolności, Bezpieczeństwa i Sprawiedliwości (PWBiS) przyszłej Unii będą mogły być w zasadzie stosowane wszystkie instrumenty prawne (art. III-260 i inne Traktatu konstytucyjnego) nowego katalogu źródeł prawa pochodnego przyszłej Unii,<sup>66</sup> przy czym zasadniczymi instrumentami mają być „ustawy europejskie” (odpowiednik

---

<sup>64</sup> Por. *Co dalej z Traktatem konstytucyjnym?* Materiały z konferencji naukowej zorganizowanej dnia 8 lipca 2005 r. przez Departament UE MSZ i Katedrę Prawa Europejskiego SGH, Warszawa 2005.

<sup>65</sup> Por. C. Herma, *Wybrane problemy podmiotowości prawnomiędzynarodowej oraz uproszczenia ram traktatowych przyszłej Unii Europejskiej* (w:) *Przyszły Traktat konstytucyjny. Zagadnienia prawno-polityczne, instytucjonalne i proces decyzyjny w UE*. Red. J. Barcz, Warszawa 2004, s. 341 i nast.

<sup>66</sup> Por. A. Nowak-Far, *Uproszczenie instrumentów prawnych i mechanizmów decyzyjnych w przyszłej Unii Europejskiej* (w:) tamże, s. 344 i nast.

dzisiejszego rozporządzenia) i „europejskie ustawy ramowe” (odpowiednik dzisiejszej dyrektywy) (art. I-42 ust. 1 lit. a/ Traktatu konstytucyjnego). Jeśli chodzi o jurysdykcję Trybunału Sprawiedliwości w dziedzinie PWBIS, to będzie ona w zasadzie pełna. Pewne ograniczenie jurysdykcji określone jest jedynie w art. III-377 Traktatu konstytucyjnego, w myśl którego ETS „nie jest właściwy w zakresie kontroli ważności lub proporcjonalności działań policji lub innych organów ścigania w Państwie Członkowskim, ani do orzekania w sprawie wykonywania przez Państwo Członkowskie obowiązków dotyczących utrzymania porządku publicznego i ochrony bezpieczeństwa wewnętrznego”.<sup>67</sup>

Z powyższego wynika, że status prawny decyzji ramowych byłby utrzymany (według stanu obecnego, określonego postanowieniami TUE) tak długo po wejściu w życie Traktatu konstytucyjnego, dopóki dana decyzja ramowa nie zmieni formy prawnej, tj. w jej miejsce nie zostanie przyjęty jeden z nowych instrumentów prawa pochodnego nowej Unii. Zakładać należałoby, iż w miejsce decyzji ramowych przyjęte zostaną „europejskie ustawy ramowe”.<sup>68</sup>

Wraz ze zmianą formy prawnej (zakładać należy, że nastąpiłoby to stosunkowo szybko po wejściu w życie Traktatu konstytucyjnego), zaczęłyby działać w stosunku do „europejskiej ustawy ramowej” wszystkie procedury, łącznie z procedurą o naruszenie „Konstytucji” - postanowienia art. III-360, 361 i 362, będące dosłownym odpowiednikiem obecnych postanowień TWE (odpowiednio artykułów 226, 227 i 228). Gdyby więc do tego czasu nie nastąpiła zmiana postanowień art. 55 ust. 1 konstytucji, co

---

<sup>67</sup> Na temat modyfikacji wprowadzanych przez Traktat konstytucyjny do PWBIS - patrz. *Poznaj Traktat konstytucyjny. Przestrzeń Wolności, Bezpieczeństwa i Sprawiedliwości*. Materiały z konferencji naukowej zorganizowanej dnia 9 czerwca 2005 r. przez Departament UE MSZ i Katedrę Prawa Europejskiego SGH, Warszawa 2005.

<sup>68</sup> Warto przy tym pamiętać, iż w tej dziedzinie - przy przyjmowaniu aktów prawnych w Radzie większością kwalifikowaną - wymagana jest większa liczba państw członkowskich (72%) w porównaniu z procedurą zwykłą, a parlamenty narodowe mają zapewnioną możliwość monitorowania procesu legislacyjnego - art. III-259,260,261,273,276 Traktatu konstytucyjnego.

jest konieczną przesłanką zapewnienia właściwej transpozycji ENA, zapewne wszczęto by procedurę o naruszenie Traktatu konstytucyjnego. Brak bowiem lub wadliwa transpozycja „europejskiej ustawy ramowej” będzie skutkować uruchomieniem procedury naruszenia „Konstytucji” (art. III-360 lub III-361 Traktatu konstytucyjnego), a brak wykonania wyroku Trybunału Sprawiedliwości. będzie skutkować kolejnym wyrokiem stwierdzającym naruszenie prawa oraz możliwością nałożenia na państwo „kwoty ryczałtu lub okresowej kary pieniężnej” (art. III-362 ust. 3 Traktatu konstytucyjnego).

Niezależnie od tego należy mieć na względzie, że postanowienia art. I-42 ust. 1 lit. a) Traktatu konstytucyjnego, określające możliwość przyjmowania w dziedzinie PWBIS „europejskich ustaw ramowych”, nie zawierają zastrzeżenia z obecnego art. 34 ust. 2 lit. b) TUE, iż decyzja ramowa „nie może wywoływać skutku bezpośredniego”. Wynika z tego, że po zmianie formy prawnej – już jako „europejska ustawa ramowa” - ENA mógłby wywoływać skutek bezpośredni na zasadach określonych obecnie w orzecznictwie TS wobec dyrektyw (czyli przede wszystkim w przypadku braku transpozycji lub transpozycji wadliwej, o ile naturalnie postanowienia „europejskiej ustawy ramowej” byłyby na tyle konkretne, aby mogły skutek bezpośredni wywoływać). Trudno obecnie sprecyzować zakres konkretnych następstw „skutku bezpośredniego” ENA, ponieważ odnosi się on przede wszystkim do państw członkowskich. Jednostka mogłaby powoływać się na przykład na jego postanowienia gwarantujące prawa podstawowe (gdyby w toku transpozycji nie zostały one o stosownym zakresie zapewnione). Ze względu na brak transpozycji ENA w zakresie wynikającym z wyroku Trybunału Konstytucyjnego z 27 kwietnia 2005 r. raczej nie powstaną tego rodzaju, ponieważ trudno zakładać, iż obywatel polski przebywający w Polsce podejmie próbę bezpośredniego powołania się na ENA aby doprowadzić do przekazania (siebie) innemu państwu członkowskiemu UE, względnie z tytułu braku takiego przekazania będzie powoływał się na powstałe szkody.

W konsekwencji można stwierdzić, że wejście w życie Traktatu konstytucyjnego nie spowodowałoby automatycznie zmiany kwalifikacji

naruszenia prawa Unii w wyniku wadliwej transpozycji decyzji ramowej - ENA. Zmiana taka nastąpiłaby dopiero wraz ze zmianą formy prawnej - przekształceniem danej decyzji ramowej w „europejską ustawę ramową”. Należy zakładać, iż ze względu na wagę ENA dla działania PWBIS nastąpiłoby to relatywnie szybko po ewentualnym wejściu w życie Traktatu konstytucyjnego.

Należałoby odnieść się jeszcze do kwestii, która pojawia się w dyskusji politycznej związanej w procesem ratyfikowania Traktatu konstytucyjnego w Polsce. Otóż w toku tej dyskusji wskazywano czasami, iż wadliwa transpozycja ENA stawia pod znakiem zapytania możliwość ratyfikowanie przez Polskę Traktatu konstytucyjnego, bowiem Polska działałaby wówczas w złej wierze, czy też ratyfikacja Traktatu konstytucyjnego natrafiłaby na bariery konstytucji krajowej. Zarzuty tego rodzaju nie znajdują uzasadnienia, przede wszystkim z tego względu, że mieszają status członkostwa w UE z problemami, jakie mogą wyniknąć dla państwa członkowskiego jeżeli nie wywiązuje się ze zobowiązań z takiego członkostwa wynikających.

Polska jest państwem członkowskim UE od 1 maja 2004 r., a zgodność związania się przez Polskę Traktatem akcesyjnym oraz - tym samym - traktatami stanowiącymi Unię z konstytucją RP z 1997 r. została potwierdzona przez Trybunał konstytucyjny w wyroku z dnia 11 maja 2005 r.<sup>69</sup> W pewnym przypadku naruszeń prawa UE - szczególnie istotnych - sam TUE określa możliwość ograniczenia praw państwa członkowskiego (art. 7 TUE). Dotyczy to poważnego naruszenia przez państwo członkowskie zasad demokracji (art. 6 ust. 1 TUE): wówczas - w skrajnym przypadku - może dojść do zawieszenia „niektórych praw wynikających ze stosowania niniejszego Traktatu” w stosunku do danego państwa członkowskiego (art. 7 ust. 3 TUE). „Istotne naruszenie” traktatów stanowiących Unię przez jedno z państw członkowskich UE mogłoby też hipotetycznie prowadzić - stosownie do art. 60 ust. 2 lit. a) wiedeńskiej

---

<sup>69</sup> Sygnatura akt: K 18/04.

konwencji o prawie traktatów<sup>70</sup> do zawieszenia działania tych traktatów wobec takiego państwa, a nawet do jego wygaśnięcia w stosunku do tego państwa. W przypadku wadliwej transpozycji ENA żaden z tych wariantów nie miałby do Polski zastosowania (a Traktat konstytucyjny należałby - po wejściu w życie - do traktatów stanowiących Unię).

Natomiast w grę wchodziłyby - jak już wyżej wskazano - specjalne mechanizmy przewidziane w samym prawie UE na wypadek, gdy państwo członkowskie nie wywiązuje się ze zobowiązań wynikających z TWE lub TUE. Dotyczy to również wykonania zobowiązań w ramach III filara (art. 35 TUE). W stosunku do „nowych” państw członkowskich dodatkowo - w tej dziedzinie - mogą być stosowane środki określone w art. 39 Aktu dotyczącego warunków przystąpienia Traktatu akcesyjnego.

Wadliwa transpozycja ENA będzie więc prowadzić do zastosowania w odniesieniu do Polski powyższych, specjalnie przewidzianych w takich przypadkach mechanizmów, natomiast nie ma bezpośredniego powiązania ze statusem członkostwa Polski w UE określonym w traktatach stanowiących Unię oraz z ewentualną zmianą tych traktatów na mocy kolejnego traktatu rewizyjnego (Traktatu konstytucyjnego) i związaniem się przez Polskę takim traktatem.

## 5. Zakończenie

W ostatnich miesiącach zapadły dwa ważne orzeczenia sądowe. Na szczeblu unijnym TS - w wyroku w sprawie Marii Pupino - umocnił koherencję strukturalną Unii Europejskiej, potwierdzając - mimo istotnych różnic w statusie prawnym - konieczność stosowania zasad transpozycji dotyczących wspólnotowych dyrektyw do decyzji ramowych (instrumentu prawnego III filara UE). W związku z gwałtownym przyrostem *acquis* III filara (i to w istotnych dziedzinach) jest to kierunek pożądaný, zapewnia bowiem spójność rozwoju Unii. Jest on tym bardziej potrzebny, że wejście w życie Traktatu konstytucyjnego stoi obecnie pod znakiem zapytania, a

---

<sup>70</sup> Dz.U. 1990, nr 74 poz. 439 (załącznik).

Traktat miał tego rodzaju spójność między I filarem a filarem II i III obecnej Unii w znaczącym zakresie zapewnić.

Na szczeblu krajowym, polskim Trybunał Konstytucyjny wydał ważny wyrok w sprawie ENA, uznając krajowe instrumenty transpozycji decyzji ramowej za niezgodne z Konstytucją RP. Wyrok ten jest niezmiernie istotny, ponieważ wskazuje - wychodząc na przeciw zobowiązaniom wynikającym z członkostwa w UE, iż państwo członkowskie musi wykonywać prawo UE w swojej sferze wewnętrznej w sposób koherentny oraz uwzględniający zasadę pewności prawa (adresat normy prawnej musi mieć jasność co do swoich praw i obowiązków). Z drugiej strony Trybunał Konstytucyjny wskazał ustawodawcy granicę, poza którą nie może się posuwać, nie pozbawiając konstytucji jej treści. Członkostwo w UE jest wielkim wyzwaniem ustrojowym, które może wymagać również modyfikacji konstytucji.<sup>71</sup>

---

<sup>71</sup> Por. *Czy zmieniać konstytucję? Ustrojowo-konstytucyjne aspekty przystąpienia Polski do Unii Europejskiej*. Instytut Spraw Publicznych, Warszawa 2002; *Ustrojowe aspekty członkostwa Polski w Unii Europejskiej*. Instytut Spraw Publicznych – Warszawa 2003.

## **Glosa do wyroku Trybunału Konstytucyjnego z 11.5. 2005 r. (zgodność Traktatu akcesyjnego z Konstytucją)**

(w:) Kwartalnik Prawa Publicznego 2005, nr 4 (strony 169-184).

1. Polska, przystępując dnia 1 maja 2004 r. do Unii Europejskiej, zobowiązała się do wykonywania prawa wspólnotowego stosownie do wymagań wynikających z traktatów stanowiących UE. Wynika to jednoznacznie z art. 2 Aktu dotyczącego warunków przystąpienia oraz dostosowań w Traktatach stanowiących podstawę UE (który jest częścią Traktatu akcesyjnego), stwierdzającego, iż „Od dnia przystąpienia nowe Państwa Członkowskie są związane postanowieniami traktatów założycielskich i aktów przyjętych przez instytucje Wspólnot i Europejski Bank Centralny przed dniem przystąpienia; postanowienia te są stosowane w nowych Państwach Członkowskich zgodnie z zasadami określonymi w tych Traktatach i w niniejszym Akcie”. Stwierdzenie, że prawo UE ma być stosowane w Polsce „zgodnie z zasadami określonymi w tych Traktatach i w niniejszym Akcie” oznacza m.in. zaakceptowanie przez Polskę zasady pierwszeństwa prawa wspólnotowego wobec polskiego prawa krajowego, z wyjątkiem regulacji wspólnotowych objętych derogacjami – na czas trwania tych derogacji.<sup>1</sup>

Zasada pierwszeństwa prawa wspólnotowego wobec prawa krajowego państw członkowskich została wywiedziona przez Europejski Trybunał Sprawiedliwości (TS) z zasady lojalności (solidarności), określonej w art. 10 TWE.<sup>2</sup> „Pierwszeństwo” w rozumieniu tej zasady nie prowadzi – wbrew

---

<sup>1</sup>Por. J. Barcz, *Zagwarantowanie zasady pierwszeństwa prawa wspólnotowego wobec polskiego prawa krajowego a Traktat akcesyjny* (w:) *Efektywność prawa wspólnotowego w Polsce. Wybrane problemy*. Studnia z dziedziny prawa Unii Europejskiej nr 3, Warszawa 2005, s. 11 i nast.

<sup>2</sup> Stosownie do postanowień art. 10 TWE na treść tej zasady składają się trzy zasadnicze elementy:



wyrażanym często obawom - do „automatycznej” derogacji prawa krajowego w przypadku jego sprzeczności z prawem wspólnotowym. Z zasady tej wynika natomiast zobowiązanie państw członkowskich do podjęcia takich działań, aby prawo wspólnotowe mogło być efektywnie wykonywane. Obejmuje to m.in. obowiązek dokonania odpowiednich zmian w swoim prawie krajowym (m.in. sprzeczne z prawem wspólnotowym przepisy prawa krajowego powinny być przez państwo członkowskie zmienione, nie powinno ono stanowić nowego prawa krajowego sprzecznego z istniejącym prawem wspólnotowym, prawo krajowe powinno być interpretowane w taki sposób, aby zapewnić skuteczność prawu wspólnotowemu - tzw. wykładnia przyjazna prawu wspólnotowemu, w końcu państwo członkowskie powinno zapewnić efektywność prawa wspólnotowego przy pomocy instrumentów krajowych stwarzających dla adresatów jednoznaczną sytuację prawną co do ich praw i obowiązków, tj. uwzględniającą zasadę pewności prawa.<sup>3</sup> Jeśli państwo członkowskie nie podejmie stosownych działań ustawodawczych, narusza TWE i naraża się na wszczęcie postępowania o naruszenie Traktatu na podstawie art. 226/227 TWE.

2. Konstytucje państw członkowskich pozostają naturalnie „najwyższym prawem” w tych państwach. Niemniej jednak członkostwo w UE oddziałuje na konstytucje krajowe. Oddziaływanie takie może mieć charakter trojaki:<sup>4</sup>

- **po pierwsze** - konstytucja krajowa powinna zawierać postanowienia umożliwiające członkostwo państwa w takiej strukturze międzynarodowej, jaką jest UE, zwłaszcza w jej „filarze

---

po pierwsze - państwa członkowskie zobowiązane są do podejmowania wszelkich środków ogólnych lub szczególnych w celu zapewnienia wykonania zobowiązań wynikających z Traktatu lub z działań instytucji; po drugie - zobowiązane one są do ułatwiania Wspólnocie wypełniania jej zadań; po trzecie - państwa członkowskie muszą powstrzymać się od podejmowania wszelkich środków, które mogłyby zagrozić urzeczywistnieniu celów Traktatu.

<sup>3</sup> Por. szczegółowo na ten temat: *Zapewnienie efektywności prawu Unii Europejskiej w polskim prawie krajowym. Wytyczne polityki legislacyjnej i techniki prawodawczej*, UKIE - Warszawa 2003.

<sup>4</sup> Por. *Czy zmieniać konstytucję? Ustrojowo-konstytucyjne aspekty przystąpienia Polski do Unii Europejskiej*, Instytut Spraw Publicznych - Warszawa 2003.

wspólnotowym”; przekazanie kompetencji na rzecz organizacji międzynarodowej oraz odpowiednie „otwarcie” własnego porządku prawnego wobec prawa stanowionego w ramach takiej organizacji (szczególnie jeżeli wywiera ono skutek bezpośredni) wymaga jednoznacznej podstawy konstytucyjnej; państwa założycielskie Wspólnot miały z tym wielkie kłopoty, bowiem ich konstytucje nie były „przygotowane” do członkostwa w tego rodzaju organizacjach międzynarodowych; stąd - początkowo - powstające problemy rozwiązywano w drodze tworzenia praktyki konstytucyjnej, a następnie (w większości przypadków) nowelizowano konstytucje;<sup>5</sup> państwa przystępujące do WE/UE zazwyczaj odpowiednio (przed uzyskaniem członkostwa) dostosowywały konstytucje, tworząc podstawy konstytucyjne dla podjęcie stosownej decyzji - w przypadku Polski podstawę taką zawierają artykuły 90 i 91 ust. 3 konstytucji z 1997 r.;

- **po drugie** - jeśli dla zapewnienia efektywności prawu wspólnotowemu konieczna jest zmiana konstytucji krajowej, ustawodawca krajowy powinien taką zmianę przeprowadzić; jest to więc sytuacja, w której ustawodawca krajowy będzie zobowiązany do zmiany konstytucji, bowiem jest to konieczne dla wykonania prawa wspólnotowego - zachodzi przypadek sprzeczności między konkretnym przepisem konstytucji krajowej i instrumentem prawa wspólnotowego, a wykładnia przyjazna prawu wspólnotowemu nie jest wystarczająca; jeśli ustawodawca krajowy stosownej zmiany nie przeprowadzi i w konsekwencji prawo wspólnotowe nie będzie wykonywane bądź będzie wykonywane wadliwie, państwo naraża się na zarzut naruszenia TWE i wszczęcie postępowania w trybie art. 226/227 TWE; Polska - na przykład - uzyskując pełne członkostwo w Unii Gospodarczej i Pieniężnej będzie musiała znowelizować art. 227 konstytucji w zakresie dotyczących kompetencji NBP i Rady Polityki Pieniężnej; obecnie – w świetle wyroku TK z 27 kwietnia 2005 r. -

---

<sup>5</sup> Por. J. Barcz, *Stosowanie prawa Wspólnot zachodnioeuropejskich w państwach członkowskich. Problemy konstytucyjno-prawne*, Warszawa 1991.

konieczna jest nowelizacja art. 55 ust. 1 konstytucji, aby zapewnić prawidłową transpozycję decyzji ramowej w sprawie europejskiego nakazu aresztowania - ENA (choć kwestia ta ma swoją specyfikę ze względu na przynależność decyzji ramowych do tzw. obszar międzyrządowego - III filara UE);

- **po trzecie wreszcie** - państwo (uzyskując członkostwo w UE, względnie w toku rozwoju Unii) może dokonywać zmian/dostosowań ustrojowych, aby podnieść efektywność swojego udziału w unijnym procesie decyzyjnym; odpowiednie zmiany w konstytucji krajowej nie są bezpośrednio powodowane obowiązkami wynikającymi z członkostwa w UE, ale mogą leżeć w interesie danego państwa członkowskiego: zwykle tego rodzaju „dostosowania ustrojowe” i odpowiednie zmiany w konstytucjach krajowych dotyczyły sprecyzowania krajowego procesu decyzyjnego w sprawach UE (na przykład relacji między rządem a parlamentem narodowym, udziału struktur samorządowych w krajowym procesie decyzyjnym w sprawach UE, krajowej procedury wyłania kandydatów na najważniejsze stanowiska w UE);<sup>6</sup> w Polsce odpowiednie dostosowania zostały w pewnym zakresie wprowadzone - wobec braku konsensusu politycznego w sprawie zmiany konstytucji - na szczeblu ustawowym.<sup>7</sup>

3. Rozróżnienie tych trzech zasadniczych grup problemów jest istotne, bowiem w każdej z tych grup zawarte są jakościowo inne kwestie, związane z członkostwem państwa w Unii Europejskiej. Zasadniczym wyzwaniem dla państwa przystępującego do UE jest siłą rzeczy sprecyzowanie podstawy konstytucyjno-prawnej dla samej decyzji o przystąpieniu i wynikających stąd skutków w sferze prawa krajowego. W Polsce - jak wspomniano - taką podstawę stanowią postanowienia art. 90

---

<sup>6</sup> Por. *Ustrojowe aspekty członkostwa Polski w Unii Europejskiej*, Instytut Spraw Publicznych – Warszawa 2003.

<sup>7</sup> Ustawy te - tzw. ustawy okołakcesyjne - zebrane zostały w zbiorze dokumentów: *Traktat akcesyjny - Traktaty stanowiące podstawę Unii - Prawo polskie*, Warszawa 2004 (II wydanie).

w powiązaniu z art. 91 ust. 3, art. 9 i odpowiednimi postanowieniami preambuły konstytucji. Mimo pewnej krytyki tych postanowień w doktrynie powszechnie uznaje się, że stanowią one (zwłaszcza art. 90 i 91 ust. 3) solidną podstawę konstytucyjną dla decyzji w sprawie członkostwa Polski w UE. Niemniej jednak ich sprecyzowanie w drodze praktyki konstytucyjnej (orzecznictwa TK) stało się konieczne, zwłaszcza wobec dyskusji politycznej nad zasadnością członkostwa Polski w UE, w której sięgano również do argumentów natury prawnej.

Trzy wnioski grup posłów (z 19 kwietnia 2004 r., 30 kwietnia 2004 r. i 2 września 2004 r.)<sup>8</sup> w sprawie zbadania konstytucyjności Traktatu akcesyjnego, na mocy którego m.in. Polska uzyskała członkostwo w UE, formułując zarzuty sprzeczności tego Traktatu (a w konsekwencji Traktatów stanowiących Unię) z konstytucją RP z 1997 r. „przemieszały” problemy z wyżej omówionych zagadnień, związanych z oddziaływaniem członkostwa w UE na konstytucje narodowe państw członkowskich. Nie ułatwiło to zadania TK, który - wydając wyrok z 11 maja 2005 r. - musiał ustosunkować się do poszczególnych zarzutów, choć może nieco dziwić, że TK - zasadnie wyłączając „przed nawias” (grupując) - najistotniejsze kwestie, nie wyodrębnił problemu pierwszeństwa prawa wspólnotowego wobec polskiego prawa krajowego. Ten fundamentalny problem (który *nota bene* stanowi też pewnego rodzaju wspólny mianownik zarzutów wnioskodawców o niezgodność Traktatu akcesyjnego z konstytucją) rozważany jest przez TK w różnych częściach uzasadnienia. Spróbujmy zebrać argumentację TK w tej mierze i poddać ją analizie krytycznej.

4. W wyroku TK odniósł się do podstaw konstytucyjno-prawnych przystąpienia Polski do Unii Europejskiej, precyzując w pewnym zakresie również działanie zasady pierwszeństwa prawa wspólnotowego w polskim prawie krajowym.

---

<sup>8</sup> Patrz odpowiednio: punkty 1.1., 1.2. i 1.3. uzasadnienia wyroku TK z 11 maja 2005 r.

TK zasadnie rozpoczął swoje wywody<sup>9</sup> od wskazania, że art. 8 ust. 1 konstytucji należy interpretować w związku z jej art. 9 („Rzeczpospolita Polska przestrzega wiążącego ją prawa międzynarodowego”), co w konsekwencji oznacza akceptację oczywistej z punktu widzenia demokratycznego państwa zasady, iż musi ono przestrzegać wiążących je norm prawa międzynarodowego, a te spośród nich, które mają charakter samowystarczalny działają bezpośrednio na jego terytorium. TK wskazuje w związku z tym, że na terytorium RP „współobowiązują ... podsystemy regulacji prawnych, pochodzące z różnych centrów prawodawczych. Winny one koegzystować na zasadzie obopólnie przyjaznej wykładni i kooperatywnego współstosowania. Okoliczność ta w innej perspektywie ukazuje potencjalną kolizję norm oraz pierwszeństwo jednego z wyróżnionych podsystemów”. TK słusznie też podkreśla, że ustanowienie takiej „wieloskładnikowej struktury systemu prawa” na terytorium RP odbywa się na podstawie postanowień konstytucji.<sup>10</sup> Wprowadzenie przez TK pojęcie „wieloskładnikowej struktury systemu prawa” obowiązującego na terytorium państwa<sup>11</sup> uważam za cenny wkład w dyskusję na pojęciem suwerenności państwowej w procesach integracyjnych. Wychodzi ono bowiem poza dotychczasowe rozważania, wskazujące, że zaciąganie przez państwo zobowiązań prawnomiędzynarodowych nie stanowi ograniczenia suwerenności, lecz realizację praw wynikających z suwerenności,<sup>12</sup> wskazując również na zjawisko „wzmocnionej kooperacji” między poszczególnymi podsystemami. Owe zjawisko „wzmocnionej kooperacji”, szczególnie interesujące w toku udziału państwa w procesach integracji, będzie jeszcze wymagało sprecyzowania i kwalifikacji teoretycznej.

---

<sup>9</sup> Punkt 2.1. uzasadnienia.

<sup>10</sup> Tamże.

<sup>11</sup> Por. E. Łętowska, *Multicentryczność współczesnego systemu prawa i jej konsekwencje*, PiP 2005, zeszyt 4, s. 3 i nast.

<sup>12</sup> Por. J. Kranz, *Wspólnoty i Unia: ponadnarodowość, federalizm, subsydiarność i suwerenność* (w:) *Drogi do Europy*, Warszawa 1998, s. 14 i nast.

TK nie zawsze jednak konsekwentnie trzymał się w dalszych wywodach powyższego założenia - tu ówdzie pobrzmiewają echa dualizmu, pomijając pragmatyczną zasadę, że prawo międzynarodowe musi być po prostu efektywnie wykonywane w państwach związanych daną normą prawa międzynarodowego, a - w przypadku jeżeli norma taka ma charakter samowykonalny - państwo zobowiązane jest do zagwarantowania jej skuteczności w krajowym porządku prawnym. Stwierdzenie na przykład TK,<sup>13</sup> że konstytucja pozostaje prawem najwyższym RP „w stosunku do wszystkich wiążących Rzeczpospolitą Polskę umów międzynarodowych” wymagałoby sprecyzowania: podstawowe znaczenie konstytucji krajowej polega w związku z zawieraniem umowy międzynarodowej na tym, że organy państwa zawierając umowę muszą działać zgodnie z postanowieniami konstytucji; jeśli jednak umowa została ważnie zawarta i wiąże państwo, to jest ono zobowiązane do jej wykonania, w tym to do zapewnienia skuteczności w swej sferze wewnętrznej postanowieniom umowy o charakterze samowykonalnym. W takiej sytuacji państwo nie może powoływać swojego prawa krajowego (łącznie z konstytucją), aby usprawiedliwić zaniedbania w wykonaniu umowy międzynarodowej - jest to zasada prawa międzynarodowego, potwierdzona w art. 27 konwencji wiedeńskiej o prawie traktatów. Zasada pierwszeństwa prawa wspólnotowego jest emanacją powyższej zasady prawa międzynarodowego, a jej swoistość polega - z jednej strony - na tym, że obowiązki państwa co do zapewnienia efektywności prawa wspólnotowego zostały przez TS sprecyzowane, z drugiej zaś - mechanizm przestrzegania tej zasady w ramach UE jest znacznie bardziej efektywny (przede wszystkim postępowanie o naruszenie traktatów - art. 226/227 TWE). Trzecim wreszcie aspektem jest to, że między państwami członkowskimi a Wspólnotami zachodzi przy stanowieniu i wykonaniu prawa wspólnotowego ów szczególny stan „kooperacji”, określający specyfikę współistnienia „podsystemów” prawa wspólnotowego i polskiego prawa krajowego, obowiązujących na terytorium RP.

---

<sup>13</sup> Punkt 4.2. uzasadnienia wyroku z 11 maja 2005 r.

5. Konstytucyjną podstawę - co słusznie wykazuje TK - m.in. stosowania prawa wspólnotowego w RP stanowi decyzja podjęta na podstawie art. 90 ust. 1 konstytucji (powiązanego z art. 91 ust. 3), na mocy której - z jednej strony - następuje przekazanie „kompetencji organów władzy państwowej w niektórych sprawach” na „organizację” lub „organ” międzynarodowy, z drugiej zaś stosowne „otwarcie” własnego porządku prawnego na instrumenty prawne przyjmowane w ramach takiej organizacji (art. 91 ust. 3). Z tego punktu widzenia zasadnicze znaczenie ma określenie konstytucyjnych ram dla takiego przekazania, tym bardziej że w postanowieniach art. 90 ust. 1 konstytucji bariery takiej nie określają, poza stwierdzeniem, że może chodzić o „niektóre sprawy” - z czego mogłoby wynikać, że konstytucja zabrania przekazania kompetencji organów władzy państwowej w zakresie, który stawiałby pod znakiem zapytania państwowość RP. W tym kontekście TK zasadnie stwierdza,<sup>14</sup> że na podstawie art. 90 ust. 1 konstytucji nie można przekazać kompetencji w zakresie, „który powodowałby, iż Rzeczpospolita Polska nie może funkcjonować jako państwo suwerenne i demokratyczne”. Natomiast objaśnienia wymaga stwierdzenie TK, że „ani art. 90 ust. 1, ani też art. 91 ust. 3 nie mogą stanowić podstawy do przekazania organizacji międzynarodowej ... upoważnienia do stanowienia aktów prawnych lub podejmowania decyzji, które byłyby sprzeczne z Konstytucją Rzeczypospolitej Polskiej.”<sup>15</sup> Jest rzeczą oczywistą, że zawierając umowę konstytuującą organizację międzynarodową, umowę akcesyjną, czy rewizyjną państwo musi przestrzegać swojej konstytucji – przekazanie kompetencji na taką organizację musi mieścić się w ramach określonych konstytucją krajową. W Polsce może podlegać to kontroli przez TK na podstawie art. 188 pkt 1 konstytucji. Inaczej sprawa się ma z prawem pochodnym takiej organizacji, uchwalanym w ramach przekazanego upoważnienia. Przejęcie bezkrytycznie przez TK<sup>16</sup> założenia niemieckiego Federalnego Trybunału Konstytucyjnego (FTK), wyrażonego w wyroku z 12

---

<sup>14</sup> Punkt 4.5. oraz 8.4. uzasadnienia.

<sup>15</sup> Tamże.

<sup>16</sup> Tamże.

października 1993 r. w sprawie Traktatu z Maastricht, iż FTK zastrzega sobie badanie konstytucyjności prawa pochodnego co do tego czy mieszczą się one w granicach przyznanych Wspólnotom kompetencji,<sup>17</sup> wywołuje istotne wątpliwości. Państwa członkowskie mają bowiem inne - określone w TWE - możliwości kontrolowania, czy przyjmowane instrumenty wspólnotowego prawa pochodnego mieszczą się w ramach przyznanych Wspólnotom kompetencji: po pierwsze - uczestniczą w stanowieniu tych instrumentów; po drugie - mogą wszczynać postępowanie na podstawie art. 230 TWE o sprawdzenie przez TS legalności instrumentu prawa pochodnego (dotyczy to również badania, czy instytucje działały zgodnie z przyznanymi im w TWE kompetencjami), po trzecie - prawo wspólnotowe jest stosowane przede wszystkim bezpośrednio przez sądy krajowe państw członkowskich (spójność stosowania zapewnia tzw. postępowanie prejudycjalne na podstawie art. 234 TWE). Tak więc sam TWE określa metody zapewnienia, aby wspólnotowe prawo pochodne było zgodne z powierzonymi WE kompetencjami (por. art. 7 TWE). W tym wyraża się również specyfika owej „kooperacji” między „podsystemami prawa” (tu: polskiego prawa krajowego i prawa wspólnotowego) na terytorium RP, abstrahując od tego, że TK nie dysponuje procedurami, które umożliwiałyby mu kontrolę konstytucyjności wspólnotowego prawa pochodnego, a postanowienia art. 90 ust. 1 konstytucji odnoszą się *expressis verbis* tylko do umowy międzynarodowej, na podstawie której przekazanie kompetencji następuje.

6. Drugi istotny problem - związany z przekazaniem kompetencji na organizację międzynarodową - dotyczy sprecyzowania przez TK bariery „przekazania” od strony podmiotowej. Otóż TK stwierdził, że zakaz z art. 90 ust. 1 konstytucji dotyczy: 1) przekazania ogółu kompetencji danego organu, 2) przekazania kompetencji w całości spraw w danej dziedzinie i 3) przekazania kompetencji co do istoty spraw określających gestię danego organu władzy państwowej. TK zaznaczył przy tym, że zachowanie „dla

---

<sup>17</sup> Tekst wyroku w tłumaczeniu na język polski - *Sądy konstytucyjne państw Unii Europejskiej a prawo wspólnotowe*. Biuro Trybunału Konstytucyjnego. Zespół Orzecznictwa i Studiów 2003, s. 28.



poзору” kompetencji danego organu w kilku sprawach również prowadziłyby do sprzeczności z art. 90 ust. 1 konstytucji.<sup>18</sup> Dotychczas w doktrynie wskazywano raczej, że chodzi o przekazanie kompetencji w ramach władzy ustawodawczej, wykonawczej i sądowniczej (art. 10 ust. 1 konstytucji), wykonywanej odpowiednio przez Sejm i Senat, Prezydenta RP i Radę Ministrów oraz sądy i trybunały (art. 10 ust. 2 konstytucji), a granice przekazania kompetencji określa nakaz zachowania państwowości RP (co zresztą TK potwierdza). Wydaje się, że pogląd wiążący barierę przekazania „kompetencji w niektórych sprawach” z wymogiem zachowania państwowości RP a nie danego organu władzy państwowej bardziej odpowiada dynamice procesu integracji, choć oczywiście ewentualna kontrola konstytucyjności decyzji o przekazaniu kompetencji na podstawie umowy międzynarodowej musi być prowadzona *in concreto*.

7. Wywody TK dotyczące miejsca wspólnotowego prawa pierwotnego (traktatowego) i pochodnego w sferze polskiego prawa krajowego nie są jednoznaczne, przede wszystkim z tego względu, że TK rozważa co prawda odrębnie status Traktatu akcesyjnego w świetle postanowień konstytucji, nie wyodrębnia jednak wyraźnie problemu statusu wspólnotowego prawa pochodnego (również statusu prawo stanowionego w „obszarze międzyrządowym” II i III filara UE).

Jeśli chodzi o status Traktatu akcesyjnego - jako umowy międzynarodowej - to (niezależnie od wskazanych wyżej uwag) pewien niedosyt pozostawia zakres sprecyzowania skutków prawnych wyrażenia zgody na ratyfikowanie tego rodzaju umowy międzynarodowej w drodze referendum ogólnokrajowego. TK nie wychodzi tutaj poza dotychczasowy dorobek doktryny, potwierdzając - z jednej strony - swoją właściwość (na podstawie art. 188 pkt 1 konstytucji) do dokonania kontroli konstytucyjności tego rodzaju umowy,<sup>19</sup> z drugiej zaś słusznie podkreślając, że jest to wyraz aprobaty samego suwerenna na związanie się przez RP

---

<sup>18</sup> Punkt 4.1. uzasadnienia wyroku z dnia 11 maja 2005 r.

<sup>19</sup> Punkt 1.3. uzasadnienia.

taką umową;<sup>20</sup> wielokrotnie również TK zwraca uwagę na to, że związanie się przez RP umową międzynarodową, na mocy której następuje przekazanie kompetencji na organizację międzynarodową (art. 90 konstytucji), wymaga zaostrzonego trybu wyrażenia zgody na ratyfikowanie takiej umowy. TK nie wywodzi jednak z faktu wyrażenia zgody na ratyfikowanie Traktatu akcesyjnego w drodze referendum ogólnonarodowego dalej idących skutków prawnych, traktując Traktat akcesyjny w kategoriach wyłącznie art. 91 ust. 2 konstytucji (jak umowę międzynarodową ratyfikowaną za zgodą wyrażoną w drodze ustawy), mimo że art. 91 ust. 2 konstytucji milczy w sprawie statusu umów międzynarodowych ratyfikowanych za zgodą wyrażoną w drodze referendum ogólnokrajowego. Czy - nie kwestionując właściwości TK do badania konstytucyjności takich umów - nie ma to żadnych konsekwencji statusu umowy wobec konstytucji i dla zakresu badania jej konstytucyjności? W tym kontekście należy mieć też na uwadze istotną okoliczność, odnoszącą się do swoistego charakteru prawnego traktatów stanowiących UE (w obszarze WE). Traktaty ustanawiające WE pozostają naturalnie umowami międzynarodowymi, jednocześnie jednak należą do prawa pierwotnego organizacji międzynarodowych (Wspólnot) i objęte są reżimem wspólnotowym, gwarantującym szczególnie efektywność postanowień samowyconalnych tych traktatów (kompetencja TS). Na tę „podwójną naturę” wspólnotowego prawa pierwotnego TK nie zwrócił szczególnej uwagi, rozważając „cechy Traktatu akcesyjnego”,<sup>21</sup> a siłą rzeczy ma ona istotny wpływ na zakres kontroli ich konstytucyjności i konfrontuje sądy konstytucyjne państw członkowskich ze szczególnymi dylematami.

8. Jak wspomniano, najwięcej niedosytu pozostawiają rozważania TK na temat statusu wspólnotowego prawa pochodnego w polskim krajowym porządku prawnym, co można zrozumieć o tyle, że TK musiał ustosunkować się do poszczególnych, konkretnych zarzutów wnioskodawców. TK co prawda zasadnie stwierdza,<sup>22</sup> że sprzeczność

---

<sup>20</sup> Punkt 3.3. uzasadnienia.

<sup>21</sup> Punkt 5 uzasadnienia.

<sup>22</sup> Punkt 6.4. uzasadnienia.

między normą wspólnotową i konstytucyjną nie prowadzi do utraty mocy obowiązującej normy konstytucyjnej: „W takiej sytuacji do polskiego ustawodawcy należałoby podjęcie decyzji albo o zmianie Konstytucji, albo o spowodowaniu zmian w regulacjach wspólnotowych, albo - ostatecznie - decyzji o wystąpieniu z Unii Europejskiej”; czy też w innym miejscu uzasadnienia stwierdzenie, że:<sup>23</sup> „... przepisy (normy) Konstytucji jako aktu nadrzędnego i stanowiącego wyraz suwerennej woli narodu nie mogą utracić mocy obowiązującej bądź ulec zmianie przez sam fakt powstania nieusuwalnej sprzeczności pomiędzy określonymi przepisami (aktami wspólnotowymi a Konstytucją). W takiej sytuacji suwerenny polski ustrojodawca konstytucyjny zachowuje prawo samodzielnego zdecydowania o sposobie rozwiązania tej sprzeczności, w tym również o celowości ewentualnej zmiany Konstytucji”. Mimo nawiązań do „kooperacji” między „sektorem” prawa wspólnotowego i prawa krajowego w ramach „wieloskładnikowej struktury systemu prawa” obowiązującego na terytorium RP, zabrakło sprecyzowania - na czym owa „kooperacja” polega. Jak już wyżej wspomniano, mimo że stosowane bezpośrednio prawo pochodne organizacji międzynarodowej ma na podstawie art. 91 ust. 3 konstytucji jedynie pierwszeństwo przed ustawami (w przypadku kolizji) oraz wymyka się kontroli konstytucyjności przez TK (brak podstaw prawnych), to państwa mają inne, zagwarantowane w samych traktatach ustanawiających Wspólnoty, możliwości wpływania na treść wspólnotowego prawa pochodnego oraz doprowadzenia do kontroli jego legalności (m.in. zgodności z kompetencjami powierzonymi Wspólnotom przez państwa członkowskie na mocy traktatów).<sup>24</sup> Chyba należało to w

---

<sup>23</sup> Punkt 7 uzasadnienia.

<sup>24</sup> Zawarte w punkcie 11.3. uzasadnienia stwierdzenie, że TK ma możliwość „oceny konstytucyjności ustawy upoważniającej do ratyfikacji każdej umowy międzynarodowej poddanej tego typu ratyfikacji, nie wyłączając umów określonych w art. 90 ust. 1 i art. 91 ust. 3 Konstytucji” wymagałoby dodatkowego objaśnienia. Umowa międzynarodowa wymieniona w art. 91 ust. 3 konstytucji bez wątplenia będzie jednocześnie umową międzynarodową objętą postanowieniami art. 90 ust. 1 konstytucji (i tym samym może podlegać kontroli konstytucyjności – nawet bez „ustawy”, bowiem art. 188 pkt 1 konstytucji takiego wymogu nie zawiera). Natomiast prawo stanowiące przez organizację ustanowioną na podstawie takiej umowy kontroli konstytucyjności podlegać nie będzie.

uzasadnieniu wyroku wyraźnie to stwierdzić (pewne odniesienia, idące w tym kierunku można oczywiście w uzasadnieniu znaleźć). Natomiast niepokoją sugestie (czy zastrzeżenia) odnoszące się do możliwości kontroli konstytucyjności aktów wspólnotowego prawa pochodnego. Na przykład TK stwierdza, że mimo autonomiczności względem siebie prawa wspólnotowego i krajowego (konstytucji), nie jest wykluczona "możliwość oceny uregulowań prawnych, w tym rozporządzeń wspólnotowych w zakresie ich obowiązywania na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej w charakterze składników polskiego porządku prawnego, m.in. pod kątem respektowania reguł wynikających z art. 31 ust. Konstytucji ...".<sup>25</sup> Próba tego rodzaju ingerencji w odniesieniu do obowiązującego rozporządzenia wspólnotowego będzie kwalifikowana jako naruszenie TWE i spowoduje wszczęcie postępowania na naruszenia Traktatu. Państwo ma w tym przypadku możliwość zagwarantowania swoich interesów w inny sposób, abstrahując od tego znaczący obszar regulacyjny art. 31 ust. 3 konstytucji w ogóle nie jest objęty regulacją wspólnotową. Podobnie niejednoznaczne jest stwierdzenie TK, że „Normy Konstytucji w dziedzinie praw i wolności jednostki wyznaczają minimalny i nieprzekraczalny próg, który nie może ulec obniżeniu ani zakwestionowaniu na skutek wprowadzenia regulacji wspólnotowych”.<sup>26</sup> Stwierdzenie powyższe ma istotne znaczenie dla określenia granic wykładni prawa krajowego w sposób przyjazny prawu wspólnotowemu (o czym w następnym punkcie), ale czy zawiera ono w sobie sugestię kontroli konstytucyjności wspólnotowego prawa pochodnego? Jeśli tak, to byłaby to sugestia pomijająca rozwój i zakres ochrony praw podstawowych jednostki na szczeblu UE.

9. Ważne acz związane są wywody TK w sprawie wykładni przyjaznej prawu wspólnotowemu.<sup>27</sup> Jak już wspomniano instrument ten jest niezmiernie istotny dla zapewnienia efektywności prawu wspólnotowemu w krajowym porządku prawnym, zobowiązuje bowiem organy krajowe,

---

<sup>25</sup> Punkt 18.5. uzasadnienia.

<sup>26</sup> Punkt 6.4. uzasadnienia.

<sup>27</sup> Punkt 6.4. ostatni akapit uzasadnienia.

aby - w przypadku wątpliwości co do zgodności prawa krajowego z prawem wspólnotowym - prawo krajowe interpretować „przychylnie” wobec prawa wspólnotowego, tj. w taki sposób, aby to ostatnie mogło być efektywnie wykonane w krajowym porządku prawnym. TK już w wyroku z dnia 27 maja 2003 r.,<sup>28</sup> odnoszącym się do konstytucyjności ustawy o referendum ogólnokrajowym z dnia 14 marca 2003 r. stwierdził, że zasada ta ma charakter „zasady konstytucyjnej” a „Konstytucyjnie poprawne i preferowane jest takie interpretowanie prawa, które służy realizacji wskazanej zasady konstytucyjnej”.<sup>29</sup> W wyroku z 11 maja 2005 r. TK wyraźnie określił jednak granice przyjaznej wobec prawa wspólnotowego wykładni prawa krajowego, podkreślając, że wykładnia taka „W żadnej sytuacji nie może ... prowadzić do rezultatów sprzecznych z wyraźnym brzmieniem norm konstytucyjnych i niemożliwych do uzgodnienia z minimum funkcji gwarancyjnych, realizowanych przez Konstytucję”. I dalej: „Trybunał Konstytucyjny nie uznaje więc możliwości zakwestionowania mocy obowiązującej normy konstytucyjnej przez sam fakt wprowadzenia do systemu prawa europejskiego sprzecznej z nią regulacji wspólnotowej”.<sup>30</sup> Jest to stwierdzenie niezmiernie istotne, wyznacza bowiem granice, gdzie kończy się możliwość „przyjaznej” interpretacji prawa krajowego, mającej na celu zapewnienie skuteczności prawu wspólnotowemu, a zaczyna działać obowiązek ustawodawcy do wydania (nowelizacji) stosownego prawa krajowego, przy czym w ostateczności ocena co do możliwości sięgnięcia w danej, konkretnej sprawie do wykładni przyjaznej prawu wspólnotowemu należeć będzie do TK (o ile w grę wchodzi interpretacja konstytucji). Stwierdzenie powyższe - sprecyzowane kilkanaście dni przed wydaniem wyroku z dnia 11 maja 2005 r. w wyroku TK z dnia 27 kwietnia 2005 r. w sprawie decyzji ramowej ENA (choć w nieco innej materii prawnej, ponieważ w odniesieniu do decyzji ramowej) - stanowi ważne wskazanie dla ustawodawcy krajowego, aby

---

<sup>28</sup> Sygnatura akt: K 11/03. Tekst w: Traktat akcesyjny - Traktaty stanowiące podstawę Unii ..., s. 804 i nast.

<sup>29</sup> Punkt 16 uzasadnienia wyroku TK z dnia 27 maja 2003 r. Tekst - tamże, s. 859.

<sup>30</sup> Punkt 6.4. uzasadnienia wyroku z 11 maja 2005 r.

dbał o spójność systemu prawa i nie doprowadzał do sytuacji, w której wykładnia konstytucji prowadzona jest *contra legem*.<sup>31</sup> W takiej sytuacji ustawodawca powinien po prostu dokonać zmiany prawa krajowego (w tym przypadku – konstytucji), gdyż inaczej państwo popadnie w stan naruszenia prawa UE.

10. Rozpatrując zarzut sprzeczności art. 308 TWE z art. 79 ust. 1 konstytucji (skarga konstytucyjna), TK zasadnie tego rodzaju zarzut oddala.<sup>32</sup> Niemniej jednak wywody TK odnoszące się do sięgnięcia do skargi konstytucyjnej celem zbadania czy prawo wspólnotowe nie narusza konstytucyjnych wolności lub praw jednostki nie są precyzyjne i mogą budzić wątpliwości. Szkoda, że TK sprawy tej nie objaśnił przy okazji bardziej precyzyjnie, tym bardziej że w przeszłości w państwach założycielskich Wspólnot (głównie w RFN) próby kontroli konstytucyjności prawa wspólnotowego przy pomocy skarg konstytucyjnych wywoływały głębokie kryzysy (*nota bene* – przyczyniły się też do rozwoju zasady pierwszeństwa prawa wspólnotowego wobec prawa krajowego).<sup>33</sup> TK stwierdza jedynie, że „przedmiotem kontroli konstytucyjności w trybie skargi mogą być - jak dotychczas - tylko przepisy prawa obowiązującego na terytorium RP (ustawa lub inny akt normatywny)”.<sup>34</sup> Należałoby, bardziej

---

<sup>31</sup> *Nota bene* należy zauważyć, że jednoznacznie w tym kierunku idzie też orzecznictwo samego TS. Ostatnio, w ciekawym wyroku z dnia 16 czerwca 2005 r. w sprawie Marii Pupino (sygnatura akt: C-105/03), odnoszącym się do interpretacji decyzji ramowej, lecz wyrażającym nastawienie TS również w „obszarze wspólnotowym” Trybunał Sprawiedliwości stwierdził (punkt 48 uzasadnienia): „Spoczywający na sądzie krajowym obowiązek odniesienia się do treści decyzji ramowej przy dokonywaniu wykładni odpowiednich przepisów prawa krajowego przestaje obowiązywać w chwili, gdy prawo krajowe nie może być zastosowane w sposób, który doprowadziłby do rezultatu zgodnego z celem wytyczonym przez tę decyzję ramową. Innymi słowy, zasada zgodnej wykładni nie może stanowić podstawy do dokonywania wykładni prawa krajowego *contra legem*.”.

<sup>32</sup> Punkt 18.6. uzasadnienia wyroku z 11 maja 2005 r.

<sup>33</sup> Por. J. Barcz, *Między konstytucją a ponadnarodowością. Opcja integracyjna konstytucji RFN*, Warszawa 1990, s. 195 i nast.; tenże: *Wkład niemieckiego Federalnego Trybunału Konstytucyjnego w rozwój praw podstawowych w ramach UE (w:) Polska - Niemcy. Nadzieja i zaufanie. Księga jubileuszowa na 80-lecie urodzin profesora Mieczysława Tomali*, Warszawa 2002, s. 67 i nast.

<sup>34</sup> Punkt 18.6. uzasadnienia wyroku z 11 maja 2005 r.

precyzyjnie, mówić o przepisach prawa „stanowionych przez organy RP”, bowiem pod pojęciem „aktu normatywnego” rozumie się obecnie akty stanowione przez organy RP.<sup>35</sup> Tak więc według obecnego stanu skarga konstytucyjna nie mogłaby być kierowana wobec wspólnotowego prawa pochodnego, nie jest ono bowiem „aktem normatywnym” w rozumieniu art. 79 ust. 1 konstytucji. Można by jedynie rozważyć skierowanie skargi konstytucyjnej w stosunku do ustawy, na mocy której wyrażana jest zgoda na ratyfikowanie przez Prezydenta RP umowy międzynarodowej. Droga taka byłaby jednak zamknięta, jeżeli zgoda na ratyfikowanie umowy międzynarodowej zostałaby wyrażona - jak w przypadku Traktatu akcesyjnego - na mocy decyzji suwerena wyrażonej w referendum ogólnokrajowym. Następnie TK stwierdza, że „określenie granic skargi konstytucyjnej należy wyłącznie do polskiego ustrojodawcy. Nie może być przedmiotem regulacji prawa wspólnotowego. Jeżeli ustrojodawca polski w wyniku dalszej integracji z Unią Europejską uzna obecnie ukształtowany środek ochrony praw jednostki - w postaci skargi konstytucyjnej - za niedostatecznie skuteczny, to w gestii polskiego ustrojodawcy pozostaje nadanie mu w przyszłości innego kształtu prawnego”.<sup>36</sup> Takie hipotetyczne założenie, że ustawodawca mógłby zmienić zakres środka jakim jest skarga konstytucyjna w zależności od dalszego rozwoju UE idzie w mojej ocenie zbyt daleko. Być może formuła taka miała pewne uzasadnienie bez mała 20 lat temu, gdy w RFN zapadał wyrok (22 października 1986 r.) Federalnego Trybunału Konstytucyjnego w sprawie „Solange II”,<sup>37</sup> choć już wówczas zdecydowanie krytykowano niemiecki Trybunał za zbyt wstrzemięźliwe nastawienie do stanu ochrony praw podstawowych na

---

<sup>35</sup> Por. K. Działocha, *Komentarz do artykułu 91 konstytucji (w:) Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz.* Pod red. naukową L. Garlickiego, Warszawa 1999, s. 8/9.

<sup>36</sup> Punkt 18.6. uzasadnienia wyroku z 11 maja 2005 r.

<sup>37</sup> Niemiecki FTK potwierdził w tym wyroku co do zasady swoją właściwość co do badania konstytucyjności wspólnotowego prawa pochodnego, zastrzegł jednak, że „jak długo” (solange) na szczeblu wspólnotowym prawa podstawowe są gwarantowane, nie będzie z tej kompetencji korzystał. „Odwrócił” tym samym sposób argumentacji z wyroku z 29 maja 1974 r. (Solange I), w którym twierdził, że jak długo na szczeblu wspólnotowym nie nastąpi adekwatna do UZ ochrona praw podstawowych, tak długo (solange) możliwa jest kontrola konstytucyjności prawa wspólnotowego.

poziomie wspólnotowym. Obecnie stan ochrony praw podstawowych na szczeblu unijnym jest solidny. Gwarantuje to art. 6 ust. 1 i 2 TUE oraz orzecznictwo TS, nawiązujące do EKPCZ i (ostatnio) KPP. Wydaje się, że w tej sytuacji polski TK powinien być uwzględnić ten rozwój w ramach UE i jednoznacznie wyłączyć możliwość odwołania się (w hipotetycznej przyszłości) do skargi konstytucyjnej jako mechanizmu kontroli konstytucyjności wspólnotowego prawa pochodnego obstając przy obecnym rozumieniu pojęcia „aktu normatywnego”.

11. TK jedynie incydentalnie odniósł się do statusu w polskim prawie krajowym jednego z instrumentów III filara (międzyrządowego) UE - decyzji ramowej (w sprawie ENA). Stwierdzenia TK w tym przedmiocie prowadząc się do trzech głównych tez:<sup>38</sup> 1) sama decyzja ramowa ze względu na jej „ogólność” i „kierunkowy tylko charakter dyspozycji” nie poddaje się kontroli zgodności z kategorycznie ujętym unormowaniem art. 55 ust. 1 konstytucji; 2) kontroli takiej mogą zostać poddane akty prawa krajowego służące transpozycji decyzji ramowej, 3) decyzja ramowa stanowi instrument współpracy międzyrządowej (III filara), jest więc jedynie „zobowiązaniem międzyrządowym”, adresowanym „do rządu RP”; 4) decyzja ramowa nie posiada cech ratyfikowanej umowy międzynarodowej a tym samym nie może być traktowana jako źródło prawa obowiązującego na terytorium RP w rozumieniu art. 87 ust. 1 konstytucji.<sup>39</sup> Z powyższych powodów TK uznał „za niedopuszczalne wydanie orzeczenia w przedmiocie zgodności Traktatu akcesyjnego oraz aktów będących jego częściami składowymi z art. 55 ust. 1 Konstytucji RP”. Stwierdzenia powyższe są istotne z punktu widzenia skuteczności „prawa UE” w sferze wewnętrznej Polski, bowiem - obok wspólnotowego prawa pierwotnego i wspólnotowego prawa pochodnego - pojawia się problem skuteczności w polskim prawie krajowym instrumentów prawnych stanowiących w II i III filarze UE (obszarze międzyrządowym). Instrumenty te rządzone są reżimem prawa międzynarodowego (TUE) i traktować je

---

<sup>38</sup> Punkt 18.9. uzasadnienia wyroku z 11 maja 2005 r.

<sup>39</sup> Oceną konstytucyjności aktów prawa krajowego transponujących decyzję ramową w sprawie ENA TK zajął się w wyroku z 27 kwietnia 2005 r.



należy jako *sui generis* akty prawa międzynarodowego, kierujące się z definicji do państwa jako takiego i nie wywierające skutku bezpośredniego (co w odniesieniu do decyzji ramowych jest wyraźnie zastrzeżone w art. 34 ust. 2 lit. b) TUE). Państwo musi je jednak przestrzegać, ponieważ ważne zaciągnęło stosowne zobowiązanie międzynarodowe (w Polsce obowiązek taki zasadzać się będzie przede wszystkim na art. 9 konstytucji). Tego rodzaju instrumenty prawne nie będą podlegały (jako takie) kontroli konstytucyjności ze strony TK, nie tylko dlatego, że nie istnieje podstawa prawna dla takiej kontroli, ale przede wszystkim z tego względu (podobnie jak w odniesieniu do wspólnotowego prawa pochodnego), że kontroli podlegać może tylko sam akt zasadniczy – umowa międzynarodowa konstytuująca kompetencje do przyjmowania takich aktów (TUE). Natomiast umowa międzynarodowa (TUE) określa metody kontrolowania przez państwa członkowskie instrumentów prawnych II i III filara UE: w odniesieniu do decyzji ramowej – przyjmowanie jednogłośnie (art. 34 ust. 2 TUE), a więc każde z państw członkowskich może zablokować przyjęcie decyzji ramowej oraz możliwość wszczęcia przed TS procedury kontroli jej legalności (art. 35 ust. 6 TUE), a więc m.in. zbadania, czy decyzja ramowa została podjęta w ramach kompetencji określonej przez państwa członkowskie w TUE. Niezależnie od tego należy mieć na uwadze, że kwestia obowiązywania instrumentów II i III filara UE w państwach członkowskich (szczególnie zaś decyzji ramowych) będzie skłaniała do coraz głębszych refleksji konstytucyjnoprawnych. We wspomnianym już wyroku TS w sprawie Marii Pupino, Trybunał bardzo restryktywnie zinterpretował zastrzeżenie TUE, że decyzje ramowe nie wywołują skutku bezpośredniego, a w każdym razie przyznał jednostce prawo domagania się wykładni prawa krajowego przyjaznej decyzji ramowej. Potwierdza to generalną tendencją do stosowania w odniesieniu do decyzji ramowych reguł interpretacyjnych wypracowanych przez TS w stosunku do wspólnotowych dyrektyw. Rodzi się w III filarze UE interesująca hybryda prawa wspólnotowego i prawa międzynarodowego.<sup>40</sup>

12. Wyrok TK z 11 maja 2005 r. jest bardzo potrzebny. Jest potrzebny z politycznego punktu widzenia, kładzie bowiem kres dyskusji nad

---

<sup>40</sup> Por. J. Barcz, *Grosa do wyroku TS w sprawie Marii Pupino*, KPP (w druku).

konstytucyjnością decyzji o przystąpieniu Polski do Unii Europejskiej, co jest szczególnie istotne w obecnym stanie „rozkojarzenia” co do wizji samej Unii. Jest potrzebny również z ustrojowego punktu widzenia. Szereg kwestii rozważanych w uzasadnieniu wyroku wymaga co prawda jeszcze dalszej dyskusji, będzie też bez wątpienia przedmiotem rozważań kolejnych wyroków TK. Szereg problemów będzie po prostu przedmiotem stałej debaty konstytucyjnej, która „towarzyszy” procesowi integracji europejskiej od początku. Wyrok TK z 11 maja 2005 r. (wraz z wyrokiem z 27 kwietnia 2005 r. w sprawie ENA) jest jednak również ważnym wyzwaniem (ostrzeżeniem?) dla ustrojodawcy: decyzji o przystąpieniu do UE muszą towarzyszyć działania legislacyjne umacniające pozycję Polski w unijnym procesie decyzyjnym i uwzględniające wymogi związane z członkostwem. Dotyczy to również samej konstytucji, która powinna ulec stosownej nowelizacji. TK wskazał, że przerzucanie tego obowiązku na „interpretację” konstytucji ma swoje granice, poza którymi rozpoczyna się niebezpieczny z ustrojowego punktu widzenia zabieg pozbawiania konstytucji jej treści.

# Pojęcie suwerenności w świetle współzależności między sferą ponadnarodową i państwową

(w:) Suwerenność i ponadnarodowość a integracja europejska (pod red. J. Kranza), Warszawa 2006 (strony 55-79).

## 1. Uwagi wstępne

Zadaniem niniejszej pracy jest poddanie analizie i pokuszenie się na próbę kwalifikacji zjawiska współzależności między sferą ponadnarodową i państwową w procesie integracji europejskiej. Istota problemu polega chyba na tym, iż stopień współzależności, w jakich działa współczesne państwo, zwłaszcza jeżeli objęte jest ono procesami integracyjnymi, zmusza do nowej oceny pojęcia suwerenności. Słusznie bowiem zauważono, że w złożonej dyskusji na ten temat „mniej więcej jasne jest ... tylko to, że (suwerenności) nie można rozumieć po dawnemu”.<sup>1</sup>

Zastanawiając się, na czym miałyby polegać nowe „rozumienie” suwerenności państwa, napotykamy - w procesach integracyjnych (a zwłaszcza w procesie integracji europejskiej) na zjawisko niespotykanego do tej pory „przenikania się”, czy „współdziałania” sfery państwowej ze sferą działania organizacji integracyjnej, obejmujące również dziedziny, które na mocy stosownej umowy międzynarodowej (konstytuującej organizację, rewizyjnej, czy akcesyjnej) zostały przez państwo na taką organizację przekazane.

Ramy prawne dla rozważań w niniejszej pracy stanowią dwa założenia: po pierwsze - że suwerenne państwo pozostaje kreatorem procesu integracji, a jego udział w takim procesie (podobnie jak w ogóle w obrocie

---

<sup>1</sup> A. Wasilkowski, *Uczestnictwo w strukturach europejskich a suwerenność państwowa*, Państwo i Prawo 1996, nr 4/5, s. 16.

prawnomiędzynarodowym) jest nie ograniczeniem, lecz wykonywaniem kompetencji wynikających z suwerenności;<sup>2</sup> z drugiej zaś strony - że docelowym (w realnym wymiarze czasu) modelem procesu integracji europejskiej pozostaje organizacja międzynarodowa (międzypaństwowa), która - nawet jeżeli nabiera cech organizacji ponadnarodowej - nie zmienia swego zasadniczego charakteru prawnego.

Zakres przekazanych przez państwa członkowskie na taką organizację międzynarodową kompetencji władz państwowych jest bardzo istotny. Z drugiej jednak strony pogłębianiu się procesu integracji towarzyszy coraz mocniejsze „przenikanie się” obu sfer - państwowej i ponadnarodowej. Państwo zyskuje nowe możliwości realizowania swoich interesów narodowych. Nie bez racji podkreśla się, że aktywność i wydolność państwa w różnego rodzaju współzależnościach międzynarodowych, w tym w procesach integracyjnych staje się warunkiem zachowania niezawisłości.

Z prawnego punktu widzenia proces „przekazania” kompetencji władzy państwowej na organizację międzynarodową (Wspólnoty Europejskie) cechuje się również szczególną swoistością. Podstawą tego procesu jest oczywiście decyzja samego państwa, która musi mieć stosowną legitymację w jego konstytucji.<sup>3</sup> Państwo tym samym zachowuje ową metakompetencję (kompetencje - kompetencji), która czasami uważana jest za rdzeń jego suwerenności.

---

<sup>2</sup> Por. rozważania zawarte w pracy J. Kranza zamieszczonym w niniejszej książce: *Suwerenność w dobie przemian*. Autor niniejszej pracy zajmował się natomiast zasadniczymi problemami związanymi z pojęciem suwerenności w prawie międzynarodowym m.in. w: *Suwerenność w procesach integracyjnych* (w:) *Suwerenność i integracja europejska. Materiały pokonferencyjne* (red. Wł. Czapliński, I. Lipowicz, T. Skoczny, M. Wyrzykowski), Warszawa 1999, s. 29 i nast.; *Integracja europejska - suwerenność - integracja*, Przegląd Zachodni 2001, nr 3, s. 9 i nast.

<sup>3</sup> Patrz. Uzasadnienie wyroku polskiego Trybunału Konstytucyjnego z dnia 11 maja 2005 r. w sprawie konstytucyjności Traktatu akcesyjnego.

Swoistością tego procesu „przekazania” jest jednak to, że wymyka się ono tradycyjnym kryteriom oceny:<sup>4</sup> podmiot otrzymujący kompetencje ma ich bowiem więcej niż wynikałoby z prostej sumy kompetencji przekazanych przez państwa członkowskie oraz dysponuje efektywnymi środkami prawnymi działającymi również w sferze wewnętrznej państw członkowskich, natomiast państwa przekazujące kompetencje nie tracą ich całkowicie,<sup>5</sup> lecz uczestniczą w szczególnym procesie współzależności z organizacją ponadnarodową, pozwalającym oddziaływać im na to co dzieje się w obszarze „integracji europejskiej” w skali nie znanym klasycznym organizacjom międzynarodowym. Fenomen ten określam mianem „kompleksowej współzależności integracyjnej”.

## 2. Kwalifikacja procesu współzależności w kategoriach tradycyjnych

Niezależnie od uwarunkowań politycznych, zakres i głębokość współzależności między Wspólnotami Europejskimi a ich państwami członkowskimi sprawiał, iż - w rozumieniu prawnym - próbowano wychodzić w klasyfikacji tego zjawiska poza ramy organizacji międzynarodowej, sięgając do pojęć „związku państw” i „państwa federalnego” (państwa związkowego). Mimo niejednoznaczności pojęcia „Unii Europejskiej” klasyfikacje powyższe rozciągane są w dyskusjach również na Unię, z docelowym pojęciem „europejskiego państwa federalnego”. Wspólnym mianownikiem tych wszystkich odniesień jest odwoływanie się w procesie klasyfikacji charakteru prawnego procesu integracji europejskiej do struktury organizacyjnej państwa.<sup>6</sup>

---

<sup>4</sup> Por. J. Barcz, *Akt integracyjny Polski z Unią w świetle Konstytucji RP*, Państwo i Prawo 1998, nr 4, s. 3 i nast.

<sup>5</sup> Nie chodzi mi przy tym o zastrzeżenie formalne, iż państwo zawsze może wycofać się z członkostwa w organizacji międzynarodowej, czy też może nie wykonać zobowiązań wynikających z członkostwa, narażając się na zarzut popełnienia deliktu międzynarodowego.

<sup>6</sup> Por. H. Kleger, I.P. Karolewski, M. Munke, *Europäische Verfassung. Zum Stand der europäischen Demokratie im Zuge der Osterweiterung*, Münster-Hamburg-London 2004 (III wydanie), s. 178.

Rozpocząć w związku z tym należy od zwięzłego przypomnienia najważniejszych pojęć.<sup>7</sup>

## 2.1. Pojęcie związku państw

**Związek państw, związek państwowy, konfederacja** - powstaje na mocy umowy międzynarodowej między państwami. Państwa - części składowe związku pozostają suwerennymi państwami, a ich relacje między sobą (jak również ich relacje z państwami trzecimi) w dalszym ciągu rządzone są prawem międzynarodowym. Ustanowiony związek obejmuje określone dziedziny, które mają być wspólnie wykonywane, dysponuje własnymi organami. Przy czym jego kompetencje mają charakter pochodny - nadane są przez państwa, strony związku na mocy umowy międzynarodowej, a sam związek państw nie staje się państwem, choć może mieć ograniczoną podmiotowość w rozumieniu prawa międzynarodowego (zakres określony w umowie międzynarodowej). Tak więc legitymacja istnienia związku pochodzi od państw wchodzących w jego skład. W ramach związku państw nie występuje przymus - w relacjach między organami związku a państwami wchodzącymi w skład związku - o charakterze przymusu państwowego<sup>8</sup>, a sam związek nie ustanawia specjalnego węzła prawnego między związkiem a obywatelami państw wchodzących w skład związku.<sup>9</sup> Zasadnie więc podkreśla się, że próby przypisywania związkowi państw charakteru „państwa”, czy „państwa złożonego” jest następstwem przesadnej dowolności w posługiwaniu się tym pojęciem.<sup>10</sup>

Rzadko, ale zdarzały się w literaturze naukowej próby przypisywania organizacjom międzynarodowym charakteru związku państw

---

<sup>7</sup> Por. L. Antonowicz, *Pojęcie państwa w prawie międzynarodowym*, Warszawa 1974, s. 30 i nast.

<sup>8</sup> J. Kranz, *Wspólnoty i Unia. Ponadnarodowość ...*, s. 27.

<sup>9</sup> H. Kleger, I.P. Karolewski, M. Munke, *Europäische Verfassung ...*, s. 179.

<sup>10</sup> L. Antonowicz, *Pojęcie państwa ...*, s. 37.

(konfederacji).<sup>11</sup> Mimo pewnej płynności granicy między związkiem państw (konfederacją) a organizacją międzynarodową istotną cezurę w tym względzie<sup>12</sup> stanowi wywód Międzynarodowego Trybunału Sprawiedliwości w opinii doradczej z dnia 11 kwietnia 1949 r. w sprawie odszkodowania za szkody poniesione w służbie ONZ (w której MTS jednoznacznie potwierdził posiadanie przez organizacje międzynarodowe podmiotowości w rozumieniu prawa międzynarodowego).<sup>13</sup> Stosownie do wyrażonego tam stanowiska - ONZ jest wprawdzie podmiotem prawa międzynarodowego, ale oczywiście nie jest państwem, ani tym bardziej „nad-państwem”, jakkolwiek sens miałyoby to wyrażenie”.<sup>14</sup>

## 2.2. Pojęcie państwa federalnego

**Państwo federalne (państwo związkowe)** - opiera się na konstytucji państwowej, a nie na umowie międzynarodowej. Konstytucja ta określa stopień decentralizacji władzy między federacją i części składowe państwa federalnego (landy, regiony, kantony), przy czym zarówno federacja jak i części składowe państwa federalnego mają legitymacją bezpośrednią pochodzącą od narodu<sup>15</sup> i są państwami w rozumieniu prawa krajowego.<sup>16</sup> W rozumieniu natomiast prawa międzynarodowego państwem pozostaje jedynie całość – państwo federalne, natomiast państwami w rozumieniu prawa międzynarodowego nie są jego części składowe, nawet jeżeli na mocy konstytucji państwowej mają pewne kompetencje do działania w sferze prawa międzynarodowego (na przykład prawo do zawierania umów międzynarodowych w zakresie przysługującym im kompetencji

---

<sup>11</sup> Przywołuje je L. Antonowicz, tamże, s. 38/39.

<sup>12</sup> Tamże.

<sup>13</sup> Por. Wł. Czapliński, A. Wyrozumska, *Prawo międzynarodowe publiczne ...*, s. 331 i nast.

<sup>14</sup> International Court of Justice, Report of Judgments, Advisory Opinions and Orders 1949, s. 179.

<sup>15</sup> Por. H. Kleger, I.P. Karolewski, M. Munke, *Europäische Verfassung ...*, s. 179/180.

<sup>16</sup> Por. L. Antonowicz, *Pojęcie państwa w prawie międzynarodowym ...*, s. 47.

wewnętrznych).<sup>17</sup> Podział kompetencji między federacją a części składowe państwa federalnego ustalany jest w konstytucji państwa, przy czym zasadniczo pierwotne kompetencje przynależą częściom składowym państwa federalnego, natomiast federacja dysponuje kompetencjami wyraźnie jej na mocy konstytucji przyznanymi. W praktyce jednak znakomita część kompetencji zostaje wyraźnie przyznana federacji. Prawo federalne obowiązuje na całym terytorium państwa federalnego, „przełamując” w razie konfliktu prawo stanowione przez jego części składowe.

### 2.3. Klasyfikacja UE w rozumieniu związku państw

Abstrahując od tego, że pojęcie związku państw (konfederacji) ma obecnie znaczenie historyczne,<sup>18</sup> może wystąpić uzasadniona pokusa metodologiczna klasyfikacji UE jako związku państw. Będzie miała ona pewne uzasadnienie przede wszystkim w niejednorodnym charakterze prawnym obecnej Unii, obejmującej zarówno – w pierwszym filarze - dwie organizacje międzynarodowe (Wspólnotę Europejską i Euratom), jak i dwa obszary o charakterze międzyrządowym (prawnomiędzynarodowym) – II filar (Wspólną Politykę Zagraniczną i Bezpieczeństwa) i III filar (Współpracę policji i sądową w sprawach karnych).

O ile kwalifikację Wspólnot - jako związku państw - należy z góry wykluczyć (niezależnie od cezury nakreślonej przez MTS w opinii doradczej z 11 kwietnia 1949 r., w organizacjach typu ponadnarodowego występuje skumulowanie kompetencji oraz zacieśnienie współzależności między organizacją a jej państwami członkowskimi nieporównywalne do zakresu kooperacji w ramach związku państw), to można ewentualnie rozważyć w

---

<sup>17</sup> Patrz na ten temat: J. Barcz, *Federalna struktura RFN a jej członkostwo we Wspólnocie Europejskiej*, Opole 1992; tenże: *Austria w Unii Europejskiej. Problemy prawne w procesie akcesyjnym*, Opole 2001 (rozdział VIII).

<sup>18</sup> Podawany jest przede wszystkim przykład Związku Niemieckiego (*Deutscher Bund*) (1815 - 1866) - por. H. Kleger, I.P. Karolewski, M. Munke, *Europäische Verfassung ...*, s. 179, choć wskazuje się również na nowsze przykłady - por. L. Antonowicz, *Pojęcie państwa w prawie międzynarodowym ...*, s. 39 i nast.



kategoriach związku państw współpracę państw członkowskich UE w ramach II i III filara: chodzi tu wszak jedynie o pewne obszary, których podstawą współpracy jest umowa międzynarodowa, samodzielna infrastruktura instytucjonalna, choć skromna (Rada Europejska) występuje, w końcu w obszarach objętych takim „związkiem” występowałaby (choć mocno dyskusyjna) ograniczona podmiotowość w rozumieniu prawa międzynarodowego (możliwość zawierania umów międzynarodowych w imieniu UE w II i III filarze).

Jednak i takie podejście pozostaje - z prawnego punktu widzenia - bardzo wątpliwe. Zauważyć bowiem należy, że obszary międzyrządowe II i III filara są bardzo mocno powiązane i obszarem wspólnotowym zarówno instytucjonalnie: w ramach jednolitych ram instytucjonalnych (art. 3 TUE) w II i III filarze UE działają instytucje wspólnotowe; jak i merytorycznie: zgodność działań podejmowanych przez państwa członkowskie w II i III filarze z *acquis communautaire*, stopniowe rozszerzenia zasad wspólnotowych na III filar UE.<sup>19</sup> Rozstrzygające jednak znaczenie ma polityczna wola państw, które - ustalając treść Traktatu konstytucyjnego (art. 1-7 Traktatu konstytucyjnego)<sup>20</sup> - osiągnęły konsensus co do tego, aby przekształcić Unię w jednolitą organizację międzynarodową o reżimie wewnętrznym zbliżonym do obecnego wspólnotowego (ponadnarodowego). Nawet jeżeli Traktat konstytucyjny nie wejdzie w życie, to wola polityczna państw członkowskich jednoznacznie wskazuje, iż

---

<sup>19</sup> Por. wyrok TS z 21 września 2005 r., unieważniający decyzję ramową w sprawie ochrony środowiska naturalnego przez prawo karne, w którym TS jednoznacznie powiązał kompetencje w III filarze z kompetencjami Wspólnot w I filarze, podkreślając, że te ostatnie w żadnym razie nie mogą być naruszane przez państwa działające w III filarze UE. Podobnie w wyroku z 16 czerwca 2005 r. w sprawie Marii Pupino, TS podkreślił, iż zasadniczo procedura postępowania prejudycjalnego na podstawie art. 234 TWE znajduje zastosowanie w III filarze UE z ograniczeniami wynikającymi z art. 35 TUE oraz potwierdziła działanie w tym filarze zasady lojalności (solidarności) oraz zasady przyjaznej interpretacji prawa krajowego w stosunku do prawa unijnego (decyzji ramowej).

<sup>20</sup> Por. J. Barcz, *Przewodnik po Traktacie konstytucyjnym wraz z tekstem Traktatu*, Warszawa 2005, s. 40/41. Szczegółowo: C. Herma, *Wybrane problemy podmiotowości prawnomiędzynarodowej oraz uproszczenia ram traktatowych przyszłej Unii Europejskiej (w:) Przyszły Traktat konstytucyjny. Zagadnienia prawno-polityczne, instytucjonalne i proces decyzyjny w UE* (pod red. J. Barcza), s. 324 i nast.

docelowym modelem Unii jest organizacja międzynarodowa a nie jakaś forma konfederacji (związku państw).

Sprowadzenie obecnie formuły prawnej procesu integracji europejskiej do kategorii „związku państw” (konfederacji) byłoby natomiast równoznaczne z demontażem osiągniętego stanu organizacyjnego, bowiem zakładałoby wprowadzenie reżimu międzyrządowego (prawnomiędzynarodowego) do całego obszaru UE („umiędzyczenie”),<sup>21</sup> a więc przeprowadzenie procesu odwrotnego to tego, co stopniowo uzgadniają państwa członkowskie.

Należy więc zwrócić uwagę na to, iż pojawiające się próby kwalifikacji procesu integracji europejskiej w kategoriach związku państw (konfederacji) mają przede wszystkim tło polityczne, a ich zamiarem jest wskazanie na wiodącą rolę państw członkowskich w tym procesie (Europa Ojczyzn), mogą być też wyrazem tendencji politycznych do *renacjonalizacji* procesu integracji, czy w ogóle jego rozmontowania. Chodzi więc w takich przypadkach o określone kierunki politycznego myślenia, które oczywiście mogą w praktyce politycznej w Europie zyskać na znaczeniu. W tych przypadkach jednak terminu „związek państw” czy „konfederacja” nie należy pojmować w rozumieniu klasycznym, lecz raczej jako wyraz tego rodzaju nastawienia politycznego, podobnie jak często dotyczyć to może hasła „uelastycznienia” procesu integracji, czy idei Europy *a la carte*.<sup>22</sup>

#### **2.4. Klasyfikacja UE w rozumieniu państwa federalnego**

Również w tym przypadku pokusa metodologiczna podjęcia próby klasyfikacji UE jako państwa federalnego jest w pewnej mierze uzasadniona, a w każdym razie atrakcyjne może być konstruowanie docelowego modelu strukturalnego integracji europejskiej jako „europejskiego państwa federalnego”. Do pokusy takiej skłania sam Traktat o Unii Europejskiej, podkreślając w art. 1, iż ustanawiając Unię

---

<sup>21</sup> Wskazują na to słusznie: H. Kleger, I.P. Karolewski, M. Munke, *Europäische Verfassung ...*, s. 181.

<sup>22</sup> Tamże.

państwa członkowskie wyznaczają „nowy etap w procesie tworzenia coraz ściślejszego związku między narodami Europy ...”.<sup>23</sup>

Spójrzmy więc najpierw na obecną Unię Europejską, biorąc za punkt wyjścia kryteria państwa federacyjnego. Łatwo zauważyć, że obecna Unia żadnego z podstawowych kryteriów prawnych państwa federalnego nie spełnia:<sup>24</sup>

- w państwie federalnym całość (państwo federalne) jest suwerennym państwem w rozumieniu prawa międzynarodowego, natomiast Wspólnoty Europejskie, nie mówiąc już o Unii Europejskiej jako takiej (nawet jeżeli te pierwsze mają – jako organizacje międzynarodowe – ograniczoną funkcjonalnie podmiotowość międzynarodową) nie spełniają kryterium państwa; ich podmiotowość prawnomiędzynarodowa ma charakter pochodny, nadana jest przez państwa w umowach międzynarodowych stanowiących Unię; w przeciwieństwie do państwa federalnego nie posiadają więc one przymiotu suwerenności;
- w państwie federalnym podstawą prawną struktury i decentralizacji kompetencji jest konstytucja państwowa, wywodząca swą legitymację bezpośrednio z woli narodu; podstawą natomiast działania Wspólnot i Unii Europejskiej jest umowa międzynarodowa, wyrażająca wolę polityczną państw członkowskich UE;
- w końcu zauważyć należy, że części składowe państwa federalnego nie są państwami w rozumieniu prawa międzynarodowego, a ich

---

<sup>23</sup> Co prawda z reguły zapomina się przy tym o ostatnim, trzecim akapicie art. 1 TUE, w którym podkreśla się, że „Unię stanowią Wspólnoty Europejskie, uzupełnione politykami i formami współpracy przewidzianymi niniejszym Traktatem”, a zadaniem Unii „jest kształtowanie w sposób spójny i solidarny stosunków między Państwami Członkowskimi oraz między ich narodami”. Sam więc TUE wyraźnie wskazuje na to, że w centrum procesu integracji europejskiej stoją państwa, a zasadniczą formą tego procesu (jego „podstawą”) są Wspólnoty Europejskie, czy organizacje międzynarodowe.

<sup>24</sup> Por. J. Kranz, *Wspólnoty i Unia: Ponadnarodowość ...*, s. 26 i nast.

status w ramach federacji reguluje – jak wspomniano - konstytucja państwowa; natomiast we Wspólnotach i Unii Europejskiej „częściami składowymi” są suwerenne państwa; one też określają zakres regulacyjny Wspólnot i Unii oraz ich los (są owymi „władcami traktatów” - *Herren der Verträge*).

Jeżeli powyższe uwagi „przeniesiemy” na trzy zasadnicze kryteria określające państwowość (W. Jellinek), tj. wymóg posiadania terytorium, władzy zwierzchniej i narodu, to również łatwo stwierdzimy, że Wspólnoty i UE takich kryteriów (zwłaszcza kryterium drugiego i trzeciego) nie są w stanie spełnić:<sup>25</sup>

- władza zwierzchnia Wspólnot Europejskich pochodzi - w ramach procesu „przekazania”<sup>26</sup> na mocy umowy międzynarodowej - od państw członkowskich, ma więc charakter pochodny, ograniczony przedmiotowo (do zakresu działania WE) i podmiotowo (bezpośrednio do kręgu państw członkowskich); w ramach UE wychodzących poza I filar współpraca państw członkowskich zasadza się „jedynie” na prawie międzynarodowym (TUE); mimo procesu paralelizacji<sup>27</sup> (wspólnotowe prawo pierwotne spełnia również funkcje „konstytucji” organizacji międzynarodowych) nie utraciło ono swojego zasadniczego przymiotu jako prawa traktatowego, stąd też prawa zwierzchnie Wspólnot nie „oderwały się” od umów międzynarodowych stanowiących Unię, nawet jeżeli Wspólnoty stanowią pewien oryginalny porządek prawny<sup>28</sup>;
- również powoływanie „narodu europejskiego” ma charakter przede wszystkim symboliczny, a jego prawna konkretyzacja znajdująca

---

<sup>25</sup> Patrz szerzej: H. Kleger, I.P. Karolewski, M. Munke, *Europäische Verfassung ...*, s. 190 i nast.

<sup>26</sup> Por. na przykład art. 90 ust. 1 Konstytucji RP z 1997 r.

<sup>27</sup> Por. J. Barcz, *Organizacja ponadnarodowa*, Sprawy Międzynarodowe 1991, nr 7/8, s. 95 i nast.

<sup>28</sup> Por. wyrok TS w sprawie 6/64 Flaminio Costa v. ENEL, Zb. Orz. 1964, s. 585.

wyraz w „obywatelstwie Unii” ma charakter pochodny - jest „uzupełnieniem” obywatelstwa państw członkowskich UE (art. 17 ust. 1 TWE); nawet jeżeli „obywatelstwo Unii” nabiera obecnie konkretnego, praktycznego wymiaru, to odnosi się - za pośrednictwem obywatelstwa państw członkowskich - przede wszystkim do narodów tych państw; z drugiej zaś strony należy uwzględnić, że „obywatelstwo Unii” - o ile przyczynia się bez wątplenia do umocnienia wspólnej europejskiej świadomości, to z pewnością nie stanowi o istnieniu „narodu europejskiego”, który mógłby legitymizować suwerenną, europejską władzę.

Z powyższych wywodów wynika jednoznacznie, że ani Wspólnoty Europejskie, ani tym bardziej Unia Europejska jako taka nie spełniają obecnie podstawowych kryteriów państwa federalnego i w ogóle państwa jako takiego.

Natomiast nieco odmienną sprawą jest poszukiwanie w modelu państwa federalnego punktu odniesienia dla przyszłej struktury procesu integracji europejskiej, czyli traktowanie obecnej Unii Europejskiej jako etapu budowania „europejskiego państwa federalnego” (Stanów Zjednoczonych Europy,<sup>29</sup> czy europejskiego państwa federalnego na wzór Republiki Federalnej Niemiec<sup>30</sup>). Podobnie jak w przypadku odwoływania się do formuły „związku państw” (konfederacji), również w tym przypadku mamy do czynienia z pewnymi wyobrażeniami, motywowanymi politycznie - czy to ze względu na obawę przed Niemcami i dążenie do ich włączenia w państwo ogónoeuropejskie, czy to ze wskazaniem na konieczność zapewnienia Europie istotnego miejsca w nowym, globalnym układzie sił w skali światowej, czy wreszcie z uzasadnieniem konieczności ustanowienia

---

<sup>29</sup> W nawiązaniu do idei Winstona Churchilla (na ten temat: H. Kleger, I.P. Karolewski, M. Munke, *Europäische Verfassung ...*, s. 187).

<sup>30</sup> Joschka Fischer (ówczesny minister spraw zagranicznych RFN) w wykładzie wygłoszonym na Uniwersytecie Humboldta 12 maja 2000 r., który rozpoczął obecną debatę w sprawie przyszłości Unii. Tekst w języku polskim - *Gazeta Wyborcza* z dnia 25 maja 2000 r.

realnej przesłanki dla partnerstwa w relacjach transatlantyckich (ze Stanami Zjednoczonymi).

Abstrahując od powyższych motywów politycznych, zasadnie wskazuje się na to,<sup>31</sup> iż sięgnięcie do modelu państwa federalnego ma swoje głębokie uzasadnienie metodologiczne. Stanowi bowiem próbę znalezienia odpowiedzi na dwa zasadnicze wyzwania, z jakimi proces integracji europejskiej jest w coraz większym stopniu i coraz gwałtowniej konfrontowany:

- z jednej strony podstawowym wyzwaniem dla procesu integracji europejskiej w jego obecnej strukturze organizacyjnej jest pogłębiający się deficyt legitymacji demokratycznej; państwo federalne dobrze radzi sobie dobrze – choć w innej rzeczywistości prawnej – z podobnymi wyzwaniami, stąd staje się naturalnym niejako punktem odniesienia dla poszukiwań rozwiązania problemu w skali Unii Europejskiej;
- z drugiej zaś równie istotnym wyzwaniem dla integracji europejskiej (czy dla „Europy”) staje się proces globalizacji;<sup>32</sup> odpowiedzi na związane z tym problemy – zachowania osiągnięć państwa konstytucyjnego, zwłaszcza w sferze społecznej, włączenia się w gospodarcze procesy globalizacyjne, czy utrzymania możliwości wpływu na proces decyzyjny w skali ogólnej - poszukuje się również w modelu państwa federalnego.

Rzetelna analiza tego rodzaju docelowego modelu struktury integracji europejskiej (ustanowienie „europejskiego państwa federalnego”) musi jednak przede wszystkim uwzględniać następujące okoliczności:

---

<sup>31</sup> H. Kleger, I.P. Karolewski, M. Munke, *Europäische Verfassung ...*, s. 188.

<sup>32</sup> Tamże - w nawiązaniu przede wszystkim do koncepcji Jürgena Habermasa.

- czy jest on w ogóle w stanie sprostać kryterium państwa federalnego?
- czy model taki co do zasady mieści się w „prawnej istocie” procesu integracji europejskiej?
- w końcu - czy odpowiada woli państw członkowskich, które określają zakres i strukturę (w tym prawną) procesu integracji europejskiej.

Jeśli chodzi o pierwszy problem, to wyżej zostało wykazane, że Wspólnoty i Unia Europejska nie spełniają obecnie podstawowych kryteriów państwa, w tym państwa federalnego. Szczegółowa analiza dowodzi,<sup>33</sup> że również w realnej przyszłości Unia Europejska nie będzie w stanie zyskać legitymacji europejskiej konstytuandy (narodu europejskiego) - *pouvoir constituant*, aby przekształcić się w jakiś rodzaj państwa, po prostu z tego względu, że nic nie wskazuje na to aby taka *pouvoir constituant* wykształciła się.

Jeśli poddamy analizie model państwa federalnego z punktu widzenia „istoty prawnej” procesu integracji europejskiej, to również zauważymy, że istota strukturalna procesu integracji europejskiej znalazła wyraz w formie organizacji międzynarodowej („podstawą” Unii są Wspólnoty Europejskie). Jednoznacznie w tym też kierunku następuje rozwój: umacnianie Wspólnot jako organizacji międzynarodowych, choć o specyficznym, ponadnarodowym charakterze oraz - docelowo - przekształcenie Unii Europejskiej w jednolitą organizację międzynarodową, a nie w jakiś rodzaj państwa. Taki też kierunek – jeśli przejdziemy do problemu trzeciego - wyraża wola polityczna państw członkowskich: znalazła ona jednoznaczny wyraz w powoływanej już decyzji, wyrażonej w Traktacie konstytucyjnym,

---

<sup>33</sup> Tego rodzaju analiza w odniesieniu do możliwości spełnienia kryterium podstawowego poczucia wspólnoty narodowej, przesłanek instytucjonalnych, systemu partyjnego i partnerów społecznych, osiągnięcia przez nie odpowiedniego stopnia wydolności politycznej w skali europejskiej, zachowania istniejących tradycji i cech szczególnych na szczeblu regionalnym i narodowym (tamże, s. 193/194) wykazuje jednoznacznie, że szans na wykonanie zbiorowej woli przez naród europejski w rozumieniu aktu kreacyjnego państwa europejskiego (*pouvoir constituant*) nie ma.

aby UE przekształcić w organizację międzynarodową, znosząc przede wszystkim jej filarową strukturę.

Z powyższych wywodów wynika jednoznacznie, że model państwa, w tym państwa federalnego nie stanowi docelowego (w realnym wymiarze czasu) odnośnika dla finalizacji procesu integracji europejskiej.<sup>34</sup> Odwoływanie się natomiast do tego modelu niepotrzebnie tylko „wciska” jakościowo nowe zjawiska występujące w procesie integracji europejskiej w stare ramy instytucjonalno-terminologiczne, powodując wielkie zamieszanie polityczne i prowadząc do istotnych nieporozumień.

Typowym przykładem takich, negatywnych konsekwencji jest sięgnięcie w toku prac nad ostatnim traktatem rewizyjnym (Traktatem konstytucyjnym) do pojęcia „konstytucji dla Europy”.<sup>35</sup> Doprowadziło to do wielkiego zamętu politycznego i nieporozumień, w powszechnym bowiem rozumieniu sięgnięcie do pojęcia „konstytucji” miało być równoznaczne z dążeniem do ustanowienia jakiegoś rodzaju „państwa europejskiego”, na co ani przyzwolenia społecznego w państwach członkowskich UE, ani w ogóle zrozumienia nie ma. Bez wątpienia arogancja elit politycznych, forsujących tego rodzaju koncepcję (nie mającej do tego żadnego pokrycia w treści Traktatu konstytucyjnego) stała się jedną z istotniejszych przyczyn załamania procesu ratyfikacji Traktatu. Tymczasem Traktat konstytucyjny pozostaje niczym innym, jak kolejnym, choć ważnym traktatem rewizyjnym, zawierany przez państwa członkowskie UE.

### **3. Znaczenie federalizmu jako modelu strukturalnego dla UE**

Państwa federalnego - szczególnie w toku poszukiwania pewnego modelu strukturalnego - nie powinno się mylić i pojęciem federalizmu, jako generalnej idei, w ramach której rozwiązanie znajduje relacja między

---

<sup>34</sup> Tak też jednoznacznie: H. Kleger, I.P. Karolewski, M. Munke, *Europäische Verfassung ...*, s. 195.

<sup>35</sup> „Traktat ustanawiający konstytucję dla Europy”. Patrz szerzej: J. Barcz, *Debata nad przyszłością Unii. Aspekty polityczne*, UKIE - Warszawa 2005.



wielością i jednością,<sup>36</sup> tj. w ramach której określone są zasady relacji między pewnym centrum na określonym terytorium a działającymi na tym samym terytorium jednostkami, przy czym celem zasadniczym jest wyważenie jednorodności i wielkości w taki sposób, aby wspólne cele mogły być efektywnie realizowane przy zachowaniu tożsamości części składowych.<sup>37</sup> W tym znaczeniu państwo federalne, podobnie jak związek państw, może być traktowane jako jedna z form federalizmu.

W takim kontekście można oczywiście dopatrywać się pewnych cech federalizmu w Unii Europejskiej, a szereg zasad wypracowanych w praktyce państwa federalnego może mieć zastosowanie w ramach Wspólnot Europejskich i Unii Europejskiej.<sup>38</sup> Zjawiska takiego nie można jednak w żadnym przypadku utożsamiać z przemianami się Unii w państwo federalne: w ramach Unii Europejskiej, szczególnie Wspólnot Europejskich następuje bowiem sięgnięcie do pewnych zasad funkcjonujących w państwie federalnym (i charakterystycznych dla idei federalizmu w ogóle) i ich zastosowanie w zasadniczo jednak innym obszarze prawnym - dla efektywnego rozwiązania szczególnie ścisłej współzależności w organizacji międzynarodowej o charakterze ponadnarodowym (Wspólnoty). Sięgnięcie do tego rodzaju zasad strukturalnych nie jest też w żadnym razie równoznaczne z przekształceniem (czy zamiarem przekształcenia) Wspólnot i Unii w państwo federalne.

Nie wkraczając w szczegóły, można wskazać na następujące zasady, działające w ramach państwa federalnego,<sup>39</sup> które *per analogiam* znajdują zastosowanie również w organizacji międzynarodowej, szczególnie typu ponadnarodowego:

---

<sup>36</sup> W literaturze polskiej: W. Suhecki, *Teoria federalizmu*, Warszawa 1968.

<sup>37</sup> H. Kleger, I.P. Karolewski, M. Munke, *Europäische Verfassung ...*, s. 180.

<sup>38</sup> Por. J. Kranz, *Wspólnoty i Unia: Ponadnarodowość ...*, s. 30.

<sup>39</sup> Por. J. Barcz, *Między konstytucją a ponadnarodowością. Opcja integracyjna konstytucji RFN*, Warszawa 1990, s. 248 i nast.

- sama idea **podziału kompetencji między całością a częściami składowymi** wywodzi się z federalizmu, a istota jej polega na tym, że kompetencje pierwotne pozostają u części składowych, natomiast całość otrzymuje to, co zostało wyraźnie uzgodnione; tym sposobem federalizm nastawiony jest na szczególne dbanie o utrzymanie tożsamości części składowych; naturalnie zasada ta znajduje swoje specyficzne sprecyzowanie w organizacji międzynarodowej, bowiem w tym przypadku „części składowe” są suwerennymi państwami, kreującymi organizację (w państwie federalnym - jak wyżej wskazano - sytuacja wygląda zasadniczo inaczej); tym niemniej znaczenie zasady podziału kompetencji jest jednoznaczne: państwo zachowuje w ramach organizacji międzynarodowej kompetencję pierwotną (ową „kompetencję-kompetencji” - suwerenność), na jego rzecz działa też - w przypadku wątpliwości - domniemanie kompetencji, natomiast organizacja międzynarodowa (Wspólnota) mogą działać jedynie w obszarach wyraźnie im przez państwa powierzonych: wyraża to znana doskonale zasada kompetencji powierzonych, zawarta w art. 5 akapit pierwszy TWE - „Wspólnota działa w granicach kompetencji powierzonych jej niniejszym Traktatem oraz celów w nim wyznaczonych”;<sup>40</sup>
- z doświadczeń państwa federalnego (i idei federalizmu w ogóle) wywodzi się **zasada subsydiarności**,<sup>41</sup> w myśl której całość (federacja) może podejmować działania poza obszarem kompetencji wyraźnie jej powierzonych jedynie wówczas, gdy wykaże, iż dane zadanie będzie lepiej wykonane na szczeblu centralnym, niż na poziomie części składowych; zasada subsydiarności znajduje wyraz w art. 5 akapit drugi TWE, stosownie do którego „W dziedzinach, które

---

<sup>40</sup> W art. 7 ust. 1 akapicie drugim TWE zasada ta znajduje skonkretyzowanie w odniesieniu do kompetencji poszczególnych instytucji wspólnotowych: „Każda z tych instytucji działa w granicach uprawnień przyznanych jej niniejszym Traktatem”.

<sup>41</sup> Por. E. Popławska, *Zasada subsydiarności w Traktatach z Maastricht i Amsterdamu*, Warszawa 2000.

nie należą do jej kompetencji wyłącznej, Wspólnota podejmuje działania, zgodnie z zasadą pomocniczości, tylko wówczas i tylko w takim zakresie, w jakim cele proponowanych działań nie mogą być osiągnięte w sposób wystarczający przez Państwa Członkowskie, natomiast z uwagi na rozmiary lub skutki proponowanych działań możliwe jest lepsze ich osiągnięcie na poziomie Wspólnoty”; zasada subsydiarności jest bardzo istotnym dopełnieniem reguł podziału kompetencji, oznacza bowiem umocnienie domniemania kompetencji państw członkowskich oraz konieczność wykazania na szczeblu Wspólnoty zasadności podjęcia działań w obszarach objętych zasadą subsydiarności; niezależnie od tego zasada ta oddziałuje również w odniesieniu do samorządowych struktur lokalnych i regionalnych, umacniając ich rolę;<sup>42</sup>

- podobnie rzecz się ma z **zasadą proporcjonalności**, która precyzuje w istotnym zakresie podział kompetencji w praktycznym działaniu, wynika z niej bowiem zakaz podejmowania działań, które wykraczałyby poza uzgodnione cele (czyli działania muszą być w tym znaczeniu proporcjonalne do podstawy prawnej i określonego celu); zasada ta jest sprecyzowana w art. 5 akapicie trzecim TWE, stosownie do którego „Działanie Wspólnoty nie wykracza poza to, co jest konieczne do osiągnięcia celów niniejszego Traktatu”; zasada ta odgrywa niezmiernie istotną praktyczną rolę, tak jako miernik właściwego zastosowania podstawy prawnej dla aktów prawnych Wspólnoty, jak też - na przykład - jako kryterium właściwego korzystania z tzw. klauzuli elastyczności (art. 308 TWE);
- 
- z praktyki państwa federalnego można też wywieść **zasadę lojalności (solidarności)**, z której wynika zobowiązanie części składowych do działania na rzecz osiągnięcia wspólnych celów, realizowanych przez federację; zasada ta znajduje odpowiedni wyraz w art. 10 TWE, zobowiązującym państwa członkowskie UE do podejmowania

---

<sup>42</sup> Por. A. Gajda, *Regiony w prawie wspólnotowym. Prawne problemy udziału regionów polskich w procesach integracyjnych*, Warszawa 2005, s. 49 i nast.

wszelkich środków ogólnych lub szczególnych w celu zapewnienia wykonania zobowiązań wynikających z TWE lub działań instytucji wspólnotowych, ułatwiania Wspólnocie wykonania jej zadań oraz powstrzymywania się od wszelkich działań, które mogłyby zagrozić realizacji celów TWE; godne uwagi jest to, że TS rozszerza działanie zasady lojalności również na filary międzyrządowe,<sup>43</sup>

- z zasady lojalności TS wywiódł **zasadę pierwszeństwa prawa wspólnotowego wobec prawa krajowego państw członkowskich**; zasada ta znajduje swoją analogię w praktyce państwa federalnego, choć w tym przypadku działa ona bardziej zdecydowanie - zwykle „przełamując” prawo części składowych federacji (*Bundesrecht bricht Landesrecht*); w ramach organizacji – nawet typu ponadnarodowego - mechanizm działania tej zasady jest inny: w tym przypadku nie następuje derogacja prawa krajowego, lecz ustawodawca krajowy zobowiązany jest do zapewnienia efektywności prawu wspólnotowemu (również w drodze odpowiedniej zmiany prawa krajowego, łącznie z konstytucją), jeżeli tego obowiązku nie wykonuje, państwo naraża się na zarzut naruszenia prawa wspólnotowego, a mechanizm sankcyjny jest efektywny i dolegliwy;<sup>44</sup> sposób działania zasady pierwszeństwa i różnice między mechanizmem jej działania w państwie federalnym we Wspólnotach ukazuje zarazem zasadniczą różnicę w istocie prawnej państwa federalnego i Wspólnot: w przypadku prawa wspólnotowego mechanizm gwarantujący jego efektywność (łącznie z zasadą pierwszeństwa) zasadza się na zobowiązaniu suwerennych państw, które przyzwalają na skuteczność bezpośrednią aktów prawa wspólnotowego w obszarze przekazanych na Wspólnoty kompetencji i zobowiązują się do zapewnienia efektywności tych aktów prawnych w ramach swojej jurysdykcji; w przypadku państwa federalnego - federacja dysponuje oryginalną władzą zwierzchnią i tym samym

---

<sup>43</sup> Ostatnio, w wyroku z 16 czerwca 2005 r., na III filar UE.

<sup>44</sup> Por. *Zapewnienie skuteczności prawa Unii Europejskiej w prawie polskim. Wytyczne polityki legislacyjnej i techniki prawodawczej*, UKIE - Warszawa 2003.

mechanizmem przymusu państwowego w stosunku do jej części składowych.

Tak więc szereg istotnych z punktu widzenia działania Wspólnot i Unii Europejskich zasad znajduje swoje analogie w państwie federalnym. Nie oznacza to jednak, że Wspólnoty i Unia upodabniają się do państwa federalnego, czy też że modelem docelowym Unii Europejskiej jest „europejskie państwo federalne”. Chodzi tu bowiem o pewne funkcjonalne zasady, wywodzące się z idei federalizmu. Mogą one występować w różnych rzeczywistościach prawnych, co jednak nie może prowadzić do ich utożsamiania. Wskazane wyżej okoliczności jednoznacznie wykazują, że między Wspólnotami i Unią zachodzi (i będzie zachodzić) zasadnicza różnica, a kryterium owego zasadniczego zróżnicowania jest właśnie suwerenność, będąca przymiotem jedynie państw członkowskich Unii.

#### **4. *Tertium non datur*? Organizacja międzynarodowa (ponadnarodowa) jako model integracji europejskiej**

Słusznie zauważa się,<sup>45</sup> że sięganie w kontekście Unii Europejskiej do modelu albo związku państw albo państwa federalnego wynika przede wszystkim z braku dostrzegania „trzeciej drogi” (*tertium non datur*): jeżeli Unia nie jest państwem związkowym, to musi być (stać się) państwem federalnym. Takie podejście do kwalifikacji procesu integracji europejskiej zbyt mocno odwołuje się do politycznej struktury organizacyjnej państwa.<sup>46</sup> Jak zobaczymy dalej<sup>47</sup> może to mieć pewne pozytywne znaczenie, pośrednio bowiem nawiązuje do pojęcie państwa jako niezbędnego normatywnego punktu odniesienia również dla procesu integracji europejskiej. Tym niemniej trudno oprzeć się wrażeniu, że – stosownie do znanego przysłowia, iż najciemniej jest pod latarnią – ową

---

<sup>45</sup> H. Kleger, I.P. Karolewski, M. Munke, *Europäische Verfassung ...*, s. 195/196.

<sup>46</sup> Tamże, s. 196.

<sup>47</sup> Patrz punkt następny niniejszej pracy.

„trzecią drogą” dla z powodzeniem może pozostać (i zapewne pozostanie) model organizacji międzynarodowej.

Organizację międzynarodową o charakterze międzyrządowym (a tylko taka może nas interesować w kontekście modelu przyszłej Unii) określa się jako celowy, charakteryzujący się pewną stałością wielostronny związek państw, utworzony na mocy zawartego między nimi porozumienia i wyposażony w system stałych organów.<sup>48</sup> Przy tym z punktu widzenia prawa międzynarodowego szczególnie istotne jest to,<sup>49</sup> że organizacja międzynarodowa ustanawiana jest przez państwa na podstawie zawartej między nimi umowy międzynarodowej oraz posiada osobowość prawną, która jest jednak funkcjonalnie ograniczona do przedmiotu działania organizacji, określonego w umowie międzynarodowej ją ustanawiającej.

Wspólnoty Europejskie, działające w ramach Unii Europejskiej, określane są jako organizacje międzynarodowe typu ponadnarodowego (organizacje ponadnarodowe).<sup>50</sup> Przy czym pojęcie organizacji ponadnarodowej nie oznacza, że dana organizacja traci czy zmienia swój charakter prawny jako organizacji typu „międzypaństwowego”. Nawet jeżeli - ze względu na rozrost kompetencji takie organizacji - w gestii jej państw członkowskich pozostanie jedynie decydowanie o wstąpieniu do takiej organizacji, współdecydowanie (wraz z pozostałymi państwami członkowskimi) o przyjęciu traktatów rewizyjnych (a więc o zmianach w organizacji o charakterze zasadniczym) oraz decydowanie o wystąpieniu z organizacji,<sup>51</sup> to charakter prawny organizacji ponadnarodowej nie ulegnie zmianie: pozostanie ona organizacją kreowaną przez państwa

---

<sup>48</sup> I. Popiuk-Rysińska, *Organizacje międzynarodowe. Zarys problematyki* (w:) *Polska w organizacjach międzynarodowych* (pod red. St. Parzymiesa i I. Popiuk-Rysińskiej), Warszawa 1998, s. 17.

<sup>49</sup> Por. Wł. Czapliński, A. Wyrozumski, *Prawo międzynarodowe publiczne. Zagadnienia systemowe*, Warszawa 2004 (wydanie II), s. 335.

<sup>50</sup> Por. J. Barcz, *Organizacja ponadnarodowa*, *Sprawy Międzynarodowe* 1991, nr 7/8, s. 89.

<sup>51</sup> Por. T. Stein, *Suwerenność, organizacja międzynarodowa i integracja* (w:) *Suwerenność i integracja europejska* (pod red. Wł. Czaplińskiego, I. Lipowicz, T. Skoczno, M. Wyrzykowski), Warszawa 1999, s. 43.

członkowskie w traktacie - umowie międzynarodowej i umowach rewizyjnych stanowiących daną organizację. Nic w tym względzie nie zmieni również sama nazwa takiej umowy międzynarodowej, nawet jeżeli państwa zgodzą się na nazwę „konstytucji”.<sup>52</sup>

Określenie organizacji międzynarodowej jako organizacji ponadnarodowej wskazuje na jej istotne cechy,<sup>53</sup> nie zmienia natomiast jej charakteru prawnego.<sup>54</sup> Do owych szczególnych cech takiej organizacji zaliczyć można:

- szczególną koncentrację kompetencji po stronie organizacji kwalifikowanej jako organizacja ponadnarodowa,
- uzyskanie znaczącej autonomii własnego porządku prawnego – tak przez prawo pierwotne w procesie tzw. paralelizacji, jak i przez prawo pochodne organizacji,
- znajduje to szczególny wyraz w wywieraniu skutku bezpośredniego przez nadające się do tego normy pierwotnego i pochodnego prawa organizacji oraz w zasadzie pierwszeństwa takich norm wobec prawa krajowego państw członkowskich;

---

<sup>52</sup> Por. J. Barcz, *Przewodnik po Traktacie konstytucyjnym wraz z tekstem Traktatu*, Warszawa 2005, s. 34 i nast. Warto przy tym zauważyć, że w swoim orzecznictwie Trybunał Sprawiedliwości WE wielokrotnie określał Traktat ustanawiający WE jako „akt konstytucyjny”, czy „konstytucję” Wspólnot.

<sup>53</sup> Por. J. Kranz, *Wspólnoty i Unia: Ponadnarodowość ...*, s. 21.

<sup>54</sup> Trybunał Konstytucyjny w wyroku z 11 maja 2005 r. w sprawie konstytucyjności Traktatu akcesyjnego słusznie odrzucił twierdzenie skarżących, jakoby Polska, przystępując do Unii Europejskiej, przystąpiła do „organizacji ponadnarodowej”, o której Konstytucja z 1997 r. nie wspomina w art. 90 ust. 1. „... teza ... o ‘włączeniu państwa i narodu polskiego w system organizacji ponadnarodowej, jaką jest Unia Europejska’, oparta jest na niemającym dostatecznych przesłanek prawnych rozróżnieniu organizacji ‘ponadnarodowych’ i ‘międzynarodowych’. Nie znajduje ono oparcia ani w prawie międzynarodowym, ani też w postanowieniach Traktatu akcesyjnego ...” (punkt 8.5. uzasadnienia wyroku). Pot na ten temat: J. Barcz, *Zagwarantowanie zasady pierwszeństwa prawa wspólnotowego wobec polskiego prawa krajowego a Traktat akcesyjny (w:) Efektywność prawa wspólnotowego w Polsce. Wybrane problemy* (red. J. Barcz), Studia z dziedziny prawa Unii Europejskiej 2005, nr 3, s. 26/27.

- szczególny proces decyzyjny, odnoszący się do stanowienia aktów prawa pochodnego (m.in. ograniczający inicjatywę legislacyjną do instytucji organizacji ponadnarodowej - Komisji Europejskiej oraz możliwość podejmowania decyzji większością kwalifikowaną przy wzmocnionej kontroli demokratycznej ze strony instytucji parlamentarnej);
- zapewnienie jednolitości stosowania prawa organizacji międzynarodowej przez własne organy sądowe oraz wykonywanie skutecznego nadzoru nad zagwarantowaniem przez państwa członkowskie efektywności tego prawa w sferze wewnętrznej państw członkowskich;
- *last but not least* - rozwój specyficznej, głębokiej i obejmującej wszystkie dziedziny działania organizacji współzależności między organizacją a państwami członkowskimi (między sferą ponadnarodową a sferą państwową).<sup>55</sup>

Unia Europejska jest obecnie kwalifikowana jako znajdująca się w rozwoju (*in statu nascendi*) struktura *sui generis* zasadzająca się na umowie międzynarodowej.<sup>56</sup> Niemniej jednak „Unię stanowią Wspólnoty Europejskie” (akapit trzeci art. 2 TUE), „uzupełnione politykami i innymi formami współpracy” określonymi w Traktacie o UE. Wynika z tego jednoznacznie, że przyjętym obecnie i zaakceptowanym modelem integracji europejskiej jest forma organizacji międzynarodowej. Jak wskazano już wyżej, szereg istotnych argumentów pozwala stwierdzić, że państwa członkowskie nie zamierzają tego modelu działania integracji europejskiej modyfikować na rzecz jakiejś formy „europejskiej państwowości”. Przemawiają za tym co najmniej dwa, istotne argumenty:

---

<sup>55</sup> Na fenomen ten wskazano we wstępie do niniejszej pracy.

<sup>56</sup> Por. J. Barcz, *Charakter prawny i struktura Unii Europejskiej* (w:) *Prawo Unii Europejskiej. Zagadnienia systemowe*, Warszawa 2003 (II wydanie), s. 70 i nast.



- po kilkunastu latach dyskusji państwa członkowskie podjęły polityczną decyzję,<sup>57</sup> aby Unię Europejską przekształcić w jednolitą organizację międzynarodową, która wchłonęłyby Wspólnotę Europejską i oba międzyrządowe filary; decyzja ta znalazła wyraz w postanowieniach art. 1-7 Traktatu konstytucyjnego;
- mimo że - jak już wskazano - regulacje II i III filara UE (znajdujące się poza obszarem wspólnotowym I filara UE) mogłyby skłaniać do rozważania modelu związku państw (w mniejszym stopniu państwa federalnego) dla przyszłej Unii, to tendencja rozwoju idzie jednoznacznie w kierunku objęcia tych filarów międzyrządowych obszarem regulacyjnym organizacji międzynarodowej (o reżimie tożsamym lub zbliżonym - przynajmniej w odniesieniu do obecnego filara III UE - do reżimu wspólnotowego). Nawet jeżeli Traktat konstytucyjny w życie nie wejdzie, tendencja taka będzie realizowana w ramach istniejących możliwości prawnych (przede wszystkim za pośrednictwem postępowania prejudycjalnego i badania legalności aktów prawnych, które to procedury dopuszczalne są w III filarze UE na mocy art. 35 TUE).

Tak więc „trzecia droga” (obok diskutowanych form „państwowego” rozwoju integracji europejskiej) - model organizacji międzynarodowej typu ponadnarodowego - jest najbardziej realnym modelem docelowym rozwoju integracji europejskiej. Model taki zakłada wiodącą rolę w tym procesie suwerennych państw, natomiast klasyfikacja organizacji międzynarodowej obejmującej integrację europejską jako organizacji ponadnarodowej wskazuje na wielki potencjał elastyczności (zarówno w pojęciu horyzontalnym, jak i funkcjonalnym) jaki w tym modelu tkwi. Niezależnie od tego należy uwzględnić okoliczność, iż umacnianie roli organizacji międzynarodowych pozwala zapełniać - przynajmniej w

---

<sup>57</sup> Por. Raport końcowy Grupy Roboczej III - „Osobowość prawna”, przedłożony dnia 1 października 2002 r. w ramach Konwentu Europejskiego (w:) J. Barcz, *Przewodnik po Traktacie konstytucyjnym* ..., s. 126 i nast.

pewnym zakresie - niebezpieczną lukę instytucjonalną, jaka wytworzyła się w toku deregulacji systemu współczesnego prawa międzynarodowego.<sup>58</sup>

Rozszerzanie zakresu przedmiotowego procesu integracji europejskiej (na przykład objęcie obszaru obecnego III filara reżimem wspólnotowym, czy też rozbudowa regulacji wspólnotowych w poszczególnych politykach) oraz umacnianie tzw. metody wspólnotowej w ramach procesu decyzyjnego (obejmowanie coraz nowych obszarów regulowanych traktatami stanowiącymi UE formułą podejmowania decyzji w Radzie większością kwalifikowaną przy wzmocnionej roli Parlamentu Europejskiego)<sup>59</sup> będzie oczywiście wpływać na zakres wykonywania przez państwa praw wynikających z suwerenności, niemniej jednak państwa będą zyskiwały paralelnie coraz większy wpływ na sferę ponadnarodową (na działalność przyszłej Unii) i tym samym realizowania również własnych interesów narodowych w ramach zacieśniającej się współzależności. Tym samym suwerenność państw członkowskich będzie efektywnie realizowana w nowych warunkach międzynarodowych (ponadnarodowych), przy czym owe „warunki ponadnarodowe” od strony formy prawnej nie będą w swojej istocie niczym innym, niż organizacją międzynarodową (międzypaństwową).

## **5. Budowanie państwa w procesie integracji - wymóg sprawnego Państwa**

Francis Fukuyama, rozpatrując perspektywy władzy i ładu międzynarodowego w XXI wieku,<sup>60</sup> analizuje przyczyny trwającej od pewnego czasu tendencji do osłabiania państwowości, które wywieść

---

<sup>58</sup> Por. D. Thüerer, *Modernes Völkerrecht. Ein System im Wandel und Wachstum – Gerechtigkeitsgedanke als Kraft der Veränderung?* Zeitschrift für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht 2000, nr 3-4, s. 557 i nast. Por. w związku z tym: J. Barcz, *Zmiany w prawie międzynarodowym a etyka dyplomacji*, Etyka Dyplomacji. Wykłady publiczne, PISM-Warszawa 2002, s. 36 i nast.

<sup>59</sup> Procedura obecnego art. 251 TWE.

<sup>60</sup> F. Fukuyama, *Budowanie państwa. Władza i ład międzynarodowy w XXI wieku*, Poznań 2005.

można z doświadczeń II wojny światowej, gdy „zbyt silne” państwa stały się przyczyną agresji i tyranii, z drugiej zaś strony rozwój gospodarki globalnej również przyczynia się do „erozji autonomii suwerennych państw”.<sup>61</sup> Jednak głównego zagrożenia dla ładu międzynarodowego po zakończeniu zimniej wojny Fukuyama upatruje w państwach słabych i dysfunkcyjnych,<sup>62</sup> a w „obumieraniu państwa” widzi nie tyle „preludium do utopii”, co „drogę prowadzącą do katastrofy”.<sup>63</sup> Odpowiedzią na te zagrożenia powinno być budowanie skutecznego i silnego państwa „w zakresie niezbędnych funkcji”: „Tym, co tylko państwa i wyłącznie państwa są w stanie zrobić, jest gromadzenie i świadoma alokacja prawomocnej siły. Siła ta jest niezbędna do zaprowadzenia rządów w skali kraju, ale też do zachowania ładu w skali świata. Ci, którzy wieszczą zmierzch suwerenności - czy to zwolennicy wolnych rynków na prawicy, czy zagorzali multilateralści na lewicy - muszą najpierw wyjaśnić, co musiałoby zastąpić siłę suwerennego państwa narodowego we współczesnym świecie. (...) Wobec braku jasnej odpowiedzi nie mamy innego wyboru, jak tylko powrócić do suwerennego państwa narodowego i ponownie postarać się zrozumieć, w jaki sposób uczynić je silnym i efektywnym. (...) W każdym razie sztuka budowania państwa będzie kluczowym komponentem siły narodowej ...”.<sup>64</sup>

Spróbujmy powyższe założenie Fukuyamy – odnoszące się do relacji w skali globalnej – „przełożyć” na wymiar integracji europejskiej. Otóż od pewnego czasu zauważa się coraz bardziej jednoznacznie, że efektywne działania procesu integracji europejskiej zakłada również coraz bardziej efektywne działanie państw członkowskich, choć w zawężonym (między innymi udziałem w procesie integracji) zakresie kompetencji wynikających z suwerenności.<sup>65</sup> Państwo staje się nie tylko „normatywnym punktem

---

<sup>61</sup> Tamże, s. 137.

<sup>62</sup> Tamże, s. 109 i nast. (sprecyzowanie pojęcie „słabego” państwa - por. s. 113).

<sup>63</sup> Tamże. S. 137.

<sup>64</sup> Tamże, s. 138/139.

<sup>65</sup> J. Kranz pisze w związku z tym: „W tym kontekście suwerenność państw nie tyle traci na

odniesienia”<sup>66</sup> dla kreowania procesu integracji (owym „władcą traktatów”), lecz również uczestniczy bezpośrednio w tym procesie kreacji, a zakres tego uczestnictwa zależy będzie od jego efektywności (por. „kompleksowa współzależność integracyjna”).

W globalnym układzie sił wytwarza się swoisty paradoks,<sup>67</sup> który rysuje się szczególnie wyraźnie w toku udziału państwa w procesach integracyjnych. Z jednej strony globalizacja przynosi w stosunkach międzynarodowych gwałtowny wzrost wielości aktorów (podmiotów). Niemniej jednak państwo pozostaje najwyższą formą struktury politycznej również w tych stosunkach, co znajduje swe odzwierciedlenie w koncepcji suwerenności państwa. Z drugiej strony państwo musi włączać się coraz mocniej (współuczestniczyć) w różnego rodzaju powiązaniach międzynarodowych (w tym integracyjnych),<sup>68</sup> co siłą rzeczy prowadzi do napięć między ujęciem niezawisłości w znaczeniu formalnym (suwerenność) a stopniem owych powiązań.<sup>69</sup> Istota wspomnianego paradoksu polega na tym, iż państwo aby skutecznie wykonywać swoje funkcje oraz utrzymać niezależność, zmuszone jest włączać się w jak

---

znaczeniu, co musi być odpowiednio rozumiana i interpretowana. Również rola państwa ulega swego rodzaju przewartościowaniu, co jednak w żadnym razie nie znaczy, iż suwerenność państwa lub państwo narodowe skazane są na zaniknięcie. Jeśli słyhać głosy o obumieraniu państwa narodowego, to należy je raczej rozumieć jako krytykę modelu, polegającego na silnej pozycji państwa, które samodzielnie – nierzadko kosztem innych państw i/lub w niezgodzie z prawem międzynarodowym – próbuje rozwiązywać stojące przed nim problemy (problemy, dodajmy, z którymi nie zawsze jest sobie w stanie samodzielnie poradzić).” *Wspólnoty i Unia: Ponadnarodowość ...*, s. 20.

<sup>66</sup> Tak: H. Kleger, I.P. Karolewski, M. Munke, *Europäische Verfassung ...*, s. 197 (następnie szczegółowa analiza rosnącego znaczenia „państwa narodowego”).

<sup>67</sup> H. G. Schermers, N.M. Blokker, *International Institutional Law. Unity within diversity*, Boston-Leiden 2003, s. 2.

<sup>68</sup> Por. A. Wasilkowski, *Suwerenność w prawie międzynarodowym i w prawie europejskim* (w:) *Prawo międzynarodowe publiczne a prawo europejskie* (red. J. Kolasa, A. Kozłowski), Wrocław 2003, s. 14 i nast.

<sup>69</sup> Por. H. G. Schermers, N.M. Blokker, *International Institutional Law ...*, s. 2.

największym zakresie włączać się w powiązania międzynarodowe i uczestniczyć w procesie globalizacji.<sup>70</sup>

Biorąc pod uwagę powyższe rozważania, można sformułować następujące tezy co do roli państwa w procesie integracji europejskiej:

- Proces integracji europejskiej nie prowadzi do „zaniku” czy „upadku” państwa narodowego. Pozostaje ono głównym kreatorem procesu integracji w rozumieniu formalnym (jak „władca traktatów” ), a modelem formalnym tego procesu pozostaje organizacja międzynarodowa (międzypaństwowa);
- W toku udziału w procesie integracji europejskiej zmienia się zakres wykonywanych przez państwo, wynikających z jego suwerenności kompetencji, bowiem część z nich państwo przekazuje na rzecz organizacji międzynarodowej. Decyzja w tej sprawie podejmowana jest przez samo państwo, a więc wynika z jego suwerenności;<sup>71</sup>
- Udział państwa w procesie integracji europejskiej stwarza nowe możliwości realizacji własnych interesów narodowych oraz interesów wspólnych dla wszystkich państw biorących udział w tym procesie. Udział w tym procesie nie stanowi w rozumieniu formalnym ograniczenia suwerennego państwa, jest wyrazem wykonania prawa wynikającego z suwerenności. Natomiast w rozumieniu merytorycznym udział w procesie integracji europejskiej jest konieczną przesłanką umocnienia niezawisłości państwa i realizacji jego interesów w nowych warunkach międzynarodowych, a tym samym - w konsekwencji - utrzymania suwerenności w rozumieniu formalnym;

---

<sup>70</sup> Tamże. Autorzy zwracają jednocześnie słusznie uwagę na to, że włączając się w proces współzależności międzynarodowych państwo uzyskuje możliwość „kontroli wpływów zewnętrznych”.

<sup>71</sup> Por. uzasadnienie wyroku polskiego Trybunału Konstytucyjnego w sprawie konstytucyjności Traktatu akcesyjnego z dnia 11 maja 2005 r.

- Udział państwa w organizacji międzynarodowej o charakterze ponadnarodowym stwarza szczególne możliwości oddziaływania na proces integracji, bowiem do cech szczególnych takiej organizacji należy zwłaszcza obszerny mechanizm współzależności (współdziałania) państwa członkowskiego i organizacji.<sup>72</sup>
- W procesie integracji europejskiej zmienia się więc zakres kompetencji państwa wynikający z suwerenności, jednocześnie jednak wzrastają oczekiwania co do efektywności i wydolności państwa: dotyczy to zarówno obszarów, które pozostają w jego kompetencji własnej, jak i - a może przede wszystkim - dziedzin władzy państwowej, które zostały przekazane na rzecz Wspólnot (organizacji ponadnarodowej). Sprawne państwo ma bowiem możliwości efektywnego wpływania na proces decyzyjny na szczeblu wspólnotowym (unijnym);
- Wymóg państwa sprawnego odnosi się do całej struktury państwa – władz ustawodawczych, wykonawczych i sądownictwa. Na szczególną uwagę zasługuje wpływ udziału państwa w procesie integracji europejskiej na umacnianie się regionalnych i lokalnych struktur samorządu terytorialnego oraz na umocnienie statusu jednostek, w tym podmiotów gospodarczych;
- Udział państwa w procesie integracji europejskiej prowadzi więc nie prowadzi więc do osłabienia czy demontażu państwa. Wręcz przeciwnie stwarza nowe i konieczne dla zachowania suwerenności możliwości wykonywania kompetencji. Warunkiem tego jest natomiast stałe podnoszenie efektywności państwa – istnienie państwa sprawnego. Z drugiej zaś strony tylko sprawne państwa członkowskie mogą stanowić przesłankę zbudowania wydolnej organizacji integracyjnej, która będzie w stanie sprostać wymogom współczesnego świata.

---

<sup>72</sup> „Kompleksowa współzależność integracyjny” - patrz punkt 5.2. niniejszej pracy.

## 6. Nowe ujęcia „opisu” współzależności między sferą ponadnarodową i państwową

Debata nad określeniem współzależności między Wspólnotami Europejskimi (organizacjami ponadnarodowymi) a ich państwami członkowskimi wychodzi naturalnie poza klasyczne ujęcie modelu docelowego integracji europejskiej w postaci związku państw i państwa federalnego. Wskazywano w szczególności już od lat, że przede wszystkim z procesu integracji wynika konieczność konstruowania pojęcia suwerenności „w sposób otwarty na uwzględnienie narastających współzależności”<sup>73</sup> oraz podkreślano, iż rosnąca współzależność państw nie prowadzi do zaniku ich suwerenności, a jedynie czyni bardziej złożonym wykonywanie funkcji państwowych, wpływając na kompetencję państwa, a tym samym na suwerenność narodową.<sup>74</sup>

Pierwsze próby „opisania” szczególnego stopnia współzależności między sferą ponadnarodową i sferą państwową ograniczały się do „diagnozy” istniejącego stanu rzeczy, który z trudem poddawał się klasyfikacji w świetle przyjętej terminologii. I tak szczególne relacje między Wspólnotami w ich państwami członkowskimi objaśniano jako „stan przejściowy” (*Zwischenstand*), które występuje w procesach integracyjnych i dezintegracyjnych, charakteryzując się nie tylko „pomieszaniem” (*Gemengelage*) prawa państwowego z prawem międzynarodowym, lecz również niepewnością w odpowiedzi na pytania dotyczące suwerenności państw uczestniczących w tych procesach.<sup>75</sup> Objaśniano zachodzącą współzależność posługując się terminami „stosunku wzajemnej zależności”, „współzależności kooperatywnej”, czy

---

<sup>73</sup> W literaturze polskiej: A. Wasilkowski, *Uczestnictwo w strukturach europejskich a suwerenność państwowa*, Państwo i Prawo 1996, nr 4/5, s. 18.

<sup>74</sup> J. Kranz, *Wspólnoty i Unia: Ponadnarodowość ...*, s. 51.

<sup>75</sup> G. Ress, *Souveränitätsverständnis in den Europäischen Gemeinschaften als Rechtsproblem* (w:) *Souveränitätsverständnis in den Europäischen Gemeinschaften* (hrsg. von G. Ress), Baden-Baden 1980, s. 16.

„obracających się zębatych kół”, „organicznego powiązania”, „przenikania”.<sup>76</sup>

Prace koncepcyjne nad ujęciem współzależności między sferą ponadnarodową i państwową wyszły obecnie poza stan „diagnozy”. Próbuje się dokonać głębszej klasyfikacji, wychodząc przeważnie z założenia, iż państwo będzie nadal (choć z zmodyfikowanej formie) odgrywać wiodącą rolę również w procesie integracji europejskiej. W sumie więc chodzić będzie o klasyfikację istniejącego (pogłębiającego się) stopnia współzależności między obu sferami. Wskazać można w związku z tym na następujące koncepcje:

- **Koncepcja stopienia/połączenia (*Fusionsthese*):**<sup>77</sup> stosownie do tej koncepcji integracja europejska nie prowadzi do likwidacji państwa narodowego, lecz do jego umocnienia (rozwoju) w zmieniających się warunkach. W procesie integracji europejskiej dochodzi do „stopienia się” (*Verschmelzung*) państwowości na szczeblu narodowym i europejskim. Owe „stopienie się” warunkowane jest narodowym interesem zachowania państwowej wydolności działania. Następuje ono „wewnątrz” i „poprzez” Wspólnoty Europejskie i prowadzi – poprzez „specyficzne, wzajemne formy uczestnictwa” do powstania „stopionego/połączonego państwa federalnego” (*ein fusionierter Föderalstaat*), które należy rozumieć jako nową fazę rozwoju państw (zachodnio) europejskich. Wbrew założeniom modelu państwa federalnego nie chodzi w tym przypadku do likwidacji państwa narodowego, pojęcie „stopionego/połączonego państwa federalnego” wskazuje raczej na

---

<sup>76</sup> Dwa ostatnie terminy - J. Kranz w recenzji książki R. Kwietnia (*Suwerenność państwa. Rekonstrukcja i znaczenie idei w prawie międzynarodowym*, Zakamycze 2004), *Kwartalnik Prawa Publicznego* 2005, nr 1-2, s. 329 i nast.

<sup>77</sup> Opis tej koncepcji podają według: H. Kleger, I.P. Karolewski, M. Munke, *Europäische Verfassung ...*, s. 208/209. Autorzy ci odwołują się przede wszystkim do prac W. Wessela, *Staat und (westeuropäische) Integration. Die Fusionsthese* (w:) *Die Integration Europas*, 1992 i M. Lista, *Baustelle Europa. Einführung in die Analyse europäischer Kooperation und Integration*, Opladen 1999.



specyficzny, stały „stan napięcia” (między państwem narodowym a procesem integracji). Podkreślić należy, że punktem wyjścia tej koncepcji jest interes części składowych procesu integracji (państw), wyrażający się w utrzymaniu państwa narodowego, natomiast jej główny sens wyraża się w uzasadnieniu formuły integracji europejskiej, wykraczającej poza model współpracy międzypaństwowej.

- **Koncepcja systemu wielopoziomowego**<sup>78</sup> (*Mehrebenensystem*)<sup>79</sup>: według tej koncepcji w ramach „systemu wielopoziomowego” występują rodzaje polityk i systemy uzgodnieniowe zarówno o charakterze wertykalnym (tj. odnoszące się do określonego terytorium), jak również horyzontalne (tj. mające charakter funkcjonalny). Typowe jednak dla całościowego „systemu wielopoziomowego” jest występowanie różnorodnych powiązań: procesy decyzyjne nie są przeważnie ograniczone do jednego poziomu, lecz występują w nich różnorakie powiązania na różnych szczeblach oraz różne podmioty. Koncepcja ta, przeniesiona na Unię Europejską, prowadzi do opisanie Unii jako kompleksowego, zintegrowanego systemu uzgodnieniowego, obejmującego różnie określone i wzajemnie powiązane obszary polityk. „Europejski system wielopoziomowy” obejmowałby trzy szczeble terytorialnego działania – regiony, narody (państwa) i Unię Europejską, przy czym podkreślić należy głębokie powiązania w ramach UE. Charakterystyczny przy tym dla „Europejskiego systemu wielopoziomowego” byłby brak hierarchicznego podporządkowania poszczególnych poziomów działania i decyzyjnych oraz asymetria w posiadanych kompetencjach. Kolejnymi cechami charakterystycznymi tego systemu byłaby szczególna dynamika,

---

<sup>78</sup> Opis tej koncepcji podaje według: H. Kleger, I.P. Karolewski, M. Munke, *Europäische Verfassung ...*, s. 209/210. Autorzy ci odwołują się przede wszystkim do prac E. Grande i M. Jachtenfuchsa, *Wie Problemlösungsfähig ist die EU? Regieren im europäischen Mehrebenensystem*, Baden-Baden 2000.

<sup>79</sup> *Rechtsprobleme der Verzahnung von Herrschaftsgewalt in Mehrebenensystemen* (hrsg. U. Schliesky, M. Schürmann), Köln-Berlin-Bonn-München 2001.

wynikająca z otwartości projektu integracji europejskiej, sprawiająca, że w jego ramach relacje między poszczególnymi poziomami działania są znacznie bardziej elastyczne w porównaniu z klasycznym systemem federalnym oraz szczególne znaczenie negocjacji (uzgodnień), sprawiające, że „Europejski system wielopoziomowy” jest przede wszystkim systemem uzgodnieniowym, osiągającym wyniki nie w drodze władzy rozkazodawczej czy podejmowanie decyzji większością, lecz w drodze uzgodnień.

- **Koncepcja zarządzania wielopoziomowego** jest pewnym uszczegółowieniem koncepcji systemu wielopoziomowego i wywodzi się z teorii polityki wewnętrznej.<sup>80</sup> Zarządzanie wielopoziomowe miałyby się charakteryzować trzema zasadniczymi cechami: rządy państw nie mają monopolu na decyzje, są one bowiem podejmowane na wielu szczeblach; decyzje podejmowane są wspólnie, co powoduje, że rządy tracą kontrolę nad procesem decyzyjnym; wreszcie zatarciu ulega tradycyjny podział na strefę wewnętrzną i zewnętrzną ze względu na wzrastające znaczenie aktorów transnarodowych. Z punktu widzenia dwóch zasadniczych typów zarządzania wielopoziomowego - policentrycznego (charakteryzującego się wielością podmiotów biorących udział w procesie decyzyjnych) i bardziej hierarchizowanego (bliższego federalizmowi) - integrację europejską raczej należałoby rozpatrywać w kategoriach tej drugiej, bowiem jest ona kwalifikowana jako ścisła i daleko idąca instytucjonalizacja współpracy między suwerennymi państwami, przy czym państwo traktowane jest jako zasadniczy, lecz już nie jedyny podmiot procesu decyzyjnego. W kontekście tej koncepcji wskazuje się ba to, iż zasadniczym przedmiotem dyskusji jest nie tyle samo pojęcie suwerenności, co jej zakres i granice.

---

<sup>80</sup> Opis tej koncepcji podają według: J. Czaputowicz, *Rola państwa w Unii Europejskiej*, Centrum Europejskie Natolin (Warszawa 2004), zeszyt 11, s. 21 i nast. Autor odwołuje się przede wszystkim do prac G. Marksa, F. Nielsena, L. Raya, *Competencies, Cracks and Conflicts: Regional Mobilization in the European Union*, *Comparative Political Studies* 1996, No 2; B. Rosamonda, *Theories of European Integration*, Blasingstoke 2000; L. Hooghe, G. Marks, *Multi-level Governance and European Union*, Lanham 2001.

- **Koncepcja multicentryczności systemu prawa:**<sup>81</sup> koncepcja ta dotyczy co prawda współzależności między prawem wspólnotowym a prawem krajowym państw członkowskich, ma jednak jednoznacznie odniesienie szersze. Punktem wyjścia tej koncepcji jest stwierdzenie możliwości „współistnienia” kilku centrów (władzy), a więc że możliwe jest dokonanie delimitacji sfer wpływów, a w konsekwencji jednoczesne funkcjonowanie wielu ocen i podział władzy (kompetencji) prowadzącej do ich wyrażania, w postaci stanowienia, interpretacji i stosowania prawa. Stosownie więc do tej koncepcji miejsce modelu monocentrycznego (zbudowanego hierarchicznie) zajmuje model multicentryczny, z wielkością środków decyzyjnych co do stanowienia prawa i określania kierunków jego wykładni. Multicentryczność wymaga więc przyjęcia za punkt wyjścia, że różne centra mogą w sposób wiążący wypełniać swoim działaniem tę samą przestrzeń prawną. W odniesieniu do relacji między prawem wspólnotowym a prawem krajowym państw członkowskich UE ujęcie multicentryczne wskazuje, iż w relacji tej chodzi nie o problem hierarchicznego podporządkowania, lecz w istocie o podział kompetencji *quoad usum*, podział w ramach systemu multicentrycznego. Konsekwencje takiego założenie są sięgają daleko, ponieważ - z jednej strony - w warunkach systemu multicentrycznego miejsce w hierarchii jednego ośrodka nie daje gwarancji wpływu na kompetencje realizowane w ramach innego ośrodka (problem kontroli konstytucyjności aktów normatywnych); z drugiej zaś strony harmonijne funkcjonowanie *quoad usum* podsystemów prawa wspólnotowego i krajowego w jednej przestrzeni prawnej prowadzi do stwierdzenia działania jednego systemu prawa. Wpływ na to ma zasada przyjaznej wykładni, która musi działać w obie strony: krajowe organy tak powinny interpretować prawo krajowe, aby zapewniona była efektywność

---

<sup>81</sup> Pojęcie to wprowadził do dyskusji naukowej I. Pernice, *Multilevel Constitutionalism in the European Union*, Walter-Hallstein-Institut, Paper 5/2002; w literaturze polskiej zob. E. Łętowska - *Multicentryczność współczesnego systemu prawa i jej konsekwencje*, Państwo i Prawo 2005, nr 4, s. 3 i nast.

prawa wspólnotowego, natomiast po stronie wspólnotowej (wspólnotowe organy sądowy) należałoby interpretować prawo wspólnotowe w taki sposób, aby nie tylko „odgraniczać” oba porządki prawne, lecz umożliwiać i chronić ich współoddziaływanie.<sup>82</sup>

- **Koncepcja „ponadnarodowości deliberatywnej”:**<sup>83</sup> jako punkt wyjścia przyjmuje ona pojęcie procesu integracji europejskiej jako „systemu wielopoziomowego”,<sup>84</sup> konkludując ogólnie, iż polityczny proces decyzyjny w takim systemie powinien być ujęty w formie sieci, w ramach której zasoby i polityczne działania ulokowane są na różnych i relatywnie autonomicznych szczeblach. Zarządzanie zaś w takiej sytuacji wspólnymi problemami zależy przede wszystkim od komunikacji między tymi różnymi aktorami, którzy są „relatywnie autonomiczni w swoich domenach”.<sup>85</sup> Polityczna efektywność UE miałyby się więc opierać na „deliberatywnym sposobie komunikacji”, kierującym się ustalonymi regułami, w którym „argumenty są akceptowalne „jedynie jeżeli wykazują zdolność do powszechnego zastosowania”.<sup>86</sup> Koncepcja „ponadnarodowości deliberatywnej” skupia się więc na określeniu proceduralnych reguł współdziałania

---

<sup>82</sup> Koncepcja ta została w znacznej mierze przejęta przez Trybunał Konstytucyjny w wyroku z dnia 11 maja 2005 r. w sprawie konstytucyjności Traktatu akcesyjnego. Trybunał stwierdził w tym wyroku m.in.: „Na terenie Polski współobowiązują więc podsystemy regulacji prawnych, pochodzące z różnych centrów prawodawczych. Winny one koegzystować na zasadzie obopólnie przyjaznej wykładni i kooperatywnego współstosowania. Okoliczność ta w innej perspektywie ukazuje potencjalną kolizję norm oraz pierwszeństwo jednego z wyróżnionych systemów”. Trybunał Konstytucyjny posłużył się w tym przypadku nazwą „wieloskładnikowej struktury systemu prawa” (punkt 2 uzasadnienia wyroku z 11 maja 2005 r.).

<sup>83</sup> Patrz: Ch. Joerges, *Constitutionalising Europe's 'Unity in Diversity'. European Law as Conflict of Laws*. Referat wygłoszony podczas: International Workshop - Dilemmas of Democracy in Europe. London, June 2<sup>nd</sup> and 3<sup>rd</sup> 2006 (maszynopis w posiadaniu autora).

<sup>84</sup> Patrz wyżej.

<sup>85</sup> Ch. Joerges, *Europeanization as Prozess: Thoughts on the Europeanization of Private Law*, *European Public Law* 2005, vol. 11, s. 80/81.

<sup>86</sup> J. Neyer, *Discourse and Order in the EU. A Deliberative Approach to Multi-Level Governance*, *Journal of Common Market Studies* 2003, vol. 41, s. 687.

różnych obszarów prawa: na państwach członkowskich spoczywa obowiązek uwzględniania zewnętrznych „spraw” i „interesów”; na prawie wspólnotowym - zadanie zagwarantowania, aby prawo krajowe państw członkowskich było zgodne z regułami wspólnotowymi. Przy czym mechanizm ten działa nie tyle na podstawie założenia wyboru między równymi systemami prawa, lecz raczej wymaga on od prawa krajowego osiągnięcia poprzez zmianę i rozwój zgodności z prawem wspólnotowym.<sup>87</sup> Tak więc, niezależnie od skutku bezpośredniego norm prawa wspólnotowego państwa członkowskie zobowiązane są w tym systemie do dokonywania odpowiednich zmian w swoim prawie krajowym, które efektywnie gwarantowałyby wpływ „europejskiego wkładu innowacyjnego” na ich prawo krajowe. Drugą zaś stroną tego procesu jest rozwój „struktur europejskiego, transnarodowego zarządzania” (the European transnational governance structures” i problem ich „konstytucjonalizacji”.<sup>88</sup>

## **7. Współzależność między sferą ponadnarodową i państwową – próba definicji**

### **7.1. Warunki ramowe modelu współzależności**

Z toczącej się debaty<sup>89</sup> można wywieść konstruktywny wniosek, że poza modelem państwa narodowego oraz państwa europejskiego możliwe jest ustalenie uzasadnionego, realnego i stosunkowo stabilnego modelu współzależności między sferą integracji europejskiej a sferą państwową.<sup>90</sup>

---

<sup>87</sup> Ch. Joerges, *Europeanization as Prozess ...*, s. 82.

<sup>88</sup> Tamże, s. 82/83. Szerzej: Ch. Joerges, *Constitutionalism and Transnational Governance: Exploring a Magic Triangle* (w:) *Transnational governance and constitutionalism* (ed. by Ch. Joerges, I.-J. Sand and G. Teubel), Oxford 2004, s. 339 i nast.

<sup>89</sup> Nakreślonej w poprzednim punkcie czwartym niniejszej pracy.

<sup>90</sup> H. Kleger, I.P. Karolewski, M. Munke, *Europäische Verfassung ...*, s. s. 210.

Z rozważań nakreślonych wyżej wynika, że ramy prawne dla takiego modelu wytyczają:

- Istnienie suwerennych państw uczestniczących w procesie integracji europejskich, których zakres kompetencji wynikających z suwerenności ulega (w procesie integracji) zmianie, które jednak - aby w tym procesie uczestniczyć - muszą stale podnosić swoją efektywność: śmiało można sformułować tezę, że **mocne państwo jest zasadniczą przesłanką dalszego rozwoju procesu integracji europejskiej** oraz podnoszenia efektywności tego procesu - w rozumieniu zarówno przynoszenia korzyści państwom członkowskich, jak też efektywnego i wiarygodnego działania w relacjach międzynarodowych;
- Zaakceptowanie **formy organizacji międzynarodowej (międzypaństwowej) jako obecnego i docelowego modelu, w ramach którego rozwija się integracja europejska**. Odniesienia do modelu państwa – czy to związku państw, czy państwa federalnego – nie stanowią ani realnych ram prawnych dla rozwoju procesu integracji europejskich, ani ram akceptowanych przez państwa członkowskie i ich narody. Są one raczej wyrazem różnych koncepcji politycznych, które - poprzez sięganie do terminologii mającej w teorii państwa i prawa ściśle określone znaczenie - w efekcie powodują nieporozumienia i zamęt. Najlepszym przykładem tego rodzaju konsekwencji jest sytuacja, jaka powstała wokół „Traktatu ustanawiającego konstytucję dla Europy”. Tymczasem model organizacji międzynarodowej (międzypaństwowej) jest w swoim prawnym znaczeniu jednoznaczny, klasyfikacja zaś takiej organizacji międzynarodowej jako organizacji ponadnarodowej tej jednoznaczności nie zmienia, wskazuje natomiast na wielki potencjał i elastyczność tkwiący w formule ponadnarodowości; **model organizacji międzynarodowej pozostanie więc docelowym modelem, w ramach którego rozwijać się będzie integracja europejska;**

W tych ramach - z jednej strony mocne, suwerenne państwa członkowskie, z drugiej zaś organizacja międzynarodowa (międzypaństwowa) o charakterze ponadnarodowym - szczególnego znaczenia nabiera sfera współzależności między tym co państwowe a tym co wspólnotowe – ponadnarodowe. Jak się wydaje, wspólnym mianownikiem omówionych wyżej koncepcji jest to, iż bardziej lub mniej jednoznacznie oba powyższe warunki ramowe akceptują jako punkt wyjścia. **Koncepcja stopienia/połączenia** słusznie podkreśla rolę państwa w integracji europejskiej oraz interesu narodowego, który wymaga coraz większego angażowania się państwa w ten proces. Niemniej jednak sama koncepcja nie wychodzi poza diagnozę (opis) występującego fenomenu, określając go jako „stapianie”, „łączenie” się sfery państwowej i integracyjnej, które pozostają w „stanie stałego napięcia”. Wprowadzenie natomiast w ramach tej koncepcji określeń odwołujących się do kryterium państwowości - „stopione/połączone państwo federalne” jako „nowa forma państwa”, nawet jeżeli zostaje objaśnione, iż nie chodzi o likwidację państwa narodowego, powoduje zamęt metodologiczny. Z kolei **koncepcja systemu wielopłaszczyznowego** słusznie wskazuje i dogłębnie analizuje system uzgodnieniowy, odnosi się do różnorodności aktorów tego systemu i wielości obszarów działania. Niezmiernie istotne jest zwrócenie uwagi na zasadnicze poziomy systemu - regionalny, narodowy i unijny. Niemniej jednak - podobnie jak mutacja tej koncepcji - „**wielopoziomowe zarządzanie**” - odnosi się przede wszystkim właśnie do „zarządzania”, tj. do objaśnienia współzależności powyższych czynników w procesie decyzyjnym. Tym samym nieco na uboczu pozostawiane są obszary niezmiernie istotne, dotyczące koniecznych dostosowań (w ramach współzależności), które muszą paralelnie występować - z jednej strony - na płaszczyźnie unijnej, z drugiej zaś - w państwach członkowskich. Zjawisko współzależności sfery państwowej i ponadnarodowej jest bowiem znacznie szersze, niż samo „zarządzanie”. Wskazuje na to pośrednio **koncepcja multicentryczności systemu prawa**, zaznaczając konieczność stosownego dopasowania się „po obu stronach” (zasada wzajemnie przychylniej wykładni) i podporządkowania nie pewnej hierarchii, lecz osiągnięciu ustalonego wspólnego celu. Koncepcja ta wskazuje więc słusznie na istotę fenomenu współzależności sfery państwowej i sfery ponadnarodowej,

niemniej jednak ogranicza się do dziedziny relacji między prawem wspólnotowym a prawem krajowym państw członkowskich, w tym znaczeniu nie odzwierciedlając całego zakresu i skomplikowanego charakteru tej współzależności. Koncepcja natomiast „**deliberatywnej ponadnarodowości**” koncentruje się na wyjaśnieniu relacji między prawem wspólnotowym i prawem krajowym, zwłaszcza zaś na aspektach proceduralnych tych relacji i sposobu zarządzania nimi tak aby zapewnić efektywność działania procesu integracji europejskiej.

Można więc śmiało zaryzykować tezę, iż o ile do tej pory dyskusja nad pojęciem suwerenności w procesie integracji europejskiej koncentrowała się właśnie na relacji między prawem wspólnotowym i prawem krajowym (znaczenie zasady pierwszeństwa tego pierwszego), to obecnie uwzględniać należy również (a może przede wszystkim) inne obszary pojawiające się w ramach współzależności między sferą państwową i sferą ponadnarodową.

## **7.2. Koncepcja „kompleksowej współzależności integracyjnej”**

Członkostwo państwa w Unii Europejskiej (procesie integracji europejskiej) już obecnie jest wielkim wyzwaniem ustrojowym, które nie ogranicza się do konieczności przekazania określonych kompetencji organów władzy państwowej na rzecz organizacji ponadnarodowej (Wspólnot Europejskich), lecz wymaga również wewnętrznych dostosowań ustrojowych, które podniosłyby efektywność państwa w takim zakresie, tak aby mogło ono uczestniczyć w pełni w owym procesie współzależności w relacjach z Unią. Nie przypadkowo, w toku dochodzenia Polski do członkostwa wskazywano, że postanowienia Konstytucji z 1997 r. odnoszące się do członkostwa Polski w Unii Europejskiej należy interpretować całościowo jako „europejski akt integracyjny”, ponieważ dopiero wówczas możliwe będzie konstytucyjne uzasadnienie działań, jakie Polska musi podjąć, aby sprostać wszelkim związanym z członkostwem w UE wyzwaniom ustrojowym.<sup>91</sup>

---

<sup>91</sup> J. Barcz, *Akt integracyjny Polski z Unią Europejską w świetle Konstytucji RP*, Państwo i Prawo 1998, nr 3.



Równie kompleksowy charakter ma owa współzależność między sferą państwową (państwami członkowskimi) a sferą ponadnarodową, którą określić można z tego względu jako „**kompleksową współzależność integracyjną**”.

Biorąc pod uwagę powyższe wywody, można wskazać na jej następujące, zasadnicze obszary strukturalne, w których owa współzależność w pewnym zakresie istnieje oraz musi się umacniać:

- **Po stronie państw członkowskich:**

- umocnienie roli parlamentów narodowych w sprawach UE (w sferze wewnątrz krajowej - w relacjach w własnym rządzie oraz w dziedzinie współpracy z parlamentami narodowymi innych państw członkowskich w Parlamencie Europejskim);

- umocnienie roli samorządowych struktur regionalnych i lokalnych (w sferze wewnątrz krajowej - w relacjach w własnym rządzie oraz w dziedzinie współpracy ze strukturami unijnymi);

- podniesienie efektywności i dostosowania działania parlamentu narodowego i agend rządowych do wymogów procesu decyzyjnego po stronie „unijnej”;

- zapewnienie warunków dla pełnego korzystania przez jednostki (obywateli i podmioty gospodarcze) ze swobód gwarantowanych na szczeblu unijnym;

- **Po stronie Unii Europejskiej (Wspólnot Europejskich):**

- umacnianie legitymacji demokratycznej (pozycji Parlamentu Europejskiego, monitorującej roli parlamentów narodowych, pozycji struktur samorządu lokalnego i regionalnego);

- identyfikacja i rozbudowa katalogu wspólnych wartości (zasady państwa demokratycznego i działające gospodarki rynkowej);
- umacnianie ochrony praw podstawowych (Karta Praw Podstawowych, przystąpienie do EKPCz);
- umacnianie tzw. reżimu wspólnotowego (rozbudowa procedury podejmowania decyzji w Radzie większością kwalifikowaną przy umocnieniu roli Parlamentu Europejskiego, podnoszenie efektywności instytucji wspólnotowych, w tym wspólnotowych organów sądowych, rozszerzenia reżimu wspólnotowego za obecne obszary międzyrządowe – ustanowienie jednolitej organizacji - Unii);
- **W dziedzinie bezpośredniej współpracy sfery państwowej i ponadnarodowej:**
  - rozwój zasady pierwszeństwa prawa wspólnotowego przy zagwarantowaniu obopólnego, „przyjaznego” nastawienia (ze strony państwa konieczność pełnego zagwarantowania efektywności prawa wspólnotowego w sferze wewnątrz krajowej), po stronie wspólnotowej respektowania postulatu „współfunkcjonowania” obu porządków);<sup>92</sup>
  - rozbudowa infrastruktury instytucjonalnej, zapewniającej wzajemne „przenikanie się” obu sfer (systemu komitologicznego, roli Komitetu Regionów, systemu grup roboczych w obecnych obszarach międzyrządowych) oraz podnoszenie stopnia przejrzystości jej działania;

---

<sup>92</sup> Por. E. Łętowska, *Multicentryczność współczesnego systemu prawa ...*, s. 9.

- umacnianie systemu monitorowania procesu decyzyjnego w Unii przez parlamenty narodowe na linii: proces decyzyjny w UE - parlament narodowy - rząd państwa członkowskiego;<sup>93</sup>

Jeśli ocenimy skalę wyzwań oraz związane z tym zmiany, zachodzące po stronie organizacji międzynarodowej, po stronie państw członkowskich takiej organizacji oraz we dziedzinie współzależności między nimi, to stwierdzić można, iż właśnie **zjawisko „kompleksowej współzależności integracyjnej” staje się głównym czynnikiem wyróżniającym organizacje ponadnarodowe spośród organizacji międzynarodowych.**

Jednocześnie zjawisko „kompleksowej współzależności integracyjnej” zawiera w sobie olbrzymią dynamikę, która pozwala na dalszą ewolucję w ramach trzech przedstawionych obszarów, bez naruszenia prawny ram – suwerennych państw uczestników procesu integracji oraz jej modelu jako organizacji międzynarodowej (państwowej).

### **7.3. Koncepcja „kompleksowej współzależności integracyjnej” a debata nad przyszłością Unii**

Koncepcja „kompleksowej współzależności integracyjnej” może sprowadzić do „właściwych wymiarów” również debatę nad przyszłością Unii Europejskiej. Zwłaszcza jednoznaczne ramy prawne tej koncepcji pozwalają stwierdzić, iż owo *finalité* europejskiego procesu integracji (przynajmniej w realnej perspektywie czasowej) nie będzie polegało na przejściu do jakiejś formy państwowości, lecz mieścić się będzie między suwerennymi państwami członkowskimi i organizacją międzynarodową typu ponadnarodowego.

---

<sup>93</sup> Model proponowany przez Traktat konstytucyjny idzie w dobrym kierunku, bowiem podnosi rolę parlamentów narodowych bez jednoczesnego, bezpośredniego ingerowania w proces decyzyjny na szczeblu UE. Por. J. Barcz, *Traktat konstytucyjny - umocnienie roli parlamentów narodowych w procesie integracji europejskiej* (w:) *Demokratyzacja i wzmocnienie legitymacji Unii Europejskiej*. Materiały z konferencji zorganizowanej 3 marca 2005 r. przez Departament UE MSZ i Katedrę Prawa Europejskiego SGH, Warszawa 2005, s. 32 i nast.

Obecny kryzys w Unii Europejskiej jest przede wszystkim kryzysem wizji i braku jasnej perspektywy procesu integracji.<sup>94</sup> Dodatkowy zamęt w percepcji społecznej procesu integracji spowodowały koncepcje europejskiego *finalité*, nawiązujące do modelu państwowego (europejskiego państwa federalnego) zasadzającego się na „konstytucji”. Obecnie konieczne jest chyba jak najszybsze i zdecydowane oderwanie się od tego rodzaju arogancji teoretyzowania i politykowania.

Trzeba przede wszystkim jednoznacznie określić, jaki jest model docelowy Unii Europejskiej. Zasada się on na dwóch jednoznacznych i społecznie (politycznie) akceptowalnych przesłankach:

- suwerennych państwach członkowskich, które (oczywiście) modyfikują swoje kompetencje wynikające z suwerenności, dostosowując je do rozwoju procesu integracji;
- docelowym modelem Unii Europejskiej - jako jednolitej, obejmującej wszystkie trzy filary obecnej UE, organizacji międzynarodowej (międzypaństwowej) o typie ponadnarodowym.

Fenomen „kompleksowej współzależności integracyjnej” pozostawia natomiast obszerne możliwości określenia zarówno krótkoterminowych jak i strategicznych celów, które powinny być realizowane w ramach integracji europejskiej. Wydaje się, że określenie tego rodzaju priorytetów, w sposób zrozumiały dla społeczeństw państw członkowskich ma zasadnicze znaczenie.

- Priorytetem krótkoterminowym (na najbliższych kilka lat) w związku z głębokim kryzysem w UE powinno być maksymalne wykorzystanie istniejących w obecnej UE możliwości, dyktowane wspólnym interesem.<sup>95</sup> Istotne jest przy tym, aby zachować osiągnięty stan,

---

<sup>94</sup> Por. J. Łukaszewski, *Kryzys integracji europejskiej i wyzwania dla Polski* (w:) *Rzecz o przyszłości Europy*, Warszawa 2005, s. 53 i nast.

<sup>95</sup> Por. P. Swieboda, *Obywatelska Europa*, Gazety Wyborcza z dnia 7 listopada 2005 r.

zwłaszcza aby nie podważać wiążących obecnie podstaw prawnych procesu integracji europejskiej (traktatów stanowiących Unię).

- Priorytety długoterminowe obejmują z jednej strony **rozwój instytucjonalny Unii** - a więc w pierwszym rzędzie realizację uzgodnienia dotyczącego przekształcenia UE w jedną organizację międzynarodową, wzmocnienie jej legitymacji demokratycznej, koherencji i struktury instytucjonalnej (jest to niezbędne dla rozbudowania przejrzystości działania Unii)<sup>96</sup>, z drugiej zaś strony muszą obejmować jednoznaczne **ustosunkowanie się do najważniejszych wyzwań ekonomicznych i politycznych**, z jakimi Unia jest konfrontowana - określenia kierunku jej ekonomicznego rozwoju (i stosownych reform w państwach członkowskich), umocnienia tożsamości politycznej w relacjach międzynarodowych oraz kontynuacji strategii rozszerzenia.<sup>97</sup>

Model „kompleksowej współzależności integracyjnej” nie jest naturalnie jedyną możliwością dalszego rozwoju Unii Europejskiej. W przypadku zdominowania europejskiej sceny politycznej przez ugrupowania populistyczne i „narodowe” można sobie wyobrazić renacjonalizację procesu integracji połączoną z sięgnięciem do różnych formuł „elastyczności” czy „wielu prędkości”.<sup>98</sup> O ile formuły takie miałyby w praktyce oznaczać budowę różnych struktur przez wybrane grupy państw członkowskich UE poza podstawą prawną Unii w dziedzinach ważnych z punktu widzenia działania rynku wewnętrznego czy budowy

---

<sup>96</sup> Wbrew rozpowszechnionym w publicystyce opiniom Traktat konstytucyjny proponuje w tej mierze racjonalne rozwiązania. Por. *Poznaj Traktat konstytucyjny. Demokryzacja i wzmocnienie legitymacji Unii Europejskiej*. Materiały z konferencji zorganizowanej 3 marca 2005 r. przez Departament UE MSZ i Katedrę Prawa Europejskiego SGH (red. J. Barcz), Warszawa 2005.

<sup>97</sup> Szerzej por. J. Barcz, *W sprawie debaty nad przyszłym kształtem Unii* (w:) *Rzecz o przyszłości Europy*, Warszawa 2005, s. 83 i nast.

<sup>98</sup> Szerzej: J. Barcz, *Co dalej z Traktatem konstytucyjnym - aspekty prawne* (w:) *Co dalej z Traktatem konstytucyjnym*. Materiały z konferencji naukowej zorganizowanej 8 lipca 2005 r. przez Departament UE MSZ i Katedrę Prawa Europejskiego SGH (red. J. Barcz), Warszawa 2005, s. 28/29.

tożsamości politycznej UE, to byłaby to droga do fragmentacji procesu integracji europejskiej.<sup>99</sup>

## 8. Podsumowanie

- Między państwami członkowskimi w WE/UE zachodzą skomplikowane procesy wzajemnych zależności. Ich punktem wyjścia jest powierzenie części kompetencji organów władzy państwowej Wspólnotom. Niemniej jednak owa współzależność stanowi fenomen znacznie wykraczający poza ten proces powierzenia.
- Ramy prawne dla kwalifikacji tych współzależności stanowi – z jednej strony założenie, że państwa pozostaną kreatorami procesu integracji (one zawierają umowy stanowiące WE/UE, traktaty rewizyjne, mają możliwość wystąpienia z WE/UE). Zakres ich kompetencji wynikający z suwerenności zmienia się paralelnie do rozwoju procesu integracji, pozostaje przy nich jednak owa megakompetencja (kompetencja kompetencji); z drugiej strony docelowym modelem integracji europejskiej pozostaje forma organizacji międzynarodowej (międzypaństwowej), nawet jeżeli kwalifikowana jest ona jako organizacja ponadnarodowa (nie zmienia to jednak istoty prawnej takiej organizacji).
- Konceptje zmierzające do pojmowania modelu integracji europejskiej w kategoriach struktur państwowych nie znajdują uzasadnienia prawnego. Tkwią za nimi raczej pewne zamierzenia polityczne: kwalifikacja jako związku państw ma wyrażać tendencje do renacjonalizacji procesu integracji europejskiej, kwalifikacja jako państwa federalnego ma natomiast w zamierzeniu prowadzić do umocnienia procesu integracji. Rzecz jednak w tym, że koncepcja ta prowadzi do skutku odwrotnego do zamierzonego, ponieważ

---

<sup>99</sup> W przeciwieństwie do tego pewna „elastyczność” w ramach prawnych UE należy ( i będzie należeć) do trwałych i „normalnych” elementów działania procesu integracji. Działa ona zresztą już obecnie w ważnych dziedzinach, na przykład Unii Gospodarczej i Pieniężnej, czy obszaru Schengen. Por. J. Kranz, *Wspólnoty i Unia: Ponadnarodowość...*, s. 32.

społeczeństwa państw członkowskich nie akceptują przekształcenia UE w strukturę *quasi* państwową. Niezależnie od tego państwa członkowskie jednoznacznie opowiadają się przy modelu organizacji międzynarodowej (v. Traktat konstytucyjny).

- Państwa pozostaną natomiast głównymi kreatorami procesu integracji. Specyficzna współzależność sprawia, że państwa - mimo przekazania części kompetencji władz państwowych na WE/UE muszą stale podnosić swoją efektywność (również w dziedzinach powierzonych), tak aby brać efektywny udział w owych współzależnościach. Sprawne państwo pozostanie zasadniczą przesłanką rozbudowy i pogłębiania procesu integracji europejskiej.
- Specyficzną współzależność między państwami członkowskimi a WE/UE można określić jako „kompleksową współzależność integracyjną”. Obejmuje ona trzy zasadnicze obszary: konieczność dostosowania ustrojowego po stronie państw członkowskich (tak aby państwo mogło odgrywać efektywną rolę w procesie integracji), konieczność odpowiedniego rozwoju po stronie WE/UE (umocnienie legitymacji demokratycznej, wspólnej aksjologii, ochrony praw podstawowych) oraz sprecyzowanie i umacnianie bezpośredniego współdziałania.
- Zakres i intensywność „kompleksowej współzależności integracyjnej” pozwala stwierdzić, iż jest to zasadniczy czynnik wyróżniający organizacje ponadnarodowe z grupy organizacji międzynarodowych (międzypaństwowych), przy czym - jak podkreślono - nie zmienia to statusu takiej organizacji jako organizacji międzynarodowej.
- Przewyciężenie obecnego, głębokiego kryzysu UE wymaga sprecyzowania wizji przyszłej Unii, tak aby projekt integracji europejskiej stał się wiarygodny dla społeczeństw państw członkowskich UE. Należy do tego przede wszystkim jednoznaczne potwierdzenie modelu Unii jako organizacji międzynarodowej (odejście od upolityczniania modelu integracji europejskiej poprzez

sięganie do koncepcji jego „upaństwowienia”) oraz podkreślenie roli państw członkowskich jako kreatorów i głównych uczestników procesu integracji europejskiej.



# **Problem ujednoczenia reżimu prawnego w Przestrzeni Wolności, Bezpieczeństwa i Sprawiedliwości – w sprawie art. 42 TUE (tzw. procedura kładki)**

(w:) Europejski Przegląd Sądowy 2006, nr 10 (strony 4-16).

## **1. Uwagi wstępne**

Wejście w życie podpisanego 29 października 2004 r. w Rzymie „Traktatu ustanawiającego Konstytucję dla Europy” (Traktatu konstytucyjnego)<sup>1</sup> napotyka na istotne trudności. Mimo ratyfikowania Traktatu przez 15 państw (do maja 2006 r.), zablokowanie ratyfikacji w dwóch założycielskich państwach członkowskich (we Francji i w Niderlandach) w następstwie negatywnych wyników referendum sprawia, iż wejście Traktatu w życie jest wątpliwe, względnie przesunie się o wiele lat. Niemniej jednak ogłaszanie już obecnie, że Traktat konstytucyjny powinien być uznany za „martwy” jest przedwczesne: z jednej strony z tego względu, iż procedura ratyfikacyjna będzie w toku, a ogłoszony przez Radę Europejską podczas spotkania w czerwcu 2005 r. „okres refleksji” (który miał trwać do połowy 2006 r.) został przedłużony do 2008 r. (wówczas – podczas Prezydencji Francji - podjęta zostanie ostateczna decyzja, w nawiązaniu do deklaracji nr 30 dołączonej do Traktatu, co do jego losu);<sup>2</sup> z drugiej zaś strony należy brać pod uwagę, że wszelkie dalsze prace nad reformą ustrojową Unii będą musiały brać pod uwagę propozycje zawarte

---

<sup>1</sup> „Traktat ustanawiający Konstytucję dla Europy” (Traktat konstytucyjny), podpisany przez państwa członkowskie UE w Rzymie, dnia 29 października 2004 r. Tekst w: *Traktat ustanawiający Konstytucję dla Europy*, Urząd Komitetu Integracji Europejskiej - Warszawa 2004. Por. J. Barcz, *Przewodnik po Traktacie konstytucyjnym wraz z tekstem Traktatu*, Warszawa 2005.

<sup>2</sup> Por. Konkluzje ze spotkania Rady Europejskiej 15-16 czerwca 2006 r.

w Traktacie konstytucyjnym. W tym rozumieniu - z merytorycznego punktu widzenia - znaczenie Traktatu konstytucyjnego pozostałoby istotne nawet w przypadku jego odrzucenia).<sup>3</sup>

Niemniej jednak, rozważenie wariantów kontynuacji reformy ustrojowej UE w warunkach przedłużającego się oczekiwania na wejście w życie Traktatu konstytucyjnego względnie jego odrzucenia jest zasadne. Głęboki kryzys Unii, koncentrujący się wokół dalszej liberalizacji w ramach rynku wewnętrznego, politycznej tożsamości UE na arenie międzynarodowej oraz strategii rozszerzenia sprawia, że UE nie powinna „czekać” z reformą ustrojową na rozstrzygnięcie losu Traktatu konstytucyjnego. Takie bierne oczekiwanie przyczyniałoby się do pogłębienia istniejącego kryzysu. W miarę istniejących możliwości prawnych (i stosownie do woli politycznej państw członkowskich) reforma powinna być kontynuowana. Dotyczy to zwłaszcza Przestrzeni Wolności, Bezpieczeństwa i Sprawiedliwości (PWBiS) UE,<sup>4</sup> w ramach której - z jednej strony - wspierane jest bezpośrednio funkcjonowanie wspólnotowego rynku wewnętrznego (na przykład poprzez umacnianie współpracy sądów w sprawach cywilnych), z drugiej zaś – „dopełniana” jest treść procesu integracji europejskiej w ważnych dziedzinach UE (polityki imigracyjnej, azylowej, wizowej, współpracy policyjnej i sądowej w sprawach karnych, w tym zwalczania przestępczości zorganizowanej).<sup>5</sup>

Niezależnie od postępu w procesie integracji europejskiej, który znajduje wyraz w przyjmowaniu instrumentów prawnych we wszystkich trzech filarach UE, w trwającej dyskusji wskazuje się na następujące, zasadnicze możliwości kontynuacji reformy ustrojowej Unii: za pośrednictwem kolejnych traktatów akcesyjnych, w drodze usprawnień

---

<sup>3</sup> Szerzej: J. Barcz, *Prawno-polityczne ramy debaty nad przyszłością Unii Europejskiej*, Sprawy Międzynarodowe 2005 nr 1, s. 5 i nast.

<sup>4</sup> Por. *Obszar wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości Unii Europejskiej. Geneza, stan i perspektywy rozwoju* (red. F. Jasiński i K. Smoter), UKIE-Warszawa 2005.

<sup>5</sup> Por. *Prawo Unii Europejskiej. Wybór dokumentów i aktów prawnych. Przestrzeń Wolności, Bezpieczeństwa i Sprawiedliwości*. Wybór i opracowanie J. Barcz i I. Kołowca, Warszawa 2006.

obecnego stanu (określonego w Traktacie z Nicei) na mocy różnych decyzji zasadzających się na obecnie wiążących traktatach (tzw. Nicea-plus względnie „reforma punktowa”) oraz na podstawie nowego traktatu rewizyjnego (tzw. Nicea-bis).<sup>6</sup>

Niemniej jednak skorzystanie z tych możliwości nie będzie wcale łatwe, a to z dwóch zasadniczych względów: **uwarunkowań negocjacyjnych** - reformy ustrojowe proponowane w Traktacie konstytucyjnym stanowią bowiem tzw. pakiet negocjacyjny, są wzajemnie mocno powiązane; „wyjęcie” jednego z problemów automatycznie „rozszerza” cały pakiet,<sup>7</sup> prowadząc do rozpoczęcia kompleksowych, trudnych negocjacji; **uwarunkowań formalnych** - zjawiskiem bowiem bardzo niedobrym i niebezpiecznym dla UE jest formułowanie propozycji reform Unii bez uwzględniania obowiązującego w Unii prawa, a często wręcz zakładających złamanie tego prawa;<sup>8</sup> tymczasem wszelkie reformy ustrojowe muszą uwzględniać uwarunkowania, określone przede wszystkim w prawie UE (większość propozycji „wybrania” pewnych elementów z Traktatu konstytucyjnego pomija okoliczność, iż dla ich realizacji niezbędna jest zmiana obecnych traktatów stanowiących podstawę UE w drodze traktatu rewizyjnego, zawartego na podstawie art. 48 TUE).

PWBiS stanowi ten obszar procesu integracji, który wymaga pilnej reformy. Tego rodzaju głęboką reformę proponuje Traktat konstytucyjny. Niemniej jednak w obecnych warunkach, zwłaszcza w tym obszarze, rozwijającym się bardzo dynamicznie, dotyczącym dziedzin dla państw członkowskich niezmiernie wrażliwych oraz ingerującym głęboko w prawa

---

<sup>6</sup> Omówienie tych wariantów: J. Barcz, *Prawno-polityczne ramy debaty nad przyszłością Unii Europejskiej ...*.

<sup>7</sup> Por. P. Swieboda, *Co dalej z Traktatem konstytucyjnym - aspekty polityczne* (w:) *Co dalej z Traktatem konstytucyjnym*. Materiały z konferencji naukowej zorganizowanej dnia 5 lipca 2005 r. przez DUE MSZ i Katedrę Prawa Europejskiego SGH, Warszawa 2005.

<sup>8</sup> Zwraca na to słusznie uwagę St. Biernat - *Możliwe następstwa odmowy ratyfikacji traktatu konstytucyjnego przez jedno lub kilka państw członkowskich* (w:) *Konstytucja dla Europy. Przyszły fundament Unii Europejskiej*. Pod red. S. Dudzika, Zakamycze 2005, s. 482.

podstawowe, z reformą PWBis nie należałoby czekać na rozstrzygnięcie losów Traktatu konstytucyjnego. Rozważenia wymaga przede wszystkim możliwość zastosowania art. 42 TUE (tzw. procedury kładki), którego postanowienia umożliwiają doprowadzenie do ustrojowej spójności PWBis bez wszczynania formalnej procedury rewizji traktatów stanowiących UE (określonej w art. 48 TUE). Artykuł 42 TUE ma następujące brzmienie:

„Rada, stanowiąc jednomyślnie z inicjatywy Komisji lub Państwa Członkowskiego, po zasięgnięciu opinii Parlamentu Europejskiego, może zadecydować, że działania w dziedzinach wskazanych w artykule 29 podlegają tytułowi IV Traktatu ustanawiającego Wspólnotę Europejską i jednocześnie może określić warunki głosowania, które są z tym związane. Zaleca ona Państwo Członkowskim przyjęcie tej decyzji zgodnie z ich odpowiednimi wymogami konstytucyjnymi”.

Mielibyśmy więc w tym przypadku do czynienia z reformą UE mieszczącą się w ramach tzw. reformy punktowej (*Nicea - plus*) i zasadzającej się na postanowieniach wiążących traktatów stanowiących UE (a więc przewidzianych w tych traktatach).

## 2. Pojęcie tzw. procedury kładki

Procedura kładki (*passarelle*)<sup>9</sup> oznacza możliwość dokonania zmiany postanowień traktatów stanowiących UE (a więc prawa pierwotnego) bez konieczności przeprowadzenia procedury ich rewizji stosownie do art. 48 TUE.<sup>10</sup> Stanowi więc ona ważny wyjątek od konieczności zawierania przez

---

<sup>9</sup> W literaturze polskiej stosowane są różne terminy: „procedura kładki”, „klauzula pomostowa”, „procedura dynamizująca”, ostatnio - w tłumaczeniach dokumentów unijnych na język polski - „klauzula przejścia” (Parlament Europejski. Komisja Spraw Konstytucyjnych. Sprawozdanie w sprawie okresu refleksji. Dokument A6-0414/2005 z 16 grudnia 2005 r., s. 6/77) względnie procedura „pomostów” (opinia Komisji Wolności Obywatelskich, Sprawiedliwości i Spraw Wewnętrznych), dołączona do powołanego wyżej *Sprawozdania ...*, s. 38/77.

<sup>10</sup> Powyższa procedura (art. 48 TUE) jest określana jako rewizja traktatów stanowiących UE - tzw. ogólna klauzula rewizyjna. Niezależnie od tego same traktaty wskazują niekiedy, które z ich postanowień powinny stać się przedmiotem rozważenia, co do konieczności rewizji przy

państwa członkowskie traktatów rewizyjnych w celu zmiany traktatów stanowiących UE. W odróżnieniu od procedury „rewizji” traktatów (art. 48 TUE), tzw. procedura kładki kwalifikowana jest jako „modyfikacja” traktatów stanowiących UE, której istota polega na zmianie postanowień traktatów na mocy decyzji instytucji wspólnotowych, upoważnionych do tego przez same traktaty.<sup>11</sup> Jak zobaczymy kryterium takie nie we wszystkich przypadkach jest jednoznaczne, z reguły bowiem decyzja o zastosowaniu procedury kładki będzie wymagała zgody ze strony państw członkowskich UE wyrażonej „zgodnie z ich wymogami konstytucyjnymi” (a więc ratyfikacji – tzw. zastrzeżenie ratyfikacji).

Określona w art. 48 TUE procedura zawarcia traktatu rewizyjnego jest stosunkowo skomplikowana, etap bowiem zawarcia takiego traktatu w rozumieniu prawa międzynarodowego poprzedzony jest etapami wynikającymi z okoliczności, iż chodzi o rewizję podstaw prawnych organizacji międzynarodowych (Wspólnot) i *sui generis* struktury międzynarodowej (UE). Procedura ta obejmuje min. zwołanie Konferencji Międzyrządowej i zaangażowanie instytucji wspólnotowych.<sup>12</sup> Została ona zmodyfikowana podczas prac nad Traktatem konstytucyjnym (który - z formalnego punktu widzenia - jest traktatem rewizyjnym), Konferencja Międzyrządowa została bowiem poprzedzona Konwentem, ciałem ustanowionym na mocy decyzji Rady Europejskiej.<sup>13</sup>

---

zastosowaniu procedury art. 48 TUE - są to tzw. szczególne klauzule rewizyjne.

<sup>11</sup> Por. J. Barcz, *Charakter prawny i struktura Unii Europejskiej* (w:) *Prawo Unii Europejskiej. Zagadnienia systemowe*, Warszawa 2003, s. 65.

<sup>12</sup> Procedura ratyfikacji trwa zwykle kilkanaście miesięcy (np. Traktat z Amsterdamu został podpisany 2 października 1997 r., a wszedł w życie 1 maja 1999 r.). W przypadku Traktatu z Nicei, dyskutowane zmiany były przedmiotem Konferencji Międzyrządowej 2000, która rozpoczęła się 24 lutego 2002 r. (stosownie do decyzji podjętej przez Radę Europejską w Helsinkach (10-11 grudnia 1999 r.) i zakończyła zaakceptowaniem przez Radę Europejską pakietu politycznego przewidywanych zmian w czasie posiedzenia w Nicei (7-11 grudnia 2000 r.). Po przygotowaniu projektu traktatu rewizyjnego przez służby prawne KE i Rady - został on podpisany 26 lutego 2001 r. przez przedstawicieli państw członkowskich i wszedł w życie 1 lutego 2003 r. po zakończeniu procedur ratyfikacyjnych.

<sup>13</sup> Decyzję tę Rada Europejska podjęła podczas spotkania w Laeken 14-15 grudnia 2001 r. - patrz: Deklaracja z Laeken w sprawie przyszłości Unii Europejskiej, na mocy której powołano „Konwent w

Jak zaznaczono, procedura kładki stanowi istotne odstępstwo od procedury przyjęcia traktatu rewizyjnego (względnie traktatu akcesyjnego, który również dokonuje rewizji prawa pierwotnego UE). Stąd też procedura kładki musi mieć wyraźną podstawę w traktatach stanowiących UE (państwa członkowskie antycypują niejako możliwość podjęcia decyzji w sprawie zmiany traktatów), zawierać ścisłe określenie przedmiotu, który może ulec modyfikacji oraz wymaganej procedury.

Obecnie obowiązujące traktaty stanowiące UE zawierają tego rodzaju klauzule, m.in:

- **omawiany art. 42 TUE:** określa on przedmiot zastosowania klauzuli (obszar III filara UE), podmioty inicjujące - Komisję lub państwa członkowskie, instytucją podejmującą decyzję - Radę UE, obowiązek zasięgnięcia uprzednio opinii Parlamentu Europejskiego oraz procedurę w Radzie UE (decyzja podejmowana jest jednogłośnie); art. 42 TUE zawiera zastrzeżenie ratyfikacji;<sup>14</sup>
- **art. 190 ust. 4 TWE:** odnosi się on do ustanowienia ujednoliconej ordynacji wyborczej dla Parlamentu Europejskiego; odpowiedni projekt ma przygotować sam Parlament, natomiast „właściwe

---

sprawie przyszłości Europy”. Tekst w języku polskim: Monitor Integracji Europejskiej 2002, nr 53, tom 2, s. 156 i nast. Warto zauważyć, że Traktat konstytucyjny proponuje wprowadzenie Konwentu do formalnej procedury jego zmiany w drodze traktatu rewizyjnego (art. IV-442 ust. 2), przy czym jego zwołanie byłoby uzależnione od decyzji Rady Europejskiej.

<sup>14</sup> Warto przypomnieć, że klauzulę kładki zawierał art. K.9 w pierwotnym tekście TUE (w brzmieniu Traktatu z Maastricht). Zawierał on również zastrzeżenie ratyfikacji, natomiast różnica w procedurze podejmowania stosownej decyzji wyrażała się w tym, że nie istniał obowiązek zasięgnięcia opinii Parlamentu Europejskiego. Art. K.9 TUE współdziałał z ówczesnym art. 100c) TWE (tzw. procedura podwójnego zamka”. W 1995 r. Komisja Europejska opracowała raport w sprawie stosowania art. K.9 TUE, w którym podkreśliła, że celem tego artykułu jest wskazanie na konieczność pogłębiania procesu integracji (COM (95) 566 final z 22 listopada 1995 r.). Klauzula pomostowa z art. K.9 TUE nie znalazła jednak zastosowania a „uwspólnotowienie” znaczącej części III filara UE nastąpiło na mocy Traktatu z Amsterdamu. Wł. Czapliński, *III filar Unii Europejskiej - Współpraca Sądowa i Policji w Sprawach Karnych* (w:) *Prawo Unii Europejskiej. Zagadnienia systemowe*, Warszawa 2003, s. 125/126.

przepisy” ustanowić ma Rada UE „stanowiąc jednomyślnie po uzyskaniu zgody Parlamentu Europejskiego udzielonej większością głosów jego członków”; również ten artykuł zawiera zastrzeżenie ratyfikacji;

- **art. 269 TWE:** dotyczy on zasobów własnych WE, służących finansowaniu jej budżetu; według akapitu drugiego tego artykułu odnośne przepisy (dotycząc zasobów własnych WE) uchwalane są przez Radę UE, stanowiącą jednomyślnie na wniosek Komisji i po konsultacji z Parlamentem Europejskim; również ten artykuł zawiera zastrzeżenie ratyfikacji;
- **art. 67 TWE** (który będzie przedmiotem szczegółowej analizy w dalszej części pracy): dotyczy on zmiany procedury podejmowania decyzji oraz zakresu jurysdykcji Trybunału Sprawiedliwości WE (ETS) w obszarze Tytułu IV TWE („Wizy, azyl, imigracja i inne polityki związane ze swobodnym przepływem osób”); Rada UE podejmuje w tych sprawach decyzję na wniosek Komisji, stanowiąc jednomyślnie po konsultacji z Parlamentem Europejskim; artykuł ten nie zawiera zastrzeżenia ratyfikacji.

Analizując powyższe warianty procedury kładki należy wyróżnić przede wszystkim dwa jej podstawowe typy:

- procedura kładki, która nie jest opatrzona zastrzeżeniem ratyfikacji;<sup>15</sup>
- procedura kładki zawierająca zastrzeżenie ratyfikacji.

W zasadzie jedynie ten pierwszy typ może być zaliczany do procedur „modyfikujących” traktaty stanowiące UE, jedynie bowiem w tym przypadku decyzja należy do samych instytucji wspólnotowych (byłyby to więc procedury kładki *sensu stricto*). Natomiast istota pozostałych klauzul

---

<sup>15</sup> Możliwość pewnej modyfikacji prawa pierwotnego w ten sposób zawierają również: art. 222 akapit pierwszy zdanie drugie TWE i art. 245 akapit drugi TWE.

polega w gruncie rzeczy na „ominięciu” stosunkowo skomplikowanej procedury rewizji traktatów, określonej w art. 48 TUE (w zasadzie, uproszczeniu wymogów proceduralnych po stronie UE). Ich istotą pozostaje natomiast wyrażenie zgody bezpośrednio przez państwa członkowskie UE (zastrzeżenie ratyfikacji).

I w jednym i w drugim przypadku stosowne decyzje Rady UE można kwalifikować jako nietypowe umowy międzynarodowe. Różnica między nimi polegałaby na tym, że w pierwszym przypadku państwa członkowskie – antycypując podjęcie stosownej decyzji przez Radę UE - zgadzają się na wejście decyzji w życie „w trybie prostym” (po jej podjęciu przez Radę UE i z dniem w decyzji określonym), w drugim natomiast przypadku zastrzegają „złożony tryb jej wejścia w życie” (zastrzeżenie ratyfikacji). Kryterium tego zróżnicowanego podejścia jest trudne do sprecyzowania. Leży ona raczej nie tyle w „stopniu ważności” samej materii objętej procedurą kładki, co raczej w „politycznej gotowości” państw członkowskich do akceptacji danego rozwiązania.

Procedura zastosowania klauzuli kładki wykazuje we wszystkich przypadkach ważne punkty wspólne; decyzja podejmowana jest przez Radę UE (a więc instytucję składającą się z przedstawicieli rządów państw członkowskich), stanowiącą jednomyślnie. Te wspólne aspekty wskazują na prawnomiędzynarodowy charakter podejmowanej decyzji. Zakres zaś udziału pozostałych instytucji wspólnotowych (obok Rady UE) i państw członkowskich w tej procedurze jest zróżnicowany. W przypadku art. 42 TUE, należącego do obszaru międzyrządowego UE, inicjatywa wszczęcia procedury prowadzącej do podjęcia decyzji w sprawie skorzystania z klauzuli kładki należy – obok Komisji – również do państw członkowskich. W pozostałych przypadkach natomiast, objętych zakresem działania TWE (a więc obszarem wspólnotowym), inicjatywa wszczęcia procedury należy wyłącznie do Komisji (z wyjątkiem ustanowienia ujednoczonej ordynacji wyborczej; w tym przypadku procedurę „inicjuje” Parlament Europejski). Parlament Europejski jest zwykle konsultowany, z wyjątkiem przyjmowania decyzji w sprawie ustanowienia ujednoczonej ordynacji wyborczej, na którą musi wyrazić zgodę). Pozycja Parlamentu



Europejskiego uległa więc umocnieniu, bowiem art. K.9 TUE (w pierwotnym brzmieniu Traktatu z Maastricht) o roli Parlamentu nie wspominał.

W końcu warto zauważyć, że procedura kładki nabiera nowego znaczenie w **Traktacie konstytucyjnym**, przybiera tam bowiem postać klauzul generalnych, pozwalających na podejmowanie ważnych proceduralnych decyzji ustrojowych, ograniczonych do obszernych części Traktatu - jego części III. Kwestię tę reguluje art. IV-444 Traktatu, noszący tytuł „Uproszczona procedura zmiany”. Według postanowień tego artykułu Rada Europejska, stanowiąc jednomyślnie po uzyskaniu zgody Parlamentu Europejskiego, wyrażonej przez większość jego członków,<sup>16</sup> może podjąć decyzję (tzw. decyzję europejską) upoważniającą Radę<sup>17</sup> do stanowienia większością kwalifikowaną w danej dziedzinie lub w danym przypadku, dla którego Traktat przewiduje jednomyślność (art. IV-444 ust. 1), względnie zezwalającą na przyjęcie unijnych instrumentów prawnych zgodnie ze zwykłą procedurą ustawodawczą w miejsce wymaganej przez Traktat szczególnej procedury ustawodawczej (zawierającej ostrzejsze wymogi niż procedura zwykła, zbliżona do obecnej procedury współdecydowania na podstawie art. 251 TWE)<sup>18</sup>.

Postanowienia tego artykułu nie zawierają zastrzeżenia ratyfikacji (byłyby więc znaczenie bardziej efektywnie, niż większość obecnie istniejących procedur kładki). Z drugiej strony jednak opatrzone zostały ważnymi „klauzulami bezpieczeństwa”. Na podjęcie stosownej decyzji przez Radę Europejską wyrazić zgodę musi Parlament Europejski; co ważniejsze – zasadniczą rolę miałyby odgrywać parlamenty narodowe państw członkowskich. Musiałyby być one informowane o zamiarze podjęcia takiej decyzji przez Radę Europejską („uproszczonej procedury

---

<sup>16</sup> Art. IV-444 ust. 3 Traktatu konstytucyjnego.

<sup>17</sup> W terminologii Traktatu konstytucyjnego - „Rada Ministrów”.

<sup>18</sup> Por. A. Nowak-Far, *Uproszczenie instrumentów prawnych i mechanizmów decyzyjnych w przyszłej Unii Europejskiej* (w:) *Przyszły Traktat konstytucyjny. Zagadnienia prawno-polityczne, instytucjonalne i proces decyzyjny w UE* (red. J. Barcz), Warszawa 2004, s. 344 i nast.

zmiany”). W przypadku gdyby w ciągu sześciu miesięcy od powiadomienia nawet jeden parlament narodowy zgłosił zastrzeżenie, decyzja nie mogłaby być podjęta (art. IV-444 ust. 3 Traktatu). Byłby to więc mechanizm bardziej rygorystyczny, niż procedura monitorowania przez parlamenty narodowe przestrzegania zasady pomocniczości w toku stanowienia prawa w UE.<sup>19</sup>

Procedura kładki określona w art. 42 TUE należy do kategorii o obostrzonym rygorze wejścia w życie (zastrzeżenie ratyfikacji), co nie może dziwić, dotyczy bowiem materii objętych obszarem międzyrządowym. Z tego też względu inicjatywa wszczęcia procedury prowadzącej do podjęcia stosownej decyzji przez Radę UE należy - obok Komisji - również do państw członkowskich.<sup>20</sup>

Bez wątplenia procedura kładki zawarta w art. 42 TUE może mieć istotne znaczenie w wypełnianiu luki ustrojowej w UE jaka powstałaby w przypadku nie wejścia w życie Traktatu konstytucyjnego. Z drugiej jednak strony rygorystyczne warunki zastosowania tej procedury sprawiają, że bardzo wątpliwe może stać się jej praktyczne użycie.

### **3. Przestrzeń Wolności, Bezpieczeństwa i Sprawiedliwości: obecny stan prawny**

Przestrzeń Wolności, Bezpieczeństwa i Sprawiedliwości obejmuje obecnie obszary należące do dwóch różnych reżimów prawnych w UE.<sup>21</sup>

---

<sup>19</sup> Przewidziany w Protokole nr 6 dołączonym do Traktatu konstytucyjnego. Por. J. Barcz, *Traktat konstytucyjny - umocnienie roli parlamentów narodowych w procesie integracji europejskiej* (w:) *Demokratyzacja i wzmocnienie legitymacji Unii Europejskiej*. Materiały z konferencji zorganizowanej przez Departament UE Ministerstwa Spraw Zagranicznych i Katedrę Prawa Europejskiego Szkoły Głównej Handlowej w Warszawie, Warszawa 2005, s. 32 i nast.

<sup>20</sup> W zasadzie należałoby problem ten ująć nieco inaczej: inicjatywa działania należy w III filarze w pierwszym rzędzie do państw członkowskich, jest to bowiem obszar międzyrządowy. Natomiast przyznanie Komisji Europejskiej prawa inicjatywy w tym obszarze jest wyrazem stopniowego umacniania się roli instytucji wspólnotowych w obszarze międzyrządowym.

<sup>21</sup> Por. Wł. Czapliński, *Obszar wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości. Współpraca w zakresie wymiaru sprawiedliwości i spraw wewnętrznych*, Warszawa 2005; P. J. Kuijper, *The Evolution of the*

Współpraca Policyjna i Sądowa w Sprawach Karnych (objęte III filarem UE) utrzymała co do zasady tzw. charakter międzyrządowy, tj. jej podstawę prawną stanowią odpowiednie przepisy TUE. Natomiast od czasu wejścia w życie Traktatu z Amsterdamu (1 maja 1999 r.) polityka Wizowa, azyłowa, imigracyjna i inne polityki związane ze swobodnym przepływem osób zostały „uwspólnotowione”, tj. włączone do TWE jako jego Tytuł IV. Tym samym podlegają co do zasady prawnemu reżimowi wspólnotowemu.

### **3.1. Współpraca Policyjna i Sądowa w Sprawach Karnych (III filar UE)**

Jak zaznaczono Współpraca Policyjna i Sądowa w Sprawach Karnych (Tytuł VI - art. 29 do 42 TUE) stanowi tzw. obszar międzyrządowy, w którym współpraca państw członkowskich UE opiera się na postanowieniach TUE (na prawie międzynarodowym). Niemniej jednak w filarze III UE występują istotne modyfikacje ustrojowe. Modyfikacje te polegają na tym, że w obszar III filara UE już obecnie wkraczają różne mechanizmy wspólnotowe, sprawiając, iż - z prawnego punktu widzenia - zaczyna on stanowić **swobodną hybrydę prawa międzynarodowego i wspólnotowego**.

Wyrazem zasadniczego, wyłącznie międzyrządowego charakteru III filara UE jest przede wszystkim:

- jednoznaczne wyłączenie obszaru III filara (podobnie jak obszaru II filara) z zakresu działania Wspólnot (art. 1 TUE stwierdza jednoznacznie, że Unię „stanowią” Wspólnoty Europejskie, „uzupełnione politykami i formami współpracy” przewidzianymi w TUE); III filar UE stanowi taką „formę współpracy” przewidzianą w TUE, „uzupełniającą” Wspólnoty, nie objętą więc w szczególności wspólnotowym reżimem prawnym;

- tym samym w III filarze UE nie działa wspólnotowy mechanizm decyzyjny, inny jest status prawny instrumentów prawnych (brak zwłaszcza skutku bezpośredniego), instytucje wspólnotowe działają w zakresie określonym w odpowiednich postanowieniach TUE (na zasadzie „zapożyczenia”), nie działa też oczywiście w III filarze wspólnotowy mechanizm zapewniający efektywność instrumentom prawa wspólnotowego (zwłaszcza art. 226 i 227 TWE); odpowiedzialność państw członkowskich za naruszenie postanowień TUE będzie zasadzała się na ogólnych regułach prawa międzynarodowego (z pewnymi modyfikacjami przewidzianymi w samych postanowieniach TUE - w przypadku filara III UE art. 35);
- charakter procesu decyzyjnego - Rada UE decyduje, stanowiąc jednomyślnie (art. 34 ust. 2 TUE); choć nie tylko na wniosek państwa członkowskiego, lecz również Komisji; większością kwalifikowaną Rada UE może jedynie przyjmować środki wykonawcze w stosunku do decyzji z art. 35 ust. 2 lit. c/ TUE;
- wyraźnie wyłączenie spod jurysdykcji TS oceny zgodności z prawem lub proporcjonalności działań policji bądź innych organów ścigania państw członkowskich oraz działań państw członkowskich w ramach utrzymania porządku publicznego i ochrony bezpieczeństwa wewnętrznego (art. 35 ust. 5 TUE).

Natomiast owa **swoistość** (zwłaszcza w porównaniu z obszarem II filara UE - WPZiB) i **hybrydowy charakter** III filara UE wyraża się przede wszystkim w następujących dziedzinach:

- w obszarze III filara UE dopuszczane jest postępowanie w trybie prejudycjalnym na podstawie art. 234 TWE, tj. TS może dokonywać oceny ważności i interpretacji instrumentów tego obszaru, przy czym ustanowienie jurysdykcji TS uzależnione jest od zgody poszczególnych państw członkowskich (art. 35 ust. 1-3 TUE);

- w obszarze III filara UE TS może dokonywać kontroli legalności niektórych instrumentów prawnych tego obszaru (decyzji ramowych i decyzji), a w konsekwencji orzekać o ich nieważności (art. 35 ust. 6 TUE).

Na szczególną uwagę zasługuje okoliczność, iż w najnowszym orzecznictwie TS odnoszącym się do obszaru III filara UE:

- TS potwierdził działanie w tym obszarze zasady lojalności (solidarności) (w nawiązaniu do zasady lojalności w obszarze wspólnotowym, zasadzającej się na art. 10 TWE) i konieczność pełnego respektowania kompetencji WE;<sup>22</sup>
- TS potwierdził swoją pozycję w III filarze jako instytucji wspólnotowej (działającej z ograniczeniami wynikającymi z art. 35 w powiązaniu z art. 46 TUE) oraz zastosowanie swojego dorobku orzeczniczego do niektórych instrumentów prawnych III filara;<sup>23</sup> TS odniósł się m.in. do dwóch istotnych kwestii: **po pierwsze** - sprecyzował warunki orzekania w trybie prejudycjalnym na podstawie art. 35 TUE, traktując ten tryb jako – co do zasady – emanację postępowania na podstawie art. 234 TWE (naturalnie z koniecznością uwzględnienia ograniczeń wynikających z art. 35 TUE); **po drugie** - potwierdził działanie w stosunku do decyzji ramowych (instrumentu prawnego III filara UE - art. 34 ust. 2 lit. b TUE) zasady wykładni prawa krajowego

---

<sup>22</sup> Wyrok z dnia 13 września 2005 r. w sprawie C-176/03, na mocy którego TS unieważnił decyzję ramową ws. ochrony środowiska przez prawo karne. Zauważyć jednak należy, że zasadniczym problemem, do którego odniósł się TS w tym wyroku była kwestia kompetencji Wspólnoty Europejskiej do określania sankcji karnych w przepisach prawa wspólnotowego. Por. A. Grzelak, *Kompetencje WE do określania sankcji karnych w przepisach prawa wspólnotowego - glosa do wyroku TS z 13.09.2005 r. w sprawie C-176/03 Komisja przeciwko Radzie*, Europejski Przegląd Sądowy 2006 nr 6, s. 48 i nast.

<sup>23</sup> Wyrok z 16 czerwca 2005 r. w sprawie C-105/03 Maria Pupino. Por. J. Barcz, *Glosa do wyroku Trybunału Sprawiedliwości WE z 16.6.2005 r. w sprawie C-105/03 Pupino*, Kwartalnik Prawa Publicznego 2005, nr 3, s. 297 i nast.

w sposób przyjazny (zgodny) w stosunku do prawa UE (podobnie jak to ma miejsce w odniesieniu do wspólnotowych dyrektyw<sup>24</sup>).

Oba powyższe wyroki TS wskazują na to, że w warunkach niepewnego losu Traktatu konstytucyjnego Trybunał sięga do istniejących możliwości prawnych aby umocnić - w miarę możliwości - spójność reżimu prawnego UE i jej działania.

### **3.2. Wizy, azyl, imigracja i inne polityki związane ze swobodnym przepływem osób (Tytuł IV TWE)**

Obszar ten - (Tytuł IV - art. 61 do 69 TWE) - należy obecnie (od wejścia w życie Traktatu z Amsterdamu, tj. od 1 maja 1999 r.) do I filara UE, tj. objęty jest reżimem wspólnotowym. Niemniej jednak w obszarze tym ustanowione zostały istotne ograniczenia:

- z zakresu jurysdykcji sądów wspólnotowych wyłączone zostały sprawy związane z wykonywaniem przez państwa członkowskie obowiązków dotyczących utrzymania porządku publicznego i ochrony bezpieczeństwa wewnętrznego (art. 64 ust. 1 i 68 ust. 2 TWE);
- zmodyfikowana została procedura prejudycjalna z art. 234 TWE w trzech ważnych aspektach: **po pierwsze** - z pytaniem prawnym może zwracać się do sądu wspólnotowego jedynie sąd krajowy orzekający w danej sprawie prawomocnie (art. 68 ust. 1 TWE); **po drugie** - sąd wspólnotowy nie może orzekać w tym trybie w odniesieniu do środków wspólnotowych dotyczących przekraczania granic wewnętrznych, o ile chodzi o sprawy objęte utrzymaniem porządku publicznego i ochrony bezpieczeństwa wewnętrznego (art. 68 ust. 2 TWE); **po trzecie** - sąd wspólnotowy może (odrębnie niż na podstawie art. 234 TWE) prowadzić w tym obszarze działalność opiniodawczą na wniosek Rady UE, Komisji lub państwa

---

<sup>24</sup> Por. B. Kurcz, *Dyrektywy Wspólnoty Europejskiej i ich implementacja do prawa krajowego*, Kraków 2004, s. 117 i nast.

członkowskiego w odniesieniu do wykładni postanowień Tytułu IV TWE lub aktów prawnych przyjętych przez instytucje wspólnotowe na ich podstawie (art. 68 ust. 3 TWE)<sup>25</sup>;

- odrębnością postanowień tego Tytułu TWE było też to, iż w okresie pięciu lat od wejścia w życie Traktatu z Amsterdamu (tj. do 1 maja 2004 r.) większość instrumentów wspólnotowego prawa pochodnego w tym obszarze przyjmowana była przez Radę UE, stanowiącą jednomyślnie, na mocy postanowień samego Tytułu IV TWE, po części na mocy zmian wprowadzonych przez Traktat z Nicei (wszedł w życie 1 lutego 2003 r.)<sup>26</sup> oraz w związku ze skorzystaniem z procedury kładki (zawartej w art. 67 ust. 2 TWE) w większości obszarów tego Tytułu Rada UE stanowi obecnie większością kwalifikowaną (przeważnie w ramach procedury współdecydowania z art. 251 TWE).<sup>27</sup>

Szczegółowej analizie wymaga **klauzula kładki zawarta w art. 67 ust. 2 TWE**, ewentualne bowiem skorzystanie z procedury kładki zawartej w art. 42 TWE wywoła szereg problemów prawnych co do relacji między tymi klauzulami, abstrahując od tego, że zakres wykorzystania art. 67 ust. 2 TWE może mieć wpływ na status (ewentualnie) „uwspólnotowionych” (na podstawie art. 42 TUE) obszarów obecnego III filara UE.

Po „uwspólnotowieniu” materii obecnie objętych Tytułem IV TWE na mocy Traktatu z Amsterdamu zachowana została znaczna odrębność tak

---

<sup>25</sup> Wyroki TS wydane na tej podstawie nie mają zastosowania do „orzeczeń sądów Państw Członkowskich, które korzystają z powagi rzeczy osądzonej”, tj. wydane zostały prawomocnie przed wydaniem wyroku TS.

<sup>26</sup> Patrz: J. Barcz, *Traktat z Nicei. Zagadnienia prawne i instytucjonalne*, Warszawa 2005 (II wydanie), s. 69 i nast.

<sup>27</sup> Patrz: J. Skoczek, *Rozwiązania instytucjonalne i proces decyzyjny w obszarze wymiaru sprawiedliwości i spraw wewnętrznych (w:) Obszar wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości UE. Geneza, stan i perspektywy rozwoju ...*, s. 49 i nast.

jeśli chodzi o sposób podejmowanie decyzji w tym obszarze, jak również jego zasięg podmiotowy.

Jeśli chodzi o sposób podejmowania decyzji, to ustanowiono okres przejściowy pięciu lat od dnia wejścia w życie Traktatu z Amsterdamu (tj. od 1 maja 1999 r. do 1 maja 2005 r.), w którym decyzje miały być podejmowane przez Radę UE jednomyślnie, na wniosek Komisji lub państwa członkowskiego i po konsultacji z Parlamentem Europejskim (art. 67 ust. 1 TWE).

Po zakończeniu tego pięcioletniego okresu zaczynały działać postanowienia art. 67 ust. 2) TWE:<sup>28</sup>

„2. Po tym pięcioletnim okresie:

- Rada stanowi na wniosek Komisji; Komisja analizuje każde żądanie Państwa Członkowskiego przedłożenia przez nią wniosku Radzie;
  
- Rada, stanowiąc jednomyślnie po konsultacji z Parlamentem Europejskim, podejmuje decyzje w celu zapewnienia, by procedura z artykułu 251 miała zastosowanie do wszystkich lub niektórych dziedzin objętych niniejszym tytułem oraz dostosowania przepisów dotyczących właściwości Trybunału Sprawiedliwości.”

Zważyć więc należy, że na podstawie klauzuli kładki z art. 67 ust. 2 Rada UE upoważniona została do podjęcia decyzji w dwóch ważnych sprawach ustrojowych:

- zastosowania procedury współdecydowania (art. 251 TWE) w ramach Tytułu IV TWE („we wszystkich lub niektórych dziedzinach” nim objętych);

---

<sup>28</sup> Na temat art. 67 TWE: *Das Recht der Europäischen Union* (hrsg. von M. Hilf), München 2005, Band II (Art. 67 EGV).



- „dostosowania przepisów dotyczących właściwości” TS w ramach tego Tytułu, czyli zakresu działania procedury prejudycjalnej (art. 234 TWE), która na podstawie art. 68 TWE jest w tym obszarze istotnie zmodyfikowana.

Niezależnie od tego, na podstawie *tiret* pierwszego art. 67 ust. 2 TWE, po upływie pięciu lat od wejścia w życie Traktatu z Amsterdamu Rada UE stanowi w obszarze Tytułu IV TWE „na wniosek Komisji”, czyli ustaje prawo inicjatywy ustawodawczej państw członkowskich. Co prawda państwa członkowskie mogą zwracać się do Komisji o podjęcie inicjatywy, ale zobowiązana jest ona jedynie do „analizy” takich „żądań”, z czego wynika, że ostateczna decyzja co do wystąpienia z inicjatywą ustawodawczą do Rady UE należy do uznania Komisji. Jest to bez wątpienia wyrazem umocnienia tzw. metody wspólnotowej w tym obszarze TWE.<sup>29</sup>

Nim przejdziemy do szczegółowej analizy klauzuli kładki zawartej w *tiret* drugim ustępu 2 art. 67 TWE, należy zwrócić uwagę na okoliczność, iż ustępy 3 i 4 art. 67 TWE wprowadzały istotne modyfikacje do generalnej zasady - podejmowania przez Radę UE decyzji w okresie przejściowym jednomyślnie, a dalsze modyfikacje wprowadził ustęp 5, ustanowiony na mocy Traktatu z Nicei<sup>30</sup> oraz Protokół w sprawie artykułu 67 TWE dołączony do Traktatu z Nicei:

- **na podstawie art. 67 ust. 3 TWE:** od dnia wejścia w życie Traktatu z Amsterdamu (tj. od 1 maja 1999 r.) środki dotyczące ustalania listy państw trzecich, których obywatele podlegają obowiązkowi wizowemu, względnie są z takiego obowiązku zwolnieni (art. 62 pkt 2 lit. b/ (i) TWE) oraz środki służące ustaleniu jednolitego wzorca wizy (art. 62 pkt 2 lit. b) (iii) TWE) są przyjmowane przez Radę UE,

---

<sup>29</sup> Por. J. Skoczek, *Rozwiązania instytucjonalne i proces decyzyjny ...*, s. 50/51.

<sup>30</sup> Traktat z Nicei - podpisany 26 lutego 2001 r., wszedł w życie 1 lutego 2003 r., Dz.Urz. WE 2002 C 325/1.

stanowiącą większością kwalifikowaną na wniosek Komisji i po konsultacji z Parlamentem Europejskim; ponieważ mówi się jednoznacznie, iż ten sposób podejmowania decyzji w tych sprawach jest „odstępstwem” od ustępów 1 i 2 art. 67 TWE, należy wychodzić z założenia, że procedura kładki z ustępu 2 art. 67 TWE nie będzie w tym obszarze działać (tj. Rada UE nie będzie mogła wprowadzić tutaj procedury współdecydowania z art. 251 TWE);

- **na podstawie art. 67 ust. 4 TWE:** po upływie pięciu lat od wejścia w życie Traktatu z Amsterdamu (tj. od 1 maja 2005 r.) *ipso jure* procedura współdecydowania z art. 251 TWE obowiązuje w odniesieniu do środków odnoszących się do procedury i warunków wydawania wiz przez państwa członkowskie (art. 62 pkt 2 lit. b/ (ii) TWE) oraz w stosunku do środków odnoszących się do reguł dotyczących wizy jednolitej (art. 62 pkt 2 lit. b/ (iv) TWE); postanowienia te stanowią „odstępstwo” jedynie od zasady generalnej, określonej w art. 67 ust. 1 TWE, uprzedzają one tym samym ewentualne skorzystanie z procedury kładki z art. 67 ust. 2 *tiret* drugi TWE (ograniczają więc zakres przedmiotowy decyzji Rady UE, korzystającej z procedury kładki);
- **na podstawie art. 67 ust. 5 TWE** (wprowadzonego na mocy Traktatu z Nicei): wprowadzono procedurę współdecydowania z art. 251 TWE w odniesieniu do :
  - środków dotyczących azylu (art. 63 pkt 1 TWE) i środków odnoszących się do minimalnych norm dotyczących przyznania tymczasowej ochrony wysiedleńcom z państw trzecich, którzy nie mogą powrócić do państw swego pochodzenia oraz osobom, które z innych powodów potrzebują ochrony międzynarodowej (art. 63 pkt 2 lit. a/ TWE), o ile uprzednio Rada UE (działając jednomyślnie – na podstawie ust. 1 art. 67 TWE) przyjęła „przepisy wspólnotowe

określające wspólne reguły i podstawowe zasady rządzące tymi dziedzinami”;<sup>31</sup>

- środków z zakresu współpracy sądowej w sprawach cywilnych, mających skutki transgraniczne, z wyjątkiem „aspektów dotyczących prawa rodzinnego” (*tiret* drugi ustępu 5 art. 67 TWE), w tym przypadku procedura współdecydowania zaczęła działać od dnia wejścia w życie Traktatu z Nicei, tj. od 1 lutego 2003 r.

- **na podstawie Protokołu w sprawie artykułu 67 TWE załączonego do Traktatu z Nicei:** od dnia 1 maja 2005 r. Rada UE, podejmując środki w celu zapewnienia współpracy między „właściwymi służbami administracyjnymi” państw członkowskich w obszarach objętych Tytułem IV TWE oraz między tymi służbami a Komisją (art. 66 TWE), stanowi większością kwalifikowaną na wniosek Komisji i po konsultacji w Parlamencie Europejskim.

Rada Europejska przyjmując podczas spotkania 4-5 listopada 2004 r. Program Haski - „Wzmacnianie wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości”<sup>32</sup> zwróciła się do Rady UE o podjęcie decyzji na podstawie art. 67 ust. 2 TWE, określając jednocześnie zakres przedmiotowy takiej decyzji.<sup>33</sup> **Dnia 22 grudnia 2004 r. Rada UE podjęła**

---

<sup>31</sup> Chodzi to o jeden z przepisów kompromisów, uzgodnionych w toku IGC 2000, który umacniał elastyczność procesu decyzyjnego (wprowadzał procedurę współdecydowania), lecz warunkowo: w tym przypadku podstawowe, kierunkowo postanowienia miały być przyjęte w Radzie jednogłośnie. Warto zauważyć, że postanowienia wprowadzone przez Traktat z Nicei „rozmywały” nieco dyspozycje zawartą w art. 63 TWE, który zobowiązywał do podjęcia stosownych środków w ciągu pięciu lat od wejścia w życie Traktatu z Amsterdamu - zgodnie z procedurą przewidzianą w art. 67 TWE. Rada UE musiała przyjąć stosowne środki jednogłośnie przed upływem tego terminu. Natomiast postanowienia wprowadzone przez Traktat z Nicei jako warunek zmiany procedury (przejścia do procedury współdecydowania) wprowadzały uprzednie przyjęcie (jednogłośnie w Radzie UE) zasadniczych postanowień. Por. J. Barcz, *Traktat z Nicei ...*, s. 74.

<sup>32</sup> Dz.Urz. UE 2005 C 53/1.

<sup>33</sup> Stanowisko Rady Europejskiej poprzedzone było opinią Komisji Europejskiej oraz stanowiskiem Parlamentu Europejskiego z 14 października 2004 r. Patrz: Konkluzje Prezydencji przyjęte podczas spotkania Rady Europejskiej 4-5 listopada 2004 r. (punkt II) oraz punkt 1.2. Programu Haskiego. Teksty w języku polskim: *Monitor Europejski* 2006, nr 23, s. 228 i nast.

**stosowną decyzję,**<sup>34</sup> korzystając z procedury kładki na mocy art. 67 ust. 2 *tiret* drugi TWE. Na mocy tej decyzji następujące środki podejmowane na podstawie postanowień Tytułu IV TWE zostały objęte procedurą współdecydowania z art. 251 TWE od dnia 1 stycznia 2005 r.:

- środki zmierzające do zapewnienia, że osoby będące obywatelami Unii lub obywatele państw trzecich nie podlegają jakiegokolwiek kontroli przy przekraczaniu granic wewnętrznych (art. 62 pkt 1 TWE), środki określające normy i procedury, które powinny przestrzegać państwa członkowskie przy wykonywaniu kontroli osób na granicach wewnętrznych (art. 62 pkt 2 a/ TWE) oraz środki określające warunki, na których obywatele państw trzecich mają swobodę podróżowania po terytorium państw członkowskich w okresie nie dłuższym niż trzy miesiące (art. 62 pkt 3 TWE);<sup>35</sup>
- środki zmierzające do zapewnienia równowagi wysiłków uzgodnionych przez państwa członkowskie, związanych z przyjęciem uchodźców i wysiedleńców oraz jego następstwami (art. 63 pkt 2 b/ TWE) oraz środki dotyczące polityki imigracyjnej w dziedzinie nielegalnej imigracji i nielegalnego pobytu, w tym odsyłania osób przebywających nielegalnie (art. 63 pkt 3 b/ TWE).

W preambule decyzji podkreślono, że Rada UE nadal będzie stanowić jednomyślnie po konsultacji z Parlamentem Europejskim w przypadku środków w zakresie legalnej migracji obywateli państw trzecich do państw członkowskich i między nimi (art. 63 pkt. 3 lit a/ i pkt 4 TWE). Przy czym odesłano do zmiany procedury podejmowania decyzji w tej dziedzinie jaka miałyby nastąpić na mocy Traktatu konstytucyjnego.<sup>36</sup>

---

<sup>34</sup> Decyzja Rady z dnia 22 grudnia 2004 r. przewidująca stosowanie procedury określonej w art. 251 Traktatu ustanawiającego Wspólnotę Europejską w odniesieniu do niektórych obszarów objętych tytułem IV części trzeciej Traktatu (2004/927/WE), Dz.Urz. 2004 L 396/45.

<sup>35</sup> Art. 1 decyzji.

<sup>36</sup> Punkt 7 preambuły decyzji.

Należy również zwrócić uwagę, że Rada UE - podejmując omawianą decyzję - nie skorzystała z możliwości określonej w art. 67 ust. 2 *tiret* drugi TWE - aby „dostosować” przepisy dotyczące właściwości ETS. Tym samym postanowienia art. 68 TWE modyfikujące postępowanie prejudycjalne w obszarze Tytułu IV TWE pozostają bez zmian. Może to mieć istotne znaczenie w przypadku skorzystania z procedury kładki z art. 42 TUE.

W ramach Tytułu IV TWE występuje również **zróżnicowanie podmiotowe** (w statusie państw członkowskich). O ile wszystkie nowe państwa członkowskie, które przystąpiły do UE 1 maja 2004 r. są w pełni związane zarówno postanowieniami Tytułu IV TWE, jak też postanowieniami III filara UE (Tytułu VI TUE),<sup>37</sup> to wśród „starych” państw członkowskich występuje pewne zróżnicowanie: wszystkie co prawda związane są postanowieniami III filara UE, ale trzy z nich (Dania, Wielka Brytania i Irlandia) mają status specyficzny w odniesieniu do Tytułu IV TWE:

- Dania, której zasadniczo nie wiążą postanowienia Tytułu IV TWE z wyjątkiem polityki wizowej,<sup>38</sup> nie jest również związana decyzją Rady UE z 22 grudnia 2005 r.;
- Wielka Brytania i Irlandia, które zasadniczo nie uczestniczą w przyjmowaniu środków na podstawie postanowień Tytułu IV TWE, ale zagwarantowały sobie możliwość uczestnictwa w przyjęciu i stosowaniu każdego z takich aktów prawnych (klauzula *opting-in*),<sup>39</sup> podjęły decyzję o uczestniczeniu w przyjęciu omawianej decyzji i jej stosowaniu.<sup>40</sup>

---

<sup>37</sup> Nie uczestniczą one jeszcze (do 2007/8 r.?) w obszarze swobodnego przemieszczania się obywateli Unii bez jakiegokolwiek kontroli na granicach wewnętrznych.

<sup>38</sup> Protokół w sprawie stanowiska Danii dołączony na mocy Traktatu z Amsterdamu do TUE i TWE.

<sup>39</sup> Protokół w sprawie stanowiska Zjednoczonego Królestwa i Irlandii dołączony na mocy Traktatu z Amsterdamu do TUE i TWE.

<sup>40</sup> Patrz: odpowiednio punkt 12 i 13 preambuły decyzji.

### 3.3. Zmiany proponowane w Traktacie konstytucyjnym w odniesieniu do PWBIS

Zasadnicza propozycja zawarta w Traktacie konstytucyjnym polega na zagwarantowaniu spójności działania obecnego obszaru III filara UE z obszarem wspólnotowym (w ramach jednej organizacji międzynarodowej, w którą miałyby być przekształcona Unia), a więc zlikwidowaniu odrębności w statusie prawnym obecnego IV Tytułu TWE i III filara UE i tym samym ustanowieniu jednolitej ustrojowo „Przestrzeni Wolności, Bezpieczeństwa i Sprawiedliwości”.<sup>41</sup> Samych zmian merytorycznych Traktat konstytucyjny nie proponuje zbyt wiele, poza wprowadzeniem jednolitego systemu źródeł prawa i mechanizmu decyzyjnego i jurysdykcji sądów unijnych (co jest wynikiem zasadniczej decyzji ustrojowej).<sup>42</sup>

Niemniej jednak PWBIS miałyby zachować pewną specyfikę.<sup>43</sup> I tak - jeśli chodzi o proces decyzyjny - to jako zasadę Traktat konstytucyjny wprowadza podejmowanie decyzji przez Radę większością kwalifikowaną, przy czym - ze względu na specyfikę obszaru - wzmocniony miałyby być test większości państw (w ramach tzw. podwójnej większości) z 55% plus jedno na 72% liczby państw (tj. 20 przy 27 państwach członkowskich). Dodatkowy mechanizm blokujący został zaproponowany w przypadku, gdyby unijny instrument prawny groził naruszeniem fundamentalnych zasad krajowego systemu sprawiedliwości: zainteresowane państwo członkowskie mogłoby wówczas zwrócić się do Rady Europejskiej, która albo mogłaby wznowić procedurę decyzyjną, albo spowodować

---

<sup>41</sup> Por. J. Barcz, *Poznaj Traktat konstytucyjny*, Warszawa 2005, s. 22 i nast.

<sup>42</sup> Por. T. Owczarski, *Traktat Konstytucyjny UE - nowy wymiar współpracy w obszarze wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości* (w:) *Obszar wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości UE. Geneza, stan i perspektywy rozwoju ...*, s. 442 i nast.

<sup>43</sup> Patrz: F. Jasiński, *Implikacje odrzucenia Traktatu Konstytucyjnego UE dla Obszaru Wolności, Bezpieczeństwa i Sprawiedliwości* (w:) *Implikacje ewentualnego odrzucenia Traktatu Konstytucyjnego UE. Ocena następstw dla Polski w perspektywie długoterminowej*, Kraków 2006, s. 53 i nast.

opracowanie nowej wersji projektu instrumentu prawnego. W przypadku utrzymywania się rozbieżności państwa zainteresowane danym instrumentem prawnym mogłyby ustanowić w odnośnej dziedzinie tzw. wzmocnioną współpracę. Niezależnie od tego jednomyślność w Radzie miałyby być zachowana w dziedzinie prawa rodzinnego, współpracy operacyjnej policji i powołania Prokuratury Europejskiej. Trybunał Sprawiedliwości przyszłej Unii miałby – podobnie jak obecnie w IV Tytule TWE i VI Tytule UE (w III filarze UE) ograniczoną jurysdykcję o tyle, że nie byłby właściwy w zakresie kontroli ważności lub proporcjonalności działań policji lub innych organów ścigania w państwach członkowskich, ani do orzekania w sprawie wykonywania przez państwa członkowskie obowiązków dotyczących utrzymania porządku publicznego i ochrony bezpieczeństwa wewnętrznego (art. III-377 Traktatu).

Ewentualny brak wejścia w życie Traktatu konstytucyjnego skutkować będzie powstaniem dotkliwej „luki ustrojowej”, Traktat sprawiałby bowiem m.in., że:<sup>44</sup> zażegnano by rozkojarzenie ustrojowego w ramach PWBIS (obecnie dwa różne reżimy prawne), a tym samym uroszczeniu podlegałyby zwłaszcza system instrumentów prawnych oraz mechanizmu decyzyjnego, poprzez włączenie Karty Praw Podstawowych umocniono by ochronę praw jednostek w ramach PWBIS, jurysdykcja sądów unijnych objęłaby co do zasady jednolicie cały obszar PWBIS (w tym materie regulowane obecnie instrumentami III filara UE), umocnieniu uległaby legitymacja demokratyczna działań w PWBIS w wyniku rozszerzenia kompetencji Parlamentu Europejskiego oraz (zwłaszcza) parlamentów narodowych, większa jednoznaczność istniałaby w innych kwestiach instytucjonalnych (wyjaśnienie kompetencji Komisji, umocnienie statusu Europolu, stanowienie Komitetu Bezpieczeństwa Wewnętrznego, obejmującego kompetencje obecnego Komitetu CATS i SCIFA).

---

<sup>44</sup> Por. F. Jasiński, *Implikacje odrzucenia Traktatu Konstytucyjnego UE dla Obszaru Wolności, Bezpieczeństwa i Sprawiedliwości ...*, s. 66.

## 4. Procedura kładki na podstawie art. 42 TUE

### 4.1. Podjęcie decyzji w sprawie zastosowania procedury kładki na podstawie art. 42 TUE

Jak już zostało wykazane, procedura kładki na podstawie art. 42 TUE nie może być zaliczona do procedur „modyfikujących” traktaty stanowiące UE *sensu stricto*, w których przypadku decyzja podejmowana jest wyłącznie przez instytucje wspólnotowe. Mamy tu bowiem do czynienia z procedurą kładki opatrzoną tzw. zastrzeżeniem ratyfikacji. „Prawną istotą” tej procedury pozostaje więc wyrażenie zgody bezpośrednio przez państwa członkowskie UE (zastrzeżenie ratyfikacji).

Tak więc - stosownie do postanowień art. 42 TUE - podjęcie decyzji w sprawie zastosowania klauzuli kładki przebiegać będzie w dwóch zasadniczych etapach:<sup>45</sup>

- na szczeblu „unijnym” (art. 42 zdanie pierwsze TUE) decyzja podejmowania jest jednogłośnie przez Radę UE (czyli przez przedstawicieli rządów wszystkich państw członkowskich UE, którzy muszą wyrazić na taką decyzję zgodę); Rada UE działa przy tym na wniosek Komisji lub państwa członkowskiego; Parlament Europejski wyraża jedynie opinię (czyli Rada UE musi zasięgnąć opinii Parlamentu Europejskiego, jego stanowisko nie jest natomiast dla niej wiążące); Rada UE podejmuje decyzje co do zastosowania procedury kładki oraz co do zakresu przedmiotowego takiej decyzji. Nie wydaje się, aby Rada UE była ściśle związana zakresem wniosku Komisji czy państwa członkowskiego; ze względu na międzyrządowy charakter III filara swoboda Rady UE jest tutaj znacząca (jeśli państwa członkowskie uzgodnią określony zakres materii i procedurę podejmowania decyzji, to wola taka znajdzie wyraz zarówno w inicjatywie zajęcia się sprawą, jak i - następnie - w stanowisku wyrażanym przez przedstawicieli rządów w Radzie UE); nie wydaje

---

<sup>45</sup> Por. *Traktat o Unii Europejskiej. Komentarz*, Warszawa 2005, s. 321.



się również, aby prawa inicjatywy Komisji „lub” państw członkowskich wykluczały się wzajemnie: ze względu na międzyrządowy charakter III filara UE do państw członkowskich należeć będzie określenie woli politycznej sięgnięcia do procedury kładki (inicjatywa, a następnie podjęcie przez Radę UE decyzji); niemniej jednak - niezależnie od prawa inicjatywy - trudno będzie odmówić Komisji prawa do wyrażenia w tej kwestii opinii.<sup>46</sup>

- drugi etap ma charakter *stricte* prawnomiędzynarodowy - państwa członkowskie przyjmują tę decyzję „zgodnie z ich odpowiednimi wymogami konstytucyjnymi” (art. 42 zdanie ostatnie TUE); decyzja podjęta przez Radę UE ma więc charakter nietypowej umowy międzynarodowej; każde państwo członkowskie będzie decydowało - stosownie do regulacji swojej konstytucji - co do wewnątrz krajowej procedury związania się tą decyzją.

Nie bez racji zwraca się uwagę na okoliczność, że zastrzeżenie ratyfikacji sprawia, iż tego rodzaju procedura kładki w istocie nie różni się od procedury przyjmowania traktatu rewizyjnego na podstawie art. 48 TUE jeśli chodzi o stopień trudności wejścia w życie.<sup>47</sup> Zwłaszcza w analizowanej materii - III filara UE - zakładać należy, że państwa członkowskie zastosują zaostrzony reżim związania się decyzją Rady UE, podjętą na podstawie art. 42 TUE - czyli procedurę ratyfikacyjną. Nie można wykluczyć, że w niektórych z państw członkowskich konieczne będzie przeprowadzenie referendum, a nawet że dopełnienie procedury ratyfikacyjnej będzie musiało być poprzedzone nowelizacją konstytucji krajowych.<sup>48</sup> Tak więc pierwsze wrażenie, że procedura kładki na

---

<sup>46</sup> Nawet na podstawie art. 36 ust. 2 TUE, w myśl którego „Komisja jest w pełni włączana w prace w dziedzinach określonych w niniejszym tytule”.

<sup>47</sup> E. Guild, S. Carrera, *No Constitutional Treaty? Implications for the Area of Freedom, Security and Justice*. CEPS Working Document No. 231/October 2005, s. 9.

<sup>48</sup> Tamże.

podstawie art. 42 TUE może stanowić „łatwą ścieżkę”, prowadzącą do „uwspólnotowienia” materii III filara UE może być złudne.<sup>49</sup>

Jeśli chodzi o związanie się przez Polskę taką decyzją, to bez wątplenia wchodzić będzie w grę konieczność dokonania ratyfikacji przez Prezydenta RP. Materie III filara UE z pewnością dotyczą wymienionych w art. 89 ust. 1 Konstytucji RP - „wolności, praw lub obowiązków obywatelskich określonych w Konstytucji” (art. 89 ust. 1 pkt 2 Konstytucji RP), względnie „spraw uregulowanych w ustawie lub w których Konstytucja wymaga ustawy” (art. 89 ust. 1 pkt 5 Konstytucji RP). Do rozważenia natomiast należy problem formy wyrażenia zgody na ratyfikowanie tego rodzaju „decyzji” przez Prezydenta PR. W grę wchodzi dwie możliwości:

- wyrażenie zgody w ustawie (zwykłej), stosownie do art., 89 ust. 1 Konstytucji RP;
- wyrażenie zgody w trybie art. 90 Konstytucji RP, tj. albo na podstawie ustawy przyjętej w trybie kwalifikowanym,<sup>50</sup> albo w drodze referendum ogólnokrajowego<sup>51</sup>.

Drugi wariant wyrażenia zgody na ratyfikowanie byłby wymagany, gdyby na mocy omawianej decyzji następowało przekazanie na rzecz organizacji międzynarodowej „kompetencji organów władzy państwowej w niektórych sprawach” (art. 90 ust. 1 Konstytucji RP). Dokonując takiej oceny zważyć należy, iż - **po pierwsze** - omawiana decyzja będzie dotyczyła przekazania kompetencji na rzecz organizacji międzynarodowej (bowiem materie z obszaru międzyrządowego zostaną przeniesione do Wspólnoty

---

<sup>49</sup> Tamże.

<sup>50</sup> W obecność co najmniej połowy ustawowej liczby posłów względnie senatorów, większością - odpowiednio - 2/3 głosów w Sejmie i Senacie (art. 90 ust. 2 Konstytucji RP).

<sup>51</sup> Dla upoważnienia Prezydenta RP do ratyfikowania umowy międzynarodowej w tym trybie referendum musi być wiążące (tj. musi wziąć w nim udział więcej niż połowa uprawnionych do głosowania) oraz rozstrzygające (tj. większość głosujących musi opowiedzieć się za upoważnieniem Prezydenta RP do dokonania ratyfikacji).

Europejskiej) - nastąpi ich „uwspólnotowione”; **po drugie** - chodzić będzie również o przekazanie kompetencji „organów władzy państwowej w niektórych sprawach” (chodzi przy tym o „sprawy” bardzo istotne i „wrażliwe” z punktu widzenia państwa), przy czym pod uwagę należy również brać procedurę przyjmowania środków prawnych (wspólnotowego prawa pochodnego) w przekazanych materiałach: wprowadzenie procedury podejmowania decyzji większością kwalifikowaną w Radzie UE oraz generalnie ustanowienie reżimu wspólnotowego. Jest to aspekt istotny dla oceny czy następuje „przekazanie” kompetencji organów władzy państwowej organizacji międzynarodowej.

**Wniosek z powyższych rozważań byłby następujący:** omawiana decyzja Rady UE o zastosowaniu procedury kładki na podstawie art. 42 TUE z pewnością podlegać będzie w Polsce ratyfikacji przez Prezydenta RP; wymagane będzie również raczej przeprowadzenie procedury wyrażającej zgodę na ratyfikację na podstawie art. 90 Konstytucji RP (tj. albo na podstawie ustawy przyjętej w trybie kwalifikowanym, albo w drodze referendum ogólnokrajowego). Przykład Polski - jeśli chodzi o odwołanie się w art. 42 TUE do „odpowiednich wymogów konstytucyjnych” w państwach członkowskich - wskazuje jednoznacznie, że skorzystanie z procedury kładki łatwe nie będzie.<sup>52</sup>

#### **4.2. Zakres przedmiotowy decyzji podejmowanej na podstawie art. 42 TUE**

Art. 42 TUE jednoznacznie wskazuje, że chodzi o „dziedziny wskazane” w artykule 29 TUE: mogą one podlegać „uwspólnotowieniu”. Postanowienia art. 29 TUE, który otwiera Tytuł VI TUE odwołują się (w akapicie pierwszym) generalnie do ustanowienia PWBIS poprzez współdziałanie państw członkowskich w dziedzinie współpracy policyjnej i sądowej w sprawach karnych, po czym (w akapicie drugim) następuje

---

<sup>52</sup> Por. J. Barcz, *Sprawne państwo a członkostwo w procesie integracji europejskiej. Problem zmiany Konstytucji RP z 1997 r. w związku z członkostwem Polski w UE*, Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny 2006, nr 3.

odwołanie *expressis verbis* do obu tych dziedzin współpracy ze wskazaniem odnośnych artykułów (30, 31 i 32 TUE).

Nie ulega więc wątpliwości, że decyzja Rady UE podejmowana na podstawie art. 42 TUE mogłaby potencjalnie objąć całą materię III filara UE.<sup>53</sup> Z drugiej jednak strony od Rady UE zależy („Rada ... może zdecydować ...”) w jakim zakresie z takiej możliwości Rada skorzysta: decyzja może więc dotyczyć tak całego obszaru III filara UE, jak też jego części (wybranych materii).

Postanowienia art. 42 TUE wskazują jednocześnie wyraźnie, że Rada UE w podejmowanej decyzji „może określić warunki głosowania, które są z tym związane”. Postanowienia art. 42 TUE nie są w tym względzie precyzyjne. Wydaje się jednak, że należy je interpretować w powiązaniu z postanowieniami art. 67 TWE, których następstwem jest duże zróżnicowanie procedur podejmowania decyzji w ramach Tytułu IV TWE z jasną tendencją do rozszerzenia kompetencji Rady EU do stanowienia większością kwalifikowaną (zwłaszcza zaś rozszerzenia procedury współdecydowania z art. 251 TWE. Nie ulega jednak wątpliwości,<sup>54</sup> że Rada UE będzie miała całkowitą swobodę („... jednocześnie może określić warunki głosowania ...”) w sprecyzowaniu formuły głosowania w Radzie UE.

Jakie generalnie warianty „warunków głosowania” mogą być brane pod uwagę przez Radę UE przy podejmowaniu decyzji na podstawie art. 42 TUE:

---

<sup>53</sup> *Traktat o Unii Europejskiej. Komentarz ...*, s. 321.

<sup>54</sup> Inaczej Wł. Czapliński, który twierdzi (z powołaniem na art. 67 TWE), że Rada UE będzie mogła odwołać się jedynie do procedury współdecydowania z art. 251 TWE (*Traktat o Unii Europejskiej. Komentarz ...*, s. 321). Nie wydaje się jednak, aby taki pogląd był zasadny już z tego względu, że art. 67 TWE odwołuje się do różnych „warunków głosowania”, które występują w IV Tytule TWE. Ograniczenie takie byłoby uzasadnione, gdyby art. 42 TUE odwoływał się do art. 67 ust. 2 *tiret* drugie TWE (w którym w istocie wskazana jest jedynie procedura współdecydowania). Tak jednak nie jest. Art. 42 TUE odwołuje się generalnie do IV Tytułu TWE. Tak też P. Filipek (w:) *Traktat o Unii Europejskiej. Komentarz*. Pod red. K. Lankosza, Warszawa 2003, s. 459.

- zasadniczym, docelowym wariantem byłaby oczywiście procedura współdecydowania (art. 251 TWE), w której Rada UE stanowi większością kwalifikowaną, a Parlament Europejski zajmuje bardzo mocne miejsce w procesie decyzyjnym;
- obecnie (po zakończeniu okresu przejściowego - 5 lat od chwili wejścia w życie Traktatu z Amsterdamu) na mocy art. 67 TWE środki wspólnotowe mogą być również przyjmowane w obszarze IV Tytułu TWE w następujących procedurach:
  - większością kwalifikowaną w Radzie UE, na wniosek Komisji i po konsultacji z Parlamentem Europejskim;
  - jednogłośnie w Radzie, na wniosek Komisji i po konsultacji z Parlamentem Europejskim;
- obecnie (w ramach III filara UE) środki prawne przyjmowane są przez Radę UE, stanowiącą jednomyślnie u inicjatywy państwa członkowskiego lub Komisji;<sup>55</sup> Parlament Europejski ma możliwość wydania opinii przed przyjęciem przez Radę UE decyzji ramowej, decyzji lub sporządzeniem konwencji<sup>56</sup>;

Można następnie zastanawiać się, czy postanowienia art. 42 TUE ograniczają Radę UE w określeniu podmiotów uprawnionych do wykonywania inicjatywy ustawodawczej oraz zakresu udziału Parlamentu Europejskiego w procedurze przyjmowania środków stanowionych w ramach „uwspólnotowionych” materii III filara UE (ile naturalnie Rada UE nie zdecydowałaby o zastosowaniu procedury współdecydowania z art. 251 TWE).

---

<sup>55</sup> Art. 34 ust. 2 akapit pierwszy TUE. Rada UE może stanowić większością kwalifikowaną przyjmując środki niezbędne do wykonania decyzji „na poziomie Unii” (art. 34 ust. 2 lit. c/ TUE), a zwykłą większością głosów swoich członków decyduje w „kwestiach proceduralnych” (art. 34 ust. 4 TUE).

<sup>56</sup> Art. 39 ust. 1 TUE.

Ponieważ art. 42 TWE mówi jedynie o określeniu „warunków głosowania”, czyli odnosi się do formuły podejmowania decyzji w Radzie UE, można zastanawiać się, czy Rada UE mogłaby w ogóle odnieść się do zakresu udziału Parlamentu Europejskiego (zasięgnięcie przez Radę UE opinii Parlamentu Europejskiego, wyrażenie przez Parlament Europejski zgody na przyjęcie danego środka, względnie w ogóle pominięcie Parlamentu).

Mimo niejasnych postanowień art. 42 TUE należy stwierdzić, że określenie „warunki głosowania” należałoby raczej rozumieć szerzej jako „procedurę przyjmowania danego środka”. Jeżeli więc Rada UE nie zdecydowałaby się sięgnąć do procedury współdecydowania z art. 251 TWE, w podejmowanej decyzji może również ustalić zakres udziału Parlamentu Europejskiego. Należy również brać pod uwagę, że właśnie w obecnym III filarze UE występuje szczególny niedosyt legitymacji demokratycznej. Pojawiające się postulaty skorzystania z procedury kładki na podstawie art. 42 TUE widzą w tej procedurze również (obok umocnienia spójności ustrojowej Unii) możliwość umocnienia roli Parlamentu Europejskiego - głównie w związku z możliwością wprowadzenia procedury współdecydowania z art. 251 TWE.<sup>57</sup> Gdyby jednak Rada UE zdecydowała się na inne „warunki głosowania”, powinna dążyć do zagwarantowania mocnej pozycji Parlamentowi Europejskiemu. Z pewnością jego pominięcie nie wchodziłoby w grę.

Inaczej natomiast przedstawia się problem podmiotów dysponujących prawem inicjatywy ustawodawczej. Po „uwspółnotowieniu” działać będzie zasadniczo reżim IV Tytułu TWE. Jak już wskazano, art. 67 ust. 1 *tiret* pierwszy TWE zawiera jednoznaczne postanowienie, iż po upływie pięciu lat od chwili wejścia w życie Traktatu z Amsterdamu „Rada stanowi na wniosek Komisji”. Państwa członkowskie będą więc mogły jedynie zwracać się do Komisji z „żądaniem” przedłożenia określonego wniosku Radzie UE,

---

<sup>57</sup> *EU 2010: A Programme for Reform*. Centre for European Reform. Manifesto, London, February 2006, s. 7.

przy czym Komisja zachowuje swobodę decyzyjną co do nadania takiemu „żądaniu” biegu, zobowiązana jest bowiem jedynie do jego „analizowania”. W konsekwencji państwa członkowskie nie będą dysponowały prawem bezpośredniej inicjatywy ustawodawczej.

**Sumując powyższe rozważania** można ustalić następujące ramy prawne dla ewentualnej decyzji Rady UE podejmowanej na podstawie art. 42 TUE jeśli chodzi o określenie procedury przyjmowania środków wspólnotowych („warunków głosowania”) w „uwspólnotowionych” materiach obecnego III filara UE:

- docelową procedurą, do jakiej powinna sięgnąć Rada UE jest procedura współdecydowania z art. 251 TWE; jak wskazano, Rada UE nie ma jednak obowiązku wskazania na tę procedurę i może ustalić inne „warunki głosowania”;
- jeżeli Rada UE nie sięgnie do procedury współdecydowania z art. 251 TWE, to ramy prawne dla jej decyzji byłyby następujące:
  - inicjatywa ustawodawcza należeć może wyłącznie do Komisji (art. 67 ust. 2 *tiret* pierwsze TWE);
  - formuła głosowania w Radzie UE może polegać na stanowieniu bądź jednomyślnie, bądź większością kwalifikowaną;
- udział Parlamentu Europejskiego może polegać albo na wyrażeniu zgody, albo na wyrażeniu opinii, albo Parlament mógłby być w ogóle pominięty; ta ostatnia możliwość raczej nie powinna wchodzić w grę ze względu na (wskazane wyżej) uwarunkowania polityczne; warto zauważyć, że w procedurach stosowanych obecnie w obszarze Tytułu IV TWE, wychodzących poza procedurę współdecydowania, dla Parlamentu Europejskiego zagwarantowane jest wyrażanie opinii (procedura konsultacji)

W końcu zauważyć należy, że Rada UE - podejmując decyzje na mocy art. 42 TUE - może ustalić okres przejściowy, wzorowany na art. 67 TWE, tj. przez pewien czas utrzymać formułę stanowienia przez Radę UE jednomyślnie, a następnie ustalić przejście do innej formuły decyzyjnej; jak się wydaje „elastyczność” taką można wyprowadzić z postanowień art. 42 TUE, łącznie z możliwością zastrzeżenia dla kolejnej decyzji Rady UE postanowienia o przejściu do innych formuł „warunków głosowania”.

Podobnie Rada UE miałyby chyba legitymację, aby „wzbogacić” procedurę „warunków głosowania”, na przykład przewidując jakiś rodzaj udziału parlamentów narodowych przy przyjmowaniu środków wspólnotowych w ramach „uwpólnotowionego” obszaru obecnego III filara UE. Warto przypomnieć, że na podstawie Traktatu konstytucyjnego parlamenty narodowe państw członkowskich miałyby otrzymać możliwość nie tylko wpływu na przestrzeganie zasady subsydiarności przy stanowieniu prawa w UE, lecz również monitorowania działań podejmowanych w PWBIS.<sup>58</sup>

### **4.3. Inne problemy prawne związane z decyzją Rady UE na podstawie art. 42 TUE**

Niezależnie od omówionych wyżej zasadniczych kwestii, z zastosowaniem procedury kładki z art. 42 TUE wiąże się szereg innych, istotnych problemów prawnych.

- **Charakter prawny decyzji Rady UE:** jak wskazywano powyżej, decyzja ta będzie miała charakter nietypowej umowy międzynarodowej.<sup>59</sup> Wskazuje na to umiejscowienie art. 42 TUE w obszarze międzyrządowym UE (w III filarze UE), międzyrządowy charakter sposobu podjęcia tej decyzji<sup>60</sup> („Rada, stanowiąc

---

<sup>58</sup> J. Barcz, *Traktat konstytucyjny - umocnienie roli parlamentów narodowych ...*, s. 32 i nast.

<sup>59</sup> Por. również: *Traktat o Unii Europejskiej. Komentarz*. Pod red. K. Lankosza, Warszawa 2003, s. 459.

<sup>60</sup> Przypomnijmy, że nazwa dokumenty nie ma wpływu na jego charakter jako umowy



jednomyślnie”), czyli zgodę na decyzję muszą wyrazić wszystkie państwa członkowskie UE, podmioty mające prawo inicjatywy ustawodawczej (państwa członkowskie obok Komisji), zakres udziału Parlamentu Europejskiego (jedynie wyrażenie opinii), przede wszystkim jednak zastrzeżenie ratyfikacji przez państwa członkowskie. Szczególny charakter owej umowy międzynarodowej wyrażałby się nie tylko w jej nazwie i sposobie ustalenia jej treści (w ramach Rady UE), lecz również w tym, że dla jej wejścia w życie wymagana byłaby ratyfikacja przez wszystkie państwa członkowskie UE. Po wejściu w życie decyzji podjęte na jej podstawie ustalenia miałyby charakter ostateczny i nieodwoalny,<sup>61</sup> tj. materii „uwpólnotowionych” nie można będzie przywrócić do reżimu międzyrządowego III filara UE. Wynika to z mechanizmu działania procesu integracji europejskiej, który polega na „procesie tworzenia coraz ściślejszego związku między narodami Europy” (art. 1 akapit 2 TUE).

- **Problem zakresu podmiotowego:** w obszarze Tytułu IV TWE - jak pamiętamy - trzy „stare” państwa członkowskie (Dania, Zjednoczone Królestwo i Irlandia) mają status szczególny. Czy „uwpólnotowienie” materii III filara UE i objęcie ich reżimem IV Tytułu TWE miałyby oznaczać rozciągnięcie na te materie owego szczególnego statusu, zastrzeżonego w protokołach dołączonych do TWE na mocy Traktatu z Amsterdamu? Problem jest tym bardziej istotny, że państwa te związane są postanowieniami III filaru UE bez żadnych zastrzeżeń. Wydaje się, że w tej sytuacji najbardziej racjonalnym rozwiązaniem<sup>62</sup> byłoby ustanowienie w ramach IV Tytułu TWE odrębnego rozdziału (obejmującego „uwpólnotowione” materie III filara UE), do którego protokoły odnoszące się do Danii oraz do Zjednoczonego Królestwa i

---

międzynarodowej. Patrz. art. 1 lit. a) Konwencji wiedeńskiej o prawie traktatów. Dz.U. 1990, nr 74, poz.439 (załącznik).

<sup>61</sup> Por. *Traktat o Unii Europejskiej. Komentarz ...*, s. 321.

<sup>62</sup> E. Guild, S. Carrera, *No Constitutional Treaty? Implications for the Area of Freedom, Security and Justice ...*, s. 10.

Irlandii nie miałyby zastosowania. Z mechanizmem działania procesu integracji byłoby bowiem niezgodne osłabienie związania tych państw po „uwspólnotowieniu” w stosunku do poprzedniego stanu współpracy międzyrządowej.

- **Zakres jurysdykcji sądów wspólnotowych:** zważyć należy przede wszystkim, że w decyzji z 22 grudnia 2004 r., podjętej na podstawie art. 67 ust. 2 *tiret* drugi TWE Rada UE nie zajęła się „dostosowaniem przepisów dotyczących właściwości Trybunału Sprawiedliwości”. W przypadku „uwspólnotowienia” materii III filara UE mogłaby - przy obecnym stanie prawnych - powstać istotna rozbieżność między zakresem właściwości TS w IV Tytule TWE i III filarze UE. Dotyczyłaby ona dwóch kwestii:

- **zakresu tzw. klauzuli ochronnej:** wyłącza ona spod jurysdykcji TS obszar kompetencji państw członkowskich związany z utrzymaniem porządku publicznego i ochrony bezpieczeństwa wewnętrznego ( w tej dziedzinie art. 64 ust. 1 TWE<sup>63</sup> i art. 35 ust. 5 TUE są zgodne); zważyć natomiast należy, iż w art. 35 ust. 5 TUE wyłączeniem obejmuje również ocenę zgodności z prawem lub proporcjonalności „działań policji bądź innych organów ścigania” w państwach członkowskich; w przypadku „uwspólnotowienia” materii współpracy policyjnej z III filaru UE zastrzeżenie takie będzie się musiało zapewne znaleźć w art. 64 ust. 1 TWE;

- **zakresu postępowania prejudycjalnego z art. 234 TWE:** różnice między obecną regulacją w IV Tytule TWE (art. 68 TWE) i w III filarze UE (art. 35 ust. 1 do 4 TUE) są bardzo istotne, przy czym w obecnym III filarze UE paradoksalnie możliwe jest wprowadzenie „pełnej” procedury prejudycjalnej (choć na mocy wyraźnej zgody poszczególnych państw członkowskich); wyjściem z tej sytuacji byłoby chyba jedynie wprowadzenie pełnej procedury z art. 234 do Tytułu IV TWE, obejmującej również materie „uwspólnotowione” z

---

<sup>63</sup> Oraz art. 68 ust. 2 TWE.

obecnego III filara UE (w przeciwnym wypadku mógłby wystąpić regres w jurysdykcji ETS w stosunku do III filara UE), przy czym celowe byłoby zachowanie kompetencji opiniodawczej TS (art. 68 ust. 3 TWE).

Pozostaje otwarte pytanie - jaka podstawa prawna może służyć dokonaniu odpowiednich zmian w postanowieniach Tytułu IV TWE w tej dziedzinie. Jak się wydaje art. 42 TUE nie upoważnia Rady UE do dokonania takich zmian. Pozostaje więc - jako podstawa prawna - art. 67 ust. 2 *tiret* drugi TWE, który tego rodzaju, jednoznaczną podstawę prawną zawiera. Konsekwencją takiego stanu rzeczy byłaby konieczność podjęcia paralelnie przez Radę UE dwóch decyzji:

- na podstawie art. 42 TUE w sprawie „uwpólnotowienia” określonych (lub całości) materii III filara UE;

- na podstawie art. 67 ust. 2 *tiret* drugie TWE w sprawie wprowadzenia postępowania prejudycjalnego bez żadnych ograniczeń do Tytułu IV TWE (oczywiście decyzja taka mogłaby być podjęta wcześniej, niż decyzja na podstawie art. 42 TUE).

- **Zakres działania reżimu wspólnotowego:** art. 42 TUE jednoznacznie określa,<sup>64</sup> że „uwpólnotowione” materie obecnego III filara UE „podlegają tytułowi IV Traktatu ustanawiającego Wspólnotę Europejską”, czyli objęte zostają co do zasady reżimem wspólnotowym z pewnymi modyfikacjami określonymi w Tytule IV TWE. Dotyczą one przede wszystkim - jak o tym była mowa - formuły procesu decyzyjnego oraz zakresu jurysdykcji TS. Natomiast w pozostałym zakresie reżim wspólnotowy zacząłby działać w pełni w odniesieniu do „uwpólnotowionych” materii, łącznie katalogiem wspólnotowych instrumentów prawnych i ich oddziaływaniem w prawie krajowym państw członkowskich. Pozostaje do wyjaśnienia problem włączenia do IV Tytułu TWE organów *sui generis* III filara UE

---

<sup>64</sup> Por. *Traktat o Unii Europejskiej. Komentarz ...*, s. 321.

(Eurojustu, Europolu, sieci sądowych, Komitetu Koordynacyjnego, etc.), regulacji procedury zawierania umów w tych materiach (art. 38 TUE jest powiązany z art. 24 TUE z II filara UE) oraz szeroko pojętej sukcesji prawnej w stosunku do *acquis* obecnego III filara UE. Czy art. 42 TUE stwarza wystarczającą podstawę prawną dla całkowitego „uwpólnotowienia” III filara UE? Wydaje się, że na takie pytanie można odpowiedzieć twierdząco: odwołując się do wykładni celowościowej tego rodzaju podstawę prawną można z postanowień art. 42 TUE wyprowadzić, zwłaszcza zaś z określenia reżimu docelowego „uwpólnotowienia”, tj. Tytułu IV TWE.

## 5. Refleksja końcowa

Obecny stan zróżnicowania ustrojowego w ramach PWBIS ma niedobre konsekwencje, zwłaszcza jeśli zważymy delikatność materii oraz znaczenie podejmowanych regulacji w kontekście ochrony praw podstawowych. Zróżnicowanie to prowadzi również do niejasności kompetencyjnych i proceduralnych oraz braku przejrzystości przyjmowanych regulacji, abstrahując od narastającego problemu spójności ustrojowej w UE. Niezależnie od tego utrzymywanie formuły jednomyślności stanowienia przez Radę w III filarze UE utrudnia rozwój ważnego *acquis* dla procesu integracji europejskiej. Należy więc zgodzić się z opinią, że „tak długo jak istnieć będzie tego rodzaju nieprzejrzysta struktura, trwać będą również mankamenty związane immanentnie z podwójnym wymiarem” tego obszaru.<sup>65</sup> Bez Traktatu konstytucyjnego nie będzie możliwe zapewnienie spójności ustrojowej UE, zwłaszcza ustanowienie jednolitego mechanizmu decyzyjnego, jednolitego systemu źródeł prawa, ich statusu wobec prawa krajowego państw członkowskich.

Wobec niepewnego losu Traktatu konstytucyjnego artykuł 42 TUE jest dosyć powszechnie wskazywany w literaturze naukowej jako najlepszy

---

<sup>65</sup> E. Guild, S. Carrera, *No Constitutional Treaty? Implications for the Area of Freedom, Security and Justice ...*, s. 8.

mechanizm, który mógłby doprowadzić do umocnienia spójności UE. Z drugiej jednak strony wskazuje się na istotne bariery (zastrzeżenie ratyfikacji), które utrudniają skorzystanie z tego mechanizmu. Wskazuje się w związku z tym,<sup>66</sup> że lepszym sposobem byłoby uzgodnienie jakiegoś „małego traktatu rewizyjnego” (Nicea-bis), w którym byłoby uregulowane zwłaszcza „uwpólnotowienie” III filara UE.

Rzecz jednak w tym, że taki traktat rewizyjny Nicea-bis również podlegałby ratyfikacji, a do tego procedura jego przygotowania byłaby długotrwała (art. 48 TUE), a ratyfikacja obciążona problemami związanymi z Traktatem konstytucyjnym. Niestety, należy zakładać, iż w przypadku odrzucenia Traktatu konstytucyjnego możliwość reformy ustrojowej w drodze traktatów rewizyjnych zawieranych w trybie art. 48 TUE zostanie odłożona na wiele lat.<sup>67</sup> Stąd też, mimo świadomości, że mechanizm zawarty w art. 42 TUE nie jest łatwy do wykorzystania, nie należy go z góry wykluczać.<sup>68</sup> Jest to jednak mechanizm łatwiejszy, niż zawarcie kolejnego, typowego traktatu rewizyjnego. Poza tym procedura kładki z art. 42 TUE zawiera w sobie sporo elastyczności, która może ułatwić znalezienie przez państwa członkowskie kompromisu. Do najważniejszych elementów tej elastyczności należą:

- swoboda w wyborze materii III filara UE, które miałyby zostać „uwpólnotowione”;
- docelowy reżim wspólnotowy – Tytuł IV TWE, który „sprawdził się” w poprzednim „uwpólnotowieniu” na podstawie Traktatu z

---

<sup>66</sup> Por. A. Grzelak, *Instrumenty prawne w obszarze współpracy policyjnej i sądowej w sprawach karnych w Unii Europejskiej*. Maszynopis rozprawy doktorskiej, obronionej w czerwcu 2006 r. na Wydziale Prawa i Administracji Uniwersytetu Jagiellońskiego, s. 380 i nast.

<sup>67</sup> Por. J. Barcz, *Prawo-polityczne ramy debaty nad przyszłością Unii Europejskiej*, *Sprawy Międzynarodowe* 2006, nr 1, zwłaszcza s. 13 i nast.

<sup>68</sup> Tak E. Guild, S. Carrera, *No Constitutional Treaty? Implications for the Area of Freedom, Security and Justice ...*, s. 13.

Amsterdamu” - w odniesieniu do równie wrażliwych dziedzin (które uprzednio objęte były III filarem UE);

- możliwość skorzystania z doświadczeń Tytułu IV TWE w ustanowieniu wieloletnich „okresów przejściowych”, stopniowego „wspólnotowania” (zwłaszcza przy „wchodzeniu” we wspólnotowy proces decyzyjny – procedurę współdecydowania);
- w końcu należy mieć na uwadze pilną potrzebę podniesienia legitymacji demokratycznej w obecnym III filarze UE, zwłaszcza w kontekście szybkiego przyrostu *acquis* w tym filarze UE i jego oddziaływania na prawa podstawowe; umocnienie roli Parlamentu Europejskiego i (może) parlamentów narodowych w procesie decyzyjnym staje się koniecznością.

W dotychczasowej dyskusji w ramach „okresu refleksji” państwa członkowskie UE stosunkowo ostrożnie podchodzą do możliwości odwołania się do procedury kładki z art. 42 TUE, mimo że w toku obrad Parlamentu Europejskiego wielokrotnie wskazywaną na taką potrzebę.<sup>69</sup> 24 kwietnia 2006 r. Francja przedłożyła *non-paper*, w którym wskazała na procedurę kładki z art. 42 TUE jako mechanizm, który może posłużyć podniesieniu efektywności PWBIS, zwłaszcza w dziedzinie zapobiegania i zwalczania terroryzmu, przestępczości zorganizowanej i innych związanych z tym zjawisk (nielegalnego handlu narkotykami, istotami ludzkimi, etc.).<sup>70</sup> Nieformalne prace prowadzono w Komisji pod kierownictwem komisarza F. Frattiniego.

Niemniej jednak konkluzje przyjęte podczas spotkania Rady Europejskiej 15-16 czerwca 2006 r., podczas którego podjęto decyzje o

---

<sup>69</sup> Parlament Europejski. *Sprawozdanie w sprawie okresu refleksji: struktura, zagadnienia i kontekst oceny debaty na temat Unii Europejskiej*. Komisja Konstytucyjna. Dokument z 16 grudnia 2005 r. Wersja ostateczna A6-0414/2005.

<sup>70</sup> *Institutional improvement based on the framework provided by existing Treaties*. French Contribution, 24 April 2006.

przedłużeniu „okresu refleksji” do pierwszej połowy 2008 r. (Prezydencja Francji), do procedury kładki z art. 42 TUE nie nawiązują. Mowa jest ogólnie o „pełnym wykorzystaniu możliwości oferowanych przez istniejące traktaty” – ze wskazaniem na wprowadzenie jawności obrad Rady UE, zwiększenie przejrzystości działania UE, monitorowanie działania zasady subsydiarności, usprawnienie procedury komitologii, uproszczenie istniejących przepisów wspólnotowych.<sup>71</sup> Prezydencja fińska nieformalnie zapowiedziała dalsze sondowanie stanowisk państw członkowskich.<sup>72</sup>

---

<sup>71</sup> Rada Europejska w Brukseli 15-16 czerwca 2006. Konkluzje Prezydencji. 10633/06, punkt 34 i nast.

<sup>72</sup> Chociaż w oficjalnym programie Prezydencji do klauzuli kładki z art. 42 TUE nie odniesiono się (Preliminary agenda for Finland’s Presidency of the EU. Government Secretariat for EU Affaires, 24.05.06). Zwrócić jednak należy uwagę, iż podczas spotkania Rady UE ds. Wymiaru Sprawiedliwości i Spraw Wewnętrznych 27 lipca 2006 r. podniesiono problem dostosowania jurysdykcji ETS w IV Tytule do „ogólnych wymogów Traktatu” na podstawie art. 67 ust. 2 TWE. Jak wskazywano wyżej, podjęcie w tej sprawie decyzji Rady UE jest niezbędną przesłanką merytoryczną skorzystania z klauzuli kładki z art. 42 TUE.

## Główne kierunki reformy ustrojowej UE

(w:) Europejski Przegląd Sądowy 2007, nr 2  
(strony 4-11).

Po ustaleniu „okresu refleksji”, podczas którego państwa członkowskie UE mają zastanawiać się nad losem Traktatu konstytucyjnego, i który ma się zakończyć w drugiej połowie 2008 r., dyskusja na szczeblu politycznym jest stosunkowo skromna. W projekcie<sup>1</sup> 18-miesięcznego programu nadchodzących prezydencji: niemieckiej, portugalskiej i słoweńskiej potwierdzono jedynie, że działania te będą prowadzone dwutorowo: z jednej strony będą zmierzać do jak najlepszego wykorzystania możliwości stwarzanych przez istniejące traktaty stanowiące Unię, z drugiej zaś kolejne prezydencje dołożą starań, aby finalna decyzja mogła być podjęta najpóźniej w drugiej połowie 2008 r. (podczas prezydencji francuskiej). Poza tą formułę nie wychodzą również konkluzje przyjęte przez Radę Europejską podczas ostatniego spotkania (14-15.12.2006 r.). Jednocześnie jednak trwa pogłębiona i ważna dyskusja na szczeblu ekspertów. Zadaniem niniejszego artykułu<sup>2</sup> jest omówienie dyskutowanych wariantów kontynuowania reformy ustrojowej Unii Europejskiej w przypadku odrzucenia Traktatu konstytucyjnego oraz uporządkowanie związanych z tym pojęć.

---

<sup>1</sup> Rada UE. Bruksela, 8.12.2006 (OR. En) 16158/06.

<sup>2</sup> Niniejszy artykuł powstał na podstawie referatu, wygłoszonego przez autora podczas konferencji zorganizowanej 15.12.2006 r. przez Niezależny Instytut Prawa Międzynarodowego i Europejskiego i Wydział Prawa WSPiZ im L. Koźmińskiego pt. „Reforma ustrojowa Unii Europejskiej w przededniu Prezydencji niemieckiej”.



## 1. Uwagi wstępne

Trzy zasadnicze uwarunkowania polityczno-prawne powinny być brane pod uwagę przy rozważaniu możliwości kontynuowania reformy ustrojowej UE:

Niewielkie są szanse na wejście w życie podpisanego 29.10. 2004 r. w Rzymie „Traktatu ustanawiającego Konstytucję dla Europy” (Traktatu konstytucyjnego).<sup>3</sup> Nawet jednak, jeśli odrzucenie Traktatu konstytucyjnego jest prawdopodobne, to przedwczesne jest uznawanie, że jest on „martwy”. Wynika to z dwóch zasadniczych względów: po pierwsze ze względu formalnego - procedura ratyfikacyjna Traktatu jest bowiem kontynuowana, a ogłoszenie przez Radę Europejską „okresu refleksji” ma umożliwić rozważenie wszelkich trudności jakie w tym procesie wystąpiły. Jak wiadomo,<sup>4</sup> Prezydencja niemiecka ma przedstawić raport zawierający „ocenę stanu dyskusji nad Traktatem konstytucyjnym oraz analizę możliwego rozwoju wydarzeń”, natomiast podczas Prezydencji francuskiej (w drugiej połowie 2008 r.) miałyby być podjęte finalne decyzje co do formuły kontynuowania reformy ustrojowej UE. Drugi jednak względ jest istotniejszy: jeżeli Traktat konstytucyjny zostanie odrzucony, to zawarte w nim propozycje reform ustrojowych Unii będą stanowić podstawę i punkt wyjścia dla wszelkich dalszych rozważać i negocjacji w tej dziedzinie. Są one bowiem rezultatem długotrwałych negocjacji w gronie państw członkowskich i stanowią rodzaj „wspólnego mianownika”, określającego dziedziny możliwych reform ustrojowych UE.<sup>5</sup> Do połowy 2006 r. Traktat konstytucyjny został ratyfikowany przez 15 państw, w końcu 2006 r.

---

<sup>3</sup> „Traktat ustanawiający Konstytucję dla Europy” (Traktat konstytucyjny), podpisany przez państwa członkowskie w Rzymie 29.10.2004 r. Tekst w: *Traktat ustanawiających Konstytucję dla Europy*, Urząd Komitetu Integracji Europejskiej, Warszawa 2004. Por. J. Barcz, *Przewodnik po Traktacie konstytucyjnym wraz z tekstem Traktatu*, Warszawa 2005.

<sup>4</sup> Konkluzje Prezydencji przyjęte podczas spotkania Rady Europejskiej w Brukseli, 15-16.06.2006 r. (pkt 47 i 48). Tekst w języku polskim w: *Monitor Europejski* 2006/27, s. 25.

<sup>5</sup> Szerzej zob. J. Barcz, *Prawno-polityczne ramy debaty nad przyszłością Unii Europejskiej*, *Sprawy Międzynarodowe* 2006/1, s. 5.

ratyfikowała go - jako 16 państwo - Finlandia. Dwa nowe państwa członkowskie - Bułgaria i Rumunia - związałyby się Traktatem na mocy traktatu akcesyjnego. Tym samym obecnie 18 państw członkowskich zaakceptowało Traktat konstytucyjny. Zasadność kontynuacji procesu ratyfikacji wyraża się obecnie przede wszystkim w tym, że umacniany jest w ten sposób konsensus, który znalazł wyraz w Traktacie konstytucyjnym. Nawet jeżeli niektóre państwa kontestują obecnie przyjęte w tym Traktacie propozycje, to punktem odniesienia takiej krytyki pozostają jego postanowienia. Negocjacje nad reformą ustrojową Unii nie mogą więc „ominąć” propozycji zawartych w Traktacie konstytucyjnym.

Unia Europejska bez wątplenia potrzebuje głębokiej i spójnej reformy instytucjonalnej. Co prawda zasadnicza natura kryzysu, z jakim jest obecnie konfrontowania leży w innych obszarach: istota tego kryzysu koncentruje się raczej wokół braku jednoznacznej wizji ustrojowej Unii, odpowiedzi na zasadnicze pytania związane z procesem globalizacji, kierunku rozwoju rynku wewnętrznego, strategii rozszerzenia, umocnienia tożsamości na arenie międzynarodowej. Z tego punktu widzenia kryzys wokół ratyfikacji Traktatu konstytucyjnego ma charakter wtórny. Niemniej jednak ewentualne odrzucenie Traktatu stworzyłoby dolegliwą „lukę instytucjonalną” w trudnym dla Unii okresie. Bez reformy ustrojowej trudności UE w przewyciężeniu zasadniczych wyzwań bez wątplenia zostaną spotęgowane. Niezależnie od tego należy brać pod uwagę „krótkoterminowe” następstwa ewentualnego odrzucenia Traktatu konstytucyjnego. Obecnie obowiązujący "pakiet nicejski" ma bowiem charakter terminowy, tj. obliczony jest na 27 państw członkowskich i wraz z akcesem 1.01. 2007 r. Bułgarii i Rumunii jego „wydolność instytucjonalna” zostanie wyczerpana.<sup>6</sup> Zostanie on „rozsnurowany” podczas akcesu kolejnego (28) państwa i będzie wymagał trudnych renegocjacji w toku ewentualnych kolejnych rozszerzeń UE. Jednak nawet w przypadku zablokowania strategii rozszerzenia, „pakiet nicejski” będzie wywoływał istotne kontrowersje instytucjonalne: na przykład według art. 4 Protokołu w sprawie rozszerzenia dołączonego do Traktatu z Nicei wraz z osiągnięciem przez Unię liczby 27 państw członkowskich, Rada UE powinna

---

<sup>6</sup> Por. J. Barcz, *Traktat z Nicei. Zagadnienia prawne i instytucjonalne*, Warszawa 2005, wyd. 2.

podjąć decyzję w sprawie zmniejszenia liczby członków Komisji Europejskiej w stosunku do liczby państw członkowskich. Już obecnie postanowienia te budzą istotne zastrzeżenia niektórych państw członkowskich.<sup>7</sup>

Trzecie uwarunkowanie koncentruje się wokół istotnych problemów negocjacyjno-formalnych. Z jednej bowiem strony (**uwarunkowanie formalne**) zjawiskiem niedobrym i niebezpiecznym dla UE jest formułowanie propozycji reform bez uwzględniania obowiązującego w Unii prawa, a często wręcz zakładających złamanie tego prawa.<sup>8</sup> Tymczasem wszelkie propozycje reform ustrojowych muszą uwzględniać uwarunkowania, określone przede wszystkim w prawie UE (większość propozycji „wybrania” pewnych elementów z Traktatu konstytucyjnego pomija okoliczność, że dla ich realizacji niezbędna jest zmiana obecnych Traktatów stanowiących podstawę Unii w drodze traktatu rewizyjnego, zawartego na podstawie art. 48 Traktatu o Unii Europejskiej (dalej jako TUE) i nie można ich zrealizować w drodze procedury „pozatraktatowej”). łączy się z tym **uwarunkowanie negocjacyjne**: reformy ustrojowe proponowane w Traktacie konstytucyjnym stanowią tzw. pakiet negocjacyjny, są wzajemnie silnie powiązane; „wyjęcie” jednego z problemów automatycznie „rozszerza” cały pakiet,<sup>9</sup> prowadząc do rozpoczęcia kompleksowych, trudnych negocjacji.

Z powyższych uwarunkowań natury ogólnej wynika, że ewentualne odrzucenie Traktatu konstytucyjnego skonfrontuje Unię z bardzo poważnym wyzwaniem ustrojowym. Znalezienie wyjścia z powstałego kryzysu instytucjonalnego będzie trudne. Nie można bowiem wykluczać, że

---

<sup>7</sup> Por. N. Sarkozy, *EU reform: What we need to do*, „Europe’s World”, Autumn 2006, s. 59.

<sup>8</sup> Zwraca na to słusznie uwagę S. Biernat, *Możliwe następstwa odmowy ratyfikacji traktatu konstytucyjnego przez jedno lub kilka państw członkowskich w: Konstytucja dla Europy. Przyszły fundament Unii Europejskiej*, (red.) S. Dudzik, Kraków 2005, s. 482.

<sup>9</sup> Por. P. Swieboda, *Co dalej z Traktatem konstytucyjnym - aspekty polityczne w: Co dalej z Traktatem konstytucyjnym*. Materiały z konferencji naukowej zorganizowanej 5.07.2005 r. przez DUE MSZ i Katedrę Prawa Europejskiego SGH, Warszawa 2005.

państwa członkowskie nie będą w stanie przeprowadzić głębszej reformy ustrojowej przez wiele lat. Zważywszy na „nakładające się” na to wyzwania dotyczące określenia kierunku rozwoju Unii w podstawowych dziedzinach – teza o pogłębiającym się kryzysie procesu integracji europejskiej zyskuje coraz mocniejsze uzasadnienie.

## 2. Dyskutowane warianty - uwarunkowania ogólne

Powyższe stwierdzenia nie oznaczają oczywiście, że nie istnieją „możliwości prawne” kontynuowania reformy ustrojowej UE w przypadku odrzucenia Traktatu konstytucyjnego. Obecnie rozważane są różne warianty kontynuowania reformy Unii.<sup>10</sup> Punktem wyjścia dla wszelkich wariantów musi być - jak podkreślono wyżej - ich osadzenie w obowiązujących obecnie Traktatach stanowiących Unię (zwłaszcza zaś dokonywanie rewizji Traktatów zgodnie z art. 48 TUE w przypadkach, gdy jest to konieczne, a nie szukanie „drogi pozatraktatowej”). W przeciwnym bowiem wypadku kontynuacja prac nad reformą ustrojową mogłaby prowadzić do osłabienia Unii, względnie w ogóle do fragmentacji procesu integracji europejskiej.

Generalnie ujmując istniejące możliwości prawne reformy ustrojowej UE w przypadku odrzucenia Traktatu konstytucyjnego można uszeregować w pięciu grupach:

- 1) wariant doprowadzenia do wejścia w życie Traktatu konstytucyjnego poprzez jego uzupełnienie (dodanie rodzaju deklaracji czy protokołu, który umożliwiłby ratyfikowanie Traktatu w państwach, w których procedura ratyfikacyjna została zablokowana bądź jeszcze nie podjęta (**Traktat konstytucyjny plus**);

---

<sup>10</sup> Na przykład: A. Maurer, *In Detention, Repeating the Year, or Expelled? Perspectives for the Realisation of the Constitutional Treaty*, Berlin 2006; J. Barcz, *Kontynuacja reformy ustrojowej Unii a trudności z ratyfikacją Traktatu konstytucyjnego w: Prawo międzynarodowe - problemy i wyzwania. Księga pamiątkowa profesor Renaty Sonnenfeld-Tomporek*, (red.) J. Menkes, Warszawa 2006, s. 44.

- 2) „naturalną” drogą byłoby podjęcie próby wynegocjowania **nowego, kolejnego traktatu rewizyjnego** (takim też jest w swojej naturze prawnej Traktat konstytucyjny); na tej możliwości koncentrują się obecnie rozważania; wskazywanych jest wiele wariantów, które obejmują dwie główne opcje: **Traktatu konstytucyjnego bis** (tzw. duży traktat rewizyjny, tj. traktat rewizyjny zastępujący obecnie wiążące traktaty) i **Nicei bis** (traktat jedynie rewidujący obecnie wiążące traktaty);
- 3) pewne możliwości przeprowadzenia reformy ustrojowej, choć w ograniczonym zakresie, wchodzi w grę przy okazji zawierania **kolejnego traktatu akcesyjnego**, który dokonuje zmian instytucjonalnych związanych z rozszerzeniem UE;
- 4) możliwości przeprowadzenia reformy ustrojowej Unii bez przyjęcia nowego Traktatu rewizyjnego na podstawie obowiązujących Traktatów stanowiących Unię (tzw. **Nicea-plus**): bądź w dziedzinach, w których Traktaty taką możliwość wyraźnie dopuszczają – tzw. **klauzule *passarelle*** (klauzule kładki), względnie w dziedzinach, w których Traktaty taką możliwość dopuszczają - **tzw. *cherry picking***;
- 5) możliwości reformy ustrojowej UE prowadzące do **zróźnicowania faktycznego lub prawnego statusu państw członkowskich**: możliwości takie można z kolei podzielić na:
  - takie, które bez wątplenia mieszczą się w ramach prawnych UE - wykorzystanie mechanizmu **wzmocnionej współpracy**;
  - oraz takie, które - z drugiej zaś strony - pozostawiają wątpliwości co do tego, czy nie zagrażają spójności Unii (**zawieranie umów międzynarodowych dotyczących ważnych substancjonalnie spraw dla procesu integracji europejskiej poza Traktatami stanowiącymi Unię**), względnie prowadziłyby wprost do fragmentacji procesu integracji (**zróźnicowania statusu państw członkowskich**).

Pozostaje naturalnie jeszcze opcja - **niedokonywania żadnej reformy ustrojowej** i pozostania przy Traktatach stanowiących Unię w ich obecnym brzmieniu. Nie można oczywiście takiej opcji wykluczyć (jak wspomniano na wstępie). Niemniej jednak konsekwencje negatywne takiego wariantu byłyby bardzo daleko idące: obowiązujący obecnie tzw. **pakiet nicejski** jest bowiem - jak już zaznaczono - rozwiązaniem instytucjonalnym terminowym. Może on zasadniczo pozostawać podstawą instytucjonalną UE przy utrzymaniu liczby 27 państw członkowskich. Trwanie przy tzw. pakiecie nicejskim oznacza *de facto* zahamowanie strategii rozszerzenia. Choć również i w takim przypadku prowadzi on do „przesilenia instytucjonalnego”, jeśli zważymy jak poważne kontrowersje wywołuje regulacja dotycząca składu kolegium Komisji Europejskiej. Z drugiej strony – utrzymywanie się w dłuższym okresie „rozkojarzenia” ustrojowego przy jednoczesnym braku sprecyzowanej strategii w zasadniczych dziedzinach działania umocni pokusę wewnętrznego zróżnicowania statusu państw członkowskich, czy też w ogóle fragmentacji ustrojowej Unii.

Poniżej zostały poddane wstępnej analizie zasadnicze możliwości prawne kontynuowania reformy instytucjonalnej Unii w przypadku odrzucenia Traktatu konstytucyjnego. Należy przy tym mieć na uwadze, że niektóre warianty nie wykluczają się, tj. mogą wystąpić paralelnie.

## **2.1. Traktat konstytucyjny plus**

Wariant ten polegałby na doprowadzeniu do wejścia w życie Traktatu konstytucyjnego poprzez takie jego uzupełnienie, które umożliwiłoby ratyfikowanie Traktatu w państwach, w których procedura ratyfikacyjna została zablokowana bądź jeszcze nie podjęta. Wariant taki nie jest prosty, ponieważ nie może ingerować w tekst Traktatu konstytucyjnego (wówczas konieczna byłaby powtórna ratyfikacja w państwach członkowskich, które Traktat już ratyfikowały). Z kolei dodanie jedynie deklaracji politycznej (nie wymagające w ogóle ratyfikacji w państwach członkowskich) byłoby prawdopodobnie zbyt słabą ingerencją, aby skłonić do ratyfikacji państwa, które bądź ratyfikacji jeszcze nie wszczęły, bądź też w których ratyfikacja została zablokowana. Konieczne byłoby więc uzgodnienie rodzaju umowy

międzynarodowej, która nie modyfikowałaby postanowień Traktatu konstytucyjnego, ale - na przykład - zawierała klauzule *opting out*, umożliwiające państwom członkowskim niewiązanie się wszystkimi postanowieniami Traktatu konstytucyjnego, względnie ustanawiałyby jakieś okresy przejściowe w tej mierze. Mimo że pewne doświadczenia w odniesieniu do analogicznych rozwiązań istnieją (por. sposób rozwiązania trudności w toku procedury ratyfikacyjnej Traktatu z Maastricht), to jednak ich wykorzystanie w przypadku Traktatu konstytucyjnego byłoby trudne. Taka dodatkowa umowa międzynarodowa, względnie protokół w rozumieniu art. 311 Traktatu ustanawiającego Wspólnotę Europejską (dalej jako TWE), wymagałaby ratyfikacji przez wszystkie państwa członkowskie (być może udałoby się uniknąć wyrażenia zgody na ratyfikację w drodze referendum ze względu na ograniczoną treść umowy względnie protokołu). Z drugiej jednak strony już obecnie mocno artykułowane są zarzuty polityczne wobec omawianej procedury, wskazujące na „obejście” w ten sposób woli społeczeństw w państwach, w których procedura ratyfikacyjna została zablokowana ze względu na negatywny wynik referendum. Jest więc wątpliwe, czy politycy w tych państwach członkowskich zdecydowałiby się na przyjęcie takiego rozwiązania.<sup>11</sup>

## 2.2. Traktat konstytucyjnego bis

Istotą tego wariantu jest zawarcie kolejnego traktatu rewizyjnego w procedurze art. 48 TUE. Oznaczać to będzie zwołanie kolejnej konferencji międzyrządowej, która zajęłaby się przygotowaniem takiego traktatu rewizyjnego. Trudno obecnie przewidzieć, czy Rada Europejska zdecydowałaby się na zwołanie kolejnego Konwentu UE, uprzedzającego taką konferencję międzyrządową, ale zapewne tak, zważywszy, że Traktat konstytucyjny poprzedzony był m.in. obradami Konwentu (choć oczywiście przy podejmowaniu takiej decyzji istotną rolę odgrywałby zakres przedmiotowy zamierzanego, nowego traktatu rewizyjnego). Traktat taki – jako traktat rewizyjny - musiałby zostać poddany procedurze ratyfikacyjnej

---

<sup>11</sup> Por. N. Sarkozy, *EU reform ...*

we wszystkich państwach członkowskich, zgodnie z ich „odpowiednimi postanowieniami konstytucyjnymi”.<sup>12</sup>

Rozważane opcje omawianego wariantu obejmują wiele możliwości:

- **„mini-traktat” rewizyjny**, który obejmowałby jedynie najważniejsze regulacje, mające umożliwić dalsze instytucjonalne działanie UE („wyjmowałby” z Traktatu konstytucyjnego najważniejsze propozycje reform); można zakładać, że uzupełniałby on (i zmieniał w pewnym zakresie) istniejące traktaty stanowiące Unię;
- **„duży traktat” rewizyjny**, który powstałby w wyniku renegocjacji Traktatu konstytucyjnego i przeprowadzałby głęboką reformę ustrojową (zastępowałby on - podobnie jak miał to uczynić Traktat konstytucyjny – istniejące traktaty stanowiące Unię);
- **wariant mieszany**, który polegałby na szybkim przyjęciu „mini-traktatu” rewizyjnego (miałby wejść w życie w 2009 r.), a następnie wynegocjowaniu „dużego traktatu „ rewizyjnego.

W debatach rysują się również przeróżne warianty zakresu przedmiotowego takiego kolejnego traktatu rewizyjnego (czy też traktatów rewizyjnych): rozważane są warianty „podzielenia Traktatu konstytucyjnego” na „mini-traktat” (który zawierałby postanowienia strukturalne) oraz traktat odnoszący się do „działania” Unii (obecna część III Traktatu konstytucyjnego, czy też w ogóle ograniczenie traktatu rewizyjnego do „traktatu podstawowego” (obejmowałby on obecne części I, III i IV Traktatu konstytucyjnego), a regulacje TWE pozostały by zasadniczo niezmienione.

Nie ulega wątpliwości, że wybranie drogi „normalnego traktatu rewizyjnego” (**Nicea bis**), który dokonuje zmiany w TUE i TWE, nie uchylając ich jednak, byłoby - z prawnego punktu widzenia - wariantem najprostszym. W takim ujęciu postanowienia reformy instytucjonalnej

---

<sup>12</sup> Akapit ostatni art. 48 TUE.



znalazłyby się w Traktacie o Unii Europejskiej (można by zastanawiać się nad zmianą jego nazwy na - na przykład „Traktat podstawowy UE”), a postanowienia dotyczące działania rynku wewnętrznego i polityk w Traktacie ustanawiającym Wspólnotę Europejską. Merytorycznym punktem wyjścia proponowanych w takim trybie zmian byłyby postanowienia obecnego Traktatu konstytucyjnego. O ile samo określenie powyższej „drogi prawnej” nie sprawia trudności, o tyle oczywiście problemem zasadniczym byłoby uzgodnienie zakresu wprowadzanych w ten sposób zmian i uzyskanie stosownego konsensusu wśród państw członkowskich. Łatwo bowiem i w tym przypadku natknąć się na zarzut „przepakowania” treści Traktatu konstytucyjnego, celem ominięcia trudności w procesie ratyfikacyjnym w państwach członkowskich (a taki traktat rewizyjny „Nicea bis” musiałby być naturalnie ratyfikowany we wszystkich państwach członkowskich).

Wszystkie powyższe propozycje należy skonfrontować z szeregiem istotnych wyzwań:

- Traktat konstytucyjny zawiera rozwiązania ustrojowe Unii, które stanowią delikatny i wyważony pakiet polityczny i prawny; „wyjęcie” z tego pakietu jednego elementu z reguły „rozsznuruje” całość, otwierając trudne i długotrwałe negocjacje;
- już na obecnym etapie dyskusji wstępnych widać wyraźnie, że - na przykład - katalog spraw, które miałyby być objęte „mini-traktatem” będzie niezmiernie trudny do ustalenia; nie ma jasności, które z rozwiązań proponowanych przez Traktat konstytucyjny miałyby się znaleźć w „mini-traktacie”; ze strony poszczególnych państw członkowskich pojawiają się coraz nowe dodatkowe pomysły, wzbogacające potencjalną treść takiego „mini-traktatu”;
- z prawnego punktu widzenia niezmiernie trudnym zadaniem jest rozdzielenie części I Traktatu konstytucyjnego od jego części III (w zasadzie tożsamej z TWE); część I Traktatu konstytucyjnego odnosi się bowiem m.in. do reformy instytucji, procesu decyzyjnego, źródeł

prawa, a te zagadnienia są obecnie regulowana przede wszystkim w TWE; bez głębokiej ingerencji w materię TWE (czyli części III Traktatu konstytucyjnego) nie da się więc ustalić treści „mini-traktatu” ograniczonego do kwestii strukturalnych;

- natomiast jeśli chodzi o „ramy czasowe” wejścia w życie nowego traktatu rewizyjnego (niezależnie od tego, jaką miałby przybrać formę), to założenie, że taki traktat (nawet jeżeli byłby to „mini-traktat”) miałby szanse na wejście w życie w 2009 r. budzi poważne wątpliwości; jego wynegocjowanie nie byłoby wcale łatwe, a sama procedura ratyfikacyjna zajmuje ok. dwóch lat; szybkie wejście w życie takiego traktatu rewizyjnego byłoby możliwe jedynie pod warunkiem uzyskania konsensusu w sprawie jego zakresu przedmiotowego.

Cezura roku 2009 jest niezmiernie istotna, wówczas bowiem odbędą się kolejne wybory do Parlamentu Europejskiego (dobrze byłoby więc, aby odbyły się już w nowej rzeczywistości ustrojowej Unii), rozpocznie działalność Komisja Europejską w nowym składzie (będzie to więc ostatni moment dla przeprowadzenia decyzji Rady UE o zmniejszeniu liczby członków Komisji w stosunku do liczby państw członkowskich - do czego zobowiązuje Traktat z Nicei,<sup>13</sup> względnie zmiany tego rozwiązania), czy też miałby się odbyć kolejny etap rozszerzenia Unii (zakładany rok akcesu Chorwacji). Niemniej jednak wskazane wyżej uwarunkowania przemawiają raczej za dużym sceptycyzmem w ocenie możliwości osiągnięcia reformy ustrojowej Unii w 2009 r. w drodze nowego traktatu rewizyjnego.

Rozpoczęcie prac nad nowym traktatem rewizyjnym szybko może zmienić się w kompleksowe negocjacje nad całym pakietem reform ustrojowych Unii Europejskiej. Punktem wyjścia będą co prawda propozycje zawarte w Traktacie konstytucyjnym, pojawiło się jednak wiele nowych kwestii o dużym ciężarze politycznym, jak na przykład nakreślenie ram prawnych dla „zdolności integracyjnej” Unii, czy też sprecyzowanie wspólnej polityki energetycznej. *Last but not least* należy mieć na

---

<sup>13</sup> Patrz art. 4 Protokołu w sprawie rozszerzenia Unii Europejskiej, dołączonego do Traktatu z Nicei.

względnie, że „produktem końcowym” negocjacji będzie kolejny traktat rewizyjny, który będzie podlegał obowiązkowi ratyfikacji we wszystkich państwach członkowskich stosownie do ich przepisów konstytucyjnych (a więc procedura ratyfikacyjna będzie taka sama jak w przypadku Traktatu konstytucyjnego). Zatem nie można wykluczyć, że w państwach, w których rozpisano referenda ogólnokrajowe w toku procedury ratyfikacyjnej Traktatu konstytucyjnego, zostaną one „powtórzone”.

Jeżeli więc uwzględnimy, że konferencja międzyrządowa musiałaby być poprzedzona obradami Konwentu i dodamy okres procedury ratyfikacyjnej takiego traktatu rewizyjnego, to można założyć, że w przypadku odrzucenia Traktatu konstytucyjnego nowy traktat rewizyjny miałby szanse (jeśli zostanie on ratyfikowany we wszystkich państwach członkowskich) na wejście w życie ok. połowy przyszłej dekady. Natomiast - jak wspomniano - tzw. szybka konferencja międzyrządowa i następnie szybkie przeprowadzenie procedury ratyfikacyjnej w państwach członkowskich (tak, aby nowy traktat rewizyjny wszedł w życie w 2009 r.) byłaby możliwa, gdyby państwa członkowskie były w stanie osiągnąć konsensus co do przejścia do traktatu rewizyjnego (Nicei bis) zasadniczych regulacji obecnego Traktatu konstytucyjnego (ograniczenie przedmiotu traktatu). Obecny stan dyskusji wskazuje jednak na, że będzie to trudne.

### **2.3. Traktat akcesyjny**

Przeprowadzenie pewnych reform (niezależnie od związanych z samym akcesem nowego państwa członkowskiego do UE koniecznych zmian instytucjonalnych) możliwe jest przy okazji zawierania kolejnych traktatów akcesyjnych (zawieranych na podstawie art. 49 TUE). Traktaty te są bowiem w istocie specyficznym rodzajem traktatów rewizyjnych. Niemniej jednak skorzystanie z tego wariantu mogłoby napotkać na istotne bariery. Traktaty akcesyjne wprowadzają zmiany instytucjonalne do Traktatów stanowiących Unię w zakresie koniecznym w związku z przyjęciem nowego państwa członkowskiego. Wprowadzenie więc tą drogą głębszej reformy instytucjonalnej (choć nie można tego wykluczyć) mogłoby spotkać się z zarzutem naruszenia procedury art. 49 TUE, nie mówiąc już o krytyce

natury politycznej. Zwróćmy uwagę, że nie przypadkowo w toku przygotowania do rozszerzenia 1.05.2004 r. i 1.01.2007 r. zmiany instytucjonalne (które musiały sięgać głębiej niż we wcześniejszych falach rozszerzenia) zostały przeprowadzone na mocy traktatu rewizyjnego – Traktatu z Nicei i dołączonego do niego Protokołu w sprawie rozszerzenia UE, a nie w samych traktatach akcesyjnych. Te ostatnie „wykonywały” jedynie postanowienia Traktatu z Nicei, modyfikując je czasami w zakresie proceduralnym – głównie zmienione zostały tzw. klauzule terminowe.<sup>14</sup> Drugi problem dotyczy „ram czasowych”, które umożliwiłyby skorzystanie z takiej możliwości. Traktat akcesyjny z Bułgarią i Rumunią został podpisany 25.04.2005 r., a 1.01.2007 r. państwa te stały się członkami UE (ta możliwość nie wchodzi więc już w rachubę). Kolejna sposobność powstanie przy okazji akcesu do UE państw Bałkan Zachodnich. W grę wchodzi przede wszystkim Chorwacja, z którą rozpoczęto negocjacje akcesyjne (decyzja w tej sprawie została podjęta 4.10.2005 r.). Zakładana data przystąpienia Chorwacji do UE (2009 r.) staje się jednak coraz bardziej wątpliwa. Wpływa na to zarówno generalnie wstrzeźliwe nastawienie w większości obecnych państw członkowskich do dalszego rozszerzenia Unii, jak i realna możliwość odrzucenia Traktatu konstytucyjnego. Jak zaznaczono - w sytuacji odrzucenia tego Traktatu – obowiązujący obecnie tzw. pakiet nicejski może działać jedynie przy zahamowaniu strategii rozszerzenia. Przyjęcie kolejnego (28) państwa, wiązałoby się z koniecznością przeprowadzenia głębokiej reformy instytucjonalnej (pakiet nicejski zostanie „rozsnurowany”), która wymagałaby przyjęcia traktatu rewizyjnego, bowiem traktat akcesyjny nie będzie w tym przypadku wystarczający. Tym samym zamyka się błędne koło.

## 2.4. Nicea plus

Wariant ten obejmuje możliwości przeprowadzenia reformy ustrojowej Unii bez przyjęcia nowego traktatu rewizyjnego na podstawie

---

<sup>14</sup> Dotyczące przykładowo daty, od której Komisja Europejska zaczęła działań w nowej formule, czy też zaczęła być stosowana nowa formuła większości kwalifikowanej w Radzie UE. Por. J. Barcz, A. Michoński, *Wprowadzenie w: Wybór dokumentów. Traktaty stanowiące podstawę Unii - Traktat akcesyjny - Prawo polskie*, Warszawa 2006, wydanie 3, s. 39.

obowiązujących traktatów stanowiących UE. Możliwości te można generalnie podzielić na dwie grupy:

- tzw. **klauzule *passarelle*** (klauzule kładki): klauzule takie oznaczają możliwość dokonania zmiany postanowień traktatów stanowiących UE bez konieczności przeprowadzenia procedury ich rewizji stosownie do art. 48 TUE; stanowią więc one ważny wyjątek od konieczności zawierania przez państwa członkowskie traktatów rewizyjnych w celu zmiany traktatów stanowiących UE; bowiem zmiana postanowień traktatów stanowiących UE następuje na mocy decyzji Rady UE, upoważnionej do tego przez same traktaty; obecnie obowiązujące traktaty stanowiące UE zawierają tego rodzaju klauzule, przy czym należy wyróżnić wśród nich dwa podstawowe typy: procedurę kładki, która nie jest opatrzona zastrzeżeniem ratyfikacji<sup>15</sup> oraz procedurę kładki zawierającą zastrzeżenie ratyfikacji (tj. zmiana traktatów określona w decyzji Rady UE musi być w końcowym etapie procedury zatwierdzona przez państwa członkowskie stosownie do ich „odpowiednich” postanowień konstytucyjnych); do tzw. klauzul kładki należą obecnie m.in: **art. 190 ust. 4 TWE**: odnosi się on do ustanowienia ujednoliconej ordynacji wyborczej dla Parlamentu Europejskiego; odpowiedni projekt ma przygotować sam Parlament, natomiast „właściwe przepisy” ustanowić ma Rada UE „stanowiąc jednomyślnie po uzyskaniu zgody Parlamentu Europejskiego udzielonej większością głosów jego członków” (artykuł ten zawiera zastrzeżenie ratyfikacji); **art. 269 TWE**: dotyczy on zasobów własnych WE, służących finansowaniu jej budżetu; według akapitu drugiego tego artykułu odnośne przepisy (dotycząc zasobów własnych WE) uchwalane są przez Radę UE, stanowiącą jednomyślnie na wniosek Komisji i po konsultacji z Parlamentem Europejskim (artykuł ten zawiera zastrzeżenie ratyfikacji); **art. 67 TWE**: dotyczy on zmiany procedury podejmowania decyzji oraz zakresu jurysdykcji Europejskiego

---

<sup>15</sup> Możliwość pewnej modyfikacji prawa pierwotnego w ten sposób zawierają również: art. 222 akapit 1 zd. drugie TWE i art. 245 akapit 2 TWE.

Trybunału Sprawiedliwości (ETS) w obszarze Tytułu IV TWE („Wizy, azyl, imigracja i inne polityki związane ze swobodnym przepływem osób”); Rada UE podejmuje w tych sprawach decyzję na wniosek Komisji, stanowiąc jednomyślnie po konsultacji z Parlamentem Europejskim (artykuł ten nie zawiera zastrzeżenia ratyfikacji); **art. 137 ust. 2 zdanie ostatnie TWE**: dotyczy on zmiany procedury podejmowania decyzji (wprowadzenia procedury współdecydowania na podstawie art. 251 TWE o obszarach ochrony pracowników w przypadku wypowiedzenia umowy o pracę, reprezentacji i obrony zbiorowej interesów pracowników i pracodawców oraz warunków zatrudniania obywateli państw trzecich legalnie przebywających na terytorium WE); decyzję w sprawie takiej zmiany może podjąć Rada UE, stanowiąc jednomyślnie na wniosek Komisji i po konsultacji z Parlamentem Europejskim (w tym przypadku nie występuje zastrzeżenie ratyfikacji); **art. 42 TUE**: na jego podstawie na mocy decyzji Rady UE podejmowanej jednogłośnie możliwe jest przeniesienie materii obecnego III filara UE do TWE, czyli ich „uwspólnotowanie” (art. 42 TUE zawiera zastrzeżenie ratyfikacji);<sup>16</sup> klauzule *passarelle* mogą mieć jedynie wspomagające znaczenie przy przeprowadzaniu reformy ustrojowej Unii, niemniej jednak znaczenie takie może wzrosnąć w przypadku przedłużającego się okresu, w którym państwa członkowskie nie będą w stanie przeprowadzić głębszej reformy na mocy traktatu rewizyjnego; dotyczy to zwłaszcza klauzuli zawartej w art. 42 TUE, która umożliwia przeprowadzenie stosunkowo radykalnej reformy - przeniesienie materii III filara UE do reżimu wspólnotowego; tym samym można byłoby zapełnić „deficyt

---

<sup>16</sup> Warto przypomnieć, że klauzulę kładki zawierał art. K.9 w pierwotnym tekście TUE (w brzmieniu Traktatu z Maastricht). Zawierał on również zastrzeżenie ratyfikacji, natomiast różnica w procedurze podejmowania stosownej decyzji wyrażała się w tym, że nie istniał obowiązek zasięgnięcia opinii Parlamentu Europejskiego. Artykuł K.9 TUE współdziałał z ówczesnym art. 100c) TWE (tzw. procedura podwójnego zamka”. W 1995 r. Komisja Europejska opracowała raport w sprawie stosowania art. K.9 TUE, w którym podkreśliła, że celem tego artykułu jest wskazanie na konieczność pogłębiania procesu integracji (COM (95) 566 final z 22.11.1995 r.). Klauzula pomostowa z art. K.9 TUE nie znalazła jednak zastosowania, a „uwspólnotowanie” znaczącej części III filara UE nastąpiło na mocy Traktatu z Amsterdamu. W. Czapliński, *III filar Unii Europejskiej – Współpraca Sądowa i Policji w Sprawach Karnych w: Prawo Unii Europejskiej. Zagadnienia systemowe*, Warszawa 2003, s. 125-126.

strukturalny” jaki pozostanie po odrzuconym Traktacie konstytucyjnym w dziedzinie Przestrzeni Wolności, Bezpieczeństwa i Sprawiedliwości; zastosowanie tej klauzuli nie jest łatwe, wymaga ona bowiem zatwierdzenia decyzji Rady UE w toku procedury ratyfikacyjnej w państwach członkowskich, niemniej jednak postanowienia art. 42 TUE sprawiają, iż określona w nim procedura jest stosunkowo elastyczna i umożliwia uzgodnienie rozwiązania uwzględniającego różne zastrzeżenia państw członkowskich (nie wszystkie materie III filara jednocześnie muszą być nią objęte, również w sprawie procedury podejmowania decyzji możliwe są różne rozwiązania);<sup>17</sup>

- tzw. **cherry picking** (czasami - „**reforma punktowa**”): w pewnych dziedzinach - o ile jest to dopuszczalne przez traktaty względnie nie jest z nimi sprzeczne - możliwe jest przeprowadzanie reform ustrojowych UE i wzmocnienie jej legitymacji demokratycznej; możliwe jest na przykład rozszerzenie przejrzystości działania Rady UE, w pewnym zakresie działania zasady pomocniczości, wzmocnienie roli parlamentów narodowych (choć raczej „po stronie” państw członkowskich);<sup>18</sup> można też – jak do tej pory - wykorzystywać postanowienia art. 308 TWE (tzw. klauzulę elastyczności), choć uwzględnić należy, że korzystanie z tej możliwości obwarowane jest restryktywną wykładnią ETS; następnie - reformy w tym trybie dotyczyć mogą przede wszystkim tzw. obszaru międzyrządowego, tj. II filara (Wspólna Polityka Zagraniczna i Bezpieczeństwa)<sup>19</sup> oraz III filara (Współpraca policyjna i sądowa w

---

<sup>17</sup> Zob. J. Barcz, *Problem ujednolicenia reżimu prawnego Przestrzeni Wolności, Bezpieczeństwa i Sprawiedliwości - w sprawie art. 42 TUE (tzw. procedura kładki)*, Europejski Przegląd Sądowy 2006/10, s. 4.

<sup>18</sup> Por. Konkluzje Prezydencji przyjęte podczas spotkania Rady Europejskiej, 15-16.06.2006 r. w Brukseli, Monitor Europejski 2006/27, s. 16.

<sup>19</sup> Por. T. Młynarski, *Implikacje odrzucenia Traktatu konstytucyjnego dla obszaru Polityki Bezpieczeństwa i Obrony Unii Europejskiej w: Implikacje ewentualnego odrzucenia Traktatu konstytucyjnego dla Unii Europejskiej ...*, s. 75.

sprawach karnych);<sup>20</sup> abstrahując od tego, że państwa członkowskie mogą aktywnie rozwijać *acquis* w tych filarach, korzystając z istniejących instrumentów prawnych i umów międzynarodowych, możliwe są tu również pewne reformy instytucjonalne. W II filarze szereg organów zostało ustanowionych na podstawie decyzji Rady UE (na przykład nie czekając na wejście w życie Traktatu konstytucyjnego powołano w ten sposób Europejską Agencję Obrony); dochodzi do tego możliwość regulacji różnych problemów na podstawie umów międzynarodowych zawieranych przez państwa członkowskie i powiązanych ze Wspólnotą Europejską, czy z Unią Europejską; również w III filarze jest możliwe powołanie przez państwa nowych struktur - żandarmerii europejskiej, czy też wzmacniania istniejących struktur współpracy policyjnej i sądowej;<sup>21</sup> wykorzystując istniejącą podstawę traktatową (art. 35 TUE) państwa te mogą wzmocnić kontrolę Europejskiego Trybunału Sprawiedliwości nad instrumentami prawnymi III filara, akceptując jurysdykcję ETS do rozpatrywania pytań prejudycjalnych;<sup>22</sup> w skali ogólnounijnej może zostać ustanowiona Agencja Praw Podstawowych (na podstawie wiedeńskiego Centrum Monitorowania Rasizmu i Ksenofobii); pewne więc reformy ustrojowe można przeprowadzić bez zmiany traktatów stanowiących UE (bez kolejnego traktatu rewizyjnego); natomiast bez wątpienia głębszych reform - szczególnie w I filarze (wspólnotowym) - w tym trybie przeprowadzić się nie da; niezależnie od tego wariant „reformy punktowej” spotyka się z zarzutem (po części zasadnym), iż skomplikuje jeszcze bardziej i tak już nieprzejrzystą strukturę UE oraz że może być potraktowany przez społeczeństwa państw członkowskich jako próba

---

<sup>20</sup> Por. F. Jasiński, *Implikacje odrzucenia Traktatu konstytucyjnego dla Obszaru Wolności, Bezpieczeństwa i Sprawiedliwości ...*, s. 45.

<sup>21</sup> Por. E. Guild, S. Carrera, *No Constitutional Treaty? Implications for the Area of Freedom, Security and Justice*, CEPS Working Document No 231/October 2005.

<sup>22</sup> 6.06.2005 r. TS wydał ważny wyrok w sprawie M. Pupino, precyzując swoje kompetencje w III filarze UE.



wprowadzenia „tylnymi drzwiami” reform proponowanych w odrzuconym Traktacie konstytucyjnym.

## 2.5. Zróżnicowanie statusu państw członkowskich

Kolejny wariant obejmuje różne kierunki reformy ustrojowej UE, które mogą prowadzić do zróżnicowania faktycznego lub prawnego statusu państw członkowskich Unii. Wariant taki obejmuje następujące, główne możliwości:

- wykorzystanie postanowienie dotyczących **wzmocnionej współpracy**: ta forma współpracy (regulowana postanowieniami TUE i TWE) może być oczywiście użyta do zdynamizowania działania Unii; jej wykorzystanie jednak do przeprowadzenia reformy ustrojowej raczej nie wchodzi w grę przede wszystkim z tego względu, że państwa mogą do niej sięgnąć jedynie pod warunkiem poszanowania obecnych kompetencji Wspólnoty (i nie naruszając jej kompetencji wyłącznych), respektowania obowiązujących traktatów stanowiących Unię, w tym zwłaszcza zasady jednolitych ram instytucjonalnych oraz dorobku wspólnotowego;<sup>23</sup> tym samym w drodze wzmocnionej współpracy nie można ingerować ani w zakres kompetencji powierzonych Wspólnotom, ani w system instytucjonalny (państwa członkowskie mogą jedynie „korzystać z instytucji, procedur i mechanizmów” przewidzianych w TUE i TWE<sup>24</sup>); niezależnie od tego należy wziąć pod uwagę, że w dziedzinie II filara UE (Wspólnej Polityki Bezpieczeństwa i Obrony) wzmocniona współpraca może dotyczyć jedynie wykonania wspólnych działań lub wspólnych stanowisk, a w odniesieniu do „spraw mających wpływ na kwestie wojskowe lub polityczno-obronne” jest w ogóle wykluczona;<sup>25</sup>

---

<sup>23</sup> Por. art. 43 TUE.

<sup>24</sup> Por. akapit 1 art. 43 TUE.

<sup>25</sup> Por. art. 27b TUE.

- **zawarcie umów międzynarodowych dotyczących ważnych substancjonalnie spraw dla procesu integracji europejskiej poza Traktatami stanowiącymi Unię:** nie chodziłoby w tym przypadku o zawieranie przez państwa członkowskie umów międzynarodowych powiązanych z TWE (na podstawie art. 293 TWE), czy konwencji w rozumieniu art. 34 ust. 2 lit. d) TUE, powiązanych z III filarem UE, lecz o zawieranie przez grupę państw członkowskich umów międzynarodowych poza „ramami prawnymi” Unii w sprawach ważnych z punktu widzenia procesu integracji europejskiej; taki wariant niesie ze sobą realną możliwość fragmentacji procesu integracji; dostrzeżono takie niebezpieczeństwo po zawarciu przez grupę państw członkowskich EWG układów z Schengen, które – po ustanowieniu UE - najpierw wprowadzono do III filara UE, a następnie w znacznej części „uwpólnotowiono” (a więc włączono w ramy prawne Unii); ważnym sygnałem wskazującym na znaczenie tego rodzaju koncepcji „w praktyce politycznej” była idea tzw. współpracy strukturalnej, która pojawiła się za sprawą grupy państw (przede wszystkim Niemiec i Francji) w postanowieniach projektu Traktatu konstytucyjnego, przedłożonego przez Konwent UE (dotyczyła Wspólnej Polityki Bezpieczeństwa i Obrony) i mogła doprowadzić do fragmentacji tej, kształtującej się dopiero dziedziny; w toku konferencji międzyrządowej lat 2003/2004, która przygotowała ostateczny tekst Traktatu konstytucyjnego zapobiegnięto temu niebezpieczeństwu, włączając „współpracę strukturalną” w ramy prawne WPZiB;<sup>26</sup> obecnie wyrazem takiego podejścia może być w pewnej mierze podpisana 27.05.2005 r. w Prüm (RFN) Konwencja o pogłębianiu współpracy transgranicznej, w szczególności w celu zwalczania terroryzmu, przestępczości transgranicznej i nielegalnej migracji;<sup>27</sup> konwencja ta dotyczy istotnych kwestii związanych z IV Tytułem TWE (m.in. wspólna polityka azyłowa, wizowa i imigracyjna) oraz III

---

<sup>26</sup> Por. *Przyszły Traktat konstytucyjny. Zagadnienia prawno-polityczne, instytucjonalne i proces decyzyjny w UE*, (red.) J. Barcz, Warszawa 2004, część III, s. 157.

<sup>27</sup> Por. A. Graś, *Konwencja z Prüm - pozytywne i negatywne konsekwencje*, Biuletyn Analiz UKIE 2006/16, s. 65.

filarem UE i została zawarta poza „ramami prawnymi” UE przez grupę państw członkowskich - Francję, Niemcy, Niderlandy, Belgię, Luksemburg, Austrię i Hiszpanię (choć jest otwarta do przystąpienia jedynie dla państw członkowskich); kontynuacja takiej drogi nie musi, ale może prowadzić do fragmentacji procesu integracji europejskiej; gdyby tego rodzaju umowy zaczęły głębiej ingerować w strukturę instytucjonalną lub kompetencje Wspólnoty, bez wątplenia popadłyby w sprzeczność z obowiązującymi traktatami stanowiącymi Unię;

- **zróżnicowanie statusu państw członkowskich:** możliwość odrzucenia Traktatu konstytucyjnego skłaniała do rozważań nad „zróżnicowaniem” statusu państw członkowskich, przy czym początkowo (dorozumianym) założeniem było, iż trudności takie wystąpią po stronie nowych państw członkowskich; według rozważanych koncepcji - państwa, które Traktat ratyfikowały, należałyby do „nowej” Unii Europejskiej, pozostałe zaś (które nie byłyby w stanie ratyfikować Traktatu konstytucyjnego), albo byłyby nadal związane traktami stanowiącymi UE w obecnym brzmieniu (czyli działałyby w ramach obecnego prawnego *status quo*), albo też musiałyby „wystąpić” z Unii, zachowując z nią związek w formie jakiegoś uprzywilejowanego stowarzyszenia; koncepcja taka pojawiła się w pracach naukowych oraz różnego rodzaju „dokumentach roboczych”;<sup>28</sup> zastanawiano się - na przykład – nad zawarciem porozumienia między państwami członkowskimi w sprawie wejścia w życie Traktatu konstytucyjnego; stosownie do takiego porozumienia, jeżeli większość państw godziłaby się na związanie Traktatem konstytucyjnym, to wchodził by on w życie w odniesieniu do tych państw, natomiast państwa nie zamierzające (bądź niebędące w stanie) przystąpić do Traktatu konstytucyjnego musiałyby się z Unii wycofać, zachowując jednak posiadane *status quo* - pozostawałyby one w specjalnym powiązaniu z nową UE;

---

<sup>28</sup> European Commission. Feasibility Study. Contribution to a Preliminary Draft. *Constitution of the European Union*. Working Document (grudzień 2002).

propozycje takie pozostawiały więc państwu członkowskiemu wybór - albo przyłączyć się do Unii zasadzającej się na Traktacie konstytucyjnym, albo się z niej wycofać, zachowując dotychczasowy status; były to w sposób oczywisty propozycje mało realistyczne już z tego względu, że zakładały uprzednie zawarcie między państwami członkowskimi porozumienia, w którym taka możliwość byłaby jednoznacznie przewidziana (inaczej wystąpiłaby sprzeczność z postanowieniami obecnie obowiązujących traktatów ustanawiających UE); mało prawdopodobne było, aby państwa członkowskie na takie porozumienie wyraziły zgodę; niemniej jednak propozycji takich nie można całkowicie lekceważyć; pokazują one bowiem, że w międzynarodowych kręgach politycznych i ekspertów w dziedzinie reformy instytucjonalnej UE takie warianty są w ogóle rozważane; niezależnie od tego, ponieważ „trudności” z ratyfikacją Traktatu konstytucyjnego wystąpiły po stronie „starych”, założycielskich państw członkowskich, warianty te nie są realistyczne również z politycznego punktu widzenia; sprawa mogłaby wyglądać zupełnie inaczej, gdyby ratyfikacja Traktatu napotkała na trudności w jednym z „nowych” państw członkowskich lub też, gdyby - mimo występujących obecnie trudności - wszystkie „stare” państwa członkowskie jednak ratyfikowały Traktat konstytucyjny, a jedno lub więcej nowych państw członkowskich nie było w stanie tego uczynić; w obecnych dyskusjach tego rodzaju warianty są raczej odrzucane, tak ze względów politycznych (trudno sobie wyobrazić, aby „umocniona Unia” (*enhanced Union*) mogła powstać bez Francji i Niderlandów), z drugiej zaś ze względów prawnych: powołanie się przez państwa, które związały się Traktatem konstytucyjnym na zasadę zasadniczej zmiany okoliczności (art. 62 wiedeńskiej konwencji o prawie traktatów) w celu wykluczenia z „umocnionej Unii” państw, które Traktatu nie ratyfikowały nie wchodzi w rachubę i nie znajduje również uzasadnienia w świetle obowiązujących traktatów stanowiących Unię; bez wątpienia realizacja takiego wariantu reformy ustrojowej UE wymagałaby negocjacji i zawarcie stosownego porozumienia między obecnymi państwami członkowskimi.

### 3. Końcowa refleksja

W obecnym stadium dyskusji, koncentrującej się przede wszystkim na proceduralnych aspektach wyjścia z kryzysu ustrojowego Unii, brakuje jednoznacznej, wyraźnej perspektywy. W grę wchodzi różne warianty. Bez wątplenia ważną cezurą będzie rok 2009. Czy jednak do tego czasu uda się państwom członkowskim przyjąć jakąś formułę traktatu rewizyjnego, który przynajmniej w pewnym stopniu ułatwiłby zażegnanie kryzysu ustrojowego, pozostaje sprawą otwartą. Równie prawdopodobny jest scenariusz, według którego UE pozostanie bez traktatu rewizyjnego jeszcze przez wiele lat. Byłby to niedobry scenariusz zarówno dla samej Unii, jak i dla państw członkowskich, zwłaszcza zaś dla nowych i słabszych państw członkowskich. Wówczas bowiem pokusa zróżnicowania statusu - prawnego i faktycznego - wśród państw członkowskich będzie narastać.

Jak więc najbardziej racjonalnie odnieść się do obecnej sytuacji? Wydaje się, że - nie tracąc z oczu scenariusza „proceduralnego” - należałoby w przede wszystkim zająć się „substancją” reformy ustrojowej UE, tak aby w przypadku ustalenia formy przeprowadzenia reformy jej warianty merytoryczne były przedyskutowane, a zakres sprecyzowany. Jest to istotne, bowiem zwłaszcza w nowych państwach członkowskich (w tym także w Polsce) zasadnicze propozycje zawarte w Traktacie konstytucyjnym nie były w ogóle, względnie w niewielkim stopniu poddane szczegółowemu rozważeniu. Traktat konstytucyjny proponuje natomiast wiele reform ustrojowych o istotnym znaczeniu<sup>29</sup> - jak przekształcenie Unii w organizację międzynarodową, umocnienie aksjologii Unii, umocnienie ochrony praw podstawowych w następstwie włączenia do Traktatu Karty Praw Podstawowych i ustanowienia podstawy prawnej dla przystąpienia Unii do Europejskiej Konwencji o Ochronie Praw człowieka i

---

<sup>29</sup> Por. *The cost of the non-Constitution*. Commission staff Working paper. Final report EN 21.11.2006.

Podstawowych Wolności, radykalne umocnienie roli parlamentów narodowych w monitorowaniu unijnego procesu decyzyjnego.<sup>30</sup>

W tym też kierunku idą priorytety Prezydencji niemieckiej.<sup>31</sup> Wskazują one - z jednej strony - na potrzebę utrzymania substancji Traktatu konstytucyjnego, z drugiej jednak określają merytoryczne obszary, wymagające dyskusji i sprecyzowania - umocnienie wspólnych europejskich wartości, umocnienie tożsamości UE w stosunkach międzynarodowych, zwiększenie jej wewnętrznej spójności, zwłaszcza poprzez dopełnienie rynku wewnętrznego, sprecyzowanie odpowiedzi na wyzwania globalizacji. Sprawy te powinny stać się przedmiotem szczególnie intensywnej dyskusji, a Polska powinna jak najszybciej i w jak najszerszym zakresie włączyć się do tej dyskusji.

---

<sup>30</sup> Por. J. Barcz, J. Kranz, A. Nowak-Far, *Polska wobec reformy ustrojowej Unii Europejskiej. Co dalej z Traktatem konstytucyjnym? Refleksje w przededniu spotkania Rady Europejskiej w czerwcu 2006 r.*, Niezależny Instytut Prawa Międzynarodowego i Europejskiego, Warszawa 2006.

<sup>31</sup> *Europa gelingt gemeinsam*. Program Prezydencji niemieckiej.

## Na drodze do „Traktatu reformującego” UE - główne problemy proceduralne i instytucjonalne

(w:) Europejski Przegląd Sądowy 2007, nr 9

U progu prezydencji niemieckiej rozważane były różne warianty kontynuowania reformy Unii Europejskiej w przypadku odrzucenia Traktatu konstytucyjnego.<sup>1</sup> Punktem wyjścia dla wszelkich, poważnie rozważanych wariantów musiało być ich osadzenie w obowiązujących obecnie traktatach stanowiących Unię,<sup>2</sup> a nie poszukiwanie „drogi pozatraktatowej”. W tym ostatnim bowiem przypadku zostałaaby otwarta droga do osłabienia Unii, względnie w ogóle do fragmentacji procesu integracji europejskiej. Z drugiej strony istniała zasadniczy zgoda co do tego, że punktem wyjścia zakładanych reform ma pozostać pakiet uzgodniony w Traktacie konstytucyjnym.<sup>3</sup> Był on bowiem rezultatem długotrwałych negocjacji w gronie państw członkowskich i stanowił rodzaj

---

<sup>1</sup> Na przykład: A. Maurer, *In Detention, Repeating the Year, or Expelled? Perspectives for the Realisation of the Constitutional Treaty*, SWP Research Paper, Berlin 2006; J. Barcz, *Kontynuacja reformy ustrojowej Unii a trudności z ratyfikacją Traktatu konstytucyjnego w: Prawo międzynarodowe – problemy i wyzwania. Księga pamiątkowa profesor Renaty Sonnenfeld-Tomporek*, pod red. J. Menkesa, Warszawa 2006, s. 44.

<sup>2</sup> Zwracał na to słusznie uwagę S. Biernat, *Możliwe następstwa odmowy ratyfikacji traktatu konstytucyjnego przez jedno lub kilka państw członkowskich w: Konstytucja dla Europy. Przyszły fundament Unii Europejskiej*, pod red. S. Dudzika, Kraków 2005, s. 482.

<sup>3</sup> „Traktat ustanawiający Konstytucję dla Europy” (Traktat konstytucyjny), podpisany przez państwa członkowskie UE w Rzymie, 29.10.2004 r. Tekst w: *Traktat ustanawiający Konstytucję dla Europy*, Urząd Komitetu Integracji Europejskiej, Warszawa 2004. Por. J. Barcz, *Przewodnik po Traktacie konstytucyjnym wraz z tekstem Traktatu*, Warszawa 2005; J. Ziller, *Nowa Konstytucja Europejska*, Warszawa 2006; P. Norman, *The Accidental Constitution. The Making of Europe’s Constitutional Treaty*, Bruksela 2005; G. Milton, J. Keller-Noellet, A. Bartol-Saurel, *The European Constitution - its origins, negotiation and meaning*, Londyn 2005.

„wspólnego mianownika”, określającego dziedziny możliwych reform ustrojowych UE.<sup>4</sup> Zasadnie również wskazywano, że reformy ustrojowe proponowane w Traktacie konstytucyjnym stanowią tzw. pakiet negocjacyjny, są wzajemnie mocno powiązane: „wyjęcie” jednego z problemów automatycznie „rozszerza” cały pakiet,<sup>5</sup> prowadząc do rozpoczęcia kompleksowych, trudnych negocjacji. Przyjęty podczas spotkania Rady Europejskiej 21-23.06.2007 r. Mandat Konferencji Międzyrządowej<sup>6</sup> wytyczna nie tylko drogę proceduralną reformy Unii, lecz określa również substancję przyszłego traktatu rewizyjnego („Traktatu reformującego”), przyjmując za punkt wyjścia obie wspomniane wyżej okoliczności. Ustalenia zawarte w Mandacie zostały poparte w opinii Komisji Europejskiej z 10.07.2007 r.<sup>7</sup> oraz w opinii Parlamentu Europejskiego z 11.07.2007 r.<sup>8</sup> W niniejszym artykule<sup>9</sup> podjęto próbę analizy najważniejszych aspektów proceduralnych zamierzonej reformy oraz proponowanych modyfikacji w stosunku do rozwiązań zawartych w Traktacie konstytucyjnym.

---

<sup>4</sup> Zob. szerzej J. Barcz, *Prawno-polityczne ramy debaty nad przyszłością Unii Europejskiej*, Sprawy Międzynarodowe 2006/1, s. 5.

<sup>5</sup> Por. P. Swieboda, *Co dalej z Traktatem konstytucyjnym – aspekty polityczne w: Co dalej z Traktatem konstytucyjnym*, Materiały z konferencji naukowej zorganizowanej 5.07.2005 r. przez DUE MSZ i Katedrę Prawa Europejskiego SGH, Warszawa 2005.

<sup>6</sup> Załącznik I do Konkluzji Prezydencji przyjętych podczas spotkania Rady Europejskiej 21-23.06.2007 r. Konkluzje - Bruksela, 23.06.2007 r., dokument nr 11177/07.

<sup>7</sup> Communication from the Commission to the Council. Reforming Europe for the 21<sup>st</sup> Century. Brussels, 10.7.2007 COM(2007)412 *final*.

<sup>8</sup> <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?publRef>

<sup>9</sup> Niniejsze opracowanie stanowi skróconą i zaktualizowaną wersję referatu wygłoszonego przez autora podczas konferencji naukowej (14.07.2007 r.) na temat: „Traktat reformujący Unię Europejską. Mandat Konferencji Międzyrządowej - analiza prawno-polityczna. Wnioski dla Polski”. Materiały z konferencji - strona internetowa Niezależnego Instytutu Prawa Międzynarodowego i Europejskiego: [www.nipmie.pl](http://www.nipmie.pl)



## 1. Forma traktatu rewizyjnego

Spośród rozważanych form<sup>10</sup> najszybciej zarzucono formułę **Traktatu konstytucyjnego plus** - czyli doprowadzenie do wejścia w życie Traktatu konstytucyjnego poprzez takie jego uzupełnienie, które umożliwiłoby ratyfikowanie Traktatu w państwach, w których procedura ratyfikacyjna została zablokowana bądź jeszcze niepodjęta. Z jednej strony wariant taki nie byłby wcale prosty w realizacji (mimo że pewne doświadczenia – na przykład z okresu procedury ratyfikacji Traktatu z Nicei - istniały), ponieważ „dodatki” nie mogłyby ingerować w tekst Traktatu konstytucyjnego (wówczas konieczna byłaby powtórna ratyfikacja w państwach członkowskich, które Traktat już ratyfikowały). Z kolei dodanie jedynie deklaracji politycznej (niewymagającej ratyfikacji w państwach członkowskich) byłoby zbyt słabą ingerencją, aby skłonić do ratyfikacji państwa, które bądź ratyfikacji nie wszczęły, bądź w których ratyfikacja została zablokowana. We Francji i w Niderlandach mocno artykułowano zarzuty polityczne wobec takiej procedury, wskazując, że prowadziłaby ona do „obejścia” woli społeczeństw w państwach, w których procedura ratyfikacyjna została zablokowana w wyniku negatywnego wyniku referendum.<sup>11</sup>

Również formuła **Traktat konstytucyjnego bis** (czyli traktatu rewizyjnego, który zastępowałby obecne traktaty stanowiące Unię) została w toku dyskusji odrzucona. Co prawda formuła taka – zdecydowanie upraszczająca podstawy prawne działania Unii (jeden traktat stanowiłby taką podstawę, w miejsce obecnego Traktatu o Unii Europejskiej [dalej jako TUE] i Traktatu ustanawiającego Wspólnotę Europejską [dalej jako TWE]) pozostawała jeszcze w zakresie dyskusji podczas trwania prezydencji niemieckiej,<sup>12</sup> odrzucono ją jednak ostatecznie chyba głównie

---

<sup>10</sup> Por. J. Barcz, *Główne kierunki reformy ustrojowej Unii*, Europejski Przegląd Sądowy 2007/2, s. 4.

<sup>11</sup> Por. N. Sarkozy, *EU reform: What we need to do*, *Europe's World*, Autumn 2006, s. 59.

<sup>12</sup> Pojawiały się różne mutacje tej formuły. Na przykład rozważano zawarcie najpierw „mini” traktatu rewizyjnego (który miałby wejść w życie w 2009 r.), a następnie - po kilku latach - „dużego” traktatu rewizyjnego, który dokonałby głębokiej reformy UE. Wydaje się, że taki był pierwotny sens

ze względu na to, że utrzymanie wariantu reformy analogicznej do Traktatu konstytucyjnego mogłoby dać asumpt polityczny do powtórzenia referendum we Francji i w Niderlandach. Natomiast „tradycyjne” traktaty rewizyjne - a takim ma być „Traktat reformujący” - nie były poddawane akceptacji referendalnej w toku procedury ratyfikacyjnej we Francji i w Niderlandach.

Już u progu prezydencji niemieckiej coraz wyraźniej zaczęła się kształtować opcja na rzecz „normalnego traktatu rewizyjnego” (**Nicea bis**), który dokonałby zmiany TUE i TWE. W takim ujęciu postanowienia dotyczące reformy instytucjonalnej znalazłyby się w Traktacie o Unii Europejskiej (zastanawiano się nad zmianą jego nazwy na – na przykład „Traktat podstawowy UE”), a postanowienia dotyczące działania rynku wewnętrznego i polityk znalazłyby się w Traktacie ustanawiającym Wspólnotę Europejską (którego nazwę również można byłoby zmienić). Merytorycznym punktem wyjścia proponowanych w takim trybie zmian byłyby postanowienia obecnego Traktatu konstytucyjnego. Jeśli samo określenie powyższej „drogi prawnej” nie sprawiało większych trudności, to problemem zasadniczym było uzgodnienie zakresu wprowadzanych w ten sposób zmian i uzyskanie stosownego konsensusu wśród państw członkowskich. Łatwo bowiem i w tym przypadku natknąć się na zarzut „przepakowania” treści Traktatu konstytucyjnego, celem ominięcia trudności w procesie ratyfikacyjnym w państwach członkowskich.

Warto zauważyć, że - stosownie do „podejścia dwutorowego” - trwała paralelnie reforma Unii w zakresie „możliwości” wynikających z obowiązujących traktatów.<sup>13</sup> Odwoływano się przy tym zarówno do

---

propozycji ówczesnego kandydata na prezydenta Francji, N. Sarkozy’ego. Por. N. Sarkozy, *EU reform...*

<sup>13</sup> W Konkluzjach Prezydenci, przyjętych podczas spotkania Rady Europejskiej 14-15.12.2006 r. stwierdzono: „Unia podeszła do problemu dwutorowo, jak to uzgodniono podczas spotkania Rady Europejskiej w czerwcu 2006 r. Skoncentrowała się ona na tym, aby jak najlepiej wykorzystać możliwości stworzone przez obowiązujące traktaty i osiągnąć konkretne wyniki. Jednocześnie pracowała ona nad tym, aby utorować drogę dla kontynuacji procesu reform. Prezydencja przedłożyła Radzie ocenę konsultacji przeprowadzonych za państwami członkowskimi w sprawie Traktatu konstytucyjnego. Wynik tych konsultacji zostanie przekazany nadchodzącej Prezydencji

metody tzw. **cherry picking** („reformy punktowej”), ustanawiając na przykład Europejską Agencję Obrony, jak i do tzw. **procedury kładki** (*passerelle*): na przykład zostały zapoczątkowane prace nad decyzją Rady UE w sprawie wprowadzenia do Tytułu IV TWE pełnej procedury prejudycjalnej.<sup>14</sup> Z drugiej jednak strony wiele państw członkowskich, w tym również Niemcy, z dużą wstrzeźliwością podeszły do możliwości zastosowania tzw. procedury kładki określonej w art. 42 TUE, a umożliwiającej „uwspólnotowienie” materii III filara UE.<sup>15</sup> Nie ulega wątpliwości, że zasadniczym motywem było (jest) to, aby nie deprecjonować woli politycznej przeprowadzenia kompleksowej reformy ustrojowej na mocy nowego traktatu rewizyjnego.

Natomiast na drugi plan dyskusji zeszyły rozważania nad zastosowaniem do przeprowadzenia reformy ustrojowej UE kolejnych traktatów akcesyjnych. Cały czas w tle negocjacji pozostawał (i pozostaje) problem różnicowania między państwami członkowskimi, zwiększenia „elastyczności” wewnątrz Unii i groźby jej fragmentacji w przypadku, gdyby do reformy ustrojowej w wymiernym czasie w ogóle nie doszło.

Stosownie do rysującego się kompromisu - w Mandacie uzgodniono odejście od formuły „dużego” traktatu rewizyjnego (**Traktat konstytucyjny bis**), który miałby zastąpić obecne traktaty stanowiące Unię i powrócono do tradycyjnego traktatu rewizyjnego, który dokona zmiany obowiązujących obecnie - TUE i TWE. Ów traktat rewizyjny miałby nosić

---

niemieckiej jako część przygotowań do sprawozdania, które ma być przedłożone w pierwszej połowie 2007 r. (...). „Traktat konstytucyjny. Kontynuowanie reformy (punkt 3) Konkluzji. Tekst w jęz. polskim: *Prezydencka niemiecka a stan debaty o reformie Unii Europejskiej. Aspekty polityczno-prawne*, Warszawa 2007, s. 138.

<sup>14</sup> *Jurysdykcja Trybunału Sprawiedliwości (dalej jako TS lub Trybunał) do orzekania w trybie prejudycjalnym w dziedzinie wiz, azylu, imigracji i innych polityk związanych ze swobodnym przepływem osób (Tytuł IV TWE)*, Kozminski Law School Papers 2007 No. 3.

<sup>15</sup> Por. J. Barcz, *Problem ujednoczenia reżimu prawnego Przestrzeni Wolności, Bezpieczeństwa i Sprawiedliwości - w sprawie art. 42 TUE (tzw. procedura kładki)*, Europejski Przegląd Sądowy 2006/10, s. 4.

nazwę „Traktatu reformującego”.<sup>16</sup> Wbrew wcześniejszym zapowiedziom Traktat o Unii Europejskiej ma zachować swoją nazwę. Natomiast TWE miałyby otrzymać nową nazwę - „Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej” (dalej jako TFUE).

Jak wspomniano wyżej, sięgnięcie do tradycyjnej formy traktatu rewizyjnego ma uzasadnienie głównie polityczne - ma ułatwić procedurę ratyfikacyjną traktatu. Z prawnego punktu widzenia może to budzić wątpliwości, zwłaszcza jeśli uwzględnimy, że Unia miałyby przekształcić się w jednolitą organizację międzynarodową. UE pozostanie więc nadal pewnym fenomenem na arenie międzynarodowej, gdyż będzie organizacją międzynarodową, której działanie regulują dwie umowy międzynarodowe (nawet przy zastrzeżeniu, że „oba Traktaty mają taką samą wartość prawną”).<sup>17</sup> Bez wątplenia przyjęcie wariantu „dużego” traktatu rewizyjnego (takiego jak Traktat konstytucyjny), który zastępowałyby obecnie obowiązujące traktaty byłoby znacznie lepszym rozwiązaniem z punktu widzenia spójności i przejrzystości podstaw prawnych Unii i jej funkcjonowania.<sup>18</sup> Względy polityczne zdecydowały o tym, że wybrano inny wariant. Nie jest to rozwiązanie najlepsze ze strukturalnego punktu widzenia również z tego względu, że podział materii między oba traktaty stanowiące podstawę przyszłej UE pozostanie niejasny. Znaczna część postanowień odnoszących się do działania instytucji pozostanie bowiem - śladem części III Traktatu konstytucyjnego<sup>19</sup> - w nowym TFUE i nie zostanie przeniesiona do TUE.

Nie skorzystano też z okazji, aby Unią Europejską objąć również Euratom, który miałyby nadal pozostać odrębną - choć połączoną

---

<sup>16</sup> Konkluzje Prezydencji przyjęte podczas spotkania Rady Europejskiej 21-23.06.2007 r. Pkt 1 i 2 Załącznika I.

<sup>17</sup> Por. punkt 19 a) Załącznika I.

<sup>18</sup> Por. *Przewodnik po Traktacie konstytucyjnym* wraz z tekstem Traktatu (wstęp i opracowanie Jan Barcz). Warszawa 2005, s. 40.

<sup>19</sup> Por. *Przewodnik po Traktacie konstytucyjnym...*, s. 35.

strukturalnie z Unią - organizacją międzynarodową.<sup>20</sup> Nadal więc obowiązywać będzie Traktat ustanawiający Europejską Wspólnotę Energii Atomowej (Euratom), w wersji zmienionej protokołem nr 36 dołączonym do Traktatu konstytucyjnego (ze stosownymi zmianami wynikającymi z Mandatu Konferencji Międzyrządowej).<sup>21</sup> Do sprawy tej jeszcze powrócimy przy omawianiu kwestii podmiotowości prawnej Unii. W tym natomiast miejscu należy odnotować, że pewna niespójność podstaw prawnych (tzw. prawa pierwotnego) procesu integracji europejskiej zostanie tym samym w toku obecnej reformy ustrojowej UE niestety utrzymana.

## 2. „Mapa drogowa”

W Mandacie udało się precyzyjnie określić „mapę drogową” dalszego działania. Nie tylko podjęto decyzję w sprawie zwołania Konferencji Międzyrządowej w celu „przyjęcia zmian” w obecnie obowiązujących traktatach (ustalenia treści „Traktatu reformującego”),<sup>22</sup> ale również sprecyzowano ramy czasowe przeprowadzenia Konferencji i procedury ratyfikacji Traktatu. Uzgodniono bowiem, że Konferencja rozpocznie się w lipcu 2007 r.<sup>23</sup> i zakończy swoje prace „w każdym przypadku przed końcem 2007 r.”<sup>24</sup> Prezydencja portugalska zwołała inauguracyjne spotkanie Konferencji Międzyrządowej na szczepku ministrów spraw zagranicznych 23.07.2007 r. Tekst „Traktatu reformującego” miałby być ustalony szybko: podczas spotkania ministrów spraw zagranicznych 8-9.09.2007 r. zostaną potwierdzone szczegółowe ustalenia, natomiast podczas spotkania Rady

---

<sup>20</sup> Por. punkt 23 Załącznika I do Konkluzji Prezydencji przyjętych podczas spotkania Rady Europejskiej 21-23.06. 2007 r.

<sup>21</sup> Por. *Przewodnik po Traktacie konstytucyjnym...*, s. 807.

<sup>22</sup> Por. art. 48 TUE.

<sup>23</sup> Pkt 10 Konkluzji Prezydencji... .

<sup>24</sup> Pkt 11 Konkluzji Prezydencji....

Europejskiej 18-19.10.2007 r. w Lizbonie szefowie państw lub rządów zatwierdziliby tekst Traktatu.<sup>25</sup>

W Mandacie ustalono również zgodę państw członkowskich, by tak zorganizować przebieg procedury ratyfikacyjnej, aby „Traktat reformujący” mógł wejść w życie „przed wyborami do Parlamentu Europejskiego w czerwcu 2009 r.”<sup>26</sup> Doprowadzenie do wejścia w życie „Traktatu reformującego” na początku 2009 r. ma istotne znaczenie z formalnego punktu widzenia. Niezależnie bowiem od wyborów do PE, wraz z ustaleniem nowego składu kolegium Komisji w 2009 r. musiałaby zacząć działać regulacja zobowiązująca do redukcji liczby członków kolegium Komisji w stosunku do liczby państw członkowskich. Wiele państw ma wątpliwości w odniesieniu do takiej regulacji, a „Traktat reformujący” przesuwa rozpoczęcie jej działania (śladem Traktatu konstytucyjnego) na rok 2014.<sup>27</sup> Niezmiernie istotne są również okoliczności polityczne, określające tzw. moment decyzyjny w sprawie przeprowadzenia reformy ustrojowej Unii Europejskiej.<sup>28</sup>

Jak już jednak wspomniano, oba powyższe ustalenia - choć naturalnie istotne - nie mają rozstrzygającego znaczenie dla tempa przeprowadzenia reformy ustrojowej Unii. Znaczenie podstawowe ma bowiem uzgodnienie dotyczące substancji przyszłego „Traktatu reformującego”, tj. zmian jakie wprowadzi on do obu traktatów jakie stanowiąc będą podstawę prawną przyszłej UE.

---

<sup>25</sup> Wystąpienie premiera Portugalii, J. Socratesa 23.06.2007 r. (komunikat PAP/AFP). Por. również *Presentation of the Programme for the Portuguese Presidency of the European Union*. Prime Minister's speech - Jose Socrates - 27 June 2007 (strona internetowa prezydencji portugalskiej); Portuguese Presidency of the Council. A stronger Union for a better World. July - December 2007.

<sup>26</sup> Pkt 11 Konkluzji (ostatnie zdanie) Prezydencji... . Z projektu TFUE wynika, że traktaty miałyby wejść w życie 1 stycznia 2009 r.

<sup>27</sup> Por. pkt 5.3. niniejszego artykułu.

<sup>28</sup> Por. *Wstęp do materiałów z konferencji zorganizowanej 11 lipca 2007 r. „Traktat reformujący Unię Europejską. Mandat Konferencji Międzyrządowej - analiza prawno-polityczna. Wnioski dla Polski”*.

Również w tym przypadku można stwierdzić, że w Mandacie udało się doprowadzić do: **po pierwsze** - przesądzenia wszystkich zasadniczych kwestii związanych z reformą oraz - **po drugie** - do transformacji przyjętych kompromisów w język traktatowy. W załącznikach 1 i 2 do załącznika I (do Konkluzji Prezydencji) zawarte są bowiem gotowe postanowienia przyszłego „Traktatu reformującego”, które mają być wprowadzone do obu traktatów stanowiących podstawę prawną przyszłej Unii. Określona została również struktura obu tych traktatów oraz nowe protokoły i deklaracje.<sup>29</sup> Pracę prezydencji niemieckiej ułatwiła również okoliczność, że zaakceptowanym przez wszystkie państwa członkowskie (choć nie bez różnych zastrzeżeń) punktem wyjścia do dokonania reformy stały się uzgodnienia zawarte w Traktacie konstytucyjnym.

Z punktu więc formalnego prezydencja niemiecka wykonała solidną pracę i dobrze przygotowała dalsze procedowanie podczas Konferencji Międzyrządowej. Zamierzenia - kolejnej - prezydencji portugalskiej, aby prace nad tekstem „Traktatu reformującego” zakończyć podczas spotkania Rady Europejskiej 18-19.10.2007 r. są zatem jak najbardziej realne. Nie można oczywiście przesądzić, czy któryś o elementów pakietu przyjętego podczas spotkania Rady Europejskiej 21-23.06.2007 r. nie zostanie przez jedno z państw członkowskich podważony podczas Konferencji Międzyrządowej. Na przykład w Polsce zaczęto podnosić kwestię niejasnego odzwierciedlenia w Mandacie ustaleń dotyczących tzw. formuły z Joaniny/Janiny.<sup>30</sup> Podważanie jednak ustalonego i umocowanego w Mandacie Konferencji Międzyrządowej kompromisu w sposób, który zahamowałby tempo przebiegu reformy ustrojowej UE byłoby – z politycznego punktu widzenia – więcej niż ryzykowne.<sup>31</sup>

---

<sup>29</sup> Już podczas spotkania inauguracyjnego w dniu 23 lipca 2007 r. przedłożony został (w języku francuskim) projekt „Traktatu reformującego” wraz ze zmianami TUE i TWE/TFUE (CIG 1/07), projekt protokołów (CIG 2/07) i projekt deklaracji (CIG 3/07). CIG Bruxelles, le 23 juillet 2007.

<sup>30</sup> Por. na przykład: *Nad Joaniną może jeszcze zagrzemieć*, „Gazeta Wyborcza” z 28.06.2007 r., s. 13; *Teraz wojna o Joaninę*, Gazeta Wyborcza z 29.06.2007 r., s. 8. Por. także pkt 3.3. w niniejszej pracy.

<sup>31</sup> Dobrze się więc stało, iż polscy negocjatorzy podczas inauguracyjnego spotkania Konferencji Międzyrządowej w dniu 23 lipca 2007 r. nie powrócili do postulatu „sprecyzowania” formuły z

### **3. Traktat konstytucyjny jako punkt wyjścia reformy i „dekonstytucjonalizacja” traktatów stanowiących podstawę nowej UE**

Sprawą podstawową było uzyskanie w Mandacie zgody co do tego, że punktem wyjścia zamierzonej reformy będą uzgodnienia zawarte w Traktacie konstytucyjnym z pewnymi modyfikacjami.<sup>32</sup> Co prawda - słusznie - zrezygnowano z tzw. charakteru konstytucyjnego reform:<sup>33</sup> w Mandacie wyraźnie podkreśla się, że nowy TUE i TFUE „nie będą miały charakteru konstytucyjnego”.<sup>34</sup> Ma to znaleźć wyraz w:

- rezygnacji w tekstach obu traktatów (TUE i TFUE) z terminu „konstytucja” (przy okazji należy wspomnieć, że termin „Wspólnota” zostanie zastąpiony terminem „Unia”, co będzie wyrazem przekształcenia UE w jednolitą organizację międzynarodową);
- zmiany nazwy „Ministra Spraw Zagranicznych Unii” na „Wysokiego Przedstawiciela ds. Zagranicznych i Polityki Bezpieczeństwa”;
- rezygnacji z terminów „ustawa europejska” i „europejska ustawa ramowa” na określenie źródeł prawa pochodnego o charakterze ustawodawczym<sup>35</sup> i zachowanie tradycyjnych nazw „rozporządzeń”, „dyrektyw” i „decyzji” (art. 249 TWE);

---

Joaniny/Janiny. Por. *Ciszej nad tą Joanią*, Gazeta Wyborcza z 24 lipca 2007 t., s. 12.

<sup>32</sup> Por. pkt 4 i 12 Załącznika I do Konkluzji Prezydencji...

<sup>33</sup> Wyrażnie na wyrost wprowadzona do Traktatu konstytucyjnego „konstytucjonalizacja” reformy UE niosła ze sobą niewiele substancji, a z politycznego punktu widzenia przyniosła istotne szkody. Por. *Przyszły Traktat konstytucyjny. Zagadnienia prawno-polityczne, instytucjonalne i proces decyzyjny w UE*, pod red. J. Barcza, Warszawa 2004, s. 38.

<sup>34</sup> Pkt 3 Załącznika I do Konkluzji Prezydencji...

<sup>35</sup> Por. *Przewodnik po Traktacie konstytucyjny ...*, s. 63.



- rezygnacji z postanowień odnoszących się do ustanowienia symboli UE (art. 1-8 Traktatu konstytucyjnego), tj. flagi, hymnu i dewizy Unii;<sup>36</sup>
- rezygnacji z art. 1-6 Traktatu konstytucyjnego, regulującego wyraźnie zasadę pierwszeństwa „prawa Unii” przed prawem krajowym państw członkowskich;<sup>37</sup> ponieważ już podczas prac nad Traktatem konstytucyjnym tego rodzaju regulacja budziła kontrowersje,<sup>38</sup> zdecydowano się dodać do Traktatu deklarację (nr 1), która objaśniała, iż postanowienia tego artykułu „odzwierciedlają istniejące orzecznictwo Trybunału Sprawiedliwości i Sądu Pierwszej Instancji”;<sup>39</sup> w Mandacie Konferencji Międzyrządowej uzgodniono przyjęcie deklaracji obszerniejszej, w której zostanie wskazane, że „zgodnie z ustalonym orzecznictwem Trybunału Sprawiedliwości UE Traktaty i prawo przyjęte przez Unię na podstawie Traktatów mają pierwszeństwo przed prawem państw członkowskich na warunkach ustanowionych przez wspomniane orzecznictwo”;<sup>40</sup> niezależnie od tego w Akcie końcowym Konferencji Międzyrządowej zamieszczona będzie opinia Służby Prawnej Rady;<sup>41</sup> w której podkreśla się, że stosownie do orzecznictwa TS „pierwszeństwo prawa WE stanowi podstawową zasadę prawa wspólnotowego”, a zasada ta „jest

<sup>36</sup> Por. pkt 3 zdanie przedostatnie Załącznika I do Konkluzji Prezydencji... W punkcie tym nie wymieniono rezygnacji z obchodów Dnia Europy – 9 maja i nawiązania do euro (dwa ostatnie akapity art. 1-8 Traktatu konstytucyjnego). W proponowanym, nowym art. 3 TUE - określającym cele Unii - ma się natomiast znaleźć ustęp 3 bis o następującym brzmieniu: „Unia ustanawia unię gospodarczą i monetarną, której walutą jest euro”. Por. pkt 3) w załączniku 1 do Załącznika I do Konkluzji Prezydencji...

<sup>37</sup> Artykuł ten miał następujące brzmienie: „Konstytucja i prawo przyjęte przez instytucje Unii w wykonywaniu przyznanych jej kompetencji mają pierwszeństwo przed prawem Państw Członkowskich”. *Przewodnik po Traktacie konstytucyjnym ...*, s. 309.

<sup>38</sup> Por. *Przewodnik po Traktacie konstytucyjnym...*, s. 44.

<sup>39</sup> *Przewodnik po Traktacie konstytucyjnym...*, s. 829.

<sup>40</sup> Pkt 4 (oraz przyp. 1 do tego punktu) Załącznika I do Konkluzji Prezydencji...

<sup>41</sup> Pkt 4 oraz przyp. 1...

nieodłącznie związana ze szczególną naturą Wspólnoty Europejskiej” (nawiązano przy tym do precedensowego wyroku w sprawie Costa p. ENEL z 15.07.1964 r.); następnie w opinii stwierdza się: „Fakt, że zasada pierwszeństwa nie zostanie włączona do przyszłego traktatu w żaden sposób nie narusza samej zasady i obowiązującego orzecznictwa Trybunału Sprawiedliwości”.<sup>42</sup>

Łatwo zauważyć, że „dekonstytucjonalizacja” traktatów stanowiących podstawę przyszłej UE nie ma większego znaczenia prawnego, natomiast może mieć znaczenie dla politycznej percepcji reformy ustrojowej Unii. Podobnie było z „konstytucjonalizacją” Traktatu konstytucyjnego. Wprowadzenie terminu „konstytucja” nie zmieniało charakteru Traktatu konstytucyjnego jako umowy międzynarodowej w rozumieniu art. 48 TUE (traktatu rewizyjnego), miało jednak istotny wpływ na polityczną percepcję proponowanej reformy,<sup>43</sup> przyczyniając się walcie do niepowodzenia całego projektu.

Najistotniejszą sprawą pozostaje to, że uzgodniony w Traktacie konstytucyjnym pakiet reform zostaje, co do zasady, utrzymany.<sup>44</sup> Przyjęte w Mandacie Konferencji Międzyrządowej modyfikacje i wyjaśnienia, choć miejscami ważne, nie naruszają istoty zamierzonej w Traktacie konstytucyjnym reformy ustrojowej UE.

#### **4. Zasadnicze kierunki reformy instytucjonalnej**

W stosunku do rozwiązań proponowanych w Traktacie konstytucyjnym,<sup>45</sup> zasadnicze modyfikacje ustalone w Mandacie Konferencji Międzyrządowej dotyczą:<sup>46</sup>

---

<sup>42</sup> European Council. Bruksela, 22.06.2007 r. (25.06). 11197/07 JUR 260. Opinia Służby Prawnej dotycząca pierwszeństwa prawa WE.

<sup>43</sup> Por. *Przewodnik po Traktacie konstytucyjnym...*, s. 37.

<sup>44</sup> Pkt 4 zdanie pierwsze Załącznika I do Konkluzji Prezydencji...

<sup>45</sup> Zwięźle na temat rozwiązań proponowanych w Traktacie konstytucyjnym - por. *Przewodnik po Traktacie konstytucyjnym...*, s. 25.

- sprecyzowania i wyjaśnienia zakresu kompetencji powierzonych Unii oraz relacji i odgraniczenia kompetencji Unii i jej państw członkowskich;
- podkreślenia szczególnego charakteru Wspólnej Polityki Zagranicznej i Bezpieczeństwa i zasadniczych kompetencji państw członkowskich w tej mierze;
- wzmocnienia roli parlamentów narodowych, zwłaszcza przy monitorowaniu działania zasady subsydiarności;
- sprecyzowania zakresu obowiązywania Karty Praw Podstawowych;
- zwiększenia elastyczności działania w ramach Unii, poprzez wprowadzenie dodatkowych mechanizmów uruchamiających wzmocnioną współpracę w Przestrzeni Wolności, Bezpieczeństwa i Sprawiedliwości (dalej jako PWBIS);
- wprowadzenia wielu modyfikacji do pakietu reform instytucjonalnych, w tym zwłaszcza w dziedzinie podejmowania decyzji w Radzie większością kwalifikowaną.

W niniejszym artykule omówione zostaną jedynie najważniejsze aspekty proponowanych modyfikacji instytucjonalnych.<sup>47</sup> Analizę rozpocząć jednak należy od propozycji o zasadniczym znaczeniu dla funkcjonowania przyszłej UE, tj. od przekształcenia jej w organizację międzynarodową.

---

<sup>46</sup> Por. pkt 4 Załącznika I do Konkluzji Prezydencji...

<sup>47</sup> Por. Szczegółowo na temat innych dziedzin objętych Mandatem: referaty wygłoszone podczas konferencji zorganizowanej 11.07.2007 r.

#### 4.1. Przekształcenie Unii w organizację międzynarodową

Utrzymana ma być zasadnicza zmiana ustrojowa polegająca na przekształceniu Unii w jednolitą organizację międzynarodową (w wyniku nadania Unii osobowości prawnej)<sup>48</sup>. W uzupełnionym art. 1 TUE ma również znaleźć się nowy (ostatni) akapit o następującym brzmieniu: „Podstawę Unii stanowi przedmiotowy Traktat oraz Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej. Zastępuje ona Wspólnotę Europejską i jest jej następcą prawnym”.<sup>49</sup> Wynika z tego jednoznacznie, że przyszła - jako organizacja międzynarodowa - Unia obejmie obecne trzy filary UE.

Jest to propozycja o znaczeniu fundamentalnym, nie tylko wychodząca naprzeciw oczekiwaniu podniesienia stopnia przejrzystości procesu integracji europejskiej, lecz przede wszystkim prowadząca do umocnienia spójności Unii (zniesienie struktury filarowej, ujednoczenie procesu decyzyjnego oraz katalogu instrumentów prawnych), a w konsekwencji umożliwiającą efektywniejsze działanie. Mankamentem uzgodnionego mandatu jest - jak wspomniano - to, że nie zdecydowano się włączyć Euratomu do przyszłej Unii, a tym samym przeprowadzona reforma zachowa charakter „kulejący”. Można było pokusić się na pójście krok naprzód w stosunku do Traktatu konstytucyjnego, tym bardziej że zmieniło się w ostatnim czasie (w związku z gwałtownym wzrostem cen paliwa) nastawienie do pokojowego wykorzystania energii jądrowej (w toku przygotowania Traktatu konstytucyjnego obawiano się, że objęcie Traktatem Euratomu pogorszy szanse na jego ratyfikację). Z punktu zakresu regulacji problem nie jest może najistotniejszy. Istnieje też możliwość jego „ustrojowego” rozwiązania - na przykład w drodze przekształcenia Euratomu w agencję UE.

Powyższa decyzja - nakierowana na przekształcenie Unii w organizację międzynarodową - pociąga za sobą również ważne implikacje polityczne dla jej postrzegania politycznego. W ten bowiem sposób zostanie

---

<sup>48</sup> Pkt 1 Załącznika I do Konkluzji Prezydencji...

<sup>49</sup> Por. pkt 2) w Załączniku 1 (Zmiany w TUE) do Załącznika I.

jednoznacznie objaśnione, że proces integracji europejskiej przybiera formę prawną organizacji międzynarodowej - kreowanej przez państwa na mocy umowy międzynarodowej, w której są określone zadania i struktura tej organizacji. Powinno to położyć kres politycznym spekulacjom, źródłem których są obawy, że proces integracji europejskiej zmierza w kierunku jakiejś formy państwa ogólnoeuropejskiego kosztem suwerenności państw członkowskich.<sup>50</sup>

#### **4.2. Wyjaśnienia dotyczące podziału kompetencji między UE i jej państwa członkowskie**

Na mocy „Traktatu reformującego” mają być również przejęte przez TUE i TFUE zasadnicze propozycje zawarte w Traktacie konstytucyjnym dotyczące podziału kompetencji między Unię i jej państwa członkowskie. Należy zwrócić uwagę zwłaszcza na to, że nie podjęto - słusznie - próby nowej klasyfikacji poszczególnych dziedzin kompetencji Unii, zachowując przeprowadzony w Traktacie konstytucyjnym podział (i tak nieco sztuczny)<sup>51</sup> na dziedziny kompetencji wyłącznych (art. I-13), dziedziny kompetencji dzielonej (art. I-14) i dziedziny działań wspierających, koordynujących i uzupełniających (art. I-15). Zaakceptowano również ustalone w Traktacie konstytucyjnym przeniesienie dziedzin (ponad 40) z reżimu jednomyślnego podejmowania decyzji do zwykłej procedury prawodawczej, w której Rada decyduje większością kwalifikowaną.

Dodatkowe sprecyzowanie tych regulacji nie było potrzebne, następuje ono bowiem, co do zasady, w traktatach rewizyjnych (a więc państwa członkowskie mają w tej dziedzinie pełną kontrolę), natomiast zastosowanie tzw. procedury kładki w tym przypadku - na mocy art. IV-444 Traktatu konstytucyjnego - Rada Europejska mogłaby zdecydować, aby w miejsce jednomyślności w Radzie stosować większość kwalifikowaną (art. IV-444 ust. 1), względnie aby zamiast (zaostrzonej) specjalnej procedury

---

<sup>50</sup> Por. *Suwerenność i ponadnarodowość a integracja europejska*, pod red. J. Kranza, Warszawa 2006.

<sup>51</sup> Por. *Przewodnik po Traktacie konstytucyjnym...*, s. 46.

prawodawczej zezwolić na stosowanie zwykłej procedury prawodawczej (art. IV-444 ust. 2) - jest niezmiernie trudne.<sup>52</sup> Rada Europejska musi stanowić w tych przypadkach jednomyślnie (a więc wszyscy szefowie państw lub rządów muszą wyrazić na taką decyzję zgodę), Parlament Europejski musi wyrazić na nią zgodę kwalifikowaną większością, a niezależnie od tego parlamenty narodowe mogą bez trudności zablokować podjęcie tego rodzaju decyzji przez Radę Europejską: wystarczy sprzeciw nawet jednego parlamentu narodowego, aby decyzja nie została podjęta.

Natomiast w Mandacie Konferencji Międzyrządowej słusznie skoncentrowano się na sprecyzowaniu zasad podziału kompetencji między przyszłą UE a jej państwami członkowskimi. Sprecyzowanie to obejmuje następujące, główne zagadnienia.

Zasada kompetencji powierzonych (zawarta w obecnym art. 5 akapit pierwszy i sprecyzowana w art. 7 akapit drugi TWE) zostanie sprecyzowana tak w postanowieniach przyszłego TUE, jak TFUE:

- sama ta zasada ma być „dopełniona” licznymi „sprecyzowaniami”; i tak nowy art. 3 TUE, określający cele Unii, zawierać będzie w ust. 5 stwierdzenie, że Unia dąży do osiągnięcia swoich celów właściwymi środkami, „w zależności od zakresu kompetencji przyznanych jej na mocy Traktatów”;<sup>53</sup> w nowym art. 4 TUE, odnoszącym się do stosunków między Unią a jej państwami członkowskimi zostanie (w ust. 1) podkreślone, że „kompetencje nieprzyznane Unii w Traktatach należą do państw członkowskich”;<sup>54</sup>

---

<sup>52</sup> Por. art. IV-444 ust. 3 Traktatu konstytucyjnego. *Przewodnik po Traktacie konstytucyjnym...*, s. 525.

<sup>53</sup> Pkt 3) w Załączniku 1(Zmiany w TUE) do Załącznika I do Konkluzji Prezydencji...

<sup>54</sup> Punkt 4) w Załączniku 1(Zmiany w TUE) do Załącznika I.

- w art. 6 TUE, który odnosi się m.in. do Karty Praw Podstawowych oraz w załączonych protokołach i deklaracjach objaśniony zostaje zakres obowiązywania Karty;<sup>55</sup>
- do artykułu TUE dotyczącego osobowości prawnej Unii zostanie dodana deklaracja objaśniająca, że posiadanie przez Unię osobowości prawnej „w żaden sposób nie upoważnia Unii do stanowienia lub działania wykraczającego poza kompetencje powierzone jej przez państwa członkowskie w Traktatach”;<sup>56</sup>
- w artykule TFUE dotyczącym kompetencji Unii zostanie wyjaśnione, że w przypadku gdy Unia postanowi zaprzestać wykonywania swoich kompetencji, państwa członkowskie mogą ponownie w odpowiednim zakresie kompetencje te wykonywać;<sup>57</sup> w dołączonej deklaracji<sup>58</sup> określona jest procedura działania w takim przypadku;
- odrębny Protokół<sup>59</sup> ma wyjaśniać w odniesieniu do kompetencji dzielonych, że „w sytuacji gdy Unia podjęła działania w pewnej dziedzinie, zakres tego wykonywania kompetencji obejmuje wyłącznie elementy regulowane przedmiotowym aktem Unii, w związku z czym nie obejmuje całej dziedziny”;
- w artykule TFUE dotyczącym działań wspierających, koordynujących i uzupełniających dokonane zostaną takie modyfikacje, aby podkreślić,

---

<sup>55</sup> Punkt 5) w Załączniku 1 (Zmiany w TUE) do Załącznika I. Szczegółowo zob. A. Wyrozumska, *Traktat reformujący UE - umocnienie ochrony praw podstawowych (status Karty Praw Podstawowych i przystąpienie UE do EKPCz)*. Referat wygłoszony podczas konferencji zorganizowanej 11.07.2007 r. ...

<sup>56</sup> Przypis 8 do punktu 16 w Załączniku I.

<sup>57</sup> Pkt 19 lit b) Załącznika I.

<sup>58</sup> Przyp. 10 lit. a) do pkt 19 lit b) Załącznika I.

<sup>59</sup> Przyp. 10 lit. b) do pkt 19 lit b) Załącznika I.

iż Unia w tym przypadku wspiera, koordynuje i uzupełnia działanie podejmowane przez państwa członkowskie.<sup>60</sup>

Sprecyzowano podział kompetencji (a zwłaszcza zachowanie przez państwa zasadniczych uprawnień) w dziedzinie Wspólnej Polityki Zagranicznej i Bezpieczeństwa.<sup>61</sup> Nowa treść ustępu 1 art. 11 TUE w akapicie pierwszym określa kompetencje Unii w dziedzinie WPZiB jako obejmujące „wszelkie dziedziny polityki zagranicznej i wszelkie sprawy dotyczące bezpieczeństwa Unii, w tym stopniowe określanie wspólnej polityki obrony, która może prowadzić do wspólnej obrony”.<sup>62</sup> W akapicie drugim wprowadza jednak wyraźne zastrzeżenie, że WPZiB „podlega szczególnym procedurom”. Te szczególne procedury wyrażają się w tym, że:

- **po pierwsze** - Rada Europejska i Rada stanowią w ramach WPZiB jednomyślnie (chyba że Traktaty przewidują co innego);
- **po drugie** - nie jest możliwe przyjmowanie w dziedzinie WPZiB aktów prawodawczych;
- **po trzecie** - „Wysoki Przedstawiciel”, realizujący WPZiB może działać jedynie „zgodnie z Traktatami”, a „szczególna rola” PE i Komisji jest „określona Traktatami”;
- **po czwarte** - co do zasady, TS nie ma właściwości w odniesieniu do postanowień dotyczących WPZiB, z wyjątkiem przestrzegania postanowień odnoszących się do rozgraniczenia kompetencji (art. III-308 Traktatu konstytucyjnego) i właściwości do kontrolowania legalności aktów prawnych nakładających sankcje na jednostki (art. III-376 akapit drugi Traktatu konstytucyjnego).

---

<sup>60</sup> Pkt 19 lit. c) Załącznika I.

<sup>61</sup> Pkt 15 Załącznika I.

<sup>62</sup> Pkt 8) Załącznika 1 (Zmiany w TUE) do Załącznika I.



Dodatkowe objaśnienia zawierać ma specjalna deklaracja.<sup>63</sup> Ma ona zawierać trzy istotne wyjaśnienia:

- **po pierwsze** - że postanowienia dotyczące WPZiB, w tym odnoszące się do „Wysokiego Przedstawiciela” oraz Służby Działań Zewnętrznych „nie będą miały wpływu na obowiązującą podstawę prawną, obowiązki i uprawnienia każdego państwa członkowskiego w odniesieniu do formułowania i prowadzenia swojej polityki zagranicznej, krajowej służby dyplomatycznej, stosunków z państwami trzecimi oraz uczestnictwa w organizacjach międzynarodowych, w tym na członkostwo państwa członkowskiego w Radzie Bezpieczeństwa ONZ”;<sup>64</sup>
- **po drugie** - w deklaracji wskazuje się, że postanowienia dotyczące WPZiB nie przyznają nowych uprawnień Komisji do inicjowania decyzji, ani nie zwiększają roli Parlamentu Europejskiego;<sup>65</sup> po trzecie - deklaracja powtarza znane zastrzeżenie, że WPZiB „nie przesądza o szczególnym charakterze polityki bezpieczeństwa i obrony poszczególnych państw członkowskich”.<sup>66</sup> Wszystkie te propozycje w zasadzie mieszczą się w ramach dotychczasowej praktyki, są wyjaśnieniami ”rozsądnymi”, a w każdym razie nie będą hamowały rozwoju WPZiB.

---

<sup>63</sup> Przep. 22 do pkt 8) Załącznika 1 (Zmiany w TUE) do Załącznika I.

<sup>64</sup> W ten sposób zareagowano chyba na obawy, jakie pojawiły się w Wielkiej Brytanii, że umocnienie WPZiB może mieć wpływ na członkostwo w Radzie Bezpieczeństwa. Obawy o tyle bezpodstawne, że o członkostwie w Radzie Bezpieczeństwa decyduje Karta NZ, a nie traktaty stanowiące UE.

<sup>65</sup> Chodzi tutaj o potwierdzenie przynależności prawa inicjatywy legislacyjnej w WPZiB do państw członkowskich oraz położenie kresu usiłowaniom Parlamentu Europejskiego nakierowanym na uzyskanie wpływu na WPZiB poprzez kontrolowanie wydatków z budżetu wspólnotowego (co było już przedmiotem napięć w przeszłości).

<sup>66</sup> Chodzi tu w pierwszej kolejności o zagwarantowanie polityki państw wieczyście neutralnych względnie prowadzących politykę neutralności.

Sprecyzowano podział kompetencji w ramach PWBiS. W art. 4 TUE, odnoszącym się do stosunków między Unią a jej państwami członkowskimi, w ust. 2 określającym zasady tych relacji, dodano postanowienie - „W szczególności bezpieczeństwo narodowe pozostaje w zakresie (wyłącznej) odpowiedzialności każdego państwa członkowskiego”.<sup>67</sup> W obszarach dotyczących współpracy sądowej w sprawach karnych i współpracy policyjnej wprowadzono szczególne „wentyle bezpieczeństwa”. Polegają one na tym, że - w pierwszym przypadku<sup>68</sup> - jeśli przy rozpatrywaniu projektu aktu prawnego państwo członkowskie uzna, iż akt „naruszałby podstawowe aspekty jego systemu sądownictwa karnego”, to projekt taki jest przekazywany Radzie Europejskiej; jeśli osiągnie ona konsensus w danej sprawie, to procedura prawodawcza w Radzie jest kontynuowana; w przypadku natomiast braku jednomyślności, co najmniej jedna trzecia państw członkowskich może uruchomić wzmocnioną współpracę w dziedzinie objętej projektowanym aktem. Natomiast w sprawach dotyczących współpracy policyjnej,<sup>69</sup> grupa złożona co najmniej z jednej trzeciej państw członkowskich może wystąpić z wnioskiem o przekazanie projektu Radzie Europejskiej; w przypadku osiągnięcia konsensu w Radzie Europejskiej procedura prawodawcza w Radzie jest kontynuowana; przy jej braku w Radzie Europejskiej grupa złożona co najmniej z jednej trzeciej państw członkowskich może uruchomić wzmocnioną współpracę w obszarze objętym kwestionowanym projektem.<sup>70</sup>

Sprecyzowano działanie klauzuli elastyczności (obecny art. 308 TWE).<sup>71</sup> Już w toku przygotowania Traktatu konstytucyjnego stosowanie tej klauzuli budziło kontrowersje. W Traktacie konstytucyjnym zachowano

---

<sup>67</sup> Pkt 4) w Załączniku 1 (Zmiany w TUE) do Załącznika I do Konkluzji Prezydencji...

<sup>68</sup> Pkt 2 lit. c) w Załączniku 2 (Zmiany w TWE) do Załącznika I.

<sup>69</sup> Pkt 2 lit. d) w Załączniku 2 (Zmiany w TWE) do Załącznika I.

<sup>70</sup> Patrz pkt 3.6. niniejszego opracowania.

<sup>71</sup> Pkt 19 lit. w) Załącznika I.

jednak art. 308 TWE (art. I-18 ust. 1). Wprowadzono jednak dodatkowy mechanizm kontrolny, który miałby polegać na tym, że „Komisja Europejska zwraca uwagę parlamentom narodowym na propozycje oparte na niniejszym artykule” „w ramach procedury kontroli zasady pomocniczości” (art. I-18 ust. 3). Mimo pewnej niejednoznaczności powyższych postanowień, przeważała interpretacja, że przy stosowaniu klauzuli elastyczności parlamenty miałyby uprawnienia przyznane im w ramach procedury kontroli zasady subsydiarności.<sup>72</sup> Z uzgodnień zawartych w Mandacie nie wynika, aby problem ten został sprecyzowany. Skupiono się natomiast na kwestiach następujących:

- **po pierwsze** - wyraźnie zostało zastrzeżone (ma być dodany do stosownego artykułu nowy ustęp), że klauzula ta „nie może służyć za podstawę osiągnięcia celów związanych z WPZiB”;<sup>73</sup>
- **po drugie** - odrębna deklaracja odnosząca się do tego artykuł stwierdza dodatkowo, że w dziedzinie WPZiB nie mogą być przyjmowane akty prawodawcze;<sup>74</sup>
- **po trzecie** - druga odrębna deklaracja wyjaśnia, że klauzula elastyczności nie może służyć rozszerzaniu zakresu uprawnień Unii poza „ogólne ramy stworzone postanowieniami traktatów” oraz poza postanowienia określające „zadania i działania Unii, w szczególności”; podkreśla się również, że klauzula elastyczności nie może być wykorzystywana „jako podstawa przyjęcia przepisów, które skutkowałyby, w istocie, zmianą Traktatów z pominięciem procedury, którą te Traktaty w tym celu przewidują”.<sup>75</sup>

---

<sup>72</sup> Por. *Przewodnik po Traktacie konstytucyjnym...*, s. 52.

<sup>73</sup> Pkt 19 lit. w) Załącznika I do Konkluzji Prezydencji...

<sup>74</sup> Przypis 13 pkt 1) do pkt 19 lit. w) Załącznika I.

<sup>75</sup> Przypis 13 pkt 2) do pkt 19 lit. w) Załącznika I.

W sumie są to uzgodnienia odzwierciedlające orzecznictwo TS. Nowym elementem są bariery odnoszące się do WPZiB. Mają one znaczenie, WPZiB zostanie bowiem – co do zasady – objęta reżimem jednolitej organizacji międzynarodowej, Unii Europejskiej.

Uzgodnione w Mandacie Konferencji Międzyrządowej rozwiązania mają głównie charakter objaśniający i nawiązują do dotychczasowego orzecznictwa TS w tej mierze. Ciekawym, nowym elementem jest propozycja, aby stwierdzić wyraźnie, że ewentualne zmiany postanowień traktatów stanowiących podstawę Unii mogą być nakierowane nie tylko na rozszerzenie jej kompetencji, lecz również na ograniczenie kompetencji Unii<sup>76</sup> oraz że w ramach kompetencji dzielonych istnieje możliwość „powrotu” do wykonywania stosownych kompetencji przez państwa członkowskie w przypadku jeżeli ze względu na poszanowanie zasady pomocniczości i proporcjonalności UE zrezygnowałaby z wykonywania danych kompetencji (deklaracja określa mechanizm podejmowania decyzji w takim przypadku).<sup>77</sup> Z formalnego punktu widzenia możliwości takie mieszczą się w ramach dopuszczanych powszechnym prawem międzynarodowym, tj. gdyby państwa członkowskie taką wolę polityczną wykazały, to mogłyby stosowną decyzję ograniczającą kompetencje Unii podjąć również w obecnych warunkach, w toku rewizji traktatów stanowiących Unię. Podobnie rzecz by się miała w przypadku odstąpienia przez Unię z wykonywania uprawnień w ramach kompetencji dzielonych. Z punktu natomiast widzenia percepcji politycznej reformy ustrojowej Unii jest to istotny zabieg „wyjaśniający”.

---

<sup>76</sup> Pkt 16 Załącznika I do Konkluzji Prezydencji...

<sup>77</sup> Pkt 19 lit. b) przypis 10 (projekt deklaracji, która miałaby zostać dołączona do traktatów) Załącznika I.

### 4.3. Formuła podejmowania decyzji w Radzie większością kwalifikowaną

Po trudnych negocjacjach uzgodniono formułę podejmowania decyzji w Radzie większością kwalifikowaną.<sup>78</sup> Zgodnie z przewidywaniem<sup>79</sup> przyjęty kompromis przejmuje zasadę tzw. podwójnej większości, zaproponowaną w Traktacie konstytucyjnym.<sup>80</sup> Uzgodnione okresy przejściowe, m.in. dotyczące działania obecnie obowiązującego w tej mierze systemu (wprowadzonego na mocy Traktatu z Nicei) do 2014 r. oraz możliwości odwołania się do tego systemu przez każde z państw członkowskich przez kolejne trzy lata (tj. do roku 2017) mają umożliwić ewolucyjne przejście do nowego systemu opartego na zasadzie tzw. podwójnej większości. W sumie uzyskano kompromis rozsądny, akceptowalny dla Polski.<sup>81</sup>

Natomiast nieco więcej uwagi należy poświęcić tzw. formule z Joaniny/Janiny – ze względu na jej pośrednie powiązanie z innymi modyfikacjami instytucjonalnymi oraz kontekst dyskusji politycznej w Polsce. Formuła ta została istotnie zmodyfikowana w stosunku do propozycji zawartej w Traktacie konstytucyjnym, co interpretowane jest jako wyjście naprzeciw postulatowi Polski (której propozycja tzw. systemu równego wpływu - „pierwiastkowa” - nie została zaakceptowana).<sup>82</sup> Formuła z Joaniny/Janiny prezentowana była w Polsce zaraz po

---

<sup>78</sup> Por. pkt 13 Załącznika I.

<sup>79</sup> Por. J. Barcz, P. Swieboda, *Opinia w sprawie formuły podejmowania decyzji w Radzie UE większością kwalifikowaną (Warszawa, dnia 15 czerwca 2007 r.)*. Opinia powstała na podstawie dyskusji podczas spotkania pt. *Na drodze ku nowemu traktatowi dla UE w przededniu posiedzenia Rady Europejskiej*, które zostało zorganizowane 14.06.2007 r. przez Centrum Strategii Europejskiej *demosEUROPA*, Niezależny Instytut Prawa Międzynarodowego i Europejskiego, Katedrę Prawa Europejskiego SGH i Katedrę Prawa Międzynarodowego i Prawa UE WSPiZ im. L. Koźmińskiego.

<sup>80</sup> Por. *Przewodnik po Traktacie konstytucyjnym...*, s. 68.

<sup>81</sup> Por. J. Kranz, *Traktat reformujący UE - podejmowania decyzji w Radzie większością kwalifikowaną*. Referat wygłoszony podczas konferencji zorganizowanej 11 lipca 2007 r. ...

<sup>82</sup> Pkt 13 Załącznika I do Konkluzji Prezydencji...

zakończeniu spotkania Rady Europejskiej jako główny mechanizm blokowania decyzji.<sup>83</sup> Pojawiły się też sugestie, że Mandat nie oddaje w pełni uzgodniony kompromis, który miałby zawierać również rozwiązanie polegające na odłożeniu na dwa lata projektu decyzji, w stosunku do której państwa członkowskie skutecznie powołały się na formułę Joaniny/Janiny.<sup>84</sup>

Główną myślą tej formuły, zastosowanej po raz pierwszy w marcu 1994 r. w kontekście rozszerzenia UE w 1995 r., było spowodowanie kontynuowania debaty nad projektem aktu prawnego, w przypadku gdy grupa państw sprzeciwiających się jego przyjęciu nie jest w stanie osiągnąć tzw. mniejszości blokującej, ale stanowi poważny potencjał w ramach tej mniejszości. W końcowej fazie negocjacji akcesyjnych, które prowadziły do rozszerzenia UE 1.01.1995 r. o Austrię, Finlandię i Szwecję doszło do przesilenia przy wazeniu głosów i ustalania progu tzw. mniejszości blokującej. Po relatywnym przeliczeniu tego progu (podniesienia z 23 do 26 głosów, których zebranie byłoby konieczne do zablokowania decyzji) okazało się, że „duże” państwa tracą możliwość budowania tzw. trójek blokujących, co spowodowała protesty zwłaszcza Wielkiej Brytanii i Hiszpanii.<sup>85</sup> Ustalony podczas prezydencji Grecji w Joannie/Janinie kompromis zakładał,<sup>86</sup> że jeśli państwa nie zgadzające się na podjęcie decyzji nie są w stanie zbudować tzw. mniejszości blokującej (tj. zebrać co najmniej 26 głosów), ale łącznie zgromadzą między 23 a 25 głosów, to w „rozsądnym czasie” poszukiwane jest „zadowolające rozwiązanie”. Rozwiązanie takie mogło być przyjęte przez Radę przy zebraniu co najmniej 68 głosów (kwota konieczna do podjęcia decyzji w zwykłej

---

<sup>83</sup> Liczne wypowiedzi polityków, omawiane na przykład w: *Nad Joanną może...; PO: Czas Fotygi się skończył*, Gazeta Wyborcza z 5.07.2007 r.

<sup>84</sup> Liczne wypowiedzi polityków, omawiane na przykład w: *Czy premier znał ustalenia dyplomatów*, Rzeczpospolita z 4.07.2007 r.

<sup>85</sup> Por. Ch. Thun-Hohenstein, F. Cede, *Europarecht. Das Recht der Europäischen Union unter besonderer Berücksichtigung des EU-Beitritts Österreichs*, Wien 1995, s. 111/112.

<sup>86</sup> Decyzja Rady z 29.03.1994 r. w sprawie podejmowania decyzji w Radzie większością kwalifikowaną, Dz.Urz. WE z 1994 r., C 105, s. 1.

procedurze wynosiła 62 głosy - na 87). „Rozsądny czas” miał być wyznaczany ramami normalnych procedur, tj. według regulaminu Rady głosowania przeprowadza się na wniosek przewodniczącego Rady. Musi on przeprowadzić głosowanie, jeżeli zażąda tego zwykła większość członków Rady. Pierwotna formuła Joaniny/Janiny zmuszała więc wszystkie państwa do większych ustępstw, zważywszy bowiem, że do podjęcia decyzji należało zebrać więcej głosów niż w normalnej procedurze. Nie było przy tym żadnych ustalonych terminów odwlekania podjęcia decyzji, należało trzymać się normalnych ram podejmowania decyzji, a w końcowym efekcie zwykła większość członków Rady (państw) mogła zdecydować o przeprowadzeniu głosowania. Jeśli wiadomo, formuła Joaniny/Janiny nie została nigdy powołana w praktyce.<sup>87</sup>

Do formuły z Joaniny/Janiny sięgnięto ponownie podczas Konferencji Międzyrządowej 2003/2003, po przesileniu w grudniu 2003 r. w związku z kontrowersjami dotyczącym zaproponowanej przez Konwent tzw. podwójnej większości.<sup>88</sup> Za sprawą m.in. negocjatorów polskich zmodyfikowano nie tylko progi w ramach tzw. podwójnej większości, lecz również uzupełniono ją specyficznym rodzajem formuły z Joaniny/Janiny. Istota nowej formuły polegała na tym,<sup>89</sup> że jeżeli państwa niezgadające się na podjęcie decyzji zebrały co najmniej trzy czwarte liczby państw lub trzy czwarte potencjału demograficznego niezbędnego do stworzenia tzw. mniejszości blokującej, to Rada musiałaby nadal omawiać sprawę „w rozsądnym terminie”, aż do osiągnięcia „zadowalającego rozwiązania”. Podobnie, jak w przypadku formuły pierwotnej nie określono ram czasowych (działały by więc ogólne - wskazane wyżej - regulacje), niemniej jednak istotna modyfikacja polegała na tym, że sięgnięcie do tego mechanizmu nie powodowało zwiększenia progów potrzebnych do podjęcia decyzji (ani progów liczby państw, ani progów demograficznego). W

---

<sup>87</sup> Por. Ch. Thun-Hohenstein, F. Cede, *Europarecht. Das Recht der Europäischen Union unter besonderer Berücksichtigung des EU-Beitritts Österreichs*, Wien 1999, wyd. 3, s. 116.

<sup>88</sup> Por. J. Barcz, *Między formułą nicejską a podwójną większością...*, s. 288/289.

<sup>89</sup> Por. deklaracja nr 5 dołączona do Traktatu konstytucyjnego. Tekst w: *Przewodnik po Traktacie konstytucyjnym...*, s. 830.

tym znaczeniu można mówić o pewnym osłabieniu formuły z Joaniny/Janiny w pierwotnej wersji. Druga istotna modyfikacja polegała na tym, że formuła miała mieć charakter prowizoryczny, tj. miała być stosowana do roku 2014 i wygasnąć, jeśli Rada nie zdecydowałaby inaczej.<sup>90</sup> Również w tym przypadku proponowana w ostatecznym tekście Traktatu konstytucyjnego<sup>91</sup> formuła miała służyć przede wszystkim „przymuszeniu” państw do osiągnięcia kompromisu i podjęcia decyzji, a nie do blokowania procesu decyzyjnego.

Jako element kompromisu, mającego wychodzić naprzeciw oczekiwaniom polskich negocjatorów, zmierzających do umocnienia pozycji decyzyjnej Polski, zwłaszcza wobec pozostałych „dużych” państw członkowskich (w gruncie chyba osłabienia pozycji decyzyjnej Niemiec), do formuły z Joaniny/Janiny sięgnięto w Mandacie Konferencji Międzyrządowej.<sup>92</sup> W okresie przejściowym 2014-2017 formuła ta miałaby działać według mechanizmu proponowanego w deklaracji nr 5 dołączonej do Traktatu konstytucyjnego. Natomiast od 31.03. 2017 r. formuła ta nabrałaby trwałego charakteru (istotna zmiana w stosunku do propozycji zawartej w Traktacie konstytucyjnym) i byłoby ją łatwiej uruchomić – wystarczyć ma bowiem zebranie co najmniej 55% ludności lub co najmniej 55% liczby państw niezbędnej do stworzenia tzw. mniejszości blokującej. Zważmy, że w tym przypadku również nie uzgodniono nawiązania do pierwotnej formuły z Joaniny/Janiny, tj. zwiększenia jednego z progów (lub obu), jeżeli mechanizm zostanie uruchomiony<sup>93</sup> - co bez wątplenia podniosłoby jej potencjalną efektywność.

---

<sup>90</sup> Artykuł 4 decyzji nr 5.

<sup>91</sup> Por. *Przewodnik po Traktacie konstytucyjnym...*, s. 68.

<sup>92</sup> Akapit drugi w pkt 13 Załącznika I do Konkluzji Prezydencji...

<sup>93</sup> Można sobie wyobrazić - na przykład - zwiększenie liczby państw koniecznych do podjęcia decyzji do 72%, jak to ma miejsce w Traktacie konstytucyjnym (i zostanie przejęte przez „Traktat reformujący” w odniesieniu do obszarów szczególnie wrażliwych). Por. *Przewodnik po Traktacie konstytucyjnym...*, s. 71.



Jak wspomniano, po stronie polskiej zaczęto podnosić, że sformułowania zawarte w Mandacie nie odzwierciedlają w pełni osiągniętych ustaleń, ponieważ miałyby one zawierać również możliwość blokowania podjęcia kwestionowanej decyzji nawet przez dwa lata, jeżeli mechanizm formuły z Joaniny/Janiny zostałby uruchomiony. Z kolei negocjatorzy innych państw biorących udział w ustalaniu formuły istnienie tego rodzaju procedury kwestionują.<sup>94</sup> Jak się wydaje, całość polega chyba na nieporozumieniu. Mechanizm formuły z Joaniny/Janiny mógłby mieć zastosowanie przede wszystkim w toku tzw. zwyczajnej procedury prawodawczej (zbliżonej do obecnej procedury współdecydowania na mocy art. 251 TWE). Przyjmowanie aktu prawnego w toku tej procedury trwa zwykle około dwa i pół roku<sup>95</sup> (mieści się więc w tym przeciętnym czasie procedury podejmowania decyzji oczekiwanie polskich negocjatorów). Należy zwłaszcza zwrócić uwagę, że TWE nie określa żadnych terminów dla pierwszego czytania projektu aktu prawnego zarówno w Parlamencie Europejskim, jak i w Radzie)<sup>96</sup>, natomiast w drugim czytaniu terminy w obu przypadkach wynosi maksimum 4 miesiące,<sup>97</sup> a procedura mediacyjna może trwać najwyżej osiem tygodni<sup>98</sup>. Byłoby może celowe, aby deklaracja zastępująca deklarację nr 5 (dołączoną do Traktatu konstytucyjnego) precyzowała sposób włączenia formuły z Joaniny/Janiny do procedury podejmowania decyzji w Radzie, choć – z drugiej strony – wydanie opinii przez PE w ramach pierwszego czytania trwa przeciętnie osiem miesięcy,<sup>99</sup> a pierwsze czytanie projektu

---

<sup>94</sup> Stanowiska te są omówione na przykład w: *Czy premier znał ustalenia dyplomatów*, Rzeczpospolita z 4.07. 2007 r.

<sup>95</sup> Por. *Proces decyzyjny w Unii Europejskiej. Przewodnik dla urzędnika administracji publicznej*, pod red. A.Ambroziaka, M. Mieleckiej, K. Ostrzyniewskiej i I. Woickiej, UKIE-Warszawa 2005, s. 201.

<sup>96</sup> *Proces decyzyjny...*, s. 205.

<sup>97</sup> *Proces decyzyjny...*, s. 211.

<sup>98</sup> *Proces decyzyjny...*, s. 213.

<sup>99</sup> *Proces decyzyjny...*, s. 205.

aktu prawnego w Radzie - przeciętnie 15 miesięcy<sup>100</sup>: jest więc dosyć czasu na poszukiwanie „zadowolającego rozwiązania”. W odniesieniu natomiast do innych przypadków, w których Rada bądź Rada Europejska będzie decydowała większością kwalifikowaną uruchomienie mechanizmu z formułą Joaniny/Janiny ma raczej marginalne znaczenie. Chodzi to bowiem głównie bądź o różnego rodzaju decyzje o charakterze wykonawczym, bądź decyzje istotne – lecz wówczas można powołać się zwykle na mechanizm znacznie bardziej efektywny w porównaniu do formuły z Joaniny/Janiny: można bowiem doprowadzić do tego, że decyzja musi być podjęta jednomyślnie.

Samą formułą z Joaniny/Janiny i jej utrwalenie należy oceniać pozytywnie. Jej celem zasadniczym jest bowiem konstruktywne „przymuszenie” państw członkowskich do osiągnięcia kompromisu. Natomiast zamiary osłabienia Niemiec w procesie decyzyjnym od początku wypadły nieco kuriozalnie (*nota bene* przy uważnej analizie wszystkich proponowanych systemów głosowania, zwłaszcza jeśli analizie podane są tzw. mniejszości blokujące), prowadziły bowiem - z jednej strony - do potencjalnego osłabienia wszystkich „dużych” państw, z drugiej zaś wszelkie ułatwienia w blokowaniu decyzji, a w tym przypadku uruchomieniu mechanizmu z formułą z Joaniny/Janiny siłą rzecz obejmują nie tylko Polskę, lecz także pozostałe państwa. Jeśli więc popatrzymy - na przykład - na wymóg zebrania 55% ludności koniecznej do zbudowania tzw. mniejszości blokującej (co oznacza zebranie ok. 19% potencjału demograficznego Unii), to Niemcy (ok. 18% potencjału demograficznego Unii) bez wątpienia będą w stanie uruchomić ten mechanizm znacznie łatwiej, niż pozostałe „duże” państwa członkowskie (Wielka Brytania niecałe 13%, Francja nieco ponad 12%, Włochy prawie 12%, Hiszpania niecałe 9%), w tym Polska - niecałe 8%).

Z punktu widzenia blokowania podjęcia decyzji znacznie istotniejsze jest wprowadzenie wzmocnionego (w stosunku do Traktatu konstytucyjnego) systemu monitorowania przez parlamenty narodowe

---

<sup>100</sup> *Proces decyzyjny...*, s. 208.

działania zasady subsydiarności,<sup>101</sup> co w dyskusjach polityczno-publicystycznych w Polsce związanych z uzgodnionym Mandatem Konferencji Międzyrządowej zupełnie przeoczono.

#### 4.4. Umocnienie roli parlamentów narodowych

Niezmiernie ważne dla umocnienia legitymacji demokratycznej UE jest przejście z Traktatu konstytucyjnego postanowień odnoszących się do roli parlamentów narodowych.<sup>102</sup> Proponowane modyfikacje dotyczą:

- dodania nowego artykułu do TUE, który wylicza możliwości działania parlamentów narodowych w ramach UE;
- znaczącego umocnienia systemu monitorowania działania zasady subsydiarności.

W Mandacie jest zawarta propozycja umocnienia systemu monitorowania działania zasady subsydiarności w następujący sposób:<sup>103</sup> wskazanie przez część parlamentów narodowych (zaproponowano przedłużenie terminu na wydanie przez parlamenty narodowe uzasadnionej opinii z sześciu do ośmiu tygodni) - zwykłą większością przyznanych parlamentom narodowym głosów<sup>104</sup>, że projekt unijnego aktu prawnego budzi wątpliwości z punktu widzenia zasady subsydiarności<sup>105</sup>

---

<sup>101</sup> Por. pkt następny w niniejszym artykule.

<sup>102</sup> Por. *Przewodnik po Traktacie konstytucyjnym...*, s. 50.

<sup>103</sup> Pkt 11 Załącznika I do Konkluzji Prezydencji... Stosownej zmianie miałyby ulec oba protokoły załączone do Traktatu konstytucyjnego: Protokół nr 1 w sprawie roli parlamentów narodowych w Unii Europejskiej i Protokół nr 2 w sprawie stosowania zasady pomocniczości i proporcjonalności.

<sup>104</sup> W Protokole nr 2 dołączonym do Traktatu konstytucyjnego należało zgromadzić zasadniczo 1/3 głosów (względnie 1/4 gdy projekt aktu prawnego dotyczył PWBIS). Każdy z parlamentów narodowych miałby dysponować dwoma głosami, w przypadku parlamentu dwuizbowego - każda z izb miałaby do dyspozycji jeden głos. Podział głosów nie został zmieniony w Mandacie Konferencji Międzyrządowej.

<sup>105</sup> Treść tej zasady – patrz akapit drugi art. 5 TWE.

ma powodować, iż Komisja ponownie analizuje projekt a następnie postanawia o jego utrzymaniu, zmianie lub wycofaniu. Jeżeli Komisja utrzymuje wniosek musi przedstawić uzasadnioną opinię w tej sprawie. Następnie uzasadniona opinia Komisji wraz z uzasadnionymi opiniami parlamentów narodowych przekazywane są Parlamentowi Europejskiemu i Radzie, które mają je uwzględnić w toku procedury prawodawczej. Dalszą konsekwencją wszczęcia zaproponowanej procedury byłoby to, że jeżeli przed zakończeniem pierwszego czytania w ramach zwykłej procedury prawodawczej (przypominającej obecną procedurę współdecydowania na mocy art. 251 TWE) większością głosów wynoszącą 55% członków Rady lub większością głosów oddanych w PE stwierdzono by, że projekt aktu prawnego nie jest zgodny z zasadą pomocniczości, projekt taki nie byłby dalej rozpatrywany.

Byłby to niezmiernie ważny mechanizm blokujący podjęcie decyzji w ważnych i wrażliwych dziedzinach (objętych tzw. kompetencjami dzielonymi<sup>106</sup> i tzw. kompetencjami do działań wspierających, koordynujących i uzupełniających<sup>107</sup>). Zważyć bowiem należy, że do odrzucenia projektu aktu prawnego w tym trybie wystarczy spełnienie kryterium liczby państw (nie jest potrzebne spełnienie kryterium demograficznego), co pozwala na większą elastyczność w budowaniu koalicji. Również formuła zwykłej większości w Parlamencie Europejskim daje nowe możliwości (w ramach procedury współdecydowania na podstawie art. 251 TWE PE decyduje większością kwalifikowaną – podobnie w ramach nowej, zwykłej procedury prawodawczej<sup>108</sup>). Naturalnie, przesłanką konieczną uruchomienia tego mechanizmu jest wszczęcie całej procedury przez parlamenty narodowe.

---

<sup>106</sup> Por. art. I-14 Traktatu konstytucyjnego.

<sup>107</sup> Por. art. I-15 i I-17 Traktatu konstytucyjnego.

<sup>108</sup> Por. art. I-34 i art. III-396 Traktatu konstytucyjnego.

Jest to więc mechanizm, który może doprowadzić do zablokowania przyjęcia aktu prawnego i to - jak wspomniano - w ważnych i „wrażliwych” dziedzinach. Z tego punktu widzenia jest to procedura znacznie „mocniejsza”, niż tak gorąco dyskutowany w Polsce mechanizm związany z formułą z Joaniny/Janiny, który *nota bene* ma zupełnie inne przeznaczenie niż blokowanie podjęcia decyzji. Służy bowiem w pierwszej kolejności przymuszeniu do uzgodnienia kompromisu i podjęcia decyzji. Można jedynie wyrazić zdziwienie, że wzmocniony mechanizm monitorowania zasady subsydiarności umknął uwadze polityków i dziennikarzy w Polsce, prezentujących i oceniających ustalenia spotkania Rady Europejskiej 21-23.06.2007 r.

Wreszcie - po trzecie - parlamenty narodowe zachowują wszystkie, niezmiernie istotne kompetencje przyznawane im przez Traktat konstytucyjny, dotyczące m.in. monitorowania działań w ramach PWBis,<sup>109</sup> kontroli stosowania tzw. procedur kładek,<sup>110</sup> kontroli stosowania zasady elastyczności,<sup>111</sup> otrzymywania informacji o wniosku o członkostwo w UE.<sup>112</sup> Dodano ważną kompetencją parlamentów narodowych, dotyczącą kontroli zastosowania tzw. procedury kładki w przypadku, gdyby Rada miała zdecydować o rezygnacji ze specjalnej procedury prawodawczej na rzecz zwykłej procedury prawodawczej w określonej dziedzinie prawa rodzinnego mającego skutki transgraniczne (nowy ust. 3 w art. III-269 Traktatu konstytucyjnego). Wówczas o stosownym wniosku w sprawie podjęcia przez Radę decyzji muszą być powiadomione parlamenty narodowe. Sprzeciw nawet jednego z nich (w terminie sześciu miesięcy od powiadomienia) sprawiałby, że decyzja Rady nie mogłaby zostać podjęta.<sup>113</sup>

---

<sup>109</sup> Por. art. III-260, III-276 i III-273 Traktatu konstytucyjnego.

<sup>110</sup> Por. art. IV-442 i IV-444 Traktatu konstytucyjnego.

<sup>111</sup> Por. art. I-18 ust. 2 Traktatu konstytucyjnego (obecny art. 308 TWE).

<sup>112</sup> Por. art. I-58 Traktatu konstytucyjnego; art. 49 TUE w wersji proponowanej w Mandacie - pkt 9) Załącznika 1 do Załącznika I do Konkluzji Prezydencji...

<sup>113</sup> Por. pkt 2) lit. b) ostatni akapit Załącznika 2 do Załącznika I.

Należy krytycznie odnotować, że w Mandacie nie zmieniono niestety propozycji zawartych w Traktacie konstytucyjnym, wyłączających całkowicie możliwość monitorowania przez parlamenty narodowe działań podejmowanych w ramach Wspólnej Polityki Zagranicznej i Bezpieczeństwa.<sup>114</sup> Dziwić może również, że Mandat nie wprowadził obowiązku informowania parlamentów narodowych o wniosku w sprawie dobrowolnego wystąpienia z Unii<sup>115</sup> oraz o wszczęciu procedury wobec państwa członkowskiego, które narusza w sposób poważny podstawowe wartości UE.<sup>116</sup> W obu tych przypadkach materia regulacji przemawia jednoznacznie za tym, aby parlamenty narodowe stosowną informację otrzymały, propozycje zaś zawarte w Traktacie konstytucyjnym, omijające parlamenty narodowe, zostały poddane krytyce.<sup>117</sup>

Na propozycje odnoszące się do roli parlamentów narodowych w procesie integracji europejskiej - zawarte w Traktacie konstytucyjnym i przejęte oraz wzmocnione w zawartych w Mandacie propozycjach dotyczących Traktatu reformującego - należy zwrócić szczególną uwagę. Prowadzą one bowiem do rzeczywistego, istotnego umocnienia legitymacji demokratycznej UE oraz wyjaśnienia relacji Unii z jej państwami członkowskimi przy wykonywaniu kompetencji szczególnie wrażliwych. Z drugiej strony - sprawie tej prawie nie poświęcano uwagi w debatach politycznych w Polsce nad reformą ustrojową Unii Europejskiej.<sup>118</sup>

---

<sup>114</sup> Por. *Przewodnik po Traktacie konstytucyjnym...*, s. 54.

<sup>115</sup> Por. art. I-60 Traktatu konstytucyjnego.

<sup>116</sup> Por. art. I-59 Traktatu konstytucyjnego.

<sup>117</sup> Por. *Przewodnik po Traktacie konstytucyjnym...*, s. 53.

<sup>118</sup> Por. *Poznaj Traktat konstytucyjny. Demokratyzacja i wzmocnienie legitymacji Unii Europejskiej*. Materiały z konferencji zorganizowanej przez Departament UE MSZ i Katedrę Prawa Europejskiego SGH, Warszawa 2005.

#### 4.5. Umocnienie ochrony praw podstawowych<sup>119</sup>

Istotne jest przejście z Traktatu konstytucyjnego propozycji, aby stworzyć podstawę prawną dla przystąpienia przyszłej UE do Europejskiej Konwencji o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności.<sup>120</sup> Jest to dla podniesienia spójności i efektywności europejskiego systemu ochrony praw człowieka decyzja fundamentalna. Dziwić może nieco, że uzupełniono tę propozycję o konieczność ratyfikowania umowy UE o przystąpieniu Unii do EKPCz również przez państwa członkowskie (które wszystkie są stronami Konwencji), choć z drugiej strony procedura taka sprawi, że EKPCz zyska status prawa pierwotnego Unii. Rada ma natomiast stanowić jednomyślnie w sprawie zawarcia tej umowy.

Równie istotne jest zachowanie Karty Praw Podstawowych (dalej jako KPP) „w ramach prawnych” traktatów - nie znajdzie się ona w samym tekście traktatów (jak to miało miejsce w przypadku Traktatu konstytucyjnego), lecz stanie się załącznikiem, mającym „taką samą wartość prawną jak Traktaty”.<sup>121</sup> Zakres obowiązywania KPP ma zostać wyjaśniony w dołączonej deklaracji.<sup>122</sup> Polska złożyła odrębną deklarację, zastrzegającą kompetencję państw członkowskich „w zakresie moralności publicznej, prawa rodzinnego, a także ochrony godności ludzkiej i poszanowania fizycznej i moralnej integralności człowieka”.<sup>123</sup> Natomiast zastrzeżenia Wielkiej Brytanii wobec KPP, wynikające ze specyfiki jej systemu prawnego, znalazły wyraz w specjalnym protokole.<sup>124</sup> Polska –

---

<sup>119</sup> Szczegółowo A. Wyrozumska, *Traktat reformujący UE...*

<sup>120</sup> Pkt 19 lit. s) Załącznika I do Konkluzji Prezydencji...

<sup>121</sup> Proponowany (nowy) art. 6 ust. 1 TUE. Pkt 5 Załącznika 1 do Załącznika I.

<sup>122</sup> Załącznik 1 do Załącznika I (przyp. 17).

<sup>123</sup> Załącznik 1 do Załącznika I (przyp. 18).

<sup>124</sup> Załącznik 1 do Załącznika I (przyp. 19).

obok Irlandii<sup>125</sup> – zastrzegła sobie możliwość przystąpienia do tego protokołu, co budzi uzasadnione wątpliwości.<sup>126</sup>

#### 4.6. Rozszerzenie „elastyczności” wewnątrz UE

Mandat Konferencji Międzyrządowej zawiera ustalenia przenoszące z Traktatu konstytucyjnego regulacje dotyczące wzmocnionej współpracy. Ma zostać jedynie podwyższony próg liczby państw, niezbędny do uruchomienia wzmocnionej współpracy z 8 do 9.<sup>127</sup> Jest to następstwem zwiększenia liczby państw członkowskich, choć chyba nie tylko, liczba bowiem 8 państw członkowskich została ustalona w ramach pakietu nicejskiego, obejmującego 27 państw, a więc uwzględniającego członkostwo Bułgarii i Rumunii. Tak więc chodzić może o pewne utrudnienie w podjęciu wzmocnionej współpracy.

Mandat wskazuje również wyraźnie na przejęcie specyficznego rodzaju wzmocnionej współpracy we WPZiB, a mianowicie tzw. współpracy strukturalnej w dziedzinie polityki obrony,<sup>128</sup> która budziła duże kontrowersje podczas prac nad Traktatem konstytucyjnym<sup>129</sup>.

Nowe formy elastycznej współpracy zostały uzgodnione w Mandacie w dziedzinie PWBiS. I tak, generalnemu zastrzeżeniu, że „bezpieczeństwo narodowe pozostaje w zakresie (wyłącznej) odpowiedzialności każdego państwa członkowskiego” (nowy artykuł TUE - nowe zdanie w ustępie 2),<sup>130</sup> towarzyszy wyraźne upoważnienie dla państw członkowskich do

---

<sup>125</sup> Irlandia podała do wiadomości, że nie skorzysta z tego zastrzeżenia i zwiąże się KPP na zasadach ogólnych. Por. *Dublin akceptuje Kartę Praw Podstawowych*, Gazeta Wyborcza z 9.07.2007 r., s. 12.

<sup>126</sup> Por. A. Wyrozumska, *Traktat reformujący UE...*

<sup>127</sup> Por. pkt 14 Załącznika I.

<sup>128</sup> Por. pkt 15 Załącznika I.

<sup>129</sup> Por. *Przyszły Traktat konstytucyjny. Zagadnienia prawno-polityczne...*, s. 157.

<sup>130</sup> Por. pkt 4) w Załączniku 1 (Zmiany w TUE) do Załącznika I do Konkluzji Prezydencji...



podjęcia w ramach PWBIS współpracy mającej na celu „organizowanie między sobą i na swoją odpowiedzialność form współpracy i koordynacji, zgodnie z tym, co uznają za stosowne w ramach właściwych wydziałów ich administracji odpowiedzialnych za zagwarantowanie bezpieczeństwa narodowego” (nowy akapit drugi w obecnym art. III-262 Traktatu konstytucyjnego).<sup>131</sup>

W PWBIS (w artykułach odnoszących się do współpracy sądowej i policyjnej w sprawach karnych) wprowadzono również specyficzny sposób uruchomienia wzmocnionej współpracy w dziedzinach dotyczących wzajemnego uznawania orzeczeń, norm nominalnych odnoszących się do określania przestępstw i kar, Prokuratury Europejskiej oraz współpracy policyjnej. W dziedzinach tych, jeśli co najmniej jedna trzecia państw nie zgadza się na podjęcie danej decyzji, sprawa najpierw przedkładana jest Radzie Europejskiej. Jeśli w ciągu czterech miesięcy nie uzyska się kompromisu w Radzie Europejskiej, co najmniej jedna trzecia (a więc 9 państw przy ogólnej liczbie 27) może uruchomić wzmocnioną współpracę w danej dziedzinie (jest to jednoznaczne ze spełnieniem formalnych warunków uruchomienia wzmocnionej współpracy).<sup>132</sup>

Propozycje rozbudowania elastyczności w PWBIS mieszczą się w ramach prawnych Unii, stąd też nie powinny zagrażać jej spójności. Wydaje się, że propozycje te stanowią reakcję na problemy jakie pojawiły się w związku z podpisaniem przez grupę państw członkowskich w 2005 r. konwencji z Prüm „poza” UE. Ponieważ konwencja regulowała materie objęte zarówno III filarem UE, jak i IV Tytułem TWE pojawiły się nawet zarzuty o naruszeniu zasady solidarności. Niezależnie od tego metoda zawierania umów „poza” Unią mogłaby prowadzić do fragmentacji procesu integracji europejskiej.<sup>133</sup>

---

<sup>131</sup> Por. pkt 2 lit. a) w Załączniku 2 (Zmiany w TWE) do Załącznika I.

<sup>132</sup> Por. pkt 2 lit. c) i lit. d) Załącznika 2 (Zmiany w TWE) do Załącznika I.

<sup>133</sup> Por. *Konwencja z Prüm. Eksperyment prawotwórczy w Unii Europejskiej (Materiały z konferencji)*, Kozmiski Law School Papers 2007/3.

## 5. Ważniejsze zmiany w instytucjach i organach

Mandat nie zawiera modyfikacji w stosunku do propozycji Traktatu konstytucyjnego, które w zasadniczy sposób zmieniałyby „pakiet instytucjonalny” reformy ustrojowej UE. Są to raczej modyfikacje porządkujące i „wyjaśniające” - wychodzące na przeciw różnego rodzaju wątpliwościom, jakie pojawiły się w toku debaty publicznej. Na szczególne odnotowanie zasługują następujące kwestie odnoszące się do poszczególnych instytucji i innych organów. W pozostałym zakresie propozycje zawarte w Traktacie konstytucyjnym mają być przejęte na mocy Traktatu reformującego do TUE i TFUE.<sup>134</sup>

### 5.1. Parlament Europejski

Zasadniczy, otwarty jeszcze problem dotyczy nowej alokacji miejsc w Parlamencie Europejskim. Na mocy „Traktatu reformującego” mają być przejęte rozwiązania proponowane w Traktacie konstytucyjnym, które prowadzą się (art. I-20) do sprecyzowania górnego pułapu liczby posłów (nie więcej niż 750), minimalnej (6 posłów) i maksymalnej (96 posłów) liczby posłów, która mogłaby przypaść odpowiednio najmniejszemu i największemu demograficznie państwu oraz stwierdzenia, że rozdział miejsc ma być „degresywnie proporcjonalny”. Na uwagę zasługuje - zwłaszcza w kontekście toczących się w Polsce dyskusji dotyczących roli Niemiec w procesie decyzyjnym w Unii, że ograniczenie górnego pułapu liczby posłów przypadających na jedno państwo do 96 dotyczy wyłącznie Niemiec. Zatrzymały one bowiem na mocy Traktatu z Nicei jako jedyne „stare” państwo członkowskie liczbę posłów (99), jaką miały do dyspozycji uprzednio, wysuwając się po raz pierwszy przed pozostałe „duże” państwa członkowskie (na mocy Traktatu z Nicei docelowo Francja ma 78 posłów, Wielka Brytania 78 posłów, Włochy 78 posłów, Hiszpania (podobnie jak Polska) 50 posłów).<sup>135</sup> Była to wówczas rekompensata na rzecz Niemiec za

<sup>134</sup> Por. pkt 12 Załącznika I do Konkluzji Prezydencji...

<sup>135</sup> Por. art. 11 Aktu dotyczącego warunków przystąpienia oraz dostosowań w Traktatach stanowiących podstawę Unii Europejskiej. Akt ten jest częścią Traktatu akcesyjnego, który wszedł w

ich ustępstwo i wyrażenie zgody na utrzymanie równego pułapu głosów ważonych wśród „dużych” państw członkowskich, zwłaszcza Niemiec i Francji (po 29).<sup>136</sup> Gdy - na mocy Traktatu konstytucyjnego - wprowadzono tzw. podwójną większość w ramach formuły podejmowania decyzji większością kwalifikowaną w Radzie, a tym samym Niemcy wysunęły się na pierwsze miejsce stosownie do tzw. testu demograficznego - paralelnie ograniczono ich moc decyzyjną przy ustalaniu alokacji miejsc w PE. Jak wspomniano, rozwiązanie takie ma być przejęte na mocy „Traktatu reformującego”.

Wzięcie tego rozwiązania pod uwagę jest niezmiernie istotne, wskazuje ono bowiem na bezpośrednie powiązanie między formułą podejmowania w Radzie decyzji większością kwalifikowaną a alokacją miejsc w PE. Powiązanie takie jest oczywiste w ramach procedury współdecydowania (art. 251 TWE), w której Rada decyduje większością kwalifikowaną a Parlament Europejski staje się rzeczywistym (współ)prawodawcą. Dziwi, że powiązanie to zupełnie umknęło uwadze polskich negocjatorów w toku dyskusji nad formułą podejmowania decyzji w Radzie większością kwalifikowaną, tym bardziej, iż jednym z poważniejszych zarzutów kierowanych w stosunku do proponowanej przez polskich negocjatorów tzw. metody równego wpływu (pierwiastkowej) był brak uwzględnienia istotnego tzw. warunku brzegowego, tj. alokacji miejsc w PE przy mierzeniu siły decyzyjnej państwa członkowskiego.<sup>137</sup> Wynika z tego dalsza, istotna konsekwencja: Polska mogła poszukiwać pewnej kompensaty swoich interesów i wzmocnienia swojej pozycji w unijnym procesie decyzyjnym w nowej alokacji miejsc w PE.<sup>138</sup> Przyznane bowiem

---

życie 1.05.2004 r., a wskazane postanowienia stanowią część instytucjonalnego pakietu ustalonego w Traktacie z Nicei. Tekst w: *Wybór dokumentów. Traktaty stanowiące podstawę Unii. Traktat akcesyjny. Prawo polskie*, Wstęp, wybór i opracowanie J. Barcz i A. Michoński, Warszawa 2006, wyd. 3, s. 106/107. W okresie legislatury 2004-2009 liczba posłów jest nieco wyższa ze względu na relatywne rozdzielenie miejsc przypadających Bułgarii i Rumunii (na przykład Polska ma o cztery miejsca więcej, tj. 54). Por. art. 25 *Aktu dotyczącego warunków przystąpienia...*, s. 113/114.

<sup>136</sup> Por. J. Barcz. *Traktat z Nicei. Zagadnienia prawne i instytucjonalne*, Warszawa 2005, s. 77.

<sup>137</sup> Por. J. Barcz, P. Swieboda, *Opinia w sprawie formuły...*

<sup>138</sup> Por. J. Barcz, P. Swieboda, *Opinia w sprawie formuły...*

Polsce 50 miejsc w Parlamencie Europejskim na mocy Traktatu z Nicei było naliczone relatywnie niekorzystnie (nowe państwa członkowskie zostały potraktowane znacznie gorzej w stosunku do „starych” państw „15”, a spośród nowych państw członkowskich przelicznik rozdziału miejsc dla Polski wypadł najgorzej).<sup>139</sup> Formuła przyjęta w Traktacie konstytucyjnym (art. I-20 ust. 2 w powiązaniu z art. 1 Protokołem 34<sup>140</sup> dołączonego do Traktatu konstytucyjnego) wskazywała na decyzję Rady Europejskiej, podejmowaną jednomyślnie z inicjatywy PE i za jego zgodą, jako na akt, na mocy którego miałyby nastąpić nowa alokacja miejsc w Parlamencie Europejskim. W punkcie 13 Konkluzji Prezydencji przyjętych przez Radę Europejską podczas spotkania 21-23.06.2007 r. wskazano jedynie na procedurę proponowaną w Traktacie konstytucyjnym oraz w Protokole 34 dołączonym do Traktatu, jaka ma być zastosowana przy nowej alokacji miejsc w PE. Wskazano również, że „do października” (2007 r.) PE ma przedłożyć „projekt inicjatywy” w celu „stworzenia korzystnych warunków dla rozwiązania kwestii przyszłego składu Parlamentu Europejskiego”. Oznacza to, że w październiku 2007 r. finalizowane będą prace nad projektem decyzji Rady Europejskiej w sprawie nowej alokacji miejsc w Parlamencie Europejskim. W Mandacie Konferencji Międzyrządowej nie ma żadnych odniesień do tej alokacji, można więc z tego wnioskować, że polscy negocjatorzy nie skorzystali z możliwości, aby w ramach ustalonego kompromisu i zgody na system tzw. podwójnej większości zastrzec wzmocnienie polskiej prezencji w Parlamencie Europejskim (mimo że takie propozycje były zgłaszane).

Być może nie chciano w końcowym etapie obrad Rady Europejskiej obciążać jej dodatkowo tym trudnym problemem. W każdym razie, początkowy etap Konferencji Międzyrządowej jest ostatnim momentem, w którym polscy negocjatorzy powinni do tej sprawy powrócić.<sup>141</sup> Jest to

---

<sup>139</sup> Por. J. Barcz, Traktat z Nicei ..., s. 85.

<sup>140</sup> Por. Przewodnik po Traktacie konstytucyjnym ..., s. 798/799.

<sup>141</sup> Por. *Ile mandatów dla Polski*, Rzeczpospolita z 7.07.2007 r.

realna możliwość wzmocnienia pozycji Polski w procesie decyzyjnym w Unii, znacznie istotniejsza niż toczenie sporu o tzw. formułę Joaniny/Janiny, która - jak już wspomiano - służy czemu innemu.

## 5.2. Rada Europejska i Rada

Jeśli chodzi o Radę Europejską, to na mocy „Traktatu reformującego” propozycje zawarte w Traktacie konstytucyjnym (art. I-21 i I-22) mają być włączone do TUE i TFUE, łącznie z jasnym ustaleniem statusu Rady Europejskiej jako instytucji UE, i - co ważniejsze - ustanowieniem Przewodniczącego Rady Europejskiej. Ustanowienie tego ostatniego organu wzbudzało pewne kontrowersje, ostatecznie jednak nie objęto go zabiegiem „dekonstytucjonalizacji” Traktatu reformującego.<sup>142</sup> Niemniej jednak pozostają wątpliwości związane z możliwością nakładanie się jego kompetencji i kompetencji „Wysokiego Przedstawiciela” w dziedzinie stosunków zewnętrznych Unii.

Jeśli natomiast chodzi o Radę, to na mocy „Traktatu reformującego” propozycje zawarte w Traktacie konstytucyjnym (art. I-23 do I-25) mają być również włączone do TUE i TFUE. Najistotniejsza modyfikacja (a w każdym razie modyfikacja, która wzbudziła najwięcej kontrowersji w toku uzgadniania Mandatu Konferencji Międzyrządowej) dotyczy formuły podejmowania w Radzie decyzji większością kwalifikowaną.<sup>143</sup> Utrzymano zmiany w Radzie wynikające z ustanowienia „Ministra Spraw Zagranicznych Unii” (którego ustanowienie budziło pewne kontrowersje, ostatecznie natomiast ma jedynie otrzymać nową nazwę<sup>144</sup>) oraz wprowadzenie 18-miesięcznej prezydencji zbiorowej. Nie jest jasne, co miałyby oznaczać wskazanie w pkt 12 załącznika I<sup>145</sup> na „możliwość modyfikacji” tego systemu. Artykuł I-24 ust. 7 Traktatu konstytucyjnego

---

<sup>142</sup> Por. pkt 12 Załącznika I do Konkluzji Prezydencji...

<sup>143</sup> Por. pkt 3.3. niniejszej pracy.

<sup>144</sup> Por. pkt 4.4. niniejszej pracy.

<sup>145</sup> Do Konkluzji Prezydencji przyjętych podczas spotkania Rady Europejskiej...

mówi dosyć ogólnie o sprawowaniu prezydencji w Radzie przez przedstawicieli państw członkowskich „na zasadzie równej rotacji” i odsyła do stosownej „decyzji europejskiej”. Projekt takiej decyzji zawarty jest w deklaracji nr 4, dołączonej do Traktatu.<sup>146</sup> Dopiero projekt powyższej decyzji zawiera postanowienia dotyczące sprawowania prezydencji w Radzie wspólnie przez trzy państwa przez 18 miesięcy. Nie jest jasne, czy owa „możliwość modyfikacji” systemu ma dotyczyć samego „systemu”, tj. wprowadzenia prezydencji zbiorowej, czy też tylko planowanego rozdziału miejsc w poszczególnych prezydencjach zbiorowych.<sup>147</sup> Jak się wydaje, jedynie ta druga możliwość wchodziłaby w rachubę i byłaby logiczną konsekwencją wejścia w życie „Traktatu reformującego” ponad dwa lata po zakładanym wejściu w życie Traktatu konstytucyjnego. Rezygnacja natomiast z samego „systemu” prezydencji zbiorowej byłaby istotną ingerencją w cały pakiet instytucjonalny proponowany przez Traktat konstytucyjny i wymagałaby wyraźnego uzgodnienia w ramach kompromisu zawartego w Mandacie Konferencji Międzyrządowej.

### 5.3. Komisja

Również w tym przypadku na mocy „Traktatu reformującego” mają być przejęte do TUE i TFUE propozycje zawarte w Traktacie konstytucyjnym (art. I-26 i art. I-27).<sup>148</sup> Sprawą natomiast istotną i wywołującą pewne niejasności jest skład kolegium Komisji, zwłaszcza zaś zmniejszenie liczby członków kolegium Komisji w stosunku do liczby państw członkowskich i wprowadzenie zasady rotacji. W ramach instytucjonalnego pakietu

---

<sup>146</sup> Por. *Przewodnik po Traktacie konstytucyjnym...*, s. 829/830.

<sup>147</sup> Por. Projekt decyzji europejskiej Rady z 13.12.2004 r. ustanawiający środki wykonawcze do decyzji europejskiej Rady Europejskiej dotyczącej sprawowania Prezydencji Rady w: *Materiały do nauki prawa UE. Prawo stanowione w UE oraz Europejska Konwencja o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności*. Wstęp, wybór i opracowanie J. Barcz i I. Gęsior, Warszawa 2005, s. 198/199. Na mocy tej propozycji miano ustalić składy poszczególnych prezydencji, począwszy od stycznia 2007 r. (naturalnie brano pod uwagę, że Traktat konstytucyjny wejdzie zgodnie z zakładanym planem w życie 1.11.2006 r.). Według zakładanego wówczas planu Polska miała sprawować prezydencję wraz z Danią i Cyprzem, począwszy od lipca 2011 r.

<sup>148</sup> Por. pkt 12 Załącznika I do Konkluzji Prezydencji...

nicejskiego art. 4 Protokołu w sprawie rozszerzenia Unii Europejskiej (załączony do Traktatu z Nicei) zobowiązuje do zmiany art. 213 ust. 1 TWE „kiedy Unia składać się będzie z 27 Państw Członkowskich” w następujący sposób: „Liczba członków Komisji jest mniejsza niż liczba Państw Członkowskich. Członkowie Komisji są wybierani zgodnie z opartym na zasadzie równości systemem rotacji, którego zasady wykonawcze przyjmuje Rada, stanowiąc jednomyślnie”.<sup>149</sup>

Po trudnej dyskusji, w Traktacie konstytucyjnym przejęto te rozwiązanie, przesuwając jego realizację do wyborów składu kolegium Komisji w roku 2014,<sup>150</sup> przy czym sprecyzowano m.in. zasadę rotacji. Specyficzny problem pojawił się w związku z przeciąganiem się procedury ratyfikacji Traktatu konstytucyjnego i jego niewejścia w życie w zakładanym terminie (1.11. 2006 r.). Natomiast 1.01.2007 r. przystąpiły do UE Bułgaria i Rumunia, a tym samym Unia osiągnęła liczbę 27 państw członkowskich. Z postanowień Protokołu w sprawie rozszerzenia Unii Europejskiej, przyjętego wraz z Traktatem z Nicei wynika, że wraz z osiągnięciem tej liczby państw członkowskich powinny zacząć działać ustalenia dotyczące zmniejszenia liczby członków kolegium Komisji oraz wprowadzenia zasady rotacji. Postanowienia Protokołu zostały jednak zinterpretowane w taki sposób, że ustalenie to zaczyna działać dopiero wraz z najbliższymi wyborami do kolegium Komisji, tj. w 2009 r.

Wśród państw członkowskich, zwłaszcza ze strony Francji,<sup>151</sup> pojawiły się natomiast istotne zastrzeżenia co do wprowadzonego na mocy Traktatu z Nicei i przejętego przez Traktat konstytucyjny uzgodnienia w sprawie zmniejszenia liczby członków kolegium Komisji w stosunku do liczby państw członkowskich. W Mandacie Konferencji Międzyrządowej odniesiono się do regulacji dotyczącej składu kolegium Komisji jedynie

---

<sup>149</sup> *Unia Europejska. Wersje skonsolidowane Traktatu o Unii Europejskiej i Traktatu ustanawiającego Wspólnotę Europejską, Wspólnoty Europejskie 2006, s. 231/232. Por. J. Barcz, Traktat z Nicei..., s. 45.*

<sup>150</sup> *Por. Przewodnik po Traktacie konstytucyjnym..., s. 59.*

<sup>151</sup> *Por. N. Sarkozy, EU reform: What we need..., s. 59.*

ogólnie,<sup>152</sup> z czego można wnosić, że bez zastrzeżeń przejęto rozwiązania proponowane w Traktacie konstytucyjnym. Oznacza to, że jeżeli „Traktat reformujący” wszedłby w życie w pierwszych miesiącach 2009 r., to – stosownie do art. I-26 ust. 5 Traktatu konstytucyjnego - pierwsza Komisja wybrana po wejściu w życie Traktatu (reformującego) pracowałaby jeszcze według zasady „jedno państwo, jeden komisarz” (byłaby to Komisja wyłoniona w końcu 2009 r.). Natomiast kolejny skład Komisji, wyłoniony w 2014 r. musiałby być mniejszy niż liczba państw członkowskich (zasadniczo 2/3 liczby państw członkowskich, chyba że Rada Europejska, stanowiąc jednomyślnie, postanowiłaby o zmianie tej liczby<sup>153</sup>). Pozostaje sprawą otwartą, czy państwa niezadowolone z zasady rotacji traktują takie rozwiązanie jakie prowizorium i będą chciały powrócić do sprawy przed 2014 r. W każdym razie korekta obecnego systemu wymagałaby rewizji traktatów (TUE i TFUE po wejściu w życie „Traktatu reformującego”). Z pewnością nie może wchodzić w grę ustalenie na mocy decyzji Rady Europejskiej liczby członków kolegium Komisji równej liczbie państw członkowskich. Korekta natomiast polegająca na niewielkim zmniejszeniu, niwelującym w znacznym stopniu następstwa rotacji (bolesne zwłaszcza dla państw „dużych”) mogłaby być uznana za zgodną z traktatami. W każdym razie stosowna decyzja Rady Europejskiej musi być podjęta jednomyślnie.<sup>154</sup>

#### **5.4. Wysoki Przedstawiciel ds. Zagranicznych i Polityki Bezpieczeństwa**

Ustanowienie na mocy Traktatu konstytucyjnego (art. I-28) tego nowego organu wywoływało wiele kontrowersji. Wyrażano zwłaszcza w Polsce obawy,<sup>155</sup> że mogłoby to być wyrazem ewolucji Unii w kierunku rodzaju europejskiego superpaństwa. W gruncie jednak, w sprawie

---

<sup>152</sup> Por. pkt 12 Załącznika I do Konkluzji Prezydencji...

<sup>153</sup> Por. art. I-26 ust. 6 Traktatu konstytucyjnego.

<sup>154</sup> Por. art. I-26 ust. 6 Traktatu konstytucyjnego.

<sup>155</sup> Por. *Kompromis jest możliwy. Wywiad z M. Cichockim*, Gazeta Wyborcza z 1.06.2007 r., s. 25.



powołania jednolitego organu, który - skupiając w jednym ręku kompetencje obecnego Wysokiego Przedstawiciela ds. WPZiB oraz komisarza ds. stosunków zewnętrznych - zapewniałby spójną prezencję Unii w stosunkach międzynarodowych, istniał daleko idący konsensus.<sup>156</sup> W ramach „dekonstytucjonalizacji” zmieniono więc tylko nazwę tego organu na „Wysokiego Przedstawiciela ds. Zagranicznych i Polityki Bezpieczeństwa”.

Natomiast pozostał pewien istotny, otwarty problem dotyczący statusu „Wysokiego Przedstawiciela” jako członka kolegium Komisji Europejskiej. Otóż według propozycji zawartej w Traktacie konstytucyjnym (art. I-28 ust. 1), „Wysoki Przedstawiciel” miałby być powoływany przez Radę Europejską, stanowiącą większość kwalifikowaną, bezterminowo. Postanowienia art. I-28 ust. 1 Traktatu konstytucyjnego mówią jedynie, że Rada Europejska „może zakończyć jego kadencję zgodnie z tą samą procedurą”. Pozostawałby on członkiem kolegium Komisji niezależnie od upływu jej kadencji, czy też nawet w przypadku wyrażenia wobec Komisji wotum nieufności przez Parlament Europejski. W takim przypadku miałby on jedynie zrezygnować ze „swych funkcji pełnionych w ramach Komisji” (art. I-26 ust. 8 Traktatu konstytucyjnego). Pozostawałby jednak nadal „Wysokim Przedstawicielem” i po utworzeniu nowego kolegium Komisji Europejskiej automatycznie wchodziłby w jego skład.

Tak więc „Wysoki Przedstawiciel” byłby swego rodzaju „stałym komisarzem”. Jak wspomniano, kwestia ta wzbudzała kontrowersje i nie została ostatecznie satysfakcjonująco rozwiązana w Traktacie konstytucyjnym. Mandat Konferencji Międzyrządowej nie nawiązuje do tego problemu. Szkoda, ponieważ różne warianty wyważonego rozwiązania tej kwestii były proponowane: na przykład zasadne byłoby rozwiązanie, aby wraz z zakończeniem kadencji Komisji Europejskiej, zwłaszcza zaś w przypadku wyrażenia przez PE wotum nieufności wobec Komisji, Rada Europejska z urzędu przeprowadzała procedurę powoływania (czy potwierdzania) „Wysokiego Przedstawiciela”.

---

<sup>156</sup> Por. *Przyszły Traktat Konstytucyjny. Zagadnienia prawno-polityczne...*, s. 157.

## 6. Perspektywa

1. Wynik prac niemieckiej prezydencji w odniesieniu do reformy ustrojowej Unii (zawarty w Mandacie Konferencji Międzyrządowej) można bez wątplenia określić mianem sukcesu głównie z tego względu, że został zrealizowany zasadniczy cel: otwarcie drogi do uzgodnienia tekstu nowego traktatu rewizyjnego – „Traktatu reformującego” oraz do jego wejścia w życie w 2009 r. Jeśli ustalenie samej formuły prawnej traktatu – jako tradycyjnego traktatu rewizyjnego, zmieniającego obowiązujący TUE i TWE - nie sprawiło większych trudności (choć rozwiązane nie jest w pełni satysfakcjonujące z punktu widzenia postulatu przejrzystości podstawy prawnej Unii jako jednolitej organizacji międzynarodowej), to powodzenie realizacji uzgodnionej „mapy drogowej” (zakończenie Konferencji Międzyrządowej w 2007 r. oraz doprowadzenie do wejścia w życie „Traktatu reformującego” na początku 2009 r.) będzie w znacznej mierze zależało od uzgodnień co do substancji TUE i TFUE. Z tego punktu widzenia waga uzgodnionego Mandatu tkwi w tym, że konsensus w zasadniczych sprawach udało się osiągnąć. Specyfiką tego Mandatu jest również to, że nie tylko zawiera on ustalenia co do kierunkowych rozwiązań, lecz przesądza o strukturze obu traktatów (TUE i TFUE) rewidowanych na mocy „Traktatu reformującego” oraz o ich treści.

2. Osiągnięty kompromis w sprawach instytucjonalnych można określić jako „kompromis rozsądny”. Z jednej bowiem strony wychodzi on naprzeciw najważniejszym postulatom państw członkowskich (które miały pewne problemy z zaakceptowaniem pakietu reform uzgodnionych w Traktacie konstytucyjnym - głównie zastrzeżeniom Wielkiej Brytanii, Niderlandów, Francji i Polski), z drugiej natomiast zostały utrzymane, co do zasady, propozycje zawarte w Traktacie konstytucyjnym. Dotyczy to kwestii najistotniejszych - przekształcenia UE w jednolitą organizację międzynarodową i związanych z tym reform instytucjonalnych.

3. Uzgodnione modyfikacje w dziedzinie instytucjonalnej - w stosunku do propozycji zawartych w Traktacie konstytucyjnym - obejmują pewne, istotne uzupełnienia (na przykład umocnienie roli parlamentów narodowych) oraz pewne „wyjaśnienia” w istotnych kwestiach związanych, na przykład, z podziałem kompetencji między Unią a jej państwami członkowskim, zakresem mocy wiążącej Karty Praw Podstawowych, czy zasady prymatu prawa wspólnotowego wobec prawa krajowego państw członkowskich. Trudna dyskusja - wywołania przez Polskę - w sprawie podejmowania decyzji w Radzie większością kwalifikowaną zakończyła się (zgodnie z przewidywaniami)<sup>157</sup> ustaleniem kompromisu w ramach tzw. podwójnej większości (proponowanej przez Traktat konstytucyjny). Osiągnięty kompromis jest w tym znaczeniu „rozsądny”, że nie stoi na przeszkodzie podniesieniu spójności UE i jej efektywności w przyszłości, a tym samym pozwoli stawić czoła wyzwaniom politycznym związanym z procesem globalizacji.

4. Mandat Konferencji Międzyrządowej stanowi solidny punkt wyjścia dla uzgodnienia „Traktatu reformującego”. Nie oznacza to jednak, że przesądzone zostało rozstrzygnięcie w ramach „momentu decyzyjnego” dotyczącego reformy ustrojowej UE. Konferencja Międzyrządowa ma charakter obrad między państwami członkowskimi, a procedury ratyfikacyjne w poszczególnych państwach członkowskich mają również własną dynamikę polityczną (czego najlepszym przykładem jest los Traktatu konstytucyjnego). Unia i jej państwa członkowskie w dalszym ciągu znajdują się więc na rozdrożu dróg: droga wyznaczona Mandatem przyjętym podczas spotkania Rady Europejskiej 21-23.06.2007 r. prowadzi do podniesienia spójności i efektywności procesu integracji. Drugą możliwością jest wybranie drogi „w nieznane”, z wielką pokusą polityczną osłabienia procesu integracji europejskiej, a nawet jego fragmentacji. Państwo członkowskie, które zakwestionowałoby uzgodniony Mandat i doprowadziło do załamania Konferencji Międzyrządowej, względnie do znacznego przewleczenia negocjacji naraziłoby się nie tylko na zarzut niedotrzymania ustalonych uzgodnień, lecz przede wszystkim musiałoby przejąć odpowiedzialność za

---

<sup>157</sup> Por. Jan Barcz, Paweł Świeboda, *Opinia w sprawie formuły podejmowania...*

„popchnięcie” procesu integracji europejskiej na drogę, prowadzącą w niejasnym, nieobliczalnym politycznie kierunku.

## **Formuła z Joaniny/Janiny. Istota i znaczenie przy podejmowaniu decyzji w Radzie UE<sup>1</sup>**

(w:) Prawo Europejskie w Praktyce 2007 nr 7/8 (strony 103-106).

Po bardzo trudnych negocjacjach podczas spotkania Rady Europejskiej 21-23 czerwca 2007 r. uzgodniono formułę podejmowania decyzji w Radzie większością kwalifikowaną.<sup>2</sup> Zgodnie z przewidywaniem<sup>3</sup> przyjęty kompromis przejmuje zasadę tzw. podwójnej większości, zaproponowaną w Traktacie konstytucyjnym.<sup>4</sup> Uzgodnione okresy przejściowe, m.in. dotyczące działania obecnie obowiązującego w tej mierze systemu (wprowadzonego na mocy Traktatu z Nicei) do 2014 r. oraz możliwości odwołania się do tego systemu przez każde z państw członkowskich przez kolejne trzy lata mają umożliwić ewolucyjne przejście do nowego systemu opartego na zasadzie tzw. podwójnej

---

<sup>1</sup> Artykuł jest rozwiniętym fragmentem referatu, wygłoszonego przez autora podczas konferencji (11 lipca 2007 r.) - „*Traktat reformujący Unię Europejską. Mandat Konferencji Międzyrządowej - analiza prawno-polityczna. Wnioski dla Polski*”, zorganizowanej przez Niezależny Instytut Prawa Międzynarodowego i Europejskiego, Centrum Strategii Europejskiej *demosEUROPA*, Centrum Stosunków Międzynarodowych, Katedrę Prawa Europejskiego SGH i Katedrę Prawa Międzynarodowego i Prawa UE WSPiZ im. L. Koźmińskiego.

<sup>2</sup> Konkluzje Prezydencji przyjęte podczas spotkania. Punkt 13 załącznika I.

<sup>3</sup> Por. J. Barcz, P. Swieboda, *Opinia w sprawie formuły podejmowania decyzji w Radzie UE większością kwalifikowaną (Warszawa, dnia 15 czerwca 2007 r.)*. Opinia powstała na podstawie dyskusji podczas spotkania pt. *Na drodze ku nowemu traktatowi dla UE w przededniu posiedzenia Rady Europejskiej*, które zostało zorganizowane w dniu 14 czerwca 2007 roku przez Centrum Strategii Europejskiej *demosEUROPA*, Niezależny Instytut Prawa Międzynarodowego i Europejskiego, Katedrę Prawa Europejskiego SGH i Katedrę Prawa Międzynarodowego i Prawa UE WSPiZ im. L. Koźmińskiego.

<sup>4</sup> Por. J. Barcz, *Przewodnik po Traktacie konstytucyjnym wraz z tekstem Traktatu*, Warszawa 2005, s. 68 i nast.

większości. W sumie uzyskano kompromis rozsądny, akceptowalny dla Polski.

Natomiast nieco więcej uwagi należy poświęcić tzw. formule z Joaniny/Janiny - ze względu na jej pośrednie powiązanie z innymi modyfikacjami instytucjonalnymi oraz kontekst dyskusji politycznej. Formuła ta została istotnie zmodyfikowana w stosunku do propozycji zawartej w Traktacie konstytucyjnym, co interpretowane jest jako wyjście naprzeciw postulatowi Polski (której propozycja tzw. systemu równego wpływu - „*pierwiastkowa*” - nie została zaakceptowana przez większość pozostałych państw członkowskich). Formuła ta prezentowana była w Polsce zaraz po zakończeniu spotkania Rady Europejskiej jako główny mechanizm blokowania decyzji.<sup>5</sup> Pojawiły się też sugestie, iż Mandat zamieszczony jako załącznik do Konkluzji nie w pełni oddaje uzgodniony kompromis, który miałby zawierać również rozwiązanie polegające na odłożeniu na dwa lata projektu decyzji, w stosunku do której państwa członkowskie skutecznie powołały się na formułę Joaniny/Janiny.<sup>6</sup>

Główną myślą tej formuły, zastosowanej po raz pierwszy w marcu 1994 r. w kontekście rozszerzenia UE w 1995 r., było spowodowanie kontynuowania debaty nad projektem aktu prawnego, w przypadku, gdy grupa państw sprzeciwiających się jego przyjęciu nie jest w stanie osiągnąć tzw. mniejszości blokującej, ale stanowi poważny potencjał w ramach tej mniejszości. W końcowej fazie negocjacji akcesyjnych, które prowadziły do rozszerzenia UE 1 stycznia 1995 r. o Austrię, Finlandię i Szwecję (oraz Norwegię, która ostatecznie nie ratyfikowała Traktatu akcesyjnego) doszło do przesilenia przy ważeniu głosów i ustalania progu tzw. mniejszości blokującej. Po relatywnym przeliczeniu tego

---

<sup>5</sup> Liczne wypowiedzi polityków, omawiane na przykład w: *Nad Joaniną może jeszcze zagrzemieć*, Gazeta Wyborcza z 28 czerwca 2007 r.; *PO: Czas Fotygi się skończył*, Gazeta Wyborcza z 5 lipca 2007 r.

<sup>6</sup> Liczne wypowiedzi polityków, omawiane na przykład w: *Czy premier znał ustalenia dyplomatów*, Rzeczpospolita z 4 lipca 2007 r.

progu (podniesieniu z 23 do 26 głosów, których zebranie byłoby konieczne do zablokowania decyzji) okazało się, że „duże” państwa tracą możliwość budowania tzw. trójek blokujących, co spowodowało protesty zwłaszcza Wielkiej Brytanii i Hiszpanii.<sup>7</sup> Ustalony podczas Prezydencji Grecji w Janinie/Joaninie kompromis zakładał,<sup>8</sup> że jeśli państwa nie zgadzające się na podjęcie decyzji nie są w stanie zbudować tzw. mniejszości blokującej (tj. zebrać co najmniej 26 głosów), ale łącznie zgromadzą między 23 a 25 głosów, to w „rozsądnym czasie” poszukiwane jest „zadowalające rozwiązanie”. Rozwiązanie takie mogło być przyjęte przez Radę przy zebraniu co najmniej 68 głosów (kwota konieczna do podjęcia decyzji w zwykłej procedurze wynosiła 62 głosy - na 87). „Rozsądny czas” wyznaczany miał być ramami normalnych procedur, tj. według regulaminu Rady głosowania przeprowadza się na wniosek przewodniczącego Rady. Musi on w każdym razie przeprowadzić głosowanie, jeżeli zażąda tego zwykła większość członków Rady. Pierwotna formuła Joaniny/Janiny zmuszała więc wszystkie państwa do większych ustępstw, zważywszy bowiem, iż do podjęcia decyzji należało zebrać więcej głosów niż w normalnej procedurze. Nie było przy tym żadnych ustalonych terminów odwleknięcia podjęcia decyzji, należało trzymać się normalnych ram podejmowania decyzji, a w końcowym efekcie zwykła większość członków Rady (państw) mogła zdecydować o przeprowadzeniu głosowania. O ile wiadomo, formuła Joaniny/Janiny nigdy w praktyce nie została powołana.<sup>9</sup>

Do formuły z Joaniny/Janiny sięgnięto ponownie podczas Konferencji Międzyrządowej 2003/2003, po przesileniu w grudniu 2003 r. w związku z kontrowersjami dotyczącym zaproponowanej przez Konwent tzw.

---

<sup>7</sup> Por. Ch. Thun-Hohenstein, F. Cede, *Europarecht. Das Recht der Europäischen Union unter besonderer Berücksichtigung des EU-Beitritts Österreichs*, Wien 1995, s. 111/112.

<sup>8</sup> Decyzja Rady z 29 marca 1994 r. w sprawie podejmowania decyzji w Radzie większością kwalifikowaną, Dz.Urz. WE 1994 C 105/1.

<sup>9</sup> Por. Ch. Thun-Hohenstein, F. Cede, *Europarecht. Das Recht der Europäischen Union unter besonderer Berücksichtigung des EU-Beitritts Österreichs*, Wien 1999 (III wydanie), s. 116.

podwójnej większości.<sup>10</sup> Za sprawą m.in. negocjatorów polskich zmodyfikowano nie tylko progi w ramach tzw. podwójnej większości, lecz również uzupełniono ją specyficznym rodzajem formuły z Joaniny/Janiny. Istota nowej formuły polegała na tym,<sup>11</sup> iż jeżeli państwa nie zgadzające się na podjęcie decyzji zebrały co najmniej trzy czwarte liczby państw lub trzy czwarte potencjału demograficznego niezbędnego do stworzenia tzw. mniejszości blokującej, to Rada musiałaby nadal omawiać sprawę „w rozsądnym terminie”, aż do osiągnięcia „zadowalającego rozwiązania”. Podobnie jak w przypadku formuły pierwotnej nie określono ram czasowych (działały by więc ogólne - wskazane wyżej - regulacje), niemniej jednak istotna modyfikacja polegała na tym, że sięgnięcie do tego mechanizmu nie powodowało zwiększenia progów potrzebnych do podjęcia decyzji (ani progu liczby państw, ani progu demograficznego). W tym znaczeniu można mówić o pewnym osłabieniu formuły z Joaniny/Janiny w pierwotnej wersji. Druga istotna modyfikacja polegała na tym, że formuła miała mieć charakter prowizoryczny, tj. miała być stosowana do roku 2014 i wygasnąć, o ile Rada nie zdecydowałaby inaczej.<sup>12</sup> Również w tym przypadku proponowana w ostatecznym tekście Traktatu konstytucyjnego<sup>13</sup> formuła miała służyć przede wszystkim „przymuszeniu” państw do osiągnięcia kompromisu i podjęcia decyzji, a nie do blokowania procesu decyzyjnego.

Jako element kompromisu, mającego wychodzić naprzeciw oczekiwaniom polskich negocjatorów, zmierzających do umocnienia pozycji decyzyjnej Polski, zwłaszcza wobec pozostałych „dużych” państw członkowskich (w gruncie chyba osłabienia pozycji decyzyjnej Niemiec),

---

<sup>10</sup> Por. J. Barcz, *Między formułą nicejską a podwójną większością - ramy prawne możliwego kompromisu* (w:) *Przyszły Traktat konstytucyjny. Zagadnienia prawno-polityczne ...*, s. 288/289.

<sup>11</sup> Por. deklaracja nr 5 dołączona do Traktatu konstytucyjnego. Tekst w: *Przewodnik po Traktacie konstytucyjnym ...*, s. 830 i nast.

<sup>12</sup> Art. 4 decyzji nr 5. Tamże.

<sup>13</sup> Por. *Przewodnik po Traktacie konstytucyjnym ...*, s. 68 i nast.



do formuły z Joaniny/Janiny sięgnięto w Mandacie Konferencji Międzyrządowej.<sup>14</sup> W okresie przejściowym 2014-2017 formuła ta miałaby działać według mechanizmu proponowanego w deklaracji nr 5 dołączonej do Traktatu konstytucyjnego. Natomiast od 31 marca 2017 r. formuła ta nabrała by trwałego charakteru (istotna zmiana w stosunku do propozycji zawartej w Traktacie konstytucyjnym) i byłoby ją łatwiej uruchomić – wystarczyć ma bowiem zebranie co najmniej 55% ludności lub co najmniej 55% liczby państw niezbędnej do stworzenia tzw. mniejszości blokującej. Zważmy, że w tym przypadku również nie uzgodniono nawiązania do pierwotnej formuły z Joaniny/Janiny, tj. zwiększenia jednego z progów (lub obu), jeżeli mechanizm zostanie uruchomiony<sup>15</sup> - co bez wątpienia podniosłoby jej potencjalną efektywność.

Jak wspomniano, po stronie polskiej zaczęto podnosić, iż sformułowania zawarte w Mandacie nie odzwierciedlają w pełni osiągniętych ustaleń, ponieważ miałyby one zawierać również możliwość blokowania podjęcia kwestionowanej decyzji nawet przez dwa lata, jeżeli mechanizm formuły z Joaniny/Janiny zostałby uruchomiony. Z kolei negocjatorzy innych państw biorących udział w ustalaniu formuły istnienie tego rodzaju „uzupełnienia” kwestionują.<sup>16</sup> Jak się wydaje, rzecz cała polega chyba na nieporozumieniu. Mechanizm formuły z Joaniny/Janiny mógłby mieć zastosowanie przede wszystkim w toku tzw. zwyczajnej procedury prawodawczej (zbliżonej do obecnej procedury współdecydowania na mocy art. 251 TWE). Przyjmowanie aktu prawnego w toku tej procedury trwa zwykle około dwa i pół roku<sup>17</sup> (w

---

<sup>14</sup> Akapit drugi w punkcie 13 Załącznika I do Konkluzji Prezydencji przyjętych podczas spotkania Rady Europejskiej 21-23 czerwca 2007 r.

<sup>15</sup> Można sobie wyobrazić - na przykład - zwiększenie liczby państw koniecznych do podjęcia decyzji do 72%, jak to ma miejsce w Traktacie konstytucyjnym (i zostanie przejęte przez „Traktat reformujący” w odniesieniu do obszarów szczególnie wrażliwych. Por. *Przewodnik po Traktacie konstytucyjnym ...*, s. 71.

<sup>16</sup> Stanowiska te są omówione na przykład w: *Czy premier znał ustalenia dyplomatów*, Rzeczpospolita z 4 lipca 2007 r.

<sup>17</sup> Por. *Proces decyzyjny w Unii Europejskiej. Przewodnik dla urzędnika administracji publicznej*. Pod

tym przeciętnym czasie procedury podejmowania decyzji mieści się więc oczekiwanie polskich negocjatorów). Należy zwłaszcza zwrócić uwagę, że TWE nie określa żadnych terminów dla pierwszego czytania projektu aktu prawnego tak w Parlamencie Europejskim, jak i w Radzie)<sup>18</sup>, natomiast w drugim czytaniu terminy w obu przypadkach wynoszą maksimum 4 miesiące,<sup>19</sup> a procedura mediacyjna może trwać najwyżej osiem tygodni<sup>20</sup>. Byłoby może celowe, aby deklaracja zastępująca deklarację nr 5 (dołączoną do Traktatu konstytucyjnego) precyzowała sposób włączenia formuły z Joaniny/Janiny do procedury podejmowania decyzji w Radzie, choć - z drugiej strony - wydanie opinii przez Parlament Europejski w ramach pierwszego czytania trwa przeciętnie osiem miesięcy,<sup>21</sup> a pierwsze czytanie projektu aktu prawnego w Radzie trwa przeciętnie 15 miesięcy<sup>22</sup>: jest więc dosyć czasu na poszukiwanie „zadowalającego rozwiązania”. W odniesieniu natomiast do innych przypadków, w których Rada bądź Rada Europejska będzie decydowała większością kwalifikowaną uruchomienie mechanizmu z formułą Joaniny/Janiny ma raczej marginalne znaczenie. Chodzi tu bowiem głównie bądź o różnego rodzaju decyzje o charakterze wykonawczym, bądź decyzje istotne – lecz wówczas można powołać się zwykle na mechanizm („wentyl bezpieczeństwa”) znacznie bardziej efektywny w porównaniu do formuły z Joaniny/Janiny: można bowiem doprowadzić do tego, że decyzja musi być podjęta jednomyślnie w Radzie Europejskiej.

Samą formułę z Joaniny/Janiny i jej utrwalenie na mocy przyszłego „Traktatu reformującego” UE należy oceniać pozytywnie. Jej celem

---

red. A. Ambroziaka, M. Mieleckiej, K. Ostrzyniewskiej i I. Woickiej, UKIE-Warszawa 2005, s. 201.

<sup>18</sup> Tamże, s. 205.

<sup>19</sup> Tamże, s. 211.

<sup>20</sup> Tamże, s. 213.

<sup>21</sup> Tamże, s. 205.

<sup>22</sup> Tamże, s. 208.

zasadniczym jest bowiem konstruktywne „przymuszenie” państw członkowskich do osiągnięcia kompromisu. Natomiast zamiary osłabienia Niemiec w procesie decyzyjnym od początku wypadały nieco kuriozalnie (*nota bene* przy uważnej analizie **wszystkich** proponowanych systemów głosowania, zwłaszcza jeśli analizie podane są tzw. mniejszości blokujące), prowadziły bowiem - z jednej strony - do potencjalnego osłabienia wszystkich „dużych” państw. Z drugiej zaś strony wszelkie ułatwienia w blokowaniu decyzji, a w tym przypadku uruchomieniu mechanizmu z formułą z Joaniny/Janiny siłą rzecz obejmują nie tylko Polskę, lecz równie pozostałe państwa. Jeśli więc popatrzymy – na przykład - na wymóg zebrania 55% ludności koniecznej do zbudowania tzw. mniejszości blokującej (co oznacza zebranie około 19% potencjału demograficznego Unii), to Niemcy (ok. 18% potencjału demograficznego Unii) bez wątpienia będą w stanie uruchomić ten mechanizm znacznie łatwiej, niż pozostałe „duże” państwa członkowskie (Wielka Brytania niecałe 13%, Francja nieco ponad 12%, Włochy prawie 12%, Hiszpania niecałe 9%), w tym Polska (niecałe 8%).

Z punktu widzenia blokowania podjęcia decyzji znacznie istotniejsze jest wprowadzenie wzmocnionego (w stosunku do Traktatu konstytucyjnego) systemu monitorowania przez parlamenty narodowe działania zasady subsydiarności. W dyskusjach polityczno-publicystycznych w Polsce związanych z uzgodnionym Mandatem Konferencji Międzyrządowej ten ważny aspekt zupełnie przeoczono.

W Mandacie Konferencji Międzyrządowej zawarta jest propozycja umocnienia systemu monitorowania przestrzegania zasady subsydiarności w następujący sposób:<sup>23</sup> Wskazanie przez część parlamentów narodowych (zapropozowano przedłużenie terminu na wydanie przez parlamenty narodowe uzasadnionej opinii z sześciu do ośmiu tygodni) - zwykłą większością przyznanych parlamentom

---

<sup>23</sup>Punkt 11 załącznika I do Konkluzji Prezydencji przyjętych podczas spotkania Rady Europejskiej 21-23 czerwca 2007 r. Stosowne zmianie miałyby ulec oba protokoły załączone do Traktatu konstytucyjnego: Protokół nr 1 w sprawie roli parlamentów narodowych w Unii Europejskiej i Protokół nr 2 w sprawie stosowania zasady pomocniczości i proporcjonalności.

narodowym głosów<sup>24</sup>, że projekt unijnego aktu prawnego budzi wątpliwości z punktu widzenia zasady subsydiarności<sup>25</sup> ma powodować, iż Komisja ponownie analizuje projekt a następnie postanawia o jego utrzymaniu, zmianie lub wycofaniu. Jeżeli Komisja utrzymuje wniosek musi przedstawić uzasadnioną opinię w tej sprawie. Następnie uzasadniona opinia Komisji wraz z uzasadnionymi opiniami parlamentów narodowych przekazywane są Parlamentowi Europejskiemu i Radzie, które mają je uwzględnić w toku procedury prawodawczej. Dalszą konsekwencją wszczęcia takiej procedury byłoby to, iż jeżeli przed zakończeniem pierwszego czytania w ramach zwykłej procedury prawodawczej (przypominającej – jak już wskazano - obecną procedurę współdecydowania na mocy art. 251 TWE) większością głosów wynoszącą 55% członków Rady lub większością głosów oddanych w Parlamencie Europejskim stwierdzono by, że projekt aktu prawnego nie jest zgodny z zasadą subsydiarności, projekt taki nie byłby dalej rozpatrywany.

Byłby to niezmiernie ważny mechanizm blokujący podjęcie decyzji w ważnych i wrażliwych dziedzinach (objętych tzw. kompetencjami dzielonymi<sup>26</sup> i tzw. kompetencjami do działań wspierających, koordynujących i uzupełniających<sup>27</sup>). Zważyć bowiem należy, że do odrzucenia projektu aktu prawnego w tym trybie wystarczy spełnienie kryterium liczby państw (nie jest potrzebne spełnienie kryterium demograficznego), co pozwala na większą elastyczność w budowaniu koalicji. Również formuła zwykłej większości w Parlamencie Europejskim daje zupełnie nowe możliwości (w ramach procedury współdecydowania

---

<sup>24</sup> W Protokole nr 2 dołączonym do Traktatu konstytucyjnego należało zgromadzić zasadniczo 1/3 głosów (względnie 1/4 gdy projekt aktu prawnego dotyczył PWBIS). Każdy z parlamentów narodowych miałby dysponować dwoma głosami, w przypadku parlamentu dwuizbowego - każda z izb miałaby do dyspozycji jeden głos. Podział głosów nie został zmieniony w Mandacie Konferencji Międzyrządowej.

<sup>25</sup> Treść tej zasady – patrz : akapit drugi art. 5 TWE.

<sup>26</sup> Por. Art. I-14 Traktatu konstytucyjnego.

<sup>27</sup> Por. Art. I-15 i art. I-17 Traktatu konstytucyjnego.

na podstawie art. 251 TWE Parlament Europejski decyduje większością kwalifikowaną - podobnie w ramach nowej, zwykłej procedury prawodawczej<sup>28</sup>). Naturalnie przesłanką konieczną uruchomienia tego mechanizmu jest wszczęcie całej procedury przez parlamenty narodowe.

Jest to więc mechanizm, który może doprowadzić do zablokowania przyjęcia aktu prawnego i to - jak wspomniano - w ważnych i „wrażliwych” dziedzinach. Z tego punktu widzenia jest to procedura znacznie „mocniejsza”, niż tak gorąco dyskutowany w Polsce mechanizm związany z formułą z Joaniny/Janiny, który *nota bene* ma zupełnie inne przeznaczenie niż blokowanie podjęcia decyzji: służy bowiem w pierwszym rzędzie przymuszeniu do uzgodnienia kompromisu i podjęcia decyzji. Można jedynie wyrazić zdziwienie, że wzmocniony mechanizm monitorowania zasady subsydiarności umknął uwadze polityków i dziennikarzy prezentujących i oceniających w Polsce ustalenia spotkania Rady Europejskiej 21-23 czerwca 2007 r.

---

<sup>28</sup> Por. Art. I-34 i art. III-396 Traktatu konstytucyjnego.

# Unia Europejska: stare normy - nowe oczekiwania

(w:) Dokąd zmierza świat (red. A.D. Rotfeld),  
PISM-Warszawa 2008 (strony 223-244).

## 1. Punkt wyjścia

Unia Europejska znalazła się bez wątpienia w obliczu głębokiego i poważnego kryzysu. Nie chodzi tu jedynie o problemy, jakie wystąpiły w toku procedury ratyfikacji Traktatu Konstytucyjnego, lecz o znacznie istotniejsze kwestie, dotyczące wewnętrznego kształtu ustrojowego Unii, ekonomicznego kierunku rozwoju wspólnotowego rynku wewnętrznego, przyszłego znaczenia Unii w stosunkach międzynarodowych, kontynuacji strategii rozszerzenia oraz miejsca poszczególnych państw członkowskich w procesie podejmowania decyzji w Unii.

Od odpowiedzi na powyższe zasadnicze pytania będzie w najbliższych latach zależeć to, czy „przyszła Unia” stanie się ważnym, wiarygodnym partnerem w podejmowaniu decyzji w skali globalnej, czy będzie w stanie efektywnie dbać o bezpieczeństwo swoich państw członkowskich, czy odpowie na wezwanie do wzięcia odpowiedzialności za rozszerzenie sfery stabilności, demokracji i gospodarki rynkowej, czy będzie w stanie kontynuować strategię rozszerzenia, czy podniesie poziom konkurencyjności swoich państw członkowskich, a tym samym zareaguje na wyzwania liberalizacyjne w skali globalnej.

Słusznie zaczęto ostatnio przypominać, że Unia padła „ofiara własnego sukcesu”, czy też że osiągnęła „pewną pozytywną masę krytyczną”, w istocie bowiem Unia odniosła sukces<sup>1</sup>. Wystarczy wskazać na następujące, substancjonalne efekty procesu integracji europejskiej:

---

<sup>1</sup> Por. B. Geremek, *Potrzebujemy Europy politycznej*. Tekst wykładu wygłoszonego 3 listopada 2005 r. w Berlinie, *Gazeta Wyborcza* z 31 grudnia 2005 r.- 1 stycznia 2006 r., s. 16-17.

- doprowadzono do sprawnego funkcjonowania rynku wewnętrznego, który przyspieszył rozwój gospodarczy państw Europy Zachodniej, a obecnie przyczynia się do rozwoju nowych państw członkowskich; nawet jeśli pozostaje jeszcze znaczący „deficyt liberalizacyjny”, to cztery swobody wspólnotowego rynku wewnętrznego oraz reguły konkurencji działają sprawnie, a katalog „polityk i innych działań” jest konsekwentnie uzupełniany;
- gospodarczy wymiar integracji dopełniono ustanowieniem Unii Europejskiej z jej II i III filarem; w ten sposób w ramy strukturalne tego procesu ujęto ważne dziedziny, których państwa członkowskie nie zdecydowały się regulować za pomocą reżimu wspólnotowego; niezależnie od tego umocniona została w pewnym stopniu tożsamość polityczna procesu integracji europejskiej;
- początek obecnego wieku przyniósł w ramach Unii Gospodarczej i Pieniężnej w większości „starych” państw członkowskich wprowadzenie wspólnego pieniądza; do tej strefy zobowiązały się włączyć także wszystkie „nowe” państwa UE; mimo różnego rodzaju głosów krytycznych wspólny pieniądz - euro - działa dobrze, przynosząc konkretne korzyści i nikt rozsądny nie zamierza z niego rezygnować;
- od końca lat dziewięćdziesiątych XX wieku - co prawda nie bez kłopotów - postępuje umacnianie Wspólnej Polityki Zagranicznej i Bezpieczeństwa, w tym jej komponentu - Wspólnej Polityki Bezpieczeństwa i Obrony; w toku prac nad Traktatem Konstytucyjnym (w końcu 2003 r.) udało się przezwyciężyć tendencje do jej fragmentacji (Strategia bezpieczeństwa UE); w każdym razie zostały ustanowione podstawy instytucjonalne dla postępu w tej mierze (istnieje też szereg przykładów praktycznego działania) - obecnie potrzebna jest wola polityczna państw członkowskich;

- w ramach Przestrzeni Wolności, Bezpieczeństwa i Sprawiedliwości podjęto szereg decyzji o istotnym znaczeniu dla obywatela Unii: przede wszystkim konsekwentnie rozszerza się obszar Schengen, w którym zniesione są granice w rozumieniu fizycznym; towarzyszy temu szereg innych działań, ułatwiających podmiotom prywatnym działanie na rynku wewnętrznym (w ramach współpracy sądów w sprawach cywilnych), ujednolicających reguły imigracji z państw trzecich i przyczyniających się do zwalczania różnych rodzajów przestępczości transgranicznej;
- dokonano rozszerzenia Unii: w latach 2004 i 2007 liczba państw członkowskich wzrosła do 27, dzięki czemu nastąpiła polityczna i gospodarcza stabilizacja demokracji w Europie Środkowej i Wschodniej; dało to asumpt do przyśpieszenia rozwoju gospodarczego również w „starych” państwach członkowskich; rozszerzenia te w każdym razie przypieczętowały zmiany polityczne zapoczątkowane w roku 1989/90.

## **2. Charakter kryzysu**

Jeżeli obecnie, mimo niewątpliwych sukcesów, mówimy o głębokim kryzysie procesu integracji europejskiej, to warto sobie przede wszystkim uświadomić, że kryzys ten ma niewiele wspólnego z samą treścią Traktatu Konstytucyjnego (łatwo zauważyć, że o odrzuceniu zgody na ratyfikowanie tego Traktatu we Francji i Niderlandach zdecydowały zupełnie inne kwestie). Również sam proces rozszerzenia, choć oczywiście stał się istotnym wyzwaniem instytucjonalnym dla Unii (liczba państw członkowskich zwiększyła się z 6 państw założycielskich do - obecnie - 27, z perspektywą wzrostu w najbliższych latach do bez mała 30), ma jedynie pewien wpływ na głębokość tego kryzysu.

W istocie chodzi o bezradność Unii wobec implikacji procesu globalizacji, strukturalnych przemian wewnętrznych (procesu starzenia



się społeczeństw i bezrobocia) oraz sprecyzowania wizji ustrojowej samej Unii. Najważniejsze wyzwania dotyczą następujących kwestii<sup>2</sup>:

- Ekonomicznego kierunku rozwoju Unii - czy Unia pójdzie drogą liberalnej gospodarki rynkowej, wytyczoną przez Traktat ustanawiający Wspólnotę Europejską, tworząc strukturę ekonomiczną wydolną i konkurencyjną w skali światowej, czy też zakonserwuje się w modelu socjalnym państwa opiekuńczego, odkładając rozwiązanie zasadniczych problemów (a w szczególności dalszą liberalizację wspólnotowego rynku wewnętrznego) „na później”. Wagę tej kwestii jasno ukazał konflikt wokół uchwalenia tzw. dyrektywy usługowej, która miałaby zliberalizować świadczenie usług w ramach rynku wewnętrznego (świadczenie usług przynosi około 70% PKB państw członkowskich UE), czy też - doskonale w Polsce znana - sprawa zliberalizowania przepływu pracowników najemnych między państwami członkowskimi. Turbulencje wokół Strategii Lizbońskiej ukazują wagę tego problemu w szerszym kontekście.
- Restrukturyzacji Wspólnej Polityki Rolnej, której reforma jest konieczna ze względu na liberalizację handlu w skali globalnej (w ramach Światowej Organizacji Handlu - WTO) i wynikające z tego zobowiązanie do ograniczania subsydiowania produktów rolnych oraz konieczność podniesienia konkurencyjności gospodarki państw członkowskich UE poprzez przekazanie środków budżetowych na innowacyjność, infrastrukturę i tworzenie programów zwalczających bezrobocie (obecnie ponad 40% budżetu wspólnotowego przeznaczone jest na finansowanie Wspólnej Polityki Rolnej).
- Umocnienia politycznej tożsamości Europy (Unii Europejskiej), prowadzącego do ustanowienia pozycji Unii jako globalnego aktora w

---

<sup>2</sup> Problemy te trafnie zostały zidentyfikowane przez premiera Wielkiej Brytanii, Tony'ego Blaira w przemówieniu wygłoszonym 23 czerwca 2005 r. przed Parlamentem Europejskim (u progu przejęcia przez Wielką Brytanię Prezydencji w UE). Obszerne wyjątki w tłumaczeniu na język polski - Gazeta Wyborcza z 24 czerwca 2005 r.

stosunkach międzynarodowych. Dotychczas Unia nie była w stanie samodzielnie opanować groźnych kryzysów nawet na własnym terytorium (zakończenie kryzysu bałkańskiego w latach dziewięćdziesiątych było możliwe dzięki zaangażowaniu się Stanów Zjednoczonych, a u źródeł samego kryzysu tkwiły po części rozbieżności interesów między najważniejszymi, „starymi” państwami członkowskimi), a chciałyby bardzo uczestniczyć w procesie decyzyjnym w skali globalnej, niewiele oferując w zamian (Zbigniew Brzeziński określa to jako zachowanie „pasożytnicze”<sup>3</sup>). Postulat „samoograniczenia się” Stanów Zjednoczonych w polityce globalnej, jako jedyne obecnie mocarstwa światowego, również pozostanie pusty dopóty, dopóki Unia nie stanie się wiarygodnym i wydolnym partnerem.

- Rozszerzenia Unii: jest ono przede wszystkim projektem politycznym - niesie ze sobą umocnienie demokracji i gospodarki rynkowej w państwach uprzednio autorytarnych lub pogrążonych w stagnacji. Jest ono korzystne dla Europy zarówno pod względem gospodarczym (nowe rynki), jak i politycznym. Warto przypomnieć sobie katastroficzne wizje, jakie roztaczano na początku lat dziewięćdziesiątych (i później) w związku z zamiarem rozszerzenia NATO i UE (Brzeziński pisze, że z litości nie przypomina nazwisk ich autorów). Po rozszerzeniach żadna katastrofa się nie zdarzyła, wręcz przeciwnie: wzrosła - nieporównywalnie do okresu poprzedniego - stabilizacja polityczna, umocniły się struktury demokratyczne nowych państw członkowskich, zwiększyła się ich wydolność ekonomiczna i zamożność. Rzecz w tym, że procesy te zachodzą „w sposób niezauważalny” - szczególnie dla społeczeństw „starych” państw członkowskich, a nikt nie robi zestawienia kosztów, jakie wynikłyby, gdyby stary („wygodny”?) układ trwał, nie mówiąc już o przypadku ewentualnej destabilizacji regionalnej. Wnioski płynące z ostatnich kilkunastu lat historii Europy są jednoznaczne: jeżeli jakieś państwo można objąć sferą stabilności i demokracji, to należy to robić bez

---

<sup>3</sup> Z. Brzeziński, *Wybór. Dominacja czy przywództwo*, Kraków 2004, Wydawnictwo Znak, s. 107.

zwłoki, nie oglądając się na pozorne koszty. Rozszerzenie UE pozostaje też zasadniczą przesłanką zdrowego ułożenia stosunków z Rosją (jej racjonalnego udziału w sprawach europejskich). Stworzenie jasnej perspektywy członkostwa dla Turcji ma - oprócz innych ważnych implikacji - fundamentalne znaczenie dla roli Unii jako obliczalnego partnera w międzynarodowych relacjach globalnych. Tymczasem trwający kryzys w Unii pokazał, że społeczeństwa „starych” państw członkowskich mają wielkie trudności z akceptacją nie tylko planowanego rozszerzenia o państwa Bałkanów Zachodnich, a przede wszystkim Turcję czy Ukrainę, lecz również rozszerzenia już dokonanego w latach 2004 i 2007.

### **3. Scenariusze - uwarunkowania metodologiczne**

Najbliższe lata będą bez wątpienia okresem decyzji, które przesądzą o przyszłym kształcie ustrojowym Unii Europejskiej oraz o zakresie jej oddziaływania w stosunkach regionalnych, kontynentalnych i globalnych. Debata w tej mierze już się rozpoczęła i obecnie znajduje się w fazie „określania opcji”.

Można zakładać, iż w związku z gwałtownym wzrostem liczby państw członkowskich proces decyzyjny będzie się koncentrował wokół dwóch zasadniczych zagadnień:

- określenia grupy państw członkowskich UE zdeterminowanych, aby realizować określone, wspólne interesy, wykraczające poza wąsko rozumiany (w kategoriach wyłącznie ekonomicznych) proces integracji;
- sprecyzowania tych wspólnych interesów i zbadania, w jakim zakresie i jak intensywną można by podjąć współpracę.

Oba te problemy nakładają się na siebie w tym sensie, że krystalizowanie się grup państw członkowskich i możliwych wspólnych interesów jest wzajemnie powiązane. Równoległe do tej debaty trwa

„dopasowywanie” instytucjonalne: kontrowersje wokół reformy ustrojowej Unii polegają na tym, iż dopóki nie wykrystalizują się w miarę jasno opcje polityczne dalszego rozwoju UE, trudno jest „ubrać” je w konkretną strukturę instytucjonalną, a zwłaszcza określić mechanizm podejmowania decyzji. Wynika stąd obecny stan „zawieszenia” dyskusji nad reformą instytucjonalną Unii.

Rozpoczął się zatem proces określania pośród państw członkowskich i krajów bliżej powiązanych z Unią kręgów decyzyjnych, które w przyszłości będą w różnym zakresie oddziaływały na relacje w skali globalnej, kontynentalnej lub regionalnej, a tym samym w niejednakowym stopniu będą brały udział w procesie decyzyjnym w ramach Unii. Wydaje się natomiast, że sam proces zróżnicowania (elastyczności) w przebiegu integracji ma charakter obiektywny. Zasadniczą kwestią pozostaje jednak to, czy będzie on prowadził do wzrostu efektywności procesu integracji europejskiej, czy wręcz przeciwnie - do osłabienia jego efektywności i do jego fragmentacji.

Zanim spróbujemy określić zasadnicze opcje w rysującym się scenariuszu „dla Europy” i „dla Polski”, warto wskazać na kilka czynników takich jak:

- Znaczenie wspólnotowego rynku wewnętrznego jako „podstawy” procesu integracji. Efektywny i dobrze funkcjonujący wspólnotowy rynek wewnętrzny do tej pory stanowił podstawę Unii (por. akapit pierwszy art. 1 TUE - „Unię stanowią Wspólnoty Europejskie, uzupełnione politykami i formami współpracy przewidzianymi niniejszym Traktatem”), a uprzednio był istotą integracji europejskiej. Jego rozwój z pewnością będzie nadal niezbędnym składnikiem tego procesu. Rzec jednak w tym, że stopniowo będzie się on „wtapiał” w globalny proces liberalizacji stosunków gospodarczych. Struktury integracyjne, chcąc odgrywać rolę w globalnym procesie decyzyjnym, muszą oczywiście spełniać kryteria wymagane globalnym standardem liberalizacji gospodarczej, ale kryteria wyróżniające (decydujące o „pozycji decyzyjnej” ugrupowania integracyjnego)

przesuwają się jednoznacznie w dziedzinie efektywności finansowej (wspólny pieniądz), polityki zagranicznej i polityki bezpieczeństwa, zwłaszcza zaś w kierunku budowania zdolności do współzapobiegania nowym zagrożeniom globalnym, a w przypadku ich wystąpienia - do udziału w stabilizacji następstw i zarządzaniu kryzysowym w skali międzynarodowej (globalnej). Już obecnie można zauważyć, że partycypacja (tylko) w unii celnej nie jest wystarczająca do ustanowienia „wspólnoty integracyjnej”. Turcja na przykład od połowy lat dziewięćdziesiątych połączona jest unią celną ze Wspólnotą.

- Charakter obecnego kryzysu w Unii i jego zewnętrzne uwarunkowania. Słusznie wskazuje się na to, że w przeszłości Wspólnoty Europejskie, a obecnie Unia Europejska wielokrotnie radziły sobie z kryzysami nie mniej poważnymi jak obecny. W istocie tak było, choć warto pamiętać, że niektóre z nich - np. odrzucenie koncepcji głębszej integracji, również politycznej i militarnej na początku lat pięćdziesiątych - na parę dekad ukierunkowało rozwój procesu integracji, ograniczając go do obszaru ekonomicznego. Współcześnie uwarunkowania polityczne są diametralnie różne: poprzednie kryzysy Wspólnot musiały zostać rozwiązane w ramach narzuconych polityczno-ideologicznym podziałem na Zachód i Wschód, obecnie natomiast chodzi m.in. o ustanowienie „spójności Europy”. Trudność polega na tym, że nie ma konkretnych argumentów „przymuszających” do działania w takim kierunku (jakim w przeszłości była konfrontacja ze Związkiem Radzieckim). Wręcz przeciwnie, zamożniejsze społeczeństwa „starych” państw członkowskich ulegają pokusie trwania przy uzyskanych przywilejach i raczej dzielenia państw członkowskich Unii oraz państw ubiegających się o członkostwo na różne kategorie niż wspólnego kierowania się zasadą solidarności. Problematyczny staje się również zakres i jakość współpracy ze Stanami Zjednoczonymi. Upřednio było nie do pomyślenia, aby kwestia ta mogła stać się przedmiotem poważniejszej debaty.

Jednocześnie należy brać pod uwagę fakt, że konsekwencje niepowodzenia lub utraty tempa w procesie integracji europejskiej mogą być zasadniczo różne dla „nowych” i „starych” państw członkowskich. Dla „starych”, bogatych państw członkowskich zahamowanie budowy spójnej Unii Europejskiej może oznaczać powrót do wypróbowanego, wąskiego grona dostatnich państw, a jedynym tego minusem (w wymiarze średnio- i długoterminowym) będzie wyłączenie z procesu decyzyjnego w skali globalnej i trwanie w kompleksie (byłych) mocarstw, czyli - jak pisze Brzeziński - zachowanie statusu „pasożyta” z punktu widzenia polityki bezpieczeństwa w skali globalnej. Dla polityków oznaczać to będzie możliwość nieudzielania odpowiedzi na bardzo kłopotliwe pytania oraz odstąpienie od trudnych reform kosztem zyskania wsparcia wyborczego. Inaczej sprawa przedstawia się dla „nowych” państw członkowskich, zwłaszcza dla Polski. W tym przypadku zahamowanie tempa budowy spójnej tożsamości Europy (czy też fragmentacja procesu integracji) może oznaczać załamanie się formułowanej od 1990 r. strategii politycznej, której istotę stanowią mocne związanie Polski ze strukturami europejskimi oraz polityka dobrego sąsiedztwa, a w wymiarze długofalowym (kilkudziesięciu lat) może prowadzić do swoistego „powrotu do przeszłości” – znalezienia się ponownie w katastrofalnej sytuacji geopolitycznej, między Europą Zachodnią a „Wschodem” (z trudno obecnie przewidywalnym scenariuszem rozwoju).

- Natura samej Unii. Z pytaniem o docelowy model procesu integracji europejskiej wiąże się wiele obaw i nieporozumień, dotyczących zwłaszcza suwerenności państw członkowskich. Obecny kryzys Unii Europejskiej wynika również z niejasności co do dalszej drogi jej rozwoju oraz kształtu modelu Unii. Za próbami „upaństwowienia” Unii, tj. zakwalifikowania jej bądź jako związku państw (konfederacji), bądź jako państwa federalnego kryją się w istocie koncepcje polityczne: w pierwszym przypadku renacjonalizacji procesu integracji, mogącej prowadzić do jego demontażu, w drugim – umocnienia tego procesu. Jednakże próba kwalifikacji UE jako

„europejskiego państwa federalnego” przyniosła więcej szkody niż pożytku. Unia nie spełnia kryteriów państwa federalnego, a więc sama koncepcja nie dość że jest błędna metodologicznie, to nie jest również akceptowana politycznie ani przez państwa członkowskie, ani przez ich społeczeństwa. Modelem dla procesu integracji europejskiej powinna pozostać organizacja międzynarodowa, tj. struktura ustanawiania przez państwa, które decydują o zakresie jej kompetencji, a w ostateczności mogą z niej wystąpić. Na tym polega najważniejsza reforma ustrojowa proponowana w Traktacie Konstytucyjnym; chodzi o przekształcenie Unii w jednolitą organizację międzynarodową. Nawet jeżeli kwalifikuje się taką organizację jako ponadnarodową, to nie zmienia to jej charakteru prawnego jako struktury międzynarodowej ustanawianej przez państwa w umowie międzynarodowej.

Udział w procesie integracji europejskiej jest również wielkim wyzwaniem ustrojowym dla samych państw, wynikającym głównie ze skomplikowanych relacji między państwami członkowskimi a organizacją integracyjną (Unią), które określić można jako „kompleksową współzależność integracyjną”<sup>4</sup>. Obejmuje ona bowiem konieczność dostosowania ustrojowego zarówno po stronie państw członkowskich oraz Unii Europejskiej, jak i w relacjach między nimi. Rzecz w tym, że państwo ma możliwość współdziałania w dziedzinach powierzonych organizacji oraz powinno efektywnie wykonywać inne zadania (pozostające wyłącznie w jego kompetencji czy też w ramach kompetencji dzielonych). W rezultacie udział w procesie integracji europejskiej nie prowadzi do osłabienia państwa czy jego likwidacji, lecz - wręcz przeciwnie - wymaga stałego podnoszenia efektywności państwa. Tylko takie sprawne państwo może skutecznie korzystać z możliwości, jakie stwarza proces integracji<sup>5</sup>. Istnienie państw sprawnych jest też przesłanką jego pogłębiania. Natomiast państwa słabe, dysfunkcyjne, działające na granicy państwa

---

<sup>4</sup> Por. J. Kranz (red.), *Suwerenność i ponadnarodowość a integracja europejska*, Warszawa 2006, s. 55 i nast.

<sup>5</sup> Por. F. Fukuyama, *Budowanie państwa. Władza i ład międzynarodowy w XXI wieku*, Poznań 2005.

prawa same marginalizują swoją rolę w tym procesie, a tym samym w relacjach międzynarodowych. Państwa takie nie są więc w stanie w pełni korzystać z kompetencji wynikających z suwerenności. Może to prowadzić do fragmentacji procesu integracji i tworzenia się różnych kategorii członkostwa (ze szczególną szkodą dla państw najmniej wydolnych).

#### **4. Scenariusze dla Europy**

Biorąc powyższe uwarunkowania pod uwagę, można wskazać trzy zasadnicze scenariusze rozwoju Unii Europejskiej.

**Wariant I: efektywna Unia - ważny aktor globalny.** Unia Europejska dysponuje obecnie dobrym punktem wyjścia, aby państwa członkowskie mogły realizować wariant optymalny - efektywnej Unii Europejskiej, która zajmie ważne miejsce w procesie decyzyjnym w skali globalnej. Uwarunkowania prowadzące do realizacji takiego scenariusza są stosunkowo jednoznaczne:

- konsekwentne pogłębianie liberalizacji w ramach wspólnotowego rynku wewnętrznego i wspieranie takich tendencji w skali globalnej (WTO);
- rozwijanie i umacnianie Przestrzeni Wolności, Bezpieczeństwa i Sprawiedliwości, zwłaszcza większe uczestnictwo w zwalczaniu zagrożeń globalnych (terroryzmu, przestępczości zorganizowanej) oraz zarządzaniu kryzysowym w skali międzynarodowej;
- umocnienie Wspólnej Polityki Zagranicznej i Bezpieczeństwa, głównie komponentu polityki bezpieczeństwa i obrony (przy solidnej i wiarygodnej współpracy z NATO i Stanami Zjednoczonymi);
- kontynuacja strategii rozszerzania Unii, tak aby stabilizowała ona regiony zagrożone (np. Bałkany Zachodnie), zyskiwała nowe strefy warunkujące umacnianie jej pozycji jako podmiotu globalnego (Turcja, w dalszej perspektywie Ukraina); np. bez członkostwa Turcji



w UE trudno będzie Unii zabiegać o status podmiotu w globalnym procesie decyzyjnym.

Realizacja takiego optymalnego wariantu wymagałaby od Unii przeprowadzenia istotnych reform ustrojowych, które po części proponuje Traktat Konstytucyjny:

- przekształcenia UE ze struktury trójfilarowej w jedną organizację międzynarodową, która spięłaby klamrą obecne trzy filary Unii, co gwarantowałoby koherencję działania;
- umocnienia - w ramach takiej jednej organizacji - procesu decyzyjnego (na podstawie obecnej tzw. metody wspólnotowej), który musiałoby polegać przede wszystkim na podniesieniu jego efektywności, m.in. poprzez podejmowanie decyzji w Radzie większością kwalifikowaną; bez wątpienia tzw. podwójna większość proponowana w Traktacie Konstytucyjnym stanowi w tej mierze dobry punkt odniesienia;
- umocnienia legitymacji demokratycznej Unii poprzez umocnienie roli Parlamentu Europejskiego w procesie decyzyjnym na szczeblu unijnym, czemu służyć ma przede wszystkim podporządkowanie kolejnych obszarów procedurze współdecydowania (w Traktacie Konstytucyjnym - zwykłej procedurze legislacyjnej), w której Parlament Europejski staje się współ-legislatorem. Jednocześnie musi być umacniana rola parlamentów narodowych w monitorowaniu unijnego procesu decyzyjnego, w tym zwłaszcza działania zasady pomocniczości, co również proponuje Traktat Konstytucyjny; parlamenty narodowe powinny umacniać swoją funkcję także na szczeblu krajowym - wobec własnego rządu w sprawach dotyczących UE;
- umacniania wspólnej aksjologii Unii - na szczególną uwagę zasługują tu przewidziane przez Traktat Konstytucyjny włączenie Karty Praw Podstawowych do traktatu stanowiącego Unię oraz przystąpienie

Unii (już jako organizacji międzynarodowej) do Europejskiej konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności.

Instrumentem prawnym, który najbardziej nadawałby się do realizacji optymalnego wariantu rozwoju Unii byłby tzw. duży traktat rewizyjny, który zastąpiłby wszystkie traktaty obecnie stanowiące Unię (Traktat o Unii Europejskiej, traktaty ustanawiające Wspólnoty), tworząc spójną, jednolitą podstawę działania Unii jako jednej organizacji międzynarodowej (co po części przewiduje Traktat Konstytucyjny, który jednak pozostawia Euratom poza tą strukturą). Duży traktat rewizyjny przyniósłby Unii również niezbędną przejrzystość działania opartą na jednym traktacie podstawowym, spójnym systemie instytucjonalnym, spójnym mechanizmie decyzyjnym i jednolitym, hierarchicznym systemie źródeł prawa pochodnego.

Z realizacją takiego wariantu nie musiałaby stać w sprzeczności elastyczność procesu integracji, która przecież istnieje już obecnie (i to w tak ważnych dziedzinach jak obszar Schengen czy Unia Gospodarcza i Walutowa). Wręcz przeciwnie, można zakładać, że elastyczność ta jest konieczną przesłanką efektywnego modelu Unii, zwłaszcza wobec wzrostu liczby państw członkowskich oraz ich głębokiego zróżnicowania. Musi ona jednak być realizowana w ramach prawnych i strukturalnych Unii Europejskiej, ażeby nie doszło do osłabienia, a nawet fragmentacji procesu integracji.

Można zakładać, że elastyczność procesu integracji europejskiej będzie się pogłębiać również w grupie obecnych państw członkowskich (uwzględniając również członkostwo państw Bałkanów Zachodnich). Ponieważ obecnie tzw. trwałe derogacje nie wchodzą już w rachubę, mechanizmy, które zostaną zapewne wykorzystane w tym celu, będą się koncentrować wokół wzmocnionej współpracy, eurogrupy (państwa mające status pełnego członka w Unii Gospodarczej i Walutowej) oraz - w dziedzinie Wspólnej Polityki Bezpieczeństwa i Obrony - tzw. współpracy strukturalnej (która została uwzględniona w Traktacie Konstytucyjnym). Mechanizm wzmocnionej współpracy może działać we wszystkich trzech

filarach UE (w II filarze jedynie na płaszczyźnie wykonawczej) i być użyteczny zwłaszcza w III filarze Unii, czyli m.in. przy zwalczaniu przestępczości transgranicznej. Przyspieszeniu procesu różnicowania wśród obecnych państw członkowskich służyć będzie z pewnością stosunek do reformy ustrojowej Unii (do Traktatu Konstytucyjnego i w przypadku jego odrzucenia - do możliwości przejęcia jego materii na mocy kolejnego traktatu rewizyjnego, tzw. traktatu Nicea-bis). Już obecnie wyłania się z jednej strony grupa państw, które zmierzają do reformy Unii w nawiązaniu do substancji Traktatu Konstytucyjnego, i z drugiej - państw, które podchodzą do tego z dystansem. Elastyczność w ramach procesu integracji może przyczynić się do podniesienia efektywności działania Unii. Z punktu widzenia poszczególnych państw członkowskich otwarte pozostaje jednak pytanie, do jakiego kręgu decyzyjnego które państwo będzie należeć.

Drugą grupę państw, która może być objęta elastycznością w ramach procesu integracji europejskiej, tworzą kraje ubiegające się o członkostwo w dalszej perspektywie jak Turcja, Ukraina, Białoruś, Mołdawia i państwa kaukaskie. Jak wiadomo, ich kandydatura, a obecnie zwłaszcza Turcji, wzbudza wielkie kontrowersje. Ze względu na małe szanse akceptacji członkostwa tych państw na obecnych warunkach wysuwane są różne propozycje: przede wszystkim zaostrożenie kryteriów członkostwa (tzw. zdolności integracyjnej Unii), co prowadziłoby do praktycznego wykluczenia możliwości ubiegania się przez nie o status członka Unii. Towarzyszą temu propozycje zacieśnienia współpracy z takimi państwami na innej podstawie niż członkostwo - np. w ramach tzw. wzmocnionego partnerstwa, które dla Turcji będą raczej nie do zaakceptowania (nawet ze względów prestiżowych). Stąd też można zastanowić się nad zwiększeniem elastyczności statusu członkowskiego dla Turcji (a następnie dla kolejnych kandydatów): negocjacje akcesyjne mogłyby prowadzić do uzyskania statusu państwa członkowskiego, lecz objętego w dziedzinach wrażliwych bezterminowymi derogacjami – ale elastycznymi, tj. uchylanymi przez poszczególne „stare” państwa członkowskie na mocy własnych decyzji, w zależności od uwarunkowań. Rozwiązanie takie dawałoby państwu przystępującemu status członka Unii – podlegałoby ono ekonomicznym,

prawnym, politycznym i demokratycznym wymogom członkostwa, zarazem jednak dziedziny budzące kontrowersje mogłyby być objęte derogacjami - elastycznymi co do czasu ich trwania oraz zakresu podmiotowego (w relacjach z tymi „starymi” państwami członkowskimi, w których występują określone problemy). Tego rodzaju elastyczne derogacje (choć ograniczone czasowo) występują obecnie i ich działanie nie wywołuje większych problemów.

Powyższy optymistyczny wariant - efektywna Unia, ważny aktor globalny - jest realistyczny, ma też mocny punkt wyjścia w obecnych traktatach stanowiących Unię. Wymaga jednak woli politycznej, determinacji, przywództwa politycznego oraz przyzwolenia społecznego w państwach członkowskich.

**Wariant II: renacjonalizacja procesu integracji - fragmentacja Unii.** Wariantu takiego nie można lekceważyć. W znaczącej części „starych” państw członkowskich dominuje niechęć do Unii, a w każdym razie znacząca rezerwa w stosunku do pogłębiania liberalizacji w ramach rynku wewnętrznego, wynikająca po części z bezwładu gospodarki socjalnej. Klaustrofobia społeczno-polityczna prowadzi do wielkiej niechęci wobec dalszego rozszerzenia Unii. Można nawet śmiało stwierdzić, że społeczeństwa „starych” państw członkowskich mają trudności z zaakceptowaniem przyjęcia nowych członków w latach 2004 i 2007. Słuszne wydaje się domniemanie, że turbulencje wokół Traktatu Konstytucyjnego spowodowała nie tyle perspektywa przyjęcia Turcji, ile brak społecznej akceptacji rozszerzenia z 2004 (i 2007) r. Wśród państw członkowskich UE występuje również istotne „rozkojarzenie” w stosunku do Wspólnej Polityki Zagranicznej i Bezpieczeństwa oraz jakości i sposobu ułożenia relacji ze Stanami Zjednoczonymi.

Jednocześnie w niektórych „nowych” państwach członkowskich wystąpiło zjawisko określane jako „syndrom nowych państw”, polegające na tym, że część z nich - po spełnieniu przesłanek akcesyjnych i uzyskaniu członkostwa w Unii - zaczyna zachowywać się, „jakby nie były państwami członkowskimi” tej struktury. Nakładają się na to procesy wewnętrzne

wywołujące wątpliwości z perspektywy zasad działania państwa demokratycznego. Budzi to tym większe zaniepokojenie, że o ile Unia za pomocą ostrych mechanizmów kontroluje spełnianie przez państwa członkowskie wymogów rynku wewnętrznego, to w dziedzinie standardów państwa demokratycznego tego rodzaju mechanizmów w zasadzie brak (w skrajnym przypadku można by sięgnąć do postanowień art. 7 TUE, zezwalającego na zawieszenie w prawach państwa członkowskiego takiego kraju, który w sposób rażący i trwały narusza zasady demokracji). Symptomatycznym i interesującym zjawiskiem w niektórych „nowych” państwach członkowskich jest zarazem to, iż - w przeciwieństwie do sytuacji w „starych” państwach członkowskich - Unia cieszy się tam znaczną popularnością społeczną. Trudności z akceptacją członkostwa w Unii występują natomiast po stronie tzw. elit politycznych. Tego rodzaju schizofreniczną sytuację trudno zrozumieć. Może ona po części wynikać stąd, że elity te wywodzą się z prawicowo-populistycznych środowisk, które w ogóle były niechętne członkostwu w Unii, a po części z trudności w pojmowaniu działania wspólnotowego procesu decyzyjnego i tzw. metody wspólnotowej oraz z utożsamiania prawa weta z obstawaniem przy interesie narodowym.

Niezależnie jednak od źródeł politycznych: połączenie niechęci społecznej w stosunku do reformy Unii oraz braku mocnego przywództwa politycznego w „starych” państwach członkowskich - z jednej strony, z niejasnymi koncepcjami na temat znaczenia procesu integracji wśród tzw. elit politycznych w znaczącej części „nowych” państw członkowskich - z drugiej, może stworzyć relatywnie trwałą sytuację blokującą reformę Unii, a nawet prowadzącą do jej fragmentacji. Jeśli nałożyłoby się na to rozkojarzenie woli politycznej w dziedzinie budowania Wspólnej Polityki Zagranicznej i Bezpieczeństwa, to fragmentacja procesu integracji mogłaby stać się zupełnie realna.

Na płaszczyźnie formalnej „wstępem” do takiego wariantu byłoby ostateczne odrzucenie Traktatu Konstytucyjnego i brak woli politycznej co do przyjęcia kolejnego traktatu rewizyjnego (czy traktatów rewizyjnych). Bezpośrednim następstwem takiego stanu byłoby zmniejszenie wydolności

reformatorskiej Unii i zahamowanie procesu rozszerzenia, którego kontynuowanie raczej nie jest możliwe bez reformy instytucjonalnej Unii. Jeżeli zaczęłoby temu towarzyszyć zawieranie porozumień grupowych (tylko między niektórymi państwami członkowskimi Unii) w sprawach istotnych dla procesu integracji, lecz poza „ramami prawnymi” Unii, a narastające konflikty bilateralne (np. w stosunkach polsko-niemieckich) i regionalne nabrałyby stałego charakteru, to „sytuacja blokująca” postęp w procesie integracji europejskiej mogłaby się utrwalić.

Do fragmentacji Unii mogłyby wprost prowadzić różne idee dotyczące zróżnicowania statusu obecnych państw członkowskich na płaszczyźnie prawnej. Koncepcje takie pojawiły się w początkowej fazie prac Konwentu, który przygotował projekt Traktatu Konstytucyjnego. Zakładały one - jak można obecnie domniemywać - że trudności z jego ratyfikacją wystąpią w „nowych” państwach członkowskich. Według tych koncepcji państwa, które by Traktat ratyfikowały, należałyby do „nowej” Unii Europejskiej, pozostałe zaś albo byłyby nadal związane traktatami w obecnym brzmieniu (czyli działałyby w ramach obecnego prawnego *status quo*), albo też musiałyby wystąpić z Unii, zachowując z nią związek w postaci jakiegoś uprzywilejowanego stowarzyszenia.

Ponieważ trudności z ratyfikacją Traktatu Konstytucyjnego wystąpiły po stronie „starych” i do tego założycielskich państw członkowskich, koncepcja taka stała się politycznie bezprzedmiotowa. Niemniej jednak opisane podejście nabiera nowej dynamiki politycznej. W obecnych dywagacjach nad kolejnym traktatem rewizyjnym krystalizuje się stosunkowo jednoznaczna koncepcja: albo wszyscy szybko go ratyfikują, albo główny nurt procesu integracji ominie państwa niezdecydowane. Co miałyby oznaczać takie podejście w płaszczyźnie formalnej, trudno obecnie przewidzieć. Jeśli jednak równocześnie po stronie państw członkowskich niechętnych reformie ustrojowej (niezdolnych do przyjęcia nowego traktatu rewizyjnego) zaczęłyby dominować koncepcje ujmujące integrację europejską w kategoriach „związku państw” (czyli kooperacji wyłącznie prawnomiędzynarodowej), jeśli państwa takie trwałyby przy wąskim i prymitywnym sposobie pojmowania interesu narodowego, nie będąc w

stanie brać pod uwagę znaczenia współzależności międzynarodowych dla umacniania niezawisłości państwa, to droga do „renacjonalizacji” procesu integracji i jego fragmentacji byłaby otwarta.

Należy również uwzględnić symptomatyczną okoliczność, że koncepcja „szybkiej” reformy ustrojowej Unii, skupionej wokół treści Traktatu Konstytucyjnego, występuje w grupie „starych” państw członkowskich (która pokrywa się z grupą euro). Natomiast postrzeganie reformy Unii z rezerwą i brak jasności co do przyszłej koncepcji ustrojowej tej struktury cechują raczej „nowe” państwa członkowskie (w tym stanowisko Polski).

Pogłębianie się podziału w takiej konstelacji państw, o ile nabrałoby trwałości, mogłoby prowadzić do osłabienia spójności Unii, wyrażającego się w postępującej (samo)marginalizacji części „nowych” państw członkowskich.

### **Wariant III: trwanie - wokół wspólnotowego rynku wewnętrznego.**

Następstwa wariantu III w zasadzie nie różniłyby się od sytuacji opisanej w razie wystąpienia wariantu II, z tym że punktem odniesienia byłby w tym przypadku typowy bezwład decyzyjny, czyli tzw. zastój przez zaniechanie. Państwa członkowskie Unii nie byłyby w stanie dokonać jej głębszej reformy ustrojowej. Odstąpiłyby od zawarcia kolejnych traktatów rewizyjnych. Przeprowadzałyby jedynie pewne ograniczone reformy na podstawie wiążących je obecnie traktatów (tzw. reforma w formule „Nicea-plus”) i koncentrowałyby się na niewielkich działaniach liberalizacyjnych w ramach rynku wewnętrznego. Strategia rozszerzenia uległaby zastopowaniu i byłaby zastępowana różnymi formami stowarzyszenia (których istotę stanowiłaby liberalizacja handlu). Działania w obszarze polityki zagranicznej i bezpieczeństwa skoncentrowałyby się w ramach Sojuszu Północnoatlantyckiego bądź jakiejś formy „współpracy strukturalnej”, realizowanej przez wybrane grupy państw, względnie ulegałyby stopniowej bilateralizacji.

Konsekwencje takiego scenariusza mogłyby być różne w zależności od rzeczywistych intencji politycznych państw członkowskich UE. O ile u jego

podłoża tkwiłaby jedynie czasowa „impotencja polityczna” tych państw odnosząca się do pogłębiania procesu integracji europejskiej, czyli brak politycznej woli do przeprowadzenia koniecznych zmian w pewnym okresie, to oczywiście „zastój” mógłby zostać „odwrócony” w przypadku zmiany nastawienia politycznego. Po przewyciężeniu kryzysu proces integracji mógłby nabrać nowego tempa. Tego rodzaju okresy „eurosclerosis” występowały już w dziejach integracji europejskiej. Może być jednak również inaczej. Za brakiem woli do pogłębiania tego procesu może się bowiem kryć – w części państw członkowskich - albo rzeczywiste dążenie do jego „renacjonalizacji” i fragmentacji, albo też – w innej grupie tych krajów - dążenie do „odwrócenia” skutków strategii rozszerzenia, tj. pozbycia się lub marginalizacji znaczenia „nowych” państw członkowskich (czy też pewnej ich części).

Mimo różnych motywów politycznych obu tych grup państw konsekwencja takiego podejścia byłaby jednoznaczna - osłabienie i fragmentacja Unii Europejskiej.

## **5. Scenariusze dla Polski**

Jeśli popatrzymy na stojące przed Unią wielkie wyzwania z punktu widzenia interesów Polski, rysuje się wyrazisty scenariusz strategiczny polskiej polityki europejskiej:

- 1) „Nowe” państwa członkowskie (w tym Polska) potrzebują dalszej, głębokiej liberalizacji rynku wewnętrznego, której towarzyszyć musi umocnienie konkurencyjności i innowacyjności gospodarki. Z jednej strony okres prosperity gospodarczej w Polsce, wspomagany środkami unijnymi, powinien być wykorzystany przede wszystkim do podniesienia stopnia wydolności gospodarki, lepszego dostosowania do warunków wolnej konkurencji oraz sprostania kryteriom konwergencyjnym Unii Gospodarczej i Walutowej. Pełne członkostwo w tej strukturze, czyli wejście do państw grupy euro, wiąże się nie tylko z zagwarantowaniem stabilności polityki pieniężnej, lecz także współ-podejmowaniem najistotniejszych



decyzji w Unii. Z drugiej zaś strony pogłębiona liberalizacja w ramach rynku wewnętrznego tworzy niezbędne ramy dla dalszej transformacji gospodarczo-ustrojowej, przy czym chodzi tu o proces długofalowy: nawet przy dobrym tempie wzrostu PNB Polska ma szanse dorównać do poziomu rozwiniętych państw europejskich za 30-40 lat.

- 2) Polska ze zrozumiałych względów znajduje się w „niewygodnej” pozycji, jeśli chodzi o reformę Wspólnej Polityki Rolnej (w związku z obszernym sektorem rolnym może liczyć w perspektywie średnio- i krótkoterminowej na znaczny udział w ponad 40% budżetu wspólnotowego przeznaczanego na Wspólną Politykę Rolną), ale też Polsce nie pozostaje nic innego, jak jednoznacznie włączyć się w scenariusz radykalnej reformy Wspólnej Polityki Rolnej: żadne nowoczesne państwo nie jest w stanie sprawnie funkcjonować z sektorem rolnym obejmującym około 30% ludności, w znakomitej większości nieproduktywnym (nastawionym na przetrwanie) i będącym rezerwuarem ukrytego bezrobocia. Fundusze uzyskane w najbliższych latach z budżetu wspólnotowego mogą skutecznie - w perspektywie 10-20-letniej - wesprzeć reformę polskiego rolnictwa i tworzenie miejsc pracy na obszarach obecnie rolniczych dla osób zmieniających profil zawodowy.
- 3) W interesie Polski musi też leżeć umocnienie tożsamości politycznej Unii, zwłaszcza umacnianie Wspólnej Polityki Zagranicznej i Bezpieczeństwa (łącznie z jej częścią - Wspólną Polityką Bezpieczeństwa i Obrony). Jedynie taka droga może prowadzić do partnerstwa Europy ze Stanami Zjednoczonymi, a tym samym do uczynienia bezprzedmiotowym dylematu: czy z Unią, czy z USA? *Nota bene* dylematu o tyle pozornego, że z oczywistych względów nieodzwoiercedlającego rzeczywistego partnerstwa - państwo średniej wielkości (jak Polska) może być partnerem dla mocarstwa globalnego jedynie w ramach większej struktury integracyjnej. Tylko umocnienie tożsamości politycznej Unii może również - jak wspomniano - zapewnić partnerskie i przewidywalne relacje z Rosją.

- 4) Jeśli chodzi o strategię rozszerzenia Unii, to należy zauważyć, że z perspektywy „starych” państw członkowskich, np. Francji czy Holandii, dalsze rozszerzenie może być postrzegane przez pryzmat „polskiego hydraulika”, czy też może stać się przedmiotem gier dyplomatycznych. Dla Polski natomiast kwestia stworzenia jasnej strategii dochodzenia do członkostwa np. Ukrainy (czy w sprzyjających warunkach – Białorusi) jest równoznaczna z realizacją „strategii przeżycia”. Instynktownie zrozumieli to Polacy, żywiołowo wspierając „pomarańczową rewolucję”. Perspektywa (nawet odległa) członkostwa jest też niezbędnym i ważnym drogowskazem reform ustrojowych i ekonomicznych. Warto również pamiętać o tym, że bez spójnej strategii rozszerzenia umocnienie tożsamości politycznej Unii na arenie międzynarodowej byłoby zdecydowanie ograniczone.
- 5) Jeśli chodzi o kierunek reformy ustrojowej Unii, to w interesie Polski powinna leżeć spójna Unia (przekształcona w organizację międzynarodową), z przejrzystą strukturą, systemem instrumentów prawnych i wydolnym mechanizmem decyzyjnym. Trzeba jasno podkreślić<sup>6</sup>, że propozycje zawarte w Traktacie Konstytucyjnym mieszczą się w kierunku reform Unii odpowiadającym polskim interesom narodowym. Dotyczy to zwłaszcza umocnienia tzw. metody wspólnotowej, która chroni zasadę solidarności i tym samym interesy państw słabszych. W przypadku odrzucenia Traktatu Konstytucyjnego w interesie Polski powinien leżeć aktywny udział w debacie ustrojowej Unii (która zasadzałaby się na treści tego Traktatu) oraz niezwłoczne przyjęcie kolejnego traktatu rewizyjnego (tzw. traktatu Nicea-bis lub następnego „dużego” traktatu rewizyjnego), reformującego Unię i otwierającego drogę do jej dalszego rozszerzenia.

---

<sup>6</sup> J. Barcz, J. Kranz, A. Nowak-Far, *Polska wobec reformy ustrojowej Unii Europejskiej. Co dalej z Traktatem Konstytucyjnym? Refleksje w przededniu spotkania Rady Europejskiej w czerwcu 2006 r.* Druk Niezależnego Instytutu Prawa Międzynarodowego i Europejskiego, Warszawa 2006.

6) Uczestnictwo Polski w pogłębiającym się procesie integracji wymaga stałego podnoszenia sprawności państwa, tj. jego wydolności gospodarczej oraz sprawności i przejrzystości zarządzania, a także skupienia społeczeństwa wokół jednoznacznie określonej strategii europejskiej. Tylko takie państwo może efektywnie korzystać z możliwości, jakie stwarza proces integracji. Natomiast państwo słabe, dysfunkcyjne, ze skonfliktowanym społeczeństwem i skłóconymi tzw. elitami politycznymi, działające na granicy państwa prawa samo marginalizuje swoją rolę w tym procesie, a tym samym w relacjach międzynarodowych. Nie można takiego stanu maskować wołaniami i groźbami „naruszenia bądź ograniczenia suwerenności państwowej”, nie o to bowiem tutaj chodzi. Własnej impotencji politycznej nie można usprawiedliwiać „zagrozeniami zewnętrznymi”. Rozwiązanie leży w sferze wewnątrzpaństwowej: w sprawnym zarządzaniu i podniesieniu efektywności instytucjonalnej, tak aby państwo mogło w pełni wykonywać „kompetencje wynikające z suwerenności” w stosunkach międzynarodowych (w organizacji integracyjnej), realizując również własne interesy narodowe.

Przypatrzmy się powyższemu, optymalnemu scenariuszowi polskiej polityki europejskiej w świetle omówionych wariantów rozwoju Unii Europejskiej. Obecny okres (który rozciągnie się zapewne na najbliższe lata), słusznie kwalifikowany jako okres tzw. momentu konstytucyjnego, jest o tyle istotny, że konieczne staje się w nim dokonanie głębokiej reformy ustrojowej Unii, aby proces integracji europejskiej mógł się rozwijać. Można nawet ująć obecny stan Unii szerzej – i mówić o „momencie skoku rozwojowego”. Chodzi bowiem nie tylko o reformę ustrojową Unii, lecz także o określenie kierunku rozwoju procesu integracji europejskiej w ogóle (reformacja ustrojowa jest ważnym, ale nie jedynym aspektem tego wyzwania). Albo ów „moment skoku rozwojowego” zostanie przez państwa członkowskie wykorzystany i wówczas Unia stanie się - w perspektywie strategicznej - podmiotem podejmowania decyzji w skali globalnej (obok Stanów Zjednoczonych, Chin, Rosji, Indii, Japonii), albo też Unia popadać będzie w stopniową marginalizację i pogrążyć się w

kompleksie byłej mocarstwowości. Dynamika procesu globalizacji nie pozostawia zbyt wiele czasu na podjęcie decyzji.

Optymalny scenariusz dla Polski polegałby na aktywnej partycypacji w realizacji wariantu I: „Efektywna Unia - ważnym partnerem globalnym”. Wymagałoby to jednak określenia strategii europejskiej, zasadzającej się na mocnym wsparciu reformy ustrojowej Unii, nakierowanej na podniesienie jej spójności (organizacja międzynarodowa z reżimem odpowiadającym obecnemu tzw. reżimowi wspólnotowemu). Strategia taka musiałaby być również nastawiona na pogłębianie liberalizacji, przy czym w skali regionalnej - w ramach wspólnotowego rynku wewnętrznego - warto dostrzegać w tej ostatniej istotną przesłankę bezpieczeństwa narodowego, natomiast dążenia do re-etatyzacji gospodarki niczego dobrego nie przyniosą (*vide* polityka energetyczna). Strategia taka musiałaby również obstawać przy kontynuacji procesu rozszerzenia i umocnieniu tożsamości politycznej Unii. Polska powinna przede wszystkim doceniać wagę polityki dobrego sąsiedztwa, zwłaszcza z Niemcami, gdyż w przeciwnym razie nie będzie ona w stanie uzyskać poważnego miejsca w Unii, a jej relacje ze Stanami Zjednoczonymi zostaną wystawione na szwank.

Optymalny wariant scenariusza rozwoju Unii obejmuje wewnętrzną elastyczność procesu integracji, tj. zróżnicowanie zakresu partycypacji w nim poszczególnych państw członkowskich. Jest to - jak zaznaczono - tendencja obiektywna. Polska ma wszelkie predyspozycje, by znaleźć się w kręgu tych państw członkowskich Unii, które będą podejmowały zasadnicze decyzje. Na tym mogłaby polegać zasadnicza korzyść z udziału Polski w ostatnich latach w szeregu ważnych, międzynarodowych działań militarnych (na czele z interwencją w Iraku i misją w Afganistanie).

Możliwość wykorzystania tych atutów musiałaby być jednak wsparta zdecydowanym włączeniem się w reformę ustrojową Unii oraz pełną i prędką integracją ze strefą euro. Wokół Eurogrupy budowane właśnie jest „jądro” decyzyjne Unii. Niezrozumienie powyższych uwarunkowań

świadczą może o umykaniu istoty kształtujących się konstelacji w ramach europejskiego procesu integracji.

## Co dalej z Traktatem z Lizbony?

(w:) Europejski Przegląd Sądowy 2008, nr 9  
(strony 4-15).

Do lipca 2008 r. 22 państwa członkowskie (w tym cztery po referendum w Irlandii z 12.06.2008 r.) ratyfikowały Traktat z Lizbony (dalej jako TL lub Traktat), względnie znajdowały się w toku „dopełniania” tej procedury. Spośród tych państw, w trzech wystąpiły problemy opóźniające podpisanie dokumentów ratyfikacyjnych przez głowę państwa: w Niemczech i w Czechach Traktat skierowano do trybunałów konstytucyjnych celem zbadania ich zgodności z konstytucjami, do czasu więc orzeczenia trybunałów prezydenci wstrzymali się z podpisaniem dokumentów ratyfikacyjnych. Pewne problemy wystąpiły również w Polsce, w której mimo uchwalenia na początku kwietnia 2008 r. ustawy upoważniającej Prezydenta RP do ratyfikowania TL, Prezydent RP, L. Kaczyński uzależnił podpisanie dokumentów ratyfikacyjnych od rozstrzygnięcia problemu ratyfikacji Traktatu w Irlandii oraz - w sferze wewnątrzpolitycznej - od wykonania kompromisu w sprawie tzw. ustawy kompetencyjnej.<sup>1</sup> Najistotniejszy bowiem problem związany jest z tym, że w przeprowadzonym 12.06.2008 r. w Irlandii referendum przy frekwencji wynoszącej 53,13%, większość głosujących (53,4%) wypowiedziała się przeciwko ratyfikacji Traktatu (za ratyfikacją opowiedziało się 46,6% głosujących).<sup>2</sup>

---

<sup>1</sup> *Traktat jest martwy. Nie podpiszę go. Prezydent Kaczyński czeka na decyzję Irlandii.* Wywiad dla Dziennika z 1.07.2008 r.

<sup>2</sup> Dane według: D. de Breadun, *Yes Treaty relected by 110,000 votes in poll of over 1.6m people*, Political Correspondent, Jun 14, 2008.

## 1. Uwagi wstępne

Traktat z Lizbony stwierdza w art. 6 ust. 2, iż miałby on wejść w życie 1.01.2009 r. pod warunkiem, że do tego czasu zostaną złożone wszystkie dokumenty ratyfikacyjne. W przeciwnym razie wejdzie w życie pierwszego dnia miesiąca następującego po złożeniu ostatniego dokumentu ratyfikacyjnego. Należy więc przede wszystkim przypomnieć, że TL jest tradycyjnym traktatem rewizyjnym, zmieniającym traktaty stanowiące Unię Europejską. Oznacza to, że musi być on ratyfikowany przez wszystkie państwa członkowskie UE zgodnie z ich przepisami konstytucyjnymi. Z drugiej jednak strony, zakładana pierwotnie data jego wejścia w życie (1.01.2009 r.) stałaby się aktualna, jeśli uprzednio wszystkie państwa członkowskie ratyfikowałyby Traktat. W innej sytuacji data wejścia w życie Traktatu może być późniejsza. Niemniej jednak wejście w życie TL warunkowane jest jego ratyfikowaniem przez wszystkie państwa członkowskie. Traktat z Lizbony - jako traktat rewizyjny, zmieniający traktaty stanowiące Unię, różni się tym o „zwykłych” umów wielostronnych, które często wchodzi w życie po ich ratyfikowaniu przez określoną liczbę państw-sygnatariuszy, że dla wejścia w życie wymaga ratyfikacji wszystkich jego sygnatariuszy (art. 48 TUE). Tak więc brak ratyfikacji nawet jednego państwa członkowskiego sprawi, że Traktat nie wejdzie w życie.

Należy się przede wszystkim zastanowić, co sytuacja taka oznacza dla przebiegu procedury ratyfikacyjnej TL, zwłaszcza zaś jak z tego punktu widzenia należy kwalifikować wynik referendum w Irlandii. Istotnym punktem odniesienia mogą być postanowienia art. 18 Konwencji wiedeńskiej o prawie traktatów, które odnoszą się do obowiązków państwa po podpisaniu traktatu a przed jego wejściem w życie. Otóż, w myśl postanowień tego artykułu państwo, które traktat podpisało, zobowiązane jest do nieudaremniania przedmiotu i celu traktatu przed jego wejściem w życie, dopóki: (a) nie ujawni, że nie zamierza stać się stroną tego traktatu, lub (b) jeżeli wejście w życie traktatu zbytnio się odwleka.<sup>3</sup> Cytowane postanowienia odnoszą się co prawda przede

---

<sup>3</sup> Szerzej na temat postanowień tego artykułu: A. Wyrozumska, *Umowy międzynarodowe. Teoria i*

wszystkim do obowiązków państwa-sygnatariusza umowy w zakresie niepodważania przedmiotu i celu tej umowy, niemniej jednak dają one również cenną wskazówkę co do tego, kiedy zobowiązanie takie ustaje, czyli – kiedy staje się jednoznaczne, że umowa w życie nie wejdzie, względnie, iż dane państwo nie będzie nią związane.

Należy się więc wpieryw zastanowić, czy którekolwiek z państw członkowskich „ujawniło”, że „nie zamierza stać się stroną” Traktatu z Lizbony. Gdyby tak było, to zgodnie z art. 48 TUE sprawa kontynuacji procedury ratyfikacyjnej stałaby się „bezprzedmiotowa”, bowiem nawet w przypadku ratyfikacji przez wszystkie pozostałe państwa członkowskie Traktat nie mógłby wejść w życie. Taka sytuacja wystąpiła w przeszłości w przypadku Traktatu konstytucyjnego, dwa bowiem państwa członkowskie, w których społeczeństwa w referendum wypowiedziały się przeciwko ratyfikowaniu TL (Francja i Niderlandy) jasno dały do zrozumienia, że nie widzą możliwości kontynuowania procedury ratyfikacyjnej.

Czy negatywny wynik referendum w Irlandii może być kwalifikowany jako tego rodzaju „ujawnienie”, że Irlandia nie zamierza związać się Traktatem z Lizbony? Na obecnym etapie z pewnością tego rodzaju kwalifikacja nie byłaby uzasadniona. W Irlandii przeprowadzenie referendum jest elementem konstytucyjnej procedury ratyfikacyjnej, niemniej jednak może być ono powtórzone (co miało miejsce w toku procedury ratyfikacyjnej Traktatu z Nicei).<sup>4</sup> Premier Irlandii, B. Cowen przemawiając podczas spotkania Rady Europejskiej 19-20.06. 2008 r. wyraźnie nawiązał do „podobnych sytuacji uprzednio”, w przypadku których „każdorazowo, działając spokojnie, konstruktywnie i wspólnie znajdowaliśmy akceptowalne rozwiązanie”.<sup>5</sup> Również Rada Europejska

---

*praktyka*, Warszawa 2006, s. 257.

<sup>4</sup> Por. J. Barcz, *Traktat z Nicei. Zagadnienia prawne i instytucjonalne*, wyd. II, Warszawa 2005, s. 37.

<sup>5</sup> „I believe that it is our responsibility to work together, in the spirit of solidarity which has served the Union so well for decades, to find a viable way forward. The Union has found itself in similar situations before. Each time, working calmly, constructively and collectively, we have found an acceptable path”. *Cowen speech to EU leaders: selected extracts*, Irish Times, Jun 20, 2008.



podczas spotkania 19-20.06.2008 r., odnotowując wynik referendum w Irlandii stwierdziła (z udziałem premiera Cowena), że pewnego czasu wymaga analiza powstałej sytuacji, zapowiedziała powrót do sprawy ratyfikowania Traktatu w Irlandii podczas planowanego na 15.10.2008 r. spotkania oraz wskazała na potrzebę kontynuowania procesu ratyfikacji TL w pozostałych państwach członkowskich.<sup>6</sup> Również sytuacja w Niemczech i Czechach w żadnym razie nie może być interpretowana jako „ujawnienie” zamiaru niewiązania się Traktatem: w państwach tych trwa procedura zgodna z ich konstytucjami, a prezydenci czekają na rozstrzygnięcia rodzimych trybunałów konstytucyjnych. W Polsce sytuacja ma wyłącznie podtekst polityczny, Prezydent L. Kaczyński podkreślił bowiem, że nie zamierza hamować wejścia w życie Traktatu z Lizbony, a jedynie poczekać na ostateczną decyzję Irlandii. Przesłanka „ujawnienia” zamiaru niewiązania się TL będzie w Irlandii spełniona wówczas, gdy stwierdzi ona wyraźnie, że nie zamierza powtarzać referendum i akceptuje jego negatywny wynik - co byłoby jednoznaczne z odmową ratyfikowania Traktatu.

Drugi problem dotyczy okresu, w jakim może trwać procedura ratyfikacyjna, aby nie narazić się na zarzut „zbytniego odwlekania”. Obecne postanowienia art. 48 TUE nie formułują w tej dziedzinie żadnych barier, odsyłając jedynie do „wymogów konstytucyjnych” państw członkowskich. Problem został dostrzeżony w nowym art. 48 TUE w brzmieniu nadanym przez TL, który - w ramach „zwykłej procedury zmiany” - stwierdza w ustępie 5: „Jeżeli po upływie dwóch lat od podpisania traktatu zmieniającego Traktaty, został on ratyfikowany przez cztery piąte Państw Członkowskich i gdy jedno lub więcej Państw Członkowskich napotkało trudności w postępowaniu ratyfikacyjnym, sprawę kieruje się do Rady Europejskiej”. Niezależnie od tego, że postanowienia powyższe mają raczej charakter „dyscyplinujący” w rozumieniu politycznym i deklaratoryjny (Rada Europejska i tak w każdej chwili może zająć się przebiegiem procedury ratyfikacyjnej traktatu

---

<sup>6</sup> Zob. Konkluzje Prezydencji przyjęte podczas spotkania Rady Europejskiej 19-20.06.2008 r. (pkt 1-6), Bruksela, 20.06.2008 r., dok. 11018/08.

rewizyjnego), to wiązałyby one dopiero po wejściu w życie TL w stosunku do kolejnych traktatów rewizyjnych. Łatwo natomiast dostrzec, że powyższe postanowienia nawiązują do doświadczeń związanych z Traktatem konstytucyjnym. Przewidując, że w toku ratyfikacji Traktatu konstytucyjnego mogą wystąpić trudności, dołączono do niego deklarację nr 30, której postanowienia są tożsame z postanowieniami art. 48 ust. 5 TUE w brzmieniu nadanym przez TL. Również z tej deklaracji trudno było wywieść jakiegokolwiek konkretne skutki prawne,<sup>7</sup> jakkolwiek odwoływała się do niej Rada Europejska podczas spotkania 15-16.06. 2006 r. programując tzw. okres refleksji.<sup>8</sup>

Pozostaje więc jeszcze „wskaźnik ilościowy” - ratyfikacja przez cztery piąte państw członkowskich jako przesłanka „zajęcia się” problemem przez Radę Europejską. Wskaźnik ten nie ma obecnie żadnego umocowania prawnego w postanowieniach art. 48 TUE, natomiast można z niego wywieść ogólne wskazanie polityczne, że jeżeli znacząca liczba państw członkowskich ratyfikuje traktat, a problemy wystąpią w jednym lub w kręgu niewielkiej grupy państw, to powstaje sytuacja polityczna, którą powinna się zająć Rada. Może ona jednak zajmować się taką sprawą niezależnie od tego z własnej inicjatywy. Podsumować te wywody można chyba następująco: najwyżsi przedstawiciele państw członkowskich skupieni w Radzie mogą zajmować się sprawą kontynuacji procedury ratyfikacyjnej traktatu rewizyjnego tak długo, jak długo w ich ocenie istnieje szansa na jego ratyfikację.

---

<sup>7</sup> J. Barcz, *Przewodnik po Traktacie konstytucyjnym wraz z tekstem Traktatu*, Warszawa 2005, s. 84. Choć można twierdzić, że w świetle postanowień tej Deklaracji odrzucenie Traktatu konstytucyjnego przez więcej niż pięć państw zamykałoby ostatecznie sprawę również w znaczeniu politycznym. Wówczas bowiem każde z państw członkowskich mogłoby powoływać się na Deklarację nr 30, aby nie wyrazić zgody na zajmowanie się sprawą Traktatu przez Radę Europejską (czyli przez państwa członkowskie). W tym duchu należałoby chyba również interpretować postanowienia art. 48 ust. 5 TWE w brzmieniu nadanym przez TL.

<sup>8</sup> Rada Europejska w Brukseli. Konkluzje Prezydencji. Bruksela, 15-16 czerwca 2006 r., *Monitor Integracji Europejskiej* 2006/27, s. 16.

Ramy ustaleń politycznych w tej mierze w stosunku do TL są stosunkowo jednoznaczne. W Mandacie Konferencji Międzyrządowej 2007, przyjętym podczas spotkania Rady Europejskiej 21-23.06.2007 r., państwa członkowskie zobowiązały się do takiego przeprowadzenia procedury ratyfikacyjnej Traktatu, aby mógł on wejść w życie „przed wyborami do Parlamentu Europejskiego w czerwcu 2009 roku”.<sup>9</sup> W sytuacji jaka zaistniała po referendum w Irlandii, Rada zapowiedziała natomiast (na wniosek Irlandii) „powrót do problemu” ratyfikacji Traktatu podczas spotkania 15.10.2008 r., przy czym zakłada się, że decyzja co do dalszego postępowania nie zapadnie zapewne przed spotkaniem Rady w grudniu 2008 r. Jedno jest więc obecnie pewne: państwa członkowskie wyraźnie opowiedziały się za kontynuowaniem procedury ratyfikacyjnej. Prezydencja francuska (Francja sprawuje Prezydencję w drugiej połowie 2008 r.) wyraźnie dąży do stworzenia sytuacji, w jakiej jak największa liczba państw członkowskich dopełniłaby niezwłocznie procedury ratyfikacyjnej.<sup>10</sup>

Należy również podkreślić, że ratyfikowanie traktatu rewizyjnego należy do kompetencji państw członkowskich. Do „odpowiednich wymogów konstytucyjnych” odsyła jednoznacznie art. 48 TUE. Stąd też państwu członkowskiemu nie można czynić zarzutu z tego, że wystąpiły u niego problemy w procesie ratyfikacji traktatu w ramach procedury określonej w jego konstytucji. Nie wchodzi zwłaszcza w rachubę jakieś „sankcje”, polegająca np. na usunięciu Irlandii z Unii.<sup>11</sup> Ponieważ traktaty stanowiące UE nie zawierają klauzuli dotyczącej możliwości „wyrzucenia” państwa członkowskiego z Unii, można by sięgnąć do ogólnych zasad międzynarodowego prawa traktatów, stosownie do których (art. 60 ust. 1 Konwencji wiedeńskiej o prawie traktatów) istotne naruszenie traktatu

---

<sup>9</sup> Pkt 11 Konkluzji (ostatnie zdanie) Prezydencji przyjętych podczas spotkania Rady Europejskiej 21–23.06. 2007 r.

<sup>10</sup> Por. przemówienie Prezydenta Francji N. Sarkozy’ego z 10.07.2008 r. w PE, Agence Europe, Stasbourg, 10/07/2008.

<sup>11</sup> Różne warianty analizuje szczegółowo S. Peers, *Can the Treaty of Lisbon be ratified or implemented? A legal analysis*. University of Essex. 19 June 2008.

wielostronnego może upoważnić pozostałe jego strony do spowodowania jego wygaśnięcia w stosunku do państwa winnego naruszenia. W tym przypadku stwierdzenie „istotnego naruszenie” traktatu nie wchodzi w rachubę już z tego względu, że TL wyraźnie pozostawia dokonanie ratyfikacji „wymogom konstytucyjnym” państw członkowskich, a ich obowiązki w okresie między podpisaniem Traktatu w jego wejściem w życie są regulowane odrębnie w art. 18 Konwencji. Natomiast TUE przewiduje jedynie w art. 7 możliwość zawieszenia w prawach państwa członkowskiego w przypadku stwierdzenie „poważnego i stałego naruszenia” zasad wolności, demokracji, poszanowania praw człowieka i podstawowych wolności oraz państwa prawnego (art. 6 ust. 1 TUE). Żadna z powyższych przyczyn z pewnością nie wchodzi w rachubę, przeciwnie - przeprowadzenie referendum w ramach procedury ratyfikacyjnej TL jest wyrazem przestrzegania tych zasad. Może jeszcze wchodzić w rachubę wystąpienie z UE państwa, które ma problemy z ratyfikacją traktatu rewizyjnego. Traktaty stanowiące Unię takiej możliwości *expressis verbis* co prawda nie przewidują (w przeciwieństwie do Traktatu z Lizbony – zob. art. 49a (nowy art. 50) TUE), ale zgodnie z zasadami prawa traktatów, państwo może się z wycofać z umowy wielostronnej, jeśli taką możliwość można wyinterpretować z zamiaru stron traktatu (zob. art. 56 Konwencji wiedeńskiej), a w każdym razie może się wycofać z traktatu na mocy porozumienia z pozostałymi państwami-stronami. Rzecz jednak w tym, że Irlandia wcale nie ma zamiaru wycofywać się z traktatów stanowiących Unię (a więc z UE) w następstwie turbulencji w procedurze ratyfikacji TL. Wręcz przeciwnie, podkreśla szczególne znaczenie swojego członkostwa w Unii.<sup>12</sup>

Niemniej jednak zaistniała sytuacja musi skłaniać do rozważenia różnych możliwości dalszego postępowania, podobnie jak miało to miejsce w odniesieniu do Traktatu konstytucyjnego: w obu przypadkach występuje też dużo analogii.<sup>13</sup> Punktem wyjścia dla takich rozważań musi być ich

---

<sup>12</sup> Por. Cowen speech to EU leaders...

<sup>13</sup> Por. J. Barcz, *Główne kierunki reformy ustrojowej UE*, Europejski Przegląd Sądowy 2007/2, s. 4; J. Barcz, *Kontynuacja reformy ustrojowej Unii a trudności z ratyfikacją Traktatu konstytucyjnego w: Prawo międzynarodowe - problemy i wyzwania*. Księga pamiątkowa profesor Renaty Sonnenfeld-

osadzenie w obowiązujących obecnie traktatach stanowiących Unii,<sup>14</sup> zwłaszcza zaś branie pod uwagę konieczności dokonania rewizji traktatów zgodnie z art. 48 TUE w przypadkach gdy jest to konieczne, a nie szukanie „drogi pozatraktatowej”. W przeciwnym bowiem wypadku kontynuacja prac nad reformą ustrojową UE mogłaby prowadzić do osłabienia Unii, względnie w ogóle do fragmentacji procesu integracji europejskiej.

## **2. Wariant I: kontynuowanie procesu ratyfikacji TL**

Wariant ten wybrali najwyżsi przedstawiciele państw członkowskich skupieni w Radzie Europejskiej 19-20.06.2008 r. Wiele istotnych argumentów przemawia na rzecz takiego kierunku rozwiązania powstałej sytuacji.

Należy zacząć od uwarunkowań formalnych. Traktat z Lizbony wskazuje co prawda na 1.01.2009 r. jako zakładany dzień wejścia w życie, ale umożliwia również późniejsze wejście w życie - nie ma więc w tej mierze żadnego ograniczenia formalnego. Kres procedurze ratyfikacyjnej położyło by dopiero ostateczne „ujawnienie” przez jedno lub więcej państw członkowskich, że nie zamierzają związać się Traktatem. Tak jednak nie jest, również w przypadku Irlandii. Z drugiej strony, konstytucja Irlandii umożliwia przeprowadzenie powtórnego referendum (taki przypadek wystąpił podczas procedury ratyfikacyjnej Traktatu z Nicei). Czasu na ponowne rozważenie zgody na ratyfikowanie TL w Irlandii jest więcej, niż się wydaje na pierwszy rzut oka. Istotne jest bowiem, aby lizboński pakiet instytucjonalny mógł być uwzględniony w toku najbliższych wyborów do Parlamentu Europejskiego (w czerwcu 2009 r.). Wystarczy więc, aby TL wszedł w życie na ok. dwa miesiące przed wyborami (czyli w kwietniu 2009 r.), aby państwa członkowskie były w stanie przygotować wybory

---

Tomporek, (pod red.) J. Menkesa, Warszawa 2006, s. 44; A. Maurer, *In Detention, Repeating the Year, or Expelled? Perspectives for the Realisation of the Constitutional Treaty*, Berlin 2006.

<sup>14</sup> Por. S. Biernat, *Możliwe następstwa odmowy ratyfikacji traktatu konstytucyjnego przez jedno lub kilka państw członkowskich w: Konstytucja dla Europy. Przyszły fundament Unii Europejskiej*, (red.) S. Dudzik, Kraków 2005, s. 482.

stosownie do nowych regulacji.<sup>15</sup> Oznaczałoby to, że Irlandczycy mają jeszcze sporo czasu na refleksję. Decyzja w sprawie powtórzenia referendum może być z powodzeniem podjęta na przełomie roku, względnie na początku roku 2009. Przesunięcie wejścia w życie Traktatu o kilka miesięcy może być nawet korzystne. Pozwoli na uwzględnienie wyników wyborów do PE w sekwencji nominacji na najwyższe funkcje w UE – w pierw Przewodniczącego Komisji Europejskiej (który według pakietu lizbońskiego ma być wybierany przez PE przy uwzględnieniu wyniku wyborów, a dopiero następnie Przewodniczącego Rady Europejskiej i Wysokiego Przedstawiciela do Spraw Zagranicznych i Polityki Bezpieczeństwa (w ramach pakietu politycznego - co byłoby rozwiązaniem optymalnym).

W przypadku większej zwłoki, kolejnym istotnym terminem określonym jednoznacznie w TL jest rok 2014: wówczas bowiem miałyby nastąpić zmiana formuły podejmowania w decyzji w Radzie większością kwalifikowaną oraz zaczęłyby działać regulacje dotyczące składu Komisji Europejskiej, dające Radzie Europejskiej większą swobodę w ustaleniu liczby członków Komisji.<sup>16</sup> Należy zauważyć, że termin 2014 r. jest niezależny od daty wejścia Traktatu w życie (jeśli wejście to nastąpi przed datą graniczną, tj. 1.11.2014 r.).<sup>17</sup> Formalnie biorąc, dopiero brak wejścia w życie Traktatu przed tą datą graniczną sprawiłby, że jego ratyfikacja stałaby się bezprzedmiotowa, a cały pakiet instytucjonalny musiałby zostać poddany renegocjacji: a przynajmniej daty graniczne musiały zostać zmienione, co wymagałoby zmiany TL i jego powtórnej ratyfikacji przez wszystkie państwa członkowskie.

---

<sup>15</sup> Por. wypowiedź J.-L. Dehaene powoływana w: *EU/Lisbon Treaty: new Treaty must be ratified by 27 „long enough before the European elections of 2009”*. Bruxelles, 07/07/2008 (Agence Europe).

<sup>16</sup> Szczegółowo zob. pkt 4.1. niniejszego artykułu.

<sup>17</sup> Por. art. 9e (nowy art. 16) ust. 4 TUE oraz art. 3 Protokołu w sprawie postanowień przejściowych (nowa formuła większości kwalifikowanej) oraz art. 9d (nowy art. 17) ust. 5 TUE (nowe regulacje dotyczące składu Komisji Europejskiej).

Należy mieć na uwadze również okoliczności polityczno-prawne.

- **Po pierwsze** - Traktat z Lizbony zawiera kompromis instytucjonalny będący wynikiem kilkuletnich, trudnych negocjacji (począwszy od Konferencji Międzyrządowej 2000 r., której następstwem był Traktat z Nicei, zapowiadający kontynuację reformy ustrojowej). Należy uwzględniać, że ówczesna „15” zgodziła się na ograniczoną reformę instytucjonalną - konieczną dla rozszerzenia Unii o 12 państw (w tym Polskę), zakładając przeprowadzenie głębokiej reformy ustrojowej wkrótce rozszerzeniu (było to ważnym elementem tzw. kompromisu nicejskiego). Wyrażane obecnie rozczarowanie<sup>18</sup> należy oceniać m.in. w tym kontekście.
- **Po drugie** - kontynuowanie procesu ratyfikacji TL w warunkach, gdy w jednym z państw członkowskich wystąpiły problemy (w Irlandii) jest wyrazem nie tylko suwerennej, indywidualnej decyzji każdego z państw członkowskich stosowne do „wymogów konstytucyjnych” określonych w jego konstytucji. Jest także wyrazem potwierdzenia konsensusu wypracowanego w ciągu ostatnich lat w sprawie reformy ustrojowej UE. Ma więc znaczenie nie tylko jako „sygnał polityczny” dla wyborcy w Irlandii ze strony innych państw członkowskich, lecz przede wszystkim jako umocnienie osiągniętego porozumienia (również w przypadku, gdyby należało kontynuować reformę w inny sposób). Wyłamanie się z takiej formuły oznacza *de facto* naruszenia zasady zaufania i obliczalności politycznej. Jest to znacznie poważniejszy problem w koncercie 27 państw członkowskich niż turbulencje w samej procedurze ratyfikacji traktatu (które mogą wystąpić w każdym państwie członkowskim).
- **Po trzecie** - należy również uwzględnić sytuację w samej Irlandii i możliwość powtórnej refleksji nad związaniem się TL. Mimo dużej

---

<sup>18</sup> Prezydent Francji N. Sarkozy zwracał m.in. uwagę na to, że brak przygotowania instytucjonalnego UE w następstwie ewentualnego odrzucenia Traktatu z Lizbony wpłynie negatywnie na możliwość dalszego rozszerzenia Unii. Przemówienie Prezydenta Francji N. Sarkozy'ego 10.07.2008 r. ...

frekwencji w referendum, refleksja taka w Irlandii byłaby uzasadniona: badania motywów wyborców, którzy nie zgodzili się na ratyfikowanie Traktatu wskazują bowiem, że motywy te nie dotyczą treści samego Traktatu (tak zresztą było również w przypadku referendum we Francji i Niderlandach w odniesieniu do Traktatu konstytucyjnego); 17% głosowało przeciwko, nie ufa bowiem własnym politykom, 40% - ponieważ nie znało treści Traktatu, 20% - z obawy przed utratą tożsamości przez Irlandię.<sup>19</sup>

Powtórzenie referendum w Irlandii będzie wymagało zapewne spełnienia określonych przesłanek.<sup>20</sup> Można oczywiście rozważać powtórzenie referendum dotyczącego tego samego tekstu TL bez żadnych uzupełnień i działań po stronie UE, niemniej takie podejście – abstrahując od negatywnych implikacji politycznych - budzi wątpliwości z punktu widzenia irlandzkiego prawa konstytucyjnego.<sup>21</sup> Należałoby więc raczej rozważyć podjęcie pewnych działań zarówno po stronie Irlandii, jak i Unii. Państwa członkowskie określiły jednak jednoznaczne parametry takiego scenariusza:<sup>22</sup> nie wchodzi tu w grę taka renegecja postanowień Traktatu z Lizbony, która pociągnęłaby za sobą konieczność powtórnej ratyfikacji Traktatu w państwach członkowskich, które ratyfikacji już dokonały.

Rozważając więc możliwe „działania” po stronie Irlandii i po stronie Unii należałoby w pierwszej kolejności nawiązać do dotychczasowych doświadczeń. Analogiczne problemy wystąpiły w historii integracji europejskiej dwukrotnie, przy czym raz za przyczyną właśnie Irlandii. W pierwszym przypadku chodziło o procedurę ratyfikacyjną Traktatu o Unii Europejskiej

---

<sup>19</sup> Dane za: J Smyth, *Treaty opponents saw few risks in voting No*, Irish Times z 18.06.2008 r.

<sup>20</sup> Różne warianty rozważa S. Peers, *Can the Treaty of Lisbon...*, s. 1.

<sup>21</sup> S. Peers, *Can the Treaty of Lisbon...*, s. 4.

<sup>22</sup> Por. UE/Traite de Lisonne: les experts commencent a identifier les solutions juridiquement possibles pour resoudre le probleme irlandais, Bruxelles, 11/07/2008. Agence Europe.



(Traktatu z Maastricht).<sup>23</sup> Do jednego z najistotniejszych problemów, jakie wystąpiły w toku tej procedury należał negatywny wynik referendum w Danii z 2.06.1992 r. (50,7% przeciwko ratyfikowaniu Traktatu). Celem wyjaśnienia problemów, które były przedmiotem głównych kontrowersji w debacie publicznej w Danii (problem obywatelstwa Unii, udział w Unii Gospodarczej i Walutowej, we WPZiB, w ówczesnym III filarze UE – współpracy w dziedzinie wymiaru sprawiedliwości i spraw wewnętrznych) podczas spotkania Rady Europejskiej w Edynburgu 11-12.12.1992 r. szefowie państw lub rządów państw członkowskich przyjęli decyzję<sup>24</sup> dotyczącą problemów podniesionych przez Danię w związku z Traktatem o Unii Europejskiej oraz odnośne deklaracje.<sup>25</sup> Przyczyniło się to do wyrażenia zgody na ratyfikowanie w Danii Traktatu z Maastricht w toku drugiego referendum 18.05.1993 r. (56,8% za ratyfikowaniem Traktatu).<sup>26</sup> Drugi przypadek dotyczy procedury ratyfikacji Traktatu z Nicei w Irlandii. W pierwszym referendum 7.06.2001 r. 53,87% głosujących wypowiedziało się przeciwko ratyfikacji Traktatu. Dopiero po przeprowadzeniu intensywnej debaty publicznej w drugim referendum 19.10.2002 r. 62,89% głosujących opowiedziało się za ratyfikowaniem Traktatu.<sup>27</sup> Istotną rolę w tej debacie odegrało spotkanie Rady Europejskiej w Sewilli 21-22.06.2002 r.,<sup>28</sup> podczas którego Premier Irlandii przedłożył „Narodową deklarację Irlandii”.<sup>29</sup> Deklaracja ta potwierdzała, że postanowienia traktatów dotyczące WPZiB nie są sprzeczne z tradycyjną polityką neutralności militarnej Irlandii oraz że sytuacja taka nie zmieni się po wejściu Traktatu z Nicei w życie. W

---

<sup>23</sup> Por. *Traktat o Unii Europejskiej. Komentarz*, Warszawa 2005, s. 356–357.

<sup>24</sup> Dz.Urz. WE z 1992 r., C 348, s. 1.

<sup>25</sup> Wnioski Prezydencji przyjęte podczas spotkania Rady Europejskiej w Edynburgu, część B.

<sup>26</sup> Por. *Traktat o Unii Europejskiej. Komentarz*, (pod red.) K. Lankosza, Warszawa 2003, s. 604–605.

<sup>27</sup> Zob. J. Barcz, *Traktat z Nicei...*, s. 37.

<sup>28</sup> Materiały spotkania w: *Monitor Integracji Europejskiej UKIE 2002/53*, część II, s. 219.

<sup>29</sup> Załącznik III do Wniosków Prezydencji przyjętych podczas spotkania w Sewilli. *Monitor Integracji Europejskiej UKIE 2002/53*, część II, s. 235.

„Deklaracji Rady Europejskiej”<sup>30</sup> - Rada przyjęła do wiadomości „Narodową deklarację Irlandii” oraz odnotowała, że Irlandia zamierza połączyć tę deklarację z aktem ratyfikacji Traktatu z Nicei.

Zastosowanie działania „wspomagające” ze strony Unii miały w tych przypadkach różny charakter. Jeśli w odniesieniu do Traktatu z Nicei sięgnięto do instrumentów politycznych - jednostronnej deklaracji Irlandii, którą można traktować jako dotyczącą Traktatu (państwa członkowskie zebrane w Radzie Europejskiej zaakceptowały taki charakter deklaracji Irlandii - w odrębnej deklaracji Rady), to w pierwszym przypadku, obok deklaracji, państwa członkowskie zebranie w Radzie przyjęły decyzję, instrument prawny o swoistym charakterze, który w tym przypadku można zakwalifikować jako nietypową umowę międzynarodową.<sup>31</sup> Tego rodzaju decyzja *sui generis* jest jednak w sposób specyficzny powiązana w prawem UE, m.in. nie może ona zmieniać postanowień Traktatów stanowiących UE, lecz jedynie dokonywać ich implementacji i objaśnienia, a w przypadku niejasności interpretacyjnych postanowienia Traktatów miałyby pierwszeństwo.<sup>32</sup>

Zastosowanie w obecnej sytuacji „modelu nicejskiego”, tj. sięgnięcie jedynie do instrumentu politycznego - deklaracji, byłoby chyba zbyt słabe. Raczej należy rozważyć „model duński” o wzmocnionym charakterze, tj. nie tylko uchwalenie decyzji przez państwa członkowskie zebrane w Radzie oraz przyjęcie deklaracji, lecz również ustalenie dalszych działań dopełniających (*a package of further measures*).<sup>33</sup> Decyzja powinna odnosić się do problemów jakie wystąpiły w debacie publicznej w Irlandii

---

<sup>30</sup> Załącznik IV do Wniosków Prezydencji przyjętych podczas spotkania w Sewilli. Monitor Integracji Europejskiej UKIE 2002/53, część II, s. 236.

<sup>31</sup> Na temat charakteru prawnego decyzji państw członkowskich zebranych w Radzie - zob. S. Biernat, *Źródła prawa Unii Europejskiej* (w:) *Prawo Unii Europejskiej. Zagadnienia systemowe*, (pod red.) J. Barcza, Warszawa 2006, s. I-213-I-214.

<sup>32</sup> Por. S. Peers, *Can the Treaty of Lisbon...*, s. 5-6.

<sup>33</sup> Szczegółowe warianty analizuje S. Peers, *Can the Treaty of Lisbon...*, s. 2.

(mają one zostać jeszcze sprecyzowane przez jej rząd), zwłaszcza do potwierdzenia możliwości *opt-out* dla Irlandii w niektórych sprawach prawa cywilnego i karnego, potwierdzenia prawa weta w dziedzinie podatkowej, potwierdzenia nienaruszalności irlandzkiego prawa krajowego dotyczącego zakazu aborcji, wreszcie potwierdzenia, że również TL nie narusza neutralności Irlandii. W tym kontekście możliwe dołączenie deklaracji Irlandii zastrzegającej nieuczestniczenie w „stałej współpracy strukturalnej” oraz dalszych deklaracji politycznych.<sup>34</sup>

Jeśli natomiast chodzi o „działania dopełniające”, niezmienną kwestią postanowień Traktatu, to najistotniejsza kwestia może dotyczyć liczby członków KE. Obawa przed utratą „własnego” komisarza była bowiem jednym z argumentów podnoszonym przeciwko jego ratyfikowaniu. Możliwe są w tym przypadku dwa główne warianty: albo w ramach Rady Europejskiej uzgodniona zostanie treść przyszłej decyzji o zrównaniu liczby członków KE z liczbą państw członkowskich od 1.11.2014 r.<sup>35</sup> (treść przyszłej decyzji mogłaby być zawarta w deklaracji przyjętej przez Radę - jest to stosunkowo powszechnie stosowana technika<sup>36</sup>) albo drugim wariantem byłoby przekonanie Irlandczyków, że zmniejszenie liczby członków Komisji w stosunku do liczby państw członkowskich i rotacja są ważne z punktu widzenia zasady efektywności, ale dla dużych państw jest to znacznie trudniejsze do akceptacji. Natomiast nieduża Komisja będzie bardziej sprawna i silniejsza, co leży w interesie państw małych.<sup>37</sup> Nie

---

<sup>34</sup> S. Peers, *Can the Treaty of Lisbon...*

<sup>35</sup> Szczegółowo na ten temat – zob. pkt 4.1. niniejszego artykułu.

<sup>36</sup> Por. przykładowo: deklaracja nr 7, dołączona do Aktu końcowego Konferencji, która przyjęła Traktat z Lizbony; zawiera projekt decyzji Rady w sprawie formuły z Janiny. Deklaracja zapowiada, że decyzja wejdzie w życie w dniu wejścia w życie TL.

<sup>37</sup> Tak J.-L. Dehaene, członek Parlamentu Europejskiego i sprawozdawca w sprawie reformy instytucjonalnej UE: „The small countries which defend a large European Commission (in which all countries are represented) are making a big mistake. The small countries need a strong Commission, and a strong Commission requires a reduced College. A small Commission is more effective and more European than a large Commission” za: EU/Lisbon Treaty, Bruxelles, 07/07/2008 (Agence Europe).

wydaje się natomiast możliwe, aby uzgodniono przesunięcie daty określającej rozpoczęcie działania przez regulację dotyczącą składu KE,<sup>38</sup> ponieważ 1.11.2014 r. jest jednoznacznie określony w art. 9d (nowy art. 17) ust. 5 TUE, a kompetencja Rady Europejskiej rozciąga się jedynie na „decyzję o zmianie liczby” (członków Komisji). Przesunięcie takie wymagałoby więc rewizji TUE. Podobnie jest w odniesieniu do pakietu nicejskiego, który dodatkowo *expressis verbis* nakazuje zmniejszenie liczby członków Komisji w stosunku do liczby państw członkowskich (art. 213 TWE w brzmieniu nadanym przez Traktat z Nicei - art. 4 Protokołu w sprawie rozszerzenia UE).

Inne kwestie, które mogłyby być ujęte w ramach „działań dopełniających”, dotyczą zwłaszcza<sup>39</sup> działań na rzecz podniesienia stopnia legitymacji demokratycznej, otwartości i przejrzystości Unii, regulacji w ramach przyszłego porozumienia o liberalizacji w ramach WTO, działań na rzecz utrzymania równowagi między swobodami rynku wewnętrznego a opieką socjalną, ograniczenia prywatyzacji usług świadczonych w interesie powszechnym, zapowiedzi głębszej rewizji TEWEA, sprecyzowania statusu i kompetencji przyszłego Przewodniczącego Rady Europejskiej.

### **3. Wariant II: porzucenie TL i podjęcie - po pewnym czasie - prac nad nowym traktatem rewizyjnym**

W przypadku ostatecznego odrzucenia Traktatu z Lizbony będą nadal obowiązywały Traktaty stanowiące UE w obecnym brzmieniu. W dalszym ciągu dla ich rewizji miarodajne będą postanowienia art. 48 TUE, czyli w celu zmiany Traktatów stanowiących UE trzeba będzie zawrzeć traktat rewizyjny, ratyfikowany przez wszystkie państwa członkowskie. Ostatni tego rodzaju traktat, który wszedł w życie - Traktat z Nicei - był tradycyjnym traktatem rewizyjnym, tj. dokonywał on zmian w obowiązujących traktatach: w TUE, TWE i TEWEA (oraz w odnośnych protokołach, które stanowią „integralną część” traktatów - art. 311 TWE). Traktat konstytu-

---

<sup>38</sup> Tak: S. Peers, *Can the Treaty of Lisbon...*, s. 6.

<sup>39</sup> Szczegółowo: S. Peers, *Can the Treaty of Lisbon...*, s. 6–8.

tuczny był tzw. dużym traktatem rewizyjnym, tj. uchylał TUE i TWE (art. IV-437 ust. 1 Traktatu konstytucyjnego) oraz ustanawiał jednolitą podstawę prawną dla UE jako spójnej organizacji międzynarodowej (art. IV-438 ust. 1 Traktatu konstytucyjnego). Dołączony do Traktatu konstytucyjnego Protokół nr 36 miał natomiast dokonać zmian w Traktacie ustanawiającym Europejską Wspólnotę Energii Atomowej, która po reformie miała nadal pozostać samodzielną Wspólnotą, połączoną strukturalnie z Unią.<sup>40</sup>

W ramach „dekonstytucjonalizacji” procesu reformy ustrojowej UE<sup>41</sup> - po odrzuceniu Traktatu konstytucyjnego - TL przybrał formę tradycyjnego traktatu rewizyjnego, tj. zmieniającego obowiązujące traktaty stanowiące Unię. Przy czym owa forma tradycyjnego traktatu rewizyjnego ma szczególny charakter: wynika on stąd, że TL przejął reformę ustrojową Unii zaproponowaną w Traktacie konstytucyjnym, której istota polega na przekształceniu Unii w jednolitą organizację międzynarodową. Traktat z Lizbony dokonuje więc zmiany w TUE i TWE (zmieniając jego nazwę na Traktat o funkcjonowaniu UE - TFUE) oraz stwierdza, że oba te traktaty stanowią „podstawę Unii”, a „Unia zastępuje Wspólnotę Europejską i jest jej następcą prawnym (art. 1 akapit trzeci TUE w brzmieniu nadanym przez TL). Również i w tym przypadku nie włącza się do przyszłej Unii Europejskiej Wspólnoty Energii Atomowej,<sup>42</sup> a stosowne zmiany w TEWEA mają być dokonane na mocy odrębnego Protokołu nr 2 dołączonego do TL.<sup>43</sup>

---

<sup>40</sup> Por. J. Barcz, *Przewodnik po Traktacie konstytucyjnym ...*, s. 40.

<sup>41</sup> Por. J. Barcz, *Traktat z Lizbony: zasadnicze zmiany instytucjonalne*, *Sprawy Międzynarodowe* 2007/4, s. 10.

<sup>42</sup> Por. J. Barcz, *Przewodnik po Traktacie z Lizbony. Traktaty stanowiące Unię Europejską. Stan obecny oraz teksty skonsolidowane w brzmieniu Traktatu z Lizbony*, Warszawa 2008, s. 46.

<sup>43</sup> Protokół nr 2 dołączony do Traktatu z Lizbony zmieniający Traktat ustanawiający Europejską Wspólnotę Energii Atomowej.

Rozpatrując w świetle powyższych wariantów możliwość zawarcia kolejnego traktatu rewizyjnego, można wskazać na następujące możliwości:

- **Traktat z Lizbony *bis***: kolejny traktat rewizyjny może przybrać formę tradycyjną, tj. dokonywać zmiany obowiązujących obecnie traktatów; traktat taki zapewne musiałby różnić się pod względem przedmiotowym od TL - z jednej strony w grę mogłoby wchodzić włączenie do przyszłej, jednolitej Unii Euratomu, z drugiej zaś - zapewne musiałyby wystąpić modyfikacje w przedmiotowym zakresie regulacji;
- **Traktat konstytucyjny *bis***: kolejny traktat rewizyjny mógłby również przybrać formę „dużego” traktatu rewizyjnego, tj. zastąpić obecnie obowiązujące traktaty stanowiące Unię, w tym objąć jednolitą regulację także Euratom; bez wątpienia - ze strukturalnego punktu widzenia – byłby to wariant optymalny, upraszczający podstawę prawną Unii;
- **„mini” traktat rewizyjny** (traktat rewizyjny o charakterze „uzupełniającym” bądź dokonujący zmiany w „niezbędnym”, tj. absolutnie koniecznym zakresie): w przypadku, gdyby nie było wśród państw członkowskich zgody co do kontynuowania reformy ustrojowej UE w szerszym zakresie (proponowanym w Traktacie konstytucyjnym, a w ślad za nim w TL), w grę wchodzi oczywiście traktaty rewizyjne dokonujące niewielkich, acz istotnych zmian co do których panuje pełen konsensus wśród państw członkowskich: np. w odniesieniu do składu kolegium Komisji Europejskiej (odejście od wprowadzonej na mocy Traktatu z Nicei formuły zmniejszającej liczbę członków Komisji w stosunku do liczby państw członkowskich na rzecz utrzymania zasady „jedno państwo - jeden komisarz” względnie pozostawienia decyzji co do liczby członków Komisji w ręku Rady), czy zawarcia traktatu rewizyjnego koncentrującego się na umocnieniu roli parlamentów narodowych (przejmującego postanowienia Protokołów: nr 1 - w sprawie roli parlamentów

narodowych w UE i nr 2 - w sprawie stosowania zasad pomocniczości i proporcjonalności, które - na mocy TL - miały być dołączone do TUE, TFUE i TEWEA); w przeszłości występowały tego rodzaju traktaty rewizyjne, koncentrujące się na wybranych, ważnych dziedzinach - należały do nich tzw. traktat o fuzji podpisany 8.04.1965 r. (wszedł w życie 1.07.1967 r.), na mocy którego nastąpiło połączenie instytucji wspólnotowych oraz tzw. traktaty budżetowe (z lat 1970 i 1975), na mocy których dokonano konsolidacji budżetu wspólnotowego;

- **traktat rewizyjny z „klauzulą wyłączającą”**: byłby to nowy typ traktatu rewizyjnego, który zakładałby wejście w życie w przypadku ratyfikowania przez przeważającą grupę państw członkowskich, w sytuacji gdy jedno lub kilka państw nie chce lub nie jest w stanie związać się nim; państwa takie zachowywałyby status określony traktatami obowiązującymi przed wejściem w życie nowego traktatu rewizyjnego względnie ustanowiony byłby dla nich specjalny rodzaj stowarzyszenia; tego rodzaju traktat rewizyjny prowadziłby więc do zróżnicowania statusu państw w ramach UE.<sup>44</sup>

Niezależnie jednak od wariantów prawnych kolejnego traktatu rewizyjnego, należy brać pod uwagę uwarunkowania polityczno-negocjacyjne. W przypadku, gdyby TL nie wszedł w życie rozpoczęcie i finalizacja negocjacji nad kolejnym traktatem rewizyjnym - niezależnie od tego, czy miałby on formułę Traktatu z Lizbony *bis* czy Traktatu konstytucyjnego *bis* - wymagać będzie co najmniej kilku lat przygotowań i spełnienia wielu warunków:

- **po pierwsze** - trzeba byłoby przezwyciężyć pewne „zmęczenie” negocjacjami nad reformą ustrojową Unii (kolejne próby przyjęcia traktatu rewizyjnego trwają już ok. pięciu lat, nie licząc trudnych negocjacji nad Traktatem z Nicei i okresu jego ratyfikacji);
- **po drugie** - w okresie obowiązywania obecnych traktatów w brzmieniu nadanym przez Traktat z Nicei musiałyby nastąpić - na ich

---

<sup>44</sup> Zob. punkt 5 artykułu.

podstawie (tzw. reforma punktowa) - postęp reformy ustroju Unii, uzasadniający ponowne podjęcie prac nad traktatem rewizyjnym, czemu musiałyby również towarzyszyć powstanie odpowiedniego nastawienia politycznego w państwach członkowskich;

- **po trzecie** - istotnemu przewartościowaniu musiałyby ulec właśnie nastawienie społeczeństw państw członkowskich do reformy Unii; zważmy, że ostatnio głównie kontrowersje wewnętrzne polityczne w niektórych państwach członkowskich stawały się powodem odrzucenia reformy ustrojowej całej UE, a do tego liczba państw członkowskich i ich zróżnicowanie będzie rosło.

Nieratyfikowanie traktatu rewizyjnego, czy wystąpienie trudności w toku jego ratyfikacji nie może być - przynajmniej z formalnego punktu widzenia - przyczyną zarzutów w stosunku do danego państwa członkowskiego. Unia jest tworem międzypaństwowym, a warunkiem dokonania reformy jest zgoda wszystkich państw członkowskich, wyrażana zgodnie z postanowieniami ich konstytucji. Jeśli jednak uwzględnimy wyżej wskazane czynniki, to najbardziej prawdopodobną formą kolejnego traktatu rewizyjnego (w przypadku odrzucenia TL) byłby traktat rewizyjny z „klauzulą wyłączającą”.

#### **4. Wariant III: porzucenie Traktatu z Lizbony i pozostanie przy obecnie obowiązujących Traktatach w brzmieniu nadanym przez Traktat z Nicei**

Ewentualne odrzucenie Traktatu z Lizbony w związku z negatywnym wynikiem referendum w Irlandii 12.06.2008 r. (podobnie jak to miało miejsce w stosunku do Traktatu konstytucyjnego we Francji i Niderlandach) nie sprawi, że Unia Europejska „się rozleci”. Będzie ona działać dalej na mocy obecnie obowiązujących traktatów (TUE, TWE i TEWEA) w brzmieniu nadanym przez Traktat z Nicei. Niemniej należy mieć na uwadze, że następstwem takiego stanu będą poważne problemy natury prawnej i politycznej w wymiarze krótko- i średnioterminowym oraz istotne wyzwania strategiczne, dotyczące



spójności procesu integracji europejskiej i efektywności Unii jako podmiotu w globalnych stosunkach międzynarodowych.

W ramach tego wariantu – pozostania przy nicejskim pakiecie instytucjonalnym - są możliwe różne scenariusze rozwoju ustrojowego UE. Przede wszystkim należy rozważyć problemy instytucjonalne, jakie mogą się pojawić w wymiarze krótko- i średnioterminowym, w związku z wyborami do Parlamentu Europejskiego i nominacją nowego składu Komisji w listopadzie 2009 r., a także wpływ pozostania przy pakiecie nicejskim na strategię rozszerzenia Unii. Następnie należy poddać analizie zakres możliwego przejścia reform proponowanych w TL na mocy obowiązujących traktatów lub w zgodzie z ich postanowieniami (lecz bez ich zmiany na podstawie traktatu rewizyjnego zawartego zgodnie z art. 48 TUE). W końcu, należy mieć również na uwadze możliwy wpływ pozostania przy pakiecie nicejskim na spójność ustrojową Unii wraz z ewentualnością jej fragmentacji w wymiarze długoterminowym- strategicznym.

#### **4.1. Problemy instytucjonalne w wymiarze krótko- i średnioterminowym**

Zacznijmy od analizy stwierdzenia, że Unia będzie nadal mogła działać na podstawie obowiązujących obecnie traktatów, w przypadku odrzucenia Traktatu z Lizbony pojawią się jednak poważne problemy natury prawnej i politycznej już w krótkim i średnim terminie.<sup>45</sup> Wskazać można przede wszystkim na trzy takie problemy:

- **Po pierwsze:** w wyborach do PE w czerwcu 2009 r. miarodajne byłyby nadal postanowienia pakietu nicejskiego. Przypomnijmy, że Traktat z Nicei ustanowił górny pułap liczby członków Parlamentu na 736,<sup>46</sup> począwszy właśnie od kadencji rozpoczynającej się po

---

<sup>45</sup> Por. S. Peers, *Can the Treaty of Lisbon...*, s. 12.

<sup>46</sup> Artykuł 189 akapit 2 TWE w brzmieniu, który zaczął obowiązywać wraz z osiągnięciem przez UE liczby 27 państw członkowskich, czyli po przystąpieniu Bułgarii i Rumunii (art. 9 ust. 1 Aktu dotyczącego warunków przystąpienia, dołączonego do Traktatu akcesyjnego z 2007 r.).

wyborach w 2009 r. Polska w ramach tej puli miałaby docelowo 50 miejsc. W czasie kadencji 2004–2009 działały rozwiązania przejściowe, w wyniku których liczba członków Parlamentu została zwiększona do 785. Polska w ramach tej zwiększonej okresowo puli ma 54 miejsca.<sup>47</sup> Traktat z Lizbony określa górny pułap liczby członków PE na 751,<sup>48</sup> a Polska otrzymałaby z tej puli 51 miejsc. W przypadku pozostania przy pakiecie nicejskim jedynie Niemcy (99) i Luksemburg (6) nie zostaną objęte redukcją liczby miejsc w Parlamencie (Polska - jak wskazano powyżej - do 50). Istotniejszym problemem natomiast byłoby - będzie o tym mowa dalej - konieczność negocjacji dalszej redukcji w ramach górnego pułapu 736 miejsc w przypadku kolejnych rozszerzeń UE.

- **Po drugie:** pakiet nicejski nakazuje zmniejszenie liczby komisarzy w stosunku do liczby państw członkowskich już od 1.11.2009 r. Stosownie bowiem do art. 4 ust. 2 i 3 Protokołu w sprawie rozszerzenia UE (dołączonego do TUE i Traktatów ustanawiających Wspólnoty Europejskiej na mocy Traktatu z Nicei) z chwilą osiągnięcia przez Unię liczby 27 państw członkowskich (tj. akcesu Bułgarii i Rumunii 1.01.2007 r.) zmianie ulegają postanowienia art. 213 ust. 1 TWE i art. 126 ust. 1 TEWEA dotyczące składu Komisji. Natomiast stosownie do art. 213 ust. 2 TWE w nowym brzmieniu „Liczba członków Komisji jest mniejsza niż liczba Państw Członkowskich”. Co prawda, liczbę członków Komisji ustala Rada EU stanowiąc jednomyślnie, lecz bez wątplenia liczba ta musi być mniejsza niż liczba państw członkowskich. Na podstawie zd. ostatniego ust. 1 art. 213 TWE nowe regulacje „stosują się od dnia podjęcia obowiązków przez pierwszą Komisję po dacie przystąpienia

---

<sup>47</sup> Protokół w sprawie rozszerzenia UE dodany na mocy Traktatu z Nicei do TUE i do Traktatów ustanawiających Wspólnoty Europejskiej oraz Traktat akcesyjny z 2004 r. (art. 11 i 25 Aktu dotyczącego warunków przystąpienia).

<sup>48</sup> Artykuł 9a (nowy art. 14) ust. 2 akapit 1 TUE, przy czym stwierdza się, że liczba członków Parlamentu „nie przekracza siedmiuset pięćdziesięciu, nie licząc przewodniczącego”. Powyższe sformułowanie jest wyrazem kompromisu, które pozwoliło przyznać Włochom jedno miejsce więcej, nie naruszając formalnie górnego pułapu 750 członków PE.

dwudziestego siódmego Państwa Członkowskiego”, czyli od 1.11.2009 r. Rozważania spotykane w publicystyce,<sup>49</sup> aby podjąć próbę zmiany Protokołu w sprawie rozszerzenia UE, nie uwzględniają okoliczności prawnych. Zmiana Protokołu wymagałaby zawarcia traktatu rewizyjnego na podstawie art. 48 TUE (zmiany takiej dokonuje TL), a należy jeszcze dodać, że formalnie biorąc, stosowna nowelizacja art. 213 TWE i art. 126 TEWEA odbyła się już z „chwilą osiągnięcia przez Unię liczby 27 państw członkowskich”. Choć z formalnego punktu widzenia niewiele to zmienia – protokoły są bowiem „integralną częścią” traktatów, niemniej mamy w tym przypadku do czynienia z regulacją samych traktatów ustanawiających Wspólnoty.

Należy także zauważyć,<sup>50</sup> że co prawda decyzja Rady UE w ramach pakietu nicejskiego w sprawie określenia liczby członków Komisji Europejskiej ma być podejmowana jednomyślnie, jednak zablokowanie takiej decyzji o zmniejszeniu liczby członków Komisji w stosunku do liczby państw członkowskich w wyniku sięgnięcia do prawa weta nie wchodzi w rachubę. Można negocjować jedynie liczbę członków Komisji, lecz musi być ona mniejsza od liczby państw członkowskich, a rotacja musi się odbywać na podstawie zasady równości (ust. 1 art. 213 TWE w nowym brzmieniu) - nie można więc ustanowić stałych komisarzy dla jakiejś grupy państw czy jednego państwa członkowskiego. Niepodjęcie przez Radę UE decyzji w sprawie redukcji liczby członków KE i zasad rotacji w przepisany w pakiecie nicejskim terminie względnie pozostawienie zasady obecnie obowiązującej - „jedno państwo – jeden komisarz”, stanowiłoby naruszenie traktatów, a Komisja powołana z naruszeniem nowych zasad działałaby nielegalnie. Sytuacja taka prowadziłaby do „prawnego i politycznego” chaosu w Unii Europejskiej.<sup>51</sup>

---

<sup>49</sup> Do rozważań takich odwołuje się N. Gros-Verheyde, *Nice Treaty still alive after Irish 'no'*, *Europolitics* 10 July 2008.

<sup>50</sup> Por. S. Peers, *Can the Treaty of Lisbon...*, s. 13.

<sup>51</sup> S. Peers, *Can the Treaty of Lisbon...*, s. 14.

Traktat z Lizbony odkłada w czasie decyzję o redukcji liczby członków KE do 1.11. 2014 r. oraz ustanawia system podejmowania decyzji w tej sprawie, różniący się istotnie od regulacji zawartych w obowiązującym obecnie pakiecie nicejskim. Artykuł 9d (nowy art. 17) ust. 5 TUE przewiduje co prawda redukcję liczby członków Komisji od 1.11.2014 r. do dwóch trzecich liczby państw członkowskich, pod warunkiem jednak, że Rada Europejska nie podejmie innej decyzji stanowiąc jednomyślnie. Traktat nie nakłada natomiast obowiązku redukcji liczby członków Komisji w stosunku do liczby państw członkowskich (jak to czyni pakiet nicejski). Rada miałaby więc swobodę, podejmując jednomyślnie decyzję w tej sprawie. Przy czym należy zauważyć, że w przypadku wejścia w życie TL członkiem KE staje się Wysoki Przedstawiciel do Spraw Zagranicznych i Polityki Bezpieczeństwa - art. 9d (nowy art. 17) ust. 4 TUE, a państwo członkowie, którego obywatelem byłby Wysoki Przedstawiciel, traciłoby prawo desygnowania kandydata na komisarza.<sup>52</sup> Należy następnie rozważyć - jak daleko sięga swoboda Rady Europejskiej przy podejmowaniu decyzji w sprawie liczby członków KE. Wydaje się zatem, że jest ona ograniczona zasadą równej liczby członków Komisji (wliczając w to Wysokiego Przedstawiciela) i państw członkowskich. Taki wniosek wynikałby z postanowień ust. 4 art. 9d (nowego art. 17) TUE, określających w ten sposób liczbę członków Komisji od 1.11.2009 r. do 31.10.2014 r., po którym następuje dopiero ust. 5 tego artykułu regulujący zasady zmniejszenia liczby członków Komisji. Również z politycznego punktu widzenia trudno byłoby wyobrazić sobie uzyskanie zgody Rady na zwiększenie liczby członków KE w stosunku do liczby państw członkowskich, a tym samym „powrotu” do uprzywilejowania pewnej grupy państw. Przeciwno takiemu rozwiązaniu przemawiałby również wymóg efektywności pracy Komisji.

---

<sup>52</sup> Wynika to z art. 5 Protokołu w sprawie postanowień przejściowych, dołączonego do TUE, TFUE i TEWEA na mocy TL.

Można się również zastanawiać, czy postanowienia art. 9d (nowego art. 17) ust. 5 TUE w połączeniu z postanowieniami art. 211a (nowego art. 244) TFUE nie zobowiązują jednak do redukcji liczby członków KE w stosunku do liczby państw członkowskich, pozostawiając Radzie Europejskiej swobodę jedynie w zakresie określenia stopnia tej redukcji (możliwość odejścia od dwóch trzecich liczby państw członkowskich). Na rzecz takiej interpretacji przemawiałyby postanowienia akapitu drugiego ust. 5 art. 9d (nowego art. 17) TUE, a przede wszystkim postanowienia art. 211a (nowego art. 244) TFUE, które jednoznacznie wskazują, że członkowie Komisji działającej od 1.11.2014 r. są wybierani „na podstawie bezwzględnie równej rotacji”. Jeżeli Rada podjęłaby decyzję w sprawie utrzymania zasady równej liczby komisarzy i państw członkowskich, to powyższe postanowienia stałyby się bezprzedmiotowe. Sam udział w kolegium Komisji Wysokiego Przedstawiciela nie spełnia wymogu rotacji, państwo członkowskie bowiem, którego jest on obywatelem, nie może wysuwać kandydata na członka Komisji. W sumie, działa wówczas zasada „jedno państwo - jeden komisarz”. Z drugiej jednak strony w traktatach znajdziemy szereg postanowień, które „nie zostały wykorzystane”.

Rozwiązanie zawarte w pakiecie nicejskim zaczęło budzić krytykę w wielu państwach (zwłaszcza we Francji). Oznaczać bowiem będzie, że w pewnych okresach rotacji największe państwa członkowskie nie będą mogły desygnować komisarzy. Zapewne z tego względu zmodyfikowano formułę lizbońską w stosunku do formuły nicejskiej, przyznając swobodę Radzie w określaniu liczby członków KE i rezygnując z jednoznacznego wskazania traktatowego co do konieczności ograniczenia ich liczby w stosunku do liczby państw członkowskich. Podczas kampanii przedreferendalnej w Irlandii problem redukcji liczby członków Komisji odegrał nieco kuriozalną rolę: jednym bowiem z argumentów przeciwko ratyfikowaniu TL była właśnie obawa przed utratą przez Irlandię własnego komisarza.<sup>53</sup>

---

<sup>53</sup> *Ten reasons why Ireland said No to Lisbon*, Sunday Tribune z 15.06.2008 r.

Przeoczo przy tym, że sytuacja taka nastąpi z pewnością i do tego wcześniej w ramach pakietu nicejskiego w przypadku niewjęcia w życie TL, natomiast właśnie Traktat ten daje pewną swobodę manewru Radzie Europejskiej.

- **Po trzecie:** w wymiarze średnioterminowym pozostanie przy ustrojowym pakiecie nicejskim może mieć negatywny wpływ na tempo i kontynuację strategii rozszerzenia UE. Obecnie obowiązujące traktaty nie zawierają co prawda górnego limitu liczby państw członkowskich, a prawny mechanizm akcesu określony w art. 49 TUE nadal działa. Niemniej instytucjonalny pakiet nicejski ma charakter „zamknięty”, tj. obliczony jest na 27 państw członkowskich i wraz z przyjęciem 1.01.2007 r. Bułgarii i Rumunii jego potencjał instytucjonalny został wyczerpany. Oznacza to, że kontynuowanie strategii rozszerzenia w przypadku odrzucenia TL wymaga „rozszerzenia” i renegocjacji pakietu nicejskiego.

Poszczególne elementy tego pakietu, zwłaszcza ustalenie składu KE, formuła podejmowania decyzji większością kwalifikowaną w Radzie i alokacja miejsc w PE stanowią system naczyń połączonych. Próba dokonania zmiany jednego elementu pociąga za sobą konieczność renegocjacji pozostałych. Oczywiście istnieją testy przeliczeń głosów ważonych czy alokacji miejsc w Parlamencie, umożliwiające - z technicznego punktu widzenia - dokonanie stosownych dostosowań na mocy traktatów akcesyjnych. Przy braku jednak traktatu rewizyjnego (Traktatu z Lizbony) podczas negocjacji akcesyjnych mogą się pojawić bardzo trudne kwestie, znane z negocjacji nad Traktatem konstytucyjnym i TL.

Obecnie obowiązujące traktaty nie zamykają - jak już wspomniano - drogi do dalszego rozszerzenia, jednak polityczne oceny wskazujące, że w przypadku odrzucenia TL kontynuacja strategii rozszerzenia będzie bardzo trudna, mają swoje uzasadnienie. Nie można w tym przypadku lekceważyć okoliczności politycznych. Nie przypadkowo sprecyzowanie „trzeciego” kryterium kopenhaskiego dotyczącego

„zdolności absorbcyjnej” samej Unii stało się w przedmiocie dyskusji podczas negocjacji nad Traktatem konstytucyjnym, zwłaszcza zaś – po jego odrzuceniu – nad TL. W wyniku tego do nowej wersji art. 49 TUE (w brzmieniu nadanym przez TL) dodano postanowienie, że przy podejmowaniu przez Radę, Komisję i Parlament decyzji akceptującej kolejny akces „brane są pod uwagę kryteria kwalifikacji uzgodnione przez Radę Europejską”. Istotną okolicznością jest oczywiście rozmiar ostatniej fali rozszerzenia w latach 2004-2007 oraz to, że akces Bułgarii i Rumunii został dokonany przy świadomości, iż państwa te nie spełniają wszystkich kryteriów członkostwa.<sup>54</sup> Z drugiej strony nadchodząca fala rozszerzenia, które ma objąć (począwszy od Chorwacji) państwa Bałkan Zachodnich, jest projektem politycznym o zasadniczym znaczeniu dla Europy.

#### **4.2. Zakres możliwej reformy ustrojowej UE w ramach pakietu nicejskiego**

Wariant ten - określany podczas dyskusji nad możliwością kontynuowania reformy ustrojowej UE po odrzuceniu Traktatu konstytucyjnego jako „Nicea *plus*” - obejmuje możliwości przeprowadzenia reformy ustrojowej Unii bez przyjęcia nowego traktatu rewizyjnego na podstawie obowiązujących traktatów stanowiących UE (pakietu nicejskiego). Możliwości te można ująć trzy zasadnicze grupy: w pewnych przypadkach postanowienia traktatów umożliwiają ich zmianę przez państwa członkowskie w sposób uproszczony - bez konieczności zawierania traktatu rewizyjnego na podstawie art. 48 TUE (tzw. klauzule kładki), w pewnym zakresie możliwe jest „dopełnianie” ustrojowe Unii w zgodzie z obowiązującymi traktatami (tzw. reforma punktowa), w końcu można pewne reformy powiązać z traktatami akcesyjnymi. Rozważając powyższe możliwości należy mieć na uwadze, że punktem wyjścia dla ich realizacji musi być zgodność z obowiązującymi traktatami stanowiącymi UE. Często ciekawe propozycje reformy Unii, zgłaszane w związku z

---

<sup>54</sup> Por. A. Łazowski, *And then they were twenty-seven ... A legal appraisal of the sixth accession Treaty*, *Common Market Law Review* 2007/2, vol. 42, s. 401.

niepewnym losem TL, pomijają okoliczność, że dla ich realizacji konieczne byłoby zawarcie traktatu rewizyjnego. Stąd ich prezentowanie jako rozwiązań alternatywnych do Traktatu z Lizbony jest mylące.

(1) **Klauzule kładki** (klauzule *passerelle*): klauzule takie oznaczają możliwość dokonania zmiany postanowień traktatów stanowiących UE bez konieczności przeprowadzenia procedury ich rewizji stosownie do art. 48 TUE. Stanowią więc ważny wyjątek od konieczności zawierania przez państwa członkowskie traktatów rewizyjnych w celu zmiany traktatów stanowiących UE. Zmiana bowiem postanowień traktatów następuje na mocy decyzji Rady UE, upoważnionej do tego przez same traktaty. Obecnie obowiązujące traktaty stanowiące UE zawierają tego rodzaju klauzule w art. 67 TWE, 190 ust. 4 TWE, art. 137 ust. 2 TWE, czy w art. 269 TWE, przy czym należy wyróżnić dwa podstawowe typy tych klauzul: procedurę kładki, która nie jest opatrzona zastrzeżeniem ratyfikacji oraz procedurę kładki zawierającą zastrzeżenie ratyfikacji (tj. zmiana traktatów określona w decyzji Rady UE musi być w końcowym etapie procedury zatwierdzona przez państwa członkowskie stosownie do ich „odpowiednich” postanowień konstytucyjnych).

Najpoważniejsze jednak możliwości przeprowadzenia reformy ustrojowej Unii tkwią w klauzuli kładki zawartej w art. 42 TUE. Na podstawie postanowień tego artykułu możliwe jest przeniesienie materii obecnego III filara UE do TWE, czyli jej „uwpólnotowienie” (w ramach specyficznego reżimu Tytułu IV TWE i z zastrzeżeniem określenia „warunków głosowania” - w III filarze UE obowiązuje obecnie jednomyślność w Radzie).<sup>55</sup>

Jeśli generalnie klauzule *passerelle* mogą mieć raczej wspomagające znaczenie przy przeprowadzaniu reformy ustrojowej UE, to klauzula kładki zawarta w art. 42 TUE może być wykorzystana do stosunkowo obszernej reformy ustrojowej Unii. Oczywiście, od uznania państw członkowskich

---

<sup>55</sup> Zob. szerzej J. Barcz, *Problem ujednoczenia reżimu prawnego Przestrzeni Wolności, Bezpieczeństwa i Sprawiedliwości - w sprawie art. 42 TUE (tzw. procedura kładki)*, Europejski Przegląd Sądowy 2006/10, s. 4.



będzie zależało, w jakim zakresie zostanie ona wykorzystana. Niemniej jednak, również w przypadku odrzucenia TL możliwe jest „uwpólnotowienie” na tej podstawie nawet całego obszaru obecnego III filara. W ten sposób można byłoby zapełnić „deficyt strukturalny”, jaki pozostałby po odrzuconym TL w dziedzinie PWBIS. Efekt końcowy takiego zabiegu byłby podobny do propozycji zawartej w Traktacie: z tym, że to nie Unia stałaby się jednolitą organizacją międzynarodową a Wspólnota Europejska – jako organizacja międzynarodowa – objęłaby swoją kompetencją nowy, istotny zakres przedmiotowy. Jak pamiętamy, Euratom i tak pozostaje poza Unią - ani Traktat konstytucyjny, TL nie proponuje jego formalnego włączenia do nowej Unii. Natomiast największą ułomnością takiej metody byłoby pozostawienie nadal poza spójną organizacją integracyjną (Wspólnotą Europejską) Wspólnej Polityki Zagranicznej i Bezpieczeństwa, która pozostawałaby - po „uwpólnotowieniu” III filara - jedynym obszarem międzyrządowym ułomnej struktury określanej Unią Europejską.

Zastosowanie klauzuli kładki zawartej w art. 42 TUE nie jest jednak łatwe, wymaga ona bowiem z jednej strony jednomyślności państw członkowskich w Radzie, z drugiej zaś procedury ratyfikacyjnej w państwach członkowskich (zastrzeżenie ratyfikacji). W sumie procedura ta sprowadza się do zawarcia w „uproszczonej” procedurze (z pominięciem procedury określonej w art. 48 TUE) traktatu rewizyjnego ograniczonego przedmiotowo. Klauzula kładki zawarta w art. 42 TUE była przedmiotem rozważań w „okresie refleksji” nad losem Traktatu konstytucyjnego, niemniej państwa członkowskie nie nadały tej dyskusji dominującego znaczenia, nie chcąc deprecjonować zamiaru wynegocjowania nowego traktatu rewizyjnego. W przypadku odrzucenia TL można zakładać, że klauzula kładki zawarta w art. 42 TUE nabierze kluczowego znaczenia w dyskusji nad kontynuowaniem reformy ustrojowej Unii.

(2) **Reforma „punktowa”** (tzw. *cherry picking*): w pewnych dziedzinach - jeśli jest to dopuszczalne przez traktaty względnie nie jest z nimi sprzeczne

- możliwe jest przeprowadzanie reformy ustrojowej UE.<sup>56</sup> (zlikwidować spację)

Naturalnie bez traktatu rewizyjnego nie są możliwe jakiegokolwiek zmiany w zakresie kompetencji przyznanych Wspólnocie i Unii, czy też przesunięcie obszarów z reżimu jednomyślności do reżimu większości kwalifikowanej w Radzie (stosownie do zasady kompetencji powierzonych), chyba że same traktaty taką możliwość przewidują (klauzule temporalne w traktatach, względnie omówione powyżej klauzule kładki). Wykorzystując istniejącą podstawę traktatową (art. 35 TUE) państwa członkowskie mogą również wzmocnić kontrolę TS nad instrumentami prawnymi III filara, rozszerzając jurysdykcję Trybunału do rozpatrywania pytań prejudycjalnych w tej dziedzinie.<sup>57</sup>

Jeśli chodzi o ważniejsze propozycje reform instytucjonalnych zawartych w Traktacie z Lizbony, to zakres ich wprowadzenia w przypadku odrzucenia Traktatu mógłby być następujący:

- Nie jest możliwe ustanowienie urzędu Przewodniczącego Rady Europejskiej (ust. 5 i 6 art. 9b - nowego art. 15 TUE), bowiem stosownie do obecnie obowiązującego art. 4 TUE Rada zbiera się „pod przewodnictwem szefa państwa lub rządu Państwa Członkowskiego, które przewodniczy Radzie”; tak więc będzie musiała być zachowana obecna formuła przewodniczenia Radzie. Niejasny pozostanie również status prawny Rady Europejskiej jako organu całej Unii, jednak niewymienionego (por. art. 7 TWE) jako instytucja Wspólnoty.
- Jeśli chodzi o Radę UE, to bez traktatu rewizyjnego nie wchodzi oczywiście w grę zmiana formuły podejmowania decyzji większością kwalifikowaną. Test tzw. głosów ważonych (jeden z trzech testów

---

<sup>56</sup> Por. S. Peers, *Can the Treaty of Lisbon...*, s. 10.

<sup>57</sup> Por. J. Barcz, A. Gajda, A. Grzelak, T. Ostropolski, *Postępowanie prejudycjalne w Przestrzeni Wolności, Bezpieczeństwa i Sprawiedliwości Unii Europejskiej*, Warszawa 2007.

stosowanych na mocy pakietu nicejskiego) będzie musiał być renegocjowany podczas kolejnych akcesów do Unii, co może być bardzo trudne, zwłaszcza jeżeli „przy okazji” zgłoszono by wniosek zmiany samej formuły na tzw. podwójną większość. Nie powinno być natomiast kłopotu z ustaleniem formacji Rady,<sup>58</sup> ponieważ ich liczba ustalana jest przez Radę Europejską,<sup>59</sup> a szczegóły procedowania określa Regulamin Rady ustalany jej decyzją (art. 207 ust. 3 TWE). Tak więc można będzie podzielić obecną Radę ds. Ogólnych i Stosunków Zewnętrznych<sup>60</sup> na odrębne formacje - Rady ds. Ogólnych i Rady do Spraw Zagranicznych - jak to proponuje TL (por. ust. 6 art. 9c [nowego art. 16] TUE). Natomiast przewodniczenie Radzie do Spraw Zagranicznych przez Wysokiego Przedstawiciela raczej nie wchodzi w rachubę (zob. dalej na ten temat). Również ustanowienie zbiorowych prezydencji jest w pewnym zakresie możliwe, Rada już w 2006 r. wprowadziła ściślejszą współpracę w ramach trzech prezydencji. Podobnie Rada może w regulaminie podejmować decyzje w sprawie otwartości dla publiczności jej obrad (art. 8 Regulaminu), czy publicznego dostępu do jej dokumentów (art. 10 Regulaminu).

- Umocnienie pozycji obecnego Wysokiego Przedstawiciela ds. WPZiB (abstrahując od kwestii nazwy) byłoby możliwe jedynie w pewnym zakresie: będzie on mógł naturalnie ściślej koordynować swoją współpracę z prezydencją czy z komisarzem ds. zewnętrznych; nie wydaje się jednak, aby mógł on przejąć przewodnictwo w Radzie zajmującą się sprawami zagranicznymi (samo ustanowienie takiej formacji Rady jest możliwe); możliwość przejęcia przewodnictwa przez Wysokiego Przedstawiciela w takiej formacji Rady jest

---

<sup>58</sup> Podobnie S. Peers, *Can the Treaty of Lisbon...*, s. 11.

<sup>59</sup> Zob. Działania dotyczące struktury i funkcjonowania Rady. Załącznik II do Wniosków Prezydencji przyjętych podczas spotkania Rady Europejskiej w Sewilli 21-22 czerwca 2002 r., Monitor Integracji Europejskiej UKIE 2002/53, t. II, s. 232.

<sup>60</sup> Działania dotyczące struktury i funkcjonowania Rady..., pkt B Załącznika - Wykaz konfiguracji Rady.

uzasadniana tym, że według obowiązujących postanowień TUE prezydencja jedynie zwołuje posiedzenia Rady, natomiast Traktat nie określa precyzyjnie, kto ma sprawować przewodnictwo w danej formacji;<sup>61</sup> jak się wydaje, nie jest to pogląd uzasadniony, w art. 204 TWE stwierdza się bowiem, że posiedzenia Rady zwołuje jej przewodniczący, natomiast art. 203 TWE w akapicie drugim powierza prezydencję kolejno państwom członkowskim; postanowienia te są na tyle precyzyjne, że wykluczają powierzenie przewodniczenia danej formacji Rady komu innemu, niż przedstawicielowi państwa członkowskiego sprawującemu w danym okresie prezydencję „w Radzie”; podobnie Wysoki Przedstawiciel nie mógłby sprawować jednocześnie funkcji członka KE (raz - jest on jednocześnie Sekretarzem Generalnym Rady, dwa - stosownie do zasady autonomii instytucjonalnej członek Komisji - według obecnie obowiązujących postanowień art. 213 ust. TWE nie może przyjmować instrukcji od żadnego rządu czy „jakiegokolwiek organu”) oraz nie mógłby przejąć kompetencji prezydencji do działania w stosunkach międzynarodowych (zastrzeżonych wyraźnie dla prezydencji w art. 18 TUE), w tym w procedurze zawierania umów międzynarodowych w obszarze WPZiB (art. 24 TUE).

- W przypadku KE pole manewru jest - jak wskazano - niewielkie. W przypadku odrzucenia TL z 1.11.2009 r. liczba członków Komisji będzie musiała być zmniejszona w stosunku do liczby państw członkowskich.
- Jeśli chodzi o sądy wspólnotowe, to reforma wprowadzona na mocy Traktu z Nicei ma charakter „elastyczny”, tj. pozwala na dalsze podnoszenie efektywności sądownictwa wspólnotowego bez potrzeby rewizji traktatów stanowiących UE.<sup>62</sup> Rada bowiem - działając jednomyślnie - decyduje o zwiększeniu liczby rzeczników

---

<sup>61</sup> S. Peers, *Can the Treaty of Lisbon...*, s. 10.

<sup>62</sup> Por. J. Barcz, *Traktat z Nicei ...*, s. 114–115.

generalnych (na wniosek TS), ustanowieniu izb sądowych (sądów wyspecjalizowanych), zmianie Statutu Trybunału; natomiast - działając większością kwalifikowaną - Rada zatwierdza zmianę regulaminu Trybunału i zmiany regulaminów SPI i izb sądowych. Tak więc, na mocy decyzji Rady ustanowiono w 2005 r. izbę sądową - Sąd ds. Służby Publicznej UE,<sup>63</sup> czy ostatnio wprowadzono pilne postępowanie prejudycjalne w ramach Tytułu IV TWE.<sup>64</sup> Istotne możliwości umocnienia pozycji TS w ramach postępowania prejudycjalnego wynikają - jak już wskazano - z klauzuli kładki (art. 67 TWE) i klauzuli fakultatywnej zawartej w art. 35 TUE.

Bez wejścia w życie TL nie jest możliwe umocnienie ochrony praw podstawowych w ramach UE polegające na nadaniu mocy prawnej „jak Traktatom” Karcie Praw Podstawowych (art. 6 ust. 1 TUE w brzmieniu nadanym przez Traktat z Lizbony) oraz na przystąpieniu Unii do Europejskiej Konwencji Praw Człowieka (brak będzie podstawy prawnej w prawie pierwotnym Unii do takiego przystąpienia, a poza tym nie zostanie ostatecznie wyjaśniony charakter prawny Unii jako organizacji międzynarodowej). Niemniej jednak, TS będzie mógł umacniać ochronę praw podstawowych w UE stosując dotychczasowe testy pozwalające konstruować prawa podstawowe jako ogólne zasady prawa wspólnotowego na podstawie tradycji konstytucyjnych wspólnych państwom członkowskim i EKPCz. Dodatkowy asumpt stwarza bez wątplenia rozszerzenie kompetencji Trybunału do orzekania w trybie prejudycjalnym w ramach Tytułu IV TWE oraz III filara UE.

Na ewentualnym odrzuceniu TL najbardziej ucierpi rola parlamentów narodowych w sprawach UE. Mechanizm monitorowania zasady pomocniczości, zwłaszcza zaś związana z tym mechanizmem możliwość łatwiejszego odrzucenia projektu unijnego aktu prawnego w pierwszym czytaniu,<sup>65</sup> nie może zacząć działać bez zmian wprowadzonych traktatem

---

<sup>63</sup> Decyzja Rady z 2.11.2004 r., Dz. Urz. UE z 2004 r., L 333, s. 7.

<sup>64</sup> Decyzja Rady z 20.12.2007 r., Dz. Urz. UE z 2008 r., L 24, s. 42.

<sup>65</sup> Zob. Protokół (nr 2) w sprawie stosowania zasady pomocniczości i proporcjonalności, dołączony

rewizyjnym (TL). Podobnie jest w odniesieniu do propozycji kontrolowania przez parlamenty narodowe procedur kładek, a zwłaszcza wzmocnienia ich roli w PWBIS.<sup>66</sup> Zasadniczą drogą umocnienia roli parlamentów narodowych w sprawach UE pozostaną krajowe mechanizmy współpracy parlamentów z własnymi rządami w ramach regulacji konstytucyjnych odnośnych państw członkowskich.

Na podstawie obowiązujących traktatów można przeprowadzać pewne „uzupełnienia” instytucjonalne. Na przykład w ramach kompetencji wspólnotowych ustanowiono Agencję Praw Podstawowych<sup>67</sup> (na podstawie wiedeńskiego Centrum Monitorowania Rasizmu i Ksenofobii). Szersze możliwości istnieją w filarach międzyrządowych, tj. w II filarze UE (WPZiB) - w ramach którego ustanowiono (nie czekając na wejście w życie Traktatu konstytucyjnego i TL) Europejską Agencję Obrony<sup>68</sup> - oraz w III filarze (Współpracy policyjnej i sądowej w sprawach karnych).<sup>69</sup> Państwa członkowskie mogą aktywnie rozwijać *acquis* w tych filarach, korzystając z istniejących instrumentów prawnych i umów międzynarodowych, możliwe są tu również pewne reformy instytucjonalne.

---

do TUE, TFUE i TEWEA na mocy TL.

<sup>66</sup> Por. J. Barcz, *Zmiana roli Sejmu i Senatu po przyjęciu Traktatu Lizbońskiego w: Co warto, co należy zmienić? Poprawa jakości demokracji w Polsce*, (pod red.) L. Kolarskiej-Bobińskiej, Warszawa 2008, s. 33.

<sup>67</sup> Rozporządzenie Rady (WE) nr 168/2007 z 15.02.2007 r. ustanawiające Agencję Praw Podstawowych, Dz. Urz. UE z 2007 r., L 53, s. 1.

<sup>68</sup> Wspólne działanie 2004/551/WPZiB Rady z 12.07.2004 r., Dz. Urz. UE z 2004 r., L 245, s. 17.

<sup>69</sup> W znacznej mierze zachowują w tych przypadkach aktualność analizy dokonane w związku z odrzuceniem Traktatu konstytucyjnego - por. F. Jasiński, *Implikacje odrzucenia Traktatu konstytucyjnego UE dla obszaru wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości*, w: *Implikacje ewentualnego odrzucenia Traktatu konstytucyjnego Unii Europejskiej. Ocena następstw dla Polski w perspektywie długookresowej*, Kraków 2006, s. 45; E. Guild, S. Carrera, *No Constitutional Treaty? Implications for the Area of Freedom, Security and Justice*, CEPS Working Document No 231/October 2005.

Pewne reformy ustrojowe - miejscami stosunkowo istotne - można przeprowadzić więc bez zmiany traktatów (bez kolejnego traktatu rewizyjnego). Natomiast bez wątplenia głębszych reform - szczególnie w I filarze (wspólnotowym) - w tym trybie przeprowadzić się nie da. Niezależnie od tego wariant „reformy punktowej” spotyka się z zarzutem (po części zasadnym), iż komplikuje jeszcze bardziej i tak już nieprzejrzywą strukturę UE oraz że może być potraktowany przez społeczeństwa państw członkowskich jako próba wprowadzenia do Unii „tylnymi drzwiami” reform proponowanych w odrzuconym Traktacie konstytucyjnym w Traktacie z Lizbony.

**(3) Wykorzystanie traktatów akcesyjnych do reformy ustrojowej Unii:** przeprowadzenie pewnych reform (niezależnie od związanych z samym akcesem nowego państwa członkowskiego do Unii koniecznych zmian instytucjonalnych) możliwe jest przy okazji zawierania kolejnych traktatów akcesyjnych (zawieranych na podstawie art. 49 TUE). Traktaty akcesyjne są bowiem w istocie specyficznym rodzajem traktatów rewizyjnych. Niemniej jednak, skorzystanie z tego wariantu mogłoby napotkać na istotne bariery. Traktaty akcesyjne wprowadzają zmiany instytucjonalne do traktatów stanowiących UE w zakresie koniecznym w związku z przyjęciem nowego państwa członkowskiego. Przeprowadzenie więc tą drogą głębszej reformy instytucjonalnej (choć nie można tego wykluczyć) mogłoby się spotkać z zarzutem naruszenia procedury art. 49 TUE, nie mówiąc już o krytyce natury politycznej. Zwróćmy uwagę, że nieprzypadkowo w toku przygotowania do rozszerzenia w latach 2004 i 2007 zmiany instytucjonalne (które musiały sięgać głębiej niż we wcześniejszych falach rozszerzenia) zostały przeprowadzone na mocy traktatu rewizyjnego - Traktatu z Nicei i dołączonego do niego Protokołu w sprawie rozszerzenia Unii, a nie w samych traktatach rewizyjnych. Te ostatnie „wykonywały” jedynie postanowienia Traktatu z Nicei, modyfikując je czasami w zakresie proceduralnym - głównie zmienione zostały tzw. klauzule czasowe.<sup>70</sup>

---

<sup>70</sup> Dotyczące np. daty, od której KE rozpoczęła działań w nowej formule, czy też zaczęła być stosowana nowa formuła większości kwalifikowanej w Radzie. Por. J. Barcz, A. Michoński, *Wprowadzenie w: Wybór dokumentów. Traktaty stanowiące podstawę Unii - Traktat akcesyjny - Prawo polskie*, wyd. 3, Warszawa 2006, s. 39.

Drugi problem dotyczy „ram czasowych”, które umożliwiłyby skorzystanie z takiej możliwości. Najbliższy traktat akcesyjny (z Chorwacją) nie wejdzie w życie wcześniej niż w 2011 r., a więc nadzieje np. na rozwiązanie przy pomocy traktatu akcesyjnego problemu dotyczącego liczby komisarzy - są bezzasadne już ze względu na terminy: liczba członków KE w stosunku do liczby państw członkowskich musi być bowiem zredukowana już od 1.11.2009 r. Niezależnie od tego - jak podkreślono - dokonywanie głębszej reformy na podstawie traktatów akcesyjnych jest niezmiernie ryzykowne ze względu na wzajemne powiązanie podstawowych elementów reformy: co może spowodować kompleksowe, trudne negocjacje i w efekcie na lata zablokować strategię rozszerzenia. Spójrzmy tylko na kwestię liczby komisarzy: decyzja w tej sprawie jest powiązana z alokacją miejsc w PE oraz z formułą liczenia głosów ważonych: „duże” państwa, rezygnując z „drugiego” komisarza oczekiwały pewnej kompensaty swoich interesów m.in. w tych dziedzinach – modyfikacje w tej mierze zapewne skutkowałyby „rozsnuowaniem” całego pakietu instytucjonalnego.

Jak zaznaczono - w sytuacji odrzucenia TL - obowiązujący obecnie tzw. pakiet nicejski działa skutecznie jedynie w konstelacji 27 państw członkowskich. Przyjęcie 28 państwa (Chorwacji) i wszystkich kolejnych, wiązałoby się z „rozsnuowaniem” pakietu nicejskiego. Traktat akcesyjny mógłby się okazać niewystarczający do przeprowadzenia reformy ustrojowej Unii, spełniającej „kryterium kwalifikacji” do członkostwa. Zasadne są więc obawy, że brak Traktatu z Lizbony może dać pretekst do skutecznego zablokowania strategii rozszerzenia.

## 5. Refleksje końcowe

Jeśli przyjrzymy się wyżej naszkicowanym scenariuszom, to bez wątplenia optymalnym rozwiązaniem - również dla Polski - jest doprowadzenie do wejścia w życie TL.<sup>71</sup> Traktat ten prowadzi do

---

<sup>71</sup> Por. J. Barcz, P. Swieboda, *Co dalej z Traktatem z Lizbony? Uwarunkowania strategii dla Polski (Warszawa, w lipcu 2008 r.)*, Centrum Strategii Europejskiej demosEuropa i Niezależny Instytut



umocnienia spójności wewnętrznej Unii, przekształcając ją w jednolitą organizacją międzynarodową. Zwiększając liczbę obszarów, w których decyzje będą podejmowane w Radzie większością kwalifikowaną oraz wprowadzając zmodyfikowaną tzw. podwójną większość w tej mierze TL sprawia, że w większym stopniu będzie chroniona zasada solidarności. Bez większej elastyczności procesu decyzyjnego trudno myśleć o dalszej liberalizacji w ramach rynku wewnętrznego. Bezpieczeństwo energetyczne musi się natomiast opierać na dwóch filarach - dywersyfikacji źródeł zaopatrzenia oraz ustanowieniu wspólnego rynku energetycznego w UE. Traktat z Lizbony umacnia legitymację demokratyczną Unii, umacniając zwłaszcza rolę parlamentów narodowych, które będą w stanie nie tylko monitorować przestrzeganie zasady subsydiarności, lecz również kontrolować podejmowanie decyzji o zasadniczym znaczeniu dla ustroju Unii. Traktat ustanawia również solidne podstawy instytucjonalne dla rozwoju WPZiB, niezbędnego dla umocnienia tożsamości politycznej Unii. W końcu, otwiera nowe możliwości dla kontynuowania strategii rozszerzania Unia oraz stwarza nowe możliwości dla polityki sąsiedztwa.

Natomiast pozostałe warianty obarczone są licznymi mankamentami i potencjalnymi, poważnymi zagrożeniami. Najpoważniejsze z nich, to realne spowolnienie (jeżeli nie zablokowanie) strategii rozszerzenia oraz narastająca pokusa fragmentacji procesu integracji europejskiej. Perspektywa zawarcia nowego traktatu rewizyjnego byłaby - w przypadku odrzucenia TL - odległa. Pozostanie przy obecnie obowiązujących traktach umocniłoby pokusę do regulowania różnych, istotnych z punktu widzenia procesu integracji europejskiej spraw (często objętych kompetencją Unii) „poza” Unią. Sięgnięcie do tzw. metody schengeńskiej, czego wyrazem była ostatnio konwencja z Prüm (podpisana przez grupę 7 państw w 2005 r.), nie jest dobrą drogą reformy ustrojowej UE. W istocie bowiem pewna grupa państw członkowskich reguluje „między sobą” sprawy mające znaczenie dla całości. W najlepszym przypadku metoda ta (jak to ma miejsce w odniesieniu do powołanej Konwencji) kończy się „jedynie” na ominięciu instytucji wspólnotowych i pozostałych państw członkowskich i

wskazaniu opcji - „możecie” te ustalenia przyjąć dla całej Unii. W skrajny przypadku metoda taka może doprowadzić do osłabienia a nawet fragmentacji Unii Europejskiej.<sup>72</sup>

Należy mieć również na uwadze, że już u progu prac nad Traktatem konstytucyjnym pojawiły się pomysły, aby w przypadku braku woli ratyfikacji traktatu rewizyjnego przez jedno lub niewielką grupę państw członkowskich (jeśli większość państw traktat taki ratyfikuje) państwa, które nie chcą związać się nowym traktatem pozostały „przy tym co jest” (na zasadzie specjalnego statusu członkostwa względnie specjalnego rodzaju stowarzyszenia). Można z dużym prawdopodobieństwem zakładać, że wokół tego rodzaju nowego traktatu rewizyjnego z jakimś rodzajem „klauzuli wyłączającej” skupi się dyskusja w przyszłości. Uzgodnienie tego rodzaju formy traktatu rewizyjnego wymagałoby uprzedniej zgody wszystkich państw członkowskich, co nie byłoby łatwe. Niemniej za takim rozwiązaniem zaczyna przemawiać wiele ważnych argumentów, zwłaszcza zaś ten, że wraz z radykalnym wzrostem liczby państw członkowskich, wzrastają trudności w ratyfikacji traktatów rewizyjnych.

Doświadczenia z Traktatem konstytucyjnym i TL wskazują, że z reguły okoliczności wewnętrzne, niezwiązane bezpośrednio z traktatem rewizyjnym (czy Unią) decydują o zablokowaniu ratyfikacji w danym państwie. Może to doprowadzić do sytuacji, gdy żaden traktat rewizyjny nie będzie mógł wejść w życie. Sytuacja taka byłaby dla Unii Europejskiej nie do przyjęcia. Wprowadzenie „klauzuli wyłączającej” mogłoby sprawić, że decyzja wyborcy byłaby podejmowana świadomie, z uwzględnieniem uwarunkowań wynikających z członkostwa w UE. Stanowisko zajęte przez wyborcę miałoby powiązanie ze statusem danego państwa w Unii, a nie byłoby jedynie refleksem nastawienia do spraw krajowych, własnych polityków, czy też wyrazem braku zainteresowania sprawami UE. *Last but*

---

<sup>72</sup> Por. *Konwencja z Prüm. Eksperyment prawotwórczy w Unii Europejskiej* (pod red. J. Barcza), Kozminski Law School Papers 2007 No 3. Zob. także J. Barcz, *Włączenie postanowień Konwencji z Prüm do prawa UE*, Europejski Przegląd Sądowy 2007/5, s. 4.

*not least*, zarówno Traktat konstytucyjny, jak i Traktat z Lizbony proponują klauzulę o dobrowolnym wystąpieniu z Unii.

## **Traktat z Lizbony. Część pierwsza**

(w:) Przewodnik po Traktacie z Lizbony.

Traktaty stanowiące Unię Europejską. Stan obecny oraz teksty skonsolidowane w brzmieniu Traktatu z Lizbony, Warszawa 2008 (strony 23-95).

### **1. Uwarunkowania reformy ustrojowej Unii**

Polska wraz z innymi dziewięcioma państwami przystąpiła do Unii Europejskiej 1 maja 2004 r., Bułgaria i Rumunia zaś 1 stycznia 2007 r. Unia osiągnęła więc liczbę 27 państw członkowskich. Początkowo w skład Wspólnoty Europejskiej wchodziło 6 państw, w połowie lat 90. ubiegłego wieku liczba zwiększyła się do 15, obecnie wynosi 27, a wkrótce - po przystąpieniu państw Bałkanów Zachodnich - może przekroczyć trzydzieści. Liczba państw członkowskich zwiększyła się więc prawie pięciokrotnie. Powiększają się też różnice między tymi państwami: w większości nowych państw członkowskich poziom życia obywateli stanowi jedynie około 40% tego, co osiągnęły „stare” państwa członkowskie. Ponieważ mechanizmy decyzyjne i zasadnicze struktury pozostały prawie bez zmian, konieczne stało się dostosowanie ich do nowych zadań, tak aby zostały zachowane dotychczasowe osiągnięcia procesu integracji europejskiej i utrzymano jego dynamikę. Nie jest to jednak jedyny powód, skłaniający do reformy ustrojowej UE. Można wskazać na inne, nie mniej istotne:

- Dotychczas proces integracji europejskich koncentrował się na problemach ekonomicznych - ustanowiono rynek wewnętrzny z czterema swobodami (przepływu towarów, usług, pracowników i kapitału) i wprowadzono w większości „starych” państw członkowskich wspólny pieniądź - euro. Europa konfrontowana jest jednak również z innymi, zasadniczymi wyzwaniami. Ukazała je w latach 90. ubiegłego wieku wojna na Bałkanach, z którą tak potężna

gospodarczo struktura jak Unia nie mogła sobie poradzić, a ostatnio ukazuje je zagrożenie terroryzmem. Unia potrzebuje więc umocnienia tożsamości politycznej - takiej przemiany, aby mogła działać skutecznie na arenie międzynarodowej. Przekształcenie to odbywa się w ramach Wspólnej Polityki Zagranicznej i Bezpieczeństwa, a zwłaszcza w ramach Wspólnej Polityki Bezpieczeństwa i Obrony.

- Unia bardzo zróżnicowała się wewnątrz. Należą do niej tak bogate państwa, jak: Francja, Niemcy czy Wielka Brytania, i państwa stosunkowo biedne, jak: Polska, Słowacja, Litwa, a od niedawna Bułgaria i Rumunia. Niezbędne stało się więc umocnienie mechanizmów wewnątrz Unii, które gwarantowałyby solidarność między państwami członkowskimi oraz proporcjonalny udział w podejmowaniu decyzji. Dotychczas zasadniczym gwarantem w tej dziedzinie była tzw. metoda wspólnotowa, stosownie do której inicjatywa podejmowania działań należy przede wszystkim do instytucji wspólnotowej - Komisji, decyzje podejmowane są przez przedstawicieli państw członkowskich zebranych w Radzie UE (w najważniejszych sprawach jednogłośnie, w innych tzw. większością kwalifikowaną), przy czym w podejmowaniu tych decyzji uczestniczy Parlament Europejski, natomiast nad wykonaniem podjętych decyzji czuwają sądy wspólnotowe na czele z Trybunałem Sprawiedliwości. Umocnienie tzw. metody wspólnotowej polega m.in. na tym, że w coraz większej liczbie spraw decyzje w Radzie UE zapadają większością kwalifikowaną (a również sama formuła podejmowania w tym trybie decyzji ulega zmianie). W takich jednak wypadkach rola Parlamentu Europejskiego jest mocna – może on zablokować podjęcie stosownej decyzji. Umacniana metoda wspólnotowa jest gwarantem zasady solidarności, chroni więc państwa członkowskie biedniejsze i słabsze.
- Zróżnicowanie wśród państw członkowskich i ich rosnąca liczba sprawiają również, że państwa wpłacające najwięcej do wspólnego budżetu i mające w procesie integracji europejskiej największe

doświadczenie chciałyby odgrywać stosowną rolę w podejmowaniu decyzji w Unii i określaniu kierunków jej rozwoju (problem „przywództwa politycznego” w UE). Takie dążenie należy zrozumieć, choć z drugiej strony powinno być ono wyważone z interesami państw mniejszych i słabszych (powinna być zwłaszcza przestrzegana zasada solidarności). Wyważenie takich interesów było zawsze bardzo trudne. Niejednokrotnie groziło też rozmyciem czy fragmentacją procesu integracji europejskiej, państwa najbardziej efektywne mogły bowiem zacząć regulować ważne sprawy poza strukturami procesu integracji (pojawiały się różne koncepcje „twardego jądra”, „kręgów przyciągania” czy „wielu prędkości”). Proces integracji europejskiej jest jednak dotychczas na tyle elastyczny, iż w jego ramach możliwe są różne formy tzw. ściślejszej współpracy. Przykładowo, nie wszystkie państwa należą do strefy wspólnego pieniądza - euro, czy też do strefy Schengen, która gwarantuje swobodę przemieszczania się osób. Ważne jest jednak, że o tych sprawach decyduje się w ramach Unii. Obecnie, w związku z jeszcze większym zróżnicowaniem wśród państw członkowskich, zagrożenie fragmentacją procesu integracji proporcjonalnie rośnie.

- Wszystkie te problemy przenika zasadnicza kwestia kierunku, w jakim zmierza Unia. W szczególności pojawia się pytanie, czy nie doprowadzi ona do ustanowienia jakiegoś jednego państwa super-europejskiego, kosztem państw narodowych. Trudno określić, w jakim kierunku będzie rozwijać się kontynent europejski w przedziale wykraczającym poza racjonalne pojmowanie. Jedno jest natomiast pewne „na teraz”: wszystko, co dzieje się w ramach procesu integracji europejskiej, wszystkie zasadnicze decyzje co do kształtu Unii Europejskiej, to - czym ma się zajmować i w jakim kierunku rozwijać, zależą od woli jej państw członkowskich. Są one bowiem ustalane w umowach międzynarodowych, traktatach stanowiących Unię. Traktaty te mogą być zmienione jedynie za wspólną zgodą wszystkich państw członkowskich. Sprzeciw jednego z nich sprawia, że dany traktat nie wejdzie w życie.

## 2. Pierwszy etap prac - kompromis nicejski

Po raz pierwszy zajęto się poważniej koniecznością reformy ustrojowej Unii w związku z nowymi wyzwaniami podczas Konferencji Międzyrządowej 1996/1997 przygotowującej Traktat z Amsterdamu. Wówczas jednak Unia koncentrowała się na innych problemach, zwłaszcza na przygotowaniu do wprowadzenia euro. Do kształtu głębszej reformy ustrojowej powrócono podczas Konferencji Międzyrządowej 2000, której prace uwieńczył Traktat z Nicei, a następnie podczas Konwentu UE i obrad Konferencji Międzyrządowej 2003/2004, które doprowadziły do ustalenia tekstu Traktatu konstytucyjnego.

W toku tych debat okazało się jednak, że wizja rozwiązania wyzwań, z którymi Unia musi sobie wcześniej czy później poradzić, została zdominowana przez wąsko pojmowane interesy narodowe. Podejście takie umocniły wydarzenia międzynarodowe, przede wszystkim konflikt polityczny wokół interwencji w Iraku, ukazujący napięcia w relacjach transatlantyckich (między UE a USA). Nałożyły się na to głębokie problemy strukturalne w UE, odnoszące się do kierunku ekonomicznego i politycznego rozwoju Unii oraz nastawienia do strategii rozszerzenia. Następstwem stał się głęboki kryzys Unii, którego istotnym aspektem było również zahamowanie procesu ratyfikacji Traktatu konstytucyjnego (będące następstwem negatywnych wyników referendum we Francji<sup>1</sup> i w Niderlandach<sup>2</sup>).

Bezpośredni impuls do debaty nad przyszłością Unii Europejskiej dał Traktat z Nicei (został podpisany 26 lutego 2001 r., wszedł w życie 1 lutego 2003 r.). Podczas Konferencji Międzyrządowej 2000, która przygotowywała ten Traktat, starły się dwie koncepcje dalszego działania:

---

<sup>1</sup> We Francji referendum odbyło się 29 maja 2005 r. Przy obecności prawie 70% uprawnionych 54,9% opowiedziało się przeciwko ratyfikacji Traktatu konstytucyjnego.

<sup>2</sup> W Niderlandach referendum odbyło się 1 czerwca 2005 r. Przy obecności prawie 63% uprawnionych 61,6% opowiedziało się przeciwko ratyfikacji Traktatu konstytucyjnego.

- w myśl pierwszej z nich należało szybko doprowadzić do rozszerzenia Unii Europejskiej, a więc program (agendę) Konferencji należało zawęzić do reform instytucjonalnych powiązanych bezpośrednio z przyjęciem nowych państw członkowskich;
- w myśl natomiast drugiej koncepcji należało zająć się również zasadniczą reformą ustrojową Unii, niekoniecznie bezpośrednio związaną z jej „instytucjonalnym przygotowaniem” do zbliżającego się rozszerzenia.

Ostatecznie przyjęto pierwszą koncepcję, co umożliwiło finalizację rozszerzenia Unii Europejskiej z dniem 1 maja 2004 r. i z dniem 1 stycznia 2007 r., próba bowiem przeprowadzenia już wówczas głębszych reform Unii z pewnością pociągnęłaby za sobą przedłużenie procesu rewizji traktatów stanowiących Unię, a tym samym odsunięcie daty przyjęcia nowych państw członkowskich. Niemniej jednak decyzji tej towarzyszyło postanowienie, aby wkrótce po wejściu w życie Traktatu z Nicei powrócić do prac nad gruntownymi reformami UE.

Rozwiązanie to określa się mianem kompromisu z Nicei (uzgodniony został bowiem podczas spotkania Rady Europejskiej w Nicei 7-11 grudnia 2000 r.)<sup>3</sup>. Został on skonkretyzowany w Deklaracji w sprawie przyszłości Unii<sup>4</sup>, która zapowiadała, iż należy zająć się zwłaszcza następującymi problemami:

- uproszczeniem traktatów stanowiących Unię;
- wyjaśnieniem podziału kompetencji między Unię a jej państwa członkowskie, szczególnie zaś w świetle zasady subsydiarności;

---

<sup>3</sup> Por. J. Barcz, *Traktat z Nicei. Zagadnienia prawne i instytucjonalne*, Warszawa 2005, s. 24 i n.

<sup>4</sup> Deklaracja nr 23 zawarta w Akcie końcowym dołączonym do Traktatu z Nicei.



- umocnieniem ochrony praw podstawowych w ramach Unii poprzez uzgodnienie statusu przyjętej w Nicei Karty Praw Podstawowych;
- umocnieniem legitymacji demokratycznej Unii poprzez rozszerzenie roli parlamentów narodowych w sprawach dotyczących UE.

Zagadnienia te zostały następnie sprecyzowane w Deklaracji z Laeken w sprawie przyszłości Unii Europejskiej, przyjętej podczas spotkania Rady Europejskiej w Laeken (14-15 grudnia 2001 r.). Na podstawie tej deklaracji powołano również Konwent Unii Europejskiej.

### **3. Prace Konwentu Unii Europejskiej i Konferencji Międzyrządowej 2003/2004**

Konwent Unii Europejskiej został ustanowiony na podstawie działu III Deklaracji z Laeken w sprawie przyszłości Unii Europejskiej i nawiązywał do doświadczeń Konwentu, który przygotował Kartę Praw Podstawowych w 2000 r. W obradach Konwentu uczestniczyli przedstawiciele państw członkowskich i państw kandydujących - z każdego państwa po jednym przedstawicielu rządu i dwóch przedstawicielu parlamentu (każdy z członków Konwentu miał swojego zastępcę), 16 deputowanych Parlamentu Europejskiego i dwóch przedstawicieli Komisji. Z Polski członkami Konwentu byli: Danuta Hübner (zastępca - Janusz Trzcíński) jako przedstawiciel rządu, Józef Oleksy (zastępca - Marta Fogler) jako przedstawiciel Sejmu i Edmund Wittbrodt (zastępca - Genowefa Grabowska) jako przedstawiciel Senatu. Przewodniczącym Konwentu został francuski polityk Valery Giscard d'Estaing. Konwent rozpoczął działalność 28 lutego 2002 r., a zakończył formalnie podczas spotkania Rady Europejskiej w Salonikach (19-20 czerwca 2003 r.). Obradował na sesjach plenarnych i w 11 grupach roboczych, które w końcu 2002 r. przedłożyły tzw. raporty końcowe. Obrady Konwentu zakończyły się przedłożeniem projektu Traktatu konstytucyjnego<sup>5</sup>.

---

<sup>5</sup> Na temat przebiegu obrad Konwentu patrz K. Bachmann, *Konwent o przyszłości Europy. Demokracja deliberatywna jako metoda legitymizacji władzy w wielopłaszczyznowym systemie politycznym*, Wrocław 2004.

Ocena przedłożonego przez Konwent projektu Traktatu była bardzo zróżnicowana<sup>6</sup>. Zawierał on propozycje niezwykle interesujące, np. przekształcenia Unii w jedną organizację międzynarodową, umocnienia ochrony praw podstawowych, rozbudowy katalogu wspólnych wartości, czy zapewnienia spójności przyszłej Unii. Jednocześnie jednak projekt zawierał szereg propozycji wzbudzających głębokie kontrowersje, przyjętych pod naciskiem ówczesnej sytuacji politycznej (na przykład w dziedzinie reformy WPZiB), czy też interesów grupy najbardziej efektywnych „starych” państw członkowskich. Symbolem wywołanych tym konfliktów stał się spór wokół metody podejmowania decyzji większością kwalifikowaną w Radzie UE.

Przy pozytywnej ocenie samej formuły Konwentu, przebieg jego obrad ujawnił też liczne słabości, zwłaszcza z punktu widzenia mniej doświadczonych państw kandydujących. Członkowie Konwentu nie mieli jasnego mandatu, a proces podejmowania decyzji, koncentrujący się w jego prezydium, był mało przejrzysty. Często w zasadniczych sprawach rozwiązania przedkładane przez prezydium Konwentu rozmijały się z głównymi nurtami dyskusji. Natomiast działania przedstawicieli Polski dowodziły, że zbyt późno zrozumiano, iż Konwent nie jest wyłącznie forum dyskusyjnym, a polscy decydenci polityczni nie byli w stanie na czas zidentyfikować najistotniejszych kwestii. Trudno oprzeć się też wrażeniu, że „stare” państwa członkowskie dążyły - w mało przejrzystym procesie decyzyjnym - do przesądzenia istotnych kwestii przyszłego ustroju Unii jeszcze przed przyjęciem nowych państw. Świadczyło o tym przyspieszenie prac Konwentu i rozpoczęcia Konferencji Międzyrządowej, która w pierwotnym założeniu miała rozpocząć się dopiero po rozszerzeniu UE. Świadczyły o tym również próby ograniczenia dyskusji nad projektem Traktatu konstytucyjnego w początkowej fazie Konferencji.

---

<sup>6</sup> *Ocena Traktatu Konstytucyjnego: wyzwania dla Polski*, Warszawa 2003.

Konferencja Międzyrządowa rozpoczęła działalność 4 października 2003 r. Punktem odniesienia prac stał się projekt Traktatu przedłożony przez Konwent, który oceniano dyplomatycznie jako „dobry punkt wyjścia” do dalszej dyskusji (tak w Konkluzjach przyjętych przez Radę Europejską 20 czerwca 2003 r.). Z oceny tej wyciągano jednak różne wnioski. Dla „starych” państw członkowskich (przede wszystkim dla Niemiec i Francji) obrady Konferencji powinny być ograniczyć się do zaakceptowania projektu Traktatu bez większych zmian. W ocenie innych państw, w tym Polski, podczas Konferencji należało gruntownie przedyskutować wszystkie problemy. Ze strony polskiej wskazywano na kilka zasadniczych kwestii, wymagających takiej dyskusji. Dotyczyły one<sup>7</sup>:

- składu Komisji Europejskiej (propozycja Konwentu bowiem, aby zróżnicować statusu członków Komisji, wywoływała krytykę);
- mechanizmu podejmowania decyzji większością kwalifikowaną w Radzie;
- formuły zarządzania pracami Rady Europejskiej i Rady Ministrów;
- włączenia do preambuły Traktatu religii chrześcijańskiej jako elementu kształtowania się tożsamości Europy oraz
- takiego ukształtowania Wspólnej Polityki Zagranicznej i Bezpieczeństwa, aby nie osłabiać NATO i relacji transatlantyckich.

Ze wszystkich tych kwestii najostrzejszą formę przybrała dyskusja nad formułą podejmowania decyzji w Radzie większością kwalifikowaną. W projekcie Traktatu formułę nicejską, gwarantującą Polsce mocną pozycję w procesie decyzyjnym, zastępowano tzw. podwójną większością, która co prawda mogła nadać procesowi decyzyjnemu elastyczność, lecz głównie

---

<sup>7</sup> *Stanowisko rządu Rzeczypospolitej Polskiej na Konferencję Międzyrządową w sprawie Traktatu ustanawiającego Konstytucję dla Europy, Warszawa, 9 września 2003 r., Monitor Integracji Europejskiej 2003, nr 66, s. 52 i n.*

kosztem państw „średnio-dużych”, takich jak Polska i Hiszpania, przy umocnieniu pozycji państw „dużych” (głównie Niemiec). Polska nie zgadzała się na tak radykalną zmianę. Na spór w ramach Konferencji Międzyrządowej nałożył się w Polsce kryzys wewnętrzny, a zawołanie pośła Jana M. Rokity „Nicea albo śmierć” stało się nie całkiem zasadnie wykładnikiem stanowiska polskiego „na zewnątrz”. Niemcy i Francja nie pozostawały dłużne, działając - z drugiej strony - w myśl założenia „Konwent albo śmierć” (tak Adam Michnik). Doprowadziło to do załamania obrad Konferencji Międzyrządowej podczas spotkania w Brukseli (12-13 grudnia 2003 r.).<sup>8</sup>

Pierwsze miesiące 2004 r. były okresem gorączkowych poszukiwań kompromisu, który osiągnięto podczas spotkania Konferencji 17-18 czerwca 2004 r. Udało się wówczas uzgodnić wszystkie kontrowersyjne problemy, łącznie z formułą podejmowania decyzji większością kwalifikowaną w Radzie UE i „zamknąć” pakiet polityczny. Traktat konstytucyjny<sup>9</sup> został podpisany w Rzymie 29 października 2004 r. przez przedstawicieli państw członkowskich. Ze strony Polski Traktat podpisali ówczesny premier Marek Belka i ówczesny minister spraw zagranicznych Włodzimierz Cimoszewicz<sup>10</sup>.

---

<sup>8</sup> Patrz materiały zawarte w: Monitor Integracji Europejskiej 2003, nr 68. Szerzej na temat negocjacji na Traktatem konstytucyjnym: J. Truszczyński, *Polska-Niemcy a integracja europejska (w:) Polska-Niemcy 1945-2007. Od konfrontacji do współpracy i partnerstwa w Europie*, red. naukowa W. Góralski, s. 288 i nast.

<sup>9</sup> Tekst Traktatu w języku polskim: *Traktat ustanawiający Konstytucję dla Europy podpisany w Rzymie 29 października 2004 r.*, UKIE, Warszawa 2004. Wydanie to zawiera wkładkę z zestawieniem stwierdzonych błędów w polskim tekście oraz informację o zakończeniu procedur ich skorygowania (procedury te zakończyły się na początku maja 2005 r.). Błędy techniczne zostały przekazane do redakcji Dziennika Urzędowego UE i Dziennika Ustaw RP, poprawa błędów merytorycznych musiała być uzgodniona z pozostałymi państwami członkowskimi stosownie do art. 79 Konwencji wiedeńskiej o prawie traktatów.

<sup>10</sup> Por. *Przyszły Traktat konstytucyjny. Zagadnienia prawno-polityczne, instytucjonalne i proces decyzyjny w UE*, red. naukowa J. Barcz, Warszawa 2004.

#### 4. Traktat konstytucyjny - charakter prawny i zakres regulacyjny

Pełna nazwa Traktatu konstytucyjnego brzmiała: „Traktat ustanawiający Konstytucję dla Europy”. Nazwa ta była niejasna i jedynie częściowo oddawała istotę prawną Traktatu. Traktat nie miał bowiem nic wspólnego z pojęciem konstytucji w potocznym rozumieniu konstytucji państwowej. W szczególności zaś nie zmierzał on do ustanowienia pewnego rodzaju państwa europejskiego. Pojęcie „konstytucja” wywołało natomiast sporo zamieszania w debacie nad przyszłością Unii Europejskiej. Wprowadzone dosyć nieopatrnie, po części ze względów ambicjonalnych, wyrządziło więcej szkody niż pożytku, szczególnie w nowych państwach członkowskich, w których społeczeństwo niezmiernie wrażliwie reaguje na wszelkie groźby ograniczenia niedawno odzyskanej niezawisłości. Traktat w swojej istocie prawnej nie zmierzał natomiast do ustanowienia żadnej konstytucji dla Europy, lecz określał zasady działania przyszłej organizacji międzynarodowej - Unii. W tym znaczeniu Trybunał Sprawiedliwości określał również obecny TWE jako „akt konstytucyjny” tej organizacji<sup>11</sup>.

Traktat konstytucyjny był więc wielostronną umową międzynarodową w rozumieniu prawa międzynarodowego, co oznaczało przede wszystkim, że o jego treści oraz wejściu w życie decydują państwa. Ponieważ - jak już wskazywano - był on umową rewizyjną, zmieniającą dotychczasowe traktaty stanowiące Unię – o jego wejściu w życie musiały zdecydować wszystkie państwa członkowskie UE. Wskazywał na to jednoznacznie art. IV-447 Traktatu, który w ustępie pierwszym stwierdzał, iż: „Niniejszy Traktat podlega ratyfikacji przez Wysokie Umawiające się Strony, zgodnie z ich odpowiednimi wymogami konstytucyjnymi”. Państwa członkowskie mogłyby oczywiście Traktat konstytucyjny zmieniać (por. art. IV-443 i art. IV-444), czy też z niego (czyli z Unii) wystąpić (Traktat konstytucyjny potwierdzał do wyrażnie w art. I-60). Tak więc Traktat konstytucyjny stanowił umowę (rewizyjną) ustanawiającą organizację międzynarodową, o której zakresie

---

<sup>11</sup> Por. M. Wróblewski, *Dyskurs konstytucyjny w Unii Europejskiej - pojęcie konstytucji i konstytucjonalizmu w porządku prawnym Unii Europejskiej*, w: *Konstytucja dla Europy. Przyszły fundament Unii Europejskiej*, red. S. Dudzik, Kraków 2005, s. 69 i n.

kompetencji, strukturze, mechanizmie decyzyjnym decydują (w Traktacie) państwa członkowskie.

Jeżeli natomiast chodzi o zakres przedmiotowy Traktatu konstytucyjnego, to jego treść i struktura były co prawda stosunkowo złożone, jednakże nie odbiegały od złożoności materii. Traktat konstytucyjny obejmował bowiem zakres przedmiotowy obecnego TUE i TWE. Z tego punktu widzenia zarzuty zbyt obszernej objętości Traktatu trudno było uznać za poważne - chodziło przecież o umowę międzynarodową, która miała regulować działanie organizacji międzynarodowej o wyjątkowo znaczącej kompetencji. Traktat konstytucyjny:

- w części pierwszej miał regulować zasady działania i podstawy struktury i mechanizmu decyzyjnego przyszłej Unii;
- w części drugiej włączał do Traktatu postanowienia Karty Praw Podstawowych;
- w części trzeciej zawierał postanowienia dotyczące działania rynku wewnętrznego i polityk Unii, w tym Wspólnej Polityki Zagranicznej i Bezpieczeństwa i Przestrzeni Wolności, Bezpieczeństwa i Sprawiedliwości;
- w części czwartej zawierał typowe dla umów międzynarodowych tzw. postanowienia końcowe.

Traktat konstytucyjny nie wprowadzał co prawda „rewolucji instytucjonalnej”, głównie systematyzował i powtarzał (szczególnie w części III) obecnie obowiązujące postanowienia TWE i TUE. Niemniej owa systematyzacja była niezmiernie ważna, wskazywała bowiem na kierunek rozwoju przyszłej Unii.

Wiele natomiast istotnych nowych elementów o charakterze ustrojowym występowało w części pierwszej Traktatu konstytucyjnego. W szczególności zaś Traktat<sup>12</sup>:

- proponował przekształcenie Unii w jedną organizację międzynarodową (choć samodzielność miałby utrzymać Euratom), czemu towarzyszyłoby uproszczeniu systemu instytucjonalnego, procesu decyzyjnego i katalogu źródeł prawa pochodnego przyszłej Unii;
- proponował umocnienie katalogu wspólnych wartości Unii, w tym zwłaszcza umocnienie ochrony praw podstawowych; nie chodziło tu jedynie o włączenie do Traktatu Karty Praw Podstawowych, lecz również o stworzenie podstawy prawnej dla przystąpienia Unii do EKPCz;
- nie wprowadzał – jak wspomniano - rewolucji instytucjonalnej, natomiast proponował szereg reform instytucji, które mogłyby podnieść efektywności Unii;
- dążył do umocnienia legitymacji demokratycznej Unii, zwłaszcza poprzez propozycję istotnego umocnienia roli parlamentów narodowych w monitorowaniu procesu decyzyjnego oraz wpływu na podejmowanie decyzji w Unii;
- dążył do wzmocnienia spójności działań podejmowanych obecnie w trzech odrębnych filarach UE.

---

<sup>12</sup> Szczegółowo J. Barcz, *Przewodnik po Traktacie konstytucyjnym wraz z tekstem Traktatu*, Warszawa 2005; tenże: *Poznaj Traktat konstytucyjny*, Warszawa 2005; tenże: *Co dalej z Traktatem konstytucyjnym?*, Warszawa 2006. Patrz również materiały z cyklu czterech konferencji zorganizowanych w 2005 r. przez Departament UE, MSZ i Katedrę Prawa Europejskiego SGH (wydane w 2005 r.); J. Ziller, *Nowa Konstytucja Europejska*, Warszawa 2006; P. Norman, *The Accidental Constitution. The Making of Europe's Constitutional Treaty*, Brussels 2005; G. Milton, J. Keller-Noellet, A. Bartol-Saurel, *The European Constitution - its origins, negotiation and meaning*, London 2005.

## 5. Status Polski w świetle proponowanych przez Traktat konstytucyjny rozwiązań

Kwestię statusu Polski w świetle rozwiązań proponowanych przez Traktat konstytucyjny należało rozważyć, uwzględniając różnorakie uwarunkowania. Przede wszystkim należało mieć na względzie, że w interesie Polski - jako słabego gospodarczo państwa członkowskiego UE - leży umacnianie tzw. metody wspólnotowej (której istotą jest zagwarantowanie solidarności państw członkowskich). Rozwijanie elastyczności procesu decyzyjnego w UE (WE) prowadzi do umocnienia metody wspólnotowej, czyli - co do zasady - tzw. podwójna większość jako istota podejmowania decyzji w Radzie UE większością kwalifikowaną odpowiadała długofalowemu interesowi Polski.

Przyjęta ostatecznie w Traktacie konstytucyjnym formuła podwójnej większości uzasadniała konkluzję, że tzw. siła decyzyjna Polski w procesie decyzyjnym w Unii porównywalna była do gwarantowanej obecnie Traktatem z Nicei. Wzrastała natomiast pozycja dużych państw członkowskich (w tym Niemiec) w budowaniu koalicji na rzecz podjęcia decyzji, przy budowaniu natomiast tzw. mniejszości blokującej rolę Niemiec ograniczono. Przede wszystkim jednak należało zwracać więcej uwagi na okoliczność, że w budowaniu koalicji koniecznych do podjęcia ewentualnie zablokowania decyzji istota problemu tkwi w wydolności i sprawności samego państwa członkowskiego (jego struktur administracyjnych) do włączenia się w różne etapy procesu decyzyjnego w Unii<sup>13</sup>. Podobnie jest w przypadku umocnienia demokratycznej legitymacji Unii – proponowane przez Traktat konstytucyjny nowe możliwości mogłyby być w pełni wykorzystane jedynie przez sprawne i efektywnie działające państwo członkowskie. Traktat konstytucyjny niósł więc wyzwanie i stymulację przede wszystkim w stosunku do nowych państw członkowskich, jeśli chodzi o usprawnienia działalności struktur państwowych.

---

<sup>13</sup> Uwarunkowania te rozważa szczegółowo J. Kranz, *Tło prawne dyskusji nad reformą ustrojową Unii Europejskiej*, Kraków-Warszawa 2007.



W dziedzinie WPZiB, po korektach uzgodnionych w toku Konferencji Międzyrządowej 2003/2004 lub równoległe do jej obrad, Traktat konstytucyjny zawierał postanowienia stwarzające dobry punkt wyjścia dla umacniania politycznej tożsamości Europy - również w dziedzinie wspólnego bezpieczeństwa i wspólnej polityki obronnej. Leżało to bez wątplenia w strategicznym interesie Polski. Podobnie rzecz się miała w przypadku umacniania Przestrzeni Wolności, Bezpieczeństwa i Sprawiedliwości. Systematyzacja i umocnienie obszaru regulacyjnego w tej dziedzinie leżała w interesie Polski.

## **6. Przebieg procedury ratyfikacyjnej Traktatu konstytucyjnego**

Traktat konstytucyjny stwierdzał w art. IV-447 ust. 1, że podlega ratyfikacji przez wszystkie państwa i wejdzie w życie 1 listopada 2006 r., o ile uprzednio wszystkie państwa dokonałyby takiej ratyfikacji. Data 1 listopada 2006 r. była tzw. datą niepewną, nabrałaby bowiem ona znaczenia prawnego (dzień wejścia w życie Traktatu konstytucyjnego), gdyby uprzednio wszystkie państwa członkowskie dokonały ratyfikacji. Jak wiadomo, tak się nie stało. Pozostawała więc - formalnie rzecz biorąc - dalsza część klauzuli, stwierdzająca, iż Traktat wejdzie w życie pierwszego dnia drugiego miesiąca po złożeniu do depozytariusza ostatniego dokumentu ratyfikacyjnego (art. IV-447 ust. 2 Traktatu konstytucyjnego). Ponieważ już podczas negocjacji nad Traktatem można było zakładać, że w toku procedury ratyfikacyjnej wystąpią trudności (w przeszłości traktaty rewizyjne napotykały na istotne problemy), do Traktatu dodano deklarację nr 30, w której stwierdzono, że jeżeli w ciągu dwóch lat od podpisania Traktatu cztery piąte państw członkowskich (a więc dwadzieścia) ratyfikuje Traktat, a jedno lub więcej będzie miało trudności z ratyfikacją, „sprawa zostanie rozpatrzona przez Radę Europejską”. Z deklaracji tej niewiele wynikało, Rada Europejska bowiem i tak mogła zajmować się „sprawą” ratyfikacji Traktatu na każdym etapie. Jednak można było z tej deklaracji wywieść, iż dopóki Traktat nie zostanie odrzucony przez więcej niż pięć państw członkowskich, procedura ratyfikacyjna powinna się toczyć.

Do połowy 2006 r. Traktat konstytucyjny został ratyfikowany przez 15 państw członkowskich<sup>14</sup>, w końcu 2006 r. ratyfikowała go - jako 16 państwo - Finlandia, natomiast dwa nowe państwa członkowskie - Bułgaria i Rumunia - związałyby się Traktatem konstytucyjnym na mocy Traktatu akcesyjnego. Tak więc państwa, które ratyfikowały Traktat (łącznie 18) grupowały ponad dwie trzecie liczby państw członkowskich i znacznie ponad połowę potencjału demograficznego UE. W dwóch państwach (Francji i Niderlandach) społeczeństwo w referendum nie wyraziło zgody na ratyfikowanie Traktatu. Natomiast nie ratyfikowały Traktatu (wstrzymały procedurę ratyfikacyjną czy też jej nie rozpoczęły) Czechy, Dania, Irlandia, Polska, Portugalia, Szwecja i Wielka Brytania. Waga zaistniałej sytuacji polegała m.in. na tym, że proces ratyfikacji został zablokowany w dwóch państwach założycielskich Wspólnot, w tym we Francji, traktowanej tradycyjnie jako jeden z motorów integracji europejskiej. Problemy w procesie ratyfikacji ujawniły jednak przede wszystkim głęboki, ogólny kryzys polityczny w UE (o czym była już mowa wyżej).

W tej sytuacji Rada Europejska przyjęła już podczas spotkania 16-17 czerwca 2005 r. deklarację, w której co prawda potwierdziła potrzebę kontynuowania procesu ratyfikacji Traktatu konstytucyjnego, wezwała jednak państwa członkowskie do refleksji nad powstałą sytuacją i zapowiedziała zajęcie się sprawą podczas spotkania w połowie 2006 r. Podczas spotkania 15-16 czerwca 2006 r. Rada Europejska zdecydowała o przedłużeniu okresu „refleksji”<sup>15</sup>. Los Traktatu konstytucyjnego oraz formuła prawna kontynuowania procesu reformy ustrojowej Unii

---

<sup>14</sup> Były to następujące państwa: Austria, Belgia, Cypr, Estonia, Niemcy, Grecja, Węgry, Włochy, Łotwa, Litwa, Luksemburg, Malta, Słowacja, Słowenia, Hiszpania, przy czym w Niemczech z dokonaniem ostatecznego aktu ratyfikacji postanowiono poczekać do wyjaśnienia losu Traktatu w państwach, które zablokowały proces ratyfikacji, natomiast w Słowacji trwało postępowanie przez Trybunałem Konstytucyjnym co do zasadności wyboru formy wyrażenia zgody w drodze parlamentarnej.

<sup>15</sup> Rada Europejska w Brukseli. Konkluzje prezydencji, Bruksela, 15-16 czerwca 2006 r., Monitor Europejski 2006, nr 27, s. 16 i nast.

sfinalizowały się na przełomie lat 2006 i 2007, w końcowym okresie prezydencji fińskiej i w pierwszych miesiącach prezydencji niemieckiej<sup>16</sup>.

## **7. Możliwości prawne kontynuowania reformy ustrojowej Unii w warunkach odrzucenia Traktatu konstytucyjnego**

Przy rozważaniu możliwości kontynuowania reformy ustrojowej Unii Europejskiej należało brać pod uwagę trzy zasadnicze uwarunkowania polityczno-prawne:

- Co prawda szanse na wejście w życie Traktatu konstytucyjnego były małe, niemniej niezmiernie ostrożnie należało podchodzić do uznawania go za „martwy”. Po pierwsze - procedura ratyfikacyjna Traktatu była kontynuowana. Zasadność kontynuacji procesu ratyfikacji - mimo świadomości, że szanse na jego wejście w życie maleją - wyraża się przede wszystkim w tym, że umacniany był w ten sposób konsensus, który znalazł wyraz w Traktacie. Łączyło się to z drugim, istotniejszym względem: jeżeli Traktat konstytucyjny zostanie odrzucony, to zawarte w nim propozycje reform ustrojowych Unii będą stanowić podstawę i punkt wyjścia dla wszelkich dalszych rozważań i negocjacji w tej dziedzinie. Stanowiły one bowiem rezultat długotrwałych negocjacji w gronie państw członkowskich i tworzyły rodzaj „wspólnego mianownika”, określającego dziedziny możliwych reform ustrojowych UE<sup>17</sup>. Nawet jeżeli niektóre państwa kontestowały przyjęte w Traktacie konstytucyjnym propozycje, to punktem odniesienia takiej krytyki pozostawały jego postanowienia. Negocjacje nad reformą ustrojową Unii nie mogły więc ominąć propozycji zawartych w Traktacie konstytucyjnym.

---

<sup>16</sup> Por. *Prezydencja niemiecka a stan debaty o reformie Unii Europejskiej. Aspekty polityczno-prawne*, red. naukowa J. Barcz, Warszawa 2007 (tam też zawarte są najważniejsze dokumenty).

<sup>17</sup> Szerzej zob. J. Barcz, *Prawno-polityczne ramy debaty nad przyszłością Unii Europejskiej*, *Sprawy Międzynarodowe* 2006, nr 1, s. 5.

- Umacniała się świadomość wśród państw członkowskich, że Unia Europejska potrzebuje głębokiej i spójnej reformy ustrojowej. Co prawda zasadnicza natura kryzysu, z jakim Unia jest konfrontowana, leży w innych obszarach, niemniej ewentualne odrzucenie Traktatu konstytucyjnego pogłębiłoby dolegliwą „lukę instytucjonalną” w trudnym dla Unii okresie. Bez reformy ustrojowej trudności UE w przewyciężeniu zasadniczych wyzwań bez wątpienia zostałyby spotęgowane. Niezależnie od tego należało brać pod uwagę „krótkoterminowe” następstwa ewentualnego odrzucenia Traktatu konstytucyjnego. Obecnie obowiązujący „pakiet nicejski” ma bowiem charakter „zamknięty”, tj. obliczony jest na 27 państw członkowskich i wraz z akcesem 1 stycznia 2007 r. Bułgarii i Rumunii jego „wydolność instytucjonalna” została wyczerpana. Musiałby on zostać „rozsnurowany” podczas akcesu kolejnego (dwudziestego ósmego) państwa i wymagałby trudnych renegocjacji w toku ewentualnych kolejnych rozszerzeń UE. Jednak nawet w przypadku zablokowania strategii rozszerzenia, „pakiet nicejski” zaczął wywoływać istotne kontrowersje instytucjonalne: przykładowo, według art. 4 Protokołu w sprawie rozszerzenia dołączonego do Traktatu z Nicei wraz z osiągnięciem przez Unię liczby 27 państw członkowskich, Rada UE powinna podjąć decyzję w sprawie zmniejszenia liczby członków Komisji Europejskiej w stosunku do liczby państw członkowskich, co zaczęło budzić istotne zastrzeżenia niektórych państw członkowskich<sup>18</sup>.
- W końcu należało mieć na względzie uwarunkowania negocjacyjno-formalne. Z jednej bowiem strony (uwarunkowanie formalne) zjawiskiem niedobrym i niebezpiecznym dla Unii było formułowanie propozycji reform bez uwzględniania obowiązującego w Unii prawa, a często wręcz zakładających złamanie tego prawa<sup>19</sup>. Tymczasem

---

<sup>18</sup> Por. N. Sarkozy, *EU reform: What we need to do*, Europe's World, Autumn 2006, s. 59.

<sup>19</sup> Zwracał na to słusznie uwagę S. Biernat, *Możliwe następstwa odmowy ratyfikacji traktatu konstytucyjnego przez jedno lub kilka państw członkowskich*, w: *Konstytucja dla Europy. Przyszły fundament Unii Europejskiej*, red. S. Dudzik, Kraków 2005, s. 482.

wszelkie propozycje reform ustrojowych muszą uwzględniać uwarunkowania określone przede wszystkim w prawie UE (większość propozycji „wybrania” pewnych elementów z Traktatu konstytucyjnego pomijała okoliczność, że dla ich realizacji niezbędna była zmiana obecnych Traktatów stanowiących podstawę Unii w drodze traktatu rewizyjnego, zawartego na podstawie art. 48 TUE, i nie można było ich zrealizować w drodze procedury pozatraktatowej). Łączyło się z tym uwarunkowanie negocjacyjne: reformy ustrojowe proponowane w Traktacie konstytucyjnym stanowiły tzw. pakiet negocjacyjny, były wzajemnie silnie powiązane; „wyjęcie” jednego z problemów automatycznie „rozsnuwałoby” cały pakiet<sup>20</sup>, prowadząc do rozpoczęcia kompleksowych, trudnych negocjacji.

Z powyższych uwarunkowań natury ogólnej wynikało, że ewentualne odrzucenie Traktatu konstytucyjnego skonfrontuje Unię z bardzo poważnym wyzwaniem ustrojowym. Znalezienie wyjścia z powstałego kryzysu ustrojowego będzie natomiast trudne. Powagę sytuacji podkreślała okoliczność, iż Unia znajduje się paralelnie w okresie poszukiwania odpowiedzi na podstawowe wyzwania polityczne i gospodarcze. Z tych względów rozważano inne możliwości prawne kontynuowania reformy ustrojowej UE w przypadku odrzucenia Traktatu konstytucyjnego<sup>21</sup>. Punktem wyjścia dla wszelkich wariantów musiało być - jak podkreślono wyżej - ich osadzenie w obowiązujących obecnie Traktatach stanowiących Unię (zwłaszcza zaś dokonywanie rewizji Traktatów zgodnie z art. 48 TUE w przypadkach, gdy jest to konieczne, a nie szukanie drogi pozatraktatowej). W przeciwnym bowiem wypadku

---

<sup>20</sup> Por. P. Świeboda, *Co dalej z Traktatem konstytucyjnym - aspekty polityczne*, w: *Co dalej z Traktatem konstytucyjnym*. Materiały z konferencji naukowej zorganizowanej 5.07.2005 r. przez DUE MSZ i Katedrę Prawa Europejskiego SGH, Warszawa 2005.

<sup>21</sup> Na przykład: A. Maurer, *In Detention, Repeating the Year, or Expelled? Perspectives for the Realisation of the Constitutional Treaty*, Berlin 2006; J. Barcz, *Kontynuacja reformy ustrojowej Unii a trudności z ratyfikacją Traktatu konstytucyjnego*, w: *Prawo międzynarodowe - problemy i wyzwania. Księga pamiątkowa profesor Renaty Sonnenfeld-Tomporek*, red. J. Menkes, Warszawa 2006, s. 44.

kontynuacja prac nad reformą ustrojową mogłaby prowadzić do osłabienia Unii, a nawet do fragmentacji procesu integracji europejskiej.

Generalnie ujmując, dyskutowane wówczas możliwości prawne kontynuowania reformy ustrojowej Unii można uszeregować w pięciu grupach<sup>22</sup>:

- 1) wariant doprowadzenia do wejścia w życie Traktatu konstytucyjnego poprzez jego uzupełnienie - dodanie rodzaju deklaracji czy protokołu, który umożliwiłby ratyfikowanie Traktatu w państwach, w których procedura ratyfikacyjna została zablokowana bądź jeszcze niepodjęta (*Traktat konstytucyjny plus*);
- 2) „naturalną” drogą byłoby podjęcie próby wynegocjowania nowego, kolejnego traktatu rewizyjnego (takim też był w swojej naturze prawnej Traktat konstytucyjny); wskazywano szereg wariantów, które obejmowały dwie główne opcje: *Traktatu konstytucyjnego bis* (tzw. duży traktat rewizyjny, tj. traktat rewizyjny zastępujący obecnie wiążące traktaty) i *Nicei bis* (traktat jedynie rewidujący obecnie wiążące traktaty);
- 3) pewne możliwości przeprowadzenia reformy ustrojowej, choć w ograniczonym zakresie, wchodziłyby w grę przy okazji zawierania kolejnego traktatu akcesyjnego, który dokonuje zmian instytucjonalnych związanych z rozszerzeniem UE;
- 4) możliwość przeprowadzenia reformy ustrojowej Unii bez przyjęcia nowego Traktatu rewizyjnego na podstawie obowiązujących Traktatów stanowiących Unię (tzw. *Nicea-plus*): bądź w dziedzinach, w których Traktaty taką możliwość wyraźnie przewidują - tzw. klauzule passerelle (klauzule kładki), bądź w dziedzinach, w których Traktaty taką możliwość dopuszczają – tzw. *cherry picking*;

---

<sup>22</sup> Szczegółowo J. Barcz, *Główne kierunki reformy ustrojowej UE*, Europejski Przegląd Sądowy 2007, nr 2, s. 4 i nast.

5) możliwość reformy ustrojowej UE prowadząca do zróżnicowania faktycznego lub prawnego statusu państw członkowskich; wśród takich możliwości można byłoby z kolei wyróżnić takie, które mieściłyby się w ramach prawnych UE (np. wykorzystanie mechanizmu wzmocnionej współpracy) oraz takie, które pozostawiałyby wątpliwości co do tego, czy nie zagrażają spójności Unii (zawieranie umów międzynarodowych dotyczących ważnych substancjonalnie spraw dla procesu integracji europejskiej poza Traktatami stanowiącymi Unię), ewentualnie prowadziłyby wprost do fragmentacji procesu integracji (zróżnicowania statusu państw członkowskich).

Pozostawała naturalnie jeszcze opcja niedokonywania żadnej reformy ustrojowej i pozostania przy Traktatach stanowiących Unię w ich obecnym brzmieniu. Nie można było takiej możliwości wykluczyć. Niemniej jednak konsekwencje negatywne takiego wariantu byłyby bardzo daleko idące: obowiązujący obecnie tzw. pakiet nicejski jest bowiem - jak już zaznaczono - rozwiązaniem instytucjonalnym zamkniętym. Może on zasadniczo pozostawać podstawą ustrojową Unii przy utrzymaniu liczby 27 państw członkowskich. Trwanie przy tzw. pakiecie nicejskim oznaczałoby *de facto* zahamowanie strategii rozszerzenia, choć również i w takim przypadku prowadziłyby to do „przesilenia instytucjonalnego”, zważywszy na poważne kontrowersje wywoływane regulacją dotyczącą zmniejszenia składu kolegium Komisji. Z drugiej strony, utrzymywanie się w dłuższym okresie „rozkojarzenia” ustrojowego przy jednoczesnym braku sprecyzowanej strategii w zasadniczych dziedzinach działania UE umocniłoby pokusę wewnętrznego zróżnicowania statusu państw członkowskich, czy też w ogóle fragmentacji ustrojowej Unii.

## 8. Rysujący się kompromis

Spośród rozważanych form najszybciej zarzucono formułę **Traktatu konstytucyjnego plus**, czyli doprowadzenie do wejścia w życie Traktatu konstytucyjnego poprzez takie jego uzupełnienie, które umożliwiłoby ratyfikowanie Traktatu w państwach, w których procedura ratyfikacyjna

została zablokowana bądź jeszcze niepodjęta. Z jednej strony wariant taki nie byłby wcale prosty w realizacji (mimo że pewne doświadczenia – na przykład z okresu procedury ratyfikacji Traktatu z Nicei - istniały), ponieważ „dodatki” nie mogłyby ingerować w tekst Traktatu konstytucyjnego (wówczas konieczna byłaby powtórna ratyfikacja w państwach członkowskich, które Traktat już ratyfikowały). Z kolei dodanie jedynie deklaracji politycznej (niewymagającej ratyfikacji w państwach członkowskich) byłoby zbyt słabą ingerencją, aby skłonić do ratyfikacji państwa, które bądź ratyfikacji nie wszczęły, bądź w których ratyfikacja została zablokowana. We Francji i w Niderlandach mocno artykułowano zarzuty polityczne wobec takiej procedury, wskazując, iż prowadziłaby ona do „obejścia” woli społeczeństw w państwach, w których procedura ratyfikacyjna została zablokowana w wyniku negatywnego wyniku referendum<sup>23</sup>.

Również formuła **Traktat konstytucyjnego bis** została w toku dyskusji odrzucona. Co prawda formuła taka - zdecydowanie upraszczająca podstawy prawne działania Unii [jeden traktat stanowiłby taką podstawę, w miejsce obecnego Traktatu o Unii Europejskiej (TUE) i Traktatu ustanawiającego Wspólnotę Europejską (TWE)] - pozostawała jeszcze w zakresie dyskusji podczas pierwszych miesięcy (na początku 2007 r.) prezydencji niemieckiej<sup>24</sup>, odrzucono ją jednak ostatecznie chyba głównie ze względu na to, iż utrzymanie wariantu reformy analogicznej do Traktatu konstytucyjnego mogłoby dać asumpt polityczny do powtórzenia referendum we Francji i w Niderlandach. Tradycyjne natomiast traktaty rewizyjne - a takim jest Traktat z Lizbony - nie były poddawane akceptacji referendalnej w toku procedury ratyfikacyjnej we Francji i w Niderlandach.

---

<sup>23</sup> Por. N. Sarkozy, *EU reform...*, s. 59 i nast.

<sup>24</sup> Pojawiały się różne mutacje tej formuły. Rozważano na przykład zawarcie najpierw mini traktatu rewizyjnego (który miałby wejść w życie w 2009 r.), a następnie - po kilku latach - dużego traktatu rewizyjnego, który dokonałby głębokiej reformy Unii. Wydaje się, że taki był pierwotny sens propozycji ówczesnego kandydata na prezydenta Francji N. Sarkozy'ego. Por. tamże.



Tak więc już u progu prezydencji niemieckiej (w pierwszych miesiącach 2007 r.) coraz wyraźniej zaczęła kształtować się opcja na rzecz „tradycyjnego traktatu rewizyjnego” (**Nicea bis**), który dokonałby zmiany TUE i TWE. W takim ujęciu postanowienia dotyczące reformy instytucjonalnej znalazłyby się w Traktacie o Unii Europejskiej (zastanawiano się nad zmianą jego nazwy na przykład na Traktat podstawowy UE), a postanowienia dotyczące działania rynku wewnętrznego i polityk znalazłyby się w Traktacie ustanawiającym Wspólnotę Europejską (którego nazwę również można byłoby zmienić). Merytorycznym punktem wyjścia proponowanych w takim trybie zmian byłyby postanowienia obecnego Traktatu konstytucyjnego. O ile samo określenie powyższej „drogi prawnej” nie sprawiało większych trudności, o tyle problemem zasadniczym było uzgodnienie zakresu wprowadzanych w ten sposób zmian i uzyskanie stosownego konsensusu wśród państw członkowskich. Łatwo bowiem i w tym przypadku natknąć się na zarzut „przepakowania” treści Traktatu konstytucyjnego w celu ominięcia trudności w procesie ratyfikacyjnym w państwach członkowskich.

Warto zauważyć, że - stosownie do „podejścia dwutorowego” - podczas prezydencji fińskiej, a następnie niemieckiej trwała równolegle reforma Unii w zakresie możliwości wynikających z obowiązujących traktatów<sup>25</sup>. Odwoływano się przy tym zarówno do metody tzw. reformy punktowej (*cherry picking*), ustanawiając na przykład Europejską Agencję Obrony, jak i do tzw. procedury kładki (*passerelle*): zapoczątkowane zostały na przykład prace nad decyzją Rady UE w sprawie wprowadzenia do tytułu IV TWE

---

<sup>25</sup> W Konkluzjach Prezydencji, przyjętych podczas spotkania Rady Europejskiej 14-15 grudnia 2007 r., stwierdzono m.in.: „Unia podeszła do problemu dwutorowo, jak to uzgodniono podczas spotkania Rady Europejskiej w czerwcu 2006 r. Skoncentrowała się ona na tym, aby jak najlepiej wykorzystać możliwości stworzone przez obowiązujące traktaty i osiągnąć konkretne wyniki. Jednocześnie pracowała ona nad tym, aby utorować drogę dla kontynuacji procesu reform. Prezydencja przedłożyła Radzie ocenę konsultacji przeprowadzonych za państwami członkowskimi w sprawie Traktatu konstytucyjnego. Wynik tych konsultacji zostanie przekazany nadchodzącej Prezydencji niemieckiej jako część przygotowań do sprawozdania, które ma być przedłożone w pierwszej połowie 2007 r.” (*Traktat konstytucyjny. Kontynuowanie reformy (punkt 3) Konkluzji. Tekst w języku polskim: Prezydencka niemiecka a stan debaty o reformie Unii Europejskiej. Aspekty polityczno-prawne*, Warszawa 2007, s. 138).

pełnej procedury prejudycjalnej<sup>26</sup>. Z drugiej jednak strony szereg państw członkowskich, w tym również Niemcy, z dużą wstrzeźliwością podeszły do możliwości zastosowania procedury kładki określonej w art. 42 TUE, a umożliwiającej „uwspólnotowienie” materii III filara UE<sup>27</sup>. Nie ulega wątpliwości, że zasadniczym motywem było (i jest) to, aby nie deprecjonować woli politycznej przeprowadzenia kompleksowej reformy ustrojowej na mocy nowego traktatu rewizyjnego.

Na drugi plan dyskusji zeszyły natomiast rozważania nad zastosowaniem do przeprowadzenia reformy ustrojowej Unii kolejnych traktatów akcesyjnych. Cały czas w tle negocjacji pozostawał (i pozostaje) problem zróżnicowania między państwami członkowskimi, zwiększenia elastyczności wewnątrz Unii i groźby jej fragmentacji w przypadku, gdyby do reformy ustrojowej w wymiernym czasie w ogóle nie doszło.

### **9. Kompromis osiągnięty podczas spotkania Rady Europejskiej 21-22 czerwca 2007 r. - Mandat Konferencji Międzyrządowej i „mapa drogowa”**

Przyjęty podczas spotkania Rady Europejskiej 21-22 czerwca 2007 r. (na zakończenie prezydencji niemieckiej) Mandat dla Konferencji Międzyrządowej<sup>28</sup> określił „mapę drogową” dalszego działania oraz - co ważniejsze - zawierał uzgodnienia dotyczące zasadniczej treści reformy UE<sup>29</sup>. Był to bez wątpienia sukces prezydencji niemieckiej. Szczegóły

---

<sup>26</sup> *Jurysdykcja Trybunału Sprawiedliwości WE do orzekania w trybie prejudycjalnym w dziedzinie wiz, azylu, imigracji i innych polityk związanych ze swobodnym przepływem osób (tytuł IV TWE)*, Kozminski Law School Papers 2007, nr 3. Materiały z konferencji pod redakcją J. Barcza (również przypis 29)

<sup>27</sup> Por. J. Barcz, *Problem ujednoczenia reżimu prawnego Przestrzeni Wolności, Bezpieczeństwa i Sprawiedliwości - w sprawie art. 42 TUE (tzw. procedura kładki)*, Europejski Przegląd Sądowy 2006, nr 10, s. 4 i nast.

<sup>28</sup> Załącznik I do Konkluzji Prezydencji przyjętych podczas spotkania Rady Europejskiej 21-23 czerwca 2007 r. Konkluzje -Bruksela, 23 czerwca 2007 r., dokument nr 11177/07.

<sup>29</sup> Patrz *Traktat reformujący Unię Europejską. Mandat Konferencji Międzyrządowej – analiza prawno-polityczna. Wnioski dla Polski*, „Kozminski Law School Papers” 2007, nr 5; F.C. Mayer, *Die*

Mandat umożliwił bowiem wyjątkowo sprawne przeprowadzenie - podczas prezydencji portugalskiej - Konferencji Międzyrządowej (która rozpoczęła się 23 lipca 2007 r.) i osiągnięcie finalnego kompromisu już podczas spotkania Rady Europejskiej 18-19 października 2007 r. w Lizbonie: wówczas bowiem ustalono ostatecznie treść nowego traktatu rewizyjnego (zwanego początkowo „Traktatem reformującym”). Traktat ten został podpisany 13 grudnia 2007 r. w Lizbonie (stąd stosowana obecnie nazwa „Traktat z Lizbony”)<sup>30</sup>. W imieniu Polski Traktat został podpisany przez premiera Dolanda Tuska i ministra spraw zagranicznych Radosława Sikorskiego (w obecności prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej Lecha Kaczyńskiego).

Jak wspomniano, przyjęty w czerwcu 2007 r. Mandat Konferencji Międzyrządowej formułował bardzo ambitną „mapę drogową” (*road map*), która jednak była realistyczna ze względu na paralelne ustalenia przesądzające treść przyszłego traktatu rewizyjnego. Uzgodniono, że Konferencja ma być zwołana w lipcu 2007 r.<sup>31</sup>, a zakończyć ma swojej prace „w każdym przypadku przed końcem 2007 r.”<sup>32</sup>. Prezydencja portugalska wykonała ten ambitny program z nawiązką<sup>33</sup>, rozpoczynając Konferencję Międzyrządową już 23 lipca 2007 r. Zgodnie z założonym planem „dostosowania techniczne” treści Traktatu reformującego z Mandatem zostały przeprowadzone w ramach „grupy prawników”, pojawiające się problemy natury „politycznej” dyskutowano podczas

---

*Rückkehr der Europäischen Verfassung? Ein Leitfaden zum Reformvertrag*, Zeitschrift für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht 2007, nr 4.

<sup>30</sup> Dz.Urz. UE 2007, C 306, s. 1.

<sup>31</sup> Punkt 10 Konkluzji Prezydencji...

<sup>32</sup> Punkt 11 Konkluzji Prezydencji...

<sup>33</sup> Wystąpienie premiera Portugalii, Jose Socratesa w dniu 23 czerwca 2007 r. (komunikat PAP/AFP). Por. również: Presentation of the Programme for the Portuguese Presidency of the European Union. Prime Minister’s speech – Jose Socrates – 27 June 2007 (strona internetowa Prezydencji portugalskiej); Portuguese Presidency of the Council. A stronger Union for a better World. July-December 2007. Tamże.

spotkań ministrów spraw zagranicznych 8-9 września oraz bezpośrednio przed spotkaniem Rady Europejskiej w Lizbonie, podczas którego (18-19 października 2007 r.) szefowie państw lub rządów ostatecznie ustalili treść Traktatu oraz uzgodnili, że jego podpisanie nastąpi w Lizbonie 13 grudnia 2007 r. - co też się stało<sup>34</sup>.

W Mandacie państwa członkowskie zobowiązały się do takiego przeprowadzenia procedury ratyfikacyjnej Traktatu z Lizbony, aby mógł wejść w życie „przed wyborami do Parlamentu Europejskiego w czerwcu 2009 roku”<sup>35</sup>. Doprowadzenie do wejścia w życie Traktatu zaraz na początku 2009 r. ma istotne znaczenie z formalnego punktu widzenia. Niezależnie od wyborów do Parlamentu Europejskiego (w czerwcu-lipcu 2009 r.), wraz z ustaleniem nowego składu kolegium Komisji w listopadzie 2009 r. musiałaby zacząć działać regulacja - wprowadzona na mocy Traktatu z Nicei - zobowiązująca do redukcji liczby członków kolegium w stosunku do liczby państw członkowskich. Szereg państw (na czele z Francją) wyrażało wątpliwości w tej dziedzinie, a Traktat z Lizbony przesuwa rozpoczęcie działania tej regulacji (śladem Traktatu konstytucyjnego) na rok 2014.

Sam Traktat z Lizbony określa w art. 6 ust. 2, iż wejdzie w życie 1 stycznia 2009 r. pod warunkiem, że do tego czasu zostaną złożone wszystkie dokumenty ratyfikacyjne. W przeciwnym razie wejdzie w życie pierwszego dnia miesiąca następującego po złożeniu ostatniego dokumentu ratyfikacyjnego. Niemniej przeprowadzenie ratyfikacji Traktatu w ciągu jednego roku jest zamierzeniem bardzo ambitnym, a doświadczenia z Traktatem konstytucyjnym wskazują, że proces ratyfikacji może nabrać własnej dynamiki politycznej: każde z państw członkowskich prowadzi bowiem procedurę ratyfikacyjną Traktatu na podstawie własnej konstytucji. Zobowiązania podjęte w Mandacie mają charakter polityczny,

---

<sup>34</sup> European leaders approve Treaty of Lizabon. Komunikat Prezydencji portugalskiej z 19 października 2007 r. (<http://www.eu2007.pt/Scripts>).

<sup>35</sup> Punkt 11 Konkluzji (ostatnie zdanie) Prezydencji przyjętych podczas spotkania Rady Europejskiej 21-23 czerwca 2007 r.

a ich istota polega na dołożeniu starań, aby zakończyć procedurę w uzgodnionym terminie.

Niedotrzymanie jednak zakładanego terminu (nie mówiąc już o odrzuceniu Traktatu) miałyby nie tylko konsekwencje w odniesieniu do wskazanych wyżej problemów ustrojowych. Dalsze przeciąganie reformy ustrojowej Unii osłabiłoby jej wewnętrzną spójność, oddziaływałoby negatywnie na kontynuację strategii rozszerzenia, hamowałoby umocnienie jej tożsamości na arenie międzynarodowej i *last but not least* stwarzałoby realną groźbę fragmentacji procesu integracji europejskiej<sup>36</sup>.

## 10. Forma traktatu

Spośród rozważanych prawnych wariantów przeprowadzania reformy Unii uzgodniono ostatecznie odejście od formuły „dużego” traktatu rewizyjnego (Traktat konstytucyjny bis), który miałby zastąpić obecne traktaty stanowiące Unię, i powrócono do formy tradycyjnego traktatu rewizyjnego. Dokona on zmiany obowiązujących obecnie Traktatu o Unii Europejskiej i Traktatu ustanawiającego Wspólnotę Europejską. Początkowo ów traktat rewizyjny nazwano roboczo - Traktatem reformującym<sup>37</sup>. Ostatecznie nosi on formalną nazwę „Traktat zmieniający Traktat o Unii Europejskiej i Traktat ustanawiający Wspólnotę Europejską” i - jak wspomniano - określany jest od miejsca podpisania jako „Traktat z Lizbony”. Wbrew wcześniejszym zapowiedziom Traktat o Unii Europejskiej zachowuje swoją nazwę (wcześniej pojawiała się sugestia, aby wprowadzić nazwę „Traktat podstawowy”, która chyba jednak zbyt przypominała „Traktat konstytucyjny”). Natomiast Traktat ustanawiający Wspólnotę Europejską otrzymuje nową nazwę - „Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej” (TFUE).

---

<sup>36</sup> Por. J. Barcz, *Unia Europejska: stare normy - nowe oczekiwania*, w: *Dokąd zmierza świat*, praca zbiorowa red. A.D. Rotfeld, Warszawa 2008.

<sup>37</sup> Punkt 1 i 2 załącznika I do Konkluzji Prezydencji...

Sam Traktat z Lizbony - jako traktat rewizyjny - składa się z siedmiu artykułów:

- na podstawie art. 1 - wprowadzono zmiany do TUE;
- na podstawie art. 2 - wprowadzono zmiany do TWE (TFUE);
- w art. 3 - stwierdza się, że Traktat z Lizbony - podobnie jak uprzednie traktaty rewizyjne - zawierany jest „na czas nieograniczony”;
- w art. 4 - w dwóch ustępach odsyła się odpowiednio do Protokołu nr 1 załączonego do Traktatu z Lizbony, na mocy którego dokonywane są zmiany w obowiązujących obecnie protokołach (niezależnie od tego do listy protokołów danych jest szereg nowych protokołów)<sup>38</sup> oraz do Protokołu nr 2 załączonego do Traktatu z Lizbony, na mocy którego dokonywane są zmiany w TEWEA;
- art. 5 - zawiera postanowienia odnoszące się do ujednoczenia numeracji artykułów, sekcji, rozdziałów, części i tytułów TUE i TFUE, a w ust. 1 odsyła do niezmiernie istotnych tablic ekwiwalencyjnych (zamieszczonych jako załącznik do Traktatu z Lizbony);
- art. 6 - zawiera klauzulę ratyfikacyjną (ust. 1) oraz omawiane już postanowienia dotyczące wejścia Traktatu w życie (ust. 2);
- art. 7 wylicza języki autentyczne Traktatu i wskazuje tradycyjnie na rząd Republiki Włoskiej jako na depozytariusza.

W Akcie Końcowym<sup>39</sup> Konferencji Międzyrządowej zamieszczonych zostało łącznie 65 deklaracji, uszeregowanych w trzech grupach: w grupie

---

<sup>38</sup> Patrz punkt IIA Aktu Końcowego Konferencji Przedstawicieli Rządów Państw Członkowskich. Dokument CIG 15/07, Bruksela, 3 grudnia 2007 r.

<sup>39</sup> Patrz tamże (po punkcie III).

A - deklaracje odnoszące się do postanowień Traktatów (od nr 1 do nr 43), w grupie B - deklaracje odnoszące się do protokołów dołączonych do Traktatów (od nr 44 do nr 50) i w grupie C - deklaracje poszczególnych państw członkowskich lub grup tych państw jako deklaracje, które „Konferencja przyjęła do wiadomości” (od nr 51 do nr 65).

Sięgnięcie do tradycyjnej formy traktatu rewizyjnego ma uzasadnienie głównie polityczne - chodzi przede wszystkim o ułatwienie procedury ratyfikacyjnej Traktatu. Z prawnego punktu widzenia budzić to może pewne wątpliwości dotyczące struktury, zwłaszcza jeśli uwzględnimy, że Unia przekształci się w jednolitą organizację międzynarodową (jej podstawę prawną będą stanowić dwa odrębne traktaty, choć opatrzone zastrzeżeniem, że „oba te Traktaty mają taką samą moc prawną”)<sup>40</sup>. Bez wątplenia przyjęcie wariantu „dużego” traktatu rewizyjnego (takiego jak Traktat konstytucyjny), który zastępowałaby obecnie obowiązujące traktaty, byłoby znacznie lepszym rozwiązaniem z punktu widzenia spójności i przejrzystości podstaw prawnych Unii i jej funkcjonowania. Względy polityczne zdecydowały jednak o tym, że wybrano inny wariant. Nie jest to rozwiązanie najlepsze również z tego względu, iż podział materii między oba traktaty stanowiące podstawę Unii, tj. między TUE i TFUE, pozostanie niejasny. Znaczna część postanowień odnoszących się do działania instytucji pozostanie bowiem - śladem części III Traktatu konstytucyjnego – w nowym TFUE i nie zostanie przeniesiona do TUE.

Nie skorzystano też z okazji, aby Unię Europejską objąć również Euratom, który ma nadal pozostać odrębną – choć połączoną strukturalnie z Unią - organizacją międzynarodową<sup>41</sup>. Nadal więc obowiązywać będzie Traktat ustanawiający Europejską Wspólnotę Energii Atomowej (Euratom), w wersji zmienionej Protokołem nr 2 dołączonym do Traktatu z Lizbony. Tym samym reforma ustrojowa Unii (podobnie jak w Traktacie konstytucyjnym) pozostanie niepełna (o czym jeszcze dalej).

---

<sup>40</sup> Por. punkt 19a załącznika I do Konkluzji Prezydencji... oraz art. 1 (nowy art. 1) akapit trzeci TUE oraz art. 1a (nowy art. 1) ust. 2 TFUE (w brzmieniu nadanym przez TL).

<sup>41</sup> Por. punkt 23 załącznika I do Konkluzji Prezydencji...

## 11. Traktat z Lizbony a Traktat konstytucyjny

W toku negocjacji podczas prezydencji niemieckiej stawało się coraz bardziej jednoznaczne, iż mimo odrzucenia Traktatu konstytucyjnego jego treść pozostanie - zgodnie z przewidywaniami - punktem wyjścia dalszych reform UE. Jak już podkreślano, była to istotna okoliczność w dyskusji nad sposobem prowadzenia negocjacji nad reformą ustrojową Unii (chodziło o solidną analizę rozwiązań proponowanych w Traktacie konstytucyjnym, a nie o traktowanie Traktatu jako bezprzedmiotowy - jako „martwy”).

Podczas prezydencji niemieckiej potwierdziło się, iż punktem wyjścia zamierzonej reformy będą uzgodnienia zawarte w Traktacie konstytucyjnym, z pewnymi modyfikacjami<sup>42</sup>. Słusznie zrezygnowano zwłaszcza ze wszystkich elementów, które nawiązywały do terminu „konstytucja”, czy też konstytucjonalizacji procesu integracji europejskiej. W Mandacie wyraźnie podkreślono, że nowy TUE i TFUE „nie będą miały charakteru konstytucyjnego”<sup>43</sup>.

„Dekonstytucjonalizacja” przejętego z Traktatu konstytucyjnego pakietu reform znalazła wyraz w:

- rezygnacji w tekstach obu traktatów (TUE i TFUE) z terminu „konstytucja”; przy okazji należy wspomnieć, że termin „Wspólnota” został zastąpiony terminem „Unia”,<sup>44</sup> co jest wyrazem przekształcenia UE w jednolitą organizację międzynarodową;
- zmianie nazwy „Ministra Spraw Zagranicznych Unii” na „Wysokiego Przedstawiciela do Spraw Zagranicznych i Polityki Bezpieczeństwa”<sup>45</sup>;

---

<sup>42</sup> Por. punkty 4 i 12 załącznika I do Konkluzji Prezydencji...

<sup>43</sup> Punkt 3 załącznika I do Konkluzji Prezydencji...

<sup>44</sup> Patrz. art. 2 pkt 3 lit. a TL.

<sup>45</sup> Patrz. art. 9e (nowy art. 18) TUE.



- rezygnacji z terminów „ustawa europejska” i „europejska ustawy ramowa” na określenie źródeł prawa pochodnego UE o charakterze prawodawczym<sup>46</sup> i zachowanie tradycyjnych nazw: „rozporządzenie”, „dyrektywa” i „decyzja”<sup>47</sup>;
- rezygnacji z postanowień odnoszących się do ustanowienia symboli Unii<sup>48</sup>, tj. flagi Unii, hymnu Unii, dewizy Unii, euro oraz Dnia Europy obchodzonego 9 maja<sup>49</sup>; warto jednak zauważyć, że bezpośrednio przed podpisaniem Traktatu z Lizbony grupa 16 państw dołączyła do Aktu Końcowego Konferencji deklarację nr 52, w której państwa te oświadczyły, że symbole owe „pozostają dla nich symbolami wyrażającymi poczucie wspólnoty obywateli Unii Europejskiej oraz ich związek z nią”<sup>50</sup>;
- rezygnacji z postanowień potwierdzających zasadę pierwszeństwa „prawa Unii” przed prawem krajowym państw członkowskich<sup>51</sup>; ponieważ już podczas prac nad Traktatem konstytucyjnym tego rodzaju regulacja budziła kontrowersje<sup>52</sup>, zdecydowano się dodać do

---

<sup>46</sup> Por. *Przewodnik po Traktacie konstytucyjnym...*, s. 63 i nast.

<sup>47</sup> Obecny art. 249 TWE (nowy art. 288 TFUE).

<sup>48</sup> Zawierał je art. I-8 Traktatu konstytucyjnego.

<sup>49</sup> Por. punkt 3 zdanie przedostatnie załącznika I do Konkluzji Prezydencji... W punkcie tym nie wymieniono rezygnacji z obchodów Dnia Europy - 9 maja i nawiązania do euro (dwa ostatnie akapity art. I-8 Traktatu konstytucyjnego). W art. 2 (nowym art. 3) TUE - określającym cele Unii - pojawił się natomiast nowy ust. 4 o następującym brzmieniu: „Unia ustanawia unię gospodarczą i walutową, której walutą jest euro”.

<sup>50</sup> Polska nie znalazła się wśród tych państw.

<sup>51</sup> Art. I-6 Traktatu konstytucyjnego, który miał następujące brzmienie: „Konstytucja i prawo przyjęte przez instytucje Unii w wykonywaniu przyznanych jej kompetencji mają pierwszeństwo przed prawem Państw Członkowskich”.

<sup>52</sup> Patrz. J. Barcz, *Przewodnik po Traktacie konstytucyjnym...*, s. 44.

Traktatu konstytucyjnego (art. I-6) deklarację (nr 1), która objaśniała, iż postanowienia tego artykułu „odzwierciedlają istniejące orzecznictwo Trybunału Sprawiedliwości i Sądu Pierwszej Instancji”.<sup>53</sup> W Mandacie Konferencji Międzyrządowej uzgodniono przyjęcie jedynie deklaracji<sup>54</sup>, wskazującej, że „zgodnie z utrwalonym orzecznictwem Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej Traktaty i prawo przyjęte przez Unię na podstawie Traktatów mają pierwszeństwo przed prawem Państw Członkowskich na warunkach ustanowionych przez wspomniane orzecznictwo”<sup>55</sup>. Niezależnie od tego w deklaracji została zamieszczona opinia Służby Prawnej Rady<sup>56</sup>. W opinii tej stwierdzono, że stosownie do orzecznictwa Trybunału Sprawiedliwości „pierwszeństwo prawa WE stanowi podstawową zasadę” prawa wspólnotowego, a zasada ta „jest nieodłącznie związana ze szczególną naturą Wspólnoty Europejskiej” (nawiązano przy tym do precedensowego wyroku w sprawie *Costa v. ENEL* z 15 lipca 1964 r.<sup>57</sup>). Następnie w opinii stwierdza się: „Fakt, że zasada pierwszeństwa nie zostanie włączona do przyszłego Traktatu, w żaden sposób nie narusza samej zasady ani obowiązującego orzecznictwa Trybunału Sprawiedliwości”<sup>58</sup>.

---

<sup>53</sup> Tamże, s. 829.

<sup>54</sup> Deklaracja nr 17 (według ostatecznej numeracji zawartej w Akcie Końcowym Konferencji).

<sup>55</sup> Punkt 4 (oraz przypis 1 do tego punktu) załącznika I do Konkluzji Prezydencji... Deklaracja nr 27 odnosząca się do traktatów.

<sup>56</sup> Dokument 11197/07 (JUR 260).

<sup>57</sup> Przywołano następujący fragment wyroku: „...prawu utworzonemu na podstawie traktatu, pochodzącemu z niezależnego źródła, nie można, ze względu na jego wynikającą stąd szczególną naturę, przeciwstawić w postępowaniu sądowym jakiegokolwiek wewnętrznego aktu prawnego, gdyż oznaczałoby to utratę przez to prawo charakteru wspólnotowego i zakwestionowanie samych podstaw prawnych Wspólnoty” (sprawa 6/64).

<sup>58</sup> European Council, Bruksela, 22 czerwca 2007 r. (25.06). 11197/07 JUR 260. Opinia Służby Prawnej dotycząca pierwszeństwa prawa WE.

Łatwo zauważyć, że „dekonstytucjonalizacja” przeprowadzona na podstawie Traktatu z Lizbony nie ma większego znaczenia prawnego, natomiast może mieć istotne znaczenie dla politycznej percepcji reformy ustrojowej Unii. Podobnie rzecz się miała – ale w kierunku odwrotnym - z „konstytucjonalizacją” Traktatu konstytucyjnego. Wprowadzenie terminu „konstytucja” nie zmieniało charakteru Traktatu konstytucyjnego jako umowy międzynarodowej w rozumieniu art. 48 TUE (traktatu rewizyjnego), miało jednak istotny wpływ na polityczną percepcję proponowanej reformy, przyczyniając się walcie do niepowodzenia całego projektu.

Najistotniejsze jest to, że uzgodniony w Traktacie konstytucyjnym pakiet reform został utrzymany<sup>59</sup>. Uzgodnione w Traktacie z Lizbony modyfikacje i wyjaśnienia, choć miejscami ważne, nie naruszają istoty zamierzonej w Traktacie konstytucyjnym reformy ustrojowej Unii. Nie oznacza to jednak, że Traktat z Lizbony należy interpretować jako proste „przepakowanie” treści Traktatu konstytucyjnego. Takie podejście byłoby nieuzasadnionym uproszczeniem. Propozycje zawarte w Traktacie konstytucyjnym zostały poddane ponownej, gruntownej analizie podczas „okresu refleksji”. Państwa członkowskie zgłosiły szereg uwag i uzupełnień, zrezygnowano z rozwiązań budzących największe kontrowersje. Sprawne przeprowadzenie Konferencji Międzyrządowej wskazuje raczej, że znaleziono wyważony kompromis.

## **12. Zmiany horyzontalne**

### **12.1. Główne modyfikacje w stosunku do Traktatu konstytucyjnego**

W stosunku do rozwiązań proponowanych w Traktacie konstytucyjnym, zasadnicze modyfikacje zawarte w Traktacie z Lizbony, obejmujące cały obszar przyszłej Unii, odnoszą się do<sup>60</sup>:

---

<sup>59</sup> Punkt 4 zdanie pierwsze załącznika I do Konkluzji Prezydencji...

<sup>60</sup> Por. punkt 4 załącznika I do Konkluzji Prezydencji...

- sprecyzowania i wyjaśnienia zakresu kompetencji powierzonych Unii oraz odgraniczenia kompetencji Unii i jej państw członkowskich;
- podkreślenia szczególnego charakteru Wspólnej Polityki Zagranicznej i Bezpieczeństwa i zasadniczych kompetencji państw członkowskich w tej mierze;
- umocnienia roli parlamentów narodowych, zwłaszcza przy monitorowaniu działania zasady subsydiarności;
- stworzenia podstawy prawnej dla przystąpienia Unii do EKPCz oraz nadania Kartie Praw Podstawowych charakteru prawnego oraz sprecyzowania zakresu jej stosowania;
- zwiększenia elastyczności działania w ramach Unii poprzez m.in. rozszerzenie wzmocnionej współpracy oraz nadanie charakteru strukturalnego tzw. procedurom kładki;
- potwierdzenie formuły podejmowania decyzji w Radzie większością kwalifikowaną zgodnie z tzw. zasadą podwójnej większości (z pewnymi modyfikacjami uzgodnionymi zwłaszcza pod naciskiem Polski);
- sprecyzowania katalogu źródeł prawa pochodnego w Unii oraz procedur stanowienia tego prawa;
- sprecyzowania procedur stanowienia prawa pierwotnego Unii.

Analizę reform o charakterze horyzontalnym, tj. mających znaczenie dla całej Unii, należy jednak rozpocząć od przypomnienia propozycji (zawartej w Traktacie konstytucyjnym) o zasadniczym znaczeniu dla funkcjonowania całej przyszłej Unii, tj. od nadania Unii podmiotowości prawnej i w konsekwencji przekształcenia jej w organizację międzynarodową<sup>61</sup>.

---

<sup>61</sup> Punkt 1 załącznika I do Konkluzji Prezydencji...

## 12.2. Przekształcenie Unii w organizację międzynarodową

Stosownie do art. 46a (nowy art. 47) TUE: „Unia ma osobowość prawną”. Postanowienia tego artykułu pozostają w ścisłym związku z art. 1 (nowy art. 1) akapit trzeci TUE, w myśl którego: „Podstawę Unii stanowi niniejszy Traktat oraz Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej [...]. Oba Traktaty mają taką samą moc prawną. Unia zastępuje Wspólnotę Europejską i jest jej następcą prawnym”<sup>62</sup>. Z postanowień tych wynika jednoznacznie, że - po pierwsze - system filarowy zostaje zlikwidowany i zastąpiony jednolitym reżimem prawnym Unii jako spójnej organizacji międzynarodowej. Natomiast z Unii (z obecnego pierwszego filara) wyłączony zostanie Euratom, który pozostanie odrębną Wspólnotą – organizacją międzynarodową. Po drugie – z wyżej przywołanych postanowień TUE wynika, że poprzez jednoznaczne przyznanie osobowości prawnej Unia zostanie przekształcona w organizację międzynarodową. Tym samym położony zostanie kres dywagacjom co do charakteru prawnego UE<sup>63</sup>.

Jest to uzgodnienie o znaczeniu fundamentalnym, nie tylko wychodzące naprzeciw oczekiwaniu podniesienia stopnia przejrzystości procesu integracji europejskiej, lecz przede wszystkim prowadzące do umocnienia spójności Unii (zniesienie struktury filarowej, ujednoczenie procesu decyzyjnego oraz instrumentów prawnych), a w konsekwencji umożliwiające efektywniejsze działanie.

Mankamentem tego rozwiązania jest - jak wspomniano - to, że nie zdecydowano się na włączenie Euratomu do przyszłej Unii, a tym samym przeprowadzona reforma zachowa charakter „kulejący”. Można było pokusić się na pójście krok naprzód w stosunku do Traktatu konstytucyjnego, tym bardziej że zmieniło się w ostatnim czasie (w

---

<sup>62</sup> Uzgodnienie w Mandacie: punkt 2 w załączniku 1 (Zmiany w TUE) dołączonym do załącznika I. Tamże.

<sup>63</sup> Por. *Prawo Unii Europejskiej. Zagadnienia systemowe*, Warszawa 2006, s. I-43 i nast.

związku z gwałtownym wzrostem cen paliwa) nastawienie do pokojowego wykorzystania energii jądrowej (w toku przygotowania Traktatu konstytucyjnego obawiano się, że objęcie Traktatem konstytucyjnym Euratomu pogorszy szanse na jego ratyfikację). Niemniej jednak w deklaracji nr 54 (przyjętej przez Konferencję do wiadomości) grupa państw (Niemcy, Irlandia, Węgry, Austria i Szwecja) wzywają do jak najszybszego zwołania Konferencji Międzyrządowej w celu rewizji Traktatu ustanawiającego Euratom.

Decyzja w sprawie przekształcenia Unii w organizację międzynarodową pociąga za sobą również ważne implikacje polityczne dla postrzegania charakteru prawnego Unii. W ten bowiem sposób zostanie objaśnione, że proces integracji europejskiej przybiera formę prawną organizacji międzynarodowej – kreowanej przez państwa na mocy umowy międzynarodowej, w której są określone kompetencje i struktura tej organizacji. Powinno to położyć kres politycznym spekulacjom, kreującym obawy, iż proces ten zmierza w kierunku jakiejś formy państwa ogólnoeuropejskiego kosztem suwerenności państw członkowskich<sup>64</sup>.

### **12.3. Objasnienia dotyczące podziału kompetencji między Unię i jej państwa członkowskie**

Traktat z Lizbony przejmuje zasadnicze propozycje zawarte w Traktacie konstytucyjnym dotyczące podziału kompetencji między Unię i jej państwa członkowskie. Słusznie nie podjęto nowej próby klasyfikacji poszczególnych dziedzin kompetencji Unii, zachowując zaproponowany w Traktacie konstytucyjnym podział (i tak nieco sztuczny) na dziedziny kompetencji wyłącznych [art. I-13 Traktatu konstytucyjnego - art. 2b (nowy art. 3) Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej - TFUE], dziedziny kompetencji dzielonej [art. I-14 Traktatu konstytucyjnego – art. 2c (nowy art. 4) TFUE] i dziedziny działań wspierających, koordynujących i uzupełniających [art. I-15 Traktatu konstytucyjnego –

---

<sup>64</sup> Por. *Suwerenność i ponadnarodowość a integracja europejska*, red. J. Kranz, Warszawa 2006.

art. 2e (nowy art. 6) TFUE]. Zaakceptowano również ustalone w Traktacie konstytucyjnym przeniesienie dziedzin (około 40) z reżimu jednomyślnego podejmowania decyzji do zwykłej procedury prawodawczej, w której Rada decyduje większością kwalifikowaną.

W Traktacie z Lizbony skoncentrowano się natomiast na sprecyzowaniu zasad podziału kompetencji między Unią a jej państwami członkowskimi. Sprecyzowanie to obejmuje następujące główne obszary:

**I. Zasada kompetencji powierzonych** (zawarta w obecnym art. 5 akapit pierwszy i sprecyzowana w art. 7 akapit drugi TWE) **oraz relacje w obszarze kompetencji dzielonych oraz działań wspierających, koordynujących i uzupełniających Unii** zostały sprecyzowane w postanowieniach TUE i TFUE (w brzmieniu nadanym przez Traktat z Lizbony):

- TUE (w brzmieniu nadanym przez Traktat z Lizbony) koncentruje się na sprecyzowaniu zasady kompetencji powierzonych (zwanej „zasadą przyznania”); już w art. 2 (nowym art. 3) TUE, określającym cele Unii, podkreśla się (w ust. 6), że: „Unia dąży do osiągnięcia swych celów właściwymi środkami, odpowiednio od zakresu kompetencji przyznanych jej na mocy Traktatów”<sup>65</sup>; następuje też swoiste „odwrócenie” kolejności - najpierw [w art. 3a (nowym art. 4) ust. 1 TUE] stwierdza się, że „kompetencje nieprzyznane Unii w Traktatach należą do Państw Członkowskich”<sup>66</sup>, dopiero w art. 3b (nowym art. 5) ust. 1 TUE wymieniona jest sama zasada („Granice kompetencji Unii wyznacza zasada przyznania...”), a następnie zostaje ona zdefiniowana [w art. 3b (nowego art. 5) ust. 2 TUE] z dosłownym powtórzeniem (w zdaniu ostatnim) art. 3a (nowego art. 4) ust. 1 TUE<sup>67</sup>;

---

<sup>65</sup> Por. punkt 3 w załączniku 1 (Zmiany w TUE) do załącznika I do Konkluzji Prezydencji...

<sup>66</sup> Por. punkt 4 w załączniku 1 (Zmiany w TUE) dołączonym do załącznika I do Konkluzji Prezydencji...

<sup>67</sup> Por. również art. 2a (nowy art. 2) TFUE.

- w kontekście zawartych w art. 3a (nowym art. 4) TUE gwarancji co do zasadniczych kompetencji państw członkowskich podkreślono (w ust. 2), że Unia szanuje: 1) równość państw wobec traktatów, 2) ich tożsamość narodową (struktury polityczne, konstytucyjne, w tym samorządu regionalnego i lokalnego), 3) podstawowe funkcje państwa (zwłaszcza zapewnienia jego integralności terytorialnej, utrzymanie porządku publicznego oraz ochronę bezpieczeństwa narodowego), 4) wyraźnie zastrzeżono kwestę bezpieczeństwa narodowego do zakresu wyłącznej odpowiedzialności państw członkowskich;
- w artykule 6 (nowym art. 6) TUE, który odnosi się w ust. 1 do Karty Praw Podstawowych i w ust. 2 do przystąpienia Unii do EKPCz, oraz w załączonych protokołach i deklaracjach objaśniono, iż nie rozszerza to kompetencji Unii; występuje też szereg zastrzeżeń precyzujących zakres stosowania Karty<sup>68</sup>;
- do art. 46a (nowego art. 47) TUE dotyczącego osobowości prawnej Unii dodana jest deklaracja (nr 24) objaśniająca, że posiadanie przez Unię osobowości prawnej „w żaden sposób nie upoważnia Unii do stanowienia prawa lub działania wykraczającego poza kompetencje przyznane jej przez Państwa Członkowskie w Traktatach”<sup>69</sup>;
- w art. 2a (nowym art. 2) ust. 2 TFUE, odnoszącym się do kompetencji dzielonych, zostaje wyjaśnione, iż - po pierwsze - państwa członkowskie „wykonują swoją kompetencję w zakresie, w jakim Unia nie wykonała swojej kompetencji”, natomiast - po drugie - w przypadku

---

<sup>68</sup> Punkt 5 w załączniku 1 (Zmiany w TUE) do załącznika I do Konkluzji Prezydencji... Szczegółowo: A. Wyrozumska, *Karta Praw Podstawowych w Traktacie reformującym - polskie obiekcje*, Sprawy Międzynarodowe 2007, nr 4.

<sup>69</sup> Por. przypis 8 do punktu 16 w załączniku I do Konkluzji Prezydencji... Także Akt Końcowy Konferencji Przedstawicieli Rządów Państw Członkowskich. Bruksela, 3 grudnia 2007 r. Dokument: CIG 15/07.



gdy Unia postanowi zaprzestać wykonywania swoich kompetencji, państwa członkowskie ponownie w odpowiednim zakresie kompetencje te wykonują<sup>70</sup>; w dołączonej deklaracji (nr 18)<sup>71</sup> jest określona procedura działania w takim przypadku;

- odrębny protokół („Protokół w sprawie wykonywania kompetencji dzielonych)<sup>72</sup> objaśnia w odniesieniu do kompetencji dzielonych [art. 2a (nowy art. 2) ust. 2 TFUE], że „jeżeli Unia prowadzi działania w pewnej dziedzinie, zakres wykonywania tych kompetencji obejmuje wyłącznie elementy regulowane przedmiotowym aktem Unii, w związku z czym nie obejmuje całej dziedziny” (art. 1 Protokołu);
- w art. 2a (nowy art. 2) ust. 5 TFUE dotyczącym działań Unii wspierających, koordynujących i uzupełniających zostaje objaśnione, że podejmująca takie działania Unia „nie zastępuje jednak [...] kompetencji” państw członkowskich w tych dziedzinach<sup>73</sup>.

**II. Sprecyzowano podział kompetencji (a zwłaszcza zachowanie przez państwa zasadniczych uprawnień) w dziedzinie Wspólnej Polityki Zagranicznej i Bezpieczeństwa<sup>74</sup>.** Nowa treść ustępu 1 art. 11 (nowego art. 24) TUE w akapicie pierwszym określa kompetencje Unii w dziedzinie WPZiB jako obejmujące „wszelkie dziedziny polityki

---

<sup>70</sup> Por. punkt 19 lit. b załącznika I do Konkluzji Prezydencji...

<sup>71</sup> Por. przypis 10 lit. a do punktu 19 lit. b załącznika I do Konkluzji Prezydencji... Należy zwrócić uwagę, że pierwotny tekst tej deklaracji został nieco zmodyfikowany podczas spotkania Rady Europejskiej 18-19 października 2007 r. (dodano ostatecznie zdanie w akapicie drugim, odnoszące się do Komisji). Patrz: Akt Końcowy Konferencji...

<sup>72</sup> Por. przypis 10 lit. b do punktu 19 lit. b załącznika I do Konkluzji Prezydencji.... Wymieniony w punkcie II Aktu Końcowego Konferencji...

<sup>73</sup> Por. punkt 19 lit. c załącznika I do Konkluzji Prezydencji...

<sup>74</sup> Por. uzgodnienia zawarte w punkcie 15 załącznika I do Konkluzji Prezydencji... Szerzej: K. Miszczak, „Traktat Reformujący” UE - zmiany w dziedzinie Wspólnej Polityki Zagranicznej i Bezpieczeństwa UE, Sprawy Międzynarodowe 2007, nr 4.

zagranicznej i ogół kwestii dotyczących bezpieczeństwa Unii, w tym stopniowe określanie wspólnej polityki obronnej, która może prowadzić do wspólnej obrony”<sup>75</sup>. W akapicie drugim wprowadza jednak wyraźne zastrzeżenie, że WPZiB „podlega szczególnym zasadom i procedurom”. Te szczególne „zasady i procedury” wyrażają się w tym, że:

- Rada Europejska i Rada stanowią w ramach WPZiB jednomyślnie (chyba że Traktaty przewidują co innego)<sup>76</sup>;
- nie jest możliwe przyjmowanie w dziedzinie WPZiB „aktów ustawodawczych”<sup>77</sup>;
- „Wysoki Przedstawiciel” realizujący WPZiB może działać jedynie „zgodnie z Traktatami”, a „szczególna rola” Parlamentu Europejskiego i Komisji jest „określona Traktatami”<sup>78</sup>;
- co do zasady Trybunał Sprawiedliwości UE nie ma właściwości w odniesieniu do postanowień dotyczących WPZiB, z wyjątkiem przestrzegania postanowień odnoszących się do rozgraniczenia kompetencji [art. III-308 Traktatu konstytucyjnego - art. 25b (nowy art. 40) TUE] i właściwości do kontrolowania legalności aktów prawnych nakładających sankcje na jednostki [art. III-376 akapit drugi Traktatu konstytucyjnego – obecnie art. 240a (nowy art. 275) akapit drugi TFUE];
- dodatkowe objaśnienia zawierają deklaracje nr 13 i 14<sup>79</sup> (w pewnej części powtarzające się)<sup>80</sup>; są tam zawarte zwłaszcza trzy istotne wyjaśnienia:

---

<sup>75</sup> Por. punkt 8 załącznika 1 do załącznika I do Konkluzji Prezydencji... .

<sup>76</sup> Art. 11 (nowy art. 24) ust. 1 akapit drugi TUE.

<sup>77</sup> Tamże.

<sup>78</sup> Tamże.

<sup>79</sup> Patrz: Akt Końcowy Konferencji...

**po pierwsze** - że postanowienia dotyczące WPZiB, w tym odnoszące się do Wysokiego Przedstawiciela oraz Służby Działań Zewnętrznych „nie będą miały wpływu na obowiązującą podstawę prawną, odpowiedzialność ani uprawnienia każdego Państwa Członkowskiego w zakresie kształtowania i prowadzenia własnej polityki zagranicznej, krajowej służby dyplomatycznej, stosunków z państwami trzecimi oraz uczestnictwa w organizacjach międzynarodowych, w tym na członkostwo Państwa Członkowskiego w Radzie Bezpieczeństwa ONZ”<sup>81</sup> (deklaracja nr 14 akapit pierwszy)<sup>82</sup>;

**po drugie** - w deklaracji nr 14 akapicie drugim wskazuje się, że postanowienia dotyczące WPZiB nie przyznają nowych uprawnień Komisji do inicjowania decyzji ani nie zwiększają roli Parlamentu Europejskiego<sup>83</sup>;

**po trzecie** - w deklaracji nr 13 powtarzane są<sup>84</sup> zastrzeżenia, że WPBiO „nie narusza szczególnego charakteru polityki bezpieczeństwa i obrony Państw Członkowskich”<sup>85</sup>; można jeszcze dodać, że

---

<sup>80</sup> Por. przypis 22 do punktu 8 załącznika 1 (Zmiany w TUE) do załącznika I do Konkluzji Prezydencji...

<sup>81</sup> W ten sposób zareagowano chyba na obawy, jakie pojawiły się w Wielkiej Brytanii, iż umocnienie WPZiB może mieć wpływ na członkostwo w Radzie Bezpieczeństwa. Obawy o tyle bezpodstawne, że o członkostwie w Radzie Bezpieczeństwa decyduje Karta NZ, a nie traktaty stanowiące UE.

<sup>82</sup> Deklaracja nr 13 dodaje do tego zastrzeżenie, iż powyższe regulacje nie mają wpływu również na odnośne „obecne obowiązki” państw członkowskich.

<sup>83</sup> Chodzi tutaj o potwierdzenie przynależności prawa inicjatywy legislacyjnej w WPZiB do państw członkowskich oraz położenie kresu usiłowaniom Parlamentu Europejskiego nakierowanym na uzyskanie wpływu na WPZiB poprzez kontrolowanie wydatków z budżetu wspólnotowego (co było już przedmiotem napięć w przeszłości).

<sup>84</sup> W obu deklaracjach identyczne postanowienia – por. ostatni akapit deklaracji nr 13 i ostatni akapit deklaracji nr 14.

<sup>85</sup> Chodzi tu w pierwszym rzędzie o zagwarantowanie polityki państw wiecześnie neutralnych, ewentualnie też prowadzących politykę neutralności.

deklaracja nr 41<sup>86</sup>, odnosząca się do zawartej w art. 308 (nowym art. 352) TFUE zasady elastyczności podkreśla, że nie może on służyć jako podstawa prawna przyjmowania aktów prawodawczych w dziedzinie WPZiB [notabene nowy ust. 4 art. 308 (nowego art. 352) TFUE wyraźnie zastrzega, że postanowienia tego artykułu nie mogą być podstawą osiągnięcia celów WPZiB]; wszystkie te propozycje w zasadzie mieszczą się w ramach dotychczasowej praktyki, są wyjaśnieniami „rozsądnymi”, a w każdym razie nie będą hamowały rozwoju WPZiB;

### III. Sprecyzowano podział kompetencji w ramach PWBis<sup>87</sup>:

- w art. 3a (nowym art. 4) TUE, odnoszącym się do stosunków między Unią a jej państwami członkowskimi, w ust. 2 określającym zasady tych relacji, podkreślono, że Unia szanuje funkcje państw członkowskich m.in. mające na celu „utrzymanie porządku publicznego i ochronę bezpieczeństwa narodowego” oraz zastrzeżono, że: „W szczególności bezpieczeństwo narodowe pozostaje w zakresie wyłącznej odpowiedzialności każdego Państwa Członkowskiego”<sup>88</sup>;
- w obszarach dotyczących współpracy sądowej w sprawach karnych i współpracy policyjnej wprowadzono szczególne „wentyle bezpieczeństwa”; polegają one na tym, iż - w obu przypadkach<sup>89</sup> - jeśli

---

<sup>86</sup> Patrz: Akt Końcowy Konferencji...

<sup>87</sup> Szczegółowo zob. A. Grzelak, *Reforma współpracy w dziedzinie Przestrzeni Wolności, Bezpieczeństwa i Sprawiedliwości UE w nowym Traktacie zmieniającym (reformującym)UE*, Sprawy Międzynarodowe 2007, nr 4.

<sup>88</sup> Por. punkt 4 w załączniku 1 (Zmiany w TUE) do załącznika I do Konkluzji Prezydencji... Por. również art. 65 TFUE.

<sup>89</sup> Por. odpowiednio - art. 69e (nowy art. 86) ust. 3 TFUE w odniesieniu do współpracy sądowej w sprawach karnych i art. 69h (nowy art. 89) ust. 3 TFUE w odniesieniu do współpracy policyjnej. Por. ustalenia w Mandacie - odpowiednio punkt 2 lit. c i punkt 2 lit. d w załączniku 2 (Zmiany w TUE) do załącznika I do Konkluzji Prezydencji....

przy rozpatrywaniu projektu dyrektywy państwo członkowskie uzna, że projekt naruszałby „podstawowe aspekty jego systemu sądownictwa karnego” (w przypadku współpracy sądowej w sprawach karnych), ewentualnie nie byłoby jednomyślności w Radzie (w przypadku współpracy policyjnej), to projekt dyrektywy ma być przekazywany Radzie Europejskiej; jeżeli osiągnie ona konsensus w danej sprawie, procedura prawodawcza w Radzie jest kontynuowana; w razie braku natomiast jednomyślności w Radzie Europejskiej w obu przypadkach (jeśli co najmniej 9 państw, a więc co najmniej jedna trzecia państw członkowskich opowiada się za projektem) może być uruchomiona wzmocniona współpraca w danej dziedzinie.

**IV. Sprecyzowano działanie klauzuli elastyczności** [obecny art. 308 TWE (nowy art. 352) TFUE]<sup>90</sup>. Już w toku przygotowania Traktatu konstytucyjnego stosowanie tej klauzuli budziło kontrowersje; w Traktacie konstytucyjnym zachowano art. 308 TWE (art. I-18 ust. 1 Traktatu konstytucyjnego), wprowadzono jednak dodatkowy mechanizm kontrolny, który miał polegać na tym, że: „Komisja Europejska zwraca uwagę parlamentom narodowym na propozycje oparte na niniejszym artykule [...] w ramach procedury kontroli zasady pomocniczości” (art. I-18 ust. 3 Traktatu konstytucyjnego). Mimo pewnej niejednoznaczności powyższych postanowień, przeważała interpretacja, iż przy stosowaniu klauzuli elastyczności parlamenty narodowe miałyby uprawnienia przyznane im w ramach procedury kontroli zasady subsydiarności<sup>91</sup>; zastrzeżono również (art. I-18 ust. 3 Traktatu konstytucyjnego), że jego postanowienia nie mogą prowadzić do harmonizacji prawa krajowego państw członkowskich. Traktat z Lizbony precyzuje stosowanie art. 308 (nowy art. 352) TFUE:

---

<sup>90</sup> Por. punkt 19 lit. w załączniku I w załączniku I do Konkluzji Prezydencji ... .

<sup>91</sup> Por. *Przewodnik po Traktacie konstytucyjnym...*, s. 52.

- **po pierwsze** - wyraźnie zostało zastrzeżone w jego ust. 4, że klauzula ta „nie może służyć jako podstawa do osiągnięcia celów” związanych z WPZiB<sup>92</sup>;
- **po drugie** - odrębna deklaracja nr 41<sup>93</sup> odnosząca się do tego artykułu precyzuje zakres celów Unii, które mogą być osiągnięte przy zastosowaniu art. 308 (nowego art. 352) TFUE - chodzi o cele w ramach PWBIS, ustanowienia rynku wewnętrznego i działań zewnętrznych (odpowiednio ustępy 2, 3 i 5 art. 2 /nowy art. 3/ TUE) - w związku z tym w deklaracji wyraźnie zastrzeżono, że artykuł ten nie może „służyć wyłącznie realizacji celów w art. 2 (nowy art. 3) ust. 1 TUE („Celem Unii jest wspieranie pokoju, jej wartości i dobrobytu jej narodów”), a w związku z tym „nie ma możliwości” przyjmowania aktów prawodawczych w dziedzinie WPZiB<sup>94</sup>;
- **po trzecie** - odrębna deklaracja nr 42<sup>95</sup> (nawiązująca do „utrwalonego orzecznictwa” Trybunału Sprawiedliwości) wyjaśnia, iż klauzula elastyczności „nie może służyć jako podstawa rozszerzania zakresu kompetencji Unii poza ogólne ramy wynikające z całości postanowień Traktatów, w szczególności poza postanowienia określające zadania i działania Unii”. W deklaracji podkreśla się również, że art. 308 (nowy art. 352) TFUE „nie może być wykorzystywany jako podstawa przyjęcia przepisów, które w istocie skutkowałyby zmianą Traktatów z pominięciem przewidzianej w nich w tym celu procedury”<sup>96</sup>. W sumie są to

---

<sup>92</sup> Por. punkt 19 lit. w załączniku I do Konkluzji Prezydencji...

<sup>93</sup> Patrz: Akt Końcowy Konferencji...

<sup>94</sup> Por. przypis 13 punkt 1 do punktu 19 lit. w załączniku I do Konkluzji Prezydencji...

<sup>95</sup> Patrz: Akt Końcowy Konferencji...

<sup>96</sup> Por. przypis 13 punkt 2 do punktu 19 lit. w załączniku I do Konkluzji Prezydencji... Na temat rozwiązań proponowanych w Traktacie konstytucyjnym: J. Barcz, *Traktat konstytucyjny - umocnienie roli parlamentów narodowych w procesie integracji europejskiej*, w: *Demokratyzacja i*

uzgodnienia odzwierciedlające orzecznictwo Trybunału Sprawiedliwości; nowym elementem są bariery odnoszące się do WPZiB; mają one znaczenie, WPZiB zostanie bowiem - co do zasady - objęta reżimem jednolitej organizacji międzynarodowej - Unii.

Zawarte w Traktacie z Lizbony rozwiązania mają głównie charakter objaśniający i nawiązują do dotychczasowego orzecznictwa Trybunału Sprawiedliwości w tej mierze. Nowym elementem jest propozycja zawarta w art. 48 (nowy art. 48) TUE, odnoszącym się do „Zwykłej procedury zmiany”, stwierdzająca wyraźnie, że ewentualne zmiany postanowień traktatów stanowiących Unię mogą być nakierowane na „rozszerzenie lub ograniczenie kompetencji przyznanych Unii”<sup>97</sup>, a w ramach kompetencji dzielonych – możliwość „powrotu” do wykonywania stosownych kompetencji przez państwa członkowskie, jeżeli ze względu na poszanowanie zasady pomocniczości i proporcjonalności Unia zrezygnowałaby z wykonywania danych kompetencji. Z formalnego punktu widzenia możliwości takie mieszczą się w ramach dopuszczanych powszechnym prawem międzynarodowym, tj. gdyby państwa członkowskie wykazały taką wolę polityczną, to mogłyby podjąć stosowną decyzję ograniczającą kompetencje Unii również w obecnych warunkach, w toku rewizji traktatów stanowiących Unię. Podobnie rzecz miałaby się w przypadku odstąpienia przez Unię z wykonywania uprawnień w ramach kompetencji dzielonych. Z punktu natomiast widzenia percepcji politycznej reformy ustrojowej Unii jest to istotny zabieg wyjaśniający.

#### **12.4. Umocnienie roli parlamentów narodowych**

Umocnienie pozycji parlamentów narodowych, zaproponowane w Traktacie konstytucyjnym<sup>98</sup> i następnie z pewnymi modyfikacjami przejęte

---

*wzmocnienie legitymacji Unii Europejskiej* (publikacja z cyklu „Poznaj Traktat konstytucyjny”), Warszawa 2005, s. 32 i nast.

<sup>97</sup> Por. punkt 16 załącznika I do Konkluzji Prezydencji...

<sup>98</sup> Por. *Przewodnik po Traktacie konstytucyjnym...*, s. 50 i nast.

przez Traktat z Lizbony, należy do bardziej znaczących reform, podnoszących legitymację demokratyczną Unii. Do parlamentów narodowych odnosi się szereg postanowień Traktatu z Lizbony<sup>99</sup> oraz - w szczególności - dwa protokoły dołączone do Traktatu: Protokół w sprawie roli parlamentów narodowych w Unii Europejskiej oraz Protokół w sprawie stosowania zasad pomocniczości i proporcjonalności.

Traktat z Lizbony wprowadza do TUE nowy artykuł [art. 8c (nowy art. 12)], który wylicza poszczególne elementy roli parlamentów narodowych w działaniu UE:

„Parlamenty narodowe aktywnie przyczyniają się do prawidłowego funkcjonowania Unii:

- a) otrzymując od instytucji Unii informacje oraz projekty europejskich aktów prawodawczych Unii zgodnie z Protokołem w sprawie roli parlamentów narodowych w Unii Europejskiej,
- b) czuwając nad poszanowaniem zasady pomocniczości zgodnie z procedurami przewidzianymi w Protokole w sprawie stosowania zasady pomocniczości i proporcjonalności,
- c) uczestnicząc, w ramach przestrzeni wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości, w mechanizmach oceniających wykonanie polityk Unii w tej dziedzinie, zgodnie z artykułem 61c (nowy art. 79) Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej, oraz angażując się w polityczną kontrolę Europolu i ocenę działalności Eurojustu, zgodnie z artykułami 69g (nowym art. 88) i 69d (nowym art. 85) tego Traktatu,
- d) uczestnicząc w procedurach zmiany Traktatów, zgodnie z artykułem 48 (nowym art. 48) niniejszego Traktatu,
- e) otrzymując informacje na temat wniosków o przystąpienie do Unii, zgodnie z artykułem 49 (nowym art. 49) niniejszego Traktatu,
- f) uczestnicząc w międzyparlamentarnej współpracy między parlamentami narodowymi i z Parlamentem Europejskim, zgodnie z

---

<sup>99</sup> Por. punkt 11 załącznika I do Konkluzji Prezydencji...



Protokołem w sprawie roli parlamentów narodowych w Unii Europejskiej”.

Protokół w sprawie roli parlamentów narodowych w Unii Europejskiej modyfikuje w znaczącym zakresie obecnie obowiązujące regulacje. Modyfikacje te obejmują następujące obszary:

- rozszerzony i zmieniony zostaje mechanizm informowania parlamentów narodowych (tytuł I Protokołu): obecnie dokumenty konsultacyjne Komisji (zielone księgi, białe księgi i komunikaty) przekazywane są parlamentom narodowym bezpośrednio, projekty aktów prawnych zaś za pośrednictwem odnośnych rządów, natomiast Protokół przewiduje (art. 2) bezpośrednie przekazywanie projektów aktów prawnych Unii (aktów prawodawczych) również do parlamentów narodowych (paralelnie do przekazywania ich do rządów państw członkowskich) oraz rozszerza katalog dokumentów konsultowanych (ma on obejmować również roczny program prac legislacyjnych, wszelkie inne dokumenty dotyczące planowania legislacyjnego lub strategii politycznej, które są przedkładane przez Komisję Parlamentowi Europejskiemu i Radzie - art. 1); również Trybunał Obrachunkowy zostanie zobowiązany do przesyłania swoich rocznych sprawozdań parlamentom narodowym (art. 7); w przypadku przesyłania parlamentom narodowym projektu aktu prawnego, zwiększono do ośmiu tygodni (obecnie sześć tygodni) okres (art. 4), jaki musi upłynąć (z pewnymi wyjątkami) między przekazaniem przez Komisję projektu aktu prawnego a umieszczeniem go w porządku dziennym Rady w celu przyjęcia lub zajęcia stanowiska w ramach procedury legislacyjnej; jednocześnie projekt zawiera zobowiązanie do przekazywania parlamentom narodowym porządków dziennych posiedzeń Rady oraz protokołów z takich posiedzeń, podczas których rozpatrywano projekty aktów prawnych (art. 5);
- ustalono system monitorowania przestrzegania zasady subsydiarności przy uchwalaniu projektów aktów prawnych: Protokół

potwierdza ten system co do zasady (art. 3), odsyłając jednocześnie do Protokołu w sprawie stosowania zasad subsydiarności i proporcjonalności;

- ustanowiono kontrolę skorzystania z tzw. procedury kładki: art. 6 Protokołu nawiązuje bezpośrednio do art. 48 (nowy art. 48) ust. 7 TUE (podjęcie przez Radę Europejską decyzji w sprawie odejścia w danym obszarze z trybu podejmowania decyzji jednomyślnie na rzecz większości kwalifikowanej oraz decyzji w sprawie zmiany procedury podejmowania decyzji ze szczególnej na zwykłą);
- rozszerzono mechanizmy współpracy międzyparlamentarnej: Protokół (w tytule II) wskazuje (art. 9), że Parlament Europejski i parlamenty narodowe wspólnie określają, jak „skutecznie” i „systematycznie” rozwijać współpracę parlamentarną w UE (wyraźnie chodzi tu o kształtowanie różnych sposobów współpracy między parlamentami narodowymi i między parlamentami narodowymi a Parlamentem Europejskim); niezależnie od tego w sposób bardziej elastyczny niż dotychczas określone są kompetencje Konferencji komisji parlamentów narodowych zajmujących się sprawami europejskimi COSAC (art. 10): może ona przedkładać Parlamentowi Europejskiemu, Radzie i Komisji w sprawach, które „uzna za właściwe” (obecnie obowiązują ograniczenia obejmujące taką kompetencją COSAC jedynie projekty aktów prawnych dotyczące PWBIS, mogące mieć bezpośredni wpływ na prawa i wolności jednostek lub na prawa podstawowe, względnie gdy zgodzą się na to państwa członkowskie); w podobnym zakresie COSAC może zgłaszać uwagi nawiązujące do przestrzegania zasady subsydiarności; niezależnie od tego potwierdza się kompetencje COSAC do wspierania wymiany informacji między parlamentami narodowymi a Parlamentem Europejskim, w tym w ramach komisji wyspecjalizowanych, organizowania konferencji międzyparlamentarnych (ze szczególnym wskazaniem na zagadnienia WPZiB, w tym WPBiO). Ten ostatni aspekt jest szczególnie istotny, Traktat z Lizbony (podobnie jak Traktat konstytucyjny) bowiem nie

przewiduje jakiegokolwiek włączenia parlamentów narodowych w obszar WPZiB.

Jeśli chodzi o mechanizm monitorowania zasady pomocniczości, to należy przede wszystkim wskazać, że zasada ta została nieco zmodyfikowana w art. 3b (nowy art. 5) ust. 3 TUE:

„Zgodnie z zasadą pomocniczości, w dziedzinach, które nie należą do jej wyłącznej kompetencji, Unia podejmuje działania tylko wówczas i tylko w takim zakresie, w jakim cele zamierzonego działania nie mogą zostać osiągnięte w sposób wystarczający przez Państwa Członkowskie, zarówno na poziomie centralnym, jak i regionalnym oraz lokalnym, i jeżeli ze względu na rozmiary lub skutki proponowanego działania możliwe jest lepsze ich osiągnięcie na poziomie Unii.

Instytucje Unii stosują zasadę pomocniczości zgodnie z Protokołem w sprawie stosowania zasad pomocniczości i proporcjonalności. Parlamenti narodowe zapewniają przestrzeganie tej zasady zgodnie z procedurą przewidzianą w tym Protokole”.

Zmiany wprowadzane w tej dziedzinie w stosunku do obecnego stanu prawnego obejmują dwie zasadnicze grupy.

**Po pierwsze** - postanowienia Traktatu z Lizbony (idąc śladem Traktatu konstytucyjnego) precyzują treść zasady pomocniczości w stosunku do akapitu drugiego art. 5 TWE, włączając wyraźnie w zakres działania tej zasady „poziom [...] regionalny i lokalny” w państwach członkowskich. Postanowienia Protokołu w sprawie stosowania zasad pomocniczości i proporcjonalności dodają do tego stwierdzenia dalsze elementy, zobowiązując Komisję do konsultowania „wymiaru regionalnego i lokalnego” przygotowywanego aktu prawnego (art. 2) oraz zwracając uwagę na celowość konsultowania przez parlamenti narodowe przygotowywanej uzasadnionej opinii z „parlamentami regionalnymi mającymi kompetencje ustawodawcze” (art. 6). Dla efektywności tych postanowień istotne znaczenia mają gwarancje procesowe: Protokół

podkreśla (art. 8 akapit pierwszy), że zasada pomocniczości stanowi ważny test w badaniu legalności aktów prawnych Unii stosownie do art. 230 (nowy art. 263) TFUE oraz - co stanowi regulację nową - przyznaje Komitetowi Regionów prawo wnoszenia skargi „przeciwko aktom prawodawczym”, które muszą być przez Komitet konsultowane (a więc dotyczące spraw regionalnych i lokalnych).

**Po drugie** - powyższy Protokół ustanawia mechanizm nadzorowania przestrzegania zasady pomocniczości. Mechanizm ten zawiera następujące zasadnicze elementy:

- Komisja przekazuje projekty „aktów prawodawczych” parlamentom narodowym równocześnie z ich przekazaniem „prawodawcy Unii” (obowiązek taki dotyczy odpowiednio Parlamentu Europejskiego, Rady Ministrów, grupy państw członkowskich podejmujących inicjatywę ustawodawczą, TS, EBC lub EBI);
- projekty tych aktów prawnych muszą zawierać uzasadnienie co do przestrzegania zasady pomocniczości i proporcjonalności; obowiązek taki istnieje również obecnie, Protokół w art. 5 określa jednak zasadnicze elementy takiego uzasadnienia (ocena skutków finansowych, ocena w świetle wskaźników jakościowych i „w miarę możliwości” ilościowych, minimalizowanie obciążeń finansowych lub administracyjnych nakładanych na Unię, rządy krajowe, władze regionalne lub lokalne, podmioty gospodarcze i obywateli); tego rodzaju szczegółowe uzasadnienie ma na celu ułatwienie pracy parlamentom narodowym;
- w ciągu ośmiu tygodni (przedłużono ten okres, Traktat konstytucyjny proponował bowiem sześć tygodni) od daty przekazania projektu aktu prawnego parlamenty narodowe mogą przyjąć „uzasadnioną opinię” stwierdzającą brak zgodności projektu z zasadą pomocniczości (art. 6 Protokołu). Tego rodzaju „uzasadnione opinie” mają dwojaki charakter - w zależności od liczby głosów parlamentów narodowych, wskazujących na sprzeczność projektu z zasadą

pomocniczości (każdy parlament narodowy ma - w ramach omawianej procedury - dwa głosy, które rozkładają się w przypadku parlamentów dwuizbowych na obie izby lub też są dzielone „w zależności od narodowego systemu parlamentarnego”);

- jeżeli liczba „uzasadnionych opinii” stanowi co najmniej jedną trzecią liczby głosów przyznanych parlamentom (a jedną czwartą w odniesieniu do projektów PWBIS), to projekt poddany zostaje jedynie „ponownej analizie”, a następnie może być podtrzymany, zmieniony lub wycofany (niezbędne jest uzasadnienie stosownej decyzji); można zakładać, iż również takie zastrzeżenie będzie traktowane poważnie, bowiem parlamenty narodowe mogą oddziaływać na stanowisko przedstawiciela własnego państwa (rządu) w Radzie;

- jeżeli natomiast liczba „uzasadnionych opinii” o sprzeczności projektu aktu prawnego z zasadą pomocniczości stanowi co najmniej zwykłą większość głosów przyznanych parlamentom narodowych, a projekt objęty jest zwykłą procedurą prawodawczą, to Komisja może w tym przypadku również postanowić o podtrzymaniu, zmianie lub wycofaniu projektu, ale jeśli podtrzyma projekt, musi przedstawić „uzasadnioną opinię”; otwarta jest także droga do dalszej, istotnej procedury:

- uzasadniona opinia Komisji wraz z uzasadnionymi opiniami parlamentów narodowych są przekazywane Parlamentowi Europejskiemu i Radzie, które mają je uwzględnić w toku zwykłej procedury prawodawczej;
- dalszą konsekwencją wszczęcia takiej procedury jest to, że jeżeli przed zakończeniem pierwszego czytania w ramach zwykłej procedury prawodawczej (przypominającej obecną procedurę współdecydowania na mocy art. 251 TWE) większością głosów w Radzie (wynoszącą 55% liczby jej członków) lub większością głosów oddanych w Parlamencie Europejskim stwierdzono by, że projekt

aktu prawnego nie jest zgodny z zasadą pomocniczości, projekt taki nie byłby dalej rozpatrywany.

Wprowadzony mechanizm - rozwinięty w stosunku do proponowanego przez Traktat konstytucyjny, który nie przewidywał ostatniego etapu - możliwości przerwania zwykłej procedury prawodawczej - może stanowić istotny instrument blokowania decyzji UE, budzących wątpliwości z punktu widzenia państw członkowskich. Należy zauważyć, że zablokowanie zwykłej procedury prawodawczej jest w tym trybie znacznie łatwiejsze: do zablokowania projekt aktu prawnego wystarczy zgromadzenie 55% liczby członków Rady (nie jest potrzebne spełnienie testu demograficznego – tym samym wzrasta możliwa liczba koalicji); odrzucić projekt aktu może również Parlament Europejski zwykłą większością oddanych głosów (w ramach zwykłej procedury prawodawczej Parlament decyduje większością kwalifikowaną). Wiele zależy jednak od parlamentów narodowych. One muszą bowiem wszcząć całą procedurę.

Traktat z Lizbony (idąc śladem Traktatu konstytucyjnego) zawiera również inne postanowienia wzmacniające rolę parlamentów narodowych:

- kontrola tzw. procedury kładki: na mocy Traktatu z Lizbony umocniono tzw. procedurę kładki, zwiększając tym samym elastyczność procesu decyzyjnego; istota tego umocnienia polega na możliwości zmiany przez Radę Europejską procedury podejmowania decyzji przez Radę z jednomyślności na większość kwalifikowaną oraz przejścia ze specjalnej procedury prawodawczej na zwykłą procedurę prawodawczą; o zamiśle podjęcia przez Radę Europejską tego rodzaju decyzji muszą być jednak informowane parlamenty narodowe; jeżeli w ciągu sześciu miesięcy od daty przekazania informacji nawet jeden parlament narodowy wyrazi sprzeciw wobec takiego zamiaru, decyzja nie może być podjęta [art. 48 (nowy art. 48) ust. 7 TUE];
- na mocy Traktatu z Lizbony umocniono (w stosunku do propozycji zawartych w Traktacie konstytucyjnym) kontrolę zastosowania tzw.

procedury kładki w odniesieniu do prawa rodzinnego [art. 65 (nowy art. 81) ust. 3 akapit ostatni TFUE]: w przypadku, gdyby Rada miała zdecydować o rezygnacji ze specjalnej procedury prawodawczej w określonej dziedzinie prawa rodzinnego, mającego skutki transgraniczne, na rzecz zwykłej procedury prawodawczej, o zamierzonej decyzji muszą być powiadomione parlamenty narodowe; sprzeciw nawet jednego z nich (w ciągu sześciu miesięcy od powiadomienia) sprawia, że decyzja Rady nie może być podjęta;

- Traktat z Lizbony umacnia również kontrolę stosowania tzw. klauzuli elastyczności (art. 308 TWE) w stosunku do propozycji zawartych w Traktacie konstytucyjnym - ten ostatni proponował jedynie (art. I-18 ust. 2), aby Komisja Europejska zwracała uwagę parlamentów narodowych na propozycje podjęcia decyzji w ramach klauzuli elastyczności. Traktat z Lizbony wskazuje, że owe „zwracanie uwagi” odbywa się „w ramach procedury kontroli stosowania zasady pomocniczości” [art. 308 (nowy art. 352) ust. 2 TFUE]; jeśli więc projekt decyzji byłby objęty zasadą pomocniczości, może zostać uruchomiona omówiona wyżej procedura jej przestrzegania;
- należy podkreślić stosunkowo szerokie kompetencje parlamentów narodowych w odniesieniu do PWBIS [art. 69d (nowy art. 85) i 69h (nowy art. 89) TFUE]: procedura kontroli przestrzegania zasady pomocniczości działa w odniesieniu do aktów prawnych przyjmowanych w ramach współpracy sądowej w sprawach karnych i współpracy policyjnej - parlamenty narodowe muszą być informowane o ocenie wprowadzania w życie przez państwa członkowskie polityki Unii w tej dziedzinie, muszą być także informowane o pracy Komitetu, który ma zajmować się wspieraniem i umacnianiem współpracy operacyjnej w zakresie bezpieczeństwa wewnętrznego Unii, a także mają uczestniczyć w ocenie działalności Eurojust oraz Europolu;
- parlamenty narodowe muszą być informowane [art. 48 (nowy art. 48) ust. 2 TUE] o inicjatywie wszczęcia zwykłej procedury zmiany

traktatów stanowiących Unię (która odpowiada obecnej procedurze rewizji traktatów na mocy art. 48 TUE), ponieważ w ramach tej procedury może być zwołany konwent [art. 48 (nowy art. 48) ust. 3 TUE], parlamenty narodowe będą mogły w takim przypadku brać udział w określeniu zaleceń dla Konferencji Międzyrządowej przygotowującej zmianę traktatów;

- parlamentom narodowym musi być również notyfikowany wniosek państwa o przyjęcie do Unii Europejskiej [art. 49 (nowy art. 56) akapit pierwszy TUE].

Należy krytycznie odnotować, że Traktat z Lizbony nie zmienił niestety propozycji zawartych w Traktacie konstytucyjnym, wyłączających całkowicie możliwość monitorowania przez parlamenty narodowe działań podejmowanych w ramach WPZiB. Dziwić może również, że Traktat ten nie wprowadził obowiązku informowania parlamentów narodowych o wniosku w sprawie dobrowolnego wystąpienia z Unii oraz o wszczęciu procedury wobec państwa członkowskiego, które narusza w sposób poważny wartości Unii. W obu tych przypadkach materia regulacji przemawia jednoznacznie za tym, aby parlamenty narodowe otrzymały stosowną informację, propozycje Traktatu konstytucyjnego zaś, omijające parlamenty narodowe w tych dziedzinach, były krytykowane.

Generalnie jednak postanowienia Traktatu z Lizbony precyzują i radykalnie umacniają pozycję parlamentów narodowych w procesie integracji europejskiej. Wykorzystanie możliwości określonych przez Traktat z Lizbony będzie jednak zależeć w pierwszym rzędzie od efektywności działania samych parlamentów narodowych i ich deputowanych oraz zakresu i efektywności mechanizmu współdziałania między parlamentem narodowym a rządem w ramach kompetencji własnej danego państwa członkowskiego.



## 12.5. Przystąpienie Unii do EKPCz i nadanie Karcie Praw Podstawowych charakteru prawnego oraz sprecyzowanie zakresu jej stosowania

Traktat z Lizbony przejmuje z Traktatu konstytucyjnego (art. 1-9) dwie istotne propozycje: po pierwsze - nadaje charakter prawny Karcie Praw Podstawowych ; po drugie - tworzy podstawę prawną dla przystąpienia Unii do EKPCz [art. 6 (nowy art. 6) TUE]<sup>100</sup>. Dla podniesienia spójności i efektywności europejskiego systemu ochrony praw człowieka jest to decyzja fundamentalna.

Na mocy Traktatu konstytucyjnego KPP miała być inkorporowana do samego Traktatu jako jego część II (por. art. 1-9 ust. 1)<sup>101</sup>. W ramach „dekonstytucjonalizacji” Traktatu z Lizbony zrezygnowano z włączenia KPP do traktatów stanowiących Unię<sup>102</sup>, natomiast na mocy art. 6 (nowy art. 6) ust. 1 TUE, KPP (w brzmieniu z 12 grudnia 2007 r.)<sup>103</sup> wraz z wejściem w życie Traktatu z Lizbony „ma taką samą moc prawną jak Traktaty” (czyli należeć będzie do prawa pierwotnego Unii). W art. 6 (nowy art. 6) ust. 1 TUE zawarte są trzy obwarowania co do zakresu stosowania KPP:

- **po pierwsze** - w jego akapicie drugim stwierdza się, że: „Postanowienia Karty w żaden sposób nie rozszerzają kompetencji Unii określonych w Traktatach”. Sprecyzowanie tego postanowienia zawiera akapit drugi deklaracji nr 1<sup>104</sup>, stwierdzający, że KPP „nie rozszerza zakresu stosowania prawa Unii na dziedziny leżące poza kompetencjami Unii, nie ustanawia nowych uprawnień ani zadań

---

<sup>100</sup> Punkt 19 lit. s załącznika I do Konkluzji Prezydencji...

<sup>101</sup> Por. *Przewodnik po Traktacie konstytucyjnym...*, s. 42 i nast.

<sup>102</sup> Proponowany (nowy) art. 6 ust. 1 TUE. Punkt 5 załącznika 1 do załącznika I do Konkluzji Prezydencji....

<sup>103</sup> Dz.Urz. UE 2007, C 303, s. 1.

<sup>104</sup> Patrz: Akt Końcowy Konferencji...

Unii, ani też nie zmienia uprawnień i zadań określonych w Traktatach”;

- **po drugie** - podkreśla się, że prawa podstawowe zawarte w Karcie muszą być interpretowane zgodnie z postanowieniami tytułu VII KPP;
- **po trzecie** - interpretacja ta musi należycie uwzględniać wyjaśnienia dołączone do KPP (ich podstawowym zadaniem jest zagwarantowanie interpretacji postanowień Karty zbieżnej z interpretacją postanowień EKPCz (tam gdzie te prawa się pokrywają).

Oba ostatnie obwarowania są zawarte w akapicie trzecim art. 6 (nowy art. 6) ust. 1 TUE; por. również art. 52 ust. 7 KPP. Ostatnie obwarowanie zostało sprecyzowane w akapicie pierwszym deklaracji nr 1, stosownie do którego KPP, „która jest prawnie wiążąca, potwierdza prawa podstawowe gwarantowane przez europejską Konwencję o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności oraz wynikające z tradycji konstytucyjnych wspólnych dla Państw Członkowskich”.

Powyższe obwarowania są potwierdzone (a po części powtórzone) w samych postanowieniach KPP ( w jej tytule VII):

- art. 51 ust. 1 stwierdza, że postanowienia KPP mają zastosowanie do instytucji Unii i do państw członkowskich „wyłącznie w zakresie, w jakim stosują one prawo Unii”, przy czym państwa muszą szanować „granice kompetencji Unii powierzone jej w Traktatach”; art. 51 ust. 2 KPP<sup>105</sup> jest natomiast tożsamy z powołanymi wyżej postanowieniami akapitu drugiego deklaracji nr 1;

---

<sup>105</sup> „Niniejsza Karta nie rozszerza zakresu stosowania prawa Unii poza kompetencje Unii, nie ustanawia nowych kompetencji ani zadań Unii, ani też nie zmienia kompetencji i zadań określonych w Traktatach”.

- art. 52 ust. 2 stwierdza, że prawa uznane w KPP, „które są przedmiotem postanowień Traktatów, są wykonywane na warunkach i w granicach w nich określonych”;
- art. 52 ust. 3 potwierdza, że prawa podstawowe zawarte w KPP i odpowiadające prawom zagwarantowanym w EKPCz mają takie same „znaczenie i zakres” jak w EKPCz;
- art. 52 ust. 4 stwierdza, że prawa podstawowe zawarte w KPP, wynikające ze wspólnych tradycji konstytucyjnych państw członkowskich, „interpretuje się zgodnie z tymi tradycjami”;
- art. 52 ust. 5 odnosi się do postanowień KPP zawierających „zasady”, tj. postanowienia wymagające aktów wykonawczych; potwierdza się, że owe zasady mogą być wprowadzane w życie aktami prawa pochodnego Unii i prawa krajowego państw członkowskich, lecz jedynie w zakresie „wykonania prawa Unii”; postanowienia KPP mogą być w tym kontekście powoływane jedynie w celu wykładni takich aktów i kontroli ich legalności.

Zakres stosowania KPP został również sprecyzowany przez niektóre państwa Polska zapowiedziała już w związku z Mandatem Konferencji<sup>106</sup> złożenie deklaracji (deklaracji nr 61), zastrzegającej kompetencję państw członkowskich do stanowienia prawa „w zakresie moralności publicznej, prawa rodzinnego, a także ochrony godności ludzkiej i poszanowania fizycznej i moralnej integralności człowieka”<sup>107</sup>, natomiast Czechy - bezpośrednio przed podpisaniem Traktatu z Lizbony - dołączyły deklarację nr 53<sup>108</sup>, która wskazuje na omówione wyżej bariery stosowania postanowień KPP, zawarte w art. 6 (nowym art. 6) ust. 1 TUE i w art. 51 i 52 KPP. Zastrzeżenia Wielkiej Brytanii wobec KPP, wynikające ze specyfiki

---

<sup>106</sup> Przepis 17 do załącznika I do Konkluzji Prezydencji...

<sup>107</sup> Akt Końcowy Konferencji...

<sup>108</sup> Tamże.

jej systemu prawnego, znalazły wyraz w specjalnym protokole<sup>109</sup>. Polska - obok Irlandii<sup>110</sup> - zastrzegła sobie możliwość przystąpienia do tego protokołu. Ostatecznie do protokołu tego przyłączyła się tylko Polska (Protokół w sprawie stosowania KPP UE do Polski i Zjednoczonego Królestwa)<sup>111</sup>. Z analizy jego postanowień wynika<sup>112</sup>, że zawarte w nim obwarowania pokrywają się z omówionymi wyżej postanowieniami KPP i art. 6 (nowy art. 6) ust. 1 TUE. Ponieważ związki zawodowe w Polsce zaprotestowały wobec relatywizacji postanowień tytułu IV KPP (w art. 1 ust. 2 Protokołu) dotyczących praw pracowniczych i związkowych, ze strony Polskiej dodano jednostronną deklarację (nr 62)<sup>113</sup>, w której stwierdzono, że Polska „ze względu na tradycję ruchu społecznego »Solidarność« i jego znaczący wkład w walkę o prawa społeczne i pracownicze, w pełni szanuje prawa społeczne i pracownicze ustanowione prawem Unii Europejskiej, w szczególności prawa potwierdzone w tytule IV” KPP.

Jeśli chodzi natomiast o EKPCz, to w art. 6 (nowy art. 6) ust. 2 TUE stwierdza się, że Unia przystępuje do EKPCz. Przystąpienie Unii do EKPCz obwarowane jest od strony proceduralnej i przedmiotowej. Jeśli chodzi o warunki proceduralne, to przystąpienie Unii do EKPCz musi odbyć się na podstawie umowy międzynarodowej zawartej przez Unię [na podstawie art. 188n<sup>114</sup> (nowy art. 218) TFUE] z państwami-stronami EKPCz. Po stronie Unii umowę taką będzie zawierała Rada, działając jednomyślnie [art. 188n (nowy art. 218) ust. 8 TFUE], za uprzednią zgodą Parlamentu

---

<sup>109</sup> Przypis 19 do załącznika I do Konkluzji Prezydencji...

<sup>110</sup> Irlandia podała do wiadomości, że nie skorzysta z tego zastrzeżenia i zwiąże się KPP na zasadach ogólnych. Por. *Dublin akceptuje Karę Praw Podstawowych*, Gazeta Wyborcza z 9 lipca 2007 r., s. 12.

<sup>111</sup> Protokół wymieniony w punkcie IIA Aktu Końcowego Konferencji...

<sup>112</sup> Szczegółowo: A. Wyrozumską, *Karta Praw Podstawowych w Traktacie reformującym – polskie obiekty*, Sprawy Międzynarodowe 2007, nr 4.

<sup>113</sup> Patrz: Akt Końcowy Konferencji...

<sup>114</sup> Artykuł ten zastępuje obecny art. 300 TWE.

Europejskiego [art. 188n (nowy art. 218) ust. 6 TFUE]. Decyzja Rady o zawarciu tej umowy „wchodzi w życie po jej zatwierdzeniu przez Państwa Członkowskie, zgodnie z ich odpowiednimi wymogami konstytucyjnymi” [art. 188n (nowy art. 218) ust. 8 TFUE], czyli musi być przez państwa członkowskie ratyfikowana. Jeśli chodzi natomiast o obwarowania przedmiotowe, to:

- **po pierwsze** - zostaje jednoznacznie zagwarantowane, że przystąpienie do EKPCz „nie narusza kompetencji Unii określonych w Traktatach” [art. 6 (nowy art. 6) ust. 2 TUE]; warunek ten został dodatkowo sprecyzowany poprzez stwierdzenie, że prawa podstawowe, zagwarantowane w EKPCz oraz wynikające z tradycji konstytucyjnych wspólnych państwom członkowskim, „stanowią część prawa Unii jako zasady ogólne prawa” [art. 6 (nowy art. 6) ust. 3 TUE];
- **po drugie** - odrębny protokół<sup>115</sup> podkreśla, że umowa o przystąpieniu do EKPCz „musi odzwierciedlać konieczność zachowania szczególnych cech Unii i prawa Unii”, co powinno znaleźć odzwierciedlenie zwłaszcza w odpowiednich warunkach udziału Unii w organach kontrolnych EKPCz oraz zagwarantowaniu, aby skargi państw nieczłonkowskich i skargi indywidualne „były kierowane prawidłowo” przeciwko państwom członkowskim UE lub przeciwko Unii (art. 1 protokołu); następnie (art. 2 protokołu) - po ponownym podkreśleniu, że przystąpienie do EKPCz „nie ma wpływu na kompetencje Unii ani uprawnienia jej instytucji” - gwarantuje się „szczególną sytuację” państw członkowskich UE w zależności od zakresu ich związania przez EKPCz (art. 2 akapit drugi protokołu) oraz gwarantuje się (art. 3 protokołu), że umowa o przystąpieniu do EKPCz nie może mieć wpływu na zobowiązanie państw członkowskich UE do niepoddawania sporów dotyczących wykładni lub stosowania

---

<sup>115</sup> Protokół dotyczący artykułu 6 ustęp 2 TUE w sprawie przystąpienia Unii Europejskiej do Europejskiej Konwencji o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności. Protokół wymieniony w punkcie IIA Aktu Końcowego Konferencji...

traktatów stanowiących Unię innej procedurze rozstrzygania niż przewidzianej w tych traktatach [art. 292 (nowy art. 344) TFUE];

- **po trzecie** - odrębna deklaracja nr 2<sup>116</sup> odnosi się do konieczności zagwarantowania odpowiedniej współpracy między sądami wspólnotowymi a ETPCz; podkreśla się w niej, że przystąpienie do EKPCz „powinno nastąpić w taki sposób, aby można było zachować szczególny charakter porządku prawnego Unii”; następnie wskazuje się na „istnienie regularnego dialogu” między Trybunałem Sprawiedliwości UE a ETPCz i na konieczność jego „wzmocnienia” po przystąpieniu Unii do EKPCz.

### 12.6. Umocnienie „elastyczności” wewnątrz Unii

Zasadnicze znaczenie dla umocnienia elastyczności procesu decyzyjnego w UE ma zmiana formuły podejmowania decyzji w Radzie większością kwalifikowaną oraz zwiększenie liczby obszarów, w których stosowana będzie zwykła procedura prawodawcza (podobna do obecnej procedury współdecydowania).

Jeśli chodzi o inne dziedziny, to na mocy Traktatu z Lizbony przejęte zostają z Traktatu konstytucyjnego regulacje dotyczące wzmocnionej współpracy [art. 10 (nowy art. 10) TUE oraz artykuły 280a (nowy art. 326) do 280i (nowy art. 334) TFUE]. Podwyższony zostanie jedynie próg liczby państw, niezbędny do uruchomienia wzmocnionej współpracy z ośmiu do dziewięciu [art. 10 (nowy art. 10) ust. 1 akapit drugi TUE]<sup>117</sup>, co jest następstwem zwiększenia liczby państw członkowskich. Choć chyba nie tylko, bowiem liczba ośmiu państw członkowskich została ustalona w ramach pakietu nicejskiego, obejmującego 27 państw, a więc uwzględniającego członkostwo Bułgarii i Rumunii. Tak więc może chodzić o pewne utrudnienie w podjęciu wzmocnionej współpracy (przynajmniej do czasu kolejnych rozszerzeń UE). Liczba dziewięciu państw odpowiada

<sup>116</sup> Deklaracja odnosząca się do artykułu 6 ustęp 2 Traktatu o Unii Europejskiej.

<sup>117</sup> Por. punkt 14 załącznika I do Konkluzji Prezydencji...

propozycji zawartej w Traktacie konstytucyjnym, aby do uruchomienia wzmocnionej współpracy konieczne było zebranie co najmniej dwóch trzecich liczby państw (przy 27 państwach członkowskich), niemniej jednak ma charakter sztywny, tj. wymagać będzie renegocjacji w toku kolejnych akcesji.

Na mocy Traktatu z Lizbony przejęto również swoisty rodzaj wzmocnionej współpracy we WPZiB, a mianowicie tzw. współpracę strukturalną (której nazwę zmieniono na „stałą współpracę strukturalną”) w dziedzinie polityki obrony [art. 28a (nowy art. 42) ust. 6 i art. 28e (nowy art. 46) oraz odrębny protokół]<sup>118</sup>, która budziła duże kontrowersje podczas prac nad Traktatem konstytucyjnym<sup>119</sup>.

Traktat z Lizbony wprowadził nowe formy elastycznej współpracy również w PWBIS. Stosownie do art. 61f (nowy art. 73) TFUE państwa członkowskie zastrzegły sobie możliwość „organizowania między sobą i na swoją odpowiedzialność uznanych przez nie za stosowne form współpracy i koordynacji między właściwymi służbami ich administracji odpowiedzialnymi za zapewnienie bezpieczeństwa narodowego”<sup>120</sup>. W tym przypadku chodzi raczej o takie zastrzeżenie możliwości działania w tym obszarze, aby nie narażać się na zarzut naruszania zasady lojalności. W PWBIS (w artykułach odnoszących się do współpracy sądowej i policyjnej w sprawach karnych) wprowadzono również - jak już wspomniano - swoisty sposób uruchomienia wzmocnionej współpracy.

Propozycje umocnienia elastyczności w PWBIS mieszczą się w ramach prawnych Unii, stąd też nie powinny zagrażać jej spójności. Wydaje się, że propozycje te stanowią reakcję m.in. na problemy, jakie pojawiły się w związku z podpisaniem przez grupę państw członkowskich w 2005 r.

---

<sup>118</sup> Por. punkt 15 załącznika I do Konkluzji Prezydencji... Protokół wymieniony w punkcie II Aktu Końcowego Konferencji...

<sup>119</sup> Por. *Przyszły Traktat konstytucyjny...*, red. naukowa J. Barcz, s. 157 i nast.

<sup>120</sup> Por. punk 2 lit. a w załączniku 2 (Zmiany w TWE) do załącznika I do Konkluzji Prezydencji...

Konwencji z Prüm „poza” Unią. Ponieważ Konwencja regulowała materie objęte zarówno III filarem UE, jak i IV tytułem TWE, pojawiły się nawet zarzuty o naruszeniu zasady lojalności. Niezależnie od tego metoda zawierania umów „poza” Unią mogłaby prowadzić do fragmentacji procesu integracji europejskiej<sup>121</sup>.

### **12.7. Nowa formuła podejmowania decyzji w Radzie większością kwalifikowaną**

Formuła podejmowania w Radzie decyzji większością kwalifikowaną od początku istnienia Wspólnot budziła emocje. Do wejścia w życie Traktatu z Nicei (w 2003 r.) decyzje w tym trybie podejmowane były tzw. głosami ważonymi. Dodatkowo - jeśli projekt aktu prawnego został przedłożony przez państwa członkowskie, a nie przez Komisję, należało zebrać - poza odpowiednią liczbą głosów ważonych - 2/3 liczby państw członkowskich.

Podejmowanie decyzji głosami ważonymi oznacza, że z pewnej ustalonej puli głosów każde z państw otrzymywało pewną liczbę głosów („ważonych” według tzw. zasady degresywnej proporcjonalności, czyli im większe demograficznie państwo, tym relatywnie mniej głosów). Następnie należało ustalić „progi” (kwoty) głosów: ile należy zebrać głosów, aby podjąć decyzję oraz ile należy zebrać głosów, aby zablokować decyzję (tzw. mniejszość blokująca). Problem wyraża się więc nie tylko w samym podziale głosów, lecz również w takim uzgodnieniu „progów” (kwot), aby zrównoważone były interesy państw „dużych” i „małych”, tj. aby musiały one budować koalicję, zwłaszcza przy próbie zablokowania decyzji. Należy przy tym pamiętać, że istota formuły podejmowania decyzji w Radzie większością kwalifikowaną polega nie na tym, aby decyzje blokować, lecz na tym, aby w sposób konstruktywny „przymusić” państwa do wypracowania kompromisu i przyjęcia decyzji. W praktyce większość decyzji w tym trybie zapada w drodze konsensusu, choć państwa – podczas negocjacji - cały czas śledzą rozkład głosów.

---

<sup>121</sup> Por. *Konwencja z Prüm. Eksperyment prawotwórczy w Unii Europejskiej (Materiały z konferencji)*, Kozminski Law School Papers 2007, nr 3.



Podczas Konferencji Międzyrządowej 2000, która przygotowała Traktat z Nicei, rozważano umocnienie legitymacji demokratycznej Unii. Rozważano w związku z tym również reformę formuły podejmowania decyzji w Radzie większością kwalifikowaną, polegającą na zastąpieniu głosów ważonych tzw. podwójną większością, tj. stosowania dwóch testów:

- 1) **liczby państw** - do podjęcia (i zablokowania) decyzji należy zebrać określoną liczbę państw; ponieważ w tym przypadku każde państwo ma jeden głos (niezależnie od potencjału demograficznego), ten test chroni interesy państw małych;
- 2) **potencjału demograficznego** - do podjęcie decyzji (i zablokowania) należy zebrać ustalony procent potencjału demograficznego populacji Unii; ten test z kolei wyraża interesy państw dużych.

Podczas Konferencji Międzyrządowej 2000 ówczesne państwa członkowskie nie doszły jednak do porozumienia w tej sprawie. Zawarto kompromis, który polegał na dodaniu do testu głosów ważonych obu wyżej wymienionych testów (test liczby państw był już w pewnym zakresie stosowany). Tak więc w ramach obecnie obowiązującej formuły (wprowadzonej na mocy Traktatu z Nicei) decyzja w Radzie zostaje podjęta większością kwalifikowaną (art. 205 TWE) przy spełnieniu dwóch testów i trzeciego fakultatywnie, a mianowicie:

- 1) **głosów ważonych** - przy 27 państwach członkowskich, aby podjąć decyzję, należy zebrać co najmniej 255 głosów z łącznej sumy 345, natomiast dla stworzenia tzw. mniejszości blokującej należy zebrać co najmniej 91 głosów ważonych;
- 2) **liczby państw** - więcej niż połowa liczby państw, jeśli projekt aktu pochodzi od Komisji Europejskiej i co najmniej 2/3, jeśli projekt pochodzi od państw członkowskich;

3) **tekst demograficzny (fakultatywnie)** - każde z państw członkowskich może zażądać sprawdzenia, czy państwa spełniające dwa powyższe teksty zgromadziły łącznie co najmniej 62% potencjału demograficznego UE.

Kompromis w sprawie wprowadzenia tzw. podwójnej większości (tj. rezygnacji z głosów ważonych) został co do zasady osiągnięty podczas prac Konwentu UE (2002/2003), przy czym głębokie kontrowersje wywołały ustalone progi, które faworyzowały państwa duże (kosztem państw średnich, takich jak Polska i Hiszpania). Po trudnych negocjacjach podczas Konferencji Międzyrządowej 2003/2004 renegocjowano progi oraz sprecyzowano tzw. mniejszość blokującą. Dodano również tzw. formułę z Joaniny. Uzgodniony kompromis znalazł wyraz w ostatecznym tekście Traktatu konstytucyjnego, podpisanym 29 października 2004 r.

Problem ponownie powrócił w negocjacjach nad Traktatem z Lizbony, głównie za sprawą Polski, która postulowała powrót do głosów ważonych, przy czym proponowano ich naliczanie stosownie do tzw. metody Penrosa, tj. poprzez przeliczenie ludności państwa przy pomocy pierwiastka drugiego stopnia. Propozycji tej nie akceptowały jednak pozostałe państwa członkowskie. Osiągnięty podczas spotkania Rady Europejskiej 21-22 czerwca 2007 r. kompromis polegał na przyjęciu tzw. podwójnej większości, uzgodnionej w Traktacie konstytucyjnym, z pewnymi modyfikacjami i okresami przejściowymi<sup>122</sup>.

Stosownie do Traktatu z Lizbony [art. 9c (nowy art. 16) ust. 4 TUE i art. 205 (nowy art. 238) ust. 2 TFUE] formuła podejmowania decyzji większością kwalifikowaną w Radzie wygląda następująco:

1) do 31 października 2014 r. ma obowiązywać nadal formuła obecna, tj. wprowadzona na mocy Traktatu z Nicei (trzy testy, w tym test demograficzny fakultatywnie);

---

<sup>122</sup> Por. J. Kranz, *Podejmowanie decyzji większością kwalifikowaną w Radzie w świetle ustaleń nieformalnego spotkania Rady Europejskiej (18-19.10.2007)*, „Sprawy Międzynarodowe” 2007, nr 4.

2) od 1 listopada 2014 r. zacznie obowiązywać formuła oparta na tzw. podwójnej większości; aby podjąć decyzję w Radzie, trzeba będzie więc - po pierwsze - zebrać większości 55% państw członkowskich plus jedno; po drugie - państwa opowiadające się za podjęciem decyzji będą musiały dysponować co najmniej 65% populacji UE.

Następnie formuła to została sprecyzowana w dwóch istotnych obszarach:

- **po pierwsze**, sprecyzowano tzw. mniejszość blokującą - grupa państw blokująca podjęcie decyzji musi nie tylko dysponować co najmniej 35% populacji UE, lecz również liczyć co najmniej cztery państwa;
- **po drugie**, w niektórych szczególnie istotnych dziedzinach (WPZiB, sprawiedliwości i spraw wewnętrznych, polityki gospodarczej i pieniężnej, zawieszenia w prawach państwa członkowskiego i wystąpienia z UE oraz różnych nominacji) dla podjęcia decyzji konieczne będzie zgromadzenie co najmniej 72% liczby państw członkowskich.

Traktat z Lizbony wprowadza okres przejściowy od 1 listopada 2014 r. do 31 marca 2017 r. W okresie tym bowiem:

- każde państwo będzie mogło zażądać powrotu do systemu nicejskiego i przeprowadzenia głosowania według formuły ustanowionej na mocy Traktatu z Nicei (tj. łącznie z głosami ważonymi) - Protokół w sprawie postanowień przejściowych<sup>123</sup>,

---

<sup>123</sup> Protokół ten jest wymieniony w punkcie IIA Aktu Końcowego Konferencji...

- w okresie tym będzie można odwołać się do tzw. formuły z Joaniny (uzgodnionej uprzednio w Traktacie konstytucyjnym)<sup>124</sup>; polega ona na tym, że jeżeli państwa niezgadające się na podjęcie decyzji zgromadzą 3/4 jednego z testów mniejszości blokującej (34% liczby państw lub 26% potencjału demograficznego Unii), Rada ponownie będzie musiała zająć się sprawą i poszukiwać „satisfakcjonującego rozwiązania” w „rozsądnym czasie” (deklaracja nr 7)<sup>125</sup>.

Od 1 kwietnia 2017 r. zacznie działać w pełni tzw. podwójna większość, przy czym nadal można się będzie odwołać do tzw. formuły z Joaniny w nieco zmodyfikowanym kształcie. Do jej uruchomienia wystarczy bowiem zgromadzenie co najmniej 55% jednego z testów mniejszości blokującej (tj. na przykład ok. 19% potencjału demograficznego Unii) - deklaracja nr 7<sup>126</sup>.

Zastrzeżenia powyższe zostały wprowadzone głównie pod naciskiem Polski (ówczesnego rządu PiS), który obawiał się nie tylko o status decyzyjny Polski, lecz przede wszystkim wzrostu potencjału decyzyjnego Niemiec. Bezpośrednio przed ostatecznym ustaleniem tekstu Traktatu z Lizbony, podczas spotkania Rady Europejskiej 18-19 października 2007 r., wyniknął jeszcze problem umocowania formuły z Joaniny (stronie polskiej zależało, aby miała ona moc traktatową). Uzgodniony kompromis polega na tym, że w odrębnym protokole zastrzeżono, iż decyzja Rady

---

<sup>124</sup> Formuła z Joaniny (Janiny) została ustalona podczas negocjacji akcesyjnych w 1994 r. (decyzja Rady z 29 marca 1994 r.) w trakcie Prezydencji Grecji podczas spotkania w Joaninie (Janinie). Pierwotnie polegała na tym, że jeżeli grupa państw sprzeciwiająca się projektowi decyzji nie była w stanie osiągnąć mniejszości blokującej (ale stanowiła poważny potencjał – ówczesnie należało zgromadzić co najmniej 23 głosy, gdy mniejszość blokująca wynosiła 26), to należało poszukiwać „zadowolającego rozwiązania” w „rozsądnym czasie”, a do podjęcia decyzji należało zgromadzić nie 62 głosy, lecz 68. Istota tej formuły polegała więc na tym, aby „przymusić” państwa do dalszych negocjacji i osiągnięcia zadowolającego wszystkich kompromisu. Wbrew często wyrażanym opiniom formuła ta nie służyła w swoim zamierzeniu blokowaniu decyzji. Jej znaczenie praktyczne było znikome: podobno odwołano się do niej jedynie raz i to w toku dyskusji.

<sup>125</sup> Deklaracja nr 7 odnosząca się do artykułu 9c ustęp 4 TUE i artykułu 205 ust. 2 TFUE (sekcja pierwsza zawartej w deklaracji projektu decyzji Rady).

<sup>126</sup> Tamże, sekcja druga projektu decyzji Rady, zawartej w deklaracji.

Europejskiej ustalając tę formułę będzie mogła być zmieniona jedynie jednomyślnie<sup>127</sup>.

## **12.8. Sprezycowanie katalogu źródeł prawa pochodnego w Unii i procedury jego stanowienia**

Traktat z Lizbony, idąc śladem Traktatu konstytucyjnego, porządkuje procedury stanowienia prawa pochodnego w Unii w powiązaniu z katalogiem tych aktów (nawiązując do propozycji zawartych w Traktacie konstytucyjnym, zrezygnowano jednak ze skomplikowanego nowego katalogu aktów prawnych, pozostając przy tradycyjnym katalogu określonym w obecnym art. 249 TWE).

Tak więc akty prawne prawa pochodnego Unii podzielone są na trzy kategorie:

- 1) **akty ustawodawcze** - rozporządzenia, dyrektywy i decyzje przyjmowane są przez Parlament i Radę w ramach dwóch procedur [art. 249a (nowy art. 289) TFUE]:
  - a) **zwykłej procedury ustawodawczej** - akt przyjmowany jest wspólnie przez Parlament Europejski i Radę na wniosek Komisji Europejskiej (jak wskazano, procedura ta jest zbliżona do obecnej procedury współdecydowania) oraz
  - b) **specjalnej procedury ustawodawczej** - akt przyjmowany jest przez Parlament Europejski z udziałem Rady lub przez Radę z udziałem Parlamentu Europejskiego (chodzi tu więc w zasadzie o inne procedury niż obecna procedura współdecydowania);
    - w szczególnych przypadkach w toku procedur inicjatywa legislacyjna może pochodzić od grupy państw członkowskich,

---

<sup>127</sup> Patrz: Protokół w sprawie decyzji Rady odnoszącej się do wykonania artykułu 9c ustęp 4 TUE i artykułu 205 ustęp 2 TFUE w okresie między 1 listopada 2014 roku a 31 marca 2017 roku i po 1 kwietnia 2017 roku. Protokół wymieniony w punkcie IIA Aktu Końcowego Konferencji...

Parlamentu Europejskiego, EBC, Trybunału Sprawiedliwości lub EBI;

- możliwe jest również zastosowanie tzw. procedury kładki, tj. Rada Europejska może podjąć decyzję o zmianie „specjalnych procedur ustawodawczych” na „zwykłą procedurę ustawodawczą”;

**2) akty delegowane** - na podstawie aktu ustawodawczego Komisji Europejskiej może być przekazane uprawnienie do przyjęcia aktów nieustawodawczych o zasięgu ogólnym, które uzupełniają lub zmieniają niektóre elementy aktu ustawodawczego, inne niż istotne [art. 249b (nowy art. 290) TFUE]; Parlament Europejski i Rada mogą jednak zdecydować o odwołaniu przekazanych uprawnień, a akt delegowany może wejść w życie dopiero wówczas, gdy Parlament Europejski lub Rada nie wyrażą sprzeciwu w terminie określonym przez akt ustawodawczy; w powyższych przypadkach Parlament Europejski stanowi większością głosów wchodzących w jego skład członków, a Rada stanowi większością kwalifikowaną;

**3) akty wykonawcze** - wydawane są w ramach uprawnień wykonawczych przez Komisję Europejską (w pewnych przypadkach przez Radę), jeśli konieczne jest zapewnienie jednolitych warunków wykonywania prawnie wiążących aktów Unii [art. 249c (nowy art. 291) TFUE]; procedura w tym przypadku generalnie pokrywa się z obecną procedurą komitologiczną.

### **12.9. Procedury rewizji traktatów stanowiących Unię**

Traktat z Lizbony zmienia w zakresie bardzo istotnym procedurę rewizji traktatów stanowiących Unię (obecnie procedura ta jest określona w art. 48 TUE).

Idąc śladem propozycji zawartych w Traktacie konstytucyjnym, Traktat z Lizbony uzupełnia obecną procedurę (obecny art. 48 TUE) o trzy nowe

elementy oraz określa ją jako „Zwykłą procedurę zmiany”. Tak więc [art. 48 (nowy art. 48) ust. 2-5 TUE]:

- przekładane przez rządy państw członkowskich, Parlament Europejski lub Komisję Europejską propozycje zmiany traktatów muszą być notyfikowany parlamentom narodowym państw członkowskich,
- Rada Europejska może (lecz nie musi) zwołać Konwent poprzedzający Konferencję Międzyrządową, który w drodze konsensusu przyjmuje zalecenia dla Konferencji,
- wprowadza się rodzaj procedury monitorującej postęp w procesie ratyfikacji traktatu rewizyjnego - jeżeli po upływie dwóch lat cztery piąte państw ratyfikowałoby traktat, a jedno lub więcej miałyby trudności w tej mierze, sprawę kieruje się do Rady Europejskiej.

Uzupełnienia procedury są nakierowane na umocnienie roli parlamentów narodowych, wykorzystują też doświadczenia związane z Traktatem konstytucyjnym - w stosunku do niektórych traktatów rewizyjnych, wprowadzających istotne zmiany ustrojowe, konieczne będzie powołanie Konwentu, aby zapewnić większą przejrzystość dokonywanych zmian; jednocześnie jednak Konwent może kierować jedynie zalecenia do Konferencji Międzyrządowej (doświadczenia z Konwentem, który przygotował projekt Traktatu konstytucyjnego, nie były najlepsze; projekt ten stał się przedmiotem głębokich kontrowersji). W końcu, przy stale zwiększającej się liczbie państw członkowskich, ustanowiono procedurę, która nakazuje Radzie Europejskiej zająć się problemem, gdy większość państw ratyfikuje traktat, a jedno lub kilka ma z tym problemy. Podobna procedura została zastosowana w przypadku Traktatu konstytucyjnego. Zapewnia ona ciągłość prac na reformą Unii, choć należy mieć na względzie, że pojawiły się propozycje, stosownie do których w takiej sytuacji mogłoby nastąpić zróżnicowanie statusu państw członkowskich.

Z drugiej strony na mocy Traktatu z Lizbony do art. 48 (nowy art. 48) TUE wprowadzono tzw. uproszczone procedury zmiany (ust. 6 i 7). Chodzi w tym przypadku o modyfikację Traktatów stanowiących Unię, tj. przeprowadzenie zmian na mocy specjalnych postanowień traktatów, które upoważniają Radę do dokonania stosownej zmiany traktatów w ściśle określonym przedmiocie (nie musi być więc wszczynana procedura rewizji traktatów na podstawie art. 48 TUE). Procedura taka określana jest mianem procedury kładki (*passerelle, footbridge*)<sup>128</sup>.

Uproszczone procedury zmiany obejmują następujące możliwości:

- zmianę postanowień części III TFUE (Wewnętrzne polityki i działania UE) - zmiana taka następuje na wniosek państwa członkowskiego, Parlamentu Europejskiego lub Komisji Europejskiej; decyzje podejmuje jednomyślnie Rada Europejska po konsultacji z Parlamentem Europejskim, Komisją i EBC (w dziedzinie polityki pieniężnej); decyzja Rady Europejskiej wymaga zatwierdzenia przez państwa członkowskie zgodnie z ich „odpowiednimi wymogami konstytucyjnymi”; nie może ona zwiększać kompetencji UE przyznanej w traktatach [art. 48 (nowy art. 48) ust. 6 TUE];
- zmianę jednomyślności w Radzie na podejmowanie decyzji większością kwalifikowaną (nie dotyczy kwestii wojskowych lub obronnych);
- zmianę specjalnej procedury ustawodawczej na zwykłą procedurę ustawodawczą.

W obu ostatnich przypadkach [art. 48 (nowy art. 48) ust. 7 TUE] decyzje jednomyślnie podejmuje Rada Europejska po uzyskaniu zgody Parlamentu Europejskiego, podjętej przez większość członków wchodzących w jego

---

<sup>128</sup> Czasami spotkać można również nazwy „klauzula pomostowa”, „klauzula przejścia”, „procedura dynamizująca”. Por. na ten temat J. Barcz, *Problem ujednoczenia reżimu prawnego Przestrzeni Wolności, Bezpieczeństwa i Sprawiedliwości UE – w sprawie art. 42 TUE (tzw. procedura kładki)*, Europejski Przegląd Sądowy 2006, nr 10, s. 4 i nast.



skład. O zamiarze podjęcia takiej decyzji muszą być poinformowane parlamenty narodowe państw członkowskich. Decyzja może być podjęta przez Radę Europejską, jeżeli w terminie sześciu miesięcy od chwili powiadomienia żaden z nich nie notyfikuje swojego sprzeciwu. Jeśli natomiast choć jeden parlament notyfikuje sprzeciw, decyzja nie może być podjęta.

Uproszczona procedura zmiany zapewnia większą elastyczność ustrojowi Unii: bez wszczynania skomplikowanej procedury rewizji traktatów można dokonać modyfikacji ich postanowień w dziedzinie „wewnętrznych polityk i działań”, a przede wszystkim podnieść efektywność procesu decyzyjnego (a tym samym umocnić tzw. metodę wspólnotową).

### **13. Ważniejsze reformy instytucji**

Traktat z Lizbony nie zawiera modyfikacji w stosunku do propozycji zawartych w Traktacie konstytucyjnym, które w zasadniczy sposób zmieniłyby „pakiet instytucjonalny” reformy Unii. Są to raczej modyfikacje porządkujące i „wyjaśniające” - wychodzące naprzeciw różnego rodzaju wątpliwościom, jakie pojawiły się w toku debaty publicznej. W tym punkcie zostaną omówione modyfikacje wychodzące poza propozycje zawarte w Traktacie konstytucyjnym, odnoszące się do instytucji i innych organów Unii<sup>129</sup>.

#### **13.1. Parlament Europejski**

Na mocy Traktatu z Lizbony zostały przejęte rozwiązania proponowane w Traktacie konstytucyjnym (art. I-20), które sprowadzają się [art. 9a (nowy art. 14) TUE]<sup>130</sup> do sprecyzowania górnego pułapu liczby posłów (nie

---

<sup>129</sup> Por. punkt 12 załącznika I do Konkluzji Prezydencji...

<sup>130</sup> Należy mieć na względzie, że postanowieniom tego artykułu nadano ostateczne brzmienie dopiero podczas spotkania Rady Europejskiej 18-19 października 2007 r. (patrz dokument DS. 869/07, Lizbona, 19 października 2007 r.).

więcej niż 750), minimalnej (6 posłów) i maksymalnej (96 posłów) liczby posłów, która mogłaby przypaść odpowiednio najmniejszemu i największemu demograficznie państwu, oraz do stwierdzenia, iż rozdział miejsc ma być „degresywnie proporcjonalny” [art. 9a (nowy art. 14) ust. 2 akapit pierwszy TUE]. Na uwagę zasługuje - zwłaszcza w kontekście toczących się w Polsce dyskusji dotyczących roli Niemiec w procesie decyzyjnym w Unii - iż ograniczenie górnego pułapu liczby posłów przypadających na jedno państwo do 96 dotyczy wyłącznie Niemiec. Zatrzymały one bowiem na mocy Traktatu z Nicei - jako jedyne spośród ówczesnych państw członkowskich - liczbę posłów (99), jaką miały do uprzednio dyspozycji<sup>131</sup>. Była to wówczas rekompensata na rzecz Niemiec za ich ustępstwo i wyrażenie zgody na utrzymanie równego pułapu głosów ważonych wśród „dużych” państw członkowskich, zwłaszcza Niemiec i Francji (po 29)<sup>132</sup>. Gdy - na mocy Traktatu konstytucyjnego - wprowadzono tzw. podwójną większość w ramach formuły podejmowania decyzji większością kwalifikowaną w Radzie, a tym samym Niemcy wysunęły się na pierwsze miejsce stosownie do tzw. testu demograficznego, równolegle ograniczono ich moc decyzyjną przy ustalaniu alokacji miejsc w Parlamencie Europejskim. Wzięcie tego rozwiązania pod uwagę jest istotne, wskazuje ono bowiem na bezpośrednie powiązanie między formułą podejmowania w Radzie decyzji większością kwalifikowaną a alokacją miejsc w Parlamencie Europejskim. Powiązanie takie jest wyraźne w ramach procedury współdecydowania (obecnie obowiązujący art. 251 TWE) i odpowiadającej jej zwykłej procedury prawodawczej [art. 251 (nowy art. 294) TFUE] - wprowadzanej a mocy Traktatu z Lizbony, w której Rada decyduje większością kwalifikowaną, a Parlament Europejski staje się rzeczywistym (współ)prawodawcą. Powiązanie to umknęło chyba polskim negocjatorom w toku dyskusji nad formułą podejmowania decyzji w

---

<sup>131</sup> Por. art. 11 Aktu dotyczącego warunków przystąpienia oraz dostosowań w Traktatach stanowiących podstawę Unii Europejskiej. Akt ten jest częścią Traktatu akcesyjnego, który wszedł w życie 1 maja 2004 r., a wskazane postanowienia stanowią część instytucjonalnego pakietu ustalonego w Traktacie z Nicei. Tekst w: *Wybór dokumentów. Traktaty stanowiące podstawę Unii. Traktat akcesyjny. Prawo polskie*, Wstęp, wybór i opracowanie J. Barcz i A. Michoński, Warszawa 2006, s. 106-107.

<sup>132</sup> Por. J. Barcz, *Traktat z Nicei...*, s. 77 i nast.

Radzie większością kwalifikowaną, tym bardziej iż jednym z poważniejszych zarzutów kierowanych w stosunku do proponowanej przez polskich negocjatorów tzw. metody równego wpływu (pierwiastkowej) był brak uwzględnienia istotnego tzw. warunku brzegowego, tj. alokacji miejsc w Parlamencie Europejskim przy mierzeniu siły decyzyjnej państwa członkowskiego<sup>133</sup>.

W punkcie 13 Konkluzji Prezydencji przyjętych przez Radę Europejską podczas spotkania 21-23 czerwca 2007 r. wskazano jedynie - nawiązując do procedury ustalania alokacji miejsc<sup>134</sup> - że do października 2007 r. Parlament Europejski ma przedłożyć projekt inicjatywy w celu „stworzenia korzystnych warunków dla rozwiązania kwestii przyszłego składu Parlamentu Europejskiego”. Zamierzenia te zostały zrealizowane. Na podstawie propozycji Parlamentu Rada Europejska podczas spotkania 18-19 października 2007 r. osiągnęła polityczny kompromis w sprawie alokacji miejsc<sup>135</sup>. Pewne modyfikacje wynikły z tego, że pod naciskiem Włoch dodano im jedno miejsce, nie zmieniając zaproponowanej alokacji i ustalonych progów. Uzyskano to w ten sposób, że do górnego pułapu 750 miejsc nie będzie wliczany przewodniczący Parlamentu Europejskiego (*de facto* więc liczba posłów będzie wynosiła 751). Drugiemu zdaniu w art. 9a ust. 2 (nowy art. 14) TUE nadano - podczas spotkania Rady Europejskiej 18-19 października 2007 r. - następujące brzmienie: „Ich liczba nie przekracza siedmiuset pięćdziesięciu, nie licząc przewodniczącego”. Odrębnym problemem jest status Polski w tej dziedzinie.

### 13.2. Rada Europejska i Rada

Jeśli chodzi o Radę Europejską, to na mocy Traktatu z Lizbony propozycje zawarte w Traktacie konstytucyjnym (art. I-21 i I-22) zostały

---

<sup>133</sup> Por. J. Barcz, P. Świeboda, *Opinia w sprawie formuły podejmowania decyzji w Radzie większością kwalifikowaną*, Warszawa, dnia 15 czerwca 2007 r., zamieszczona na stronie internetowej. Niezależnego Instytutu Prawa Międzynarodowego i Prawa Europejskiego. [www.nipmie.pl](http://www.nipmie.pl).

<sup>134</sup> Art. 9a (nowy art. 14) ust. 2 akapit drugi TUE.

<sup>135</sup> Por. deklaracje 4 i 5 zamieszczone w Akcie Końcowym Konferencji...

włączone do TUE i TFUE, łącznie z jednoznacznym ustaleniem statusu Rady Europejskiej jako instytucji Unii [art. 9 (nowy art. 13) ust. 1 TUE] i ustanowieniem Przewodniczącego Rady Europejskiej [art. 9b (nowy art. 15) ust. 5 i 6 TUE]. Ustanowienie tego ostatniego organu wzbudzało pewne kontrowersje, ostatecznie jednak nie objęto go zabiegiem „dekonstytucjonalizacji”<sup>136</sup>.

Jeśli natomiast chodzi o Radę, to na mocy Traktatu z Lizbony propozycje zawarte w Traktacie konstytucyjnym (art. I-23 do art. I-25) również zostały włączone do TUE i TFUE. Najistotniejsza modyfikacja (a w każdym razie modyfikacja, która wzbudziła najwięcej kontrowersji w toku uzgadniania Mandatu Konferencji Międzyrządowej) dotyczyła formuły podejmowania w Radzie decyzji większością kwalifikowaną. Utrzymano zmiany w Radzie wynikające z ustanowienia Ministra Spraw Zagranicznych Unii (jego ustanowienie budziło pewne kontrowersje, ostatecznie otrzymał on jedynie nową nazwę - Wysoki Przedstawiciel do Spraw Zagranicznych i Polityki Bezpieczeństwa). Potwierdzono wprowadzenie 18-miesięcznej prezydencji zbiorowej trzech państw [art. 9c (nowy art. 16) ust. 9 TUE w powiązaniu z art. 201b (nowy art. 236) TFUE]<sup>137</sup> oraz ustalenie składów Rady - w TUE ustalono dwa składy - Radę do Spraw Ogólnych i Radę do Spraw Zagranicznych [art. 9c (nowy art. 16) ust. 6 TUE], pozostałe składy ustala Rada Europejska, decydując większością kwalifikowaną [art. 201b (nowy art. 236) lit. a TFUE). Prezydencja przewodniczy poszczególnym składom Rady, z wyjątkiem Rady do Spraw Zagranicznych, której z urzędu przewodniczy Wysoki Przedstawiciel do Spraw Zagranicznych i Polityki Bezpieczeństwa.

---

<sup>136</sup> Por. punkt 12 załącznika I do Konkluzji Prezydencji...

<sup>137</sup> Patrz również Deklaracja nr 9 odnosząca się do artykułu 9c ustęp 9 TUE dotycząca decyzji Rady Europejskiej w sprawie sprawowania prezydencji Rady, zamieszczona w Akcie Końcowym Konferencji...

### 13.3. Komisja Europejska

Na mocy Traktatu z Lizbony również w przypadku Komisji Europejskiej przejęto do TUE i TFUE propozycje zawarte w Traktacie konstytucyjnym (art. I-26 i I-27) - art. 9d (nowy art. 17 TUE)<sup>138</sup>. Sprawą natomiast istotną i wywołującą pewne niejasności był skład kolegium Komisji, zwłaszcza zaś zmniejszenie liczby członków kolegium Komisji w stosunku do liczby państw członkowskich i wprowadzenie zasady rotacji.

W ramach instytucjonalnego pakietu nicejskiego art. 4 Protokołu w sprawie rozszerzenia Unii Europejskiej zobowiązuje do zmiany obecnego art. 213 ust. 1 TWE, „kiedy Unia składać się będzie z 27 Państw Członkowskich”, w następujący sposób: „Liczba członków Komisji jest mniejsza niż liczba Państw Członkowskich. Członkowie Komisji są wybierani zgodnie z opartym na zasadzie równości systemem rotacji, którego zasady wykonawcze przyjmuje Rada, stanowiąc jednomyślnie”<sup>139</sup>. Po ostrej dyskusji takie rozwiązanie przejęto do Traktatu konstytucyjnego, przesuując jego realizację do wyborów składu kolegium Komisji w roku 2014<sup>140</sup>, przy czym sprecyzowano m.in. zasadę rotacji.

Swoisty problem pojawił się w związku z przeciąganiem się procedury ratyfikacji Traktatu konstytucyjnego i jego niew wejściem w życie w zakładanym terminie (1 listopada 2006 r.). 1 stycznia 2007 r. do UE przystąpiły natomiast Bułgaria i Rumunia, a tym samym Unia osiągnęła liczbę 27 państw członkowskich. Postanowienia Protokołu w sprawie rozszerzenia Unii Europejskiej, przyjętego wraz z Traktatem z Nicei, zostały zinterpretowane w taki sposób, iż ustalenie to zaczyna działać dopiero wraz z najbliższymi wyborami do kolegium Komisji, tj. od 1 listopada 2009

---

<sup>138</sup> Por. punkt 12 załącznika I do Konkluzji Prezydencji...

<sup>139</sup> *Unia Europejska. Wersje skonsolidowane Traktatu o Unii Europejskiej i Traktatu ustanawiającego Wspólnotę Europejską*, Wspólnoty Europejskie 2006, s. 231-232. Por. J. Barcz, *Traktat z Nicei...*, s. 45 i nast.

<sup>140</sup> Por. *Przewodnik po Traktacie konstytucyjnym...*, s. 59.

r. Wśród państw członkowskich, zwłaszcza ze strony Francji<sup>141</sup>, pojawiły się natomiast zastrzeżenia co do wprowadzonego na mocy Traktatu z Nicei uzgodnienia w sprawie zmniejszenia liczby członków kolegium Komisji w stosunku do liczby państw członkowskich.

W Traktacie z Lizbony [art. 9d (nowy art. 17) ust. 4 i 5 TUE) przyjęto jednak bez zastrzeżeń propozycję zawartą w Traktacie konstytucyjnym (a więc zaakceptowano regulacje pakietu nicejskiego)<sup>142</sup>: ma ona zacząć działać - podobnie jak to przewidywał Traktat konstytucyjny - od 1 listopada 2014 r. [art. 9d (nowy art. 17) ust. 5 TUE]. Można z tego wnosić, że zastrzeżenia (głównie Francji) w stosunku do zmniejszenia liczby członków kolegium Komisji Europejskiej w stosunku do liczby państw członkowskich zostały wycofane.

#### 13.4. Pozostałe instytucje i organy doradcze

W pozostałym zakresie reformy wprowadzana na mocy Traktatu z Lizbony są znikome, pozostawiając naturalnie na boku generalne umocnienie instytucji i organów doradczych, wynikające z przekształcenia Unii w jednolitą organizację międzynarodową.

- **Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej:** Traktat konstytucyjny (art. I-29) a w ślad za nim Traktat z Lizbony (art. TUE i artykuły 221 /nowy 251/ i nast. TFUE) nie wprowadza w tej dziedzinie istotniejszych zmian, potwierdzając reformę przeprowadzoną w Traktacie z Nicei; zaznaczyć jedynie należy, iż wyraźnie wskazano na ograniczenia kompetencji sądów unijnych w dziedzinie WPZiB i PWBIS (o czym były już wyżej mowa); potwierdzono umacniającą się praktykę, ustanawiając (art. 224a /nowy art. 255/ FTUE) specjalny komitet, złożony z siedmiu prawników o uznanej kompetencji, którego zadaniem jest opiniowanie kandydatów do wykonywania sędziiego i rzecznika generalnego Trybunału Sprawiedliwości i Sądu

<sup>141</sup> Por. N. Sarkozy, *EU reform...*, s. 59 i nast.

<sup>142</sup> Por. punkt 12 załącznika I do Konkluzji Prezydencji...

(podobnie w przypadku kandydatów na sędziów sądów wyspecjalizowanych); wyraźnie też uregulowano - art. 235a (nowy art. 269) TFUE - kompetencje Trybunału Sprawiedliwości do orzekania w sprawie legalności aktu przyjętego przez Radę Europejską lub Radę zgodnie z artykułem 7 (nowym art. 7) TUE, ograniczając prawo wniesienia skargi na decyzje Rady Europejskiej względnie Rady wyłącznie do państwa członkowskiego, którego odnośne decyzje dotyczą.

- **Europejski Bank Centralny:** Traktat konstytucyjny (art. I-30), a w ślad za nim Traktat z Lizbony (artykuły 245a do 245c /nowy artykuły 282 do 284/ TFUE) nie wprowadza istotniejszych zmian w odniesieniu do EBC;
- **Trybunał Obrachunkowy:** Traktat konstytucyjny (art. I-31), a w ślad za nim Traktat z Lizbony (artykuły 246 do 248 /nowe artykuły 285 do 287/ TFUE) nie wprowadza istotniejszych zmian w odniesieniu do Trybunału Obrachunkowego;
- **Komitet Ekonomiczno-Społeczny:** Traktat konstytucyjny (art. I-32), a w ślad za nim Traktat z Lizbony (artykuły 258 do 262 /nowe artykuły 301 do 304/ TFUE) nie wprowadza istotniejszych zmian w odniesieniu do KES; pewną nowością w stosunku do obu komitetów doradczych jest wprowadzenie postanowień ogólnych (art. 256a /nowego art. 300), odnoszących się do obu komitetów; chodzi przy tym o w większości znane postanowienia regulujące ich skład; w przypadku Komitetu Ekonomiczno-Społecznego nieco zmodyfikowano „opis” jego składu:<sup>143</sup> otóż w jego skład „wchodzi przedstawiciele organizacji pracodawców, pracowników oraz inni przedstawiciele podmiotów reprezentujących społeczeństwo obywatelskie, w szczególności z dziedzin społeczno-ekonomicznej, obywatelskiej, zawodowej i kultury” (ust. 2 art. 256a /nowego art. 300/ TFUE);

---

<sup>143</sup> Por. art. 257 TWE.

- **Komitet Regionów:** Traktat konstytucyjny (art. I-32), a w ślad za nim Traktat z Lizbony (artykuły 263 do 265 /nowy artykuły 305 do 307/TFUE) nie wprowadza istotniejszych zmian w odniesieniu do Komitetu Regionów; należy oczywiście mieć na uwadze, że Komitet Regionów zyskuje prawo wnoszenia do Trybunału Sprawiedliwości Unii skarg w sprawie legalności aktów prawnych, w odniesieniu do których Komitet ma prawo opiniowania; stosownie bowiem do akapitu trzeciego art. 230 (nowego art. 263) TFUE - obok Trybunału Obrachunkowego i Europejskiego Banku Centralnego - również Komitet Regionów uprawniony zostaje do wnoszenia skarg „zmierających do zapewnienia ochrony (jego) prerogatyw”.

Naturalnie należy mieć na uwadze, że pewne reformy instytucjonalne zostały wprowadzone również w ramach WPZiB, PWBiS oraz rynku wewnętrznego i polityk Unii.

### **13.5. Wysoki Przedstawiciel do Spraw Zagranicznych i Polityki Bezpieczeństwa**

Ustanowienie na mocy Traktatu konstytucyjnego (art. I-28) tego nowego organu wywoływało szereg kontrowersji. Zwracano uwagę - zwłaszcza w Polsce<sup>144</sup> - iż mogłoby to być wyrazem ewolucji Unii w kierunku rodzaju europejskiego super-państwa. W gruncie rzeczy jednak w sprawie powołania jednolitego organu, który – skupiając w jednym ręku kompetencje obecnego Wysokiego Przedstawiciela ds. WPZiB oraz komisarza ds. stosunków zewnętrznych - zapewniałby spójną prezencję Unii w stosunkach międzynarodowych, istniał daleko idący konsensus<sup>145</sup>. W ramach „dekonstytucjonalizacji” zmieniono więc jedynie nazwę tego organu z Ministra Spraw Zagranicznych Unii na Wysokiego Przedstawiciela do Spraw Zagranicznych i Polityki Bezpieczeństwa.

---

<sup>144</sup> Por. *Kompromis jest możliwy*. Wywiad z M. Cichockim, Gazeta Wyborcza z 1 czerwca 2007 r., s. 25.

<sup>145</sup> Por. *Przyszły Traktat Konstytucyjny...*, red. naukowa J. Barcz, s. 157 i nast.



Przyjmując w czerwcu 2007 r. Mandat Konferencji Międzyrządowej, pozostawiono otwarty problem dotyczący statusu Wysokiego Przedstawiciela jako członka Komisji Europejskiej. Otóż, według propozycji zawartej w Traktacie konstytucyjnym (art. I-28 ust. 1) Wysoki Przedstawiciel miał być powoływany przez Radę Europejską, stanowiącą większością kwalifikowaną, bezterminowo. Postanowienia art. I-28 ust. 1 Traktatu konstytucyjnego mówiły jedynie, że Rada Europejska „może zakończyć jego kadencję zgodnie z tą samą procedurą”. Pozostawałby on członkiem kolegium Komisji niezależnie od upływu jej kadencji, czy też nawet w przypadku wyrażenia wobec Komisji wotum nieufności przez Parlament Europejski. W takim przypadku miałby on jedynie zrezygnować ze „swych funkcji pełnionych w ramach Komisji” (art. I-26 ust. 8 Traktatu konstytucyjnego). Pozostawałby jednak nadal Wysokim Przedstawicielem i po utworzeniu nowego kolegium Komisji Europejskiej automatycznie wchodziłby w jego skład. Tak więc Wysoki Przedstawiciel byłby rodzajem stałego komisarza. Kwestia nie została więc satysfakcjonująco rozwiązana w Traktacie konstytucyjnym.

Mandat Konferencji Międzyrządowej również o niej nie wspominał. Problem został jednak (przynajmniej częściowo) rozwiązany podczas dyskusji nad włączeniem Parlamentu Europejskiego w procedurę powoływania Wysokiego Przedstawiciela. W deklaracji nr 12<sup>146</sup> - w toku ustalania tekstu stosownej deklaracji podczas spotkania Rady Europejskiej 18-19 października 2007 r. - znalazły się niezmiernie istotne postanowienia dotyczące statusu Wysokiego Przedstawiciela: jego kadencja „rozpocznie się tego samego dnia, a zakończy w dniu wygaśnięcia kadencji urzędującej w tym czasie Komisji”<sup>147</sup>. Postanowienia te odnoszą się co prawda do włączenia Wysokiego Przedstawiciela do składu Komisji Europejskiej z chwilą wejścia w życie Traktatu z Lizbony (art. 5 Protokołu w sprawie postanowień przejściowych), można jednak zakładać, iż będzie to ważny element praktyki określenia momentu powoływania i odwoływania Wysokiego Przedstawiciela. W każdym razie pozostaje uczucie niedosytu,

---

<sup>146</sup> Zamieszczona w Akcie Końcowym Konferencji...

<sup>147</sup> Ostatnie zdanie ust. 1 deklaracji (dokument DS. 865/07 Lizbona, dnia 19 października 2007 r.).

że stosowne postanowienia określające kadencyjność Wysokiego Przedstawiciela, która pokrywałaby się z kadencjami Komisji, nie znalazły się w TUE.

## **14. Regulacje sektorowe**

Spośród zmian sektorowych na szczególną uwagę zasługują zmiany w trzech dotychczasowych filarach UE, tj. w dziedzinie rynku wewnętrznego i polityk, w dziedzinie Wspólnej Polityki Zagranicznej i Bezpieczeństwa oraz w Przestrzeni Wolności, Bezpieczeństwa i Sprawiedliwości.

### **14.1. Zmiany w dziedzinie rynku wewnętrznego i polityk**

Traktat konstytucyjny w swojej części III, dotyczącej polityk i funkcjonowania Unii - obok postanowień instytucjonalnych - zawierał również regulacje dotyczące rynku wewnętrznego i polityk Unii, które co do zasady powtarzały obecnie obowiązujące postanowienia (głównie TWE), nie wnosząc zasadniczych zmian. Chodziło raczej o systematyzację obowiązujących regulacji<sup>148</sup>. Do ciekawszych propozycji należało, przykładowo, ustanowienie podstawy traktatowej dla Eurogrupy (art. III-195 Traktatu konstytucyjnego), wprowadzenie dodatkowego wymogu wejścia do tej grupy państwa objętego derogacją (art. III-198 ust. 2 Traktatu konstytucyjnego), czy wymienienie nowych kategorii polityk (młodzież i sport - art. III-282 Traktatu konstytucyjnego).

Na mocy Traktatu z Lizbony zasadniczo przejęto zakres reform proponowany w Traktacie konstytucyjnym (czyli co do istoty zachowane są obecnie obowiązujące regulacje TWE)<sup>149</sup>, przy czym ten zakres działania Unii reguluje TFUE (czyli zmodyfikowany TWE). Miarodajne jest w tym względzie ustalenie zawarte w Mandacie Konferencji Międzyrządowej: „Innowacje uzgodnione podczas konferencji międzyrządowej w 2004 roku

---

<sup>148</sup> Por. *Przewodnik po Traktacie konstytucyjnym...*, s. 74 i nast.

<sup>149</sup> Szczegółowo A. Nowak-Far, *Traktat reformujący UE: propozycje zmian w dziedzinie rynku wewnętrznego i polityk UE*, *Sprawy Międzynarodowe* 2007, nr 4.

zostaną włączone do Traktatu w sposób standardowy w formie konkretnych modyfikacji. Odnoszą się one do [...] klauzuli solidarności, ulepszeń w zarządzania systemem euro, postanowień horyzontalnych, takich jak klauzula społeczna, szczegółowych postanowień, takich jak postanowienia dotyczące usług publicznych, przestrzeni kosmicznej, energii, ochrony ludności, pomocy humanitarnej, zdrowia publicznego, sportu, turystyki, regionów najbardziej oddalonych, współpracy administracyjnej, postanowienia finansowe (zasoby własne, wieloletnie ramy finansowe i nowa procedura budżetowa)”<sup>150</sup>.

Spośród zmian wprowadzonych w dziedzinie rynku wewnętrznego i polityk UE do najistotniejszych można zaliczyć<sup>151</sup>:

- wśród celów i zadań UE wymienionych w art. 2 (nowy art. 3) TUE nie pojawia się „niezakłócona konkurencja na rynku wewnętrznym”<sup>152</sup>; zamiast tego przyjęto odrębny protokół<sup>153</sup>, w którym podkreślono, że rynek wewnętrzny obejmuje niezakłóconą konkurencję oraz – co istotne - że Unia może podejmować środki w tym celu również na mocy art. 308 (nowy art. 352) TFUE;
- w odrębnym protokole<sup>154</sup> potwierdzone zostało znaczenie usług świadczonych w interesie ogólnym w ramach głównego kierunku dotychczasowego orzecznictwa TS (odchodzącego w tym zakresie od dominacji niezakłóconej konkurencji) oraz podkreślono kompetencję

---

<sup>150</sup> Punkt 18 załącznika I do Konkluzji Prezydencji...

<sup>151</sup> Szczegółowo: A. Nowak-Far, *Traktat reformujący UE: propozycje zmian w dziedzinie rynku wewnętrznego i polityk UE...* .

<sup>152</sup> Obecnie przede wszystkim art. 3 ust. 1g TWE czy art. 4 ust. 1 TWE.

<sup>153</sup> Protokół w sprawie rynku wewnętrznego i konkurencji wymieniony w punkcie IIA Aktu Końcowego Konferencji...

<sup>154</sup> Protokół w sprawie usług świadczonych w interesie ogólnym, tamże.

państw w odniesieniu do takich usług niemających charakteru gospodarczego (art. 2 protokołu);

- w dziedzinie polityki zabezpieczenia społecznego - aspektu zaliczenia okresów ubezpieczeniowych i eksportu świadczeń w wymiarze transgranicznym [art. 42 (nowy art. 48) TFUE] wprowadzono większą elastyczność podejmowania decyzji (obecnie jednomyślność w Radzie), dyskusyjny projekt aktu prawnego może zostać bowiem przedłożony Radzie Europejskiej, w której jest dyskutowany przez okres czterech miesięcy (po czym procedura prawodawcza jest kontynuowana, zawieszona lub Komisja zostaje zobowiązana do przedstawienia nowego projektu); zwiększenie elastyczności procesu decyzyjnego ma znaczenie dla ułatwień w ramach swobody przemieszczania się osób;
- w dziedzinie polityki ochrony środowiska naturalnego pojawiły się wyraźne postanowienia [art. 174 (nowy art. 191) ust. 1 TFUE] dotyczące zwalczania zmian klimatu;
- w dziedzinie polityki energetycznej znalazła się - na wniosek delegacji polskiej - klauzula solidarności („w duchu solidarności między Państwami Członkowskimi”) - art. 100 (nowy art. 122) ust. 1 TFUE oraz art. 176a (nowy art. 194) ust. 1 TFUE;
- ważne postanowienia [art. 97a (nowy art. 118) TFUE] dotyczą kompetencji do „tworzenia europejskich tytułów prawnych w celu zapewnienia jednolitej ochrony praw własności intelektualnej w Unii oraz utworzenia scentralizowanych na poziomie Unii systemów zezwoleń, koordynacji i nadzoru”; przepis ten ma istotne znaczenie dla korzystania z ochrony własności intelektualnej;
- postanowienia art. 176a (nowy art. 194) TFUE określają podstawy dla ustanowienia wspólnej polityki w dziedzinie energii (łącznie ze wskazaniem na „zapewnienie bezpieczeństwa dostaw energii”);

- Eurogrupa zyskuje umocowanie w postanowieniach TFUE [art. 115b (nowy art. 137)], który odsyła do odrębnego protokołu<sup>155</sup>, umocniona zostaje rola Komisji Europejskiej w Eurogrupie (umocnienie elementu wspólnotowego);
- w pewnym zakresie modyfikowane są warunki przejścia ze stanu derogacji do stanu pełnego członkostwa w UGiW (istotne dla Polski): odesłano jedynie do Mechanizmu Kursowego (ERM) oraz zniesiono [art. 118a (nowy art. 141) TFUE] wymóg przeglądu spełnienia przez państwo objęte derogacją kryteriów konwergencji „co najmniej co dwa lata”;
- art. 270a (nowy art. 312) TFUE w istotnym zakresie modyfikuje regulacje dotyczące budżetu UE; planowanie wieloletnie musi obejmować co najmniej pięć lat, perspektywa finansowa przyjmowana ma być co do zasady w Radzie Europejskiej jednomyślnie z możliwością przekazania określonych kompetencji Radzie (które będzie mogła podejmować stosowne decyzje większością kwalifikowaną), w przypadku nieprzyjęcia perspektywy finansowej Unia będzie mogła działać na podstawie wskaźników z ostatniego roku poprzedniej perspektywy, w końcu zrezygnowano z podziału wydatków na obowiązkowe i nieobowiązkowe.

Sumując, reforma wprowadzona w tym obszarze ma raczej charakter systematyzujący, z pewnymi stosunkowo istotnymi, a po części deklaratoryjnymi zmianami. Generalnie jednak oceniana jest pozytywnie.

## **14.2. Wspólna Polityka Zagraniczna i Bezpieczeństwa**

Postęp w rozwoju WPZiB w latach 2000–2003 był znaczący. Kryzys polityczny w UE w 2003 r., związany z interwencją USA w Iraku, ujawnił jednak głębokie różnicowanie stanowisk wśród państw europejskich, w tym w dziedzinie WPBiO. Reakcje państw najostrzej występujących

---

<sup>155</sup> Protokół w sprawie Eurogrupy, tamże.

przeciwko interwencji (Niemiec, Francji, Luksemburga i Belgii), które znalazły wyraz w projekcie Traktatu konstytucyjnego przedstawionym przez Konwent (zwłaszcza w dziedzinie tzw. współpracy strukturalnej), groziły nawet fragmentacją WPZiB, szczególnie WPBiO. Kryzys ten został jednak przewyższony w drugiej połowie 2003 r. Znalazło to odzwierciedlenie m.in. w strategii bezpieczeństwa UE „Bezpieczna Europa w lepszym świecie”, przyjętej 12 grudnia 2003 r. Stworzyło to z kolei polityczny punkt wyjścia do wprowadzenia do ostatecznego tekstu Traktatu konstytucyjnego solidnych postanowień instytucjonalnych, które mogłyby znacznie ułatwić rozwój WPZiB<sup>156</sup>. Propozycje te zostały - z niewielkimi modyfikacjami - przejęte przez Traktat z Lizbony.

Jeśli chodzi o reformy instytucjonalne, to zasadnicza zmiana będzie wynikać z przekształcenia Unii w jednolitą organizację międzynarodową, chociaż WPZiB zachowa swój specjalny status, co - jak już podkreślono - w Traktacie z Lizbony zostało jednoznacznie zastrzeżone.

Do zasadniczych elementów reformy instytucjonalnej w WPZiB należy<sup>157</sup>:

- ustanowienie Wysokiego Przedstawiciela do Spraw Zagranicznych i Polityki Bezpieczeństwa, który ma połączyć obecne funkcje Wysokiego Przedstawiciela ds. WPZiB i komisarza ds. stosunków zewnętrznych (jednocześnie ma pełnić funkcję wiceprzewodniczącego Komisji Europejskiej i przewodniczyć Radzie do Spraw Zagranicznych); jest to istotne wzmocnienie spójności działania Unii w stosunkach międzynarodowych; w stosunku do propozycji zawartych w Traktacie konstytucyjnym różnica polega w zasadzie jedynie na rezygnacji (w ramach „dekonstytucjonalizacji” ) z nazwy „Ministra Spraw Zagranicznych Unii”;

---

<sup>156</sup> Por. *Przyszły Traktat konstytucyjny...*, red. naukowa J. Barcz, Część III - *Reforma Wspólnej Polityki Zagranicznej i Bezpieczeństwa*, s. 157 i nast.

<sup>157</sup> Szczegółowo K. Miszczak, *Traktat Reformujący UE - zmiany w dziedzinie Wspólnej Polityki Zagranicznej i Bezpieczeństwa UE*, *Sprawy Międzynarodowe* 2007, nr 4.

- potwierdzenie porozumienia co do ustanowienia Agencji ds. rozwoju zdolności obronnych, badań, zakupów i uzbrojenia (Europejskiej Agencji Obrony); Agencja ta została ustanowiona - nie czekając na wejście w życie stosownych regulacji Traktatu konstytucyjnego - na mocy wspólnego działania Rady UE 2004/551/WPZiB z 12 lipca 2004 r.<sup>158</sup> i rozpoczęła działalność w 2005 r.;
- utworzenie Europejskiej Służby Działań Zewnętrznych - rodzaju służby dyplomatycznej Unii, która miałaby wspomagać Wysokiego Przedstawiciela do Spraw Zagranicznych i Polityki Bezpieczeństwa; ma ona składać się z urzędników Sekretariatu Generalnego Rady i Komisji Europejskiej oraz dyplomatów delegowanych przez ministerstwa spraw zagranicznych państw członkowskich; jej ustanowienie - co zostało wyraźnie zastrzeżone - nie może mieć wpływu na działalność krajowych służb dyplomatycznych.

Należy również zwrócić uwagę, iż do specyfiki WPZiB będzie należało to, że Trybunał Sprawiedliwości Unii zasadniczo nadal nie będzie miał w tej dziedzinie jurysdykcji (z wyjątkiem kontroli przestrzegania procedury uchwalania aktów prawnych i badania niektórych aspektów ich legalności). Procedura podejmowania decyzji będzie podobna do obecnej (należy zwrócić uwagę, że zwiększenie elastyczności będzie polegać na tym, że Rada Europejska będzie mogła jednogłośnie decydować, aby w obszarach gdzie decyzja ma być podejmowana jednogłośnie, można było decydować większością kwalifikowaną). Warto też zwrócić uwagę, że obok państw członkowskich również Wysoki Przedstawiciel będzie miał w tym obszarze inicjatywę ustawodawczą.

Niezależnie od tego Traktat z Lizbony, idąc śladem Traktatu konstytucyjnego, wprowadza szereg ważnych reform merytorycznych: zostanie rozszerzony zakres tzw. misji petersberskich (na wspólne działania rozbrojeniowe, misje wojskowego doradztwa i wsparcia, misje

---

<sup>158</sup> Dz.Urz. UE 2004 L 245, s. 17.

zapobiegania konfliktom i misje stabilizacji sytuacji po konfliktach), zostanie ustanowiona „stała współpraca strukturalna” (*structured cooperation*), która będzie umożliwiać nawiązanie wzmocnionej współpracy między grupą państw mającą większą wydolność obronną (ale w ramach instytucjonalnych Unii, a nie poza nią), zostaną rozszerzone możliwości podjęcia wzmocnionej współpracy, które obejmą całą Unię, a więc również - bez ograniczeń - obszar WPZiB.

Podsumowując, można stwierdzić, że Traktat z Lizbony, przejmując propozycje reformy WPZiB zawarte w Traktacie konstytucyjnym, stwarza dobry, instytucjonalny punkt wyjścia dla rozwoju tego ważnego obszaru procesu integracji europejskiej.

### **14.3. Przestrzeń Wolności, Bezpieczeństwa i Sprawiedliwości**

Zasadnicza zmiana w odniesieniu do obszaru PWBIS, jaka nastąpi na mocy Traktatu z Lizbony, ma (podobnie jak w przypadku WPZiB) charakter strukturalny i jest związana z zastąpieniem obecnej trójfilarowej struktury UE jedną organizacją, spójną pod względem strukturalnym, mechanizmu decyzyjnego i instrumentów prawnych. Ze względu na rosnący zakres regulacji w III filarze UE dążenie do spójnego, strukturalnego powiązania tego obszaru z obecnym obszarem wspólnotowym w ramach jednej organizacji jest ze wszech miar pożądane. Zmiany zawarte w Traktacie z Lizbony przejmują prawie w całości propozycje zawarte uprzednio w Traktacie konstytucyjnym. Polegają one raczej na systematyzacji i konkretyzacji obecnych regulacji traktatowych i innych decyzji państw członkowskich<sup>159</sup>. Zasadnicza reforma polega na ujęciu obecnych dwóch obszarów PWBIS (tytułu IV TWE i filaru III UE) jednolitym reżimem prawnym przyszłej organizacji międzynarodowej - Unii (tożsamym z obecnym reżimem wspólnotowym).

---

<sup>159</sup> Szczegółowo: A. Grzelak, *Reforma współpracy w dziedzinie Przestrzeni Wolności, Bezpieczeństwa i Sprawiedliwości UE w nowym Traktacie zmieniającym (reformującym) UE*, *Sprawy Międzynarodowe* 2007, nr 4.



Reformy w dziedzinie instytucjonalnej będą więc następstwem ujednoczenia reżimu prawnego w ramach przyszłej Unii. Co do zasady w całym obszarze PWBIS zacznie obowiązywać procedura prawodawcza, w której Rada stanowi większością kwalifikowaną (wyjątkowa regulacja w odniesieniu do obszarów PWBIS będzie polegać m.in. na tym, że trudniej będzie osiągnąć większość kwalifikowaną - liczba państw musi wynosić co najmniej 72%, a nie 55% jak w ramach tzw. zwykłej procedury ustawodawczej), a w dziedzinach szczególnie „wrażliwych” (na przykład regulacji prawa rodzinnego o skutkach transgranicznych) zachowana zostanie jednomyślność.

W całym obszarze PWBIS (w tym w obecnym obszarze III filara) stosowane będą jednolite instrumenty prawne, odpowiadające obecnym rozporządzeniom, dyrektywom i decyzjom. Ustanowiono jednak 5-letni okres przejściowy<sup>160</sup> od chwili wejścia w życie Traktatu z Lizbony, podczas którego ma być dokonane przekształcenie obecnych instrumentów prawnych III filara UE w rozporządzenia, dyrektywy i decyzje. Do czasu takiego przekształcenia w tym zakresie będzie obowiązywać obecny reżim prawny III filara (po wejściu w życie Traktatu z Lizbony). Z chwilą natomiast przekształcenia zacznie działać reżim ogólny (analogiczny do obecnego wspólnotowego). Będzie to miało oczywiście wpływ na zakres kompetencji instytucji (w tym Trybunału Sprawiedliwości UE), które z chwilą przekształcenia (a najpóźniej po pięciu latach od wejścia w życie Traktatu z Lizbony) będą miały w PWBIS pełną kompetencję.

Z innych zmian instytucjonalnych zawartych w Traktacie z Lizbony warto wskazać na umocnienie statusu Eurojustu oraz ustanowienie podstawy prawnej dla powołania Prokuratury Europejskiej, która miałaby zajmować się przede wszystkim zwalczaniem przestępstw przeciwko interesom finansowym Unii. Jej kompetencje będą jednak mogły zostać rozszerzone na zwalczanie poważnej przestępczości o charakterze transgranicznym.

---

<sup>160</sup> Patrz tytuł VII (artykuły 9 i 10) Protokołu w sprawie postanowień przejściowych.

Na szczególne podkreślenie zasługuje przejście na mocy Traktatu z Lizbony propozycji z Traktatu konstytucyjnego dotyczących umocnienia kontroli demokratycznej nad PWBIS poprzez wzmocnienie kompetencji parlamentów narodowych. Parlamente narodowe będą mogły kontrolować działalność Unii w tej dziedzinie m.in. poprzez: korzystanie z procedury monitorowania zasady pomocniczości, otrzymywanie informacji o ocenie wykonywania przez państwa członkowskie działań w ramach PWBIS i ocenianie działalności Eurojustu i Europolu.

Zmiany przeprowadzane na mocy Traktatu z Lizbony w dziedzinie PWBIS, podobnie jak propozycje zawarte uprzednio w Traktacie konstytucyjnym, są oceniane szczególnie pozytywnie. Podniesienie bowiem spójności w ramach PWBIS jest niezbędne, zarówno ze względu na rozwój zasobu prawnego w tej dziedzinie, jak – przede wszystkim – ze względu na wzrost znaczenia PWBIS w ramach procesu integracji europejskiej.

## **15. Przebieg debaty nad reformą ustrojową Unii w Polsce**

W Polsce przebieg debaty nad reformą ustrojową Unii w rozstrzygającym okresie pokrywał się z kolejnymi przesileniami wewnątrzpolitycznym - dotyczyło to okresu obrad Konferencji Międzyrządowej 2003/2004, pierwszej połowy 2005 r., gdy rozważano wszczęcie procedury ratyfikacyjnej Traktatu konstytucyjnego, w końcu okresu negocjacji nad zakresem reform, jakie miałyby być przedmiotem nowego traktatu rewizyjnego, przebiegu Konferencji Międzyrządowej 2007, której finalizacja przebiegała równoległe z kampanią wyborczą.

Wynik ostateczny jest jednak pozytywny w tym znaczeniu, że wszystkie główne partie polityczne zaakceptowały konieczność przeprowadzenia reformy ustrojowej Unii, czego symbolem stała się obecność Prezydenta RP Lecha Kaczyńskiego w dniu 13 grudnia 2007 r. podczas uroczystości podpisania Traktatu przez Premiera Donalda Tuska i Ministra Spraw Zagranicznych Radosława Sikorskiego.

## 15.1. Okres refleksji

Ustalony przez Radę Europejską „okres refleksji“ (2005-2006) nie został w Polsce wykorzystany dla pogłębionej dyskusji nad reformą ustrojową Unii i losem Traktatu konstytucyjnego. Po przejściu władzy w wyniku wyborów jesienią 2005 r. przez Prawo i Sprawiedliwość można wyróżnić dwa okresy w kształtowaniu się stanowiska politycznego tej partii w stosunku do Traktatu konstytucyjnego.

W pierwszym okresie (do mniej więcej końca 2006 r.) wypowiedzi miały charakter ogólny i raczej odzwierciedlały generalne poglądy PiS na rolę Unii Europejskiej. Zaczęły się one konkretyzować w pierwszych miesiącach 2007 r., wraz z coraz wyraźniejszym kształtowaniem się - podczas prezydencji niemieckiej - opcji na rzecz nowego traktatu rewizyjnego - Traktatu reformującego.

Stanowisko z tego pierwszego okresu (w odniesieniu do Traktatu konstytucyjnego) można sprowadzić do trzech zasadniczych punktów<sup>161</sup>:

- 1) Traktat konstytucyjny wytycza drogę do przekształcenia Unii w quasi-federalne państwo europejskie<sup>162</sup>; Polska, mając na względzie odzyskaną właśnie suwerenność, nie może zaakceptować takiego rozwoju<sup>163</sup>; Polska widzi w Unii raczej „bardzo ścisły związek

---

<sup>161</sup> Por. J. Kranz, *Stan dyskusji w Polsce nad reformą Unii Europejskiej*, w: *Prezydencja niemiecka a stan debaty o reformie Unii Europejskiej. Aspekty polityczno-prawne*, Warszawa 2007, s. 117.

<sup>162</sup> Podczas przemówienia w dniu 9 marca 2006 r. na Uniwersytecie Humboldta w Berlinie Prezydent RP, L. Kaczyński, stwierdził na przykład: „mamy wątpliwości co do tego, czy czas już tworzyć w Europie swoiste quasi-państwo. Traktat Europejski [chodzi o Traktat konstytucyjny – przyp. aut.] nie tworzy państwa. Gdy ktoś tak mówi, że jest to rozwiązanie czysto federalne, to się oczywiście myli, to jeszcze nie jest federacja. Są tam jednak rozwiązania, które wskazują na to, że Europa Traktatu konstytucyjnego w jego obecnej wersji byłaby Europą quasi-państwową. Z tego punktu widzenia, jak sądzimy, czas na takie rozwiązania jeszcze nie nadszedł”.

<sup>163</sup> Podczas spotkania z Prezydentem Czech, V. Klausem, w połowie lutego 2006 r. Prezydent RP, L. Kaczyński stwierdził m.in., iż mimo uznania członkostwa Polski w UE za sprawę „bardzo cenną” i sukces, to jednak nie oznacza to, że „suwerenność odzyskana przed 16 laty nie jest wartością - jest olbrzymią wartością”. Z tego względu - kontynuował - jest co najmniej przedwcześnie na „nową wartość”, jaką wprowadzałby Traktat konstytucyjny (PAP, 17 lutego 2006 r.).

niezależnych państw”, zasadzający się na „rozwiązaniach między-rządowych”<sup>164</sup>;

- 2) Traktat konstytucyjny - po jego odrzuceniu w referendum we Francji i w Niderlandach - należy uważać za „martwy”<sup>165</sup>;
- 3) z nowym traktatem reformującym Unię nie należy się spieszyć (czasami w wypowiedziach pojawiała się data 2011 r.); w każdym razie powinien to być zupełnie nowy traktat, przy czym nie zostało skonkretyzowane, jakie nowe elementy miałyby taki traktat zawierać (czasami wskazywano na potrzebę „renacjonalizacji” Unii)<sup>166</sup>, a zapowiedzi przedłożenia własnego projektu nie zostały spełnione.

Podsumowując, można podzielić ocenę tego okresu, iż wyrażane w tym czasie oficjalne stanowisko Polski „nie było całościowe i w sposób pogłębiony przemyślane”. Widoczne w nim były „problemy ze zidentyfikowaniem celów integracji i reagowaniem na szybko zmieniającą się rzeczywistość międzynarodową (polityczną i gospodarczą)” oraz brak „konkretnych propozycji i koncepcji zmian”<sup>167</sup>.

## **15.2. Prace nad nowym traktatem rewizyjnym (okres prezydencji niemieckiej)**

Na początku 2007 r. oficjalne stanowisko Polski zaczęło się precyzować, przy czym niezmiernie trudno było je dokładnie określić. Nie zostało ono bowiem na żadnym etapie negocjacji całościowe przedstawione ani też

---

<sup>164</sup> Poglądy ten sprecyzował Prezydent RP L. Kaczyński w wykładzie wygłoszonym 7 listopada 2006 r. w Międzynarodowym Instytucie Studiów Strategicznych w Londynie.

<sup>165</sup> Por. M. Cichocki, *Niepotrzebna konstytucja*, Rzeczpospolita z 4-5 marca 2006 r.

<sup>166</sup> Przykładowo, wypowiedź Prezydenta RP L. Kaczyńskiego z 6 listopada 2006 r. (PAP, 6 listopada 2006 r.).

<sup>167</sup> J. Kranz, *Stan dyskusji w Polsce nad reformą Unii Europejskiej...*, s. 119.

poddane debacie publicznej czy dyskusji w szerszym kręgu ekspertów. Poszczególne elementy można raczej wywodzić z niezbyt jednoznacznych wypowiedzi polityków ówczesnej partii rządzącej oraz z wywiadów i artykułów prasowych związanych z nią ekspertów.

Opierając się na tych wypowiedziach, oficjalne stanowisko polskie zgłaszane w miesiącach poprzedzających spotkanie Rady Europejskiej w czerwcu 2007 r. można ująć w następujących punktach<sup>168</sup>, przy czym należy podkreślić, iż co do zasady zaakceptowano możliwość przyjęcia nowego traktatu rewizyjnego, o ile jego treść w stosunku do Traktatu konstytucyjnego zostanie „istotnie zmieniona”<sup>169</sup>:

- brak zgody na system podejmowania decyzji w Radzie większością kwalifikowaną zaproponowany w Traktacie konstytucyjnym (tj. na tzw. podwójną większość);
- propozycja zastąpienia kryterium demograficznego nową formułą obliczania głosów ważonych, polegającą na obliczaniu tych głosów jako pierwiastka kwadratowego liczby ludności danego państwa członkowskiego; propozycja ta występowała na różnych etapach dyskusji w dwóch wariantach: zastąpienie tzw. podwójnej większości jedynie głosami ważonymi (obliczanymi w powyższy sposób) lub zastąpienie jednego z dwóch kryteriów (kryterium demograficznego) tak liczonymi głosami ważonymi przy pozostawieniu kryterium liczby państw;
- duża wstrzeźliwość w stosunku do poszerzenia liczby obszarów w nowym traktacie, w których - zamiast jednomyślności - decyzje miałyby być podejmowane większością kwalifikowaną;

---

<sup>168</sup> Por. P.M. Kaczyński, *Polskie dylematy wobec nowego traktatu Unii Europejskiej*. Instytut Spraw Publicznych, Analizy i Opinie 2007, nr 76, s. 1.

<sup>169</sup> Przykładowo wypowiedź Prezydenta RP podczas wykładu w Narodowym Forum Europejskim w Dublinie, 20 lutego 2007 r. (Gazeta Wyborcza z 21 lutego 2007 r.).

- postulat jednoznacznego rozdzielenia kompetencji państw członkowskich i UE, zapobiegnięcia rozszerzenia kompetencji Unii (a miejscami powrotu do kompetencji państw członkowskich);
- brak zgody na wyraźne określenie w nowym traktacie zasady prymatu prawa Unii w stosunku do prawa krajowego państw członkowskich;
- postulat włączenia do preambuły postanowień o chrześcijańskich korzeniach Europy (o ile nowy traktat miałby preambułę);
- postulat włączenia do postanowień nowego traktatu klauzuli solidarności energetycznej państw członkowskich w przypadku kryzysu w zaopatrzeniu;
- zwiększenie wpływu parlamentów narodowych na proces decyzyjny w UE (umocnienie mechanizmu kontrolującego przestrzeganie zasady subsydiarności);
- zastrzeżenia w stosunku do ustanowienia Ministra Spraw Zagranicznych UE oraz Przewodniczącego Rady Europejskiej;
- zastrzeżenia w stosunku do możliwości rozszerzenia kompetencji Trybunału Sprawiedliwości (zwłaszcza na obszar obecnego III filaru UE); w pewnych etapach dyskusji pojawiły się zastrzeżenia w stosunku do propozycji nadania Unii podmiotowości prawnej.

Część z tych postulatów pokrywała się z zastrzeżeniami innych państw członkowskich, część zarzucono w trakcie negocjacji. Natomiast główna dyskusja skoncentrowała się wokół propozycji zastąpienia tzw. podwójnej większości (zawartej w Traktacie konstytucyjnym) formułą opartą na zasadzie Penrosa, odwołującej się do pierwiastka kwadratowego (w polskiej oficjalnej dokumentacji nazwanej „Systemem równego

wpływu”)<sup>170</sup>. Postulat ten, poza relatywnym wsparciem ze strony Czech, nie znalazł zrozumienia u pozostałych państw członkowskich<sup>171</sup>. Jego polityczne uzasadnienie ze strony polskiej można sprowadzić do dwóch zasadniczych argumentów: z jednej strony podkreślano, że obecnie obowiązujący system nicejski daje Polsce mocną pozycję w procesie podejmowania decyzji większością kwalifikowaną w Radzie (Polska i Hiszpania mają 27 głosów, największe państwa członkowskie po 29), natomiast system tzw. podwójnej większości pozycję tę znacząco osłabia; z drugiej strony było widoczne, że ówczesnej rządzącej w Polsce partii chodziło nie tyle o sam status Polski, ile o zapobiegnięcie umocnieniu się statusu decyzyjnego Niemiec (w istocie bowiem system tzw. podwójnej większości umacnia pozycję państw największych przy konstruowaniu koalicji na rzecz przyjęcia decyzji).

Propozycje wysuwane oficjalnie przez Polskę spotkały się ze zróżnicowaną oceną w analizach naukowych<sup>172</sup>. Propozycje zmierzające do „dekonstytucjonalizacji” nowego traktatu nie budziły większych zastrzeżeń, nie naruszały bowiem istoty kompromisu instytucjonalnego zawartego w Traktacie konstytucyjnym. Natomiast sugestie sprzeciwu wobec propozycji nadania Unii osobowości prawnej, czy też podtrzymywanie wstrzemięźliwego nastawienia do rozszerzenia kompetencji Trybunału Sprawiedliwości na cały obszar PWBIS spotkały się z niezrozumieniem i krytyką.

---

<sup>170</sup> Vgl. Patrz. Strona internetowa Urzędu Komitetu Integracji (z 18 czerwca 2007 r.): [www.ukie.gov.pl](http://www.ukie.gov.pl)

<sup>171</sup> *EU Reform: a new treaty or an old constitution? House of Commons Library, Research Paper 2007, nr 64, 24 July 2007, s. 30f.*

<sup>172</sup> Całościową próbę oceny polityczno-prawnych aspektów oficjalnego stanowiska Polski w sprawie nowego traktatu rewizyjnego podjęto podczas konferencji „Na drodze ku nowemu traktatowi dla UE. W przededniu posiedzenia Rady Europejskiej” (14 czerwca 2007 r.), zorganizowanej przez Niezależny Instytut Prawa Międzynarodowego i Prawa Europejskiego, Centrum Studiów Europejskich demosEuropa oraz katedry prawa europejskiego SGH i WSPiZ im. L. Koźmińskiego.

Bardzo krytycznie oceniono propozycję zastąpienia tzw. podwójnej większości formułą „systemu równego wpływu”, opartą na zasadzie Penrosa. W tej krytyce nie chodziło przy tym o samą metodę, dobrze znaną w teorii organizacji międzynarodowych jako miernik siły decyzyjnej państw członkowskich, lecz o zupełny brak realnych szans na jej realizację w ramach UE (w przeszłości trzykrotnie, zdecydowanie odrzucano idące w tym kierunku propozycje, została ona też bardzo późno przedłożona, bez żadnej głębszej dyskusji). Tym samym propozycja ta była dla większości pozostałych państw niezrozumiała - obawiano się, że Polsce chodzi po prostu o zablokowanie prac nad nowym traktatem rewizyjnym.

W powoływanych wyżej analizach wskazywano, iż znacznie istotniejsze dla umocnienia statusu decyzyjnego Polski w UE byłoby dążenie do zwiększenia liczby miejsc przypadających Polsce w Parlamencie Europejskim, czy też podniesienie progów liczby państw (względnie demograficznego) w odniesieniu do obszarów szczególnie wrażliwych (co w pewnym zakresie występowało w Traktacie konstytucyjnym)<sup>173</sup>.

### **15.3. Mandat Konferencji Międzyrządowej**

Sam przebieg negocjacji podczas spotkania Rady Europejskiej 21-22 czerwca 2007 r., pełen dramatyzmu, jest znany. Natomiast ocena ustaleń, ostatecznie uzgodnionych w Mandacie, w dyskusji politycznej w Polsce bezpośrednio po zakończeniu tego spotkania Rady Europejskiej jest stosunkowo trudna do skonkretyzowania. Wpływają na to dwa czynniki: z jednej strony zaostrzający się kryzys wewnętrzzpolityczny i perspektywa rozpisania przedterminowych wyborów parlamentarnych; z drugiej strony niejednoznaczność stanowiska największej partii opozycyjnej (Platformy Obywatelskiej) w kluczowych sprawach reformy ustrojowej Unii. Partia ta, w istocie zdecydowanie proeuropejska, była autorem postulatu o zastąpieniu podwójnej większości „formułą pierwiastka”. Propozycja ta została następnie przejęta przez Prawo i Sprawiedliwość.

---

<sup>173</sup> Por. J. Barcz, P. Świeboda, *Opinia w sprawie podejmowania decyzji w Radzie...*



Wiele kwestii budziło ostre kontrowersje. W pierwszym rządzie chodziło o sam sposób prowadzenia negocjacji podczas spotkania<sup>174</sup>, kluczowy kompromis bowiem został ustalony nie tyle z uczestniczącym w spotkaniu Prezydentem RP Lechem Kaczyńskim, co podczas rozmowy telefonicznej z Premierem Jarosławem Kaczyńskim, przebywającym w Warszawie. Zagadnienie to miało dosyć istotny kontekst konstytucyjno-prawny, wiązany z rozdzieleniem władzy między rządem i Prezydentem RP w sprawach polityki zagranicznej (według ustaleń między Premierem a Prezydentem - w obradach Rady Europejskiej Polskę zaczął reprezentować Prezydent RP)<sup>175</sup>.

Jeśli chodzi o uzgodnienia merytoryczne, to Prezydent L. Kaczyński pozytywnie ocenił osiągnięty kompromis w sprawie większości kwalifikowanej oraz stwierdził, że udało mu się osiągnąć więcej niż się spodziewał<sup>176</sup>. Ocena taka została skrytykowana przez Platformę Obywatelską, która zarzuciła m.in., że Prezydent zbyt wcześnie wycofał się z „postulatu pierwiastka” i nie wykazał dostatecznej konsekwencji<sup>177</sup>. Na powyższe kontrowersje nałożyły się spory co do istoty osiągniętego kompromisu<sup>178</sup>: Premier J. Kaczyński twierdził początkowo, że okres przedłużenia procedury podjęcia decyzji w przypadku odwołania się do formuły z Joaniny ma trwać co najmniej dwa lata, przedstawiciele innych

---

<sup>174</sup> Patrz na przykład: oświadczenie G. Schetyny, sekretarza generalnego PO. PAP, 23.06.2007 r.

<sup>175</sup> Budziło to zastrzeżenia konstytucyjno-prawne. Co prawda - w myśl art. 133 ust. 1 Konstytucji RP - Prezydent RP jest „reprezentantem państwa w stosunkach zewnętrznych”, ale to Rada Ministrów „prowadzi politykę [...] zagraniczną” Polski (art. 146 ust. 1 Konstytucji RP) oraz „sprawuje ogólnie kierownictwo w dziedzinie stosunków z innymi państwami i organizacjami międzynarodowymi” (art. 146 ust. 4 pkt 9 Konstytucji RP).

<sup>176</sup> Patrz oświadczenie podczas konferencji prasowej po zakończeniu spotkania, PAP, 23 czerwca 2007 r.

<sup>177</sup> Patrz na przykład oświadczenie G. Schetyny, sekretarza generalnego PO, PAP, 23 czerwca 2007 r.

<sup>178</sup> *Czy premier znał ustalenia dyplomatów*, Rzeczpospolita z 4 czerwca 2007 r.

państw członkowskich nie potwierdzali takiego ustalenia, a minister spraw zagranicznych, A. Fotyga nie była w stanie miarodajnie wyjaśnić stanu faktycznego<sup>179</sup>. Po wstępnym okresie dyskusji Platforma Obywatelska wycofała się z krytyki odejścia od „propozycji pierwiastka” (zdając sobie chyba sprawę z braku racjonalności samej propozycji, której była współautorem), a partia rządząca (Prawo i Sprawiedliwość) przestała eksponować problem „dwóch lat”, wskazując, że zwykle sama procedura współdecydowania trwa dłużej, więc czasu na odwoływanie się do formuły z Joaniny i tak będzie dosyć.

Uwzględniając tempo zwołania Konferencji Międzyrządowej (rozpoczęła się już 23 lipca 2007 r.) w Polsce stosunkowo szybko dokonano pogłębionej analizy naukowej Mandatu dla Konferencji Międzyrządowej i prac nad Traktatem reformującym<sup>180</sup>. Wynik prac prezydencji niemieckiej oraz przyjęcie Mandatu oceniono jednoznacznie pozytywnie - z dwóch podstawowych względów:

- **po pierwsze** - zrealizowany został cel zasadniczy: otwarcie drogi do uzgodnienia tekstu nowego traktatu rewizyjnego - Traktatu z Lizbony, a tym samym dokonania reformy Unii;
- **po drugie** - poza ustaleniem „mapy drogowej” udało się w Mandacie osiągnąć konsensus w najważniejszych sprawach (co było podstawą powodzenia całego projektu).

Osiągnięty kompromis w sprawach instytucjonalnych oceniono jako „kompromis rozsądny”. Z jednej strony wychodził on bowiem naprzeciw najważniejszym postulatam państw członkowskich (które miały pewne problemy z zaakceptowaniem pakietu reform uzgodnionych w Traktacie

---

<sup>179</sup> PO. *Czas Fotygi się skończył*, Gazeta Wyborcza z 5 lipca 2007 r.

<sup>180</sup> Już 11 lipca 2007 r. odbyła się konferencja naukowa („*Traktat reformujący Unię Europejską. Mandat Konferencji Międzyrządowej - analiza prawno-polityczna. Wnioski dla Polski*”), podczas której dokonano kompleksowej oceny politycznych i prawnych aspektów osiągniętego kompromisu. Materiały konferencji - patrz: Kozminski Law School Papers 2007, nr 5.

konstytucyjnym - głównie zastrzeżeniom Wielkiej Brytanii, Niderlandów, Francji i Polski); z drugiej natomiast - utrzymane zostały co do zasady propozycje zawarte w Traktacie konstytucyjnym. Dotyczyło to kwestii najistotniejszych, w tym przede wszystkim przekształcenia Unii w jednolitą organizację międzynarodową i związanych z tym reform instytucjonalnych.

Podjęte modyfikacje na rzecz „dekonstytucjonalizacji” nowego traktatu rewizyjnego - zmiana formy traktatu na typowy traktat rewizyjny, rezygnacja w tekstach traktatów z terminu „konstytucja”, zmiana nazwy „Minister Spraw Zagranicznych” na „Wysoki Przedstawiciel do Spraw Zagranicznych i Polityki Bezpieczeństwa”, rezygnacja z nowego katalogu źródeł prawa pochodnego na rzecz utrzymania tradycyjnych instrumentów wymienionych obecnie w art. 249 TWE, rezygnacja z postanowień odnoszących się do symboli Unii oraz rezygnacja z postanowień dotyczących wyraźnego określenia zasady pierwszeństwa prawa Unii wobec prawa krajowego państw członkowskich - zostały ocenione jako niepodważające istoty wprowadzanej reformy, natomiast ułatwiające polityczną akceptację Traktatu reformującego.

Jeśli chodzi o podstawowy problem podniesiony przez rząd polski, tj. rozwiązanie dotyczące formuły podejmowania decyzji w Radzie większością kwalifikowaną, to - jak już wspomniano - propozycję rządu polskiego (i PO) - „formułę pierwiastka” - oceniano jako zupełnie nie-realistyczną, stąd też w wyrażanych ocenach nie było zaskoczenia, że w Mandacie utrzymano formułę podwójnej większości, przewidzianą w Traktacie konstytucyjnym. Uzgodniony kompromis został jednak oceniony jako „rozsądny” przede wszystkim z tego względu, że rząd polski odstąpił od swojego postulatu. Z drugiej strony uzgodnione modyfikacje (wprowadzenie okresu przejściowego 2014–2017, w którym możliwy będzie powrót do formuły większości kwalifikowanej według systemu nicejskiego oraz utrzymanie tzw. formuły z Joaniny w formie zaproponowanej w Traktacie konstytucyjnym, a po roku 2017 w formie zmodyfikowanej) w sumie również oceniono pozytywnie. Umożliwią one - z politycznego punktu widzenia - łagodniejsze przejście do stosowania

formuły tzw. podwójnej większości, nie hamują natomiast samego procesu decyzyjnego.

Oceniono przy tym, że z prawnego i politycznego punktu widzenia „sukces negocjacyjny” rządu polskiego jest co najmniej dwuznaczny: ostateczna tzw. formuła z Joaniny może być łatwiej uruchomiona przez państwa największe, tak więc polityczny zamiar osłabienia Niemiec w procesie decyzyjnym spalił na panewce; podobnie rzecz się ma z akcentowaniem pozytywnego znaczenia dla statusu Polski systemu nicejskiego – w ówczesnych ocenach rządu polskiego pomięto bowiem kwestię budowania tzw. mniejszości blokującej, tymczasem według systemu nicejskiego możliwe jest blokowanie w układzie trzech państw (i tu ponownie Niemcy mają największe możliwości), przedłużenie więc działania tego systemu do 2017 r. jest również wątpliwe z punktu widzenia deklarowanego celu politycznego (w ramach tzw. podwójnej większości koalicję blokującą mogą zbudować co najmniej cztery państwa). Niemniej jednak uzgodniony w Mandacie system oceniono o tyle pozytywnie, że zmierza on w sumie nie tyle do blokowania podjęcie decyzji (co eksponował w enuncjacjach politycznych ówczesny rząd), ile do „kooperatywnego przymuszenia” państw do podjęcia decyzji, która budzi kontrowersje.

Drugim obszarem istotnym z polskiego punktu widzenia był zgłoszony przez rząd polski zamiar przyłączenia się do tzw. protokołu brytyjskiego, odnoszącego się do Karty Praw Podstawowych. Zamiar ten został oceniony bardzo krytycznie, jako niemający żadnego uzasadnienia prawnego, natomiast mogący prowadzić do zamieszania i niejednoznaczności w dziedzinie ochrony praw podstawowych. Wskazano przy tym, że proponowane postanowienia art. 6 TUE oraz same postanowienia KPP dostatecznie chronią tzw. obszary wrażliwe (do tego dochodzi zgłoszona przez Polskę deklaracja jednostronna). Zamiar ten oceniono więc raczej jako rodzaj manifestu politycznego ówczesnej partii rządzącej.

Zwrócono również krytycznie uwagę, że szukając kompromisu podczas spotkania Rady Europejskiej 21-22 czerwca 2007 r. rząd polski nie wykorzystał możliwości otrzymania pewnej kompensaty w ramach formuły podejmowania decyzji większością kwalifikowaną poprzez zagwarantowanie Polsce co najmniej takiej liczby miejsc w Parlamencie Europejskim, jak ma ona w ramach legislatury 2004-2009 (tj. 54): ogólne odesłanie do przewidzianej procedury (projekt Parlamentu Europejskiego a następnie decyzja Rady Europejskiej) z pewnością tego nie zagwarantowało. Z drugiej strony zwracano uwagę na to, że nowa alokacja miejsc w Parlamencie Europejskim, a zwłaszcza ustalenie górnego pułapu do 96 miejsc, jakie mogą przypaść państwu największemu, osłabia prezencję pozycję Niemiec (jest więc pewnym zrównoważeniem rozkładu sił również w ramach nowej formuły większości kwalifikowanej). Pozostałe propozycje zawarte w Mandacie – dotyczące sprecyzowania podziału kompetencji między Unię i państwa członkowskie, podkreślenia szczególnego charakteru WPZiB, zwiększenia elastyczności w ramach PWBIS nie budziły większych kontrowersji.

#### **15.4. Okres prac Konferencji Międzyrządowej i kompromis podczas spotkania Rady Europejskiej 18-19 października 2007 r.**

Mimo szczegółowych postanowień Mandatu dla Konferencji Międzyrządowej (przyjętego podczas spotkania Rady Europejskiej 21-22 czerwca 2007 r.), który zawierał ustalenia w odniesieniu w zasadzie do wszystkich problemów związanych z nowym traktatem rewizyjnym, po stronie polskiej wysunięto szereg dalszych kwestii. Punktem wyjścia dla określenia stanowiska rządu polskiego podczas Konferencji Międzyrządowej było przemówienie Ministra Spraw Zagranicznych, A. Fotygi podczas otwarcia Konferencji w dniu 23 lipca 2007 r.<sup>181</sup>, w którym zgłoszone zostały dwa postulaty:

---

<sup>181</sup> Dokument CIG 5/07.

- **po pierwsze** - włączenia tzw. formuły z Joaniny (która miałyby obowiązywać od 2017 r.) do samego tekstu traktatów (w pierwszym projekcie Traktatu reformującego, przedstawionym u progu Konferencji Międzyrządowej, formuła ta znalazła się w projekcie decyzji Rady zamieszczonej w deklaracji dołączonej do Traktatu)<sup>182</sup>;
- **po drugie** - podtrzymano również zastrzeżenie dotyczące możliwości przyłączenia się Polski do tzw. protokołu brytyjskiego w sprawie Karty Praw Podstawowych.

W pierwszej sprawie stanowisko rządu polskiego miało pewne uzasadnienie (mimo że pkt 13 Mandatu nie precyzował usytuowania tzw. formuły z Joaniny). Chodziło przecież o rozwiązanie (od 1 kwietnia 2017 r.) trwałe, a nie przejściowe, oraz stanowiące element procedury podejmowania decyzji w Radzie większością kwalifikowaną. Większość pozostałych państw członkowskich oponowała jednak przeciwko temu postulatowi. Mimo to panował optymizm co do możliwości znalezienia kompromisu. W istocie, istniało w tej mierze kilka możliwości znalezienia rozwiązania kompromisowego: można było zapewnić stabilność prawną tzw. formuły z Joaniny nie tylko poprzez jej umieszczenie w samym tekście traktatów (w TUE lub TFUE), lecz również poprzez umieszczenie jej w odrębnym protokole (które są - formalnie rzecz biorąc - integralną częścią traktatu), ewentualnie poprzez zagwarantowanie, że odnośna decyzja Rady (ustanawiająca formułę z Joaniny) będzie mogła w przyszłości być zmieniona przez Radę jedynie jednomyślnie (a więc za zgodą wszystkich państw członkowskich). Ustalony ostatecznie - podczas spotkania Rady Europejskiej 18-19 października 2007 r. - kompromis zakładał, że w dołączonym do TUE i TFUE, odrębnym protokole (nr 9a)<sup>183</sup> zostanie

---

<sup>182</sup> Powszechnie podawano, że formuła ta umieszczona została w deklaracji, co nie było ściśle: treść formuły z Joaniny znalazła się w projekcie decyzji Rady, natomiast aby zagwarantować, że w takiej formie decyzja ta zostanie przyjęta niezwłocznie po wejściu Traktatu z Lizbony w życie, umieszczono projekt tej decyzji w deklaracji (decyzja Rady ma być przyjęta w dniu podpisania Traktatu z Lizbony i wejść w życie wraz z nim). Ma ona charakter prawny.

<sup>183</sup> Lizbona, 19 października 2007 r. DS. 878/07.

zagwarantowane, iż decyzja Rady Europejskiej ustalająca formułę z Joaniny będzie mogła być zmieniona jedynie przez Radę działającą jednomyślnie. Istota osiągniętego kompromisu wyrażała się w tym, że z jednej strony - wychodząc naprzeciw postulatowi strony polskiej - zagwarantowano stabilność prawną tzw. formuły z Joaniny (bez zgody Polski decyzji nie będzie można zmienić), natomiast - z drugiej strony - ewentualna zmiana tej decyzji (o ile wszystkie państwa w przyszłości chciałyby taką zmianę przeprowadzić bądź w ogóle zrezygnować z formuły Joaniny) nie będzie wymagała przeprowadzenia skomplikowanej procedury rewizji traktatów<sup>184</sup>. Kompromis ten znalazł się ostatecznie w Protokole w sprawie decyzji Rady odnoszącej się do wykonania artykułu 9c ustęp 4 TUE i artykułu 205 ustęp 2 TFUE w okresie między 1 listopada 2014 roku a 31 marca 2017 roku i po 1 kwietnia 2017 roku<sup>185</sup>.

Jeśli natomiast chodzi o sprawę drugą, to Polska poinformowała, że skorzysta ze zgłoszonego w Mandacie zastrzeżenia i przyłączy się do tzw. protokołu brytyjskiego w sprawie stosowania Karty Praw Podstawowych. Ze względu na ostrą krytykę tej decyzji ze strony związków zawodowych w Polsce<sup>186</sup>, zdecydowano się dodać deklarację jednostronną Polski, w myśl której: „Rzeczpospolita Polska oświadcza, że ze względu na tradycję ruchu społecznego »Solidarność« i jego znaczący wkład w walkę o prawa społeczne i pracownicze, w pełni szanuje prawa społeczne i pracownicze ustanowione prawem Unii Europejskiej, w szczególności prawa potwierdzone w tytule IV Karty Praw Podstawowych Unii Europejskiej” (deklaracja nr 62). W rezultacie Polska obwarowała stosowanie postanowień Karty w swoim prawie wewnętrznym w sposób „piętrowy”:

- **po pierwsze** - już w samym Mandacie zagwarantowała sobie jednostronną deklarację dotyczącą tzw. obszarów wrażliwych („Karta

---

<sup>184</sup> Na temat tzw. formuły z Joaniny - patrz J. Barcz, Prawo europejskie w praktyce 2007, nr 7-8, s. 56 i nast.

<sup>185</sup> Protokół wymieniony w punkcie IIA Aktu Końcowego Konferencji...

<sup>186</sup> Por. Gazeta Wyborcza z 10 października 2007 r.

w żaden sposób nie narusza prawa Państw Członkowskich do stanowienia prawa w zakresie moralności publicznej, prawa rodzinnego, a także ochrony godności ludzkiej oraz poszanowania fizycznej i moralnej integralności człowieka”) - deklaracja nr 61;

- **po drugie** - postanowiła przystąpić do tzw. protokołu brytyjskiego;
- **po trzecie** - dołączyła do protokołu wspomnianą wyżej, jednostronną deklarację, wyłączającą działanie art. 1 ust. 2 protokołu w stosunku do Polski - deklaracja podkreśla bowiem, że postanowienia tytułu IV Karty będzie „w pełni respektowała”.

Przystąpienie do tzw. protokołu brytyjskiego jest krytykowane. Wskazuje się na to, że stosowne zastrzeżenia, gwarantujące swobodę działania państw członkowskich UE w tzw. obszarach wrażliwych i ograniczające kompetencję sądów wspólnotowych, zawarte są w samej Karcie (zwłaszcza art. 52 KPP w brzmieniu z 12 grudnia 2007 r.)<sup>187</sup> oraz w art. 6 (nowy art. 6) TUE. Przystąpienie do tzw. protokołu brytyjskiego nie ma więc wpływu na zakres stosowania Karty w Polsce, natomiast zwiększy jedynie niepewność co do zakresu ochrony praw podstawowych<sup>188</sup>.

W sumie przystąpienie to należy traktować - jak już wspomniano - w kategoriach manifestu ideologicznego ówczesnego rządu<sup>189</sup>. Rząd D. Tuska zdecydował się jednak na podpisanie Traktatu z Lizbony wraz z tzw. protokołem brytyjskim uzasadniając to tym, iż w przeciwnym wypadku PiS i Prezydent L. Kaczyński zrealizują groźbę zablokowania w Polsce procedury ratyfikacyjnej Traktatu<sup>190</sup>.

---

<sup>187</sup> Dz.Urz. UE 2007, C 303, s. 1.

<sup>188</sup> Por. A. Wyrozumski, *Traktat reformujący UE – umocnienie ochrony praw podstawowych (status Karty Praw Podstawowych i przystąpienie UE do EKPCz)*, Kozmiski Law School Papers 2007, nr 5, s. 51 i nast.

<sup>189</sup> Szczegółowo A. Wyrozumski, *Karta Praw Podstawowych w Traktacie reformującym – polskie obiekcje*, Sprawy Międzynarodowe 2007, nr 4.

<sup>190</sup> Por. J. Barcz, *Nie warto umierać za protokół brytyjski*, Gazeta Wyborcza z 30 listopada 2007 r.



Niezależnie od dwóch powyższych spraw, uwaga delegacji polskiej koncentrowała się w toku negocjacji na kilku jeszcze problemach i postulatach:

- Z dużą ostrożnością podchodzono do kwestii przekształcenia aktów prawnych obecnego III filaru UE (zwłaszcza decyzji ramowych i decyzji) po wejściu w życie Traktatu reformującego w rozporządzenia, dyrektywy i decyzje (zostaną one bowiem co do zasady rozciągnięte na całą Unię); ostrożność ta wynikała przede wszystkim z bardzo wstrzemięźliwego nastawienia do możliwości rozszerzenia jurysdykcji Trybunału Sprawiedliwości na nowe materie<sup>191</sup>. W końcu poparto propozycje ustanowienia okresu przejściowego (5 lat), podczas którego takie przekształcenie ma być dokonane<sup>192</sup>, obawiając się, że w innym przypadku nastąpiłoby ono wraz z wejściem w życie Traktatu z Lizbony.
- Ze strony polskiej oponowano przeciwko zmianie systemu głosowania w Radzie Gubernatorów Europejskiego Banku Inwestycyjnego (projekt Traktatu reformującego, idąc śladem propozycji zawartej w Traktacie konstytucyjnym, proponował zastąpienie jednomyślności większością kwalifikowaną). Delegacja polska, obstając przy utrzymaniu jednomyślności w podejmowaniu decyzji, wskazywała na potrzebę utrzymania jednolitego stanowiska w ramach kształtującej się polityki energetycznej, zwłaszcza wobec głównych dostawców energii. Podtekst polityczny takiego nastawienia ze strony polskiej był jednoznaczny - chodziło o zachowanie wpływu w przypadku podejmowania decyzji o udzieleniu

---

<sup>191</sup> Na przykład na początku 2005 r. rząd odstąpił od prac nad uznaniem jurysdykcji Trybunału Sprawiedliwości WE w III filarze UE do działania w trybie prejudycjalnym. Podobnie, w latach 2006-2007 rząd polski blokował podjęcie decyzji Rady UE w sprawie rozszerzenia kompetencji Trybunału w ramach tytułu IV TWE. Por. *Postępowanie prejudycjalne w Przestrzeni Wolności, Bezpieczeństwa i Sprawiedliwości UE*, red. J. Barcz, Warszawa 2007.

<sup>192</sup> Patrz tytuł VII (art. 9 i 10) Protokołu w sprawie postanowień przejściowych oraz deklaracja nr 50.

wsparcia finansowego na wspólne inwestycje z Rosją (por. sprawa rurociągu północnego); zastrzeżenia polski nie znalazły jednak akceptacji.

- Ze strony polskiej zgłoszono również postulat zwiększenie liczby rzeczników generalnych w Trybunale Sprawiedliwości. Obecnie jest 8 rzeczników generalnych, w tym 5 miejsc jest zastrzeżonych dla dużych państw członkowskich, natomiast 3 pozostałe miejsca są przeznaczone dla pozostałych 22 państw na zasadzie rotacji. Ze strony polskiej wyrażono aspirację do otrzymania stałego rzecznika generalnego. Kwestia ta nie miała bezpośredniego powiązania z treścią Traktatu reformującego (zmiana zasady rozdziału rzeczników jest zastrzeżona do odrębnej procedury - propozycję przedkłada sam Trybunał Sprawiedliwości, natomiast decyzję podejmuje jednomyślnie Rada)<sup>193</sup>, niemniej jednak stała się elementem politycznego pakietu negocjacyjnego i spotkała się ze zrozumieniem. Ustalony kompromis<sup>194</sup> zakłada (deklaracja nr 38), że liczba rzeczników generalnych ma wzrosnąć do 11, a Polska ma otrzymać stałego rzecznika generalnego - obok Niemiec, Francji, Włoch, Hiszpanii i Wielkiej Brytanii (które takich stałych rzeczników generalnych mają). Należy jednak pamiętać, że z inicjatywą dokonania zmian w liczbie rzeczników generalnych i ich statusu musi wystąpić Trybunał Sprawiedliwości. Mimo więc osiągnięcia porozumienia podczas spotkania 18-19 października 2007 r., Rada obecnie musi czekać z podjęciem decyzji na stosowną inicjatywę Trybunału. Warto też przypomnieć, że wykonanie przyjętego kompromisu umocni pozycję polityczną Polski w ramach systemu ustrojowego Unii, natomiast rzecznik generalny nie jest - jak to czasami komentowali politycy - reprezentantem danego państwa, czy „strażnikiem interesów narodowych”; jego zadanie polega na przedstawieniu opinii w danej

---

<sup>193</sup> Por. obecny art. 222 TWE.

<sup>194</sup> Deklaracja odnosząca się do artykułu 222 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej w sprawie rzeczników generalnych w Trybunale Sprawiedliwości, Lizbona, 18 października 2007 r., DS. 866/07.

sprawie „przy zachowaniu całkowitej bezstronności i niezależności”<sup>195</sup>.

W tle negocjacji podczas Konferencji Międzyrządowej pozostawała kwestia nowej alokacji miejsc w Parlamencie Europejskim. Trwały prace w samym Parlamencie Europejskim nad sformułowaniem stosownej propozycji [według art. 9a (nowego art. 14) TUE Rada Europejska przyjmuje jednomyślnie decyzje w tej sprawie z inicjatywy Parlamentu Europejskiego], przy czym okazało się, że Polska miałaby otrzymać 51 miejsc, a więc o jedno więcej niż przewidziano na mocy Traktatu z Nicei (docelowo 50 miejsc od 2009 r.)<sup>196</sup>, ale o trzy miejsca mniej, niż to przewidują regulacje przejściowe na okres 2004-2009 (w tej legislaturze Polska otrzymała cztery miejsca z rozdziału miejsc przypadających na Bułgarię i Rumunię)<sup>197</sup>.

Rząd polski w niewielkim stopniu zaangażował się w przebieg tych prac, mając chyba świadomość, że nieco przeoczył tę kwestię podczas spotkania Rady Europy 21-22 czerwca 2007 r.<sup>198</sup>. Minister Spraw Zagranicznych, A. Fotyga dezawuowała nawet znaczenie alokacji miejsc w Parlamencie Europejskim, objaśniając, że „dla procesu podejmowania decyzji w UE wpływ liczby parlamentarzystów ma stosunkowo mniejsze znaczenie”, a domaganie się przez Polskę zwiększenia liczby posłów mogłoby osłabić polskie postulaty w innych ważnych dziedzinach, dotyczących rzeczników

---

<sup>195</sup> Obecny art. 222 akapit drugi TWE.

<sup>196</sup> Punkt 1 deklaracji nr 10 w sprawie rozszerzenia UE, zamieszczonej w Akcie końcowym dołączonym do Traktatu z Nicei.

<sup>197</sup> Por. art. 11 w powiązaniu z art. 25 Aktu dotyczącego warunków przystąpienia, będącego integralną częścią Traktatu akcesyjnego, na mocy którego Polska uzyskała 1 maja 2004 r. członkostwo w UE.

<sup>198</sup> W toku dyskusji poprzedzającej spotkanie Rady Europejskiej 21-22 czerwca 2007 r. w pracach ekspertów wskazywano, iż zamiast obstawać przy nierealistycznej propozycji „pierwiastkowej”, lepiej byłoby dążyć do umocnienia statusu decyzyjnego Polski m.in. poprzez podjęcie próby zwiększenia liczby deputowanych w Parlamencie Europejskim.

generalnych w Trybunale Sprawiedliwości, czy umocnienia pozycji Polski w procedurze podejmowania decyzji większością kwalifikowaną<sup>199</sup>.

Podczas spotkania Rady Europejskiej 18-19 października 2007 r. sprawa alokacji miejsc w Parlamencie Europejskim stała się przedmiotem dyskusji za sprawą Włoch, które - jak już o tym była mowa - uzyskały zwiększenie liczby swoich deputowanych o jednego w stosunku do propozycji przedłożonych przez Parlament Europejski. Prezydent RP L. Kaczyński podkreślił natomiast, że problem ten nie jest jeszcze ostatecznie zamknięty i można będzie do niego powrócić podczas spotkania Rady Europejskiej w grudniu 2007 r.<sup>200</sup>. Byłoby to jednak niezmiernie trudne: w świetle dokumentów przyjętych podczas spotkania Rady Europejskiej 18-19 października 2007 r.<sup>201</sup> Włochom przyznano bowiem dodatkowe miejsce w Parlamencie Europejskim, ale jednocześnie dokonano zmiany art. 9a (nowego art. 14) ust. 2 TUE. Postanowienia tego artykułu określają maksymalną liczbę członków Parlamentu (stosownie do wcześniejszych ustaleń) na 750, zmiana zaś - umożliwiająca dodanie Włochom jednego deputowanego - polega na tym, że do owych 750 deputowanych nie będzie wliczał się przewodniczący Parlamentu Europejskiego. Niezależnie od tego, art. 9a (nowy art. 14) ust. 2 akapit ostatni TUE, powierzając Radzie Europejskiej podjęcie decyzji (jednomyślnie) w sprawie alokacji miejsc w Parlamencie Europejskim, precyzuje, że Rada musi działać „z inicjatywy” Parlamentu i „po uzyskaniu jego zgody”. Co istotniejsze, przyjęto podczas spotkania Rady 18-19 października 2007 r. odrębną deklarację, w której Rada Europejska potwierdziła, że stosowną decyzję podejmie „na podstawie wniosku” Parlamentu Europejskiego<sup>202</sup>. Oznacza to, że Rada zaakceptuje bez zastrzeżeń propozycję Parlamentu. Natomiast dalsze zwiększanie liczby deputowanych powyżej 750 (idąc śladem „rozwiązania włoskiego”), wymagałoby zmiany art. 9a (nowego art. 14)

---

<sup>199</sup> *Mniej Polaków w europarlamencie*, Rzeczpospolita z 12 października 2007 r.

<sup>200</sup> Por. Gazeta Wyborcza z 20 października 2007 r.

<sup>201</sup> Skład Parlamentu Europejskiego - dokument DS. 869/07.

<sup>202</sup> Tamże.

ust. 2 akapit pierwszy TUE, co raczej nie wchodzi w rachubę. Traktat z Lizbony został podpisany w brzmieniu wcześniej uzgodnionym, a do sprawy alokacji miejsc w Parlamencie Europejskim przed jego podpisaniem nikt już nie wracał.

## **16. Podsumowanie**

Zasięg reform ustrojowych uzgodnionych w Traktacie z Lizbony można określić jako rozsądny kompromis. Z jednej bowiem strony wychodzi on naprzeciw najważniejszym postulatom państw członkowskich, które miały pewne problemy z zaakceptowaniem pakietu reform uzgodnionych w Traktacie konstytucyjnym - głównie Wielkiej Brytanii, Niderlandom, Francji i Polski. Z drugiej natomiast strony utrzymane zostały co do zasady propozycje zawarte w Traktacie konstytucyjnym. Dotyczy to kwestii najistotniejszych - przekształcenia Unii w jednolitą organizację międzynarodową i związanych z tym reform instytucjonalnych.

Wprowadzone na mocy Traktatu z Lizbony modyfikacje w dziedzinie instytucjonalnej - w stosunku do propozycji zawartych w Traktacie konstytucyjnym - obejmują pewne istotne uzupełnienia (na przykład umocnienie roli parlamentów narodowych) oraz wyjaśnienia w istotnych kwestiach związanych, przykładowo, z podziałem kompetencji między Unią a jej państwami członkowskim, zakresem stosowania Karty Praw Podstawowych, czy zasady prymatu prawa wspólnotowego wobec prawa krajowego państw członkowskich. Trudna dyskusja - wywołana przez Polskę - w sprawie podejmowania decyzji w Radzie większością kwalifikowaną zakończyła się (zgodnie z przewidywaniami) ustaleniem kompromisu w ramach tzw. podwójnej większości proponowanej przez Traktat konstytucyjny.

Osiągnięty kompromis jest w tym znaczeniu rozsądny, że nie stoi na przeszkodzie podniesieniu spójności Unii i jej efektywności w przyszłości, a tym samym pozwoli stawić czoła wyzwaniom politycznym związanym z procesem globalizacji. Delegacja polska osiągnęła podczas Konferencji Międzyrządowej kompromis o zróżnicowanym ciężarze gatunkowym:

rozwiązanie dotyczące umiejscowienia formuły z Joaniny jest rozsądne, odnoszące się do rzeczników generalnych jest pozytywne, a zupełnie niepotrzebne i szkodzące wizerunkowi Polski „manifestacje” w odniesieniu do Karty Praw Podstawowych. Dobrze się stało, że szybko zrezygnowano z nierealistycznej propozycji „pierwiastkowej”. *Last but not least*, ważne, że została otwarta droga do podpisania Traktatu reformującego i jego ratyfikacji.

# Zmiana roli Sejmu i Senatu po przyjęciu Traktatu Lizbońskiego

(w:) Co warto, co należy zmienić.

Poprawa jakości demokracji w Polsce

(red. L. Kolarska-Bobińska), Instytut Spraw Publicznych -

Warszawa 2008

(strony 33-44).

## 1. Uwagi wstępne

Umocnienie pozycji parlamentów narodowych zaproponowane w Traktacie konstytucyjnym<sup>1</sup> i następnie z pewnymi modyfikacjami przejęte przez Traktat z Lizbony należy do bardziej znaczących reform ustrojowych Unii. Jej realizacja może przyczynić się do podniesienia legitymacji demokratycznej UE, a parlamenty narodowe zyskają mocną pozycję w sprawach UE. Do parlamentów narodowych odnosi się szereg postanowień Traktatu z Lizbony<sup>2</sup> oraz - w szczególności - dwa protokoły dołączone do Traktatu: Protokół w sprawie roli parlamentów narodowych w Unii Europejskiej oraz Protokół w sprawie stosowania zasad pomocniczości i proporcjonalności.

Traktat z Lizbony wprowadza do TUE nowy artykuł (art. 8c /nowy art. 12/),<sup>3</sup> który wylicza poszczególne elementy roli parlamentów narodowych w działaniu UE:

---

<sup>1</sup> Por. J. Barcz, *Przewodnik po Traktacie konstytucyjnym wraz z tekstem Traktatu*, Warszawa 2005, s. 50 i nast.

<sup>2</sup> Por. Punkt 11 załącznika I do Konkluzji Prezydencji przyjętych podczas spotkania Rady Europejskiej 21-23 czerwca 2007 r.

<sup>3</sup> Podana numeracja artykułów odnosi się do postanowień Traktatu o Unii Europejskiej (TUE) i

„Parlamenty narodowe aktywnie przyczyniają się do prawidłowego funkcjonowania Unii:

- a) otrzymując od instytucji Unii informacje oraz projekty europejskich aktów prawodawczych Unii zgodnie z Protokołem w sprawie roli parlamentów narodowych w Unii Europejskiej,
- b) czuwając nad poszanowaniem zasady pomocniczości zgodnie z procedurami przewidzianymi w Protokole w sprawie stosowania zasady pomocniczości i proporcjonalności,
- c) uczestnicząc, w ramach przestrzeni wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości, w mechanizmach oceniających wykonanie polityk Unii w tej dziedzinie, zgodnie z artykułem 61c (nowy art. 79) Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej, oraz angażując się w polityczną kontrolę Europolu i ocenę działalności Eurojustu, zgodnie z artykułami 69g (nowym art. 88) i 69d (nowym art. 85) tego Traktatu,
- d) uczestnicząc w procedurach zmiany Traktatów, zgodnie z artykułem 48 (nowym art. 48) niniejszego Traktatu,
- e) otrzymując informacje na temat wniosków o przystąpienie do Unii, zgodnie z artykułem 49 (nowym art. 49) niniejszego Traktatu,
- f) uczestnicząc w międzyparlamentarnej współpracy między parlamentami narodowymi i z Parlamentem Europejskim, zgodnie z Protokołem w sprawie roli parlamentów narodowych w Unii Europejskiej.”

## **2. Ogólne umocnienie pozycji parlamentów narodowych**

Protokół w sprawie roli parlamentów narodowych w Unii Europejskiej modyfikuje w znaczącym zakresie obecnie obowiązujące regulacje. Modyfikacje te obejmują następujące obszary:

---

Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (TFUE) w brzmieniu nadanym przez Traktat z Lizbony: pierwszy numer artykuły odnosi się do zmienionej numeracji obecnie obowiązującej, drugi - do nowej numeracji ustalonej w tablicach ekwiwalencyjnych (załącznik do Traktatu z Lizbony).



- rozszerzony i zmieniony zostaje mechanizm informowania parlamentów narodowych (tytuł I Protokołu): o ile obecnie parlamentom narodowym przekazywane są bezpośrednio dokumenty konsultacyjne Komisji (zielone księgi, białe księgi i komunikaty), natomiast projekty aktów prawnych za pośrednictwem odnośnych rządów, to Protokół przewiduje (art. 2) bezpośrednie przekazywanie projektów aktów prawnych Unii (aktów prawodawczych) również do parlamentów narodowych (paralelnie do przekazywania ich do rządów państw członkowskich) oraz rozszerza katalog dokumentów konsultowanych (ma on obejmować również roczny program prac legislacyjnych, wszelkie inne dokumenty dotyczące planowania legislacyjnego lub strategii politycznej, które są przedkładane przez Komisję Parlamentowi Europejskiemu i Radzie - art. 1); również Trybunał Obrachunkowy zostanie zobowiązany do przesyłania swoich rocznych sprawozdań parlamentom narodowym (art. 7); w przypadku przesyłania parlamentom narodowym projektu aktu prawnego, zwiększono do ośmiu tygodni (obecnie sześć tygodni) okres (art. 4), jaki musi upłynąć (z pewnymi wyjątkami) między przekazaniem przez Komisję projektu aktu prawnego a umieszczeniem go w porządku dziennym Rady w celu przyjęcia lub zajęcia stanowiska w ramach procedury legislacyjnej; jednocześnie projekt zawiera zobowiązanie do przekazywania parlamentom narodowym porządków dziennych posiedzeń Rady oraz protokołów z takich posiedzeń, podczas których rozpatrywano projekty aktów prawnych (art. 5);
- ustalono system monitorowania przestrzegania zasady subsydiarności przy formułowaniu projektów aktów prawnych: Protokół potwierdza ten system co do zasady (art. 3), odsyłając jednocześnie do Protokołu w sprawie stosowania zasad subsydiarności i proporcjonalności (patrz szczegółowo dalej);
- ustanowiono kontrolę skorzystania z tzw. procedury kładki: art. 6 Protokołu nawiązuje bezpośrednio do art. 48 (nowy art. 48) ust. 7 TUE (podjęcie przez Radę Europejską decyzji w sprawie odejścia w

danym obszarze z trybu podejmowania decyzji jednomyślnie na rzecz większości kwalifikowanej oraz decyzji w sprawie zmiany procedury podejmowania decyzji - ze szczególnej na zwykłą (patrz szczegółowo dalej);

- rozszerzono mechanizmy współpracy międzyparlamentarnej: Protokół (w Tytule II) wskazuje (art. 9), że Parlament Europejski i parlamenty narodowe wspólnie określają jak „skutecznie” i „systematycznie” rozwijać współpracę parlamentarną w UE (wyraźnie chodzi tu o kształtowanie różnych sposobów współpracy między parlamentami narodowymi i między parlamentami narodowymi a Parlamentem Europejskim); niezależnie od tego w sposób bardziej elastyczny niż dotychczas określone są kompetencje COSAC (art. 10): może on przedkładać Parlamentowi Europejskiemu, Radzie i Komisji w sprawach, które „uzna za właściwe” (obecnie obowiązują ograniczenia obejmujące taką kompetencją COSAC jedynie projekty aktów prawnych dotyczące PWBiS, mogące mieć bezpośredni wpływ na prawa i wolności jednostek lub na prawa podstawowe, względnie gdy zgodzą się na to państwa członkowskie); w podobny zakresie COSAC może zgłaszać uwagi nawiązujące do przestrzegania zasady subsydiarności; niezależnie od tego potwierdza się kompetencje COSAC do wspierania wymiany informacji między parlamentami narodowymi i Parlamentem Europejskim, w tym w ramach komisji wyspecjalizowanych, organizowania konferencji międzyparlamentarnych (ze szczególnym wskazaniem na zagadnienia Wspólnej Polityki Zagranicznej i Bezpieczeństwa, w tym Wspólnej Polityki Bezpieczeństwa i Obronnej). Ten ostatni aspekt jest szczególnie istotny, bowiem Traktat z Lizbony (podobnie jak Traktat konstytucyjny) nie przewiduje jakiegokolwiek włączenia parlamentów narodowych w obszar WPZiB.

### **3. Mechanizm monitorowania zasady pomocniczości**

Jeśli chodzi o mechanizm monitorowania zasady pomocniczości, to należy przede wszystkim wskazać, że zasada ta została nieco

zmodyfikowana w art. 3b (nowy art. 5) ust. 3 TUE w stosunku do regulacji obecnie obowiązującej. Zmiany wprowadzane w tej dziedzinie stosunku do obecnego stanu prawnego obejmują dwie zasadnicze grupy.

**Po pierwsze** - postanowienia Traktatu z Lizbony (idąc śladem Traktatu konstytucyjnego) precyzują treść zasady pomocniczości w stosunku do akapitu drugiego art. 5 TWE, włączając wyraźnie w zakres działania tej zasady „poziom ... regionalny i lokalny” w państwach członkowskich. Postanowienia Protokołu w sprawie stosowania zasad pomocniczości i proporcjonalności dodają do tego stwierdzenia dalsze elementy, zobowiązując Komisję do konsultowania „wymiaru regionalnego i lokalnego” przygotowywanego aktu prawnego (art. 2) oraz zwracając uwagę na celowość konsultowania przez parlamenty narodowe przygotowywanej uzasadnionej opinii z „parlamentami regionalnymi mającymi kompetencje ustawodawcze” (art. 6). Dla efektywności tych postanowień istotne znaczenia mają gwarancje procesowe: Protokół podkreśla (art. 8 akapit pierwszy), że zasada pomocniczości stanowi ważny test w badaniu legalności aktów prawnych Unii stosownie do art. 230 (nowy art. 263) TFUE oraz - co stanowi regulację nową - przyznaje Komitetowi Regionów prawo wnoszenia skargi „przeciwko aktom prawodawczym”, które muszą być przez Komitet konsultowane (a więc dotyczące spraw regionalnych i lokalnych).

**Po drugie** - Protokół powyższy ustanawia mechanizm nadzorowania przestrzegania zasady pomocniczości. Mechanizm ten zawiera następujące zasadnicze elementy:

- Komisja przekazuje projekty „aktów prawodawczych” parlamentom narodowym równocześnie z ich przekazaniem „prawodawcy Unii” (obowiązek taki dotyczy odpowiednio Parlamentu Europejskiego, Rady Ministrów, grupy państw członkowskich podejmujących inicjatywę ustawodawczą, TS, EBC lub EBI);
- projekty tych aktów prawnych muszą zawierać uzasadnienie co do przestrzegania zasady pomocniczości i proporcjonalności; obowiązek

taki istnieje również obecnie, Protokół w art. 5 określa jednak zasadnicze elementy takiego uzasadnienia (ocena skutków finansowych, ocena w świetle wskaźników jakościowych i „w miarę możliwości” ilościowych, minimalizowanie obciążeń finansowych lub administracyjnych nakładanych na Unię, rządy krajowe, władze regionalne lub lokalne, podmioty gospodarcze i obywateli); tego rodzaju szczegółowe uzasadnienie ma na celu ułatwienie pracy parlamentom narodowym;

- w ciągu ośmiu tygodni (przedłużono ten okres, Traktat konstytucyjny proponował bowiem sześć tygodni) od daty przekazania projektu aktu prawnego parlamenty narodowe mogą przyjąć „uzasadnioną opinię” stwierdzającą brak zgodności projektu z zasadą pomocniczości (art. 6 Protokołu). Tego rodzaju „uzasadnione opinie” mają dwojaki charakter, w zależności od liczby głosów parlamentów narodowych, wskazujących na sprzeczność projektu z zasadą pomocniczości (każdy parlament narodowy ma – w ramach omawianej procedury – dwa głosy, które rozkładają się w przypadku parlamentów dwuizbowych na obie izby lub też dzielone są „w zależności od narodowego systemu parlamentarnego”);

(1) jeżeli liczba „uzasadnionych opinii” stanowi co najmniej jedną trzecią liczby głosów przyznanych parlamentom (a jedną czwartą w odniesieniu do projektów PWBIS), to projekt poddany zostaje jedynie „ponownej analizie”, a następnie może być podtrzymany, zmieniony lub wycofany (niezbędne jest uzasadnienie stosownej decyzji);

(2) jeżeli natomiast liczba „uzasadnionych opinii” o sprzeczności projektu aktu prawnego z zasadą pomocniczości stanowi co najmniej zwykłą większość głosów przyznanych parlamentom narodowych, a projekt objęty jest zwykłą procedurą prawodawczą, to Komisja może w tym przypadku również postanowić o podtrzymaniu, zmianie lub wycofaniu projektu, ale jeśli podtrzyma projekt musi przedstawić „uzasadnioną opinię”; otwarta jest także droga do dalszej, istotnej procedury:

- uzasadniona opinia Komisji wraz z uzasadnionymi opiniami parlamentów narodowych są przekazywane Parlamentowi Europejskiemu i Radzie, które mają je uwzględnić w toku zwykłej procedury prawodawczej;
- dalszą konsekwencją wszczęcia takiej procedury jest to, że jeżeli przed zakończeniem pierwszego czytania w ramach zwykłej procedury prawodawczej (przypominającej obecną procedurę współdecydowania na mocy art. 251 TWE) większością głosów w Radzie (wynoszącą 55% liczby jej członków) lub większością głosów oddanych w Parlamencie Europejskim stwierdzono by, że projekt aktu prawnego nie jest zgodny z zasadą pomocniczości, projekt taki nie byłby dalej rozpatrywany.

Wprowadzony mechanizm, rozwinięty w stosunku do proponowanego przez Traktat konstytucyjny (który nie przewidywał ostatniego etapu - możliwości przerwania zwykłej procedury prawodawczej), może stanowić istotny instrument blokowania decyzji UE, budzących wątpliwości z punktu widzenia państw członkowskich. Należy zauważyć, że zablokowanie zwykłej procedury prawodawczej jest w tym trybie znacznie łatwiejsze: do zablokowania projektu aktu prawnego wystarczy zgromadzenie 55% liczby członków Rady (nie jest potrzebne spełnienie testu demograficznego – tym samym wzrasta możliwa liczba koalicji); odrzucić projekt aktu może również Parlament Europejski zwykłą większością oddanych głosów (w ramach zwykłej procedury prawodawczej Parlament decyduje większością kwalifikowaną). Wiele zależy jednak od parlamentów narodowych. One muszą bowiem wszcząć całą procedurę

#### **4. Inne możliwości oddziaływania parlamentów narodowych na proces decyzyjny w UE**

Traktat z Lizbony (idąc śladem Traktatu konstytucyjnego) zawiera również inne postanowienia wzmacniające rolę parlamentów narodowych:

- **kontrola tzw. procedury kładki:** na mocy Traktatu z Lizbony umocniono tzw. procedurę kładki, zwiększając tym samym elastyczność procesu decyzyjnego; istota tego umocnienia polega na możliwości zmiany przez Radę Europejską procedury podejmowania decyzji przez Radę z jednomyślności na większość kwalifikowaną oraz przejścia ze specjalnej procedury prawodawczej na zwykłą procedurę prawodawczą; o zamiśle podjęcia przez Radę Europejską tego rodzaju decyzji muszą być jednak informowane parlamenty narodowe; jeżeli w ciągu sześciu miesięcy od daty przekazania informacji nawet jeden parlament krajowy wyrazi sprzeciw wobec takiego zamiaru, decyzja nie może być podjęta (art. 48 (nowy art. 48) ust. 7 TUE);
- na mocy Traktatu z Lizbony umocniono (w stosunku do propozycji zawartych w Traktacie konstytucyjnym) **kontrolę zastosowania tzw. procedury kładki w odniesieniu do prawa rodzinnego** (art. 65 /nowy art.81/ ust. 3 akapit ostatni TFUE): w przypadku, gdyby Rada miała zdecydować o rezygnacji ze specjalnej procedury prawodawczej w określonej dziedzinie prawa rodzinnego mającego skutki transgraniczne na rzecz zwykłej procedury prawodawczej, o zamierzonej decyzji muszą być powiadomione parlamenty narodowe; sprzeciw nawet jednego z nich (w ciągu sześciu miesięcy od powiadomienia) sprawia, że decyzja Rady nie może być podjęta;
- Traktat z Lizbony umacnia również **kontrolę stosowania tzw. klauzuli elastyczności** (art. 308 TWE) w stosunku do propozycji zawartych w Traktacie konstytucyjnym; ten ostatni proponował jedynie, aby (art. I-18 ust. 2) Komisja Europejska „zwraca uwagę” parlamentów narodowych na propozycje podjęcia decyzji w ramach klauzuli elastyczności; Traktat z Lizbony wskazuje, że owe „zwracanie uwagi” odbywa się „w ramach procedury kontroli stosowania zasady pomocniczości” (art. 308 /nowy art. 352/ ust. 2 TFUE); jeśli więc projekt decyzji byłby objęty zasadą pomocniczości, może zostać uruchomiona omówiona wyżej procedura jej przestrzegania;

- podkreślić należy stosunkowo **szerokie kompetencje parlamentów narodowych w odniesieniu do PWBIS** (art. 69d /nowy art. 85/ i 69h /nowy art. 89/ TFUE): procedura kontroli przestrzegania zasady pomocniczości działa w odniesieniu do aktów prawnych przyjmowanych w ramach współpracy sądowej w sprawach karnych i współpracy policyjnej, parlamenty narodowe muszą być informowane o ocenie wprowadzania w życie przez państwa członkowskie polityki Unii w tej dziedzinie, parlamenty narodowe muszą być informowane o pracy Komitetu, który ma zajmować się wspieraniem i umacnianiem współpracy operacyjnej w zakresie bezpieczeństwa wewnętrznego Unii, parlamenty krajowe mają uczestniczyć w ocenie działalności Eurojust oraz Europolu;
- parlamenty narodowe muszą być informowane (art. 48 /nowy art. 48/ ust. 2 TUE) o **inicjatywie wszczęcia zwykłej procedury zmiany traktatów stanowiących Unię** (która odpowiada obecnej procedurze rewizji traktatów na mocy art. 48 TUE); ponieważ w ramach tej procedury może być zwołany konwent (art. 48 /nowy art. 48/ ust. 3 TUE), parlamenty narodowe będą mogły w takim przypadku brać udział w określeniu zaleceń dla Konferencji Międzyrządowej przygotowującej zmianę traktatów;
- parlamentom narodowym musi być również notyfikowany **wniosek państwa o przyjęcie do Unii Europejskiej** (art. 49 /nowy art. 56/ akapit pierwszy TUE).

Należy krytycznie odnotować, że Traktat z Lizbony nie zmienił niestety propozycji zawartych w Traktacie konstytucyjnym, wyłączających całkowicie możliwość monitorowania przez parlamenty narodowe działań podejmowanych w ramach WPZiB.

## 5. Wnioski dla Sejmu i Senatu

(1) Postanowienia Traktatu z Lizbony precyzują i radykalnie umacniają pozycję parlamentów narodowych w procesie integracji europejskiej.

Należy ten kierunek proponowanej reformy zdecydowanie podkreślić, w dyskusji bowiem w Polsce nad Traktatem konstytucyjnym oraz w toku negocjacji nad Traktatem z Lizbony aspekt ten umknął uwadze polityków, w tym parlamentarzystów. Obecnie, w toku procedury ratyfikacyjnej Traktatu z Lizbony istotne jest, aby ten aspekt proponowanej reformy odpowiednio wyeksponować. Z drugiej strony należy zdawać sobie sprawę z tego, że wykorzystanie możliwości określonych przez Traktat z Lizbony UE zależą będzie jednak w pierwszym rzędzie od efektywności działania samych parlamentów narodowych i przygotowania ich deputowanych oraz zakresu i efektywności mechanizmu współdziałania między parlamentem narodowym a rządem w ramach kompetencji własnej danego państwa członkowskiego. Z tego punktu widzenia należy wskazać na następujące zasadnicze wyzwania, jakie propozycje zawarte w Traktacie z Lizbony stawiają przed Sejmem i Senatem.

(2) Obecny mechanizm współpracy między Sejmem i Senatem a rządem należy generalnie ocenić pozytywnie. Jest to w obecnej sytuacji konstytucyjnoprawnej (mimo różnych zastrzeżeń) odpowiednia formuła zagwarantowania stosunkowo solidnej kooperacji między Sejmem i Senatem a rządem w sprawach UE. Również uregulowania merytoryczne ustawy należy ocenić pozytywnie: obejmują one najistotniejsze kwestie, określone w dotychczasowej praktyce „starych” państw członkowskich – zagwarantowanie dopływu informacji Sejmowi i Senatowi (w tym o stanowisku określonego resortu w danej sprawie), udział w procesie stanowienia prawa wspólnotowego (zajmowanie stanowiska), usprawnienie procedury legislacyjnej w Polsce celem implementacji prawa UE, możliwość oceniania kandydatur na najważniejsze stanowiska w instytucjach wspólnotowych. Rozwiązania zawarte w ustawie z 11 marca 2004 r. (przy właściwej realizacji) zapewniają parlamentowi polskiemu status „średnio-słaby” (w stosowanej skali oceny statusu parlamentu narodowego - A. Maurer) jeśli chodzi o udział w krajowym procesie decyzyjnym w sprawach UE. Wejście w życie Traktatu z Lizbony powinno jednak dać asumpt do przemyślenia istniejącego systemu, tym bardziej że nowe możliwości oddziaływania parlamentów narodowych na proces decyzyjny w UE mogą być wykorzystane jedynie w przypadku radykalnego



podniesienia ich efektywności. Szczególnej aktualności nabierze również postulat określenia ram współdziałania Sejmu i Senatu z rządem w sprawach UE w Konstytucji RP (postulat stosownej nowelizacji Konstytucji RP z 1997 r.).

(3) Można wskazać na następujące obszary, w których efektywność działania Sejmu i Senatu powinny ulec radykalnemu umocnieniu, o ile możliwości stworzone przez Traktat z Lizbony miałyby zostać wykorzystane:

- wykorzystanie mechanizmu monitorowania zasady pomocniczości wymaga od parlamentów narodowych dużej sprawności (mimo przedłużenia terminu do 8 tygodni): konieczne jest - w przypadku wątpliwości co do przestrzegania tej zasady przez proponowany unijny akt prawny - nie tylko sporządzenie „umotywowanej opinii” (oraz zapewnienia współdziałania między Sejmem i Senatem – każda z izb będzie dysponowała jednym głosem), lecz również zapewnienie współdziałania z parlamentami narodowymi innych państw członkowskich (tylko odpowiednia większość głosów parlamentów narodowych - „zwykła większość” - pozwala uruchomić dalszą procedurę, ułatwiającą blokowanie projektu aktu prawnego w Radzie lub w Parlamencie Europejskim) oraz z polskimi deputowanymi w Parlamencie Europejskim;
- parlamenty narodowe zyskują potężny instrument kontrolowania procesu decyzyjnego w podstawowych sprawach ustrojowych UE – korzystania z tzw. procedury kładki, podejmowania decyzji w ramach tzw. klauzuli elastyczności (w niektórych przypadkach sprzeciw nawet jednego parlamentu narodowego może zablokować zamiar podjęcia stosownej decyzji przez Radę Europejską względnie Radę UE); korzystanie z tych instrumentów wymagać będzie wielkiej rozwagi i znajomości rzeczy oraz uważnego, bieżącego śledzenia dyskusji w ramach UE; to z kolei wymagać będzie efektywnej, bieżącej kooperacji z Radą Ministrów, polskimi deputowanymi do Parlamentu

Europejskiego oraz z parlamentami narodowymi pozostałych państw członkowskich;

- szczególnie istotne są mechanizmy kontrolowania i monitorowania działalności UE w ramach PWBIS; zdawać sobie należy sprawę z tego, że monitorowanie - na przykład - działalności Europolu, Eurojustu czy Komitetu koordynacyjnego (w ramach którego ustalane będą działania operacyjne i współpraca stosownych służb, w tym służb specjalnych) wymaga wiedzy specjalistycznej;
- w końcu zwrócić należy uwagę na szereg nowych możliwości związanych z rozwojem współpracy między parlamentami narodowymi, umocnieniem roli COSAC, dopływem dokumentacji unijnej do parlamentów narodowych i pojawieniem się nowych form współdziałania; wśród tych nowych form szczególne znaczenie należy przypisać współdziałaniu komisji wyspecjalizowanych i organizowaniu specjalnych konferencji nt. WPZiB (która nadal jest wyłączona z systemu bezpośredniego monitorowania przez parlamenty narodowe).

(4) Po zidentyfikowaniu powyższych wyzwań pod adresem parlamentu narodowego (Sejmu i Senatu), wynikających z regulacji zawartych w Traktacie z Lizbony, można wstępnie określić następujące ustrojowe postulaty, które podniosłyby efektywność obu izb oraz pozwoliły korzystać z możliwości stwarzanych przez Traktat z Lizbony:

- niezbędne byłoby umocnienie statusu komisji ds. UE w obu izbach, zwłaszcza zaś możliwości ich samodzielnego działania w imieniu izb;
- powiązany z tym byłby postulat sprecyzowania kompetencji w/w komisji po wejściu w życie Traktatu z Lizbony: kompetencja do wydawania „umotywowanych opinii”, ewentualnego blokowania tzw. procedury kładki, czy decyzji w ramach zasady elastyczności - w pierwszym przypadku raczej komisje (maksymalnie osiem tygodni na

podjęcie decyzji), w przypadku tzw. procedury kładki może izby jako całość (termin 6 miesięcy i sprawy wagi ustrojowej);

- pożądane byłoby podniesienie aktywności innych komisji wyspecjalizowanych Sejmu i Senatu: w sprawach WPZiB zasadniczą rolę powinny odgrywać komisje spraw zagranicznych (uwaga: Traktat z Lizbony stwarza dobrą instytucjonalną podstawę dla rozwoju WPZiB w tym WPBiO - por. ostatnia inicjatywa Francji ws. ustanowienia europejskich sił zbrojnych w ramach tzw. stałej współpracy strukturalnej);
- w dziedzinie monitorowania procesu decyzyjnego i działalności UE w PWBiS niezbędne jest włączenie komisji sprawiedliwości oraz komisji służb specjalnych.

(5) Generalnie: wejście w życie Traktatu z Lizbony powinno dać asumpt do wnikliwego przejrzenia obecnego mechanizmu współdziałania Sejmu i Senatu z rządem, kompetencji obu izb w sprawach UE oraz ich struktur administracyjnych. Większej aktualności nabiera postulat<sup>4</sup> nowelizacji Konstytucji RP w tym obszarze. Przemyśleć należy również rozwiązania zawarte w ustawie z 6 maja 2005 r. o Komisji Wspólnej Rządu i Samorządu Terytorialnego oraz Przedstawicielach RP w Komitecie Regionów. Komitet ten zyska bowiem – po wejściu w życie Traktatu z Lizbony – możliwość wnoszenia skarg w celu zbadania legalności unijnych aktów prawnych objętych jego kompetencją opiniodawczą. Współpraca organów samorządowych z rządem powinna ulec umocnieniu, a to zakłada większy wpływ stanowiska organów samorządowych na stanowisko rządu prezentowane w Radzie.

---

<sup>4</sup> Por. ekspertyzy ISP zawarte w publikacji: *Ustrojowe aspekty członkostwa Polski w UE*, Warszawa 2003.

# Status prawa WTO w prawie wspólnotowym. W sprawie skutku bezpośredniego postanowień porozumienia TRIPS

(w:) Prawo Światowej Organizacji Handlu w Unia Europejska  
(red. A. Nowak-Far), Warszawa 2008 (strony 17-45).

Obszerne studium autora na temat skutku bezpośredniego postanowień TRIPS zostało opublikowane w dwóch częściach w 2006 r. na łamach Europejskiego Przeglądu Sądowego (część 1 - EPS 2006, nr 2; część 2 - EPS 2006, nr 3).

## 1. Wprowadzenie

Porozumienie w sprawie handlowych aspektów praw własności intelektualnej (TRIPS)<sup>1</sup> jest ważnym elementem systemu prawa Światowej Organizacji Handlu (WTO),<sup>2</sup> która została ustanowiona na mocy Porozumienia podpisanego w Marakeszu dnia 15 kwietnia 1994 r. (weszło w życie 1 stycznia 1995 r.).<sup>3</sup> Art. II ust. 2 Porozumienia ustanawiającego WTO stwierdza, że jego integralnymi częściami są porozumienia i dokumenty wymienione w załącznikach 1 - 3. Chodzi tu o następujące porozumienia wielostronne:<sup>4</sup> GATT 94 łącznie z powiązаныmi z nim dwunastoma porozumieniami; Porozumienie ogólne w sprawie handlu

<sup>1</sup> Dz.U. 1996 nr 32, poz. 143 (załącznik).

<sup>2</sup> Por. Ch.J. Hermes, *TRIPS im Gemeinschaftsrecht: zu den innergemeinschaftlichen Wirkungen von WTO-Übereinkünften*, Berlin 2002, s. 180.

<sup>3</sup> Dz.U. 1995 nr 98, poz. 483.

<sup>4</sup> Generalnie na temat prawa WTO na przykład: P.-T. Stoll, F. Schorkopf, *WTO - Welthandelsordnung und Welthandelsrecht*, Köln - Berlin - Bonn - München 2002; R. Khalid, Ph. Levy, M. Saleem, *The World Trade Organization and the Developing Countries*, Vienna 1999.

usługami (GATS); Porozumienie w sprawie handlowych aspektów praw własności intelektualnej (TRIPS); Porozumienie w sprawie reguł i procedur regulujących rozstrzyganie sporów (DSU); Mechanizm przeglądu polityki handlowej (TPRM). Do systemu prawa WTO zalicza się również tzw. porozumienia plurilateralne (*plurilateral agreements*), wiążące jedynie tych członków WTO, którzy je zaakceptują.<sup>5</sup>

Porozumienia WTO, w tym Porozumienie TRIPS weszły w życie dnia 1 stycznia 1995 r., przy czym stosownie do art. 65 ust. 1 Porozumienia TRIPS członkowie tego Porozumienia nie byli zobowiązani do stosowanie jego postanowień przed upływem „ogólnego okresu jednego roku”, tj. przed dniem 1 stycznia 1996 r. (tzw. dzień stosowania). Polska skorzystała z postanowień art. 65 ust. 3 w powiązaniu z art. 65 ust. 2 Porozumienia TRIPS, zobowiązując się do stosowanie jego postanowień od dnia 1 stycznia 2000 r.<sup>6</sup>

Należy szczególnie podkreślić, że porozumienia WTO stanowią koherentną całość,<sup>7</sup> stosuje się bowiem do nich jednolitą procedurę przystąpienia, jednolitą procedurę niestosowania przepisów, akceptacji i wycofania się.<sup>8</sup> Zasadą przenikającą całą WTO, w tym jej system prawny - wskazaną w preambule Porozumienia WTO - jest zasada wzajemności i

---

<sup>5</sup> Inne elementy prawa WTO: *Prawo międzynarodowe publiczne a prawo europejskie* (red. J. Kolasa, A. Kozłowski), Wrocław 2003, s. 75 i nast.

<sup>6</sup> Nawiązując do wspomnianych przez A. Nowicką (*Stosowanie umów międzynarodowych w systemie prawa polskiego ze szczególnym uwzględnieniem Porozumienia w sprawie handlowych aspektów praw własności intelektualnej /TRIPS/* - maszynopis w posiadaniu autora, s. 15) kontrowersji co do daty wejścia w życie Porozumienia TRIPS stwierdzić można, że wraz z pozostałymi porozumieniami WTO weszło ono w życie 1 stycznia 1995 r. (i od tego dnia obowiązuje), natomiast obowiązek jego stosowania w odniesieniu do Polski rozpoczął się 1 stycznia 2000 r.

<sup>7</sup> Por. sprawozdania panelowe z 1997 r. w sprawie środków brazylijskich dotyczących wysuszonych orzechów kokosowych: sprawozdanie Organu Apelacyjnego i sprawozdanie panelu z dnia 17 października 1996 r., zmienione sprawozdaniem Organu Apelacyjnego z dnia 21 lutego 1997 r. i zatwierdzone 20 marca 1997 r.; WT/DS22/R i WT/DS22/AB/R).

<sup>8</sup> *Prawo międzynarodowe publiczne a prawo europejskie ...*, s. 82.

wzajemnie korzystnych uzgodnień (*reciprocal and mutually advantageous arrangements*), w konsekwencji system WTO funkcjonuje jako forum negocjowania porozumień między państwami członkowskimi i ich implementacji (art. III ust. 2 Porozumienia WTO) a decyzje podejmowane są zasadniczo w drodze konsensusu.<sup>9</sup>

Z międzynarodoprawnego punktu widzenia zobowiązania zawarte w porozumieniach WTO mają co do zasady charakter między państwowy. Art. XVI Porozumienia WTO stwierdza wyraźnie, że każdy członek WTO zapewnia zgodność swoich ustaw, innych przepisów i procedur administracyjnych z obowiązkami wynikającymi z porozumień zawartych w załączniku.<sup>10</sup> Z drugiej jednak strony pojęcie wielostronnego systemu handlowego dotyczy się nie tylko państw, ale w pierwszym rzędzie indywidualnych podmiotów gospodarczych. Powinny one mieć w tym systemie zapewnione bezpieczeństwo i przewidywalność.<sup>11</sup> Nawet więc jeśli dotychczas same instytucje WTO nie wypowiedziały się w sprawie ewentualnego skutku bezpośredniego niektórych norm systemu prawnego WTO,<sup>12</sup> to jednak państwa ponoszą odpowiedzialność prawną za brak wykonania zobowiązania wynikającego z powołanego wyżej art. XVI Porozumienia WTO, w tym w sytuacji, w której naruszenie prawa WTO ma źródło w aktach stosowania prawa czy w legislacji.<sup>13</sup> Oddziaływanie prawa WTO ujmowane jest w związku z tym kategorią „zasady skutku pośredniego”.<sup>14</sup>

---

<sup>9</sup> Tamże, s. 80.

<sup>10</sup> Znaczenie tego artykułu w praktyce: J.H. Schmidt-Pfitzner, *Das TRIPS-Übereinkommen und seine Auswirkungen auf den deutschen Markenschutz*, Hamburg 2005, s. 201/202.

<sup>11</sup> Tamże, s. 86.

<sup>12</sup> Ale patrz: Schedule of Specific Commitments WE i ich państw członkowskich z 15 kwietnia 1994 r. w związku z art. XX ust. 3 GATS. Szerzej punkt 2.2.2. niniejszej pracy.

<sup>13</sup> Por. sprawozdanie Organu Apelacyjnego w sprawie United States - Anti-dumping Act of 1916 z dnia 11 sierpnia 2000 r., WT/DS136/AB/R, WT/DS162/AB/R.

<sup>14</sup> Por. *Prawo międzynarodowe publiczne a prawo europejskie ...*, s. 86.

Tym niemniej kwestia wywoływania skutku bezpośredniego – szczególnie przez normy zawarte w postanowieniach Porozumienia TRIPS – jest przedmiotem głębokich rozbieżności w praktyce państw członkowskich oraz w poglądach doktrynalnych. W dyskusjach tych nastawienie i praktyka Wspólnoty Europejskiej odgrywa istotną rolę ze względu na krąg państw skupionych we Wspólnocie oraz jej znaczenie w stosunkach gospodarczych w skali globalnej.<sup>15</sup>

W Polsce kwestia bezpośredniego stosowania postanowień Porozumienia TRIPS również nabrała znaczenia, a to w kontekście okresu ochrony patentowej. W wyroku z dnia 8 lutego 2006 r.<sup>16</sup> Naczelny Sąd Administracyjny potwierdził co prawda charakter samowystępujący art. 33 Porozumienia TRIPS (w myśl postanowień tego artykułu „okres dostępnej ochrony nie będzie kończył się przed upływem okresu dwudziestu lat od daty zgłoszenia”), jednocześnie jednak uznał, że w celu przedłużenia ochrony (z 15 lat do 20 – po wejściu w życie Porozumienia TRIPS) konieczne jest wydanie przez Urząd Patentowy stosownej decyzji.<sup>17</sup>

Ostatnio kwestia skutku bezpośredniego postanowień art. 33 Porozumienia TRIPS stała się przedmiotem wyroku Trybunału Sprawiedliwości WE (TS) z dnia 17 września 2007 r. w sprawie C-431/05 Merck Genéricos – Productos Farmacêuticos L<sup>da</sup> przeciwko Merck & Co.Inc., Merck Sharp & Dohme L<sup>da</sup> (sprawa Genéricos).

---

<sup>15</sup> Por. J. Barcz, *W sprawie bezpośredniego skutku przepisów Porozumienia TRIPS*, Europejski Przegląd Sądowy 2006, nr 2 i 3.

<sup>16</sup> Sygn. akt II GSK 54/05.

<sup>17</sup> Krytycznie na temat tego wyroku: R. Skubisz w głosie zamieszczonej w: *Zeszyty Naukowe Sądownictwa Administracyjnego* 6(9)/2006, s. 152 i nast.

## 2. Problem skutku bezpośredniego prawa WTO w prawie wspólnotowym - uwagi generalne

Państwo zaciągając zobowiązania międzynarodowe ma obowiązek je wykonać w dobrej wierze stosownie do zasady *pacta sunt servanda*. Umowa międzynarodowa obowiązuje bezpośrednio w sferze wewnętrznej państwa na podstawie stosownego aktu prawa krajowego, jej normy mogą być bezpośrednio stosowane przez organy państwa oraz – o ile wynika to z celów i struktury umowy oraz spełniają kryteria przejrzystości, bezwarunkowości i zupełności - mogą wywoływać skutek bezpośredni, tj. stwarzać prawa i obowiązki jednostek, powoływane bezpośrednio przed sądem krajowym.<sup>18</sup>

Możliwość wywoływania przez normy prawa międzynarodowego skutku bezpośredniego została w sposób szczególny sprecyzowana w ramach Wspólnoty Europejskiej, bowiem zasada ta (łącznie z innymi zasadami gwarantującymi efektywność norm prawa wspólnotowego w porządku wewnętrznym państw członkowskich) stała się zasadą strukturalną wspólnotowego porządku prawnego.<sup>19</sup> Na straży jej przestrzegania stoi organ sądowy - Trybunał Sprawiedliwości. Z tego też względu praktyka Wspólnoty w odniesieniu do możliwości wywoływania przez normy prawne skutku bezpośredniego zasługuje na szczególną uwagę.

Skutek bezpośredni w rozumieniu prawa wspólnotowego mogą wywierać nie tylko normy traktatów ustanawiających Wspólnoty i aktów prawa wspólnotowego, lecz również umów międzynarodowych zawartych przez WE, o ile spełniają stosowne kryteria. Szczególne problemy wynikają w odniesieniu do tzw. umów mieszanych, tj. zawieranych « po stronie wspólnotowej » przez WE i jej państwa członkowskie.<sup>20</sup> Umowy takie

---

<sup>18</sup> Por. Wł. Czapliński, A. Wyrozumski, *Prawo międzynarodowe publiczne. Zagadnienia systemowe*, Warszawa 2004 (wydanie II), s. 522 i nast.

<sup>19</sup> Por. S. Biernat, *Prawo UE a prawo państw członkowskich (w:) Prawo Unii Europejskiej. Zagadnienia systemowe* (red. J. Barcz), Warszawa 2006 (wydanie III), s. 1-253 i nast.

<sup>20</sup> Por. szczegółowo: A. Rosas, *The European Union and Mixed Agreements (w:) The General Law of the E.C. External Relations* (eds. A. Dashwood, Ch. Hillion), 2000, s. 200 i nast.



zawierane są zwykle wówczas, jeżeli przedmiot umowy objęty jest zarówno wyłączną kompetencją WE jak i kompetencją państw członkowskich. Do umów takich należą porozumienia WTO, w tym Porozumienie TRIPS. Zasadniczo możliwość wywierania skutku bezpośredniego przez normy takich umów zależy od tego czy objęte są kompetencją WE (wówczas miarodajny jest reżim wspólnotowy), czy państw członkowskich (wówczas miarodajne jest prawo krajowe poszczególnych państw). W obszarze prawa wspólnotowego porozumienia WTO, w tym Porozumienie TRIPS, mają w tej mierze status szczególny.

Już w okresie Rundy Urugwajskiej (1986 - 1994) Wspólnota należała do tych stron negocjujących, które zdecydowanie odmawiały normom przyszłych porozumień WTO możliwości wywierania skutku bezpośredniego. Znalazło to jednoznaczny wyraz w decyzji Rady UE 94/800,<sup>21</sup> na mocy której wyrażono zgodę na związanie się przez WE porozumieniami WTO. Stanowisko takie uzasadnione było tym, że zaakceptowanie skutku bezpośredniego w tym przypadku byłoby sprzeczne z zasadą wzajemności (inne potęgi gospodarcze - przede wszystkim USA - możliwość taką definitywnie wykluczyły), a tym samym osłabiałoby pozycję negocjacyjną WE. Odpowiednie postanowienia uzasadnienia tej decyzji mają co prawda przede wszystkim znaczenie polityczne, tym niemniej powtarzane są one w uzasadnieniach aktów wspólnotowego prawa pochodnego (dotyczących prawa WTO), a przede wszystkim stanowisko takie należy obecnie do ustalonego orzecznictwa TS.

Stanowisko WE odnoszące się negatywnie do możliwości wywierania skutku bezpośredniego przez normy zawarte w porozumieniach WTO determinowane było również orzecznictwem TS dotyczącym GATT47. Począwszy od wyroku z dnia 12 grudnia 1972 r. w sprawie International Fruit Company<sup>22</sup> TS konsekwentnie odrzucał możliwość wywierania przez

---

<sup>21</sup> Dz.Urz. WE 1994 L 336/1.

<sup>22</sup> Wyrok TS z dnia 12 grudnia 1972 r. w sprawach połączonych International Fruit Company NV, Kooy Rotterdam NV, Velleman en TAS NV i Jan Van den Brink's im- en Exporthandel NV v. Produktschap voor Groenten en Fruit, Zb. Orz. 1972, s. 1219 i nast.

postanowienia GATT47 skutku bezpośredniego pozostało konsekwentne. Nie zmieniały tego zasadniczego nastawienia wyjątki określone w wyrokach w sprawach Fediol (z dnia 22 czerwca 1989 r.)<sup>23</sup> i Nakajima (z dnia 7 maja 1991 r.),<sup>24</sup> bowiem odnosiły się one do dopuszczenia możliwości kontrolowania legalności aktów pochodnego prawa wspólnotowego, o ile sam akt tego prawa odsyłał do postanowień GATT 47 względnie wydany został w celu wykonania takich postanowień. TS odrzucając możliwość wywierania przez normy GATT47 skutku bezpośredniego wskazywał na charakter samego porozumienia (jego duch, strukturę ogólną i treść całości postanowień), na to, że GATT47 przeniknięty był zasadą wzajemności, negocjacji i dużej elastyczności, a system rozstrzygania sporów jego w ramach należało raczej zaszeregować – ze względu na dużą elastyczność – do mechanizmów natury politycznej, a nie sądowej; w końcu TS wskazywał, że art. XIX GATT47 stwarzał jego stronom możliwość jednostronnego zawieszenia względnie wycofania się lub modyfikacji ustalonych koncesji.

W wyrokach w sprawie Portugalia v. Rada UE (z dnia 23 listopada 1999 r.)<sup>25</sup> i w sprawie Królestwo Niderlandów v. Parlament Europejski i Rada EU (z dnia 9 października 2001 r.)<sup>26</sup> (w odniesieniu do Porozumienia TRIPS) TS odmówił - odpowiednio - postanowieniom WTO, w tym postanowieniom TRIPS możliwości wywierania skutku bezpośredniego we wspólnotowym porządku prawnym w przypadku, gdyby państwa podnosiły kwestię legalności aktów wspólnotowego prawa pochodnego ze względu na sprzeczność z normami prawa WTO. Utrzymał jedynie wyjątki określone

---

<sup>23</sup> Wyrok TS z dnia 22 czerwca 1989 r. w sprawie 70/87 Fédération de l'industrie de l'huilerie de la CEE (Fediol) przeciwko KE, Zb. Orz. 1989, s. 1781 i nast.

<sup>24</sup> Wyrok TS z dnia 7 maja 1991 r.) w sprawie C-69/89 Nakajima All Precision Co. przeciwko Radzie, Zb. Orz. 1991, s. I-2069 i nast.

<sup>25</sup> Wyrok TS z dnia 23 listopada 1999 r. w sprawie C-149/96 Republika Portugalska przeciwko Radzie UE, Zb. Orz. 1999, s. I-8395 i nast.

<sup>26</sup> Wyrok TS z dnia 9 października 2001 r. w sprawie C-377/98 Królestwo Niderlandów przeciwko Parlamentowi Europejskiemu i Radzie UE, Zb. Orz. 2001, s. I- 953 i nast.

poprzednio w wyrokach w sprawach Fediol i Nakajima. TS zmodyfikował nieco swoją argumentację w stosunku do uzasadnienia braku wywierania skutku bezpośredniego przez postanowienia GATT47. Skoncentrował się bowiem na eksponowaniu zasady konsultacji i negocjacji w odniesieniu do systemu rozstrzygania sporów w WTO, uznając, że akceptacja skutku bezpośredniego wpłynęłaby negatywnie na realizację interesów Wspólnoty. TS podniósł również znaczenie zasady wzajemności i wzajemnych korzyści, która w jego ocenie przenika system WTO. W sytuacji, gdy znaczący partnerzy handlowi WE nie uznają skutku bezpośredniego norm prawa WTO zaakceptowanie takiego skutku we wspólnotowym porządku prawnym ograniczałoby swobodę działania instytucji Wspólnoty.

TS w szeregu wyroków potwierdził również kontynuację stanowiska odrzucającego co do zasady możliwość powoływania się przez jednostki we Wspólnocie na prawo WTO przed sądami wspólnotowymi w celu podważenia legalności aktów wspólnotowego prawa pochodnego (potwierdził jednocześnie dalsze działanie wyjątków określonych w wyrokach w sprawie Fediol i w sprawie Nakajima po rządami prawa WTO). W wyroku w sprawie Van Parys (z dnia 1 marca 2005 r.)<sup>27</sup> TS sprecyzował swoje stanowisko w dwóch istotnych obszarach: stwierdził, że jednostka nie może powoływać postanowień porozumień WTO przed sądem wspólnotowym również sytuacji, w której w ramach mechanizmu rozstrzygania sporów WTO (DSU) orzeczono wcześniej niezgodność regulacji wspólnotowych z prawem WTO; po drugie odniósł swoją konstatację również do sądów krajowych, podkreślając, że jednostka nie może powołać się przed sądem państwa członkowskiego na niezgodność regulacji wspólnotowej z prawem WTO również wówczas, gdy Organ Rozstrzygania Sporów WTO stwierdził niezgodność wchodzących w grę regulacji wspólnotowych z tymi przepisami.

---

<sup>27</sup> Wyrok z dnia 1 marca 2005 r. w sprawie C-377/02 Léon Van Parys NV przeciwko Belgisch Interventie- en Restitutiebureau (BIRB).

### 3. Postanowienia Porozumienia TRIPS w świetle kryteriów samowykonalności

Ochrona własności intelektualnej jest od dawna przedmiotem regulacji umów międzynarodowych. Niemniej jednak Porozumienie TRIPS sprawia, że w ramach systemu WTO ujednolicony został system ochrony własności intelektualnej na wysokim poziomie, a dochodzenie związanych z tym praw znacznie ułatwione.<sup>28</sup> Zauważyć również należy, że Porozumienie TRIPS odnosi się nie tylko do handlu towarami lecz również do obszaru świadczenia usług.<sup>29</sup>

Porozumienie TRIPS obejmuje trzy zasadnicze dziedziny regulacji:<sup>30</sup> ramy organizacyjne i proceduralne (części V, VI i VII), prawno-materialne standardy ochrony (część I i część II) oraz uregulowania dotyczące dochodzenia praw własności intelektualnej (część III i IV).<sup>31</sup>

Wykonanie porozumień WTO, w tym TRIPS pozostawione jest generalnie państwom (stronom). Powyżej zostało już wskazane na art. XVI Porozumienia WTO, stosownie do którego każdy członek zapewnia zgodność swoich ustaw, innych przepisów i procedur administracyjnych z obowiązkami wynikającymi z porozumień zawartych w załączniku. Zarówno państwa członkowskie jak i Wspólnota przeprowadziły głębokie zmiany w swoim prawie wewnętrznym, wykonując zobowiązania

---

<sup>28</sup> Por. R. Raith, *The European Community, the WTO - TRIPS agreements and the WIPO Conventions* (w:) *The European Union and the International Legal Order: Discord or Harmony?* Asser Institut – The Hague 2002, s. 239 i nast.

<sup>29</sup> Por. P.-T. Stoll, F. Schorkopf, *WTO - Welthandelsordnung und Welthandelsrecht ...*, s. 204/205.

<sup>30</sup> Tamże, s. 205.

<sup>31</sup> Generalnie na temat Porozumienia TRIPS - na przykład: F. Abbot, Th. Cottier, *The international Intellectual Property System. Commentary and Materials*. Part One and Two 1999; D. Gervais, *The TRIPS agreement, drafting history and analysis*, 1998; J. Straus, *Patentschutz durch TRIPS-Abkommen. Ausnahmeregelungen und -praktiken und ihre Bedeutung, insbesondere hinsichtlich pharmazeutischer Produkte* (w:) *Bitburger Gespräche*. Jahrbuch 2003, s. 117 i nast.

wynikające z porozumień WTO.<sup>32</sup> Jak już zaznaczono, szczególne kontrowersje wśród stron porozumień TWO wywołuje problem skutku bezpośredniego ich postanowień, a kontrowersje te dotyczą zwłaszcza Porozumienia TRIPS.<sup>33</sup>

Przeprowadzając analizę postanowień Porozumienia TRIPS z tego punktu widzenia należy przede wszystkim odnieść się do dwóch zasadniczych kwestii:

- do charakteru samego Porozumienia jako takiego, jego treści struktury i charakteru;
- do poszczególnych postanowień Porozumienia TRIPS, dokonując wykładni tych postanowień z punktu widzenia ich jednoznaczności (jasności i przejrzystości), bezwarunkowości i zupełności.

Odnosząc się do pierwszej kwestii, należy bez wątplenia zauważyć, że Porozumienie TRIPS, poprzez swoje nakierowanie na prawa własności intelektualnej różni się w istotny sposób od regulacji GATT 47, które odnosiły się do abstrakcyjnej ochrony tradycyjnego handlu towarami.<sup>34</sup> Nawet jeżeli Porozumienie TRIPS kierowane jest do państw członkowskich, to widać w nim wyraźne odniesienia do praw jednostek, a w akapicie czwartym preambuły stwierdza się wyraźnie, że „... prawa własności intelektualnej są prawami prywatnymi”. Również w ust. 3 art. 1 Porozumienia TRIPS mowa jest o przyznaniu określonych praw „podmiotom innych Członków”, pod którym to pojęciem - stwierdza dalej omawiane postanowienie – „rozumie się osoby fizyczne i prawne”. Niemniej jednak - jak zobaczymy - w orzecznictwie TS - analiza celów

---

<sup>32</sup> Istotne regulacje wspólnotowe odnoszące się do ustanowienia wspólnych reguł importowych, przeciwdziałania dumpingowi i importowi subsydiowanemu, środkom odwetowym w zakresie eliminacji barier handlowych.

<sup>33</sup> Por. . P.-T. Stoll, F. Schorkopf, *WTO - Welthandelsordnung und Welthandelsrecht ...*, s. 233.

<sup>34</sup> R. Duggal, *Die unmittelbare Anwendbarkeit der Konventionen des internationalen Urheberrechts am Beispiel des TRIPS-Übereinkommens*, TPRax 2002, nr 2, s. 105.

Porozumienia TRIPS, w kontekście zasady negocjacji, wzajemności i elastyczności - w dalszym ciągu powoływana będzie jako argument na rzecz odmowy przyznania normom postanowień Porozumienia TRIPS skutku bezpośredniego.

Rozważany jest również problem stwarzania przez Porozumienie TRIPS zobowiązań w pierwszym rzędzie dla jego stron (państw członkowskich). Zdanie pierwsze ust. 1 art. 1 Porozumienia TRIPS stwierdza bowiem jednoznacznie: „Członkowie wprowadzają w życie postanowienia niniejszego Porozumienia”.<sup>35</sup> Niemniej jednak jest ono uzupełnione zdaniem trzecim ust. 1 art. 1, w którym stwierdza się, że „Członkom pozostawia się swobodę określenia właściwego sposobu wprowadzenia w życie postanowień niniejszego Porozumienia do ich systemów prawnych i praktyki”. Wynika więc z tych postanowień, iż co prawda Porozumienie TRIPS zobowiązuje przede wszystkim jego strony (państwa członkowskie) do wykonania zawartych w nim zobowiązań, sposób jednak wykonania tych zobowiązań zostaje wyraźnie zastrzeżony do gestii poszczególnych stron (państw). Do nich więc należy rozstrzygnięcie, czy stosowne zobowiązanie wykonają w drodze krajowych działań legislacyjnych, czy też uznają skutek bezpośredni odnośnych postanowień TRIPS w swojej sferze wewnętrznej (o ile postanowienie takie spełnia kryteria samowykonalności).<sup>36</sup>

Jeżeli chodzi o drugą kwestię – spełnienia przez konkretne normy Porozumienia TRIPS wymogów skutku bezpośredniego, to sprawa wymaga wykładni w konkretnym przypadku. W doktrynie przeprowadzono analizę niektórych obszarów regulacji Porozumienia TRIPS, potwierdzając, iż szereg postanowień spełnia potencjalnie kryteria samowykonalności.<sup>37</sup>

---

<sup>35</sup> W literaturze zwraca się uwagę na to, iż tłem tego postanowienia jest rezerwa państw do uznania skutku bezpośredniego prawa WTO, która znalazła uprzednio wyraz w odrzuceniu wniosku Szwajcarii w sprawie wyraźnego nadania postanowieniom prawa WTO skutku bezpośredniego. Por. Ch.-J. Hermes, *TRIPS im Gemeinschaftsrecht ...*, s. 182 (przypis 5).

<sup>36</sup> Por. Ch.-J. Hermes, *TRIPS im Gemeinschaftsrecht ...*, s. 182.

<sup>37</sup> Por. w odniesieniu do regulacji dotyczącej znaków towarowych - J.H. Schmidt-Pfitzner, *Das TRIPS-Übereinkommen und seine Auswirkungen auf den deutschen Markenschutz*, Hamburg 2005, s. 205 i

Reasumując stwierdzić można, że Porozumienie TRIPS nie wyklucza - jeśli chodzi o jego brzmienie, strukturę i całość postanowień, iż jego postanowienia mogłyby wywierać skutek bezpośredni. Również poszczególne postanowienia Porozumienia TRIPS potencjalnie spełniają kryteria samowykonalności. Porozumienie TRIPS wyraźnie pozostawia jego stronom (państwom) swobodę w tej mierze - miarodajne więc będą przede wszystkim odnośnie regulacje krajowe.

Niemniej jednak - nie uprzedzając rozważań dotyczących celów Porozumienia TRIPS zawartych w stanowisku TS - zwrócić należy uwagę na to, że praktyka poszczególnych stron Porozumienia TRIPS jest w tej dziedzinie więcej niż rozbieżna. Wezwania spotykane często w doktrynie,<sup>38</sup> aby zapewnić jednolitość i skuteczność w stosowaniu Porozumienia TRIPS poprzez aktywną działalność sędziego krajowego (który może sięgnąć do instrumentu wykładni prawa krajowego przyjaznej Porozumieniu, względnie uznać daną normę za wywierającą skutek bezpośredni), nie znalazły większego odzewu w praktyce poszczególnych państw. Ta różnorodność w sposobie wykonania Porozumienia TRIPS znajduje swoje uzasadnienie w akapicie czwartym lit. c) preambuły, w którym stwierdzono, że ustanowienie skutecznych i właściwych środków dochodzenia i egzekwowania praw odnoszących się do handlowych aspektów własności intelektualnej musi brać pod uwagę „różnice w krajowych systemach prawnych”.<sup>39</sup>

Analiza dotychczasowej praktyki<sup>40</sup> poszczególnych stron porozumień WTO wykazuje, że jeśli chodzi o liczbę, to liczba państw akceptujących

---

nast.; w odniesieniu do procedury ochrony patentowej - P. Treichel, *Die Sanktionen der Patentverletzung und ihre gerichtliche Durchsetzung im deutschen und französischen Recht*, Köln 2001, s. 92 i nast.

<sup>38</sup> P. Treichel, tamże, s. 99.

<sup>39</sup> W tym kontekście podnosi się krytycznie, że Porozumienie TRIPS nie zawiera w sobie niestety nakazu prawdziwej harmonizacji prawa krajowego państw członkowskich. P. Treichel, tamże.

<sup>40</sup> Podaję informacje według analizy Xin Zhang - *Direct Effect of the WTO Agreements: National*

skutek bezpośredni postanowień tych porozumień i odrzucających taki skutek jest mniej więcej równa. Do grupy państw dopuszczających możliwość skutku bezpośredniego (co nie znaczy, że stosujących w praktyce) należą państwa, w których dominuje monistyczne podejście do relacji między prawem krajowym i prawem międzynarodowym. Natomiast do stron/państw odrzucających skutek bezpośredni postanowień porozumień WTO należą przede wszystkim Stany Zjednoczone Ameryki, Kanada, Australia (państwa *Commonwealth* z tradycjami dualistycznymi) oraz UE (Wspólnota Europejska).

Niezależnie od danych liczbowych niezmiernie istotne są proporcje gospodarcze między tymi grupami: państwa odrzucające możliwość wywierania skutku bezpośredniego przez postanowienia porozumień WTO reprezentują około 70 % światowego handlu towarami i około 80% handlu usługami.<sup>41</sup>

Z tego też względu argumenty powoływane przez TS i nawiązujące do zasady wzajemności i elastyczności (aby uzasadnić negatywne podejście do możliwości wywoływania skutku bezpośredniego przez postanowienia porozumień WTO, w tym TRIPS) mają swoją wagę. Tym niemniej należy mieć na uwadze, że odmowa skutku bezpośredniego nie zwalnia państwa z obowiązku wykonania zaciągniętych w umowie zobowiązań.

#### **4. Problem skutku bezpośredniego postanowień Porozumienia TRIPS w orzecznictwie TS**

W odniesieniu do interpretacji postanowień Porozumienia TRIPS TS zachowywał początkowo również pewną wstrzemięźliwość. Z czasem także w tej dziedzinie potwierdził swoje generalne stanowisko, odmawiające postanowieniom TRIPS skutku bezpośredniego we wspólnotowym porządku prawnym. Niemniej jednak - zapewne uwzględniając specyfikę

---

*Survey ...*, s. 14.

<sup>41</sup> Tamże.



Porozumienia TRIPS - pojawiły się w stanowisku TS istotne niuanse: dotyczą one zwłaszcza sięgnięcia do zasady wykładni prawa krajowego w sposób przyjazny Porozumieniu TRIPS oraz potwierdzenie swobody wyboru mechanizmu wykonania jego postanowień w państwach członkowskich WE, o ile dana materia objęta jest ich wyłączną kompetencją (łącznie z możliwością uznania skutku bezpośredniego stosownych postanowień Porozumienia TRIPS).

Pierwszym wyrokiem, w którym przedmiotem rozważań TS stało się Porozumienie TRIPS był wyrok TS w sprawie C-53/96 z dnia 16 czerwca 1998 r. dotyczącej sporu między spółkami Hermès International i FHT Marketing Choice BV (sprawa Hermès).<sup>42</sup>

Sprawa dotyczyła sporu między Hermès International (spółką prawa francuskiego), która zarzucała FHT Marketing Choice BV (spółce prawa holenderskiego) wprowadzenie do handlu podrobionych krawatów i tym samym naruszenia prawa Hermès International do znaku towarowego (krawaty Hermès). Rozpatrujący spór Arrodissementsrechtbank w Amsterdamie skierował pytanie w trybie prejudycjalnym (na podstawie obecnego art. 234 TWE, wówczas art. 177 TWE) w sprawie interpretacji art. 50 ust. 6 Porozumienia TRIPS (art. 50 Porozumienia TRIPS dotyczy stosowania przez organy sądowe «środków tymczasowych»).

TS musiał przede wszystkim rozstrzygnąć o swojej jurysdykcji w tej sprawie, tym bardziej że interweniujące w sprawie rządy niderlandzki, francuski i brytyjski podniosły brak kompetencji TS do jej rozstrzygnięcia. Rządy te odwołały się do opinii TS 1/94 z 15 listopada 1994 r.<sup>43</sup>, w której TS stwierdził, że postanowienia Porozumienia TRIPS zasadniczo objęte są kompetencją państw członkowskich a nie WE. Ponieważ WE w dalszym ciągu nie wydała przepisów prawa pochodnego w tej materii,

---

<sup>42</sup> Zb.Orz. 1998, s. I-3603 i nast. Na temat tego wyroku na przykład: A. v. Bogdandy, *Die Überlagerung der ZPO durch WTO-Recht. Zum Schutz geistigen Eigentums nach dem Hermès-Urteil des WuGH*, Neue Juristische Wochenschrift 1999, nr 29, s. 2088 i nast.

<sup>43</sup> Zb.Orz. 1994, s. I-5267.

postanowienia art. 50 Porozumienia TRIPS nie są objęte działaniem prawa wspólnotowego a tym samym - zdaniem interweniujących państw - TS nie ma kompetencji do ich interpretowania.<sup>44</sup>

TS nie podzielił takiej oceny. Podkreślił, że porozumienia WTO zostały zawarta zarówno przez WE jak i ich państwa członkowskie, przy czym nie rozdzielono zobowiązań przypadających na każdą ze stron.<sup>45</sup> TS nie musi odnosić się do kwestii, jakie dokładnie zobowiązania zaciągnęła WE zawierając tę umowę, tym bardziej że w czasie jej podpisywania obowiązywało już rozporządzenie Rady nr 40/94 o znaku wspólnotowym.<sup>46</sup> Rozporządzenie to - choć w nieco innym zakresie - przewiduje również możliwość stosowania « środków tymczasowych łącznie z działaniami zabezpieczającymi ». Ponieważ WE jest stroną Porozumienia TRIPS, które to Porozumienie odnosi się również do znaku wspólnotowego, sądy krajowe wskazane w rozporządzeniu, stosując środki tymczasowe, zobowiązane są do uwzględnienia – « w ramach możliwego » - brzmienia i treści art. 50 Porozumienia TRIPS.<sup>47</sup>

Potwierdzając swoją właściwość do interpretowania postanowień art. 50 Porozumienia TRIPS TS podkreślił również : «... jeżeli jakiś przepis ma zastosowanie do stanu faktycznego, który podlega zarówno prawu krajowemu jak i prawu wspólnotowemu, istnieje jednoznaczny interes Wspólnoty, aby przepis ten - niezależnie od tego jakie są przesłanki jego stosowania - interpretowany był jednolicie, tak aby w przyszłości uniknąć rozbieżności interpretacyjnych».<sup>48</sup>

---

<sup>44</sup> Punkt 23 uzasadnienia.

<sup>45</sup> Punkt 24 uzasadnienia.

<sup>46</sup> Dz.Urz. WE 1994 L 11/1.

<sup>47</sup> Punkt 28 uzasadnienia.

<sup>48</sup> Punkt 32 uzasadnienia.

Jednocześnie jednak, potwierdzając swoją kompetencję w sprawie dokonania wykładni przepisu art. 50 Porozumienia TRIPS, TS wyraźnie stwierdził, że nie jest jego sprawą rozstrzygnięcie o skutku bezpośrednim tego przepisu w prawie krajowym państw członkowskich WE.<sup>49</sup>

Reasumując, w wyroku w sprawie Hermès TS:

- potwierdził swoją kompetencję do interpretowania postanowień Porozumienia TRIPS w trybie postępowania prejudycjalnego; jest to o tyle istotne, że kompetencja ta obejmuje wszystkie postanowienia Porozumienia TRIPS (jako umowy mieszanej) bez względu na podział kompetencji między WE a jej państwa członkowskie; mimo pewnych kontrowersji, stanowisko TS spotkało się w tej mierze ze wsparciem w doktrynie; wskazuje się zwłaszcza<sup>50</sup> na konieczność utrzymania spójnej interpretacji postanowień Porozumienia TRIPS, może ona bowiem stanowić ważny punkt odniesienia dla państw rozwijających się; drugim ważnym argumentem jest to, iż wiążąca dla państw członkowskich wykładnia postanowień Porozumienia TRIPS dokonana przez TS sprawia, iż w przypadku sporów zarzuty kierowane są do WE/UE, a nie poszczególnych państw członkowskich WE - co zapobiega fragmentacji wykonania Porozumienia TRIPS;
- TS odmówił ustosunkowania się do kwestii skutku bezpośredniego postanowień Porozumienia TRIPS w prawie krajowym państw członkowskich WE; brak stanowiska TS w tym ważnym obszarze stał się przyczyną ostrej krytyki,<sup>51</sup> tym bardziej że Rzecznik Generalny *Tesaro* sugerował uznanie skutku bezpośredniego postanowień Porozumienia TRIPS, uzasadniając to potrzebą zapewnienia ich skuteczności; krytykowano brak stanowiska TS w tej dziedzinie

---

<sup>49</sup> Punkt 35 uzasadnienia.

<sup>50</sup> Por. A. v. Bogdandy, *Die Überlagerung der ZPO durch WTO-Recht ...*, s. 2088.

<sup>51</sup> Tamże, s. 2089.

również z tego względu,<sup>52</sup> że mogłoby ono sugerować, iż państwa członkowskie WE zachowują tu swobodę działania (co mogłoby skutkować zróżnicowaniem w skuteczności Porozumienia TRIPS); jak zobaczymy – mimo takich obaw wyrażanych w doktrynie - TS w następnych orzeczeniach taką kompetencję państw członkowskich WE w zasadzie zaakceptował, choć jedynie w obszarach regulowanych Porozumieniem TRIPS objętych ich wyłączną kompetencją;

- nie ustosunkowując się do kwestii skutku bezpośredniego postanowień Porozumienia TRIPS (w istocie odmawiając takiego skutku), TS wskazał na nowy instrument, mający służyć lepszemu wykonaniu tych postanowień, a mianowicie na zasadę przyjaznej prawa międzynarodowemu wykładni ; TS wskazał bowiem, że sądy krajowe muszą stosować - «w ramach możliwego» - zasadę interpretacji prawa krajowego zgodnej (przyjaznej) postanowieniom Porozumienia TRIPS w zakresie w jakim obszar regulacji takiego postanowienia «podlega również prawu wspólnotowemu»; obejmuje to zarówno obowiązek przyjaznej postanowieniom Porozumienia TRIPS interpretacji wspólnotowego prawa pochodnego, jak i obowiązek sądów krajowych interpretowania prawa krajowego w sposób przyjazny postanowieniom Porozumienia TRIPS w zakresie w jakim występują stosowne regulacje wspólnotowe;<sup>53</sup> zabieg ten jest ważny, bowiem zapewnić ma jednolitość wykładni prawa krajowego państw członkowskich, prawa wspólnotowego i postanowień Porozumienia TRIPS (w rozumieniu wykładni przyjaznej temu ostatniemu).

Kolejnym istotnym orzeczeniem TS dotyczącym Porozumienia TRIPS był wyrok w sprawach połączonych C-300/98 i C-392/98 z dnia 14 grudnia 2000 r. w sporach między Parfums Christian Dior S.A. przeciwko Tur

---

<sup>52</sup> Tamże, s. 2089.

<sup>53</sup> Por. A. v. Bogdandy, *Die Überlagerung der ZPO durch WTO-Recht ...*, s. 2088.

Consultancy BV i Assco Gerüste GmbH, Rob van Dijk przeciw Wilhelm Layher GmbH & Co. KG, Layher BV (sprawa Christian Dior).<sup>54</sup>

Wyrok ten został wydany w następstwie pytań prejudycjalnych skierowanych przez holenderskie sądy Arrondissementsrechtbank's-Gravenhage i Hoge Raad, dotyczących również art. 50 Porozumienia TRIPS. W obu sprawach istotna była odpowiedź na pytanie, czy art. 50 ust. 6 Porozumienia TRIPS może wywoływać skutek bezpośredni w takim zakresie, że określone w nim skutki prawne wystąpią również wówczas, gdy prawo krajowe nie zawiera postanowień odpowiadających stosownym postanowieniom Porozumienia TRIPS.<sup>55</sup> TS musiał więc sprecyzować swoje stanowisko w dwóch zasadniczych kwestiach: swojej jurysdykcji co do interpretacji art. 50 Porozumienia TRIPS w drodze postępowania prejudycjalnego oraz - po drugie - w sprawie możliwego skutku bezpośredniego art. 50 Porozumienia TRIPS w sferze prawa krajowego państw członkowskich WE.

Jeśli chodzi o kwestię pierwszą, to TS - nawiązując do swojego wyroku w sprawie Hermès - musiał rozstrzygnąć, czy jego argumentacja uzasadniająca właściwość do interpretacji art. 50 Porozumienia TRIPS w tej sprawie ogranicza się jedynie do regulacji prawnych aspektów znaku towarowego (jak w sprawie Hermès). TS powtórzył omówioną wyżej argumentację, dodał jednak, że państwa członkowskie WE i instytucje Wspólnoty zobowiązane są do ścisłej współpracy w dziedzinie wypełniania zobowiązań wynikających z porozumień WTO, w tym Porozumienia TRIPS, objętych kompetencją paralelną.<sup>56</sup> Następnie TS podkreślił, że art. 50

---

<sup>54</sup> Zb.Orz. 2000, s. I-11307 i nast. Na temat tego wyroku m.in.: K. Gamhartner, *Dior und Layher - Zur Anwendung des TRIPs-Abkommens in der EG ...*, s. 411 i nast.; G. Bontinck, *The TRIPs Agreement and the ECJ: A New Dawn? Some Comments about Joined Cases C-300/98 and C-392/98 Parfums Dior and Assco Gerüste*. Jean Monnet Working Paper 16/01 (Professor J.H.H. Weiler European Union Jean Monnet Chair); Th. Groh, S. Wündisch, *Die Europäische Gemeinschaft und TRIPs: Hermès ; Dior und die Folgen*, GRUR Int . 2001, nr 6, s. 497 i nast.

<sup>55</sup> Por. punkty 19 i 27 uzasadnienia.

<sup>56</sup> Por. punkt 36 uzasadnienia.

Porozumienia TRIPS należy do postanowień proceduralnych, dotyczących wszelkich stanów faktycznych objętych jego zakresem działania i tym samym mających zastosowanie w jednakowym stopniu do stanów faktycznych podlegających zarówno prawu krajowemu jak i prawu wspólnotowemu. Z tego względu - zarówno z powodów praktycznych jak i prawnych - organy państw członkowskich i instytucje Wspólnoty powinny przepis ten interpretować jednolicie.<sup>57</sup> Interpretację taką może zapewnić jedynie TS. Z powyższych względów TS wywiódł swoją kompetencję do interpretowania postanowień art. 50 Porozumienia TRIPS nie tylko w sprawach dotyczących prawnych aspektów znaków towarowych. Rozszerzył tę kompetencję generalnie na stosowanie art. 50 Porozumienia TRIPS we wszelkich sytuacjach, w których przed sądami państw członkowskich WE wnioskowane jest zastosowanie środka tymczasowego w celu ochrony praw własności intelektualnej.<sup>58</sup>

Jeśli chodzi natomiast o sprawę skutku bezpośredniego postanowień Porozumienia TRIPS w sferze prawa krajowego państw członkowskich WE, to TS w istotnym zakresie sprecyzował swoje stanowisko. Podobnie jak w sprawie *Hermès* nawiązał do swojego stanowiska odmawiającego postanowieniom Porozumienia TRIPS skutku bezpośredniego w sferze prawa wspólnotowego. Nawiązując do wyroku z 23 listopada 1999 r. w sprawie *Portugalia v. Rada UE* TS przypomniał, że w jego ocenie porozumienia WTO ze względu na swoją naturę i systematykę nie należą zasadniczo do przepisów, które mogą być oceniane według postanowień ówczesnego art. 173 ust. 1 (obecnie art. 230 TWE)<sup>59</sup> i z tych samych powodów postanowienia tych porozumień nie mają charakteru przyznającego osobom prywatnym prawa, na które osoby te mogłyby powoływać się bezpośrednio przed sądem w oparciu o prawo wspólnotowe.<sup>60</sup>

---

<sup>57</sup> Por. punkt 37 uzasadnienia.

<sup>58</sup> Por. punkt 40 uzasadnienia.

<sup>59</sup> Por. punkt 43 uzasadnienia.

<sup>60</sup> Por. punkt 44 uzasadnienia.

TS słusznie jednak zauważył, że powyższe stanowisko - iż postanowienia Porozumienia TRIPS nie wywierają skutku bezpośredniego we wskazanym zakresie - nie wyjaśnia wszystkich problemów wskazanych w pytaniach wstępnych. Art. 50 ust. 6 Porozumienia TRIPS zawiera bowiem postanowienia proceduralne, które powinny być wykonywane zarówno przez sądy wspólnotowe jak i przez sądy krajowe na mocy zobowiązań zaciągniętych odpowiednio przez Wspólnotę i państwa członkowskie WE.<sup>61</sup>

Precyzując swoje stanowisko w tej kwestii TS wyraźnie rozdzielił dwa obszary.

- nawiązując do swoich wywodów w sprawie *Hermès* TS potwierdził swoje wcześniejsze stanowisko, że sądy krajowe państw członkowskich mają obowiązek wynikający z prawa wspólnotowego - «na ile to tylko możliwe» - stosowania zasady zgodnej (przyjaznej) interpretacji prawa krajowego wobec postanowień Porozumienia TRIPS w obszarach, w których WE przyjęła przepisy prawa wspólnotowego (jak w przypadku znaków towarowych);<sup>62</sup>
- natomiast jeśli chodzi o obszary regulowane przez Porozumienie TRIPS, w których Wspólnota nie przyjęła przepisów prawa wspólnotowego, to pozostają one w kompetencji państw członkowskich WE, a tym samym ochrona praw własności intelektualnej i stosowne działania sądów krajowych nie są objęte prawem wspólnotowym; konkluzja, jaką TS wywiódł z tego stwierdzenia jest następująca: „Prawo wspólnotowe nie nakazuje, ale również nie wyklucza, że w ramach porządku prawnego jednego z państw członkowskich jednostce może być przyznane prawo bezpośredniego powoływania się na postanowienia art. 50 ust. 6

---

<sup>61</sup> Por. punkty 45 i 46 uzasadnienia.

<sup>62</sup> Por. punkt 47 uzasadnienia.

Porozumienia TRIPS, albo też że sąd zostanie zobowiązany do bezpośredniego stosowania tego przepisu”.<sup>63</sup>

Reasumując, w sprawie Christian Dior TS:

- rozszerzył swoją właściwość w sprawie interpretacji postanowień Porozumienia TRIPS w drodze procedury prejudycjalnej, traktując swoją właściwość ekstensywnie, przy czym odwołał się do obowiązku ścisłej współpracy między państwami członkowskimi WE a instytucjami wspólnotowymi w wypełnianiu obowiązków wynikających z porozumień WTO w obszarach objętych kompetencjami paralelnymi; również i w tym przypadku kwestia ta - mimo generalnego wsparcia w doktrynie - budziła kontrowersje; zwłaszcza wskazywano na to,<sup>64</sup> że samo odwołanie się do obowiązku ścisłej współpracy nie jest wystarczające jako uzasadnienie tak obszernej kompetencji TS, wykraczającej poza wyłączne kompetencje WE; za bardziej przekonujące uważa się wskazanie na wspólny interes polegający na zagwarantowaniu jednolitego rozumienia Porozumienia TRIPS w WE, zagwarantowaniu jednolitości jego wykonywania (niezależnie od podziału kompetencji) oraz stworzeniu jednoznacznej sytuacji dla państw członkowskich co do zakresu i treści ich zobowiązania w stosunku do WE do wykonania Porozumienia TRIPS;<sup>65</sup>
- TS odrzucił co prawda możliwość wywierania przez postanowienia Porozumienia TRIPS skutku bezpośredniego (z powołaniem na znaną argumentację z wyroku w sprawie *Portugalia v. Rada UE*), zrelatywizował jednak te stanowisku w dwóch aspektach:<sup>66</sup> po

---

<sup>63</sup> Por. punkt 48 uzasadnienia (por. również punkt 49).

<sup>64</sup> Por. Th. Groh, S. Wündisch, *Die Europäische Gemeinschaft und TRIPS: Hermès ; Dior und die Folgen ...*, s. 497 i nast. (zwłaszcza s. 500 i nast.).

<sup>65</sup> Tamże.

<sup>66</sup> Tamże, s. 502 i nast.



pierwsze - potwierdził, że z prawa wspólnotowego wynika dla sądów państw członkowskich WE obowiązek interpretacji przepisów prawa krajowego stosownie do zasady interpretacji przyjaznej wobec Porozumienia TRIPS - w obszarach, w których Wspólnota wydała prawo wspólnotowe; po drugie - w obszarach objętych kompetencją państw członkowskich (w których WE nie wydała jeszcze prawa pochodnego) mają one możliwość wyboru sposobu wykonania postanowień Porozumienia TRIPS;

- tak więc w pozostałych obszarach regulowanych postanowieniami Porozumienia TRIPS (w których WE nie wydała prawa wspólnotowego) kompetencje zachowują państwa członkowskie; oznacza to, że prawo wspólnotowe nie odnosi się do kwestii ewentualnego skutku bezpośredniego postanowień Porozumienia TRIPS w takich dziedzinach, a sprawa ta rozstrzygana jest w ramach porządku prawnego danego państwa członkowskiego; TS nie uwzględnił więc wyrażanych w doktrynie obaw, iż taki stan może doprowadzić do zróżnicowanego statusu postanowień Porozumienia TRIPS w różnych państwach członkowskich a tym samym do ich fragmentacji;<sup>67</sup> istotne jest przy tym, że TS nie powiązał możliwości nadania skutku bezpośredniego postanowieniom TRIPS w takim przypadku w ramach porządku prawnego danego państwa członkowskiego z generalnym odmawianiem takiego skutku postanowieniom Porozumienia TRIPS w sferze prawa wspólnotowego;<sup>68</sup> z drugiej jednak strony w doktrynie zasadnie wskazuje się,<sup>69</sup> iż powyższe stanowisko TS kontrastuje z jego argumentacją, uzasadniającą kompetencję do interpretowania wszystkich postanowień Porozumienia TRIPS w trybie postępowania prejudycjalnego;

---

<sup>67</sup> Por. K. Gamhartner, *Dior und Layher - Zur Anwendung des TRIPS-Abkommens in der EG ...*, s. 414.

<sup>68</sup> Por. P. Treichel, *Die Sanktionen der Patentverletzung und ihre gerichtliche Durchsetzung ...*, s. 97/98.

<sup>69</sup> Th. Groh, S. Wündisch, *Die Europäische Gemeinschaft und TRIPS: Hermès ; Dior und die Folgen ...*, s. 503.

Kolejny wyrok TS dotyczący Porozumienia TRIPS wydany został dnia 13 września 2001 r. w sprawie C-89/99 w sporze między spółką Schieving-Nijstad u.a. i Robertem Groeneveld (sprawa Schieving-Nijstad).<sup>70</sup>

Wyrok ten został wydany w następstwie pytań prejudycjalnych skierowanych przez holenderski Hoge Raad, dotyczących również interpretacji art. 50 Porozumienia TRIPS. W szczególności chodziło o skutek bezpośredni postanowień Porozumienia TRIPS w kontekście wyznaczania terminów stosowania „środka tymczasowego”, do których odwołuje się art. 50 ust. 6 Porozumienia TRIPS oraz o istotny problem stosowania postanowień art. 50 Porozumienia TRIPS *ratione temporis*.

W wyroku tym TS nie wyszedł - rozważając kwestię skutku bezpośredniego postanowień Porozumienia TRIPS - poza wywody zawarte w wyroku w sprawie Christian Dior, do których się bezpośrednio odwołał.<sup>71</sup>

Natomiast niezmiernie istotne są rozważania TS dotyczące stosowania postanowień art. 50 Porozumienia TRIPS *ratione temporis*, jedno bowiem z pytań wstępnych dotyczyło kwestii, czy art. 50 Porozumienia TRIPS ma w ogóle zastosowanie do postępowania głównego przed sądem krajowym. TRIPS zaczął bowiem obowiązywać w Niderlandach po wszczęciu postępowania w sprawie głównej przed sądem krajowym (przed jednak wydaniem orzeczenia w pierwszej instancji). Jedno z państw interweniujących w postępowaniu prejudycjalnym (Wielka Brytania) podniosło - powołując się na art. 70 ust. 1 Porozumienia TRIPS («Niniejsze Porozumienie nie stwarza zobowiązań w stosunku do działań, które miały miejsce przed datą wprowadzenia Porozumienia przez Członka, którego dotyczyły») - że postanowienia Porozumienia TRIPS nie mogą mieć zastosowanie do rozpatrywanej sprawy, bowiem „działanie” miało miejsce „przed datą wprowadzenia” Porozumienia TRIPS w Niderlandach.<sup>72</sup>

---

<sup>70</sup> Zb.Orz. 2001, s. I-5851.

<sup>71</sup> Por. punkty 51 i nast. uzasadnienia.

<sup>72</sup> Por. punkt 48 uzasadnienia.

TS nie podzielił takiego stanowiska, rozstrzygając, że art. 50 Porozumienia TRIPS będzie miał zastosowanie również w przypadku jeżeli Porozumienie TRIPS weszło w życie w stosunku do danego państwa członkowskiego w czasie rozpatrywania sprawy przez sąd pierwszej instancji ale jeszcze przed wydaniem orzeczenia, o ile zarzucane naruszenie prawa własności intelektualnej (w tym przypadku znaku towarowego) trwało również po wejściu w życie Porozumienia TRIPS.<sup>73</sup> Odpowiedni przepis Porozumienia TRIPS będzie właściwy *ratione temporis* dla interpretacji prawa krajowego. Stanowisko takie TS rozwinął w wyroku w sprawie Anheuser-Busch.

Reasumując, w sprawie Schieving-Nijstad TS:

- potwierdził swoje negatywne stanowisko dotyczące kwestii skutku bezpośredniego postanowień Porozumienia TRIPS, przy czym sprecyzował je w pewnym zakresie w stosunku do wyroków w sprawie Hermès w sprawie Dior; potwierdzając obowiązek sądów krajowych do interpretowania prawa krajowego w sposób przyjazny postanowieniem Porozumienia TRIPS (w zakresie objętym prawem wspólnotowym), TS zwrócił też uwagę,<sup>74</sup> iż należy uwzględnić wszelkie aspekty sprawy, tak aby ustalić wyrównanie interesów między właścicielem prawa własności intelektualnej a jego użytkownikiem;<sup>75</sup>
- odniósł się do kwestii stosowania postanowień Porozumienia TRIPS *ratione temporis*, stwierdzając, iż „działanie” w rozumieniu art. 70 ust. 1 TRIPS nie może być uważane jako „mające miejsce przed datą

---

<sup>73</sup> Por. punkt 50 uzasadnienia.

<sup>74</sup> Por. punkt 38 uzasadnienia.

<sup>75</sup> Szerzej: F.-W. Haas, *Das TRIPS-Abkommen: geistiges Eigentum las Gegenstand des Welthandelsrecht ...*, s. 204.

wprowadzenia” TRIPS w stosunku do danego państwa członkowskiego WE i Wspólnoty, o ile zarzucane naruszenia prawa własności intelektualnej trwały po tej dacie (obejmując postępowanie główne przed sądem krajowym).

Kolejny istotny wyrok TS, w którym Trybunał potwierdził i skonkretyzował swoje stanowisko odnośnie do Porozumienia TRIPS zapadł dnia 16 listopada 2004 r. w sprawie C-245/02 w sporze między Anheuser-Busch, Inc. przeciwko Budejovický Budvar, narodni podnik (sprawa Anheuser-Busch).

Wniosek o wydanie orzeczenie w trybie prejudycjalnym, złożony przez fiński Sąd Najwyższy (*Korkein oikeus*) dotyczył wykładni przepisów art. 2 ust. 1, art. 16 ust. 1 i art. 70 Porozumienia TRIPS w sporze między amerykańskim browarem Anheuser-Busch, Inc. i czeskim browarem Budejovický Budvar, narodni podnik w sprawie etykiet, pod którymi Budvar sprzedawał swoje piwo w Finlandii, a które - w ocenie Anheuser-Busch stanowiły naruszenie jego praw do znaku towarowego Budweiser, Bud, Bud Light i Bundweiser King of Beers, stanowiących własność Anheuser-Busch w Finlandii.<sup>76</sup>

W wyroku w sprawie Anheuser-Busch TS potwierdził i sprecyzował swój pogląd dotyczący kompetencji do rozstrzygania w trybie prejudycjalnym o interpretacji postanowień Porozumienia TRIPS i skutku bezpośredniego postanowień Porozumienia TRIPS.

TS potwierdził *ratione materiae* swoją kompetencją do rozstrzygania o interpretacji wchodzących w grę przepisów Porozumienia TRIPS, uzasadniając to - zgodnie z dotychczasowym orzecznictwem - za konsekwencje przystąpienia WE do TRIPS. Uznał w związku z tym swój obowiązek do interpretowania przepisów wspólnotowych dotyczących znaków towarowych w świetle postanowień Porozumienia TRIPS.<sup>77</sup>

---

<sup>76</sup> Por. punkt 2 i 32 uzasadnienia.

<sup>77</sup> Por. punkt 42 i 42 uzasadnienia. TS wskazał jednocześnie na swój wyrok z dnia 24 czerwca 2004 r. w sprawie C-49/02 Heidelberger Bauchemie, w którym dokonał w świetle postanowień TRIPS

TS potwierdził natomiast swoje wcześniejsze stanowisko, że nie jest właściwy do interpretowania postanowień Porozumienia TRIPS co do ich skutku bezpośredniego w sferze prawa krajowego państw członkowskich.<sup>78</sup> Wynika to przede wszystkim z generalnego stanowiska TS, wyrażonego we wcześniejszym orzecznictwie, że postanowienia Porozumienia TRIPS pozbawione są skutku bezpośredniego w sferze prawa wspólnotowego: «Postanowienia te, co do zasady, nie stanowią norm, pod kątem których Trybunał przeprowadza kontrolę aktów instytucji wspólnotowych w trybie art. 230 pierwszy akapit WE, ani nie mają charakteru przyznającego osobom prywatnym prawa, na które osoby te mogłyby powoływać się bezpośrednio przed sądem w oparciu o prawo wspólnotowe».<sup>79</sup>

Z drugiej strony TS potwierdził również swoje wcześniejsze stanowisko, że sądy krajowe państw członkowskich mają obowiązek - «na ile to tylko możliwe» - stosowania zasady zgodnej (przyjaznej) interpretacji prawa krajowego wobec postanowień Porozumienia TRIPS w obszarach, w których WE przyjęła przepisy pochodnego prawa wspólnotowego (jak w przypadku znaków towarowych):<sup>80</sup> « W związku z powyższym, w niniejszej sprawie, właściwe przepisy prawa krajowego dotyczące znaków towarowych należy w miarę możliwości stosować i interpretować w świetle brzmienia i celów właściwych przepisów z równo dyrektywy 89/104, jak i Porozumienia TRIPS.»<sup>81</sup>

Reasumując, wyrok w sprawie Anheuser-Busch nie wniósł zasadniczo nowych elementów do problematyki bezpośredniego stosowania

---

interpretacji dyrektywy 89/104.

<sup>78</sup> Por. punkt 41 uzasadnienia.

<sup>79</sup> Por. punkt 54 uzasadnienia.

<sup>80</sup> Por. punkt 55 uzasadnienia.

<sup>81</sup> Por. punkt 56 uzasadnienia.

postanowień TRIPS, utrwalając jednak i konkretyzując dotychczasowe orzecznictwo TS.

## **5. Wyrok TS z dnia 17 września 2007 r. w sprawie Genéricos**

Wyrok TS z dnia 17 września 2007 r. - wydany w trybie prejudycjalnym - sprawie C-431/05 Merck Genéricos - Produtos Farmacêuticos L<sup>da</sup> (dalej: „Merck Genéricos”) przeciwko Merck & Co.Inc. (dalej: „M&C”), Merck Sharp & Dohme L<sup>da</sup> (dalej: „MSL”) (sprawa Genéricos) jest szczególnie istotny, dotyczy bowiem kwestii samowykonalności postanowień art. 33 Porozumienia TRIPS, stosownie do którego okres ochrony patentowej „... nie będzie kończył się przed upływem okresu dwudziestu lat od daty zgłoszenia”.

Stan faktyczny był następujący: spółka M & Co. od 1981 r. była w posiadaniu patentu na produkt leczniczy RENITEC. Według ówczesnego stanu prawnego – na podstawie art. 7 portugalskiego kodeksu własności przemysłowej z 1940 r. - ważność ochrony patentowej mijała po piętnastu latach od daty jego udzielenia. W 1996 r. Merck Genéricos wprowadziła do obrotu produkt leczniczy ENALAPRIL MERCK, sprzedawany po cenach znacznie niższych od cen RENITEC (przy czym był to taki sam produkt leczniczym co RENITEC). W tej sytuacji M & Co. i MSL wytoczyły przeciwko Merck Genéricos powództwo, domagając się nakazania zaprzestania przywozu do Portugalii, sprzedaży w Portugalii czy też wywozu z Portugalii rozpatrywanego produktu oraz przyznania zadośćuczynienia za krzywdę moralną i odszkodowania za szkody materialne. Spółka Merck Genéricos broniła się wskazując m.in. na to, iż okres ochrony patentu zakończył się z uwagi na upływ okresu piętnastu lat, na który patent został udzielony. Natomiast nowy „kodeks własności przemysłowej z 1995 r.” stanowił co prawda w art. 94, że „okres ważności patentu wynosi 20 lat, licząc od daty złożenia wniosku”, ale w art. 3 zawierał przepis przejściowy, w myśl którego patenty, w odniesieniu do których złożono wnioski o udzielenie patentu przed wejściem kodeksu z 1995 r., zachowują okres ważności, jaki został im przyznany na mocy kodeksu własności przemysłowej z 1940 r. (tj. piętnaście lat). Spółki M & Co. i MSL powołały

się na to na art. 33 Porozumienia TRIPS, twierdząc, że rozpatrywany patent wygaść dopiero w końcu 1999 r.

W pierwszej instancji spółki M & Co. i MSL przegrały sprawę. Natomiast w postępowaniu odwoławczym, Tribunal da Relação de Lisboa (Sąd Odwoławczy w Lizbonie) zasądził jednak na rzecz M & Co. i MSL odszkodowanie od Merck Genéricos za naruszenie patentu. Sąd powołała się przy tym bezpośrednio na art. 33 Porozumienia TRIPS i stwierdził, że patent wygaść dopiero w 2001 r. Rozpatrując sprawę w postępowaniu kasacyjnym Supremo Tribunal de Justiça (Sąd Najwyższy), odwołując się do orzecznictwa TS potwierdzającego jego kompetencję do orzekania w trybie prejudycjalnym również w odniesieniu do tzw. umów mieszanych, skierował do TS dwa pytania: po pierwsze - czy Trybunał jest właściwy do dokonania wykładni art. 33 porozumienia TRIPS; po drugie - w przypadku odpowiedzi twierdzącej na pytanie pierwsze, czy sądy krajowe winny w toczących się przed nimi sporach zastosować powołany artykuł z urzędu czy też na wniosek jednej ze stron?". TS słusznie zauważył, że oba pytania należy rozpatrywać łącznie, bowiem zmierzają one do ustalenia, czy prawo wspólnotowe sprzeciwia się temu, aby art. 33 porozumienia TRIPS był bezpośrednio stosowany przez sąd krajowy w toczącym się przed nim sporze.<sup>82</sup>

W uzasadnieniu wyroku TS ustosunkowała się przede wszystkim do swojej kompetencji do interpretacji w trybie prejudycjalnym umów międzynarodowych. Odwołując się do art. 300 ust. 7 TWE oraz do swojego wcześniejszego orzecznictwa<sup>83</sup> potwierdził taką kompetencję co do zasady. TS potwierdził przy tym, że stroną TRIPS - jako części porozumień WTO - jest również Wspólnota, z tego względu stanowi ono integralną część wspólnotowego porządku prawnego, podlegającego kompetencji TS do

---

<sup>82</sup> Patrz: punkt 29 uzasadnienia.

<sup>83</sup> TS powołał przy tym również swoje najnowsze wyroki: wyrok z dnia 10 stycznia 2006 r. w sprawie C-344/04 IATA i ELFAA (Zb.Orz. str. I-403) oraz wyrok z dnia 30 maja 2006 r. w sprawie C-459/03 Komisja przeciwko Irlandii (dotychczas nieopublikowany w Zbiorze, pkt 82).

orzekania w trybie prejudycjalnym.<sup>84</sup> TS stwierdził przy tym, że Wspólnota stała się stroną porozumień WTO obok państw członkowskich UE w ramach kompetencji wspólnej, bez dokonania między Wspólnotą a państwami członkowskimi podziału zobowiązań. Ponieważ jednak Wspólnota związała się porozumieniami WTO w ramach kompetencji wspólnie, TS jest właściwy do określenia zobowiązań jakie przyjęła na siebie Wspólnota<sup>85</sup> (czyli do dokonania rozdziału zakresu kompetencji Wspólnoty i państw członkowskich w ramach - w tym przypadku - Porozumienia TRIPS).

Następnie TS dokonał istotnego rozróżnienia:

- jeśli chodzi o dziedziny Porozumienia TRIPS, w których Wspólnota nie przyjęła wspólnotowego prawa pochodnego, to pozostają one w zakresie kompetencji państw członkowskich. Następstwem tego - z punktu widzenia prawa wspólnotowego - jest, iż „prawo to ani nie wymaga, ani nie zabrania, by porządek prawny państwa członkowskiego przyznał jednostkom prawo do powołania się bezpośrednio na normę zawartą w porozumieniu TRIPS, czy też nałożył na sądy obowiązek stosowania tej normy z urzędu”;<sup>86</sup>
- natomiast jeśli w danej dziedzinie regulowanej Porozumieniem TRIPS Wspólnota wydała prawo pochodne, stosowane muszą być zasady prawa wspólnotowego: oznacza to, że odnośne prawo krajowe powinno być interpretowane zgodnie z zasadą przyjaznego nastawienia do Porozumienia TRIPS, z drugiej jednak strony nie

---

<sup>84</sup> Patrz: punkt 31 uzasadnienia.

<sup>85</sup> Patrz: punkty 32 i 33 uzasadnienia.

<sup>86</sup> TS odwołał się w tej kwestii do wyroku w sprawie Dior (punkt 48 uzasadnienia).



istniałaby w takim przypadku możliwość<sup>87</sup> „przyznania bezpośredniej skuteczności rozpatrywanemu postanowieniu tego porozumienia.”<sup>88</sup>

Następnie TS zbadał, która z możliwości wchodzi w rachubę w rozpatrywanej sprawie. W tym celu musiał zbadać akty pochodnego prawa wspólnotowego, które potencjalnie mogłyby wkraczać w obszar art. 33 Porozumienia TRIPS. W dziedzinie patentów prawodawca wspólnotowy przyjął dotychczas trzy takie akty prawne: rozporządzenie nr 1768/92/EWG z dnia 18 czerwca 1992 r. dotyczące stworzenia dodatkowego świadectwa ochronnego dla produktów leczniczych,<sup>89</sup> rozporządzenie nr 2100/94 z dnia 27 lipca 1994 r. w sprawie wspólnotowego systemu ochrony odmian roślin<sup>90</sup> i dyrektywę 98/44/WE z dnia 6 lipca 1998 r. w sprawie ochrony prawnej wynalazków biotechnologicznych.<sup>91</sup> Po szczegółowej analizie<sup>92</sup> powyższych aktów w kontekście postanowień art. 33 Porozumienia TRIPS TS stwierdził, że dotychczas „Wspólnota nie skorzystała jeszcze z kompetencji, jakie jej przysługują w dziedzinie patentów, a jeżeli to uczyniła, to przynajmniej na polu wewnętrznym doświadczenie to pozostało do dnia dzisiejszego niewystarczająco znaczące, aby można było twierdzić, iż na obecnym etapie dziedzina ta objęta jest prawem wspólnotowym”.<sup>93</sup>

W konsekwencji TS stwierdził, że art. 33 porozumienia TRIPS wchodzi w zakres dziedziny, która na obecnym etapie rozwoju prawa

---

<sup>87</sup> W obu kwestiach TS odwołał się do wyroku w sprawie Dior (odpowiednio punkty 47 i 44 uzasadnienia).

<sup>88</sup> Patrz: punkt 35 uzasadnienia.

<sup>89</sup> Dz.Urz. EWG 1992 L 182/ 1.

<sup>90</sup> Dz.Urz. WE 1994 L227/1.

<sup>91</sup> Dz.Urz. WE 1998 L 213/13.

<sup>92</sup> Patrz: punkty 41-45 uzasadnienia.

<sup>93</sup> Patrz: punkt 46 uzasadnienia.

wspólnotowego pozostaje głównie w zakresie kompetencji państw członkowskich, tak więc do ich uznania należy pozostawić przyznanie bezpośredniej skuteczności temu postanowieniu. Odpowiadając na postawione przez Supremo Tribunal de Justiça (Sąd Najwyższy) pytanie TS stwierdził, że „na obecnym etapie rozwoju przepisów wspólnotowych w dziedzinie patentów prawo wspólnotowe nie sprzeciwia się temu, aby art. 33 porozumienia TRIPS był bezpośrednio stosowany przez sąd krajowy na warunkach określonych przez prawo krajowe”.<sup>94</sup>

Sumując, można stwierdzić, że w wyroku w sprawie *Genéricos* TS - wbrew oczekiwaniom - nie wyszedł poza stanowisko dotychczas sformułowane w swoim orzecznictwie:

- potwierdził co prawda co do zasady swoją kompetencję do interpretacji umów mieszanych, niemniej jednak podtrzymał koncepcję, że jego interpretacją objęte są jedynie te postanowienia takiej umowy, co do których Wspólnota skorzystała ze swoich kompetencji (wydając wspólnotowe prawo pochodne); w pozostałym natomiast zakresie interpretacja jest sprawą państw członkowskich; TS zastrzegł dla siebie ważną kompetencję do ustalenia zakresu kompetencji wspólnotowych, natomiast w pozostałym zakresie (objętym kompetencją państw członkowskich) ewentualne zbadanie, czy prawo wspólnotowe nie sprzeciwia się przypisaniu danemu przepisowi umowy mieszanej charakteru samowykonalnego;
- potwierdził również, że jeżeli Wspólnota skorzystała ze swojej kompetencji, to odpowiednie obszary regulacyjne umowy mieszanej objęte są reżimem wspólnotowym; warto zauważyć, że w odniesieniu do porozumień WTO oznacza to, iż nie mogą one mieć charakteru samowykonalnego.

Rzecznik generalny, Colomer, w swojej opinii w sprawie *Genéricos* wysuwał propozycje odejścia w pewnych dziedzinach od dotychczasowego

---

<sup>94</sup> Patrz: punkt 48 uzasadnienia.

orzecznictwa TS.<sup>95</sup> Dotyczyło to sugestii odejścia od dychotomicznego traktowania w postępowaniu prejudycjalnym kompetencji TS do interpretacji umów mieszanych, tj. wyłączenia *de facto* właściwości TS w stosunku do postanowień takiej umowy, nie objętych kompetencją Wspólnoty (w których WE nie wydała wspólnotowego prawa pochodnego). Rzecznik generalny Colomer proponował potwierdzenie kompetencji TS do interpretacji wszystkich postanowień umowy mieszanej, również tych, nie objętych kompetencją Wspólnoty w wyniku wydania prawa wtórnego. Rzecznik generalny Colomer powoływał się dla uzasadnienia swojej propozycji na szereg argumentów,<sup>96</sup> m.in. zasadę lojalności (art. 10 TWE), konieczność zapewnienia jednolitej wykładni umów mieszanych oraz na nielogiczność obecnej sytuacji, w której TS nie może interpretować postanowień takiej umowy, o ile w danej materii nie wydano wspólnotowego prawa pochodnego. TS poszedł jednak - jak wyżej wskazano - drogą tradycyjną.

Rzecznik generalny Colomer, przyjmując za punkt wyjścia swoją propozycję uzasadniającą kompetencję TS do interpretacji również tych postanowień umowy mieszanej, co do których nie ma potwierdzonej kompetencji Wspólnoty, pokusił się o wykładnię postanowień art. 33 Porozumienia TRIPS<sup>97</sup> („Okres dostępnej ochrony nie będzie kończył się przed upływem okresu dwudziestu lat od daty zgłoszenia”). W jego ocenie postanowienia tego artykułu zasadzają się na dwóch przesłankach: jedna określa minimalny okres ochrony patentowych (na co najmniej dwadzieścia lat), druga przesłanka pozostawia ustawodawcy krajowemu swobodę w ustaleniu maksymalnego okresu ochrony. Tym samym - w ocenie Colomera - art. 33 Porozumienia TRIPS zakłada działalność ustawodawcy krajowego (państw - stron Porozumienia). Na tej podstawie Colomer dochodzi do zaskakującego wniosku (szczególnie w świetle

---

<sup>95</sup> Schlussanträge des Generalanwalts Damaso Ruiz-Jarabo Colomel vom 23. Januar 2007. Rechtssache C-431/05.

<sup>96</sup> Punkty 54 do 61 Opinii.

<sup>97</sup> Punkty 89 do 96 Opinii.

istniejącego już orzecznictwa sądów krajowych w tej mierze)<sup>98</sup>, że postanowienia art. 33 Porozumienia TRIPS nie mają charakteru samowykonalnego.

## **6. Podsumowanie**

### **6.1. Podsumowanie stanowiska TS**

Orzecznictwo TS odnoszące się do postanowień Porozumienia TRIPS przeszło określoną ewolucję. Po pewnej początkowej wstrzeźliwości TS potwierdził w tym zakresie swoje zasadnicze stanowisko, odmawiając postanowieniom Porozumienia TRIPS możliwości wywierania skutku bezpośredniego we wspólnotowym porządku prawnym. TS nie wziął więc pod uwagę sugestii wysuwanych zarówno w doktrynie jak i przez Rzeczników Generalnych Trybunału, aby w interesie skutecznego wykonywania Porozumienia TRIPS, zwłaszcza ze względu na jego specyfikę w porównaniu z pozostałymi porozumieniami WTO, dopuścić skutek bezpośredni postanowień tego Porozumienia. Przeważała jednoznacznie argumentacja zapoczątkowana w wyroku w sprawie *Portugalia v. Rada UE*.

Poza wyjątkami wynikającymi z wyroków w sprawie *Fediol* i sprawie *Nakajima* TS pogłębił jednak zróżnicowane podejście do wykonania Porozumienia TRIPS, dopuszczając wybór sposobu jego wykonania przez państwa członkowskie (a więc również możliwość sięgnięcia do skutku bezpośredniego postanowień tego Porozumienia) w obszarach regulowanych Porozumieniem TRIPS, które pozostają w kompetencji państw członkowskich (gdzie WE nie wydała jeszcze aktów prawa pochodnego). W takich przypadkach miarodajne pozostaje co do zasady prawo krajowe danego państwa członkowskiego WE.

---

<sup>98</sup> Por. argumentacja na rzecz samowykonalnego charakteru postanowień art. 33 Porozumienia TRIPS w glosie R. Skubisza.

Niemniej jednak - paralelnie - TS rozwinął specyficzne metody zagwarantowania jednolitości stosowania postanowień TRIPS we Wspólnocie i jej państwach członkowskich:

- w sposób ekstensywny podszedł do swojej kompetencji do interpretacji postanowień tego Porozumienia (jako umowy mieszanej w pojęciu wspólnotowym) w trybie prejudycjalnym, zapewniając sobie możliwość interpretacji co do zasady wszystkich postanowień Porozumienia TRIPS, niezależnie od czego czy objęte są one kompetencją WE, czy państw członkowskich. Podejście takie zyskało generalnie poparcie, gwarantuje bowiem jednolitość wykładni Porozumienia TRIPS w WE i jej państwach członkowskich; należy jednak mieć na względzie, iż *de facto* podejście takie wyłącza możliwość interpretacji postanowień umowy mieszanej, w obszarach, w których nie uzasadniono kompetencji Wspólnoty (poprzez wydanie prawa pochodnego) - kompetencja TS ogranicza się do stwierdzenia, czy prawo wspólnotowe nie sprzeciwia się nadaniu w sferze wewnętrznej państwa członkowskiego danemu przepisowi umowy mieszanej charakteru samowystawnego;
- z drugiej strony TS umocnił zasadę interpretacji (pochodnego prawa wspólnotowego) i prawa krajowego państw członkowskich przed sądami krajowymi w sposób przyjazny postanowieniom Porozumienia TRIPS; o ile dana dziedzina Porozumienia TRIPS objęta jest w jakimś zakresie regulacjami wspólnotowymi, sądy państw członkowskich stosują prawo wspólnotowe i prawo krajowe w sposób przyjazny postanowieniom Porozumienia TRIPS; TS zwrócił przy tym uwagę, iż sąd krajowy powinien uwzględniać wszystkie okoliczności sprawy, tak by osiągnąć wyrównanie interesów właściciela prawa własności intelektualnej i jego użytkownika; jednocześnie jednak należy mieć na względzie, że postanowienia porozumień WTO objęte kompetencją Wspólnoty co do zasady nie będą miały charakteru samowystawnego.

Odrzucając możliwość wywierania przez postanowienia porozumień WTO, w tym porozumienia TRIPS skutku bezpośredniego, TS abstrahuje od badania poszczególnych przepisów co do tego czy spełniają kryteria samowykonalności. Nie wziął on też pod uwagę zmian jakie zaszły po ustanowieniu WTO w stosunku do stanu pod rządami GATT 47, koncentrując się na ocenie porozumień ETO z systemowego punktu widzenia (z punktu widzenia ich brzmienia, celu i struktury).<sup>99</sup>

Jako uzasadnienie odmowy możliwości wywierania skutku bezpośredniego przez postanowienia porozumień WTO skutku bezpośredniego TS przytacza przede wszystkim trzy argumenty:<sup>100</sup>

- system WTO różni się co prawda od systemu GATT 47, niemniej jednak w dalszym ciągu jest on przeniknięty zasadą negocjacji między stronami porozumień WTO;
- system rozstrzygania sporów w ramach WTO charakteryzuje się elastycznością, która sprawia, że państwa członkowskie mogą zmodyfikować zaciągnięte zobowiązania prawnomiędzynarodowe w drodze dodatkowych negocjacji gospodarczych i politycznych; możliwe jest również stosowanie kompensaty na podstawie art. 22 ust. 2 DSU;<sup>101</sup>
- system WTO działa na zasadzie wzajemności w celu osiągnięcia wzajemnych korzyści, w świetle której okoliczność, iż najważniejsi partnerzy handlowi WE/UE nie akceptują skutku bezpośredniego postanowień porozumień WTO sprawia, iż zaakceptowanie skutku bezpośredniego po stronie WE/UE ograniczyłoby pole manewru po

---

<sup>99</sup> Por. F.-W. Haas, *Das TRIPS-Abkommen: geistiges Eigentum als Gegenstand des Welthandelsrechts ...*, s. 204.

<sup>100</sup> Por. P.-T. Stoll, F. Schorkopf, *WTO - Welthandelsordnung und Welthandelsrecht ...*, s. 235.

<sup>101</sup> Szerzej na ten temat: S. Dörmer, *Streitbeilegung und neue Entwicklungen im Rahem von TRIPS: eine Zwischenbilanz nah vier Jahren*, GRUR Int. 1998, nnr 12, s. 919 i nast.

stronie Wspólnoty; porozumienia WTO zasadzają się na symetrycznym podziale praw i obowiązków między stronami/państwami członkowskimi «w celu osiągnięcia wzajemnych korzyści», jednostronne ustępstwo Wspólnoty graniczające jej pole manewru, naruszałoby tę zasadę wzajemności.

## 6.2. Ocena stanowiska TS

Porozumienie TRIPS nie wyklucza - jeśli chodzi o jego brzmienie, strukturę i całość postanowień, iż jego postanowienia mogłyby wywierać skutek bezpośredni. Również poszczególne postanowienia Porozumienia TRIPS potencjalnie spełniają kryteria samowykonalności. Zasadnie więc podkreśla się w doktrynie<sup>102</sup> - i wynika to również z wywodów TS - że przyczyny odmowy możliwości wywierania przez postanowienia Porozumienia TRIPS skutku bezpośredniego tkwią w innych okolicznościach.

Do okoliczności tych należy przede wszystkim przynależność Porozumienia TRIPS do pakietu (*package deal*) porozumień WTO.<sup>103</sup> Przynależność ta sprawia, iż mechanizm ochrony w ramach międzynarodowego systemu handlowego jest w znacznym stopniu zinstrumentalizowany i nie koncentruje się wyłącznie - jak to ma miejsce w przypadku konwencji objętych WIPO - na ochronie praw własności intelektualnej.<sup>104</sup> W wyniku włączenia do systemu WTO również Porozumienie TRIPS staje się instrumentem handlu światowego, podporządkowanym celom i zasadom systemu handlowego WTO.<sup>105</sup> Z drugiej zaś strony krytycy stanowiska TS podnoszą, iż nie docenił on w

---

<sup>102</sup> Na przykład: F.-W. Haas, *Das TRIPS-Abkommen: geistiges Eigentum als Gegenstand des Welthandelsrechts ...*, s. 213.

<sup>103</sup> Por. D. Plüss, *Die Anrufung des TRIPS-Abkommens vor dem nationalen Richter ...*, s. 25.

<sup>104</sup> Por. F.-W. Haas, *Das TRIPS-Abkommen: geistiges Eigentum als Gegenstand des Welthandelsrechts ...*, s. 215.

<sup>105</sup> Tamże.

pełni różnic jakie występują między GATT 47 a systemem WTO, zwłaszcza zaś w odniesieniu do Porozumienia TRIPS.<sup>106</sup> Głównie więc w tym kontekście docenić należy wagę kontrowersji jaką wywołują argumenty TS związane z interpretacją - w kontekście możliwości wywierania przez postanowienia Porozumienia TRIPS skutku bezpośredniego - zasady elastyczności i zasady wzajemności w celu osiągnięcia wzajemnych korzyści.

Jeśli chodzi o zasadę elastyczności, to zwolennicy stanowiska TS podkreślają powiązanie Porozumienia TRIPS z systemem WTO, a tym samym jego podleganie wszelkim zależnościom politycznym i gospodarczym. W szczególności podkreśla się, iż mechanizm rozstrzygania sporów WTO umożliwia jednoznaczne odejście od zobowiązań gwarantowanych porozumieniami WTO, co potwierdza możliwość kompensowania braku wykonania tych zobowiązań. Krytycy stanowiska TS podkreślają natomiast,<sup>107</sup> że TS przeoczył jednoznaczne zobowiązanie, zawarte w art. XVI ust. 4 Porozumienia ustanawiającego WTO, na mocy którego strony porozumienia muszą wykonywać w swoim prawie krajowym postanowienia porozumień WTO. Możliwość czasowej kompensaty w ramach systemu rozstrzygania sporów nie ma wpływu na ten zasadniczy obowiązek, abstrahując od tego, że możliwość taka może zaistnieć jedynie na wniosek strony wszczynającej spór. Czyli - podsumowują krytycy stanowiska TS - zasada elastyczności i negocjacji nie odgrywa w systemie WTO tak istotnej roli, jaką przypisuje jej w swoim orzecznictwie TS.

Jeśli chodzi natomiast o zasadę wzajemności na rzecz osiągnięcia wzajemnych korzyści, to zwolennicy stanowiska TS<sup>108</sup> pogłębiają

---

<sup>106</sup> Por. R. Duggal, *Die unmittelbare Anwendbarkeit der Konventionen des internationalen Urheberrechts am Beispiel des TRIPS-Übereinkommens ...*, s. 106/107.

<sup>107</sup> Na przykład S. Griller, *Judicial Enforceability of WTO Law in the European Union*, JIEL 2000, s. 441 i nast.; J.H. Schmidt-Pfitzner, *Das TRIPS-Übereinkommen und seine Auswirkungen auf den deutschen Markenschutz ...*, s. 221 i nast. (tam też podana dalsza literatura).

<sup>108</sup> Por. F.-W. Haas, *Das TRIPS-Abkommen: geistiges Eigentum als Gegenstand des Welthandelsrechts ...*, s. 218 i nast. (tam też podana dalsza literatura).



argumentację uzasadniającą specyficzny status porozumień WTO w stosunku do innych umów zawieranych przez WE (zakładających pewną asymetrię w imię realizacji celu integracyjnego). W przeciwieństwie do tego - w ich ocenie - porozumienia WTO funkcjonują na *stricte* pojmowanej zasadzie wzajemności ich stron. Z tego też względu uznanie możliwości wywierania przez postanowienia Porozumienia TRIPS skutku bezpośredniego stworzyłoby „stan braku równowagi”<sup>109</sup> w warunkach, gdy ważni partnerzy handlowi Wspólnoty takiego skutku bezpośredniego postanowieniom Porozumienia TRIPS definitywnie odmawiają. Natomiast krytycy stanowiska TS (i zwolennicy przyznania postanowieniom Porozumienia TRIPS skutku bezpośredniego) podkreślają,<sup>110</sup> że orzecznictwo TS nie uwzględnia przede wszystkim różnic między poszczególnymi porozumieniami systemu WTO, z drugiej zaś strony TS niezasadnie różnicuje porozumienia WTO i inne umowy zawierane przez WE. Również bowiem same porozumienia WTO zawierają świadomie ustanowioną asymetrię zobowiązań, a pozostałe umowy zawierane przez WE zawierają w pewnych obszarach zasadą wzajemności. Sam natomiast brak uznania skutku bezpośredniego po stronie głównych partnerów handlowych WE nie jest w żadnym przypadku wystarczającym argumentem, aby WE miała odmawiać postanowieniom porozumień WTO skutku bezpośredniego - takie stanowisko byłoby zasadne jedynie wówczas, gdyby odmowa skutku bezpośredniego po stronie partnerów WE była przyczyną niewykonania porozumień, a WE nie dysponowałaby środkami wymuszenia ich wykonania. Podkreśla się również, że samo odwołanie do art. 22 ust. 2 DSU nie jest wystarczające, aby negować kompetencją własną państw do sięgnięcia do skutku bezpośredniego celem zagwarantowania wykonania porozumień WTO.

W doktrynie nie brak głosów ostro krytykujących stanowisko TS i domagających się dopuszczenia skutku bezpośredniego postanowień

---

<sup>109</sup> Tamże, s. 218.

<sup>110</sup> Por. J.H. Schmidt-Pfitzner, *Das TRIPS-Übereinkommen und seine Auswirkungen auf den deutschen Markenschutz ...*, s. 222 i nast. (tam teü podana dalsza literatura).

porozumień WTO we wspólnotowym porządku prawnym oraz w sferze wewnętrznej państw członkowskich. Z reguły jednak możliwość uznania w praktyce skutku bezpośredniego porozumień WTO (w tym Porozumienia TRIPS) wiązana jest z koniecznością spełnienia dwóch przesłanek :

- korzystania przez strony porozumień WTO z zawartego w tym systemie mechanizmu rozstrzygania sporów w sposób nakierowany wyłącznie na wykonanie ich praw i obowiązków wynikających z porozumień WTO i zrezygnowania z korzystania z możliwości wynikających z elastyczności tego mechnizmu (różnego rodzaju derogacji od zobowiązań wynikających z postanowień porozumień WTO) ;<sup>111</sup>
- doprowadzenie do sytuacji, w której wszystkie strony Porozumienia TRIPS zaakceptowałyby możliwość wywierania przez jego postanowienia skutku bezpośredniego w ich sferze wewnętrznej, co skutkowałoby z kolei tym, że zagwarantowana byłaby zasada wzajemności nie tylko w sferze wewnętrznej danego członka/strony Porozumienia TRIPS, lecz również w relacjach zewnętrznych, tj. w stosunkach z pozostałymi stronami Porozumienia TRIPS. Wymagałoby to jednocześnie powierzenia instancji niezależnej - na przykład Radzie TRIPS - funkcji kontrolnych w zakresie stosownego wykonywania postanowień Porozumienia TRIPS.<sup>112</sup>

Spełnienie tych warunków jest raczej mało realne - jak długo w systemie WTO dominować będzie zasada wzajemności, elastyczności i negocjacji dyplomatycznych.<sup>113</sup> Z tego względu zasadny jest postulat poszukiwania innych środków, które podnosiłyby skuteczność i jednolitość stosowania

---

<sup>111</sup> F.-W. Haas, *Das TRIPS-Abkommen: geistiges Eigentum als Gegenstand des Welthandelsrechts ...*, s. 220.

<sup>112</sup> Tamże, s. 218.

<sup>113</sup> Por. Xin Zhang, *Direct effect of the WTO agreements ...*, s. 15.

porozumień WTO.<sup>114</sup> Wspólnoty i państwa członkowskie dyskonują w tej mierze specyficznymi i efektywnymi instrumentami, budowanymi stopniowo w orzecznictwie TS, przy czym w odniesieniu do Porozumienia TRIPS instrumenty te sięgają «głębiej» w sferę wewnętrzną porządku krajowego. Należą do nich:

- jednolita wykładnia postanowień porozumień WTO gwarantowana przez sądy wspólnotowe w ramach procedury prejudycjalnej (obejmująca co do zasady wszystkie postanowienia tych porozumień niezależnie do tego czy objęte są wyłączną kompetencją WE, czy też pozostają w kompetencji państw członkowskich WE - *de facto* jednak pozostawiająca państwom członkowskim znaczną swobodę w odniesieniu do postanowień nie objętych kompetencją Wspólnoty);
- obowiązek odwołania się przez sądy wspólnotowe oraz sądy krajowe państw członkowskich do wykładni przyjaznej (zgodniej) z Porozumieniem TRIPS (prawa wspólnotowego i prawa krajowego) w obszarach, do których odnosi się prawo wspólnotowe; instrument ten zapewnia jednolitość stosowania postanowień Porozumienia TRIPS zarówno w porządku prawa wspólnotowego, jak też jednolitość stosowania prawa wspólnotowego w porządku krajowym państw członkowskich (i odpowiedniej interpretacji prawa krajowego) z uwzględnieniem odpowiedniej (przyjaznej) interpretacji tego prawa w stosunku do postanowień Porozumienia TRIPS;<sup>115</sup>
- potwierdzenie możliwości wywoływania skutku bezpośredniego przez postanowienia porozumień WTO, do których odwołuje się akt

---

<sup>114</sup> Tamże, s. 17.

<sup>115</sup> Choć oczywiście zasadny jest podnoszony w literaturze zarzut, że wykładnia przyjazna postanowieniom WTO (preferowana przez TS) nie dorównuje w skuteczności skutkowi bezpośredniemu, bowiem w ostateczności pozostawia decyzję co do jej zastosowania w rękę organów państwa. Z drugiej strony - w istniejącej sytuacji - kwalifikuje się zasadę przyjaznej interpretacji prawa krajowego wobec postanowień porozumień WTO jako praktyczne, najlepsze rozwiązanie, które może podnieść skuteczność tych postanowień. Tak: Xin Zhang, *Direct effect of the WTO agreements ...*, s. 17.

po pochodnego prawa wspólnotowego, względnie o ile w celu ich wykonania wydany został akt pochodnego prawa wspólnotowego (wyjątki wynikające z wyroków w sprawach Fediol i Nakajima).

Bez wątpienia jednak stanowisko zawarte w dotychczasowym orzecznictwie TS nie jest jednoznaczne. Pozostawienie swobody państwom członkowskim co do stwierdzania samowykonalności postanowień Porozumienia TRIPS (i innych porozumień WTO), nie objętych kompetencją Wspólnot może prowadzić do wątpliwych następstw. Z jednej strony poszczególne państwa członkowskie mogą różnie kwalifikować postanowienia porozumień WTO w swojej sferze wewnętrznej (kierując się własną praktyką konstytucyjną). Może więc wytworzyć się zróżnicowana praktyka wśród państw członkowskich UE, co byłoby więcej niż wątpliwe z punktu widzenia zasady lojalności (i wynikającej z niej zasady pewności prawa) w ramach UE. Z drugiej strony - o ile Wspólnota - utrzyma swoje stanowisko, odmawiające pryncypialnie postanowieniom porozumień WTO charakteru samowykonalnego, wcześniej czy później dojdzie do kuriozalnej sytuacji. Po rozszerzeniu kompetencji Wspólnoty w wyniku wydania wspólnotowego prawa pochodnego, w państwach członkowskich, w których uznano uprzednio charakter samowykonalny postanowienia objętego (w nowej sytuacji prawnej) kompetencją Wspólnotową, podmioty gospodarcze nie będą więcej mogły powoływać się wprost na postanowienia danego porozumienia WTO. Nawet jeżeli pewnym „zadośćuczynieniem” będzie nowy instrument prawa wspólnotowego (objęty reżimem wspólnotowym), to powstała sytuacja budzić może istotne wątpiwości z punktu widzenia zasady pewności prawa.

Postulat więc Rzecznika generalnego Colomera, wyrażony w opinii w sprawie *Genéricos*, aby TS miał jednoznaczną kompetencje również do interpretacji postanowień porozumień WTO nie objętych kompetencją Wspólnoty (w imię ustanowienia jednolitej interpretacji) jest w kontekście porozumień WTO warty przemyślenia. Można naturalnie istniejącą obecnie sytuację rozumieć również jako wyzwanie dla prawodawcy wspólnotowego, do jak najszybszego wykorzystania kompetencji

Wspólnoty i bardziej zdecydowanego stanowienia wspólnotowego prawa pochodnego.

## **Wybrane problemy związane z wyrokiem niemieckiego Federalnego Trybunału Konstytucyjnego z 30.06.2009 r. na temat zgodności Traktatu z Lizbony z Ustawą Zasadniczą RFN**

(w:) Europejski Przegląd Sądowy 2009 nr 9  
(strony 13-25);

Treść wyroku niemieckiego Federalnego Trybunału Konstytucyjnego (dalej jako FTK) z 30.06.2009 r. nie jest zaskoczeniem. Mieści się on w głównych trendach orzecznictwa FTK w sprawach dotyczących Wspólnot i UE. Federalny Trybunał Konstytucyjny konsekwentnie podkreślał charakter Wspólnot (i Unii) jako organizacji międzypaństwowej, ustanowionej przez państwa członkowskie, które w procesie integracji europejskiej zachowują swoją suwerenność (kompetencję - kompetencji). Granice rozwoju ustrojowego Wspólnot i Unii Europejskiej wytyczał FTK zagwarantowaniem państwowości Republiki Federalnej Niemiec, w szczególności zagwarantowaniem przestrzegania praw podstawowych, demokracji, zasady państwa prawnego, polityki socjalnej, federalizmu państwa i zasady pomocniczości.

### **1. Uwagi wstępne**

W Republice Federalnej Niemiec umowy międzynarodowe ustanawiające organizację międzynarodową, względnie umowy rewizyjne (zmieniające umowy ustanawiające organizację międzynarodową – jak Traktat z Lizbony, dalej jako TL), wymagają - przed ich ratyfikowaniem przez Prezydenta RFN „zgody i współdziałania” ciał ustawodawczych (Bundestagu i Bundesratu) w formie ustawy federalnej (art. 59 ust. 2 Ustawy Zasadniczej - dalej jako UZ). Ustawy federalnej wymaga również

obecny art. 23 ust. 1 UZ, jeśli na Unię Europejską miałyby być przekazane „prawa zwierzchnie” RFN<sup>1</sup>. W takim przypadku jednak ustawa dotycząca traktatu (niem. *Vertragsgesetz, Zustimmungsgesetz*), uchwalana na podstawie art. 59 ust. 2 UZ, spełnia funkcję podwójną: traktowana jest również jako ustawa wymagana w myśl art. 23 ust. 1 UE (dlatego określana jest jako „kwalifikowana ustawa dotycząca traktatu”)<sup>2</sup>.

W kontekście analizowanego problemu zasadniczą rolę odgrywiają postanowienia art. 23 UZ, określane jako „klauzula integracyjna” Ustawy Zasadniczej. Ze względu na to, że postanowienia ust. 1 art. 23 UZ stanowią podstawowy punkt odniesienia dla wyroku Federalnego Trybunału Konstytucyjnego z 30.06. 2009 r., należy przytoczyć je w całości:

„(1) W celu urzeczywistnienia zjednoczonej Europy Republika Federalna Niemiec współuczestniczy w rozwoju Unii Europejskiej, związanej zasadami demokracji, praworządności, polityki socjalnej i pomocniczości oraz gwarantującej ochronę praw podstawowych w stopniu porównywalnym z ochroną zawartą w niniejszej Ustawie Zasadniczej. W tym celu Federacja może przekazać w drodze ustawy wymagającej zgody Bundesratu prawa zwierzchnie. W odniesieniu do ustanowienia Unii Europejskiej jak również zmian jej podstaw traktatowych oraz porównywalnych regulacji prawnych, w następstwie których treść niniejszej Ustawy Zasadniczej zostałaaby zmieniona lub uzupełniona względnie takie zmiany lub uzupełnienia będą możliwe, stosuje się postanowienia artykułu 79 ustęp 2 i 3”<sup>3</sup>.

---

<sup>1</sup> RFN ratyfikowało traktaty założycielskie i traktaty rewizyjne łącznie z Traktatem z Maastricht na podstawie (obecnego) art. 24 UZ. Natomiast obecny art. 23 UZ został wprowadzony do Ustawy Zasadniczej RFN w 1992 r. (zastępując dawny art. 23, który stał się bezprzedmiotowy w związku ze zjednoczeniem Niemiec).

<sup>2</sup> W literaturze polskiej szczegółowo na ten temat zob. J. Barcz, *System prawny RFN wobec prawa międzynarodowego. Doktryna i praktyka konstytucyjna*, Warszawa 1986.

<sup>3</sup> Art. 79 ust. 2 UZ nakazuje uchwalenie stosownej ustawy większością dwóch trzecich członków Bundestagu i Bundesratu (tłum. - J.B.). Tekst art. 23 ust. 1 UZ w języku niemieckim: „(1) Zur Verwirklichung eines vereinten Europas wirkt die Bundesrepublik Deutschland bei der Entwicklung der Europäischen Union mit, die demokratischen, rechtsstaatlichen, sozialen und föderativen

Po podpisaniu 13.12.2007 r. Traktatu z Lizbony w RFN niezwłocznie wszczęto procedurę ratyfikacyjną. Ustawa dotycząca Traktatu została 24.04.2008 r. uchwalona przez Bundestag, a 23.05.2008 r. - przez Bundesrat. Prezydent Federalny podpisał ustawę 8.10.2008 r., została ona ogłoszona 14.10.2008 r.<sup>4</sup> Jednocześnie przyjęto tzw. ustawy towarzyszące (niem. *Begleitgesetze*). Są to:

- Ustawa w sprawie zmiany Ustawy Zasadniczej (art. 23, art. 45 i art. 93). Została ona podpisana przez Prezydenta Federalnego 8.10.2008 r. i ogłoszona 16.10.2008 r.<sup>5</sup> (wchodzi ona w życie w dniu wejścia w życie Traktatu z Lizbony). Ustawa ta zmienia postanowienia art. 23, art. 45 i art. 93 ust. 2 UZ, przy czym w interesującym nas art. 23 dodany zostanie ust. 1a, określający procedurę inicjowania przez Bundestag i Bundesrat skargi do Trybunału Sprawiedliwości Wspólnot Europejskich (dalej jako ETS lub Trybunał) w przypadku naruszenia przez unijny akt prawny zasady pomocniczości<sup>6</sup>.
- Ustawa w sprawie poszerzenia i umocnienia praw Bundestagu i Bundesratu w sprawach Unii Europejskiej (niem. *das Gesetz über die Ausweitung und Stärkung der Rechte des Bundestages und des Bundesrates in Angelegenheiten der Europäischen Union*)<sup>7</sup>, zwana

---

Grundsätzen und dem Grundsatz der Subsidiarität verpflichtet ist und einen diesem Grundgesetz im wesentlichen vergleichbaren Grundrechtsschutz gewährleistet. Der Bund kann hierzu durch Gesetz mit Zustimmung des Bundesrates Hoheitsrechte übertragen. Für die Begründung der Europäischen Union sowie für Änderungen ihrer vertraglichen Grundlagen und vergleichbare Regelungen, durch die dieses Grundgesetz seinem Inhalt nach geändert oder ergänzt wird oder solche Änderungen oder Ergänzungen ermöglicht werden, gilt Artikel 79 Abs. 2 und 3“.

<sup>4</sup> BGBl. 2008 I, s. 1039.

<sup>5</sup> BGBl. 2008 I, s. 1926.

<sup>6</sup> Por. art. 8 Protokołu nr 2 w sprawie stosowania zasad pomocniczości i proporcjonalności (Traktat z Lizbony).

<sup>7</sup> Bundestagsdrucksache 16/8490.



*Ausweitungsgesetz* - „Ustawa o poszerzeniu”. Nie została ona jeszcze podpisana przez Prezydenta Federalnego i ogłoszona, ponieważ zakłada ona zmianę postanowień art. 23 i art. 45 UZ, a tym samym uprzednie wejście w życie ustawy w sprawie zmiany UZ<sup>8</sup>.

Kompetencja FTK do badania konstytucyjności skierowana jest formalnie biorąc do ustawy dotyczącej TL (choć w istocie dotyczy badania konstytucyjności treści samego Traktatu), tzw. ustawy towarzyszące traktowane są jako „działania niemieckiej władzy publicznej” i, tym samym, jako podlegające kontroli konstytucyjności przez FTK. Podlegają one kontroli konstytucyjności niezależnie od tego, że nie weszły jeszcze w życie, ponieważ wejście w życie Traktatu z Lizbony zależy od podpisania przez Prezydenta Federalnego dokumentów ratyfikacyjnych, a to z kolei powiązane jest z jednoczesnym wejściem w życie ustaw. W analizowanym wyroku FTK odniósł się również do swojej kompetencji do badania konstytucyjności prawa pochodnego UE<sup>9</sup>.

W stosunku do ustawy dotyczącej TL oraz tzw. ustaw towarzyszących skierowane zostały do FTK skargi konstytucyjne oraz wnioski w trybie badania konstytucyjności kompetencji organów władzy państwowej (niem. *Organstreitverfahren*)<sup>10</sup>. W związku z tym Prezydent Federalny odroczył podpisanie dokumentów ratyfikacyjnych Traktatu z Lizbony do czasu wydania przez Trybunał wyroku<sup>11</sup>.

---

<sup>8</sup> Treść zawartych w projekcie tej ustawy propozycji zostanie umówiona w pkt 4.2. niniejszego opracowania.

<sup>9</sup> Będzie to przedmiotem analizy w pkt 3. niniejszego opracowania.

<sup>10</sup> W literaturze polskiej szczegółowo na ten temat W. Góralski, *Federalny Trybunał Konstytucyjny a stosunki zewnętrzne Republiki Federalnej Niemiec*, Warszawa 1986, s. 36.

<sup>11</sup> Motyw 98.

Federalny Trybunał Konstytucyjny uznał za dopuszczalne skargi konstytucyjne w zakresie, w jakim zarzucano ustawom naruszenie w zw. z art. 38 ust. 1 UZ (prawa wyborcze) zasady demokracji, utraty państwowości RFN oraz naruszenia zasady państwa socjalnego. Wnioski w ramach badania konstytucyjności kompetencji organów władzy państwowej FTK uznał za dopuszczalne jedynie w zakresie zarzutu naruszenia kompetencji Bundestagu w odniesieniu do decyzji w sprawie użycia niemieckich sił zbrojnych<sup>12</sup>.

W wyroku z 30.06.2009 r. FTK uznał większość zarzutów za nieuzasadnione. Wielokrotnie podkreślił również, że TL odpowiada „klauzuli integracyjnej” zawartej w Ustawie Zasadniczej, przy okazji analizując charakter prawny Unii Europejskiej. Stwierdził konstytucyjność ustawy dotyczącej Traktatu z Lizbony i ustawy w sprawie zmiany UZ. Stwierdził natomiast, że „Ustawa w sprawie poszerzenia” narusza postanowienia art. 38 ust. 1 UZ w powiązaniu z art. 23 ust. 1 UZ ze względu na to, iż nie uwzględnia w wystarczającym zakresie prawa współdziałania Bundestagu i Bundesratu w sprawach UE. Jednocześnie FTK - co niezmiernie istotne - sprecyzował wymogi, jakie ustawa ta powinna spełniać, aby była zgodna z Ustawą Zasadniczą oraz odniósł się do swojej kompetencji do badania konstytucyjności zakresu stosowania prawa unijnego w sferze wewnętrznej RFN oraz badania, czy rozwój Unii nie wkracza w „nienaruszalną istotę” (niem. *Kerninhalt*) „identyfikacji konstytucyjnej” (niem. *Verfassungsidentität*) RFN.

Prezydent Federalny będzie mógł podpisać dokumenty ratyfikacyjne po uzgodnieniu nowego tekstu „Ustawy o poszerzeniu”, uwzględniającego wymogi sprecyzowane przez FTK.

W tle kwestii zakresu działania Bundestagu i Bundesratu w wewnętrznym procesie decyzyjnym w sprawach UE, FTK odniósł się do problemu najważniejszych elementów reformy ustrojowej Unii, wprowadzanej na mocy TL oraz do fundamentalnych kwestii skuteczności prawa unijnego w

---

<sup>12</sup> Motyw 167.

sferze niemieckiego prawa krajowego. Należy przy tym od razu zaznaczyć na wstępie, że wyrok z 30.06.2009 r. mieści się w głównym nurcie konsekwentnego orzecznictwa TFK w tej dziedzinie<sup>13</sup>.

## **2. Generalna charakterystyka Traktatu z Lizbony w wyroku FTK**

Należy przede wszystkim zwrócić uwagę na znaczenie edukacyjne wyroku FTK. We wstępnej części uzasadnienia (motywy od 2 do 77) Trybunał objaśnił zwięźle historię debaty nad reformą ustrojową Unii Europejskiej oraz główne elementy tej reformy, proponowane przez w TL. W kolejnych częściach wyroku wywody te zostały rozwinięte i sprecyzowane. Przede wszystkim FTK zwrócił uwagę na dwie podstawowe cechy reformy ustrojowej UE, wprowadzanej na podstawie Traktatu z Lizbony.

Od strony proceduralnej FTK zwrócił uwagę na to, że TL ma charakter typowego traktatu rewizyjnego (takiego jak Traktat z Amsterdamu czy Traktat z Nicei), niezależnie od tego, iż wprowadza zasadniczą reformę ustrojową Unii<sup>14</sup>. Traktat z Lizbony przejmuje, co do zasady, pakiet reformy ustrojowej Unii wypracowany w Traktacie konstytucyjnym, niemniej jednak wprowadza w tym pakiecie istotne zmiany<sup>15</sup>. Polegają one zwłaszcza na „dekonstytucjonalizacji” reformy, znajdującej wyraz w rezygnacji z terminów: „konstytucja”, „ustawa”, „akty ustawodawcze”, „minister” oraz wyraźnego wymieniania symboli Unii oraz wymieniania w traktatach zasady pierwszeństwa prawa unijnego w stosunku do prawa krajowego państw członkowskich<sup>16</sup>.

---

<sup>13</sup>Por. J. Barcz, *Między konstytucją a ponadnarodowością. Opcja integracyjna konstytucji RFN*, Warszawa 1990.

<sup>14</sup> Motyw 2.

<sup>15</sup> Motyw 3.

<sup>16</sup> Motyw 33.

Z drugiej strony, FTK zwraca uwagę na istotę wprowadzanej na mocy TL reformy ustrojowej, polegającą na likwidacji obecnej, trójfilarowej struktury Unii Europejskiej i nadanie jej podmiotowości prawnej, tj. przekształcenie w jednolitą organizację międzynarodową<sup>17</sup>. Przy czym Europejska Wspólnota Energii Atomowej zachowuje swoją odrębność jako oddzielna organizacja międzynarodowa<sup>18</sup>.

Następnie, FTK charakteryzuje zwięźle pozostałe, istotne reformy wprowadzane na mocy Traktatu z Lizbony: umocnienie ochrony praw podstawowych<sup>19</sup>, umocnienie roli parlamentów narodowych w sprawach UE<sup>20</sup>, reformy instytucjonalne<sup>21</sup> - umocnienie pozycji Parlamentu Europejskiego (PE), Rady Europejskiej, w tym ustanowienie Przewodniczącego Rady Europejskiej, zmiany w formule większości kwalifikowanej w Radzie UE, reformy Komisji, ustanowienie Wysokiego Przedstawiciela ds. Zagranicznych i Polityki Bezpieczeństwa, reformy sądów wspólnotowych i procedur stanowienia prawa w UE. Federalny Trybunał Konstytucyjny podkreśla doprecyzowanie podziału kompetencji między UE a jej państwa członkowskie<sup>22</sup> oraz omawia reformy w ramach rynku wewnętrznego, WPZiB oraz PWBIS<sup>23</sup>. Na koniec wskazuje na deklarację nr 17, w której zostaje objaśnione, że rezygnacja z wyraźnego wymienienia w traktatach zasady pierwszeństwa prawa unijnego w stosunku do prawa krajowego państw członkowskich nie zmienia dotychczasowego orzecznictwa TS w tej mierze<sup>24</sup>.

---

<sup>17</sup> Motyw 2.

<sup>18</sup> Motyw 34.

<sup>19</sup> Motyw 35 i n.

<sup>20</sup> Motyw 37 i n.

<sup>21</sup> Motyw 40 i n.

<sup>22</sup> Motyw 55 i n.

<sup>23</sup> Motyw 60 i n.

<sup>24</sup> Motyw 72-77.

### **3. Zasadnicze kwestie ustrojowe: Traktat z Lizbony w świetle postanowień Ustawy Zasadniczej RFN**

Uzasadniając konieczność zmian w „Ustawie o poszerzeniu”, polegających na umocnieniu współuczestnictwa Bundestagu i Bundesratu w podejmowaniu decyzji przez Radę Europejską lub Radę UE, dotyczących rewizji prawa pierwotnego UE, FTK poddał ponownej analizie wiele fundamentalnych zagadnień ustroju Unii i jej relacji z państwami członkowskimi. W tym miejscu nawiążemy jedynie do najistotniejszych z nich.

#### **3.1. Przekształcenie Unii Europejskiej w jednolitą organizację międzynarodową**

Przede wszystkim FTK odniósł się do zasadniczej reformy ustrojowej, proponowanej przez TL, polegającej na przekształceniu UE w jednolitą organizację międzynarodową, ustanowioną jednak przez jej państwa członkowskie, które zachowują pełnię suwerenności (są „panami traktatów” - niem. „*Herren der Veträge*”)<sup>25</sup>. Unia nie ewoluuje w kierunku jakiegoś tworu quasi-państwowego, lecz pozostaje organizacją międzynarodową, mającą co prawda podmiotowość prawną - ale o charakterze wtórnym, nadanym przez państwa członkowskie - oraz mającą kompetencje również jedynie w zakresie przyznanym jej przez państwa członkowskie (zasada kompetencji powierzonych). Granica przyzwolenia na rozwój UE leży więc tam, gdzie państwa członkowskie zaczęłyby tracić swoją państwowość - „identyczność konstytucyjną” (niem. *Verfassungsidentität*)<sup>26</sup>.

Federalny Trybunał Konstytucyjny konsekwentnie podkreślał w swoim orzecznictwie charakter Wspólnot (i Unii) jako organizacji między-państwowej, ustanowionej przez państwa członkowskie, które w procesie

---

<sup>25</sup> Motyw 231.

<sup>26</sup> Motyw 219.

integracji europejskiej zachowują swoją suwerenność (kompetencję – kompetencji). Postanowienia pierwotnego art. 24 ust. 1 UE oraz obecnie art. 23 ust. 1 UZ nie tworzą podstawy konstytucyjnoprawnej do nieograniczonego „otwarcia” wobec udziału RFN w procesie integracji europejskiej. Granice rozwoju Wspólnot i UE wytyczał FTK zagwarantowaniem państwowości Republiki Federalnej Niemiec (powyższe postanowienia z pewnością nie upoważniają do włączenia się RFN do jakiegoś rodzaju europejskiego państwa federalnego). Z jednak drugiej strony, granice „otwarcia” wobec procesu integracji europejskiej określają postanowienia art. 79 ust 3 UZ w powiązaniu z art. 23 ust. 1 UZ, gwarantujące zasadnicze struktury państwowości RFN, zasady wolności, demokracji, państwa prawnego, polityki socjalnej, zasady pomocniczości, a także federacyjnego charakteru państwa<sup>27</sup>.

W tym kontekście FTK podkreślił znaczenie zasady kompetencji powierzonych, wskazując, że jest ona nie tylko fundamentalną zasadą prawa unijnego, lecz również zasadą konstytucyjną państw członkowskich: ta pierwsza jest „międzynarodowoprawnym wyrazem” tej drugiej<sup>28</sup>.

Federalny Trybunał Konstytucyjny wywiódł z powyższego, że zasadnicze elementy „identyczności konstytucyjnej” państwa członkowskiego uzasadnione są również w świetle zobowiązania unijnego do respektowania władzy ustawodawczej państwa członkowskiego - i następnie: „demokratyczną legitymację ma tylko to, co jest objęte odpowiedzialnością parlamentarną. Niemieckie organy konstytucyjne nie mogą wyrazić zgody na upoważnienie blankietowe, które mogłoby skutkować wykonywaniem władzy publicznej, zwłaszcza ze skutkiem bezpośrednim w wewnątrz krajowym porządku prawnym”<sup>29</sup>. Jak

---

<sup>27</sup> Szczegółowo na temat stanowiska doktryny i orzecznictwa FTK por. J. Barcz, *Między konstytucją a ponadnarodowością...*, s. 173.

<sup>28</sup> Motyw 234.

<sup>29</sup> Motyw 236.

zobaczymy, stwierdzenie takie powiązane jest z oceną legitymacji demokratycznej UE i roli Parlamentu Europejskiego.

Federalny Trybunał Konstytucyjny w sposób następujący scharakteryzował Unię Europejską<sup>30</sup>: „Jako organizacja ponadnarodowa musi Unia Europejska spełniać zasadę ograniczonego i kontrolowanego powierzenia kompetencji – w ich przekazywaniu i wykonywaniu. W związku z klęską europejskiego projektu konstytucyjnego Traktat z Lizbony wykazuje wystarczająco jednoznacznie, że zasada ta, właściwa dla związków (państw - przyp. J.B.) obowiązuje nadal. Państwa członkowskie pozostają władcami traktatów (*Herren der Veträge*). Mimo poszerzenia zakresu kompetencji zasada kompetencji powierzonych pozostaje nienaruszona. (...) Republika Federalna Niemiec również po wejściu w życie Traktatu z Lizbony pozostaje państwem suwerennym, a tym samym podmiotem prawa międzynarodowego. Niemiecka władza państwowa, łącznie z jej ustrojodawcą, jest dostatecznie chroniona co do jej istoty”.

### **3.2. Legitymacja demokratyczna Unii Europejskiej**

Tradycyjnie dużą wagę przywiązywał FTK do sprawy legitymacji demokratycznej Wspólnot i UE. Co prawda w dziedzinie ochrony praw podstawowych Trybunał zrelatywizował odwołanie do Ustawy Zasadniczej (formuła *Solange II*), niemniej jednak FTK powracał do koncepcji koherencji wartości (niem. *Wertehomogenität*), wyrażającej się w zasadzie demokracji - między organizacjami międzynarodowymi a Ustawą Zasadniczą, odwołując się do ówczesnego art. 24 ust. 1 UZ (obecnie do art. 23 ust. 1 UZ). Natomiast głównym natomiast punktem odniesienia dla tej zasady jest idea demokracji parlamentarnej. Problem deficytu legitymacji demokratycznej Wspólnot i Unii rozpatrywany był przez FTK głównie w kategoriach ograniczenia monopolu egzekutywy w procesie decyzyjnym oraz rozszerzenia kompetencji organu przedstawicielskiego (PE) i

---

<sup>30</sup> Motyw 298.

umocnienia współudziału parlamentów narodowych w sprawach wspólnotowych, względnie unijnych<sup>31</sup>.

W wyroku z 30.06.2009 r. FTK podkreśla znaczenie prawa wyborczego (art. 38 ust. 1 UZ) jako jednego z najważniejszych praw podstawowych obywatela<sup>32</sup>. W interesującym nas kontekście wyciąga z tego stwierdzenia następujący wniosek:

„Dopóki zasada kompetencji powierzonych będzie gwarantowana w ramach związku suwerennych państw i wyraźnymi cechami współpracy ponadnarodowej i międzyrządowej, wystarczająca będzie zasadniczo legitymacja państw członkowskich, przekazana przez ich rządy i parlamenty narodowe oraz uzupełniona przez wyłaniany w wyborach bezpośrednich Parlament Europejski”<sup>33</sup>.

W tym kontekście FTK podkreślił szczególne cechy PE , który spełnia kryteria demokratyczne jako instytucja organizacji międzynarodowej, będąca dziełem suwerennych państw<sup>34</sup>. Z tego względu nie można od PE wymagać, aby spełniał on cechy parlamentów narodowych, legitymowanych w państwach członkowskich przez suwerenne narody<sup>35</sup>. „Parlament Europejskie również (po wejściu w życie Traktatu z Lizbony), nie będzie reprezentował suwerennego ludu europejskiego”<sup>36</sup>. Konstatacja ta, poniekąd słuszna (często bowiem mylnie próbuje się poszukiwać w Unii Europejskiej - organizacji międzynarodowej kreowanej przez państwa na mocy traktatów międzynarodowych - cech właściwych suwerennym

---

<sup>31</sup> Szczegółowo na temat stanowiska doktryny i orzecznictwa FTK por. J. Barcz, *Między konstytucją a ponadnarodowością...*, s. 177.

<sup>32</sup> Motyw 210.

<sup>33</sup> Motyw 262.

<sup>34</sup> Motyw 278.

<sup>35</sup> Motyw 279.

<sup>36</sup> Motyw 280.



państwom) prowadzi FTK do podkreślenia roli parlamentu narodowego w toku kreowania stanowiska państwowego w sprawach UE. Trzeba jednak zaznaczyć, że FTK docenia rolę PE oraz podkreśla umocnienie tej roli na mocy TL. Słusznie jednak zwraca uwagę na to, że Parlament ten jest instytucją „organizacji ponadnarodowej”<sup>37</sup> i ma zasadniczo inny zakres legitymacji niż parlamenty narodowe<sup>38</sup>.

### **3.3. Zasada pierwszeństwa prawa unijnego w stosunku do prawa krajowego państw członkowskich**

Wyrok FTK z 30.06.2009 r. precyzuje („usztynia”) podejście do zasady pierwszeństwa prawa unijnego w stosunku do prawa krajowego (niemieckiego). Orzecznictwo FTK od początku nie było konsekwentnie w odniesieniu do zasady pierwszeństwa prawa wspólnotowego w stosunku do prawa krajowego państw członkowskich, choć jednocześnie w pełni przyczyniło się do sprecyzowania tej zasady przez TS. Federalny Trybunał Konstytucyjny akceptował, z jednej strony, stanowisko, w myśl którego porządek prawny Wspólnot ma charakter oryginalny i autonomiczny, a jego normy mają pierwszeństwo (stosowania) wobec prawa niemieckiego. Z drugiej zaś - FTK konsekwentnie podtrzymywał swoją kompetencję do kontroli konstytucyjności pochodnego prawa wspólnotowego, z punktu widzenia praw podstawowych, zagwarantowanych w Ustawie Zasadniczej RFN. Możliwość taka miała istnieć, dopóki zagwarantowanie praw podstawowych na szczeblu wspólnotowym pozostawiałoby wątpliwości (formuła *Solange I*, określona w wyroku FTK z 29.05.1974 r.<sup>39</sup>); następnie FTK „odwrócił” tę formułę, stwierdzając, że nie będzie korzystał ze swojej kompetencji, dopóki Wspólnota gwarantuje odpowiednią ochronę praw podstawowych (formuła *Solange II*, określona w wyroku FTK z 22.10.1986 r.<sup>40</sup>), *de facto* więc odstąpił od swojej kompetencji, a w każdym razie

---

<sup>37</sup> Motyw 279.

<sup>38</sup> Por. J. Kranz, *Tło prawne dyskusji nad reformą ustrojową Unii*, Warszawa 2007, s. 87.

<sup>39</sup> BVerfGE, t. 37, s. 271.

<sup>40</sup> BVerfGE, t. 73, s. 339.

zastrzeżenia powyższe nie prowadziły do kontrowersji w zapewnieniu efektywności prawa wspólnotowemu.

Następnym etapem było sprecyzowanie zastrzeżenia, że członkostwo RFN we Wspólnotach, a następnie w UE, nie może prowadzić do utraty jej państwowości, zwłaszcza tolerowania niekontrolowanego, samoistnego rozrostu kompetencji Wspólnot i UE. W wyroku FTK z 12.10.1993 r. dotyczącym Traktatu z Maastricht, znalazło się zastrzeżenie, że akty unijne wydane z przekroczeniem kompetencji powierzonych UE nie będą mogły wiązać RFN. Trybunał zastrzegł sobie również kompetencję do kontroli konstytucyjności takich sytuacji. Również i w tym przypadku stanowisko FTK nie spowodowało problemów z zagwarantowaniem efektywności prawa unijnego<sup>41</sup>.

Nowym, istotnym elementem - w kontekście TL - jest odwołanie się przez FTK w wyroku z 30.06.2009 r. do sytuacji, w której zmiana traktatów stanowiących Unię następuje nie tylko na mocy traktatu rewizyjnego, lecz również na mocy „innych regulacji prawnych” (różne procedury kładki), nieopatrzonych zastrzeżeniem ratyfikacji (por. art. 23 zdanie drugie UZ). Wówczas, podkreśla FTK, obok rządu federalnego również na ciałach ustawodawczych spoczywa szczególna odpowiedzialność polityczna - „odpowiedzialność integracyjna” (niem. *Integrationsverantwortung*). Unia Europejska, będąca „traktatową unią suwerennych państw” nie może bowiem prowadzić do tego, aby w państwach członkowskich nie było wystarczającego miejsca dla debaty politycznej. Z reguły konieczne będzie więc wówczas wyrażenie zgody w drodze ustawy przez Bundestag i Bundesrat<sup>42</sup>.

Warto zauważyć, że powyższy aspekt traktowany jest przez FTK jako ważny element „identyczności konstytucyjnej” RFN. W tej dziedzinie natomiast Trybunał potwierdził, co do zasady, własną kompetencję -

---

<sup>41</sup> Por. S. Biernat, *Prawo Unii Europejskiej a prawo państw członkowskich*, w: *Prawo Unii Europejskiej. Zagadnienia systemowe*, Warszawa 2006, s. 1-267.

<sup>42</sup> Motyw 242 i 243.

sądom konstytucyjnym państw członkowskich nie może być zostać odebrana, w ramach poznanych im kompetencji, „odpowiedzialność za (zagwarantowanie) konstytucyjnych granic upoważnienia integracyjnego oraz identity konstytucyjnej nie podlegającej przekazaniu”<sup>43</sup>. Trybunał nadał swojej kompetencji, z jednej strony, charakter ogólny, wynikający z suwerenności państw członkowskich: zawsze wówczas, gdy zasadzie pierwszeństwa prawa unijnego brakowałoby „konstytucyjnego rozkazu stosowania” (FTK interpretuje ustawę dotyczącą traktatu jako tzw. rozkaz wykonania), FTK stwierdza niestosowalność aktu prawa unijnego w Republice Federalnej Niemiec<sup>44</sup>. Z drugiej zaś strony, FTK sprecyzował swoją kompetencję w interesującej nas dziedzinie – wymogów pod adresem współuczestnictwa Bundestagu i Bundesratu w kreowaniu niemieckiego stanowiska w Radzie Europejskiej i Radzie UE w określonych dziedzinach: niedopełnienie tych wymogów w ramach procesu przekazywania przez RFN „praw zwierzchnich” byłoby naruszeniem „identity konstytucyjnej” państwa<sup>45</sup>.

Należy zauważyć, że FTK stosunkowo restryktywnie zinterpretował zasadę pierwszeństwa, traktując ją jedynie w kategoriach „pierwszeństwa stosowania” wobec prawa krajowego<sup>46</sup>. Rzecz jednak w tym, że w ostatnich dziesięcioleciach TS sprecyzował tę zasadę, wiążąc z nią obowiązek uchylenia prawa krajowego, które zagrażałoby efektywności prawa wspólnotowemu. Raczej niezbyt zasadnie FTK odwołuje się do wyroku Trybunału z 3.09.2008 r. w sprawie *Kadi*, aby uzasadnić, że normy konstytucyjne mogą uprzedzać inne normy danego systemu. Uwadze FTK umknęło chyba, że w tym przypadku chodziło o normy jednego systemu – prawa międzynarodowego. Natomiast w interesującym nas zakresie chodzi o relacje między normą prawa wspólnotowego a prawem krajowym państwa członkowskiego (nawet jeżeli jest to konstytucja). Federalny

---

<sup>43</sup> Motyw 336.

<sup>44</sup> Motyw 339.

<sup>45</sup> Motyw 339.

<sup>46</sup> Motywy 335 i 339.

Trybunał Konstytucyjny ma rację stwierdzając, że w skrajnych przypadkach sąd konstytucyjny państwa członkowskiego może stwierdzić niezgodność z własną konstytucją aktu prawa unijnego. Takie „prawo do ostatniego słowa”<sup>47</sup> jest oczywiste ze względu na międzynarodowoprawny charakter Unii. Zamiast jednak mówić zdawkowo o „konieczności poniesienia wówczas konsekwencji w relacjach międzypaństwowych” (tak FTK)<sup>48</sup>, lepiej było chyba wybrać drogę wytyczoną przez polski Trybunał Konstytucyjny, który jasno stwierdził, że w takim przypadku musi stosowną decyzję podjąć ustrojodawca i albo zmienić konstytucję, albo doprowadzić do zmiany prawa unijnego, albo proponować wystąpienie państwa z Unii Europejskiej<sup>49</sup>.

### **3.4. Sprecyzowanie zakresu kompetencji FTK do kontroli konstytucyjności prawa unijnego**

Federalny Trybunał Konstytucyjny sprecyzował również własną kompetencję do kontroli konstytucyjności wtórnego prawa unijnego. Jak już wspomniano, początkowo FTK odwoływał się do swojej kompetencji do kontrolowania wspólnotowego prawa pochodnego z punktu widzenia praw podstawowych, zagwarantowanych w Ustawie Zasadniczej (relatywizując te zastrzeżenie w formule *Solange II*), następnie rozciągnął swoją kompetencję na badanie konstytucyjności wtórnego prawa unijnego z punktu widzenia przestrzegania kompetencji powierzonych Wspólnotom i Unii.

W wyroku z 30.06.2009 r. FTK zastrzegł sobie natomiast możliwość kontroli przestrzegania reguł owej politycznej „odpowiedzialności integracyjnej” w świetle postanowień Ustawy Zasadniczej – przestrzegania zasady pomocniczości, zasady kompetencji powierzonych oraz istoty (niem. *Kerngehalt*) „identyczności konstytucyjnej” (niem. *Verfassungs*

---

<sup>47</sup> Motyw 340.

<sup>48</sup> Motyw 340.

<sup>49</sup> Tak w wyroku z 27.04.2005 r. w sprawie ENA (P 1/05), pkt 5 uzasadnienia.

*identität*) RFN<sup>50</sup>. Federalny Trybunał Konstytucyjny w istocie wprowadził więc nowe testy (po części konkretyzując testy uznane) badania konstytucyjności prawa unijnego. Można to traktować jako swoisty powrót do epoki formuły *Solange I*, ale należy też uwzględnić, że owe zastrzeżenia konstytucyjne nie prowadziły do turbulencji w zapewnieniu efektywności prawa wspólnotowemu w RFN.

## 4. Rola parlamentu narodowego

### 4.1. Propozycje zawarte w Traktacie z Lizbony

Umocnienie pozycji parlamentów narodowych, zaproponowane w Traktacie konstytucyjnym<sup>51</sup>, i następnie z pewnymi modyfikacjami przejęte przez TL należy do bardziej znaczących reform ustrojowych Unii<sup>52</sup>. Jej realizacja może się przyczynić do podniesienia legitymacji demokratycznej UE, a parlamenty narodowe zyskają mocną pozycję w sprawach UE. Do parlamentów narodowych odnosi się wiele postanowień TL oraz - w szczególności - dwa protokoły dołączone do Traktatu: Protokół nr 1 w sprawie roli parlamentów narodowych w Unii Europejskiej oraz Protokół nr 2 w sprawie stosowania zasad pomocniczości i proporcjonalności.

Traktat z Lizbony wprowadza do Traktatu o Unii Europejskiej (dalej jako TUE) nowy art. 12, który wylicza poszczególne elementy roli parlamentów narodowych w działaniu UE:

„Parlamenty narodowe aktywnie przyczyniają się do prawidłowego funkcjonowania Unii:

---

<sup>50</sup> Motyw 240 i 241.

<sup>51</sup> Por. *Przyszły Traktat konstytucyjny. Zagadnienia prawno-polityczne, instytucjonalne i proces decyzyjny*, cz. 2, Warszawa 2004, s. 57.

<sup>52</sup> Por. *Traktat z Lizbony. Główne reformy ustrojowe Unii Europejskiej*, Warszawa 2008, s. 65.

- a) otrzymując od instytucji Unii informacje oraz projekty europejskich aktów prawodawczych Unii, zgodnie z Protokołem w sprawie roli parlamentów narodowych w Unii Europejskiej,
- b) czuwając nad poszanowaniem zasady pomocniczości, zgodnie z procedurami przewidzianymi w Protokole w sprawie stosowania zasady pomocniczości i proporcjonalności,
- c) uczestnicząc, w ramach przestrzeni wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości w mechanizmach oceniających wykonanie polityk Unii w tej dziedzinie, zgodnie z artykułem 79 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej, oraz angażując się w polityczną kontrolę Europolu i ocenę działalności Eurojustu, zgodnie z artykułami 88 i 85 tego Traktatu,
- d) uczestnicząc w procedurach zmiany Traktatów, zgodnie z artykułem 48 niniejszego Traktatu,
- e) otrzymując informacje na temat wniosków o przystąpienie do Unii, zgodnie z artykułem 49 niniejszego Traktatu,
- f) uczestnicząc w międzyparlamentarnej współpracy między parlamentami narodowymi i z Parlamentem Europejskim, zgodnie z Protokołem w sprawie roli parlamentów narodowych w Unii Europejskiej”.

Protokół nr 1 w sprawie roli parlamentów narodowych w Unii Europejskiej modyfikuje w znaczącym zakresie obecnie obowiązujące regulacje. Modyfikacje te obejmują następujące obszary:

- rozszerzony i zmieniony zostaje mechanizm informowania parlamentów narodowych (tytuł I Protokołu);
- ustalono system monitorowania przestrzegania zasady subsydiarności przy formułowaniu projektów aktów prawnych: Protokół nr 1 potwierdza ten system co do zasady (art. 3), odsyłając jednocześnie do Protokołu nr 2 w sprawie stosowania zasad subsydiarności i proporcjonalności;

- ustanowiono kontrolę skorzystania z tzw. procedury kładki: art. 6 Protokołu nawiązuje bezpośrednio do art. 48 ust. 7 TUE;
- rozszerzono mechanizmy współpracy międzyparlamentarnej – Protokół nr 1 (w Tytule II).

Mechanizm monitorowania zasady pomocniczości został sprecyzowany w Protokole nr 2. Procedura ta nie wzbudziła żadnych kontrowersji w ocenie FTK, dlatego wskaźmy na inne jeszcze regulacje TL , które umacniają rolę parlamentów narodowych i które w pewnym zakresie stały się przedmiotem analizy FTK:

- kontrola tzw. **procedury kładki *sensu stricto*** (art. 48 ust. 7 TUE): istota tej procedury polega na możliwości zmiany przez Radę Europejską (po uzyskaniu zgody PE) reżimu podejmowania decyzji przez Radę z jednomyślności na większość kwalifikowaną oraz przejścia ze specjalnej procedury prawodawczej na zwykłą procedurę prawodawczą; o zamiśle podjęcia przez Radę Europejską tego rodzaju decyzji muszą być jednak informowane parlamenty narodowe; jeżeli w ciągu sześciu miesięcy od daty przekazania informacji nawet jeden parlament narodowy wyrazi sprzeciw wobec takiego zamiaru, to decyzja nie może być podjęta (wszystkie podkreśl. - J.B.);
- kontrola zastosowania tzw. **procedury kładki w odniesieniu do prawa rodzinnego** (art. 81 ust. 3 akapit ostatni Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej, dalej jako TFUE): w przypadku gdyby Rada miała zdecydować o rezygnacji ze specjalnej procedury prawodawczej w określonej dziedzinie prawa rodzinnego, mającego skutki transgraniczne, na rzecz zwykłej procedury prawodawczej, o zamierzonej decyzji muszą być powiadomione parlamenty narodowe; sprzeciw nawet jednego z nich (w ciągu sześciu miesięcy od powiadomienia) sprawia, że decyzja Rady nie może być podjęta;

- **kontrola stosowania tzw. klauzuli elastyczności** (obecny art. 308 TWE): w stosunku do propozycji zawartych w Traktacie konstytucyjnym TL umocnił uprawnienia kontrolne parlamentów narodowych: Traktat konstytucyjny proponował jedynie, aby (art. 1-18 ust. 2) KE „zwracała uwagę” parlamentów narodowych na propozycje podjęcia decyzji w ramach tej klauzuli; TL wskazuje (art. 352 ust. 2 TFUE), że owe „zwracanie uwagi” odbywa się „w ramach procedury kontroli stosowania zasady pomocniczości”;
- należy podkreślić stosunkowo rozległe kompetencje parlamentów narodowych **w odniesieniu do PWBis**: procedura kontroli przestrzegania zasady pomocniczości działa w odniesieniu do aktów prawnych przyjmowanych w ramach współpracy sądowej w sprawach karnych i współpracy policyjnej, parlamenty narodowe muszą być informowane o ocenie wprowadzania w życie przez państwa członkowskie polityki Unii w tej dziedzinie, parlamenty narodowe muszą być informowane o pracy Komitetu, który ma się zajmować wspieraniem i umacnianiem współpracy operacyjnej w zakresie bezpieczeństwa wewnętrznego Unii, parlamenty narodowe mają uczestniczyć w ocenie działalności Eurojustu (art. 85 ust. 1 zd. ostatnie TFUE) oraz Europolu (art. 88 ust. 1 zd. ostatnie TFUE);
- informowane parlamentów narodowych (art. 48 ust. 2 TUE) o inicjatywie wszczęcia **zwykłej procedury zmiany traktatów stanowiących Unię** (która odpowiada obecnej procedurze rewizji traktatów na mocy art. 48 TUE); ponieważ w ramach tej procedury może być zwołany konwent (art. 48 ust. 3 TUE), parlamenty narodowe będą mogły w takim przypadku brać udział w określeniu zaleceń dla Konferencji Międzyrządowej przygotowującej zmianę traktatów;
- parlamentom narodowym musi być również notyfikowany **wniosek państwa o przyjęcie do Unii Europejskiej** (art. 49 akapit pierwszy TUE).



Na uwagę zasługuje, że FTK w wyroku z 30.06.2009 r. odniósł się do udziału Bundestagu i Bundesratu w trzech przypadkach, w których TUE (art. 48 ust. 7) i TFUE (art. 81 ust. 3 i art. 352 ust. 2) wyraźnie wskazują na rolę parlamentów narodowych. Odniósł się on również do innych przypadków (w których zmianie podlega prawo pierwotne UE), konkretyzując wewnętrzkrajową procedurę kreacji stanowiska RFN (udział w niej Bundestagu i Bundesratu).

#### **4.2. Rozwiązania zawarte w projekcie Ustawy o poszerzeniu i umocnieniu praw Bundestagu i Bundesratu w sprawach Unii Europejskiej**

Projekt Ustawy w sprawie poszerzenia i umocnienia praw Bundestagu i Bundesratu w sprawach UE („Ustawy o poszerzeniu”), który uznany został przez FTK za niespełniający konstytucyjnych wymogów współdziałania Bundestagu i Bundesratu w sprawach UE opierał się na analogicznym projekcie, jaki został opracowany i przyjęty 17.11.2005 r. w RFN w związku z Traktatem konstytucyjnym<sup>53</sup>. Głównym zadaniem tej ustawy jest zagwarantowanie współuczestnictwa Bundestagu i Bundesratu w dziedzinach, które reguluje na nowo TL, przyznając parlamentom narodowym określone uprawnienia. Ustawa<sup>54</sup> w art. 1 § 2 precyzuje uprawnienia Bundestagu Bundesratu, w ramach systemu monitorowania przestrzegania zasady pomocniczości, w art. 1 § 3 prawo inicjowania skargi do ETS na naruszenie przez unijny akt prawny zasady pomocniczości, w art. 1 § 4 prawo wyrażenia sprzeciwu wobec zastosowania tzw. procedury kładki, w art. 1 § 5 możliwość upoważnienia przez Bundestag komisji ds. Unii Europejskiej do wykonywania w pewnym zakresie uprawnień Bundestagu jako całości. W art. 2 ustawa wprowadza stosowne zmiany w innych ustawach.

---

<sup>53</sup> Gesetz über die Ausweitung und Stärkung der Rechte des Bundestages und des Bundesrates in Angelegenheiten der Europäischen Union, BGBl 2005 I, s. 3178.

<sup>54</sup> Por. Motyw 87 i n.

Najistotniejsze znaczenie z punktu widzenia analizowanego problemu ma uregulowane w art. 1 § 4 prawo wyrażenia sprzeciwu wobec zastosowania tzw. procedury kładki. Postanowienia te stały się bowiem przedmiotem szczegółowej analizy FTK, a następnie zakwestionowania z punktu widzenia Ustawy Zasadniczej i sprecyzowania wskazań, jakie muszą być wprowadzone do zmienionej ustawy. Artykuł 1 § 4 ustawy odnosił się jedynie do tzw. procedury kładki *sensu stricto* (zwanej dalej przez FTK „ogólną procedurą kładki”), zawartej w art. 48 ust. 7 TUE w brzmieniu TL, polegającej - jak już wspomniano - na tym, że na mocy jednomyślnej decyzji Rady Europejskiej, po uzyskaniu zgody PE możliwe jest przejście z reżimu jednomyślnego podejmowania decyzji w Radzie do większości kwalifikowanej, lub przejście od specjalnej procedury prawodawczej do zwykłej procedury prawodawczej.

Artykuł 1 § 4 ustawy regulował jedynie problem powiązania prawa do wyrażania sprzeciwu z wewnętrzkrajowym podziałem kompetencji. I tak – stosownie do ust. 1 art. 1 § 4 ustawy Bundestag byłby uprawniony do wyrażania sprzeciwu w materiałach objętych wyłączną kompetencją ustawodawczą Federacji, a Bundesrat - stosownie do ust. 2 art. 1 § 4 ustawy - w materiałach objętych wyłączną kompetencją ustawodawczą landów. We wszystkich pozostałych przypadkach prawo sprzeciwu przysługiwałoby albo Bundestagowi, albo Bundesratowi (art. 1 § 4 ustawy ust. 3). Odpowiednia decyzja miała być podejmowana większością dwóch trzecich członków Bundestagu lub Bundesratu. Ustawa nie przewidywała wyrażenia sprzeciwu w drodze ustawy.

Powyższe postanowienia miały również obowiązywać w stosunku do procedury kładki, przewidzianej w art. 81 ust. 3 akapit trzeci TFUE - w dziedzinie prawa rodzinnego mającego skutki transgraniczne.

### 4.3. Wymogi sformułowane przez Federalny Trybunał Konstytucyjny wobec ustawy o poszerzeniu i umocnieniu praw Bundestagu i Bundesratu w sprawach UE

Federalny Trybunał Konstytucyjny uznał niekonstytucyjność „Ustawy o poszerzeniu” ze względu na naruszenia prawa do współdziałania Bundestagu i Bundesratu, zagwarantowanego w art. 38 ust. 1 UZ w powiązaniu z art. 23 ust. 1 UZ<sup>55</sup>. Trybunał odwołał się przy tym do „odpowiedzialności integracyjnej” (niem. *Integrationsverantwortung*) organów konstytucyjnych państw członkowskich, która nabiera szczególnego charakteru wówczas, gdy państwa członkowskie uzgadniają treść traktatów stanowiących UE w taki sposób, że zachodzi możliwość rewizji prawa pierwotnego jedynie na podstawie miarodajnej decyzji instytucji unijnych (Rady Europejskiej względnie Rady UE), nawet jeżeli decyzje takie podejmowane są jednomyślnie<sup>56</sup>. Projekt „Ustawy o poszerzeniu”, podobnie jak inne istniejące uregulowania wewnętrzne<sup>57</sup>, nie gwarantował w odpowiednim zakresie prawa do współdziałania Bundestagu i Bundesratu, których „odpowiedzialność integracyjna” powinna być szczególna w przypadkach dynamicznego rozwoju prawa traktatowego UE<sup>58</sup>.

Kierując się takim punktem wyjścia, FTK sformułował pod adresem przyszłej „Ustawy o poszerzeniu” następujące wymogi<sup>59</sup>:

- **Uproszczona procedura rewizji traktatów**<sup>60</sup> określona w art. 48 ust. 6 TUE w brzmieniu TL (zmiany postanowień części III TFUE - Polityki i

---

<sup>55</sup> Motyw 406.

<sup>56</sup> Motyw 407.

<sup>57</sup> Zwłaszcza: Die Vereinbarung zwischen dem Deutschen Bundestag und der Bundesregierung über die Zusammenarbeit in Angelegenheiten der Europäischen Union vom 28. September 2006, BGBl. 2006 I, s. 2177.

<sup>58</sup> Motyw 411.

<sup>59</sup> Motywy od 412 do 419.

działania wewnętrzne Unii - na mocy jednomyślnej decyzji Rady Europejskiej, podjętej po konsultacji z PE i Komisją oraz w koniecznych przypadkach z EBC, wymagająca następnie zgody ze strony państw członkowskich, wyrażonej „zgodnie z ich odpowiednimi wymogami konstytucyjnymi”<sup>61</sup>) wymaga ustawy wyrażającej zgodę (niem. *Zustimmungsgesetz*), przyjętej na podstawie postanowień art. 23 ust. 1 zd. drugie UZ (ustawy zwykłej z udziałem Bundesratu), względnie art. 23 ust. 1 zd. trzecie UZ (ustawy wymagającej większości dwóch trzecich w Bundestagu oraz w Bundesradzie, w przypadkach gdy w grę wchodzi zmiana postanowień UZ - art. 79 ust. 3 UZ)<sup>62</sup>. Projekt „Ustawy o poszerzeniu” w ogóle nie odnosił się do tej kwestii. Wskazanie FTK ma w tym przypadku raczej potwierdzenie stosunkowo jasno rysującego się poglądu (w tym samym kierunku poszedł FTK w wyroku w sprawie Traktatu z Maastricht<sup>63</sup>).

- Taki sam wymóg obowiązuje w odniesieniu do postanowień nowych traktatów, zawierających **podobną procedurę zmiany** ich postanowień, jak art. 48 ust. 6 TUE w brzmieniu TL. Chodzi tu o postanowienia art. 42 ust. 2 zd. drugie TUE (ustanowienie wspólnej obrony UE), art. 25 ust. 2 (uzupełnianie praw przysługujących obywatelowi Unii), art. 218 ust. 8 (związanie się umową o przystąpieniu UE do EKPCz), art. 223 ust. 1 (decyzję w sprawie powszechnych wyborów bezpośrednich do PE), art. 262 (przyznanie jurysdykcji ETS w sprawie aktów ustanawiających europejskie tytuły prawne w dziedzinie własności intelektualnej) i art. 311 ust. 3 (przyjęcie przepisów dotyczących zasobów własnych UE) TFUE.

---

<sup>60</sup> „Zwykła procedura” rewizji traktatów (art. 48 od ust. 1 do ust. 4 TUE w brzmieniu TL) odpowiada, co do zasady, obecnej procedurze rewizji traktatów, określonej w art. 48 TUE.

<sup>61</sup> Taka procedura określana jest jako „procedura kładki z zastrzeżeniem ratyfikacyjnym”.

<sup>62</sup> Motyw 412.

<sup>63</sup> Motyw 312.

- Jeśli chodzi o procedurę kładki *sensu stricto* (zwaną przez FTK „**ogólną procedurą kładki**”), zawartą w ust. 7 art. 48 TUE w brzmieniu TL (jednomyślna decyzja Rady Europejskiej, po uzyskaniu zgody Parlamentu Europejskiego, w sprawie przejścia z reżimu jednomyślnego podejmowania decyzji w Radzie do większości kwalifikowanej, lub przejścia od specjalnej procedury prawodawczej do zwykłej procedury prawodawczej), to przedstawiciel RFN w Radzie Europejskiej może zgodzić się na taką decyzję, jeśli uprzednio został do tego upoważniony przez Bundestag i Bundesrat w drodze ustawy uchwalonej zgodnie z postanowieniami art. 23 ust. 1 zd. 2 UZ (czyli ustawy zwykłej z udziałem Bundesratu)<sup>64</sup>. Federalny Trybunał Konstytucyjny podkreślił przy tym - jak wspomniano - że zagwarantowanie parlamentowi narodowemu wyłącznie „prawa sprzeciwu” wobec zamiaru podjęcia takiej decyzji przez Radę Europejską (w efekcie zaś wyrażenie zgody na jej podjęcie „poprzez milczenie”) nie spełnia wymogu szczególnej odpowiedzialności politycznej Bundestagu i Bundesratu wobec obywateli<sup>65</sup>. W szczególności „prawo sprzeciwu z pewnością nie jest wystarczającym ekwiwalentem dla zastrzeżenia ratyfikacji<sup>66</sup>, ponieważ zastosowanie „ogólnej procedury kładki” prowadzi do rewizji prawa pierwotnego<sup>67</sup>.
- Również w stosunku do innych postanowień TUE i TFUE, przewidujących procedurę kładki *sensu stricto* (zwaną przez FTK „**specjalnymi procedurami kładki**”), z zastrzeżeniem „prawa sprzeciwu”, parlamentom narodowym FTK nakazał sprecyzowanie roli Bundestagu i Bundesratu: chodzi tu o klauzule zawarte w art. 31 ust. 3 TUE (decyzja Rady Europejskiej o przejściu z reżimu jednomyślności na rzecz większości kwalifikowanej w Radzie w

---

<sup>64</sup> Motyw 414.

<sup>65</sup> Motyw 413.

<sup>66</sup> Motyw 414.

<sup>67</sup> Motyw 319.

ramach WPZiB), art. 153 ust. 2 TFUE (zastosowanie zwykłej procedury prawodawczej w niektórych dziedzinach polityki społecznej, dla których przewidziana jest specjalna procedura prawodawcza), art. 192 ust. 2 TFUE (zastosowanie zwykłej procedury prawodawczej w niektórych dziedzinach polityki ochrony środowiska naturalnego, dla których przewidziana jest specjalna procedura prawodawcza), art. 312 ust. 2 TFUE (zastosowanie większości kwalifikowanej przy przyjmowaniu przez Radę UE rozporządzenia w sprawie wieloletniej perspektywy finansowej, zamiast jednomyślności) oraz art. 333 ust. 1 i ust. 2 TFUE (przejęcie w ramach podejmowania decyzji przez Radę o ustanowieniu wzmocnionej współpracy odpowiednio od jednomyślności do większości kwalifikowanej oraz od specjalnej procedury prawodawczej do zwykłej procedury prawodawczej). Wymogi sprecyzowane przez FTK są w tych przypadkach bardziej zróżnicowane w porównaniu z „ogólną procedurą kładki”. Co prawda, przedstawiciel RFN w Radzie Europejskiej względnie Radzie UE będzie mógł wyrazić zgodę na stosowną decyzję dopiero po uprzednim uzyskaniu stosownej zgody: zgoda taka wyrażana jest przez Bundestag, a przez Bundesrat jedynie wówczas, gdy „wynika to z ustawodawstwa krajowego” (jeśli więc Bundesrat miałby kompetencję do współudziału w procesie ustawodawczym); następnie zgoda wyrażana jest w „odpowiedniej formie” (nie jest wymagana droga ustawy). FTK nie odwołuje się bowiem w tych przypadkach do art. 23 ust. 1 zd. drugie lub trzecie UZ – zaznacza jedynie, że „milczenie” Bundestagu i Bundesratu nie może być uznane za wyrażenie zgody na stosowną decyzję Rady UE względnie Rady Europejskiej.

- FTK doprecyzował również rolę Bundestagu i Bundesratu w stosunku do wyrażenia przez RFN zgody na odwołanie się do tzw. **klauzuli elastyczności** (umożliwiającej podjęcie przez Radę UE decyzji, bez wyraźnej podstawy prawnej określonej w traktatach - zawartej obecnie w art. 308 TWE i powtórzonej w art. 352 TFUE, przy czym ust. 2 tego artykułu dodaje kontrolę stosowania tej klauzuli ze strony parlamentów narodowych państw członkowskich w ramach

procedury monitorowania przestrzegania zasady pomocniczości). Federalny Trybunał Konstytucyjny uznał tego rodzaju zakres uprawnień kontrolnych ze strony Bundestagu i Bundesratu za niewystarczający i wskazał, że wyrażenie przez RFN zgody na sięgnięcie do klauzuli elastyczności wymaga w każdym przypadku wyrażenia zgody w drodze ustawy w rozumieniu art. 23 ust. 1 zd. drugie UZ (tj. ustawy zwykłej, uchwalonej przy udziale Bundesratu)<sup>68</sup>.

- FTK doprecyzował również rolę Bundestagu i Bundesratu w odniesieniu do tzw. procedury **hamulca bezpieczeństwa**<sup>69</sup>. Procedura ta polega na tym, że w przypadku kontrowersji przy przyjmowania aktu prawnego w trybie zwykłej procedury prawodawczej w szczególnie wrażliwych dla państw członkowskich dziedzinach, każde z państw członkowskich, jeśli uzna, że jego ważne interesy w danej dziedzinie są narażone na niebezpieczeństwo, to może skierować sprawę do Rady Europejskiej. Jeżeli Rada nie uzgodni rozwiązania problemu, to procedura przyjęcia aktu prawnego albo zostaje przerwana (art. 42 akapit drugi TFUE – dziedzina zabezpieczenia społecznego), albo może skutkować wszczęciem procedury nakierowanej na ustanowienie wzmocnionej współpracy w danej dziedzinie. Jeśli zgromadzi się odpowiednia liczba (co najmniej dziewięciu) państw członkowskich, chętnych do współpracy w kształcie rozważanego aktu prawnego: dotyczy to dyrektyw, które mają być przyjmowane, w ramach współpracy sądowej w sprawach karnych, w dziedzinie ułatwienia wzajemnego uznawania orzeczeń sądowych oraz współpracy policyjnej i sądowej o wymiarze transgranicznym (art. 82 ust. 3 TFUE) i w dziedzinie ustanowienia norm minimalnych, odnoszących się do przestępstw oraz kar w dziedzinach szczególnie poważnej przestępczości o wymiarze transgranicznym (art. 83 ust. 3 TFUE). W odniesieniu do dziedzin objętych procedurą hamulca bezpieczeństwa FTK określił zróżnicowane wymagania co do współuczestnictwa Bundestagu i Bundesratu:

---

<sup>68</sup> Motyw 417.

<sup>69</sup> Motyw 418.

- w tych dziedzinach (art. 48 akapit drugi, art. 82 ust. 3 i art. 83 ust. 3 TFUE) rząd federalny (w Radzie UE i Radzie Europejskiej) musi działać „według odpowiednich wskazań” Bundestagu, a gdy wynika to z zasad stanowienia ustaw - również Bundesratu,
  - w dziedzinie określonej art. 83 ust. 1 akapit trzeci TFUE (zakwalifikowanie na mocy jednomyślnej decyzji Rady UE, za zgodą PE , nowych dziedzin przestępczości do zakresu działania art. 83 ust. 1 i ust. 2 TFUE) wyrażenie zgody na taką decyzję przez przedstawiciela RFN w Radzie UE wymaga zgody w drodze ustawy przyjętej na podstawie art. 23 ust. 1 zd. drugie UZ (tj. ustawy zwykłej z udziałem Bundesratu);
  - jeśli w dziedzinach objętych postanowieniami art. 82 ust. 2 akapit drugi lit. d FTUE (wymóg jednomyślności w Radzie UE przy podejmowaniu decyzji o objęciu kompetencją do przyjmowania dyrektyw w zwykłej procedurze prawodawczej w odniesieniu do „szczególnych aspektów postępowania karnego”, niesprecyzowanych w akapicie drugim art. 82 ust. 2 TFUE) lub w dziedzinach objętych postanowieniami art. 83 ust. 1 akapit trzeci TFUE (wymóg jednomyślności przy podejmowaniu decyzji Rady UE w sprawie zakwalifikowania nowych dziedzin przestępczości do zakresu działania art. 83 ust. 1 i ust. 2 TFUE) Rada Europejska zamierzałaby zastosować „ogólną klauzulę kładki” (art. 48 ust. 7 TUE), to zastosowanie miałyby odpowiedni wymóg FTK - wcześniejszego wyrażenia zgody przez Bundestag i Bundesrat w drodze ustawy, przyjętej na podstawie art. 23 ust. 1 zd. drugie UZ.
- Podobnie doprecyzował FTK rolę Bundestagu i Bundesratu w odniesieniu do podejmowania decyzji w ramach postanowień art. 86 ust. 4 TFUE (wymóg jednomyślności przy podejmowaniu decyzji Rady UE, rozszerzającej kompetencje Prokuratury Europejskiej) i art. 308 ust. 3 TFUE (wymóg jednomyślności przy podejmowaniu decyzji Rady



UE w sprawie zmiany statutu EBI). Sięgnięcie do „ogólnej procedury kładki” (art. 48 ust. 7 TUE) i wyrażenie na stosowną decyzję zgody przez przedstawiciela RFN w Radzie Europejskiej wymagać będzie uprzedniej zgody, wyrażonej przez Bundestag i Bundesrat w drodze ustawy, przyjętej na podstawie art. 23 ust. 1 zd. drugie UZ.

#### **4.4. Ocena wymogów skonstruowanych przez FTK z punktu widzenia prawa UE i praktyki konstytucyjnej RFN**

Ocena wymogów skonstruowanych przez FTK nie jest prosta: wymaga bowiem sięgnięcia zarówno do „kryterium unijnego”, jak i do oceny z punktu widzenia prawa konstytucyjnego RFN. Z tego ostatniego punktu widzenia wprowadzenie wymogu wyrażenia zgody przez Bundestag i Bundesrat w drodze ustawy na określone decyzje unijne, podejmowane przez przedstawiciela rządu federalnego w Radzie Europejskiej lub Radzie UE, należy oceniać w świetle przepisów art. 23 ust. 1 UE: jeżeli następuje przekazanie praw zwierzchnich RFN na Unię, to generalnie wymagana jest zgoda wyrażana w drodze ustawy (art. 23 ust. 1 zd. drugie UZ): jest to ustawa zwykła, która musi być przyjęta z udziałem Bundesratu. Jeśli natomiast przekazanie władz zwierzchnich na UE miałoby taki zakres, że wymagałoby zmiany, względnie uzupełnienia Ustawy Zasadniczej, to ustawa wyrażająca zgodę na stosowną decyzję w Radzie Europejskiej lub Radzie UE musi być przyjęta w trybie art. 79 ust. 3 UE, tj. większością dwóch trzecich w Bundestagu i Bundesracie.

„Kryterium unijne” w tym kontekście jest węzłowe: treść postanowień TUE i TFUE (w brzmieniu nadanym przez TL ) decyduje bowiem o zakresie przekazanych praw zwierzchnich przez państwo członkowskie na Unię, jako jednolitą organizację międzynarodową. Dodatkowym aspektem, który należy brać pod uwagę, są postanowienia traktatów (i protokołów), które *expressis verbis* powierzają parlamentom narodowym ważne role kontrolne w stosunku do unijnego procesu decyzyjnego. Kształtowanie wewnątrz krajowego procesu agregacji decyzji prezentowanej następnie na forum unijnym pozostaje, co do zasady, sprawą wewnętrzną państw członkowskich. Można się jednak zastanawiać, w którym momencie

„usztynienie” procedury krajowej w tej mierze pójdzie tak daleko, że pojawi się problem naruszenia przez dane państwo członkowskie zasady lojalnej współpracy (obecnie art. 10 TWE oraz art. 4 ust. 3 TUE w brzmieniu TL). Biorąc pod uwagę powyższe okoliczności, przyjrzyjmy się wymogom skonstruowanym przez FTK w odniesieniu do poszczególnych procedur podejmowania decyzji w Radzie Europejskiej i Radzie UE.

- Zastosowanie „**uproszczonej procedury rewizji traktatów**” na podstawie art. 48 ust. 6 TUE w brzmieniu TL wymaga „zatwierdzenia przez Państwa Członkowskie, zgodnie z ich odpowiednimi wymogami konstytucyjnymi” (przedostatnie zdanie akapitu drugiego ust. 6). FTK stwierdził, że w RFN będzie to wymagało wyrażenia zgody w drodze ustawy (na podstawie art. 23 ust. 1 zd. drugie lub trzecie UZ). Pewne wątpliwości może budzić konstatacja FTK, że sięgnięcie do tej procedury przez Radę Europejską musi być traktowane „generalnie jako przeniesienie praw zwierzchnich w rozumieniu art. 23 ust. 1 zdanie drugie UZ”<sup>70</sup>. Z postanowień art. 48 ust. 6 TUE w brzmieniu TL wynika jednoznacznie coś innego: zawarte jest tam wyraźne zastrzeżenie, że zmiany w części III TFUE, przeprowadzane w tym trybie, nie mogą „zwiększać kompetencji przyznanych Unii w Traktatach” (ostatnie zdanie ust. 6 art. 48 TUE w brzmieniu TL). W świetle tego zastrzeżenia zastosowanie tej procedury nie może prowadzić do nowego „przekazania władz zwierzchnich” na UE, a tym samym uzasadniać konieczności wyrażania zgody na odnośne działania przedstawiciela rządu federalnego w drodze ustawy (art. 23 ust. 1 zd. drugie UZ). Niemniej jednak w praktyce konstytucyjnej RFN postanowienia art. 23 ust. 1 UZ traktowane są jako *lex specialis* w stosunku do postanowień art. 59 ust. 2 UZ<sup>71</sup> (określających udział Bundestagu i Bundesratu w procedurze ratyfikowania umów międzynarodowych przez Prezydenta Federalnego). Tym samym skonkretyzowanie takiego wymogu przez FTK nie może raczej dziwić. Wyrażenie zgody będzie miało w przypadku „uproszczonej procedury

---

<sup>70</sup> Motyw 312.

<sup>71</sup> Por. BVerfGE 89, s. 155.

rewizji traktatów” raczej formę ustawy w rozumieniu zd. drugiego art. 23 ust. 1 UZ, trudno sobie bowiem wyobrazić, aby decyzja Rady Europejskiej, podjęta na podstawie art. 48 ust. 6 TUE w brzmieniu TL, w związku z zastrzeżeniem zakazu „zwiększania kompetencji przyznanych Unii w Traktatach”, mogła skutkować koniecznością zmiany lub uzupełnienia Ustawy Zasadniczej RFN, a tym samym – koniecznością uchwalenia stosownej ustawy w trybie art. 79 ust. 3 UZ. Nie jest natomiast jednoznaczne, kiedy wyrażenie zgody w drodze ustawy miałyby nastąpić. Wywody FTK wskazują raczej na to, że przedstawiciel rządu federalnego, wspierając stosowną decyzję Rady Europejskiej, powinien już taką zgodą dysponować. W tym można by upatrywać umocnienia roli Bundestagu i Bundesratu w stosunku do wniosków, jakie wynikają z interpretacji postanowień ostatniego zdania akapitu drugiego ust. 6 art. 48 TUE, mówiących o wejściu w życie decyzji „po jej zatwierdzeniu” przez państwa członkowskie (czyli „zatwierdzenie” po jej podjęciu przez Radę Europejską). Czy jednak taka rozszerzająca interpretacja „wyrażenia zgody” utrzyma się w praktyce jest wątpliwe. Byłaby ona bowiem „mocniejsza” od wymogu ratyfikacji w toku „zwykłej procedury rewizji traktatów” (art. 48 od ust. 1 do ust. 5 TUE w brzmieniu TL), która następuje po negocjowaniu i podpisaniu traktatu rewizyjnego.

- Powyższe uwagi dotyczą również wymogu wyrażenia zgody przez Bundestag i Bundesrat w drodze ustawy (na podstawie art. 23 ust. 1 zd. drugie lub trzecie UZ) w stosunku do postanowień nowych traktatów, zawierających **podobną procedurę zmiany** ich postanowień jak art. 48 ust. 6 TUE w brzmieniu TL. Wszystkie te postanowienia (art. 42 ust. 2 zd. drugie TUE, art. 25 ust. 2 TFUE, art. 218 ust. 8 TFUE, art. 223 ust. 1 TFUE, art. 262 TFUE i art. 311 ust. 3 TFUE) zawierają klauzulę wyrażenia zgody na stosowaną decyzję Rady Europejskiej, względnie Rady UE przez państwa członkowskie „zgodnie z ich wymogami konstytucyjnymi”. W tym przypadku regułą będzie zapewne wyrażenie zgody w drodze ustawy w rozumieniu zd. drugiego art. 23 ust. 1 UZ (tj. ustawy zwykłej z udziałem Bundesratu). Tym niemniej w niektórych z obszarów objętych postanowieniami

wyżej wymienionych artykułów TUE i TFUE implikacje podjętej decyzji Rady Europejskiej lub Rady UE mogą iść tak daleko, że będą wymagały uchwalenia ustawy w trybie art. 79 ust. 3 UZ.

- Jeśli chodzi o obwarowanie zgody przedstawiciela rządu federalnego w Radzie Europejskiej na decyzję w sprawie sięgnięcia do „**ogólnej procedury kładki**”, zawartej w ust. 7 art. 48 TUE w brzmieniu TL, uprzednią zgodą Bundestagu i Bundesratu w drodze ustawy, uchwalonej zgodnie z postanowieniami art. 23 ust. 1 zdanie 2 UZ (czyli ustawy zwykłej z udziałem Bundesratu), to „zgoda” taka będzie konsumować „prawo sprzeciwu” obu ciał ustawodawczych. Co do zasady, wymóg określony przez FTK jest zasadny, gwarantuje bowiem jednolitość działania RFN w Radzie Europejskiej (przedstawiciel rządu federalnego, zgadzając się na decyzję Rady Europejskiej, będzie miał pewność, że jego stanowisko nie zostanie *post factum* oprotestowane przez jedno z własnych ciał ustawodawczych. Wątpliwości mogą się natomiast pojawić w dwóch sprawach: jedna ma charakter konstytucyjnoprawny - akurat w tym obszarze można się zastanawiać, czy FTK zasadnie ograniczył wymóg wyrażenia zgody do ustawy, uchwalonej zgodnie z postanowieniami art. 23 ust. 1 zd. 2 UZ; zmiana procedury prawodawczej oraz zmiana reżimu podejmowania decyzji w Radzie UE lub Radzie Europejskiej może powodować konsekwencje kwalifikowane jako uzupełnienie względnie zmiana Ustawy Zasadniczej. W tym więc akurat przypadku można było pozostawić również możliwość uchwalenia ustawy zgodnie ze zd. trzecim ust. 1 art. 23 UE (czyli na podstawie art. 79 ust. 3 UZ). Drugi problem wynika ze statusu parlamentów narodowych, określonych jako „prawo sprzeciwu”. Otóż w przypadku istnienia w państwie członkowskich dwóch izb, uprawnienie „sprzeciwu” dotyczy oddzielnie każdej z nich<sup>72</sup>. Mogą one oczywiście wyrazić swoje stanowisko wspólnie, co jednak będzie, jeżeli nastawienia

---

<sup>72</sup> Zob. art. 8 Protokołu nr 1 w sprawie roli parlamentów narodowych w UE, dołączonego na mocy TL do TUE, TFUE i Traktatu ustanawiającego Europejską Wspólnotę Energii Atomowej (TEWEA).

Bundestagu i Bundesratu będą się różniły: czy tak kategorycznie określony przez FTK wymóg nie osłabi pozycji Bundesratu?

- W przypadku „**specjalnych procedur kładki**” (art. 31 ust. 3 TUE, art. 153 ust. 2 TFUE, art. 192 ust. 2 TFUE, art. 312 ust. 2 TFUE oraz art. 333 ust. 1 i ust. 2 TFUE) zgoda Bundestagu i Bundesratu ma być wyrażana jedynie wówczas, gdy „wynika to z ustawodawstwa krajowego” (jeśli więc Bundesrat miałby kompetencję do współudziału w procesie ustawodawczym) i „odpowiedniej formie” (nie jest wymagana droga ustawy). Warto więc zauważyć, że FTK celowo ogranicza w tym przypadku rolę Bundesratu wskazując, iż ma on prawo wyrażania „zgody” (prawo sprzeciwu) jedynie w zakresie swojej kompetencji w krajowym procesie ustawodawczym. Można się również zastanawiać, czy FTK w tym przypadku miał rację, nie odwołując się do postanowień art. 23 ust. 1 UZ. Zmiana reżimu podejmowania decyzji w Radzie Europejskiej lub Radzie UE z jednomyślności na większość kwalifikowaną będzie jednak skutkowałą „przekazaniem władz zwierzchnich.
- W przypadku tzw. **klauzuli elastyczności** (obecny art. 308 TWE oraz art. 352 TFUE) FTK nie oglądał się na prawo Bundestagu i Bundesratu w ramach procedury monitorowania zasady pomocniczości (art. 352 ust. 2 TFUE), mające w takim przypadku zastosowanie (które uznał za niewystarczające), lecz określił wymóg wyrażenia zgody w każdym przypadku w drodze ustawy w rozumieniu art. 23 ust. 1 zd. drugie UZ (tj. ustawy zwykłej uchwalonej przy udziale Bundesratu). Można się zatem zastanawiać, czy ten wymóg FTK nie „obchodzi” postanowień TFUE (usztywniając procedurę tam, gdzie TFUE zmierza do wprowadzenia pewnej elastyczności, choć i tak znacznie mniejszej niż w procedurze podejmowania stosownej decyzji na podstawie obecnego art. 308 TWE). Z drugiej jednak strony – uwzględniając postanowienia art. 23 ust. 1 UZ - wymóg taki może być w sferze konstytucyjnoprawnej uzasadniony. Mowa jest w nich bowiem nie tylko o konieczności wyrażenia zgody przez Bundestag i Bundesrat w

drodze ustawy na rewizję traktatów stanowiących UE, lecz również na „porównywalne regulacje prawne”.

- W przypadku **procedury hamulca bezpieczeństwa** (art. 42 akapit drugi TFUE, art. 82 ust. 3 TFUE i art. 83 ust. 3 TFUE) FTK wprowadza wielostopniowy system wyrażania zgody przez Bundestag i Bundesrat. Po pierwsze - we wszystkich tych przypadkach, w toku podejmowania decyzji w Radzie Europejskiej lub Radzie UE, przedstawiciel rządu federalnego musi działać „według odpowiednich wskazań” Bundestagu, a gdy wynika to z zasad stanowienia ustaw - również Bundesratu”. Oznacza to, że jest on związany stanowiskiem Bundestagu i, w określonych przypadkach, Bundesratu. Jest to bardzo silny mechanizm, który ma działać – można zakładać – na wszystkich etapach procesu decyzyjnego. Następnie - w odniesieniu do decyzji, jaka miałaby być podjęta na mocy art. 83 ust. 1 akapit trzeci TFUE, ze względu na specyfikę materii (zakwalifikowanie nowych dziedzin przestępczości do zakresu działania art. 83 ust. 1 i ust. 2 TFUE) - przedstawiciel rządu federalnego musi mieć uprzednią zgodę wyrażoną w drodze ustawy, przyjętej na podstawie art. 23 ust. 1 zd. drugie UZ (tj. ustawy zwykłej z udziałem Bundesratu). Z konstytucyjnoprawnego punktu widzenia taka forma wyrażenia zgody ma w tym przypadku uzasadnienie, wiąże się bowiem z „przeniesieniem praw zwierzchnich” na UE. Należy natomiast odnotować, że powyższe formuły wiążą całkowicie stanowisko rządu federalnego w tej dziedzinie stanowiskiem Bundesratu i Bundestagu. Natomiast chyba na nieporozumieniu, względnie na nadmiernej gorliwości FTK polega wprowadzenie wymogu wyrażenia zgody przez Bundestag i Bundesrat w przypadku, gdyby do postanowień art. 82 ust. 2 akapit drugi lit d. FTUE i art. 83 ust. 1 akapit trzeci TFUE Rada Europejska zamierzała zastosować „ogólną klauzulę kładki” (art. 48 ust. 7 TUE). Chodzi o to, że oba wspomniane wyżej artykuły zawierają specyficzną procedurę zabezpieczającą (ów „hamulec bezpieczeństwa”), stanowiąc *lex specialis* w stosunku do postanowień art. 48 ust. 7 TUE. „Ogólna

klauzulę kładki” (art. 48 ust. 7 TUE) nie może więc być w tym przypadku powoływana.

- W końcu - z konstytucyjnoprawnego punktu widzenia - znajduje uzasadnienie wprowadzenie przez FTK wymogu wyrażenia zgody przez Bundestag i Bundesrat w drodze ustawy, przyjętej na podstawie art. 23 ust. 1 zd. drugie UZ w przypadku sięgnięcia przez Radę Europejską do „ogólnej procedury kładki” (art. 48 ust. 7 TUE) w odniesieniu do art. 86 ust. 4 TFUE (wymóg jednomyślności przy podejmowaniu decyzji Rady UE rozszerzającej kompetencje Prokuratury Europejskiej) i art. 308 ust. 3 TFUE (wymóg jednomyślności przy podejmowaniu decyzji Rady UE w sprawie zmiany statutu EBI). W przypadkach tych chodzi bowiem o zmianę reżimu podejmowania decyzji w Radzie UE, skutkującą „przeniesieniem władz zwierzchnich” na UE.

Wymogi sprecyzowane przez FTK w stosunku do przyszłej „Ustawy rozszerzającej” wprowadzają bardzo sztywny system, uzależniający działanie rządu federalnego w obszarach, w których TL zmierza do wprowadzenia pewnej elastyczności, w kontynuowaniu reformy ustrojowej Unii, od zgody Bundestagu i Bundesratu. System ten może budzić wątpliwości z punktu widzenia zarówno prawnego - zasady lojalnej współpracy (RFN zgodziła się na określone klauzule w TUE i TFUE, precyzujące notabene zakres współdziałania parlamentów narodowych), jak i politycznego (w niektórych ocenach klauzule elastyczności, proponowane w TL mają znaczenie iluzoryczne, korzystanie z nich bowiem zostanie uniemożliwione słabą efektywnością parlamentów narodowych, względnie ich wstrzeźliwym nastawieniem do reform ustrojowych UE)<sup>73</sup>. Z drugiej zaś strony, sprecyzowanie takiego sztywnego systemu przez FTK ma swoje uzasadnienie w orzecznictwie Trybunału, jego precyzyjnym nastawieniu do relacji między „państwowością” RFN a członkostwem w UE, kwalifikacją prawną Wspólnot (oraz przyszłej Unii)<sup>74</sup> oraz konstytucyjnymi wymogami

<sup>73</sup> Por. H. Mahony, *Brussels expresses concern at Germany's Court judgement*, Euroobserver z 15.07.2009 r.

<sup>74</sup> Por. pkt 2. niniejszego opracowania.

związanymi z ustrojem federacyjnym państwa. *Last but not least*, różnego rodzaju obawy co do negatywnych następstw, wstrzemięźliwych w stosunku do procesu integracji europejskiej orzeczeń FTK, nigdy nie nabrały realnego kształtu.

#### **4.5. Implikacje dla prac nad polską ustawą koordynacyjną**

Orzeczenie FTK z 30.06.2009 r. może mieć jedynie ograniczony wpływ na treść mechanizmu współdziałania w Polsce między rządem a Sejmem i Senatem oraz na sprecyzowanie współudziału obu izb w kreowaniu stanowienia polskiego w instytucjach unijnych (w tym w Radzie Europejskiej i Radzie UE), natomiast wpływ na przebieg debaty politycznej w tych sprawach może być znaczący.

Wpływ na treść ewentualnego mechanizmu współdziałania jest ograniczony przede wszystkim innymi uwarunkowaniami konstytucyjnoprawnymi w obu państwach. Zwłaszcza federacyjna struktura RFN sprawiała, że od początku rozwoju integracji europejskiej dało się zauważyć szczególne zaangażowanie Bundesratu w sprawy integracyjne (stoi on bowiem na straży kompetencji landów)<sup>75</sup>. Do Ustawy Zasadniczej RFN wprowadzono (wraz z rozwojem procesu integracji) obszernie postanowienia (klauzulę integracyjną), regulujące konstytucyjnoprawne aspekty kreowania stanowiska RFN w sprawach UE, w tym zwłaszcza współudział w tym procesie Bundestagu i Bundesratu (obecny art. 23 UZ). W analizowanym kontekście istotne są zwłaszcza postanowienia, które wyraźnie uzależniają związane się przez RFN nowymi traktatami rewizyjnymi i „porównywalnymi regulacjami prawnymi” (porównywalnymi do traktatów rewizyjnych, czyli ingerującymi w prawo pierwotne UE) od uzyskania zgody, wyrażonej w drodze ustawy (w uchwalaniu której uczestniczy Bundesrat). Jeżeli konsekwencją byłaby zmiana lub uzupełnienie Ustawy Zasadniczej, to ustawa taka musi być uchwalana w trybie art. 79 ust. 3 UZ, tj. większością dwóch trzecich w Bundestagu i w

---

<sup>75</sup> Por. J. Barcz, *Federalna struktura RFN a jej członkostwo we Wspólnocie Europejskiej*, Opole 1992.



Bundesracie. Powyższe postanowienia UZ stanowią podstawę prawną dla szczegółowych regulacji wykonawczych<sup>76</sup>. Federalny Trybunał Konstytucyjny – konstruując omówione wyżej wymogi w stosunku do przyszłej „Ustawy rozszerzającej” - odwoływał się do konkretnych, szczegółowych postanowień Ustawy Zasadniczej. Można oczywiście rozważać, czy w niektórych przypadkach wskazane wymogi mają odpowiednie uzasadnienie w propozycjach zawartych w TL, ale jest to już inny problem.

W przypadku Polski, Konstytucja RP określa (w art. 90 ust. 1 i ust. 2) zakres współdziałania Sejmu i Senatu (w formie ustawy kwalifikowanej, jeśli nie wybrano drogi referendalnej) w procesie ratyfikowania umowy międzynarodowej, na mocy której Polska przekazuje „kompetencje organów władzy państwowej w niektórych sprawach” na organizację międzynarodową (w omawianym przypadku - na UE). Powyższa procedura dotyczy nie tylko traktatu akcesyjnego, lecz również traktatów rewizyjnych (w takim trybie toczyła się procedura w odniesieniu do Traktatu konstytucyjnego, a obecnie TL)<sup>77</sup>. Procedura ta może również dotyczyć zawartej w postanowieniach Traktatów stanowiących UE tzw. procedury kładki, zawierającej zastrzeżenie potwierdzenia decyzji Rady UE, względnie Rady Europejskiej przez państwa członkowskie, stosownie do ich „wymogów konstytucyjnych”<sup>78</sup>. Decyzja tego rodzaju jest bowiem nietypowym rodzajem umowy międzynarodowej. Warunkiem koniecznym odwołania się do postanowień art. 90 Konstytucji RP będzie jednak stwierdzenie, że na mocy tego rodzaju decyzji następuje „przekazanie kompetencji organów władzy państwowej”. Natomiast nie będzie ona

---

<sup>76</sup> Zob. poza ustawami, wymienionymi w pkt 2, również: *Gesetz über die Zusammenarbeit von Bundesregierung und Deutschem Bundestag in Angelegenheiten der Europäischen Union*, BGBl. 2005 I, s. 3178; *Vereinbarung vom 29. Oktober 1993 in Ausführung von § 9 des Gesetzes vom 12. März 1993 über die Zusammenarbeit von Bund und Ländern in Angelegenheiten der Europäischen Union*. (strona internetowa niemieckiego Ministerstwa Sprawiedliwości).

<sup>77</sup> Por. J. Barcz, *Unia Europejska na rozstajach. Dynamika i główne kierunki rozwoju reformy ustrojowej*, Warszawa 2008, s. 226.

<sup>78</sup> Por. J. Barcz, *Problem ujednoczenia reżimu prawnego Przestrzeni Wolności, Bezpieczeństwa i Sprawiedliwości UE - w sprawie art. 42 TUE (tzw. procedura kładki)*, Europejski Przegląd Sądowy 2006/10, s. 4.

dotyczyła procesu decyzyjnego w ramach instytucji wspólnotowych (unijnych), określonego postanowieniami Traktatów stanowiących UE. Możliwy jest również udział Sejmu i Senatu, w formie ustawy, w wyrażaniu zgody przez Prezydenta RP na modyfikację umowy międzynarodowej (w trybie art. 23 w połączeniu z art. 25 ustawy o umowach międzynarodowych). Taki tryb wybrano dla uznania przez Polskę jurysdykcji ETS w III filarze UE na podstawie art. 35 TUE<sup>79</sup>. Taki tryb może być też właściwy w przypadku chęci odstąpienia przez Polskę od tzw. Protokołu brytyjskiego, odnoszącego się do Karty Praw Podstawowych. Należy zwrócić jednak uwagę, że modyfikacja umowy międzynarodowej oznacza jej zmianę bez konieczności zawierania nowej umowy (art. 23 pkt 2 ustawy). Bez wątplenia nie będzie dotyczyć procesu wewnątrzdecyzyjnego, w ramach organizacji międzynarodowej (Unia Europejska).

W świetle obowiązującej Konstytucji RP z 1997 r. rząd jest odpowiedzialny, co do zasady, za reprezentowanie Polski w organizacji międzynarodowej (UE)<sup>80</sup>, natomiast jego współdziałanie z Sejmem i Senatem przy wewnątrz krajowym kreowaniu stanowiska polskiego w instytucjach unijnych ma charakter kooperacyjny. Taki model zawarty jest w ustawie z 11.03.2004 r. o współpracy Rady Ministrów z Sejmem i Senatem w sprawach związanych z członkostwem Rzeczypospolitej Polskiej w Unii Europejskiej. Sejm i Senat mogą zajmować stanowisko w kwestii projektów unijnych aktów prawnych, powinno być ono podstawą stanowiska polskiego, niemniej jednak rząd może od takiego stanowiska odejść bądź w pewnych przypadkach w ogóle opinii nie zaciągnąć, musi to jedynie następnie objaśnić. Sejm i Senat nie mają kompetencji, w myśl postanowień obecnie obowiązującej Konstytucji RP, do przyjmowania stanowisk bezwzględnie wiążących rząd.

W świetle obecnie obowiązującej Konstytucji RP odejście od takiego modelu współdziałania rządu z Sejmem i Senatem nie jest możliwe. Z tego

---

<sup>79</sup> Por. wyrok TK z 18.02.2009 r. (Kp 3/08). Trybunał wyraźnie jednak wyłączył możliwość zastosowania w tym przypadku postanowień art. 90 Konstytucji RP (pkt 2.6. uzasadnienia).

<sup>80</sup> Postanowienie TK z 20.05.2009 r. (Kpt 2/08).

co wiadomo, w opracowywanych - po podpisaniu Traktatu z Lizbony i zakończeniu parlamentarnego etapu procedury ratyfikacyjnej – projektach nowelizacji ustawy o współpracy Rady Ministrów z Sejmem i Senatem w sprawach UE, względnie w projektach nowej takiej ustawy, mimo uwzględnienia konieczności umocnienia współpracy w przypadku stosowania procedury kładki, pozostano przy modelu kooperacyjnym. Bez nowelizacji Konstytucji RP z 1997 r. zmiana tego modelu raczej nie wchodzi w rachubę. Tym samym system wskazany przez FTK w wyroku z 30.06.2009 r. nie może mieć bezpośredniego wpływu na treść mechanizmu współdziałania rządu z Sejmem i Senatem w nowej (nowelizowanej) ustawie.

Natomiast polityczny wpływ wyroku FTK z 30.06.2009 r. na debatę w Polsce w tej sprawie może być dosyć istotny. Nie chodzi przy tym w pierwszej kolejności o kwestię tzw. kompromisu helskiego, który zajmował się kwestią usztywnienia procedury ewentualnego odejścia Polski od tzw. Protokołu brytyjskiego oraz zmiany decyzji Rady Europejskiej regulującej tzw. formułę z Janiny. Skoncentrowanie się na tych dwóch kwestiach odwróciło uwagę w dyskusji politycznej w Polsce od zasadniczej reformy ustrojowej, proponowanej w TL, jaką jest radykalne umocnienie pozycji parlamentów państw członkowskich w sprawach UE (obok przekształcenia Unii Europejskiej w jednolitą organizację międzynarodową). Bez wątpienia wejście w życie TL pociągnie za sobą konieczność podniesienia efektywności działania Sejmu i Senatu w sprawach UE oraz nadania nowej treści ustawie z 11.03.2004 r. (poprzez jej nowelizację względnie uchwalenie nowej ustawy)<sup>81</sup>. Orzeczenie FTK z 30.06.2009 r. pozwala lepiej zidentyfikować te dziedziny, regulowane w Traktacie z Lizbony, które wymagają zwiększenia efektywności działań parlamentu narodowego, względnie które powinny być przedmiotem wzmocnionej współpracy parlamentu narodowego z własnym rządem.

---

<sup>81</sup> Szerzej J. Barcz, *Zmiana roli Sejmu i Senatu po przyjęciu Traktatu Lizbońskiego*, w: L. Kolarska-Bobińska (red.), *Co warto, co należy zmienić. Poprawa jakości demokracji w Polsce*, Warszawa 2008, s. 33.

## 5. Podsumowanie

1) Treść wyroku niemieckiego Federalnego Trybunału Konstytucyjnego z 30.06.2009 r. nie jest zaskoczeniem. Mieści się on w głównych trendach orzecznictwa FTK w sprawach dotyczących Wspólnot i UE. Federalny Trybunał Konstytucyjny konsekwentnie podkreślał charakter Wspólnot (i Unii) jako organizacji międzypaństwowej, ustanowionej przez państwa członkowskie, które w procesie integracji europejskiej zachowują swoją suwerenność (kompetencję - kompetencji). Granice rozwoju Wspólnot i Unii wytyczał FTK zagwarantowaniem państwowości Republiki Federalnej Niemiec, w szczególności – zagwarantowaniem demokracji, zasady państwa prawnego, polityki socjalnej, federalizmu państwa i zasady pomocniczości.

2) Treść wyroku może mieć istotne znaczenie edukacyjne. W części wstępnej FTK dokonał bowiem sprecyzowania reform, wprowadzanych na mocy TL. Podkreślił, że zasadnicza reforma ustrojowa polega na przekształceniu Unii Europejskiej w jednolitą organizację międzynarodową, ustanowioną przez jej państwa członkowskie, które zachowują pełnię suwerenności (są „panami traktatów” - „*Herren der Veträge*”). Unia nie ewoluje w kierunku jakiegoś tworu quasi-państwowego, lecz pozostaje organizacją międzynarodową, mającą co prawda podmiotowość prawną – ale o charakterze wtórnym, nadanym przez państwa członkowskie, oraz mającą kompetencje również jedynie w zakresie przyznanym jej przez państwa członkowskie (zasada kompetencji powierzonych). Granica przyzwolenia na rozwój Unii leży więc tam, gdzie państwa członkowskie zaczęłyby tracić swoją państwowość (suwerenność).

3) Walor edukacyjny wyroku FTK leży więc w tym, że objaśnia on jednoznacznie charakter prawny Unii (*notabene* dla ekspertów niebudzący większych wątpliwości). Może to mieć znaczenie w debacie politycznej dla tych środowisk politycznych, które w TL upatrywały etap rozwoju Unii w kierunku europejskiego tworu państwowego kosztem suwerenności

państw członkowskich, obecnie zaś w wyroku FTK mogą znaleźć odpowiedzi na pytanie, które same wykreowały<sup>82</sup>.

4) Wyrok FTK precyzuje jednak dotychczasowe stanowisko Trybunału, dotyczące relacji między państwowością RFN a członkowstwem w UE w kilku istotnych obszarach, po części je usztywniając, po części zaś - rozszerzając. Usztywnienie dotyczy zasady pierwszeństwa prawa unijnego w stosunku do prawa krajowego (niemieckiego). W początkowym okresie FTK zastrzegł sobie możliwość kontroli konstytucyjności prawa wspólnotowego z punktu widzenia praw podstawowych, zagwarantowanych w Ustawie Zasadniczej RFN: możliwość taka miała istnieć, dopóki zagwarantowanie praw podstawowych na szczeblu wspólnotowym pozostawiałoby wątpliwości (formuła *Solange I*); następnie FTK „odwrócił” tę formułę, stwierdzając, że nie będzie korzystał ze swojej kompetencji, dopóki Wspólnota gwarantuje odpowiednią ochronę praw podstawowych (formuła *Solange II*) - *de facto* więc odstąpił od swojej kompetencji, a w każdym razie zastrzeżenia powyższe nie prowadziły do kontrowersji w zapewnieniu efektywności prawa wspólnotowemu.

5) Następnym etapem było sprecyzowanie zastrzeżenia, że członkostwo RFN we Wspólnotach, a następnie w UE, nie może prowadzić do utraty jej państwowości, zwłaszcza tolerowania niekontrolowanego, samoistnego rozrostu kompetencji Wspólnot i UE. W wyroku FTK dotyczącym Traktatu z Maastricht, znalazło się zastrzeżenie, że akty unijne wydane z przekroczeniem kompetencji powierzonych UE nie będą mogły wiązać RFN; Trybunał zastrzegł sobie również kompetencję do kontroli konstytucyjności takich sytuacji. Również i w tym przypadku stanowisko FTK nie spowodowało problemów z zagwarantowaniem efektywności prawa unijnego.

6) Nowym, istotnym elementem - w kontekście TL - jest odwołanie się przez FTK do sytuacji, w której zmiana traktatów stanowiących Unię

---

<sup>82</sup> Tak zasadnie W. Sadurski, *Jak nas Niemcy suwerenności nauczyli*, Rzeczpospolita z 22.07.2009 r., s. A 12.

następuje nie tylko na mocy traktatu rewizyjnego, lecz również na mocy „innych regulacji prawnych” (różne procedury kładki), nieopatrzonych zastrzeżeniem ratyfikacji (por. art. 23 zd. drugie UZ). Wówczas - podkreśla FTK - obok rządu federalnego również na ciałach ustawodawczych spoczywa szczególna odpowiedzialność polityczna („odpowiedzialność integracyjna”). Unia Europejska, będąca „traktatową unią suwerennych państw” nie może bowiem prowadzić do tego, aby w państwach członkowskich nie było wystarczającego miejsca dla debaty politycznej. Z reguły konieczne będzie więc wówczas wyrażenie zgody w drodze ustawy przez Bundestag i Bundesrat. Federalny Trybunał Konstytucyjny zastrzegł sobie przy tym możliwość kontroli przestrzegania reguł owej odpowiedzialności politycznej w świetle postanowień UZ (przestrzegania zasady pomocniczości, zasady kompetencji powierzonych oraz istoty [niem. *Kerngehalt*]identyczności konstytucyjnej RFN). Federalny Trybunał Konstytucyjny w istocie wprowadził więc nowe testy (po części konkretyzując testy uznane) badania konstytucyjności prawa unijnego. Można to traktować jako swoisty powrót do epoki formuły *Solange I*, ale należy także uwzględnić, że owe zastrzeżenia konstytucyjne nie prowadziły do turbulencji w zapewnieniu efektywności prawu wspólnotowemu w RFN.

7) Wymogi sprecyzowane przez FTK w stosunku do przyszłej „Ustawy rozszerzającej” wprowadzają bardzo sztywny system, uzależniający działanie rządu federalnego w obszarach, w których TL zmierza do wprowadzenia pewnej elastyczności, w kontynuowaniu reformy ustrojowej Unii, od zgody Bundestagu i Bundesratu. System ten może budzić wątpliwości z punktu widzenia zarówno prawnego – zasady lojalnej współpracy, jak i politycznego. Z drugiej zaś strony, sprecyzowanie takiego sztywnego systemu przez FTK ma swoje uzasadnienie w orzecznictwie Trybunału, jego precyzyjnym nastawieniu do relacji między „państwowością” RFN a członkostwem w UE, kwalifikacją prawną Wspólnot (oraz przyszłej Unii) oraz konstytucyjnymi wymogami związanymi z ustrojem federacyjnym państwa. System ten znajduje swoje mocne uzasadnienie w „klauzuli integracyjnej” art. 23 ust. 1 UZ.

8) Niepokój polityczny związany z wymogami określonymi przez FTK w odniesieniu do udziału Bundestagu i Bundesratu w kreowaniu stanowiska RFN w Radzie Europejskiej i Radzie UE wynika chyba przede wszystkim z obawy, aby wyrok FTK nie wywołał reakcji łańcuchowej, polegającej na radykalnym umacnianiu statusu parlamentów narodowych w stosunku do własnych rządów przy kreowaniu „stanowisk państwowych” w Radzie Europejskiej i Radzie w tych dziedzinach, w których twórcy Traktatu z Lizbony zamierzali ustanowić klauzule, gwarantujące pewną elastyczność w reformie ustrojowej Unii w przyszłości<sup>83</sup>. Rozwiązania proponowane przez TL przewidują różne mechanizmy kontrolowania przez parlamenty narodowe procesu decyzyjnego w UE, zakładające po części współpracę między tymi parlamentami. Tak radykalne umocnienie statusu parlamentu wobec własnego rządu - jak to zakłada wyrok FTK - niweluje ten subtelny mechanizm wzajemnego oddziaływania, sprawia, że propozycje TL mogą się po części stać martwe: klauzule zakładające dynamikę dalszej reformy ustrojowej Unii nie będą mogły być wykorzystane ze względu na słabą efektywność, względnie opór jednego lub niewielkiej grupy parlamentów narodowych.

9) Z drugiej jednak strony, mocniejsze zaangażowanie parlamentów narodowych w sprawy UE ma swoje głębokie uzasadnienie. Ich włączenie, zwłaszcza w decyzje o znaczeniu konstytucyjnym dla rozwoju Unii, ma zasadnicze znaczenie dla umocnienia jej legitymacji demokratycznej i rozbudowania konwergencji między krajowym i unijnym procesem decyzyjnym. Z tego punktu widzenia wyrok FTK może mieć oddziaływanie pozytywne na inne państwa członkowskie UE.

10) Wpływ wyroku FTK na kształtowanie treści nowego modelu udziału Sejmu i Senatu w sprawach UE, zwłaszcza zaś na kształt współdziałania w tej dziedzinie z rządem, jest (z prawnego punktu widzenia) ograniczony. Trybunał - konstruując wymogi systemu, gwarantującemu Bundestagowi i Bundesratowi bardzo mocną pozycję w krajowym procesie decyzyjnym w sprawach UE - mógł się odwołać do precyzyjnych postanowień „klauzuli integracyjnej” zawartej w art. 23 UZ. Porównywalnego punktu odniesienia

---

<sup>83</sup> Por. J. Crosbie, *Irish parliament to get more control over EU laws*, European Voice z 6.07.2009 r.

w polskiej Konstytucji z 1997 r. nie ma. Na mocy obecnie obowiązującej Konstytucji możliwe jest działanie modelu kooperacyjnego, który powinien być oczywiście dostosowany i rozbudowany w przypadku wejścia w życie TL. Wyrok FTK może natomiast pomóc w identyfikacji dziedzin, które powinny być szczególnie uwzględnione w takiej nowej regulacji.

11) Natomiast polityczny wpływ wyroku FTK z 30.06.2009 r. na debatę w Polsce w tej sprawie może być dosyć istotny. Nie chodzi przy tym w pierwszej kolejności o kwestię tzw. kompromisu helskiego, który zajmował się kwestią usztywnienia procedury ewentualnego odejścia Polski od tzw. Protokołu brytyjskiego, oraz zmiany decyzji Rady Europejskiej regulującej tzw. formułę z Janiny. Skoncentrowanie się na tych dwóch kwestiach odwróciło uwagę dyskusji politycznej w Polsce od zasadniczej reformy ustrojowej, proponowanej w Traktacie z Lizbony, jaką jest - obok przekształcenia Unii Europejskiej w jednolitą organizację międzynarodową - radykalne umocnienie pozycji parlamentów państw członkowskich w sprawach UE. Bez wątplenia wejście w życie TL pociągnie za sobą konieczność podniesienia efektywności działania Sejmu i Senatu w sprawach UE oraz nadania nowej treści ustawie z 11.03.2004 r. (poprzez jej nowelizację względnie uchwalenie nowej ustawy). Orzeczenie FTK z 30.06.2009 r. pozwala lepiej zidentyfikować te dziedziny regulowane w TL, które wymagają zwiększenia efektywności działań parlamentu narodowego, względnie które powinny być przedmiotem wzmocnionej współpracy parlamentu narodowego z własnym rządem.

12) Inną sprawą jest nowelizacja Konstytucji RP z 1997 r., od dawna postulowana w doktrynie, w związku z członkostwem Polski w UE. Gdyby do konstytucji wprowadzano koherentne postanowienia w tej dziedzinie, z pewnością pożądane byłoby ustanowienie wzmocnionego mechanizmu współpracy Sejmu i Senatu z rządem oraz zagwarantowania parlamentowi prawa wyrażania zgody w drodze ustawy w odniesieniu do procedur kładek prowadzących do zmiany prawa pierwotnego UE. Wówczas postanowienia art. 23 UE (oraz wyrok FTK z 30.06.2009 r.) mogłyby być wartościowym punktem odniesienia.



# Charakter prawny i struktura Traktatu dotyczącego przystąpienia Republiki Bułgarii i Rumunii do Unii Europejskiej

(w:) Bułgaria i Rumunia w Unii Europejskiej.

Aspekty polityczne, prawne i ekonomiczne procesu akcesyjnego,  
Warszawa 2009 (strony 105-144).

## 1. Uwagi wstępne

Traktat dotyczący przystąpienia Republiki Bułgarii i Rumunii do Unii Europejskiej<sup>1</sup> został podpisany 25 kwietnia 2005 r. i wszedł w życie 1 stycznia 2007 r. W tym dniu Bułgaria i Rumunia stały się państwami członkowskimi Unii Europejskiej. Struktura traktatu i charakter prawny poszczególnych dokumentów akcesyjnych odpowiadają w ogólnym zarysie wcześniejszym traktatom akcesyjnym, w tym Traktatowi, który wszedł w życie 1 maja 2004 r. i na mocy którego członkostwo w UE uzyskało dziesięć państw, w tym Polska<sup>2</sup>. Niemniej jednak w stosunku do wcześniejszych traktatów akcesyjnych traktat dotyczący Bułgarii i Rumunii charakteryzuje się swoistą specyfiką, warunkowaną dwoma zasadniczymi czynnikami:

---

<sup>1</sup> „Traktat między (ówczesnymi 25 państwami członkowskimi UE) a Republiką Bułgarii i Rumunią dotyczący przystąpienia Republiki Bułgarii i Rumunii do Unii Europejskiej” oraz inne powiązane z nim dokumenty, Dz.Urz UE 2005 L 157/3. Kompleksowo na temat akcesji obu państw do UE: A. Łazowski, *And then they were twenty-seven ... A legal Appraisal of the Sixth Accession Treaty*, Common Market Law Review 2007 Vol 44 No 2, s. 401 i nast.

<sup>2</sup> Patrz na temat charakteru prawnego i struktury tego Traktatu akcesyjnego: J. Barcz, A. Michoński, *Wstęp do Wyboru dokumentów - Traktaty stanowiące podstawę Unii - Traktat akcesyjny - Prawo polskie*, Warszawa 2006 (wydanie III), s. 27 i nast.; A. Wyrozumska, *Charakter prawny traktatu o przystąpieniu do Unii Europejskiej z 2003 r. (w:) Przystąpienie Polski do Unii Europejskiej. Traktat akcesyjny i jego skutki* (red. St. Biernat), Zakamycze 2003, s. 13 i nast.

- **Po pierwsze** - czynnikiem natury formalnej: w czasie bowiem finalizowania negocjacji akcesyjnych z Bułgarią i Rumunią podpisany został 29 października 2004 r. „Traktat ustanawiający Konstytucję dla Europy”<sup>3</sup> (dalej: Traktat konstytucyjny), toczył się proces ratyfikacyjny tego traktatu w państwach członkowskich, którego wynik nie był pewny; z tego względu Traktat akcesyjny dotyczący Bułgarii i Rumunii musiał brać pod uwagę możliwość przystąpienia obu państw do obowiązujących traktatów stanowiących Unię - TUE, TWE i TEWEA, względnie przystąpienia do Traktatu konstytucyjnego (który miał zastąpić TUE i TWE) oraz do TEWE.
- **Po drugie** - czynnikiem natury polityczno-ekonomicznej: jego istota polegała na tym, że oba państwa przystępujące do UE nie spełniały w pełnym zakresie kryteriów kopenhaskich tak w dziedzinie przygotowania ekonomicznego jak i politycznego (przygotowanie instytucji demokratycznych);<sup>4</sup> stąd też Traktat akcesyjny dotyczący Bułgarii i Rumunii zawiera szereg specyficznych klauzul bezpieczeństwa, wychodzących poza klauzule zwykle występujące dotychczas w traktatach akcesyjnych oraz poza specjalne klauzule, które ustanowiono po raz pierwszy w Traktacie akcesyjnym, który wszedł w życie 1 maja 2004 r.

## 2. Struktura dokumentów akcesyjnych

Warunki przyjęcia nowego państwa członkowskiego do Wspólnot Europejskich określone były pierwotnie w poszczególnych traktatach ustanawiających Wspólnoty (w art. 98 TEWWiS, art. 237 TWE i art. 205 TEWEA), przy czym poszczególne regulacje różniły się między sobą: o ile podstawą prawną przyjęcia państwa do EWWiS była jednogłośnie decyzja Rady, to podstawą uzyskania członkostwa w EWG i EWEA była umowa międzynarodowa (traktat o przystąpieniu). Stało się to powodem

<sup>3</sup> Dz.Urz. UE 2004 C 310/1. Patrz: J. Barcz, *Przewodnik po Traktacie konstytucyjnym wraz z tekstem Traktatu*, Warszawa 2005.

<sup>4</sup> Patrz: A. Łazowski, *And then they were twenty-seven ...*, s. 402 i nast.

stosunkowo skomplikowanej struktury dokumentów akcesyjnych, bowiem pierwsze rozszerzenie 1972/1973 o Wielką Brytanię, Irlandię i Danię nastąpiło już w warunkach ujednoczenia struktury instytucjonalnej Wspólnot. Chodziło więc o to, aby - uwzględniając zróżnicowaną podstawę prawną akcesu do Wspólnot - zagwarantować jednocześnie spójność dostosowań instytucjonalnych i prawnych.<sup>5</sup> Poradzono sobie z tym problemem w ten sposób, iż umowa międzynarodowa - stanowiąca podstawę przyjęcia państwa do EWG i EWEA oraz decyzja Rady - stanowiąca podstawę przyjęcia państwa do EWWiS miały (mimo różnego charakteru prawnego) związane, prawie identyczne brzmienie (ograniczały się do trzech artykułów, dotyczących akcesu państwa do danej Wspólnoty oraz wejścia odpowiednio - umowy lub decyzji Rady w życie). Warunki uzyskania członkostwa i dostosowanie traktatów EWG, EWEA i EWWiS regulowane były w odrębnym dokumencie - Akcie o warunkach przystąpienia, do którego odwoływała się zarówno umowa międzynarodowa jak i decyzja Rady. Natomiast deklaracje polityczne związane z przystąpieniem ujmowane były w Akcie końcowym.

Po wejściu w życie TUE tego rodzaju struktura dokumentów akcesyjnych straciła uzasadnienie, TUE ustanawiał bowiem jednolitą podstawę prawną akcesu do Unii - w art. 49 (pierwotnym art. 0).<sup>6</sup> Mimo to

---

<sup>5</sup> Patrz. J. Barcz, *Struktura i charakter prawny dokumentów określających członkostwo państwa w Unii Europejskiej na przykładzie Austrii*, Państwo i Prawo 1999, nr 1, s. 35 i nast.; M. Pechstein i Ph. Kubicki, *The Legal Framework of Accession to the European Union (w:) Poland's Way to the European Union. Legal Aspects* (ed. By Wł. Czapliński), Warsaw 2002, s. 231 i nast.; M. Cremona, *Accession to the European Union: Membership Conditionality and Accession Criteria*, tamże, s. 256 i nast.; C. Herma, *Traktat o przystąpieniu do Unii Europejskiej - struktura i charakter prawny dokumentów związanych z dotychczasowymi akcesjami do Wspólnot Europejskich i Unii Europejskiej*, UKIE. Biuletyn analiz 2002, nr 8, s. 79 i nast.

<sup>6</sup> Art. 49 TUE w obecnie obowiązującym brzmieniu nadanym przez Traktat z Amsterdamu : „Każde Państwo europejskie, które szanuje zasady określone w artykule 6 ustęp 1, może się ubiegać o członkostwo w Unii. W tym celu składa ono swój wniosek Radzie, która podejmuje decyzje, stanowiąc jednomyślnie po zasięgnięciu opinii Komisji oraz po otrzymaniu zgody Parlamentu Europejskiego, udzielonej bezwzględną większością głosów jego członków. 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”.

dokumenty akcesyjne Austrii, Finlandii i Szwecji, które to państwa uzyskały członkostwo 1 stycznia 1995 r.,<sup>7</sup> utrzymały tradycyjną strukturę z niewielkimi modyfikacjami. Uzasadniano takie podejście (mimo pewnej krytyki) względami pragmatycznymi - „pamięcią instytucjonalną” i porównywalności dokumentów akcesyjnych.<sup>8</sup> W roku rozszerzenia 1994/1995 potwierdzono więc następującą strukturę dokumentów akcesyjnych:

- dotychczasową decyzję Rady i umowę zastąpiła wyłącznie umowa - Traktat dotyczący przystąpienia (tzw. Traktat akcesyjny *sensu stricto*), który odpowiadał dotychczasowej praktyce co do struktury i stał się dokumentem zwięzłym, składającym się z preambuły (o charakterze formalnym, nawiązującej do woli realizacji celów traktatów ustanawiających UE) oraz trzech artykułów: pierwszy z nich regulował trzy kwestie - ustanawiał członkostwo danego państwa w UE, odsyłał - jeśli chodzi o warunki członkostwa - do Aktu dotyczącego warunków przystąpienia, podkreślając jednocześnie, iż Akt ten jest „częścią składową” traktatu akcesyjnego i - po trzecie - potwierdzał, że traktat akcesyjny należy do prawa pierwotnego UE; artykuł drugi formułował pewne wyjątki od generalnej zasady przynależności traktatu akcesyjnego do prawa pierwotnego, dotyczące specyficznego reżimu zmiany jego postanowień (wyłączenia spod procedury art. 48 TUE dotyczącego procedury rewizji), wynikającego ze specyfiki traktatu akcesyjnego - zwykle akces ma charakter grupowy a traktat dotyczy całej grupy państw przystępujących; jeśli jedno z nich nie złoży w terminie dokumentów ratyfikacyjnych (tak było w toku rozszerzenia 1994/1995, gdy w wyniku negatywnego referendum Norwegia, które już podpisała

---

<sup>7</sup> Patrz: *Dokumentacja akcesyjna. Dokumenty dotyczące przystąpienia do Unii Europejskiej Austrii, Finlandii i Szwecji*. Red. J. Platanova-Latanowicz, tom III, Centrum Europejskie Uniwersytetu Warszawskiego, Warszawa 1998.

<sup>8</sup> Por. Ch. Thun-Hohenstein, F. Cede, *Europarecht. Das Recht der Europäischen Union unter besonderer Berücksichtigung der EU-Mitgliedschaft Österreichs*, Wien 1999, s. 23 i nast.

traktat akcesyjny, nie złożyła dokumentów ratyfikacyjnych i nie przystąpiła do UE), specyficzna procedura zmiany dotyczy również innych postanowień Aktu o warunkach przystąpienia, wyraźnie wskazanych w Traktacie; artykuł trzeci zawierał natomiast typowe tzw. klauzule końcowe, m.in. określał języki autentyczne traktatu, którymi są języki wszystkich państw - stron (w tym państw przystępujących do UE), depozytariusza traktatu (którym jest tradycyjnie rząd włoski) i dzień wejścia w życie traktatu (i tym samym uzyskania członkostwa w UE przez państwa przystępujące);

- drugim elementem dokumentów akcesyjnych pozostał Akt dotyczący warunków przystąpienia do UE oraz dostosowań w Traktach stanowiących podstawę UE (stanowiący wraz z Traktatem o przystąpieniu tzw. Traktat akcesyjny *sensu largo*): Akt był dokumentem bardzo obszernym; w przypadku traktatu akcesyjnego Austrii, Finlandii i Szwecji składał się z 177 artykułów, 19 załączników i 10 protokołów i podzielony był na pięć zasadniczych części: - zasady (warunki przystąpienia), które zawierały wyjaśnienia terminologiczne, potwierdzały związek nowych państw członkowskich prawem pierwotnym i wtórnym od dnia przystąpienia do UE, odnosiły się do statusu umów międzynarodowych zawartych przez nowe państwa członkowskie przed akcesją oraz do związania się przez te państwa różnego rodzaju aktami unijnymi, które nie należą do prawa pierwotnego i prawa wtórnego; - zmian w prawie pierwotnym, dotyczących przede wszystkim zmian instytucjonalnych; - zmian w prawie pochodnym (wtórnym), dotyczących szczegółowych regulacji o charakterze głównie technicznym; - postanowień derogacyjnych, bardzo obszernych i zawierających m.in. niezmiernie istotne postanowienia określające wynegocjowane przez państwo przystępujące tzw. okresy przejściowe; oraz postanowień dotyczących implementacji Aktu, w szczególności zawierających dopasowanie regulaminów instytucji wspólnotowych, różne szczegółowe przepisy przejściowe oraz potwierdzające, że załączniki i protokoły dołączone do Aktu stanowią jego część składową, w tym

samym należą do traktatu akcesyjnego *sensu largo* i prawa pierwotnego UE;

- trzecim elementem dokumentów akcesyjnych pozostał Akt Końcowy, który obejmował liczne deklaracje, wydane wspólnie przez wszystkie państwa członkowskie i przystępujące, przez część z nich, bądź deklaracje jednostronne.

### 3. Struktura dokumentów akcesyjnych rozszerzenia 2004 i 2007

W toku rozszerzenia 2004 - 2007, którego podstawą prawną był również art. 49 TUE, została zachowana powyższa struktura dokumentów akcesyjnych. Nie było w tej mierze żadnych wątpliwości w odniesieniu do rozszerzenia 2004. W odniesieniu do Bułgarii i Rumunii sytuacja nie uległaby zasadniczej zmianie również w przypadku, gdyby Traktat konstytucyjny wszedł w życie przed dniem ich przystąpienia, nowy bowiem art. I-58 Traktatu konstytucyjnego<sup>9</sup> wprowadzał co prawda pewne modyfikacje do procedury akcesyjnej, jego podstawą prawną pozostawała jednak umowa międzynarodowa, która odnosiłaby się do przystąpienia do jednolitej UE oraz Euratomu.<sup>10</sup>

Struktura dokumentów akcesyjnych rozszerzenia 2004 r. odpowiadała więc praktyce rozszerzenia 1994/1995 i obejmowała:<sup>11</sup> Traktat dotyczący

---

<sup>9</sup> Art. I-58: „Kryteria kwalifikacji i przystąpienia do Unii

1. Unia jest otwarta dla wszystkich państw europejskich, które szanują wartości określone w artykule I-2 i zobowiązują się wspólnie je wspierać.
2. Każde państwo europejskie, które pragnie zostać członkiem Unii, kieruje wniosek do Rady. Wniosek ten jest notyfikowany Parlamentowi Europejskiemu i parlamentom narodowym. Rada stanowi jednomyślnie po konsultacji z Komisją i po uzyskaniu zgody Parlamentu Europejskiego, udzielonej większością głosów członków wchodzących w jego skład. Warunki oraz tryb przyjęcia są przedmiotem umowy między Państwami Członkowskimi a państwem kandydującym. Umowa ta podlega ratyfikacji przez wszystkie umawiające się państwa, zgodnie z ich odpowiednimi wymogami konstytucyjnymi”.

<sup>10</sup> Traktat konstytucyjny nie przeprowadzał bowiem pełnej reformy ustrojowej Unii, pozostawiając poza nią Euratom. Por. J. Barcz, *Przewodnik po Traktacie konstytucyjnym ...*, s. 40/41.

<sup>11</sup> Szczegółowo: J. Barcz, A. Michoński, *Wstęp do wyboru dokumentów ...*, s. 36 i nast.

przystąpienia do UE (traktat akcesyjny *sensu stricto*), bardzo zwięzły, wzorem traktatu dotyczącego rozszerzenia 1994/1995, składający się z preambuły i trzech artykułów; Akt dotyczący warunków przystąpienia do UE oraz dostosowań w Traktatach stanowiących podstawę UE, stanowiący - stosownie do postanowień art. 1 ust. 1 Traktatu o przystąpieniu - jego „integralną część”, a tym samym należący do prawa pierwotnego UE; do Aktu dołączonych zostało 18 załączników i 9 protokołów, które – stosownie do jego art. 60 – stanowią „integralną część” Aktu, należą więc również do prawa pierwotnego UE (Traktat o przystąpieniu łącznie z Aktem dotyczącym warunków przystąpienia stanowią tzw. traktat akcesyjny *sensu largo*); trzecia część dokumentów akcesyjnych objęła Akt końcowy, zawierający 44 deklaracje (obecnych państw członkowskich i nowych państw członkowskich w różnych zestawieniach, bądź indywidualne); zawierał on również porozumienie w formie wymiany listów (not podpisanych) między Unią Europejską a nowymi państwami członkowskimi „w sprawie procedury informowania i konsultacji celem przyjęcia pewnych decyzji i innych środków podejmowanych w okresie poprzedzającym przystąpienie”.

Struktura dokumentów akcesyjnych dotyczących Bułgarii i Rumunii pozostaje co do zasady analogiczna. Obejmuje ona:

- Traktat dotyczący przystąpienia Republiki Bułgarii i Rumunii do Unii Europejskiej;<sup>12</sup>
- Akt dotyczący warunków przystąpienia Republiki Bułgarii i Rumunii oraz dostosowań w Traktatach stanowiących podstawę Unii Europejskiej;<sup>13</sup>
- Akt końcowy, zawierający tekst Aktu końcowego, deklaracje i porozumienie

---

<sup>12</sup> Dz.Urz. UE 2005 L 157/11 i nast.

<sup>13</sup> Dz.Urz. UE 2005 L 157/203 i nast. i nast.

w formie wymiany listów.<sup>14</sup>

Specyfika natomiast struktury dokumentów akcesyjnych dotyczących Bułgarii i Rumunii wynika - jak wspomniano - z tego, iż w czasie finalizacji prac nad ich treścią i podpisywania Traktatu (25 kwietnia 2005 r.) nie było jasności co do wejścia w życie Traktatu konstytucyjnego.<sup>15</sup> Co prawda Traktat konstytucyjny zakładał, że wejdzie w życie 1 listopada 2006 r. (art. IV-447 ust. 2), warunkiem była jednak uprzednia jego ratyfikacja przez wszystkie państwa członkowskie UE. Nie było to pewne, co potwierdziły negatywne wyniki referendum we Francji i w Niderlandach wkrótce po podpisaniu Traktatu akcesyjnego. Ostatecznie – jak wiadomo – Traktat konstytucyjny nie wszedł w życie. Niemniej jednak w chwili podpisywania Traktatu akcesyjnego należało brać pod uwagę zarówno przystąpienie do ówczesnie obowiązujących traktatów stanowiących podstawę Unii jak i do Traktatu konstytucyjnego i TEWEA. Wpłynęło to na strukturę samego Traktatu dotyczącego przystąpienia (Traktatu *sensu stricto*), jak również na zestawienie dokumentów akcesyjnych. Sięgnięto bowiem do rozwiązania alternatywnego.

Wspomniany wyżej Akt dotyczący warunków przystąpienia Republiki Bułgarii i Rumunii oraz dostosowań w Traktatach stanowiących podstawę Unii Europejskiej został dołączony do Traktatu na wypadek, gdyby Traktat konstytucyjny nie wszedł w życie przed dniem akcesji Bułgarii i Rumunii do UE. Natomiast gdyby Traktat konstytucyjny wszedł w życie przed akcesją, oba państwa przystępowały by do Unii w nowym kształcie prawnym i do EWEA, a szczegółowe warunki przystąpienia (uwzględniające nowe regulacje) zawierał Protokół dotyczący warunków i uzgodnień w sprawie przyjęcia Republiki Bułgarii i Rumunii do Unii Europejskiej.<sup>16</sup> Protokół ten - co do zasady - miał taką samą strukturę jak Akt dotyczący warunków przystąpienia. Niemniej różnił się w treści w dziedzinie dostosowań

---

<sup>14</sup> Dz.Urz. UE 2005 L 157/377 i nast. i nast.

<sup>15</sup> Patrz: A. Łazowski, *And then they were twenty-seven ...*, s. 404.

<sup>16</sup> Dz.Urz. UE 2005 L 157/29 i nast.



instytucjonalnych, uwzględniał bowiem regulacje proponowane w Traktacie konstytucyjnym.

#### 4. Traktat dotyczący przystąpienia

Stosownie do ówczesnych uwarunkowań zmodyfikowany został Traktat dotyczący przystąpienia: stał się obszerniejszy, a jego postanowienia ujęte zostały w sześć artykułów. Modyfikacje dotyczyły dwóch zasadniczych kwestii.

- Pierwsza powiązana była z wyżej omówionym rozwiązaniem alternatywnym. Artykuł 1 ust. 2 Traktatu przewidywał członkostwo Bułgarii i Rumunii w Traktacie konstytucyjnym oraz w TEWEA, a warunki członkostwa w Unii określać miał wówczas wspomniany wyżej Protokół (art. 1 ust. 3 Traktatu). W art. 2 Traktatu zawierał postanowienia na wypadek nie wejścia Traktatu konstytucyjnego w życie. W takim przypadku (art. 2 ust. 1 akapit pierwszy) Bułgaria i Rumunia stawały się stronami obowiązujących Traktatów stanowiących podstawę UE (czyli TUE, TWE i TEWEA), natomiast warunki członkostwa i dostosowania w tych traktatach określał Akt dotyczący warunków przystąpienia. (art. 2 ust. 2 Traktatu). W przypadku gdyby Traktat konstytucyjny wszedł w życie już po uzyskaniu członkostwa w Unii przez Bułgarię i Rumunię, w dniu jego wejścia w życie Bułgaria i Rumunia stałyby się stronami Traktatu konstytucyjnego (art. 2 ust. 1 akapit drugi Traktatu), a Protokół zaczynał obowiązywać w miejsce Aktu dotyczącego warunków przystąpienia, przy czym - stosownie art. art. 1 ust. 3 Traktatu - nie powstawał wówczas nowy stan prawny, a warunki członkostwa miały być określone przez Traktat konstytucyjny. Rozwiązanie takie było o tyle interesujące, iż ratyfikując Traktat akcesyjny Bułgaria i Rumunia wyraziły również ugodę na związanie się Traktatem konstytucyjnym (gdyby wszedł on w życie), a tym samym mogły być wliczane w tzw. okresie refleksji (2005-2006) do grupy państw, które Traktat konstytucyjny ratyfikowały.<sup>17</sup> *Mutatis mutandis* - jeżeli Traktat

---

<sup>17</sup> Por. J. Barcz, *Unia Europejska na rozstajach. Dynamika i główne kierunki reformy ustrojowej*,

konstytucyjny nie wszedłby w życie, Bułgaria i Rumunia stawały się stronami obecnie obowiązujących Traktatów stanowiących podstawę Unii, a warunki członkostwa i dostosowania w tych Traktatach określał Akt dotyczący warunków członkostwa. Ponieważ Traktat konstytucyjny nie wszedł w życie, zastosowany został taki właśnie wariant.

- Druga modyfikacja zawarta w Traktacie dotyczącym przystąpienia związany była ze wspomnianą już niepewnością co do stopnia spełnienia przez Bułgarię i Rumunię kryteriów członkostwa. W art. 4 ust. 1 Traktat zawiera klauzulę ratyfikacyjną i zobowiązywał państwa członkowskie i państwa kandydujące do złożenia dokumentów ratyfikacyjnych do dnia 31 grudnia 2006 r. W przypadku złożenia dokumentów ratyfikacyjnych przez wszystkie te państwa w powyższym terminie, Traktat miał wejść w życie 1 stycznia 2007 r. i z tym dniem Bułgaria i Rumunia miały stać się członkami Unii (art. 4 ust. 2 akapit pierwszy Traktatu). Jeżeli jedno z państw przystępujących nie złożyłoby dokumentów ratyfikacyjnych w określonym wyżej terminie, wówczas do Unii przystąpiłoby jedynie to państwo kandydujące, które dokumenty ratyfikacyjne złożyło, a Rada UE - stanowiąc jednomyślnie - dokonałaby niezbędnych dostosowań dokumentów akcesyjnych (art. 4 ust. 2 akapit drugi Traktatu). Powyższe postanowienia odpowiadały dotychczasowym rozwiązaniom stosowanym w traktatach akcesyjnych. Istotna modyfikacja została natomiast zawarta w art. 4 ust. 2 akapit trzeci, stosownie do którego: „Niezależnie od złożenia wszystkich niezbędnych dokumentów ratyfikacyjnych zgodnie z ustępem 1, niniejszy Traktat wchodzi w życie z dniem 1 stycznia 2008 roku, jeżeli Rada przyjmie decyzję dotyczącą obydwu przystępujących państw na podstawie artykułu 39 Protokołu, o którym mowa w artykule 1 ustęp 3 lub na podstawie artykułu 39 Aktu, o którym mowa w artykule 2 ustęp 2 przed wejściem w życie Traktatu ustanawiającego Konstytucję dla Europy”. W kolejnym akapicie art. 4 ust. 2 Traktatu

wskazano, iż stosowna decyzja Rady może dotyczyć również tylko jednego z państw przystępujących. Tym samym w Traktacie dotyczącym przystąpienia przewidziano możliwość przesunięcia o jeden rok uzyskania członkostwa przez Bułgarię lub Rumunię w przypadku, gdyby wystąpiły opóźnienia działań dostosowawczych na rzecz spełnienia kryteriów członkostwa (określonych w art. 39 Protokołu i - odpowiednio - Aktu dotyczącego warunków członkostwa). Chodzi tu o jedną z nowych form tzw. klauzul ochronnych, o której będzie jeszcze bliżej mowa.

Pozostałe postanowienia Traktatu dotyczącego przystąpienie odpowiadają dotychczasowej praktyce. Preambuła Traktatu jest zwięzła i ma charakter formalny - odwołuje się do procedury akcesyjnej (obok art. 49 TUE również do art. I-58 Traktatu konstytucyjnego), w art. 1 ust. 1 ustanawia się członkostwo Bułgarii i Rumunii w Unii Europejskiej, potwierdza się, iż - odpowiednio - Protokół (art. 1 ust. 3) względnie Akt dotyczący warunków przystąpienia (art. 2 ust. 2) stanowią „integralną część niniejszego Traktatu”, czyli należą co do zasady do prawa pierwotnego UE; postanowienia art. 4 ust. 3 wskazują na dziedziny, w których może nastąpić uproszczone dostosowanie postanowień dokumentów akcesyjnych, przy generalnym zastrzeżeniu (art. 3), że „Postanowienia dotyczące praw i obowiązków Państw Członkowskich oraz uprawnień i właściwości instytucji Unii określone w Traktatach, których stronami stają się Republika Bułgarii i Rumunia, mają zastosowanie do niniejszego Traktatu”. W końcu artykuły 5 i 5 zawierają typowe postanowienia końcowe, odnoszące się do języków autentycznych traktatów, traktatu akcesyjnego oraz depozytariusza, którym jest – jak wspomniano - tradycyjnie rząd włoski.

## **5. Charakter prawny dokumentów akcesyjnych**

Charakter prawny dokumentów akcesyjnych jest zróżnicowany. Sam Traktat o przystąpieniu jest umową międzynarodową wielostronną (nawet jeżeli przystępuje tylko jedno państwo, bowiem po stronie „unijnej” stronami traktatu są wszystkie państwa członkowskie). Jest to - jak

wspomniano - tzw. traktat akcesyjny *sensu stricto*. Częścią składową Traktatu o przystąpieniu jest Akt dotyczący warunków przystąpienia wraz z załączonymi protokołami. Oba te dokumenty łącznie stanowią tzw. traktat akcesyjny *sensu largo*. Należą one do prawa pierwotnego UE. Akt Końcowy wraz z zawartymi w nim deklaracjami nie jest częścią składową tzw. traktatu akcesyjnego *sensu largo*, a zawarte w nim deklaracje mają charakter polityczny. Niemniej jednak mogą one mieć pewne znaczenie w toku interpretacji postanowień Traktatu i Aktu dotyczącego warunków przystąpienia. Wynika ono z art. 31 ust. 2 konwencji wiedeńskiej o prawie umów międzynarodowych z 23 maja 1969 r.<sup>18</sup> Wspólne deklaracje wszystkich „obecnych” i „nowych” państw członkowskich podpadają bowiem pod pojęcie „porozumienia dotyczącego traktatu, osiągniętego między wszystkimi stronami w związku z zawarciem traktatu” (art. 31 ust. 2 lit. a konwencji), natomiast pozostałe deklaracje podpadają pod kategorię „każdego dokumentu sporządzonego przez jedną lub więcej stron w związku z zawarciem traktatu”. Zamieszczenie natomiast deklaracji w Akcie Końcowym przesądza problem ich przyjęcia „przez inne strony jako dokumentu odnoszącego się do traktatu” (art. 31 ust. 2 lit. b konwencji).<sup>19</sup>

Wzorem wcześniejszych dokumentów akcesyjnych w Akcie końcowym (punkt III) zawarta jest „Wymiana listów między Unią Europejską a Republiką Bułgarii i Rumunią w sprawie procedury informowania i konsultacji w celu przyjęcia pewnych decyzji i innych środków podejmowanych w okresie poprzedzającym przystąpienie”<sup>20</sup>. Charakter

---

<sup>18</sup> Art. 31 ust. 2 konwencji ma następujące brzmienie: „Dla celów interpretacji, kontekst obejmuje, oprócz tekstu, włączając w to jego wstęp i załączniki:

- a) każde porozumienie dotyczące traktatu, osiągnięte między wszystkimi stronami w związku z zawarciem traktatu;
- b) każdy dokument sporządzony przez jedną lub więcej stron w związku z zawarciem traktatu, a przyjęty przez inne strony jako dokument odnoszący się do traktatu”.

<sup>19</sup> Por. A. Wyrozumska, *Umowy międzynarodowe. Teoria i praktyka*, Warszawa 2006, s. 342-343. Szczegółowa analiza deklaracji zawartych w Akcie końcowym dotyczącym Traktatu akcesyjnego 2004 - A. Wyrozumska, *Charakter prawny traktatu o przystąpieniu do Unii Europejskiej z 2003 r. ...*, s. 24 i nast.

<sup>20</sup> Dz.Urz. UE 2005 L 157/393 i nast.

tego porozumienia nie jest jednoznaczny. Oceny zmierzają raczej w kierunku kwalifikacji tego porozumienia w kategoriach politycznych. Podkreśla się, że jako strony występują nowe państwa członkowskie oraz Unia Europejska, która nie ma podmiotowości prawnej i tym samym nie może zawierać umów międzynarodowych. Z tego względu - mimo dopełnienia warunków formalnych (wymiana not podpisanych) - porozumienie te miałyby raczej charakter polityczny. Charakter prawny tego porozumienia może wynikać ewentualnie z tego, iż fakt wymiany listów został potwierdzony przez pełnomocników obecnych państw członkowskich - można więc byłoby przyjąć, iż UE działała w imieniu jej obecnych państw członkowskich.<sup>21</sup> Wymiana listów jest również kwalifikowana jako tzw. *memorandum of understanding*, czyli niewiążące prawnie uzgodnienie, tym bardziej że treść zobowiązań skierowana jest do instytucji i organów Unii (która - jak wspomniano - nie ma kompetencji do zawierania tego typu umów międzynarodowych).<sup>22</sup> *Notabene* praktyczne znaczenie procedury informowania i konsultacji jest co najmniej wątpliwe od czasu podpisania 24 czerwca 1994 r. Traktatu akcesyjnego dotyczącego Austrii, Finlandii, Szwecji (i Norwegii), kiedy to wprowadzono status wzmocnionego obserwatora dla państwa, które już podpisało traktat akcesyjny.<sup>23</sup> Do chwili uzyskania członkostwa ma ono prawo udziału we wszystkich strukturach Unii, choć naturalnie bez prawa udziału w podejmowaniu decyzji. Do natury prawnej procedury informowania i konsultacji nie odniósł się również Trybunał Sprawiedliwości w wyroku z 28 listopada 2006 r. w sprawie C-413/04 Parlament Europejski przeciwko Radzie. Trybunał skoncentrował się raczej na praktycznym znaczeniu tej procedury, która miałaby umożliwiać państwom przystępującym bardziej efektywne działania dostosowawcze bezpośrednio przed akcesem. Podobnie - nawiązując do powyższego wyroku - procedurę tę ocenia A.

---

<sup>21</sup> Tak J. Barcz i A. Michoński, *Wstęp do wyboru dokumentów ...*, s. 71/72.

<sup>22</sup> A. Wyrozumska, *Charakter prawny traktatu o przystąpieniu do Unii Europejskiej z 2003 r. ...*, s. 33/34.

<sup>23</sup> Por. J. Barcz, *Austria w Unii Europejskiej. Problemy prawne w procesie akcesyjnym*, Opole 2001, s. 69.

Łazowski, dodając jeszcze jako pozytywny efekt tej procedury ułatwienie w tworzeniu w państwie przystępującym struktur i procedur związanych z członkostwem w Unii.<sup>24</sup>

## **6. Struktura Aktu dotyczącego warunków przystąpienia oraz Aktu końcowego**

### **6.1. Struktura Aktu dotyczącego warunków przystąpienia**

Stosownie do art. 2 ust. 2 Traktatu akcesyjnego *sensu stricto* Akt „stanowi integralną część niniejszego Traktatu” - razem tworzą Traktat akcesyjny *sensu largo*, należący do prawa pierwotnego UE. Akt składa się z 61 artykułów i IX załączników. Załączniki stanowią - stosownie do art. 59 Aktu - jego „integralną część” (czyli również należą - co do zasady - do prawa pierwotnego UE). Warto zaznaczyć, że do Aktu nie dołączono protokołów (uprzednio było ich 10). Ma to pewne znaczenie dla uporządkowania stosunkowo skomplikowanej struktury dokumentów akcesyjnych. Protokoły - podobnie jak załączniki - są „integralną częścią” Aktu, mają więc taki sam walor prawny. Z punktu widzenia strukturalnego bez wątpienia celowe jest ujednolicanie dokumentów akcesyjnych.

Akt dotyczący warunków przystąpienia obejmuje tradycyjnie pięć części:

- część pierwsza: zasady;
- część druga: postanowienia (zmiany) w traktatach;
- część trzecia: postanowienia stałe;
- część czwarta: postanowienia tymczasowe;
- część piąta: postanowienia dotyczące wprowadzenia Aktu w życie;

Postanowienia Aktu zawarte w części I - „zasady” odnoszą się do następujących zasadniczych kwestii:

---

<sup>24</sup> A. Łazowski, *And then they were twenty-seven ...*, s. 406.

- **Po pierwsze** - zawierają wyjaśnienia terminologiczne (tzw. słowniczek - art. 1), które są istotne, zapobiegają bowiem nieporozumieniom przy interpretacji tekstu. Tak więc wyjaśnia się znaczenie pojęcia - „Traktaty założycielskie”, obejmujące: Traktat ustanawiający Wspólnotę Europejską („Traktat WE”) i Traktat ustanawiający Europejską Wspólnotę Energii Atomowej („Traktat EWEA”) oraz Traktat o Unii Europejskiej („Traktat UE”), wraz ze wszystkimi zmianami, które weszły w życie przed rozszerzeniem; wyrażenie „obecne Państwa Członkowskie” oznacza wszystkie ówczesne państwa członkowskie UE, natomiast wyrażenie „nowe Państwa Członkowskie” oznacza Bułgarię i Rumunię; następnie kolejno definiowane jest znaczenie pojęcia „Unia”, oznaczające Unię Europejską ustanowioną TUE; „Wspólnota”, oznaczające, zależnie od okoliczności, Wspólnotę Europejską lub obie Wspólnoty i „instytucje”, oznaczające instytucje utworzone na mocy Traktatów założycielskich.
- **Po drugie** - art. 2 Aktu potwierdza fundamentalną zasadę, iż nowe państwa członkowskie od dnia przystąpienia są związane „postanowieniami Traktatów założycielskich oraz przepisami aktów przyjętych przez instytucje i Europejski Bank Centralny”, czyli całym prawem pierwotnym i stanowionym w UE z wyjątkiem obszarów określonych w regulacjach derogacyjnych; art. 2 potwierdza również, iż “postanowienia te są stosowane” w obu państwach „zgodnie z warunkami określonymi w tych Traktatach i w niniejszym Akcie”; tym samym na mocy art. 2 Aktu Bułgaria i Rumunia zaakceptowały również zasadę skutku bezpośredniego i pierwszeństwa prawa wspólnotowego w stosunku do prawa krajowego państw członkowskich w interpretacji Trybunału Sprawiedliwości;<sup>25</sup> dotyczy to również orzecznictwa Trybunału odnoszącego się do instytutów prawnych III filara UE, zwłaszcza decyzji ramowych;<sup>26</sup>

<sup>25</sup> Por. Wyrok polskiego Trybunału Konstytucyjnego z 11 maja 2005 r. w sprawie K 18/04.

<sup>26</sup> Jako przykład podać można wyrok z 16 czerwca 2005 r. w sprawie C-105/03 Marii Pupino i jego znaczenie dla interpretacji decyzji ramowych. Por. J. Barcz, A. Gajda, A. Grzelak, T. Ostropolski, *Postępowanie prejudycjalne w Przestrzeni Wolności, Bezpieczeństwa i Sprawiedliwości Unii*

ważnym dopełnieniem zobowiązań wynikających z art. 2 Aktu są postanowienia artykułów zawartych w części piątej (Postanowienia dotyczące wprowadzania w życie niniejszego Aktu) Tytule II (Stosowanie aktów instytucji) Aktu; stosownie do postanowień art. 52 Aktu Bułgaria i Rumunia są uznawane z dniem przystąpienia za adresatów dyrektyw i decyzji w rozumieniu art. 249 TWE, o ile skierowane były one do wszystkich ówczesnych państw członkowskich; na mocy art. 53 Aktu oba państwa zostały zobowiązane do podjęcia wszelkich środków zapewniających transpozycję takich aktów prawnych, chyba że objęte są one uzgodnionymi derogacjami; artykuły 55 i 56 Aktu określają podstawę prawną, umożliwiającą (art. 55) uzgodnienie dodatkowych derogacji na wniosek Bułgarii i Rumunii w stosunku do aktów prawnych przyjętych po 1 października 2004 r. a przed dniem przystąpienia oraz podjęcie dodatkowych dostosowań, o ile są one konieczne w związku z przystąpieniem a nie zostały uwzględnione w dokumentach akcesyjnych;<sup>27</sup> istotnym problemem w przypadku Bułgarii i Rumunii stało się również tłumaczenie tekstów prawa pochodnego na języki obu państw, które – stosownie do art. 58 Aktu – stały się z dniem przystąpienia językami „autentycznymi na takich samych warunkach, jak teksty sporządzone w obecnych językach urzędowych” (we wrześniu 2006 r., a więc na kilka miesięcy przed zakładaną datą akcesu, zakres przetłumaczonych tekstów nie przekraczają w przypadku obu państw 50%)<sup>28</sup>; skutki prawne niedociągnięć w tym zakresie mogą być bardzo poważne, na co wskazuje wyrok Trybunału Sprawiedliwości z dnia 11 grudnia 2007 r. w sprawie C-161/06 Skoma-Lux sro; w wyroku tym, odnoszącym się do braku publikacji rozporządzenia wspólnotowego w Dzienniku Urzędowym UE Trybunał stwierdził, że nie prowadzi to co prawda do nieważności aktu prawnego w państwach, w którego języku został on prawidłowo

---

*Europejskiej*, Warszawa 2007.

<sup>27</sup> Tego rodzaju akty prawne wylicza A. Łazowski, *And then they were twenty-seven ...*, s. 420.

<sup>28</sup> Tamże.



opublikowany (motyw 58 uzasadnienia), niemniej art. 58 Aktu dotyczącego warunków przystąpienia dołączony do Traktatu akcesyjnego 2003/2004 (analogiczny w treści do omawianego art. 58) sprzeciwia się temu, „aby można było powołać się na obowiązki zawarte w przepisach wspólnotowych, które nie zostały opublikowane w Dzienniku Urzędowym Unii Europejskiej w języku nowego państwa członkowskiego, jeżeli język ten jest językiem urzędowym Unii Europejskiej, wobec jednostek w tym państwie, nawet jeżeli mogły one zapoznać się z tymi przepisami przy użyciu innych środków” (motyw 51 uzasadnienia oraz sentencja wyroku).

- **Po trzecie** - kolejne artykuły precyzują zobowiązania nowych państw członkowskich w odniesieniu do specyficznych regulacji „zasobu” UE, umów międzynarodowych oraz aktywności na forum międzynarodowym i organizacji międzynarodowych:

- art. 3 zobowiązuje Bułgarię i Rumunię do zaakceptowania decyzji i umów przyjętych przez państwa członkowskie zebrane w Radzie oraz innych deklaracji, rezolucji i stanowisk przyjętych przez Radę Europejską lub Radę, związanie się tzw. umowami towarzyszącymi (wyliczonymi w załączniku I<sup>29</sup> do Aktu);

- art. 4 reguluje zobowiązania w odniesieniu do „dorobku Schengen” (akty składające się na ten „dorobek” wyliczone są w załączniku II<sup>30</sup> do Aktu);

- art. 5 potwierdza, iż Bułgaria i Rumunia z datą uzyskania członkostwa stają się państwami członkowskimi UGiW objętymi derogacją (stosownie do art. 122 TWE);

- art. 6 Aktu określa zobowiązanie związania się przez Bułgarię i Rumunię umowami międzynarodowymi przyjętymi ramach UE (w

---

<sup>29</sup> Dz.Urz. UE 2005 L 157/221 i nast.

<sup>30</sup> Tamże, s. 224 i nast.

tym umowami zawartymi na podstawie art. 24 i 28 TUE w II i III filarze UE); istotne jest zobowiązanie generalne zawarte w akapicie pierwszym ust. 12 art. 6 Aktu, stosownie do którego „Bułgaria i Rumunia podejmą w razie konieczności wszelkie właściwe środki w celu dostosowania ich statusu w ramach organizacji międzynarodowych i umów międzynarodowych, których stroną jest również Wspólnota lub inne Państwa Członkowskie, do praw i obowiązków wynikających z ich przystąpienia do Unii”;

- **Po czwarte** - w ramach „zasad” uregulowano również kwestię ewentualnej zmiany postanowień Aktu, przy czym jako zasadę potwierdzono (w ust. 1 art. 7 Aktu), że Akt należy do prawa pierwotnego UE i podlega rewizji stosownie do „procedury zmiany traktatów” (a więc stosownie do art. 48 TUE), o ile sam „nie stanowi inaczej”; są to postanowienia istotne dla państw przystępujących, gwarantują bowiem trwałość osiągniętych uzgodnień; z drugiej jednak strony w art. 8 Aktu podkreśla się specyfikę jego postanowień, zwłaszcza dotyczących okresów derogacyjnych; ust. 2 art. 7 Aktu zwraca też uwagę na istotną kwestię, iż wspólnotowe akty prawne, do których odnoszą się uzgodnione derogacje, zachowują swój status prawny, w związku z czym „stosowane są procedury zmiany tych aktów”.

Część druga Aktu (Dostosowania w Traktatach) obejmuje artykuły 9 do 17 podzielone na dwa tytuły: „Postanowienia instytucjonalne” (art. 9 do 15) i „Pozostałe dostosowania” (art. 16 i 17). Postanowienia instytucjonalne dotyczą koniecznych zmian w instytucjach i innych organach UE, tj. głównie nowej alokacji miejsc i procedury podejmowania decyzji: art. 9 dotyczy Parlamentu Europejskiego, art. 10 - Rady (rozdzielenia głosów ważonych w ramach podejmowania decyzji większością kwalifikowaną), art. 11 - Trybunału Sprawiedliwości i Sądu Pierwszej Instancji, art. 12 - Komitetu Ekonomiczno-Społeczny, art. 13 - Komitetu Regionów, art. 14 - Europejskiego Banku Centralnego (zmian w statucie) i art. 15 - Komitetu Naukowo-Technicznego, działającego na podstawie art. 134 TEWEA. Dostosowania instytucjonalne zostaną

omówione w odrębnym punkcie niniejszego rozdziału.<sup>31</sup> „Pozostałe zmiany” obejmują inne zmiany w traktatach: ustalenie daty granicznej w art. 57 ust. 1 TWE w dziedzinie swobody przepływu kapitału (art. 16 Aktu) i uzupełnienie postanowień art. 299 ust. 1 TWE, rozciągającego obowiązki TWE na nowe państwa członkowskie (art. 17 Aktu).

Część trzecia Aktu - „Postanowienia stałe” - odnosi się do koniecznych (w związku z przyjęciem nowych państw) zmian w prawie pochodnym, tzw. dostosowań technicznych. Postanowienia Aktu odsyłają w tej mierze do obszernych załączników: art. 19 do załącznika III, art. 20 do załącznika IV i art. 21 do załącznika V. Załącznik III zawiera zmiany techniczne, które zostały zidentyfikowane podczas przeglądu prawa wspólnotowego (tzw. *screeningu*), wyniki negocjacji w sprawach horyzontalnych dla obu państw przystępujących, zawiera również regulacje podejmowane jednostronnie przez UE. W ramach załącznika IV umieszczono akty prawa pochodnego wymagające dostosowań przed datą uzyskania członkostwa, a które nie zostały wymienione w Załączniku III z powodu nie objęcia ich podczas negocjacji akcesyjnych przeglądem prawa. W załączniku V znajdują się natomiast uzgodnienia o charakterze horyzontalnym dla wszystkich nowych państw członkowskich z dziedziny prawa spółek, reguł konkurencji (zmiana reżimu prawnego środków pomocowych w chwili uzyskania członkostwa przez Bułgarię i Rumunię w UE), rolnictwa i unii celnej. Warto zwrócić uwagę na postanowienia art. 22 Aktu, stosowne do którego: „Rada, stanowiąc jednomyślnie na wniosek Komisji i po konsultacji z Parlamentem Europejskim, może wprowadzić dostosowania do postanowień niniejszego Aktu odnoszących się do wspólnej polityki rolnej, które mogą okazać się niezbędne w wyniku zmiany przypisów wspólnotowych”. Brzmienie tego artykułu nieco różni się od podobnej regulacji, zawartej w art. 23 Aktu dołączonego do Traktatu akcesyjnego 2003/2004, która wzbudziła duże kontrowersje polityczne i stała się przedmiotem skarg Polski do Trybunału Sprawiedliwości. Różnica polega na usunięciu ostatniego zdania - „Takie dostosowania mogą być dokonane przed dniem przystąpienia”.

---

<sup>31</sup> Patrz: punkt 7 niniejszego rozdziału.

Część czwarta Aktu (Postanowienia tymczasowe) obejmuje artykuły od 23 do 42, podzielone na cztery tytuły: Tytuł I - „Środki przejściowe”, Tytuł II - „Postanowienia instytucjonalne”, Tytuł III - „Postanowienia finansowe” i Tytuł IV - „Pozostałe postanowienia”. Tytuł I części czwartej Aktu - „Środki przejściowe” - zawierający jeden artykuł (23) odnosi się do okresów przejściowych uzgodnionych w stosunku do Bułgarii i Rumunii. Art. 23 Aktu odsyła do załącznika VI,<sup>32</sup> który zawiera „indywidualne” okresy przejściowe dotyczące Bułgarii oraz do załącznika VII,<sup>33</sup> który zawiera analogiczne okresy przejściowe dotyczące Rumunii.<sup>34</sup> W Tytule II - „Postanowieni instytucjonalne” - zawarty jest również jeden artykuł (24), poświęcony regulacji przejściowej dotyczącej alokacji miejsc w Parlamencie Europejskim dla Bułgarii i Rumunii do końca legislatury 2004-2009. Ponieważ „pakiet nicejski” przewidywał alokację miejsc na 27 państw członkowskich, a 1 maja 2004 r. przystąpiło jedynie dziesięć państw, miejsca zarezerwowane dla Bułgarii i Rumunii rozdzielono między ówczesne 25 państw członkowskich. Przystąpienie obu państw w toku legislatury (1 stycznia 2007 r.) sprawiło, że tymczasowo otrzymały one również zwiększoną pulę miejsc w Parlamencie Europejskim (określoną właśnie w art. 24 Aktu: Bułgaria 18 a Rumunia 35). Wraz z rozpoczęciem legislatury 2009-2014 znacznie obowiązywać liczba miejsc określona w „pakiecie nicejskim” (Bułgaria 17 zamiast 18, Rumunia 33 zamiast 35), chyba że wszedłby w życie Traktat z Lizbony.<sup>35</sup> W Tytule III - „Postanowienia finansowe” (artykuły 25 do 35 Aktu) - zawarte są postanowienia dotyczące: wysokości wpłat obu państw do Europejskiego Banku Inwestycyjnego (art. 25), wpłat na rzecz Funduszu Badań nad Węglem i Stalą (art. 26), finalizacji programów wsparcia przedakcesyjnego - Phare i ISPA (art. 27), Instrumentu Przedakcesyjnej Polityki Strukturalnej (art. 28), SAPARD (art. 29), pomocy finansowej dla Bułgarii w związku ze

---

<sup>32</sup> Dz.Urz. UE 2005 L 157/278 i nast.

<sup>33</sup> Dz.Urz. UE 2005 L 157/311 i nast.

<sup>34</sup> Problematyka ta jest szczegółowo omówiona w rozdziale autorstwa A. Michońskiego.

<sup>35</sup> Problem ten będzie przedmiotem analizy w dalszej części rozdziału.

zobowiązaniem do zamknięcia elektrowni jądrowej w Kozłoduju (art. 30), pomocy finansowej, mającej na celu rozwój i wzmocnienie administracji i sądownictwa, zwłaszcza jeśli chodzi o zapewnienie wykonywania prawa wspólnotowego („Instrument Przejściowy”) - art. 31, pomocy finansowej na działania na nowych granicach zewnętrznych UE służących wprowadzeniu dorobku Schengen (instrument finansowy Schengen) - art. 32, przydziału środków na działania strukturalne do 2009 r. (art. 33), finansowanie rozwoju obszarów wiejskich do roku 2009 (szczegółowo regulowanie w załączniku VIII) - art. 34 oraz dostosowania uzgodnionych kwot do zmian cen (art. 35 Aktu). Postanowienia Tytułu IV („Pozostałe postanowienia”) części czwartej Aktu (art. 36 do 42) odnoszą się do różnych „klauzul ochronnych” (art. 36 do 40) - tzw. ogólnej klauzuli ochronnej oraz specjalnych klauzul ochronnych, ustanowionych na wypadek nie wypełnienia przez nowe państwa członkowskie zobowiązań podjętych w ramach negocjacji akcesyjnych. Problem ten zostanie omówiony odrębnie w dalszej części rozdziału. Artykuły 41 i 42 Aktu zawierają natomiast rozwiązania tradycyjnie wprowadzane do traktatów akcesyjnych, dotyczące możliwości ustanawiania tzw. okresów przejściowych *ad hoc* w dziedzinie wspólnej polityki rolnej (art. 41) oraz w dziedzinie przepisów weterynaryjnych, fitosanitarnych i bezpieczeństwa żywności w okresie przejścia od systemu istniejącego w obu państwach przed akcesem do reżimu wspólnotowego.

Część piąta Aktu („Postanowienia dotyczące wprowadzenia niniejszego Aktu w życie”) obejmuje art. 43 do 61 podzielone na trzy tytuły. Tytuł I („Powoływanie instytucji i organów”) zawiera postanowienia regulujące rozpoczęcie pracy przez instytucje i organy w składzie uwzględniającym przedstawicieli nowych państw członkowskich i upoważnia je do dokonania odpowiednich zmian w regulaminach wewnętrznych: art. 43 w odniesieniu do Parlamentu Europejskiego, art. 44 w odniesieniu do Rady, art. 45 w odniesieniu do Komisji, art. 46 w odniesieniu do Trybunału Sprawiedliwości i Sądu Pierwszej Instancji (określony jest również tryb włączenia sędziów z nowych państw członkowskich w pracę obu sądów), art. 47 w odniesieniu do Trybunału Obrachunkowego, art. 48 w odniesieniu do Komitetu Ekonomiczno-Społecznego, art. 49 w odniesieniu

do Komitetu Regionów, art. 50 i 51 dotyczą włączenia przedstawicieli Bułgarii i Rumunii w pracę komitetów, grup i innych organów. Tytuł II - „Stosowanie aktów instytucji” - części piątej Aktu (artykuły 52 do 58) zawiera istotne postanowienia dotyczące związania Bułgarii i Rumunii prawem wspólnotowym.<sup>36</sup> W końcu Tytuł III części piątej Aktu - „Postanowienia końcowe” - zawiera postanowienia, stosownie do których załączniki dołączone do Aktu stanowią jego „integralną część” (art. 59), teksty traktatów stanowiących podstawę Unii wraz ze zmianami oraz teksty kolejnych traktatów akcesyjnych przetłumaczone na język bułgarski i rumuński zyskują walor tekstów autentycznych w prawie UE (art. 60), a Sekretariat Generalny Rady UE zostaje zobowiązany do przekazania Bułgarii i Rumunii uwierzytelnionych kopii umów międzynarodowych złożonych w jego archiwum.

## 6.2. Struktura Aktu końcowego

Akt końcowy rozpoczyna oświadczenie pełnomocników ówczesnych państw członkowskich oraz Bułgarii i Rumunii, potwierdzające sporządzenie w ramach konferencji akcesyjnej dokumentów akcesyjnych (Traktatu dotyczącego przystąpienia, Protokołu dotyczącego przystąpienia wraz z załącznikami, Aktu dotyczącego przystąpienia wraz z załącznikami) oraz tekstów traktatów stanowiących podstawę Unii w językach bułgarskim i rumuńskim (Traktatu konstytucyjnego, TUE, TWE i TEWEA) oraz dokumentów zamieszczonych w Akcie końcowym. W samym Akcie zamieszczonych jest siedem deklaracji (przypomnijmy, że Akt końcowy 2003/2004 zawiera 44 deklaracje), uszeregowanych w czterech grupach. Dział A zawiera wspólne deklaracje ówczesnych państw członkowskich - są to cztery deklaracje: deklaracja nr 1 dotycząca Bułgarii (w sprawie swobodnego przepływu pracowników), deklaracja nr 2 dotycząca również Bułgarii (w sprawie roślin strączkowych), deklaracja nr 3 dotycząca Rumunii (w sprawie swobodnego przepływu pracowników) i deklaracja nr 4 dotycząca Bułgarii i Rumunii (w sprawie rozwoju obszarów wiejskich). Dział B – wspólna deklaracja ówczesnych państw członkowskich i Komisji

---

<sup>36</sup> Patrz: punkt 6.1. niniejszego rozdziału.

zawiera jedną deklarację (nr 5) w sprawie przygotowań Bułgarii i Rumunii do przystąpienia. Dział C - wspólna deklaracja niektórych ówczesnych państw członkowskich zawiera również jedną deklarację (nr 6) Niemiec i Austrii w sprawie swobodnego przepływu pracowników w stosunku do Bułgarii i Rumunii. W końcu dział D zawiera jedną deklarację (nr 7) Bułgarii w sprawie używania cyrylicy w UE. Akt końcowy zamyka „wymiana listów między Unią Europejską a Republiką Bułgarii i Rumunią w sprawie procedury informowania i konsultacji” wraz z załącznikiem.

Spośród deklaracji jedynie dwie odnoszą się do specyficznych problemów - w obu przypadkach Bułgarii: deklaracja nr 2 potwierdza uzgodniony obszar pułapu krajowego dla roślin strączkowych, natomiast deklaracja nr 7 podkreśla znaczenie wprowadzenia cyrylicy (wraz z przyjęciem Bułgarii do Unii) jako jej języka oficjalnego i roboczego również jako wyraz uwzględnienia „znaczącej części dziedzictwa kulturowego Europy”. Pozostałe deklaracje mają swoje odpowiedniki w deklaracjach zamieszczonych w Akcie końcowym dołączonym do Traktatu akcesyjnego 2003/2004, co wynika z podobieństwa rozwiązań zawartych w okresach derogacyjnych dotyczących najważniejszych dziedzin. Deklaracje nr 1 i 3 odnoszą się do okresów derogacyjnych dotyczących swobody przepływu pracowników i zawierają obietnice ówczesnych państw członkowskich, iż będą one starały się ograniczyć uzgodnione derogacje.<sup>37</sup> Austria i Niemcy tradycyjnie zastrzegają derogacje dotyczące swobody przepływu pracowników i świadczenia usług w regionach przygranicznych - deklaracja nr 6.<sup>38</sup> W końcu deklaracja nr 4 zawiera uzgodniony rozdział środków pomocowych na rozwój obszarów wiejskich na lata 2007-2009.<sup>39</sup> Specyficzne natomiast znaczenie ma deklaracja nr 5, sporządzona wspólnie przez ówczesne państwa członkowskie i Komisję, poświęcona sprawie

---

<sup>37</sup> Podobne deklaracje zamieszczone były w Akcie końcowym dołączonym do Traktatu akcesyjnego 2003/2004 - patrz deklaracje nr 6, 7, 10, 11 i 13-18.

<sup>38</sup> Por. deklaracja nr 19 zamieszczona w Akcie końcowym dołączonym do Traktatu akcesyjnego 2003/2004.

<sup>39</sup> Por. deklaracja nr 5 zamieszczona w Akcie końcowym dołączonym do Traktatu akcesyjnego 2003/2004.

przygotowania Bułgarii i Rumunii do członkostwa. W deklaracji tej wskazane są obszary, którym oba państwa powinny poświęcić szczególną uwagę w toku działań dostosowawczych - w przypadku Bułgarii jest to dziedzina wymiaru sprawiedliwości i spraw wewnętrznych, w przypadku Rumunii są to dziedziny wymiaru sprawiedliwości i spraw wewnętrznych, konkurencji i ochrony środowiska. Niezależnie od tego w deklaracji zapowiedziano działalność monitorującą Komisji co do spełnienia przez oba państwa zaciągniętych zobowiązań akcesyjnych oraz podkreślono znaczenie klauzul ochronnych. Do deklaracji tej powrócimy jeszcze przy omawianiu nowych klauzul ochronnych, wprowadzonych w Traktacie akcesyjnych dotyczącym Bułgarii i Rumunii.

Jak wspomniano, Akt końcowy zamyka „wymiana listów między Unią Europejską a Republiką Bułgarii i Rumunią w sprawie procedury informowania i konsultacji” wraz z załącznikiem. Procedura informowania i konsultacji jest formalnym mechanizmem umożliwiającym państwu przystępującemu do UE uczestnictwo w obradach gremiów unijnych po zakończeniu negocjacji akcesyjnych. Jest ustanowiona na podstawie porozumienia stron zawartego poprzez wymianę listów w dniu podpisania Traktatu akcesyjnego - podobnie jak to miało miejsce podczas poprzednich rozszerzeń. Sama procedura określona jest w punkcie I załącznika do wymiany listów. Stosuje się ona w okresie od momentu zakończenia negocjacji do wejścia w życie Traktatu akcesyjnego. Obejmuje ona: projekty decyzji Rady, projekty decyzji Rady Gubernatorów Europejskiego Banku Inwestycyjnego i projekty aktów przyjmowanych przez Komisję.

Państwo przystępujące jest informowane o powyższych propozycjach. W celu uzyskania rozstrzygnięć w sprawach kontrowersyjnych państwo przystępujące może wystąpić o powołanie komitetu tymczasowego (*interim committee*), składającego się z przedstawicieli instytucji europejskich oraz państw członkowskich (Stali Przedstawiciele przy UE). Kwestie trudne mogą być rozstrzygane na szczeblu ministerialnym (Rada UE). Pewne różnice między procedurą informowania i konsultacji w roku poszczególnych fal rozszerzenia występują w określeniu dziedzin, na których powinna się koncentrować współpraca w ramach tej procedury. W



przypadku Bułgarii i Rumunii w punkcie II załącznika zwrócono uwagę na konieczność wykorzystania tej procedury w celu sprawnego doprowadzenia do związania się przez oba państwa umowami międzynarodowymi, do których przystąpienie jest konieczne w związku z członkostwem w UE oraz włączenia się obu państw w negocjacje nad takimi, planowanymi umowami. Kwestia znaczenia praktycznego tej procedury oraz ocena jej charakteru prawnego została dokonana w innym miejscu.<sup>40</sup>

### 6.3. Dostosowania instytucjonalne

Dostosowanie instytucjonalne nie stanowiły większego problemu w toku finalizacji prac nad Traktatem akcesyjnym dotyczącym Bułgarii i Rumunii, ponieważ Traktat z Nicei zawierał uzgodniony pakiet instytucjonalny, określający działanie Unii liczącej 27 państw członkowskich<sup>41</sup>. Uwzględniał on zarówno członkostwo państw objętych rozszerzeniem 1 maja 2004 r., jak również członkostwo Bułgarii i Rumunii. Stąd, nie bez racji, traktuje się obie te fale rozszerzenia łącznie, jako rozszerzenie 2004/2007<sup>42</sup>. Z negocjacyjnego punktu widzenia, w końcowej fazie negocjacji akcesyjnych zarówno nad Traktatem akcesyjnym 2003 jak i nad Traktatem akcesyjnym dotyczącym Bułgarii i Rumunii, państwom przystępującym nie pozostawało nic innego jak zaakceptować (w ramach rozdziału „instytucje”) rozwiązania ustalone w „pakiecie nicejskim”.

Ważniejszy i ciekawszy kontekst polityczny mają regulacje instytucjonalne (dotyczące Bułgarii i Rumunii) odnoszące się do alokacji miejsc w Parlamencie Europejskim, formuły podejmowania decyzji w Radzie większością kwalifikowaną, zwłaszcza zaś składu kolegium Komisji. W tym ostatnim przypadku chodzi jednak nie o jakieś problemy z okresu negocjacji akcesyjnych, lecz o kontrowersyjny kontekst polityczny jaki

---

<sup>40</sup> Patrz: punkt 5 niniejszego rozdziału.

<sup>41</sup> Por. J. Barcz, *Traktat z Nicei. Zagadnienia prawne i instytucjonalne*, Warszawa 2005.

<sup>42</sup> Por. A. Łazowski, *And then they were twenty-seven ...*, s. 404 i nast.

wytworzył się w związku z odrzuceniem Traktatu konstytucyjnego a obecnie nabrał ponownie aktualności w związku z problemami występującymi w toku procesu ratyfikacji Traktatu z Lizbony. „Pakiet nicejski” nakazuje bowiem zmniejszenie składu kolegium Komisji w stosunku do liczby państw członkowskich już od 1 listopada 2009 r., natomiast Traktat z Lizbony nie tylko że odkładał wejście w życie tej decyzji do 2014 r., ale również umożliwia Radzie Europejskiej zachowanie obecnie obowiązującej zasady „jedno państwo - jeden komisarz”.

Powyższe trzy problemy instytucjonalne zostały poddane głębszej analizie, uwzględniającej również reformę ustrojową proponowaną w Traktacie z Lizbony. Pozostałe dostosowania instytucjonalne odpowiadają „pakietowi nicejskiemu” i nie wywoływały dyskusji.<sup>43</sup> Na mocy art. 11 Aktu dokonano dostosowań w składzie Trybunału Sprawiedliwości i Sądu Pierwszej Instancji (art. 46 zawiera odpowiednie regulacje przejściowe), na mocy art. 12 i 13 Aktu dokonano alokacji miejsc odpowiednio w Komitecie Ekonomiczno-Społecznym i w Komitecie Regionów (regulacje przejściowe zawierają odpowiednio art. 48 i 49 Aktu). W obu przypadkach Bułgaria ma po 12 miejsc a Rumunia po 15. Nie występowały tutaj żadne regulacje przejściowe (jak w odniesieniu do alokacji miejsc w Parlamencie Europejskim), ponieważ każde z państw przystępujących już w 2004 r. otrzymało tyle miejsc, ile przewidywał „pakiet nicejski”. Kolejne artykuły Aktu – 14 i 15 - zawierają dostosowania dotyczące zmian w Statucie Europejskiego Banku Inwestycyjnego i w składzie Komitetu Naukowo-Technicznego. Mianowanie dwóch dodatkowych członków Trybunału Obrachunkowego odbyło się na podstawie art. 47 Aktu (zamieszczonego w przepisach przejściowych dotyczących powoływania instytucji). Nie były tutaj potrzebne żadne dostosowania instytucjonalne (podobnie jak przy określaniu składu Rady UE). Ponieważ Traktaty odwołują się w tych przypadkach do państw członkowskich.

---

<sup>43</sup> Szczegółowo: A. Łazowski, tamże.

### 6.3.1. Alokacja miejsc w Parlamencie Europejskim a członkostwo Bułgarii i Rumunii w UE

Liczba przyznanych Bułgarii i Rumunii miejsc w Parlamencie Europejskim jest następstwem skomplikowanych regulacji „pakietu nicejskiego”. W Akcie dotyczącym warunków przystąpienia regulacje te znalazły wyraz w art. 9 ust. 1 Aktu (który wprowadza do traktatów stanowiących UE docelową liczbę członków Parlamentu Europejskiego - 736), w art. 9 ust. 2 Aktu (który wprowadza docelową alokację miejsc w Parlamencie Europejskim, począwszy od kadencji 2009-2014) i art. 24 ust. 1 Aktu (który przydziela obu państwom zwiększoną liczbę członków do końca kadencji 2004-2009).

Nowy podział miejsc w Parlamencie Europejskim był jednym z zasadniczych problemów, które należało rozwiązać przed finalizacją rozszerzenia 2004/2007. Zasada degresywnej proporcjonalności, stosowana przy systemie rozdziału miejsc w Parlamencie, prowadziła do olbrzymich dysproporcji między „dużymi” i „małymi” państwami członkowskimi<sup>44</sup>. Dla porównania - jeden deputowany do Parlamentu Europejskiego z Niemiec wybierany był głosami około 830 000 obywateli, natomiast deputowany z Luksemburga głosami około 71 500 obywateli<sup>45</sup>. Linearne przeniesienie systemu przednicejskiego na podział miejsc w Parlamencie Europejskim po przystąpieniu „nowych” państw (wśród których dominują państwa „małe” i „średnio-małe”) dysproporcje te jeszcze pogłębiłoby, a ogólna liczba członków Parlamentu wzrosłaby do 874 (przy 27 państwach członkowskich). Do tego dochodziły dodatkowe czynniki, a w szczególności problem kompensaty politycznej dla „dużych” państw członkowskich, rezygnujących z „drugiego” komisarza oraz generalna tendencja „dowartościowania” statusu państw „dużych”.

---

<sup>44</sup> Por. K. Michałowska-Gorywoda, *Podjęmowanie decyzji w Unii Europejskiej*, Warszawa 2002, s. 190 i nast.

<sup>45</sup> J. Janning, C. Giering, *Strategien gegen die institutionelle Erosion (w:) Demokratie und Interessenausgleich in der Europäischen Union*, Gütersloh 1999, s. 59 i nast.

Uwzględniać również należało wymóg zachowania efektywności przez Parlament Europejski: Traktat z Amsterdamu ustanawiał w art. 189 akapit drugi TWE górną granicę liczby deputowanych Parlamentu na 700, a przy piętnastu państwach członkowskich liczba członków Parlamentu wynosiła 626. W pierwszych miesiącach Konferencji Międzyrządowej 2000 zdecydowanie prezentowana była opinia na rzecz utrzymania maksymalnej liczby 700 członków Parlamentu<sup>46</sup>. Argumentowano przede wszystkim koniecznością wyważenia - z jednej strony - wzmocnienia legitymacji demokratycznej UE, z drugiej zaś stałego podnoszenia efektywności pracy Parlamentu i umacniania jego roli w ramach Unii. Jednakże, przy linearnym przeniesieniu systemu podziału miejsc w Parlamencie sprzed Traktatu z Nicei i zachowaniu posiadanych miejsc przez „stare” państwa członkowskie "15", już samo przystąpienie do Unii Polski i jeszcze dwóch dalszych, ówczesnych państw kandydujących wyczerpałoby miejsca stanowiące różnicę między górnym pułapem 700 miejsc a ówczesną liczbą - 626 członków Parlamentu Europejskiego. W związku z powyższym na mocy Traktatu z Nicei - z jednej strony - podniesiono nieznacznie ustalony w Traktacie z Amsterdamu pułap do 732 członków (art. 189 akapit drugi TWE), z drugiej zaś dokonano nowej alokacji miejsc między państwa członkowskie<sup>47</sup>.

W tej drugiej sprawie dyskusja podczas Konferencji Międzyrządowej 2000 koncentrowała się na dwóch zasadniczych opcjach, przy czym istniało wyraźne jej powiązanie z negocjowanym sposobem rozwiązania innych problemów, w szczególności z ustaleniami w dziedzinie nowego ważenia głosów w Radzie UE.<sup>48</sup> W ramach pierwszej opcji wskazywano na prostą ekstrapolację dotychczasowego systemu rozdziału miejsc (zasadzającego się na tzw. zasadzie degresywnej proporcjonalności, i - jak wspomniano - faworyzującego „małe” państwa członkowskie). W ramach natomiast

---

<sup>46</sup> Presidency Report to the Feira European Council. Brussels, 14 June 2000. CONFER 4750/00 , s. 33 i nast.

<sup>47</sup> Art. 1 ust. 1 Protokołu w sprawie rozszerzenia Unii Europejskiej, dołączonego do Traktatu z Nicei i punkt 1 Deklaracji nr 20 w sprawie rozszerzenia Unii Europejskiej, zamieszczonej w Akcie Końcowym Konferencji Międzyrządowej 2000.

<sup>48</sup> Presidency Report to the Feira European Council ..., s. 34.

drugiej opcji rozważano zagwarantowanie wszystkim państwom członkowskim określonej liczby miejsc minimalnych (w tej dziedzinie rozważane były różne warianty - ale co najmniej sześć miejsc) i podział pozostałych miejsc proporcjonalnie do liczby ludności państw członkowskich (ta opcja umacniała pozycję „dużych” państw członkowskich).

Uzgodniony na mocy Traktatu z Nicei, nowy rozdział 732 miejsc między państwa członkowskie jest specyficzny. Alokacji dokonano na 27 państw członkowskich (uwzględniono więc rozszerzenia 2004/2007).<sup>49</sup> W okresie legislatury 2004-2009 zastosowane zostały rozwiązania przejściowe, prowadzące do przekroczenia liczby 732 miejsc. Miejsca bowiem przypadające na Bułgarię i Rumunię zostały początkowo rozdzielone na państwa członkowskie według stanu po rozszerzeniu Unii 1 maja 2004 r. (Polska na przykład zamiast 50 otrzymała 54 miejsca). Po akcesie Bułgarii i Rumunii 1 stycznia 2007 r. otrzymały one również odpowiednio powiększoną pulę – Bułgaria 18 a Rumunia 35 miejsc - na mocy art. 24 ust. 1 (Postanowienia tymczasowe) Aktu dotyczącego warunków przystąpienia. Od początku kadencji 2009-2014 rozpocznie natomiast działać docelowe rozwiązanie zawarte w „pakiecie nicejskim”, które wprowadza do art. 190 ust. 2 akapit pierwszy TWE i art. 108 ust. 2 akapit pierwszy TWEA Akt dotyczący warunków przystąpienia Bułgarii i Rumunii (art. 9 ust. 2). Docelowo, począwszy od początku kadencji 2009-2014 Bułgaria będzie miała 17 członków (zamiast 18) a Rumunia 33 (zamiast 35) członków w Parlamencie Europejskim.

Jeśli poddamy analizie system alokacji ustalony na mocy Traktatu z Nicei, porównując go z system obowiązującym uprzednio,<sup>50</sup> to zauważymy, że spośród „starych” państw członkowskich jedynie największe demograficznie państwo (Niemcy) i państwo najmniejsze (Luksemburg) zachowały wcześniejszy stan posiadania. Wszystkie pozostałe, „stare” państwa człon-

---

<sup>49</sup> Patrz: Punkt 1 Deklaracji nr 20 w sprawie rozszerzenia Unii Europejskiej (zamieszczona w Akcie Końcowym Konferencji Międzyrządowej 2000) oraz art. 190 ust. 2 TWE w brzmieniu uwzględniającym Traktat akcesyjny z Bułgarią i Rumunią.

<sup>50</sup> Stosowna tabela - Eurostart 1999 r. Także: J. Barcz, *Traktat z Nicei ...*, s. 84.

kowskie utraciły pewną liczbę deputowanych, przy czym rozkład procentowy traconych miejsc był różny: najwięcej straciła Hiszpania (21,9%), najmniej natomiast państwa średnie - Belgia, Grecja i Portugalia.

Jeśli natomiast chodzi o „nowe” państwa członkowskie, to zostały one generalnie potraktowane gorzej niż państwa „stare”. Polska straciła relatywnie najwięcej spośród państw kandydujących - 21,9%, ale też ma to uzasadnienie w analogicznym potraktowaniu jak Hiszpania, co w tym przypadku (w przeciwieństwie do rozdziału głosów ważonych w Radzie) nie było korzystne. Najbardziej dyskryminująco zostały potraktowane Węgry i Czechy, które mimo porównywalności z grupą państw obejmującą Belgię, Grecję i Portugalię (po 22 miejsca), otrzymały po miejsc 20. Estonia otrzymała tyle samo miejsc co Luksemburg (6), mimo znacznie większego potencjału demograficznego, natomiast Malta - porównywalna demograficznie z Luksemburgiem, otrzymała mniej miejsc (5).

Rozwiązania „pakietu nicejskiego” zasadnie oceniane były jako bardzo konfliktogenne<sup>51</sup>. Z jednej strony już z tego względu, że „nowe” państwa członkowskie, potraktowane dyskryminująco, przy nadarzającej się okazji będą poszukiwały kompensaty. Taką nadarzącą się okazję stworzy - w przypadku odrzucenia Traktatu z Lizbony - kolejne rozszerzenie.

Traktat z Lizbony przejmuje, w odniesieniu do alokacji miejsc w Parlamencie Europejskim, rozwiązania proponowane w Traktacie konstytucyjnym (art. I-20). Sprowadzają się one (art. 9a /nowy art. 14/ ust. 2 TUE)<sup>52</sup> do sprecyzowania górnego pułapu liczby deputowanych (nie więcej niż 750), minimalnej (6) i maksymalnej (96) liczby deputowanych, która mogłaby przypaść odpowiednio najmniejszemu i największemu demograficznie państwu oraz do stwierdzenia, iż rozdział miejsc ma być

---

<sup>51</sup> Por. J.A. Emmanouilidis, *Nizza aus der Beitrittsperspektive* (w:) *Nizza in der Analyse ...*, s. 289 i nast.

<sup>52</sup> Należy mieć na uwadze, że postanowieniom tego artykułu nadano ostateczne brzmienie dopiero podczas spotkania Rady Europejskiej 18-19 października 2007 r. (patrz: dokument DS. 869/07, Lizbona, 19 października 2007 r.).

„degresywnie proporcjonalny”. Na uwagę zasługuje to, że po raz pierwszy odwołano się do tej zasady w postanowieniach traktatu - TUE,<sup>53</sup> nie precyzując jednak bliżej jej definicji. Alokacji miejsc między państwa członkowskie - w nakreślonych przez TUE ramach - dokonuje Rada Europejska w decyzji przyjmowanej jednomyślnie, „z inicjatywy Parlamentu Europejskiego”. Parlament, występując w taką inicjatywą 3 października 2007 r.,<sup>54</sup> o tyle sprecyzował pojęcie „degresywnej proporcjonalności”, że podkreślił, iż zasada ta łączy „solidarność europejską”, „uzasadnioną elastyczność” i „reprezentację narodową”.

Ostatecznej alokacji miejsc w Parlamencie Europejskim na mocy Traktatu z Lizbony dokonano w ramach powyższych przedziałów określonych podczas spotkania Rady Europejskiej 18-19 października 2007 r.<sup>55</sup> (stosownie do procedury - na podstawie propozycji Parlamentu Europejskiego).<sup>56</sup> Bułgaria miałyby otrzymać 18 miejsc a Rumunia 33 miejsca.<sup>57</sup> Pewne modyfikacje wyniknęły z tego, że pod naciskiem Włoch dodano im jedno miejsce, nie zmieniając zaproponowanej alokacji i ustalonych progów. Uzyskano to w ten sposób, że do górnego pułapu 750 miejsc nie będzie wliczany przewodniczący Parlamentu Europejskiego (*de facto* więc liczba posłów będzie wynosiła 751). Artykuł 9a (nowy art. 14) ust. 2 zdanie pierwsze TUE stwierdza: „W skład Parlamentu Europejskiego

---

<sup>53</sup> Por. *The European Parliament: Reassessing the Institutional Balance* (w:) *The Treaty of Lisbon. Implementing the Institutional Innovations ...*, s. 5 i nast.

<sup>54</sup> Report on the composition of the European Parliament (2007/2169(INI)), European Parliament, Committee on Constitutional Affairs, 3.10.2007, Final A6-0351/2007. Rapporteurs: Alain Lamassoure and Adrian Severin.

<sup>55</sup> W punkcie 13 Konkluzji Prezydencji przyjętych przez Radę Europejską podczas spotkania 21-23 czerwca 2007 r. wskazano jedynie – nawiązując do procedury ustalania alokacji miejsc - że „do października” Parlament Europejski ma przedłożyć „projekt inicjatywy” w celu „stworzenia korzystnych warunków dla rozwiązania kwestii przyszłego składu Parlamentu Europejskiego”.

<sup>56</sup> Por. deklaracje 4 i 5 zamieszczone w Akcie Końcowym Konferencji.

<sup>57</sup> Art. 2 projektu decyzji Rady Europejskiej dołączony jako załącznik do rezolucji Parlamentu Europejskiego z dnia 11 października 2007 r. w sprawie składu Parlamentu Europejskiego (2007/2169 (INI)).

wchodzą przedstawiciele obywateli Unii. Ich liczba nie przekracza siedmiuset pięćdziesięciu, nie licząc przewodniczącego. Reprezentacja obywateli ma charakter degresywnie proporcjonalny, z minimalnym progiem sześciu członków na Państwo Członkowskie. Żadnemu Państwu Członkowskiemu nie można przyznać więcej niż dziewięćdziesiąt sześć miejsc”.

Ocena zaproponowanych w Traktacie z Lizbony rozwiązań jest zróżnicowana. Łatwo zauważyć, że nie przewyżczono słabości „pakietu nicejskiego” i nie przyjęto przejrzystych i jednoznacznych kryteriów alokacji miejsc w Parlamencie Europejskim. Oznacza to, że dokonana alokacja musi być co jakiś czas aktualizowana z punktu widzenia zachodzących zmian demograficznych. Parlament Europejski, proponując alokację jesienią 2007 r., już zapowiedział konieczność jej weryfikacji przed legislaturą 2014-2019.<sup>58</sup> Alokacja miejsc w Parlamencie będzie musiała podlegać redefinicji również podczas kolejnych rozszerzeń, co nie będzie łatwe, zważywszy, że utrzymanie górnego pułapu liczby miejsc będzie wymagało zmniejszenia liczby członków Parlamentu przypadającej na poszczególne „stare” państwa członkowskie.

### **6.3.2. Podejmowanie decyzji większością kwalifikowaną w Radzie a członkostwo Bułgarii i Rumunii w UE**

Postanowienia Aktu dotyczącego warunków przystąpienia (art. 10) odnoszą się do wprowadzenia do art. 205 ust. 2 TWE i art. 118 ust. 2 TEWEA uzgodnionej w ramach „pakietu nicejskiego” nowej formuły podejmowania w Radzie decyzji większością kwalifikowaną (jej wersji docelowej, obliczonej na 27 państw członkowskich).

Formuła podejmowania w Radzie decyzji większością kwalifikowaną od początku istnienia Wspólnot budziła emocje.<sup>59</sup> Do wejścia w życie Traktatu

---

<sup>58</sup> *The European Parliament: Reassessing the Institutional Balance* (w:) *The Treaty of Lisbon. Implementing the Institutional Innovations ...*, s. 15.

<sup>59</sup> Por. R. Trzaskowski, *Dynamika reformy systemu podejmowania decyzji w Unii Europejskiej*, Warszawa 2005.



z Nicei (w 2003 r.) decyzje w tym trybie podejmowane były tzw. głosami ważonymi (dodatkowo - jeśli projekt aktu prawnego został przedłożony przez państwa członkowskie, a nie przez Komisję, należało zebrać - poza odpowiednią liczbą głosów ważonych - 2/3 liczby państw członkowskich).

Podejmowanie decyzji głosami ważonymi oznacza, że z pewnej ustalonej puli głosów każde z państw otrzymuje pewną liczbę głosów („ważonych” według tzw. zasady degresywnej proporcjonalności - czyli, im większe demograficznie państwo, tym relatywnie mniej głosów). Następnie należy ustalić „progi” (kwoty) głosów: ile należy zebrać głosów aby decyzję podjąć oraz ile należy zebrać głosów, aby decyzję zablokować (tzw. mniejszość blokująca). Problem wyraża się więc nie tylko w samym podziale głosów, lecz również w takim uzgodnieniu „progów” (kwot), aby zrównoważone były interesy państw „dużych” i „małych”, tj. aby musiały one budować koalicję, zwłaszcza przy próbie zablokowania decyzji. Pamiętać przy tym należy, że istota formuły podejmowania decyzji w Radzie większością kwalifikowaną polega nie na tym, aby decyzje blokować, lecz na tym, aby w sposób konstruktywny „przymusić” państwa do wypracowania kompromisu i przyjęcia decyzji. W praktyce większość decyzji w tym trybie zapada w drodze konsensusu, choć państwa - podczas negocjacji - cały czas śledzą rozkład głosów.

Podczas Konferencji Międzyrządowej 2000, która przygotowała Traktat z Nicei, rozważano umocnienie legitymacji demokratycznej Unii. Dyskutowano w związku z tym również reformę formuły podejmowania decyzji w Radzie większością kwalifikowaną, która miałaby polegać na zastąpieniu głosów ważonych tzw. podwójną większością, tj. stosowaniem dwóch testów:

- liczby państw: do podjęcia (i zablokowania) decyzji należy zebrać określoną liczbę państw; ponieważ w tym przypadku każde państwo ma „jeden” głos (niezależnie od potencjału demograficznego), test ten chroni interesy państw małych;

- potencjału demograficznego: do podjęcia decyzji (i zablokowania) należy zebrać ustalony procent potencjału demograficznego Unii; ten test z kolei wyraża interesy państw dużych.

Podczas Konferencji Międzyrządowej 2000 ówczesne państwa członkowskie nie doszły jednak do porozumienia w tych sprawach. Zawarto kompromis, który polegał na dodaniu do testu głosów ważonych obu wyżej wymienionych testów (test liczby państw był już w pewnym zakresie stosowany, natomiast test demograficzny ma charakter fakultatywny).

Trudności i skomplikowany przebieg negocjacji w tej dziedzinie nie może dziwić, jeśli zważymy skalę uwarunkowań i problemów tworzących punkt wyjścia. Zwrócić należy przede wszystkim uwagę na generalne uwarunkowania negocjacji. Dotychczasowy system (do rozpoczęcia obowiązywania formuły nicejskiej) „ważenia” głosów w znacznym stopniu opierał się na tzw. degresywnej proporcjonalności, tzn. faworyzował „małe” państwa członkowskie. Następstwem tego było, iż wraz z kolejnymi rundami rozszerzenia spadał procent ludności odpowiadający minimalnej liczbie ważonych głosów, koniecznych do podjęcia decyzji kwalifikowaną większością (od około 70% w początkowym okresie do 58% po rundzie rozszerzenia w 1995 r.). Zmniejszało to legitymację demokratyczną decyzji. Spadał również procent ludności odpowiadający minimalnej liczbie głosów ważonych pozwalających stworzyć mniejszość blokującą (od około 32% w początkowym okresie do około 12% po rundzie rozszerzenia 1995 r.), co z kolei wpływało destabilizująco na efektywność procesu decyzyjnego. Należało bowiem brać pod uwagę, że wraz z kolejnymi „falami” rozszerzenia przybywało państw „małych” i „średnich”, a nadchodzące rozszerzenie tendencję tę miało dodatkowo umocnić. I tak - jeśli spojrzymy na podział głosów ważonych w toku kolejnych „fal” rozszerzenia, to stwierdzimy, że „duże” państwa założycielskie (Niemcy, Francja i Włochy) od rozszerzenia w 1973 r. miały cały czas równą liczbę głosów ważonych - po 10, mimo że w tym czasie przystąpiło szereg państw średnich i małych (Grecja - 5 głosów, Portugalia - 5 głosów, Austria - 4 głosy, Szwecja - 4 głosy, Finlandia - 3 głosy, Irlandia - 3 głosy).

Ustalenie nowego systemu naliczania głosów ważonych było też ściśle powiązane z innymi kwestiami, dyskutowanymi podczas Konferencji Międzyrządowej 2000, w szczególności miało zapewnić pewną kompensatę (wpływów politycznych) „dużym” państwom członkowskim, które „traciły” po jednym komisarzu. Powiązane było też z rozszerzeniem zakresu decyzji podejmowanych większością kwalifikowaną oraz z nowym rozdziałem miejsc w Parlamencie Europejskim. W końcu, należało mieć również na uwadze, iż „stare” państwa członkowskie (a przede wszystkim „duże” państwa członkowskie) obawiały się, iż po rozszerzeniu Unii ówczesny system ważenia głosów może - po prawie podwojeniu liczby państw członkowskich i ich pogłębionej dyferencjacji oraz wzroście liczby państw „małych” i „średnich” - doprowadzić do osłabienia, a nawet zablokowania tempa procesów integracyjnych.

W toku negocjacji „uzewnętrznili” się też inne problemy, pozornie drobne, mające jednak podłoże prestiżowe i statusowe, a więc o trudno obliczalnych następstwach politycznych. I tak,<sup>60</sup> Niemcy, ze względu na potencjał demograficzny, dążyły do posiadania „symbolicznie” większej liczby głosów ważonych niż Francja, co spotykało się ze zdecydowanym oporem Francji (która powołała się na argumentację historyczną i polityczny postulat partnerstwa). Podobne napięcia występowały między Belgią a Holandią, Belgia bowiem (około 10 mln ludności) nie chciała zaakceptować przyznania jej mniejszej liczby głosów ważonych niż Holandii (15 mln ludności). Hiszpania z kolei dążyła do otrzymania takiej samej liczby głosów ważonych jak cztery „duże” państwa: w przedniciejskim systemie miała 8 głosów (cztery „duże” państwa po 10), ale Hiszpania zaakceptowała w przeszłości taką sytuację, ponieważ przy akcesji do Wspólnot przyznano jej „drugiego” komisarza; podczas Konferencji Międzyrządowej 2000 miała natomiast - podobnie jak cztery „duże” państwa - wyrazić zgodę na utratę „drugiego” komisarza, oczekiwała więc zrównania z tymi państwami pod względem liczby głosów ważonych (zapowiadana „rekompensata”). Do tego doszły róż-

---

<sup>60</sup> Patrz: C. Giering, *Die institutionellen Reformen von Nizza - Anforderungen, Ergebnisse, Konsequenzen* (w:) *Nizza in der Analyse* (hrsg. W. Weidenfeld), Gütersloh 2001, s. 74/75.

ne zabiegi Prezydencji francuskiej (w drugiej połowie 2000 r.), aby państwa przystępujące w zbliżającej się fali rozszerzenia potraktować gorzej (z naruszeniem zasady równorzędności), niż „stare” państwa członkowskie, odpowiadające im pod względem demograficznym. Najbardziej głośny był przypadek Polski, której podczas spotkania Rady Europejskiej w Nicei w grudniu 2000 r. chciano przyznać - na wniosek Prezydencji francuskiej - mniej głosów ważonych niż porównywalnej pod względem demograficznym Hiszpanii (co po ostrych interwencjach rządu polskiego i przy wsparciu Niemiec skorygowano, odwołując się do błędu „maszynowego” przy sporządzaniu propozycji), ale - na przykład - nieadekwatne naliczenie głosów ważonych dla Łotwy, Słowenii i Malty pozostało.

W ramach obowiązujące obecnie formuły (wprowadzonej na mocy Traktatu z Nicei) i obejmującej również Bułgarię i Rumunię (czyli w wersji docelowej, obejmującej 27 państw członkowskich) decyzja w Radzie zostaje podjęta większością kwalifikowaną przy spełnieniu dwóch testów i trzeciego fakultatywnie, a mianowicie:<sup>61</sup>

- głosów ważonych: przy 27 państwach członkowskich, aby podjąć decyzję należy zebrać co najmniej 255 na łączną sumę 345 głosów, natomiast dla stworzenia tzw. mniejszości blokującej należy zebrać co najmniej 91 głosów ważonych; w ramach tego rozdziału Bułgarii przyznano 17 i Rumunii 33 głosy;
- liczby państw: więcej niż połowa liczby państw jeśli projekt aktu pochodzi od Komisji Europejskiej i co najmniej 2/3 jeśli projekt pochodzi od państw członkowskich i
- (fakultatywnie) tekst demograficzny: każde z państw członkowskich może zażądać sprawdzenia, czy państwa spełniające dwa powyższe teksty zgromadziły łącznie co najmniej 62% potencjału demograficznego UE.

---

<sup>61</sup> Szczegółowa analiza: J. Barcz, *Traktat z Nicei ...*, s. 48 i nast.

Analiza nowego podziału głosów ważonych między „stare” państwa członkowskie prowadzi do wniosku, że „duże” państwa umocniły w tej dziedzinie swoją pozycję. Cztery „duże” państwa (Niemcy, Zjednoczone Królestwo, Francja i Włochy) zwiększyły liczbę głosów -w każdym przypadku - z 10 do 29, co daje współczynnik wzrostu 2,9. W przypadku natomiast pozostałych państw współczynnik wzrostu malał wraz z potencjałem ludnościowym danego państwa: Holandia - z 5 głosów na 13 (współczynnik 2,6); Grecja, Belgia, Portugalia - z 5 głosów na 12 (współczynnik 2,4); Szwecja i Austria: z 4 do 10 głosów (współczynnik 2,5); Dania, Finlandia i Irlandia - z 3 do 7 głosów (współczynnik 2,3) i Luksemburg: z 2 do 4 głosów (współczynnik 2,0). Relatywnie najwięcej zyskała Hiszpania: z 8 do 27 głosów (współczynnik 3,4), co wynikało z wyżej podanych uwarunkowań politycznych.

Jeśli chodzi o „nowe” państwa członkowskie, to najlepszą pozycję uzyskała Polska, która „podłączyła się” pod Hiszpanię i - na równi z nią uzyskała 27 głosów ważonych, co również prowadzi do współczynnika wzrostu 3,4 (według starego systemu Polska miałaby - podobnie jak Hiszpania - 8 głosów ważonych). Natomiast - jak wspomniano wyżej - w innych przypadkach zasada równorzędności nie zawsze była przestrzegana. Szczególnie widoczny jest przykład Słowenii, a zwłaszcza Łotwy, którym przyznano po 4 głosy, a współczynnik wzrostu wynosi zaledwie 1,3 (według starego systemu miałyby po 3 głosy). Podobnie potraktowana została Malta (w porównaniu z Luksemburgiem), której przyznano zaledwie 3 głosy, przy współczynniku wzrostu 1,5 (Luksemburg - 2,0).

Przedmiotem kontrowersji było również określenie progów, których osiągnięcie jest konieczne do podjęcia i zablokowania decyzji. W systemie przed-nicejskim (przy 15 państwach członkowskich) w celu podjęcia decyzji należało zebrać 71,3% głosów ważonych (co najmniej 62 z 87). Traktat z Nicei podnosi ten próg - przy 27 państwach członkowskich - do 73,4%, co bardzo usztywniło proces decyzyjny. Mniejszość blokującą ustalono natomiast - przy 27 państwach członkowskich - na 91 głosów, co na pierwszy rzut oka uniemożliwia „dużym” państwom tworzenie tzw. trójek blokujących.

Nowe „ważenie” głosów przyniosło – jak wspomniano - jednoznaczne wzmocnienie pozycji państw „dużych”. Przeciwwagą dla takiego stanu rzeczy - gwarantującą z kolei interesy państw „małych” i „średnich” - stanowią dwie klauzule tzw. podwójnej większości: po pierwsze - w przypadku, jeżeli decyzja ma być podjęta na wniosek Komisji, za decyzją - niezależnie od zebrania progu większości kwalifikowanej głosów ważonych - musi opowiedzieć się „większość państw członkowskich”; po drugie - w innych przypadkach (gdy propozycja nie jest przedkładana przez Komisję) za decyzją - niezależnie od zebrania progu większości kwalifikowanej głosów ważonych - musi opowiedzieć się dwie trzecie państw członkowskich.

Niezależnie od wyżej omówionych klauzul Traktat z Nicei dodatkowo wprowadził jeszcze test wiążący podjęcie decyzji większością kwalifikowaną z potencjałem demograficznym państw opowiadających się za podjęciem danej decyzji. Przy czym uzgodnione rozwiązanie przekracza dyskutowany próg 60%, ustalając niezbędny próg na wysokości co najmniej 62% potencjału demograficznego Unii. Formuła ta jednoznacznie umacnia pozycję państw „dużych”. Dokonuje jednak wśród nich zróżnicowania, szczególnie jeżeli weźmiemy pod uwagę związaną z tą formułą możliwość blokowania podjęcia decyzji. Najpoważniej została bowiem w ten sposób wzmocniona pozycja Niemiec - zarówno w procesie decyzyjnym generalnie, jak i w stosunku do Francji w szczególności. Niemcy bowiem z dwoma innymi „dużymi”, względnie czterema średnimi państwami członkowskimi będą w stanie zablokować każdą decyzję podejmowaną kwalifikowaną większością, gdy tymczasem Francja będzie do tego celu potrzebowała co najmniej trzech innych państw. Jedynie Niemcy są więc w stanie - przy pomocy kryterium demograficznego - tworzyć tzw. trójki blokujące.

Formuła nicejska budziła od początku poważne wątpliwości.<sup>62</sup> Podczas prac nad Traktatem konstytucyjnym uzgodniono (po bardzo trudnych

---

<sup>62</sup> Por. J. Kranz, *Traktat z Lizbony: Podejmowanie decyzji większością kwalifikowaną*, *Sprawy Międzynarodowe* 2007, nr 4.

negocjacji) zastąpienie formuły nicejskiej tzw. podwójną większością.<sup>63</sup> Stosownie do Traktatu z Lizbony (art. 9c /nowy art. 16/ ust. 4 TUE i art. 205 /nowy art. 238/ ust. 2 TFUE) formuła podejmowania decyzji większością kwalifikowaną w Radzie wygląda następująco:<sup>64</sup>

- do 31 października 2014 r. obowiązywać ma nadal formuła obecna, tj. wprowadzona na mocy Traktatu z Nicei (trzy testy, w tym test demograficzny fakultatywnie);
- natomiast od 1 listopada 2014 zacznie obowiązywać formuła oparta na tzw. podwójnej większości; aby podjąć decyzję w Radzie trzeba więc będzie – po pierwsze - zebrać większości 55% plus jedno z państw członkowskich, po drugie - państwa opowiadające się za podjęciem decyzji będą musiały dysponować co najmniej 65% populacji UE.

Następnie formuła ta została sprecyzowana w dwóch istotnych obszarach:

- **po pierwsze** - sprecyzowano tzw. mniejszość blokującą: grupa państw blokująca podjęcie decyzji musi nie tylko dysponować co najmniej 35% populacji UE, lecz również liczyć co najmniej cztery państwa;
- **po drugie** - w niektórych szczególnie istotnych dziedzinach (WPZiB, sprawiedliwości i spraw wewnętrznych, polityki gospodarczej i pieniężnej, zawieszenia w prawach państwa członkowskiego i wystąpienia z UE oraz różnych nominacji) dla podjęcia decyzji konieczne będzie zgromadzenie co najmniej 72% liczby państw członkowskich.

---

<sup>63</sup> Por. J. Barcz, *Unia Europejska na rozstajach ...*, s. 131 i nast.

<sup>64</sup> Por. J. Kranz, *Traktat z Lizbony: Podejmowanie decyzji większością kwalifikowaną ...* .

Traktat z Lizbony wprowadza okres przejściowy od 1 listopada 2014 r. do 31 marca 2017 r. W okresie tym:

- każde państwo będzie mogło zażądać „powrotu” do systemu nicejskiego i przeprowadzenia głosowania według formuły ustanowionej na mocy Traktatu z Nicei (tj. łącznie z głosami ważonymi) - (Protokół w sprawie postanowień przejściowych);<sup>65</sup>
- w okresie tym będzie można odwołać się do tzw. formuły z Janiny (uzgodnionej uprzednio w Traktacie konstytucyjnym); polega ona na tym, że jeżeli państwa nie zgadzające się na podjęcie decyzji zgromadzą 3/4 jednego z testów mniejszości blokującej (34% liczby państw lub 26% potencjału demograficznego Unii), Rada ponownie będzie musiała zająć się sprawą i poszukiwać „satysfakcjonującego rozwiązania” w „rozsądnym czasie” (deklaracja nr 7).<sup>66</sup>

Od 1 kwietnia 2017 r. zacznie działać w pełni podana wyżej tzw. podwójna większość, przy czym nadal można się będzie odwołać do tzw. formuły z Janiny w nieco zmodyfikowanym kształcie. Do jej uruchomienia wystarczy bowiem zgromadzenie co najmniej 55% jednego z testów mniejszości blokującej (tj. na przykład ok. 19% potencjału demograficznego Unii) - deklaracja nr 7.<sup>67</sup>

Traktat z Lizbony przejmuje więc formułę większości kwalifikowanej zaproponowaną przez Traktat konstytucyjny. Wprowadzone modyfikacje oceniane są w języku dyplomatycznym jako „rozważny kompromis”. Nie powinny one bowiem wpłynąć w istotny sposób na dynamikę procesu decyzyjnego. Wbrew obawom ustanowienie „okresów przejściowych” nie powinno mieć negatywnego wpływu na proces decyzyjny - formuła

---

<sup>65</sup> Protokół ten jest wymieniony w punkcie IIA Aktu Końcowego Konferencji ... .

<sup>66</sup> Deklaracja nr 7 odnosząca się do artykułu 9c ustęp 4 TUE i artykułu 205 ust. 2 TFUE (sekcja pierwsza zawartej w deklaracji projektu decyzji Rady).

<sup>67</sup> Tamże. Sekcja druga projektu decyzji Rady, zawartej w deklaracji.



nicejska, która ma obowiązywać do 2014 r. (a następnie będzie się można do niej odwołać do 2017 r.) działa bowiem stosunkowo sprawnie, natomiast pozwoli państwom, w których artykułowane były obawy i zgłaszane zastrzeżenia do systemu tzw. podwójnej większości na „oswojenie się” z tym systemem. Formuła z Janiny również nie powinna mieć negatywnego wpływu na proces decyzyjny - służy ona przymuszeniu państw do pogłębionych negocjacji w przypadku jeżeli projekt decyzji budzi szczególne kontrowersje.

### **6.3.3. Skład Komisji a członkostwo Bułgarii i Rumunii w UE**

Problem ten został zasadniczo przesądzony - jak wspomniano - przez Traktat z Nicei. Niemniej jednak niepewność losu Traktatu z Lizbony, który - idąc śladem Traktatu konstytucyjnego - proponuje modyfikacje obowiązującego obecnie „pakietu nicejskiego” sprawiła, że aktualności nabrało szereg ważnych kwestii, „uruchomionych” przez akces Bułgarii i Rumunii. Aby je w pełni zrozumieć, należy cofnąć się do negocjacji nad „pakietem nicejskim”. Dyskusja podczas Konferencji Międzyrządowej 2000 koncentrowała się wokół dwóch zasadniczych opcji:<sup>68</sup> wprowadzenia zasady „jedno państwo - jeden komisarz”, względnie ograniczenia liczby członków kolegium Komisji w stosunku do liczby państw członkowskich (z ustanowieniem rotacji lub rotacji ograniczonej). W ramach opcji pierwszej („jedno państwo - jeden komisarz”) osiągnięto pewien konsensus co do tego, iż zachowanie efektywności pracy Komisji przy tak znaczącej liczbie komisarzy wymagałoby - z jednej strony - ustanowienia pewnej hierarchii wśród komisarzy, z drugiej zaś strony - umocnienia pozycji Przewodniczącego Komisji. W odniesieniu do opcji ograniczenia liczby członków kolegium Komisji zarysował się kompromis, aby utrzymać ówczesną ich liczbę (a więc 20 - w dyskusjach pojawiała się również liczba 25), przy czym wyraźna była tendencja do zachowania zasady ścisłego egalitaryzmu - w myśl której zasady rotacji komisarzy byłyby jednakowe w odniesieniu do wszystkich państw członkowskich. Odrzucono propozycję zasady rotacji eli-

---

<sup>68</sup> Por. Adapting the Institutions to Make Success of Enlargement. Commission Opinion in accordance with Article 48 of the TEU. Brussels, 26.01.2000.

tarnej, do której odwoływały się na pewnym etapie dyskusji „duże” państwa, (uzasadniając to utratą „drugiego” komisarza): miałyby ona polegać na tym, iż „duże” państwa miałyby „stałych” komisarzy, a rotacją objęte byłyby miejsca przewidziane dla pozostałych państw członkowskich. Wskazywano również na to, że wariant zmniejszenia liczby komisarzy w stosunku do liczby państw członkowskich powinien być wprowadzany w życie stopniowo, wraz z przekroczeniem przez państwa członkowskie UE liczby 20. W dyskusji za pierwszą opcją opowiadały się generalnie państwa „małe” i „średnie”, przy czym sprzeciwiały się one zdecydowanie nadaniu mocniejszego statusu komisarzom „z państw dużych”. Za opcją drugą opowiadała się natomiast grupa pięciu państw „dużych”.

Przyjęte w Traktacie z Nicei i obecnie obowiązujące rozwiązania znalazły wyraz w art. 4 Protokołu w sprawie rozszerzenia Unii Europejskiej dołączonego do Traktatu z Nicei. Zostały następnie sprecyzowane przez Radę Europejską podczas spotkania w Kopenhadze 12-13 grudnia 2002 r. oraz wprowadzone do traktatów stanowiących UE na mocy Traktatu akcesyjnego 2003/2004 ):<sup>69</sup>

- od dnia 1 maja 2004 r. zaczęła obowiązywać zasada, iż Komisja składa się z jednego obywatela z każdego państwa członkowskiego, a więc „duże” państwa rezygnują z „drugiego” komisarza;<sup>70</sup>
- zasada ta obowiązuje do osiągnięcia przez Unię liczbę 27 państw członkowskich (czyli do akcesu Bułgarii i Rumunii), po czym - w najbliższej nominacji do Komisji po osiągnięciu tej liczby państw członkowskich (czyli od 1 listopada 2009 r.), liczba członków kolegium Komisji musi być zmniejszona w stosunku do liczby

---

<sup>69</sup> Szczegółowo: J. Barcz, *Traktat z Nicei ...*, s. 47 i nast.

<sup>70</sup> Ustalono przy tym okres przejściowy od 1 maja 2004 r. do pierwszej, regularnej nominacji do Komisji w listopadzie 2004 r. W tym czasie „stare” państwa członkowskie zachowały stan posiadania, natomiast komisarze „nowych” państw członkowskich zostali „przypisani” do komisarzy urzędujących. Od listopada 2004 r. zaczęła obowiązywać zasada „jedno państwo – jeden komisarz” (patrz: art. 46 Aktu dotyczącego warunków przystąpienia do UE). Patrz: *Wybór dokumentów. Traktat akcesyjny - Traktaty stanowiące podstawę Unii ...*, s. 133/134.

państw członkowskich, a rotacja komisarzy musi uwzględniać zasadę egalitarności, tzn. opierać się na równych zasadach dla wszystkich państw;

- liczbę komisarzy (mniejszą niż liczba państw członkowskich) i szczegółowe zasady rotacji określi decyzją jednomyślną Rada UE, przy czym podejmując taką decyzję Rada UE musi uwzględnić „zachowanie ścisłej równości przy ustalaniu kolejności pełnienia mandatu” oraz wymóg, aby skład kolejnych Komisji „w sposób zadowalający odzwierciedlał spektrum demograficzne i geograficzne ogółu państw członkowskich”;
- w przyszłości państwa przystępujące do UE mają zagwarantowane prawo desygnowania do składu Komisji własnego obywatela w okresie bezpośrednio po akcesie, natomiast państwa, które przystąpiły jako ostatnie przy osiągnięciu liczby 27 państw członkowskich (a więc Bułgaria i Rumunia), mają zagwarantowane posiadanie w składzie Komisji własnych obywateli w pierwszym zmniejszonym jej składzie.

Włączenie komisarzy z Bułgarii i Rumunii do składu kolegium Komisji nie nastroczało więc problemów formalnych.<sup>71</sup> Nie były też potrzebne regulacje przejściowe. Stąd Akt dotyczący warunków przystąpienia odnosi się do tej kwestii w Tytule I części piątej – „Powoływanie instytucji i organów”. Stosownie do postanowień art. 45 akapit pierwszy Aktu „z dniem przystąpienia, do Komisji zostanie mianowany obywatel każdego nowego Państwa Członkowskiego”.<sup>72</sup> Dalsze zasady udziału Bułgarii i Rumunii w obsadzaniu składu kolegium Komisji objęte będą ogólnymi postanowieniami (por. akapit drugi art. 45 Aktu), w zależności od losu Traktatu z Lizbony. Oba państwa będą jednak miały o tyle uprzywilejowaną

---

<sup>71</sup> Na turbulencje polityczne, które wystąpiły w związku z nominacjami, wskazuje A. Łazowski, *And then they were twenty-seven ...*, s. 409.

<sup>72</sup> Nominacja nastąpiła na podstawie decyzji Rady 2007/1/WE z 1 stycznia 2007 r., Dz.Urz. UE 2007 L 1/4.

pozycją, że - jak wspomniano - w przypadku redukcji liczby członków Komisji 1 listopada 2009 r. mają zagwarantowane miejsca dla „swoich” komisarzy w pierwszym kolegium Komisji po 1 listopada 2009 r.

Ponieważ postanowienia Traktatu z Nicei dotyczące składu kolegium Komisji stały się przedmiotem narastającej krytyki, do kwestii tej powrócono podczas obrad Konwentu 2002/2003. W projekcie Traktatu konstytucyjnego przedłożonym przez Konwent zaproponowano kuriozalne rozwiązanie, mające godzić dyskutowane wcześniej zasady. Zaproponowano mianowicie (część I, art. 27 ust. 3 projektu), aby kolegium Komisji składało się z piętnastu członków: w tym z Przewodniczącego, Ministra Spraw Zagranicznych Unii i trzynastu komisarzy wybranych na podstawie systemu równej rotacji. Ponieważ miała to być stosunkowo radykalna redukcja liczby członków Komisji, Przewodniczący Komisji miał otrzymać prawo mianowania „komisarzy bez prawa głosu” spośród kandydatów - obywateli pozostałych państw członkowskich. Propozycja ta została poddana powszechnej krytyce (również ze strony samej Komisji) i zarzucona podczas prac Konferencji Międzyrządowej 2003/2004. Ostatecznie, w tekście Traktatu konstytucyjnego (art. I-26 ust. 6) znalazło się rozwiązanie redukujące liczbę członków Komisji Europejskiej do dwóch trzecich liczby państw członkowskich (z zastrzeżeniem innej decyzji Rady Europejskiej) oraz ustanawiające zasady rotacji egalitarnej, przy czym rozwiązanie to miało zacząć działać od 1 listopada 2014 r. Było więc ono podobne do rozwiązania obowiązującego w ramach „pakietu nicejskiego”. Istotna różnica, nabierająca obecnie znaczenia polegała na tym, że – po pierwsze – w myśl „pakietu nicejskiego” dokonanie zmniejszenia liczby członków Komisji musi nastąpić już od 1 listopada 2009 r., po drugie - w ramach pakietu nicejskiego istnieje obowiązek zmniejszenia liczby członków Komisji w stosunku do liczby państw członkowskich, natomiast postanowienia Traktatu konstytucyjnego (a w ślad za nim Traktatu z Lizbony) pozostawiają ostateczną decyzję Radzie Europejskiej.

W „okresie refleksji” nad odrzuconym Traktatem konstytucyjnym oraz podczas negocjacji nad mandatem Konferencji Międzyrządowej 2007 narastała ze strony „dużych” państw członkowskich, zwłaszcza Francji

krytyka koncepcji zawartej w „pakiecie nicejskim”. Zgodzono się ostatecznie na przejęcie - na mocy Traktatu z Lizbony - rozwiązania proponowanego w Traktacie konstytucyjnym - art. 9d (nowy art. 17) TUE.<sup>73</sup> Zyskano w ten sposób czas do 2014 r. i - w ostateczności - możliwość powrotu do zasady „jedno państwo - jeden komisarz” na mocy decyzji Rady Europejskiej.<sup>74</sup>

Problemy jakie wystąpiły w procesie ratyfikacji Traktatu z Lizbony ze względu na wynik referendum w Irlandii 12 czerwca 2008 r. i niepewny los Traktatu z Lizbony, w tym zwłaszcza realna perspektywa niew wejścia Traktatu w życie przed 1 listopadem 2009 r., na nowo ożywiły wskazane wyżej problemy. Od 1 listopada 2009 r. konieczne będzie bowiem zmniejszenie liczby komisarzy w stosunku do liczby państw członkowskich. Stosownie do art. 4 ust. 2 i 3 Protokołu w sprawie rozszerzenia UE (dołączonego do TUE i Traktatów ustanawiających Wspólnoty Europejskiej na mocy Traktatu z Nicei) z chwilą osiągnięcia przez Unię liczby 27 państw członkowskich (tj. akcesu Bułgarii i Rumunii) zmianie ulegają postanowienia artykułów 213 ust. 1 TWE i 126 ust. 1 TEWEA, dotyczące składu Komisji. Stosownie natomiast do art. 213 ust. 2 TWE w nowym brzmieniu „Liczba członków Komisji jest mniejsza niż liczba Państw Członkowskich”. Co prawda liczbę członków Komisji ustala Rada EU stanowiąc jednomyślnie, lecz bez wątplenia liczba ta musi być mniejsza niż liczba państw członkowskich. Na podstawie zdania ostatniego ust. 1 art. 213 TWE nowe regulacje „stosują się od dnia podjęcia obowiązków przez

---

<sup>73</sup> Por. The European Commission (w:) The Treaty of Lisbon: Implementing the Institutional Innovations. Joint Study. November 2007, s. 21 i nast.

<sup>74</sup> Patrz: art. 9d (nowy art. 17) ust. 1 TUE: „Od 1 listopada 2014 roku Komisja składa się z takiej liczby członków, w tym z jej przewodniczącego i wysokiego przedstawiciela Unii do spraw zagranicznych i polityki bezpieczeństwa, która odpowiada dwóm trzecim liczby Państw Członkowskich, chyba że Rada Europejska, stanowiąc jednomyślnie, podejmie decyzję o zmianie tej liczby.

Członkowie Komisji są wybierani spośród obywateli Państw Członkowskich na podstawie systemu bezwzględnie równej rotacji pomiędzy Państwami Członkowskimi, który pozwala odzwierciedlić różnorodność demograficzną i geograficzną wszystkich Państw Członkowskich. System ten jest ustanawiany jednomyślnie przez Radę Europejską zgodnie z artykułem 211a (nowym art. 244) Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej”.

pierwszą Komisję po dacie przystąpienia dwudziestego siódmego Państwa Członkowskiego”, czyli od 1 listopada 2009 r. Rozważania spotykane w publicystyce,<sup>75</sup> aby podjąć próbę zmiany Protokołu w sprawie rozszerzenia UE, nie uwzględniają okoliczności prawnych. Zmiana Protokołu wymagałaby zawarcia traktatu rewizyjnego na podstawie art. 48 TUE (zmiany takiej dokonuje Traktat z Lizbony), a dodać jeszcze należy, że formalnie rzecz biorąc stosowana nowelizacja artykułów 213 TWE i 126 TEWEA miała miejsce już z „chwilą osiągnięcia przez Unię liczby 27 państw członkowskich”. Choć z formalnego punktu widzenia niewiele to zmienia - protokoły są bowiem „integralną częścią” traktatów, niemniej mamy w tym przypadku do czynienia z regulacją samych traktatów ustanawiających Wspólnoty.

Zauważyć również należy,<sup>76</sup> że co prawda decyzja Rady UE w sprawie redukcji liczby członków kolegium Komisji podejmowana ma być jednomyślnie, jednakże jej zablokowanie w wyniku sięgnięcia do prawa weta nie wchodzi w rachubę. Można negocjować jedynie liczbę członków kolegium Komisji, lecz musi być ona mniejsza od liczby państw członkowskich, a rotacja musi odbywać się na podstawie zasady równości (ust. 1 art. 213 TWE w nowym brzmieniu) - nie można więc ustanowić stałych komisarzy dla jakiejś grupy państw czy dla jednego państwa członkowskiego. Nie podjęcie przez Radę UE decyzji w sprawie redukcji liczby członków Komisji i zasad rotacji w określonym w „pakiecie nicejskim” terminie, względnie pozostawienie zasady obecnie obowiązującej - „jedno państwo - jeden komisarz”, stanowiłoby naruszenie traktatów, a Komisja powołana z naruszeniem nowych zasad działałaby nielegalnie. Sytuacja taka prowadziłaby do „prawnego i politycznego” chaosu w Unii Europejskiej.<sup>77</sup>

---

<sup>75</sup> Do rozważań takich odwołuje się N. Gros-Verheyde, *Nice Treaty still alive after Irish 'no'*, *Europolitics*, 10 July 2008.

<sup>76</sup> Por. S. Peers, *Can the Treaty of Lisbon be ratified or implemented ...*, s. 13 i nast.

<sup>77</sup> Tamże, s. 14.

#### 6.4. Rozwiązania specyficzne - klauzule ochronne

W Bułgarii i Rumuni wystąpiły istotne trudności w spełnieniu kryteriów kopenhaskich. Począwszy od *avis* Komisji z 1997 r., w którym Komisja negatywnie oceniła gotowość obu państw do członkostwa, poprzez decyzję podjętą przez Radę Europejską w Helsinkach w grudniu 1999 r., program Partnerstwo na rzecz członkostwa i negocjacje akcesyjne - wskazywano na istotny deficyt w przygotowaniu do członkostwa, zwłaszcza w gotowości do działania w warunkach swobodnej konkurencji na rynku wewnętrznym i dostosowaniu prawa.<sup>78</sup>

Z powyższych względów Traktat akcesyjny dotyczący Bułgarii i Rumunii zawiera szereg tzw. klauzul ochronnych, przy czym ich katalog wychodzi poza klauzule, które tradycyjnie występowały w traktatach akcesyjnych, względnie które pojawiły się w Traktacie akcesyjnym 2003/2004. W Traktacie akcesyjnym z Bułgarią i Rumunią umocowano:<sup>79</sup>

- klauzulę ochronną dotyczącą spraw gospodarczych (art. 36 Aktu), która tradycyjnie występowała w traktatach akcesyjnych;
- dwie specyficzne klauzule ochronne - jedna odnosząca się do funkcjonowania rynku wewnętrznego (art. 37 Aktu), druga - do działania PWBIS w dziedzinie współpracy w sprawach karnych i w sprawach cywilnych (art. 38 Aktu); klauzule tego rodzaju zostały po raz pierwszy wprowadzone do Traktatu akcesyjnego 2003/2004<sup>80</sup>;

---

<sup>78</sup> Problematyka ta jest szczegółowo omówiona w rozdziale 1 i 2. Patrz również: A. Łazowski, *And then they were twenty-seven ...*, s. 410 i nast. oraz rozdziały: Bułgaria (A. Łazowski, S. Yosifova) i Rumunia (M. Jozon) w książce - *The European Union and Its Neighbours* (eds. S. Blockmans and A. Łazowski), The Hague 2006 (odpowiednio – s. 207 i nast. i 247 i nast.).

<sup>79</sup> Por. A. Łazowski, *And then they were twenty-seven ...*, s. 413 i nast.

<sup>80</sup> Por. J. Barcz, *Prawne aspekty procesu rozszerzenia UE. Traktat akcesyjny (w:) Prawo Unii Europejskiej. Zagadnienia systemowe*, Warszawa 2006 (wydanie III), s. I-485 i nast.

- oraz zupełnie nową klauzulą ochronną, która dotychczas nie występowała w traktatach akcesyjnych, umożliwiającą przesunięcie przystąpienia do UE o rok od zakładanej w Traktacie akcesyjnym daty (1 stycznia 2007 r.), a więc do 1 stycznia 2008 r. (art. 4 ust. 2 akapit trzeci i czwarty Traktatu dotyczącego przystąpienia oraz art. 39 Aktu).

We wspólnej deklaracji (nr 5) ówczesnych państw członkowskich i Komisji (zamieszczonej w Akcie końcowym)<sup>81</sup> podkreślono, że Unia „będzie nadal monitorować przygotowania i osiągnięcia Bułgarii i Rumunii, w tym skuteczną realizację zobowiązań podjętych we wszystkich dziedzinach dorobku”. W przypadku Bułgarii podkreślono konieczność poprawy przygotowań w dziedzinie wymiaru sprawiedliwości i spraw wewnętrznych, w przypadku Rumunii natomiast - w dziedzinie wymiaru sprawiedliwości i spraw wewnętrznych, konkurencji i środowiska. Podkreślono również możliwość odwołania się do klauzul ochronnych.

#### **6.4.1. Klauzula ochronna dotycząca spraw gospodarczych**

Klauzula ta - jak wspomniano - była tradycyjnie zamieszczana w traktatach akcesyjnych. Znalazła się ona również w Akcie o warunkach przystąpienia (art. 37) dołączonym do Traktatu akcesyjnego 2003/2004.<sup>82</sup> W Akcie o warunkach przystąpienia Bułgarii i Rumunii jest ona zamieszczona w art. 36. Jej istotę oddaje ust. 1 tego artykułu, stosownie do którego: „Jeżeli przed końcem trzyletniego okresu następującego po przystąpieniu pojawią się trudności, które są poważne i mogą utrzymywać się w jakimkolwiek sektorze gospodarki, lub mogą spowodować poważne pogorszenie sytuacji gospodarczej danego obszaru, Bułgaria lub Rumunia może zwrócić się o zezwolenie na podjęcie środków ochronnych w celu naprawienia sytuacji i dostosowania danego sektora do gospodarki rynku wewnętrznego. W takich samych okolicznościach każde z obecnych Państw

---

<sup>81</sup>Dz.Urz. UE 2005 L 157/ 392.

<sup>82</sup> Patrz: *Wybór dokumentów. Traktaty stanowiące podstawę Unii - Traktat akcesyjny - Prawo polskie ...*, s. 125.



Członkowskich może zwrócić się o zezwolenie na podjęcie środków ochronnych w stosunku do Bułgarii lub Rumunii, lub do obydwu tych państw”.

Jeżeli wystąpiłyby okoliczności wskazane wyżej, stosową decyzję podejmuje Komisja, działając na wniosek zainteresowanego państwa członkowskiego, określając „środki ochronne, które uważa za niezbędne” (art. 36 ust. 2 akapit pierwszy Aktu). Możliwe jest również zastosowanie pilnej procedury (akapit drugi ust. 2 art. 36 Aktu) - „w razie poważnych trudności gospodarczych i na wyraźny wniosek zainteresowanego Państwa Członkowskiego” . Komisja podejmuje wówczas „działania w ciągu pięciu dni roboczych od otrzymania wniosku wraz z odpowiednimi informacjami uzasadniającymi ten wniosek”, a środki podjęte w ramach powyższej procedury „stosuje się ze skutkiem natychmiastowym”. Muszą one uwzględniać „interesy wszystkich zainteresowanych stron” i nie mogą one pociągać za sobą „konieczności przeprowadzania kontroli granicznych”.

Podejmowane przez Komisję w ramach tej klauzuli ochronnej środki mogą obejmować „odstępstwa” od reguł TWE i Aktu dotyczącego warunków przystąpienia, przy zachowaniu jednak zasady proporcjonalności („w takim zakresie i na takie okresy, jakie są absolutnie niezbędne do realizacji celów, o których mowa w ustępie 1”) oraz przy spełnieniu wskazania, że „pierwszeństwo przyznaje się środkom, które w możliwie najmniejszy sposób zakłócają funkcjonowanie rynku wewnętrznego” (art. 36 ust. 3 Aktu).

#### **6.4.2. Specyficzne klauzule ochronne**

Art. 37 Aktu ustanawia specyficzną klauzulę ochronną dotyczącą funkcjonowania rynku wewnętrznego. Może ona być uruchomiona jeżeli „Bułgaria lub Rumunia nie wykona zobowiązań podjętych w ramach negocjacji w sprawie przystąpienia powodując poważne naruszenie funkcjonowania rynku wewnętrznego, włączając w to jakiegokolwiek zobowiązania we wszystkich politykach sektorowych dotyczących działalności gospodarczej o skutku transgranicznym lub bezpośrednio

ryzyko wystąpienia takiego naruszenia”. Jak wspomniano klauzulę taką wprowadzono po raz pierwszy do Traktatu akcesyjnego 2003/2004<sup>83</sup>.

Do podjęcia „odpowiednich środków” upoważniona jest Komisja, działająca na uzasadniony wniosek państwa członkowskiego lub z własnej inicjatywy. Ramy czasowe, w których Komisja może sięgnąć do tej klauzuli są stosunkowo rozległe. Zasadniczo Komisja może podejmować środki „do końca najwyżej trzyletniego okresu następującego po dniu przystąpienia”. Niemniej jednak zastosowane środki mogą być utrzymywane dłużej - „tak długo jak odpowiednie zobowiązania nie będą wykonane” (czyli ponad okres trzech lat od przystąpienia Bułgarii i Rumunii do UE). Klauzula mogła mieć też zastosowanie przed wejściem Traktatu akcesyjnego w życie. W takim przypadku podjęte przez Komisję środki zaczynałyby działać od dnia przystąpienia (chyba że same wyznaczyły datę późniejszą). Komisja skorzystała z tej możliwości w stosunku do Bułgarii w związku z niewypełnianiem obowiązków dostosowawczych w dziedzinie bezpieczeństwa lotniczego. 21 grudnia 2006 r. Komisja przyjęła na podstawie art. 37 Aktu rozporządzenie (WE) nr 1962/2006,<sup>84</sup> na mocy którego stosowne certyfikaty wydane przez władze bułgarskie nie są uznawane w Unii, a samoloty mające licencje bułgarskie traktowane są jak samoloty przynależne do państw trzecich (czyli mają ograniczony dostęp do przestrzeni powietrznej UE).

Stosownie do postanowień art. 37 Aktu środki podejmowane przez Komisję powinny być proporcjonalne, pierwszeństwo „przyznaje się środkom, które w możliwie najmniejszy sposób zakłócają funkcjonowanie rynku wewnętrznego, a w stosownych przypadkach, pierwszeństwo przyznaje się istniejącym sektorowym mechanizmom ochronnym”. Nie mogą one „stanowić środka arbitralnej dyskryminacji ani ukrytych ograniczeń w handlu między Państwami Członkowskimi”.

---

<sup>83</sup> Por. art. 38 Aktu dotyczącego warunków przystąpienia. Tamże, s. 125/126.

<sup>84</sup> Dz.Urz. UE 2006 L 408/8.

Specyficzna klauzula ochronna dotycząca działania PWBIS w dziedzinie współpracy w sprawach karnych i w sprawach cywilnych (art. 38 Aktu) została również po raz pierwszy powołana w Traktacie akcesyjnym 2003/2004<sup>85</sup>. Może być ona uruchomiona w dwóch przypadkach:

- po pierwsze - jeżeli w Bułgarii lub Rumunii „wystąpią poważne braki lub bezpośrednio ryzyko wystąpienia takich braków w transpozycji, we wprowadzaniu w życie lub w stosowaniu decyzji ramowych lub jakichkolwiek innych odpowiednich zobowiązań, instrumentów współpracy i decyzji odnoszących się do wzajemnego uznawania w obszarze prawa karnego” - zgodnie z tytułem VI TUE;
- po drugie - jeżeli podobne zaniedbania wystąpiłyby w stosunku do dyrektyw i rozporządzeń odnoszących się do wzajemnego uznawania w sprawach cywilnych na mocy tytułu IV Traktatu WE.

Podobnie jak w przypadku specyficznej klauzuli ochronną dotyczącej funkcjonowania rynku wewnętrznego „odpowiednie środki” podejmuje Komisja, działając na uzasadniony wniosek państwa członkowskiego lub z własnej inicjatywy. W tym ostatnim przypadku musi ona przeprowadzić konsultacje z państwami członkowskimi. Jest wyraz „międzyrządowego” charakteru współpracy w ramach III filara UE (sprawy karne). Ten dodatkowy warunek nie występuje w klauzuli dotyczącej funkcjonowania rynku wewnętrznego, ponieważ Komisja ma w tym zakresie kompetencję.

Również w tym przypadku Komisja może podjąć środki w ciągu trzech lat od dnia przystąpienia. Możliwe jest podjęcie środków przez Komisję przed dniem przystąpienia. Wchodzą one wówczas w życie z dniem przystąpienia, chyba że same przewidują termin późniejszy. Również w tym przypadku podjęte środki mogą być stosowane dłużej niż w ciągu trzech lat od przystąpienia - „tak długo jak utrzymują się ... braki”.

---

<sup>85</sup> Por. art. 39 Aktu dotyczącego warunków przystąpienia. Tamże, s. 126/127. Szczegółowo: J. Barcz, *Europejski nakaz aresztowania - konsekwencje braku transpozycji lub wadliwej transpozycji decyzji ramowej w państwie członkowskim UE*, Europejski Przegląd Sądowy 2005, nr 1, s. 11 i nast.

Elementem różniącym tę klauzulę od klauzuli dotyczącej funkcjonowania rynku wewnętrznego jest sprecyzowanie środków jakie mogą być przez Komisję podjęte: „Środki te mogą przyjąć postać czasowego zawieszenia stosowania odpowiednich przepisów i decyzji w stosunkach między Bułgarią lub Rumunią a innym Państwem Członkowskim lub Państwami Członkowskimi, bez uszczerbku dla kontynuacji ścisłej współpracy sądowej”.

Warto zauważyć, że powyższe klauzule (tożsame z klauzulami zastosowanymi w Traktacie akcesyjnym 2003/2004) zostały jednak dodatkowo sprecyzowane jeśli chodzi o procedurę ich zastosowania<sup>86</sup>. Bez wątplenia Komisja – dokonując takiego sprecyzowania procedury – miała na uwadze znacznie słabszy stopień przygotowania do członkostwa Bułgarii i Rumunii w stosunku do państw, które przystąpiły 1 maja 2004 r. Komisja ustanowiła mianowicie specjalną procedurę wstępnego monitorowania obu państw w dziedzinach objętych specyficznymi klauzulami ochronnymi ustanowionymi na podstawie artykułów 37 i 38 Aktu (określaną jako *benchmarking procedure*)<sup>87</sup>. W tym celu przyjęła 13 grudnia 2006 r. dwie decyzje – decyzję 2006/928/WE w stosunku do Rumunii i decyzję 2006/929/WE w stosunku do Bułgarii. Obie te decyzje precyzują mechanizm monitorowania działań dostosowawczych w dziedzinie reformy sądownictwa, zwalczania korupcji i przestępczości zorganizowanej. Precyzują one również obszary, które objęte są szczególną uwagą, zwłaszcza wskazują na konieczność zwiększenia przejrzystości i efektywności sądownictwa, walkę z korupcją i przestępczością zorganizowaną. W ramach tej procedury wstępnej Bułgaria i Rumunia do 31 marca każdego roku muszą przekładać stosowne raporty. Działanie tej fazy procedury nie wyklucza sięgnięcia do możliwości przewidzianych w obu klauzulach.

---

<sup>86</sup> Szczegółowo: A. Łazowski, *And then they were twenty-seven ...*, s. 418/419 i nast.

<sup>87</sup> Tamże, s. 418.

## 6.5. Klauzula umożliwiająca przesunięcie przystąpienia do UE

Jak już wspomniano, w Traktacie akcesyjnym dotyczącym Bułgarii i Rumunii po raz pierwszy sięgnięto po nowy rodzaj klauzuli ochronnej - klauzuli umożliwiającej przesunięcie daty uzyskania członkostwa w stosunku do daty ustalonej w Traktacie, nawet wówczas gdy przed tą datą Traktat zostały ratyfikowany przez wszystkie państwa członkowskie i państwa przystępujące. Słusznie zauważono,<sup>88</sup> że klauzula ta miała być rodzajem „kija” przymuszającego państwa, które podpisały już Traktat akcesyjny do szczególnego wysiłku bezpośrednio przed przystąpieniem. Jak wiadomo klauzula ta nie została ostatecznie zastosowana i oba państwa przystąpiły do UE 1 stycznia 2007 r. Niemniej jednak jej wprowadzenie będzie miało istotne znaczenie strukturalne - będzie oddziaływać bowiem na strukturę i treść traktatów akcesyjnych w przyszłości, tym bardziej że państwa kandydujące względnie rozważane w tym kontekście należą do grupy państw słabych gospodarczo i znajdujących się w transformacji ustrojowej.

Klauzula ta została ustanowiona na mocy art. 4 ust. 2 akapit trzeci i czwarty Traktatu dotyczącego przystąpienia Bułgarii i Rumunii. W myśl akapitu trzeciego Traktat akcesyjny miał wejść w życie 1 stycznia 2008 r. (a więc dwanaście miesięcy po zakładanej dacie akcesu), o ile Rada podejmęaby taką decyzję na podstawie art. 39 Aktu dotyczącego warunków przystąpienia<sup>89</sup>. Decyzja Rady mogła dotyczyć Bułgarii i Rumunii lub jednego z tych państw (akapit czwarty). Rada podejmowałaby taką decyzję jednomyślnie, na podstawie zalecenia Komisji (art. 39 ust. 1 Aktu).

Przyczyny uruchomienia tej klauzuli zostały określone w art. 39 ust. 1 Aktu: jeżeli „... istnieją przekonujące dowody, że stan przygotowań do przyjęcia i wprowadzenia w życie dorobku w Bułgarii lub Rumunii jest taki,

---

<sup>88</sup> Tamże, s. 416.

<sup>89</sup> Jeżeli wszedłby w życie Traktat konstytucyjny stosowna decyzja Rady miałaby podstawę prawną w art. 39 Protokołu dotyczącego warunków i uzgodnień w sprawie przyjęcia Bułgarii i Rumunii do UE (Dz.Urz. UE 2005 L/29 i nast.).

iż występuje poważne ryzyko, że którekolwiek z tych państw jest w sposób oczywisty nieprzygotowane, aby spełnić wymagania związane z członkostwem do dnia przystąpienia wyznaczonego na 1 stycznia 2007 roku w wielu istotnych obszarach”. Stwierdzenie takiego stanu rzeczy miało odbywać się na podstawie „stałego monitorowania” przez Komisję zobowiązań zaciągniętych przez oba państwa w toku negocjacji akcesyjnych, zwłaszcza zaś na podstawie sprawozdań Komisji w tym zakresie.

Szczególne zobowiązania zostały nałożone na Rumunię. Zostały one sprecyzowane w Załączniku IX i obejmowały dwa ważne obszary<sup>90</sup>. W punkcie I Załącznika IX wskazano na konieczność niezwłocznego wprowadzenia planu działania Schengen, konieczność modernizacji sprzętu i infrastruktury na granicach, uruchomienia planu działania i strategii na rzecz reformy wymiaru sprawiedliwości, konsekwentnego zwalczania korupcji, stworzenia przejrzystych podstaw współdziałania policji z żandarmerią, wdrożenia spójnej strategii przeciwdziałania przestępczości. W punkcie II Załącznika IX skupiono się na zagwarantowaniu swobody konkurencji, domagając się od Rumunii zwłaszcza skutecznej kontroli nad pomocą publiczną oraz stosownego zaktualizowania planu restrukturyzacji branży hutniczej.

W tych dziedzinach Rada mogła uruchomić klauzulę ochronną podejmując decyzję w sposób uproszczony, większością kwalifikowaną na podstawie zalecenia Komisji (odpowiednie postanowienia ustępów 2 i 3 art. 39 Aktu).

## **7. Zakończenie**

1) Jak wiadomo Rada nie skorzystała z możliwości przewidzianych w art. 4 ust. 2 akapit trzeci i czwarty Traktatu dotyczącego Bułgarii i Rumunii. Oba państwa przystąpiły do Unii Europejskiej 1 stycznia 2007 r. Traktat akcesyjny dotyczący Bułgarii i Rumunii potwierdza strukturę traktatów akcesyjnych i - tym samym - praktykę jaka ustaliła się począwszy od

---

<sup>90</sup> Dz.Urz. UE 2005 L 157/374/375.

rozszerzenia 1 stycznia 1995 r. Wsuwane były wówczas wątpliwości co do tego, czy w związku z ustanowieniem jednolitej podstawy prawnej rozszerzenia - określonego w art. 49 TUE traktatu akcesyjnego - utrzymać złożoną strukturę dokumentów akcesyjnych.

2) W toku „dużego” rozszerzenia 2004-2007 dotychczasowa struktura dokumentów akcesyjnych (a w zasadzie zastosowanych w traktatach akcesyjnych regulacji) została jednak w istotnym zakresie uzupełniona. Wpływ na to miał stopień przygotowania państw przystępujących do członkostwa, ich znacznie słabsza wydolność ekonomiczna w porównaniu z ówczesnymi państwami członkowskimi oraz trwająca nadal transformacja ustrojowa. Rezultatem były dodatkowe klauzule ochronne, które w pierw pojawily się w Traktacie akcesyjnym 2003/2004, a następnie zostały uzupełnione w Traktacie akcesyjnym dotyczącym Bułgarii i Rumunii. Zważywszy perspektywę rozszerzenia Unii Europejskiej o Chorwację i pozostałe państwa Bałkan Zachodnich zakładać można, że klauzule te staną się trwałym elementem traktów akcesyjnych.

3) Akces Bułgarii i Rumunii nie wywołał szczególnych problemów instytucjonalnych. Było to jednak następstwem regulacji zawartych w Traktacie z Nicei, który zawierał „pakiet instytucjonalny” obejmujący 27 państw członkowskich, a więc zakładający przyjęcie do Unii Bułgarii i Rumunii. Zważyć jednak należy, że wraz z uzyskaniem członkostwa w Unii przez oba te państwa „potencjał” tych regulacji został wyczerpany. Jeżeli Traktat z Lizbony nie wejdzie w życie względnie jego wejście w życie będzie się oddalało, akces każdego kolejnego państwa będzie wymagał renegocjacji „pakietu nicejskiego”. Niezależnie więc od problemów jakie obecnie już wystąpiły w związku ze składem kolegium Komisji, zasadne są obawy związane z problemami jakie mogą wystąpić w toku realizacji strategii rozszerzenia Unii.

# **Przyszłość Unii Europejskiej: kilka uwag o znaczeniu Traktatu z Lizbony**

(w:) Pro scientia et disciplina.

Księga jubileuszowa z okazji 50-lecia Studenckiego Koła Naukowego  
Prawników UMCS, Lublin 2009 (strony 11-20).

## **1. Wprowadzenie**

Traktat z Lizbony proponuje - idąc śladem odrzuconego Traktatu konstytucyjnego - głęboką reformę ustrojową Unii Europejskiej. Miałyby ona objąć przede wszystkim przekształcenie Unii w jednolitą organizację międzynarodową (a więc zlikwidowanie obecnej struktury filarowej), podniesienie tym samym stopnia spójności Unii, umocnienie ochrony praw podstawowych (nadanie Karcie Praw Podstawowych waloru prawnego i przystąpienie Unii do Europejskiej Konwencji o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności), radykalne umocnienie wpływu parlamentów krajowych państw członkowskich na „sprawy UE”, objaśnienie zasad podziału kompetencji między Unię a jej państwa członkowskie, reformę procesu decyzyjnego i źródeł prawa oraz szereg innych działań nakierowanych na podniesienie sprawności Unii.

Oczywiście, same reformy ustrojowe nie są w stanie rozwiązać zasadniczych problemów, z jakimi jest obecnie konfrontowana Unia i jej państwa członkowskie. Bez wątpienia jednak wprowadzenie proponowanej reformy ułatwiłoby w zasadniczym stopniu sprostanie obecnym wyzwaniom. A chodzi w sprawy o zasadniczym znaczeniu: określenie kierunku dalszej liberalizacji rynku wewnętrznego, koniecznej dla zwiększenia dynamiki rozwoju gospodarczego państw członkowskich, podniesienie spójności Unii jako aktora w działaniach globalnych na arenie międzynarodowej oraz o konsekwentną realizację strategii rozszerzenia



Unii<sup>1</sup>. Obecny kryzys na rynkach finansowych i jego konsekwencje gospodarcze oraz kolejne turbulencje w dostawach gazu z Rosji na początku 2009 r. w pełni ukazały jak istotne jest podniesieniu spójności działań i efektywności Unii Europejskiej.

Tymczasem - po odrzuceniu Traktatu konstytucyjnego - przeprowadzenie reformy ustrojowej Unii napotyka na kolejne bariery. Traktat z Lizbony jest traktatem rewizyjnym, zmieniającym obecnie obowiązujące traktaty stanowiące Unię. Dla jego wejścia w życie konieczna jest zgoda – ratyfikacja – przez wszystkie państwa członkowskie UE. Większość państw członkowskich Traktat już ratyfikowała, w jednym państwie (w Niemczech) trwają jeszcze procedury konstytucyjne, w dwóch (w Polsce i Czechach) występują pewne „problemy polityczne” z dopełnieniem procedury ratyfikacyjnej przez głowę państwa, natomiast w Irlandii wyborcy wypowiedzieli się w referendum (12 czerwca 2008 r.) przeciwko ratyfikowaniu Traktatu. Uregulowania konstytucyjne Irlandii dopuszczają niemniej powtórzenie referendum (taka sytuacja wystąpiła w przeszłości, w toku procedury ratyfikacyjnej Traktatu z Nicei). Rząd irlandzki deklaruje intencję związania się przez Irlandię Traktatem z Lizbony oraz podjęcie działań na rzecz stosownego przekonania własnych wyborców. W ostatnich miesiącach – m.in. pod wpływem następstw kryzysu gospodarczego – widać wyraźną zmianę w nastawieniu społeczeństwa irlandzkiego w stosunku do Traktatu (większość opowiada się za jego ratyfikowaniem, choć nadal pozostaje duża grupa wyborców, nie określających stanowiska).

Większość pozostałych państw członkowskich przyjęła jednoznaczną strategię: każde z państw członkowskich powinno jak najszybciej ratyfikować Traktat z Lizbony, co m.in. miałoby być ważnym sygnałem politycznym dla wyborcy irlandzkiego. Nastawienie takie znalazło wyraz w konkluzjach przyjętych przez Radę Europejską podczas spotkania 11-12 grudnia 2008 r. Rada Europejska stwierdziła w nich, że „uważa Traktat z Lizbony za niezbędny element pozwalający rozszerzonej Unii na działanie

---

<sup>1</sup> Por. J. Barcz, *Unia Europejska na rozstajach. Dynamika i główne kierunki rozwoju reformy ustrojowej*, Warszawa 2008, s. 17 i nast.

w sposób bardziej wydajny, demokratyczny i skuteczny, między innymi na arenie międzynarodowej”<sup>2</sup>. Jednocześnie Rada Europejska zapowiedziała podjęcie starań, aby Traktat wszedł w życie jeszcze w 2009 r. Wskazano przy tym na szereg gwarancji, jakie miałyby otrzymać Irlandia w dziedzinach, które budziły zastrzeżenia podczas czerwcowego referendum<sup>3</sup>.

W tym kontekście oceniać należy zastrzeżenia, jakie wywołuje stanowisko polskiego Prezydenta, odmawiającego złożenia podpisu pod dokumentami ratyfikacyjnymi do czasu ostatecznego rozstrzygnięcia w Irlandii. Widzi się w tym naruszenie wspólnie uzgodnionej strategii politycznej, nakierowanej na doprowadzenie do wejścia Traktatu z Lizbony w życie<sup>4</sup>.

## **2. Problemy ustrojowe**

Dlaczego wejście w życie Traktatu z Lizbony jeszcze w 2009 r. jest tak istotne? Sam Traktat zawiera stosunkowo elastyczne klauzule dotyczące jego wejścia w życie. Zakładał co prawda swoje wejście w życie już 1 stycznia 2009 r. (co ze względu na wynik referendum w Irlandii nie powiódł się), ale może też wejść w życie później – warunkiem jest złożenie dokumentów ratyfikacyjnych przez wszystkie państwa członkowskie UE. Natomiast cezurą końcową jest rok 2014. Traktat zawiera bowiem postanowienia nawiązujące do konkretnych dat w roku 2014. Niewyście w życie Traktatu z Lizbony przed tymi terminami oznaczać będzie konieczność jego renegotjacji. W praktyce oznaczałoby to konieczność

---

<sup>2</sup> Rada Europejska w Brukseli 11-12 grudnia 2008 r. Konkluzje Prezydencji. Bruksela, 12 grudnia 2008 r. 17271/08 (punkt I.1.).

<sup>3</sup> Tamże. Punkt I.3.

<sup>4</sup> Por. Przemówienie Prezydenta Francji S. Sarkozy’ego w Parlamencie Europejskim (16 grudnia 2008 r.), sumujące okres prezydencji francuskiej i związanej z tym wystąpieniem dyskusji, podczas której N. Sarkozy stwierdził m.in. „Sam staram się być uczciwy i także po innych spodziewam się uczciwości. Chodzi o poszanowanie słowa, bez którego nie ma państwa prawa. Inaczej stracimy do siebie zaufanie”.

rozpoczęcia negocjacji nad tekstem nowego traktatu rewizyjnego). Wejście w życie Traktatu z Lizbony w 2009 r. byłoby natomiast ważne z kilku względów.

## 2.1. Parlament Europejski

W czerwcu 2009 r. przeprowadzone zostały kolejne wybory do Parlamentu Europejskiego. Przypomnijmy, że obecnie obowiązujący Traktat z Nicei ustanowił górny pułap liczby członków Parlamentu na 736,<sup>5</sup> począwszy właśnie od kadencji rozpoczynającej się po wyborach w 2009 r. Polska w ramach tej puli miałaby docelowo 50 miejsc. W czasie kadencji 2004–2009 działały rozwiązania przejściowe, w wyniku których liczba członków Parlamentu została zwiększona do 785. Polska w ramach tej zwiększonej okresowo puli ma 54 miejsca.<sup>6</sup> Traktat z Lizbony określa górny pułap liczby członków PE na 751,<sup>7</sup> a Polska otrzymałaby z tej puli 51 miejsc. W przypadku pozostania przy obecnie obowiązującym pakiecie nicejskim jedynie Niemcy (99) i Luksemburg (6) nie zostaną objęte redukcją liczby miejsc w Parlamencie. Niezależnie od tego, na mocy Traktatu z Lizbony Parlament Europejski zyskałby formalne prawo nominacji Przewodniczącego Komisji Europejskiej (w zależności od wyników rozkładu sił politycznych w Parlamencie po wyborach).

Traktat z Nicei nie wszedł jednak w życie przez wyborami do Parlamentu Europejskiego w czerwcu 2009 r. Tym samym nowe propozycje zawarte w Traktacie z Lizbony jeszcze nie obowiązują. Nastąpiła więc redukcja liczby

---

<sup>5</sup> Artykuł 189 akapit 2 TWE w brzmieniu, który zaczął obowiązywać wraz z osiągnięciem przez UE liczby 27 państw członkowskich, czyli po przystąpieniu Bułgarii i Rumunii (art. 9 ust. 1 Aktu dotyczącego warunków przystąpienia, dołączonego do Traktatu akcesyjnego z 2007 r.).

<sup>6</sup> Protokół w sprawie rozszerzenia UE dodany na mocy Traktatu z Nicei do TUE i do Traktatów ustanawiających Wspólnoty Europejskiej oraz Traktat akcesyjny z 2004 r. (art. 11 i 25 Aktu dotyczącego warunków przystąpienia).

<sup>7</sup> Artykuł 9a (nowy art. 14) ust. 2 akapit 1 TUE, przy czym stwierdza się, że liczba członków Parlamentu „nie przekracza siedmiuset pięćdziesięciu, nie licząc przewodniczącego”. Powyższe sformułowanie jest wyrazem kompromisu, które pozwoliło przyznać Włochom jedno miejsce więcej, nie naruszając formalnie górnego pułapu 750 członków PE.

miejsc poszczególnych państw członkowskich<sup>8</sup>. Kwestia natomiast sposobu nominacji Przewodniczącego Komisji Europejskiej ma o tyle mniejsze znaczenie, że również w obecnie obowiązującej procedurze starano się respektować wynik wyborów do Parlamentu Europejskiego. Formalnie jednak nominacja nadal będzie dokonywana przez Radę UE, działającą w składzie szefów państw lub rządów (art. 214 TWE), a nie przez Parlament Europejski (art. 14 TUE w brzmieniu nadym przez Traktat z Lizbony).

## 2.2. Skład Komisji Europejskiej

Znacznie istotniejszy jest kolejny problem, związany ze składem kolegium Komisji Europejskiej. Obecnie - na mocy obowiązującego pakietu nicejskiego - skład kolegium określany jest w myśl zasady „jedno państwo - jeden komisarza”. Rzecz jednak w tym, że pakiet nicejski nakazuje zmniejszenie liczby komisarzy w stosunku do liczby państw członkowskich już od 1 listopada 2009 r. Stosownie bowiem do art. 4 ust. 2 i 3 Protokołu w sprawie rozszerzenia UE (dołączonego do TUE i Traktatów ustanawiających Wspólnoty Europejskiej na mocy Traktatu z Nicei) z chwilą osiągnięcia przez Unię liczby 27 państw członkowskich (tj. akcesu Bułgarii i Rumunii 1 stycznia 2007 r.) zmianie ulegają postanowienia art. 213 ust. 1 TWE i art. 126 ust. 1 TEWEA dotyczące składu Komisji. Natomiast stosownie do art. 213 ust. 2 TWE w nowym brzmieniu „Liczba członków Komisji jest mniejsza niż liczba Państw Członkowskich”. Co prawda, liczbę członków Komisji ustala Rada EU stanowiąc jednomyślnie, lecz bez wątplenia liczba ta musi być mniejsza niż liczba państw członkowskich. Nowe regulacje „stosują się od dnia podjęcia obowiązków przez pierwszą Komisję po dacie przystąpienia dwudziestego siódmego Państwa Członkowskiego”, czyli od 1 listopada 2009 r. Rozważania spotykane w publicystyce, aby podjąć próbę zmiany Protokołu w sprawie rozszerzenia UE, nie uwzględniają okoliczności prawnych. Zmiana Protokołu wymagałaby zawarcia traktatu rewizyjnego na podstawie art. 48

---

<sup>8</sup> Rada Europejska uzgodniła jednak, że w przypadku wejścia w życie Traktatu podczas kadencji 2009-2014 podjęte zostaną działania, aby państwa członkowskie otrzymały większą liczbę miejsc w Parlamencie, o ile przewiduje to Traktat z Lizbony. Konkluzje Prezydencji ..., Załączone do Konkluzji oświadczenie Rady Europejskiej.

TUE, a należy jeszcze dodać, że formalnie biorąc, stosowna nowelizacja art. 213 TWE i art. 126 TEWEA odbyła się już z „chwilą osiągnięcia przez Unię liczby 27 państw członkowskich”. Choć z formalnego punktu widzenia niewiele to zmienia - protokoły są bowiem „integralną częścią” traktatów, niemniej mamy w tym przypadku do czynienia z regulacją samych traktatów ustanawiających Wspólnoty.

Należy także dodać, że co prawda decyzja Rady UE w ramach pakietu nicejskiego w sprawie określenia liczby członków Komisji Europejskiej ma być podejmowana jednomyślnie, jednak zablokowanie takiej decyzji o zmniejszeniu liczby członków Komisji w stosunku do liczby państw członkowskich (od 1 listopada 2009 r.) w wyniku sięgnięcia do prawa weta nie wchodzi w rachubę. Można negocjować jedynie liczbę członków Komisji, lecz musi być ona mniejsza od liczby państw członkowskich, a rotacja musi się odbywać na podstawie zasady równości (ust. 1 art. 213 TWE w nowym brzmieniu) - nie można więc ustanowić stałych komisarzy dla jakiejś grupy państw czy jednego państwa członkowskiego. Niepodjęcie przez Radę UE decyzji w sprawie redukcji liczby członków Komisji i zasad rotacji w przepisany w pakiecie nicejskim terminie względnie pozostawienie zasady obecnie obowiązującej - „jedno państwo - jeden komisarz”, stanowiłoby naruszenie traktatów, a Komisja powołana z naruszeniem nowych zasad działałaby nielegalnie. Sytuacja taka prowadziłaby do „prawnego i politycznego” chaosu w Unii Europejskiej.<sup>9</sup>

Traktat z Lizbony odkłada natomiast w czasie decyzję o redukcji liczby członków Komisji do 1 listopada 2014 r. oraz ustanawia system podejmowania decyzji w tej sprawie, różniący się istotnie od regulacji zawartych w obowiązującym obecnie pakiecie nicejskim. Artykuł 9d (nowy art. 17) ust. 5 TUE przewiduje co prawda redukcję liczby członków Komisji od 1 listopada 2014 r. do dwóch trzecich liczby państw członkowskich, pod warunkiem jednak, że Rada Europejska nie podejmie innej decyzji stanowiąc jednomyślnie. Traktat nie nakłada natomiast obowiązku

---

<sup>9</sup> S. Peers, *Can the Treaty of Lisbon be ratified or implemented? A legal analysis*. University of Essex. 19 June 2008, s. 14.

redukcji liczby członków Komisji w stosunku do liczby państw członkowskich (jak to czyni pakiet nicejski). Rada Europejska miałaby więc swobodę, podejmując jednomyślnie decyzję w tej sprawie. Przy czym należy zauważyć, że w przypadku wejścia w życie Traktatu z Lizbony członkiem Komisji staje się Wysoki Przedstawiciel do Spraw Zagranicznych i Polityki Bezpieczeństwa – art. 9d (nowy art. 17) ust. 4 TUE, a państwo członkowie, którego obywatelem byłby Wysoki Przedstawiciel, traciłoby prawo desygnowania kandydata na komisarza<sup>10</sup>.

Rozwiązanie zawarte w obecnie obowiązującym pakiecie nicejskim zaczęło budzić krytykę w „dużych” państwach (zwłaszcza we Francji). Oznaczać bowiem będzie, że w pewnych okresach rotacji największe państwa członkowskie nie będą mogły desygnować komisarzy. Zapewne z tego względu zmodyfikowano formułę lizbońską w stosunku do formuły nicejskiej, przyznając swobodę Radzie Europejskiej w określaniu liczby członków Komisji i rezygnując z jednoznacznego wskazania traktatowego co do konieczności ograniczenia ich liczby w stosunku do liczby państw członkowskich. Podczas kampanii przedreferendalnej w Irlandii problem redukcji liczby członków Komisji odegrał nieco kuriozalną rolę: jednym bowiem z argumentów przeciwko ratyfikowaniu Traktatu z Lizbony była właśnie obawa przed utratą przez Irlandię własnego komisarza.<sup>11</sup> Przeoczono przy tym, że sytuacja taka nastąpi z pewnością (i do tego wcześniej) w ramach obowiązującego pakietu nicejskiego w przypadku niewejścia w życie Traktatu z Lizbony. Natomiast właśnie Traktat ten daje pewną swobodę manewru Radzie Europejskiej. Wyjściem naprzeciw oczekiwaniom Irlandii mogłoby być zobowiązanie się Rady do nie podejmowania decyzji o zmniejszeniu liczby członków kolegium Komisji w 2014 r. (naturalnie przy uwzględnieniu, że państwo, którego obywatelem będzie Wysoki Przedstawiciel, nie desygnuje „swojego” komisarza).

---

<sup>10</sup> Wynika to z art. 5 Protokołu w sprawie postanowień przejściowych, dołączonego do TUE, TFUE i TEWEA na mocy TL.

<sup>11</sup> *Ten reasons why Ireland said No to Lisbon*, Sunday Tribune z 15 czerwca 2008 r.

### 3. Kontynuacja strategii rozszerzenia UE

W końcu zauważyć należy, że w wymiarze średnioterminowym pozostanie przy ustrojowym pakiecie nicejskim może mieć negatywny wpływ na tempo i kontynuację strategii rozszerzenia Unii. Obecnie obowiązujące traktaty nie zawierają co prawda górnego limitu liczby państw członkowskich, a prawny mechanizm akcesu określony w art. 49 TUE nadal działa. Niemniej instytucjonalny pakiet nicejski ma charakter „zamknięty”, tj. obliczony jest na 27 państw członkowskich i wraz z przyjęciem 1 stycznia 2007 r. Bułgarii i Rumunii jego potencjał instytucjonalny został wyczerpany. Oznacza to, że kontynuowanie strategii rozszerzenia w przypadku odrzucenia Traktatu z Lizbony wymaga „rozsnuwania” i renegocjacji pakietu nicejskiego.

Poszczególne elementy tego pakietu, zwłaszcza – ustalenie składu Komisji, formuła podejmowania decyzji większością kwalifikowaną w Radzie i alokacja miejsc w Parlamencie Europejskim stanowią system naczyń połączonych. Próba dokonania zmiany jednego elementu pociąga za sobą konieczność renegocjacji pozostałych. Oczywiście istnieją testy przeliczeń głosów ważonych czy alokacji miejsc w Parlamencie, umożliwiające - z technicznego punktu widzenia - dokonanie stosownych dostosowań na mocy traktatów akcesyjnych. Przy braku jednak traktatu rewizyjnego (Traktatu z Lizbony) podczas negocjacji akcesyjnych mogą się pojawić bardzo trudne kwestie, znane z negocjacji nad Traktatem konstytucyjnym i Traktatem z Lizbony.

Obecnie obowiązujące traktaty nie zamykają – jak już wspomniano – drogi do dalszego rozszerzenia, jednak polityczne oceny wskazujące, że w przypadku odrzucenia Traktatu z Lizbony kontynuacja strategii rozszerzenia będzie bardzo trudna, mają swoje uzasadnienie. Nie można w tym przypadku lekceważyć okoliczności politycznych. Nie przypadkowo sprecyzowanie „trzeciego” kryterium kopenhaskiego dotyczącego „zdolności absorpcyjnej” samej Unii stało się przedmiotem dyskusji podczas negocjacji nad Traktatem konstytucyjnym, zwłaszcza zaś - po jego odrzuceniu - nad Traktatem z Lizbony. W wyniku tego do nowej wersji art.

49 TUE (w brzmieniu nadanym przez Traktat z Lizbony) dodano postanowienie, że przy podejmowaniu przez Radę, Komisję i Parlament decyzji akceptującej kolejny akces „brane są pod uwagę kryteria kwalifikacji uzgodnione przez Radę Europejską”. Istotną okolicznością jest oczywiście rozmiar ostatniej fali rozszerzenia w latach 2004-2007 oraz to, że akces Bułgarii i Rumunii został dokonany przy świadomości, iż państwa te nie spełniają wszystkich kryteriów członkostwa.<sup>12</sup> Z drugiej strony nadchodząca fala rozszerzenia, które ma objąć (począwszy od Chorwacji) państwa Bałkan Zachodnich, jest projektem politycznym o zasadniczym znaczeniu dla Europy. Tylko bowiem w ten sposób można w sposób trwały zagwarantować stabilność polityczną tego regionu.

#### **4. Kilka końcowych refleksji**

Bez wątplenia optymalnym rozwiązaniem dla Unii Europejskiej i jej państw członkowskich - również dla Polski - jest doprowadzenie do wejścia w życie Traktatu z Lizbony jeszcze w 2009 r. Traktat ten prowadzi do umocnienia spójności wewnętrznej Unii, przekształcając ją w jednolitą organizacją międzynarodową. Zwiększając liczbę obszarów, w których decyzje będą podejmowane w Radzie większością kwalifikowaną oraz wprowadzając zmodyfikowaną tzw. podwójną większość w tej mierze Traktat z Lizbony sprawia, że w większym stopniu będzie chroniona zasada solidarności. Bez większej elastyczności procesu decyzyjnego trudno myśleć o dalszej liberalizacji w ramach rynku wewnętrznego. Bezpieczeństwo energetyczne musi się natomiast opierać na dwóch filarach - dywersyfikacji źródeł zaopatrzenia oraz ustanowieniu wspólnego rynku energetycznego w UE. Traktat z Lizbony umacnia legitymację demokratyczną Unii, umacniając zwłaszcza rolę parlamentów narodowych, które będą w stanie nie tylko monitorować przestrzeganie zasady subsydiarności, lecz również kontrolować podejmowanie decyzji o zasadniczym znaczeniu dla ustroju Unii. Traktat z Lizbony ustanawia również solidne podstawy instytucjonalne dla rozwoju WPZiB,

---

<sup>12</sup> Por. *Bułgaria i Rumunia w Unii Europejskiej. Aspekty polityczne, prawne i ekonomiczne procesu akcesyjnego* (pod red. J. Barcza), Warszawa 2009.



niezbędnego dla umocnienia tożsamości politycznej Unii. W końcu, otwiera nowe możliwości dla kontynuowania strategii rozszerzania Unia oraz stwarza nowe możliwości dla polityki sąsiedztwa.

Wejście Traktatu z Lizbony przed nominacją składu Komisji Europejskiej w listopadzie 2009 r. pozwoliłoby rozwiązać dwa problemy polityczne: wyjść naprzeciw oczekiwaniom Irlandii nakierowanym na zachowanie „własnego” komisarza (co mogłoby ułatwić pozytywny dla Traktatu z Lizbony wynik powtórnego referendum) oraz - przede wszystkim - „naprawić” substancję konfliktogenną jaka - zdaniem „dużych” państw członkowskich tkwi w pakiecie nicejskim, a polega na tym, że państwa te w systemie rotacji nie miałyby w niektórych kadencjach „własnych” komisarzy. Z formalnego punktu widzenia dalsze przeciąganie się procedury ratyfikacyjnej jest możliwe. Jak zaznaczono ostatecznym terminem, przed którym Traktat z Lizbony musi wejść w życie jest listopad 2014 r. Jeśli się to nie powiedzie, konieczne będzie rozpoczęcie prac nad nowym traktatem rewizyjnym, względnie zarzucenie reformy ustrojowej Unii.

Ewentualne odrzucenie Traktatu z Lizbony nie sprawi oczywiście, że Unia się rozpadnie. Takiego zagrożenia z pewnością nie ma. Obecnie obowiązujące traktaty działają sprawne. Niemniej „pozostanie” przy obecnie obowiązujących traktatach względnie podejmowanie prób przeprowadzenia reformy ustrojowej Unii w inny sposób (co jest w pewnej mierze możliwe) obarczone są licznymi mankamentami i potencjalnymi, poważnymi zagrożeniami.

Najpoważniejsze z nich, to realne spowolnienie (jeżeli nie zablokowanie) strategii rozszerzenia oraz narastająca pokusa fragmentacji procesu integracji europejskiej. Perspektywa zawarcia nowego traktatu rewizyjnego byłaby – w przypadku odrzucenia Traktatu z Lizbony – odległa. Pozostanie przy obecnie obowiązujących traktach umocniłoby pokusę do regulowania różnych, istotnych z punktu widzenia procesu integracji europejskiej spraw (często objętych kompetencją Unii) „poza” Unią. Sięgnięcie do tzw. metody schengenńskiej, czego wyrazem była ostatnio

konwencja z Prüm (podpisana przez grupę 7 państw w 2005 r.), nie jest dobrą drogą reformy ustrojowej UE. W istocie bowiem pewna grupa państw członkowskich reguluje „między sobą” sprawy mające znaczenie dla całości. W najlepszym przypadku metoda ta (jak to ma miejsce w odniesieniu do powołanej Konwencji) kończy się „jedynie” na ominięciu w procesie decyzyjnym instytucji wspólnotowych i pozostałych państw członkowskich i wskazaniu opcji - „możecie” te ustalenia przyjąć dla całej Unii. W skrajnym przypadku metoda taka może doprowadzić do osłabienia a nawet fragmentacji Unii Europejskiej<sup>13</sup>.

Należy mieć również na uwadze, że już u progu prac nad Traktatem konstytucyjnym (w końcu 2002 r.) pojawiły się pomysły, aby w przypadku braku woli ratyfikacji traktatu rewizyjnego przez jedno lub niewielką grupę państw członkowskich (jeśli większość państw traktat taki ratyfikuje) państwa, które nie chcą związać się nowym traktatem pozostały „przy tym co jest” (na zasadzie specjalnego statusu członkostwa względnie specjalnego rodzaju stowarzyszenia). Można z dużym prawdopodobieństwem zakładać, że wokół tego rodzaju nowego traktatu rewizyjnego (z jakimś rodzajem „klauzuli wyłączającej”) skupi się dyskusja w przyszłości, o ile Traktat z Lizbony zostałby odrzucony. Uzgodnienie tego rodzaju formy traktatu rewizyjnego wymagałoby uprzedniej zgody wszystkich państw członkowskich, co nie byłoby łatwe. Niemniej za takim rozwiązaniem zaczyna przemawiać wiele ważnych argumentów, zwłaszcza zaś ten, że wraz z radykalnym wzrostem liczby państw członkowskich, wzrastają trudności w ratyfikacji traktatów rewizyjnych.

Doświadczenia z Traktatem konstytucyjnym i Traktatem z Lizbony wskazują, że z reguły okoliczności wewnętrzne, niezwiązane bezpośrednio z traktatem rewizyjnym (czy Unią) decydują o zablokowaniu ratyfikacji w danym państwie. Utrzymanie się takiej praktyki może doprowadzić do sytuacji, gdy żaden traktat rewizyjny nie będzie mógł wejść w życie. Sytuacja taka byłaby dla Unii Europejskiej nie do przyjęcia.

---

<sup>13</sup> Por. *Konwencja z Prüm. Eksperyment prawotwórczy w Unii Europejskiej* (pod red. J. Barcza), Kozminski Law School Papers 2007 No 3.

Wprowadzenie „klauzuli wyłączającej” mogłoby sprawić, że decyzja wyborcy byłaby podejmowana świadomie, z uwzględnieniem uwarunkowań wynikających z członkostwa w UE. Stanowisko zajęte przez wyborcę miałoby powiązanie ze statusem danego państwa w Unii, a nie byłoby jedynie refleksem nastawienia do spraw krajowych, własnych polityków, czy też wyrazem braku zainteresowania sprawami UE. *Last but not least*, zarówno Traktat konstytucyjny, jak i Traktat z Lizbony proponują klauzulą o dobrowolnym wystąpieniu z Unii.

Obecny kryzys ekonomiczny „wyostrzył” możliwe opcje dalszego rozwoju Unii. Z jednej strony wprowadził pewne otrzeźwienie w ocenie Unii i wykazał znaczenie procesu integracji dla państw członkowskich. Wyrazem tego rozwoju jest coraz wyraźniej artykułowane zainteresowanie Islandii uzyskaniem członkostwa w UE czy zmiana nastawienia wyborców w Irlandii do Traktatu z Lizbony (na rzecz jego ratyfikacji). Ale są też sygnały niepokojące, wskazujące na umacnianie się tendencji do ustanowienia „węższych kręgów” państw w ramach Unii. Wyraźne stały się na przykład próby skoncentrowania najważniejszych decyzji gospodarczo-politycznych w nieformalnej „grupie euro”, w oderwaniu do formalnej Prezydencji. Traktat z Lizbony nie rozwiąże oczywiście tych zasadniczych problemów, jego wejście w życie umocni jednak spójność i efektywność Unii. Leży to zwłaszcza w interesie nowych państw członkowskich, w tym zwłaszcza Polski.

# W sprawie składu kolegium Komisji Europejskiej

(w:) Studia i rozprawy. Księga jubileuszowa dedykowana profesorowi Andrzejowi Całusowi  
(pod red. A. Janika), Warszawa 2009 (strony 197-210).

## 1. Wprowadzenie

Skład kolegium Komisji zawsze budził emocje polityczne, a w toku reformy ustrojowej Unii Europejskiej nabrał szczególnego znaczenia. Z jednej strony prawo do desygnowania „własnego” komisarza jest dla państw członkowskich wyrazem prestiżu i równoprawności w udziale w procesie integracji europejskiej, z drugiej zaś - zwłaszcza wobec perspektywy radykalnego zwiększenia liczby państw członkowskich - rozważyć należało podjęcia działań na rzecz utrzymania efektywności działania Komisji<sup>1</sup>. Kolegium Komisji złożone obecnie z 27 komisarzy z perspektywą dalszego zwiększenia tej liczby mogłoby budzić w tej mierze zasadne wątpliwości.

Myśl o możliwości ograniczenia liczby członków kolegium Komisji pojawiła się na wczesnym etapie planowania reformy ustrojowej Unii – podczas Konferencji Międzyrządowej 1996/1997 - i zaowocowała dołączeniem do TUE i TWE (na mocy Traktatu z Amsterdamu) „Protokołu w sprawie instytucji w związku z perspektywą rozszerzenia Unii Europejskiej”. W Protokole tym „duże” państwa członkowskie zapowiedziały (art. 1) rezygnację z „drugiego” komisarza w Komisji wraz z „wejściem w życie najbliższego rozszerzenia”, o ile otrzymają z tego tytułu „kompensatę”, zwłaszcza w toku nowego „ważenia” głosów w Radzie UE<sup>2</sup>.

<sup>1</sup> Por. P. Swieboda, *System instytucjonalny Unii Europejskiej w Traktacie z Lizbony - konsekwencje i wyzwania* (w:) *Traktat z Lizbony. Postanowienia, ocena, implikacje*, UKIE-Warszawa 2008, s. 101 i nast.

<sup>2</sup> Por. W. Meng, *Die Neuerungen in der „ersten Säule“ der Europäischen Union* (w:) *Die Europäische*

O zastrzeżeniu tym warto pamiętać, powracało ono bowiem - jako jedno z tzw. pozostałości z Amsterdamu (*Amsterdams lefts*) - w toku kolejnych negocjacji (nad Traktatem z Nicei, Traktatem konstytucyjnym i Traktatem z Lizbony) nad zasadniczymi elementami pakietu instytucjonalnego reformy Unii.

Wskazuje ono przede wszystkim na niezmiernie istotne powiązania strukturalne między poszczególnymi elementami tego pakietu<sup>3</sup>. Zmniejszenie bowiem składu kolegium Komisji niesie ze sobą implikacje polityczne w dwóch pozostałych, zasadniczych obszarach reformy instytucjonalne Unii: w odniesieniu do formuły podejmowania decyzji w Radzie większością kwalifikowaną oraz w dziedzinie alokacji miejsc w Parlamencie Europejskim. Powiązania te należy mieć na uwadze przy poszukiwaniu rozwiązania z obecnego dylematu, wynikającego z odwlekania wejścia w życie Traktatu z Lizbony (czy też perspektywy jego odrzucenia).

Traktat ten zakłada zmniejszenie liczby członków Komisji w stosunku do liczby państw członkowskich, niemniej jednak odkłada wejście w życie tej decyzji do roku 2014 oraz przewiduje możliwość pozostania przy obecnie obowiązującej zasadzie „jedno państwo - jeden komisarz”. O ile Traktat z Lizbony nie wejdzie w życie przed 1 listopada 2009 r., obecnie obowiązujący „pakiet nicejski” nakazuje zmniejszenie liczby członków kolegium Komisji w stosunku do liczby państw członkowskich. Rozwiązanie takie natomiast nie tylko stało się jedną z przyczyn (jak zobaczymy dalej zupełnie niezasadnie) negatywnego wyniku referendum w Irlandii (12 czerwca 2008 r.) w sprawie ratyfikowania Traktatu z Lizbony, lecz również przyjmowane jest obecnie z dużą niechęcią przez część państw – zwłaszcza przez największe państwa członkowskie.

---

*Union nach dem Vertrag von Amsterdam* (hrsg. von W. Hummer), Wien 1998, s. 167 i nast.

<sup>3</sup> Por. J. Barcz, *Unia Europejska na rozstajach. Dynamika i główne kierunki rozwoju reformy ustrojowej*, Warszawa 2008, s. 76.

Wyżej wskazane powiązania między poszczególnymi, zasadniczymi elementami reformy ustrojowej Unii powodują, iż rozważane często „proste” rozwiązania problemu składu kolegium Komisji byłyby w rzeczywistości niezmiernie trudne do osiągnięcia z politycznego punktu widzenia: jakiegokolwiek zmiany kompromisu w sprawie składu kolegium Komisji pociągną bowiem za sobą następstwa w odniesieniu do formuły podejmowania decyzji większością kwalifikowaną oraz alokacji miejsc w Parlamencie Europejskim. A to oznacza otwarcie całego pakietu negocjacyjnego. Abstrahując od tego, regulacje „pakietu nicejskiego” odnoszące się do redukcji składu kolegium Komisji mogą być zmienione jedynie w drodze rewizji traktatu: albo na mocy Traktatu z Lizbony, albo na mocy traktatu akcesyjnego, względnie kolejnego traktatu rewizyjnego.

## 2. Skład kolegium Komisji według Traktatu z Nicei

Mimo że w toku Konferencji Międzyrządowej 2000 zasadniczo odstąpiono od przeprowadzenia głębokiej, strukturalnej reformy ustrojowej UE, to przyjęte ustalenia ukierunkowały przyszły rozwój reform. Tak stało się w przypadku Komisji. Dyskusja skoncentrowała się na dwóch problemach,<sup>4</sup> o zasadniczym znaczeniu strukturalnym, a mianowicie na - po pierwsze - składzie kolegium Komisji oraz - po drugie - na podniesieniu efektywności jej pracy (zwłaszcza w kontekście głębokiego kryzysu jaki ujawnił się w końcu lat 90.)<sup>5</sup>.

Rozważając pierwszy z tych problemów, który również obecnie - w związku z możliwością odrzucenia Traktatu z Lizbony - pozostaje w centrum uwagi, sprecyzowano trzy zagadnienia wyjściowe:<sup>6</sup>

---

<sup>4</sup> Por. *Adapting the Institutions to Make Success of Enlargement*. Commission Opinion in accordance with Article 48 of the TEU. Brussels, 26.01.2000.

<sup>5</sup> Szczegółowo na temat problemu drugiego: J. Barcz, *Traktat z Nicei. Zagadnienia prawne i instytucjonalne*, Warszawa 2005 (II wydanie), s. 135 i nast.

<sup>6</sup> Por. *Presidency Report to the Feira European Council*. Brussels, 14 June 2000. CONFER 4750/00, s. 11 i nast.

- zaakceptowanym punktem wyjścia była rezygnacja przez „duże” państwa z „drugiego” komisarza;
- z tym związane było zaakceptowanie pewnej kompensaty politycznej dla „dużych” państw w innych diskutowanych dziedzinach, przede wszystkim przy nowym ważeniu głosów w Radzie UE oraz alokacji miejsc w Parlamencie Europejskim;
- w końcu istniało przekonanie co do tego, aby uzgodnić długofalowe rozwiązanie i w miarę możliwości nie przyjmować rozwiązań przejściowych względnie częściowych, odkładających docelowe uzgodnienia do końcowego etapu procesu rozszerzenia.

Dyskusja podczas Konferencji koncentrowała się wokół dwóch zasadniczych opcji:<sup>7</sup> wprowadzenia zasady „jedno państwo - jeden komisarz”, względnie ograniczenia liczby członków kolegium Komisji w stosunku do liczby państw członkowskich (z ustanowieniem rotacji lub rotacji ograniczonej). W ramach opcji pierwszej („jedno państwo - jeden komisarz”) osiągnięto pewien konsensus co do tego, iż zachowanie efektywności pracy Komisji przy znaczącej liczbie komisarzy wymagałoby - z jednej strony - ustanowienia pewnej hierarchii wśród komisarzy, z drugiej zaś strony - umocnienia pozycji Przewodniczącego Komisji. W odniesieniu do drugiej opcji (ograniczenia liczby członków kolegium Komisji) zarysował się kompromis, aby utrzymać dotychczasową ich liczbę (a więc 20 - w dyskusjach pojawiała się również liczba 25), przy czym wyraźna była tendencja do zachowania zasady ścisłego egalitaryzmu - w myśl której zasady rotacji komisarzy byłyby jednakowe w odniesieniu do wszystkich państw członkowskich. Odrzucono propozycję zasady rotacji elitarniej, do której odwoływały się na pewnym etapie dyskusji „duże” państwa, (uzasadniając to utratą „drugiego” komisarza), a która miałyby polegać na tym, iż „duże” państwa miałyby „stałych” komisarzy, a rotacją objęte byłyby miejsca przewidziane dla pozostałych państw członkowskich. Wskazywano również na

---

<sup>7</sup> Por. Tamże.

to, że wariant zmniejszenia liczby komisarzy w stosunku do liczby państw członkowskich powinien być wprowadzany w życie stopniowo, wraz z przekroczeniem przez państwa członkowskie UE liczby 20. W dyskusji za pierwszą opcją opowiadały się generalnie państwa „małe” i „średnie”, przy czym sprzeciwiały się one zdecydowanie nadaniu mocniejszego statusu komisarzom „z państw dużych”. Za opcją drugą opowiadała się natomiast grupa pięciu państw „dużych”. Ostateczna decyzja zapadła podczas spotkania Rady Europejskiej w Nicei (7-11 grudnia 2000 r.)<sup>8</sup>.

Przyjęte wówczas, obecnie obowiązujące, rozwiązania. Które początkowo znalazły wyraz w art. 4 Protokołu w sprawie rozszerzenia Unii Europejskiej dołączonego do Traktatu z Nicei, a następnie zostały sprecyzowane przez Radę Europejską podczas spotkania w Kopenhadze 12-13 grudnia 2002 r. Wprowadzone one zostały co do zasady do traktatów stanowiących Unię na mocy Traktatu akcesyjnego z 1 maja 2004 r.):<sup>9</sup>

- od dnia 1 maja 2004 r. zaczęła obowiązywać zasada, iż Komisja składa się z jednego obywatela z każdego państwa członkowskiego, a więc „duże” państwa rezygnują z „drugiego” komisarza;<sup>10</sup>
- zasada ta obowiązywała do osiągnięcia przez Unię liczbę 27 państw członkowskich (czyli do akcesu Bułgarii i Rumunii), po czym - w najbliższej nominacji do Komisji po osiągnięciu tej liczby państw członkowskich (czyli od 1 listopada 2009 r.), liczba członków kolegium Komisji musi być zmniejszona w stosunku do liczby

---

<sup>8</sup> Materiały ze spotkania: Monitor Integracji Europejskiej 2002, nr 53, część 2, s. 60 i nast.

<sup>9</sup> Szczegółowo: J. Barcz, *Traktat z Nicei ...*, s. 47 i nast.

<sup>10</sup> Ustalono przy tym okres przejściowy od 1 maja 2004 r. do pierwszej, regularnej nominacji do Komisji w listopadzie 2004 r. W tym czasie „stare” państwa członkowskie zachowały stan posiadania, natomiast komisarze „nowych” państw członkowskich zostali „przypisani” do komisarzy urzędujących. Od listopada 2004 r. zaczęła obowiązywać zasada „jedno państwo – jeden komisarz” (patrz: art. 46 Aktu dotyczącego warunków przystąpienia do UE). Patrz: *Wybór dokumentów. Traktat akcesyjny - Traktaty stanowiące podstawę Unii ...*, s. 133/134.



państw członkowskich, a rotacja komisarzy musi uwzględniać zasadę egalitarności, tzn. opierać się na równych zasadach dla wszystkich państw;

- liczbę komisarzy (mniejszą niż liczba państw członkowskich) i szczegółowe zasady rotacji określi decyzją jednomyślną Rada UE, przy czym - podejmując taką decyzję - Rada UE musi uwzględnić „zachowanie ścisłej równości przy ustalaniu kolejności pełnienia mandatu” oraz wymóg, aby skład kolejnych KE „w sposób zadowalający odzwierciedlał spektrum demograficzne i geograficzne ogółu państw członkowskich”;
- w przyszłości państwa przystępujące do UE mają zagwarantowane prawo desygnowania do składu Komisji własnego obywatela w okresie bezpośrednio po akcesie, natomiast państwa, które przystąpiły jako ostatnie przy osiągnięciu liczby 27 państw członkowskich (a więc Bułgaria i Rumunia), mają zagwarantowane posiadanie w składzie Komisji własnych obywateli w pierwszym zmniejszonym jej składzie (czyli również od 1 listopada 2009 r.).

W Traktacie z Nicei nie osiągnięto więc rozwiązania docelowego. Uzgodniono istotne zasady ustalenia składu Komisji, ale decyzje ostateczne zostały przesunięte w czasie, bądź powierzone przyszłej decyzji Rady UE. Stało się to przedmiotem krytyki, ponieważ jednym z założeń metody pracy Konferencji Międzyrządowej 2000 miało być wypracowanie rozwiązań, które nie powinny ulegać „poprawianiu” po finalizacji rozszerzenia. Niemniej z punktu widzenia państw przystępujących do Unii rozwiązanie zawarte w Traktacie z Nicei było o tyle korzystne, że zapewniło im udział w podjęciu decyzji ostatecznej ustalającej liczbę członków kolegium Komisji oraz w ustalaniu zasad rotacji.

W związku z tym, że obecnie - w warunkach niepewności co do wejścia w życie Traktatu z Lizbony - problem liczby członków kolegium Komisji ponownie nabrał znaczenia, istotne jest przypomnienie stanowiska ówczesnych państw kandydujących (w tym Polski) z okresu Konferencji

Międzyrządowej 2000. Państwa te opowiadały się w początkowej fazie Konferencji za zachowaniem zasady „jedno państwo - jeden komisarz”, choć Polska nieco relatywizowała ten postulat, wskazując również na konieczność zagwarantowania efektywności pracy Komisji<sup>11</sup>. W końcowej fazie Konferencji (Prezydencję sprawowała wówczas Francja, która zaczęła forsować koncepcję zmniejszenia liczby członków Komisji w stosunku do liczby państw członkowskich!), państwa kandydujące wykazały zrozumienie dla propozycji zmniejszenia liczby komisarzy, pod warunkiem zachowania zasady egalitarnej rotacji i posiadania własnego obywatela w składzie Komisji przez państwa przystępujące do Unii bezpośrednio po akcesie.

### **3. Skład kolegium Komisji w postanowieniach Traktatu konstytucyjnego i Traktatu z Lizbony**

Krytyka postanowień Traktatu z Nicei była po części uzasadniona. Do kwestii składu kolegium Komisji powrócono więc podczas obrad Konwentu UE 2002/2003. W projekcie Traktatu konstytucyjnego przedłożonego przez Konwent<sup>12</sup> zaproponowano kuriozalne rozwiązanie, mające godzić dyskutowane podczas Konferencji Międzyrządowej 2000 zasady. Zaproponowano mianowicie (część I, art. 27 ust. 3 projektu), aby kolegium Komisji składało się z piętnastu członków, w tym z Przewodniczącego, Ministra Spraw Zagranicznych i trzynastu komisarzy

---

<sup>11</sup> W dokumencie: *Traktat z Nicei - polski punkt widzenia*, MSZ - Warszawa 2000 - czytamy: „Polska stoi na stanowisku, że każdy kraj członkowski powinien zachować prawo do proponowania kandydata na członka Komisji Europejskiej. Jest to warunek zachowania przez Komisję demokratycznej legitymacji działania. Jednakże skuteczność działania kolegium Komisji Europejskiej zależeć będzie przede wszystkim nie od liczby jej członków, ale od przejrzystości jej struktur i jasnego podziału obowiązków między poszczególnymi komisarzami ...”. *Traktat z Nicei. Wnioski dla Polski ...*, s. 180.

<sup>12</sup> Konwent przedłożył swoją ostateczną wersję propozycji Traktatu 18 lipca 2003 r. (Projekt Traktatu ustanawiającego Konstytucję dla Europy. Przyjęty w drodze konsensu przez Konwent Europejski w dniach 13 czerwca i 10 lipca 2003 r. Przedłożony Przewodniczącemu Rady Europejskiej 18 lipca 2003 r., Wspólnoty Europejskie 2003). Projekt ten należy odróżnić od ostatecznego tekstu Traktatu konstytucyjnego, który został ustalony podczas konferencji 2003/2004 i podpisany w Rzymie 29 października 2004 r. (Dz.Urz. UE 2004 C 310/1. Por. J. Barcz, *Przewodnik po Traktacie konstytucyjnym wraz z tekstem traktatu*, Warszawa 2005).

wybranych na podstawie systemu równej rotacji. Ponieważ miała to być stosunkowo radykalna redukcja liczby członków Komisji, Przewodniczący Komisji miał otrzymać prawo mianowania „komisarzy bez prawa głosu” spośród pozostałych państw członkowskich.

Propozycja ta została poddana powszechnej krytyce (również ze strony samej Komisji) i zarzucona podczas prac Konferencji Międzyrządowej 2003/2004. Ostatecznie, w tekście Traktatu konstytucyjnego (art. I-26 ust. 6) znalazło się rozwiązanie redukujące liczbę członków Komisji Europejskiej do dwóch trzecich liczby państw członkowskich (z zastrzeżeniem innej decyzji Rady Europejskiej) oraz ustanawiające zasady rotacji egalitarnej, przy czym rozwiązanie to miało zacząć działać od 1 listopada 2014 r. W sumie, było ono podobne do rozwiązania obowiązującego w ramach „pakietu nicejskiego”. Istotna różnica - nabierająca obecnie znaczenia - polegała na tym, że - po pierwsze - w myśl „pakietu nicejskiego” dokonanie zmniejszenia liczby członków Komisji musi nastąpić już od 1 listopada 2009 r., po drugie - w ramach „pakietu nicejskiego” istnieje obowiązek zmniejszenia liczby członków Komisji w stosunku do liczby państw członkowskich, natomiast postanowienia Traktatu konstytucyjnego (a w ślad za nim Traktatu z Lizbony) pozostawiają ostateczną decyzję Radzie Europejskiej.

W „okresie refleksji” nad odrzuconym Traktatem konstytucyjnym oraz podczas negocjacji nad mandatem Konferencji Międzyrządowej 2007 narastała ze strony „dużych” państw członkowskich, zwłaszcza Francji krytyka koncepcji zmniejszenia liczby członków kolegium Komisji w stosunku do liczby państw członkowskich i zasady rotacji egalitarnej. W sumie zgodzono się na przejście - na mocy Traktatu z Lizbony - rozwiązania proponowanego w Traktacie konstytucyjnym - art. 9d (nowy art. 17) TUE.<sup>13</sup> Zyskano w ten sposób czas do 2014 r. i – w ostateczności – możliwość powrotu do zasady „jedno państwo - jeden komisarz” na mocy decyzji Rady Europejskiej<sup>14</sup>.

---

<sup>13</sup> Por. *The European Commission (w:) The Treaty of Lisbon: Implementing the Institutional Innovations*. Joint Study CEPS-EGMONT-EPC. November 2007, s. 21 i nast.

<sup>14</sup> Patrz: art. 9d (nowy art. 17) ust. 1 TUE:

#### 4. Obecny dylemat związany z niepewnym losem Traktatu z Lizbony

Jak już wspomniano, pakiet nicejski nakazuje zmniejszenie liczby członków kolegium Komisji w stosunku do liczby państw członkowskich już od 1 listopada 2009 r. Stosownie bowiem do art. 4 ust. 2 i 3 Protokołu w sprawie rozszerzenia UE (dołączonego do TUE i Traktatów ustanawiających Wspólnoty Europejskiej na mocy Traktatu z Nicei) z chwilą osiągnięcia przez Unię liczby 27 państw członkowskich (tj. akcesu Bułgarii i Rumunii) zmianie ulegają postanowienia artykułów 213 ust. 1 TWE i 126 ust. 1 TEWEA, dotyczące składu Komisji. Stosownie natomiast do art. 213 ust. 2 TWE w nowym brzmieniu „Liczba członków Komisji jest mniejsza niż liczba Państw Członkowskich”. Co prawda liczbę członków Komisji ustala Rada EU stanowiąc jednomyślnie, lecz bez wątplenia liczba ta musi być mniejsza niż liczba państw członkowskich.

Na podstawie zdania ostatniego ust. 1 art. 213 TWE nowe regulacje „stosują się od dnia podjęcia obowiązków przez pierwszą Komisję po dacie przystąpienia dwudziestego siódmego Państwa Członkowskiego”, czyli od 1 listopada 2009 r. Rozważania spotykane w publicystyce,<sup>15</sup> aby podjąć próbę zmiany Protokołu w sprawie rozszerzenia UE, nie uwzględniają okoliczności prawnych. Zmiana Protokołu wymagałaby zawarcia traktatu rewizyjnego na podstawie art. 48 TUE (zmiany takiej dokonuje Traktat z Lizbony), a dodać jeszcze należy, że formalnie rzecz biorąc stosowna nowelizacja artykułów 213 TWE i 126 TEWEA miała miejsce już z „chwilą

---

„Od 1 listopada 2014 roku Komisja składa się z takiej liczby członków, w tym z jej przewodniczącego i wysokiego przedstawiciela Unii do spraw zagranicznych i polityki bezpieczeństwa, która odpowiada dwóm trzecim liczby Państw Członkowskich, chyba że Rada Europejska, stanowiąc jednomyślnie, podejmie decyzję o zmianie tej liczby.

Członkowie Komisji są wybierani spośród obywateli Państw Członkowskich na podstawie systemu bezwzględnie równej rotacji pomiędzy Państwami Członkowskimi, który pozwala odzwierciedlić różnorodność demograficzną i geograficzną wszystkich Państw Członkowskich. System ten jest ustanawiany jednomyślnie przez Radę Europejską zgodnie z artykułem 211a (nowym art. 244) Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej”.

<sup>15</sup> Do rozważań takich odwołuje się N. Gros-Verheyde, *Nice Treaty still alive after Irish 'no'*, *Europolitics*, 10 July 2008.

osiągnięcia przez Unię liczby 27 państw członkowskich”. Choć z formalnego punktu widzenia niewiele to zmienia - protokoły są bowiem „integralną częścią” traktatów, niemniej mamy w tym przypadku do czynienia z regulacją samych traktatów ustanawiających Wspólnoty.

Zauważyć również należy,<sup>16</sup> że co prawda decyzja Rady UE w sprawie określenia liczby członków Komisji podejmowana ma być jednomyślnie, jednakże zablokowanie takiej decyzji o zmniejszeniu liczby członków Komisji w stosunku do liczby państw członkowskich w wyniku sięgnięcia do prawa weta nie wchodzi w rachubę. Można negocjować jedynie liczbę członków kolegium Komisji, lecz musi być ona mniejsza od liczby państw członkowskich, a rotacja musi odbywać się na podstawie zasady równości (ust. 1 art. 213 TWE w nowym brzmieniu): nie można więc ustanowić stałych komisarzy dla jakiejś grupy państw czy stałego, jednego państwa członkowskiego (i wyjść w ten sposób naprzeciw oczekiwaniom Irlandii).

Nie podjęcie natomiast przez Radę UE decyzji w sprawie redukcji liczby członków Komisji i określenia zasad rotacji w nakazanym w pakiecie nicejskim terminie, względnie pozostawienie zasady obecnie obowiązującej - „jedno państwo - jeden komisarz”, stanowiłoby naruszenie traktatów. Komisja powołana z naruszeniem nowych zasad działałaby nielegalnie. Sytuacja taka prowadziłaby w konsekwencji do „prawnego i politycznego” chaosu w Unii Europejskiej<sup>17</sup>. Stosowana decyzja Rady UE musi więc zapaść przed 1 listopada 2009 r. (o ile Traktat z Lizbony nie wejdzie wcześniej w życie).

Traktat z Lizbony odkłada – jak wspomniano - w czasie decyzję o redukcji liczby członków Komisji do 1 listopada 2014 r. oraz ustanawia system podejmowania decyzji w tej sprawie, różniący się istotnie od regulacji zawartych w obowiązującym obecnie „pakiecie nicejskim”. Art. 9d (nowy art. 17) ust. 5 TUE przewiduje co prawda redukcję liczby członków

---

<sup>16</sup> Por. S. Peers, *Can the Treaty of Lisbon be ratified or implemented? A legal analysis*. University of Essex. 19 June 2008, s. 13 i nast.

<sup>17</sup> Tamże, s. 14.

Komisji Europejskiej od 1 listopada 2014 r. do dwóch trzecich liczby państw członkowskich, pod warunkiem jednak, że Rada Europejska nie podejmie innej decyzji stanowiąc jednomyślnie. Traktat z Lizbony nie nakłada więc obowiązku redukcji liczby członków Komisji w stosunku do liczby państw członkowskich (jak to czyni „pakiet nicejski”). Rada Europejska miałaby więc swobodę, podejmując jednomyślnie decyzję w tej sprawie.

Przy czym należy zauważyć, że w przypadku wejścia w życie Traktatu z Lizbony członkiem Komisji Europejskiej staje się Wysoki Przedstawiciel do Spraw Zagranicznych i Polityki Bezpieczeństwa - art. 9d (nowy art. 17) ust. 4 TUE, a państwo członkowskie, którego obywatelem byłby Wysoki Przedstawiciel, traciłoby prawo desygnowania kandydata na komisarza<sup>18</sup>.

Należy następnie rozważyć jak daleko sięga - na podstawie Traktatu z Lizbony - swoboda Rady Europejskiej przy podejmowaniu decyzji w sprawie liczby członków Komisji. Wydaje się, że ograniczona jest ona kryterium równej liczby członków Komisji Europejskiej (wliczając w to Wysokiego Przedstawiciela) i państw członkowskich. Taki wniosek wynikałby z postanowień ust. 4 art. 9d (nowego art. 17) TUE (określających w ten sposób liczbę członków Komisji od 1 listopada 2009 r. do 31 października 2014 r.), po którym następuje dopiero ust. 5 tego artykułu, regulujący zasady zmniejszenia liczby członków Komisji. Również z politycznego punktu widzenia trudno byłoby wyobrazić sobie uzyskanie zgody Rady Europejskiej na zwiększenie liczby członków Komisji w stosunku do liczby państw członkowskich, a tym samym „powrotu” do uprzywilejowania pewnej grupy państw. Przeciwno takiemu rozwiązaniu przemawiałby również wymóg efektywności pracy Komisji.

Można się również zastanawiać, czy postanowienia art. 9d (nowego art. 17) ust. 5 TUE w połączeniu z postanowieniami art. 211a (nowego art. 244) TFUE nie zobowiązują jednak do redukcji liczby członków Komisji

---

<sup>18</sup> Wynika to z art. 5 Protokołu w sprawie postanowień przejściowych, dołączonego na mocy Traktatu z Lizbony do TUE, TFUE i TEWEA.

Europejskiej w stosunku do liczby państw członkowskich, pozostawiając Radzie Europejskiej swobodę jedynie w zakresie określenia stopnia tej redukcji (możliwość odejścia od dwóch trzecich liczby państw członkowskich). Na rzecz takiej interpretacji przemawiałyby postanowienia akapitu drugiego ust. 5 art. 9d (nowego art. 17) TUE, a przede wszystkim postanowienia art. 211a (nowego art. 244) TFUE, które jednoznacznie wskazują, że członkowie Komisji działającej od 1 listopada 2014 r. wybierani są „na podstawie bezwzględnie równej rotacji”. Jeżeli Rada Europejska podjęłaby decyzję w sprawie utrzymania zasady równej liczby komisarzy i państw członkowskich, to postanowienia powyższe stałyby się bezprzedmiotowe. Sam udział w kolegium Komisji Wysokiego Przedstawiciela nie spełnia wymogu rotacji, państwo członkowskie bowiem, którego jest on obywatelem, nie może wysuwać kandydata na członka Komisji. W sumie, działa wówczas zasada „jedno państwo - jeden komisarz”. Z drugiej jednak strony w traktatach znajdujemy szereg postanowień, które „nie zostały wykorzystane”.

## 5. Refleksje końcowe

Rozwiązanie zawarte w pakiecie nicejskim zaczęło budzić krytykę w szeregu państwach (zwłaszcza we Francji), oznaczać bowiem będzie, że w pewnych okresach rotacji największe państwa członkowskie nie będą mogły desygnować komisarzy. Zapewne z tego względu zmodyfikowano formułę lizbońską w stosunku do formuły nicejskiej, przyznając swobodę Radzie Europejskiej w określaniu liczby członków Komisji i rezygnując z jednoznacznego wskazania traktatowego co do konieczności ograniczenia ich liczby w stosunku do liczby państw członkowskich. Podczas kampanii przedreferendalnej w Irlandii problem redukcji liczby członków Komisji odegrał nieco kuriozalną rolę: jednym bowiem z argumentów przeciwko ratyfikowaniu Traktatu z Lizbony była właśnie obawa przed utratą przez Irlandię własnego komisarza.<sup>19</sup> Przeoczono przy tym, że sytuacja taka nastąpi z pewnością i do tego wcześniej w ramach „pakietu nicejskiego” -

---

<sup>19</sup> *Ten reasons why Ireland said No to Lisbon*, Sunday Tribune, 15 June 2008.

w przypadku nie wejścia w życie Traktatu z Lizbony. Natomiast właśnie Traktat z Lizbony dają pewną swobodę manewru Radzie Europejskiej.

Takiego pola manewru nie będzie natomiast, jeżeli Traktat z Lizbony nie wejdzie w życie przed 1 listopada 2009 r.: liczba członków kolegium Komisji musi być wówczas zmniejszona w stosunku do liczby państw członkowskich. Ramy prawne takiego stanu rzeczy są jednoznaczne. Niewiele wniosła do tego Rada Europejska podczas spotkania 11-12 grudnia 2008 r., stwierdzając, że „jeśli chodzi o kwestię składu Komisji, obecnie obowiązujące traktaty wymagają, by w roku 2009 liczba komisarzy została zmniejszona. Rada Europejska postanawia, by – o ile Traktat z Lizbony wejdzie w życie – podjęto, zgodnie z niezbędnymi procedurami prawnymi, decyzję stanowiącą, że w skład Komisji nadal będzie wchodzić jeden obywatel z każdego państwa członkowskiego”<sup>20</sup>. Postanowienia powyższe potwierdzają istniejący stan prawny. Nowym elementem jest natomiast to, że Rada Europejska sformułowała swoje stanowisko, że opowie się za utrzymaniem zasady „jedno państwo – jeden komisarz”, o ile Traktat z Lizbony wejdzie w życie przed 1 listopada 2009 r. Jest to oczywiście istotne stanowisko i ważny sygnał dla wyborców w Irlandii. Rada Europejska ma prawo do antycypowania takiego stanowiska, ponieważ – w przypadku wejścia w życie Traktatu z Lizbony – to ona będzie (na mocy art. 9d (nowy art. 17) ust. 5 TUE) - uprawniona do podjęcia stosownej decyzji. Koresponduje z tym zawarte w Konkluzjach zobowiązanie rządu Irlandii do dołożenia wszelkich starań, by „przed upływem obecnej kadencji Komisji Traktat z Lizbony został ratyfikowany”. Czy tak się jednak stanie pozostaje sprawą otwartą.

---

<sup>20</sup> Punkt 1.2. Konkluzji Prezydencji przyjętych podczas spotkania Rady Europejskiej 11-12 grudnia 2008 r. Bruksela, 12 grudnia 2009 r. 17271/08.



# Pozycja Parlamentu Europejskiego w toku reformy ustrojowej UE

(w:) Instytucje prawa konstytucyjnego  
w dobie integracji europejskiej.

Księga jubileuszowa dedykowana prof. Marii Kruk-Jarosz.

Red. J. Wawrzyniak i M. Lewandowska, Warszawa 2009

(strony 344-354).

## 1. Uwagi wstępne

Rola Parlamentu Europejskiego w toku reformy ustrojowej Unii, zapoczątkowanej Traktatem z Nicei, została w istotnym zakresie wzmocniona. Co prawda agenda Konferencji Międzyrządowej 2000 była ograniczona, a w ramach tzw. kompromisu nicejskiego skoncentrowano się na takim dostosowaniu instytucji, aby umożliwić „duże” rozszerzenie 2004/2007 (które objęło 12 państw). Niemniej jednak ustalenia zawarte w Traktacie z Nicei mają zasadniczy wpływ na kierunek reformy ustrojowej Unii, w tym również na rolę Parlamentu Europejskiego<sup>1</sup>.

Zakres reform przeprowadzonych na mocy Traktatu z Nicei wcale nie był bowiem taki skromny. Niezależnie od głównych punktów tzw. agendy podstawowej, tj. problemu składu kolegium Komisji, formuły podejmowania decyzji większością kwalifikowaną w Radzie UE i zwiększenia liczby obszarów, w których ta formuła miałaby być stosowana oraz niezbędnych w związku z rozszerzeniem Unii dostosowań instytucjonalnych - przeprowadzono szereg ważnych reform (w ramach tzw. „pozostałych problemów”). Na pierwszy plan wysuwała się głęboka reforma sądów wspólnotowych (którą uwzględnił następnie zarówno Traktat konstytucyjny jak i Traktat z Lizbony). Istotnie zreformowano

---

<sup>1</sup> Patrz. J. Barcz. *Traktat z Nicei. Zagadnienia prawne i instytucjonalne*, Warszawa 2005 (wydanie II).

(abstrahując od kwestii składu kolegium Komisji) również pozycję Komisji Europejskiej. Na mocy Traktatu z Nicei uregulowano szereg szczegółowych, lecz istotnych kwestii instytucjonalnych: m.in. ustanowiono nowe organy (w II filarze - Komitet Polityczny i Bezpieczeństwa, w ramach TWE - Komitet Ochrony Socjalnej), umocniono - w ramach III filara - status Eurojust i Europejskiej Sieci Sądowej, do TWE wprowadzono istotny nowy Tytuł XXI - „Współpraca gospodarcza, finansowa i techniczna z państwami trzecimi”.

Pewne reformy - niezależnie od kwestii alokacji miejsc (o czym dalej) - przeprowadzono na mocy Traktatu z Nicei również w odniesieniu do Parlamentu Europejskiego: sprecyzowano status partii politycznych na poziomie europejskim, niektóre aspekty statusu deputowanych, rozszerzono kompetencje Parlamentu Europejskiego w dziedzinie zawierania przez Wspólnotę umów międzynarodowych i wnoszenia skargi o nieważność aktu prawa wspólnotowego oraz generalnie umocniono status Parlamentu Europejskiego poprzez rozszerzenie procedury współdecydowania (art. 251 TWE).

Przebieg Konferencji Międzyrządowej 2000 i kompromis zawarty w Traktacie z Nicei pozwolił poza tym zidentyfikować najważniejsze problemy reformy instytucjonalnej, wyznaczając tym samym w dużym stopniu drogę rozwiązania otwartych jeszcze kwestii w przyszłości. Wszystkie poważniejsze zagadnienia, jakie pojawiły się w toku negocjacji nad Traktatem konstytucyjnym i Traktatem z Lizbony mają swoje zakorzenienie w pakiecie nicejskim, a lekceważenie zidentyfikowanych wówczas uwarunkowań i powiązań sprawia, że negocjatorzy napotykają na bariery, których nie są w stanie przezwyciężyć.

Znaczenie Parlamentu Europejskiego umacniało się niejako automatycznie wraz z rozszerzeniem zakresu dziedzin, obejmowanych przez procedurę współdecydowania (art. 251 TWE). W ramach tej procedury Parlament staje się bowiem realnym współlegislatorem (obok Rady UE). Z punktu widzenia interakcji instytucjonalnych istotnym zagadnieniem w toku reformy ustrojowej Unii stała się alokacja miejsc w Parlamencie między państwa członkowskie UE. Wpływ na to mają

oczywiście kwestie prestiżu poszczególnych państw. Nie można jednak pomijać szczególnych powiązań negocjacyjnych z innymi ważnymi obszarami reformy ustrojowej Unii. „Duże” państwa członkowskie, które zrezygnowały z drugiego komisarza szukały pewnej kompensaty swoich interesów właśnie w nowej alokacji miejsc w Parlamencie Europejskim. Podział miejsc dodatkowo zyskał natomiast na znaczeniu w związku ze wzrostem roli Parlamentu w procesie decyzyjnym: zmiana formuły podejmowania decyzji większością kwalifikowaną oraz jednoczesne zwiększenie liczby dziedzin, w których procedura współdecydowania ma zastosowanie spowodował, że tym samym paralelnie wzrastała rola Parlamentu jako realnego współlegislatora.

## 2. Alokacja miejsc w Parlamencie Europejskim

Nowy podział miejsc w Parlamencie Europejskim był jednym z zasadniczych problemów, które należało rozwiązać przed finalizacją rozszerzenia 2004/2007. Zasada degresywnej proporcjonalności, stosowana przy systemie rozdziału miejsc w Parlamencie, prowadziła do olbrzymich dysproporcji między „dużymi” i „małymi” państwami członkowskimi<sup>2</sup>. Dla porównania - jeden deputowany do Parlamentu Europejskiego z Niemiec wybierany był głosami około 830 000 obywateli, natomiast deputowany z Luksemburga głosami około 71 500 obywateli<sup>3</sup>. Linearne przeniesienie ówczesnego systemu (przed-nicejskiego) na podział miejsc w Parlamencie Europejskim po przystąpieniu „nowych” państw (wśród których dominują państwa „małe” i „średnio-małe”) dysproporcje te jeszcze pogłębiłoby, a ogólna liczba członków Parlamentu wzrosłaby do 874 (przy 27 państwach członkowskich). Do tego dochodziły dodatkowe czynniki, a w szczególności problem kompensaty politycznej dla „dużych” państw członkowskich rezygnujących z „drugiego” komisarza oraz generalna tendencja „dowartościowania” statusu państw „dużych”.

---

<sup>2</sup> Patrz. K. Michałowska-Gorywoda, *Podjęcie decyzji w Unii Europejskiej*, Warszawa 2002, s. 190 i nast.

<sup>3</sup> J. Janning, C. Giering, *Strategien gegen die institutionelle Erosion (w:) Demokratie und Interessenausgleich in der Europäischen Union*, Gütersloh 1999, s. 59 i nast.

Uwzględniać również należało wymóg zachowania efektywności przez Parlament Europejski: Traktat z Amsterdamu ustanawiał w art. 189 akapit drugi TWE górną granicę liczby deputowanych Parlamentu na 700, a przy piętnastu państwach członkowskich liczba członków Parlamentu wynosiła 626. W pierwszych miesiącach Konferencji Międzyrządowej 2000 zdecydowanie przeważała opinia na rzecz utrzymania maksymalnej liczby 700 członków Parlamentu<sup>4</sup>. Argumentowano przede wszystkim koniecznością wyważenia - z jednej strony - wzmocnienia legitymacji demokratycznej UE, z drugiej zaś stałego podnoszenia efektywności pracy Parlamentu i umacniania jego roli w ramach Unii. Jednakże, przy linearnym przeniesieniu systemu podziału miejsc w Parlamencie sprzed Traktatu z Nicei i zachowaniu posiadanych miejsc przez „stare” państwa członkowskie "15", już samo przystąpienie do Unii Polski i jeszcze dwóch dalszych, ówczesnych państw kandydujących wyczerpałoby miejsca stanowiące różnicę między górnym pułapem 700 miejsc a ówczesną liczbą - 626 członków Parlamentu Europejskiego. W związku z powyższym na mocy Traktatu z Nicei - z jednej strony - podniesiono nieznacznie ustalony w Traktacie z Amsterdamu pułap do 732 członków (art. 189 akapit drugi TWE), z drugiej zaś dokonano nowej alokacji miejsc między państwa członkowskie<sup>5</sup>.

W tej drugiej, istotnej sprawie dyskusja podczas Konferencji Międzyrządowej 2000 koncentrowała się na dwóch zasadniczych opcjach, przy czym istniało wyraźne jej powiązanie z negocjowanym sposobem rozwiązania innych problemów, w szczególności z ustaleniami w dziedzinie nowego ważenia głosów w Radzie<sup>6</sup>. W ramach pierwszej opcji wskazywano na prostą ekstrapolację dotychczasowego systemu rozdziału miejsc (zasadzającego się na tzw. zasadzie degresywnej proporcjonalności, i - jak wspo-

---

<sup>4</sup> *Presidency Report to the Feira European Council*. Brussels, 14 June 2000. CONFER 4750/00, s. 33 i nast.

<sup>5</sup> Art. 1 ust. 1 Protokołu w sprawie rozszerzenia Unii Europejskiej, dołączonego do Traktatu z Nicei i punkt 1 Deklaracji nr 20 w sprawie rozszerzenia Unii Europejskiej, zamieszczonej w Akcie Końcowym Konferencji Międzyrządowej 2000.

<sup>6</sup> *Presidency Report to the Feira European Council*. Brussels, 14 June 2000. CONFER 4750/00, s. 34.

mniano - faworyzującego „małe” państwa członkowskie), w ramach natomiast drugiej opcji rozważano zagwarantowanie wszystkim państwom członkowskim określonej liczby miejsc minimalnych (w tej dziedzinie rozważane były różne warianty - ale co najmniej sześć miejsc) i podział pozostałych miejsc proporcjonalnie do liczby ludności państw członkowskich (ta opcja umacniała pozycję „dużych” państw członkowskich).

Uzgodniony na mocy Traktatu z Nicei nowy rozdział 732 miejsc między państwa członkowskie jest specyficzny. Alokacji dokonano „z góry” na 27 państw członkowskich (uwzględniono więc rozszerzenia 2004/2007)<sup>7</sup>. W okresie legislatury 2004-2009 zastosowane zostały rozwiązania przejściowe, prowadzące do przekroczenia liczby 732 miejsc (miejsca bowiem przypadające na Bułgarię i Rumunię zostały początkowo rozdzielone na państwa członkowskie według stanu po rozszerzeniu Unii 1 maja 2004 r., a po akcesie Bułgarii i Rumunii 1 stycznia 2007 r. otrzymały one również odpowiednio powiększoną pulę)<sup>8</sup>. Pakiet nicejski nie uwzględnia natomiast dalszego rozszerzenia Unii (o czym dalej).

Jeśli poddamy analizie system alokacji ustalony na mocy Traktatu z Nicei, porównując go z system obowiązującym uprzednio,<sup>9</sup> to zauważymy, że spośród „starych” państw członkowskich jedynie największe demograficznie państwo (Niemcy) i państwo najmniejsze (Luksemburg) zachowały wcześniejszy stan posiadania. Wszystkie pozostałe, „stare” państwa członkowskie utraciły pewną liczbę deputowanych, przy czym rozkład procentowy traconych miejsc był różny: najwięcej straciła Hiszpania (21,9%), najmniej natomiast państwa średnie - Belgia, Grecja i Portugalia.

Jeśli natomiast chodzi o „nowe” państwa członkowskie, to zostały one generalnie potraktowane gorzej niż państwa „stare”. Polska straciła relaty-

---

<sup>7</sup> Patrz: Punkt 1 Deklaracji nr 20 w sprawie rozszerzenia Unii Europejskiej (zamieszczona w Akcie Końcowym Konferencji Międzyrządowej 2000) oraz art. 190 ust. 2 TWE w brzmieniu uwzględniającym Traktat akcesyjny z Bułgarią i Rumunią.

<sup>8</sup> Por. art. 11 i art. 25 Aktu dotyczącego warunków przystąpienia do UE - Traktat akcesyjny z 2004 r.

<sup>9</sup> Stosowna tabela – Eurostart 1999 r. Także: J. Barcz, *Traktat z Nicei ...*, s. 84.

wnie najwięcej spośród państw kandydujących (21,9%), ale też ma to uzasadnienie w analogicznym potraktowaniu jak Hiszpania. W tym przypadku (w przeciwieństwie do rozdziału głosów ważonych w Radzie UE) powiązanie ze statusem Hiszpanii nie był korzystny. Najbardziej dyskryminująco zostały potraktowane Węgry i Czechy, które mimo porównywalności z grupą państw obejmującą Belgię, Grecję i Portugalię (po 22 miejsca), otrzymały po miejsc 20. Estonia otrzymała tyle samo miejsc co Luksemburg (6), mimo znacznie większego potencjału demograficznego, natomiast Malta - porównywalna demograficznie z Luksemburgiem - otrzymała mniej miejsc (5).

Rozwiązania pakietu nicejskiego w tej dziedzinie zasadnie ocenione zostały jako bardzo konfliktogenne<sup>10</sup>. Z jednej strony już z tego względu, że „nowe” państwa członkowskie, potraktowane zostały dyskryminująco. Przy nadarzającej się okazji będą więc one poszukiwały jakiejś kompensaty. Taką nadarżającą się okazję stworzy - w przypadku odrzucenia Traktatu z Lizbony – kolejne rozszerzenie. Z drugiej strony - Traktat z Nicei ustanowił „zamknięty” pakiet instytucjonalny, obliczony na 27 państw członkowskich. Nie przewiduje on żadnych rozwiązań w przypadku akcesu 28 państwa i następnych. Cały pakiet nicejski zostanie wówczas „rozsnurowany” i będzie podlegał renegocjacji. W dłuższej perspektywie należałoby mieć na przykład na względzie, że przy relatywnym przeliczeniu alokacji według pakietu nicejskiego sama Turcja musiałaby otrzymać 99 miejsc w Parlamencie Europejskim.

Uwarunkowania powyższe warto mieć na uwadze oceniając status Polski w świetle postanowień pakietu nicejskiego. „Przywiązanie” do Traktatu z Nicei jakie wystąpiło w Polsce podczas negocjowania Traktatu konstytucyjnego i Traktatu z Lizbony świadczyło o tym, że nie wszystkie czynniki były brane pod uwagę. Trudno oprzeć się wrażeniu, że liczba 27 głosów ważonych jakie Polska otrzymała na mocy Traktatu z Nicei, przesłoniła istotne niebezpieczeństwa tkwiące w tym pakiecie, zwłaszcza

---

<sup>10</sup> Por. J.A. Emmanouilidis, *Nizza aus der Beitrittsperspektive (w:) Nizza in der Analyse ...*, s. 289 i nast.

zaś dla strategii rozszerzenia Unii. Przeoczenie zaś powiązania między formułą podejmowania decyzji w Radzie UE większością kwalifikowaną a alokacją miejsc w Parlamencie Europejskim (oraz relatywnie słabą pozycją Polski co do alokacji miejsc w Parlamencie na podstawie pakietu nicejskiego), sprawiło, że podczas negocjowania mandatu Konferencji Międzyrządowej 2007 oraz negocjacji podczas samej Konferencji Międzyrządowej 2007 nie doceniono szansy na umocnienie statusu Polski w tej dziedzinie.

Na mocy Traktatu z Lizbony przejęto - w odniesieniu do alokacji miejsc w Parlamencie Europejskim - rozwiązania proponowane w Traktacie konstytucyjnym (art. I-20), które sprowadzają się (art. 9a /nowy art. 14/ ust. 2 TUE)<sup>11</sup> do sprecyzowania górnego pułapu liczby posłów (nie więcej niż 750), minimalnej (6) i maksymalnej (96) liczby posłów, która mogłaby przypaść odpowiednio najmniejszemu i największemu demograficznie państwu oraz do stwierdzenia, iż rozdział miejsc ma być „degresywnie proporcjonalny”. Na uwagę zasługuje to, że po raz pierwszy odwołano się do tej zasady w postanowieniach traktatu - TUE,<sup>12</sup> nie precyzując jednak bliżej jej definicji. Alokacji miejsc między państwa członkowskie - w nakreślonych przez TUE ramach - dokonuje Rada Europejska w decyzji przyjmowanej jednomyślnie, „z inicjatywy Parlamentu Europejskiego”. Parlament, występując w taką inicjatywę 3 października 2007 r.,<sup>13</sup> o tyle sprecyzował pojęcie „degresywnej proporcjonalności”, że podkreślił, iż zasada ta zawiera w sobie zasadę „solidarności europejskiej”, „uzasadnionej elastyczności” i „reprezentacji narodowej”.

---

<sup>11</sup> Należy mieć na uwadze, że postanowieniom tego artykułu nadano ostateczne brzmienie dopiero podczas spotkania Rady Europejskiej 18-19 października 2007 r. (patrz: dokument DS. 869/07, Lizbona, 19 października 2007 r.).

<sup>12</sup> Por. *The European Parliament: Reassessing the Institutional Balance (w:) The Treaty of Lisbon. Implementing the Institutional Innovations*. Joint Study CEPS - EGMONT – EPC. November 2007, s. 5 i nast.

<sup>13</sup> *Report on the composition of the European Parliament (2007/2169(INI))*, European Parliament, Committee on Constitutional Affairs, 3.10.2007, Final A6-0351/2007. Rapporteurs: Alain Lamassoure and Adrian Severin.

Ostatecznej alokacji miejsc w Parlamencie Europejskim dokonano w ramach powyższych przedziałów określonych na mocy Traktatu z Lizbony podczas spotkania Rady Europejskiej 18-19 października 2007 r.<sup>14</sup> - stosownie do procedury: na podstawie propozycji Parlamentu Europejskiego<sup>15</sup>. Pewne modyfikacje wyniknęły z tego, że pod naciskiem Włoch dodano im jedno miejsce, nie zmieniając zaproponowanej alokacji i ustalonych progów. Uzyskano to w ten sposób, że do górnego pułapu 750 miejsc nie będzie wliczany przewodniczący Parlamentu Europejskiego (*de facto* więc liczba posłów będzie wynosiła 751). Artykuł 9a (nowy art. 14) ust. 2 zdanie pierwsze TUE stwierdza: „W skład Parlamentu Europejskiego wchodzi przedstawiciele obywateli Unii. Ich liczba nie przekracza siedmiuset pięćdziesięciu, nie licząc przewodniczącego. Reprezentacja obywateli ma charakter degresywnie proporcjonalny, z minimalnym progiem sześciu członków na Państwo Członkowskie. Żadnemu Państwu Członkowskiemu nie można przyznać więcej niż dziewięćdziesiąt sześć miejsc”.

Ocena zaproponowanych rozwiązań jest zróżnicowana. Łatwo zauważyć, że nie przewyżczono słabości pakietu nicejskiego i nie przyjęto przejrzystych i jednoznacznych kryteriów alokacji miejsc w Parlamencie Europejskim. Oznacza to, że dokonana alokacja musi być co jakiś czas aktualizowana z punktu widzenia zachodzących zmian demograficznych. Parlament Europejski, proponując alokację jesienią 2007 r., już zapowiedział konieczność jej weryfikacji przed legislaturą 2014-2019<sup>16</sup>. Alokacja miejsc w Parlamencie będzie musiała podlegać redefinicji również podczas kolejnych rozszerzeń, co nie będzie łatwe, zważywszy, że utrzymanie górnego pułapu liczby miejsc będzie wymagało zmniejszenia liczby

---

<sup>14</sup> W punkcie 13 Konkluzji Prezydencji przyjętych przez Radę Europejską podczas spotkania 21-23 czerwca 2007 r. wskazano jedynie – nawiązując do procedury ustalania alokacji miejsc - że „do października” Parlament Europejski ma przedłożyć „projekt inicjatywy” w celu „stworzenia korzystnych warunków dla rozwiązania kwestii przyszłego składu Parlamentu Europejskiego”.

<sup>15</sup> Por. deklaracje 4 i 5 zamieszczone w Akcie Końcowym Konferencji .

<sup>16</sup> *The European Parliament: Reassessing the Institutional Balance* (w:) *The Treaty of Lisbon. Implementing the Institutional Innovations ...*, s. 15.



członków Parlamentu przypadającej na poszczególne „stare” państwa członkowskie.

W kontekście toczących się w Polsce dyskusji dotyczących roli Niemiec w procesie decyzyjnym w Unii, warto zauważyć, iż ograniczenie górnego pułapu liczby posłów przypadających na jedno państwo do 96 dotyczy wyłącznie Niemiec. Zatrzymały one bowiem na mocy Traktatu z Nicei - jako jedyne spośród ówczesnych państw członkowskich - liczbę posłów (99) jaką miały do dyspozycji uprzednio<sup>17</sup>. Była to wówczas rekompensata na rzecz Niemiec za ich ustępstwo i wyrażenie zgody na utrzymanie równego pułapu głosów ważonych wśród „dużych” państw członkowskich, zwłaszcza Niemiec i Francji (po 29)<sup>18</sup>. Gdy - na mocy Traktatu konstytucyjnego - zaproponowano nową formułę podejmowania decyzji w Radzie UE większością kwalifikowaną (tzw. podwójną większość), a tym samym Niemcy wysunęłyby się na pierwsze miejsce stosownie do testu demograficznego, paralelnie ograniczono ich moc decyzyjną przy ustalaniu alokacji miejsc w Parlamencie Europejskim (tj. zmniejszoną liczę przyznanych im miejsc do 96).

Wskazuje to na bezpośrednie powiązanie między formułą podejmowania w Radzie decyzji większością kwalifikowaną a alokacją miejsc w Parlamencie Europejskim (okoliczność istotna w dyskusji nad kształtem tej formuły). Powiązanie takie jest wyraźne w ramach procedury współdecydowania (obecny art. 251 TWE) i odpowiadającej jej zwykłej procedury prawodawczej (art. 251 /nowy art. 294/ TFUE), w której Rada decyduje większością kwalifikowaną a Parlament Europejski staje się rzeczywistym (współ)prawodawcą. Powiązanie to umknęło polskim negocjatorom w toku dyskusji nad formułą podejmowania decyzji w

---

<sup>17</sup> Por. art. 11 Aktu dotyczącego warunków przystąpienia oraz dostosowań w Traktatach stanowiących podstawę Unii Europejskiej. Akt ten jest częścią Traktatu akcesyjnego, który wszedł w życie 1 maja 2004 r., a wskazane postanowienia stanowią część instytucjonalnego pakietu ustalonego w Traktacie z Nicei. Tekst w: *Wybór dokumentów. Traktaty stanowiące podstawę Unii. Traktat akcesyjny. Prawo polskie*. Wstęp, wybór i opracowanie J. Barcz i A. Michoński, Warszawa 2006 (III wydanie), s.106/107.

<sup>18</sup> Por. J. Barcz, *Traktat z Nicei ...*, s. 77 i nast.

Radzie większością kwalifikowaną. Jednym z poważniejszych zarzutów kierowanych w stosunku do proponowanej przez polskich negocjatorów tzw. metody równego wpływu (pierwiastkowej) był brak uwzględnienia istotnego tzw. warunku brzegowego, tj. alokacji miejsc w Parlamencie Europejskim przy mierzeniu siły decyzyjnej państwa członkowskiego.<sup>19</sup>

### **3. Status Polski w dziedzinie alokacji miejsc w Parlamencie Europejskim**

Kwestia nowej alokacji miejsc w Parlamencie Europejskim pozostawała w tle negocjacji podczas Konferencji Międzyrządowej 2007. Paralelnie trwały bowiem prace w samym Parlamencie Europejskim nad sformułowaniem stosownej propozycji: według art. 9a (nowego art. 14) TUE Rada Europejska przyjmuje jednomyślnie decyzje w tej sprawie z inicjatywy Parlamentu Europejskiego. Okazało się w toku tych prac, że Polska miałaby otrzymać 51 miejsc, a więc o jedno więcej niż przewidziano na mocy Traktatu z Nicei (docelowo 50 miejsc od 2009 r.)<sup>20</sup>, ale o trzy miejsca mniej, niż to przewidują regulacje przejściowe na okres 2004-2009 (w tej legislaturze Polska otrzymała cztery miejsca z rozdziału miejsc przypadających na Bułgarię i Rumunię)<sup>21</sup>.

Ówczesny rząd polski w niewielkim stopniu zaangażował się w przebieg tych prac, mając chyba świadomość, że nieco przeoczył tę kwestię podczas spotkania Rady Europy 21-22 czerwca 2007 r.<sup>22</sup>. Ówczesna Minister Spraw

---

<sup>19</sup> Por. J. Barcz, P. Swieboda, *Opinia w sprawie formuły podejmowania decyzji w Radzie większością kwalifikowaną*, Warszawa, dnia 15 czerwca 2007 r. [www.nipmie.pl](http://www.nipmie.pl)

<sup>20</sup> Punkt 1 deklaracji nr 10 w sprawie rozszerzenia UE, zamieszczonej w Akcie końcowym dołączonym do Traktatu z Nicei.

<sup>21</sup> Por. art. 11 w powiązaniu z art. 25 Aktu dotyczącego warunków przystąpienia, będącego integralną częścią Traktatu akcesyjnego, na mocy którego Polska uzyskała 1 maja 2004 r. członkostwo w UE.

<sup>22</sup> W toku dyskusji poprzedzającej spotkanie Rady Europejskiej 21-22 czerwca 2007 r. w pracach ekspertów wskazywano, iż zamiast obstawać przy nierealistycznej propozycji „pierwiastkowej”, lepiej byłoby dążyć do umocnienia statusu decyzyjnego Polski m.in. poprzez podjęcie próby zwiększenia liczby deputowanych w Parlamencie Europejskim.

Zagranicznych, A. Fotyga dezawuowała nawet znaczenie alokacji miejsc w Parlamencie Europejskim, objaśniając, że „dla procesu podejmowania decyzji w UE wpływ liczby parlamentarzystów ma stosunkowo mniejsze znaczenie”, a domaganie się przez Polskę zwiększenia liczby posłów mogłoby osłabić polskie postulaty w innych ważnych dziedzinach, dotyczących rzeczników generalnych w Trybunale Sprawiedliwości, czy umocnienia pozycji Polski w procedurze podejmowania decyzji większością kwalifikowaną<sup>23</sup>.

Podczas spotkania Rady Europejskiej 18-19 października 2007 r. sprawa alokacji miejsc w Parlamencie Europejskim stała się przedmiotem dyskusji za sprawą Włoch, które - jak już o tym była mowa - uzyskały zwiększenie liczby swoich deputowanych o jednego w stosunku do propozycji przedłożonych przez Parlament Europejski. Prezydent RP L. Kaczyński podkreślił natomiast, że problem ten nie jest jeszcze ostatecznie zamknięty i można będzie do niego powrócić podczas spotkania Rady Europejskiej w grudniu 2007 r.<sup>24</sup>. Byłoby to jednak niezmiernie trudne: w świetle dokumentów przyjętych podczas spotkania Rady Europejskiej 18-19 października 2007 r.<sup>25</sup> Włochom przyznano bowiem dodatkowe miejsce w Parlamencie Europejskim, ale jednocześnie dokonano zmiany art. 9a (nowego art. 14) ust. 2 TUE. Postanowienia tego artykułu określają maksymalną liczbę członków Parlamentu (stosownie do wcześniejszych ustaleń) na 750, zmiana zaś – umożliwiająca dodanie Włochom jednego deputowanego – polega na tym, że do owych 750 deputowanych nie będzie wliczał się przewodniczący Parlamentu Europejskiego. Niezależnie od tego, art. 9a (nowy art. 14) ust. 2 akapit ostatni TUE, powierzając Radzie Europejskiej podjęcie decyzji (jednomyślnie) w sprawie alokacji miejsc w Parlamencie Europejskim, precyzuje, że Rada musi działać „z inicjatywy” Parlamentu i „po uzyskaniu jego zgody”. Co istotniejsze,

---

<sup>23</sup> *Mniej Polaków w europarlamencie*, Rzeczpospolita z 12 października 2007 r..

<sup>24</sup> Por. Gazeta Wyborcza z 20 października 2007 r.

<sup>25</sup> Skład Parlamentu Europejskiego - dokument DS. 869/07.

podczas spotkania Rady 18-19 października 2007 r. przyjęto odrębną deklarację, w której Rada Europejska potwierdziła, że stosowną decyzję podejmie „na podstawie wniosku” Parlamentu Europejskiego<sup>26</sup>. Oznacza to, że Rada zaakceptuje bez zastrzeżeń propozycję Parlamentu. Natomiast dalsze zwiększanie liczby deputowanych powyżej 750 (idąc śladem „rozwiązania włoskiego”), wymagałoby zmiany art. 9a (nowego art. 14) ust. 2 akapit pierwszy TUE, co raczej nie wchodzi w rachubę. Traktat z Lizbony został podpisany w brzmieniu wcześniej uzgodnionym, a do sprawy alokacji miejsc w Parlamencie Europejskim przed jego podpisaniem nikt już nie wracał.

#### **4. Umocnienie pozycji Parlamentu Europejskiego**

Podstawowym zagadnieniem w „instytucjonalnym” przygotowaniu Parlamentu Europejskiego do rozszerzenia UE była nowa alokacja miejsc między państwa członkowskie. Niezależnie jednak od tego - jak już wspomniano - na mocy Traktatu z Nicei przeprowadzono szereg innych reform umacniających pozycję Parlamentu wśród instytucji oraz prowadzących do ugruntowania legitymacji demokratycznej Unii:<sup>27</sup> sprecyzowano status „partii politycznych na poziomie europejskim”, zwłaszcza zasady dotyczące ich finansowania (art. 191 ust. 2 TWE oraz deklaracja nr 11 przyjęta przez Konferencję Międzyrządową 2000), sprecyzowano status i ogólne warunki wykonywania funkcji przez członków Parlamentu (art. 190 ust. 5 TWE), rozszerzono kompetencje Parlamentu w procedurze zawierania umów międzynarodowych przez Wspólnotę (rozszerzono kompetencje Parlamentu do otrzymywania informacji o ważnych etapach wiązania się przez Wspólnotę umowami międzynarodowymi - art. 300 ust. 2 akapity dwa i trzy TWE oraz ustanowiono kompetencje Parlamentu do występowania z wnioskiem o dokonanie przez Trybunał Sprawiedliwości WE tzw. prewencyjnej kontroli zgodności umowy międzynarodowej z postanowieniami Traktatu - art. 300 ust. 6

---

<sup>26</sup> Tamże.

<sup>27</sup> Szczegółowo: J. Barcz, *Traktat z Nicei ...*, s. 128 i nast.; K.H. Fischer, *Der Vertrag von Nizza. Text und Kommentar*, Baden-Baden 2001, s. 129 i nast.

TWE), upoważniono Parlament do wnoszenia skarg o stwierdzenie nieważności aktu prawa wspólnotowego (art. 230 akapit drugi TWE). Najpoważniejsze jednak umocnienie roli Parlamentu Europejskiego wynika z objęcia nowych obszarów procedurą współdecydowania (art. 251 TWE), w ramach której Rada UE decyduje większością kwalifikowaną, natomiast Parlament staje się rzeczywistym współ-legislatorem.

Traktat z Lizbony w jeszcze większym stopniu umacnia pozycję Parlamentu Europejskiego. Wynika to przede wszystkim z objęcia znaczącej liczby obszarów zwykłą procedurą prawodawczą (art. 294 TFUE), odpowiadającą obecnej procedurze współdecydowania (art. 251 TWE). Istotne przy tym jest przekształcenie Unii w jednolitą organizację międzynarodową i wprowadzenie zwykłej procedury prawodawczej do Przestrzeni Wolności, Bezpieczeństwa i Sprawiedliwości, w tym do dziedziny obecnego III filara UE. Z kolei rozszerzenie obszaru działania zwykłej procedury prawodawczej oddziałuje na pozycję Parlamentu w dziedzinie zawierania umów międzynarodowych przez Unię: w dziedzinach objętych tą procedurą Rada może podjąć decyzję w sprawie zawarcia umowy międzynarodowej z państwem trzecim jedynie po uzyskaniu zgody Parlamentu (to samo dotyczy specjalnej procedury prawodawczej, o ile w danym przypadku zawiera ona obowiązek wyrażenia zgody przez Parlament) - art. 188n (nowy art. 218) ust. 6 TFUE. Następnie - paralelnie do Traktatu z Lizbony - na mocy decyzji Rady 2006/512/WE<sup>28</sup> następuje istotne wzmocnienie roli Parlamentu Europejskiego w ramach procedury komitologicznej oraz - na mocy artykułów 268 (nowy art. 310) i 179b (nowy art. 324) TFUE - w związku ze zniesieniem różnicy między wydatkami obowiązkowymi i innymi i objęciem procedurą współdecydowania całego budżetu Unii, Parlament uzyskuje w tej dziedzinie bardzo poważny status.

Niemniej jednak, dla nowej relacji między instytucjami Unii - zasadnicze znaczenie ma umocnienie roli Parlamentu Europejskiego przy nominacji

---

<sup>28</sup> Zmieniającej decyzję Rady 1999/468/WE ustanawiającej warunki wykonawczych uprawnień przyznanych Komisji (Dz.Urz. WE 1999 L 184).

nowego składu kolegium Komisji Europejskiej, zwłaszcza zaś uzależnienie nominacji Przewodniczącego Komisji od wyników wyborów do Parlamentu oraz powierzenie Parlamentowi ostatecznej decyzji w sprawie nominacji Przewodniczącego Komisji.

Traktat z Nicei zapoczątkował proces umacniania roli Parlamentu Europejskiego w powoływaniu Przewodniczącego Komisji Europejskiej i jej kolegium. Do czasu wejścia w życie Traktatu z Nicei rządy państw członkowskich najpierw nominowały „za wspólnym porozumieniem” kandydata na Przewodniczącego Komisji (musiał on zostać zatwierdzony przez Parlament Europejski), a następnie w porozumieniu z nim nominowały inne osoby, które miały zostać członkami kolegium Komisji. Tak wyłonione kolegium - łącznie z Przewodniczącym - podlegało zatwierdzeniu przez Parlament. Dopiero po dopełnieniu tej procedury rządy państw członkowskich „za wspólnym porozumieniem” dokonywały ostatecznego mianowania Przewodniczącego i pozostałych członków kolegium Komisji (ówczesny art. 214 ust. 2 TWE).

Traktat z Nicei pozostawił wielostopniową procedurę, ale zmienił jej istotne elementy (art. 214 ust. 2 TWE):

- w pierwszym etapie nominowany jest kandydat na Przewodniczącego Komisji; nominacji takiej - stanowiąc większością kwalifikowaną - dokonuje „Rada, obradująca w składzie szefów państw i rządów”; decyzja taka wymaga zatwierdzenia ze strony Parlamentu Europejskiego;
- w drugim etapie Rada, stanowiąc większością kwalifikowaną i w porozumieniu z desygnowanym Przewodniczącym przyjmuje „listę innych osób, które zamierza mianować członkami” Komisji, przy czym lista taka jest sporządzona „zgodnie z propozycjami każdego z państw członkowskich”;
- w trzecim etapie tak wyłonione kolegium - Przewodniczący i członkowie Komisji - podlega zatwierdzeniu przez Parlament;

- ostatnim etapem jest mianowanie Przewodniczącego i pozostałych członków Komisji przez Radę stanowiącą większością kwalifikowaną.

Powyższe postanowienia wprowadzone na mocy Traktatu z Nicei oceniane były z dwóch przeciwstawnych punktów widzenia<sup>29</sup>. Z jednej strony widziano w nich umocnienie roli Komisji: bez wątplenia znacznie umocniona została rola Przewodniczącego Komisji (określa on podział zadań między komisarzy, może ten zakres zmieniać podczas trwania kadencji, może zmusić komisarza do rezygnacji), a wybór Przewodniczącego i pozostałych członków Komisji przez Radę, stanowiącą większością kwalifikowaną w znacznym zakresie ogranicza wystąpienie sytuacji (jak to miało miejsce w przypadku Jaquesa Santera), gdy doprowadzono do wyboru Przewodniczącego, mając od początku świadomość jego słabej pozycji politycznej. Z drugiej jednak strony nie brakło ocen, że „duże” państwa świadomie przyzwoliły na sytuację, w której członkowie kolegium Komisji mianowani są przez Radę większością kwalifikowaną, bowiem zmierzać będą w przyszłości do umocnienia pozycji Rady kosztem Komisji<sup>30</sup>. Należało brać pod uwagę, że tracą one po jednym komisarzu oraz że będzie występować, w ramach rotacji egalitarnej, sytuacja, w której nie będą reprezentowane w Komisji.

Stąd też na dalsze reformy, wprowadzane przez Traktat z Lizbony (w ślad za propozycjami zawartymi w Traktacie konstytucyjnym) należy patrzeć przede wszystkim z punktu widzenia relacji między instytucjami Unii. Z tego punktu widzenia do zasadniczych modyfikacji w stosunku do stanu obecnego, choć mających już pewne umocowanie w praktyce, należy przede wszystkim powiązanie nominacji Przewodniczącego Komisji Europejskiej z wynikiem wyborów do Parlamentu Europejskiego. Rada

---

<sup>29</sup> C. Giering, *Die institutionellen Reformen von Nizza - Anforderungen, Ergebnisse, Konsequenzen* (w:) *Nizza in der Analyse ...*, s. 69.

<sup>30</sup> W. Weidenfeld, *Zwischen Anspruch und Wirklichkeit - die europäische Integration nach Nizza* (w:) *Nizza in der Analyse ...*, s. 19 i nast.

Europejska, stanowiąc większością kwalifikowaną, przedstawia Parlamentowi Europejskiemu kandydata na to stanowisko, uwzględniając wyniki wyborów do Parlamentu - art.9d (nowy art. 17) ust. 7 TUE. Kolejną ważną modyfikacją jest powierzenie wyboru Przewodniczącego Komisji Parlamentowi Europejskiemu (obecnie Parlament zatwierdza nominację Rady, zebranej w składzie szefów państw lub rządów - art. 214 ust. 2 TWE), a więc istotne umocnienie pozycji Parlamentu Europejskiego w systemie instytucjonalnym Unii.

## 5. Podsumowanie

Nie bez racji podkreśla się, że Parlament Europejski jest tą instytucją Unii, która zdecydowanie zyskałaby na znaczeniu w przypadku wejścia w życie Traktatu z Lizbony<sup>31</sup>. Podobnie rzecz się ma z parlamentami państw członkowskich UE, których rola „w sprawach UE” została radykalnie umocniona<sup>32</sup>. Jest to kierunek reformy Unii Europejskiej ze wszech miar pozytywny, umacniający jej legitymację demokratyczną, a jednocześnie nie przyczyniający się do komplikowania procesu decyzyjnego w UE.

Z drugiej jednak strony proponowana reforma pozostawia sporo niedosytu. Na pierwszy plan krytyki wysuwa się „otwarty charakter” zaproponowanych rozwiązań, tj. nie spełnienie postulatu osiągnięcia takich uzgodnień finalnych, które nie wymagałyby dalszej reformy zwłaszcza w toku rozszerzenia Unii. Rozwiązania pakietu nicejskiego mają charakter „zamknięty”, tj. uwzględniają wyłącznie członkostwo w UE 27 państw członkowskich. W przypadku nie wejścia w życie Traktatu z Lizbony, przesłanką akcesu każdego kolejnego państwa jest „rozsnurowanie” pakietu nicejskiego i konieczność negocjowania – w przypadku Parlamentu Europejskiego – nowej alokacji miejsc, (zapewne) górnego progu liczby członków Parlamentu oraz progów brzegowych,

---

<sup>31</sup> P. Swieboda, *System instytucjonalny Unii Europejskiej w Traktacie z Lizbony - konsekwencje i wyzwania* (w:) *Traktat z Lizbony. Postanowienia, ocena, implikacje*, UKIE-Warszawa 2008, s. 107.

<sup>32</sup> Patrz. J. Barcz, *Unia Europejska na rozstajach. Dynamika i główne kierunki rozwoju reformy ustrojowej*, Warszawa 2008, s. 116 i nast.



odnoszących się do najmniejszej i największej liczby członków Parlamentu przypadających na jedno państw członkowskie.

*Notabene*, wejście w życie Traktatu z Lizbony wprowadziłoby niezbędną elastyczność w podejmowaniu decyzji co do składu kolegium Komisji Europejskiej, czy też formuły podejmowania decyzji w Radzie większością kwalifikowaną, niewiele jednak zmienia w dziedzinie alokacji miejsc w Parlamencie Europejskim. Targi wokół „miejsca dla Włoch” ukazują na drażliwość i wagę problemu dla poszczególnych państw członkowskich.

Z punktu widzenia relacji międzyinstytucjonalnych najistotniejsze znaczenie ma umocnienie roli Parlamentu Europejskiego w nominowaniu Przewodniczącego Komisji Europejskiej. Przy czym chodzi w tym przypadku również o zagwarantowanie określonych sekwencji nominacji, w wyniku której zapewniona zostałaby delikatna równowaga polityczna: wynik wyborów do Parlamentu Europejskiego ma bezpośredni wpływ na profil polityczny przyszłego Przewodniczącego Komisji Europejskiej; to z kolei powinno być brane pod uwagę przy wyborze Przewodniczącego Rady Europejskiej oraz przy wyborze Wysokiego Przedstawiciela do Spraw Zagranicznych i Polityki Bezpieczeństwa. Niezmiernie istotna rola przypadać będzie - w przypadku wejścia w życie Traktatu z Lizbony – tzw. działaniom implementacyjnym, racjonalnemu wyważeniu interesów między poszczególnymi instytucjami i państwami członkowskimi oraz *last but not least* kulturze politycznej.

# **Polska w systemie instytucjonalnym nowej Unii Europejskiej. Próba identyfikacji problemów**

(w:) Sprawy Międzynarodowe 2010, nr 2  
(strony 41-60).

## **1. Uwagi wstępne**

Wejście w życie 1 grudnia 2009 r. Traktatu z Lizbony<sup>1</sup> jest dla Europejczyków dobrą wiadomością. Na jego mocy Unia Europejska została przekształcona w spójną organizację międzynarodową, tym samym umocni się jej przejrzystość i efektywność działania. Zwiększenie w Traktacie liczby dziedzin, w których decyzje będą podejmowane w Radzie większością kwalifikowaną, oraz wprowadzenie zmodyfikowanej podwójnej większości w tej mierze, sprawiają, że w większym stopniu chroniona będzie zasada solidarności, a jednocześnie wzrośnie dynamika procesu decyzyjnego. Bez większej elastyczności procesu decyzyjnego trudno myśleć o dalszej liberalizacji unijnego rynku wewnętrznego. Również bezpieczeństwo energetyczne, tak ważne dla Polski, musi się opierać na dwóch filarach - dywersyfikacji źródeł zaopatrzenia oraz ustanowieniu wspólnego rynku energetycznego w Unii. Traktat z Lizbony umacnia legitymację demokratyczną Unii poprzez zwiększenie roli zwłaszcza Parlamentu Europejskiego oraz parlamentów państw członkowskich. Będą one w stanie nie tylko monitorować przestrzeganie zasady pomocniczości, lecz również kontrolować podejmowanie decyzji o zasadniczym znaczeniu dla ustroju Unii. Traktat z Lizbony ustanawia również solidne instytucjonalne podstawy rozwoju Wspólnej Polityki Zagranicznej i Bezpieczeństwa, niezbędne dla umocnienia tożsamości politycznej Unii, co z kolei jest

---

<sup>1</sup> Por. J. Barcz, *Unia Europejska na rozstajach. Traktat z Lizbony. Dynamika i główne kierunki reformy ustrojowej*, Warszawa 2010, wyd. II.

przesłanką budowania jej pozycji jako aktora globalnego. W końcu Traktat ten stwarza nowe możliwości kontynuowania strategii rozszerzania Unii oraz realizacji Europejskiej Polityki Sąsiedztwa.

Dnia 1 grudnia 2009 r. skończyło się głębokie przesilenie ustrojowe w Unii, na które nakładała się niepewność co do merytorycznego kierunku jej rozwoju (przede wszystkim dalszej liberalizacji rynku wewnętrznego, umocnienia tożsamości politycznej Unii, kontynuowania strategii rozszerzenia). Nie bez znaczenia dla przewyciężenia tego niebezpiecznego przesilenia był głęboki kryzys finansowy, który rozpoczął się w końcu 2008 r. Ukazał on w pełnym wymiarze wyzwania, jakie stoją przed Unią, zarówno o charakterze ustrojowym, jak i substancjonalnym<sup>2</sup>. W analizowanym kontekście miał on o tyle pozytywne oddziaływanie, że bez wątpienia dostarczył ważne argumenty przeciwko zarzutom antyintegracyjnym i populistycznym oraz otworzył drogę do podjęcia działań umacniających reguły rynku wewnętrznego i do odważnego kontynuowania strategii rozszerzenia. Niemniej najpoważniejszym wyzwaniem dla Unii pozostaje bez wątpienia zachowanie spójności procesu integracji europejskiej. Kryzys finansowy ujawnił skłonność części państw członkowskich do działania w węższych grupach, być może kosztem spójności Unii. Wykazał jednak również atrakcyjność Unii oraz to, że państwa członkowskie dostrzegają właśnie w regułach unijnego rynku wewnętrznego efektywny mechanizm gwarantujący ich bezpieczeństwo finansowe, gospodarcze i polityczne. Przedłożenie przez Islandię latem 2009 r. wniosku o członkostwo w Unii ma w tym kontekście znaczenie symboliczne. Kryzys finansowy bez wątpienia uświadomił więc społeczeństwom państw członkowskich wagę podniesienia efektywności działania Unii, a tym samym konieczność sfinalizowania diskutowanej od lat reformy ustrojowej.

Traktat z Lizbony daje Unii nowy impet, wcale jednak nie przesądza o powodzeniu optymalnego wariantu - umocnienia efektywności i spójności Unii. Wiele będzie zależało od implementacji reform zawartych w

---

<sup>2</sup> Por. J. Osiński (red.), *Unia Europejska wobec kryzysu ekonomicznego*, Warszawa 2009.

Traktacie. Głównie zadanie polega bowiem na sprecyzowaniu relacji między Unią a państwami członkowskimi w zarządzaniu wspólnymi sprawami. Rozstrzygająca jednak będzie wola polityczna państw członkowskich wykorzystania nowych możliwości, jakie przynosi Traktat z Lizbony.

## **2. W spójnej organizacji międzynarodowej**

Najistotniejszym aspektem reformy ustrojowej UE, spinającym klamrą pozostałe jej elementy, jest przekształcenie Unii w jednolitą organizację międzynarodową. Jest to ten aspekt reformy, który był prawie całkowicie pomijany w debatach politycznych w Polsce. Tymczasem to przekształcenie Unii w spójną organizację międzynarodową nie tylko kładzie kres sporom o charakter prawny Unii, lecz również wychodzi naprzeciw postulatowi (jaki został wyrażony w deklaracji Rady Europejskiej z 2001 r. z Laeken) podniesienia przejrzystości działania Unii i ujednoczenia jej podstaw prawnych. Oznacza ono bowiem, oprócz zniesienia struktury trzech filarów, przede wszystkim wprowadzenie w całej Unii jednolitego co do zasady reżimu prawnego, odpowiadającego uprzedniemu reżimowi wspólnotowemu. W artykule 1, akapit 3 TUE stwierdzono jednoznacznie, że „Unia zastępuje Wspólnotę Europejską i jest jej następcą prawnym”. To z kolei zwiększy dynamikę procesu decyzyjnego (należy uwzględnić, że zwykła procedura ustawodawcza, w której Rada UE decyduje większością kwalifikowaną, jest zasadniczą procedurą decyzyjną w Unii) i tym samym umocni efektywność działania Unii.

Na uwadze należy mieć również generalne umocnienie mechanizmów stojących na straży przestrzegania prawa unijnego. Wynika to z jednej strony z objęcia wszystkich dziedzin współpracy Unii dawnym reżimem wspólnotowym (tym samym również całej Przestrzeni Wolności, Bezpieczeństwa i Sprawiedliwości, łącznie z dawnym III filarem UE), z drugiej zaś - z wprowadzenia w dawnym reżimie wspólnotowym istotnych zmian, usprawniających zapewnienie jednolitości interpretacji prawa unijnego (spójna procedura prejudycjalna we wszystkich sferach Unii, art. 267 TfUE) oraz podnoszących efektywność postępowań w przypadku

naruszenia przez państwa członkowskie prawa unijnego. I tak skrócone zostaje postępowanie w sprawie naruszenia Traktatów części, jeśli państwo nie wykonuje wyroku Trybunału Sprawiedliwości UE potwierdzającego uchybienia (art. 260 ust. 2 TfUE), a w przypadku wniesienia przez Komisję Europejską skargi w sprawie złej transpozycji dyrektywy (braku informacji o krajowych środkach podjętych w celu transpozycji) Komisja może już na pierwszym etapie postępowania wskazać wysokość grzywny, jaka miałaby być nałożona na państwo (art. 260 ust. 2 TfUE). Z jednej strony państwa członkowskie powinny więc zwracać więcej uwagi na konieczność budowania koalicji i podnoszenia swojej sprawności w działaniach unijnych. Jest to bowiem główna przesłanka efektywnego udziału w procesie decyzyjnym w Unii. Z drugiej zaś strony powinny umocnić struktury administracyjne odpowiedzialne za efektywne wykonywanie prawa unijnego w sferze krajowej<sup>3</sup>.

Spójności nowej Unii Europejskiej nie narusza okoliczność, że istotne sfery - Wspólna Polityka Zagraniczna i Bezpieczeństwa - zostają z tego unijnego (dawnego wspólnotowego) reżimu w znaczącej części wyłączone i podlegają „szczególnym zasadom i procedurom” (art. 24 ust. 1 TUE). Dzieje się to bowiem w formule „wyjątku od zasady”. Unia - jako jednolita organizacja międzynarodowa - tworzy natomiast mocny szkielet prawny dla procesu integracji europejskiej. Pewne dziedziny „wrażliwe” dla państw członkowskich są wyłączone - na zasadzie wyjątku - z ogólnego reżimu prawnego. Jednocześnie, w trybie uproszczonym (za zgodą wszystkich państw członkowskich, lecz bez konieczności uruchamiania procedury rewizji traktatów), możliwe jest „zdejbowanie” tych wyjątkowych regulacji. Notabene tego rodzaju tzw. procedura kładki stała się - na mocy Traktatu z Lizbony - procedurą strukturalną, pozwalającą ingerować w ustrój Unii. Będzie to wymagało zarówno solidnego umocowania krajowego mechanizmu, służącego podjęciu decyzji Polski w przypadku zamiaru skorzystania z takiej procedury, jak też - co chyba jest istotniejsze - sprecyzowania wizji rozwoju ustrojowego Unii.

---

<sup>3</sup> Por. *Zapewnienie skuteczności prawa Unii Europejskiej w polskim prawie krajowym. Wytyczne polityki legislacyjnej i techniki prawodawczej*, Warszawa 2009  
[www.ukie.gov.pl/HLP/files.nsf/0/35F0EC9031E9AA85C1256E7B00480AFE/\\$file/be28.pdf](http://www.ukie.gov.pl/HLP/files.nsf/0/35F0EC9031E9AA85C1256E7B00480AFE/$file/be28.pdf).

Przekształcenie Unii w jednolitą organizację międzynarodową ma również zasadnicze znaczenie dla politycznej percepcji procesu integracji europejskiej. Państwa członkowskie, podejmując taką decyzję, zajęły jednoznaczne stanowisko w sprawie polityczno-prawnego kształtu procesu integracji europejskiej: ma on się utrzymać w prawnych ramach organizacji międzynarodowej (nowej Unii Europejskiej), a więc struktury międzynarodowej dobrze znanej, kreowanej przez państwa na mocy umowy międzynarodowej, w której państwa określają kompetencje organizacji i jej system instytucjonalny i z której każde z nich może wystąpić. Traktaty jednoznacznie potwierdzają tzw. zasadę przyznania, zgodnie z którą Unia ma jedynie tyle kompetencji, ile przyznają jej w Traktatach państwa członkowskie (art. 5 ust. 1 TUE), natomiast kompetencje nieprzyznane Unii należą do państw członkowskich (art. 4 ust. 1 TUE). Zasady te są konsekwentnie precyzowane w postanowieniach, które definiują rodzaje kompetencji, jakimi dysponuje Unia (artykuły 2 do 6 TfUE). Z kolei postanowienia art. 50 TUE potwierdzają możliwość dobrowolnego wystąpienia państwa członkowskiego z Unii.

Jest to odpowiedź na spekulacje i ambicje polityczne polityków, którzy widzieliby w integracji europejskiej początek procesu kształtowania się superpaństwa europejskiego kosztem suwerenności państw członkowskich. Jest to również odpowiedź na obawy wynikające z niejasnej dotychczas wizji rozwoju bytu prawno-politycznego procesu integracji europejskiej oraz - *last but not least* - ważny argument przeciwko populistycznym zapędom polityków, którzy chcieliby uprawiać politykę „straszenia Unią”. Przy czym zauważyć należy, że Traktat konstytucyjny, a następnie Traktat z Lizbony stanowiły w tym kontekście główny przedmiot ataków, gdy tymczasem to właśnie Traktat z Lizbony (przejmujący co do zasady pakiet reform instytucjonalnych wynegocjowany w związku z Traktatem konstytucyjnym) jednoznacznie określił formę prawną Unii Europejskiej jako organizacji międzynarodowej kreowanej przez państwa. Natomiast pozostawanie przy „pakiecie nicejskim”, który utrzymywał trójfilarową strukturę Unii, z dwoma ważnymi filarami międzyrządowymi (trudnymi do ujęcia w tradycyjne ramy prawne), siłą rzeczy dawało asumpt

do rozważań nad dalszym losem Unii: i to zarówno nad możliwością jej ewolucji w kierunku *quasi*-państwowym, jak i jej fragmentacji czy tworzenia różnych centrów decyzyjnych.

Stan rozchwiania instytucjonalnego Unii nie był korzystny dla nowych państw członkowskich, zwłaszcza mniej sprawnych. W razie pogłębiania się kryzysu ustrojowego stwarzałby bowiem dogodne warunki do marginalizacji tych państw w procesie decyzyjnym, a w skrajnym przypadku - do fragmentacji Unii. Natomiast spójna i efektywna Unia w większym stopniu stoi na straży zasady solidarności, chroniąc przede wszystkim państwa mniejsze i słabsze, choć - należy sobie z tego zdawać sprawę - niebezpieczeństwa dyferencjacji wśród państw członkowskich całkowicie nie eliminuje.

### **3. W nowej strukturze instytucjonalnej**

Zasadnicze zmiany w strukturze instytucjonalnej Unii wynikają z jej przekształcenia w spójną organizację międzynarodową: dotychczasowe instytucje wspólnotowe, działające jedynie w pewnym zakresie (wyznaczonym przez TUE) w ramach filarów międzyrządowych, stały się instytucjami unijnymi. Tym samym cały system instytucjonalny Unii zyskał na spójności i efektywności. Niemniej zawarte w Traktacie z Lizbony reformy instytucji mają zróżnicowany charakter (generalnie nie wprowadzają one rewolucji do systemu instytucjonalnego). Część z nich nakierowana jest na umocnienie legitymacji demokratycznej Unii i przejrzystości jej działań, zwłaszcza wskazać można w związku z tym na stałe umacnianie roli Parlamentu Europejskiego oraz zapewnienie przejrzystości obrad Rady UE; część - w zamierzeniu - ma służyć podniesieniu efektywności procesu decyzyjnego (nowa, docelowa formuła większości kwalifikowanej). Jednocześnie reformy zapoczątkowane Traktatem z Nicei, kontynuowane w Traktacie konstytucyjnym i sfinalizowane w Traktacie z Lizbony nie rozwiązały jednak wielu ważnych problemów. Wymagają one więc doprecyzowania w procesie implementacji i nie będzie to miało wyłącznie znaczenia formalnego, co należy mieć na uwadze.

Zwróćmy się obecnie do wybranych kwestii, które budziły szczególne emocje w Polsce w toku negocjacji lub mają dla niej istotne znaczenie ze względu na zbliżającą się Prezydencję. Z instytucjonalnego punktu widzenia takimi sprawami są zwłaszcza nowa formuła większości kwalifikowanej oraz formuła sprawowania Prezydencji przy uwzględnieniu nowego balansu międzyinstytucjonalnego. Należy też zwrócić uwagę na „elastyczność” w kontynuacji reformy ustrojowej Unii oraz – z punktu widzenia interesów Polski – takie ważne zagadnienia jak: wpływ wprowadzonych reform na możliwość kontynuacji strategii rozszerzenia oraz możliwość „wewnętrznej elastyczności” w Unii.

### **3.1. Nowa formuła większości kwalifikowanej**

Podjęcie decyzji w Radzie większością kwalifikowaną było od początku istnienia Wspólnot przedmiotem negocjacji i kontrowersji, a następnie stało się pewnym kompromisem politycznym. Jednocześnie wprowadzenie elastycznych procedur podejmowania decyzji we Wspólnocie, a potem w Unii, procedur, których podstawowym elementem jest formuła większości kwalifikowanej, było i jest zasadniczą przesłanką pogłębiania procesu integracji europejskiej i liberalizacji rynku wewnętrznego. Bez procedury współdecydowania (dawny art. 251 TWE) trudno byłoby osiągnąć obecny stopień liberalizacji rynku wewnętrznego. Zasadniczym zadaniem tej formuły jest bowiem doprowadzenie do znalezienia kompromisu i podjęcia decyzji, a nie blokowanie procesu decyzyjnego. Z tego punktu widzenia rezygnacja na mocy Traktatu z Lizbony z testu głosów ważonych i wprowadzenie dwóch testów - liczby państw i potencjału demograficznego - są ważnym etapem rozwoju Unii, otwierającym drogę do dalszego pogłębiania procesu integracji europejskiej. Jest to szczególnie istotne ze względu na radykalne zwiększenie się liczby państw członkowskich i fakt różnicowania między nimi. Tempo rozwoju Unii nie powinno być dyktowane przez najmniej wydolne państwa, jednak ich interesy muszą być odpowiednio uwzględniane, co gwarantuje zasada solidarności. Jest to również rozwiązanie niewymagające renegeacji w toku rozszerzenia Unii, a więc



ułatwiający realizację strategii rozszerzenia: do tej pory jedną z trudniejszych kwestii negocjacyjnych było nowe „ważenie” głosów, konieczne w czasie każdej akcesji<sup>4</sup>.

Rozwiązania w tej mierze wprowadzone na mocy Traktatu z Lizbony (przejęcie propozycji wypracowanych w kontekście Traktatu konstytucyjnego) są wyważonym kompromisem, zwłaszcza jeśli uwzględnić powiązania formuły większości kwalifikowanej z ramami traktatowymi alokacji miejsc w Parlamencie Europejskim i ustanowieniem bariery dla tworzenia tzw. trójek blokujących, co jest możliwe w pakiecie nicejskim. Ogranicza to siłę decyzyjną największych państw wynikającą z testu demograficznego. Również ustanowione okresy przejściowe, zapewniające ewolucyjne przejście od formuły większości kwalifikowanej określonej w pakiecie nicejskim (z testem głosów ważonych) do docelowej formuły zasadzającej się na wspomnianych wyżej dwóch testach (przypomnijmy, że do końca 2014 r. obowiązuje jeszcze w tej mierze pakiet nicejski, a w latach 2014–2017 na żądanie jednego z państw można będzie jeszcze do tej formuły powrócić) są rozwiązaniem rozsądnym. Pozwalają bowiem na stopniowe przyzwyczajanie się do nowej formuły państwom, które miały wątpliwości, gwarantują też im niezbędne poczucie bezpieczeństwa.

Wprowadzenie elastycznej formuły podejmowania decyzji większością kwalifikowaną powinno skłaniać do skoncentrowania się nad czynnikiem, który odgrywa najpoważniejszą rolę w toku podejmowania decyzji, tj. zdolnością budowania koalicji i uzgadniania rozwiązań kompromisowych. Zasadnicze znaczenie mają przy tym sprawność i wydolność struktur państwowych, odpowiedzialnych za sprawy unijne.

---

<sup>4</sup> Problem renegeacji testu demograficznego może pojawić się w dalszej perspektywie, w przypadku akcesji Turcji do UE, szczególnie jeśli zważy się tendencje demograficzne: wzrost liczby ludności Turcji i zmniejszenie się liczby ludności najmocniejszych obecnie demograficznie państw członkowskich. Problem ten znajdował już odzwierciedlenie w dyskusjach ekspertów, n.p. w propozycji określenia górnej granicy potencjału demograficznego, który byłby brany pod uwagę przy mierzeniu testu demograficznego.

### 3.2. Sprawowanie Prezydencji w nowej strukturze instytucjonalnej

Traktat z Lizbony zreformował system sprawowania przez państwa członkowskie rotacyjnej Prezydencji półrocznej. Pierwotnie system ten był wyrazem formalnej zasady równości państw członkowskich oraz raczej „technicznego” pojmowania Prezydencji mającej zarządzać pracami Rady - głównej instytucji prawodawczej Wspólnot, a następnie Unii. Pod wpływem zwiększenia się kompetencji oraz wzrostu liczby państw członkowskich we Wspólnotach, a następnie Unii zmieniała się formuła Prezydencji. Dotyczyło to zwłaszcza ustalania sekwencji jej sprawowania, tj. odejścia od kolejności alfabetycznej na rzecz porządku ustalanego przez Radę UE przy uwzględnieniu różnego rodzaju czynników merytorycznych oraz coraz mocniejszego powiązania między kolejnymi Prezydencjami (znajdowało to wyraz zwłaszcza w długofalowym planowaniu agendy prac oraz kierowaniu organami przygotowawczymi Rady)<sup>5</sup>.

Reforma wprowadzona na mocy Traktatu z Lizbony<sup>6</sup> polega na ustanowieniu Prezydencji hybrydowej i sprowadza się głównie do powierzenia zarządzania ważnymi unijnymi dziedzinami stałym organom: (wybieranemu) przewodniczącemu Rady Europejskiej i (nominowanemu) Wysokiemu Przedstawicielowi Unii do spraw Zagranicznych i Polityki Bezpieczeństwa. Tym samym państwa sprawujące Prezydencję rotacyjną zostały prawie całkowicie wyłączone z zarządzania stosunkami zewnętrznymi Unii (Radzie do spraw Zagranicznych przewodniczy wysoki przedstawiciel) oraz kierowania pracami Rady Europejskiej. Motywem głównym takiej decyzji było podniesienie efektywności zarządzania ważnymi dziedzinami współpracy Unii poprzez umocnienie kontynuacji w procesie decyzyjnym. Ponadto zacieśniono współpracę w ramach trio, tj. trzech kolejnych państw sprawujących półroczną Prezydencję w ciągu 18

---

<sup>5</sup> *The Presidency of the Council: the Paradox of the New Presidency*, [w:] *The Treaty of Lisbon: Implementing the Institutional Innovations*, Joint Study (CEPS, EGMONT and EPC), listopad 2007 r.

<sup>6</sup> Por. artykuły w: Biuletyn Analiz (UKIE) 2009, nr 22 (poświęcony Prezydencji Polski w Radzie UE w 2011 r.).

miesiący. *De facto* reforma ta potwierdza istniejącą już od kilku lat praktykę wspólnego planowania i wspierania się państw trio. Nowym rozwiązaniem jest natomiast możliwość „przemieszania się” przewodnictwa w różnych składach Rady UE (praktyka taka istnieje w pewnym zakresie na szczeblu organów pomocniczych Rady). Czy państwa zdecydują się jednak na to, pozostaje sprawą otwartą

Reforma sprawowania Prezydencji stworzyła jednak również szereg nowych problemów<sup>7</sup>. Jednolitość zarządzania stosunkami zewnętrznymi Unii wcale nie jest tak jednoznaczna: w nowym systemie pretendują do tej roli – oprócz wysokiego przedstawiciela (który będzie wspierany dużym urzędem - Europejską Służbą Działań Zewnętrznych) - również przewodniczący Rady Europejskiej, przewodniczący Komisji Europejskiej, przewodniczący (wzmocnionego) Parlamentu Europejskiego, państwo sprawujące Prezydencję półroczną; istotną rolę będzie zapewne odgrywać umocniony sekretarz generalny Rady UE. Jednocześnie przedmiotowe ograniczenie kompetencji Prezydencji rotacyjnej, zwłaszcza zaś wyłączenie państwa sprawującego Prezydencję z przewodniczenia Radzie Europejskiej i Radzie do spraw Zagranicznych może prowadzić do następstw odwrotnych do zamierzonych: do większego zdystansowania się społeczeństw państw członkowskich wobec procesu decyzyjnego w Unii. Prezydencja rotacyjna była bowiem istotnym wehikułem przybliżającym unijne sprawy społeczeństwom państw członkowskich.

Obecne rozwiązania balansują więc między zagwarantowaniem efektywności i kontynuacji procesu decyzyjnego w ważnych dziedzinach UE a osłabieniem percepcji społecznej Unii w państwach członkowskich, a tym samym jej legitymacji demokratycznej<sup>8</sup>. Od działań implemen-

---

<sup>7</sup> S. Seeger, *Rotation in the Council – Bringing Citizens Closer to the EU?* „C.A.P. Policy Analysis” 2007, nr 6; L. Jesień, *Dynamika zmian modelu Prezydencji a spór o przywództwo w reformach Prezydencji Unii Europejskiej*, [w:] K. Szczerski (red.), *Prezydencja w Unii Europejskiej. Analizy i doświadczenia*, Kraków 2009; Z. Czachór, M.J. Tomaszuk (red.), *Przewodnictwo państwa w Radzie Unii Europejskiej - doświadczenia partnerów, propozycje dla Polski*, Poznań 2009.

<sup>8</sup> Por. J. Barcz, *Aspekty prawne i instytucjonalne Prezydencji w Radzie UE*, Europejski Przegląd Sądowy 2010, nr 6.

tacyjnych i ustalenia stosownej praktyki w najbliższych miesiącach i latach (w tym podczas Prezydencji polskiego trio) zależęć będzie ustanowienie solidnej i wiarygodnej równowagi w tej istotnej dziedzinie.

#### **4. Kontynuowanie reformy ustrojowej Unii bez traktatu rewizyjnego**

Traktat z Lizbony sfinalizował kilkuletnią, trudną i pełną dramatyzmu polityczną debatę nad reformą ustrojową Unii. Mimo że z pewnością nie jest to ostatni etap rozwoju ustrojowego Unii, nie należy się spodziewać w najbliższej przyszłości kolejnego traktatu rewizyjnego (z wyjątkiem incydentalnych traktatów dotyczących uzupełnienia składu Parlamentu Europejskiego w obecnej legislaturze czy statusu Euratomu), tym bardziej że Unia musi obecnie się skoncentrować na sprostaniu zasadniczym wyzwaniom politycznym i gospodarczym, związanym z procesem globalizacji, strategią rozszerzenia, koniecznością umocnienia jej tożsamości politycznej oraz ostatecznego przezwyciężenia kryzysu finansowego. Z tego punktu widzenia rozwiązania zawarte w Traktacie z Lizbony są szczególnie interesujące, wprowadzają bowiem mechanizmy umożliwiające kontynuowanie reformy ustrojowej w uproszczonych procedurach.

Służą temu przede wszystkim **uproszczone procedury zmiany** traktatów (art. 48 ust. 6 i 7 TUE). Przewidują one, po pierwsze (art. 48 ust. 6 TUE), możliwość rewizji postanowień części III TfUE (**Polityki i działania wewnętrzne**), a więc postanowień o węzłowym znaczeniu dla działania obszaru integracji ekonomicznej (rynek wewnętrzny, swobody, reguły konkurencji, Unia Gospodarcza i Walutowa, polityki unijne) oraz postanowień dopełniających integrację gospodarczą poprzez ustanowienie „europejskiego obszaru prawnego”. Zmiana jest w tym przypadku możliwa na mocy jednomyślnej decyzji Rady Europejskiej, po konsultacji z Parlamentem Europejskim i Komisją (oraz Europejskim Bankiem Centralnym); decyzja Rady Europejskiej wymaga zatwierdzenia przez państwa członkowskie zgodnie z ich „wymogami konstytucyjnymi”. Z prawnego punktu widzenia mamy więc do czynienia z uproszczonym traktatem rewizyjnym (zawieranym z pominięciem zwłaszcza etapu

zwoływania konwentu i konferencji międzyrządowej). Jest to tzw. procedura kładki z zastrzeżeniem ratyfikacji. W powyższym przypadku ma ona charakter strukturalny, występuje jednak również jako procedura *ad hoc* umożliwiająca zmiany konkretnych przepisów TUE (art. 42 ust. 2) i TfUE (artykuły 25 ust. 3, 218 ust. 8, 223 ust. 1, 262 i 311 ust. 3). Po drugie, zgodnie z art. 48 ust. 7 TUE możliwe jest - na mocy jednomyślnej decyzji Rady Europejskiej wydanej za zgodą Parlamentu Europejskiego i przy braku sprzeciwu parlamentów państw członkowskich - zrezygnowanie z jednomyślności na rzecz większości kwalifikowanej w Radzie i przejście od procedury specjalnej do zwykłej procedury ustawodawczej (w której Rada UE podejmuje decyzje większością kwalifikowaną) stanowienia prawa Unii. Jest to tzw. procedura kładki *sensu stricto*, w jej ramach zmiana określonych postanowień Traktatów następuje na mocy jednomyślnej decyzji Rady Europejskiej (lub w niektórych przypadkach Rady UE). Powyższa - strukturalna - procedura może być jeszcze weryfikowana przez wyrażenie sprzeciwu przez parlamenty państw członkowskich (nawet jeden). Podobne zabezpieczenie występuje również w przypadku wprowadzenia zwykłej procedury ustawodawczej przy uchwalaniu unijnych aktów prawnych dotyczących prawa rodzinnego z elementem transgranicznym. Natomiast „procedura kładki” *sensu stricto* występuje również w TUE (art. 31 ust. 3) i w TfUE (art. 153 ust. 2, 192 ust. 2, 312 ust. 2 i 333 ust. 1 i 2). Niezależnie od tego istotne znaczenie będzie nadal odgrywać tzw. klauzula elastyczności (art. 352 TFUE, dawny art. 308 TWE) oraz formuła wzmocnionej współpracy. Znaczenie tej formuły rośnie poprzez uzyskanie możliwości działania na całym obszarze Unii (pojawiają się też jej nowe rodzaje - „stała współpraca strukturalna” w ramach WPBiO czy też nowe rodzaje „uruchomienia” wzmocnionej współpracy w ramach przestrzeni wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości - art. 82 i 82 TfUE).

Podsumowując, Traktat z Lizbony ustanowił procedury umożliwiające kontynuowanie reformy ustrojowej Unii, zwłaszcza przyspieszenie dynamiki procesu decyzyjnego bez potrzeby sięgania do tradycyjnej formuły traktatu rewizyjnego. Na ile rozwiązania te spełnią pokładane w nich nadzieje pozostaje sprawą otwartą: analogiczne procedury (choć w znacznie mniejszym zakresie) były również zawarte uprzednio w

Traktatach. Państwa podchodziły do nich bardzo wstrzemięźliwie, sięgając raczej do tradycyjnego traktatu rewizyjnego. „Procedura kładki” z zastrzeżeniem ratyfikacji wymaga dopełnienia procedury ratyfikacyjnej w państwach członkowskich, nie jest więc zbytnim uproszczeniem, natomiast ustanowienie prawa sprzeciwu parlamentów państw członkowskich w przypadku „kładek” *sensu stricto* odnoszących się do najważniejszych dziedzin mających wpływ na dynamikę procesu decyzyjnego w Unii może sprawić, że procedura ta pozostanie iluzoryczna. Tym bardziej że państwa członkowskie - idąc tropem wytyczonym przez wyrok niemieckiego Trybunału Konstytucyjnego z 30 czerwca 2009 r. - zaczynają ustanawiać krajowe mechanizmy, które wiążą stanowisko przedstawiciela państwa w Radzie Europejskiej w tych sprawach ze stanowiskiem parlamentu<sup>9</sup>. Niemniej, ewentualne skorzystanie z powyższych procedur wymaga - po pierwsze - wytyczenia precyzyjnej wizji dalszej reformy ustrojowej Unii oraz jej uzgodnienia z pozostałymi państwami członkowskimi, po drugie zaś – ustanowienia solidnego mechanizmu kreowania w tej kwestii decyzji wewnętrzpaństwowej, z uwzględnieniem roli Sejmu i Senatu.

## 5. Nowy aktor w procesie decyzyjnym: parlamenty narodowe

Z ustrojowego punktu widzenia drugą - oprócz przekształcenia Unii w spójną organizację międzynarodową - ważną reformą wprowadzoną na mocy Traktatu z Lizbony jest umocnienie roli parlamentów państw członkowskich w sprawach Unii. Przede wszystkim należy zwrócić uwagę na to, że parlamenty narodowe zyskują uprawnienia w tej mierze gwarantowane bezpośrednio w unijnym prawie pierwotnym (por. zwłaszcza art. 12 TUE oraz protokoły nr 1 i nr 2 dołączone do Traktatów)<sup>10</sup>,

---

<sup>9</sup> Por. J. Barcz, *Legitymacja demokratyczna zmiany postanowień Traktatów stanowiących UE na podstawie tzw. procedur kładki (wprowadzonych przez Traktat z Lizbony) w świetle rozwiązań niemieckich*, Przegląd Sejmowy 2009, nr 4.

<sup>10</sup> Protokół (nr 1) w sprawie roli parlamentów narodowych w Unii Europejskiej i Protokół (nr 2) w sprawie stosowania zasad pomocniczości i proporcjonalności. Teksty w: J. Barcz (wprowadzenie, wybór i opracowanie), *Traktat z Lizbony. Podstawy prawne Unii Europejskiej. Traktat o Unii Europejskiej oraz Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (wersje skonsolidowane) wraz z protokołami i deklaracjami - orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego - ustawy dotyczące członkostwa Polski w UE*, Warszawa 2010.

przy czym - o ile w danym państwie (jak w Polsce) występuje parlament dwuizbowy, każda z izb może działać w najważniejszych sprawach UE autonomicznie (art. 8 Protokołu nr 1). Poza sprecyzowaniem zasad współpracy między parlamentami narodowymi, ich współpracy z Parlamentem Europejskim i innymi unijnymi instytucjami, umocniono znaczenie parlamentów narodowych przede wszystkim w następujących dziedzinach:

- Ustanowiono mechanizm nadzorowania przez parlamenty narodowe przestrzegania zasady pomocniczości (Protokół nr 2). Niekiedy uważa się go za mało efektywny i iluzoryczny, podnosi się bowiem, że parlamenty nie będą w stanie w ciągu ośmiu tygodni wypracować stanowiska wobec projektu unijnego aktu ustawodawczego i skoordynować swoich działań. Nie należy jednak lekceważyć tego mechanizmu. Po pierwsze, wyrażenie przez parlament zastrzeżeń do projektu unijnego aktu ustawodawczego jest bowiem ostrzeżeniem dla własnego rządu. Po drugie, mechanizm ten zmusza Komisję Europejską do ponownej analizy projektu aktu ustawodawczego (tzw. kartka żółta), wreszcie - jeżeli większość przyznanych parlamentom głosów wskazuje na sprzeczność projektu aktu z zasadą pomocniczości - znacznie łatwiejsze jest jego odzucenie na etapie pierwszego czytania w zwykłej procedurze ustawodawczej (tzw. kartka pomarańczowa). W Parlamencie Europejskim wystarczy większość oddanych głosów, a w Radzie UE spełnienie jedynie testu liczby państwa (więcej niż 55% liczby państw), pamiętajmy, że jest to test chroniący interesy poszczególnych państw, zwłaszcza mniejszych. Niezależnie od tego – jak wspomniano – Traktat z Lizbony stwarza nowe możliwości zacieśnienia współpracy między parlamentami narodowymi oraz będzie wymuszał podniesienie efektywności działania poszczególnych parlamentów w sprawach unijnych.
- Umocniona i wyraźnie określona zostaje rola parlamentów narodowych w różnych ważnych procedurach: przyjęcia do Unii, art.

49 TUE, zawierania traktatów rewizyjnych - możliwość zwołania konwentu, art. 48 TUE, w monitorowaniu działań w przestrzeni wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości, ogólnie art. 69 i 70 TfUE, w odniesieniu do „stałego komitetu”, art. 71 TfUE, w odniesieniu do Eurojustu i Europolu, odpowiednio artykuły 85 i 88 TfUE. Niemniej najistotniejsze są uprawnienia parlamentów narodowych do kontrolowania decyzji ustrojowych podejmowanych przez Radę Europejską lub Radę UE w ramach tzw. procedury kładki (art. 48 ust. 6 i 7 TUE). W ramach procedury kładki na podstawie art. 48 ust. 6 TUE, gdy Rada Europejska decydować będzie o zmianach polityki i działań wewnętrznych (część trzecia TfUE), parlamenty mają zagwarantowaną funkcję kontrolną w wewnętrznej procedurze ratyfikacyjnej w stosunku do takiej decyzji. Natomiast w ramach procedury kładki na podstawie art. 48 ust. 7 TUE, gdy Rada Europejska decyduje o przejściu w danej dziedzinie z jednomyślności do większości kwalifikowanej, parlamenty (każda z izb w przypadku parlamentów dwuizbowych autonomicznie) ma prawo wyrażenia sprzeciwu w ciągu sześciu miesięcy od powiadomienia o zamiarze podjęcia decyzji przez Radę Europejską. Analogiczna procedura ma zastosowanie wówczas, gdy Rada UE chce podjąć decyzję w sprawie zastosowania zwykłej procedury ustawodawczej w dziedzinie prawa rodzinnego mającego skutki transgraniczne (art. 81 TFUE). Dodać jeszcze należy, że mechanizm kontroli przestrzegania zasady pomocniczości ma zastosowanie również w odniesieniu do tzw. klauzuli elastyczności (art. 352 TFUE) – w jej ramach możliwe jest przyjęcie unijnego aktu prawnego w dziedzinach, w których Traktaty nie zawierają podstawy prawnej, (tak zostawiamy) o ile jest to niezbędne dla realizacji jednego z celów w nich określonych. W końcu trzeba zauważyć, że parlamenty (każda z izb w przypadku parlamentów dwuizbowych) otrzymały prawo inicjowania skargi do Trybunału Sprawiedliwości UE w sprawie zbadania legalności unijnego aktu prawnego, jeżeli budzi on wątpliwości co do przestrzegania zasady pomocniczości.



Na mocy Traktatu z Lizbony parlamenty państw członkowskich zyskują więc bardzo mocną pozycję, pozwalającą im kontrolować dalszy rozwój ustrojowy Unii oraz stanowienie unijnego prawa pochodnego w dziedzinach wykraczających poza wyłączne kompetencje UE (tam, gdzie działa zasada pomocniczości, por. art. 5 ust. 3 TUE). Rozwiązania te oddziałują z kolei bezpośrednio na treść mechanizmu współpracy między rządem a parlamentem wewnątrz państw członkowskich, w ramach którego kreowane jest krajowe stanowisko w sprawach UE, prezentowane następnie na forum Rady Europejskiej czy Rady UE. Mechanizmy te są obecnie w coraz większym stopniu kształtowane pod wpływem wyroku niemieckiego Trybunału Konstytucyjnego z 30 czerwca 2009 r.<sup>11</sup> i niemieckich rozwiązań ustawowych. Wiążą one mocno stanowisko rządu (przedstawiane w instytucjach unijnych) ze stanowiskiem prezentowanym przez Bundestag i Bundesrat, przede wszystkim z tego względu, że rząd musi mieć w większości omawianych wyżej przypadków legitymację do działania wyrażoną w ustawie.

Podejście takie bywa krytykowane, jego następstwem jest bowiem skrajne usztywnienie mechanizmów, które w zamierzeniu twórców Traktatu z Lizbony miały zapewnić elastyczność w kontynuowaniu reformy ustrojowej Unii. Ale włączenie w te mechanizmy parlamentów narodowych miało umocnić legitymację demokratyczną Unii. Również wypracowywanie decyzji na szczeblu krajowym w tak istotnych sprawach jak skorzystanie z „procedury kładki” (zwłaszcza na podstawie art. 48 ust. 7 TUE) powinno przebiegać w ścisłej współpracy między parlamentem a rządem. Ustanowienie takiego ścisłego powiązania w polskim warunkach będzie zapewne wymagało interwencji konstytucyjnoprawnej.

## **6. Strategia rozszerzenia i elastyczność zewnętrzna Unii**

Polska należy do tych państw członkowskich, które jednoznacznie opowiadają się za konsekwentną kontynuacją strategii rozszerzenia Unii.

---

<sup>11</sup> Por. J. Barcz, *Wybrane problemy związane z wyrokiem niemieckiego Federalnego Trybunału Konstytucyjnego z 30.06.2009 r. na temat zgodności Traktatu z Lizbony u Ustawą Zasadniczą RFN*, Europejski Przegląd Sądowy 2009, nr 9.

Wynika to zarówno z jej doświadczeń historycznych, jak i ze strategii politycznej. Dla nowego państwa członkowskiego rozszerzenie Unii jest bowiem równoznaczne z poszerzeniem strefy stabilności politycznej, demokracji i gospodarki rynkowej. Jest również warunkiem umocnienia tożsamości politycznej Unii w skali globalnej.

Na reformy instytucjonalne wprowadzone na mocy Traktatu z Lizbony należy - w tym kontekście - spojrzeć z różnych punktów widzenia. Należy przy tym nawiązać do reform wprowadzonych uprzednio przez Traktat z Nicei. Były one oceniane dwojako.

- **Po pierwsze** - bardzo pozytywnie z tego względu, że Traktat z Nicei umożliwił dokonanie „dużego” rozszerzenia 2004-2007, które objęło łącznie dwanaście państw, w tym Polskę.
- **Po drugie** - Traktat z Nicei stworzył jednak „zamknięty” pakiet instytucjonalny obliczony na 27 państw (który - wraz z uzyskaniem przez Bułgarię i Rumunię członkostwa w UE 1 stycznia 2007 r. - wyczerpał swoje możliwości), stąd też stwarzał bariery dla dalszego rozszerzenia Unii i zawierał w sobie spory potencjał konfliktogenny.

Nie bez przyczyny wskazywano więc, że odrzucenie Traktatu z Lizbony wystawiłoby na szwank kontynuację strategii rozszerzenia. Stanowisko Polski w tej sprawie było niejednoznaczne. Trzymanie się kurczowo na różnych etapach negocjowania Traktatu konstytucyjnego hasła „*Nicea albo śmierć*” i powrót do tego założenia w tzw. okresie refleksji było założeniem błędnym, skutkowało bowiem zwłaszcza poważnym ograniczeniem pola manewru. Było też zupełnie niezrozumiałe z politycznego punktu widzenia: z jednej strony podkreślano wagę kontynuacji strategii rozszerzenia, z drugiej zaś trzymano się koncepcji, która - jeśli nie wykluczała realizacji takiej koncepcji - to w każdym razie bardzo ją utrudniała.

Traktat z Lizbony nie przynosi co prawda rozwiązania docelowego w konkretnych dziedzinach, z wyjątkiem formuły podejmowania decyzji większością kwalifikowaną w Radzie (test liczby państw i test

demograficzny nie wymagają renegocjacji w przypadku rozszerzenia Unii). Niemniej radykalnie umocnił spójność i efektywność Unii. Zawiera on również postanowienia pozwalające na dużą elastyczność w kontynuowaniu reform ustrojowych Unii oraz w ważnych konkretnych dziedzinach (np. umożliwia utrzymanie zasady „jedno państwo – jeden komisarz” po roku 2014, znosząc obowiązek zmniejszenia liczby komisarzy w stosunku do liczby państw członkowskich, przewidziany w pakiecie nicejskim). Tak więc Unia zyskuje na pewności i przewidywalności (a jednocześnie pożądanej elastyczności) również w odniesieniu do strategii rozszerzenia.

Kontynuowanie strategii rozszerzenia nie będzie jednak już przebiegać w duchu entuzjazmu zmian politycznych w państwach Europy Środkowej i Wschodniej początku lat 90. Dominować będą raczej chłodna racjonalność i pilnowanie spełnienia przez kandydata wymogów ekonomicznych, politycznych i kulturowych. Formalną zapowiedzią takiego podejścia jest uzupełnienie postanowień art. 49 TUE zobowiązaniem (Unii) do brania pod uwagę w procesie akcesyjnym „kryteriów kwalifikacji” uzgodnionych przez Radę Europejską. Przy czym o ile członkostwo państw Bałkanów Zachodnich w Unii jest co do zasady przesądzone, o tyle rozszerzenie Unii w dalszej perspektywie, zwłaszcza o Turcję i Ukrainę, stwarza zupełnie nowe problemy. Członkostwo Turcji niewątpliwie umocniłoby tożsamość polityczną Unii jako gracza w skali globalnej i solidnego partnera dla Stanów Zjednoczonych. Jednocześnie napotyka ono zdecydowany opór szeregu państw członkowskich.

W związku z tym rozważane są różne warianty „pośrednie”: wzmocnionego partnerstwa czy zastosowania modelu Europejskiego Obszaru Gospodarczego<sup>12</sup>. Jednak i Ukraina, i Turcja raczej ich nie zaakceptują (choćby ze względów prestiżowych). Stąd też można zastanawiać się nad wprowadzeniem elastyczności statusu członkowskiego dla tych państw: status państwa członkowskiego byłby objęty w

---

<sup>12</sup> Por. A. Łazowski, *Zdolność absorpcji a przyszłe rozszerzenie Unii Europejskiej*, (w:) J. Barcz (red.), op.cit.

dziedzinach wrażliwych elastycznymi derogacjami, które byłyby uchylane przez poszczególne „stare” państwa członkowskie z zależności od uwarunkowań indywidualnych. Państwo przystępujące musiałoby więc spełnić ekonomiczne, prawne, polityczne i demokratyczne wymogi członkostwa, zarazem jednak dziedziny budzące kontrowersje byłyby objęte derogacjami elastycznymi co do czasu ich trwania oraz zakresu przedmiotowego (w relacjach z tymi „starymi” państwami członkowskimi, w których występują określone problemy). Tego rodzaju elastyczne derogacje (choć ograniczone czasowo) występują obecnie i ich działanie nie wywołuje większych problemów. W każdym razie kontynuowanie rozszerzenia w wymiarze strategicznym wymaga opracowania nowej koncepcji i jej solidnego przedyskutowania w gronie obecnych państw członkowskich.

## **7. Między zróżnicowaniem statusu państw członkowskich uzasadnionym dynamiką procesu integracji a fragmentacją Unii**

W związku ze wzrostem liczby państw członkowskich UE, ich pogłębiającą się dyferencjacją gospodarczą i polityczną oraz jednoczesnym „rozchwianiem instytucjonalnym” coraz wyraźniej zaczęła rysować się determinacja grupy państw członkowskich UE, aby realizować wspólne interesy wykraczające poza wąsko rozumiany (w kategoriach wyłącznie ekonomicznych) proces integracji. Rozpoczął się zatem proces wyłaniania pośród państw członkowskich Unii kręgów decyzyjnych, które w przyszłości będą w różnym zakresie oddziaływały na relacje w skali globalnej, kontynentalnej lub regionalnej, a tym samym w niejednakowym stopniu będą brały udział w procesie decyzyjnym w ramach Unii.

Sam proces zróżnicowania (elastyczności) w ramach integracji europejskiej ma charakter obiektywny. Zasadniczą kwestią pozostaje jednak to, czy elastyczność ta będzie prowadziła do wzrostu efektywności procesu integracji europejskiej, czy wręcz przeciwnie – do osłabienia efektywności tego procesu i fragmentacji strukturalnej Unii. Elastyczność procesu integracji, która istnieje już obecnie (i to w tak ważnych dziedzinach jak obszar Schengen czy Unia Gospodarcza i Walutowa) nie

przeszkadza bowiem realizacji optymalnego wariantu rozwoju Unii. Wręcz przeciwnie, można zakładać, że jest konieczną przesłanką efektywnego modelu Unii, zwłaszcza wobec wzrostu liczby państw członkowskich oraz ich głębokiego zróżnicowania. Musi ona jednak być realizowana w ramach prawnych i strukturalnych Unii Europejskiej, ażeby nie doszło do osłabienia, a nawet fragmentacji procesu integracji. Elastyczność procesu integracji europejskiej może być również cennym mechanizmem w kontekście kontynuacji strategii rozszerzenia - przyjęcia w dalszej perspektywie takich państw jak: Turcja, Ukraina, Białoruś, Mołdawia czy państwa kaukaskie.

Można zakładać, że elastyczność procesu integracji europejskiej będzie się pogłębiać również w grupie obecnych państw członkowskich, zwłaszcza po przystąpieniu państw Bałkanów Zachodnich. Ponieważ obecnie tzw. trwałe derogacje nie wchodzi już w rachubę, mechanizmy, które zostaną zapewne wykorzystane w tym celu, będą się koncentrować wokół wzmocnionej współpracy (która po wejściu w życie Traktatu z Lizbony może być wykorzystywana w całym obszarze Unii), eurogrupy (państwa mające status pełnego członka Unii Gospodarczej i Walutowej) oraz - w dziedzinie Wspólnej Polityki Bezpieczeństwa i Obrony - stałej współpracy strukturalnej (przewiduje ją Traktat z Lizbony).

Z punktu widzenia poszczególnych państw członkowskich otwarte pozostaje jednak pytanie, do jakiego kręgu decyzyjnego dane państwo będzie należeć. Rok 2009 ukazał - w kontekście kryzysu ekonomicznego - w pełnym wymiarze powyższy problem. Znalazł on wyraz zwłaszcza w próbie usamodzielnienia grupy euro, oderwania jej od rotacyjnej Prezydencji w Radzie UE (u progu Prezydencji czeskiej) oraz dążenia do zarządzania kryzysem finansowym tylko przez pewną grupę państw członkowskich Unii<sup>13</sup>.

---

<sup>13</sup> *Notabene* należy zwrócić uwagę na grupę euro, wokół której coraz wyraźniej koncentruje się proces decyzyjny dotyczący istotnej części spraw unijnych. Traktat z Lizbony umocowuje tę grupę w prawie pierwotym UE oraz wprowadza do jej składu przedstawiciela Komisji Europejskiej (czyli umacnia jej status w ramach prawnych Unii, przeciwdziałając jej wyobcowaniu). Problem wejścia Polski do grupy euro trzeba rozpatrywać nie tylko z punktu widzenia ekonomicznych kryteriów konwergencyjnych, lecz także z uwzględnieniem roli tej grupy w procesie decyzyjnym w Unii.

W wyżej nakreślonych scenariuszach zakłada się zachowanie spójności Unii Europejskiej. Rozważa się również scenariusze prowadzące do fragmentacji Unii. Bez wątplenia w przypadku odrzucenia Traktatu z Lizbony powstałaby sprzyjająca atmosfera do ich precyzowania, zmniejszyłaby się bowiem wydolność reformatorska Unii i nastąpiłoby zahamowanie procesu rozszerzenia. Jednocześnie grupy państw członkowskich zaczęłyby poszukiwać dróg intensyfikacji współpracy w pewnych dziedzinach (dla nich istotnych), nie oglądając się na pozostałe państwa członkowskie. Z formalnego punktu widzenia możliwe byłyby dwie zasadnicze drogi realizacji takiego scenariusza:

- Doprowadzenie do formalnego zróżnicowania wśród państw członkowskich. Konceptje takie pojawiły się w początkowej fazie prac Konwentu UE nad projektem Traktatu konstytucyjnego. Zakładały one - jak można obecnie domniemywać - że trudności z jego ratyfikacją wystąpią w „nowych” państwach członkowskich. Według tych koncepcji państwa, które by Traktat ratyfikowały, należałyby do „nowej” Unii Europejskiej, pozostałe zaś albo byłyby nadal związane traktatami w obecnym brzmieniu (czyli działałaby w ramach obecnego prawnego *status quo*), albo też musiałyby wystąpić z Unii, zachowując z nią związek w postaci jakiegoś uprzywilejowanego stowarzyszenia. Ponieważ trudności z ratyfikacją Traktatu konstytucyjnego wystąpiły w „starych” i do tego założycielskich państwach członkowskich (we Francji i w Niderlandach), koncepcja taka stała się politycznie bezprzedmiotowa. Niemniej jednak opisane podejście nabierało nowej dynamiki politycznej. Gdyby Traktat z Lizbony podzielił los Traktatu konstytucyjnego, w przyszłości trudno byłoby uzasadnić celowość negocjowania kolejnego traktatu rewizyjnego na dotychczasowych zasadach. Trzeba byłoby zapewne sięgnąć do nowego typu traktatu rewizyjnego z jakąś formułą klauzuli wyłączającej państwa, które nie chciałyby się nim związać. Unia nie może sobie bowiem pozwolić na sytuację, w której państwa członkowskie nie są w stanie przyjąć traktatu rewizyjnego

reformującego jej ustrój w zakresie koniecznym dla utrzymania jej efektywnego działania.

- Wariant powyższy byłby jednak o tyle trudny do zrealizowania, iż zakładałby uprzednie uzgodnienie przez państwa członkowskie następstw nieratyfikowania przez niektóre z nich nowego traktatu rewizyjnego. Jest wątpliwe, czy państwa członkowskie przystąpiłyby na takie rozwiązanie. Z tego względu bardziej realistyczny byłby inny wariant, polegający na sięgnięciu do tzw. metody schengeńskiej, tj. zawieraniu przez pewną grupę państw członkowskich Unii umów w sprawie ściślejszej współpracy w dziedzinach szczególnie te państwa interesujących, objętych kompetencją Unii, na którą to współpracę inne państwa członkowskie nie wyrażają zgody. Metoda ta balansuje na krawędzi niezgodności z zasadą lojalności (wynikającą z postanowień dawnego art. 10 TWE, obecnie art. 4 ust. 3 TUE), niemniej jednak była ona praktykowana – ostatnio w 2005 r., kiedy to grupa państw członkowskich podpisała tzw. Konwencję z Prüm<sup>14</sup>. Metoda schengeńska jest o tyle łatwiejsza do realizacji, że zawiera w sobie znaczącą elastyczność: pozostałe państwa mogą się „przyłączyć” do umów zewnętrznych, wyrażając zgodę na ich włączenie do *acquis* unijnego (tak było w przypadku umów z Schengen, tak też stało się w przypadku Konwencji z Prüm). Możliwy jest jednak inny scenariusz, prowadzący do wyobcowanie się grupy państw członkowskich z Unii.

Wejście w życie Traktatu z Lizbony umacnia spójność Unii Europejskiej, oddala więc niebezpieczeństwo realizacji wskazanych wyżej scenariuszy. Jest to niezmiernie istotne zwłaszcza dla nowych państw członkowskich UE, w tym dla Polski. Niemniej Traktat nie przesądza ostatecznie dalszego rozwoju Unii. Wskazuje on również wyraźnie na rozwiązanie skrajne: możliwość wystąpienia z Unii państwa niezadowolonego z warunków członkostwa (art. 50 TUE). Jest to co prawda - z jednej strony - podkreślenie możliwości i tak istniejącej formalnie, z drugiej jednak - jest

---

<sup>14</sup> Por. *Konwencja z Prüm. Eksperyment prawotwórczy w UE*, Kozmiski Law School Papers 2007, nr 3.

to wyartykułowanie koncepcji politycznej, iż państwa, które nie są zadowolone z warunków członkostwa, nie powinny Unii „ciągnąć w dół” czy oczekiwać dostosowania się Unii do pożądaných przez nie warunków, lecz z Unii wystąpić. Mnożą się również symptomatyczne głosy, np. w kontekście kryzysu gospodarczego w Grecji, o możliwości wykluczenia z grupy euro państwa niespełniającego podstawowych wymogów.

## 8. Refleksja końcowa

Reforma ustrojowa Unii Europejskiej wprowadzona na mocy Traktatu z Lizbony stwarza solidne ramy instytucjonalne i elastyczny proces decyzyjny, który może pozwolić na dynamiczny rozwój Unii i sprostanie przez Unię nowym wyzwaniom. Niemniej znaczenia ram instytucjonalnych i procedur nie można dogmatyzować. Dają one państwom członkowskim Unii do ręki jedynie formalne środki i mechanizmy działania. Natomiast od woli politycznej i determinacji państw zależeć będzie stopień i kierunek ich wykorzystania.

Również z polskiego punktu widzenia zasadnicze znaczenie ma podniesienie spójności i efektywności Unii. Jest to istotne dla wszystkich nowych państw członkowskich, zwłaszcza tych, które są mniej wydolne gospodarczo i mają mniej sprawny system polityczny. Spójna i efektywna Unia jest bowiem gwarantem realizacji zasady solidarności, stojącej na straży interesów państw słabszych, przeciwdziałająca również niebezpieczeństwu fragmentacji Unii.

Warunkiem włączenia się w Unii do konstelacji państw, wokół których zaczyna się koncentrować proces decyzyjny, jest stałe podnoszenie sprawności państwa, tj. jego wydolności gospodarczej oraz efektywności i przejrzystości zarządzania, a także skupienie społeczeństwa wokół jasno określonej strategii europejskiej. Tylko sprawne<sup>15</sup> państwo może w pełni korzystać z możliwości, jakie stwarza proces integracji. Natomiast państwo słabe, dysfunkcyjne, ze skłóconymi elitami politycznymi samo marginalizuje swoją rolę w tym procesie, a tym samym w relacjach

---

<sup>15</sup> Por. F. Fukuyama, *Budowanie państwa. Władza i ład międzynarodowy w XXI wieku*, Poznań 2005.



międzynarodowych. Nie powinno się takiego stanu maskować wołaniami i groźbami „naruszenia bądź ograniczenia suwerenności państwowej”, nie o to bowiem tutaj chodzi.

Własnej impotencji politycznej nie da się usprawiedliwiać „zagrożeniami zewnętrznymi”. Rozwiązanie leży w sferze wewnątrzpaństwowej: w sprawnym zarządzaniu i podniesieniu efektywności instytucjonalnej, tak aby państwo mogło w pełni wykonywać „kompetencje wynikające z suwerenności” w stosunkach międzynarodowych, w tym przypadku w Unii Europejskiej. Traktat z Lizbony stwarza dla takiego działania solidne ramy instytucjonalne.

## Prezydencja w Radzie UE - aspekty prawne i instytucjonalne

(w:) Europejski Przegląd Sądowy 2010, nr 7 (strony 4 – 17).

Rotacyjna „prezydencja” Rady, tj. sprawowana według ustalonej kolejności przez państwa członkowskie UE, towarzyszy procesowi integracji europejskiej od chwili ustanowienia w 1952 r. pierwszej Wspólnoty - Europejskiej Wspólnoty Węgla i Stali. Znalazła ona swoje miejsce w Traktatach Rzymskich, a w następnych dziesiątkach lat podlegała interesującym i znaczącym zmianom wraz z rozwojem Wspólnot i Unii Europejskiej. Zasadnicza funkcja prezydencji polega na praktycznym zarządzaniu pracami Rady (do niedawna również Rady Europejskiej) oraz jej organów przygotowawczych, reprezentowaniu Rady w stosunkach z innymi instytucjami unijnymi, reprezentowaniu Unii w stosunkach zewnętrznych, ustalaniu agendy działania Unii<sup>1</sup>. Z praktycznego punktu widzenia zasadnicze zadanie prezydencji obejmuje doprowadzanie do kompromisu w toku procesu decyzyjnego w grupie coraz liczniejszych państw członkowskich. Traktat z Lizbony (dalej jako TL) wprowadził istotne zmiany w odniesieniu do prezydencji<sup>2</sup>.

---

<sup>1</sup> *The Presidency of the Council: The Paradox of the New Presidency*, w: *The Treaty of Lisbon: Implementing the institutional Innovations*, Joint Study CEPS, EGMONT and EPC 2006/11, s. 41.

<sup>2</sup> Niniejszy artykuł powstał w ramach szerszych badań autora nad prawnymi aspektami środków implementacyjnych związanych z wejściem w życie Traktatu z Lizbony. Zob. J. Barcz, *Unia Europejska na rozstajach. Traktat z Lizbony. Dynamika i główne kierunki reformy ustrojowej*, Warszawa 2010.

## 1. Uwagi wstępne

Ściśle biorąc, prawidłowe są terminy<sup>3</sup>: „prezydencja w Radzie”<sup>4</sup> lub „prezydencja w Radzie UE”<sup>5</sup> (Radzie Europejskiej przewodniczy obecnie odrębny, wybierany przewodniczący). Stosowany często termin „prezydencja w Unii Europejskiej” ma charakter nieformalny, nie znajduje bowiem uzasadnienia w unijnych regulacjach prawnych i - co najważniejsze - nie oddaje istoty prezydencji w systemie instytucjonalnym UE. Dodać jeszcze należy, że termin „prezydencja” oznacza sprawowanie przez państwo członkowskie przewidzianej w traktatach funkcji w Radzie UE, termin „przewodniczący” oznacza przedstawiciela państwa

---

<sup>3</sup> W piśmiennictwie w jęz. polskim w okresie przed przystąpieniem 1.05.2004 r. do UE stosowano zamiennie różne terminy na określenie prezydencji: przede wszystkim – obok „prezydencji” również „urząd przewodniczącego” i „przewodnictwo”. Wynikało to z braku autentycznego tekstu Traktatów stanowiących UE w jęz. polskim; możliwe więc było różne tłumaczenie terminów: w jęz. niemieckim „*Vorsitz im Rat*” skłaniał do sięgnięcia do polskiego terminu „przewodnictwo w Radzie”, terminy używane w językach: angielskim (*presidency of the Council*) i francuskim (*Presidence du Conseil*) – raczej do „prezydencji w Radzie”, *Glosariusz terminologii traktatów Unii Europejskiej*, Warszawa 2005, s. 96). Pewne dodatkowe zamieszanie wynikało z tego, że „przewodniczący” organu czy instytucji (również Rady) w językach: niemieckim, angielskim i francuskim (*Präsident des Rates*, *president of the Council*, *president du Conseil*) mógł skłaniać do tłumaczenia jako „prezydent Rady”, co nie jest jednoznaczne w jęz. polskim. Warto dodać, że kres tym rozbieżnościom powinny położyć teksty autentyczne Traktatów stanowiących UE, które uzyskały moc wiążącą wraz z uzyskaniem przez Polskę członkostwa w Unii. Potwierdzał to jednoznacznie art. 61 Aktu dotyczącego warunków przystąpienia, stanowiącego część Traktatu akcesyjnego. W tekście polskim ówczesnego art. 203 zd. 2 TWE mowa jest o „prezydencji” sprawowanej w Radzie UE przez kolejne państwa członkowskie. Należy od tego odróżnić reprezentanta państwa sprawującego rezydencję, który jest „przewodniczącym” Rady (dawny art. 204 TWE), oraz ujęcie funkcjonalne sprawowania prezydencji, tj. „przewodniczenie” lub „przewodnictwo” (ówczesny art. 4 TUE dotyczący Rady Europejskiej) różnym składom Rady czy organom pomocniczym. Terminologia ta stosowana jest również konsekwentnie w zmienionych na mocy Traktatu z Lizbony Traktatach stanowiących Unię, tj. w Traktacie o Unii Europejskiej (dalej jako TUE) i Traktacie o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (dalej jako TFUE). Por. np. art. 16 ust. 9 TUE czy art. 237 TFUE.

<sup>4</sup> Traktaty stanowiące UE, począwszy od art. 13 ust. 1 TUE, wyliczające instytucje Unii, stosują termin „Rada”. W Traktacie z Lizbony zrezygnowano z proponowanej w (odrzuconym) Traktacie Konstytucyjnym zmiany nazwy na „Radę Ministrów” (art. I-19).

<sup>5</sup> W unijnym języku urzędowym stosowany jest termin „Rada Unii Europejskiej” (dalej jako Rada UE), począwszy od decyzji Rady z 8.11.1993 r. (Dz. Urz. WE L 281 z 9.10.1991 r., s. 41), podjętej po wejściu w życie Traktatu o Unii Europejskiej (Traktatu z Maastricht).

sprawującego prezydencję, wykonującego związaną z tym funkcję w Radzie UE; używane są również terminy pochodne „przewodniczenie”, „przewodnictwo”: prezydencja może „przewodniczyć” czy sprawować „przewodnictwo”<sup>6</sup>.

Wiele problemów związanych jest z objaśnieniem statusu formalnego prezydencji w systemie instytucjonalnym UE. Należy podkreślić, że Rada była od początku instytucją międzyrządową, w skład której wchodziła przedstawiciele państw członkowskich „szczebla ministerialnego” (art. 16 ust. 2 TFUE). Sprawowanie prezydencji przez każde z państw członkowskich w Radzie, czyli zarządzanie pracami Rady, było traktowane jako formalny wyraz równości państw członkowskich. Traktaty powierzały państwom członkowskim (niezależnie od ich wielkości oraz potencjału demograficznego, politycznego i gospodarczego) na określony czas i w ustalonej kolejności sprawowanie prezydencji w Radzie, czyli zarządzanie jej różnymi składami i jej organami przygotowawczymi. Prezydencji nie można więc kwalifikować ani jako instytucji UE<sup>7</sup> (nigdy nie była wymieniona na liście instytucji), ani jako „organu lub jednostki organizacyjnej” Unii (por. np. art. 263 TFUE).

Prezydencja ma charakter funkcjonalny - jest sumą powiązanych z funkcją sprawowania prezydencji kompetencji<sup>8</sup> - i powiązana jest ze statusem państwa jako członka Unii, a tym samym jej instytucji - Rady UE.

---

<sup>6</sup> Zob. np. w organach przygotowawczych Rady sprawowane jest „przewodnictwo” - art. 4 decyzji Rady z 1.12.2009 r., ustanawiającej środki wykonawcze do decyzji Rady Europejskiej w sprawie sprawowania prezydencji Rady oraz dotyczącej przewodnictwa w organach przygotowawczych Rady (Dz. Urz. UE L 322 z 9.12.2009 r., s. 28).

<sup>7</sup> W tym kierunku (choć niejednoznacznie) argumentuje np. A. Jaskulski, pisząc, że prezydencja jest „swego rodzaju instytucją”. A. Jaskulski, *Struktura i funkcje prezydencji w Radzie Unii Europejskiej*, w: *Przewodnictwo państwa w Radzie Unii Europejskiej - doświadczenia partnerów, propozycje dla Polski*, Z. Czachór (red.), M.J. Tomaszak, Poznań 2009, s. 48.

<sup>8</sup> Por. odpowiedź Rady z 18.08.1992 r. na pisemne pytanie nr 1157-92 Lorda O’Hagena (Dz. Urz. WE C 247 z 1992 r., s. 48). Cytowany za: W. Hummer, W. Obwexer, *Die „EU-Präsidentschaft”. Entwicklung, Rechtsgrundlagen, Funktionen und Aufgaben sowie künftige Ausgestaltung der „Präsidentschaft” des Rates der Europäischen Union*, *Europarecht* 1999/4, s. 431.

Jej istota polega na powierzeniu - na mocy traktatów - szczególnych kompetencji na określony czas kolejno każdemu z państw członkowskich, wchodzących w skład Rady UE. Wykonuje ono te kompetencje, korzystając z własnych zasobów, wspierane przez organ administracyjny Rady UE - Sekretariat Generalny, we współpracy z instytucjami unijnymi oraz pozostałymi państwami członkowskimi.

Stopniowo - w imię zachowania ciągłości zarządzania i podniesienia efektywności procesu decyzyjnego - w niektórych dziedzinach powierzano przewodniczenie stałym przewodniczącym: wpieryw w organach przygotowawczych Rady (urzędnikom Sekretariatu Generalnego względnie przewodniczącym wybieranym na określony czas), a obecnie - po wejściu w życie Traktatu z Lizbony - również w Radzie Europejskiej (przewodniczącemu Rady Europejskiej) i w Radzie do Spraw Zagranicznych (Wysokiemu Przedstawicielowi Unii do Spraw Zagranicznych i Polityki Bezpieczeństwa).

## **2. Kształtowanie się podstaw prawnych prezydencji**

W Traktacie ustanawiającym Europejską Wspólnotę Węgla i Stali (dalej jako EWWiS), podpisanym w Paryżu 18.04.1951 r. (wszedł w życie 23.07.1952 r.), do prezydencji odnosił się zwięźle jedynie art. 27 ak. 2, stwierdzając, że „prezydencję sprawują kolejno członkowie Rady przez okres trzech miesięcy według porządku alfabetycznego Państw Członkowskich”. Traktaty rzymskie, tj. Traktat ustanawiający Europejską Wspólnotę Gospodarczą (dalej jako TEWG) i Traktat ustanawiający Europejską Wspólnotę Energii Atomowej (dalej jako TEWEA), podpisane 25.03.1957 r. (wesły w życie 1.01.1958 r.) przejęły tę zwięźłą konstrukcję prezydencji w ówczesnych art. 146 ust. 2 TEWG i art. 116 ak. 2 TEWEA, przedłużając jedynie okres sprawowania prezydencji do 6 miesięcy.

Traktat o ustanowieniu wspólnej Rady i wspólnej Komisji Wspólnot (tzw. Traktat o fuzji), podpisany 8.04.1965 r. (wszedł w życie 1.07.1967 r.) dokonał strukturalnej unifikacji 3 ówczesnych Wspólnot. W odniesieniu do prezydencji Traktat o fuzji (dalej jako TF) potwierdził istniejące wcześniej

rozwiązania (w art. 2 TF): „prezydencję sprawują kolejno członkowie Rady przez okres sześciu miesięcy, według porządku Państw Członkowskich: Belgia, Niemcy, Francja, Włochy, Luksemburg, Niderlandy”. Warto tu dodać, że kolejność wyliczenia państw odpowiadała alfabetycznej kolejności, stosownie do nazw państw członkowskich w ich własnych alfabetach (tzw. alternat bezwzględny). Traktat o fuzji wprowadzał natomiast inne zmiany, które miały istotny wpływ na rolę i efektywność prezydencji:

- ustanawiał on (w art. 4 TF) Komitet Stałych Przedstawicieli Państw Członkowskich (dalej jako COREPER), którego zadanie miało polegać na przygotowaniu prac Rady i wykonywaniu innych zadań zleconych przez Radę (art. 151 ust. 1 TEWG);
- na mocy art. 5 Rada uzyskała uprawnienie do nadania sobie regulaminu wewnętrznego (art. 151 ust. 3 TEWG), w którym można było sprecyzować zadania prezydencji.

Początkowo więc twórcy traktatów nie doceniali roli prezydencji<sup>9</sup>. Traktowali ją raczej z jednej strony w kategoriach „technicznych”, jako strukturę „zarządzającą” pracami Rady, z drugiej zaś - mającą być wyrazem formalnej zasady równości państw członkowskich. Pierwszy okres rozwoju integracji europejskiej nie sprzyjał umocnieniu roli prezydencji. W okresie przejściowym, trwającym 12 lat (na mocy ówczesnego art. 7 TEWG miał on trwać od 1.01.1958 r. do 31.12.1969 r.), zakres działań Rady był stosunkowo ściśle określony. Niemniej jednak, po wejściu w życie TF zaczęły się kształtować w drodze praktyki funkcje zarządzająca i reprezentacyjna prezydencji. Towarzyszyło temu stopniowe umacnianie Sekretariatu Generalnego Rady (który został ustanowiony już w 1952 r.). Uchwalony natomiast dopiero 24.07.1979 r. regulamin wewnętrzny Rady<sup>10</sup>

---

<sup>9</sup> H. Wallace, *The Presidency of the Council of Ministers of the European Community: Task and Evolution*, w: *The Presidency of the European Council of Ministers*, C. Naullain (red.), 1985, s. 3.

<sup>10</sup> Dz. Urz. WE L 268 z 1979 r., s. 1.

głównie skodyfikował wcześniej wykształcone w praktyce zasady działania Rady i prezydencji<sup>11</sup>.

W latach 70. i 80. ub. w. wystąpiło wiele okoliczności, które miały wpływ na umocnienie roli prezydencji: zakończył się okres przejściowy, a Wspólnota przeszła do nowej fazy budowy wspólnego rynku; począwszy od spotkania szefów państw lub rządów państw członkowskich Wspólnot w grudniu 1969 r. w Hadze zaczęła konkretyzować się współpraca w dziedzinie polityki zagranicznej; zaczęła kształtować się (początkowo nieformalnie) Europejska Współpraca Polityczna (dalej jako EWP), nastąpiło rozszerzenie Wspólnot o nowe państwa członkowskie: od 1973 r. członkami Wspólnot stały się: Wielka Brytania, Dania i Irlandia, od 1981 r. - Grecja, a od 1986 r. - Hiszpania i Portugalia, połowa lat 80. XX w. przyniosła nowy impuls – program dopełnienia rynku wewnętrznego.

Istotny wpływ na umocnienie roli prezydencji miała zwłaszcza rozbudowa współpracy między państwami członkowskimi Wspólnot w dziedzinie polityki zagranicznej. Stosownie do tzw. raportu luksemburskiego (z 27.10.1970 r.) ministrów spraw zagranicznych przewodniczenie obradom w ramach tworzącej się EWP powierzono prezydencji oraz zobowiązano ją do przekładania corocznych sprawozdań Parlamentowi Europejskiemu. Z kolei na mocy tzw. raportu kopenhaskiego (z 23.07.1973 r.) ustanowiono specjalny system łączności teleksowej (*COREU*), zarządzany przez tzw. korespondentów europejskich, umocowanych w ministerstwach spraw zagranicznych państw członkowskich i koordynowanych właśnie przez prezydencję. Należy dodać, że w 1974 r. ministrowie spraw zagranicznych w ramach „rozmów w Gymnich” ustalili, iż prezydencja będzie prezentowała stanowisko państw członkowskich w dziedzinie EWP w odniesieniu do zaprzyjaźnionych państw trzecich<sup>12</sup>. Istotny wpływ na zacieśnienie współpracy w ramach EWP miała inwazja ZSRR na Afganistan w 1979 r. W celu umocnienia koordynacji ministrowie spraw zagranicznych uzgodnili

---

<sup>11</sup> W. Hummer, W. Obwexer, *Die „EU-Präsidentschaft”.....*, s. 415.

<sup>12</sup> W. Hummer, W. Obwexer, *Die „EU-Präsidentschaft”...*, s. 416, 417.

podczas spotkania w Londynie (5-6.09.1981 r.) powołanie zespołu trzech dyplomatów reprezentujących prezydencję aktualnie sprawowaną, minioną i przyszłą. Formułę tę potwierdzono w tzw. raporcie londyńskim (13.10.1981 r.), dając tym samym początek formacjom „Trojek”<sup>13</sup>.

Wzrastała również rola prezydencji w przygotowaniu spotkań Rady Europejskiej (czyli spotkań szefów państw lub rządów państw członkowskich, których formuła została sprecyzowana po spotkaniu w grudniu 1972 r. w Paryżu). Na mocy postanowienia Rady do Spraw Ogólnych z 5.12.1977 r. prezydencji powierzono przygotowywanie spotkań Rady Europejskiej w zależności od przedmiotu spotkania - odpowiednio we współpracy z Radą do Spraw Ogólnych, względnie z Komitetem Stałych Przedstawicieli lub konferencją dyrektorów politycznych w ministerstwach spraw zagranicznych państw członkowskich<sup>14</sup>. Na mocy konkluzji prezydencji przyjętych przez Radę Europejską 29-30.06.1977 r. w Londynie prezydencja została z kolei zobowiązana do przygotowywania na spotkania Rady Europejskiej agendy w formie konkluzji i – po ich zaakceptowaniu przez Radę – upubliczniania takich konkluzji. Prezydencja została także zobowiązana – w „Uroczystej deklaracji w sprawie Unii Europejskiej”, przyjętej przez Radę Europejską w Stuttgarcie 19.06.1983 r., do przedłożenia Parlamentowi Europejskiemu co najmniej raz podczas swojej kadencji sprawozdania sumującego wynik spotkania Rady Europejskiej.

Zakończenie okresu przejściowego przyczyniło się do wyprofilowania zadań poszczególnych składów Rady i związanych z nimi organów doradczych oraz zwiększyło potrzebę bardziej efektywnej koordynacji ich pracy. Skupieni w Radzie do Spraw Ogólnych ministrowie spraw zagranicznych uzgodnili podczas spotkania 18-19.10.1975 r. tzw. procedurę *La Marlia* (od nazwy willi, w której obradowali) mającą umocnić koordynacyjną rolę Rady do Spraw Ogólnych<sup>15</sup>: stosownie do tej procedury

---

<sup>13</sup> W. Hummer, W. Obwexer, *Die „EU-Präsidentschaft“ ...*, s. 416, 417.

<sup>14</sup> W. Hummer, W. Obwexer, *Die „EU-Präsidentschaft“ ...*, s. 416, 417.

<sup>15</sup> Procedura ta została formalnie potwierdzona przez Radę do Spraw Ogólnych podczas spotkania 5–6.11.1975 r.; W. Hummer, W. Obwexer, *Die „EU-Präsidentschaft“ ...*, s. 430.



Rada do Spraw Ogólnych miała być przed każdym swoim posiedzeniem informowana o przebiegu prac w pozostałych składach Rady w drodze specjalnej noty Sekretariatu Generalnego; informacje miały służyć lepszemu koordynowaniu prac pozostałych składów Rady. Procedura ta przyczyniała się przede wszystkim do podniesienia efektywności pracy prezydencji. Uzgodniono również paralelnie zacieśnienie współpracy między prezydencjami a stałymi przedstawicielstwami państw członkowskich w Brukseli (na mocy tzw. raportu kopenhaskiego z 1973 r.). Umocnienie się koordynacji między kolejnymi prezydencjami w stosunkach zewnętrznych znalazło wyraz również w konkluzjach prezydencji, przyjętych przez Radę Europejską 29-30.06.1977 r. w Londynie: jeżeli państwo sprawujące prezydencję nie miało w państwie trzecim swojego przedstawicielstwa dyplomatycznego lub konsularnego, funkcję reprezentowania interesów Wspólnot w takim państwie przejmowało to państwo członkowskie, które miało sprawować kolejną prezydencję (jeśli miało w takim państwie swoje przedstawicielstwo)<sup>16</sup>. Warto podkreślić, że rola prezydencji umacniała się również w wyniku rozwoju formuły tzw. trilogu, wprowadzonego na podstawie wspólnego oświadczenia<sup>17</sup> Parlamentu Europejskiego, Rady i Komisji z 30.06.1982 r. do procedury budżetowej i polegającego na spotkaniach przewodniczącego Rady, Parlamentu Europejskiego i Komisji. Ponieważ formuła ta sprawdziła się w praktyce, była ona stopniowo rozszerzana na inne formy współpracy międzyinstytucjonalnej<sup>18</sup>.

Zwiększenie liczby państw członkowskich Wspólnot przyczyniło się natomiast do modyfikacji kolejności sprawowania prezydencji. Co prawda początkowo – po przystąpieniu Zjednoczonego Królestwa, Danii i Irlandii - utrzymano kolejność alfabetyczną, niemniej jednak przystąpienie Grecji w 1981 r. (a następnie - w 1986 r. - jednocześnie Hiszpanii i Portugalii)

---

<sup>16</sup> W. Hummer, W. Obwexer, *Die „EU-Präsidentschaft*, s. 417.

<sup>17</sup> Dz. Urz. WE C 194 z 1982 r., s. 1.

<sup>18</sup> M. Gauweiler, *Die rechtliche Qualifikation interorganschaftlicher Absprachen im Europarecht*, 1988, s. 7.

utrzymywało parzystą liczbę państw członkowskich: przy zachowaniu kolejności alfabetycznej każde z państw sprawowałoby prezydencję stale albo w pierwszej, albo w drugiej połowie roku. Tymczasem zadania prezydencji różniły się (w pierwszej połowie roku ustalane były ceny produktów rolnych, w drugiej - zamykano budżet), a poza tym prezydencja w drugiej połowie roku jest skrócona o sierpień, tradycyjnie przypadający na okres urlopowy<sup>19</sup>. Wraz z akcesją Hiszpanii i Portugalii po raz pierwszy zmodyfikowano kolejność sprawowania prezydencji. Zmiana polegała na tym, że ustalono kolejność w dwóch 6-letnich okresach: w latach 1986-1991 prezydencja miała być sprawowana według kolejności alfabetycznej, natomiast w kolejnych 6 latach (1992-1997) wymieniono grupy państw w ten sposób, iż państwa, które miałyby sprawować prezydencję w pierwszej połowie roku, sprawowały ją w drugiej połowie roku<sup>20</sup>. Należy dodać, że pewne modyfikacje wynikały również z okoliczności szczególnych. Przystępując 1.01.1986 r. do Wspólnot, Portugalia musiałaby bezpośrednio po przystąpieniu sprawować prezydencję, bowiem na nią wskazywał porządek alfabetyczny. Nie czując się gotowa do przejęcia tej funkcji, Portugalia zrezygnowała ze sprawowania prezydencji, czekając na kolejne miejsce w kolejce, które przypadło dopiero w pierwszej połowie 1992 r.<sup>21</sup>

Jednolity Akt Europejski (dalej jako JAE), podpisany 17 i 28.02.1986 r. (wszedł w życie 1.07.1987 r.)<sup>22</sup> był wyrazem rozwoju Wspólnot i jednocześnie ważnym etapem w przygotowaniu do ustanowienia Unii Europejskiej. Miał on również istotny wpływ na rolę prezydencji, stworzył bowiem podstawę prawną dla działania Rady Europejskiej (art. 2 JAE) i

---

<sup>19</sup> W. Hummer, W. Obwexer, *Die „EU-Präsidentschaft“...*, s. 416.

<sup>20</sup> 1986 r.: Niderlandy - Wielka Brytania; 1987 r.: Belgia - Dania; 1988 r.: Niemcy - Grecja; 1989 r.: Hiszpania - Francja; 1990 r.: Irlandia - Włochy; 1991 r.: Luksemburg - Holandia; 1992 r.: Portugalia - Wielka Brytania; 1993 r.: Dania - Belgia; 1994 r.: Grecja - Niemcy.

<sup>21</sup> G. Woschnagg, W. Mück, A. Payrleitner, *Hinter den Kulissen der EU. Österreichs EU-Vorsitz und die Zukunft Europas*, Wiedeń 2007, s. 89.

<sup>22</sup> Por. J. Barcz, A. Koliński, *Jednolity Akt Europejski. Zagadnienia prawne i instytucjonalne*, Warszawa 1990, s. 30.

Europejskiej Współpracy Politycznej (tytuł III JAE). EWP zachowała co prawda autonomię formalną w stosunku do Wspólnot, niemniej jednak powiązanie między Wspólnotami w EWP tworzyła właśnie prezydencja (art. 30 ust. 10 lit. a JAE): ona bowiem sprawowała funkcję przewodniczącego EWP. Jednocześnie art. 30 ust. 10 lit. b JAE formalizował dotychczasowe uprawnienia prezydencji, jakie rozwinęły się w praktyce w ramach EWP: reprezentowanie w stosunkach zewnętrznych i zarządzanie EWP. Niezależnie od tego, państwu sprawującemu prezydencję powierzono nadzór nad utworzonym na mocy JAE (art. 30 ust. 10 lit. g) Sekretariatem EWP. Państwo sprawujące prezydencję przewodniczyło naturalnie również obradom Rady Europejskiej oraz powstałym organom EWP – Komitetowi Politycznemu, Europejskiej Grupie Korespondentów oraz różnym grupom roboczym.

Traktat o Unii Europejskiej (podpisany 7.02.1992 r., wszedł w życie 1.11.1993 r. – Traktat z Maastricht) wprowadzał zmiany w odniesieniu do prezydencji w dwóch obszarach. Pierwsza grupa zmian w odniesieniu do prezydencji wynikała z reformy ustrojowej, wprowadzonej na mocy Traktatu z Maastricht, tj. z ustanowienia Unii Europejskiej, a w jej ramach 3 filarów. W ramach filara wspólnotowego dotychczas utrwalona rola prezydencji we Wspólnotach została istotnie wzmocniona poprzez nowe kompetencje wynikające z ustanowienia Unii Gospodarczej i Walutowej (dalej jako UGiW). Szczególnie istotny był jednak przyrost kompetencji prezydencji w filarach międzyrządowych: dotychczasowe kompetencje prezydencji w ramach EWP (formalnie odseparowanej od Wspólnot) zostały włączone w „ramy instytucjonalne” Unii Europejskiej - do Wspólnej Polityki Zagranicznej i bezpieczeństwa (dalej jako WPZiB; II filar). Dodano przy tym istotne uprawnienie prezydencji w odniesieniu do Parlamentu Europejskiego (art. J.7 ak. 1 TUE). Również w ramach filaru III prezydencji przypadła bardzo istotna rola, łącznie z odpowiednimi uprawnieniami w odniesieniu do Parlamentu Europejskiego (art. K.6 ak. 1 i ak. 2 TUE). Druga istotna zmiana, wprowadzona na mocy Traktatu z Maastricht, odnosiła się do kolejności sprawowania prezydencji. Stosownie do zmienionego ówczesnego art. 146 Traktatu ustanawiającego Wspólnotę Europejską (dalej jako TWE, poprzedni art. 146 TEWG) zachowano co prawda

półroczny okres sprawowania prezydencji przez każde z państw członkowskich, niemniej jednak ustalanie kolejności jej sprawowania powierzone zostało Radzie UE (czyli odstąpiono od kolejności alfabetycznej).

Asumpt do podjęcia stosownej decyzji przez Radę UE dało kolejne rozszerzenie Unii Europejskiej 1.01.1995 r., w ramach którego do Unii przystąpiły: Austria, Finlandia i Szwecja W decyzji 95-2-WE, Euratom, EWWiS z 1.01.1995 r.<sup>23</sup> Rada UE ustaliła w art. 1 ust. 1 nową kolejność sprawowania prezydencji półrocznej<sup>24</sup>. Odnotować przy tym należy, że wynegocjowana pierwotnie (w toku negocjacji akcesyjnych) kolejność sprawowania prezydencji uległa modyfikacji w wyniku nieprzystąpienia do UE Norwegii. Norwegia miała bowiem sprawować prezydencję po Austrii<sup>25</sup>. Kolejność sprawowania prezydencji, ustalona 1.01.1995 r., była krytykowana ze względu na nierówne potraktowanie państw członkowskich: Niemcy, które sprawowały prezydencję w drugiej połowie 1994 r., otrzymały ponownie tę możliwość już w pierwszej połowie 1999 r., w przeciwieństwie do tego w stosunku do innych państw członkowskich okresy między sprawowaniem prezydencji znacząco się przedłużyły - w przypadku Hiszpanii okres ten wynosił 7 lat, w przypadku Belgii 8 lat, a w przypadku Danii i Grecji 10 lat<sup>26</sup>.

---

<sup>23</sup> Dz. Urz. WE L 1<sub>z</sub> 1995 r., s. 220. Począwszy od 2003 r., kolejność została określona w kolejnej decyzji Rady UE.

<sup>24</sup> 1995 r.: Francja - Hiszpania; 1996 r.: Włochy - Irlandia; 1997 r.: Niderlandy - Luksemburg; 1998 r.: Wielka Brytania - Austria; 1999 r.: Niemcy - Finlandia; 2000 r.: Portugalia - Francja; 2001 r.: Szwecja - Belgia; 2002 r.: Hiszpania - Dania; 2003 r.: Grecja - Włochy; 2004 r.: Irlandia - Niderlandy; 2005 r.: Luksemburg - Wielka Brytania; 2006 r.: Austria - Finlandia. Istotne było również to, że art. 1 ust. 2 decyzji z 1.01.1995 r. upoważniał Radę UE do zmiany ustalonej kolejności sprawowania prezydencji na wniosek zainteresowanego państwa członkowskiego. Rada UE musiała podjąć taką decyzję jednomyślnie.

<sup>25</sup> W. Hummer, W. Obwexer, *Die „EU-Präsidentschaft“...*, s. 420.

<sup>26</sup> W. Hummer, W. Obwexer, *Die „EU-Präsidentschaft“...*, s. 420.

Wiele istotnych przyczyn uzasadniało odejście od alfabetycznej kolejności sprawowania prezydencji, na rzecz kolejności ustalanej przez Radę UE:

- w pierwszej kolejności chodziło o racjonalne włączenie nowych państw członkowskich w porządek sprawowania prezydencji, w ten sposób aby miały one pewien okres na przygotowanie się do tej funkcji; chodziło również o to, aby nowe państwo członkowskie „otoczone” było państwami, które dysponowały już doświadczeniem w sprawowaniu prezydencji<sup>27</sup>;
- ważną przyczyną było stanowisko „małych” państw członkowskich, które oczekiwały wsparcia od państw „dużych”, dysponujących większymi możliwościami. Chodziło również o wsparcie na szczeblu dyplomatycznym w ramach „Trojki”. Uprzednio bardzo rzadko występowały „Trojki”, w skład których nie wchodziłoby przedstawiciele największych państw - Niemiec, Francji, Wielkiej Brytanii i Włoch<sup>28</sup>;
- następną, istotną okolicznością było to, że 4 z ówczesnych państw członkowskich były państwami wiczyście neutralnymi (Austria), względnie prowadzącymi politykę neutralności (Finlandia, Irlandia i Szwecja). Dlatego też sekwencja sprawowania prezydencji musiała być tak skonstruowana, aby takie państwo członkowskie „otoczone” było państwami należącymi do Sojuszu Północnoatlantyckiego, tak aby zwłaszcza w sytuacji kryzysowej po stronie Unii zagwarantowana była ciągłość działania<sup>29</sup>;

---

<sup>27</sup> Ma to niezmiernie istotne znaczenie: np. Austria, która po raz pierwszy sprawowała prezydencję w drugiej połowie 1998 r., porozumiała się z Niemcami, które następowały po niej, że one zajmą się negocjacjami w sprawie kolejnej perspektywy finansowej (por. G. Woschnagg, W. Mück, A. Payrleitner, *Hinter den Kulissen der EU...*, s. 89). Agendę 2000 przyjęto na początku prezydencji niemieckiej, podczas spotkania Rady Europejskiej w Berlinie, 23–24.03.1999 r.

<sup>28</sup> W. Hummer, W. Obwexer, *Die „EU-Präsidentschaft”...*, s. 421.

<sup>29</sup> W. Hummer, W. Obwexer, *Die „EU-Präsidentschaft”...*, s. 420.

- należało mieć też na uwadze, że Traktat z Maastricht - ustanawiając WPZiB - wskazywał jednocześnie na Unię Zachodnioeuropejską (dalej jako UZE), która traktowana była jako „stanowiąca integralną część rozwoju Unii” (art. J.4 ust. 2 TUE) i miała stanowić ważny element budowy Wspólnej Polityki Bezpieczeństwa i Obrony („pomost” do „zasobów” NATO), co zostało skonkretyzowane w art. 17 ust. 3 TUE, wprowadzonym na mocy Traktatu z Amsterdamu<sup>30</sup>. Chodziło w tym przypadku raczej o dostosowanie po stronie UZE. Rada UZE wpraw (od 1.07.1994 r.) dostosowała okres sprawowania prezydencji w Radzie UZE do 6 miesięcy (jak w Radzie UE), a następnie – w 1997 r. – uzgodniono nową kolejność sprawowania prezydencji w Radzie UZE, przy czym należało uwzględnić, że 5 ówczesnych członków UE miało status obserwatora w UZE. Znalaziono następujące rozwiązanie: jeżeli w Radzie UE sprawowało prezydencję państwo członkowskie będące pełnym członkiem UZE, sprawowało ono również w tym samym czasie prezydencję w Radzie UZE; w pozostałych przypadkach prezydencję w Radzie UZE sprawują kolejne państwa członkowskie UZE, według kolejności alfabetycznej w języku angielskim. Formuła ta - sprawowania prezydencji w Radzie UZE - obowiązuje od początku 1999 r.<sup>31</sup>

Kolejny traktat rewizyjny – podpisany 2.10.1997 r. - Traktat z Amsterdamu (wszedł w życie 1.05.1999 r.) wprowadził do Unii Europejskiej istotne zmiany, przede wszystkim „uwspólnowiając” *acquis* Schengen (nowy tytuł IV w TWE). Jeżeli chodzi o rolę prezydencji, to umocniono i sprecyzowano ją w II i III filarze UE<sup>32</sup>. Natomiast, podpisany 26.02.2001 r.

---

<sup>30</sup> Por. J. Barcz, *II filar Unii Europejskiej - Wspólna Polityka Zagraniczna i Bezpieczeństwa*, w: *Prawo Unii Europejskiej. Zagadnienia Systemowe*, Warszawa 2006, s. 1-83.

<sup>31</sup> Agence Europe z 20.09.1997 r. Szczegółowo: W. Hummer, W. Obwexer, *Die „EU-Präsidentschaft”...*, s. 421.

<sup>32</sup> Szczegółowa analiza postanowień TUE i TWE w brzmieniu nadanym przez Traktat z Amsterdamu - w odniesieniu do roli prezydencji - por. W. Hummer, W. Obwexer, *Die „EU-Präsidentschaft”...*, s. 422.

Traktat z Nicei (wszedł w życie 1.02.2003 r.) ograniczył się w zasadzie do instytucjonalnego przygotowania UE do „dużego” rozszerzenia 2004 r. i 2007 r.<sup>33</sup> Głębszą reformę ustrojową Unii, w tym dotyczącą roli prezydencji, przełożono na okres późniejszy. Niemniej jednak paralelnie do prac Konferencji Międzyrządowej 2000 r. i procedury ratyfikacji Traktatu z Nicei (oraz postępów w negocjacjach akcesyjnych) Rada Europejska przyjęła wiele decyzji usprawniających działanie Rady UE oraz działanie samej Rady Europejskiej. Punktem odniesienia tych reform była konieczność podniesienia efektywności pracy Rady UE i Rady Europejskiej, szczególnie w związku z finalizacją procesu rozszerzenia.

Istotne pierwsze decyzje w tej mierze podjęła Rada Europejska podczas spotkania w Helsinkach (10-11.12.1999 r.), które następnie były dyskutowane podczas spotkań w Göteborgu (15-16.06.2001 r.) i Barcelonie (15-16.03.2002 r.). Podsumowaniem tych dyskusji były decyzje podjęte podczas spotkania Rady Europejskiej w Sewilli (21-22.06.2002 r.). Potwierdzone one zostały podczas spotkania Rady Europejskiej w Kopenhadze (12-13.12.2002 r.). Podczas spotkania w Helsinkach Rada Europejska podkreśliła konieczność stopniowego wprowadzania zmian w metodach pracy Rady EU, tak aby „mogła ona sprawie funkcjonować” w momencie zwiększenia się liczby państw członkowskich w wyniku rozszerzenia UE<sup>34</sup>. Załączony do Konkluzji aneks nr 3 - „Skuteczna Rada w powiększonej Unii. Wytyczne reformy i zalecenia operacyjne”<sup>35</sup> – precyzował główne kierunki reformy Rady UE, w tym rolę prezydencji. Decyzje zasadnicze co do usprawnienia pracy Rady UE zapadły - jak wspomniano - podczas spotkania Rady Europejskiej w Sewilli (21-22.06.2002 r.). Objęły one usprawnienie Rady Europejskiej (załącznik nr I do Konkluzji)<sup>36</sup> i Rady UE (załącznik nr II do Konkluzji), m.in. przekształcono

---

<sup>33</sup> Por. J. Barcz, *Traktat z Nicei. Zagadnienia prawne i instytucjonalne*, Warszawa 2005.

<sup>34</sup> Zob. pkt 20 Konkluzji prezydencji przyjętych podczas spotkania w Helsinkach, w: *Spotkania Rady Europejskiej 1993-2002. Wybór dokumentów*. Część I, Monitor Integracji Europejskiej UKIE, 2002/53, s. 304.

<sup>35</sup> *Spotkania Rady Europejskiej...*, s. 314.

<sup>36</sup> Zob. pkt 3-7 Konkluzji prezydencji przyjętych podczas spotkania w Sewilli, w: *Spotkania Rady*

Radę do spraw Ogólnych w Radę do spraw Ogólnych i Stosunków Zewnętrznych, zmniejszono liczbę składów Rady UE z 16 do 9 i sprecyzowano kompetencje Wysokiego Przedstawiciela do spraw WPZiB. Jeżeli chodzi o rolę prezydencji, to szczególnie istotne były 4 kwestie<sup>37</sup>:

- ustalono umocnienie współpracy między prezydencjami poprzez wspólne planowanie działań: polegać ono miało na tym, że grupa 6 państw miała proponować „wieloletni program strategiczny” na nadchodzące 3 lata (działając w porozumieniu z Komisją i zgodnie z zaleceniami Rady do spraw Ogólnych); plan przyjmowała Rada Europejska. Następnie dwie kolejne prezydencje miały proponować „roczny program operacyjny działalności Rady”, przedkładany Radzie do spraw Ogólnych. Na tej podstawie przed rozpoczęciem każdej prezydencji miały być przedkładane „wykazy orientacyjnych planów pracy” poszczególnych składów Rady UE;
- sprecyzowano współpracę praktyczną między prezydencjami: w przypadku gdy dossier rozpatrywane podczas danej prezydencji miało być przedmiotem prac również kolejnej prezydencji, przedstawiciele państwa sprawującego tę prezydencję mogli przewodniczyć posiedzeniom stosownych komitetów (innym niż COREPER) i organów doradczych podczas aktualnie sprawowanej prezydencji;
- potwierdzono i sprecyzowano możliwość „przełamania” rotacyjnej prezydencji, określając katalog zespołów roboczych, którym przewodniczy przedstawiciel Sekretariatu Generalnego Rady UE;

---

*Europejskiej 1993-2002. Wybór dokumentów. Część II, Monitor Integracji Europejskiej UKIE 2002/53, s. 219, 220. Por. T. Cizak, C. Herma, K. Smyk, A. Wójcik, Postanowienia Rady Europejskiej w Sewilli w sprawie reformy funkcjonowania Rady UE, Biuletyn Analiz UKIE 2002/10, s. . 16.*

<sup>37</sup> *The Presidency of the Council. The Paradox of the New Presidency...*, s. 44.



- sprecyzowane zostały również uprawnienia prezydencji, mające zagwarantować sprawny przebieg posiedzeń Rady UE.

Reformy ustalone przez Radę Europejską podczas spotkania w Sewilli zostały - w nieco zmodyfikowanej formie - potwierdzone w decyzji Rady EU 2006-683-WE, Euratom z 15.09.2006 r. w sprawie przyjęcia regulaminu wewnętrznego Rady<sup>38</sup>. Modyfikacja dotyczyła zwłaszcza formuły wspólnego planowania działań kolejnych prezydencji. Zrezygnowano z 3-letniego „wieloletniego programu strategicznego” na rzecz programu działań Rady UE, przygotowanego na 18 miesięcy przez 3 kolejne prezydencje półroczne<sup>39</sup>.

### 3. Przyczyny i koncepcje reformy formuły sprawowania prezydencji

Wyżej przedstawiona analiza ewolucji roli prezydencji w toku rozwoju integracji europejskiej pozwala na określenie czynników, jakie wywierały wpływ na propozycje zmodyfikowania formuły sprawowania prezydencji. Chodziło zwłaszcza o 3 czynniki<sup>40</sup>:

- z jednej strony, zwiększał się zakres kompetencji Wspólnot i Unii Europejskiej: zakończenie okresu przejściowego i budowa wspólnego rynku, a następnie rynku wewnętrznego, ustanowienie UGiW i Unii Europejskiej z filarami międzyrządowymi powodowało gwałtowne zwiększenie wyzwań oddziałujących na konieczność usprawnienia koordynacji działania różnych składów Rady i zarządzania tymi składami oraz odpowiednimi komitetami i organami doradczymi;

---

<sup>38</sup> Dz. Urz. UE L 285 z 2006 r., s. 47.

<sup>39</sup> Por. K. Smyk, *Prezydencja w Traktacie z Lizbony: Główne postanowienia i wnioski dla Polski*, w: *Prezydencja Polski w Unii Europejskiej - 2011 r.*, Biuletyn Analiz UKIE 2009/22, s. 26.

<sup>40</sup> Por. też L. Jesień, *Dynamika zmian modelu Prezydencji a spór o przywództwo w reformach Prezydencji Unii Europejskiej*, w: *Prezydencja w Unii Europejskiej. Analizy i doświadczenia*, K. Szczerski (red.), Kraków 2009, s. 19.

- z drugiej zaś strony, zwiększała się - w toku kolejnych rozszerzeń - liczba państw członkowskich: z 6 państw założycielskich - podwoiła się ona w połowie lat 80. XX w., a wraz z ostatnim rozszerzeniem osiągnęła liczbę 27, a więc wzrosła ponad 4-krotnie. Jeśli akces nowych państw w latach 70. i 80. ub. w. skutkował raczej „problemami technicznymi” (zmianą kolejności sprawowania prezydencji), to rozszerzenie UE w 1995 r. (UE osiągnęła liczbę 15 państw członkowskich) pociągnęło za sobą ożywioną dyskusję nad usprawnieniem formuły prezydencji, natomiast perspektywa finalizacji „dużego” rozszerzenia 2004–2007, które łącznie objęło 12 państw, skłaniała nawet do wizji katastroficznych, zakładających, że przy utrzymaniu ówczesnej formuły zarządzania Unią może grozić jej paraliż organizacyjny<sup>41</sup>;
- istotnym obszarem, który przyniósł umocnienie roli prezydencji, stało się wzmocnienie współpracy państw członkowskich w dziedzinie stosunków zewnętrznych Wspólnot i Unii, ustanowienie EWP, a następnie WPZiB.

Narastała również krytyka rotacyjnej formuły sprawowania prezydencji. Koncentrowała się ona na następujących kwestiach<sup>42</sup>: za zasadniczą słabość rotacyjnej formuły uważano krótki okres jej sprawowania, co skutkuje brakiem kontynuacji w procesie decyzyjnym oraz w spełnianiu funkcji reprezentacyjnej. Warto dodać, że konsekwencją rotacji – wraz ze wzrostem liczby państw członkowskich - stawały się coraz dłuższe interwały między sprawowaniem prezydencji, sięgając 14 lat: następstwem jest utrata przez państwa członkowskie „pamięci instytucjonalnej” w sprawowaniu prezydencji. Konsekwencją zwiększenia

---

<sup>41</sup> Raport Jürgena Trumpfa i Jeana-Claude’a Pirisa (wysokich urzędników w Sekretariacie Generalnym Rady UE), *Operation of the Council within Enlarged Union in Prospect, Trumpf-Piris Report*, Bruksela 1999. Inne tego rodzaju „prognozy” omawia L. Jesień, *Dynamika zmian modelu Prezydencji...*, s. 22.

<sup>42</sup> *The Presidency of the Council: The Paradox of the New Presidency...*, s. 42; S. Seeger, *Rotation in the Council - Bringing Citizens Closer to the EU?*, Bertelsmann Group for Policy Research. C.A.P. Policy Analysis 2007/6, s. 6.

się liczby państw członkowskich było również to, że zarządzanie procesem decyzyjnym w tak liczonym gronie staje się coraz trudniejsze, zwłaszcza zaś pełnienie funkcji moderatora. Ta ostatnia okoliczność zaczęła nabierać szczególnego znaczenia wraz ze wzrostem liczby obszarów w traktatach, w których Rada decyduje większością kwalifikowaną, a tym samym funkcja mediacyjna prezydencji nabiera szczególnego znaczenia. W końcu podnoszono, że państwo sprawujące prezydencję półroczną ma tendencję do kierowania się raczej swoimi własnymi interesami narodowymi, a nie interesami wspólnymi.

Należy jednak podkreślić, że krytyka prezydencji rotacyjnej wcale nie była powszechna. Zwracano zwłaszcza uwagę<sup>43</sup> na to, że ryzyko zdominowania prezydencji przez interesy narodowe jest minimalne, bowiem każde państwo członkowskie „rotacyjnie” sprawuje prezydencję, działając przede wszystkim w długich interwałach między własnymi prezydencjami, a na straży zasady neutralności prezydencji stoi również zasada wzajemności. Podkreślano, że rotacyjna prezydencja odzwierciedla różnorodność problemów, jakie objęte zostają agendą UE, a przecież siłą napędową Unii jest różnorodność i pluralizm, muszą być brane pod uwagę zróżnicowane interesy i tradycje państw członkowskich. Podnoszono również, że rotacyjna prezydencja, wyrażająca międzyrządowość i równość państw członkowskich ma też do spełnienia szczególną funkcję w zapewnieniu Unii legitymacji demokratycznej, zwłaszcza jest ważnym wehikułem zbliżenia do Unii obywateli państw członkowskich: sprawowanie prezydencji wpływa w danym państwie na wzrost świadomości europejskiej, docenienie i większe zrozumienie dla roli własnego państwa w UE.

Należy także odnotować<sup>44</sup> stanowcze opowiadanie się małych państw członkowskich za zachowaniem rotacyjnej prezydencji. Widzą one bowiem w tej formule gwarancję zasady równości oraz możliwość wpływania na

---

<sup>43</sup> Sumująco: S. Seeger, *Rotation in the Council...*, s. 7, 8.

<sup>44</sup> S. Seeger, *Rotation in the Council...*, s. 7.

proces decyzyjny,<sup>45</sup> a przede wszystkim środek umacniania metody unijnej (uprzednio wspólnotowej). Bowiem wbrew obiegowym opiniom mająca charakter międzyrządowy prezydencja rotacyjna z czasem zaczęła skutecznie spełniać zadania ponadnarodowe: wpływ na to ma zarówno zasada neutralności prezydencji (czyli nakaz wstrzemięźliwego podejścia do forsowania własnych interesów i skoncentrowania się na realizacji zadań wspólnych), jak i zwiększanie liczby obszarów, w których decyzje podejmowane są większością kwalifikowaną, a więc w których konieczne jest wypracowanie konsensusu (w tym procesie prezydencja musi odgrywać „wspólną” rolę moderatora).

Koncepcje modyfikacji formuły sprawowania prezydencji (prezentowane przez państwa członkowskie, ich polityków, przedstawiciele instytucji unijnych, ośrodki naukowe i osoby prywatne) koncentrowały się na następujących, zasadniczych problemach<sup>46</sup>:

- kolejność sprawowania prezydencji: przyjęcie początkowo alfabetycznej kolejności sprawowania prezydencji odpowiadało sprowadzeniu jej roli do „technicznego zarządzania” Radą. Wraz ze wzrostem liczby państw członkowskich i zwiększeniem się kompetencji Wspólnot, a następnie Unii, zmodyfikowano tę formułę powierzając decyzję ustalenia kolejności sprawowania prezydencji Radzie UE. Czynniki, mające wpływ na ustalenie kolejności, określone zostały po części w drodze praktyki, po części zostały sformalizowane. Wyrazem tego są regulacje obecne, nakazujące, aby kolejność państw sprawujących prezydencję (z uwzględnieniem formuły prezydencji grupowej) ustalana była „na zasadzie równej rotacji między państwami członkowskimi, przy uwzględnieniu ich

---

<sup>45</sup> Por. R. Thomson, *The Council Presidency in the European Union: Responsibility with Power*, *Journal of Common Market Studies*\_2008/46, s. 3. Zwraca on uwagę na to, że mimo zasady neutralności, państwo sprawujące prezydencję ma jednak możliwość większego oddziaływania na proces decyzyjny.

<sup>46</sup> Omawiają te koncepcje m.in. W. Hummer, W. Obwexer, *Die „EU-Präsidentschaft“...*, s. 443; L. Jesień, *Dynamika zmian modelu Prezydencji...*, s. 22; K. Smyk, *Prezydencja w Traktacie z Lizbony...*, s. 26.

różnorodności i równowagi geograficznej w ramach Unii”<sup>47</sup>. Rozwój taki nie budzi większych kontrowersji;

- okres sprawowania prezydencji: problem ten wywoływał poważne kontrowersje, bowiem w grę wchodziła kwestia zachowania spójności i kontynuacji procesu decyzyjnego. Ścierały się w tym kontekście co najmniej 3 koncepcje. Wyrażona już w raporcie Tindemansa z 1976 r.<sup>48</sup> koncepcja przedłużenia okresu sprawowania prezydencji do jednego roku. Podtrzymana ona została w połowie lat 90. XX w., w ocenie tzw. Europejskiej Komisji Strukturalnej, która postulowała co najmniej roczny okres sprawowania prezydencji,<sup>49</sup> a w skrajnym przypadku proponowano przedłużenie okresu sprawowania prezydencji do kilku lat<sup>50</sup>. Ponadto, zwracano uwagę, że przedłużenie okresu sprawowania prezydencji będzie stanowiło jedynie ograniczone jej usprawnienie (głównie w relacjach zewnętrznych UE), kosztem poważnego zakłócenia ciągłości i pamięci instytucjonalnej w wyniku radykalnego przedłużenia interwałów (do kilkunastu lat) między sprawowaniem prezydencji przez poszczególne państwa<sup>51</sup>. Pośrednią propozycję przedłożył w 1995 r. ówczesny prezydent Francji, Jacques Chirac: zakładała ona

---

<sup>47</sup> Artykuł 1 ust. 2 zd. 2 decyzji Rady Europejskiej z 1.12.2009 r. w sprawie sprawowania prezydencji Rady (Dz. Urz. UE L 315 z 2009 r., s. 50). Także: art. 1 ust. 4 zd. 2 Regulaminu wewnętrznego Rady UE, przyjętego 1.12.2009 r. (Dz. Urz. UE L 325 z 2009 r., s. 35), dalej jako regulamin wewnętrzny Rady UE.

<sup>48</sup> *Report on European Union*. Bulletin of the European Communities 1976, No Supplement 1, s. 11–35.

<sup>49</sup> Kierowana przez Fundację Bertelsmanna. Por. *Europa 96. Reformprogramm für die Europäische Union. Strategien und Optionen für Europa*. Hrsg. von W. Weidenfeld, Gütersloh 1994, s. 37.

<sup>50</sup> Tak ówczesny francuski minister do spraw europejskich A. Lamassoure, *Agance Europe* z 1.02.1995 r., nr 6410, s. 2.

<sup>51</sup> Tak Justus Lipsius (pod tym pseudonimem występował Jean-Claude Piris, dyrektor generalny Służb Prawnych Rady UE), *The 1996 Intergovernmental Conference*, *European Law Journal* 1995/3. Por. C. Herma, *Konferencja międzyrządowa w sprawie Traktatu z Lizbony*, w: *Traktat z Lizbony. Postanowienia, ocena, implikacje*, Biuletyn Analiz UKIE 2008/20, s. 60.

przedłużenie okresu sprawowania prezydencji przy jednoczesnym wsparciu państwa sprawującego prezydencję przez 2 „otaczające” państwa<sup>52</sup> (czyli rodzaj „prezydencji grupowej”);

- skład prezydencji: istotą problemu jest zachowanie kontynuacji procesu decyzyjnego w ramach prezydencji rotacyjnej. Początkowo większość propozycji koncentrowała się wokół formuły „Trojki”, która znalazła powszechne uznanie. Najbardziej „skromna” propozycja, wychodząca naprzeciw rysującej się od połowy lat 90. ub.w. praktyce, postulowała, aby w skład każdej „Trojki” wchodziło „duże” państwo członkowskie<sup>53</sup>. Dalej szły propozycje, aby w ramach „Trojki” ówczesne dziedziny II i III filaru UE były „na stałe” przydzielone określonym państwom<sup>54</sup>. U podłoża takiej propozycji tkwiła ocena, że w ramach filara wspólnotowego (ówczesny I filar UE) możliwa jest 6-miesięczna rotacja, bowiem ciągłość procesu decyzyjnego zapewnia Komisja Europejska, natomiast nie ma ona możliwości odgrywania takiej roli w filarach międzyrządowych. Z formuły „Trojki” zaczęła stopniowo wywodzić się koncepcja „prezydencji grupowej” (ang. *team presidency*). Początkowe propozycje szły w różnych kierunkach. Przedstawiciele państw „dużych” postulowali, aby w ramach „prezydencji grupowej” należące do grupy „duże” państwo sprawowało prezydencję w Radzie Europejskiej oraz w tych składach Rady UE, które odpowiadały za stosunki zewnętrzne UE (takie koncepcje pojawiły się we Francji). Wysuwano również propozycje „prezydencji grupowej”, sprawowanej przez regionalne grupy państw – np. skandynawską, iberyjską czy też prezydencję państw Beneluksu. Pewnym wariantem takich koncepcji była propozycja podziału Unii na grupy państw o określonym, łącznym potencjale demograficznym (np. łącznie 100

---

<sup>52</sup> Agence Europe z 23.03.1995 r., nr 6446, s. 2a.

<sup>53</sup> W tym kierunku szły propozycje Europejskiej Komisji Strukturalnej. Por. *Europa 96. Reformprogramm für die Europäische Union...*, s. 37.

<sup>54</sup> Koncepcje te omawiają: W. Hummer, W. Obwexer, *Die „EU-Präsidentschaft“...*, s. 445.

milionów ludności); grupy takie - ukształtowane według kryteriów geograficznych (grupa północna, południowa, wschodnia, zachodnia) - sprawowałyby prezydencję przez co najmniej rok, przy zagwarantowanej co kilka lat rotacji<sup>55</sup>;

- przedmiotowe ograniczenie kompetencji prezydencji rotacyjnej: już w Raporcie 3 mędrców z 1979 r.<sup>56</sup> postulowano ustanowienie stałego stanowiska przewodniczącego Rady Europejskiej. Propozycje idące w tym kierunku zostały następnie sprecyzowane m.in. w Raporcie Hermana z 1994 r., w którym postulowano, aby przewodniczący Rady wybierany był większością 5-6 przez państwa członkowskie na okres jednego roku, z możliwością przedłużenia do 3 lat<sup>57</sup>. Ze strony natomiast instytucji proponowano, aby Rada Europejska i Rada do spraw Ogólnych wybierały sobie przewodniczącego na dłuższy okres. Również w ówczesnym II filarze (WPZiB) prezydencja miałaby mieć charakter trwały<sup>58</sup>. W tych ramach mieści się również propozycja przedłożona w 1995 r. przez ówczesnego francuskiego prezydenta J. Chiraca, nakierowana na ustanowienie urzędu prezydenta Unii Europejskiej, wybieranego na 3 lata, który miałby pełnić przede wszystkim funkcje reprezentacyjne w relacjach zewnętrznych Unii<sup>59</sup>. W podobnym kierunku szły propozycje różnych gremiów pracujących nad projektami „konstytucji” dla Unii Europejskiej<sup>60</sup>.

---

<sup>55</sup> W. Hummer, W. Obwexer, *Die „EU-Präsidentschaft”...*, s. 446.

<sup>56</sup> B. Biesheuvel, E. Dell i R. Marjolin, *Report on the European Institutions, presented by the Committee of Three to the European Council*, 1979.

<sup>57</sup> Raport Fernanda Hermanna dla Parlamentu Europejskiego w sprawie konstytucji dla Unii Europejskiej; przedłożony 9.02.1994 r. (Dz. Urz. WE C 61 z 1994 r., s. 156.

<sup>58</sup> Justus Lipsius, *The 1996 Intergovernmental Conference...*

<sup>59</sup> *Agance Europe* z 23.03.1995 r., nr 6446, s. 2.

<sup>60</sup> Omawiają je W. Hummer, W. Obwexer, *Die „EU-Präsidentschaft”...*, s. 447.

Generalnie w końcu lat 90. XX w. – w obliczu zbliżającego się „dużego” rozszerzenia - zaczęła dominować tendencja do zagwarantowania ciągłości w zarządzaniu określonymi obszarami UE (zwłaszcza WPZiB), przy czym podkreślano również rolę prezydencji sprawowanej przez państwa członkowskie, zwłaszcza funkcję mediacyjną i nadawania Unii ukierunkowania politycznego (impulsy polityczne)<sup>61</sup>.

#### **4. Formuła sprawowania Prezydencji w toku prac nad Traktatem Konstytucyjnym**

Obecny status prezydencji ma swoje zakorzenienie w pracach Konwentu UE (2002-2003), Konferencji Międzyrządowej 2003-2004 oraz w postanowieniach Traktatu Konstytucyjnego (Traktatu ustanawiającego Konstytucję dla Europy)<sup>62</sup>, podpisanego 29.10.2004 r. (który ostatecznie nie wszedł w życie)<sup>63</sup>. Mimo bardzo zwięzłego i „otwartego” potraktowania tego problemu w Deklaracji w sprawie przyszłości Unii Europejskiej z Laeken (przyjętej podczas spotkania Rady Europejskiej 14-15.12.2001 r.), w której zadano jedynie pytanie: „Co z sześciomiesięczną rotacją prezydencji w Unii?”, w toku dyskusji wyraźnie dominowała tendencja do ograniczenia prezydencji rotacyjnej i powierzenia zarządzania niektórymi obszarami organom „trwałym” (wybieranym na dłuższe okresy). Nie kwestionowano w debacie, co do zasady, udziału państw w sprawowaniu prezydencji, zwracano się jednak coraz wyraźniej w kierunku „prezydencji grupowej”.

Podczas obrad Konwentu samej formule prezydencji nie poświęcono zbyt wiele uwagi, koncentrując się na propozycji ustanowienia stałego przewodniczącego Rady Europejskiej i Ministra Spraw Zagranicznych Unii. Propozycje te traktowano jako *panaceum* na wszelkie problemy, głównie za sprawą przewodniczącego Konwentu, byłego francuskiego prezydenta

---

<sup>61</sup> Por. rezolucja Parlamentu Europejskiego z 11.02.1999 r. w sprawie procesu decyzyjnego w Radzie, w rozszerzonej Europie (Dz. Urz. WE C 150 1999 r., s. 353).

<sup>62</sup> *Traktat ustanawiający Konstytucję dla Europy podpisany w Rzymie 29 października 2004 r.*, Warszawa 2004.

<sup>63</sup> Por. J. Barcz, *Przewodnik po Traktacie konstytucyjnym (wraz z tekstem Traktatu)*, Warszawa 2005.



V. Giscarda d'Estainga<sup>64</sup>. Warto podkreślić, że samej formule prezydencji poświęcono niewielki epizod, podtrzymując w zasadzie - w stosunku do pozostałych składów Rady UE - rysującą się w praktyce, 18-miesięczną „Prezydencję grupową” (ang. *team presidency*)<sup>65</sup>.

Uzgodnione rozwiązanie miało jednoznacznie hybrydowy charakter (ang. *hybrid nature*)<sup>66</sup>, mieszając podejście funkcjonalne w obszarach, w których kontynuację zarządzania Radą uważano za szczególnie istotną i w których wprowadzono stałe przewodniczenie (w Radzie Europejskiej przez jej przewodniczącego oraz w Radzie do Spraw Zagranicznych przez Ministra Spraw Zagranicznych Unii) z podejściem narodowym (w obszarach, które uważano za mniej istotne z punktu widzenia kontynuacji procesu decyzyjnego), nakierowanym na zagwarantowanie państwom członkowskim sprawowania prezydencji, przy czym ograniczono je do pozostałych składów Rady i potwierdzono formułę prezydencji grupowej.

Przyjęty podczas spotkania Rady Europejskiej 21-23.06.2007 r. (na zakończenie prezydencji niemieckiej) Mandat dla Konferencji Międzyrządowej<sup>67</sup> przejmował, co do zasady, pakiet instytucjonalny uzgodniony uprzednio w Traktacie Konstytucyjnym, przeprowadzając głównie jego „dekonstytucjonalizację”<sup>68</sup>. W interesującym nas zakresie nie

---

<sup>64</sup> Kierunek rozwiązań przesądziła wspólna propozycja francusko-niemiecka z 16.01.2003 r. (ówczesnych – kanclerza RFN Gerharda Schrödera i prezydenta Francji Jacques’a Chiraca). Postulowała ona powołanie urzędu przewodniczącego Rady Europejskiej oraz urzędu Ministra Spraw Zagranicznych Unii, który miałby jednocześnie być wiceprzewodniczącym Komisji Europejskiej. Postulowała również umocnienie pozycji przewodniczącego Komisji Europejskiej poprzez jego wybór przez Parlament Europejski. Szerzej na temat przebiegu debaty podczas Konwentu i Konferencji Międzyrządowej 2003–2004: K. Smyk, *Prezydencja w Traktacie z Lizbony...*, s. 26; L. Jesień, *Dynamika zmian modelu Prezydencji...*, s. 24.

<sup>65</sup> *The Presidency of the Council: The Paradox of the New Presidency...*, s. 45.

<sup>66</sup> *The Presidency of the Council: The Paradox of the New Presidency...*, s. 45.

<sup>67</sup> Załącznik nr I do Konkluzji prezydencji przyjętych podczas spotkania Rady Europejskiej 21–23.06.2007 r., dokument nr 11177–07.

<sup>68</sup> Por. J. Barcz, *Unia Europejska na rozstajach. Traktat z Lizbony...*, s. 91.

przewidywano żadnych zmian, zalecając utrzymanie ustaleń dotyczących stałego przewodniczącego Rady Europejskiej, stałego Ministra Spraw Zagranicznych Unii (zmieniono nazwę na „Wysokiego Przedstawiciela Unii do spraw Zagranicznych i Polityki Bezpieczeństwa”), umocnienia pozycji przewodniczącego Komisji Europejskiej (poprzez jego wybór przez Parlament Europejski) oraz „zmian w systemie sześciomiesięcznych prezydencji, z możliwością jego modyfikacji”<sup>69</sup>. Podczas krótkiej Konferencji Międzyrządowej 2007 r., w wyniku której ustalono ostateczny tekst Traktatu z Lizbony (podpisanego 13.12.2007 r.)<sup>70</sup>, do sprawy formuły prezydencji już nie powracano<sup>71</sup>.

## 5. Prezydencja w świetle postanowień Traktatu z Lizbony

Z punktu widzenia formalnego dla statusu prezydencji najistotniejsze znaczenie ma reforma ustrojowa wprowadzona na mocy Traktatu z Lizbony, polegająca na przekształceniu Unii Europejskiej w jednolitą organizację międzynarodową (art. 47 TUE). Status prawny nowej Unii objaśnia art. 3 art. 1 TUE, w którym stwierdzono, że „Unia zastępuje Wspólnotę Europejską i jest jej następcą prawnym”. Oznacza to, że zlikwidowano uprzednią strukturę filarową, a Unia Europejska – jako organizacja międzynarodowa – przejęła dotychczasowy reżim wspólnotowy. W ten sposób ujednolicony został status prezydencji, która uprzednio działała w różnych reżimach prawnych - wspólnotowym i międzyrządowym.

---

<sup>69</sup> Zob. pkt 13 Załącznika nr I do Konkluzji prezydencji przyjętych podczas spotkania Rady Europejskiej 21–23.06.2007 r., dokument nr 11177–07.

<sup>70</sup> Dz. Urz. UE C 306 z 2007 r., s. 1.

<sup>71</sup> Por. A. Kremer, *Aspekty prawne negocjacji podczas Konferencji Międzyrządowej 2007 ze szczególnym uwzględnieniem udziału Polski*, w: *Traktat z Lizbony. Główne reformy ustrojowe Unii Europejskiej*, J. Barcz (red.), Warszawa 2008, s. 22; C. Herma, *Konferencja międzyrządowa w sprawie Traktatu z Lizbony...*, s. 60.

Niemniej jednak struktura dotychczasowych podstaw prawnych sprawowania prezydencji<sup>72</sup> nie została zbyt uproszczona. Są one obecnie również określone w prawie pierwotnym UE, zwłaszcza w obu traktatach stanowiących Unię - TUE i TFUE i dołączonych do nich protokołach<sup>73</sup>, w unijnym prawie pochodnym, zwłaszcza w regulaminach wewnętrznych Rady Europejskiej i Rady UE oraz decyzjach obu tych instytucji i w deklaracjach politycznych oraz w kształtującej się praktyce.

Zasadnicze znaczenie dla prezydencji mają powoływane już postanowienia art. 16 ust. 9 TUE, art. 15 ust. 6 TUE (kompetencje przewodniczącego Rady Europejskiej), art. 18 i art. 27 TUE (kompetencje Wysokiego Przedstawiciela). Pewne znaczenie ma również art. 48 TUE (rola prezydencji w ramach zwykłej procedury zmiany traktatów). Katalog postanowień dotyczących prezydencji w Traktacie o funkcjonowaniu Unii Europejskiej w zasadzie nie różni się od uprzedniego (w TWE). Nie zmieniło tego skonsolidowanie PWBIS poprzez włączenie problematyki byłego III filara UE. Następujące artykuły TFUE dotyczą prezydencji: art. 236 (podstawa prawna dla wydania przez Radę Europejską ważnych decyzji dotyczących sprawowania prezydencji), art. 121 ust. 5, art. 126 ust. 11, art. 126 ust. 11, art. 219 ust. 1 zd. 2, art. 284, art. 314 ust. 4 i art. 324 TFUE (uprawnienia prezydencji w ramach UGiW, EBC i procedury budżetowej), art. 227 TFUE (zwoływanie posiedzeń Rady UE), art. 294 ust. 8 i art. 197 TFUE (udział w procedurze prawodawczej i podpisywania unijnych aktów prawnych).

Także postanowienia protokołów, które stanowią „integralną część” traktatów (art. 51 TUE), odnoszą się do sprawowania prezydencji. Postanowienia Protokołu (nr 36) w sprawie postanowień przejściowych jedynie pośrednio dotyczy formuły sprawowania prezydencji (por. art. 4 i

---

<sup>72</sup> W. Hummer, W. Obwexer, *Die „EU-Präsidentschaft“...*, s. 422.

<sup>73</sup> Teksty w języku polskim: J. Barcz, *Traktat z Lizbony. Podstawy prawne Unii Europejskiej. Traktat o Unii Europejskiej i Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (wersje skonsolidowane) wraz z protokołami i deklaracjami. Orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego. Ustawy dotyczące członkostwa Polski w UE. Wprowadzenie, wybór i opracowanie*, Warszawa 2010.

art. 6). Na mocy Protokołu nr 1<sup>74</sup> (art. 3) i Protokołu nr 2 (art. 6)<sup>75</sup> państwo sprawujące prezydencję (przewodniczący Rady) odgrywa pewną rolę w mechanizmie nadzorowania przez parlamenty narodowe przestrzegania zasady pomocniczości. Stosownie do Protokołu nr 3 w sprawie Statutu Trybunału Sprawiedliwości UE (dalej jako Statut), przewodniczącemu Rady (prezydencji) przekazywana jest decyzja w sprawie rezygnacji przez sędziego Trybunału Sprawiedliwości (dalej jako TS) z funkcji sędziego (art. 5 ak. 2 Statutu) oraz jest on powiadamiany o zwolnieniu przez TS sędziego ze sprawowania funkcji (art. 6 ak. 2 Statutu). Na sprawowanie prezydencji wpływ mają postanowienia Protokołu nr 6 w sprawie ustalenia siedzib instytucji, stosownie do których (lit. b jedynego artykułu) Rada UE ma siedzibę w Brukseli, a posiedzenia w kwietniu, czerwcu i październiku odbywają się w Luksemburgu. Do pracowników państwa sprawującego prezydencję stosują się postanowienia art. 10 Protokołu nr 7 w sprawie przywilejów i immunitetów UE. Stosownie do art. 2 Protokołu nr 14 w sprawie eurogrupy, przewodniczącego grupy wybierają większością głosów ministrowie państw członkowskich, których walutą jest euro na okres 2,5 lat (grupie tej nie przewodniczy więc przedstawiciel państwa sprawującego prezydencję rotacyjną).

Jeżeli natomiast chodzi o unijne prawo pochodne, to zasadnicze znaczenie dla sprawowania prezydencji mają postanowienia: decyzji Rady Europejskiej z 1.12.2009 r. w sprawie sprawowania prezydencji Rady UE (2009-881-UE)<sup>76</sup>, decyzji Rady z 1.12.2009 r., ustanawiającej środki wykonawcze do decyzji Rady Europejskiej w sprawie sprawowania prezydencji Rady oraz dotyczącej przewodnictwa w organach przygotowawczych Rady (2009-908-UE)<sup>77</sup>, Regulaminu wewnętrznego Rady Europejskiej, przyjętego na mocy decyzji Rady Europejskiej z

---

<sup>74</sup> Protokół (nr 1) w sprawie roli parlamentów narodowych w Unii Europejskiej.

<sup>75</sup> Protokół (nr 2) w sprawie stosowania zad pomocniczości i proporcjonalności.

<sup>76</sup> Dz. Urz. UE L 315 z 2009 r., s. 50.

<sup>77</sup> Dz. Urz. UE L 322 z 2009 r., s. 28.

1.12.2009 r. (2009-882-UE)<sup>78</sup> i Regulaminu wewnętrznego Rady UE, przyjętego na mocy decyzji Rady z 1.12.2009 r.<sup>79</sup>, w tym Załącznika nr I („Wykaz składów Rady”) i Załącznika nr V („Metody pracy Rady”).

Należy też zwrócić uwagę na deklaracje dołączone do aktu końcowego Konferencji Międzyrządowej, która przyjęła Traktat z Lizbony. Deklaracja nr 8 miała dotyczyć sytuacji, gdyby - jak to planowano pierwotnie - Traktat z Lizbony wszedł w życie 1.01.2009 r. Nakierowana ona była na zapewnienie bezkolizyjnego przejścia przez nowego przewodniczącego Rady Europejskiej i Wysokiego Przedstawiciela przewodnictwa - odpowiednio - w Radzie Europejskiej i Radzie do Spraw Zagranicznych we współpracy z państwem członkowskim rozpoczynającym sprawowanie prezydencji półrocznej. W związku z tym, że Traktat z Lizbony nie wszedł w życie w zakładanym terminie, deklaracja ta stała się bezprzedmiotowa. Deklaracja nr 9 miała bardzo istotne znaczenie, ponieważ zawierała ustalony w toku negocjacji projekt decyzji Rady Europejskiej w sprawie sprawowania prezydencji. Stosownie do ustalenia decyzja ta została formalnie przyjęta przez Radę Europejską 1.12.2009 r. Pewne znaczenie ma również Deklaracja nr 7, która zawierała projekt decyzji Rady, dotyczący tzw. formuły z Janiny<sup>80</sup> w okresie przejściowym 2014–2017 i po 2017 r. Decyzja ta, przyjęta formalnie 1.12.2009 r.<sup>81</sup>, zobowiązuje (art. 3 i art. 6 decyzji) - w przypadku „uruchomienia” formuły z Janiny - państwo sprawujące prezydencję (przewodniczącego Rady) do działania (przy wsparciu Komisji i pozostałych państw członkowskich) na rzecz „stworzenia szerszej podstawy do osiągnięcia porozumienia w Radzie”.

Wskazać należy następnie na reformy instytucjonalne, mające zasadniczy wpływ na nową formułę hybrydowej prezydencji:

---

<sup>78</sup> Dz. Urz. UE L 315 z 2009 r., s. 51.

<sup>79</sup> Przyjętego 1.12.2009 r. decyzją Rady (2009-937-UE), (Dz. Urz. UE L 326 z 2009 r., s. 35).

<sup>80</sup> Szerzej na temat tzw. formuły z Janiny: J. Barcz, *Unia Europejska na rozstajach. Traktat z Lizbony...*, s. 148.

<sup>81</sup> Dz. Urz. UE L 314 z 2009 r., s. 73.

- Rada Europejska - nadano jej status instytucji Unii (art. 13 ust. 1 TUE) oraz jej przewodniczenie powierzono przewodniczącemu Rady Europejskiej, wybieranemu przez nią większością kwalifikowaną na okres 2,5 lat, przy czym jego mandat może być jednokrotnie odnowiony (art. 15 ust. 5 i ust. 6 TUE)<sup>82</sup>;
- Rada Unii Europejskiej - nowa formuła podejmowania decyzji większością kwalifikowaną oraz zwiększenie liczby dziedzin, w których ta formuła obowiązuje, sprawiają, że prezydencji przypada szczególna rola w związku z koniecznością wypracowania rozwiązań kompromisowych; jeżeli chodzi natomiast o reformy *stricte* instytucjonalne, to szczególne znaczenie dla statusu prezydencji (poza potwierdzeniem formuły 18-miesięcznej prezydencji zbiorowej 3 państw - art. 16 ust. 9 TUE w zw. z art. 236 TFUE) ma ustanowienie Wysokiego Przedstawiciela i powierzenie mu przewodniczenia Radzie do spraw Zagranicznych (pozostałym składom Rady UE przewodniczy prezydencja) - art. 16 ust. 9 TUE<sup>83</sup>; istotne jest również ustalenie w

---

<sup>82</sup> Kompetencje przewodniczącego Rady Europejskiej (por. art. 15 ust. 3 i ust. 6 TUE oraz Regulamin wewnętrzny Rady Europejskiej, przyjęty decyzją Rady Europejskiej z 1.12.2009 r.; Dz. Urz. UE L 315 z dokładna data?, s. 51), dalej jako regulamin wewnętrzny Rady Europejskiej: zwołuje spotkania Rady Europejskiej (zwyczajne i nadzwyczajne); za zgodą Rady do spraw Ogólnych lub COREPER (stanowiących jednomyślnie) decyduje o odbyciu spotkania Rady Europejskiej w innym miejscu niż Bruksela; uczestniczy (wraz z Komisją Europejską) w przygotowaniu przez Radę do spraw Ogólnych spotkań Rady Europejskiej; przewodniczy Radzie Europejskiej i prowadzi jej prace (nie bierze on jednak udziału w głosowaniach: art. 235 ust. 1 ak. 2 zd. 2 TFUE oraz art. 6 ust. 4 zd. 2 regulaminu wewnętrznego Rady Europejskiej; zapewnia przygotowanie i ciągłość prac Rady Europejskiej, we współpracy z przewodniczącym Komisji i na podstawie prac Rady do spraw Ogólnych; ustanawia ścisłą współpracę i koordynację z prezydencją i przewodniczącym Komisji, w szczególności przez regularne spotkania); wspomaga osiąganie spójności i konsensusu w Radzie Europejskiej; reprezentuje Radę w Parlamencie Europejskim; przedstawia Parlamentowi Europejskiemu sprawozdanie z każdego posiedzenia Rady Europejskiej; zapewnia „na swoim poziomie oraz w zakresie swojej właściwości” reprezentację Unii na zewnątrz w sprawach dotyczących WPZiB, „bez uszczerbku dla uprawnień Wysokiego Przedstawiciela do spraw Zagranicznych i Polityki Bezpieczeństwa.

<sup>83</sup> Kompetencje Wysokiego Przedstawiciela (por. art. 15 ust. 2 TUE, art. 18 ust. 2-4 TUE, art. 27 TUE, art. 4 ust. 4 regulaminu wewnętrznego Rady Europejskiej, art. 2 ust. 5 regulaminu wewnętrznego Rady UE): przewodniczy Radzie do spraw Zagranicznych; uczestniczy w spotkaniach Rady Europejskiej; „prowadzi” WPZiB, w tym Wspólną Politykę Bezpieczeństwa i Obrony UE,

TUE 2 stałych składów Rady UE – Rady do spraw Zagranicznych i Rady do spraw Ogólnych (art. 16 ust. 6 TUE); pozostałe składy Rady UE ustala Rada Europejska, podejmując decyzję większością kwalifikowaną (art. 236 lit. a TFUE)<sup>84</sup>;

- Komisja Europejska - z punktu widzenia sprawowania prezydencji najistotniejsze są dwie okoliczności: umocnienie pozycji przewodniczącego Komisji w wyniku wybierania go przez Parlament Europejski (art. 17 ust. 7 TUE) oraz włączenie do składu Komisji Wysokiego Przedstawiciela jako jednego z jej wiceprzewodniczących (art. 17 ust. 4 i ust. 5 TUE); ma on „czuwać nad spójnością działań zewnętrznych Unii” i przejąć w ramach Komisji obowiązki „w dziedzinie stosunków zewnętrznych i koordynację innych aspektów działań zewnętrznych Unii” (art. 18 ust. 4 TUE);
- na status prezydencji bezpośredni wpływ ma usamodzielnienie się urzędu Sekretarza Generalnego kierującego Sekretariatem Generalnym Rady UE (po oddzieleniu tej funkcji od Wysokiego

---

przyczyniając się, poprzez swoje propozycje, do opracowania tej polityki, i realizuje ją, działając z upoważnienia Rady; zapewnia w tej dziedzinie wykonanie decyzji podjętych przez Radę Europejską i Radę UE; jako członek Komisji Europejskiej „czuwa” nad spójnością działań zewnętrznych Unii oraz odpowiada – w ramach Komisji – za jej obowiązki w dziedzinie stosunków zewnętrznych i koordynację innych aspektów działań zewnętrznych Unii; reprezentuje Unię w zakresie spraw odnoszących się do WPZiB; prowadzi w imieniu Unii dialog polityczny „ze stronami trzecimi”; wyraża stanowisko Unii w organizacjach międzynarodowych i na konferencjach międzynarodowych; podlega mu Europejska Służba Działań Zewnętrznych.

<sup>84</sup> Składy Rady UE: 2 stałe składy określone w art. 16 ust. 6 TUE: Rada do spraw Ogólnych i Rada do spraw Zagranicznych (decyzja Rady do spraw Ogólnych z 1.12.2009 r., ustanawiająca wykaz składów Rady uzupełniający składy, o których mowa w art. 16 ust. 6 ak. 2 i ak. 3 TUE; Dz. Urz. UE L 315 z 2009 r., s. 46); również: załącznik nr I do regulaminu wewnętrznego Rady UE, przyjętego 1.12.2009 r. decyzją Rady (Dz. Urz. UE L 326 z 2009 r., s. 35). Pozostałe składy Rady:

- Sprawy Gospodarcze i Finansowe (w tym budżet);
- Wymiar Sprawiedliwości i Sprawy Wewnętrzne (w tym ochrona ludności);
- Zatrudnienie, Polityka Społeczna, Zdrowie i Ochrona Konsumentów;
- Konkurencyjność (Rynek Wewnętrzny, Przemysł, Badania), w tym Turystyka;
- Transport, Telekomunikacja i Energia;
- Rolnictwo i Rybołówstwo;
- Środowisko;
- Edukacja, Młodzież i Kultura (w tym sprawy audiowizualne).

Przedstawiciela do spraw WPZiB) - art. 240 ust. 2 TFUE<sup>85</sup> oraz powierzenie przewodniczenia (po części potwierdzenie istniejącej praktyki w tej mierze) niektórym komitetom i organom przygotowawczym Rady „stałym” przewodniczącym, niezwiązanym z prezydencją.

Powyższe postanowienia stwarzają „ramy instytucjonalne” dla nowej formuły hybrydowej prezydencji: z jednej strony, zachowano półroczną prezydencję w ramach 18-miesięcznej „prezydencji grupowej”, z drugiej zaś zakres przedmiotowy kompetencji prezydencji rotacyjnej został radykalnie ograniczony w wyniku powierzenia przewodniczenia Radzie Europejskiej jej przewodniczącemu i przewodniczenia Radzie do spraw Zagranicznych Wysokiemu Przedstawicielowi. Rotacyjna prezydencja zostaje zachowana w odniesieniu do pozostałych składów Rady UE, przy czym warunki jej sprawowania precyzuje Rada Europejska (na podstawie art. 236 TFUE), stanowiąc większością kwalifikowaną. Jedynym jednoznacznym warunkiem określonym w art. 16 ust. 9 TUE jest stwierdzenie, że prezydencja jest sprawowana „na zasadzie równej rotacji” państw członkowskich. Spośród stałych składów Rady UE, określonych w art. 16 ust. 6 TUE (Rada do spraw Ogólnych i Rada do spraw Zagranicznych), rotacyjną prezydencją objęta jest Rada do spraw Ogólnych, natomiast Wysoki Przedstawiciel przewodniczy Radzie do spraw Zagranicznych. W pozostałych składach Rady UE, ustalonych na mocy decyzji Rady do spraw Ogólnych z 1.12.2009 r.<sup>86</sup> (wskazanych już wyżej), przewodniczy rotacyjna prezydencja.

Sama jednak rotacyjna prezydencja również uległa pewnym modyfikacjom (odwołującym się do dotychczasowej praktyki). Przed wszystkim potwierdzono, że każde z państw członkowskich sprawuje prezydencję wszystkich składów Rady UE (poza Radą do spraw

---

<sup>85</sup> Por. również: art. 23 regulaminu wewnętrznego Rady UE.

<sup>86</sup> Dz. Urz. UE L 315 z 2009 r., s. 46. Również: załącznik nr I do regulaminu wewnętrznego Rady UE.



Zagranicznych) przez okres 6 miesięcy<sup>87</sup>, przy czym odbywa się to w ramach „uprzednio ustalonych grup 3 państw członkowskich przez okres 18 miesięcy”, tworzonych „na zasadzie równej rotacji między państwami członkowskimi, przy uwzględnieniu ich różnorodności i równowagi geograficznej w ramach Unii”<sup>88</sup>. Nie jest to na tyle *novum*, bowiem - jak już wspomniano - od 2002 r. wprowadzono wspólne planowanie w ramach 3 kolejnych państw sprawujących prezydencję, co formalnie potwierdzone zostało w regulaminie wewnętrznym Rady UE w 2006 r. oraz w decyzji Rady UE z 1.01.2007 r. w sprawie porządku sprawowania prezydencji w Radzie<sup>89</sup>. Obecnie potwierdzono przyjęty w 2007 r. porządek sprawowania prezydencji grupowej<sup>90</sup> do 2020 r. Kolejny porządek sprawowania prezydencji od połowy 2020 r. musi zostać ustalony przez Radę przed 1.07.2017 r.<sup>91</sup>

---

<sup>87</sup> Artykuł 1 ust. 2 decyzji Rady Europejskiej z 1.12.2009 r. w sprawie sprawowania prezydencji Rady UE.

<sup>88</sup> Zob. art. 1 ust. 1 decyzji Rady Europejskiej z 1.12.2009 r. w sprawie sprawowania prezydencji Rady UE.

<sup>89</sup> Dz. Urz. UE L 1 z 2007 r., s. 11.

<sup>90</sup> Kolejność sprawowania prezydencji w latach 2007–2020 w układach trójkowych: (X) Niemcy: styczeń-czerwiec 2007 r.; Portugalia: lipiec-grudzień 2007 r.; Słowenia: styczeń-czerwiec 2008 r.; (X) Francja: lipiec-grudzień 2008 r.; Czechy: styczeń-czerwiec 2009 r.; Szwecja: lipiec-grudzień 2009 r.; (X) Hiszpana: styczeń-czerwiec 2010 r.; Belgia: lipiec-grudzień 2010 r.; Węgry: styczeń-czerwiec 2011 r.; (X) Polska: lipiec-grudzień 2011 r.; Dania: styczeń-czerwiec 2012 r.; Cypr: lipiec-grudzień 2012 r.; (X) Irlandia: styczeń-czerwiec 2013 r.; Litwa: lipiec-grudzień 2013 r.; Grecja: styczeń-czerwiec 2014 r.; (X) Włochy: lipiec-grudzień 2014 r.; Łotwa: styczeń-czerwiec 2015 r.; Luksemburg: lipiec-grudzień 2015 r.; (X) Niderlandy: styczeń-czerwiec 2016 r.; Słowacja: lipiec-grudzień 2016 r.; Malta: styczeń-czerwiec 2017 r.; (X) Zjednoczone Królestwo: lipiec–grudzień 2017 r.; Estonia: styczeń-czerwiec 2018 r.; Bułgaria: lipiec-grudzień 2018 r.; (X) Austria: styczeń-czerwiec 2019 r.; Rumunia: lipiec-grudzień 2019 r.; Finlandia: styczeń-czerwiec 2020 r. Artykuł 1 decyzji Rady z 1.12.2009 r., ustanawiającej środki wykonawcze do decyzji Rady Europejskiej w sprawie sprawowania prezydencji Rady oraz dotyczącej przewodnictwa w organach przygotowawczych Rady.

<sup>91</sup> Artykuł 3 decyzji Rady z 1.12.2009 r., ustanawiającej środki wykonawcze do decyzji Rady Europejskiej w sprawie sprawowania prezydencji Rady oraz dotyczącej przewodnictwa w organach przygotowawczych Rady.

Ważne dopełnienie polega na tym, że współpraca między grupą 3 prezydencji może wyjść poza wspólne programowanie: państwa grupy nie tylko bowiem udzielają sobie poparcia przy realizacji wspólnego programu, lecz także mogą „przyjąć inne ustalenia między sobą”, jak tylko sprawowanie samodzielnie prezydencji półrocznej we wszystkich składach Rady<sup>92</sup> (poza Radą do Spraw Zagranicznych). W obu tych przypadkach – wzajemnego wspierania i „innych ustaleń” – państwa danej grupy mogą określić za wspólnym porozumieniem „praktyczne ustalenia dotyczące ich współpracy”<sup>93</sup>. Chodzi tu przede wszystkim o możliwość sprawowania prezydencji przez państwa grupy w różnych składach Rady podczas 18 miesięcy, a nie tylko w ramach „własnej” półrocznej prezydencji danego państwa. Praktyka taka występuje na szczeblu organów doradczych Rady UE. Wyraźne zastrzeżenie dotyczy jedynie konieczności przewodniczenia w COREPER przez państwo sprawujące prezydencję w Radzie do spraw Ogólnych<sup>94</sup>.

Jeżeli natomiast chodzi o przewodniczenie na niższym szczeblu, to – jak zaznaczono wyżej – wyraźnie zastrzeżono przewodniczenie w COREPER przez przedstawiciela państwa sprawującego prezydencję w Radzie do spraw Ogólnych<sup>95</sup> i przewodniczenie w Komitecie Politycznym i Bezpieczeństwa (art. 38 TUE) przez reprezentanta Wysokiego Przedstawiciela<sup>96</sup>. Przewodnictwo w organach przygotowawczych Rady UE sprawowane jest, co do zasady, przez przedstawiciela państwa

---

<sup>92</sup> Artykuł 1 ust. 2 decyzji Rady Europejskiej z 1.12.2009 r. w sprawie sprawowania prezydencji Rady UE.

<sup>93</sup> Artykuł 2 ust. 3 decyzji Rady z 1.12.2009 r., ustanawiającej środki wykonawcze do decyzji Rady Europejskiej w sprawie sprawowania prezydencji Rady.

<sup>94</sup> Artykuł 2 ak. 1 decyzji Rady Europejskiej z 1.12.2009 r. w sprawie sprawowania prezydencji Rady UE.

<sup>95</sup> Artykuł 2 ak. 1 decyzji Rady Europejskiej z 1.12.2009 r. w sprawie sprawowania prezydencji Rady UE.

<sup>96</sup> Zob. art. 2 ak. 1 decyzji Rady Europejskiej z 1.12.2009 r. w sprawie sprawowania prezydencji Rady UE.

sprawującego półroczną prezydencję. Wyjątki od tej zasady obejmują – po pierwsze – przewodniczenie organom przygotowawczym Rady do spraw Zagranicznych<sup>97</sup>, przy czym wyjątek ten sprecyzowany został w ten sposób, że „większości”<sup>98</sup> organów przygotowawczych Rady do spraw Zagranicznych powinien przewodniczyć przedstawiciel Wysokiego Przedstawiciela, natomiast wyliczenie tych organów przygotowawczych zawiera Załącznik nr II do decyzji Rady z 1.12.2009 r. (ustanawiającej środki wykonawcze do decyzji Rady Europejskiej w sprawie sprawowania prezydencji Rady oraz dotyczącej przewodnictwa w organach przygotowawczych Rady); drugi wyjątek obejmuje przewodniczenie innym organom przygotowawczym Rady UE, mającym stałych przewodniczących; wykaz takich organów przygotowawczych zawiera Załącznik nr III do wyżej powołanej decyzji Rady.

Zwraca przede wszystkim uwagę elastyczność formuły sprawowania prezydencji rotacyjnej. W prawie pierwotnym (art. 16 ust. 9 TUE) stwierdza się jedynie, że prezydencja (poza Radą do spraw Zagranicznych) ma być sprawowana przez państwa członkowskie „na zasadzie równiej rotacji”. Sprecyzowanie samej formuły pozostawione jest natomiast (na mocy art. 236 TFUE) decyzji Rady Europejskiej, podejmowanej większością kwalifikowaną, decyzjom wykonawczym Rady i regulaminowi wewnętrznemu Rady UE. Natomiast forma, zakres i głębokość współpracy między państwami grupy pozostawione są tym państwom.

Propozycja formuły hybrydowej prezydencji budziła istotne zastrzeżenia<sup>99</sup>. Można ująć w dwie zasadnicze grupy. Pierwsza z nich obejmuje zastrzeżenia odnoszące się do możliwego negatywnego wpływu

---

<sup>97</sup> Zob. art. 2 ak. 3 decyzji Rady Europejskiej z 1.12.2009 r. w sprawie sprawowania prezydencji Rady UE.

<sup>98</sup> Por. Motyw 6 preambuły do decyzji Rady z 1.12.2009 r., ustanawiającej środki wykonawcze do decyzji Rady Europejskiej w sprawie sprawowania prezydencji Rady oraz dotyczącej przewodnictwa w organach przygotowawczych Rady.

<sup>99</sup> Trafnie zostały one zebrane przez S. Seeger, *Rotation in the Council...*, s. 9 oraz w pracy: *The Presidency of the Council: The Paradox of the New Presidency...*, s. 46.

hybrydowej prezydencji na efektywność zarządzania Unią. Po reformach wprowadzonych na mocy Traktatu z Lizbony łącznie 6 podmiotów pretenduje do zarządzania procesem decyzyjnym w Unii<sup>100</sup>. Obok prezydencji są to: przewodniczący Rady Europejskiej, Wysoki Przedstawiciel, przewodniczący Komisji (którego pozycja została umocniona), przewodniczący Parlamentu Europejskiego (którego pozycja również została umocniona) i Sekretarz Generalny Rady (oraz „stali” przewodniczący niektórych komitetów i organów przygotowawczych). Zasadne jest w związku z tym pytanie - czy sytuacja taka wpłynie pozytywnie na efektywność procesu decyzyjnego w Unii i czy odpowiada ona założeniu reformy, które było nakierowane na umocnienie spójności procesu decyzyjnego.

„Pochodną” powyższej sytuacji są dwa dalsze problemy: pierwszy o charakterze personalnym, tj. doboru osób o stosownych kwalifikacjach i cechach osobowych do pełnienia zwłaszcza stanowisk przewodniczącego Rady Europejskiej i Wysokiego Przedstawiciela; drugi problem jest poważniejszy i ma charakter strukturalny: chodzi o to, że hybrydowa prezydencja naruszyła (zniszczyła) „zasadę spójności prezydencji” (ang. *the unity of the Presidency*), która stanowiła najpoważniejszy dorobek uprzedniej formuły prezydencji rotacyjnej<sup>101</sup>. Szczególne zastrzeżenia wywołuje nowy sposób zarządzania stosunkami zewnętrznymi UE, zwłaszcza WPZiB: pojawił się co prawda główny podmiot w tej dziedzinie – Wysoki Przedstawiciel, niemniej jednak na jego kompetencje nakładają się uprawnienia przewodniczącego Rady Europejskiej, który „reprezentuje Unię na zewnątrz” w sprawach dotyczących WPZiB, „bez uszczerbku dla uprawnień” Wysokiego Przedstawiciela (art. 15 ust. 6 ak. 2 TUE). Znaczącym zakresem kompetencji w stosunkach zewnętrznych UE dysponuje przewodniczący Komisji Europejskiej. Zupełnie natomiast niejasna stała się w tej dziedzinie rola prezydencji rotacyjnej, co już u progu podejmowania działań implementacyjnych w stosunku do

---

<sup>100</sup> *The Presidency of the Council: The Paradox of the New Presidency...*, s. 46.

<sup>101</sup> *The Presidency of the Council: The Paradox of the New Presidency...*, s. 46.

postanowień Traktatu z Lizbony i tworzenia się nowej praktyki wywołało istotne kontrowersje.

Podzielenie zarządzania procesem decyzyjnym na wiele podmiotów sprawia również, że rozmyciu ulega zakres przypisanych każdemu z nich kompetencji, w związku z tym również odpowiedzialności<sup>102</sup>. To z kolei będzie miało bezpośredni wpływ na przejrzystość procesu decyzyjnego w UE, która już uprzednio pozostawiała wiele do życzenia i była jedną z przyczyn słabości demokratycznej legitymacji Unii<sup>103</sup>. Skłania to do bardziej szczegółowego rozważenia nowej formuły prezydencji hybrydowej w świetle problemu legitymacji demokratycznej UE. Formuła prezydencji hybrydowej może bowiem prowadzić do następstw odwrotnych do zamierzonych przy planowaniu wprowadzonej reformy: może pogłębić rozdźwięk między procesem decyzyjnym w Unii a społeczeństwem państw członkowskich, zwłaszcza gdyby od obrad Rady Europejskiej i składów Rady do spraw Zagranicznych i Rady do spraw Ogólnych zaczęli dystansować się – odpowiednio – szefowie państw lub rządów państwa sprawującego prezydencję i jego minister spraw zagranicznych, a tym samym stracili (nie tylko formalnie) czołową rolę w zarządzaniu Unią w tych dziedzinach<sup>104</sup>.

## 6. Zasadnicze funkcje prezydencji

Wyróżnia się następujące zasadnicze funkcje prezydencji<sup>105</sup>: zarządzającą, planistyczną, mediacyjną, współpracy z instytucjami

---

<sup>102</sup> *The Presidency of the Council: The Paradox of the New Presidency...*, s. 47.

<sup>103</sup> S. Seeger, *Rotation in the Council...*, s. 10.

<sup>104</sup> S. Seeger, *Rotation in the Council...*, s. 9.

<sup>105</sup> W. Hummer, W. Obwexer, *Die „EU-Präsidentschaft“...*, s. 432; D. Kietz, A. Maurer, *Bilanz und Zukunft der Präsidentschaft im System des Rates der Europäischen Union*, *Integration* 2008. Nr 1, s. 21; A. Jaskulski, *Struktura i funkcje prezydencji...*, s. 50; J. Więc, *Formalne i nieformalne możliwości oddziaływania prezydencji na funkcjonowanie Unii Europejskiej po zmianach przewidywanych w traktacie lizbońskim*, w: *Prezydencja w Unii Europejskiej. Analizy i doświadczenia*. K. Szczerski (red.), Kraków 2009, s. 40; G. Woschnagg, W. Mück, A. Payrleitner, *Hinter den Kulissen der EU. Österreichs EU-Vorsitz und die Zukunft Europas...*, s. 62.

unijnymi, reprezentacyjną w stosunkach zewnętrznych. Czasami wyodrębnia się również szczególną funkcję w toku negocjowania traktatów rewizyjnych<sup>106</sup> oraz funkcję symboliczną<sup>107</sup>:

1) **Funkcja zarządzająca** - główną funkcją prezydencji jest zarządzanie pracami Rady UE oraz organami przygotowawczymi Rady. Związane z tym problemy zostały już omówione. W wyniku wejścia w życie Traktatu z Lizbony przede wszystkim ograniczony został przedmiotowy zakres kompetencji prezydencji poprzez ustanowienie przewodniczącego Rady Europejskiej i Wysokiego Przedstawiciela. W pozostałym zakresie rotacyjna prezydencja ma do spełnienia formalne funkcje zarządzające, polegające na sprawnym przewodniczeniu składom Rady UE (poza Radą Spraw Zagranicznych) oraz odpowiednim organom przygotowawczym. Szczegółowe uprawnienia i obowiązki prezydencji w tej mierze określone są w regulaminie wewnętrznym Rady. Ustanawia on zwłaszcza zasady organizacji i przeprowadzenia głosowania (art. 11) oraz zasady, które wiążą prezydencję w celu zapewnienia sprawnego przebiegu obrad (art. 20). Stosownie do tych zasad prezydencja może (art. 20 ust. 1) ograniczyć liczebność delegacji, ustalić kolejność omawiania poszczególnych punktów programu oraz czas dyskusji nad nimi, ograniczyć czas wystąpień w toku dyskusji, zwrócić się do delegacji o przedstawienie ich stanowisk na piśmie wraz z uzasadnieniem, zwrócić się do delegacji, które zajmują podobne stanowisko, aby wyznaczyły spośród siebie delegację, która takie stanowisko przedstawi. W niektórych przypadkach (art. 20 ust. 2) przedstawiciel jednego z pozostałych państw grupy sprawującej prezydencję może zastąpić przedstawiciela państwa prezydencji półrocznej lub przejąć niektóre zadania; działa on wówczas zgodnie z instrukcjami tego państwa. Szczegółowe postanowienia mające zapewnić sprawność obrad Rady UE, do których musi stosować się prezydencja, określone są w Załączniku nr V („Metody pracy Rady”) do regulaminu wewnętrznego Rady UE. Zawiera on zasady przygotowania i prowadzenia posiedzeń Rady.

---

<sup>106</sup> W. Hummer, W. Obwexer, *Die „EU-Präsidentschaft“...*, s. 432.

<sup>107</sup> Por. A. Jaskulski, *Struktura i funkcje prezydencji...*, s. 56.

Drugim istotnym aspektem funkcji zarządzającej prezydencji jest jej rola w przygotowaniu agendy prac Rady<sup>108</sup>. Ramy organizacyjne w tej mierze określa art. 3 (porządek obrad) regulaminu wewnętrznego Rady UE. Obecnie prezydencja działa w ramach 18-miesięcznego programu (o czym szczegółowo dalej), na podstawie którego sporządza wstępny porządek obrad, składający się z 2 części: „Obrady ustawodawcze” i „Działania o charakterze nieustawodawczym”. Każda z tych części zawiera pkt A i pkt B, przy czym w pkt A umieszczane są takie tematy, których zatwierdzenie przez Radę UE jest możliwe bez dalszej dyskusji.

W ramach funkcji zarządzającej szczególna rola przypada Radzie do spraw Ogólnych (art. 2 regulaminu wewnętrznego Rady UE), która zapewnia spójność prac różnych składów Rady, przygotowuje posiedzenia Rady Europejskiej i zapewnia ich ciągłość („w powiązaniu” z przewodniczącym Rady Europejskiej i Komisją); jest ona również „odpowiedzialna za ogólną koordynację kierunków działania (art. 2 ust. 2 regulaminu wewnętrznego Rady UE). Dla prawidłowego wypełniania funkcji zarządzającej istotne znaczenie dla państwa sprawującego prezydencję ma solidna współpraca z własnym Stałym Przedstawicielstwem, z Komitetem Stałych Przedstawicieli (COREPER) (art. 19 regulaminu wewnętrznego Rady UE) oraz z Sekretarzem Generalnym i Sekretariatem Generalnym Rady (art. 23 regulaminu wewnętrznego Rady UE), który po 1980 r. (wraz z nominacją „mocnego” Sekretarza Generalnego) stał się w praktyce rodzajem sekretariatu prezydencji<sup>109</sup> oraz strażnikiem pamięci instytucjonalnej w toku rotacyjnej prezydencji.

2) **Funkcja planistyczna** - rozwijała się ona stopniowo: jeszcze w latach 90. XX w. była bardzo ograniczona. Państwo sprawujące rotacyjną prezydencję miało co prawda swobodę w ustalaniu programu podczas „własnych” 6 miesięcy, niemniej pola manewru były bardzo ograniczone. Państwo sprawujące prezydencję na 7 miesięcy przed jej rozpoczęciem

---

<sup>108</sup> Szerzej A. Jaskulski, *Struktura i funkcje prezydencji...*, s. 50.

<sup>109</sup> W. Hummer, W. Obwexer, *Die „EU-Präsidentschaft“...*, s. 433.

musiało przedstawić pozostałym państwom członkowskim zestawienie problemów dla spotkań Rady. Za pomocą Komisji i Sekretariatu Generalnego sporządzało, następnie, program swojej prezydencji<sup>110</sup>. Obejmował on przede wszystkim sprawy, które znajdowały się już na porządku obrad. Główną przesłanką przygotowania programu była (i jest) bowiem zasada kontynuacji. Tę zasadniczą część programu prezydencji określano jako „program obowiązkowy”. Natomiast w drugiej części programu, określanej jako „program dowolny” (do wyboru niem. *Kür*), rezydencja proponowała zagadnienia ważne z jej punktu widzenia. Przy czym ta część programu ograniczona była (nadal aktualną) zasadą neutralności prezydencji i wstrzeźliwości w forsowaniu własnych interesów narodowych<sup>111</sup>. Warto podkreślić, że przełomem w rozwoju funkcji planistycznej były, bez wątpienia, ustalenia podjęte podczas spotkania Rady Europejskiej w Sewilli (21-22.06.2002 r.). Jedyne - zakładany wówczas – „wieloletni program strategiczny” został opracowany na lata 2005-2006 przez państwa, jakie w tym czasie sprawowały prezydencję (Irlandię, Niderlandy, Luksemburg, Wielką Brytanię, Austrię i Finlandię). W tych ramach państwa te przygotowywały 12-miesięczne „programy operacyjne”<sup>112</sup>. Przyjęty 15.09.2006 r. regulamin wewnętrzny Rady UE<sup>113</sup> wprowadził, w miejsce „programu strategicznego”, program działań Rady UE, przygotowywany na 18 miesięcy przez 3 kolejne prezydencje. Projekt takiego programu miał być przedkładany nie później niż na miesiąc przed rozpoczęciem danego 18-miesięcznego okresu i, następnie, zatwierdzany przez Radę do spraw Ogólnych i Stosunków Zewnętrznych (art. 2 ust. 4 regulaminu). Na podstawie tego planu państwo członkowskie rozpoczynające prezydencję w danym okresie 6 miesięcy przedkładało „orientacyjne wstępne porządki obrad posiedzeń Rady”, które zatwierdzane były (po konsultacji z Komisją) najpóźniej na tydzień przed rozpoczęciem danej kadencji (art. 2 ust. 5 regulaminu).

---

<sup>110</sup> Por. regulamin wewnętrzny Rady UE z 6.12.1993 r. (Dz. Urz. WE L 304 z 1993 r., s. 1).

<sup>111</sup> W. Hummer, W. Obwexer, *Die „EU-Präsidentschaft“...*, s. 434.

<sup>112</sup> Por. L. Jesień, *Dynamika zmian modelu Prezydencji...*, s. 24.

<sup>113</sup> Na mocy decyzji Rady UE (2006-693-WE, Euratom).



Po wejściu w życie Traktatu z Lizbony niewiele się zmieniło: modyfikacje wynikają z ustanowienia urzędu przewodniczącego Rady Europejskiej i Wysokiego Przedstawiciela. Stosownie do art. 3 ust. 6 regulaminu wewnętrznego Rady UE co 18 miesięcy ustalona uprzednio grupa 3 państw członkowskich, sprawująca prezydencję, przygotowuje projekt programu działań Rady UE na ten okres. W zakresie dotyczących działania Rady do spraw Zagranicznych jest on przygotowywany wraz z Wysokim Przedstawicielem. Poza tym jest on przygotowywany „w ścisłej współpracy” z Komisją Europejską i przewodniczącym Rady Europejskiej oraz po „odpowiednich konsultacjach”. Stosownie do oświadczenia dołączonego do art. 3 ust. 6 regulaminu wewnętrznego Rady UE mają one w szczególności dotyczyć „ogólnego rozdziału wprowadzającego” do 18-miesięcznego programu, który umieszcza ma ten program „w kontekście długofalowych działań strategicznych Unii”. Należy podkreślić, że 3 państwa przygotowujące program mają przeprowadzić konsultacje w tej sprawie z państwami sprawującymi prezydencję w 3 kolejnych kadencjach, a więc sięgające perspektywy – łącznie 6 lat. Projekt programu jest przedstawiany co najmniej na miesiąc przed rozpoczęciem 18-miesięcznego okresu i zatwierdzany przez Radę do spraw Ogólnych. Na podstawie tego programu państwo członkowskie, sprawujące półroczną prezydencję, ustala na ten czas (po konsultacji z Komisją) dla każdego składu Rady UE projekty porządków obrad. Są one ujęte w jednym dokumencie i przewidują – w ramach porządków obrad – prace legislacyjne i decyzje operacyjne (art. 2 ust. 7 regulaminu wewnętrznego Rady UE).

Rozwój funkcji planistycznej prezydencji wychodzi naprzeciw zasadzie kontynuacji. Traktat z Lizbony nie wprowadza w tej mierze rewolucji, raczej akceptuje rozwijaną do tej pory ostrożnie praktykę. Wypośredkowuje rozważnie planowanie strategiczne, nakazując uwzględnianie przy opracowaniu 18-miesięcznego programu perspektywy sięgającej łącznie 6 lat. Jednocześnie wiele spraw pozostaje niedopowiedzianych (zwłaszcza jeżeli chodzi o programowanie prac Rady

Europejskiej); będą one rozstrzygane w roku działań implementacyjnych i praktyki.

3) **Funkcja mediacyjna** - rozwijała się ona również stopniowo. Początkowo zakładano, że zasadniczą rolę w wypracowaniu kompromisu między państwami członkowskimi odgrywać będzie instytucja wspólnotowa, stojąca na straży wspólnych spraw - Komisja Europejska. Sytuacja zmieniła się jednak radykalnie wraz z umocnieniem roli formuły podejmowana decyzji w Radzie większością kwalifikowaną<sup>114</sup>. Zasadnicze znaczenie tej formuły polega bowiem na konstruktywnym „przymuszeniu” państw członkowskich do osiągnięcia kompromisu i podjęcia decyzji<sup>115</sup>. W związku z tym stopniowo rosła rola państwa sprawującego prezydencję, zwłaszcza zaś jego funkcja mediacyjna (niem. *ehrlicher Makler*; ang. *honest broker*). Z jednej strony Traktat z Lizbony przyniósł więc istotne umocnienie funkcji mediacyjnej prezydencji rotacyjnej, zwiększając rolę formuły podejmowania decyzji większością kwalifikowaną, z drugiej jednak formuła prezydencji hybrydowej ogranicza kompetencje przedmiotowe prezydencji rotacyjnej. Prowadzi to do istotnego osłabienia funkcji mediacyjnej państw członkowskich, sprawujących rotacyjną prezydencję.

Trudno obecnie przesądzić, czy rozwiązanie kierujące się zasadą efektywności i kontynuacji - powierzające funkcje mediacyjne stałym organom kosztem szczególnego zaangażowania w proces negocjacyjny państw sprawujących rotacyjną prezydencję - będzie długofalowo korzystne dla Unii i zagwarantuje sprawniejszą realizację wspólnych, unijnych spraw.

4) **Funkcja współpracy z instytucjami unijnymi** - jej waga wzrastała wraz z umacnianiem się roli prezydencji rotacyjnej. Wejście Traktatu z Lizbony w życie stworzyło nową sytuację. Ustanowienie przewodniczącego Rady Europejskiej i Wysokiego Przedstawiciela ograniczyło współpracę prezydencji rotacyjnej z instytucjami unijnymi, jednocześnie zaś

---

<sup>114</sup> W. Hummer, W. Obwexer, *Die „EU-Präsidentschaft“...*, s. 436.

<sup>115</sup> Por. J. Barcz, *Unia Europejska na rozstajach. Traktat z Lizbony...*, s. 140.

ustanowiło nową platformę współpracy (dla której szczególnie istotne będą podejmowane właśnie działania implementacyjne). Traktat z Lizbony potwierdza formy współpracy prezydencji rotacyjnej z Parlamentem Europejskim (por. art. 294 ust. 8, art. 314 ust. 4 i art. 234 TFUE). Można zakładać, że wzrośnie waga współpracy rotacyjnej prezydencji z Komisją Europejską. Przekształcenie Unii w jednolitą organizację międzynarodową z jednej strony wzmocni rolę Komisji w całym obszarze Unii (uprzednio była ona słabsza w filarach międzyrządowych), z drugiej zaś ograniczenie przedmiotowe kompetencji rotacyjnej prezydencji zapewne skłoni państwa członkowskie do bardziej intensywnego wykorzystania wszelkich możliwości na rzecz umocnienia współpracy z Komisją. Traktat z Lizbony potwierdził zaangażowanie rotacyjnej prezydencji w sprawy UGiW (art. 121 ust. 5, art. 126 ust. 11, art. 134 ust. 3 i art. 219 ust. 1 zd. 2 TFUE) oraz w EBC (art. 284 TFUE). W końcu zauważyć należy, że po wejściu w życie Traktatu z Lizbony ważnym partnerem dla prezydencji rotacyjnej stały się parlamenty państw członkowskich.

**5) Funkcja reprezentacyjna w stosunkach zewnętrznych** - rozwiązania wprowadzone przez Traktat z Lizbony ograniczają drastycznie zakres funkcji reprezentacyjnej prezydencji rotacyjnej. Uprzednio państwo sprawujące prezydencję półroczną wraz z Komisją zapewniało reprezentację UE w stosunkach zewnętrznych<sup>116</sup>. Prezydencja rotacyjna odgrywała istotną rolę w I (wspólnotowym) filarze UE, zwłaszcza zaś – po ich ustanowieniu - w filarach międzyrządowych. Po wejściu w życie Traktatu z Lizbony stan prawny zmienił się zasadniczo. Stosownie bowiem do art. 16 ust. 5 ak. 3 TUE to Rada do spraw Zagranicznych (której przewodniczy Wysoki Przedstawiciel) „opracowuje działania zewnętrzne Unii na podstawie strategicznych kierunków określonych przez Radę Europejską oraz zapewnia spójność działań Unii”. Regulamin wewnętrzny Rady UE precyzuje dodatkowo powyższe postanowienia, stwierdzając, że Rada do spraw Zagranicznych „jest odpowiedzialna za prowadzenie całości zewnętrznych działań Unii Europejskiej, mianowicie Wspólnej Polityki Zagranicznej i Bezpieczeństwa, Wspólnej Polityki Bezpieczeństwa i Obrony,

---

<sup>116</sup> W. Hummer, W. Obwexer, *Die „EU-Präsidentschaft“...*, s. 439.

Wspólnej Polityki Handlowej oraz współpracy w zakresie rozwoju i pomocy humanitarnej” (art. 2 ust. 5 regulaminu wewnętrznego Rady). Jeżeli dodamy do tego kompetencje przewodniczącego Rady Europejskiej, który (na podstawie art. 15 ust. 6 ak. 2 TUE) „zapewnia na swoim poziomie oraz w zakresie swojej właściwości reprezentację Unii na zewnątrz w sprawach dotyczących Wspólnej Polityki Zagranicznej i Bezpieczeństwa, bez uszczerbku dla uprawnień Wysokiego Przedstawiciela” (o państwie sprawującym prezydencję rotacyjną się nie wspomina), to dla takiego państwa nie pozostaje w zasadzie miejsca na wykonywanie funkcji reprezentacyjnej w stosunkach zewnętrznych. Z formalnego punktu widzenia jedyny obszar, w którym państwo sprawujące prezydencję może działać w „stosunkach zewnętrznych”, wskazany jest w art. 2 ust. 5 regulaminu wewnętrznego Rady UE. Stwierdza się tam, że Wysokiego Przedstawiciela przewodniczącego Radzie do spraw Zagranicznych może „w razie potrzeby” zastąpić „członek tego składu reprezentujący państwo członkowskie, sprawujące półroczną prezydencję w Radzie”. Załączone do tego art. 2 ust. 5 regulaminu wewnętrznego Rady UE oświadczenie precyzuje, że „W przypadku, gdy Rada do Spraw Zagranicznych jest zwoływana w celu omawiania kwestii Wspólnej Polityki Handlowej, jej przewodniczącego zastępuje półroczna prezydencja”. A zatem państwo sprawujące półroczną prezydencję przewodniczy Radzie do spraw Zagranicznych, jeżeli zajmuje się ona sprawami Wspólnej Polityki Handlowej.

Po wejściu w życie Traktatu z Lizbony funkcja reprezentacyjna prezydencji rotacyjnej uległa drastycznej redukcji. Możliwości formalne są bardzo skromne. Pozostaje jedynie zachowanie ważniejszych elementów tej funkcji - zwłaszcza zapewnienie właściwego miejsca dla szefów państw lub rządów oraz ministrów spraw zagranicznych państw członkowskich - poprzez kształtowanie wyważonej i przemyślanej praktyki. Będzie to miało wpływ na znaczenie pozostałych funkcji prezydencji, zwłaszcza funkcję symboliczną<sup>117</sup>.

---

<sup>117</sup> A. Jaskulski, *Struktura i funkcje prezydencji...*, s. 56.

## **7. Refleksja końcowa**

Prezydencja rotacyjna gwarantowała państwom członkowskim bezpośredni udział w zarządzaniu najważniejszą instytucją prawodawczą Wspólnot Europejskich, a następnie Unii Europejskiej. W imię podniesienia efektywności procesu decyzyjnego zdecydowano się na radykalne ograniczenie roli tej prezydencji. Czy projekt ten się powiedzie, jest obecnie sprawą otwartą. Ramy instytucjonalne, ustanowione na mocy Traktatu z Lizbony, otwierają z pewnością taką możliwość. Natomiast zasadnicze znaczenie będą miały podjęte w najbliższych latach działania implementacyjne i kształtująca się nowa praktyka.

# Polityki społeczne w systematyce Traktatów stanowiących Unię Europejską

(w:) Polityki Unii Europejskiej:  
Polityki społeczne. Aspekty prawne,  
Warszawa 2010 (strony 1-17).

## 1. Nowa systematyzacja na mocy Traktatu z Lizbony

Najpoważniejszą reformą ustrojową Unii Europejskiej wprowadzoną na mocy Traktatu z Lizbony było zlikwidowanie struktury filarowej (podział Unii Europejskiej na filar I - Wspólnoty, filar II - Wspólną Politykę Zagraniczną i Bezpieczeństwa oraz filar III - Współpracę Policyjną i Sądową w Sprawach Karnych) i **przekształcenie Unii w jednolitą organizację międzynarodową**<sup>1</sup>, rządzoną co do zasady reżimem prawnym tożsamym z uprzednim reżimem wspólnotowym.

Podstawę prawną Unii tworzą obecnie dwa traktaty - Traktat o Unii Europejskiej (TUE) i Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (TFUE) - por. art. 1 akapit trzeci TUE i art. 1 ust. 2 TFUE. O ile TUE zawiera przepisy odnoszące się głównie do zasad ustrojowych Unii (wyjątkiem jest uregulowanie działania Wspólnej Polityki Zagranicznej i Bezpieczeństwa), o tyle TFUE **systematyzuje i reguluje główne obszary jej działania**, choć zawiera również postanowienia horyzontalne - dotyczące zasad działania Unii Europejskiej, zwłaszcza jej kompetencji (Część pierwsza), obywatelstwa Unii (Część druga) oraz instytucji i finansowania (Część

---

<sup>1</sup> Poza Unią Europejską pozostała Europejska Wspólnota Energii Atomowej, która jednak pozostaje powiązana z Unią mocnymi więzami, tożsamymi z uprzednimi powiązaniem ze Wspólnotą Europejską.

szósta). Podział materii między TUE i TFUE nie jest więc w pełni usystematyzowany.

Dla systemowego ujęcia **polityk społecznych** Unii Europejskiej kluczowe znaczenie mają postanowienia **Części trzeciej TFUE - „Polityki i działania wewnętrzne Unii”**. Część ta składa się z 24 tytułów. Pierwsza grupa obejmuje regulacje dotyczące swobód i Wspólnej Polityki Rolnej: rynku wewnętrznego (Tytuł I), swobodnego przepływu towarów (Tytuł II), rolnictwa i rybołówstwa (Tytuł III), swobodny przepływ osób, usług i kapitału (Tytuł IV). Tytuł V scala postanowienia dotyczące Przestrzeni Wolności, Bezpieczeństwa i Sprawiedliwości, uprzednio podzielone między Tytuł IV TWE i Tytuł VI TUE (a więc objęte różnymi reżimami prawnymi). Kolejne tytuły dotyczą transportu (Tytuł VI), wspólnych reguł w dziedzinie konkurencji, podatków i zbliżenia ustawodawstw (Tytuł VII) oraz polityki gospodarczej i pieniężnej (Tytuł VII). Znaczenie istotne z punktu widzenia przedmiotu niniejszego podręcznika mają dalsze tytuły Części trzeciej TFUE:

- Tytuł IX   Zatrudnienie (art. 145-150 TFUE)
- Tytuł X    Polityka społeczna (art. 151-161 TFUE)
- Tytuł XI   Europejski Fundusz Społeczny (art. 162-164 TFUE)
- Tytuł XII   Edukacja, kształcenie zawodowe, młodzież i sport (art. 165-166 TFUE)
- Tytuł XIII  Kultura (art. 167 TFUE)
- Tytuł XIV  Zdrowie publiczne (art. 168 TFUE)
- Tytuł XV   Ochrona konsumentów (art. 169 TFUE)
- Tytuł XVI  Sieci transeuropejskie (art. 170-172 TFUE)
- Tytuł XVII  Przemysł (art. 173 TFUE)
- Tytuł XVIII Spójność gospodarcza, społeczna i terytorialna (art. 174-178 TFUE)
- Tytuł XIX  Badania i rozwój technologiczny oraz przestrzeń kosmiczna (art. 179-190 TFUE)
- Tytuł XX   Środowisko (art. 191-193 TFUE)
- Tytuł XXI  Energetyka (art. 194 TFUE)
- Tytuł XXII Turystyka (art. 195 TFUE)

- Tytuł XXIII Ochrona ludności (art. 196 TFUE)
- Tytuł XXIV Współpraca administracyjna (art. 197 TFUE)

W odrzuconym **Traktacie konstytucyjnym** wprowadzono (w części III) stosunkowo niewielkie zmiany w systematyce „polityk i działań wewnętrznych Unii” (w stosunku do TWE). W **Traktacie z Lizbony** przejęto te reformy, przy czym wprowadzono - pod wpływem dyskusji dotyczącej Traktatu konstytucyjnego - dalej idące modyfikacje, zwłaszcza w **dziedzinach o oddziaływaniu socjalnym i społecznym**. Wskazywał na to już mandat Konferencji Międzyrządowej 2007, która zaowocowała uzgodnieniem Traktatu z Lizbony, w którym podkreślono, że modyfikacje w stosunku do propozycji zawartych w Traktacie konstytucyjnym odnoszą się zwłaszcza do:

„[...] postanowień horyzontalnych, takich jak klauzula społeczna, szczegółowych postanowień, takich jak postanowienia dotyczące usług świadczonych w ogólnym interesie gospodarczym, przestrzeni kosmicznej, sportu, turystyki, regionów najbardziej oddalonych, współpracy administracyjnej [...]”<sup>2</sup>.

W Traktacie z Lizbony wprowadzono do poszczególnych „polityk i działań” Unii szereg istotnych zmian. Od strony proceduralnej kluczowe znaczenie ma wprowadzenie - co do zasady - zwykłej procedury ustawodawczej (art. 294 TFUE) jako głównej procedury przyjmowania aktów prawnych (w procedurze tej Rada Unii Europejskiej decyduje większością kwalifikowaną, a rzeczywistym współlegislatorem stał się Parlament Europejski) oraz umocnienie zasadniczej metody „nowego rządzenia” w Unii Europejskiej – Otwartej Metody Koordynacji (OMK).

Jeśli zaś chodzi o **systematykę wymienionych polityk**, to na mocy Traktatu z Lizbony ustalono **bardziej przejrzysty i obszerniejszy ich katalog**: na pierwszym miejscu znalazło się Zatrudnienie (uprzednio - w

---

<sup>2</sup> Punkt 18 załącznika I do Konkluzji Prezydencji przyjętych podczas spotkania Rady Europejskiej w dniach 21-23 czerwca 2007 r., Dokument nr 11177/07.



TWE - „wepchnięte” między Politykę gospodarczą i pieniężną a Wspólną Politykę Handlową), na drugim miejscu - Polityka społeczna, oddzielona od Edukacji, kształcenia zawodowego i młodzieży; do tej ostatniej wyraźnie dodano sport. Spójność gospodarcza i społeczna została uzupełniona o spójność terytorialną, do Badań i rozwoju technologicznego natomiast dodano przestrzeń kosmiczną. Na mocy Traktatu z Lizbony katalog „polityk i działań” Unii uzupełniono o **Energetykę, Turystykę, Ochronę ludności oraz Współpracę administracyjną**.

Rozwinięcia katalogu polityk i działań Unii nie można lekceważyć (nawet jeśli zawartość materialna nowych obszarów jest skromna). Wychodzi on bowiem naprzeciw postulatowi nakierowanemu na **potrzebę poszerzenia działań Unii** poza regulacje ograniczone do usprawnienia funkcjonowania rynku wewnętrznego (regulacji wyłącznie ekonomicznych) na rzecz **dziedzin społecznych**. Z drugiej strony nowy katalog polityk i działań Unii wskazuje na **priorytety jej dalszego rozwoju**, w każdej bowiem wyodrębnionej polityce znajdują się przepisy stanowiące podstawę przyjmowania aktów unijnego prawa pochodnego lub też stwarzające ramy dla sięgnięcia przez państwa członkowskie do Otwartej Metody Koordynacji.

## 2. Kategoryzacja polityk i działań Unii: polityki społeczne

Podstawą Unii Europejskiej jest **rynek wewnętrzny** (art. 3 ust. 3 TUE). Spośród wymienionych uprzednio polityk i działań Unii regulacje dotyczące swobód unijnych są zaliczane do **I filaru rynku wewnętrznego**, reguły konkurencji - do **II filaru rynku wewnętrznego**, pozostałe polityki i działania tworzą natomiast **III filar rynku wewnętrznego**<sup>3</sup>.

Ze względu na powiązania z procesem tworzenia rynku wewnętrznego owe pozostałe polityki i działania są różnie kwalifikowane. Trzy spośród tych polityk od początku towarzyszyły tworzeniu rynku wewnętrznego (w

---

<sup>3</sup> Szerzej na ten temat zob.: tom XXVIII - *Polityki Unii Europejskiej: polityki sektorów infrastrukturalnych. Aspekty prawne*, red. A. Jurkowska, T. Skoczny, Warszawa 2010, s. 4.

pierwotnej terminologii: „wspólnego rynku” - ang. *common market*)<sup>4</sup>. Należą do nich Wspólna Polityka Handlowa, Wspólna Polityka Rolna i Wspólna Polityka Transportowa. Polityki te dookreślane były w terminologii traktatowej przymiotnikiem „wspólna” (ang. *common - common policies*). Pozostałe polityki tworzone w toku procesu integracji europejskiej określano jako „**polityki wspólnotowe**” (ang. *community policies*). Należy również zauważyć, że po ustanowieniu Unii Europejskiej jako jej II filar pojawiła się „Wspólna Polityka Zagraniczna i Bezpieczeństwa” (a w jej ramach - Wspólna Polityka Bezpieczeństwa i Obrony), niemniej obszar ten zachowywał daleko idącą specyfikę.

**Na mocy Traktatu z Lizbony niewiele uległo zmianie.** Trzy wspomniane polityki nadal są określane mianem polityk „wspólnych” (por. art. 38 ust. 1 TFUE - Wspólna Polityka Rolna; art. 90 TFUE - Wspólna Polityka Transportowa, Tytuł II w Części piątej TFUE - Wspólna Polityka Handlowa). Bardzo mocno podkreślono specyfikę Wspólnej Polityki Zagranicznej i Bezpieczeństwa - poprzez zamieszczenie jej w TUE (a nie w TFUE) oraz zaznaczenie, że „podlega ona szczególnym zasadom i procedurom” (art. 24 ust. 1 TUE).

W pozostałym natomiast zakresie sprecyzowanie, które obszary objęte Częścią trzecią TFUE - „Polityki i działania wewnętrzne Unii” należy zaliczyć do **polityk**, a które - do **działań**, jest **kwestią konwencji**. W niektórych przypadkach sam Traktat mówi o polityce: Polityka gospodarcza i pieniężna (Tytuł VIII), Polityka społeczna (Tytuł X), Polityki dotyczące kontroli granicznej, azylu i imigracji (rozdział 2 w Tytule V). W niektórych tytułach (niewskazujących, że w danym obszarze chodzi o politykę) sprecyzowanie takie zawierają postanowienia odpowiednich artykułów: polityka kształcenia zawodowego (art. 166 TFUE), polityka w dziedzinie środowiska naturalnego (art. 191 ust. 1 TFUE), polityka w dziedzinie energetyki (art. 194 TFUE). Stąd też można przyjąć, że pojęcie „działanie” w tytule Części trzeciej TFUE odnosić się będzie do obszarów szerszych,

---

<sup>4</sup> Dawny art. 8 ust. 1 Traktatu ustanawiającego Europejską Wspólnotę Gospodarczą.

obejmujących szereg konkretnych dziedzin współpracy, np. swobody, czy też Przestrzeń Wolności Bezpieczeństwa i Sprawiedliwości.

Można oczywiście podjąć próbę kwalifikowania działań Unii jako stosownych procedur i podejmowanych środków. Takie podejście nie wydaje się zasadne, a w każdym razie nie obejmowałoby ono całości regulacji. Przykładowo Część piąta TFUE nosi tytuł „Działania zewnętrzne Unii” i odnosi się zarówno do ważnych dziedzin, jak i do procedur i środków stosowanych w tych dziedzinach. Z punktu widzenia wymogu systematyzacji polityk i działań wewnętrznych Unii pod pojęciem działań należy więc przede wszystkim rozumieć obszary współpracy.

Wyszczególnione, konkretne dziedziny współpracy **można określać mianem polityk**, nawet jeśli takie dookreślenie nie występuje w tytule: interesujące nas obszary współpracy ujęte w tytułach XI-XXIV Części trzeciej TFUE można więc kwalifikować jako polityki Unii, z tym że po wejściu w życie Traktatu z Lizbony są to **polityki „unijne”** (a nie „wspólnotowe”), dawną „Wspólnotę Europejską” zastąpiła bowiem „Unia” (art. 1 akapit trzeci TUE).

Należy również zwrócić uwagę na to, że systematyzacja polityk i działań jest - jak zaznaczono - kwestią konwencji. Opiera się ona nie tyle na specyfice rodzajów kompetencji Unii, użytych środków prawnych i procedur unijnych, ile przede wszystkim na powiązaniu danych dziedzin w ramach procesu tworzenia rynku wewnętrznego i pogłębiania procesu integracji europejskiej. Wraz z przedmiotowym poszerzaniem się procesu integracji europejskiej wzrasta liczba obszarów („polityk”) objętych tym procesem, a wraz z pogłębianiem tego procesu zwiększa się zakres udziału metody unijnej (dawniej wspólnotowej) w danej polityce.

Ze względu na zakres regulacyjny w ramach serii podręczników „System prawa Unii Europejskiej” odrębne tomy poświęcono Polityce gospodarczej i pieniężnej (tom XII – *Unia Gospodarcza i Walutowa*), Wspólnej Polityce Handlowej (tom XXV) oraz Wspólnej Polityce Rolnej (tom XXVI). Pozostałe polityki natomiast, wymienione w tytułach XI–XXIV TFUE, podzielono na

dwie kategorie - **polityki sektorów infrastrukturalnych** oraz **polityki społeczne**.

**Polityki sektorów infrastrukturalnych** zostały ujęte w odrębnym tomie podręcznika (XXVIII)<sup>5</sup>. Za wyodrębnieniem tych polityk przemawiały nie tylko **szczególna regulacja warunków prowadzenia działalności gospodarczej** w stosownych sektorach, lecz przede wszystkim specyficzny, **infrastrukturalny charakter tej działalności**, mający z reguły charakter usługowy: „infrastrukturalny charakter tych sektorów wyraża się z jednej strony w tym, że działalność przedsiębiorstw takiego sektora jest konieczna do funkcjonowania wielu innych (także uznawanych za szczególne) sektorów gospodarki (tak jest przede wszystkim w przypadku transportu, energetyki czy usług komunikacji elektronicznej), z drugiej zaś strony w tym, że usługi te są (mogą być) świadczone tylko z wykorzystaniem specjalnej infrastruktury - naturalnej lub stworzonej przez człowieka (głównie technicznej)”<sup>6</sup>. W tomie poświęconym tym politykom zostały omówione Wspólna Polityka Transportowa, polityka energetyczna, polityka komunikacji elektronicznej, sieci transeuropejskie, polityka pocztowa oraz polityka audiowizualna Unii Europejskiej.

W niniejszym tomie podręcznika zostały omówione pozostałe polityki, regulowane w tytułach XI-XXIV Części trzeciej TFUE, określone mianem **polityk społecznych**. Są to: polityka zatrudnienia, polityka społeczna, polityka w dziedzinie edukacji, kształcenia zawodowego, młodzieży i sportu, polityka w dziedzinie kultury, polityka w dziedzinie zdrowia publicznego, polityka ochrony konsumentów, polityka przemysłowa, polityka w dziedzinie spójności gospodarczej, społecznej i terytorialnej, polityka w dziedzinie badań i rozwoju technologicznego oraz przestrzeni kosmicznej, polityka w dziedzinie środowiska naturalnego, polityka w dziedzinie turystyki, polityka w dziedzinie ochrony ludności oraz polityka w dziedzinie współpracy administracyjnej.

---

<sup>5</sup> *Polityki Unii Europejskiej: Polityki sektorów infrastrukturalnych. Aspekty prawne*, dz. cyt.

<sup>6</sup> Tamże, s. 6.

Z punktu widzenia systematyzacji polityk istotne znaczenie ma podział na polityki sektorowe i polityki horyzontalne<sup>7</sup>. **Polityki sektorowe** skupiają swoje cele i instrumenty na działalności w określonym sektorze. Odnoszą się również do infrastruktury koniecznej do prowadzenia działalności w danym sektorze. Taki charakter mają omówione w odrębnym tomie **polityki sektorów infrastrukturalnych**. Do **polityk horyzontalnych** należą natomiast przede wszystkim **polityki społeczne**. Ich cechami charakterystycznymi są bowiem ponadsektorowy charakter i oddziaływanie - za pomocą określonych środków - na wszystkie działy gospodarki.

Niezależnie od systematyzacji polityk i działań Unii, należy podkreślić, że w ramach Unii Europejskiej muszą one **być realizowane w sposób spójny**.

Artykuł 7 TFUE

„Unia zapewnia spójność swoich poszczególnych polityk i działań, uwzględniając wszystkie swoje cele i zgodnie z zasadą przyznania kompetencji”.

### **3. Społeczny wymiar Unii Europejskiej**

**Strategia lizbońska** (sformułowana w konkluzjach spotkania Rady Europejskiej w Lizbonie w dniach 23-24 marca 2000 r.), będąca najważniejszym programem społeczno-gospodarczym Unii Europejskiej i zakładająca, że w roku 2010 r. jej państwa członkowie zrównają się z najbardziej rozwiniętymi państwami świata, nie powiodła się. Niemniej jednak skonkretyzowała ona problemy odnoszące się do społecznego wymiaru Unii Europejskiej, które w istotnym zakresie znalazły wyraz w treści odrzuconego **Traktatu konstytucyjnego**.

Okoliczności, które doprowadziły do odrzucenia tego Traktatu w referendach przeprowadzonych we Francji i w Niderlandach (a więc w dwóch państwach założycielskich Wspólnot) w 2005 r., dodatkowo

---

<sup>7</sup> Tamże, s. 8.

podkreślały wagę tej dziedziny dla dalszego rozwoju Unii. W **Traktacie z Lizbony** przejęto większość propozycji zawartych uprzednio w Traktacie konstytucyjnym. Główne regulacje wprowadzone na mocy Traktatu z Lizbony w dziedzinie „wymiaru społecznego” Unii Europejskiej dotyczą następujących kwestii:

- problematykę społeczną włączono do **katalogu wspólnych wartości**, na których budowana jest Unia Europejska

#### Artykuł 2 TUE

„Unia opiera się na wartościach poszanowania godności osoby ludzkiej, wolności, demokracji, równości, państwa prawnego, jak również poszanowania praw człowieka, w tym praw osób należących do mniejszości. Wartości te są wspólne Państwom Członkowskim w społeczeństwie opartym na pluralizmie, niedyskryminacji, tolerancji, sprawiedliwości, solidarności oraz na równości kobiet i mężczyzn”.

- rozszerzono postanowienia **nakazujące ukierunkowanie polityk i działań Unii** w sposób uwzględniający jej wymiar społeczny

#### Artykuł 9 TFUE

„Przy określaniu i realizacji swoich polityk i działań Unia bierze pod uwagę wymogi związane ze wspieraniem wysokiego poziomu zatrudnienia, zapewnianiem odpowiedniej ochrony socjalnej, zwalczaniem wykluczenia społecznego, a także z wysokim poziomem kształcenia, szkolenia oraz ochrony zdrowia ludzkiego”.

- do Traktatów wprowadzono **społeczne klauzule horyzontalne**, nakierowane na zapewnienie wymiarowi społecznemu Unii Europejskiej większej skuteczności

#### Artykuł 3 ust. 3 akapit pierwszy i drugi TFUE

„Unia ustanawia rynek wewnętrzny. Działa na rzecz trwałego rozwoju Europy, którego podstawą jest zrównoważony wzrost gospodarczy oraz stabilność cen, społeczna gospodarka rynkowa o

wysokiej konkurencyjności zmierzająca do pełnego zatrudnienia i postępu społecznego oraz wysoki poziom ochrony i poprawy jakości środowiska naturalnego. Wspiera postęp naukowo-techniczny.

Zwalcza wykluczenie społeczne i dyskryminację oraz wspiera sprawiedliwość społeczną i ochronę socjalną, równość kobiet i mężczyzn, solidarność między pokoleniami i ochronę praw dziecka”.

- wprowadzono dwie klauzule **precyzujące zakaz dyskryminacji**

Artykuł 8 TFUE

„We wszystkich swoich działaniach Unia zmierza do zniesienia nierówności oraz wspierania równości mężczyzn i kobiet”.

Artykuł 10 TFUE

„Przy określaniu i realizacji swoich polityk i działań Unia dąży do zwalczania wszelkiej dyskryminacji ze względu na płeć, rasę lub pochodzenie etniczne, religię lub światopogląd, niepełnosprawność, wiek lub orientację seksualną”.

- nadano moc prawną **Karcie Praw Podstawowych**, która w Tytule IV zawiera katalog praw społecznych i socjalnych. W odrzuconym Traktacie konstytucyjnym proponowano włączenie Karty jako jego części drugiej. W Traktacie z Lizbony wybrano drogę nieco inną. W nowym art. 6 ust. 1 TUE nadano Karcie „**taką samą moc prawną jak Traktat[om]**”. Niezależnie od tego nakazano interpretowanie postanowień Karty stosownie do załączonych do niej Wyjaśnień. **Polsko-brytyjski Protokół (nr 30)** „w sprawie stosowania” Karty w Polsce i Zjednoczonym Królestwie (jego art. 1 ust. 2 odnoszący się do Tytułu IV Karty) nie ogranicza stosowania odnośnych postanowień Karty w Polsce, w odrębne bowiem **deklaracji nr 62** Polska zastrzegła:

„Rzeczpospolita Polska oświadcza, że ze względu na tradycję ruchu społecznego »Solidarność« i jego znaczący wkład w walkę o prawa społeczne i pracownicze, w pełni szanuje prawa społeczne i pracownicze ustanowione prawem Unii Europejskiej, w szczególności

prawa potwierdzone w tytule IV Karty praw podstawowych Unii Europejskiej”.

Najpoważniejszym jednak problemem jest wyważenie między ekonomicznym wymiarem procesu integracji (swobodami) a jego wymiarem społecznym. W toku rozwoju integracji europejskiej Trybunał Sprawiedliwości jednoznacznie opowiadał się na rzecz efektywnego działania swobód. W nowych warunkach (w kontekście przywołanych nowych uwarunkowań) w dwóch wyrokach z końca 2007 r. - w sprawie Laval oraz w sprawie Viking Trybunał podkreślił dominację czynnika ekonomicznego w procesie integracji europejskiej w stosunku do wymiaru społecznego.

#### **Wyrok TS z dnia 11 grudnia 2007 r. w sprawie C-438/05 Viking<sup>8</sup>**

W sprawie chodziło o zablokowanie przez groźbę strajku zamiaru zmiany bandery z fińskiej na estońską nierentownego statku fińskiego przewoźnika Viking Line. Fiński Związek Marynarzy (wspierany przez Międzynarodową Federację Pracowników Transportu) domagał się w przypadku zmiany bandery zachowania fińskich warunków płacy i zatrudnienia.

#### **Wyrok TS z dnia 18 grudnia 2007 r. w sprawie C-341/95 Laval<sup>9</sup>**

Podobnie w tej sprawie chodziło o zablokowanie przez szwedzki Związek Zawodowy Sektora Budownictwa prac prowadzonych na placach budowy w Szwecji przez pracowników delegowanych z Łotwy, pracujących w spółce łotewskiej Laval. Celem związków zawodowych było zmuszenie spółki do zapewnienia pracownikom delegowanym poziomu płac gwarantowanych układami zbiorowymi pracownikom szwedzkim (eliminacja tzw. dumpingu socjalnego).

---

<sup>8</sup> Zb. Orz. 2007, s. I-87.

<sup>9</sup> Zb. Orz. 1998, s. I-04355.



W obydwu przypadkach wysoki poziom dobrobytu społecznego w Finlandii i w Szwecji został skonfrontowany z interesami podmiotów gospodarczych z nowych państw członkowskich, które odwoływały się do swobód wspólnotowych - przedsiębiorczości oraz świadczenia usług.

W sprawach tych TS zakwalifikował co prawda prawo organizacji związkowych do prowadzenia działań zbiorowych jako **prawo podstawowe**, stanowiące integralną część ogólnych zasad prawa wspólnotowego (odwołując się *notabene* m.in. do odpowiednich postanowień Karty Praw Podstawowych). Trybunał stwierdził jednak, że prawo do strajku może stanowić **ograniczenie** – odpowiednio – swobody przedsiębiorczości lub swobody świadczenia usług. Ograniczenie takie może być naturalnie **uzasadnione** ochroną nadrzędnego interesu ogólnego, o ile przestrzegana będzie **zasada proporcjonalności**, tj. zostanie wykazane, że działania podjęte dla zapewnienia słusznego celu nie wykraczają poza to, co jest konieczne do jego osiągnięcia. Związki zawodowe musiałyby wykazać, że nie dysponowały innymi środkami, w mniejszym zakresie ingerującymi w swobody.

Obydwa orzeczenia zostały ostro skrytykowane w doktrynie prawa unijnego. Podkreślano zwłaszcza, że poprzez przypisanie dominującego znaczenia swobodom (a więc czynnikowi ekonomicznemu integracji) w stosunku do praw społecznych wyroki te mogą prowadzić nawet do podważenia całego *acquis communautaire social*. Wskazywano nawet, że relatywizują one znaczenie praw podstawowych jako ogólnych zasad prawa wspólnotowego w wyniku przyjęcia założenia, że prawa podstawowe mogą prowadzić do ograniczenia swobód, gdy tymczasem należałoby przyjąć założenie odwrotne: to swobody stanowią ograniczenie praw podstawowych.

#### 4. Kompetencje Unii w dziedzinie polityk społecznych

W Traktacie z Lizbony nie wprowadzono co prawda głębszej reformy w dziedzinie **kompetencji** przyznanej Unii Europejskiej przez państwa

członkowskie na mocy Traktatów stanowiących podstawę Unii (**zasada przyznania** - art. 4 ust. 1 i art. 5 ust. 1 i 2 TUE), niemniej usystematyzowano rodzaje kompetencji Unii oraz przypisano wyraźnie do poszczególnych rodzajów kompetencji odnośne obszary. W TFUE (Część pierwsza Tytuł I) wyróżnia się:

- kompetencje wyłączne Unii,
- kompetencje dzielone z państwami członkowskimi,
- kompetencje Unii w zakresie prowadzenia działań w celu wspierania, koordynowania i uzupełniania działań państw członkowskich.

Żadna z polityk społecznych omawianych w niniejszym tomie nie jest objęta **kompetencją wyłączną Unii Europejskiej** (art. 3 TFUE), oznaczającą, że „w określonej dziedzinie jedynie Unia może stanowić prawo oraz przyjmować akty prawnie wiążące, natomiast Państwa Członkowskie mogą to czynić wyłącznie z upoważnienia Unii lub w celu wykonania aktów Unii” (art. 2 TFUE).

Polityki społeczne są objęte kompetencją Unii dzieloną z państwami członkowskimi oraz kompetencją Unii w zakresie prowadzenia działań w celu wspierania, koordynowania i uzupełniania działań państw członkowskich.

**Kompetencją dzieloną z państwami członkowskimi** (art. 4 ust. 2 TFUE) objęte są: **polityka społeczna, polityka spójności gospodarczej, społecznej i terytorialnej, polityka środowiska, polityka ochrony konsumentów oraz polityka w dziedzinie zdrowia publicznego w zakresie wspólnych problemów bezpieczeństwa**. Objęcie tych polityk kompetencją dzieloną oznacza, że w dziedzinach tych zarówno prawo mogą stanowić Unia, jak i państwa członkowskie: „Państwa Członkowskie wykonują swoją kompetencję w zakresie, w jakim Unia nie wykonała swojej kompetencji. Państwa Członkowskie ponownie wykonują swoją kompetencję w zakresie, w jakim Unia postanowiła zaprzestać wykonywanie swojej kompetencji” (art. 2 ust. 2 TFUE).

Odrębnie wyszczególniona jest **polityka w dziedzinie badań i rozwoju technologicznego oraz przestrzeni kosmicznej**, w odniesieniu do której stwierdzono (art. 4 ust. 3 TFUE), że „Unia ma kompetencje do prowadzenia działań, w szczególności określania i realizacji programów”, natomiast „wykonywanie tych kompetencji nie może doprowadzić do uniemożliwienia Państwom Członkowskim wykonywania ich kompetencji”.

Kompetencją Unii do prowadzenia działań mających na celu **wspieranie, koordynowanie lub uzupełnianie** działań państw członkowskich objęte są pozostałe polityki społeczne (art. 6 TFUE), tj. **polityka w dziedzinie zdrowia publicznego w obszarze „ochrony i poprawy zdrowia ludzkiego”, polityka przemysłowa, polityka w dziedzinie kultury, polityka w dziedzinie turystyki, polityka w dziedzinie edukacji, kształcenia zawodowego, młodzieży i sportu, polityka w dziedzinie ochrony ludności oraz polityka w dziedzinie współpracy administracyjnej**. Oznacza to, że Unia może w tych dziedzinach podejmować działania wspierające, koordynujące i uzupełniające działania państw członkowskich, nie może jednak zastępować ich kompetencji w tych dziedzinach (art. 2 ust. 5 akapit pierwszy TFUE). W dziedzinach tych polityk akty prawne Unii nie mogą również prowadzić do „harmonizacji przepisów ustawowych i wykonawczych Państw Członkowskich” (art. 2 ust. 5 akapit drugi TFUE).

Dodatkowo w tym kontekście określono w TFUE **kompetencje koordynacyjne Unii** w dwóch ważnych dziedzinach:

- w odniesieniu do **polityki zatrudnienia** Unia ma kompetencje w zakresie koordynacji polityk zatrudnienia państw członkowskich; może w tym celu podejmować odpowiednie środki, zwłaszcza określać wytyczne dla polityk krajowych (art. 5 ust. 2 TFUE); niezależnie od tego również państwa członkowskie są zobowiązane (art. 2 ust. 3 TFUE) do koordynowania swoich polityk w dziedzinie zatrudnienia,

- TFUE ustanawia również **horyzontalną klauzulę** upoważniającą Unię do podejmowania „inicjatyw” w celu zapewnienia **koordynacji polityk społecznych państw** członkowskich (art. 5 ust. 3 TFUE).

## 5. Procedury i rodzaje środków przyjmowanych przez Unię Europejską

W dziedzinie polityk społecznych podstawową procedurą przyjmowania środków prawnych jest **zwykła procedura ustawodawcza** (art. 294 TFUE), odpowiadająca uprzedniej procedurze współdecydowania (dawny art. 251 TWE), przy czym z reguły Rada i Parlament Europejski zobowiązane są wyraźnie do przeprowadzenia konsultacji z organami doradczymi – Komitetem Ekonomiczno-Społecznym i Komitetem Regionów (lub z jednym z tych organów w zależności od przedmiotu danej polityki) oraz w pewnych przypadkach z organami (komitetami), o ile zostały takie ustanowione w ramach danej polityki.

Procedura ta jest najbardziej elastyczną procedurą przyjmowania aktów ustawodawczych Unii (rozporządzeń, dyrektyw i decyzji) przez Parlament Europejski i Radę, przy czym Rada podejmuje decyzje większością kwalifikowaną a Parlament Europejski ma status rzeczywistego współlegislatora<sup>10</sup>. Procedura ta zapewnia więc w dziedzinie polityk społecznych stosowną elastyczność działania Unii, a z drugiej strony legitymację demokratyczną w wyniku znacznego udziału Parlamentu Europejskiego.

Niezależnie do tego środki prawne są przyjmowane w niektórych przypadkach w drodze **specjalnej procedury ustawodawczej** (art. 289 ust. 2 TFUE), oznaczającej przyjęcie aktu ustawodawczego Unii w procedurze innej niż zwykła procedura ustawodawcza. W dziedzinie polityk społecznych specjalna procedura ustawodawcza jest stosowana w odniesieniu do materii „wrażliwych” z punktu widzenia państw członkowskich i polega na przyjęciu środka na mocy **jednomyślnej decyzji Rady** (a więc za zgodą wszystkich państw członkowskich), po konsultacji Parlamentu Europejskiego i (ewentualnie) organów doradczych (Komitetu

---

<sup>10</sup> Szerzej na ten temat zob.: tom IV - *Źródła prawa Unii Europejskiej*, red. J. Barcz, Warszawa 2009.

Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów) lub też komitetów ustanowionych w dziedzinie danej polityki.

Na uwagę zasługuje to, że w niektórych przypadkach TFUE umożliwia uelastycznienie procesu decyzyjnego w tych dziedzinach w wyniku sięgnięcia do tzw. **procedury kładki**. Dziedziny objęte specjalną procedurą ustawodawczą mogą zostać „przeniesione” do zwykłej procedury ustawodawczej na mocy jednomyślnej decyzji Rady, podjętej na wniosek Komisji i po konsultacji z Parlamentem Europejskim oraz organami doradczymi lub też komitetami ustanowionymi w dziedzinie danej polityki (art. 153 ust. 2 akapit ostatni TFUE w dziedzinie polityki społecznej i art. 192 ust. 2 akapit ostatni TFUE) w odniesieniu do polityki w dziedzinie środowiska.

Nie można zapominać o tym, że - ponieważ polityki społeczne nie należą do kompetencji wyłącznej Unii - akty ustawodawcze Unii przyjmowane w ich dziedzinach są objęte mechanizmem kontroli przez **parlamenty narodowe państw członkowskich** przestrzegania zasady pomocniczości<sup>11</sup>. Niezależnie od tego wzmocnionej kontroli przestrzegania podziału kompetencji przez Unię w tych dziedzinach służą - wprowadzone na mocy Traktatu z Lizbony - **prawo inicjowania przez parlamenty narodowe państw członkowskich skargi w sprawie kontroli legalności aktu ustawodawczego Unii Europejskiej** w związku z zarzutem naruszenia zasady pomocniczości oraz prawo wnoszenia skargi z tego samego powodu przez **Komitet Regionów** w dziedzinie jego kompetencji konsultacyjnej<sup>12</sup>. Jest to szczególnie istotne, przestrzeganie zasady pomocniczości zapewnia bowiem decentralizację działań szczególnie istotną w dziedzinie polityk społecznych.

W Strategii lizbońskiej z 2000 r. podkreślono szczególne znaczenie w tym kontekście zasady pomocniczości, prowadzącej do „zastosowania podejścia w pełni zdecentralizowanego, zapewniającego aktywne

---

<sup>11</sup> Zob.: Protokół (nr 2) w sprawie stosowania zasad pomocniczości i proporcjonalności.

<sup>12</sup> Tamże, art. 8.

zaangażowanie (w różnych formach współpracy ze strony Unii) państw członkowskich, władz szczebla regionalnego i lokalnego, jak również partnerów społecznych i społeczeństwa” (pkt 38).

W dziedzinie polityk społecznych szerokie zastosowanie ma **Otwarta Metoda Koordynacji (OMK)**. W Strategii lizbońskiej z 2000 r. podkreślono zastosowanie tej metody „jako instrumentu, który będzie służył upowszechnianiu najlepszych praktyk i uzyskaniu większej zbieżności w realizacji celów Unii Europejskiej” (pkt 37).

Otwarta Metoda Koordynacji jest definiowana jako specyficzny proces polityczny (dobrowolny mechanizm polityczno-regulacyjny) wyrażający się we współdziałaniu administracji państw członkowskich na poziomie Unii Europejskiej, którego celem jest upowszechnianie najlepszych praktyk w określonych politykach i działaniach Unii, nieprzybierający formy regulacji o charakterze prawnym<sup>13</sup>.

Według Strategii lizbońskiej Otwarta Metoda Koordynacji opiera się na następujących głównych elementach:

- ustalanie wytycznych dla Unii wraz ze szczegółowymi harmonogramami osiągnięcia celów w perspektywie krótko-, średnio- i długoterminowej,
- zastosowanie, jeśli to będzie właściwe, wskaźników ilościowych i jakościowych oraz wprowadzenie oceny sytuacji w Unii Europejskiej w porównaniu ze wskaźnikami najlepszymi na świecie, uwzględniające zarazem przystosowanie tych wskaźników do potrzeb poszczególnych państw członkowskich oraz sektorów, tak by pomóc porównywać najlepsze rozwiązania praktyczne,

---

<sup>13</sup> Szerzej na ten temat zob.: rozdział 13 w tomie II - *Zasady ustrojowe Unii Europejskiej*, red. J. Barcz, Warszawa 2009, s. 235.

- transponowanie europejskich wytycznych do polityk krajowych i regionalnych poprzez ustalanie szczegółowych celów oraz przyjęcie środków przy uwzględnieniu zróżnicowania krajowego i regionalnego,
- okresowe monitorowanie, ocena i analiza badawcza, traktowane jako część procesu wzajemnego zapoznawania się z sytuacją<sup>14</sup>.

Jeśli chodzi o **środki unijne** stosowane w ramach polityk społecznych, to spośród aktów prawa pochodnego Unii Europejskiej (rozporządzeń, dyrektyw i decyzji - art. 288 TFUE) na pierwszy plan wysuwają się **dyrektywy** - jako grupa unijnych aktów prawnych nakazujących państwom członkowskim (wszystkim, pewnej grupie lub jednemu z nich) osiągnięcie określonego rezultatu przy zachowaniu swobody wyboru formy i środków krajowych.

W niektórych, wyraźnie określonych przypadkach ustanowiona jest podstawa prawna uchwalania **rozporządzeń** (organizacja funduszy strukturalnych - art. 177 TFUE i niektóre aspekty współpracy administracyjnej państw członkowskich w dziedzinie wykonania prawa Unii Europejskiej - art.197 ust. 2 TFUE). Należy podkreślić, że chodzi tu o akty prawne należące do grupy **aktów ustawodawczych** (przyjmowanych przez Radę i Parlament Europejski w drodze procedury ustawodawczej - art. 189 ust. 3 TFUE)<sup>15</sup>. Jest to o tyle istotne, że tylko takie akty podlegają procedurze kontroli ze strony parlamentów narodowych co do przestrzegania zasady pomocniczości oraz mogą być przedmiotem skargi na zbadanie ich legalności ze strony parlamentów narodowych i Komitetu Regionów.

Niezależnie od tego polityki społeczne są domeną Otwartej Metody Koordynacji, odwołującej się do tzw. **miękkiego prawa** (ang. *soft law*), w

---

<sup>14</sup> Tamże, s. 236.

<sup>15</sup> W sprawach *stricte* organizacyjnych przewidziane jest wydawanie rozporządzeń wykonawczych (art. 164 TFUE dotyczący Europejskiego Funduszu Społecznego).

tym całego katalogu aktów o charakterze politycznym: **konkluzji, wytycznych, sprawozdań, wspólnych sprawozdań, zaleceń.**

W dziedzinach polityk społecznych na uwagę zasługuje również wyraźnie podkreślenie roli **organów doradczych - Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów** oraz ustanowienie **specjalnych organów** działających w ramach niektórych polityk, skoncentrowanych bądź to na wspieraniu programów koordynujących działania państw członkowskich (Komitet do spraw zatrudnienia - art. 150 TFUE) względnie zarządzających programami unijnymi wspierającymi priorytetowe cele Unii Europejskiej (Europejski Fundusz Społeczny - art. 162-164 TFUE, fundusze strukturalne - art. 177–178 TFUE). Ustanawiane są również **specjalne programy**, w ramach których wspierane są priorytetowe cele Unii Europejskiej (art. 4 ust. 3 w powiązaniu z art. 182 i nast. TFUE).

## **6. Znaczenie i perspektywy rozwoju**

W Traktacie z Lizbony poszerzono katalog polityk społecznych i wprowadzono do ich treści nowe elementy. Nie można tego lekceważyć, ponieważ w ten sposób ukierunkowano rozwój Unii oraz stworzono podstawy prawne (nowe, bardziej elastyczne procedury) dla takiego rozwoju. Z drugiej strony orzecznictwo TS (wyroki w sprawach Laval i Viking) podtrzymują dominujące znaczenie regulacji ekonomicznych (swobód unijnych) w ramach Unii kosztem jej wymiaru socjalnego. Wyważenie między tymi wymiarami procesu integracji europejskiej jest jednym z najważniejszych wyzwań, z jakimi konfrontowana jest Unia.



## **Zakaz dyskryminacji ze względu na wiek w prawie UE w świetle wyroku TS z 19.01.2010 r. w sprawie C-555/07 Seda Küçükdeveci**

(w:) Europejski Przegląd Sądowy 2010, nr 9  
(strony 11-19).

Bezpośrednim asumptem dla podjęcia rozważań zawartych w niniejszym artykule stał się wyrok Trybunału Sprawiedliwości UE (dalej jako TS) z 19.01.2010 r. w sprawie C-555/07, *Seda Küçükdeveci v. Swedex GmbH&Co. KG*<sup>1</sup>. Niemniej w wyroku tym TS podążył śladem zamarkowanym już wcześniej<sup>2</sup> w głośnym wyroku z 22.11.2005 r. w sprawie C-144/04, *Werner Mangold v. Rüdiger Helm*<sup>3</sup> oraz umocnionym w wyrokach: z 16.10.2007 r. w sprawie C-411/05, *Félix Palacios de la Villa v. Cortefiel Servicios SA*<sup>4</sup>, z 23.09.2008 r. w sprawie C-427/06, *Birgit Bartsch v. Bosch und Siemens Hausgeräte (BSH) Altersfürsorge GmbH*<sup>5</sup> oraz z

---

<sup>1</sup> Wyrok TS UE z 19.01.2010 r. w sprawie C-555/07, *Seda Küçükdeveci v. Swedex GmbH&Co. KG*, niepubl., dalej jako wyrok w sprawie *Küçükdeveci*. Ogólnie na temat tego wyroku np. M. Aubert, E. Broussy, F. Donnat, *Chronique de jurisprudence communautaire. Travail - discrimination en fonction de l'âge*, droit administratif, 15 fevrier 2010, s. 249 (akcenty wstawić); J.F. Lindner, *Rechtsprechung. Europäisches Gerichtshof. Urteil vom 19.1.2010. Rs. C-555/07*, Bayerische Verwaltungsblätter 2010/9, s. 268. Na temat opinii z 7.07.2009 r. rzecznika generalnego Y. Bota w tej sprawie: C. Schubert, *Altersdiskriminierung, Kündigungsfrist, Unanwendbarkeit nationalen Rechts/Küçükdeveci*, Entscheidungen zum Wirtschaftsrecht 2009/16, s. 519.

<sup>2</sup> Por. J.-H. Bauer, A. von Medem, *Küçükdeveci - Mangold hoch zwei? Europäische Grundrechte verdrängen deutsches Arbeitsrecht*, Zeitschrift für Wirtschaftsrecht 2010/10, s. 456.

<sup>3</sup> Wyrok TS WE z 22.11.2005 r. w sprawie C-144/04, *Werner Mangold v. Rüdiger Helm*, Zb. Orz. 2005, s. I-9981, dalej jako wyrok w sprawie *Mangold*.

<sup>4</sup> Wyrok TS WE z 16.10.2007 r. w sprawie C-411/05, *Félix Palacios de la Villa v. Cortefiel Servicios SA*, Zb. Orz. 2007, s. I-8531, dalej: wyrok w sprawie *Palacios de la Villa*.

<sup>5</sup> Wyrok TS WE z 23.09.2008 r. w sprawie C-427/06, *Birgit Bartsch v. Bosch und Siemens Hausgeräte (BSH) Altersfürsorge GmbH*, Zb. Orz. 2008, s. I-7245, dalej jako wyrok w sprawie *Bartach*.

5.03.2009 r. w sprawie C-388/07, *The Incorporated Trustees of the National Council on Ageing (Age Concern England) v. Secretary of State for Business, Enterprise and Regulatory Reform*<sup>6</sup>.

## 1. Postanowienia dyrektywy 2000/78/WE

We wszystkich tych sprawach zasadniczym punktem odniesienia, jeżeli chodzi o prawo unijne, była dyrektywa Rady 2000/78/WE z 27.11.2000 r., ustanawiająca ogólne warunki ramowe równego traktowania w zakresie zatrudnienia i pracy<sup>7</sup>. Dyrektywa ta została uchwalona na podstawie ówczesnego art. 13 Traktatu ustanawiającego Wspólnotę Europejską (dalej jako TWE)<sup>8</sup> (wprowadzonego do TWE na mocy Traktatu z Amsterdamu), który (w ust. 1) ustanowił podstawę prawną dla przyjęcia przez Radę UE „środków niezbędnych w celu zwalczania wszelkiej dyskryminacji ze względu na płeć, rasę lub pochodzenie etniczne, religię lub światopogląd, niepełnosprawność, wiek lub orientację seksualną”.

Motyw 25 dyrektywy 2000/78/WE odnosi się do zakazu dyskryminacji ze względu na wiek, podkreślając, że zakaz ten „jest podstawowym elementem na drodze do osiągnięcia celów określonych w wytycznych dotyczących zatrudnienia i popierania zróżnicowania zatrudnienia. Jednak w niektórych okolicznościach różnice w traktowaniu ze względu na wiek mogą być uzasadnione i wymagają wprowadzenia szczególnych przepisów, które mogą się różnić w zależności od sytuacji państw członkowskich UE. Należy więc odróżnić odmienne traktowanie, które jest uzasadnione, w szczególności wynikającymi z prawa celami polityki zatrudnienia, rynku

---

<sup>6</sup> Wyrok TS WE z 5.03.2009 r. w sprawie C-388/07, *The Incorporated Trustees of the National Council on Ageing (Age Concern England) v. Secretary of State for Business, Enterprise and Regulatory Reform*, niepubl., dalej jako wyrok w sprawie *Age Concern England*..

<sup>7</sup> Dyrektywa Rady 2000/78/WE z 27.11.2000 r. ustanawiająca ogólne warunki ramowe w zakresie zatrudnienia i pracy (Dz. Urz. WE L 303 z 27.11.2000 r., s. 16).

<sup>8</sup> Obecnie art. 19 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej, dalej jako TFUE.

pracy i kształcenia zawodowego, od dyskryminacji, która musi być zakazana”.

Artykuł 1 dyrektywy 2000/78/WE określa jej cel, polegający na wyznaczeniu „ogólnych ram dla walki z dyskryminacją ze względu na religię lub przekonania, niepełnosprawność, wiek lub orientację seksualną w odniesieniu do zatrudnienia i pracy, w celu realizacji w państwach członkowskich zasady równego traktowania”. Artykuł 2 definiuje w ust. 1 „zasadę równego traktowania” jako oznaczającą „brak jakichkolwiek form bezpośredniej lub pośredniej dyskryminacji z przyczyn określonych w art. 1”, natomiast dyskryminacja bezpośrednia (ust. 2 art. 2 dyrektywy) „występuje w przypadku gdy osobę traktuje się mniej przychylnie niż traktuje się, traktowano lub traktowano by inną osobę w porównywalnej sytuacji, z jakiegokolwiek przyczyny wymienionej w art. 1”. Następnie w art. 3 ust. 1 lit. c stwierdza się, że w zakresie „warunków zatrudnienia i pracy, łącznie z warunkami zwalniania i wynagradzania” postanowienia dyrektywy (w granicach kompetencji Wspólnoty) stosuje się „do wszystkich osób, zarówno sektora publicznego, jak i prywatnego, włącznie z instytucjami publicznymi”. Artykuł 6 ust. 1 dyrektywy nawiązuje do jej motywu 25 i wskazuje na możliwość uzasadnienia działań różnicujących:

„Niezależnie od przepisów art. 2 ust. 2, państwa członkowskie mogą uznać, że odmienne traktowanie ze względu na wiek nie stanowi dyskryminacji, jeżeli w ramach prawa krajowego zostanie to obiektywnie i racjonalnie uzasadnione zgodnym z przepisami i celem, w szczególności celami polityki zatrudnienia, rynku pracy i kształcenia zawodowego, i jeżeli środki mające służyć realizacji tego celu są właściwe i konieczne”.

Następnie wskazuje się, że takie odmienne traktowanie może polegać m.in.na:

„(a) wprowadzeniu specjalnych warunków dostępu do zatrudnienia i kształcenia zawodowego, zatrudnienia i pracy, włącznie z warunkami zwalniania i wynagradzania, dla ludzi młodych, pracowników starszych

i osób mających na utrzymaniu inne osoby, w celu wspierania ich integracji zawodowej lub zapewnienia im ochrony, (b) określeniu warunków dolnej granicy wieku, doświadczenia zawodowego lub stażu pracy, wymaganego do zatrudnienia lub niektórych korzyści związanych z zatrudnieniem, (c) określeniu górnej granicy wieku przy rekrutacji, z uwzględnieniem wykształcenia wymaganego na danym stanowisku lub potrzeby racjonalnego okresu zatrudnienia przed przejściem na emeryturę”.

Stosownie do art. 18 ak. 1 dyrektywy 2000/78/WE okres jej transpozycji upłynął 2.12.2003 r. Niemniej jednak ak. 2 tego artykułu upoważniał państwa członkowskie do przesunięcia terminu transpozycji dyrektywy o dalsze trzy lata, tj. do 2.12.2006 r. w odniesieniu do przyjęcia odpowiednich środków krajowych dotyczących zakazu dyskryminacji ze względu na wiek i niepełnosprawność. Republika Federalna Niemiec, której dotyczyły trzy spośród omawianych spraw, skorzystała z tej możliwości.

## **2. Punkty wyjścia - wyrok w sprawie *Mangold***

Zakaz dyskryminacji ze względu na wiek wywołany został - jak wspomniano w **wyroku z 22.11.2005 r. w sprawie *Mangold***. Warto dodać, że wyrok został wydany w trybie prejudycjalnym (na wniosek Sądu Pracy w Monachium - *Arbeitsgericht München*)<sup>9</sup>, a stan faktyczny dotyczył niemieckiego środka krajowego, dopuszczającego obniżenie wieku do 58, a nawet okresowo 52 lat, i w konsekwencji umożliwiającego zawieranie bez ograniczeń umów o pracę na czas określony. Trybunał Sprawiedliwości podkreślił co prawda, że postanowienia Porozumienia ramowego w sprawie pracy na czas określony zawartego 18.03.1999 r., wprowadzonego w życie przez dyrektywę Rady 99/70/WE z 28.06.1999 r.<sup>10</sup> nie stanowią

---

<sup>9</sup> Por. motywy 21 do 25.

<sup>10</sup> Dyrektywa Rady 99/70/WE z 28.06.1999 r. dotycząca Porozumienia Ramowego w sprawie umów na czas określony, zawartego przez Europejską Unię Konfederacji Przemysłowych i Pracodawców (UNICE), Europejskie Centrum Przedsiębiorstw Publicznych (CEEP) oraz Europejską Konfederację Związków Zawodowych (ETUC) (Dz. Urz. WE L 175 z 1999 r., s. 43).

przeszkody w przyjęciu takiego środka krajowego<sup>11</sup>, niemniej jednak wskazał na sprzeczność takiego niemieckiego środka krajowego z dyrektywą 2000/78/WE oraz ogólną zasadą prawa wspólnotowego zakazującego dyskryminacji ze względu na wiek<sup>12</sup>.

Trybunał Sprawiedliwości odniósł się przy tym do kilku fundamentalnych kwestii:

- Odwołując się do art. 6 ust. 1 dyrektywy 2000/78/WE, TS stwierdził, że odmienne traktowanie ze względu na wiek w prawie krajowym państw członkowskich może być uzasadnione interesem powszechnym, wynikającym z „celów polityki zatrudnienia, rynku pracy i kształcenia zawodowego”<sup>13</sup>. Uznał, że niemieckie regulacje ustawowe mogą być uzasadnione takim interesem powszechnym, pod warunkiem jednak spełnienia wymogów zasady proporcjonalności. W dalszej analizie Trybunał ocenił jednak, że niemieckie regulacje ustawowe nie są „właściwe i konieczne”, a tym samym nie spełniają kryteriów zasady proporcjonalności: „Takie przepisy, w zakresie, w jakim uznają wiek danego pracownika za jedyne kryterium dla stosowania umów o pracę na czas określony, o ile nie zostało wykazane, że określenie granicy wieku samo w sobie, niezależnie od wszystkich innych okoliczności związanych ze strukturą danego rynku pracy i sytuacji osobistej zainteresowanego pracownika, jest obiektywnie konieczne dla zrealizowania celu integracji zawodowej bezrobotnych starszych pracowników, należy uznać za wykraczające poza to, co jest właściwe i konieczne dla osiągnięcia tego celu. Poszanowanie zasady proporcjonalności wymaga mianowicie, by każde ograniczenie prawa podmiotowego w

---

<sup>11</sup> Por. motywy 40 do 54 uzasadnienia.

<sup>12</sup> Motywy 55 do 76 uzasadnienia.

<sup>13</sup> Motyw 58 uzasadnienia.

możliwie najwyższym stopniu godziło wymogi równego traktowania z realizowanym celem”<sup>14</sup>.

- Trybunał Sprawiedliwości odniósł się również do sposobu transpozycji dyrektywy w interesującym aspekcie - okresu między wejściem w życie dyrektywy a upływem okresu transpozycji. TS nawiązał przy tym do swojego stałego orzecznictwa, podkreślając, że „w okresie przewidzianym na dokonanie transpozycji dyrektywy państwa członkowskie są zobowiązane do powstrzymania się od przyjmowania przepisów, których charakter poważnie zagraża osiągnięciu celu tej dyrektywy”<sup>15</sup>. Stwierdzenie powyższe odnosiło się również do niemieckiego środka prawa krajowego, który wszedł w życie właśnie w takim okresie. Okolicznością wzmacniającą argumentację Trybunału było to, że środek ten obowiązywał w dodatkowym okresie, jaki RFN uzyskała na uchwalenie środków krajowych m.in. w odniesieniu do ustanowienia zakazu dyskryminacji ze względu na wiek<sup>16</sup>, a w okresie tym państwa członkowskie miały „przedstawić Komisji corocznie raport na temat kroków, jakie podjęto w celu uporania się z dyskryminacją ze względu na wiek (...) oraz postępu we wprowadzeniu w życie dyrektywy”<sup>17</sup>. TS stwierdził w związku z tym: „Przepis ten wymaga więc, by państwo członkowskie, które wyjątkowo korzysta w ten sposób z przedłużonego terminu na dokonanie transpozycji, podjęło stopniowo konkretne środki w celu zbliżenia krajowego uregulowania do rezultatu zamierzonego w dyrektywie. Otóż zobowiązanie to utraciłoby wszelki sens, jeżeli państwom członkowskim umożliwione zostałyby przyjmowanie w okresie przewidzianym na wprowadzenie w życie tej dyrektywy środków niezgodnych z celem tej dyrektywy”<sup>18</sup>.

---

<sup>14</sup> Motyw 65 uzasadnienia.

<sup>15</sup> Motyw 67 uzasadnienia.

<sup>16</sup> Motywy 68 do 70 uzasadnienia.

<sup>17</sup> Motyw 71 uzasadnienia.

<sup>18</sup> Motyw 72 uzasadnienia.

- Następnie TS zwrócił uwagę na to, że dyrektywa 2000/78 „nie stanowi sama w sobie źródła zasady równego traktowania w zakresie zatrudnienia i pracy”<sup>19</sup>, ponieważ jej celem jest jedynie „wyznaczenie ogólnych ram dla walki z dyskryminacją ze względu na religię lub przekonania, niepełnosprawność, wiek lub orientację seksualną”. Zasadnicze znaczenie w omawianym kontekście miało ugruntowanie przez Trybunał zasady zakazu dyskryminacji ze względu na wiek jako ogólnej zasady prawa wspólnotowego, mającej swoje źródło we wspólnych tradycjach konstytucyjnych państw członkowskich i w wiążących je umowach międzynarodowych<sup>20</sup>.
- Powyższa zasada może służyć jako test badania legalności odpowiednich środków prawa krajowego państwa członkowskiego UE, bowiem „z chwilą gdy uregulowania krajowe (...) służą wykonaniu dyrektywy”, wchodzą one w zakres kompetencji UE, a tym samym „w zakres stosowania tej zasady”<sup>21</sup>.
- W końcu TS podkreślił - nawiązując ponownie do swojej utrwalonej linii orzeczniczej, że „na sądzie krajowym, przed którym zawisł spór dotyczący zakazu dyskryminacji ze względu na wiek, spoczywa obowiązek zagwarantowania - w ramach jego kompetencji - ochrony

---

<sup>19</sup> Motyw 74 uzasadnienia.

<sup>20</sup> TS odwołał się przy tym do motywów 1 i 4 preambuły dyrektywy 2000/78. Motyw 1 dyrektywy nawiązuje do ówczesnego art. 6 ust. 1 Traktatu o Unii Europejskiej (dalej jako TUE), natomiast w motywie 4 stwierdzono: „Prawo wszystkich osób do równości wobec prawa i ochrony przed dyskryminacją jest powszechnym prawem uznanym przez Powszechną Deklarację Praw Człowieka, Konwencję Narodów Zjednoczonych w sprawie Likwidacji Wszelkich Form Dyskryminacji Kobiet, Pakty Narodów Zjednoczonych dotyczące praw obywatelskich i politycznych oraz praw gospodarczych, społecznych i kulturalnych oraz przez Europejską Konwencję o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności, których sygnatariuszami są wszystkie państwa członkowskie. Konwencja nr 111 Międzynarodowej Organizacji Pracy (MOP) zakazuje dyskryminacji w zakresie zatrudnienia i pracy”.

<sup>21</sup> Motyw 75 uzasadnienia.

prawnej wynikającej z prawa wspólnotowego oraz zapewnienia jej pełnej skuteczności poprzez niestosowanie jakichkolwiek przepisów prawa krajowego, które mogą być z nim sprzeczne”<sup>22</sup>.

Wyrok TS w sprawie *Mangold* wywołał poważne kontrowersje. Zwłaszcza zaś zarzucano TS „działalność prawotwórczą”, nakierowaną na rozszerzenie kompetencji Unii Europejskiej, prowadzoną w sposób sprzeczny zarówno z prawem unijnym, jak i w sposób naruszający interesy państw członkowskich. Reprezentatywna dla tego kierunku krytyki była ocena byłego prezesa niemieckiego Federalnego Trybunału Konstytucyjnego oraz przewodniczącego Konwentu UE 2002/2003, Romana Herzoga oraz Lüdera Gerkena, dyrektora *Centre for European Policy*<sup>23</sup>. Zarzuty koncentrowały się wokół następujących kwestii<sup>24</sup>”

- **Po pierwsze** - zarzucano, że Trybunał ingeruje w dziedzinę polityki zatrudnienia i polityk społecznych, które należą do zasadniczych kompetencji państw członkowskich. Ewentualne przyjmowanie środków unijnych w tych dziedzinach musiałoby więc - z jednej strony - uwzględniać zasadę pomocniczości, z drugiej zaś - regulacje unijne mogłyby się odnosić jedynie do spraw o charakterze transgranicznym: dyskryminacja ze względu na wiek, w

---

<sup>22</sup> Motyw 77 uzasadnienia.

<sup>23</sup> R. Herzog, L. Gerken, *Stop the European Court of Justice*, EU Observer 2008.

<sup>24</sup> R. Herzog, L. Gerken, *Stop the European Court of Justice*, EU Observer 10.09.2008. Zob. również F. Temming, *Freie Rechtsschöpfung oder nicht: Der Streit um die EuGH-Entscheidung Mangold spitzt sich zu*, *Neue Juristische Wochenschrift* 2008, s. 3404-3406; T. Gas, *Mangold und die Folgen*, *Europäische Zeitschrift für Wirtschaftsrecht* 2007, s. 713; R. Streinz, Ch. Herrmann, *Der Fall Mangold - eine „kopernikanische Wende im Europarecht“?*, *Recht der Arbeit* 2007, s. 165-169; E. Muir, *La jurisprudence de la Cour de justice et du Tribunal de première instance. Chronique des arrêts. Arrêt Werner Mangold c. Rüdiger Helm, „Mangold“*, *Revue du droit de l'Union européenne* 2006/2, s. 466-472; Z. Hajn, *Niemiecka CPE dla ludzi starszych w ocenie ETS - glosa do wyroku ETS z 22.11.2005 r. w sprawie C-144/04 Werner Mangold v. Rüdiger Helm*, *Europejski Przegląd Sądowy* 2006/6, s. 36-40.



przeciwieństwie do dyskryminacji ze względu na obywatelstwo, z natury rzeczy takiego transgranicznego charakteru nie może wykazywać. Problemy z tym związane powinny więc samodzielnie regulować państwa członkowskie.

- **Po drugie** - zarzucano, że TS dokonał nadinterpretacji charakteru prawnego dyrektyw, które nie są stosowane w państwach członkowskich bezpośrednio, lecz muszą być transponowane do prawa krajowego, przy czym państwa zachowują swobodę wyboru metod i środków transpozycji. Do czasu upływu okresu transpozycji państwo nie ma obowiązku stosowania się do rezultatu określonego w dyrektywie, co TS zignorował, podobnie jak okoliczność, że środek krajowy, obniżający wiek, przestał obowiązywać przed okresem upływu transpozycji dyrektywy.
- **Po trzecie** - jako zabieg „awanturniczy” określono skonstruowanie przez Trybunał zasady ogólnej prawa wspólnotowego, zakazującej dyskryminację ze względu na wiek. Zasada ta miałaby być „wyszana z palca” przez TS, bowiem ani „wspólne tradycje konstytucyjne” państw członkowskich, ani obowiązujące umowy międzynarodowe nie uzasadniają jej ustanowienia.
- **Po czwarte** - zarzuty kierowały się w stosunku do podkreślonego przez TS wymogu niestosowania prawa krajowego w przypadku jego sprzeczności z zasadą ogólną prawa wspólnotowego. W istocie oznaczałoby to bowiem unieważnienie prawa krajowego. Podejście takie stanowiłoby wątpliwe przesunięcie paradygmatu, do tej pory bowiem - stosownie do TWE - dyrektywa nie wywoływała skutku bezpośredniego w państwach członkowskich. Tym samym więc to nie dyrektywa, lecz prawo krajowe transponujące dyrektywę było źródłem praw i obowiązków obywateli.

Jak się wydaje, w kolejnych wyrokach Trybunał Sprawiedliwości podjął próbę sprecyzowania swojego stanowiska w dziedzinach, które stały się przedmiotem szczególnej krytyki, jednocześnie wskazując na znaczącą

przestrzeń działania, zastrzeżoną dla kompetencji państw członkowskich. I tak - potwierdzając wykreowanie zasady ogólnej prawa unijnego, zakazującej dyskryminacji ze względu na wiek - TS wskazał na stosunkowo duże pole manewru po stronie państw członkowskich w odniesieniu do uzasadnienia ograniczeń równego traktowania ze względu na wiek. Z jednej strony skonkretyzował również (stosunkowo restryktywnie) zasady określenia kompetencji unijnej w dziedzinie warunków zatrudnienia i pracy. Z drugiej jednak - TS potwierdził obowiązki państw członkowskich zarówno w okresie transpozycji dyrektywy, jak i po upływie tego okresu, w tym konieczność stosowania prawa unijnego, w przypadku gdy prawo krajowe jest sprzeczne z aktem unijnym (w tym z dyrektywą).

Po przeprowadzeniu takiego sprecyzowania w omówionych niżej trzech wyrokach TS - w wyroku z 19.01.2010 r. w sprawie *Kücükdeveci* - utwierdził przyjęty w wyroku w sprawie *Mangold* kierunek interpretacji odnosząc się dodatkowo do ważnych kwestii proceduralnych.

### **3. Sprecyzowanie stanowiska - wyroki w sprawie *Palacios de la Villa, Bartsch i Age Concern England***

W wyroku z 16.10.2007 r. w sprawie *Palacios de la Villa* Trybunał potwierdził głównie stosunkowo szeroki zakres swobody państw członkowskich w uzasadnieniu ograniczeń zakazu nierównego traktowania ze względu na wiek. Wyrok ten został wydany przez TS w trybie prejudycjalnym, przy czym sąd hiszpański przedłożył TS wniosek w ramach sporu pomiędzy F. Palaciosem de la Villa a jego pracodawcą Cortefiel Servicios SA, dotyczącego rozwiązania z mocy prawa stosunku pracy z powodu osiągnięcia przez F. Palacios de la Villa limitu wieku, określonego na 65 lat przez ustawodawstwo krajowe, powodującego obowiązkowe przejście pracownika na emeryturę<sup>25</sup>.

---

<sup>25</sup> Por. motyw 2 uzasadnienia wyroku w sprawie *Palacios de la Villa*. Odnośnie do hiszpańskiego prawa krajowego omówione jest w motywach 11 do 14.

W wyroku TS stwierdził, że „Wykładni zakazu wszelkiej dyskryminacji ze względu na wiek, o którym stanowi dyrektywa Rady 2000/78/WE z 27.11.2000 r. ustanawiająca ogólne warunki ramowe równego traktowania w zakresie zatrudnienia i pracy, należy dokonać w ten sposób, że nie sprzeciwia się on uregulowaniu krajowemu takiemu jak to, będące przedmiotem sporu w postępowaniu przed sądem krajowym, na podstawie którego za ważne uznaje się klauzule o obowiązkowym przejściu na emeryturę, zawarte w układach zbiorowych pracy i stawiające jako jedyne wymogi ukończenie przez pracownika określonego wieku umożliwiającego nabycie uprawnień emerytalnych, ustalonego przez uregulowanie krajowe na 65 lat, i spełnienie pozostałych kryteriów z zakresu zabezpieczenia społecznego umożliwiających nabycie uprawnień do emerytury z systemu składkowego”. TS podkreślił przy tym, że - po pierwsze - powyższe przepisy krajowe są co prawda „oparte na wieku”, jednak są „obiektywnie i racjonalnie uzasadnione, w ramach prawa krajowego, słusznym celem związanym z polityką zatrudnienia i rynkiem pracy” oraz - po drugie - zostały one podjęte „dla realizacji tego celu interesu ogólnego i nie wydają się być niewłaściwe i niekonieczne dla tego celu”.

Wyrok ten jest na tyle interesujący dla analizowanych dalej zagadnień, że potwierdza, iż omawiana sprawa objęta jest zakresem regulacyjnym dyrektywy 2000/78/WE<sup>26</sup> oraz wskazuje na znaczącą swobodę decyzyjną państw członkowskich w przyjmowaniu środków prawa krajowego, różnicujących warunki zatrudnienia i pracy ze względu na wiek, które – w odwołaniu do art. 6 dyrektywy – mogą być uzasadnione ze względu na interes powszechny przy elastycznym interpretowaniu wymogów zasady proporcjonalności

**W wyroku z 23.09.2008 r. w sprawie *Bartsch*** Trybunał Sprawiedliwości sprecyzował natomiast, że wspólnotowa zasada ogólna zakazu dyskryminacji działa na prawo krajowe państw członkowskich jedynie wówczas, gdy jest ono objęte kompetencją Wspólnoty. W szczególności

---

<sup>26</sup> Motywy 42 do 47 uzasadnienia wyroku w sprawie *Palacios de la Villa*.

nie są objęte taką kompetencją środki krajowe, które nie zostały wydane w celu transpozycji dyrektywy; również dawny art. 13 Traktatu ustanawiającego Wspólnotę Europejską, dalej jako TWE (obecnie art. 19 TFUE) samodzielnie - jako norma kompetencyjna - nie jest w stanie rozciągnąć takiej kompetencji na środki krajowe.

Wyrok został wydany przez TS w trybie prejudycjalnym na wniosek niemieckiego Federalnego Sądu Pracy (*Bundesarbeitsgericht*), złożony w ramach sporu pomiędzy B. Bartsch i Bosch und Siemens Hausgeräte (BSH) Altersfürsorge GmbH, który jest funduszem ubezpieczeń społecznych tego przedsiębiorstwa, i dotyczył on odmowy przez fundusz wypłaty na rzecz B. Bartsch renty rodzinnej. Przyczyną odmowy były regulacje odnoszące się do pracowniczego programu emerytalnego, stosownie do których wdowa, względnie wdowiec, nie otrzymuje świadczenia, jeśli jest co najmniej 15 lat młodsza (czy młodszy) od zmarłego pracownika (co występowało w omawianym przypadku)<sup>27</sup>. W postępowaniu kasacyjnym Federalny Sąd Pracy skierował do Trybunału pytania dotyczące zakresu możliwego powołania się na prawo wspólnotowe w tym przypadku<sup>28</sup>, w szczególności dążył do ustalenia, czy prawo wspólnotowe (obecnie prawo unijne) zawiera zasadę niedyskryminacji za względu na wiek, której przestrzeganie sądy krajowe muszą zagwarantować także wtedy, gdy ewentualnie dyskryminujące traktowanie nie ma związku z prawem wspólnotowym<sup>29</sup>. Wyrok TS dotyczył również interpretacji ówczesnego art. 13 TWE, dyrektywy 2000/78 i zasad ogólnych prawa wspólnotowego<sup>30</sup>.

Trybunał Sprawiedliwości podkreślił w szczególności, że wspólnotowa zasada zakazu dyskryminacji ze względu na wiek może być podstawą interpretacji przez TS w trybie prejudycjalnym w kontekście stosownych środków prawa krajowego jedynie wówczas, gdy „przepis krajowy wchodzi

---

<sup>27</sup> Motywy 8 do 12 uzasadnienia wyroku w sprawie *Bartsch*.

<sup>28</sup> Motyw 13 uzasadnienia wyroku w sprawie *Bartsch*.

<sup>29</sup> Motyw 14 uzasadnienia wyroku w sprawie *Bartsch*.

<sup>30</sup> Motyw 1 i 2 uzasadnienia wyroku w sprawie *Bartsch*.

w zakres stosowania prawa wspólnotowego”<sup>31</sup>. Tymczasem - podkreślił TS - ani dyrektywa 2000/78/WE, ani art. 13 TWE „nie pozwalają na objęcie zakresem stosowania prawa wspólnotowego sytuacji, która zaistniała w postępowaniu przed sądem krajowym”<sup>32</sup>. Jeżeli chodzi o dyrektywę 2000/78/WE<sup>33</sup>, to wchodzące w grę regulacje krajowe nie stanowią środka służącego transpozycji dyrektywy. Niezależnie od tego małżonek B. Bartsch zmarł przed upływem okresu transpozycji dyrektywy. W odniesieniu do ówczesnego art. 13 TWE Trybunał potwierdził<sup>34</sup>, że postanowienia tego artykułu mają charakter kompetencyjny, zawierając podstawę prawną dla działania prawotwórczego Rady UE, mającego na celu przyjęcie środków unijnych niezbędnych w celu zwalczania dyskryminacji m.in. ze względu na wiek. Same jednak postanowienia dawnego art. 13 TWE nie mogły służyć objęciu kompetencją Wspólnoty środków krajowych, jeśli nie zostały one wydane w celu wykonania dyrektywy uchwalonej na jego podstawie.

Generalna konstatacja TS w wyroku brzmiała: „Prawo wspólnotowe nie zawiera zakazu wszelkiej dyskryminacji ze względu na wiek, której przestrzeganie sądy krajowe muszą zagwarantować wtedy, gdy ewentualnie dyskryminujące traktowanie nie ma związku z prawem wspólnotowym. Ponadto, taki związek z prawem wspólnotowym nie powstaje na mocy art. 13 WE ani także - w sytuacji, która nastąpiła w sprawie przed sądem krajowym - na mocy dyrektywy Rady 2000/78/WE z 27.11.2000 r. ustanawiającej ogólne warunki ramowe równego traktowania w zakresie zatrudnienia i pracy przed upływem terminu transpozycji tej dyrektywy wyznaczonego danemu państwu członkowskiemu”.

---

<sup>31</sup> Motyw 15 uzasadnienia wyroku w sprawie *Bartsch*.

<sup>32</sup> Motyw 16 uzasadnienia wyroku w sprawie *Bartsch*.

<sup>33</sup> Motyw 18 uzasadnienia wyroku w sprawie *Bartsch*.

<sup>34</sup> Motyw 18 uzasadnienia wyroku w sprawie *Bartsch*.

Warto dodać, że również w **wyroku z 5.03.2009 r. w sprawie *Age Concern England*** TS wskazał na szeroką możliwość uzasadnienia - zgodnego z prawem unijnym - nierównego traktowania ze względu na wiek.

Wyrok ten zapadł w trybie prejudycjalnym, na wniosek *High Court of Justice (England and Wales), Queen's Bench Division (Administrative Court)* (Zjednoczone Królestwo). Pytanie prejudycjalne zostało przedłożone w ramach postępowania<sup>35</sup>, wszczętego na podstawie skargi kwestionującej zgodność z prawem transpozycji dyrektywy 2000/78 w Zjednoczonym Królestwie, którego stronami są *The Incorporated Trustees of the National Council on Ageing (Age Concern England)* oraz *Secretary of State for Business, Enterprise and Regulatory Reform* (minister gospodarki, przedsiębiorczości i reformy legislacyjnej).

Przedmiotem skargi ze strony organizacji charytatywnej *Age Concern England* (mającej na celu działanie dla dobra osób starszych) stało się postanowienie *Employment Equality (Age) Regulations 2006* (rozporządzenie o równouprawnieniu w zakresie zatrudnienia i pracy - wiek), wydanego w celu transpozycji dyrektywy, stosownie do którego dozwolone jest nierówne traktowanie ze względu na wiek, polegające m.in. na tym, że nie jest niezgodne z prawem „rozwiązanie stosunku pracy z osobą, do której stosuje się niniejsze rozporządzenie, jeśli osiągnęła ona lub przekroczyła wiek 65 lat, a przyczyną rozwiązania stosunku pracy jest przejście na emeryturę”<sup>36</sup>. Stowarzyszenie zarzucało nieprawidłową transpozycję dyrektywy, polegającą na sprzeczności powołanego wyżej postanowienia z dyrektywą 2000/78/WE i z zasadą proporcjonalności.

Ustosunkowując się do pytań prejudycjalnych, TS nie miał wątpliwości, że kwestionowane rozporządzenie objęte jest kompetencją wspólnotową, zostało bowiem m.in. wydane w celu transpozycji dyrektywy

---

<sup>35</sup> Motyw 2 uzasadnienia wyroku w sprawie *Age Concern England*.

<sup>36</sup> Motywy 11 do 13 uzasadnienia wyroku w sprawie *Age Concern England*.

2000/78/WE<sup>37</sup>. TS nie miał też wątpliwości, że kwestionowane rozporządzenie krajowe skutkuje nierównym traktowaniem ze względu na wiek. Niemniej jednak - odwołując się do art. 6 dyrektywy - wskazał, że niekiedy takie nierówne traktowanie może nie stanowić zakazanej dyskryminacji, jeśli środki krajowe są uzasadnione „zgodnymi z prawem celami dotyczącymi polityki społecznej, takimi jak te, które wiążą się z polityką zatrudnienia, rynku pracy i kształcenia zawodowego”<sup>38</sup>. W konsekwencji, stwierdził, że „Wykładni art. 6 ust. 1 dyrektywy 2000/78/WE należy dokonywać w ten sposób, że nie stoi on na przeszkodzie ustanowieniu przepisów krajowych, które tak jak art. 3 rozporządzenia, którego dotyczy postępowanie przed sądem krajowym, nie wymieniają w sposób precyzyjny celów uzasadniających możliwość odstępstwa od zakazu dyskryminacji ze względu na wiek”, a do sądu krajowego „należy ustalenie, czy uregulowania, których dotyczy sprawa przed nim zawisła, mają taki zgodny z prawem cel i czy krajowe organy ustawodawcze lub wykonawcze mogły w sposób uzasadniony stwierdzić, że przy wzięciu pod uwagę zakresu uznania, którym dysponują państwa członkowskie w zakresie polityki społecznej, wybrane środki są właściwe i konieczne dla osiągnięcia tego celu”.

Precyzując sposób wykładni art. 6 ust. 1 dyrektywy 2000/78/WE TS podkreślił, że „stwarza on możliwość wprowadzenia przez państwa członkowskie, w ramach ich przepisów krajowych, określonych rodzajów różnic w traktowaniu ze względu na wiek, jeśli będą one «obiektywnie i racjonalnie» uzasadnione zgodnym z prawem celem, takim jak cel z zakresu polityki zatrudnienia, rynku pracy i kształcenia zawodowego, a środki służące osiągnięciu tych celów będą właściwe i konieczne. Przepis ten nakłada na państwa członkowskie obowiązek udowodnienia zgodności z prawem celu przywołanego tytułem uzasadnienia, w połączeniu z wysokimi wymaganiami dowodowymi”.

---

<sup>37</sup> Szczegółowo motywy 21 do 30 uzasadnienia wyroku w sprawie *Age Concern England*.

<sup>38</sup> Szczególnie motyw 35 uzasadnienia wyroku w sprawie *Age Concern England*.

Z takim kierunkiem interpretacji korespondowała ocena Komisji, która odwoływała się co prawda do zasady ogólnej prawa wspólnotowego, zawierającej zakaz dyskryminacji ze względu na wiek, wskazywała jednak również na możliwe, uzasadnione odstępstwa od tej zasady<sup>39</sup>.

#### **4. Konsekwencja w stanowisku TSUE: wyrok w sprawie *Kücükdeveci***

Wyrok z 19.01.2010 r. w sprawie *Kücükdeveci* wydany został przez TSUE w trybie prejudycjalnym na wniosek niemieckiego Krajowego Sądu Pracy (*Landesarbeitsgericht Düsseldorf*), rozpatrującego w ostatniej instancji spór między panią Sedą Kücükdeveci a jej pracodawcą – firmą Swedex GmbH & Co. KG w sprawie okresu wypowiedzenia mającego zastosowanie przy rozwiązaniu z nią umowy o pracę. Stan faktyczny sprawy był następujący<sup>40</sup>.

S. Kücükdeveci była zatrudniona przez Swedex po ukończeniu 18. roku życia. Po przepracowaniu 10 lat w 2007 r. wypowiedziano jej umowę o pracę i ustalono ustawowy okres wypowiedzenia, przy czym staż pracy obliczono na trzy lata. Okres wypowiedzenia wynosił więc jeden miesiąc, zamiast czterech miesięcy (należnych w przypadku 10-letniego okresu pracy). Rzecz bowiem w tym<sup>41</sup>, że stosownie do „ogólnej ustawy o równości traktowania” (*Allgemeines Gleichbehandlungsgesetz*) z

---

<sup>39</sup> W motywie 40 uzasadnienia wyroku jakiego w sprawie *Age Concern England* stwierdzono: „Komisja Wspólnot Europejskich, powołując się na wyrok z 22.11.2005 r. w sprawie C-144/04 *Mangold*, Zb. Orz. s. I-9981, pkt 75, i na art. 21 ust. 1 Karty Praw Podstawowych Unii Europejskiej, proklamowanej w Nicei 7.12.2000 r. (Dz. U. C 364, s. 1), podnosi, że zasada niedyskryminacji ze względu na wiek jest podstawową zasadą prawa wspólnotowego i że każdy wyjątek od tej zasady powinien być uzasadniony celem publicznym z zakresu polityki społecznej. Zgodnie z proponowaną przez nią wykładnią, dokonywaną w świetle jej motywu 25, art. 6 ust. 1 dyrektywy 2000/78 ustanawia rodzaj ograniczonego odstępstwa od wspomnianej podstawowej zasady, uzasadnionego szczególnymi względami polityki społecznej danego państwa członkowskiego. Zdaniem Komisji w drodze przepisu art. 6 ust. 1 zakłada się więc przyjęcie konkretnego środka krajowego, odzwierciedlającego całość szczególnych okoliczności i celów”.

<sup>40</sup> Motywy 12 do 16 uzasadnienia wyroku w sprawie *Kücükdeveci*.

<sup>41</sup> Motywy 10 do 12 uzasadnienia wyroku. Tamże.



14.08.2006 r.<sup>42</sup>, która transponowała dyrektywę 2000/78/WE, „pewna różnica w traktowaniu związana z wiekiem jest dopuszczalna, jeżeli jest obiektywnie i racjonalnie uzasadniona celem zgodnym z przepisami Środki mające służyć realizacji tego celu powinny być właściwe i konieczne” (paragraf 10 ustawy). Natomiast punkt 1 tego paragrafu stwierdza, że takie odmienne traktowanie może polegać między innymi na „wprowadzeniu specjalnych warunków dostępu do zatrudnienia i kształcenia zawodowego, zatrudnienia i pracy, włącznie z warunkami zwalniania i wynagradzania, dla ludzi młodych, pracowników starszych i osób mających na utrzymaniu inne osoby, w celu wspierania ich integracji zawodowej”. Postanowienia te generalnie odpowiadają przewidzianej w dyrektywie 2000/78/WE możliwości uzasadnienia zróżnicowanego traktowania ze względu na wiek. Zróżnicowanie takie występuje w odniesieniu do okresów wypowiedzenia stosunku pracy, ustalonych w niemieckim kodeksie cywilnym (*Bürgerliches Gesetzbuch*): różnicuje on okresy wypowiedzenia w zależności od stażu pracy (par. 622) - co odpowiada przyjętej praktyce, niemniej jednak nakazuje obliczanie okresu zatrudnienia pracownika od ukończenia przez niego 25. roku życia (punkt 4). Niemiecki rząd federalny oraz odsyłający sąd niemiecki uzasadniał<sup>43</sup> takie rozwiązanie „celami polityki zatrudnienia i pracy” (do których nawiązuje art. 6 ust. 1 dyrektywy 2000/78/WE), polegającymi na tym, że młodszy pracownicy łatwiej i szybciej reagują na utratę pracy i można wymagać od nich większej elastyczności, krótszy natomiast dla takich pracowników okres wypowiedzenia sprzyja ich zatrudnieniu dzięki zwiększeniu elastyczności w zarządzaniu personelem.

S. Küçükdeveci zaskarżyła rozwiązanie z nią umowy o pracę do niemieckiego Sądu Pracy (*Arbeitsgericht Mönchengladbach*), podkreślając zwłaszcza, że stosowne postanowienia kodeksu cywilnego stanowią dyskryminację ze względu na wiek sprzeczną z prawem UE<sup>44</sup>. Rozpoznający

---

<sup>42</sup> BGBl. 2006 I., s. 1897.

<sup>43</sup> Zwłaszcza motywy 35 i 36 uzasadnienia wyroku w sprawie *Küçükdeveci*.

<sup>44</sup> Zwłaszcza motyw 15 uzasadnienia wyroku. Tamże.

sprawę w postępowaniu odwoławczym Krajowy Sąd Pracy (*Landesarbeitsgericht Düsseldorf*) potwierdził, że w czasie rozwiązania stosunku pracy S. Küçükdeveci okres transpozycji dyrektywy 2000/78/WE minął. Potwierdził również, że wskazane wyżej niemieckie przepisy przewidują odmienne traktowanie bezpośrednio związane z wiekiem. Niemniej jednak miał wiele istotnych wątpliwości, które znalazły wyraz w pytaniach prejudycjalnych skierowanych do TS UE oraz podczas rozprawy:

- Przede wszystkim Krajowy Sąd Pracy miał wątpliwości co do zakresu prawa unijnego, które miałyby zastosowanie do omawianej sprawy i do charakteru zakazu dyskryminacji ze względu na wiek<sup>45</sup>, oraz nawiązywał do możliwości uzasadnienia nierównego traktowania ze względu na wiek interesem powszechnym<sup>46</sup>.
- Następnie Krajowy Sąd Pracy odniósł się do zasady pierwszeństwa prawa unijnego (nawiązując do wyroku w sprawie *Mangold*) i zastanawiał się<sup>47</sup>, czy w sporze między podmiotami prywatnymi sąd krajowy państwa członkowskiego jest zobowiązany do niestosowania prawa krajowego, jednoznacznie sprzecznego w prawem unijnym. Sąd podkreślił przy tym, że sporny niemiecki przepis krajowy jest jasny i rozbieżności z prawem unijnym nie da się rozwiązać w drodze interpretacji tego przepisu w sposób zgodny (przyjazny) prawu unijnemu.
- W końcu, zauważając taką sprzeczność między niemieckim przepisem prawa krajowego a prawem unijnym, Krajowy Sąd Pracy zastanawiał się, czy - mając na uwadze „zaufanie, jakie adresaci norm pokładają w zastosowaniu obowiązujących ustaw krajowych” - skutek niestosowania prawa krajowego, sprzecznego z prawem

---

<sup>45</sup> Por. pytanie 1 a) przytoczone w motywie 17 uzasadnienia wyroku. Tamże.

<sup>46</sup> Por. pytanie 1 b) przytoczone w motywie 17 uzasadnienia wyroku. Tamże.

<sup>47</sup> Por. pytanie 2 przytoczone w motywie 17 uzasadnienia wyroku. Tamże.

unijnym, nie powinien nastąpić dopiero po wydaniu przez Trybunał stosownego wyroku prejudycjalnego<sup>48</sup>.

- W tym kontekście pojawił się również problem - ponieważ Krajowy Sąd Pracy nie był przekonany co do sprzeczności omawianych rozwiązań ustawowych z konstytucją (Ustawą Zasadniczą RFN)<sup>49</sup> - czy uprzednio w takiej sprawie nie powinien wypowiedzieć się niemiecki Federalny Trybunał Konstytucyjny<sup>50</sup>.

Trybunał Sprawiedliwości UE odniósł się do powyższych problemów, wypowiadając się również w istotnych kwestiach dotyczących zasad transpozycji dyrektyw unijnych oraz obowiązku zapewnienia efektywności prawa UE.

#### **4.1. Zakaz dyskryminacji ze względu na wiek w prawie unijnym**

Rozważając tę kwestię, TS nawiązał do wyroku w sprawie *Mangold* i przypomniał, że sama dyrektywa 2000/78/WE ustanawia jedynie ogólne ramy dla zwalczania dyskryminacji w zakresie zatrudnienia i pracy m.in. ze względu na wiek, nie ustanawia więc zasady zakazu dyskryminacji ze względu na wiek<sup>51</sup>. Zasada ta ma natomiast charakter zasady ogólnej prawa unijnego i wywodzi się z tradycji konstytucyjnych państw członkowskich oraz wiążących je umów międzynarodowych w tej dziedzinie<sup>52</sup>. Nowym elementem uzasadnienia ustanowienia takiej zasady w stosunku do wywodów w wyroku w sprawie *Mangold* jest nawiązanie przez Trybunał do Karty Praw Podstawowych<sup>53</sup>. TS wskazał, że Karta ma -

---

<sup>48</sup> Por. pytanie 2 przytoczone w motywie 17 uzasadnienia wyroku. Tamże.

<sup>49</sup> Motyw 16 uzasadnienia wyroku. Tamże.

<sup>50</sup> Motyw 52 uzasadnienia wyroku. Tamże.

<sup>51</sup> Motyw 20 uzasadnienia wyroku. Tamże.

<sup>52</sup> Motyw 21 uzasadnienia wyroku. Tamże.

<sup>53</sup> Motyw 22 uzasadnienia wyroku. Tamże.

stosownie do art. 6 ust. 1 TUE - „taką samą moc prawną jak Traktaty”, czyli należy do unijnego prawa pierwotnego. Natomiast art. 21 Karty stanowi, że „zakazana jest wszelka dyskryminacja w szczególności ze względu na (...) wiek”.

Niemniej unijna zasada ogólna zakazu dyskryminacji może być testem badania legalności prawa krajowego jedynie w zakresie kompetencji UE. Dlatego też niezmiernie istotna jest konstatacja TS - podtrzymująca stwierdzenie zawarte w wyroku w sprawie *Mangold* - że przyjęcie dyrektywy unijnej i upływ terminu jej transpozycji sprawiają, iż „w zakres zastosowania prawa Unii weszło uregulowanie będące przedmiotem sporu przed sądem krajowym, obejmujące materię uregulowaną w dyrektywie, tj. w niniejszej sprawie, warunki rozwiązania stosunku pracy przez pracodawcę”<sup>54</sup>.

Trybunał Sprawiedliwości potwierdził, że niemieckie rozwiązania ustawowe zawierają zróżnicowanie ze względu na wiek w zakresie obliczania okresów wypowiedzenia, które może być badane w świetle ogólnej zasady prawa unijnego, zakazującej dyskryminacji ze względu na wiek. Dokonał również badania, czy zróżnicowanie takie może być uzasadnione celami polityki zatrudnienia i rynku pracy<sup>55</sup>, stwierdzając naruszenie zasady proporcjonalności. W konsekwencji, TS stwierdził: „(...) wykładni prawa Unii, a dokładniej zasady niedyskryminacji ze względu na wiek skonkretyzowanej w dyrektywie 2000/78/WE, należy dokonywać w ten sposób, że stoi na przeszkodzie istnieniu przepisu krajowego takiego jak w sporze przed sądem krajowym, który przewiduje, że okresy zatrudnienia ukończone przez pracownika, zanim osiągnął on wiek 25 lat, nie są uwzględniane przy obliczaniu okresu wypowiedzenia stosunku pracy”<sup>56</sup>.

---

<sup>54</sup> Motyw 25 uzasadnienia wyroku. Tamże.

<sup>55</sup> Motywy 28 do 42 uzasadnienia wyroku. Tamże.

<sup>56</sup> Motyw 43 uzasadnienia wyroku. Tamże. Na temat konsekwencji wyroku dla niemieckiego prawa pracy por. S. Kolbe, *Küçükdeveci und tarifliche Altersgrenzen*, „Betriebs-Berater” 2010/9, s. 501; G. Thüsing, *Unanwendbarkeit des national en Rechts bei Verstoß gegen das Verbot der Altersdiskriminierung (Küçükdeveci) Anmerkung*, Zeitschrift für Wirtschaftsrecht 2010/4, s. 199 i

Należy jeszcze powrócić do odwołania się przez TSUE do Karty Praw Podstawowych. Otóż art. 51 ust. 1 Karty wyraźnie wskazuje, że jej postanowienia mają zastosowanie do państw członkowskich wyłącznie w zakresie, „w jakim stosują one prawo Unii” (naturalnie przy poszanowaniu granic kompetencji UE). W doktrynie niemieckiej wskazano<sup>57</sup>, że rozważyć należy, czy takie graniczenie odpowiada kryterium „zakresu stosowania prawa Unii”, do którego nawiązuje TSUE (w motywie 25 uzasadnienia), tym bardziej że w niemieckim tekście Karty stosowany jest termin, „w jakim wykonują one prawo Unii” (niem. „*bei der Durchführung des Rechts der Union*”, a nie „stosowanie” - niem. *Anwendung*). „Zakres wykonywania” prawa Unii jest bowiem interpretowany wężziej niż zakres jego „stosowania” i wchodziłby w grę wówczas, gdy państwo członkowskie działa jako „przedłużone ramię Unii”<sup>58</sup>. Za takim węższym zakresem związania państw członkowskich postanowieniami Karty przemawiałyby również wywody zawarte w „Wyjaśnieniach” do art. 51 ust. 1, które stanowią autentyczną interpretację Karty<sup>59</sup>. Czyli - jeżeli państwa działają w ramach „stosowania” prawa unijnego, a nie jego „wykonania”, nie byłyby związane postanowieniami Karty Praw Podstawowych; zasady ogólne działałyby natomiast również w „zakresie stosowania” prawa Unii. Krytykuje się co prawda takie podejście, ale jednocześnie wskazuje na to, że postanowienia art. 6 TUE je potwierdzają: art. 6 ust. 1 TUE odnosi się

---

200.

<sup>57</sup> Reprezentatywnie: J.-H. Bauer, *A. v. Medem, Küçükdeveci – Mangold hoch zwei?...*, s. 451.

<sup>58</sup> J.-H. Bauer, *A. v. Medem, Küçükdeveci – Mangold hoch zwei?...*, s. 451.

<sup>59</sup> Na „Wyjaśnienia” wskazuje wyraźnie akapit trzeci art. 6 ust. 1 TUE. Na marginesie autor pozostawia problem prawidłowości tłumaczenia postanowień art. 51 ust. 1 Karty Praw Podstawowych UE na język polski, choć zauważyć należy, że w „Wyjaśnieniach” do art. 51 ust. 1 Karty wprawdzie następuje odwołanie do „zakresu stosowania” (art. 51 ust. 1 Karty), a następnie mowa jest o „wykonywaniu” prawa UE. Wersje językowe inne niż niemiecka również wskazują na to, że należałoby odpowiednio postanowienia art. 51 ust. 1 Karty sformułować w języku polskim jako: „Postanowienia niniejszej Karty mają zastosowanie do (...) Państw Członkowskich wyłącznie w zakresie, w jakim wykonują one prawo Unii”; brzmienie w języku angielskim - „... to the Member States only when they are implementing Union law”; brzmienie w języku francuskim - „aux Etats membres uniquement lorsqu'ils met ten en oeuvre le droit de l'Union”.

bowiem do charakteru prawnego Karty, która wiązałaby państwa członkowskie w zakresie „wykonywania” prawa Unii, natomiast art. 6 ust. 3 odnosi się do zasad ogólnych prawa unijnego, które wiążą państwa członkowskie w szerszym zakresie „stosowania” prawa Unii<sup>60</sup>.

W omawianej sprawie ma to co prawda znaczenie drugorzędne, bowiem w przypadku dyrektyw w grę wchodzi „wykonywanie” prawa unijnego (nawet przy wskazanej wyżej zawężającej interpretacji „wykonania”), niemniej „mocniejsze” oddziaływanie zasad ogólnych prawa unijnego (w stosunku do postanowień Karty) może mieć istotne znaczenie w innych dziedzinach wychodzących poza często niejednoznaczne postanowienia Karty<sup>61</sup>. Z kolei sam tenor dyskusji potwierdza wniosek przeważającej części polskiej doktryny, że tzw. protokół polsko-brytyjski (i czeski) nie będzie miał większego znaczenia dla stosowania praw podstawowych jako testu badania legalności również środków krajowych, gdyż prawa podstawowe będą w dalszym ciągu kreowane przez TSUE jako zasady ogólne prawa unijnego<sup>62</sup> i działały w „zakresie stosowania” prawa Unii.

#### **4.2. Zasada pierwszeństwa prawa unijnego: nakaz niestosowania prawa krajowego w przypadku sprzeczności z prawem unijnym**

Nawiązując do swojego trwałego orzecznictwa, TSUE przypominał przede wszystkim następujące zasady w dziedzinie obowiązku państw członkowskich do zapewnienia efektywności prawa UE<sup>63</sup>:

---

<sup>60</sup> J.-H. Bauer, *A. v. Medem, Küçükdeveci - Mangold hoch zwei?...*, s. 451.

<sup>61</sup> J.-H. Bauer, *A. v. Medem, Küçükdeveci - Mangold hoch zwei?...*, s. 451.

<sup>62</sup> Zob. A. Wyrozumska, *Inkorporacja Karty Praw Podstawowych do prawa UE: status Karty w prawie UE, zakres obowiązywania i stosowania, główne problemy interpretacyjne z uwzględnieniem stanowiska polskiego*, w: *Ochrona praw podstawowych w Unii Europejskiej*, J. Barcz (red.), Warszawa 2008, s. 99.

<sup>63</sup> Por. J. Barcz (przy współpracy A. Grzelak, M. Kapko, A. Siwek), *Wytyczne polityki legislacyjnej i techniki prawodawczej. Zapewnienie skuteczności prawa Unii Europejskiej w polskim prawie krajowym*, Warszawa 2009, s. 13.

- Sądy krajowe państw członkowskich mają obowiązek zapewnienia „ochrony prawnej gwarantowanej podmiotom prawa poprzez przepisy prawa unijnego oraz zapewnienie pełnej skuteczności tych przepisów” również w sporach między jednostkami, w sytuacji gdy prawo krajowe jest sprzeczne z prawem unijnym<sup>64</sup>.
- Dyrektywa nie może co prawda „sama z siebie tworzyć obowiązków po stronie jednostki i nie można zatem powoływać się na dyrektywę jako taką przeciwko jednostce”,<sup>65</sup> niemniej „wynikające z dyrektywy zobowiązanie państw członkowskich do osiągnięcia rezultatu w niej wskazanego, jak również powinność podjęcia wszelkich właściwych środków ogólnych lub szczególnych w celu zapewnienia wykonania tego zobowiązania, ciąży na wszystkich organach tych państw, w tym, w granicach ich kompetencji, na organach sądowych”<sup>66</sup>.
- W konsekwencji, sąd krajowy powinien przede wszystkim stosować wykładnię prawa krajowego w sposób „przyjazny” prawu unijnemu (wykładnia zgodna z prawem unijnym), tj. w przypadku dyrektywy „powinien w najszerszym możliwym zakresie dokonywać (interpretacji prawa krajowego - przyp. J.B.) w świetle treści i celów dyrektywy w celu osiągnięcia zamierzonego przez nią skutku, postępując tym samym zgodnie z art. 288 akapit trzeci TFUE”<sup>67</sup>, wykładnia zgodna z prawem krajowym jest bowiem „nierozłącznie związana z systemem traktatu, gdyż zezwala sądowi krajowemu na zapewnienie, w ramach jego właściwości, pełnej skuteczności prawa Unii przy rozpoznawaniu zawistego przed nim sporu”<sup>68</sup>.

---

<sup>64</sup> Motyw 45 uzasadnienia wyroku w sprawie *Kücükdeveci*.

<sup>65</sup> Motyw 46 uzasadnienia wyroku. Tamże.

<sup>66</sup> Motyw 47 uzasadnienia wyroku. Tamże.

<sup>67</sup> Chodzi o dawny art. 249 TWE.

<sup>68</sup> Motyw 48 uzasadnienia wyroku w sprawie *Kücükdeveci*.

- Jeżeli ze względu na jednoznaczną sprzeczność przepisu prawa krajowego z prawem unijnym nie ma możliwości zastosowania wykładni zgodnej (jak w omawianej sprawie), to sąd krajowy powinien kierować się prawem unijnym, przy czym dyrektywa 2000/78/WE konkretyzuje jedynie zasadę ogólną prawa unijnego, zakazującą dyskryminacji ze względu na wiek<sup>69</sup>.

W konsekwencji, Trybunał Sprawiedliwości stwierdził (nawiązując do wyroku w sprawie *Mangold*):

„W tych okolicznościach na sędzie krajowym, przed którym zawist spór dotyczący zakazu dyskryminacji ze względu na wiek skonkretyzowanej w dyrektywie 2000/78/WE, spoczywa obowiązek zagwarantowania - w ramach jego kompetencji - ochrony prawnej wynikającej dla podmiotów prawa z prawa Unii oraz zapewnienia jego pełnej skuteczności poprzez niestosowanie jakichkolwiek przepisów prawa krajowego sprzecznych z tą zasadą”<sup>70</sup>.

Nie budzi wątpliwości, że zasada ogólna prawa unijnego może być testem badania legalności środków krajowych, jeśli środki takie objęte są zakresem stosowania prawa wspólnotowego (unijnego). Dotychczas przyjmowano, że występuje to w trzech przypadkach:

- gdy w grę wchodzi wykonanie normy prawa wspólnotowego (unijnego);
- gdy środek krajowy odwołuje się do wyjątku dopuszczalnego według prawa wspólnotowego (unijnego), oraz

---

<sup>69</sup> Motywy 49 i 50 uzasadnienia wyroku. Tamże.

<sup>70</sup> Motyw 51 uzasadnienia wyroku. Tamże.



- gdy w inny sposób objęty był zakresem stosowania prawa wspólnotowego (unijnego), ponieważ specyficzna norma wspólnotowego (unijnego) prawa materialnego ma w danym przypadku zastosowanie<sup>71</sup>.

Nie budziło też wątpliwości - co potwierdził TS - że na dyrektywy, co do zasady, nie można powoływać się w stosunku do jednostki i w stosunkach między jednostkami<sup>72</sup>. Niemniej TS - kierując się dążeniem do umocnienia skuteczności prawa unijnego - sięgnął w omawianych orzeczeniach do następującej argumentacji: jeżeli środki krajowe objęte są zakresem rezultatu określonego w dyrektywie, to tym samym podpadają pod zakres stosowania prawa UE; sama dyrektywa nie może być co prawda powoływana przed sąd, aby uzasadnić niestosowanie środka krajowego, ale jeżeli w danej dziedzinie istnieje zasada ogólna prawa unijnego, to sąd krajowy musi się do niej odwołać i - jeżeli wykładnia przyjazna prawu unijnemu nie może mieć zastosowania ze względu na sprzeczność środka krajowego z zasadą ogólną prawa unijnego, odstąpić od jego stosowania.

Ten kierunek rozumowania spotkał się z krytyką nie tylko ze tego względu, że w ten sposób „obchodzona” jest szczególna natura prawna dyrektywy, ale przede wszystkim także z tego względu, iż konsekwencją będzie „eksplozja” przypadków, w których sądy będą musiały odmawiać stosowania środka krajowego: wystarczy bowiem, że dany obszar objęty zostanie jedynie zakresem regulacji dyrektywy, aby sąd krajowy zmuszony był do odmowy stosowania środka krajowego nie ze względu na naruszenie dyrektywy, lecz prawa pierwotnego - zasady ogólnej prawa unijnego, wyinterpretowanej przez TS<sup>73</sup>.

---

<sup>71</sup> Zob. wywody rzeczniczki generalnej Sharpston zawarte w jej opinii w omówionej wyżej sprawie C-427/06, *Birgit Bartsch*. Szerzej na ten temat: G. Thüsing, *Anmerkung...*, s. 200.

<sup>72</sup> Zob. szerzej na temat orzecznictwa TS w tej sprawie: J.-H. Bauer, A. v. Medem, *Küçükdeveci - Mangold hoch zwei?...*, s. 450.

<sup>73</sup> Reprezentatywne dla kierunku krytycznego są zarzuty zebrane przez G. Thüsinga, *Anmerkung...*

Niemniej jednak argumenty przytoczone przez TS można uznać za przekonujące, szczególnie w świetle jego stałego orzecznictwa nakierowanego na umacnianie skuteczności prawa UE. Jeżeli przyjmowana jest dyrektywa (a zauważyć należy, że w omawianym obszarze procedura jest trudna - wymaga jednomyślności w Radzie UE - art. 19 ust. 1 TFUE), to - niezależnie od szczególnych technik transpozycji dyrektywy - państwa członkowskie zobowiązane są stosownie do zasady lojalności (art. 4 ust. 3 TUE) do zapewnienia jej skuteczności (podobnie jak całego prawa unijnego). Jeżeli w danym obszarze prawa unijnego TS jest w stanie stwierdzić istnienie zasady ogólnej prawa unijnego, to państwa członkowskie (w tym ich sądy) muszą wyciągać z tego konsekwencje w sferze prawa krajowego, stosownie do zasady pierwszeństwa prawa unijnego. Stanowisko TS jest więc bez wątpienia nakierowane na umocnienie skuteczności prawa UE, szczególne zaś na ochronę jednostek, które często do tej pory skazane były „na łaskę” państwa członkowskiego, odwołującego się do zasad transpozycji dyrektywy. Czy właśnie to nie prowadziło to do „rozchwiania” zasady pewności prawa? To nie orzeczenia w sprawie *Mangold* i *Kücükdeveci* doprowadzają - jak tego chcą krytycy - do takiego „rozchwiania”, lecz przeciwnie - umacniając skuteczność prawa unijnego - przyczyniają się do umocnienia tej zasady przede wszystkim w stosunku do jednostek, a również w stosunku do państw członkowskich, których zobowiązanie do transpozycji dyrektywy zostaje wzmocnione: niemniej jednak jedynie w najistotniejszych dziedzinach, które mogą być objęte formułą zasad ogólnej y prawa unijnego.

#### **4.3. Rola postępowania prejudycjalnego**

Jak wskazano wyżej, niemiecki Krajowy Sąd Pracy zastanawiał się, czy - mając na uwadze „zaufanie jakie adresaci norm pokładają w zastosowaniu obowiązujących ustaw krajowych” - skutek niestosowania prawa krajowego sprzecznego z prawem unijnym nie powinien nastąpić dopiero po wydaniu przez TS stosownego wyroku prejudycjalnego. TS potwierdził w związku z tym jednoznacznie, że w przypadku gdy „dokonanie wykładni (...) przepisu zgodnej z prawem Unii okazuje się niemożliwe, (sąd krajowy - aut.) powinien odstąpić od stosowania tego przepisu i ani nie jest przy tym

zobowiązany do uprzedniego wystąpienia do Trybunału z pytaniem prejudycjalnym, ani nie można mu w tym przeszkodzić”<sup>74</sup>.

Zgodnie z postanowieniami art. 267 TFUE decyzja o skierowaniu pytania prejudycjalnego pozostaje w autonomicznej kompetencji sądu krajowego<sup>75</sup>, nie może natomiast „przekształcić się w obowiązek wynikający z tego, że prawo krajowe nie pozwala temu sądowi na niestosowanie przepisu krajowego, który uważa sprzeczny z konstytucją, jeżeli wcześniej trybunał konstytucyjny nie stwierdził jego niekonstytucyjności. Na podstawie bowiem zasady pierwszeństwa prawa Unii, z której korzysta także zasada niedyskryminacji ze względu na wiek, uregulowanie krajowe, które wchodzi w zakres zastosowania prawa Unii, a jest z nim sprzeczne, nie powinno być stosowane”<sup>76</sup>.

W konsekwencji, stwierdzenie TS jest jednoznaczne: podstawą skierowania pytania prejudycjalnego przez sąd krajowy do Trybunału nie mogą być wyłącznie stwierdzona sprzeczność prawa krajowego z prawem UE oraz problemy występujące w procedurze krajowej (o czym niżej)<sup>77</sup>. Sąd krajowy może lub musi kierować pytanie prejudycjalne, jeżeli spełnione są przesłanki określone w art. 267 TFUE, tj. dla wydania wyroku niezbędną jest decyzja w kwestii interpretacji traktatów lub w kwestii ważności i wykładni aktów unijnego prawa pochodnego.

#### **4.4. Rola sądu konstytucyjnego**

Krajowy Sąd Pracy podnosił również, że sąd krajowy nie może - stosownie do regulacji krajowych - odstąpić od stosowania przepisów prawa krajowego bez uprzedniego stwierdzenia przez niemiecki Federalny

---

<sup>74</sup> Motyw 53 uzasadnienia wyroku w sprawie *Kücükdeveci*.

<sup>75</sup> Na ten temat - po rządami TFUE: I. Skomerska-Muchowska, *Pytania prejudycjalne sądów krajowych*, w: *System ochrony prawnej w Unii Europejskiej*, red. A. Wyrozumski, Warszawa 2010.

<sup>76</sup> Motyw 54 uzasadnienia wyroku w sprawie *Kücükdeveci*.

<sup>77</sup> Por. J.F. Lindner, *Rechtsprechung. Europäisches Gerichtshof. Urteil vom 19.1.2010...*, s. 272.

Trybunał Konstytucyjny niekonstytucyjności takich przepisów (co miałyby być ewentualne kompensowane pytaniem prejudycjalnym do TS)<sup>78</sup>.

Trybunał Sprawiedliwości odniósł się do tego problemu jedynie pośrednio (nie chcąc zapewne ingerować w regulacje na szczeblu prawa krajowego), lecz jednoznacznie. Wyżej już wskazano na wywody TS, w których podkreślono, że ewentualne regulacje krajowe, zabraniające sądowi krajowemu niestosowania przepisów prawa krajowego sprzecznego z prawem unijnym przed rozstrzygnięciem krajowego sądu konstytucyjnego w sprawie ich niekonstytucyjności, nie mogą w żadnym razie rodzić obowiązku po stronie sądu krajowego do wystąpienia z pytaniem prejudycjalnym do TS. Następnie TS podkreślił:<sup>79</sup>

„Z powyższych rozważań wynika, że sąd krajowy, rozpoznając spór między jednostkami, nie jest zobowiązany do wystąpienia do Trybunału w trybie prejudycjalnym o wykładnię zasady nie-dyskryminacji ze względu na wiek skonkretyzowanej w dyrektywie 2000/78/WE przed odstąpieniem od stosowania przepisu prawa krajowego, który uważa za sprzeczny z tą zasadą, lecz ma takie uprawnienie. Fakultatywność takiego zwrócenia się do Trybunału jest niezależna od szczegółowego trybu, którego sąd krajowy powinien przestrzegać na podstawie prawa krajowego przy odstępowaniu od stosowania przepisu krajowego, który uważa za sprzeczny z Konstytucją”.

A zatem TS wskazał jednoznacznie, że to - czy sąd krajowy ma zwrócić się do własnego sądu konstytucyjnego, czy nie, nie może mieć wpływu na zapewnienie efektywności prawa UE, czyli (w omawianym przypadku) - obowiązku niestosowania prawa krajowego z nim sprzecznego.

W przypadku RFN problem dodatkowy wynika z tego, że niemiecki Federalny Trybunał Konstytucyjny ma kompetencje do stwierdzenia

---

<sup>78</sup> Motyw 52 uzasadnienia wyroku w sprawie *Kücükdeveci*.

<sup>79</sup> Motyw 55 uzasadnienia wyroku. Tamże.

nieważności ustawy w przypadku stwierdzenia jej sprzeczności z Ustawą Zasadniczą (UZ), nie ma natomiast takiej kompetencji w przypadku stwierdzenia sprzeczności ustawy z prawem UE (art. 100 ust. 1 UZ- Co to za skrót? – v. wiersz wyżej), a należy dodać, że do tej pory nie mógł nie zastosować ustawy bez odwołania się do Federalnego Trybunału Konstytucyjnego<sup>80</sup>. TS podkreślił natomiast w tym kontekście, że postępowanie prejudycjalne nie może być rodzajem „kompensaty” tego rodzaju regulacji krajowej<sup>81</sup>. Sąd krajowy zobowiązany jest do niestosowania prawa krajowego sprzecznego z prawem unijnym, przy czym decyzja sądu krajowego w tej sprawie nie wywiera skutku *erga omnes*: inny sąd krajowy w podobnej sprawie mógłby orzec w inny sposób.

Nowy wymiar problemowi nadaje wyrok w sprawie *Kücükdeveci*, ponieważ obecnie sędzia będzie mógł odmówić stosowania środka krajowego, który uzna za sprzeczny z prawem UE, przy czym wystarczy, jeśli środek krajowy objęty jest zakresem oddziaływania dyrektywy. Stan taki oceniany jest w doktrynie niemieckiej krytycznie, głównie ze wskazaniem na rozchwianie bezpieczeństwa prawnego<sup>82</sup>. Wskazuje się m.in., że wymagana byłaby dyskusja na temat interwencji ustawodawcy<sup>83</sup>, nakierowanej na przyznanie kompetencji jednemu z sądów federalnych do unieważniania ustaw sprzecznych z prawem UE.

## 5. Refleksja końcowa

W doktrynie niemieckiej wyrok w sprawie *Kücükdeveci* oceniany jest emocjonalnie<sup>84</sup> - jako „cios pałką” (*Paukenschlag*) w porównaniu z

---

<sup>80</sup> G. Thüsing, *Unanwendbarkeit des nationalen Rechts...*, s. 201.

<sup>81</sup> J.F. Lindner, *Rechtsprechung. Europäisches Gerichtshof. Urteil vom 19.1.2010...*, s. 272.

<sup>82</sup> G. Thüsing, *Unanwendbarkeit des national en Rechts...*, s. 201.

<sup>83</sup> G. Thüsing, *Unanwendbarkeit des national en Rechts...*, s. 201.

<sup>84</sup> Tamże, s. 199.

wyrokiem w sprawie *Mangold*, zapowiadającym jedynie „delikatnymi dźwiękami” nadchodzące problemy odnoszące się przede wszystkim do zakresu jurysdykcji TS. Oddziaływanie praktyczne wyroku w sprawie *Kücükdeveci*, w którym TS potwierdził linię orzeczniczą zapoczątkowaną w wyroku *Mangold*, jest oceniane znacznie mniej emocjonalnie<sup>85</sup>. Trybunał Sprawiedliwości podkreślił bowiem, że stanowczy zakaz dyskryminacji ze względu na wiek, mający charakter zasady ogólnej prawa unijnego, odnosi się do wszelkich ogólnych klauzul zawartych w prawie krajowym państw członkowskich, wprowadzających zróżnicowanie ze względu na wiek. Co jednak nie wyklucza dopuszczenia - z punktu widzenia prawa UE - zróżnicowania w krajowych rozwiązaniach szczególnych, uzasadnionych interesem powszechnym i przestrzegających zasadę proporcjonalności.

Ponadto, TS jednoznacznie kontynuuje linię orzeczniczą nakierowaną na umocnienie skuteczności prawa unijnego. W omawianym przypadku dotyczy to zwłaszcza umocnienia praw jednostek, które dotychczas w zakresie regulacyjnym dyrektyw były skazane w znacznej mierze „na łaskę” państw członkowskich. Obecnie - jeśli w zakresie regulacyjnym dyrektywy można się będzie odwołać do zasady ogólnej prawa unijnego, sąd krajowy będzie odmawiał stosowanie środka krajowego sprzecznego z prawem Unii.

---

<sup>85</sup> Np. S. Kolbe, *Kücükdeveci und tarifliche Altersgrenzen ...*, s. 503.

# Konsolidacja Eurogrupy: umocnienie efektywności Unii czy groźba jej fragmentacji?

(w:) Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny 2011, zeszyt 2  
(strony 9-42).

## 1. Wprowadzenie

Podczas spotkania w dniach 24-25 marca 2011 r. Rada Europejska podjęła istotne decyzje, nakierowane na przezwycięzenie kryzysu finansowego, zwłaszcza zaś na zapewnienie stabilności strefy euro jako całości, zachowanie stabilności finansowej oraz uzyskanie wzrostu gospodarczego w Unii Europejskiej<sup>1</sup>. Przypomnieć należy, że na wiosnę 2010 r. ustanowiony został Europejski Mechanizm Stabilności Finansowej (*European Financial Stability Facility*) mający charakter *ad hoc*, z którego udzielono dotychczas pomoc Grecji i Irlandii. Stosownie do podjętych decyzji ma on zostać zastąpiony (od połowy 2013 r.) stałym Europejskim Mechanizmem Stabilności (*European Stability Mechanism*)<sup>2</sup>. Niezależnie

---

<sup>1</sup> Rada Europejska 24-25 marca 2011 roku. Konkluzje. Bruksela, 25 marca 2011 r. (OR.en) EUCO 10/11 CO EUR 6 CONCL 3.

<sup>2</sup> Termin polski „Europejski Mechanizm Stabilności” (*European Stability Mechanism*) pojawił się w polskiej wersji konkluzji ze spotkania z 24-24 marca 2011 r. W konkluzjach ze spotkania Rady Europejskiej 16-17 grudnia występował termin „Europejski Mechanizm Stabilizacyjny”. W wersji angielskiej został on zaproponowany w sprawozdaniu Przewodniczącego Rady Europejskiej Hermana van Rompuy’a z konsultacji nt. mechanizmu, przedłożonym (jako projekt) 7 grudnia 2010 r. (Brussels, 7 December 2010, 28/10 CO EUR 20) i zaakceptowany w konkluzjach Rady Europejskiej przyjętych podczas spotkania w dniach 16-17 grudnia 2010 r. (por. załącznik I i II). Pierwotnie – w konkluzjach ze spotkania w dniach 28-29 października 2010 r. - Rada Europejska posługiwała się szerszym pojęciem „Stałego Mechanizmu Kryzysowego” (*Permanent Crisis Mechanism*). Termin ten występuje również w konkluzjach ze spotkania Rady Europejskiej w dniach 16-17 grudnia 2010 r. (punkt I.1.). Obecnie należy stosować ostateczną wersję tego terminu w języku polskim - jak wspomniano - „Europejski Mechanizm Stabilności”.

od tego, w konkluzjach z powyższego spotkania Rady Europejskiej sfinalizowano względnie potwierdzono decyzje dotyczące: skoncentrowania się w ramach strategii „Europa 2020” na konsolidacji fiskalnej i reformach strukturalnych, wzmocnieniu zarządzania gospodarczego w ramach Paktu Stabilności i Wzrostu, przyjęcia „Paktu euro plus”, nakierowanego na umocnienie konkurencyjności w strefie euro oraz ustanowienia wspomnianego Europejskiego Mechanizmu Stabilności (dalej: EMS), w ramach którego możliwe będzie udzielanie pomocy finansowej państwu strefy euro, którego sytuacja zagrażałaby stabilności strefy euro jako całości.

Podjęte decyzje, przy wiodącej roli państw strefy euro, zwłaszcza zaś Niemiec i Francji, mają bez wątpienia istotne znaczenie dla całej Unii Europejskiej, dopełniając reformę ustrojową przeprowadzoną na mocy Traktatu z Lizbony (który wszedł w życie 1 grudnia 2009 r.)<sup>3</sup> reformami nakierowanymi na utrzymanie stabilności finansowej strefy euro, umocnienie konkurencyjności całej Unii i przyczynienie się do wzrostu gospodarczego. Niemniej skłaniają one również do sformułowania pytań dotyczących kwestii zasadniczych dla Unii Europejskiej i jej państw członkowskich, a odnoszących się do zachowania spójności Unii w świetle coraz mocniejszej konsolidacji państw strefy euro.

Wraz z wejściem Unii Gospodarczej i Walutowej w trzecią fazę i wprowadzeniem wspólnej waluty w 2002 r., Eurogrupa, nieformalna początkowo struktura, skupiająca przedstawicieli państw, których walutą jest euro, zaczęła odgrywać coraz większą rolę w procesie decyzyjnym w Unii, nie tylko w sprawach dotyczących wspólnej waluty. Nie bez przyczyny wskazywano, że wokół Eurogrupy zaczyna tworzyć się owe „twarde jądro” Unii. Traktat z Lizbony uwzględnił te obawy o tyle, że umocował Eurogrupę w prawie pierwotnym Unii (art. 137 TFUE oraz Protokół (nr 14))<sup>4</sup>. Włączenie Eurogrupy w unijne ramy instytucjonalne

---

<sup>3</sup> Por. J. Barcz, *Unia Europejska na rozstajach. Traktat z Lizbony. Dynamika i główne kierunki reformy ustrojowej*, Warszawa 2010 (wydanie II).

<sup>4</sup> Por. A. Nowak-Far, *Unia Gospodarcza i Walutowa w Europie*, Warszawa 2011, s. 79.



wyraża się również w tym, że na mocy art. 1 Protokołu (nr 14) w jej spotkaniach bierze udział przedstawiciel Komisji, a wówczas gdy rozpatrywane są sprawy wspólnej waluty zapraszany jest również przedstawiciel Europejskiego Banku Centralnego (EBC). Niemniej jednak Eurogrupa zachowuje nadal znaczącą niezależność, m.in. jej pracami kieruje przewodniczący wybierany na okres dwóch i pół roku przez członków grupy, czyli ministrów państw strefy euro.

Nie ulega bowiem wątpliwości, że realizacja wskazanego na wstępie pakietu środków skonsoliduje wewnątrznie strefę euro. Jednocześnie pojawią się - poza spełnieniem kryteriów kowergencyjnych (art. 140 ust. 1 TFUE oraz Protokół (nr 13)) – dodatkowe istotne kryteria, których spełnienie będzie warunkowało wejście do strefy euro państw pozostających dotychczas poza nią: przystąpienie do umowy międzynarodowej ustanawiającej EMS oraz sprostanie założeniom „Paktu euro plus”.

Głównym celem niniejszego artykułu jest rozważanie, na ile nowe zobowiązania polityczne i prawne oraz nowa infrastruktura instytucjonalna może przyczynić się do umocnienia spójności Unii jako całości, na ile natomiast realne staje się wewnętrzne zróżnicowanie w Unii.

## **2. Zasadnicze dotychczasowe etapy procesu decyzyjnego**

Kryzys finansowy jaki dotknął Grecję (a następnie Irlandię) stanowił wstrząs dla całej strefy euro i przyczynił się do wszczęcia procesu decyzyjnego, nakierowanego na stosunkowo radykalne działania. Sam tzw. mechanizm grecki (Europejskiego Mechanizmu Stabilizacji Finansowej), w ramach którego udzielono pomocy finansowej Grecji<sup>5</sup> a następnie Irlandii,<sup>6</sup> ma charakter doraźny. Podstawą jego ustanowienia jest rozporządzenie

---

<sup>5</sup> Decyzja Rady z dnia 8 czerwca 2010 r. (2010/320/UE), Dz. Urz. UE 2010 L 145/6 i decyzja Rady z 20 grudnia 2010 r. (2011/57/UE) zmieniająca powyższą decyzję. Dz. Urz. UE 2011 L 26/15.

<sup>6</sup> Decyzja wykonawcza Rady z dnia 7 grudnia 2010 r. w sprawie przyznania Irlandii pomocy finansowej Unii (2011/77/UE), Dz. Urz. 2011 L 30/34.

Rady nr 407/2010 z dnia 11 maja 2010 r.<sup>7</sup> wydane na podstawie art. 122 ust. 2 TFUE<sup>8</sup>. Postanowienia art. 122 ust. 2 TFUE wyraźnie jednak odwołują się do jednorazowych, nadzwyczajnych okoliczności, których wystąpienie może stanowić przyczynę udzielenia państwu dotkniętemu takimi okolicznościami pomocy finansowej. Rozporządzenie nr 407/2010 ustanawia „warunki i procedury” przyznania pomocy, w tym „rygorystyczne warunki dotyczące polityki gospodarczej w celu zapewnienia stabilności finansów publicznych państwa członkowskiego będącego beneficjentem”. Zawiera ono również odpowiednie regulacje instytucjonalne, powierzając Radzie „uprawnienia wykonawcze”, a Komisję Europejską zobowiązując do weryfikowania, czy nadal zachodzą „okoliczności zagrażające stabilności finansowej całej Unii”. Uzasadnienie rozporządzenia (por. preambuła, punkty 2 - 8) nakierowane jest jednak na wykazanie, że zaistniała sytuacja finansowa miała nadzwyczajny charakter i pozostawała poza kontrolą państw członkowskich (w tym Grecji) - bezprecedensowy globalny kryzys finansowy, pogorszenie koniunktury gospodarczej, pogorszenie warunków zaciągania pożyczek. Ustanowiony Europejski Mechanizm Stabilności Finansowej może więc być stosowany jedynie w sytuacjach nadzwyczajnych i w ściśle określonym w czasie (jak długo nadzwyczajne okoliczności trwają). Uzasadnienie musi odwoływać się do „nadzwyczajnych okoliczności pozostających poza kontrolą” danego państwa<sup>9</sup>. Należy również uwzględnić, że rozporządzenie powyższe stworzyło unijne ramy prawne dla międzyrządowych instrumentów (porozumień w ramach grupy euro, w tym porozumień z MFW i porozumień z Grecją i Irlandią), które zagwarantowały stosowną pomoc

---

<sup>7</sup> Dz. Urz. UE 2010 L 118/1.

<sup>8</sup> „W przypadku gdy Państwo Członkowskie ma trudności lub jest istotnie zagrożone poważnymi trudnościami z racji klęsk żywiołowych lub nadzwyczajnych okoliczności pozostających poza jego kontrolą, Rada, na wniosek Komisji, może przyznać danemu Państwu Członkowskiemu, pod pewnymi warunkami, pomoc finansową Unii. Przewodniczący Rady informuje Parlament Europejski o podjętej decyzji”.

<sup>9</sup> Podobny mechanizm ustanowiony został wcześniej w odniesieniu do państw członkowskich UGiW objętych derogacją – rozporządzenie Rady nr 332/2002 z dnia 18 lutego 2002 r. ustanawiające instrument średnioterminowej pomocy finansowej dla bilansów płatniczych państw członkowskich. Dz. Urz. UE 2002 L 53/1.

finansową. Działania antykrzysowe mają więc po części charakter międzyrządowy w ramach grupy euro<sup>10</sup>.

Paralelnie do ustanawiania tzw. mechanizmu greckiego precyzowano dziedziny współdziałania, w których decyzje sfinalizowano podczas spotkania Rady Europejskiej 24-25 marca 2011 r. Istotne znaczenie miały kolejne spotkania Rady Europejskiej w pierwszej połowie 2010 r., zwłaszcza zaś spotkanie w dniu 17 czerwca 2010 r.<sup>11</sup>. Podczas tego spotkania przyjęto dokument strategiczny „Europa 2020”, zastępujący Strategię lizbońską, zainicjowano działania na rzecz umocnienia „europejskiego zarządzania gospodarczego”, stabilności budżetowej, stabilności finansowej oraz umocnienia koordynacji polityk gospodarczych państw członkowskich.

Dalsze ukierunkowanie procesu decyzyjnego nastąpiło podczas spotkania Rady Europejskiej w dniach 28-29 października 2010 r. Szefowie państw lub rządów podjęli wówczas m.in. następujące zasadnicze decyzje:<sup>12</sup>

- zatwierdzili sprawozdanie grupy zadaniowej ds. zarządzania gospodarczego<sup>13</sup> i jednocześnie potwierdzili, że do „lata 2011 r.” powinny zostać sfinalizowane prace Komisji Europejskiej nad stosownymi projektami aktów unijnego prawa pochodnego

---

<sup>10</sup> Warto w tym kontekście przypomnieć, że skarga konstytucyjna wniesiona w RFN do niemieckiego Federalnego Trybunału Konstytucyjnego zawierała zarzut niekonstytucyjności ustawy federalnej zapewniającej wykonanie porozumień państw euro grupy („porozumień w UE”) w sprawie pomocy finansowej dla Grecji ( punkt II postanowienia Trybunału z 7 maja 2010 r. (BVerfG - 2 BvR 987/10), a nie kwestionowania zakresu kompetencji UE.

<sup>11</sup> Rada Europejska 17 czerwca 2010 r. Konkluzje. Bruksela, 17 czerwca 2010 r. EUCO 13/10 COEUR 9 CONCL 2.

<sup>12</sup> Konkluzje. Bruksela, 29 października 2010 r. Dokument: EUCO 25/10 , punkt 1.

<sup>13</sup> *Strengthening Economic Governance in the EU. Report of the Task Force to the European Council.* Brussels, 21 October 2010.

(służącemu umocnieniu „europejskiego zarządzania gospodarczego”);

- nawiązując do wskazanego wyżej sprawozdania, potwierdzili zamiar ustanowienia „Stałego Mechanizmu Kryzysowego”,<sup>14</sup> który miałby służyć „ochronie stabilności finansowej strefy euro jako całości”;
- zwrócili się do Przewodniczącego Rady Europejskiej, aby podjął „konsultacje z członkami Rady Europejskiej w sprawie „nieznacznej zmiany Traktatu” (*limited Treaty change*), która byłaby w tym celu konieczna, bez zmiany art. 125 TFUE (klauzula o nieprzejmowaniu zobowiązań)”;<sup>15</sup>
- potwierdzili, że Komisja Europejska w „ściślej konsultacji” z Przewodniczącym Rady Europejskiej przeprowadzi „prace przygotowawcze nad ogólnymi cechami przyszłego nowego Mechanizmu, między innymi dotyczące roli sektora prywatnego, roli MFW oraz bardzo restryktywnych warunków, na których te programy powinny działać”;
- zlecieli Przewodniczącemu Rady Europejskiej przeanalizowanie we współpracy z państwami członkowskimi kwestii zawieszenia prawa głosu państwa członkowskiego strefy euro (w ramach procedur Unii Gospodarczej i Walutowej) w przypadku „trwałego zagrożenia stabilności strefy euro jako całości” (spowodowanego – należy zakładać – polityką takiego państwa);

---

<sup>14</sup> Zmiany terminologii - por. przypis 2.

<sup>15</sup> Art. 125 ust. 1 TFUE (tzw. *no bail-out clause*): „Unia nie odpowiada za zobowiązania rządów centralnych, władz regionalnych, lokalnych lub innych władz publicznych, innych instytucji lub przedsiębiorstw publicznych Państwa Członkowskiego, ani ich nie przejmuje, z zastrzeżeniem wzajemnych gwarancji finansowych dla wspólnego wykonania określonego projektu. Państwo Członkowskie nie odpowiada za zobowiązania rządów centralnych, władz regionalnych, lokalnych lub innych władz publicznych, innych instytucji lub przedsiębiorstw publicznych innego Państwa Członkowskiego, ani ich nie przejmuje, z zastrzeżeniem wzajemnych gwarancji finansowych dla wspólnego wykonania określonego projektu”.

- ustalili, że „ostateczna decyzja” co do „ogólnego kształtu” „Stałego Mechanizmu Kryzysowego” oraz zakresu „nieznaczonej zmiany” Traktatu miałyby być podjęta podczas spotkania Rady Europejskiej w grudniu 2010 r., a mechanizm miałyby zacząć obowiązywać „od połowy 2013 r.”.

Podczas spotkania Rady Europejskiej w dniach 16-17 grudnia 2010 r. skoncentrowano się na uzgodnieniu zasadniczych decyzji w sprawie ustanowienia stałego Europejskiego Mechanizmu Stabilizacji,<sup>16</sup> zwłaszcza na formule prawnej uzupełnienia postanowień art. 136 TFUE, podstawie prawnej ustanowienia Mechanizmu, jego zasadniczych celach oraz „ramach czasowych” jego wejścia w życie (szczegółowo dalej).

Sama formuła prawna uzupełnienia art. 136 TFUE oraz ustanowienia EMS wywołała dyskusje, tym bardziej znaczące, że po raz pierwszy postanowiono odwołać się do uproszczonej zmiany Traktatów,<sup>17</sup> tj. do jednego z wariantów tzw. procedury kładki (art. 48 ust. 6 TUE)<sup>18</sup>. Natomiast wyżej wskazany katalog środków uzupełniony został na początku 2011 r. o „Pakt euro plus”.

### **3. Ramowe decyzje podjęte podczas spotkania Rady Europejskiej 24-25 marca 2011 r.**

Punktem wyjścia są ustalenia w trzech dziedzinach, obejmujących wszystkie państwa członkowskie.

---

<sup>16</sup> Rada Europejska. Konkluzje, Bruksela, 17 grudnia 2010 r. Dokument CO EUR 21 CONCL 5.

<sup>17</sup> Por. R. Grzeszczak, A. Zawidzka, *Tworzenie prawa Unii Europejskiej* (w:) *Źródła prawa Unii Europejskiej* (red. J. Barcz), Warszawa 2010 (wydanie 2), s. IV-58/59.

<sup>18</sup> Szczegółowo na temat tej dyskusji: J. Barcz, *W sprawie formuły prawnej wprowadzenia do prawa UE Europejskiego Mechanizmu Stabilizacyjnego*, Europejski Przegląd Sądowy 2011, nr 1. Również: P. Kaczyński, P. Broin, *From Lisbon to Deauville: Practicalities of the Lisbon Treaty Revision(s)*, CEPS Policy Brief No. 216/October 2010.

**Po pierwsze** - chodzi o uzgodnione działania, które mają być monitorowane w ramach europejskiego semestru<sup>19</sup>. Zadaniem głównym jest tu przywrócenie dobrej sytuacji budżetowej w państwach członkowskich i stabilności budżetowej. Państwa członkowskie zobowiązane zostały do przedłożenia wieloletnich planów konsolidacyjnych, a polityki budżetowe na rok 2012 mają być podporządkowane zmniejszeniu deficytów budżetowych poniżej poziomu 3 %. Konkretne środki krajowe nakierowane na ten cel powinny być włączone do przedkładanych w ramach UGiW planów stabilności i planów konwergencji.

**Po drugie** - sprecyzowani główne cele w ramach strategii „Europa 2020”,<sup>20</sup> nakierowane na konsolidację fiskalną i reformy strukturalne oraz sprecyzowano główne obszary działania (m.in. dotyczące rynku pracy, zwalczania ubóstwa, edukacji, systemów emerytalnych, badań i innowacji, efektywności energetycznej).

**Po trzecie** - podkreślono znaczenie urzeczywistniania unijnego rynku wewnętrznego jako warunku zapewnienia wzrostu, zatrudnienia i konkurencyjności<sup>21</sup>. Komisja zamierza przedłożyć plan w tej sprawie - „Akt o jednolitym rynku”, a do końca 2012 r. ma być przyjęty pierwszy pakiet środków nakierowanych na ten cel. Podkreślono przy tym szczególne znaczenie pełnej transpozycji dyrektywy 2006/123/WE o usługach na rynku wewnętrznym<sup>22</sup> oraz - w dziedzinie stosunków zewnętrznych - zawarcie w 2011 r. w ramach rundy dauhańskiej umowy o wolnym handlu.

Potwierdzono również konieczność przyjęcia - w ramach wzmocnienia „europejskiego zarządzania” - sześciu aktów unijnego prawa pochodnego,

---

<sup>19</sup> Rada Europejska 24-25 marca 2011 roku. Konkluzje. Bruksela, 25 marca 2011 r. (OR.en) EUCO 10/11 CO EUR 6 CONCL 3, s. 2.

<sup>20</sup> Tamże, s. 3.

<sup>21</sup> Tamże, s. 4.

<sup>22</sup> Dz. Urz. UE 2006 L 376/36.

dotyczących reformy Paktu Stabilności i Wzrostu<sup>23</sup>. Projekty te nakierowane są na umocnienie nadzoru nad politykami budżetowymi oraz na stosowanie na wcześniejszym etapie i w sposób bardziej spójny środków dyscyplinujących. Projekty tych aktów Komisja Europejska przedłożyła 29 września 2010 r.,<sup>24</sup> uzgodniono natomiast, że mają być przyjęte w czerwcu 2011 r.

Decyzjami natomiast o najistotniejszym znaczeniu jest ustanowienie „Paktu euro plus” oraz Europejskiego Mechanizmu Stabilności.

#### 4. Ustanowienie „Paktu euro plus”

**Powstanie Paktu:** idea Paktu sięga korzeniami do rozpoczętych na początku 2010 r. prac nad nowym „europejskim zarządzaniem gospodarczym”. Bezpośredni asumpt dla finalizacji prac dała natomiast propozycja niemiecko-francuska,<sup>25</sup> przedłożona po ustaleniach między kanclerzem RFN Angelą Merkel i prezydentem Francji Nicolasem Sarkozy, dnia 4 lutego 2011 r. podczas spotkania Rady Europejskiej. W efekcie, w konkluzjach z tego spotkania stwierdzono, że podjęte zostaną prace nad „Paktem na rzecz zdolności do konkurencyjności” (*Pakt für Wettbewerbsfähigkeit*), który miałby być nakierowany na umocnienie koordynacji polityk gospodarczych państw członkowskich grupy euro, umocnienie efektywności konkurencji i umocnienie konwergencji gospodarek, przy jednoczesnym respektowaniu unijnego rynku wewnętrznego oraz ram instytucjonalnych Unii<sup>26</sup>. Zapowiedziano również, że Pakt będzie otwarty

---

<sup>23</sup> Rada Europejska 24-25 marca 2011 roku. Konkluzje. Bruksela, 25 marca 2011 r. (OR.en) EUCO 10/11 CO EUR 6 CONCL 3, s. 4.

<sup>24</sup> Por. Press release IP/10/1199 of 29 September 2010. EU economic governance: the Commission delivers a comprehensive package of legislative measures.

<sup>25</sup> *Pakt für Wettbewerbsfähigkeit* (założenia). Dokument w posiadaniu autora (również w tłumaczeniu na język francuski).

<sup>26</sup> Por. Remarks by Herman Van Rompuy President of the European Council at the Press conference following the Informal Summit of the Heads of State and Government of the Eurozone. Brussels, 11 March 2011 PCE 068/11.

dla państw członkowskich UE nie należących do strefy euro<sup>27</sup>. Prace nad „Paktem na rzecz euro” zostały sfinalizowane podczas nieformalnego spotkania szefów państw lub rządów państw członkowskich grupy euro w dniu 11 marca 2011 r. (pierwsze tego rodzaju spotkanie nieformalne Rady Europejskiej w pomniejszonym składzie), podczas którego „zatwierdzono” treść Paktu<sup>28</sup>. Został on następnie przedłożony podczas spotkania Rady Europejskiej w dniach 24 -25 marca 2011 r. - aby „państwa członkowskie spoza strefy euro mogły wskazać, czy zamierzają w nim uczestniczyć”<sup>29</sup>.

Należy więc zwrócić uwagę na to, że Pakt został przyjęty samodzielnie przez państwa strefy euro podczas nieformalnego spotkania w dniu 11 marca 2011 r., natomiast podczas spotkania Rady Europejskiej w dniach 24-25 marca 2011 r. został przedłożony celem zapoznania się z nim przez państwa członkowskie UE nie należące do strefy euro oraz złożenia ewentualnej deklaracji przystąpienia przez nie do Paktu. Pakt został zamieszczony jako Załącznik I do konkluzji z tego spotkania Rady Europejskiej z niewielkimi zmianami redakcyjnymi w stosunku do treści tekstu przyjętego 11 marca 2011 r. Ustalono jednocześnie jego ostateczną nazwę - „Pakt euro plus”<sup>30</sup>.

**Cele z przewodnie zasady Paktu:** cele Paktu nakierowane są na wspieranie konkurencyjności, wspieranie zatrudnienia, przyczynianie się do stabilności finansów publicznych oraz wzmocnienie stabilności

---

<sup>27</sup> Rada Europejska 4 lutego 2011 roku. Konkluzje. Bruksela, 4 lutego 2011 r. EUCO 2/11 (OR.en). Załącznik I, s. 13.

<sup>28</sup> Załącznik I do konkluzji spotkania szefów państw lub rządów strefy euro z dnia 11 marca 2011 r. Bruksela, 11 marca 2011 r. (OR.en).

<sup>29</sup> Tamże, punkt 1 konkluzji. Również: punkt 11 konkluzji Rady Europejskiej ze spotkania w dniach 24-25 marca 2011 r. Rada Europejska 24-25 marca 2011 roku. Konkluzje. Bruksela, 25 marca 2011 r. (OR.en) EUCO 10/11 CO EUR 6 CONCL 3, s. 5.

<sup>30</sup> Załącznik I do konkluzji Rady Europejskiej ze spotkania w dniach 24-25 marca 2011 r. Tamże, s. 13 do 20.



finansowej<sup>31</sup>. Działania w ramach Paktu mają opierać się na następujących czterech zasadach:<sup>32</sup>

- 1) Pakt ma być zgodny z funkcjonującym modelem zarządzania gospodarczego oraz spójny z istniejącymi instrumentami, zwłaszcza ze strategią „Europa 2010”, europejskim semestrem, zintegrowanymi wytycznymi, Paktem Stabilności i Wzrostu oraz nowymi ramami nadzoru makroekonomicznego;
- 2) Pakt ma być ukierunkowany na priorytetowe obszary, mające zasadnicze znaczenie dla umocnienia konkurencyjności i zapewnienia konwergencji gospodarczej;
- 3) skuteczność Paktu ma zapewnić personalna odpowiedzialność szefów państw lub rządów należących do Paktu, którzy mają podejmować konkretne zobowiązania w imieniu państw, które reprezentują, a wykonanie tych zobowiązań będzie co roku monitorowane na szczeblu politycznym przez pozostałych szefów państw lub rządów należących do Paktu;
- 4) Państwa należące do Paktu zobowiązują się do szczególnego zaangażowania na rzecz realizacji unijnego rynku wewnętrznego, przy czym działania w ramach paktu muszą w pełni respektować integralność unijnego rynku wewnętrznego.

**Dziedziny objęte Paktem:** Pakt obejmuje - jak wspomniano - cztery zasadnicze dziedziny:

- **wspieranie konkurencyjności:**<sup>33</sup> najistotniejszym elementem jest doprowadzenie do ewolucji wynagrodzeń w zależności do wydajności, przy czym w toku monitorowania mają być

---

<sup>31</sup> Tamże, s. 15.

<sup>32</sup> Tamże, s. 14/15.

<sup>33</sup> Tamże, s. 16/17.

uwzględnianie koszty pracy w danym okresie poprzez porównanie z sytuacją w innych państwach strefy euro oraz u głównych partnerów handlowych Unii; koszty pracy w poszczególnych państwach należących do Paktu będą ocenia zarówno w odniesieniu do gospodarki jako całości, jak też w głównych sektorach gospodarki;

- **wspieranie zatrudnienia:**<sup>34</sup> przy ocenie będą brane pod uwagę zwłaszcza wskaźniki bezrobocia długoterminowego, bezrobocia osób młodych oraz współczynnik aktywności zawodowej; jako priorytety określono propagowanie elastycznego rynku pracy i bezpieczeństwa socjalnego, uczenie się przez całe życie, reformy podatkowe nakierowane na „uczynienie pacy opłacalną”;
- **zwiększenie stabilności finansów publicznych:**<sup>35</sup> w tej dziedzinie wskazano na dwie zasadnicze dziedziny: po pierwsze na stabilność świadczeń emerytalnych, świadczeń związanych z opieką zdrowotną i świadczeń socjalnych; reformy mają tu dotyczyć zwłaszcza dostosowania systemu emerytalnego do sytuacji demograficznej danego państwa (poprzez stosowne dostosowanie wieku przejścia na emeryturę oraz podniesienie współczynnika aktywności zawodowej) oraz ograniczania systemów wczesnych emerytur i wprowadzania zachęt służących zatrudnianiu starszych wiekiem pracowników; po drugie – państwa należące do Paktu mają „odzwierciedlić” w swoim prawie krajowym unijne zasady fiskalne określone w ramach Paktu Stabilności i Wzrostu;
- **wzmocnienie stabilności finansowej:**<sup>36</sup> w tym kontekście nawiązano do zainicjowanej w ramach strefy euro kompleksowej reformy unijnych ram nadzoru i regulacji w sektorze finansowym; odnośne regulacje w prawie krajowym, dotyczące reorganizacji kryzysowej

---

<sup>34</sup> Tamże, s. 17.

<sup>35</sup> Tamże, s. 18/19.

<sup>36</sup> Tamże, s. 19/20.

banków, mają wprowadzić (przy poszanowaniu *acquis* unijnego) państwa należące do Paktu; z drugiej strony - zastrzegając pozostawanie opodatkowania bezpośredniego w kompetencji państw członkowskich - wskazano na konieczność analizy i „pragmatycznej koordynacji” w dziedzinie polityki podatkowej; jako pierwszy obszar wprowadzania spójności krajowych systemów podatkowych wskazano możliwość określenia wspólnej podstawy opodatkowania osób prawnych (w tej sprawie Komisja Europejska ma przedstawić stosowną inicjatywę legislacyjną).

**Członkostwo w Pakcie:** Pakt został ustanowiony przez państwa należące do strefy euro. Ich udział w Pakcie jest obowiązkowy. Pakt jest otwarty również dla pozostałych państw członkowskich i w tym celu został przedłożony podczas spotkania Rady Europejskiej w dniach 24-25 marca 2011 r. Podczas tego spotkania akces do Paktu zgłosiły: Bułgaria, Dania, Litwa, Łotwa, Polska i Rumunia<sup>37</sup>. Poza Paktem pozostały: Czechy, Szwecja, Węgry i Wielka Brytania. Ponieważ Pakt nie zawiera żadnych innych postanowień, należy konkludować, że państwa te mogą na każdym etapie przystąpić do Paktu, o ile wyrażą taką wolę.

**Charakter Paktu i zapewnienie jego efektywności:** Pakt ma charakter zobowiązania politycznego, zaciągniętego na najwyższym szczeblu politycznym przez szefów państw lub rządów państw uczestniczących w Pakcie. Wynika to z tego, że zakres działania Paktu dotyczy dziedzin objętych głównie kompetencją państw członkowskich UE,<sup>38</sup> w pewnym stopniu dziedzin objętych kompetencją dzieloną z Unią<sup>39</sup> i w pewnym kompetencją Unii do wspierania, koordynowania lub uzupełniania działań państw członkowskich<sup>40</sup>. Stosownie do politycznego charakteru Paktu, jego wykonanie obejmuje następujące etapy:

---

<sup>37</sup> Tamże, s. 13. Wstęp do Paktu euro plus. Załącznik I do konkluzji Rady Europejskiej ze spotkania w dniach 24-25 marca 2011 r.

<sup>38</sup> Tamże.

<sup>39</sup> Por. art. 4 TFUE.

<sup>40</sup> Por. artykuły 5 i 6 TFUE.

- wspólne cele w dziedzinach objętych Paktem będą uzgadniane przez szefów państw lub rządów;<sup>41</sup>
- cele te będą wykonywane przez państwa należące do Paktu na szczeblu krajowym poprzez przyjęcie stosownych środków polityki fiskalnej i pieniężnej oraz ich uwzględnienie w rajowych programach reform i programach stabilności;<sup>42</sup>
- co roku każdy szef państwa lub rządu będzie podejmował konkretne zobowiązania, które należało będzie zrealizować w ciągu następných 12 miesięcy, przy czym każde państwo decydować będzie samodzielnie o doborze stosownych środków;<sup>43</sup>
- zobowiązania powyższe będą zawarte w przedkładanych corocznie „programach reform i programach stabilności”; programy te będą oceniane w ramach semestru europejskiego przez Komisję Europejską, Radę EU oraz euro grupę;<sup>44</sup> niezależnie od tego, na podstawie sprawozdania przygotowanego przez Komisję, wykonanie podjętych zobowiązań będzie monitorowane na najwyższym szczeblu politycznym – przez szefów państw lub rządów państw należących do Paktu<sup>45</sup>;
- podstawą monitorowania mają być wskaźniki dotyczące konkurencyjności, zatrudnienia, stabilności budżetowej i stabilności

---

<sup>41</sup> Załącznik I do konkluzji Rady Europejskiej ze spotkania w dniach 24-25 marca 2011 r., s. 14 (lit. b/).

<sup>42</sup> Tamże, s. 14 (lit. a/).

<sup>43</sup> Tamże, s. 14 (lit. c) oraz s. 20.

<sup>44</sup> Tamże, s. 20.

<sup>45</sup> Tamże, s. 14 (lit. c/).

finansowej; w trakcie monitorowania mogą zostać wskazane państwa, które ze względu na specyficzne wyzwania, będą musiały zobowiązać się do podjęcia konkretnych środków w wyznaczonym terminie<sup>46</sup>.

### **Ocena:**

(1) Polityczny charakter zobowiązań zaciąganych w ramach Paktu nie musi osłabiać jego efektywności. Zwrócić należy uwagę na to, że zobowiązania podejmowane będą na najwyższym szczeblu polityczny i będą miały charakter personalny. Poza tym - poza monitorowaniem operatywnym (w ramach europejskiego eurosemestru) - będzie ono finalizowane również na najwyższym szczeblu politycznym, z możliwością nałożenia konkretnych zobowiązań na państwo, w którym wystąpiły szczególne problemy.

(2) Niezależnie więc od interesującego zjawiska, polegającego na pogłębieniu personifikacji odpowiedzialności politycznej szefów państw lub rządów działających w Radzie Europejskiej (zarządzanie *top down*)<sup>47</sup>, system działania Paktu może przynieść konsensus w sprawie rozszerzenia kompetencji Unii na dziedziny objęte dotychczas kompetencją państw członkowskich oraz stosowne inicjatywy rewizji Traktatów stanowiących podstawę Unii oraz inicjatywy legislacyjne w obszarze unijnego prawa pochodnego (zwłaszcza w odniesieniu do strefy euro).

(3) Niezmiernie istotne może być oddziaływanie dziedzin objętych Paktem i stopnia wydolności w tych obszarach poszczególnych państw na podjęcie decyzji w sprawie wejścia do strefy euro państw członkowskich UE pozostając obecnie poza tą strefą. Nie ulega wątpliwości, że wynik monitorowania stopnia wypełniania zaciągniętych w ramach Paktu zobowiązań oraz stopień spełnienia wskaźników, będących podstawą ewaluacji, stanie się ważnym dopełnieniem kryteriów konwergencyjnych.

---

<sup>46</sup> Tamże, s. 15.

<sup>47</sup> Por. *Prezydencja w Unii Europejskiej. Perspektywa praktyczna* (red. T. Husak, F. Jasiński), KSAP-Warszawa 2010, s. 13/14.

Przynależność do paktu oraz poważne traktowanie wynikających stąd zobowiązań będzie więc istotnym elementem spełnienia nowych warunków wejścia do strefy euro.

(4) Z drugiej strony można oceniać „Pakt euro plus” jako konsolidację państw sfery euro, wyznaczanie linii odgraniczającej tę sferę od państw pozostających poza nią, a być może również wyłączenia z tej grupy państw najmniej wydolnych, nie spełniających zasadniczych kryteriów wydolności gospodarczej, finansowej i fiskalnej.

## **5. Ustanowienie Europejskiego Mechanizmu Stabilizacji**

### **5.1. Droga do ustanowienia EMS**

W ramach obecnie obowiązujących postanowień TFUE dotyczących państw grupy euro nie ma specyficznej regulacji, która umożliwiłaby udzielenie pomocy finansowej w przypadku wystąpienia trudności w jednym z państw tej grupy. Art. 136 TFUE umożliwia jedynie Radzie - w celu zapewnienia prawidłowego funkcjonowania UGiW - wzmocnienie koordynacji i nadzoru dyscypliny budżetowej państw należących do tej grupy, sprecyzowanie kierunków polityki gospodarczej tych państw oraz nadzór nad ich realizacją. Podejmowanie decyzji w tej mierze w Radzie zastrzeżone jest co prawda tylko dla przedstawicieli państw grupy euro, niemniej Rada decyduje co do zasady większością kwalifikowaną<sup>48</sup>.

---

<sup>48</sup> Art. 136 TFUE:

„1. W celu zapewnienia prawidłowego funkcjonowania unii gospodarczej i walutowej oraz zgodnie z odpowiednimi postanowieniami Traktatów, Rada, zgodnie z odpowiednią procedurą spośród tych, o których mowa w artykułach 121 i 126, z wyjątkiem procedury przewidzianej w artykule 126 ustęp 14, przyjmuje środki w odniesieniu do Państw Członkowskich, których walutą jest euro, w celu:

a) wzmocnienia koordynacji i nadzoru ich dyscypliny budżetowej;

b) określenia kierunków, w zakresie w jakim ich to dotyczy, polityki gospodarczej, czuwając nad zgodnością tych kierunków z kierunkami przyjętymi dla całej Unii oraz zapewniając nadzór nad nimi.

2. W odniesieniu do środków, o których mowa w ustępie 1, w głosowaniu biorą udział tylko członkowie Rady reprezentujący Państwa Członkowskie, których walutą jest euro.

Większość kwalifikowaną wyżej wymienionych członków określa się zgodnie z artykułem 238 ustęp 3 litera a)”.

Natomiast istnieje stosowana podstawa prawna umożliwiająca udzielanie pomocy w przypadku wystąpienia trudności w bilansie płatniczym w państwach członkowskich UGiW objętych derogacją - czyli nie należących do grupy euro (art. 143 TFUE).

Koncepcja i treść EMS kształtowała się stopniowo. Ogólne założenia Mechanizmu określono w oświadczeniu Eurogrupy z dnia 28 listopada 2010 r. (dołączone jako załącznik II do konkluzji spotkania Rady Europejskiej z dnia 16-17 grudnia 2010 r.). Stwierdzono tam, że Mechanizm ma zasadać się na „Europejskim Instrumencie Stabilności Finansowej i będzie mógł zapewniać pakiet pomocy finansowej państwom członkowskim strefy euro, z zastrzeżeniem spełnienia rygorystycznych warunków ...”. Poza tym w oświadczeniu wskazano na konieczność udziału w Mechanizmie „wierzycieli sektora prywatnego” oraz MFW.

W toku dyskusji kształt Mechanizmu jednak istotnym zmianom. Jeśli uwzględnimy wcześniejsze propozycje, zawarte przede wszystkim we wspomnianym wyżej sprawozdaniu (z 21 października 2010 r.) grupy zadaniowej ds. zarządzania gospodarczego (przyjętego przez Radę Europejską podczas spotkania 28-29 października 2010 r.) oraz wysunięte podczas niemiecko-francuskiego spotkania w Deauville (zawarte w Deklaracji z 18 października 2010 r.)<sup>49</sup> i wspomniane w konkluzjach przyjętych przez Radę Europejską podczas spotkania 28-29 października 2010 r., to zauważyć można, że niektóre z nich szły stosunkowo daleko, a na przykład zakładały system sanacyjny, który mógł prowadzić nawet do zawieszenia prawa głosu w Radzie UE państwa naruszającego dyscyplinę finansową.

Zasadnicze ustalenia, stanowiące punkt wyjścia dla ustanowienia EMS, przyjęto podczas spotkania Rady Europejskiej w dniach 16-17 grudnia 2010 r. Znalazły one wyraz w konkluzjach<sup>50</sup> (w punktach I.1 do I.4), do których

---

<sup>49</sup> Analiza Deklaracji w: P. Kaczyński, P. Broin, *From Lisbon to Deauville: Practicalities of the Lisbon Treaty Revision(s)*, CEPS Policy Brief No. 216/October 2010.

<sup>50</sup> Bruksela, 17 grudnia 2010 r. Dokument EUCO 30/10 CO EUR 21 CONCL 5.

dołączono projekt decyzji Rady Europejskiej w sprawie zmiany art. 136 TFUE<sup>51</sup> w odniesieniu do mechanizmu stabilizacyjnego dla państw członkowskich, których walutą jest euro (załącznik I)<sup>52</sup> i w oświadczeniu Eurogrupy z 28 listopada 2010 r. w sprawie ogólnych elementów przyszłego mechanizmu (załącznik II).

Od strony proceduralnej szczególnie interesuje było przyjęcie tzw. procedury kładki (art. 48 ust. 6 TUE) jako podstawy uzupełnienia postanowień art. 136 TFUE. Natomiast ustalono również, że sam Mechanizm zostanie ustanowiony na mocy „uzgodnienia międzyrządowego” („*intergovernmental arrangement*”). Według kolejnych ustaleń Mechanizm miał być „ustanowiony” przez państwa strefy euro i służyć „ochronie stabilności strefy euro jako całości”<sup>53</sup>; w odniesieniu natomiast pozostałych państw członkowskich UE, których obowiązuje waluta „inna niż euro”, stwierdzono ogólnie, że „Mogą one podjąć na zasadzie *ad hoc* decyzję o uczestniczeniu w działaniach prowadzonych w ramach mechanizmu”<sup>54</sup>. Mechanizm ma być „uruchamiany” w przypadku „pojawienia się zagrożenia dla stabilności strefy euro jako całości” na mocy „porozumienia państw członkowskich grupy euro” (*by mutual agreement of the euro area Member States*)<sup>55</sup>.

---

<sup>51</sup> Rząd Belgii wnioskował zmianę art. 136 TFUE „polegającą na dodaniu ustępu umożliwiającego państwom członkowskim, których walutą jest euro, ustanowienie mechanizmu stabilizacyjnego, który będzie uruchamiany, jeżeli okaże się to niezbędne do ochrony stabilności strefy euro jako całości, i stanowiącego, że udzielenie wszelkiej niezbędnej pomocy finansowej w ramach tego mechanizmu będzie podlegało rygorystycznym warunkom”. Punkt 3 preambuły projektu Decyzji Rady Europejskiej w sprawie zmiany art. 136 TFUE w odniesieniu do mechanizmu stabilizacyjnego dla państw członkowskich, których walutą jest euro (załącznik I do konkluzji).

<sup>52</sup> Zaproponowane wówczas postanowienia miały następujące brzmienie: „Państwa Członkowskie, których walutą jest euro, mogą ustanowić mechanizm stabilizacyjny uruchamiany, jeżeli będzie to niezbędne do ochrony stabilności strefy euro jako całości. Udzielenie wszelkiej niezbędnej pomocy finansowej w ramach takiego mechanizmu będzie podlegało rygorystycznym warunkom” (art. 1 projektu decyzji Rady Europejskiej).

<sup>53</sup> Bruksela, 17 grudnia 2010 r. Dokument EUCO 30/10 CO EUR 21 CONCL 5 - punkt I.3. konkluzji.

<sup>54</sup> Tamże.

<sup>55</sup> Tamże. Oświadczenie Eurogrupy (zawarte w załączniku II) precyzowało, że decyzje w sprawie



W konkluzjach założono, że decyzja Rady Europejskiej powinna zostać podjęta podczas spotkania w marcu 2011 r.<sup>56</sup> a następnie „zatwierdzona” przez państwa członkowskie, tak aby weszła w życie 1 stycznia 2013 r. (art. 2 akapit drugi projektu decyzji). Natomiast negocjacje nad umową miały być zakończone „do marca” 2011 r.<sup>57</sup> (co się nie powiodło, ustalono natomiast stosunkowo szczegółowo jej treść). Ponieważ EMS miałby zacząć działać od połowy 2013 r., umowa musiałaby wejść w życie przed tą datą (czyli do tego czasu musiałaby się zakończyć procedury ratyfikacyjne w państwach stronach umowy)<sup>58</sup>.

## **5.2. Uzgodnienia podczas spotkania Rady Europejskiej 24-25 marca 2011 r.**

**Okoliczności wstępne:** Zasadnicze elementy EMS (ramy czasowe ustanowienia, instrumenty finansowe, warunki finansowe) zostały ustalone - jak już wskazano - w nawiązaniu do wcześniejszych prac, które znalazły wyraz w konkluzjach ze spotkania Rady Europejskiej w dniach 16-17 grudnia 2010 r. a następnie w konkluzjach państw strefy euro z nieformalnego spotkania Rady Europejskiej (w składzie ograniczonym do szefów państw lub rządów grupy euro) w dniu 11 marca 2011 r.<sup>59</sup>. Natomiast podczas spotkania Rady Europejskiej kilkanaście dni później - w dniach 24-25 marca 2011 r.<sup>60</sup> - podjęta została decyzja w rozumieniu art.

---

udzielenia pomocy w ramach Mechanizmu będą podejmować jednomyślnie „ministrowie grupy euro” (akapit ósmy oświadczenia).

<sup>56</sup> Tamże.

<sup>57</sup> Punkt I.3. konkluzji.

<sup>58</sup> Szczegółowy komentarz do powyższych ustaleń - J. Barcz, *W sprawie formuły prawnej wprowadzenia do prawa UE Europejskiego Mechanizmu Stabilizacyjnego ...*, s. 11 i nast.

<sup>59</sup> Punkty od 5 do 8 konkluzji szefów państw lub rządów strefy euro z dnia 11 marca 2011 r. Bruksela, 11 marca 2011 r. (OR.en).

<sup>60</sup> Rada Europejska 24-25 marca 2011 roku. Konkluzje. Bruksela, 25 marca 2011 r. (OR.en) EUCO 10/11 CO EUR 6 CONCL 3.

48 ust. 6 TFUE dotycząca uzupełnienia postanowień art. 136 TFUE oraz ustalono jego treść<sup>61</sup>. Co prawda nie została przedłożona - stosownie do zapowiedzi z grudnia 2010 r. - gotowa umowa w sprawie EMS, niemniej w Załączniku II do konkluzji zawarto szczegółowe ustalenia w tej dziedzinie. Podpisanie umowy w sprawie EMS (oraz umowy w sprawie zmiany porozumienia dotyczącego Europejskiego Instrumentu Stabilności Finansowej) zapowiedziano „przed końcem czerwca 2011 r.”<sup>62</sup>.

Na treść podjętych ustaleń istotny wpływ miały opinie Komisji Europejskiej, Europejskiego Banku Centralnego, a zwłaszcza dyskusje w ramach Parlamentu Europejskiego. Projekt decyzji Rady Europejskiej z grudnia 2010 r. w sprawie uzupełnienia art. 136 TFUE (i ustanowienia EMS) został poddany gruntownej krytyce w raporcie Elmara Broka i Roberto Gualtieri dla Komitetu Spraw Konstytucyjnych Parlamentu Europejskiego<sup>63</sup>. Krytyka ta - miarodajna dla przebiegu dyskusji w Parlamencie - dotyczyła tak samej metody ustanowienia EMS, jak i proponowanej jego treści<sup>64</sup>. Jeśli chodzi o metodę, to główny zarzut kierował się przeciwko dominacji podejścia międzyrządowego przy ustanawianiu EMS, „odrywającego” EMS od Unii Europejskiej; wskazywano, że w większym stopniu powinna być uwzględniona metoda unijna (dawna metoda wspólnotowa), gwarantująca mocne powiązanie EMS z Unią. Jeśli chodzi natomiast o proponowaną treść EMS, to wskazywano zwłaszcza na konieczność zapewnienia Komisji Europejskiej mocnej pozycji w ramach EMS oraz uwzględnienia udziału Parlamentu Europejskiego. Negocjacje nad treścią EMS doprowadziły ostatecznie do tego, że - w opinii Roberto Gualtieri - EMS będzie

---

<sup>61</sup> Punkt 16 Konkluzji.

<sup>62</sup> Punkt 17 konkluzji.

<sup>63</sup> European Parliament. *Report on the draft European Council decision amending Article 136 of the Treaty on the Functioning of the European Union with regard to a stability mechanism for Member States whose currency is the euro*. Committee on Constitutional Affairs. Rapporteur: Elmar Brok and Roberto Gualtieri. 24.2.2011. PE458.618v01-00.

<sup>64</sup> Por. Strona internetowa Parlamentu Europejskiego. Sprawozdanie z posiedzenia plenarnego w dniach 23-24 marca 2011 r. ([www.europarl.eu/news/public/focus\\_page/008](http://www.europarl.eu/news/public/focus_page/008)) pobrana dnia 28 marca 2011 r.

„międzypaństwowym wagonem w (europejskim) pociągu instytucjonalnym”<sup>65</sup>. W dniu 23 marca 2011 r. (w przeddzień rozpoczęcia spotkania Rady Europejskiej) Parlament przedłożył swoją opinię w sprawie uzupełnienia art. 136 TFUE (stosownie do art. 48 ust. 6 TUE Parlament jest konsultowany przed podjęciem decyzji przez Radę Europejską)<sup>66</sup>.

**Uzupełnienie postanowień art. 136 TFUE:** w podjętej decyzji w sprawie uzupełnienia postanowień art. 136 TFUE Rada Europejska zachowała formułę zaproponowaną podczas spotkania w grudniu 2010 r. z niewielkimi korektami stylistycznymi:<sup>67</sup>

„Państwa Członkowskie, których walutą jest euro, mogą ustanowić mechanizm stabilności uruchamiany, jeżeli będzie to niezbędne do ochrony stabilności strefy euro jako całości. Udzielenie wszelkiej niezbędnej pomocy finansowej w ramach takiego mechanizmu będzie podlegało rygorystycznym warunkom”.

Tak więc co do zasady zachowano formułę uzupełnienia postanowień art. 136 TFUE, które ani nie precyzuje formy prawnej Mechanizmu, ani nie gwarantuje jego otwartości w stosunku do państw nie należących do strefy euro, ani wymogu powiązań instytucjonalnych w Unię Europejską. Stosowne uzgodnienia zawarte są (jak zobaczymy dalej) w omamianym Załączniku II do Konkluzji Rady Europejskiej (mają więc charakter polityczny) oraz mają być włączone do umowy międzynarodowej ustanawiającej EMS. Postanowienia uzupełniające art. 136 TFUE zapewniają więc dużą swobodę państwom strefy euro co do formuły prawnej ustanowienia EMS.

---

<sup>65</sup> Tamże.

<sup>66</sup> Tamże.

<sup>67</sup> Załącznik II do Konkluzji Rady Europejskiej z 24-25 marca 2011 roku. Bruksela, 25 marca 2011 r. (OR.en) EUCO 10/11 CO EUR 6 CONCL 3, s. 21.

**Podstawy prawne ustanowienia EMS:** podstawą prawną ustanowienia EMS będzie - stosownie do ustaleń z grudnia 2010 r. - „porozumienie między państwami członkowskimi strefy euro”,<sup>68</sup> czyli zawarta między nimi umowa międzynarodowa. Statut EMS, określający szczegóły działania Mechanizmu, ma być załącznikiem do tej umowy<sup>69</sup>. Jak wspomniano, nie dotrzymano pierwotnie zakładanego terminu podpisania tej umowy podczas spotkania Rady Europejskiej 24-25 marca 2011 r. Konkluzje z tego spotkania w punkcie 17 wskazują, że umowa ma być podpisana „przed końcem czerwca 2011 r.”. Towarzyszyć jej ma umowa w sprawie zmiany porozumienia o Europejskim Instrumencie Stabilności Finansowej,<sup>70</sup> który ma działać jeszcze przez pewien okres paralelnie do EMS (a więc po czerwcu roku 2013), dopóki „nie uzyska pełnej spłaty pomocy przyznanej państwom członkowskim i sam nie spłaci swoich zobowiązań z tytułu wyemitowanych instrumentów finansowych i wszelkich zobowiązań zwrócenia pieniędzy poręczycielom”<sup>71</sup>.

Zwrócić więc należy uwagę, że niedookreślenie w nowych postanowieniach art. 136 TFUE formy prawnej ustanowienia EMS, umożliwiło państwom strefy euro wybranie najbardziej „elastycznej” oraz „niezależnej” od Unii formuły ustanowienia Mechanizmu, tj. odwołanie się do odrębnej umowy międzynarodowej. Ma to - jak zobaczymy niżej - bezpośrednie powiązanie z wybraniem samej formy prawnej EMS.

**Charakter prawny EMS:** formą prawną EMS będzie „organizacja międzyrządowa (ustanowiona - aut.) na mocy międzynarodowego prawa publicznego”<sup>72</sup>. EMS będzie więc miał charakter organizacji między-

---

<sup>68</sup> Tamże, s. 22.

<sup>69</sup> Tamże.

<sup>70</sup> Tamże.

<sup>71</sup> Tamże, s. 32.

<sup>72</sup> Tamże.

narodowej, ustanowionej na mocy umowy międzynarodowej. Jej siedzibą ma być Luksemburg<sup>73</sup>.

Alternatywnym rozwiązaniem byłoby ustanowienie EMS jako unijnej agencji. Agencje takie - których jest ponad dwadzieścia - definiowane są jako „wyodrębnione strukturalne ciała, niebędące formalnie częścią instytucji lub organów traktatowych, tworzone na podstawie aktu prawa pochodnego (agencje nie są wymieniane w Traktatach ...), mające osobowość prawną, dysponujące własną administracją i wyposażone we własne kompetencje oraz niezależne finansowo (tj. posiadające własny budżet), którym powierza się wykonywanie pewnych zadań objętych kompetencją unijną”<sup>74</sup>.

Nic więc nie stało na przeszkodzie, aby postanowienia uzupełniające art. 136 TFUE wyraźnie odsyłały do rozporządzenia unijnego, które ustanawiałoby EMS jako odrębną unijną agencję, posiadającą podmiotowość prawną (a więc organizację międzynarodową), i która z powodzeniem mogłaby przejąć wszystkie zadania, jakie mają być powierzone Mechanizmowi. Postanowienia uzupełniające art. 136 TFUE stanowiłyby dostateczną podstawę prawną dla takiej formuły ustanowienia EMS.

Wybrano jednak inną drogę, w znacznie większym stopniu uniezależniającą EMS od Unii. Co prawda - o czym szczegółowo dalej - Komisja Europejska została zobowiązana do przedłożenia projektu unijnego rozporządzenia, którego zadaniem będzie sprecyzowanie „koniecznych kroków proceduralnych, podejmowanych na podstawie art. 136 Traktatu”, które mają zagwarantować zgodność działania EMS z „unijnymi ramami nadzoru” i „przestrzeganiem unijnych procedur”,<sup>75</sup>

---

<sup>73</sup> Tamże.

<sup>74</sup> M. Górka, *System instytucjonalny Unii Europejskiej*, Warszawa 2010 (II wydanie), s. III-103.

<sup>75</sup> Załącznik II do Konkluzji Rady Europejskiej z 24-25 marca 2011 roku. Bruksela, 25 marca 2011 r. (OR.en) EUCO 10/11 CO EUR 6 CONCL 3, s. 28.

niemniej jego treść nie jest jeszcze znana, a w każdym razie będzie ono ograniczać się do „technicznych” aspektów współdziałania EMS z instytucjami unijnymi (dla jego wydania nie ma wyraźnej podstawy prawnej w postanowieniach uzupełniających art. 136 TFUE).

**Cel i zadania EMS oraz stojące do dyspozycji instrumenty:** zasadniczym celem EMS będzie ochrona stabilności finansowej strefy euro, w przypadku jeżeli sytuacja finansowa jednego z państw tej strefy zagrażałaby stabilności „strefy euro jako całości”. W takim przypadku EMS udzieli pomocy finansowej danemu państwu, przy zastrzeżeniu „rygorystycznych warunków”, które znajdą wyraz w „makroekonomicznym programie dostosowawczym”. EMS udzielać będzie pomocy w formie pożyczek, a w wyjątkowych sytuacjach podejmować będzie interwencje na pierwotnych rynkach długu<sup>76</sup>. Państwo członkowskie - beneficjent wsparcia z EMS będzie musiało zapewnić odpowiednią formę udziału sektora prywatnego,<sup>77</sup> uwzględniającą praktyki MFW.

EMS ma dysponować docelowo kapitałem subskrybowanym w wysokości 700 mld euro. Z tej kwoty 80 mld euro ma mieć postać kapitału wpłaconego zapewnionego przez państwa członkowskie strefy euro<sup>78</sup>. Na pozostałe 620 mld euro składać się będzie połączony kapitał przyznany na żądanie oraz gwarancje ze strony państw członkowskich strefy euro<sup>79</sup>. EMS ma dysponować efektywną zdolnością udzielania pożyczek w wysokości 500 mld euro<sup>80</sup>.

---

<sup>76</sup> Tamże, s. 25.

<sup>77</sup> Tamże, s. 29/30.

<sup>78</sup> Podział wkładów państw członkowskich strefy euro zamieszczony jest w załączniku do Załącznika II. Odzwierciedla on klucz kapitału wpłaconego do EBC. Warto odnotować, że kwoty ewentualnych sankcji finansowych nakładanych na państwa strefy euro w ramach Paktu Stabilności i Wzrostu mają być przekazywane do EMS i zaliczane jako część kapitału wpłaconego (tamże, s. 22).

<sup>79</sup> Szczegółowo: tamże, s. 23-25.

<sup>80</sup> Tamże, s. 21.

**Struktura instytucjonalna EMS:** Mechanizm będzie organizacją międzynarodową, posiadającą własną strukturę instytucjonalną.

- Najwyższym organem EMS będzie Rada Zarządzająca, składająca się z ministrów finansów państw strefy euro: będą to członkowie Rady Zarządzającej z prawem głosu. Ponadto w jej skład wejdą - komisarz do spraw gospodarczych i walutowych oraz prezes EBC jako obserwatorzy. Spośród ministrów finansów państw członkowskich strefy euro Rada Zarządzająca wybierze swojego przewodniczącego. Rada Zarządzająca będzie w szczególności podejmowała decyzje w sprawie przyznania pomocy finansowej, warunków przyznania tej pomocy, zdolności EMS do udzielania pożyczek i zmiany w zestawie instrumentów<sup>81</sup>.
- Rada Dyrektorów ma wykonywać „szczególne zadania” przekazane jej przez Radę Zarządzającą. Każde z państw członkowskich strefy euro ma wyznaczyć jednego dyrektora i jednego zastępcę dyrektora. Poza tym Komisja Europejska i EBC wyznaczają do składu Rady Dyrektorów po jednym obserwatorze i zastępcy obserwatora<sup>82</sup>.
- Dyrektor Zarządzający, wyznaczony przez Radę Zarządzającą, ma czuwać nad „bieżącym zarządzaniem” EMS<sup>83</sup>.

**Proces decyzyjny w EMS:** najważniejsze decyzje (w sprawie przyznania pomocy finansowej, warunków przyznania tej pomocy, zdolności EMS do udzielania pożyczek i zmiany w zestawie instrumentów) Rada Zarządzająca będzie podejmować „za wspólnym porozumieniem”,<sup>84</sup> co oznacza,<sup>85</sup> że

---

<sup>81</sup> Tamże, s. 22/23.

<sup>82</sup> Tamże, s. 23.

<sup>83</sup> Tamże, s. 23.

<sup>84</sup> Tamże, s. 23.

<sup>85</sup> Tamże: przypis 1 na s. 21.

decyzja podejmowana jest jednomyślnie przez przedstawicieli państw członkowskich biorących udział w głosowaniu, przy czym wstrzymanie się od głosu nie uniemożliwia podjęcia decyzji. Pozostałe decyzje przyjmowaną będą w formule większości kwalifikowanej, chyba że umowa będzie przewidywać inną procedurę. Również Rada Dyrektorów podejmować będzie decyzje w formule większości kwalifikowanej (chyba że umowa przewidywać będzie inną procedurę)<sup>86</sup>.

Formuła większości kwalifikowanej nie odpowiada formule stosowanej w Radzie UE (trzy testy pakietu nicejskiego, względnie od końca 2014 r. tzw. podwójna większość, czyli tekst większości państw i test demograficzny),<sup>87</sup> lecz jest typowa dla organizacji finansowych: waga głosów w Radzie Zarządzającej i Radzie Dyrektorów ma być proporcjonalna do udziałów państw członkowskich w kapitale podstawowym EMS, natomiast próg liczby głosów potrzeby do podjęcia decyzji wynosi 80%<sup>88</sup>. Daje to bardzo mocną pozycję w procesie decyzyjnym największym kontrybutorom (Niemcy - 27.146 %, Francja - 20.386 %, Włochy - 17.914 %, Hiszpania - 11.904 %),<sup>89</sup> choć zważyć należy, że proces ten jest bardzo „sztywny” (w ramach tzw. pakietu nicejskiego dla podjęcia decyzji należy zebrać ponad 73 % głosów ważonych, co uważane jest za bardzo wysoki próg) oraz że decyzje w tej formule podejmowane będą w sprawach drugorzędnych.

Procedura podjęcia decyzji w sprawie udzielenia pomocy finansowej przez EMS ma być następująca:<sup>90</sup>

---

<sup>86</sup> Tamże, s. 23.

<sup>87</sup> Por. J. Barcz, *Unia Europejska na rozstajach. Traktat z Lizbony. Dynamika i główne kierunki reformy ustrojowej*, Warszawa 2010 (wydanie II), s. 140 i nast.

<sup>88</sup> Załącznik II do Konkluzji Rady Europejskiej z 24-25 marca 2011 roku. Bruksela, 25 marca 2011 r. (OR.en) EUCO 10/11 CO EUR 6 CONCL 3, s. 23.

<sup>89</sup> Tamże, załącznik dołączony do Załącznika II.

<sup>90</sup> Tamże, s. 27.



- punktem wyjścia jest wniosek państwa strefy euro, ogarniętego kryzysem finansowym, skierowany do pozostałych państw członkowskich strefy euro (do euro grupy); euro grupa informuje Radę EU o takim wniosku;
- Rada Zarządzająca, po otrzymaniu wniosku, zwraca się następnie do Komisji Europejskiej, aby ta - we współpracy z EBC - oceniła, czy istnieje ryzyko dla stabilności strefy euro jako całości, oraz aby „wraz z MFW i we współpracy z EBC” przeprowadziła analizę zdolności obsługi zadłużenia publicznego państwa składającego wniosek, a następnie oceniła („wraz z MFW i we współpracy z EBC”) faktyczne potrzeby takiego państwa oraz wymagany zakres udziału sektora prywatnego (uwzględniając spójność z praktykami MFW);
- następnie ustalany jest „makroekonomiczny program dostosowawczy” państwa składającego wniosek; uwzględniając powyższe oceny Rada Zarządzająca upoważnia do podjęcia stosownych negocjacji Komisję Europejską, która działa „wraz z MFW i we współpracy z EBC”;
- po zakończeniu negocjacji Komisja przedstawia Radzie UE wniosek w sprawie decyzji zatwierdzającej „makroekonomiczny program dostosowawczy”; po podjęciu takiej decyzji przez Radę UE Komisja podpisuje w imieniu państw członkowskich strefy euro odpowiedni „protokół ustaleń”;
- warunkiem takiego podpisania „protokołu ustaleń” jest uprzednie podjęcie decyzji przez Radę Zarządzającą (w drodze wspólnego porozumienia) w sprawie udzielenia pomocy finansowej oraz warunków jej udzielenia;
- Rada Dyrektorów - po dopełnieniu powyższej procedury - zatwierdza umowę o pomocy finansowej (która zawiera „techniczne aspekty” udzielenia pomocy);

- Komisja „wraz z MFW i we współpracy z EBC” odpowiedzialna jest za monitorowanie przestrzegania warunków politycznych określonych w „makroekonomicznym programie dostosowawczym”; składa ona stosowne sprawozdanie do Rady EU oraz do Rady Dyrektorów, która podejmuje (za wspólnym porozumieniem) decyzje o wypłacie kolejnych transz pożyczki;
- Rada UE, po dyskusji „na forum Rady Zarządzającej” może postanowić na wniosek Komisji Europejskiej o przeprowadzeniu nadzoru po zakończeniu programu; nadzór taki może trwać aż do zakończenia spłaty pożyczki.

Spory między EMS a państwem członkowskim strefy euro dotyczące interpretacji i stosowania porozumienia o ustanowieniu EMS rozstrzygać ma Rada Zarządzająca. Jeśli takie państwo nie zgodzi się i decyzją Rady Zarządzającej, spór zostanie rozstrzygnięty przez Trybunał Sprawiedliwości UE<sup>91</sup>. Jurysdykcja Trybunału ma zasadać się na art. 273 TFUE, stosownie do którego może on rozstrzygać każdy spór między państwami członkowskimi UE „przedłożony mu na mocy kompromisu”. Jurysdykcja TSUE będzie więc w tym przypadku wywodziła się z postanowień porozumienia o ustanowieniu EMS,<sup>92</sup> Trybunał będzie więc działał jako sąd międzynarodowy (a nie unijny).

**Powiązania instytucjonalne EM z Unią Europejską:** włączenie w przebieg procesu decyzyjnego w ramach EMS instytucji unijnych oraz MFW jest więc różnorodne i istotne z merytorycznego punktu widzenia.

**Po pierwsze** - zwrócić należy uwagę na istotną rolę Rady UE (zakładać należy, że chodzi o skład Rady UE zajmujący się sprawami gospodarczymi i finansowymi). Rada UE musi być poinformowana w wniosku państwa strefy euro o udzielenie mu pomocy finansowej. Podejmuje ona również

---

<sup>91</sup> Tamże, s. 33.

<sup>92</sup> Por. *System ochrony prawnej w Unii Europejskiej* (pod red. A. Wyrozumskiej), Warszawa 2010 (wydanie II), s. V-4.

decyzje w podstawowych kwestiach, określających przebieg procesu decyzyjnego w EMS: zatwierdza „makroekonomiczny program dostosowawczy” oraz podejmuje decyzje o przeprowadzeniu nadzoru po zakończeniu programu, który może trwać aż do zakończenia spłaty pożyczki (otrzymuje też sprawozdania o wynikach monitorowania przestrzegania warunków politycznych określonych w „makroekonomicznym programie dostosowawczym”. Doprecyzowania w przyszłym porozumieniu o ustanowieniu EMS wymagać będzie ogólne uzgodnienie zawarte w Załączniku II, iż „Należy uzyskać zgodę państw członkowskich UE (a więc wszystkich, nie tylko grupy euro - aut.), aby państwa członkowskie strefy euro mogły zlecać Komisji (działającej wtedy wraz z MFW i we współpracy z EBC) analizę zdolności obsługi zadłużenia państwa członkowskiego występującego o wsparcie finansowe, przygotowanie programu dostosowawczego towarzyszącego pomocy finansowej oraz monitorowanie realizacji tego programu”<sup>93</sup>. Uzgodnienia te po części znajdują odzwierciedlenie w wyżej omówionych ustaleniach, niemniej sprecyzować jeszcze należy odpowiednią rolę Rady UE (w jej ramach działają państwa członkowskie) w toku wyrażania zgody na podejmowanie decyzji w sprawie zlecenia Komisji przeprowadzenia („wraz z MFW i we współpracy z EBC”) analizy zdolności obsługi zadłużenia publicznego państwa składającego wniosek oraz faktycznych potrzeb takiego państwa. Niezależnie od tego Rada UE ma czuwać nad zagwarantowaniem, aby proces decyzyjny w ramach EMS respektował w pełni „unijne ramy nadzoru” oraz „przestrzeganie unijnych procedur”<sup>94</sup>.

**Po drugie** - Komisji Europejskiej ma być w istocie powierzona istotna rola w procesie decyzyjnym w ramach EMS. Komisja ocenia istnienie ryzyka (destabilizacji sytuacji finansowej danego państwa) dla stabilności całej strefy euro, przeprowadza analizę zdolności obsługi zadłużenia publicznego państwa składającego wniosek, ocenia faktyczne potrzeby takiego państwa, wymagany udział sektora prywatnego. Następnie

---

<sup>93</sup> Załącznik II do Konkluzji Rady Europejskiej z 24-25 marca 2011 roku. Bruksela, 25 marca 2011 r. (OR.en) EUCO 10/11 CO EUR 6 CONCL 3, s. 28.

<sup>94</sup> Tamże, s. 28.

komisja prowadzi negocjacje w sprawie programu dostosowawczego, podpisuje stosowny „protokół ustaleń”, jest głównym podmiotem odpowiedzialnym za monitorowanie przestrzegania politycznych warunków programu dostosowawczego, wnioskuje kontynuowanie programu nadzorczego po zakończeniu programu. Stosowne miejsce zajmują EBC i MFW, współpracując z Komisją Europejską.

Komisja ma również do spełnienia istotną rolę legislacyjną:<sup>95</sup> ma ona przedłożyć projekt rozporządzenia, które precyzować ma procedurę odwołującą się do postanowień art. 136 TFUE (w nowym brzmieniu), nakierowaną na określenie decydującej roli Rady UE w zagwarantowaniu, że decyzje podejmowane w ramach EMS respektują w pełni „unijne ramy nadzoru” oraz „przestrzeganie unijnych procedur”.

W końcu wskazać należy, że Parlament Europejski ma być „regularnie informowany” o ustanowieniu i działalności EMS przez Radę EU i Komisję.

Warto również zwrócić uwagę na „tożsamość personalna” podmiotów biorących udział w procesie decyzyjnym w EMS z organów unijnych. Eurogrupa - na ręce której składany jest wniosek zainteresowanego państwa - jest tożsama ze składem Rady Zarządzającej EMS (udział w niej bierze również minister finansów państwa składającego wniosek). Ministrowie finansów państw strefy euro stanowią też trzon składu Rady UE, który będzie zajmował się EMS. Uzgodnienie zawarte w Załączniku II nie precyzują w jakim trybie w sprawach powiązanych z procedurą w EMS decydować ma Rada EU (jeżeli brak jest takiego sprecyzowania, Rada UE stanowi większością kwalifikowaną). W obecnym stanie członkostwa w strefie euro,<sup>96</sup> same państwa tej strefy nie będą miały możliwości samodzielnego podjęcia decyzji w tym trybie, niemniej będą mogły każdą decyzję zablokować.

---

<sup>95</sup> Tamże, s. 28.

<sup>96</sup> Obecnie do strefy euro należy 17 państw spośród 27 państw członkowskich UE. Por. A. Nowak-Far, *Unia Gospodarcza i Walutowa w Europie*, Warszawa 2011, s. 56.

**Możliwość udziału w EMS państw członkowskich UE nie należących do strefy euro:** utrzymano proponowaną w grudniu 2010 r. ogólną formułę udziału w EMS państw członkowskich UE nie należących do strefy euro na zasadzie *ad hoc*<sup>97</sup>. Będą one mogły „doraźnie” uczestniczyć „wraz z Europejskim Mechanizmem Stabilności w akcjach pomocy finansowej dla państw członkowskich strefy euro”<sup>98</sup>. Z powyższych postanowień Załącznika II można wywieść, że możliwość udziału w „akcjach pomocy” EMS dotyczy jedynie państw członkowskich UE nie należących do strefy euro, wyłączone są więc państwa trzecie. Pozytywnym aspektem tego ustalenia jest to, że możliwość taka otwarta jest zarówno dla państw objętych derogacją (jak Polska), jak i państw objętych trwałą derogacją (Dania i Wielka Brytania).

Natomiast zauważyć należy, że w obecnej formule nastąpiło dalsze „rozluźnienie” relacji między EMS a państwem członkowskim spoza strefy euro, które chciałoby uczestniczyć w „akcjach pomocy” Mechanizmu:<sup>99</sup> mowa jest bowiem nie o włączeniu się do Mechanizmu, lecz do udziału „wraz” z nim. Dalej: państwa takie będą „reprezentowane” podczas odnośnych posiedzeń rad EMS, które będą decydować o przyznaniu i monitorowaniu pomocy, niemniej zakres kompetencji tej „reprezentacji” nie jest jasny; mowa jest jedynie o „odpowiednio szybkim dostępie do wszelkich odnośnych informacji” oraz o przeprowadzeniu z takimi państwami „odpowiednich konsultacji”, co świadczy raczej o wyłączeniu takich państw z procesu decyzyjnego w EMS w ścisłym rozumieniu.

**Przystąpienie do strefy euro a udział w EMS:** państwa członkowskie UE przystępujące do strefy euro muszą paralelnie przystąpić do EMS, przejmując w całości wszelkie prawa i obowiązki z tym związane<sup>100</sup>. Warunki udziału kapitałowego w EMS będą analogiczne jak w przypadku

---

<sup>97</sup> Tamże, s. 21.

<sup>98</sup> Tamże, s. 33.

<sup>99</sup> Tamże, s. 33.

<sup>100</sup> Przypis 4 na s. 24.

państw założycielskich Mechanizmu<sup>101</sup>. Należy więc odnotować, że Polska - przechodząc ze stanu państwa członkowskiego Unii Gospodarczej i Walutowej objętego derogacją do statusu państwa strefy euro - będzie musiała przystąpić do umowy ustanawiającej EMS najpóźniej z chwilą wejścia do strefy euro.

Natomiast nie jest jasne, czy państwa członkowskie UE spoza strefy euro mogą przystąpić do EMS przed wejściem do strefy euro. We wspomnianych wyżej ustaleniach zawartych w Załączniku II<sup>102</sup> mowa jest co prawda o państwach członkowskich, które „przyłączą się” do EMS, niemniej jednak w przypisie do tych postanowień (przypis 4) łączy się członkostwo w Mechanizmie z „przyłączeniem się do strefy euro”.

### **Ocena:**

(1) Pod wpływem dyskusji nad przedstawionym w grudniu 2010 r. projektem decyzji Rady Europejskiej w sprawie zmiany postanowień art. 136 TFUE, zwłaszcza na forum Parlamentu Europejskiego nastąpiło pewne doprecyzowanie powiązań przyszłego EMS z Unią Europejską. Należy jednak przede wszystkim zwrócić uwagę, że treść proponowanych postanowień, które mają uzupełnić art. 136 TFUE nie uległa istotniejszej zmianie: proponowana podstawa prawna dla ustanowienia EMS będzie miała charakter bardzo ogólny. Również wybór formuła prawnej EMS - organizacji międzynarodowej ustanowionej na podstawie umowy międzynarodowej, zamiast unijnej agencji ustanowionej na podstawie aktu unijnego prawa pochodnego, zapewni Mechanizmowi dużą autonomię w stosunku do Unii.

(2) Powiązania merytoryczne procesu decyzyjnego w EMS z instytucjami unijnymi są stosunkowo mocne: istotna jest zwłaszcza wiodąca rola Rady UE w stosunku do podejmowania najważniejszych decyzji kierunkowych oraz zasadnicza rola Komisji Europejskiej w prowadzeniu głównych działań

---

<sup>101</sup> Tamże, s. 24.

<sup>102</sup> Tamże, s. 24.

operatywnych w procesie decyzyjnym EMS; stosowna jest również rola EBC oraz MFW. Planowane rozporządzenie (którego projekt ma przygotować Komisja Europejska), precyzować ma szczegóły proceduralne wiodącej roli Rady UE w zagwarantowaniu spójności procesu decyzyjnego EMS z procedurami unijnymi i „unijnymi ramami nadzoru”. Wszystko to powinno zapewnić znaczącą spójność między EMS a Unią Europejską.

(3) Z drugiej jednak strony nie ulega wątpliwości, że wybrany został wariant ustanowienia EMS, zapewniający Mechanizmowi maksymalną autonomię w stosunku do Unii. Ma on formę prawną odrębnej organizacji międzynarodowej, udział instytucji unijnych w procesie decyzyjnym Mechanizm określony ma być w umowie międzynarodowej ustanawiającej EMS, a nie w prawie unijnym - postanowieniach (uzupełniających) art. 136 TFUE (być może w jakimś zakresie powiązania takie sprecyzuje planowane unijne rozporządzenie). Również jurysdykcja Trybunału Sprawiedliwości UE do rozstrzygania sporów wynikłych na tle interpretacji i stosowania umowy ma swoje umocowanie w umowie: TSUE działać będzie w tej mierze nie jako sąd unijny, lecz sąd międzynarodowy.

(4) Zwraca uwagę jednoznaczne ograniczenie podmiotowe EMS do państw strefy euro: tylko państwa tej strefy mogą wnioskować udzielenie pomocy finansowej, jedynie zagrożenie stabilności strefy euro jako całości (poprzez trudną sytuację finansową jednego z państw tej grupy) stanowi zasadniczą przesłankę uruchomienia EMS oraz *last but not least* wszystkie państwa grupy euro zobowiązane są uczestniczyć w Mechanizmie. Operatywny proces decyzyjny koncentruje się - odpowiednio - wokół tych państw: eurogrupy, Rady Zarządzającej, której skład jest w zasadzie tożsamy ze składem eurogrupy i (pośrednio) Rady Dyrektorów. Istotny jest udział przedstawicieli Komisji Europejskiej i EBC w tych organach EMS, niemniej jednak mają oni jedynie status obserwatorów bez prawa głosu. Interesujące będzie, czy wystąpi unia personalna między przewodniczącym grupy euro a przewodniczącym Rady Zarządzającej.

(5) Nie można odnotować postępu w stosunku do propozycji przedłożonych w grudniu 2010 r. co do „otwartości” EMS w stosunku do

państw członkowskich UE nie należących do strefy euro. Będą one miały możliwość „doraźnego” dołączenia się do „akcji pomocy finansowej” razem z Mechanizmem, co jednak nie będzie pociągało za sobą włączenia do procesu decyzyjnego w Mechanizmie (jedynie dostęp do informacji i konsultacje). Co istotniejsze, uzgodnienia zawarte w Załączniku II zakładają możliwość przystąpienia do EMS dopiero wraz z wejściem do strefy euro, z drugiej natomiast strony przystąpienie do Mechanizmu stanie się bez wątpienia warunkiem wejścia do strefy euro. Oznacza to, że przy przejściu ze stanu państwa członkowskiego UGiW objętego derogacją do pełnego członkostwa (wejścia do strefy euro) pojawi się wraz z ustanowieniem EMS nowy, istotny warunek, wymagający do tego dopełnienie dodatkowej procedury wewnętrznej (ratyfikowania umowy międzynarodowej ustanawiającej EMS).

(6) Generalnie ujmując, uzgodnione rozwiązania dotyczące ustanowienia EMS pozostawiają otwarte dwie zasadnicze możliwości: utrzymania spójności z Unią Europejską w przypadku koherentnego działania w ramach Unii i włączenia się wszystkich państw członkowskich w program „Paktu euro plus”, nakierowanego na pogłębienie liberalizacji i umocnienie konkurencyjności na rynku wewnętrznym, względnie umocnienie autonomicznego działania euro grupy. Ustalone rozwiązanie nie stanowią - jak się wydaje - bariery prawnej dla usamodzielnienia się EMS w stosunku do Unii w przypadku rozpoczęcia procesu głębszego różnicowania statusu państw członkowskich.

## **6. Podsumowanie**

Podjęte decyzje, zwłaszcza w sprawie ustanowienia „Paktu euro plus” i Europejskiego Mechanizmu Stabilizacji bez wątpienia konsolidują strefę euro, a tym samym nakierowane są na umocnienie Unii Europejskiej (euro bowiem „jest i pozostanie jednym z najważniejszych elementów integracji europejskiej” - tak szefowie państw lub rządów w konkluzjach ze spotkania w grudniu 2010 r.). Niemniej jednak ich konsekwencją jest stworzenie nowych – obok kryteriów konwergencyjnych - przesłanek włączenia się do strefy euro państw członkowskich UE, które dotychczas poza tą strefą



pozostają.

Z formalnego punktu widzenia EMS skonstruowany będzie w takiej formule, która umożliwi - w przypadku trudności przy ustanowieniu Mechanizmu (zwłaszcza gdyby wystąpiły one po stronie państw nie należących do strefy euro, na przykład przy zatwierdzaniu decyzji uzupełniającej art. 146 TFUE) - powołanie EMS jedynie w ramach państw strefy euro. Byłoby to ponowne sięgnięcie do tzw. metody schengeńskiej, niebezpiecznej dla spójności Unii: może ona bowiem prowadzić do fragmentacji Unii, a w każdym razie wyobcowania z jej „twardego jądra”; w najlepszym razie skutkuje ona pominięciem w procesie decyzyjnym instytucji unijnych i pozostałych (poza grupą) państw członkowskich.

Przesłanie płynące z przyjętych uzgodnień w sprawie „Paktu euro plus” i EMS jest stosunkowo jednoznaczne: albo państwa członkowskie przeprowadzą programy konsolidacyjne, nastawione na umocnienie stabilności finansowej i dyscypliny budżetowej oraz radykalne podniesienie konkurencyjności, dopełniając w ten sposób reformę ustrojową przeprowadzoną na mocy Traktatu z Lizbony i nakierowaną na umocnienie spójności Unii Europejskiej jako całości, albo nastąpi dalsza konsolidacja państw najbardziej wydolnych (skupionych w Eurogrupie), prowadząca do istotnego zróżnicowania w ramach Unii. Obie opcje w obecnej chwili są jeszcze otwarte.

## **W sprawie formuły prawnej wprowadzenia do prawa UE Europejskiego Mechanizmu Stabilizacyjnego**

(w:) Europejski Przegląd Sądowy 2011, nr 1  
(strony 4-13).

Podczas spotkania 16-17.12.2010 r. Rada Europejska (dalej jako Rada) w żadnym wypadku, musi być Rada Europejska; to dwie różne instytucje podjęła istotne decyzje<sup>1</sup> nakierowane na „ochronę stabilności finansowej strefy euro jako całości”, w przypadku gdyby w jednym z państw członkowskich UE, należącym do tej grupy, wystąpił kryzys zagrażający takiej stabilności. Ustanowiony na wiosnę 2010 r. Europejski Mechanizm Stabilności Finansowej (*European Financial Stability Facility*), mający charakter *ad hoc*, z którego udzielono dotychczas pomocy Grecji i Irlandii, ma zostać zastąpiony (od połowy 2013 r.) stałym Europejskim Mechanizmem Stabilizacyjnym (*European Stability Mechanism*, dalej jako Mechanizm)<sup>2</sup>. Ustanowienie takiego „Mechanizmu” stało się przedmiotem ożywionej debaty, a podjęte decyzje mają istotne implikacje polityczne i prawne. Nie chodzi tu jedynie o treść tego „Mechanizmu”, lecz także o podstawę prawną jego ustanowienia, w tym celu konieczne jest dokonanie

---

<sup>1</sup> Rada Europejska. Konkluzje, Bruksela, 17.12.2010 r. Dokument CO EUR 21 CONCL 5.

<sup>2</sup> Termin „Europejski Mechanizm Stabilizacyjny” (ang. *European Stability Mechanism*) został zaproponowany w sprawozdaniu Przewodniczącego Rady Europejskiej Hermana van Rompuya z konsultacji nt. mechanizmu, przedłożonym (jako projekt) 7.12.2010 r. (Bruksela 7.12.2010 r., 28/10 CO EUR 20) i zaakceptowany w konkluzjach Rady Europejskiej przyjętych podczas spotkania 16-17.12.2010 r. (por. załącznik nr I i nr II). Pierwotnie - w konkluzjach ze spotkania 28-29.10.2010 r. - Rada Europejska posługiwała się szerszym pojęciem „Stałego Mechanizmu Kryzysowego” (ang. *Permanent Crisis Mechanism*). Warto dodać, że termin ten występuje też w konkluzjach ze spotkania Rady Europejskiej 16-17.12.2010 r. (pkt I.1). Obecnie należy stosować - jak wspomniano - termin „Europejski Mechanizm Stabilizacyjny”.

„niewielkiej zmiany Traktatu” (*limited Treaty change*) - uzupełnienia postanowień art. 136 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (dalej jako TFUE) - oraz zaproponowaną procedurę dokonania takiej zmiany. Po raz pierwszy, po wejściu w życie Traktatu z Lizbony, zaproponowano mianowicie sięgnięcie do jednego z wariantów „uproszczonej procedury zmiany” (do art. 48 ust. 6 Traktatu o Unii Europejskiej, dalej jako TUE). Realizacja tej propozycji określi zapewne praktykę stosowania tej procedury w przyszłości. Z drugiej strony sam „Mechanizm” ma zostać ustanowiony w umowie międzynarodowej powiązanej z nową podstawą prawną wprowadzoną do TFUE. Będzie więc ona pozwiązana z Traktatem, ale problem tzw. metody schengenńskiej, która może prowadzić do fragmentacji Unii, pozostaje cały czas w tle. Niniejszy artykuł poświęcony jest głównie tym zagadnieniom.

### **1. Zasadnicze dotychczasowe etapy procesu decyzyjnego prowadzącego do ustanowienia Europejskiego Mechanizmu Stabilizacyjnego**

Ukierunkowanie procesu decyzyjnego nastąpiło podczas spotkania Rady Europejskiej 28-29.10.2010 r. Szefowie państw lub rządów podjęli wówczas m.in. następujące zasadnicze decyzje<sup>3</sup>:

- zatwierdzili sprawozdanie grupy zadaniowej ds. zarządzania gospodarczego<sup>4</sup> i jednocześnie potwierdzili, że do „lata 2011 r.” powinny zostać sfinalizowane prace Komisji Europejskiej (dalej jako Komisja) nad stosownymi projektami aktów unijnego prawa pochodnego (służącego umocnieniu „europejskiego zarządzania gospodarczego”);

---

<sup>3</sup> Konkluzje, Bruksela, 29.10.2010 r. Dokument: EUCO 25/10 , pkt 1.

<sup>4</sup> *Strengthening Economic Governance in the EU. Report of the Task Force to the European Council*, Bruksela 21.10.2010 r.

- nawiązując do wskazanego wyżej sprawozdania, potwierdzili zamiar ustanowienia „Stałego Mechanizmu Kryzysowego”<sup>5</sup>, który miałby służyć „ochronie stabilności finansowej strefy euro jako całości”;
- zwrócili się do Przewodniczącego Rady, aby podjął „konsultacje z członkami Rady w sprawie «nieznacznej zmiany Traktatu» (ang. *limited Treaty change*), która byłaby w tym celu konieczna, bez zmiany art. 125 TFUE (klauzula o nieprzejmowaniu zobowiązań)”<sup>6</sup>;
- potwierdzili, że Komisja (nazwa oficjalna obecnie - Komisja Europejska) w „ściślej konsultacji” z Przewodniczącym Rady przeprowadzi „prace przygotowawcze nad ogólnymi cechami przyszłego nowego mechanizmu, m.in. dotyczące roli sektora prywatnego, roli MFW oraz bardzo restryktywnych warunków, na których te programy powinny działać”;
- zlecieli Przewodniczącemu Rady przeanalizowanie we współpracy z państwami członkowskimi kwestii zawieszenia prawa głosu państwa członkowskiego strefy euro (w ramach procedur Unii Gospodarczej i Walutowej) w przypadku „trwałego zagrożenia stabilności strefy euro jako całości” (spowodowanego - należy zakładać - polityką takiego państwa);
- ustalili, że „ostateczna decyzja” co do „ogólnego kształtu” „Stałego Mechanizmu Kryzysowego” oraz zakresu „nieznacznej zmiany”

---

<sup>5</sup> Zmiany terminologii - por. powyżej.

<sup>6</sup> Zob. art. 125 ust. 1 TFUE (tzw. *no bail-out clause*): „Unia nie odpowiada za zobowiązania rządów centralnych, władz regionalnych, lokalnych lub innych władz publicznych, innych instytucji lub przedsiębiorstw publicznych Państwa Członkowskiego, ani ich nie przejmuje, z zastrzeżeniem wzajemnych gwarancji finansowych dla wspólnego wykonania określonego projektu. Państwo Członkowskie nie odpowiada za zobowiązania rządów centralnych, władz regionalnych, lokalnych lub innych władz publicznych, innych instytucji lub przedsiębiorstw publicznych innego Państwa Członkowskiego, ani ich nie przejmuje, z zastrzeżeniem wzajemnych gwarancji finansowych dla wspólnego wykonania określonego projektu”.

Traktatu miałyby być podjęta podczas spotkania Rady w grudniu 2010 r., a mechanizm miałyby zacząć obowiązywać „od połowy 2013 r.”.

Zasadnicze decyzje podjęte natomiast zostały podczas spotkania Rady Europejskiej 16-17.12.2010 r.:

- uzgodniono ustanowienie stałego Europejskiego Mechanizmu Stabilizacyjnego i w tym celu przyjęto procedurę jego ustanowienia oraz zasadnicze założenia jego treści<sup>7</sup>;
- podstawą prawną w TFUE ustanowienia Mechanizmu mają być nowe postanowienia, o które uzupełniony będzie obecny art. 136 TFUE;
- odpowiednia zmiana TFUE ma nastąpić w drodze uproszczonej procedury na podstawie ust. 6 art. 48 TUE; 16.12.2010 r. rząd Belgii - działając na podstawie ak. 1 ust. 6 art. 48 TUE - przedłożył stosowny wniosek<sup>8</sup>, a Rada przyjęła projekt decyzji w tej sprawie (załącznik nr I do konkluzji), zawierający konkretną propozycję nowych postanowień art. 136 TFUE;
- sam natomiast Mechanizm ma być ustanowiony na mocy umowy międzynarodowej („uzgodnienia międzyrządowego” - „*intergovernmental arrangement*”) zawartej między państwami grupy euro; pozostałe państwa członkowskie UE mogą się „zaangażować” w prace nad umową, jeśli wyrażą takie życzenie;

---

<sup>7</sup> Pkt I.1 do pkt I.4 konkluzji.

<sup>8</sup> Rząd Belgii wnioskował o zmianę art. 136 TFUE: „polegającą na dodaniu ustępu umożliwiającego państwom członkowskim, których walutą jest euro, ustanowienie mechanizmu stabilizacyjnego, który będzie uruchamiany, jeżeli okaże się to niezbędne do ochrony stabilności strefy euro jako całości, i stanowiącego, że udzielenie wszelkiej niezbędnej pomocy finansowej w ramach tego mechanizmu będzie podlegało rygorystycznym warunkom”. Punkt 3 preambuły projektu Decyzji Rady Europejskiej w sprawie zmiany art. 136 TFUE w odniesieniu do mechanizmu stabilizacyjnego dla państw członkowskich, których walutą jest euro (załącznik nr I do konkluzji).

- treść Mechanizmu ma być nakierowana na „ochronę stabilności finansowej strefy euro jako całości”, a jego zasadnicze założenia zawiera oświadczenie Eurogrupy z 28.11.2010 r. (dołączone jako załącznik nr II do konkluzji);
- stały Europejski Mechanizm Stabilizacyjny ma od połowy 2013 r. zastąpić Europejski Instrument Stabilności Finansowej i Europejski Mechanizm Stabilizacji Finansowej (ustanowiony na podstawie rozporządzenia Rady nr 407/2010 z 11.05.2010 r.)<sup>9</sup>; w związku z tym decyzja Rady w sprawie uzupełnienia art. 136 TFUE ma być przyjęta podczas spotkania w marcu 2011 r. i - po zatwierdzeniu przez państwa członkowskie, zgodnie z ich wymogami konstytucyjnymi – wejść w życie 1.01.2013 r.; do marca 2011 r. miałyby zostać również wynegocjowana umowa ustanawiająca Mechanizm; musiałaby ona wejść w życie przed połową 2013 r.

## **2. W poszukiwaniu podstawy prawnej dla ustanowienia Europejskiego Mechanizmu Stabilizacyjnego**

Zasadniczym problemem było ustalenie podstawy prawnej w TUE i TFUE dla ustanowienia Europejskiego Mechanizmu Stabilizacyjnego. Podstawą ustanowienia prowizorycznego Europejskiego Mechanizmu Stabilizacji Finansowej jest wspomniane wyżej rozporządzenie Rady nr 407/2010 z 11.05.2010 r. wydane na podstawie art. 122 ust. 2 TFUE<sup>10</sup>. Warto podkreślić, że postanowienia art. 122 ust. 2 TFUE wyraźnie jednak odwołują się do jednorazowych, nadzwyczajnych okoliczności, których wystąpienie może stanowić przyczynę udzielenia państwu dotkniętemu takimi okolicznościami pomocy finansowej.

---

<sup>9</sup> Dz. Urz. UE L 118 z 2010 r., s. 1.

<sup>10</sup> „W przypadku gdy Państwo Członkowskie ma trudności lub jest istotnie zagrożone poważnymi trudnościami z racji klęsk żywiołowych lub nadzwyczajnych okoliczności pozostających poza jego kontrolą, Rada, na wniosek Komisji, może przyznać danemu Państwu Członkowskiemu, pod pewnymi warunkami, pomoc finansową Unii. Przewodniczący Rady informuje Parlament Europejski o podjętej decyzji”.

Rozporządzenie nr 407/2010 ustanawia „warunki i procedury” przyznania pomocy, w tym „rygorystyczne warunki dotyczące polityki gospodarczej w celu zapewnienia stabilności finansów publicznych państwa członkowskiego będącego beneficjentem”. Zawiera ono również odpowiednie regulacje instytucjonalne, powierzając Radzie „uprawnienia wykonawcze”, a Komisję zobowiązując do weryfikowania, czy nadal zachodzą „okoliczności zagrażające stabilności finansowej całej Unii”. Uzasadnienie rozporządzenia (por. preambuła, pkt 2-8) nakierowane jest jednak na wykazanie, że zaistniała sytuacja finansowa miała nadzwyczajny charakter i pozostawała poza kontrolą państw członkowskich (w tym Grecji) - bezprecedensowy globalny kryzys finansowy, pogorszenie koniunktury gospodarczej, pogorszenie warunków zaciągania pożyczek. Ustanowiony Europejski Mechanizm Stabilności Finansowej może więc być stosowany jedynie w sytuacjach nadzwyczajnych i w ściśle określonym w czasie (jak długo nadzwyczajne okoliczności trwają). Uzasadnienie musi odwoływać się do „nadzwyczajnych okoliczności pozostających poza kontrolą” danego państwa<sup>11</sup>.

Niezależnie od tego postanowienia art. 122 ust. 2 TFUE dotyczą wszystkich państw członkowskich, a nie specyficznie państw grupy euro. Pojawiły się również inne wątpliwości - np. formuła podejmowania decyzji przez Radę w ramach art. 122 TFUE większością kwalifikowaną, która nie zapewnia stosownego wpływu ze strony państw członkowskich na treść decyzji w sprawie udzielenia pomocy - które łącznie przyczyniły się do tego, że art. 122 ust. 2 TFUE, jako potencjalna podstawa prawna ustanowienia stałego Mechanizmu, budził poważne wątpliwości (szczegółowo na ten temat w dalszej części artykułu)<sup>12</sup>.

---

<sup>11</sup> Podobny mechanizm ustanowiony został wcześniej w odniesieniu do państw członkowskich Unii Gospodarczej i Walutowej (dalej jako UGiW) objętych derogacją - rozporządzenie Rady nr 332/2002 z 18.02.2002 r. ustanawiające instrument średnioterminowej pomocy finansowej dla bilansów płatniczych państw członkowskich (Dz. Urz. WE L 53 z 2002 r., s. 1).

<sup>12</sup> Por. pkt 5 niniejszego artykułu.

W ramach postanowień TFUE dotyczących państw grupy euro nie ma specyficznej regulacji, która umożliwiłaby udzielenie pomocy finansowej w przypadku wystąpienia trudności w jednym z państw tej grupy. Należy dodać, że art. 136 TFUE umożliwia jedynie Radzie - w celu zapewnienia prawidłowego funkcjonowania UGiW - wzmocnienie koordynacji i nadzoru dyscypliny budżetowej państw należących do tej grupy, sprecyzowanie kierunków polityki gospodarczej tych państw oraz nadzór nad ich realizacją. Podejmowanie decyzji w tej mierze w Radzie zastrzeżone jest co prawda tylko dla przedstawicieli państw grupy euro, niemniej jednak Rada decyduje, co do zasady, większością kwalifikowaną<sup>13</sup>. Natomiast istnieje stosowna podstawa prawna umożliwiająca udzielanie pomocy w przypadku wystąpienia trudności w bilansie płatniczym w państwach członkowskich UGiW objętych derogacją – czyli nienależących do grupy euro (art. 143 TFUE)<sup>14</sup>.

---

<sup>13</sup> Zob. art. 136 TFUE:

„1. W celu zapewnienia prawidłowego funkcjonowania unii gospodarczej i walutowej oraz zgodnie z odpowiednimi postanowieniami Traktatów, Rada, zgodnie z odpowiednią procedurą spośród tych, o których mowa w artykułach 121 i 126, z wyjątkiem procedury przewidzianej w artykule 126 ustęp 14, przyjmuje środki w odniesieniu do Państw Członkowskich, których walutą jest euro, w celu:

a) wzmocnienia koordynacji i nadzoru ich dyscypliny budżetowej;  
b) określenia kierunków, w zakresie w jakim ich to dotyczy, polityki gospodarczej, czuwając nad zgodnością tych kierunków z kierunkami przyjętymi dla całej Unii oraz zapewniając nadzór nad nimi.

2. W odniesieniu do środków, o których mowa w ustępie 1, w głosowaniu biorą udział tylko członkowie Rady reprezentujący Państwa Członkowskie, których walutą jest euro.

Większość kwalifikowaną wyżej wymienionych członków określa się zgodnie z artykułem 238 ustęp 3 litera a)”.

<sup>14</sup> Zob. art. 143 TFUE:

„1. W przypadku trudności lub poważnego zagrożenia trudnościami w bilansie płatniczym Państwa Członkowskiego objętego derogacją wynikających bądź z ogólnego zachwiania bilansu płatniczego, bądź z charakteru walut, jakimi dysponuje, zwłaszcza gdy trudności te mogą narazić na niebezpieczeństwo funkcjonowanie rynku wewnętrznego lub realizację wspólnej polityki handlowej, Komisja niezwłocznie bada sytuację tego Państwa, jak również działanie, jakie państwo to podjęło lub może podjąć zgodnie z postanowieniami Traktatów, odwołując się do wszelkich dostępnych środków. Komisja wskazuje środki, których przyjęcie zaleca danemu państwu.

Jeżeli działanie podjęte przez Państwo Członkowskie objęte derogacją i środki sugerowane przez Komisję nie okazują się wystarczające do przewyciężenia trudności lub zagrożeń trudnościami, Komisja zaleca Radzie, po konsultacji z Komitetem Ekonomiczno-Finansowym, przyznanie wzajemnej pomocy i właściwe jej metody.

Komisja regularnie informuje Radę o sytuacji i jej rozwoju.

2. Rada przyznaje taką wzajemną pomoc; uchwała dyrektywy lub decyzje określające jej warunki i szczegóły. Wzajemna pomoc może przyjąć zwłaszcza formę:



Siłą rzeczy rozważano więc propozycje albo uzupełnienia postanowień art. 122 ust. 2 TFUE (co budziło najwięcej wątpliwości), albo odesłania w art. 136 TFUE do postanowień art. 143 TFUE (co z kolei mogłoby mieć tę wadę, że postanowienia art. 143 TFUE precyzują mechanizm udzielania pomocy, odesłanie w art. 136 TFUE musiałoby więc doprecyzować procedurę jej udzielania państwom grupy euro), w końcu wchodziła w grę modyfikacja, względnie uzupełnienie postanowień art. 136 TFUE (który dotyczy wyłącznie państw grupy euro). W tym ostatnim przypadku można było rozważać stosowne uzupełnienie postanowień ust. 1 tego artykułu: wówczas jednak o udzieleniu pomocy decydowałaby Rada, stanowiąc większością kwalifikowaną bez udziału „danego” państwa (musiałaby również każdorazowo określać warunki udzielania pomocy); mogło to budzić istotne zastrzeżenia proceduralne (ograniczenie wpływu państw na taką decyzję) oraz prowadziłoby zapewne do zwiększenia kompetencji Unii. Bardziej realistycznym wariantem było więc uzupełnienie postanowień art. 136 TFUE o nowy ust. 3, który zawierałby odrębną podstawę prawną dla ustanowienia stałego Mechanizmu.

Na problem ustalenia (względnie ustanowienia) podstawy prawnej dla stałego Mechanizmu nakładała się kwestia treści tego Mechanizmu. Zachodziło w tym przypadku istotne wzajemne oddziaływanie: z jednej strony, treść stałego mechanizmu, która skutkowałaby zwiększeniem kompetencji Unii, powodowałaby konieczność sięgnięcia do zwykłej procedury zmiany TFUE (traktat rewizyjny), natomiast treść stałego

- 
- a) uzgodnionego działania w ramach innych organizacji międzynarodowych, do których Państwa Członkowskie objęte derogacją mogą się zwrócić;
  - b) środków niezbędnych do uniknięcia zakłóceń w handlu, gdy Państwo Członkowskie objęte derogacją, które znajduje się w trudnej sytuacji, utrzymuje lub przywraca ograniczenia ilościowe w stosunku do państw trzecich;
  - c) udzielenia ograniczonych kredytów przez inne Państwa Członkowskie, z zastrzeżeniem ich zgody.

3. Jeśli wzajemna pomoc zalecona przez Komisję nie została przyznana przez Radę lub jeśli przyznana wzajemna pomoc i przyjęte środki są niewystarczające, Komisja upoważnia Państwo Członkowskie objęte derogacją, które znajduje się w trudnej sytuacji, do podjęcia środków ochronnych, których warunki i szczegóły określa Komisja.

Takie upoważnienie może zostać odwołane, a powyższe warunki i szczegóły zmienione przez Radę”.

mechanizmu, mieszcząca się w obecnych ramach kompetencji UE, umożliwiłaby sięgnięcie do uproszczonej procedury zmiany TFUE. Z drugiej strony, niektóre państwa członkowskie nie pozostawiały wątpliwości co do tego, że w przypadku jakiegokolwiek zwiększenia kompetencji Unii sięgną do najbardziej wymagających warunków w procedurze ratyfikacyjnej, łącznie z rozpisaniem referendów.

Podkreślić przy tym należy, że treść stałego Mechanizmu kształtuje się stopniowo. Na obecnym etapie ogólne założenia Europejskiego Mechanizmu Stabilizacyjnego określa wspomniane oświadczenie Eurogrupy z 28.11.2010 r. (dołączone jako załącznik nr II do konkluzji spotkania Rady z 16-17.12.2010 r.). Stwierdza się tam, że Mechanizm ten ma zasadać się na „Europejskim Instrumencie Stabilności Finansowej i będzie mógł zapewniać pakiet pomocy finansowej państwom członkowskim strefy euro, z zastrzeżeniem spełnienia rygorystycznych warunków (...)”. Poza tym w oświadczeniu wskazano na konieczność udziału w Mechanizmie „wierzycieli sektora prywatnego” oraz MFW.

Warto dodać, że w ostatnich miesiącach stan dyskusji w tej dziedzinie podlegał jednak istotnym zmianom. Jeżeli uwzględnimy wcześniejsze propozycje, zawarte przede wszystkim we wspomnianym wyżej sprawozdaniu (z 21.10.2010 r.) grupy zadaniowej ds. zarządzania gospodarczego (przyjętego przez Radę podczas spotkania 28-29.10.2010 r.) oraz wysunięte podczas niemiecko-francuskiego spotkania w Deauville (zawarte w Deklaracji z 18.10.2010 r.)<sup>15</sup> i wspomniane w konkluzjach przyjętych przez Radę podczas spotkania 28-29.10.2010 r., to zauważyć można, że niektóre z nich szły stosunkowo daleko. Nakierowane były zwłaszcza na umocnienie dyscypliny wśród państw strefy euro poprzez wprowadzenie istotnych sankcji, które miały obejmować:

- zawieszenie prawa go głosowania w Radzie przedstawiciela rządu państwa członkowskiego grupy euro, które spowodowało trwałe

---

<sup>15</sup> Analiza Deklaracji, w: P. Kaczyński, P. Broin, *From Lisbon to Deauville: Practicalities of the Lisbon Treaty Revision(s)*, CEPS Policy Brief No. 216/October 2010.

zagrożenie stabilności całej strefy euro (pkt 2 ak. ostatni Konkluzji Rady Europejskiej z 30.10.2010 r.);

- wprowadzenie tzw. zasady odwróconej większości kwalifikowanej (ang. *reverse qualified majority rule*) w przypadku podejmowania sankcji w stosunku do państwa grupy euro, które spowodowało trwałe zagrożenie stabilności całej strefy euro (sprawozdanie z 21.10.2010 r. grupy zadaniowej ds. zarządzania gospodarczego); polegałaby ona na tym, że wnioski Komisji w sprawie zastosowania sankcji stawałyby się skuteczne, chyba iż zostałyby odrzucone przez Radę stanowiącą większością kwalifikowaną (obecnie Rada musi podjąć „pozytywną” decyzję w sprawie zastosowania sankcji większością kwalifikowaną).

Gdyby propozycje takie zyskały akceptację, byłoby to jednoznaczne z przesądzeniem procedury ustanowienia w Traktatach podstawy prawnej dla stałego Mechanizmu: w obu przypadkach doszłoby do zwiększenia kompetencji Unii, w grę wchodziłaby więc jedynie zwykła procedura zmiany (traktat rewizyjny).

### **3. Rozważane warianty ustanowienia w Traktatach podstawy prawnej dla stałego Mechanizmu**

Co prawda państwa członkowskie od początku deklarowały, że zmiana Traktatów ma mieć zasięg „nieznaczny”, niemniej jednak w dyskusji rozważano różne warianty ustanowienia podstawy prawnej dla stałego Mechanizmu<sup>16</sup>. Mimo że Rada podczas spotkania 16-17.12.2010 r. przesądziła, iż zastosowana zostanie uproszczona procedura zmiany na podstawie ust. 6 art. 48 TUE, warto przyrzeć się rozważanym uprzednio w dyskusji wariantom proceduralnym. Chodzi bowiem o to, że wybranie (po raz pierwszy) powyższej procedury będzie miało znaczenie nie tylko dla przyszłej praktyki jej stosowania, lecz także dlatego, iż zrezygnowanie z innych wariantów wskazuje na istotne okoliczności polityczne, towarzyszące ustanowieniu Europejskiego Mechanizmu Stabilizacyjnego.

---

<sup>16</sup> Analiza Deklaracji, w: P. Kaczyński, P. Broin, *From Lisbon to Deauville...*

Podczas dyskusji uprzedzającej decyzję podjętą przez Radę 16–17.12.2010 r. rozważane były następujące warianty proceduralne ustanowienia stałego Mechanizmu, przy czym niektóre z nich nie pojawiały się w debacie publicznej, względnie pozostawały w tle, stanowiąc jednak istotny element procesu negocjacyjnego:

- zwykła procedura zmiany Traktatów (art. 48 ust. 2-5 TUE);
- uproszczona procedura zmiany Traktatów (art. 48 ust. 6 i ust. 7 TUE);
- procedura akcesyjna (art. 49 TUE), tj. wprowadzenie mechanizmu przy okazji zawierania traktatu akcesyjnego;
- rezygnacja ze zmiany Traktatów przy ustanawianiu stałego Mechanizmu, tj.:
  - wykorzystanie istniejącej podstawy prawnej w TFUE,
  - sięgnięcie do mechanizmu wzmocnionej współpracy,
  - wykorzystanie istniejących procedur kładek *ad hoc*,
  - sięgnięcie do tzw. metody schengenńskiej, tj. zawarcie przez zainteresowane państwa umowy międzynarodowej poza ramami prawnymi UE.

### **3.1. Zastosowanie zwykłej procedury zmiany Traktatów**

Zwykła procedura zmiany Traktatów odpowiada uprzedniej procedurze ich rewizji (określonej w dawnym art. 48 TUE), z pewnymi istotnymi uzupełnieniami i modyfikacjami<sup>17</sup>. Obecnie (ust. 2-5 art. 48 TUE) procedura ta musi spełniać następujące wymogi:

---

<sup>17</sup> Por. R. Grzeszczak, A. Zawidzka, *Tworzenie prawa Unii Europejskiej*, w: *Źródła prawa Unii Europejskiej*, J. Barcz (red.), Warszawa 2010, s. IV-58/59.

- **zakres przedmiotowy:**
  - procedura ta może objąć zmianę wszystkich postanowień Traktatów,
  - wskazuje się wyraźnie (ust. 2 art. 48 TUE), że „m.in.” zmiana może mieć na celu „rozszerzenie lub ograniczenie kompetencji przyznanych Unii w Traktatach”;
  
- **etapy procedury:**
  - stosowną propozycję zmiany Traktatów może przedłożyć do Rady UE rząd każdego z państw członkowskich, Parlament Europejski lub Komisja,
  - przedłożona propozycja jest przekazywana przez Radę UE Radzie Europejskiej i notyfikowana parlamentom państw członkowskich,
  - Rada, po konsultacji z Parlamentem Europejskim (dalej jako Parlament) i Komisją (w przypadku zmian instytucjonalnych w UGiW również z Europejskim Bankiem Centralnym, dalej jako EBC), opowiada się zwykłą większością głosów za rozpatrzeniem proponowanych zmian,
  - Przewodniczący Rady zwołuje wówczas konwent (złożony z przedstawicieli parlamentów, szefów państw lub rządów państw członkowskich, przedstawicieli Parlamentu i Komisji); konwent przyjmuje zalecenia dla Konferencji Międzyrządowej,
  - Rada może zwykłą większością głosów, po uzyskaniu zgody Parlamentu, podjąć decyzje o niezwoływaniu konwentu, „jeśli zakres proponowanych zmian nie uzasadnia jego zwołania” (określa wówczas mandat Konferencji Międzyrządowej),

- „Przewodniczący Rady” (zapewne chodzi tu o przedstawiciela prezydencji rotacyjnej, inaczej byłaby wyraźnie mowa o Przewodniczącym Rady) zwołuje Konferencję Międzyrządową w celu „uchwalenia za wspólnym porozumieniem zmian, jakie mają zostać dokonane w Traktatach”,
- uzgodnione zmiany (traktat rewizyjny) wchodzi w życie po dokonaniu ratyfikacji przez wszystkie państwa członkowskie, „zgodnie z ich odpowiednimi wymogami konstytucyjnymi”,
- jeżeli traktat rewizyjny nie został ratyfikowany w ciągu 2 lat od jego podpisania, ale ratyfikowało go co najmniej 4/5 państw, sprawą zajmuje się Rada;

Zwykła procedura zmiany Traktatów miałaby najszerze zastosowanie w przypadku ustanawiania podstawy prawnej dla stałego Mechanizmu. Natomiast musiałaby zostać zastosowana, gdyby ustanowienie stałego Mechanizmu prowadziło do zwiększenia kompetencji Unii.

### 3.2. Zastosowanie uproszczonej procedury zmiany Traktatów

Uproszczona procedura zmiany Traktatów, tzw. procedura kładki, uregulowana jest w ust. 6 i ust. 7 art. 48 TUE<sup>18</sup>. Obejmuje ona dwa zasadnicze rodzaje:

- procedurę kładki z zastrzeżeniem zatwierdzenia decyzji Rady przez państwa członkowskie, zgodnie z ich wymogami konstytucyjnymi (ust. 6 art. 48 TUE);
- procedurę kładki *sensu stricto*, tj. zmiana postanowień Traktatów następuje wyłącznie na mocy decyzji Rady; dodatkową kontrolę

---

<sup>18</sup> Zob. szerzej: J. Barcz, *Legitymacja demokratyczna zmiany postanowień traktatów stanowiących UE na podstawie tzw. procedur kładki (wprowadzonych przez Traktat z Lizbony) w świetle rozwiązań niemieckich*, Zeszyty Prawnicze BAS 2009/3-4, s. 26.

demokratyczną zapewnia możliwość wniesienia sprzeciwu wobec zamiaru podjęcia przez Radę decyzji ze strony parlamentów narodowych państw członkowskich (ust. 7 art. 48 TUE).

W przypadku wprowadzenia stałego Mechanizmu procedura kładki *sensu stricto* (ust. 7 art. 48 TUE) nie mogła znaleźć zastosowania, dotyczy ona bowiem jedynie możliwości podjęcia przez Radę jednomyślnej decyzji w sprawie zmiany („w danej dziedzinie lub w danym przypadku”) specjalnej procedury ustawodawczej na zwykłą procedurę ustawodawczą lub upoważnienia Rady do stanowienia większością kwalifikowaną w miejsce jednomyślności. Natomiast wchodziło w grę sięgnięcie do procedury kładki określonej w ust. 6 art. 48 TUE. Zastosowanie tej procedury określone jest następującymi wymogami:

- **zakres przedmiotowy:**

- może ona służyć zmianie „wszystkich lub części” postanowień części trzeciej TFUE, dotyczących wewnętrznych polityk i działań Unii; tytuł VIII tej części TFUE obejmuje „Politykę gospodarczą i pieniężną”,
- nie może ona prowadzić do „zwiększenia kompetencji przyznanych Unii w Traktatach” (ak. ostatni ust. 6 art. 48 TUE);

- **etapy procedury:**

- propozycja zmiany ze strony rządu każdego państwa członkowskiego, Parlamentu lub Komisji, skierowana do Rady,
- decyzje podejmuje Rada Europejska stanowiąc jednomyślnie, po konsultacji z Parlamentem i Komisją oraz EBC, w przypadku zmian instytucjonalnych w dziedzinie pieniężnej,

- decyzja Rady wchodzi w życie „po jej zatwierdzeniu przez Państwa Członkowskie, zgodnie z ich odpowiednimi wymogami konstytucyjnymi”.

Materia stałego Mechanizmu objęta jest zakresem „Polityki gospodarczej i pieniężnej”, tym samym objęta jest również zakresem przedmiotowym ust. 6 art. 48 TUE. Zasadniczym problemem - w przypadku zastosowania tej procedury - jest ograniczenie treści proponowanego mechanizmu w taki sposób, aby nie powodował on „zwiększenia kompetencji Unii” określonej w Traktatach.

### **3.3. Uwarunkowania wyboru między zwykłą a uproszczoną procedurą zmiany Traktatów**

Z formalnego punktu widzenia Traktaty mogą być zmieniane zarówno w drodze zwykłej, jak i uproszczonej procedury. Warto podkreślić, że z ust. 1 art. 48 TUE wynika, iż obie procedury należy traktować równorzędnie, przy czym sama procedura kładki, określona w ust. 6 art. 48 TUE, zawiera istotne ograniczenia przedmiotowe:

- może ona być stosowana jedynie w odniesieniu do zmiany postanowień części trzeciej („Polityki i działania wewnętrzne Unii”) TFUE,
- nie może prowadzić do zwiększenia kompetencji przyznanych Unii na mocy Traktatów.

Zwykła procedura zmiany może natomiast być stosowana w odniesieniu do wszystkich postanowień Traktatów oraz (oczywiście) w przypadkach gdy zmiana powoduje „m.in. rozszerzenie lub ograniczenie kompetencji przyznanych Unii w Traktatach”. Nie wydaje się jednak, aby procedura uproszczona, określona w ust. 6 art. 48 TUE, nie mogła być stosowana wówczas, gdy zmiana Traktatów prowadzi do ograniczenia kompetencji przyznanych Unii: zawężenie stosowania tej procedury dotyczy wyraźnie



jedynie sytuacji, w której zmiana Traktatów prowadziłaby do rozszerzenia kompetencji UE.

Procedury kładki nie stanowią *lex specialis* w stosunku do zwykłej procedury zmiany: państwo członkowskie (Rada) ma swobodę w wyborze procedury, przy czym sięgając do procedury kładki, musi naturalnie uwzględniać ograniczenia przedmiotowe. Jeżeli spełnione są wymogi przedmiotowe procedury kładki na podstawie ust. 6 art. 48 TUE, to państwa członkowskie mogą, ale nie muszą z niej skorzystać.

Niemniej jednak należy uwzględnić, że procedura ta została wprowadzona na mocy Traktatu z Lizbony w celu podniesienia elastyczności procesu reformy ustrojowej Unii w obszarach niewymagających gruntowej rewizji, a wprowadzenie stałego Mechanizmu (jeśli nie będzie on powodował rozszerzenia kompetencji UE) na podstawie ust. 6 art. 48 TUE mogłoby być ważnym sygnałem wychodzącym naprzeciw zamierzeniom państw członkowskich.

Państwa członkowskie bardzo ostrożnie podchodziły jednak w przeszłości do procedury kładki (występowała ona uprzednio w różnych formach, zarówno w TUE, jak i w Traktacie ustanawiającym Wspólnotę Europejską, dalej jako TWE), zwłaszcza gdy chodziło o poważniejsze zmiany. Przykładowo, nie korzystano z procedury kładki zawartej w ówczesnym art. K. 14 TUE w celu „uwspólnotowienia” *acquis* Schengen (wykorzystano do tego celu tradycyjny traktat rewizyjny - Traktat z Amsterdamu); z rezerwą podchodzono również do możliwości reformowania Unii na mocy ówczesnego art. 42 TUE po odrzuceniu Traktatu konstytucyjnego (możliwość „uwspólnotowienia” materii ówczesnego III filaru UE)<sup>19</sup>.

Wybierając między zwykłą a uproszczoną procedurą zmiany (ust. 6 art. 48 TUE), warto również mieć na względzie uwarunkowania proceduralne,

---

<sup>19</sup> Szczegółowo: J. Barcz, *Problem ujednoczenia reżimu prawnego Przestrzeni Wolności, Bezpieczeństwa i Sprawiedliwości UE - w sprawie art. 42 TUE (tzw. procedura kładki)*, Europejski Przegląd Sądowy 2006/10, s. 4.

zwłaszcza z punktu widzenia wpływu państwa sprawującego prezydencję rotacyjną, na proces decyzyjny, wpływu Parlamentu na ten proces oraz sprawności jego przebiegu.

- jeżeli chodzi o inicjowanie procesu decyzyjnego, to nie ma różnicy: w obu przypadkach z propozycją zmiany może wystąpić rząd każdego z państw członkowskich, Parlament i Komisja;
- w toku zwykłej procedury zmiany sprecyzowana jest rola prezydencji rotacyjnej; z pewnością przewodniczy ona Konferencji Międzyrządowej, wiele przemawia za tym, że również zwołuje Konferencję Międzyrządową (postanowienia TUE nie są precyzyjne, niemniej mówią o „Przewodniczącym Rady” a nie o „Przewodniczącym Rady Europejskiej”); w przypadku zwołania konwentu prezydencja mogłaby również pretendować do przewodniczenia jego obradom (w ust. 3 art. 48 TUE rola Przewodniczącego Rady Europejskiej ograniczona jest jedynie do „zwołania” konwentu, sprawa przewodniczenia jego obradom nie jest w TUE przesądzona);
- procedura uproszczona (na podstawie ust. 6 art. 48 TUE) nie jest natomiast sprecyzowana w tej dziedzinie: mowa jest jedynie o tym, że decyzję podejmuje Rada stanowiąc jednomyślnie (po konsultacji z Parlamentem, Komisją oraz - gdy to niezbędne - z EBC): może to stanowić asumpt dla Przewodniczącego Rady Europejskiej do przejęcia zadania uzgadniania treści decyzji z państwami członkowskimi (tym bardziej że do jego kompetencji należy „wspomaganie osiągnięcia spójności i konsensusu w Radzie Europejskiej” - art. 15 ust. 6 lit. c TUE); jednak potencjalna rola rotacyjnej prezydencji w tym procesie decyzyjnym wcale nie musi być marginalna: Przewodniczący Rady zapewnia bowiem „przygotowanie i ciągłość prac Rady Europejskiej we współpracy z Przewodniczącym Komisji i na podstawie prac Rady do spraw Ogólnych” (której przewodniczy rotacyjna prezydencja - art. 2 ust. 1

Regulaminu wewnętrznego Rady Europejskiej)<sup>20</sup>; ten skład Rady UE przygotowuje również posiedzenia Rady Europejskiej (art. 2 ust. 2 Regulaminu wewnętrznego Rady Europejskiej), a Przewodniczący Rady Europejskiej zobowiązany jest do „ustanowienia ścisłej współpracy i koordynacji” z Prezydencją Rady i Przewodniczącym Komisji (art. 2 ust. 3 Regulaminu wewnętrznego Rady Europejskiej). Bez wątplenia, dla umocnienia pozycji rotacyjnej prezydencji w toku uzgadniania decyzji Rady ważne byłyby również argumenty merytoryczne: decyzja musi być podjęta przez Radę Europejską jednomyślnie, a ponadto musi być zatwierdzona w państwach członkowskich stosownie do ich konstytucji - wymagany jest więc szczególnie wyważony kompromis;

- istotne znaczenie dla wyboru procedury może mieć rola Parlamentu: co prawda w obu przypadkach ma on prawo inicjowania zmiany, niemniej jednak jego rola w toku zwykłej procedury zmiany jest mocniejsza. Jedynie za zgodą Parlamentu Rada Europejska może zrezygnować ze zwołania konwentu, a w przypadku zwołania konwentu zasiadają w nim również przedstawiciele Parlamentu. Niemniej jednak należy zauważyć, że skorzystanie przez Radę z procedury uproszczonej nie wymaga zgody ze strony Parlamentu, konieczne są jedynie konsultacje, których wynik Rada może uwzględnić lub nie;
- jeżeli chodzi o długość trwania procedury, to argument, że zwykła procedura trwa stosunkowo długo, a uproszczona może przebiec sprawnie - nie musi być zasadny. W obu przypadkach wymagane jest bowiem wyrażenie zgody stosownie do procedury krajowej, określone w konstytucjach, a ten właśnie etap trwa stosunkowo długo. Zwykła procedura zmiany, w przypadku zgody państw członkowskich co do zakresu zmiany Traktatów (w przypadku gdy zakres ten nie budzi kontrowersji), może być przeprowadzona bardzo sprawnie. Dowodzi tego przeprowadzenie rewizji Traktatów

---

<sup>20</sup> Dz. Urz. UE L 315 z 2009 r., s. 51.

(Protokołu nr 36) już w ramach nowej procedury zwykłej zmiany w związku z dopasowaniem alokacji miejsc w Parlamencie do rozwiązań Traktatu z Lizbony<sup>21</sup>;

- w końcu należy zwrócić uwagę na to, że - co prawda - w obu przypadkach osiągnięte uzgodnienie wchodzi w życie po zatwierdzeniu w państwach członkowskich „zgodnie z ich odpowiednimi wymogami konstytucyjnymi”, niemniej jednak w przypadku zwykłej procedury zmiany - TUE wyraźnie wskazuje, iż chodzi o „ratyfikację” traktatu rewizyjnego (ust. 4 art. 48 TUE), natomiast w przypadku uproszczonej procedury zmiany, na podstawie ust. 6 art. 48 TUE, traktat mówi o „zatwierdzeniu” decyzji Rady przez państwa członkowskie. W zależności od regulacji konstytucyjnych w danym państwie członkowskim, może to skutkować istotnymi następstwami, tym bardziej że w przypadku skorzystania z procedury uproszczonej będzie istnieć jednoznaczność co do tego, że przeprowadzana zmiana postanowień TFUE nie pociąga za sobą rozszerzenia kompetencji Unii. W Polsce co prawda - stosownie do nowej tzw. ustawy kooperacyjnej (uchwalonej 8.10.2010 r.)<sup>22</sup> - „zatwierdzenie” ma polegać na „ratyfikacji”<sup>23</sup>, niemniej jednak wystarczające będzie przeprowadzenie „dużej” ratyfikacji na podstawie art. 89 Konstytucji RP (wyrażenie zgody przez parlament w drodze ustawy zwykłej), a nie odwołanie się do art. 90 Konstytucji RP. Sięgnięcie do uproszczonej procedury na podstawie ust. 6 art. 48 TUE ułatwi również w innych państwach członkowskich przeprowadzenie procedury „zatwierdzenia”,

---

<sup>21</sup> Por. P. Kaczyński, P. Broin, *From Lisbon to Deauville...*, s. 3.

<sup>22</sup> Ustawa z 8.10.2010 r. o współpracy Rady Ministrów z Sejmem i Senatem w sprawach związanych z członkostwem Rzeczypospolitej Polskiej w Unii Europejskiej (Dz. U. z 2010 r. Nr 213, poz. 1395), dalej jako ustawa z 8.10.2010 r. Ustawa ma 3-miesięczny *vacatio legis*, czyli z pewnością decyzja będzie „zatwierdzana” przez Polskę pod jej rządami.

<sup>23</sup> Wynika to z nowego ust. 2a, dodanego do art. 12 ustawy o umowach międzynarodowych na mocy art. 23 pkt 1 ustawy z 8.10.2010 r.

wyjaśnia bowiem jednoznacznie, że zmiana TFUE nie pociąga za sobą zwiększenia kompetencji Unii Irlandii<sup>24</sup>.

### 3.4. Zastosowanie procedury akcesyjnej

Zakres przedmiotowy traktatu akcesyjnego jest ograniczony do spraw związanych z przystąpieniem państwa do UE. W art. 49 TUE stwierdza się, że przedmiotem takiego traktatu są „warunki przyjęcia i wynikające z tego przyjęcia dostosowania w Traktatach stanowiących podstawę Unii”. Niemniej jednak państwa członkowskie - jeżeli zgodzą się co do tego - to mogą dołączyć do takiego traktatu inne sprawy. Przykłady z tym związane pochodzą z okresu ratyfikacji Traktatu z Lizbony. Specjalne gwarancje dotyczące problemów, które wystąpiły w Irlandii, ujęte zostały w decyzji Rady uzgodnionej podczas spotkania 18-19.06.2009 r., z zastrzeżeniem, że treść tej decyzji zostanie ujęta w formie protokołu, który zostanie dołączony do TUE i TFUE na mocy „następnego traktatu akcesyjnego”<sup>25</sup>. Warto dodać, że również projekt protokołu w sprawie stosowania Karty Praw Podstawowych UE do Republiki Czeskiej, ustalony podczas spotkania Rady Europejskiej 29-30.10.2009 r., jako uwzględnienie postulatu czeskiego Prezydenta Vaclava Klause, który groził blokowaniem ratyfikacji Traktatu z Lizbony, ma być dołączony do Traktatów „w momencie zawarcia następnego traktatu akcesyjnego”<sup>26</sup>.

Zasadnie jednak państwa członkowskie podchodzą ostrożnie do takiej możliwości. Z jednej bowiem strony, ewentualne problemy w procesie akcesu i jego przedłużenie mogą prowadzić do przeciągania się we włączeniu do Traktatów sprawy, co do której osiągnięto zgodę, z drugiej natomiast strony - jeżeli sprawa ta jest kontrowersyjna, to trudności z jej

---

<sup>24</sup> Por. D. Gros, P. Broin, P. Kaczyński, *A post-mortem on the European Council*, CEPS Commentary, Miasto wydania? 2.11.2010.

<sup>25</sup> Zob. pkt 5 Konkluzji Prezydencji przyjętych podczas spotkania Rady Europejskiej 18–19.06.2009 r., dokument nr 11225/09.

<sup>26</sup> Zob. pkt 2 Konkluzji Prezydencji przyjętych podczas spotkania Rady Europejskiej 29–30.10.2009 r., dokument nr 15265/09.

akceptacją przez wszystkie państwa członkowskie mogą prowadzić do zablokowania procesu akcesyjnego.

Należy też uwzględnić, że traktaty akcesyjne nie niosą zwiększenia kompetencji UE, natomiast włączenie do takiego traktatu zmiany, która powodowałaby poszerzenie kompetencji Unii, wpłynęłoby w niektórych państwach na procedurę ratyfikacyjną (np. poprzez konieczność przeprowadzenia referendum). Wskazane wyżej przykłady (protokołu irlandzkiego i czeskiego) mają charakter „jednostronny” i nie pociągają za sobą rozszerzenia kompetencji Unii. Ustanowienie stałego Europejskiego Mechanizmu Stabilizacyjnego jest problemem o znaczących implikacjach politycznych, mogło również budzić wątpliwości co do wpływu na zakres kompetencji Unii (zwłaszcza gdyby nie zrezygnowano z pierwotnych propozycji co do jego treści). Dlatego jego „dołączenie” do traktatu akcesyjnego byłoby bardzo problematyczne (zwłaszcza stanowiłoby zagrożenie dla finalizacji procesu akcesyjnego danego państwa).

### **3.5. Warianty ustanowienia stałego Mechanizmu bez zmiany Traktatów**

W końcu można było rozważyć umocnienie dyscypliny finansów publicznych państw członkowskich oraz udzielenie im pomocy w celu zachowania stabilności finansów publicznych na mocy postanowień TFUE, które stanowią podstawę dla wydania stosownych aktów unijnego prawa pochodnego. Z jednej strony, należało rozważyć sięgnięcie do postanowień art. 122 ust. 2 TFUE, to jednak od początku budziło uzasadnione wątpliwości. Z drugiej strony, istniejące w ramach Paktu i Stabilności (art. 126 TFUE) możliwości odnoszą się głównie do nakładania na państwa strefy euro sankcji za nieprzestrzeganie dyscypliny budżetowej<sup>27</sup>. Warunki nakładania sankcji zostały sprecyzowane w rozporządzeniu nr 1467/97 i podczas reformy w 2005 r. (za sprawą Niemiec i Francji) warunki te zostały

---

<sup>27</sup> Możliwości te zostały wykorzystane również w stosunku do Grecji - por. decyzję Rady z 8.06.2010 r. skierowaną do Grecji w celu wzmocnienia i pogłębienia nadzoru budżetowego oraz wezwania Grecji do zastosowania środków służących ograniczeniu deficytu uznanych za niezbędne w celu likwidacji nadmiernego deficytu (2010/320/UE), Dz. Urz. UE L 145 z 2010 r., s. 6.

„rozluźnione”<sup>28</sup>: można byłoby je więc obecnie zastrzyć. Niemniej postanowienia te z pewnością nie stanowią podstawy prawnej dla udzielania pomocy finansowej.

Również wykorzystanie istniejącej w tej dziedzinie procedury kładki *ad hoc* byłoby w podobnym zakresie ograniczone. Procedura w sprawie unikania nadmiernego deficytu określona jest - jak wyżej zaznaczano - w art. 126 TFUE. Jej ważne elementy skonkretyzowane są w Protokole (nr 12) w sprawie procedury dotyczącej nadmiernego deficytu, który wskazany jest w ust. 14 ak. 1 art. 126 TFUE. W ak. 2 zawarte jest natomiast upoważnienie dla Rady UE do przyjęcia przepisów zastępujących ten Protokół (Rada ma stanowić jednomyślnie, po konsultacji z Parlamentem i EBC, w ramach specjalnej procedury ustawodawczej). W ramach tego upoważnienia możliwe jest więc stosowne doprecyzowanie procedury unikania nadmiernego deficytu na podstawie unijnego prawa pochodnego, niemniej jednak może to dotyczyć jedynie procedury „sankcyjnej”.

Ustanowienie stałego Mechanizmu nie byłoby również możliwe między państwami grupy euro w drodze zastosowania postanowień TUE i TFUE o wzmocnionej współpracy. Nie byłoby to możliwe już z tego względu, że wzmocniona współpraca nie może być uruchomiona w obszarach objętych wyłączną kompetencją Unii (art. 20 ust. 1 TUE i art. 329 ust. 1 TFUE), natomiast polityka pieniężna w odniesieniu do państw członkowskich, których walutą jest euro, należy do wyłącznych kompetencji Unii (art. 3 ust. 1 lit. c TFUE).

### **3.6. Sięgnięcie do tzw. metody schengenskiej**

W przypadku trudności w uzgodnieniu procedury ustanowienia stałego mechanizmu (zwłaszcza gdyby trudności wystąpiły poza grupą euro) należałoby poważnie liczyć się z tym, że państwa grupy euro ustanowią taki mechanizm jedynie między sobą na mocy odrębnej umowy

---

<sup>28</sup> Zob. szerzej: A. Nowak-Far, *Finanse Unii Europejskiej. Aspekty instytucjonalne i prawne*, Warszawa 2010, s. 117.

międzynarodowej, zawartej poza ramami prawnymi Unii; przy czym umowa taka byłaby zapewne otwarta do przystąpienia dla pozostałych państw członkowskich oraz umożliwiałaby włączenie jej postanowień do prawa UE.

Byłoby to ponowne sięgnięcie do tzw. metody schengenńskiej, niezmiernie niebezpiecznej dla spójności Unii: może ona bowiem prowadzić do fragmentacji Unii (a w każdym razie wyobcowania z jej „twardego jądra”), a w najlepszym razie skutkuje pominięciem w procesie decyzyjnym instytucji unijnych i pozostałych (poza grupą) państw członkowskich. Ostatnim przykładem zastosowania tej metody było podpisanie przez grupę 7 państw członkowskich 27.05.2005 r. (podczas głębokiego kryzysu ustrojowego Unii) tzw. Konwencji z Prüm (której postanowienia następnie zostały po części włączone do unijnego *acquis*)<sup>29</sup>.

Należy tu zwrócić uwagę, że działania państw grupy euro, nakierowane na przezwycięzenie kryzysu greckiego, odbywały się w znacznej mierze w formule międzyrządowej, a dopiero *post factum* legitymowano je, ustanawiając na podstawie rozporządzenia nr 407/2010 Europejski Mechanizm Stabilizacji Finansowej<sup>30</sup>.

Pogłębienie zróżnicowania UE w tak ważnej dziedzinie, prowadzące do wyodrębnienia „twardego jądra” decyzyjnego oraz torujące drogę do fragmentacji Unii, byłoby niebezpieczne dla zachowania spójności Unii, co zwłaszcza dla nowych państw członkowskich, a dla Polski ze względu na

---

<sup>29</sup> Por. *Konwencja z Prüm. Eksperyment prawotwórczy w Unii Europejskiej. Materiały z konferencji*, J. Barcz (red.), Koźmiński Law School Papers 2007/3.

<sup>30</sup> Rozporządzenie powyższe stworzyło unijne ramy prawne dla międzyrządowych instrumentów (porozumień w ramach grupy euro, w tym porozumień z MFW i porozumień z Grecją), które zagwarantowały Grecji pomoc finansową. Działania antykryzysowe związane z sytuacją w Grecji miały początkowo charakter międzyrządowy w ramach grupy euro. Warto w tym kontekście przypomnieć, że skarga konstytucyjna, wniesiona w RFN do niemieckiego Federalnego Trybunału Konstytucyjnego, zawiera zarzut niekonstytucyjności ustawy federalnej zapewniającej wykonanie porozumień państw euro grupy („porozumień w UE”) w sprawie pomocy finansowej dla Grecji - pkt II postanowienia Trybunału z 7.05.2010 r. (BVerfG - 2 BvR 987/10), a nie kwestionowania zakresu kompetencji UE.



położenie geopolityczne - jest szczególnym zagrożeniem. Koncepcja ta jednak cały czas pozostawała w tle dyskusji nad stałym mechanizmem.

### **3.7. Powiązanie sprawy „włączenia” protokołów irlandzkiego i czeskiego do Traktatów przy okazji ustanawiania stałego mechanizmu**

Sprawa ta mogła pojawić się, zwłaszcza w przypadku gdyby stały mechanizm ustanawiany był w procedurze zwykłej zmiany Traktatów, a więc jego podstawa prawna byłaby wprowadzana na mocy traktatu rewizyjnego. Z formalnego punktu widzenia możliwe byłoby dołączenie obu protokołów do takiego traktatu. Na przeszkodzie mogłyby stanąć uprzednie zobowiązania polityczne: jak wyżej wskazano, państwa członkowskie (w tym Irlandia i Czechy) uzgodniły, że protokoły zostaną dołączone do TUE i TFUE na mocy najbliższego traktatu akcesyjnego. Dotrzymanie tych uzgodnień potwierdza dotychczasowa praktyka: jak wiadomo, nie domagano się dołączenia tych protokołów do Traktatów przy okazji ich zmiany związanej z nową alokacją miejsc w Parlamencie.

Z pewnością natomiast nie ma możliwości dołączenia protokołów irlandzkiego i czeskiego do decyzji Rady wydanej na podstawie ust. 6 art. 48 TUE w ramach uproszczonej zmiany Traktatów. Nie byłoby to możliwe z proceduralnego i przedmiotowego względu: proceduralnego - bowiem decyzja Rady może obejmować jedynie zmianę „wszystkich lub części postanowień części trzeciej” TFUE, nie jest więc możliwe dołączanie do takiej decyzji innych spraw; z przedmiotowego punktu widzenia bowiem oba projekty protokołów obejmują materie, bez wątpienia, wychodzące poza przedmiot części trzeciej TFUE.

## **4. Decyzje podjęte przez Radę Europejską podczas spotkania 16-17.12.2010 r.**

Na początku zarysowaliśmy istotę decyzji podjętych przez Radę podczas spotkania 16-17.12.2010 r. Warto tu przystąpić do ich szczegółowego przedstawienia, a następnie skomentowania. Jak wspomniano, decyzje te

znalazły wyraz w konkluzjach<sup>31</sup> (w pkt I.1 do pkt I.4), do których dołączono projekt decyzji Rady Europejskiej w sprawie zmiany art. 136 TFUE w odniesieniu do Mechanizmu Stabilizacyjnego dla państw członkowskich, których walutą jest euro (załącznik nr I) i w oświadczeniu Eurogrupy z 28.11.2010 r. w sprawie ogólnych elementów przyszłego mechanizmu (załącznik nr II). Wynika z nich następująca, zakładana procedura ustanowienia Europejskiego Mechanizmu Stabilizacyjnego.

- Podstawa prawna przyjęcia Europejskiego Mechanizmu Stabilizacyjnego: będzie ona wielostopniowa:
  - pierwszym etapem będzie podjęcie przez Radę decyzji na podstawie art. 48 ust. 6 TUE<sup>32</sup> - zdecydowano się więc na sięgnięcie do jednego z wariantów uproszczonej procedury zmiany; tym samym proponowana zmiana Traktatu musi mieścić się w ramach części trzeciej TFUE i nie może zwiększać kompetencji Unii;
  - zmiana Traktatu, dokonana na podstawie tej decyzji, dotyczyć będzie uzupełnienia postanowień art. 136 TFUE poprzez dodanie nowego ust. 3 o następującym brzmieniu: „Państwa Członkowskie, których walutą jest euro, mogą ustanowić mechanizm stabilizacyjny uruchamiany, jeżeli będzie to niezbędne do ochrony stabilności strefy euro jako całości. Udzielenie wszelkiej niezbędnej pomocy finansowej w ramach takiego mechanizmu będzie podlegało rygorystycznym warunkom”<sup>33</sup>;
  - drugim etapem (realizowanym paralelnie) będzie wynegocjowanie umowy międzynarodowej („uzgodnienia między-

---

<sup>31</sup> Bruksela, 17.12.2010 r. Dokument EUCO 30/10 CO EUR 21 CONCL 5.

<sup>32</sup> Zob. pkt 1 preambuły projektu decyzji Rady Europejskiej oraz pkt I.2 konkluzji.

<sup>33</sup> Zob. art. 1 projektu decyzji Rady Europejskiej.

rządowego” - „*intergovernmental arrangement*”), w której ustanowiony zostanie ten mechanizm.

- Zakres podmiotowy Europejskiego Mechanizmu Stabilizacyjnego:
  - uzgodnienia nie są w tym przypadku jednoznaczne: mowa jest jedynie o tym, że Mechanizm ma być „ustanowiony” przez państwa grupy euro i służyć „ochronie stabilności strefy euro jako całości”<sup>34</sup>; wynika z tego, że z pewnością muszą do niego należeć wszystkie państwa strefy euro;
  - w odniesieniu natomiast do pozostałych państw członkowskich UE, w których obowiązuje waluta „inna niż euro”, stwierdzono ogólnie, że „Mogą one podjąć na zasadzie *ad hoc* decyzję o uczestniczeniu w działaniach prowadzonych w ramach mechanizmu”<sup>35</sup>.
- Zakres podmiotowy procesu decyzyjnego prowadzącego do ustanowienia Europejskiego Mechanizmu Stabilizacyjnego:
  - wprowadzenie podstawy prawnej dla ustanowienia Mechanizmu, tj. uzupełnienie art. 136 TFUE na mocy decyzji Rady podjętej na podstawie art. 48 ust. 6 TUE, wymaga udziału i jednomyślności wszystkich państw członkowskich;
  - samo natomiast ustanowienie Mechanizmu ma być sprawą państw grupy euro (proponowany nowy ust. 3 art. 136 TFUE) i - stosownie do tego - negocjacje nad umową międzynarodową w tej sprawie mają prowadzić państwa grupy euro (ministrowie finansów) i Komisja<sup>36</sup>;

---

<sup>34</sup> Zob. art. 1 projektu decyzji Rady Europejskiej oraz pkt I.3 konkluzji.

<sup>35</sup> Zob. pkt I.3 konkluzji.

<sup>36</sup> Zob. pkt I.3 konkluzji.

- pozostałe państwa (w których obowiązuje „inna waluta niż euro”) „będą zaangażowane (ang. *will be involved*) w te prace, jeżeli wyrażą takie życzenie”<sup>37</sup>.
- Formuła uruchamiania Europejskiego Mechanizmu Stabilizacyjnego:
  - Mechanizm ma być „uruchamiany” w przypadku „pojawienia się zagrożenia dla stabilności strefy euro jako całości” na mocy „porozumienia państw członkowskich grupy euro” (ang. *by mutual agreement of the euro area Member States*)<sup>38</sup>;
  - oświadczenie Eurogrupy (zawarte w załączniku nr II) precyzuje, że decyzje w sprawie udzielenia pomocy w ramach Mechanizmu będą podejmować jednomyślnie „ministrowie grupy euro”<sup>39</sup>.
- Zakładane ramy czasowe wejścia w życie decyzji Rady na podstawie art. 48 ust. 6 TUE:
  - podczas spotkania Rady 16-17.12.2010 r. przyjęto projekt decyzji Rady Europejskiej w sprawie zmiany TFUE (uzupełnienia jego art. 136) i tym samym ustanowienia podstawy prawnej dla Mechanizmu<sup>40</sup>;
  - po przeprowadzeniu stosownych konsultacji z unijnymi instytucjami (Parlamentem, Komisją i EBC) decyzja miałyby być

---

<sup>37</sup> Zob. pkt I.3 konkluzji.

<sup>38</sup> Zob. pkt I.3 konkluzji.

<sup>39</sup> Tak w ak. 8 oświadczenia.

<sup>40</sup> Zob. pkt I.2 konkluzji.

formalnie przyjęta przez Radę podczas spotkania w marcu 2011 r.<sup>41</sup>;

- po podjęciu decyzji rozpoczną się krajowe procedury „zatwierdzenia” decyzji przez państwa członkowskie „zgodnie z ich odpowiednimi procedurami konstytucyjnymi”;
  - zakończenie tego procesu miałyby nastąpić do końca 2012 r., tak aby decyzja weszła w życie 1.01.2013 r. (art. 2 ak. 2 projektu decyzji);
  - niemniej jednak projekt decyzji zawiera w powołanym wyżej art. 2 ak. 2 zastrzeżenie, że w przypadku braku przed tą datą wszystkich notyfikacji ze strony państw członkowskich o zakończeniu procedur zatwierdzenia decyzji wchodzi ona w życie „pierwszego dnia miesiąca następującego po otrzymaniu ostatniej notyfikacji”.
- Zakładane ramy czasowe wejścia w życie umowy międzynarodowej ustanawiającej Europejski Mechanizm Stabilizacyjny:
    - negocjacje nad umową mają być zakończone „do marca” 2011 r.<sup>42</sup>; zamiarem jest więc, aby treść umowy (a tym samym Mechanizmu) została ustalona przed podjęciem przez Radę formalnej decyzji na mocy ust. 6 art. 48 TUE;
    - następnie rozpocznie się etap związania się umową przez państwa, które mają być jej stronami;
    - ponieważ Mechanizm miałby zacząć działać od połowy 2013 r., umowa musiałaby wejść w życie przed tą datą (czyli do tego

---

<sup>41</sup> Zob. pkt I.2 konkluzji.

<sup>42</sup> Zob. pkt I.3 konkluzji.

czasu musiałyby się zakończyć procedury ratyfikacyjne w państwach-stronach umowy).

## 5. Komentarz

1. Wybranie jako podstawy prawnej dla Stałego Mechanizmu Stabilizacyjnego art. 136 TFUE (po wprowadzeniu niezbędnej zmiany) nie jest przypadkowe. Warto dodać, że już ustanowienie Europejskiego Mechanizmu Stabilności Finansowej na podstawie art. 122 ust. 2 TFUE budziło wątpliwości, choć jego prowizoryczny - *ad hoc* - charakter może uzasadniać wybraną podstawę prawną: postanowienia art. 122 TFUE jednoznacznie bowiem warunkują udzielenie pomocy finansowej wystąpieniem nadzwyczajnych, jednorazowych okoliczności o charakterze klęsk żywiołowych. Ustanowienie natomiast na tej podstawie mechanizmu trwałego, który miałby zastosowanie do potencjalnych sytuacji w przyszłości, budziło uzasadnione wątpliwości. W dyskusji wskazywano również na wiele innych okoliczności. Z jednej strony, państwa członkowskie opowiadały się za koniecznością mocnej kontroli nad decyzją w sprawie udzielenia pomocy finansowej, czego postanowienia art. 122 TFUE - umożliwiające podejmowanie decyzji w tej sprawie przez Radę działającą większością kwalifikowaną<sup>43</sup> - nie gwarantują. Z drugiej strony, planowany stały mechanizm ma dotyczyć zapewnienia stabilności finansowej strefy euro jako całości. Zasadnie mogło więc pojawić się zastrzeżenie (zwłaszcza ze strony państw objętych trwałą derogacją), że nie zamierzają one partycypować w gwarantowaniu stabilności strefy, z której nie czerpią bezpośrednich korzyści. Również jednak państwa grupy euro dążyły wyraźnie do ograniczenia procesu decyzyjnego w sprawie Mechanizmu do tej grupy. Jak się wydaje, ta właśnie przesłanka zadecydowała o wybraniu art. 136 TFUE (jego uzupełnienia) jako podstawy prawnej ustanowienia Mechanizmu, znajduje się on bowiem w postanowieniach TFUE dotyczących wyłącznie państw, których walutą jest euro.

---

<sup>43</sup> Postanowienia art. 122 TFUE nie precyzują procedury, w ramach której ma stanowić Rada. W takim przypadku Rada stanowi większością kwalifikowaną (art. 16 ust. 3 TUE).

2. Treść przyszłego Mechanizmu została nakreślona jedynie generalnie, niemniej jednak zrezygnowano z najdalej idących postulatów, trzymając się założenia, aby wprowadzona do TFUE podstawa prawna była „tak prosta i zwięzła, jak to możliwe” (ang. *as simple and short as possible*). A zatem nie znalazły akceptacji propozycja wprowadzenia dodatkowej sankcji w postaci zawieszenia prawa do głosowania w Radzie przedstawiciela rządu państwa członkowskiego grupy euro, które spowodowało trwałe zagrożenie stabilności całej strefy, oraz propozycja wprowadzenia tzw. zasady odwróconej większości kwalifikowanej (ang. *a reverse qualified majority rule*) w przypadku podejmowania sankcji w stosunku do państwa grupy euro, które spowodowało trwałe zagrożenie stabilności całej strefy euro. Pierwsza z tych propozycji, bez wątpienia, wymagałaby zastosowania zwykłej procedury zmiany Traktatów (art. 48 ust. 2 do ust. 5 TUE). Propozycja ta była trudna do zaakceptowania przez państwa członkowskie i budziła emocje polityczne. Bez wątpienia, prowadziłyby ona do rozszerzenia kompetencji Unii. Tym samym ratyfikacja uzgodnionego traktatu rewizyjnego w państwach członkowskich byłaby przeprowadzana w najostrzejszym reżimie ratyfikacyjnym (łącznie z sięgnięciem do referendum). Podtrzymanie więc tej propozycji naraziłoby na szwank możliwość realizacji całego projektu związanego z ustanowieniem Mechanizmu. Poza tym praktyka wskazuje, że sankcja zawieszenia prawa głosu w Radzie jest nieefektywna: dotychczas nie rozważano poważnie sięgnięcia do art. 7 TUE. Warto dodać, że również wprowadzenie drugiej z wymienionych propozycji byłoby bardzo ryzykowne. Podejmowanie decyzji w procedurze „odwróconej większości kwalifikowanej” mogłoby chyba dotyczyć jedynie postępowania sanacyjnego w ramach Paktu Stabilności i Wzrostu. W takim przypadku należałoby dokonać stosownej zmiany co najmniej w postanowieniach ust. 6, ust. 9 i ust. 11 art. 126 TFUE. Wiele przemawia za tym, że realizacja tej propozycji prowadziłyby do rozszerzenia kompetencji Unii. W takim przypadku można byłoby sięgnąć jedynie do zwykłej procedury zmiany traktatów (art. 48 ust. 2 do ust. 5 TUE), a państwa członkowskie zastosowałyby zaostrome rygory procedury ratyfikacyjnej. Obie te propozycje wychodziły poza formułę „nieznaczącej zmiany” Traktatu i

uniemożliwiały zastosowanie uproszczonej procedury zmiany na podstawie art. 49 ust. 6 TUE. Zasadnie też traktowano je raczej jako element nacisku ze strony Niemiec i Francji w procesie negocjacyjnym, mającym prowadzić do przyjęcia Mechanizmu.

3. Uproszczona procedura zmiany na podstawie ust. 6 art. 48 TUE będzie zastosowana po raz pierwszy. Sceptyczne opinie, że procedury te pozostaną iluzoryczne, nie znalazły więc potwierdzenia. Omawiana decyzja Rady Europejskiej może utorować drogę do wykorzystania procedur kładek - zgodnie z zamierzeniami legislatora unijnego - do kontynuowania reformy ustrojowej Unii. Jednocześnie jednak sposób kreowania tej decyzji określi praktykę stosowania procedur kładek. Rolę wiodącą w negocjacjach nad treścią decyzji przejął jednoznacznie Przewodniczący Rady Europejskiej, rola natomiast rotacyjnej prezydencji (sprawowanej przez państwa członkowskie) została zmarginalizowana<sup>44</sup>. Nie jest jeszcze jasne, na ile Parlament pogodzi się ze swoją znacznie słabszą pozycją w tej procedurze w porównaniu ze zwykłą procedurą zmiany. Przebieg natomiast „zatwierdzania” tej decyzji w państwach członkowskich będzie ważną próbą, czy zastrzeżenie dotyczące „niezwiększania kompetencji” Unii wpłynie na usprawnienie krajowych procedur.

4. Przyjęte uzgodnienia niestety nie odpowiadają na wiele istotnych problemów. Dotyczy to zwłaszcza kręgu państw, które miałyby uczestniczyć w Mechanizmie. Z dotychczasowych uzgodnień wynika, że z pewnością muszą to być państwa grupy euro, natomiast pozostałe państwa członkowskie UE mogłyby na zasadzie *ad hoc* uczestniczyć „w działaniach prowadzonych” w ramach Mechanizmu. Pozytywną stroną tego uzgodnienia jest to, że dotyczy ono zarówno państw objętych derogacją, jak i państw objętych stałą derogacją (Wielką Brytanię i Danię). Natomiast doprecyzowania podczas dalszych negocjacji (łącznie z rozważeniem modyfikacji postanowień proponowanego ust. 3 art. 136 TFUE) wymagałoby zagwarantowanie pełnego udziału w Mechanizmie

---

<sup>44</sup> Na temat tego problemu J. Barcz, *Prezydencja w Radzie Unii Europejskiej. Podstawy prawne i ramy instytucjonalne*, Warszawa 2010, s. 66, 67.



(jako strony umowy) dla państw tej grupy, jeśli naturalnie wyraziłyby taką chęć (nie powinno to wykluczać klauzuli dopuszczającej udział w poszczególnych „działaniach” Mechanizmu dla pozostałych państw). Jest to zwłaszcza ważne dla państw objętych derogacją, które wejdą w perspektywie do grupy euro. Nie ulega bowiem wątpliwości, że po ustanowieniu Mechanizmu przejście do grupy euro będzie warunkowane również związaniem się umową międzynarodową ustanawiającą ten Mechanizm. Tym samym powstanie nowy, istotny warunek wejścia do grupy euro, który będzie - w przeciwieństwie do mechanizmu unijnego określonego w art. 140 TFUE - wymagał dopełnienia procedury ratyfikacyjnej na szczeblu krajowym. Ratyfikacja tej umowy w państwie objętym derogacją może więc przekształcić się w debatę polityczną nad wejściem danego państwa do grupy euro. Zapewnienie „płynności” procedury przejścia do grupy euro powinno być ważnym argumentem na rzecz „otwarcia” umowy ustanawiającej Mechanizm, jeśli nie ma ona stać się poważną przeszkodą na drodze do wejścia do grupy euro.

5. Konsekwencją przyjęcia powyższego rozwiązania powinna być również modyfikacja założeń co do grupy państw podejmujących decyzję o uruchomieniu Mechanizmu (po jego ustanowieniu). Oczywiście, powinny to być państwa grupy euro (ich ministrowie finansów mają stanowić jednogłośnie), niemniej jednak państwa członkowskie UE nienależące do tej grupy, jeśli zdecydowałyby się przystąpić do umowy, powinny mieć zagwarantowany pełnoprawny udział w procesie decyzyjnym Mechanizmu. O analogiczną formułę należałoby zadbać w toku rozpoczynających się negocjacji nad umową międzynarodową, która ma ustanowić Mechanizm. Dotychczasowe ustalenia wskazują, że w negocjacjach będą uczestniczyć ministrowie finansów państw grupy euro i przedstawiciel Komisji, natomiast pozostałe państwa członkowskie UE mogą zostać „zaangażowane” w te negocjacje, jeśli wyrażą taką chęć. Należałoby zadbać o to, aby państwa spoza grupy euro, które zadeklarują pełen udział w Mechanizmie, miały zagwarantowany udział w negocjacjach na równych prawach z państwami grupy euro.

6. Proponowane postanowienia nowego ust. 3 art. 136 TFUE nie określają *expressis verbis* formy prawnej ustanowienia Mechanizmu. Dotychczasowe uzgodnienia polityczne wskazują na to, że ma to być umowa międzynarodowa. W związku z jej zawarciem powstanie wiele fundamentalnych problemów prawnych. Przede wszystkim dotyczą one węzła prawnego, łączącego taką umową z prawem Unii. Wiele przemawia za tym, aby umowa taka była traktowana jako akt prawny zawarty w ramach UGiW i jako należąca do prawa unijnego. Co prawda państwa zawierające taką umowę działać będą w ramach swojej podmiotowości międzynarodowoprawnej, niemniej jednak paralelnie - jako państwa członkowskie - w ramach prawnych Unii i w ścisłym nawiązaniu do podstawy prawnej umocowanej w TFUE (nowy ust. 3 art. 136). Bez wątplenia, umowa ustanawiająca Mechanizm musi odpowiadać celom Unii oraz być zgodna z unijnym prawem pierwotnym i aktami unijnego prawa pochodnego. W istotnym zakresie można w stosunku do powiązań prawnych tej umowy z prawem Unii sięgnąć do argumentów odnoszących się w przeszłości do umów międzynarodowych zawieranych przez państwa członkowskie na podstawie dawnego art. 293 TWE<sup>45</sup>. W toku negocjacji zadbać jednak należy o jak najściślejsze powiązanie tej umowy z Unią, zwłaszcza zaś zagwarantować kompetencję Trybunału Sprawiedliwości (dalej jako TS) do interpretacji jej postanowień. Dotyczy to również włączenia Komisji i EBC do procesu decyzyjnego w ramach Mechanizmu. Ma to mocne uzasadnienie w prawie unijnym, bowiem stosownie do Protokołu (nr 14) w sprawie grupy euro zarówno przedstawiciel Komisji, jak i EBC mają zagwarantowany udział w spotkaniach tej grupy. Udział przedstawicieli tych instytucji w Mechanizmie gwarantowałby uwzględnienie w procesie decyzyjnym interesu unijnego i zasady lojalności.

7. Pozostaje otwarty problem - na ile powiązanie umowy międzynarodowej ustanawiającej Mechanizm z prawem Unii będzie gwarantować spójność procesu integracji i stanowić barierę dla pokusy

---

<sup>45</sup> Por. S. Biernat, *Źródła prawa Unii Europejskiej*, w: *Prawo Unii Europejskiej. Zagadnienia systemowe*, J. Barcz (red.), Warszawa 2006, s. 211, 212.

fragmentacji Unii. Jeżeli decyzja Rady w sprawie uzupełnienia postanowień art. 136 TFUE wejdzie w życie, to powiązania te będą mocne, zwłaszcza jeżeli umowa będzie zawierać postanowienia gwarantujące udział instytucji unijnych w procesie decyzyjnym w ramach Mechanizmu oraz kompetencje interpretacyjne TS. Natomiast - jak już wspomniano - „w tle” negocjacji cały czas pojawiała się możliwość zawarcia przez państwa grupy euro separatystycznej umowy (na kształt Konwencji z Prüm) w sprawie Mechanizmu. Otwarty pozostaje problem - co stanie się, jeżeli decyzja Rady nie wejdzie w życie w wyniku fiaska procedury ratyfikacyjnej w jednym z państw członkowskich. Czy wówczas państwa grupy euro zrezygnują z przygotowanej paralelnie umowy ustanawiającej Mechanizm? Zawarcie takiej umowy byłoby wątpliwe z punktu widzenia zasady lojalnej współpracy w znacznie większym stopniu, niż występowało to w przypadku Konwencji z Prüm, ale też groźba uruchomienia reakcji łańcuchowej prowadzącej do fragmentacji politycznej Unii będzie nieporównywalna.

## **6. Refleksja końcowa**

W związku z powyższymi uwagami niezmiernie istotne są stwierdzenia szefów państw lub rządów zawarte w oświadczeniu dołączonym do konkluzji Rady z 16-17.12.2010 r. (załącznik nr III dołączony do konkluzji), że gotowi są „dołożyć wszelkich niezbędnych starań, by zapewnić stabilność strefy euro jako całości”, a „euro jest i pozostanie jednym z najważniejszych elementów integracji europejskiej”. Europejski Mechanizm Stabilizacyjny przyczyni się do umocnienia grupy euro i tym samym do umocnienia Unii. Jednocześnie jednak umocni rolę tej grupy w ramach Unii. Włączenie się do tego Mechanizmu państwa objętego derogacją ułatwi mu drogę do strefy euro, a jednocześnie wzmocni jego pozycję w unijnym procesie decyzyjnym; w wymiarze finansowym oznaczałoby przejęcie większej odpowiedzialności, ale jednocześnie objęcie ochroną wynikającą z Mechanizmu.

# **Instrumenty międzyrządowe dotyczące kryzysu w strefie euro a spójność Unii: możliwość przystąpienia państw członkowskich UE spoza strefy euro**

(w:) Traktat z Lizbony - wybrane zagadnienia.

Red. M. Kenig-Witkowska, R. Grzeszczak,

Warszawa 2012 (strony 105-116).

## **1. Uwagi wstępne**

Kryzys finansowy w strefie euro sprawił, że ponownie ujawnił się problem utrzymania spójności Unii Europejskiej. Od strony prawnej problem ten znajduje swój wyraz w regulowaniu przez grupę państw członkowskich spraw ważnych z punktu widzenia Unii oraz po części przynajmniej objętych jej kompetencją poza ramami prawnymi Unii - zwykle w drodze odrębnych umów międzynarodowych. Ponieważ najbardziej znanym przykładem tego zjawiska była umowa z 1985 r. z Schengen, określa się je jako tzw. metodę schengeńską. Do tej pory państwa członkowskie eliminowały groźbę fragmentacji Unii wynikającą z takich sytuacji włączając po pewnym czasie regulacje takich umów międzynarodowych do *acquis* wspólnotowego (unijnego). Tak stało się jak wiadomo z powołaną wyżej umową z Schengen, tak stało się również z podpisaną w 2005 r., w okresie głębokiego kryzysu ustrojowego Unii, konwencją z Prüm.

Sytuacja podobna wystąpiła również ostatnio, w toku głębokiego kryzysu finansowego w państwach strefy euro<sup>1</sup>. W związku ze

---

<sup>1</sup> Por. J. Barcz, *Traktat z Lizbony. Wybrane aspekty prawne działań implementacyjnych*, Warszawa 2012, rozdział II (s. 45 i nast.).

zróżnicowanym statusem państw członkowskich UE w tej dziedzinie - część należy do strefy euro, część (jak Polska) objęta jest derogacją czasową, część natomiast derogacją trwałą, w związku z różnym podejściem do roli samej wspólnej waluty oraz podejmowanych działań ratunkowych (zwłaszcza skrajnie wstrzemięźliwe nastawienie Wielkiej Brytanii), wreszcie w związku z dramatycznym zróżnicowaniem państw w ramach samej strefy euro co do ich wydolności finansowej (sytuacja finansów publicznych na granicy bankructwa w Grecji i bardzo niedobra sytuacja w kilku innych państwach tej strefy) podejmowane środki ratunkowe mają po części charakter unijny (jak pięć rozporządzeń i jedna dyrektywa wchodząca w skład tzw. sześciopaku), po części zaś podejmowane są poza ramami prawnymi Unii.

Abstrahując do środków prawnych składających się na tzw. mechanizm grecki (unijne rozporządzenie nr 407/2010 oraz umowy międzynarodowe zawarte między Grecją i innymi państwami, które otrzymały pomoc finansową a pozostałymi państwami strefy euro i MFW),<sup>2</sup> w grę wchodzi następujące środki:

- **Traktat ustanawiający Europejski Mechanizm Stabilności:** ma on być trwałym mechanizmem, gwarantującym w przyszłości stabilność finansową państw strefy euro; jego zasadnicze elementy (ramy czasowe ustanowienia, instrumenty finansowe, warunki finansowe) zostały ustalone w konkluzjach ze spotkania Rady Europejskiej w dniach 16-17 grudnia 2010 r. a następnie w konkluzjach państw strefy euro z nieformalnego spotkania (w składzie ograniczonym do szefów państw lub rządów grupy euro) w dniu 11 marca 2011 r.<sup>3</sup>. Natomiast podczas spotkania Rady Europejskiej kilkanaście dni później - w dniach 24-25 marca 2011 r.<sup>4</sup> - podjęta została decyzja w rozumieniu

---

<sup>2</sup>Na ten temat patrz: D. Sobczyński, *Ramy prawne tzw. mechanizmu greckiego oraz Europejskiego Mechanizmu Stabilności*, Europejski Przegląd Sądowy 2012, nr 2.

<sup>3</sup>Punkty od 5 do 8 konkluzji szefów państw lub rządów strefy euro z dnia 11 marca 2011 r., Bruksela, 11 marca 2011 r. (OR.en).

<sup>4</sup>Rada Europejska 24-25 marca 2011 roku. Konkluzje. Bruksela, 25 marca 2011 r. (OR.en) EUCO

art. 48 ust. 6 TFUE dotycząca uzupełnienia postanowień art. 136 TFUE o ustęp trzeci, mający stanowić unijną podstawę prawną ustanowienia EMS<sup>5</sup> (decyzja Rady Europejskiej z dnia 25 marca 2011 r. (2011/199/UE)<sup>6</sup>; co prawda nie została wówczas przedłożona - stosownie do zapowiedzi z grudnia 2010 r. - gotowa umowa w sprawie EMS, niemniej w Załączniku II do konkluzji zawarto szczegółowe ustalenia w tej dziedzinie; ostatecznie stosowana umowa międzynarodowa - Traktat ustanawiający Europejski Mechanizm Stabilności – została podpisana przez państwa strefy euro w dniu 11 lipca 2011 r.<sup>7</sup>; Traktat ten przedłożony został do ratyfikacji i ma wejść w życie w pierwszej połowie 2013 r. (od połowy 2013 r. EMS miałby zastąpić dotychczasowe, prowizoryczne instrumenty tzw. mechanizmu greckiego)<sup>8</sup>;

- **Pakt euro plus:** ma on charakter porozumienia *stricte* politycznego, nakierowanego na usprawnienie i zidentyfikowanie zakresu reform wewnętrznych w państwach członkowskich UE (przede wszystkim strefy euro), nakierowanych na wspieranie konkurencyjności, wspieranie zatrudnienia, przyczynianie się do stabilności finansów publicznych<sup>9</sup>; Pakt ten został przyjęty samodzielnie przez państwa strefy euro podczas nieformalnego spotkania na szczycie w dniu 11 marca 2011 r., natomiast podczas spotkania Rady Europejskiej w dniach 24-25 marca 2011 r. został przedłożony celem zapoznania się z

---

10/11 CO EUR 6 CONCL 3.

<sup>5</sup> Tamże, punkt 16 Konkluzji.

<sup>6</sup> Dz. Urz. UE 2011 L 91/1.

<sup>7</sup> *Treaty establishing the European Stability Mechanism (ESM)* (dalej: „Traktat ustanawiający Europejski Mechanizm Stabilności” lub „Traktat”). Traktat został sporządzony w językach państw strefy euro, język polski nie jest więc jego językiem autentycznym. Przy tłumaczeniu nazw posłużono się więc polską wersją Załącznika II do konkluzji Rady Europejskiej z dnia 23-24 marca 2011 r.

<sup>8</sup> Państwa członkowskie strefy euro zapowiedziały jesienią 2012 r. przyspieszenie tempa tych działań.

<sup>9</sup> Załącznik I do konkluzji Rady Europejskiej ze spotkania w dniach 24-25 marca 2011 r., s. 15.

nim przez państwa członkowskie UE nie należące do strefy euro oraz złożenia ewentualnej deklaracji przystąpienia przez nie do Paktu; Pakt został zamieszczony jako Załącznik I do konkluzji z tego spotkania Rady Europejskiej z niewielkimi zmianami redakcyjnymi w stosunku do treści tekstu przyjętego 11 marca 2011 r.<sup>10</sup>; warto zauważyć, że w (omawianym niżej) Traktacie o stabilności, koordynacji i zarządzaniu w UGiW (uzgodnionym podczas spotkania Rady Europejskiej w dniu 30 stycznia 2012 r.) podkreślono wagę realizacji Paktu<sup>11</sup>;

- **Traktat o stabilności, koordynacji i zarządzaniu w Unii Gospodarczej i Walutowej:** celem tego Traktatu jest umocnienie przestrzegania przez państwa członkowskie UE, zwłaszcza strefy euro, zasad warunkujących stabilność finansów publicznych, w szczególności reguły nie przekraczania przez deficyt budżetowy pułapu 3% PKB i aby dług publiczny pozostawał poniżej poziomu, 60% PKB<sup>12</sup>; projekt tego Traktatu został przedłożony w połowie grudnia 2011 r. i po trudnych negocjacjach, wynikających głównie z negatywnego stanowiska Wielkiej Brytanii, przyjęty podczas spotkania Rady Europejskiej w dniu 30 stycznia 2012 r.; ma on wejść w życie 1 stycznia 2013 r. (na warunkach określonych w art. 14 ust. 2 Traktatu).

Powyższe instrumenty międzynarodowoprprawne (oba traktaty) i polityczne (Pakt euro plus) "towarzyszą" niejako Unii Europejskiej. Ich stopień

---

<sup>10</sup> Ustalono m.in. jego ostateczną nazwę - „Pakt euro plus”. Tamże, s. 13 do 20.

<sup>11</sup>W preambule tego Traktatu stwierdzono; "*RECALLING also the endorsement by the Heads of State or Government of the euro area Member States and of other Member States of the European Union on 25 March 2011 of the Euro Plus Pact which identifies the issues that are essential to fostering competitiveness in the euro area ...*".

<sup>12</sup> Por. art. 1 ust. 1 Traktatu: "*By this Treaty, the Contracting Parties agree, as Member States of the European Union, to strengthen the economic pillar of the Economic and Monetary Union by adopting a set of rules intended to foster budgetary discipline through a fiscal compact, to strengthen the coordination of economic policies and to improve the governance of the euro area, thereby supporting the achievement of the European Union's objectives for sustainable growth, employment, competitiveness and social cohesion*".

powiązania z prawem unijnym jest zróżnicowany, natomiast jest rzeczą charakterystyczną, że w zasadzie, w odpowiednich warunkach politycznych, mogłyby one działać autonomicznie, niezależnie od Unii. Wyrażają więc one obecny stan rozkojarzenia politycznego wśród państw członkowskich UE: co do zasady celem jest konsolidacja i umocnienie spójności politycznej i ustrojowej Unii, w przypadku jednak niekorzystnego rozwoju politycznego państwa wiodące w procesie decyzyjnym (przede wszystkim Niemcy i Francja) dają sygnał, iż nie zawahają się w podjęciu działań różnicujących Unię wewnątrznie - i to zarówno na linii oddzielającej państwa członkowskie strefy euro od państw do tej strefy nie należących, jak też w ramach państw strefy euro.

Proces powyższy znajduje wyraz w różnych aspektach prawnych i rozwiązaniach zawartych w powyższych instrumentach międzynarodoprawnych i politycznych. W niniejszym opracowaniu skupiono się jedynie na jednym z nich, choć niezmiernie istotnym: na zakresie podmiotowym. Centralnym zagadnieniem tego aspektu problemu jest sprecyzowanie i poddanie analizie, na ile postanowienia danego instrumentu ograniczone są do danej grupy państw członkowskich UE, na ile różnicują status pośród wyodrębnionych grup państw członkowskich (pojawily się na przykład pierwsze wskazania na możliwość zróżnicowania wśród grupy państw strefy euro), na ile – w końcu – są otwarte w stosunku do państw spoza określonej grupy. Główną, rysującą się linią podziału jest wyodrębnienie grupy państw strefy euro i państw członkowskich UE nie należących do tej grupy, choć - jak wyżej wskazano - pojawiły się pierwsze oznaki możliwości formalnego zróżnicowania również w ramach państw strefy euro.

## **2. Zakres podmiotowy Traktatu ustanawiającego Europejski Mechanizm Stabilności**

Stronami Traktatu i państwami założycielami EMS (Mechanizm ma formę prawną odrębnej organizacji międzynarodowej) są wszystkie państwa strefy euro. Wynika to jednoznacznie z postanowień preambuły Traktatu, w których jego strony określane są jako „państwa strefy euro” lub



jako „członkowie EMS”<sup>13</sup>. Przystąpienie do EMS jest „otwarte” również dla tych państw członkowskich UE, które - mając uprzednio status objęty derogacją - wchodzi do strefy euro: datą przełomową jest podjęcie przez Radę EU decyzji na podstawie art. 140 ust. 2 TFUE w sprawie uchylenia derogacji<sup>14</sup>. Z drugiej natomiast strony nie ulega wątpliwości, że państwa członkowskie UE przystępujące do strefy euro muszą paralelnie przystąpić do EMS, przejmując w całości wszelkie prawa i obowiązki z tym związane<sup>15</sup>. Warunki udziału kapitałowego w EMS będą analogiczne jak w przypadku państw założycielskich Mechanizmu<sup>16</sup>.

Długo - podczas - prac nad EMS nie było jasne, czy państwa członkowskie UE spoza strefy euro mogą przystąpić do EMS przed wejściem do strefy euro. W ustaleniach zawartych w Załączniku II do Konkluzji ze spotkania Rady Europejskiej 23-24 marca 2011 r.<sup>17</sup> mowa była co prawda o państwach członkowskich, które „przyłączą się” do EMS, niemniej jednak w przypisie do tych postanowień (przypis 4) łączono członkostwo w Mechanizmie z „przyłączeniem się do strefy euro”. Traktat zawiera w tej dziedzinie jednoznaczne postanowienia, wiążąc członkostwo w Mechanizmie z przynależnością do strefy euro, a dla pozostałych państw członkowskich UE przewidując jedynie udział na zasadzie *ad hoc* w poszczególnych programach pomocowych.

---

<sup>13</sup> Przede wszystkim motyw pierwszy preambuły do Traktatu.

<sup>14</sup> Tamże, art. 2 ust. 1.

<sup>15</sup> Por. motyw piąty preambuły do Traktatu: „*All euro area Member States will become ESM Members. As a consequence of joining the euro area, a Member State of European Union should become an ESM Member with full rights and obligations, in line with those of the Contracting Parties*”. Należy więc odnotować, że Polska - przechodząc ze stanu państwa członkowskiego Unii Gospodarczej i Walutowej objętego derogacją do statusu państwa strefy euro - będzie musiała przystąpić do umowy ustanawiającej EMS najpóźniej z chwilą wejścia do strefy euro.

<sup>16</sup> Por. również - art. 39 Traktatu ustanawiającego EMS.

<sup>17</sup> Załącznik I do konkluzji Rady Europejskiej ze spotkania w dniach 24-25 marca 2011 r., s. 24.

W Traktacie ustanawiającym EMS utrzymano więc proponowaną w grudniu 2010 r. ogólną formułę udziału w EMS państw członkowskich UE nie należących do strefy euro na zasadzie *ad hoc*<sup>18</sup>. Państwa takie będą mogły „doraźnie” uczestniczyć „wraz z Europejskim Mechanizmem Stabilności w akcjach pomocy finansowej dla państw członkowskich strefy euro”<sup>19</sup>. Z powyższych postanowień można wywieść, że możliwość udziału w „akcjach pomocy” EMS dotyczy jedynie państw członkowskich UE nie należących do strefy euro, wyłączone są więc państwa trzecie. Pozytywnym aspektem tego ustalenia jest to, że możliwość taka otwarta jest zarówno dla państw objętych derogacją (jak Polska), jak i państw objętych trwałą derogacją (Dania i Wielka Brytania).

Natomiast zauważyć należy, że Traktat przejął formułę „rozluźniającą” relację między EMS a państwem członkowskim spoza strefy euro, które chciałoby uczestniczyć w „akcjach pomocy” Mechanizmu: w jego art. 5 ust. 4 i art. 6 ust. 3 mowa jest bowiem nie o włączeniu się do Mechanizmu, lecz do udziału „wraz” z nim. Dalej: państwa takie będą „reprezentowane” podczas odnośnych posiedzeń Rady Zarządzającej i Rady Dyrektorów EMS, które będą decydować o przyznaniu i monitorowaniu pomocy, niemniej jedynie w charakterze obserwatorów. Mowa jest w związku z tym jedynie o zapewnieniu im „odpowiednio szybkiego dostępu do wszelkich odnośnych informacji” oraz o przeprowadzeniu z takimi państwami „odpowiednich konsultacji”<sup>20</sup>.

Oceniając powyższe rozwiązania przyjęte w Traktacie należy przypomnieć, że w katalogu spraw kontrowersyjnych podczas negocjacji nad nim znajdował się właśnie problem określenia kręgu państw, które miałyby uczestniczyć w Mechanizmie. Nie ulegało wątpliwości, że muszą to być państwa strefy euro, natomiast niejasna była relacja do Mechanizmu

---

<sup>18</sup> Por. art. 5 ust. 4 i art. 6 ust. 3 Traktatu ustanawiającego EMS.

<sup>19</sup> Tamże.

<sup>20</sup> Por. motyw siódmy preambuły do Traktatu ustanawiającego EMS.

pozostałych państw członkowskich UE. Wskazywano raczej, że będą one mogły na zasadzie *ad hoc* uczestniczyć „w działaniach prowadzonych” w ramach Mechanizmu. Pozytywną stroną takiego podejścia było to, że uwzględniało ono zarówno państwa objęte derogacją, jak i państwa objęte stałą derogacją (Wielką Brytanię i Danię). Postulowano natomiast doprecyzowanie postanowień umowy (łącznie z rozważeniem modyfikacji postanowień proponowanego ust. 3 art. 136 TFUE) w taki sposób, aby państwa spoza strefy euro, o ile naturalnie wyraziłyby taką chęć, mogły w pełni włączyć się do EMS (nie powinno to wykluczać klauzuli dopuszczającej udział w poszczególnych „działaniach” Mechanizmu dla pozostałych państw). Byłoby to zwłaszcza ważne dla państw objętych derogacją, które wejdą w perspektywie do strefy euro.

Finalne decyzje poszły - jak wskazano - w innym kierunku (odnotować jednak należy, że państwa spoza strefy euro nie naciskały zbyt mocno na pełne członkostwo w Mechanizmie, które wiązałoby się przecież ze stosownymi obciążeniami finansowymi). Państwa członkowskie UE nie należące do strefy euro będą miały jedynie możliwość „doraźnego” dołączenia się do „akcji pomocy finansowej” Mechanizmu, co jednak nie będzie pociągało za sobą włączenia do procesu decyzyjnego EMS (jedynie dostęp do informacji i konsultacje).

Co istotniejsze, ostateczny tekst Traktatu ustanawiającego EMS zakłada możliwość przystąpienia do EMS dopiero wraz z wejściem do strefy euro, z drugiej natomiast strony przystąpienie do Mechanizmu staje się warunkiem wejścia do strefy euro. Oznacza to, że przy przejściu ze stanu państwa członkowskiego UGiW objętego derogacją do pełnego członkostwa (wejścia do strefy euro) pojawi się wraz z ustanowieniem EMS nowy, istotny warunek, który będzie - w przeciwieństwie do mechanizmu unijnego określonego w art. 140 TFUE - wymagał dopełnienia procedury ratyfikacyjnej na szczeblu krajowym. Ratyfikacja tej umowy w państwie objętym derogacją może więc przekształcić się w debatę polityczną nad wejściem danego państwa do strefy euro. Zapewnienie „płynności” procedury przejścia do strefy euro powinno być ważnym argumentem na rzecz „otwarcia” Traktatu ustanawiającego Mechanizm w stosunku do

państw członkowskich UE objętych derogacją, o ile nie ma on stać się poważną przeszkodą na drodze do wejścia do grupy euro. Tak się jednak nie stało.

Zwraca więc uwagę jednoznaczne ograniczenie podmiotowe EMS do państw strefy euro: tylko państwa tej strefy mogą wnioskować udzielenie pomocy finansowej, jedynie zagrożenie stabilności strefy euro jako całości (poprzez trudną sytuację finansową jednego z państw tej grupy) stanowi zasadniczą przesłankę uruchomienia EMS oraz *last but not least* wszystkie państwa grupy euro zobowiązane są uczestniczyć w Mechanizmie. Operatywny proces decyzyjny koncentruje się - odpowiednio - wokół tych państw: Rady Zarządzającej, której skład jest w zasadzie tożsamy ze składem Eurogrupy i (pośrednio) Rady Dyrektorów. Istotny jest udział przedstawicieli Komisji Europejskiej i EBC w procesie decyzyjnym EMS, niemniej jednak mają oni jedynie status obserwatorów bez prawa głosu względnie występują „na zlecenie” EMS.

Jeśli uwzględnimy inne jeszcze regulacje Traktatu<sup>21</sup>, zwłaszcza nadanie Mechanizmowi statusu odrębnej organizacji międzynarodowej, to stwierdzić można taką konstrukcję prawną EMS, iż może ona działać samodzielnie, nawet w oderwaniu od Unii (nowy ust. 3 art. 136 TFUE nie odwołuje się *expressis verbis* do Traktatu ustanawiającego EMS). Jedynym wiążącym kryterium przystąpienia do Traktatu jest należenie danego państwa do strefy euro.

### **3. Zakres podmiotowy Paktu euro plus**

Pakt euro plus ma charakter - jak wspomniano - zobowiązania politycznego. Został ustanowiony przez państwa należące do strefy euro. Ich udział w Pakcie jest obowiązkowy. Pakt jest otwarty również dla pozostałych państw członkowskich UE i w tym celu został przedłożony podczas spotkania Rady Europejskiej w dniach 24-25 marca 2011 r. Podczas

---

<sup>21</sup>Szerzej: J. Barcz, *Traktat z Lizbony. Wybrane aspekty prawne działań implementacyjnych ...*, s. 77 i nast.

tego spotkania akces do Paktu zgłosiły: Bułgaria, Dania, Litwa, Łotwa, Polska i Rumunia<sup>22</sup>. Nieco później do Paktu zdecydowała się przystąpić Szwecja. Poza Paktem pozostały: Czechy, Węgry i Wielka Brytania. Ponieważ Pakt nie zawiera żadnych innych postanowień, należy konkludować, że państwa te mogą na każdym etapie przystąpić do Paktu, o ile wyrażą taką wolę.

Zasadniczym celem Paktu jest co prawda stymulowanie reform wewnętrznych, niezbędnych dla zapewnienia dyscypliny finansów publicznych państw członkowskich UE, zwłaszcza strefy euro, niemniej ustalony system podejmowania stosownych zobowiązań i ich monitorowania bez wątpienia będzie służyć również innym, ważnym celom:

- **jako kryterium kwalifikacji do strefy euro:** niezmiernie istotne może być oddziaływanie dziedzin objętych Paktem i stopnia wydolności w tych obszarach poszczególnych państw na podjęcie decyzji w sprawie wejścia do strefy euro państw członkowskich UE pozostając obecnie poza tą strefą; nie ulega bowiem wątpliwości, że wynik monitorowania stopnia wypełniania zaciągniętych w ramach Paktu zobowiązań oraz stopień spełnienia wskaźników, będących podstawą ewaluacji, stanie się ważnym dopełnieniem kryteriów konwergencyjnych (rodzajem "zbiorczego" kryterium konwergencyjnego); jednocześnie przynależność do Paktu oraz poważne traktowanie wynikających stąd zobowiązań będzie istotnym elementem spełnienia nowych warunków wejścia do strefy euro;
- **jako środek konsolidacji strefy euro:** bez wątpienia Pakt służyć ma umocnieniu konsolidacji strefy euro, poprzez uzupełnienie kryteriów konwergencyjnych konkretnymi wskazaniem co do reform wewnętrznych, niezbędnych dla zagwarantowania stabilności finansów publicznych; w tym rozumieniu Pakt jest istotnym środkiem

---

<sup>22</sup> Wstęp do Paktu euro plus. Załącznik I do konkluzji Rady Europejskiej ze spotkania w dniach 24-25 marca 2011 r.

umacniania koordynacji gospodarek państw członkowskich (nowego zarządzania gospodarczego) w dziedzinach pozostających w ich kompetencji (stąd polityczny charakter Paktu);

- **jako kryterium różnicowania wśród państw strefy euro:** niemniej jednak mechanizm Paktu służyć może również różnicowaniu wśród państw strefy euro, zwłaszcza zaś identyfikacji tych spośród nich, które nie są w stanie względnie nie zamierzają (ze względów polityki wewnętrznej) podporządkować się wspólnie ustalonym wymogom; trudno obecnie spekulować, jakie mogą być formalne konsekwencje takiego zróżnicowania (analogiczne sygnały pojawiają się również w Traktacie o stabilności, koordynacji i zarządzaniu w UGiW); wiele przemawia za tym, że utrzymanie spójności strefy euro wymagać będzie ustanowienia mechanizmu "wyłączenia" z tej grupy państw najmniej wydolnych, nie spełniających zasadniczych kryteriów wydolności gospodarczej, finansowej i fiskalnej; w przypadku ustanowienia takiego mechanizmu, kryteria wskazane w Pakcie nabiorą nowego, istotnego znaczenia.

Pakt euro plus oceniać należy jako instrument stosunkowo elastyczny - z jednej strony dyscyplinujący państwa strefy euro i mogący potencjalnie służyć ich zróżnicowaniu (z konsekwencją wyłączenie państw nie będących w stanie sprostać wymogom wspólnego pieniądza). Z drugiej natomiast strony Pakt euro plus wytycza drogę koniecznych reform dla państw członkowskich UE, pozostających poza strefą euro, których spełnienie jest niezbędne dla wejścia do tej strefy. "Elastyczność" rozwiązań zawartych w Pakcie wyraża się w nakreśleniu alternatywy: albo państwo przeprowadzi niezbędne reformy wewnętrzne, gwarantujące stabilność finansów publicznych i znajdzie się w "twardym jądrze" Unii, albo nie przeprowadzi takich reform i pozostanie poza taką konstelacją. Dla państw członkowskich UE pozostających poza strefą euro oznaczałoby to zamknięcie drogi do wejścia do tej strefy, dla państw strefy euro mogłoby oznaczać "wyłączenie" z tej strefy (w procedurze prawnej obecnie jeszcze nieokreślonej).

#### 4. Zakres podmiotowy Traktatu o stabilności, koordynacji i zarządzaniu w UGiW

Traktat ten przewiduje stosunkowo skomplikowany a zarazem elastyczny system określenia jego zakresu podmiotowego oraz zakresu jego stosowania w odniesieniu do określonych kategorii stron Traktatu. Główną linią podziału jest przynależność państwa członkowskiego UE do strefy euro.

1) Jeśli chodzi o strony Traktatu, to różnicowanie to wygląda następująco:

- **po pierwsze** - stronami Traktatu są państwa członkowskie UE należące do strefy euro; specyficzny status tych stron Traktatu wyraża się w tym, że wejście w życie Traktatu uzależnione jest od jego ratyfikacji przez co najmniej dwanaście państw strefy euro (art. 14 ust. 2)<sup>23</sup>; odnotować należy, że w toku negocjacji liczba państw strefy euro, których ratyfikacja warunkowałaby wejście Traktatu w życie zmieniała się; początkowo proponowano, iż powinno to być dziewięć państw (analogicznie jak przy uruchomieniu mechanizmu wzmocnionej współpracy), następnie wskazywano na liczbę piętnastu państw, by ostatecznie przyjąć liczbę dwunastu państw; ustalenie tej liczby państw ma istotne znaczenie - im bowiem mniejsza byłaby liczba państw, których ratyfikacja przesądza o wejściu Traktatu w życie, tym łatwiejsze byłoby ustalenie jego treści (wspólnego mianownika), a w dalszej konsekwencji możliwość różnicowania wśród samej strefy euro; najistotniejszy bowiem sygnał polityczny, wypływający z omawianych postanowień odnosi się do możliwości różnicowania statusu państw strefy euro - nie wszystkie muszą być stronami Traktatu, niektóre mogą pozostać poza nim, a mimo to

---

<sup>23</sup> „This Treaty shall enter into force on 1 January 2013, provided that twelve Contracting Parties whose currency is the euro have deposited their instrument of ratification, or on the first day of the month following the deposit of the twelfth instrument of ratification by a Contracting Party whose currency is the euro, whichever is the earlier“.

Traktat o tak istotnym znaczeniu dla strefy euro będzie obowiązywał; jest jednak i dalsza konsekwencja pozostawiania poza Traktatem dla państw strefy euro: takie państwo będzie wykluczone z możliwości korzystania z pomocy finansowej Europejskiego Funduszu Stabilizacji<sup>24</sup>; dla państw strefy euro ogarniętych kryzysem finansowym, konsekwencje wynikające z Traktatu są jednoznaczne: albo przystąpią do Traktatu i podporządkują się dodatkowym zobowiązaniom odnoszącym się do dyscypliny finansów publicznych, albo zostaną pozbawione możliwości korzystania z pomocy finansowej EMS; w tym drugim przypadku następstwem musiałoby być "wyłączenie" takiego państwa ze strefy euro;

- **po drugie** - stronami Traktatu mogą również stać się państwa członkowskie UE nie należące do strefy euro, z tym że zakres stosowania Traktatu do takich państw ma być w sposób specyficzny "stopniowany" (o czym dalej); z postanowień art. 14 ust. 5 Traktatu wynika pośrednio, że do Traktatu, z grupy państw nie należących do strefy euro, nie może przystąpić Wielka Brytania (co *notabene* jest konsekwencją jej negatywnego nastawienia do Traktatu), ponieważ postanowienia te przewidują pełne stosowanie Traktatu jedynie po uchyleniu derogacji czasowej i derogacji trwałej w odniesieniu do Danii (derogacja trwała w stosunku do Wielkiej Brytanii nie jest w art. 14 ust. 5 w ogóle wymieniona)<sup>25</sup>; ewentualne przystąpienie Wielkiej

---

<sup>24</sup>Por. postanowienia preambuły Traktatu: "*STRESSING the importance of the Treaty establishing the European Stability Mechanism as an element of a global strategy to strengthen the Economic and Monetary Union and POINTING OUT that the granting of assistance in the framework of new programmes under the European Stability Mechanism will be conditional, as of 1 March 2013, on the ratification of this Treaty by the Contracting Party concerned and, as soon as the transposition period mentioned in Article 3(2) has expired, on compliance with the requirements of this Article ...*".

<sup>25</sup>Art. 14 ust. 5 Traktatu ma następujące brzmienie: "*This Treaty shall apply to the Contracting Parties with a derogation as defined in Article 139(1) of the Treaty on the Functioning of the European Union, or with an exemption as defined in Protocol No 16 on certain provisions related to Denmark annexed to the European Union Treaties, which have ratified it, as from the day when the decision abrogating that derogation or exemption takes effect, unless the Contracting Party concerned declares its intention to be bound at an earlier date by all or part of the provisions in Titles III and IV of this Treaty*".



Brytanii do Traktatu w przyszłości wymagałoby zmiany jego odpowiednich postanowień:

- **po trzecie** - państwa członkowskie UE, które nie podpisały pierwotnie Traktatu i nie stały się w wyniku dopełnienia procedury ratyfikacyjnej jego stronami; Traktat pozostaje otwarty w stosunku do takich państw członkowskich UE (art. 15)<sup>26</sup> - zostają one związane jego postanowieniami (w zakresie sprecyzowanym w art. 14) po złożeniu dokumentu ratyfikacyjnego u depozytariusza; ostateczne postanowienia art. 15 zapewniły pełną otwartość Traktatu w stosunku do państw członkowskich UE; wcześniejsze propozycje były stosunkowo restrykcyjne - warunkowały one przystąpienie takiego państwa członkowskiego do Traktatu uprzednim złożeniem wniosku do depozytariusza i - co ważniejsze - wyrażeniem zgody na przystąpienie (wniosek) "za wspólną zgodą" państw - stron Traktatu (istniałaby więc możliwość zablokowania przystąpienia takiego państwa członkowskiego UE do Traktatu); jak widać, w tym przypadku zrezygnowano z postanowień, które mogłyby utrwalić zróżnicowany status wśród państw członkowskich UE.

2) Jeśli natomiast chodzi o zakres stosowania Traktatu, to jest on następująco powiązany ze statusem państw członkowskich UE jako należących lub nie do strefy euro. Postanowienia Traktatu "mają w całości zastosowanie" do stron - państw strefy euro. Natomiast do pozostałych stron - państw nie należących do strefy euro, zakres stosowania Traktatu precyzują postanowienia art. 14<sup>27</sup>:

---

<sup>26</sup> „This Treaty shall be open to accession by Member States of the European Union other than the Contracting Parties. Accession shall be effective upon the deposit of the instruments of accession with the Depositary, who shall notify the other Contracting Parties thereof”.

<sup>27</sup> Art. 1 ust. 2 Traktatu stwierdza: "The provisions of this Treaty shall apply in full to the Contracting Parties whose currency is the euro. They shall also apply to the other Contracting Parties to the extent and under the conditions set out in Article 14".

- postanowienia Traktatu stosowane są "w pełni" (art. 1 ust. 2) w odniesieniu do jego stron - państw strefy euro (od chwili związania się przez dane państwo Traktatem);
- postanowienia art. 12 Traktatu stosowane są również do państwa strefy euro, które nie jest stroną Traktatu (art. 14 ust. 4); w przypadku art. 12 chodzi głównie o postanowienia dotyczące spotkań na szczycie państw strefy euro; znaczenie omawianego postanowienia jest w gruncie rzeczy takie, że niezależnie od tego czy państwo strefy euro jest czy nie jest stroną Traktatu, jego przedstawiciel bierze udział w spotkaniach na szczycie, czyli związanie się lub nie Traktatem nie ma wpływu na udział w szczytach państw strefy euro; w sumie sens tego przepisu sprowadza się do zapobiegnięcia kolizji postanowień Traktatu z ustaleniami (w tym przypadku politycznymi), podjętymi w ramach Unii (w ramach grupy euro);
- w stosunku natomiast do państw członkowskich UE nie należących do strefy euro zakres stosowania Traktatu skonstruowany został w formule "stopniowania":
  - "w pełni" postanowienia Traktatu będą stosowane do takich państw, które oczywiście Traktat ratyfikowały, dopiero z dniem nabrania mocy przez decyzję uchylającą derogację czasową lub derogację trwałą (w stosunku do Danii) (art. 14 ust. 5 Traktatu);
  - jeżeli państwo pozostające poza strefą euro ratyfikowało Traktat i wejdzie on w życie, to państwo takie na mocy odrębnej deklaracji może związać się wcześniej (przed wejściem do strefy euro) wybranymi przez siebie ("wszystkimi lub częścią") postanowieniami tytułów III i IV Traktatu; przypomnieć należy, że postanowienia Tytułu III Traktatu odnoszą się do "porozumienia fiskalnego", natomiast postanowienia Tytułu IV Traktatu do "koordynacji i konwergencji polityki gospodarczej";

- jeżeli natomiast państwo pozostające poza strefą euro ratyfikowało Traktat i wejdzie on w życie, a państwo takie nie złoży wspomnianej wyżej deklaracji, to postanowienia Traktatu nie będą miały do niego zastosowania aż do dnia nabrania mocy przez decyzję znoszącą derogację, tj. do dnia wejścia takiego państwa do strefy euro, gdy wszystkie postanowienia Traktatu będą do niego z mocy prawa stosowane.

Należy również rozważyć, jakie byłyby konsekwencje włączenia "treści" Traktatu do prawa UE, co zapowiada art. 16 Traktatu<sup>28</sup>. Zapewne nie będzie z tym większych kłopotów w odniesieniu do państw członkowskich UE pozostających poza strefą euro (trwała derogacja Wielkiej Brytanii musiałaby objąć również postanowienia Traktatu wychodzące poza już obowiązujące unijne *acquis*). Natomiast zasadniczy problem dotyczyłby państw członkowskich strefy euro, które nie przystąpiłyby do Traktatu. Powraca w tym kontekście ponownie kwestia "wyłączenia" ze strefy euro państw nie będących w stanie podporządkować się wspólnym regułom polityki fiskalnej i koordynacji gospodarczej.

## 5. Refleksje końcowe

(1) Z powyższej analizy wynika, że postanowienia obu Traktatów oraz Paktu euro plus są bardzo zróżnicowane jeśli chodzi o ich zakres podmiotowy. Generalnie, skierowane są one do państw strefy euro, niemniej zapowiadają również możliwość formalnego zróżnicowania w ramach państw tej grupy. Jest to wyraźnym sygnałem politycznym dla najślabszych państw strefy euro, że brak woli politycznej w konsekwentnym przeprowadzeniu reform wewnątrz krajowych, koniecznych dla uzdrowienia finansów publicznych a następnie utrzymania dyscypliny w tej dziedzinie może prowadzić do ich "wyłączenia" z tej grupy

---

<sup>28</sup> „*Within five years at most following the entry into force of this Treaty, on the basis of an assessment of the experience with its implementation, the necessary steps shall be taken, in compliance with the provisions of the Treaty on the European Union and the Treaty on the Functioning of the European Union, with the aim of incorporating the substance of this Treaty into the legal framework of the European Union*”.

państw członkowskich UE. Jak się wydaje, kwestią czasu pozostaje wprowadzenie do Traktatów stanowiących podstawę Unii stosownej procedury.

(2) Jeśli chodzi o państwa członkowskie UE pozostające poza strefą euro, to ich status w ramach analizowanych instrumentów jest znacznie słabszy w stosunku do państw strefy euro (z wyjątkiem Paktu euro plus). Niemniej w przypadkach obu Traktatów pozostawione są możliwości włączenia się w ich "działanie" (merytoryczne - w przypadku Traktatu ustanawiającego EMS lub formalne - w przypadku Traktatu o stabilności, koordynacji i zarządzaniu w UGiW). Przy czym jest charakterystyczne, że w obu przypadkach cezurą zasadniczą pełnego włączenia się w reżim Traktatów jest wejście do strefy euro.

(3) Trudno oprzeć się ocenie, że przyjęta metoda przypomina proponowaną wiele lat temu formułę Europy *a la carte*: każde z państw członkowskich wybiera z proponowanego, unijnego *menu* zakres zobowiązania, które mu odpowiada, ale też zajmuje w unijnym procesie decyzyjnym odpowiednie miejsce, stosownie od przejętej odpowiedzialności za sprawy wspólne. Nie ulega wątpliwości, że głównym centrum, wokół którego koncentrować się będzie proces decyzyjny, pozostanie strefa euro, być może pomniejszona o najmniej wydolne państwa obecnie wchodzące w jej skład i powiększona o najbardziej wydolne państwa pozostające obecnie poza nią. Dodać jeszcze można, że proces ten będzie zapewne przebiegał niezależnie od tego czy strefa euro pozostanie mocno związana z Unią Europejską, czy też "wydzielili" się z Unii w następstwie procesu fragmentacji.

## **Wiarygodnie i aktywnie w Unii Europejskiej. Komentarz do berlińskiego przemówienia ministra Sikorskiego**

(w:) Sprawy Międzynarodowe 2012, nr 1  
(strony 109-115).

Rzadko się zdarza, aby przemówienia polityków odgrywały rolę z góry przewidzianą przez ich autorów: te, które miały spowodować „przełom”, z reguły szybko znikają z debaty politycznej, natomiast te wygłaszane niejako „przy okazji” niekiedy wywołują poważną dyskusję publiczną i stają się punktem odniesienia dla strategii państwa i jego pozycji międzynarodowej. Przemówienie ministra Sikorskiego w Berlinie zwracało uwagę - na pierwszy rzut oka - przede wszystkim swoją formą: lekkością i bezpośrednim oddziaływaniem na słuchacza, zabiegami w zasadzie dotychczas niespotykanymi w oficjalnych, urzędniczych przemówieniach.

Przy uważniejszej analizie tego przemówienia należy wziąć pod uwagę moment jego wygłoszenia oraz oczywiście jego treść. Minister Sikorski wystąpił w szczególnym momencie: pod koniec sprawowania przez Polskę prezydencji w Radzie UE oraz w decydującym etapie debaty, mającej doprowadzić do podjęcia środków przeciwdziałających głębokiemu kryzysowi finansowemu w twardym jądrze Unii Europejskiej - strefie euro. Przy czym - co jest już jasne - determinacja państw członkowskich UE w podejmowaniu tych środków zaradczych rozstrzygnie o przyszłości Unii: o tym, czy Unia wyjdzie z tego kryzysu - jak to bywało w przeszłości - skonsolidowana, mocniejsza spójnością i efektywnością, z wizją przyszłego rozwoju, czy też rozpocznie się okres jej dezintegracji, prowadzący w skrajnym przypadku do jej fragmentacji i w konsekwencji rozpadu.

Należy zwrócić uwagę na to, że Sikorski przemawiał jako minister państwa co prawda sprawującego prezydencję, lecz jednocześnie członka UE nienależącego do strefy euro. W okresie sprawowania prezydencji Polska nie tylko - jak się zgodnie ocenia - solidnie wypełniła bieżące funkcje zarządzania sprawami Unii. Potrafiła również wiarygodnie i zdecydowanie (w imieniu państw nienależących do strefy euro) wystąpić na rzecz zachowania spójności Unii. Minister Sikorski słusznie wskazał na konieczność odzyskania przez UE wiarygodności jako na podstawę przezwyciężenia kryzysu i określenia przyszłej drogi rozwoju Unii. O znaczeniu jego przemówienia decyduje natomiast to, że przedstawił on stanowisko wiarygodnego państwa członkowskiego, stanowisko, które zostało wysłuchane przez głównych aktorów unijnego procesu decyzyjnego. Wiarygodność Polski w debacie nad przezwyciężeniem kryzysu w Unii wynika nie tylko z jej dobrej kondycji gospodarczej, ale również z jednoznacznej strategii dotyczącej przyszłej roli Unii, w tym strefy euro oraz polityki Polski w Unii. Odniosę się przede wszystkim do tych kwestii.

Okres sprawowania prezydencji uświadomił Polsce dosyć boleśnie, co oznacza pozostawanie poza strefą euro z punktu widzenia udziału w unijnym procesie decyzyjnym: przy sprawnym zarządzaniu bieżącymi sprawami Unii udział prezydencji w kreowaniu decyzji w sprawach w tym okresie zasadniczych (podejmowanie środków antykryzysowych) był więcej niż ograniczony. Dodać należy, że sytuacja taka o tyle nie była zaskoczeniem, że co najmniej od kilku lat eksperci wskazywali, że unijny proces decyzyjny w coraz większym stopniu skupia się w strefie euro, a przynależność do tej strefy ma istotny wpływ na status państwa w Unii.

W czym wyraża się wiarygodność polityki Polski w zaistniałej sytuacji? Nie obrano drogi „obrażania się” i deprecjonowania roli państw wiodących w procesie decyzyjnym, z nośnym zarzutem „zdominowania” Unii przez Niemcy i Francję, czy drogi dystansowania się do wspólnej waluty. Wręcz przeciwnie, w trudnych dla strefy euro czasach minister Sikorski jasno mówi w imieniu Polski: w naszej ocenie kryzys finansowy w Unii nie jest kryzysem waluty - euro, celem Polski jest wejście (stosownie do

zobowiązań wynikających z Traktatu akcesyjnego) do strefy euro, jak tylko będziemy gotowi i jak tylko Unia będzie gotowa (nikt zresztą w obecnej sytuacji nie oczekiwałby konkretnych dat), najpilniejszym zadaniem jest „ocalenie strefy euro”, albowiem „największym zagrożeniem dla bezpieczeństwa i dobrobytu Polski byłby upadek strefy euro”.

Taka jednoznaczna deklaracja „dużego” nowego członka Unii jest ważna dla tych państw strefy euro, które ponoszą główną odpowiedzialność (i ciężar finansowy) za przezwycięzenie kryzysu. Wiarygodność tej deklaracji tkwi jednak gdzie indziej. Mało kto z komentatorów zwrócił uwagę na to, że przemówienie Sikorskiego jest istotnym dopełnieniem exposé premiera Tuska, wygłoszonego nieco wcześniej przy prezentowaniu w Sejmie nowego rządu. W exposé premier skupił się na reformach wewnętrznych, koniecznych dla ustanowienia zdrowych finansów publicznych. I znowu: mało kto z komentatorów zauważył, że zaproponowany katalog reform wewnętrznych odpowiada programowi zawartemu w Pakcie euro plus, do którego Polska przystąpiła na wiosnę 2011 r. A Pakt euro plus jest jednym z głównych instrumentów mających gwarantować stabilność finansów publicznych państw członkowskich strefy euro (pozostaje on otwarty dla pozostałych państw członkowskich UE). Jest instrumentem politycznym, ponieważ odnosi się do dziedzin (np. do polityki zatrudnienia, kwestii wieku emerytalnego, ograniczenia różnego rodzaju przywilejów rentowych i emerytalnych), które objęte są zasadniczą kompetencją państw członkowskich, a nie Unii. Polska jako jedno z pierwszych państw członkowskich przedłożyła precyzyjny program reform wewnętrznych, nakierowanych na ustanowienie zdrowych finansów publicznych i wypełnienie kryteriów konwergencyjnych, zwłaszcza wymogu nieprzekraczania pułapu 3% deficytu budżetowego i 60% zadłużenia publicznego w stosunku do PKB. Pozwoliło to stwierdzić Sikorskiemu: „Na koniec kadencji tego rządu Polska będzie spełniała kryteria członkostwa w strefie euro. Zależy nam bowiem na przetrwaniu i rozkwicie strefy euro, do której planujemy przystąpić”. Strategia Polski w tej zasadniczej obecnie dla Unii dziedzinie jest przejrzysta i wiarygodna: nie jesteśmy obecnie w strefie euro, ale działamy na rzecz ustanowienia stabilności finansów publicznych na poziomie wymaganym dla państw tej strefy, popieramy

konsolidację tej strefy i przystąpimy do euro w sprzyjających warunkach. Przesłanie jest jasne: deklarujemy nie tylko wsparcie dla reform Unii nakierowanych na przezwycięzenie kryzysu, lecz również (a może przede wszystkim) przeprowadzenie koniecznych reform u siebie.

Współbrzmi z tym nakreślenie kierunku reformy Unii. Przedłożone przez Sikorskiego w tej mierze propozycje (umocnienie roli Komisji, zmniejszenie liczby członków jej kolegium, dowartościowanie Parlamentu Europejskiego wraz ze wzrostem zakresu kompetencji Unii) od lat znajdują się na stole negocjacyjnym. Lecz nie o to tu chodzi. Sednem tych części przemówienia jest opowiedzenie się za drogą wybrnięcia z obecnego kryzysu: nie poprzez deprecjonowanie strefy euro i renacjonalizację Unii, lecz przeciwnie - poprzez podniesienie jej zwartości, efektywności i powierzenie nowych kompetencji, czyli umocnienie metody wspólnotowej (obecnie unijnej). Podkreślenie w tym kontekście roli polskiej prezydencji w uchwaleniu tzw. sześciopaku, tj. zespołu instrumentów unijnego prawa pochodnego, nakierowanych na umocnienie Paktu stabilności i wzrostu, jest symptomatyczne. Drugim zasadniczym elementem dopełniającym program umocnienia metody unijnej jest postulat zachowania spójności Unii na styku strefy euro i państw członkowskich UE pozostających obecnie, jak Polska, poza tą strefą. Wpisuje się on w generalną strategię, realizowaną przez Polskę również podczas sprawowania prezydencji, i - dodać należy - z pewnym powodzeniem (jak wykazują ostateczne postanowienia wynegocjowanego niedawno Traktatu o stabilności, koordynacji i zarządzaniu w unii gospodarczej i walutowej).

Natomiast więcej precyzji można byłoby oczekiwać od wizji: „czym jest i ma być Unia”. Ograniczanie się do niejednoznacznych terminów „prawdziwa federacja” i „unia polityczna” spowodowało jedynie niedobrą „powtórkę z historii”, zakończoną odrzuceniem Traktatu konstytucyjnego. Przedłożone wówczas, nieprzemysłane, ogólnikowe koncepcje zwolenników pogłębienia integracji - „europejskiego państwa federalnego” i „konstytucji dla Europy” - skojarzone przez populistycznych polityków bez głębszej refleksji merytorycznej (bo też nie o to chodzi) z budowaniem na podstawie Unii „państwa europejskiego” kosztem



suwerenności państw członkowskich, doprowadziły do fiaska ambitnego projektu ustrojowego. Jego istota została co prawda uratowana za pomocą Traktatu z Lizbony, niemniej gorzką lekcją powinno być ważenie terminów i precyzja koncepcji. Tym bardziej że reforma wprowadzona na mocy Traktatu z Lizbony przyniosła jednoznaczną odpowiedź na pytanie o formę ustrojową Unii: Unia nie jest już „niezidentyfikowanym obiektem politycznym”, lecz spójną organizacją międzynarodową, kreowaną przez państwa członkowskie na mocy traktatów. Jedynie w tych ramach i na podstawie wspólnej woli państw wyrażonej w traktatach można w ramach UE umacniać „unię polityczną”, tj. zacieśniać współdziałanie państw członkowskich oraz przejmować pewne zasady wynikające z idei federalizmu (a nie budować paneuropejskie państwo federalne).

W końcu chciałbym zwrócić uwagę na redefiniowanie znaczenia stosunków polsko-niemieckich w kontekście unijnym. Być może jest to swoista rewitalizacja koncepcji „polsko-niemieckiej wspólnoty interesów”, sformułowanej przed laty przez Krzysztofa Skubiszewskiego, koncepcji, która w ocenie niektórych poniosła fiasko i popadła w zapomnienie. Sikorski przypomina zasługi Niemiec we wspieraniu Polski na drodze do członkostwa w Unii (ale też nie zapomina o wymienieniu korzyści, jakie z rozszerzenia Unii odniosła RFN), zdecydowanie, acz bez zbędnego wypominania, wskazuje na szczególną odpowiedzialność Niemiec za ochronę pokoju i demokracji w Europie wynikającą z „rozmiarów i historii” tego kraju, by konkludować, iż Niemcy nie mogą pozwolić na „porażkę przywództwa” w Unii - mają mieć świadomość przywództwa, a nie dominacji. Dopełnione jest to istotnym warunkiem, który pojmować należy w kontekście postulatu zachowania spójności Unii: poczuciem Polski do współodpowiedzialności za losy Unii. „Jeśli włączycie nas w proces podejmowania decyzji, możecie liczyć na wsparcie ze strony Polski”. Konkluzja wywodów Sikorskiego nie jest, wbrew różnym komentarzom, zaskakująca - jest realistyczna, a więc wiarygodna: „Mniej zaczynam się obawiać niemieckiej potęgi niż niemieckiej bezczynności”. Pamiętajmy jednak, że ta uwaga odnosi się do Niemiec działających w ramach procesu integracji europejskiej (Unii Europejskiej). Inaczej mogłaby ona brzmieć w renacjonalizowanej, ogarniętej fragmentacją Unii. Ten ważny dla

zrozumienia wiarygodności polskiej strategii unijnej kontekst historyczny został przez Sikorskiego odnotowany.

Trudno z perspektywy kilku miesięcy oceniać znaczenie jakiegoś aktu politycznego. Niemniej można zaryzykować stwierdzenie, że przemówienie Sikorskiego wpisuje się w łańcuch znaczących wypowiedzi polskich ministrów spraw zagranicznych, ukierunkowujących polską politykę unijną - takich jak: przemówienie Krzysztofa Skubiszewskiego przy okazji podpisania Układu stowarzyszeniowego, kreślące historyczny, polityczny i świadomościowy aspekt zbliżenia Polski do Wspólnot Europejskich; przemówienie Bronisława Geremka podczas inicjowania negocjacji akcesyjnych z Unią czy przemówienia Władysława Bartoszewskiego precyzujące stanowisko Polski wobec reformy ustrojowej Unii zapoczątkowanej przez Traktat z Nicei.

# Rozdział unijny w Konstytucji RP.

## Krytyczna analiza projektu sejmowej Komisji Nadzwyczajnej

(w:) Piętnaście lat Konstytucji RP z 1997 roku.

Inspiracje, uregulowania, trwałość.

Red. J. Kuciński, Warszawa 2012

(strony 249-280).

### 1. Wprowadzenie

Dyskusja nad potrzebą zmiany Konstytucji RP z 1997 r. w związku z członkostwem Polski w UE znacznie uprzedziła akces Polski do Unii. Zwolennicy takiego dostosowania Konstytucji odwoływali się w pierwszym rządzie do doświadczeń „starych” państw członkowskich, głównie państw przystępujących do Wspólnot a następnie Unii Europejskiej, w których z reguły tego rodzaju dostosowania były dokonywane z myślą o podniesieniu efektywności działania państwa w strukturach integracyjnych. Nie chodziło więc o krytykę postanowień Konstytucji z 1997 r., której regulacje w dziedzinie nastawienia Polski do prawa międzynarodowego i udziału w relacjach międzynarodowych zasadnie oceniane są jako solidne i nowoczesne<sup>1</sup>, lecz o lepsze sprostanie nowym wyzwaniom, związanym z bezpośrednim udziałem Polski w procesach integracyjnych, które w połowie lat 90. mogły być brane pod uwagę przez ustrojodawcę jedynie częściowo<sup>2</sup>. Postulaty kompleksowego dostosowania

---

<sup>1</sup> Por. A. Wyrozumska, *Umowy międzynarodowe. Teoria i praktyka*, Warszawa 2006, s. 531 i nast.

<sup>2</sup> Główne trendy dyskusji w okresie przedakcesyjnym sumują materiały z konferencji organizowanych przez Instytut Spraw Publicznych zawarte w książkach: *Czy zmieniać konstytucję? Ustrojowo-konstytucyjne aspekty przystąpienia Polski do Unii Europejskiej* (red. J. Barcz), Instytutu Spraw Publicznych - Warszawa 2002; *Ustrojowe aspekty członkostwa Polski w Unii Europejskiej* (red.

postanowień Konstytucji RP do wymogów członkostwa, które pojawiły się już w końcowym etapie negocjacji akcesyjnych, nie mogły również, siłą rzeczy, uwzględnić rozwoju ustrojowego Unii Europejskiej (prace nad Traktatem konstytucyjnym a następnie Traktatem z Lizbony) i związanych z tym, narastających wyzwań wobec jej państw członkowskich.

Wobec sytuacji wewnątrzpolitycznej, która w ciągu pierwszych sześciu lat członkostwa Polski w Unii Europejskiej nie sprzyjała uchwaleniu kompleksowej nowelizacji Konstytucji,<sup>3</sup> najpilniejsze problemy rozwiązane zostały w sposób trojaki:

- 1) szereg istotnych spraw, z którymi nie można było zwlekać, został uregulowany w tzw. ustawach około-akcesyjnych;<sup>4</sup>
- 2) wątpliwości konstytucyjnoprawne związane z aktem przystąpienia do Unii Europejskiej (konstytucyjność Traktatu akcesyjnego) zostały zinterpretowane w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego, przede wszystkim w wyroku z dnia 11 maja 2005 r.; przy okazji Trybunał wyjaśnił szereg innych kwestii konstytucyjnoprawnych o kluczowym znaczeniu dla członkostwa Polski w UE;<sup>5</sup>

---

J. Barcz), Instytut Spraw Publicznych - Warszawa 2003. Sumująco: J. Barcz *Sprawne państwo a członkostwo w procesie integracji europejskiej. Problem zmiany Konstytucji RP z 1997 r. w związku z członkostwem Polski w UE*, Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny" 2006, z. 2.

<sup>3</sup> Por. J. Jaskiernia, *Fünf Jahre Mitgliedschaft der Republik Polen in der Europäischen Union. Umgestaltungen des polnischen Rechtssystems und des Bewußtseins der Bevölkerung*, Deutsch-Polnische Juristen-Zeitschrift 2009, nr 2.

<sup>4</sup> Do ustaw około akcesyjnych należą: ustawa z dnia 14 marca 2003 r. o referendum ogólnokrajowym, ustawa z dnia 23 stycznia 2004 r. - Ordynacja wyborcza do Parlamentu Europejskiego (zapewniająca transpozycję dyrektywy 93/109/WE), ustawa z dnia 20 kwietnia 2004 r. o zmianie ustawy - Ordynacja wyborcza do rad gmin, rad powiatów i sejmików województw oraz niektórych innych ustaw (zapewniająca transpozycję dyrektywy 94/80/WE), ustawa z dnia 6 maja 2005 r. o Komisji Wspólnej Rządu i Samorządu Terytorialnego oraz o przedstawicielach Rzeczypospolitej Polskiej w Komitecie Regionów Unii Europejskiej, ustawa z dnia 8 października 2010 r. o współpracy Rady Ministrów z Sejmem i Senatem w sprawach związanych z członkostwem Rzeczypospolitej Polskiej w Unii Europejskiej (która zastąpiła ustawę z dnia 11 marca 2004 r.).

<sup>5</sup> *Glosy do wyroku Trybunału Konstytucyjnego z 11.5.2005 r. (zgodność Traktatu akcesyjnego z Konstytucją RP)*, K 18/04, Kwartalnik Prawa Publicznego 2005, nr 4.

3) w niektórych dziedzinach członkostwo w Unii Europejskiej wymusiło dokonanie w Konstytucji RP zmian *ad hoc*, w innym przypadku groziłyby bowiem Polsce poważne konsekwencje; w 2006 r. dokonano nowelizacji art. 55 ust. 1 Konstytucji RP w celu zapewnienia właściwej transpozycji decyzji ramowej w sprawie Europejskiego Nakazu Aresztowania ENA, w przeciwnym bowiem wypadku Polska nie miałaby szans na wejście do strefy Schengen.

W toku dyskusji zidentyfikowano szereg problemów, które powinny zostać uwzględnione w przypadku nowelizacji Konstytucji RP, przy czym - jak wspomniano - wskazywano zgodnie, że najlepszym rozwiązaniem byłoby wprowadzenie do Konstytucji RP odrębnego rozdziału, dotyczącego członkostwa Polski w Unii Europejskiej. Rozważane problemy mają różny ciężar gatunkowy: od tych o charakterze strukturalnym, po dotyczące wykonania prawa unijnego, aż po korektę niejasności i uchybień legislacyjnych<sup>6</sup>.

Wejście w życie 1 grudnia 2009 r. Traktatu z Lizbony dało nowy asumpt pracom nad nowelizacją Konstytucji RP. Traktat ten przeprowadził bowiem głęboką reformę ustrojową Unii, przekształcając ją w spójną organizację międzynarodową, precyzując kompetencje Unii, podnosząc elastyczność unijnego procesu decyzyjnego, rozbudowując uproszczone procedury zmiany prawa pierwotnego (tzw. procedury kładki), a przede wszystkim umacniając ochronę praw podstawowych oraz rolę parlamentów narodowych państw członkowskich w sprawach UE. Zakres tych wyzwań sprecyzował wyrok niemieckiego Federalnego Trybunału Konstytucyjnego z dnia 30 czerwca 2009 r. w sprawie zgodności Traktatu z Ustawą Zasadniczą RFN oraz wyrok polskiego Trybunału Konstytucyjnego z 24

---

<sup>6</sup> Por. na przykład: *Otwarcie Konstytucji RP na prawo międzynarodowe i procesy integracyjne* (red. K. Wójtowicz), Warszawa 2006; *Stosowanie Konstytucji RP z 1997 roku. Doświadczenia i perspektywy* (red. Z. Maciąg), Kraków 2006; J. Barcz, *Konstytucyjne uwarunkowania członkostwa Polski w Unii Europejskiej* (w:) *Prawne aspekty członkostwa Polski w Unii Europejskiej*, Warszawa 2011 (II wydanie), s. IX-73 i nast.

listopada 2010 r.<sup>7</sup> Wyzwaniom tym powinny odpowiadać odpowiednie dostosowanie mechanizmów krajowych, zapewniających solidny wpływ państwa członkowskiego w unijnym procesie decyzyjnym. Paralelnie państwa członkowskie powinny uwzględnić możliwości stworzone na mocy Traktatu z Lizbony, nakierowane na umocnienie legitymacji demokratycznej Unii<sup>8</sup>.

Drugą okolicznością, którą należy brać pod uwagę, programując nowelizację Konstytucji RP, jest perspektywa wejścia Polski do strefy euro. Na mocy Traktatu akcesyjnego, przystępując do Unii Europejskiej, Polska stała się również członkiem Unii Gospodarczej i Walutowej. Niemniej jest ona członkiem UGiW objętym derogacją (art. 4 Aktu dotyczącego warunków przystąpienia<sup>9</sup> w powiązaniu z dawnym art. 122 TWE, obecnie art. 140 TFUE i art. 139 TFUE), co oznacza, że nie należy do strefy euro (wspólnego pieniądza)<sup>10</sup>. Zmiana statusu w ramach UGiW i wejście do strefy euro przebiegają według procedury obecnego art. 140 TFUE. Zakłada ona konieczność spełnienia ekonomicznych kryteriów konwergencyjnych, lecz również przeprowadzenie tzw. konwergencji prawnej, nakierowanej głównie na umocnienie niezależności narodowego banku centralnego. Najpóźniej więc z chwilą wejścia do strefy euro muszą zostać zmienione następujące przepisy Konstytucji RP: art. 227 (ust. 1 - określający cele NBP i emisję pieniądza, ust. 6 dotyczący kompetencji Rady

---

<sup>7</sup> Por. Th. Giegerich, *Ostatnie słowo Niemiec w sprawie zjednoczonej Europy – wyrok Federalnego Trybunału Konstytucyjnego w sprawie Traktatu z Lizbony*, Europejski Przegląd Sądowy 2011, nr 3.

J. Barcz, *Legitymacja demokratyczna zmiany postanowień traktatów stanowiących UE na podstawie tzw. procedur kładki (wprowadzonych przez Traktat z Lizbony) w świetle rozwiązań niemieckich*, Zeszyty Prawnicze BAS 2009, nr 3-4.

<sup>8</sup> Por. materiały zawarte w książce: *Co warto, co należy zmienić? Poprawa jakości demokracji w Polsce* (red. L. Kolarska-Bobińska), Instytut Spraw Publicznych - Warszawa 2008.

<sup>9</sup> Akt dotyczący warunków przystąpienia oraz dostosowań w Traktatach stanowiących podstawę Unii Europejskiej. Jest on częścią Traktatu akcesyjnego. W: *Polska w Unii Europejskiej. Wybór dokumentów. Traktaty stanowiące podstawę Unii. Traktat akcesyjny. Prawo polskie*. Wstęp, wybór i opracowanie J. Barcz i A. Michoński, Warszawa 2006 (III wydanie), s. 102.

<sup>10</sup> Por. A. Nowak-Far, *Unia Gospodarcza i Walutowa w Europie*, Warszawa 2011, s. XII-181.

Polityki Pieniężnej ), art. 203 ust. 1 (dotyczący kompetencji NIK - w odniesieniu do NBP), art. 198 ust. 1 (krąg podmiotów, które mogą ponosić odpowiedzialność przez Trybunałem Stanu i z którego należy włączyć Prezesa NBP) oraz artykuły 103 ust. 1, 144 ust. 3 pkt 25.

## **2. Dotychczasowy przebieg prac nad rozdziałem unijnym do Konstytucji RP**

Niezbędne, pilne dostosowania do reform wprowadzonych na mocy Traktatu z Lizbony jeśli chodzi o współpracę między parlamentem a rządem zostały uwzględnione w nowej ustawie kooperacyjnej - uchwalonej 8 października 2010 r. ustawie o współpracy Rady Ministrów z Sejmem i Senatem w sprawach związanych z członkostwem Rzeczypospolitej Polskiej w Unii Europejskiej,<sup>11</sup> która zastąpiła poprzednio ustawę w tej dziedzinie z 11 marca 2004 r.<sup>12</sup> Paralelnie Trybunał Konstytucyjny orzekł w wyroku z 24 listopada 2010 r. o konstytucyjności Traktatu z Lizbony, wskazując jednocześnie na zakres wyzwań konstytucyjnoprawnych związanych z jego wejściem w życie.

Rozpoczęły się też prace eksperckie nad ewentualną nowelizacją Konstytucji RP. 17 grudnia 2009 r. ówczesny Marszałek Sejmu, Bronisław Komorowski, powołał zespół naukowy,<sup>13</sup> złożony z ekspertów z dziedziny prawa UE i prawa konstytucyjnego, którego zadaniem było przedłożenie stosownych propozycji. 30 czerwca 2010 r. zespół przedłożył „Projekt ustawy o zmianie Konstytucji wraz z uzasadnieniem”<sup>14</sup> (dalej: projekt akademicki). Zawierał on propozycje - po pierwsze - dokonania koniecznych

---

<sup>11</sup> Dz.U. 2010 Nr 213, poz. 1395.

<sup>12</sup> Art. 24 ustawy z 8 października 2010 r. Tamże.

<sup>13</sup> W skład zespołu wchodził: prof. Jan Barcz, prof. Jerzy Ciemniowski, prof. Władysław Czapliński, prof. Maria Kruk-Jarosz, dr Ewa Popławska, prof. Piotr Tuleja, prof. Krzysztof Wojtyczek, prof. Krzysztof Wójtowicz (przewodniczący), prof. Anna Wyrozumka. Sekretarzem zespołu był dr Piotr Radziejewicz (BAS).

<sup>14</sup> *Zmiany w Konstytucji RP dotyczące członkostwa Polski w Unii Europejskiej. Dokumenty z prac zespołu powołanego przez Marszałka Sejmu*, Wydawnictwo Sejmowe 2010.

zmian w Konstytucji RP w związku z wejściem Polski do strefy euro, po drugie - wprowadzenia do Konstytucji RP odrębnego rozdziału „Członkostwo Rzeczypospolitej Polskiej w Unii Europejskiej”<sup>15</sup>. Nieco wcześniej, na przełomie roku 2008/2009 działał nieformalny zespół ekspertów po kierunku Ministra Michała Boniego, który zajmował się jedynie jednym aspektem nowelizacji Konstytucji RP, związanym z wejściem polski do strefy euro. Według ówczesnego planu rządowego, Polska miała bowiem wejść do strefy euro w 2012 r.<sup>16</sup>. Termin ten stał się nieaktualny w związku ze światowym kryzysem gospodarczym, a następnie kryzysem finansowym państw strefy euro, niemniej przygotowane materiały odegrały pewną rolę w obradach zespołu naukowego.

Przypomnieć również należy, że projekt szerszych zmian systemowych w Konstytucji RP przedstawił 21 listopada 2009 r. Premier Donald Tusk. Odwoływały się one do listu trzech byłych Prezesów Trybunału Konstytucyjnego - Marka Safiana, Jerzego Stępnia i Andrzeja Zolla z 5 lutego 2009 r. oraz do projektu przedłożonego 3 września 2009 r. przez konwersatorium „Doświadczenie i Przyszłość”. Zmiany zaproponowane przez Premiera Donalda Tuska, a następnie uszczegółowione przez grupę ekspertów, dotyczyły - jak wspomniano - szerszych zmian systemowych (m.in. relacji między organami władzy, zwłaszcza wykonawczej, pozycji i zakresu kompetencji Prezydenta RP, sposobu wyboru Prezydenta RP oraz organizacji Sejmu i Senatu). Wskazano co prawda na konieczność dostosowania Konstytucji RP do reform wprowadzonych w Unii na mocy Traktatu z Lizbony, nie sprecyzowano jednak zakresu koniecznych dostosowań<sup>17</sup>.

---

<sup>15</sup> Szczegółową, krytyczną analizę tych propozycji zawiera artykuł J. Jaskierni - *Projekt klauzuli integracyjnej do Konstytucji RP*, Państwo i Prawo 2011, nr 1, s. 3 i nast.

<sup>16</sup> Por. Ministerstwo Finansów. *Mapa drogowa przyjęcia euro przez Polskę. Materiał informacyjny*, Warszawa, październik 2008.

<sup>17</sup> Por. *Raport dotyczący projektu zmian w Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej*, Warszawa, 7 stycznia 2010 r.



12 listopada 2010 r. Prezydent RP, Bronisław Komorowski, przedłożył Marszałkowi Sejmu, Grzegorzowi Schetynie, „Projekt ustawy o zmianie Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej”, którego treść w znacznej mierze zasadzała się na wspomnianym wyżej projekcie akademickim. 15 grudnia 2010 r. Marszałek Sejmu skierował projekt Prezydenta RP do powołanej w tej sprawie Komisji Nadzwyczajnej (na której czele stanął poseł Jarosław Gowin). 5 stycznia 2011 r., do tej samej Komisji Nadzwyczajnej, Marszałek Sejmu skierował również projekt poselski (Prawa i Sprawiedliwości).

Komisja Nadzwyczajna obradowała podczas posiedzeń w dniach 5 stycznia, 2 lutego, 27 kwietnia i 8 czerwca 2011 r. 27 maja 2011 r. Podkomisja Nadzwyczajna przyjęła projekt „Ustawy o zmianie Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej”,<sup>18</sup> który następnie został - po wprowadzeniu niewielkich usprawnień legislacyjnych - przyjęto jednogłośnie podczas posiedzenia Komisji Nadzwyczajnej w dniu 14 lipca 2011 r.<sup>19</sup> Projekt ten był jeszcze przed upływem kadencji Sejmu w 2011 r. kilkakrotnie przedmiotem dyskusji i zgłaszanych poprawek (odrzuconych)<sup>20</sup> oraz kontrowersji politycznych.

Przedłożony przez Komisję Nadzwyczajną projekt składa się z dwóch części: w pierwszej proponowana jest zmiana treści obecnego art. 90 Konstytucji RP, który miałyby dotyczyć generalnie upoważnienia organizacji międzynarodowych do wykonywania kompetencji organów władzy publicznej w niektórych sprawach; w drugiej - zasadniczej części - zawarty jest projekt nowego rozdziału Xa Konstytucji - „Członkostwo Rzeczypospolitej Polskiej w Unii Europejskiej”<sup>21</sup>.

---

<sup>18</sup> Sejm RP. VI kadencja. Druki nr 3598 i 3687 z dnia 27 maja 2011 r.

<sup>19</sup> Sejm RP. VI kadencja. Druk nr 4450 z dnia 14 lipca 2011 r.

<sup>20</sup> Por. Dodatkowe sprawozdanie Komisji Nadzwyczajnej do rozpatrzenia projektów ustaw o zmianie Konstytucji RP. Warszawa, dnia 30 sierpnia 2011 r. Sejm RP. VI kadencja. Druk nr 4450-A.

<sup>21</sup> Wstępne oceny (choć odnoszące się do projektu Podkomisji Nadzwyczajnej z dnia 27 maja 2011 r.) zawarte są w ekspertyzach: R. M. Małajny, *Opinia o projekcie ustawy o zmianie Konstytucji RP przedłożonym przez podkomisję Nadzwyczajną 27 maja 2011 r.* (18 czerwca 2011 r.); M. Kruk-Jarosz, *Opinia o sprawozdaniu Podkomisji Nadzwyczajnej Sejmu d.s. zmiany Konstytucji RP w sprawie członkostwa RP w Unii Europejskiej – w postaci tekstu jednolitego zmiany Konstytucji*

Nowy rozdział miałby regulować następujące problemy: art. 227a. - członkostwo Polski w Unii Europejskiej, art. 227b. - procedura zawierania umów międzynarodowych upoważniających Unię do wykonywania kompetencji organów władzy publicznej w niektórych sprawach, 227c. - wyrażanie zgody na tzw. procedury kładki; 227d. i 227e. - uprawnienia Sejmu i Senatu do inicjowania skargi do TSUE, zgłaszania sprzeciwu wobec zamierzonych aktów unijnego prawa pochodnego oraz przedkładania uzasadnionej opinii, art.227f. i 227g - uprawnienia wyborcze obywateli Unii w Polsce, art. 227h. - uprawnienia Rady Ministrów i Prezydenta RP w sprawach UE, art. 227i. - procedura wystąpienia z Unii. Na zakończenie proponuje się dodanie art. 241a, który objaśniałby statusu umów międzynarodowych zawartych w trybie art. 90 Konstytucji (przed wejściem w życie nowelizacji) jako tożsamy ze statusem, który wynikałby z postanowień nowego art. 227b.

### **3. Najważniejsze elementy projektowanego rozdziału**

#### **3.1. Dwa artykuły dotyczące powierzenia kompetencji organów władzy publicznej organizacjom międzynarodowym**

Obecnie przystąpienie Polski do organizacji międzynarodowych regulowane jest w Konstytucji w art. 89 ust. 1 pkt 3 (stosowna umowa międzynarodowa wymaga ratyfikacji poprzedzonej upoważnieniem wyrażonym w ustawie zwykłej), natomiast udział w organizacji międzynarodowej, z którym wiąże się konieczność przekazania kompetencji organów władzy państwowej w niektórych sprawach wymaga specjalnej procedury ratyfikacyjnej (art. 90). Dotychczas ta specjalna procedura znalazła zastosowanie przy ratyfikacji Traktatu akcesyjnego, który ustanowił członkostwo Polski w Unii Europejskiej, przy ratyfikacji Traktatu konstytucyjnego (nie zakończonej ze względu na jego odrzucenie) oraz Traktatu z Lizbony.

---

*(uwagi z zakresu prawa konstytucyjnego) (lipiec 2011 r.); J. Barcz, Uwagi do projektu Podkomisji Nadzwyczajnej z dnia 27 maja 2011 r. w sprawie „rozdziału europejskiego” w Konstytucji RP (zwłaszcza w świetle prawa unijnego) (6 czerwca 2011 r.).*

Projekt akademicki, a w ślad za nim projekt Prezydenta RP, proponował w ogóle uchylenie obecnego art. 90 Konstytucji RP, wychodząc z założenia, że dla ustanowienia członkostwa Polski w organizacjach międzynarodowych wystarczającą podstawę stanowi obecny art. 89 ust. 1 pkt 3 Konstytucji RP. Specjalna natomiast procedura wyrażania zgody powinna być utrzymana w stosunku do traktatów rewizyjnych (zmieniających Traktaty stanowiące podstawę dla Unii Europejskiej – obecnie TUE i TFUE oraz powiązany z nimi Traktat ustanawiający Euratom), wiążą się one bowiem z powierzeniem kolejnych kompetencji Unii.

Analizowany projekt Komisji Nadzwyczajnej zakłada natomiast utrzymanie zarówno obecnego art. 90 Konstytucji RP (choć o zmodyfikowanej treści), jak i nowego art. 227b., dotyczącego wyłącznie Unii Europejskiej (utrzymującego obecnie obowiązującą na podstawie art. 90 Konstytucji specjalną procedurę wyrażania zgody na ratyfikowanie traktatów rewizyjnych). Problem ten wywołuje rozbieżne opinie, choć jak się wydaje nie budzi kontrowersji to, iż wyrażenie zgody na traktaty rewizyjne, na mocy których Unii powierzane są nowe kompetencje, powinno przebiegać w trybie specjalnym (nawiązującym do obecnego art. 90 Konstytucji RP).

Głównym problemem jest to, czy wprowadzać do Konstytucji odrębny tryb dla innych organizacji międzynarodowych (niż Unia Europejska), jeżeli członkostwo w nich również zakładałoby przekazanie im kompetencji władczych, czy też wystarczający byłby tryb określony w art. 89 ust. 1 pkt 3 Konstytucji RP. Rezygnacja w ogóle z obecnego art. 90 (przy ustanowieniu nowego artykułu, dotyczącego jedynie UE) budzi zastrzeżenia. J. Jaskiernia zasadnie wskazuje na to, że argument, iż na inne niż Unia organizacje międzynarodowe kompetencje władcze, jeśli w ogóle, będą przekazywane jedynie w bardzo wąskim zakresie, nie ma wpływu na samą kwalifikację prawną problemu, natomiast dyskusje wokół przystąpienia Polski do Międzynarodowego Trybunału Karnego wskazują, że kwestia ta nie jest wcale bezprzedmiotowa<sup>22</sup>. Z drugiej natomiast strony ustanowienie - jak w

---

<sup>22</sup> *Projekt klauzuli integracyjnej do Konstytucji RP ...*, s. 7/8.

analizowanym projekcie - niezależnie od trybu wyrażania zgody w art. 89 ust. 1 pkt 3 Konstytucji RP - również odrębnych trybów w odniesieniu do traktatów rewizyjnych UE (art. 227b.) i umów międzynarodowych ustanawiających członkostwo Polski w innych organizacjach międzynarodowych, na które trzeba będzie przenieść kompetencje organów władzy państwowej w pewnych sprawach, doprowadzi do tego, że w Konstytucji istnieć będą „cztery odrębne procedury ratyfikacyjne umów międzynarodowych, w tym trzy odrębne z osobnymi postępowaniami ustawodawczymi”<sup>23</sup>.

Niezależnie od tego, w analizowanym projekcie Komisji Nadzwyczajnej proponuje się różne tryby wyrażania zgody: w nowym art. 90 Konstytucji RP wystarczające byłoby udzielenie zgody w drodze ustawy uchwalonej przez 2/3 posłów i senatorów przy obecności co najmniej połowy ich ustawowej liczby w każdej z izb (czyli pierwsze kryterium z obecnego art. 90), natomiast w proponowanym art. 227b. przewidziana jest również możliwość rozpisania w tej sprawie referendum na warunkach określonych w obecnie obowiązującym art. 90: czyli – powtórzony jest bez zmian tryb z obecnie obowiązującego art. 90 Konstytucji RP. M. Kruk-Jarosz formułuje w związku z taką propozycją zasadne pytanie: „... kto jest w stanie wytłumaczyć, dlaczego upoważnienie do wykonywania kompetencji przez Unię ratyfikuje się trudniej, niż w przyszłości przez jakąś inną organizację lub organ międzynarodowy – w dodatku o niesprecyzowanej i niewiadomej aksjologii, zasadach, kompetencjach, składzie i ogólnie nieznanym charakterze ...?”<sup>24</sup>.

Jak wybrnąć z tego problemu, uwzględniając różnorodność organizacji międzynarodowych, a jednocześnie w sposób maksymalny zapewnić spójność proponowanych zmian. Bez wątpienia należy uwzględniać specyfikę Unii Europejskiej, jako szczególnej organizacji międzynarodowej,

---

<sup>23</sup> M. Kruk-Jarosz, *Opinia o sprawozdaniu Podkomisji Nadzwyczajnej Sejmu d.s. zmiany Konstytucji RP w sprawie członkostwa RP w Unii Europejskiej ...*, punkt 2.

<sup>24</sup> Tamże, punkt 2.

w stosunku do której dalsze poszerzenie powierzonych jej kompetencji wymaga szczególnej legitymacji demokratycznej. Trzeba jednak również uwzględnić, że kompetencje takie, nawet jeżeli bardzo rzadko i w nieporównywalnie mniejszym zakresie, mogą być przekazywane na rzecz innych organizacji międzynarodowych.

Może więc warto rozważyć następujące rozwiązanie: zachowanie odrębnego trybu wyrażania zgody w stosunku do ratyfikowania traktatów rewizyjnych UE (art. 227b. - choć rozważyć należy proponowane rygory: o czym dalej), zrezygnowanie z zachowania obecnie obowiązującego art. 90 (nowy art. 90 ze zmienionymi rygorami wyrażania zgody), i uzupełnienie art. 89 ust. 1 pkt 3 Konstytucji RP postanowieniami zastrzegającymi, iż jeżeli członkostwo w organizacji międzynarodowej wymaga powierzenia tej organizacji wykonywania kompetencji organów władzy publicznej w niektórych sprawach, stosuje się odpowiednio postanowienia art. 227b.

Rozwiązanie takie zapewniałoby jednolitość rygorów wyrażania zgody na ratyfikacje umów międzynarodowych, na mocy których przekazywane są kompetencje władcze na organizację międzynarodową, eksponowało jednocześnie specyfikę (poprzez odrębność regulacji) Unii Europejskiej oraz nie prowadziło do niepotrzebnego mnożenia postanowień Konstytucji RP<sup>25</sup>.

### **3.2. Konstytucyjne klauzule limitacyjne członkostwa Polski w UE**

Obowiązująca Konstytucja RP, uchwalona przed wejściem Polski do Unii Europejskiej, siłą rzeczy nie mogła odwoływać się *expressis verbis* do członkostwa Polski w Unii. W art. 90 ust. 1 Konstytucji RP zawarta jest też jedynie ogólna klauzula limitacyjna, wskazująca na to, że przekazaniu mogą podlegać jedynie „niektóre sprawy” kompetencji organów władzy państwowej, a więc z pewnością na podstawie art. 90 Konstytucji RP nie można przekazać na rzecz organizacji międzynarodowej całości takich spraw, co prowadziłoby do utraty przez Polskę państwowości. Tak ogólne

---

<sup>25</sup> R. M. Małajny słusznie zauważa, że powtarzanie regulacji odnoszących się do tej samej materii jest sprzeczne z regułami dobrej legislacji. *Opinia o projekcie ustawy o zmianie Konstytucji RP przedłożonym przez podkomisję Nadzwyczajną 27 maja 2011 r. ...*, punkt II.

ujęcie nie wzbudzało jednak poważniejszej krytyki, granice bowiem zakresu przekazywanych kompetencji wynikały z systematycznej interpretacji Konstytucji RP i niezwłocznie po uzyskaniu przez Polskę członkostwa w UE zostały sprecyzowane w orzeczeniu Trybunału Konstytucyjnego z 11 maja 2005 r.<sup>26</sup>.

Niemniej jednak konstytucje szeregu państw członkowskich bliżej precyzują klauzule limitacyjne odnoszące się do członkostwa w Unii Europejskiej. Dominują dwa zasadnicze kierunki rozwiązań:<sup>27</sup> jeden polega na wyraźnym zastrzeżeniu materii, które nie mogą podlegać przekazaniu na rzecz Unii; w ramach drugiego rozwiązania - członkostwo w Unii warunkowane jest przestrzeganiem przez nią podstawowych standardów demokratycznych. Sprecyzowanie klauzul limitacyjnych stało się bez wątpienia (po wejściu w życie Traktatu z Lizbony) zasadne, zwłaszcza w świetle przekształcenia Unii Europejskiej w spójną organizację międzynarodową oraz sprecyzowania zakresu kompetencji powierzonych Unii przez państwa członkowskie. Sprecyzowanie takie wychodzi też naprzeciw dotychczasowemu orzecznictwu Trybunału Konstytucyjnego<sup>28</sup>.

Analizowany projekt Komisji Nadzwyczajnej potwierdza przede wszystkim (art. 227a. zdanie pierwsze), że Polska „jest członkiem Unii Europejskiej”, umacniając w ten sposób konstytucyjnoprawną podstawę członkostwa Polski w Unii Europejskiej (wywodzoną dotychczas z postanowień art. 90 ust. 1 Konstytucji RP). Dalsze postanowienia tego artykułu wskazują, że autorzy projektu podjęli próbę połączeniu obu wyżej wskazanych rozwiązań. Z jednej bowiem strony podkreśla się, że Polska „jest członkiem Unii Europejskiej”, która „szanuje suwerenność i tożsamość narodową państw członkowskich”: w ten sposób zostaje

---

<sup>26</sup> Por. K. Wójtowicz, *Konstytucja RP z 1997 r. a członkostwo Polski w Unii Europejskiej* (w:) *Prawo Unii Europejskiej. Zagadnienia systemowe* (red. J. Barcz), Warszawa 2006 (III wydanie), s. 1-521 i nast.

<sup>27</sup> Tamże.

<sup>28</sup> R. M. Małajny, *Opinia o projekcie ustawy o zmianie Konstytucji RP przedłożonym przez podkomisję Nadzwyczajną 27 maja 2011 r. ...*, punkt IV.

sprecyzowane, jakie warunki zasadnicze musi spełniać Unia, aby Polska mogła pozostawać jej członkiem (*notabene* są to przesłanki działania Unii, do których odwołują się również m.in. art. 2 i art. 4 ust. 2 TUE). Z drugiej strony podkreślone jest, że członkostwo Polski w UE „służy celom Konstytucji i nie narusza zasad, o których mowa w jej preambule i rozdziale I, ani konstytucyjnych wolności, praw i obowiązków człowieka i obywatela” (art. 227a. zdanie drugie).

Nie kwestionując samej zasadności wprowadzenia klauzul limitacyjnych, wskazuje się jednak,<sup>29</sup> że ich zadaniem jest określenie „warunków brzegowych” członkostwa w Unii Europejskiej, nieprzekraczalnych z punktu widzenia konstytucji krajowej. Natomiast zbyt kazuistyczne podejście może prowokować uzasadnione pytania o zasady konstytucyjne zawarte w pozostałych rozdziałach Konstytucji RP. Z tego punktu widzenia wymóg „ogólności”<sup>30</sup> lepiej spełniają postanowienia zawarte w propozycji Prezydenta RP (art. 227a.), odwołujące się do Unii Europejskiej respektującej również zasady pomocniczości, demokracji, państwa prawnego, poszanowania przyrodzonej i niezbywalnej godności człowieka, wolności i równości oraz zapewniającej ochronę wolności i praw człowieka porównywalną z ochroną tych wolności i praw w Konstytucji RP.

Z drugiej strony - kierując się zasadą zwięzłości<sup>31</sup> - można byłoby rozważyć skrócenie zdania drugiego art. 227a. analizowanego projektu w ten sposób, iż członkostwo Polski w UE „służy celom Konstytucji i nie narusza ani zawartych w niej zasad, ani konstytucyjnych wolności, praw i obowiązków człowieka i obywatela”<sup>32</sup>.

---

<sup>29</sup> M. Kruk-Jarosz, *Opinia o sprawozdaniu Podkomisji Nadzwyczajnej Sejmu d.s. zmiany Konstytucji RP w sprawie członkostwa RP w Unii Europejskiej ...*, punkt 4.

<sup>30</sup> Tamże.

<sup>31</sup> R. M. Małajny, *Opinia o projekcie ustawy o zmianie Konstytucji RP przedłożonym przez podkomisję Nadzwyczajną 27 maja 2011 r. ...*, punkt IV.

<sup>32</sup> Warto przypomnieć, że na mocy Traktatu z Lizbony do preambuły TUE włączono (jako motyw drugi) pierwotny motyw pierwszy preambuły Traktatu konstytucyjnego, odwołujący się w pewnym zakresie do roli dziedzictwa religijnego Europy. Jest to jedyny nowy element preambuły TUE (w stosunku do stanu poprzedniego); wychodził on naprzeciw oczekiwaniom podczas negocjacji

Zasadnie natomiast w ostatecznym projekcie Komisji Nadzwyczajnej zrezygnowano z klauzuli limitacyjnej dotyczącej „konstytucyjnych zasad finansów publicznych” (który występowała w projekcie Podkomisji Nadzwyczajnej z 27 maja 2011 r.). Ten element propozycji Podkomisji stał się przedmiotem powszechnej krytyki, zwłaszcza wobec zrezygnowania z postanowień związanych z wejściem Polski do strefy euro. Zasadnie wskazywano również, że jego utrzymanie mogłoby narazić Polskę na zarzut naruszenia Traktatów stanowiących podstawę UE.

### **3.3. Rygory upoważnienia do ratyfikowania traktatu rewizyjnego**

Jeśli podjęta zostanie decyzja - jak w analizowanym projekcie Komisji Nadzwyczajnej - o utrzymaniu art. 90 oraz odrębnego artykułu, dotyczącego UE (traktatów rewizyjnych) - art. 227b., to rygory upoważnienia do ratyfikowania odnośnych umów międzynarodowych powinny być takie same<sup>33</sup>. Projekt Podkomisji Nadzwyczajnej z 27 maja 2011 r. różnicował natomiast między art. 90 i art. 227b. nie tylko co go tego, że w przypadku art. 90 nie przewidywał możliwości przeprowadzenia referendum, lecz również różnicował formuły uchwalania ustawy: w przypadku art. 90 - jak przy uchwalaniu ustawy zmieniającej Konstytucję (a więc uwzględniał postulaty doktryny), w przypadku art. 227b. - zachowywał obecnie obowiązującą w art. 90 Konstytucji RP, ostrzejszą formułę uchwalenia ustawy. W analizowanym projekcie Komisji Nadzwyczajnej z 14 lipca 2011 r. uwzględniono postulat ujednoczenia rygorów w obu artykułach w tej dziedzinie, ale w sposób opatrzny (w stosunku do postulatów wysuwanych w doktrynie): również w proponowanym art. 90 wprowadzono rygory uchwalania ustawy obowiązujące obecnie w art. 90 Konstytucji RP, zamiast je złączyć w obu artykułach do poziomu rygorów wymaganych w stosunku do ustawy

---

ówczesnej delegacji polskiej. Por. J. Barcz, *Unia Europejska na rozstajach. Traktat z Lizbony. Dynamika i główne kierunki reformy ustrojowej*, Warszawa 2010 (II wydanie), s. 112/113.

<sup>33</sup> Jest to zgodna opinia, wyrażana we wszystkich ekspertyzach analizujących projekt Podkomisji Nadzwyczajnej z 27 maja 2011 r.



zmieniającej Konstytucję RP<sup>34</sup>. Przypomnieć w związku z tym należy, że w doktrynie stosunkowo jednolicie wskazywano na to,<sup>35</sup> że nie ma racjonalnych powodów, aby rygory uchwalania ustawy, upoważniającej Prezydenta RP do ratyfikowania umowy, na mocy której organizacji międzynarodowej przekazuje się kompetencje organów władzy państwowej w niektórych sprawach, były różne w stosunku do rygorów ustawy zmieniającej Konstytucję RP (art. 235 ust. 4 Konstytucji RP)<sup>36</sup>.

Drugi problem, związany z rygorami wyrażenia zgody na ratyfikację odnośnych umów międzynarodowych, dotyczy możliwości przeprowadzenia referendum. Ujednoczenie rygorów powinno polegać również na wprowadzenie takiej możliwości do nowego art. 90 (analizowany projekt utrzymuje rozwiązanie, pomijające możliwość przeprowadzenia referendum w przypadku zastosowania nowego art. 90). Znacznie poważniejszym problemem jest natomiast zmiana formuły upoważnienia, wyrażanego w drodze referendum (postulowana zgodnie od lat w doktrynie):<sup>37</sup> wprowadzenie takiej samej formuły jak w przypadku referendum zatwierdzającego zmianę Konstytucji RP (art. 235 ust. 6 Konstytucji RP), tj. upoważnienie do ratyfikowania umowy byłoby udzielane, gdyby opowiedziała się za tym większość głosujących. Analizowany projekt Komisji Nadzwyczajnej (art. 227b ust. 2), odsyłając w tej sprawie do art. 125 Konstytucji RP, utrzymuje obecnie obowiązujące rozwiązanie, stosownie do którego udział w referendum musi przekroczyć

---

<sup>34</sup> Przeciwno złagodzeniu rygorów ostro protestuje - co można po części zrozumieć - Senat. Por. Uchwała Komisji ustawodawczej Senatu RP z dnia 12 maja 2011 r. w sprawie niektórych postanowień zawartych w projekcie ustawy o zmianie Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej (punkt 1).

<sup>35</sup> J. Jaskiernia opowiada się natomiast raczej za utrzymaniem ostrzejszych rygorów, wskazując na ich „symboliczną” wartość, *Projekt klauzuli integracyjnej do Konstytucji RP ...*, s. 9.

<sup>36</sup> Ustawę taką uchwała Sejm większością co najmniej 2/3 głosów w obecności co najmniej połowy ustawowej liczby posłów oraz Senat bezwzględną większością głosów.

<sup>37</sup> Por. M. Kruk-Jarosz, *Opinia o sprawozdaniu Podkomisji Nadzwyczajnej Sejmu d.s. zmiany Konstytucji RP w sprawie członkostwa RP w Unii Europejskiej ...*, punkt 3; R. M. Małajny, *Opinia o projekcie ustawy o zmianie Konstytucji RP przedłożonym przez podkomisję Nadzwyczajną 27 maja 2011 r. ...*, punkt III.

50% uprawnionych do głosowania, aby było ono wiążące, tj. jego wynik upoważniał do ratyfikowania umowy.

Za wprowadzeniem natomiast formuły analogicznej do referendum zatwierdzającego zmiany Konstytucji (rozwiązanie takie jest proponowane w projekcie Prezydenta RP - art. 227c. ust. 4) oraz projekcie akademickim - art. 227c ust. 4) przemawiają zwłaszcza następujące argumenty:<sup>38</sup>

- analogiczna formuła stosowana jest w przypadku zatwierdzenia w referendum zmiany najważniejszych rozdziałów Konstytucji RP (wspomniany art. 235 ust. 6 Konstytucji RP);
- wprowadzenie takiej formuły bardziej odpowiada wymogom demokracji partycypacyjnej, zachęca bowiem do wzięcia udziału w referendum; z drugiej zaś strony ogranicza możliwość uzyskania decyzji poprzez pasywne zachowanie się: nawoływanie do niebrania udziału w referendum, aby doprowadzić do braku wymaganej partycypacji (więcej niż 50% uprawnionych do głosowania), względnie zablokowanie możliwości podjęcia jakiegokolwiek decyzji w wyniku obojętności uprawnionych do głosowania;
- wprowadzenie takiej formuły mogłoby również doprowadzić do powszechniejszego odwoływania się do referendum; obecna regulacja nie sprzyja temu, obawa bowiem przed bardzo prawdopodobnym brakiem wymaganej partycypacji uprawnionych skłania do wyboru „bardziej pewnej” ustawowej drogi wyrażenia zgody.

Zmiany terminologiczne, proponowane w analizowanym projekcie, polegające na wprowadzeniu w (w nowym art. 90 ust. 1 i w art. 227b. ust 1. ) określenia: „upoważnienia” organizacji międzynarodowej do „wykonywania kompetencji” organów „władzy publicznej” w niektórych

---

<sup>38</sup> Por. J. Barcz, *Konstytucyjne uwarunkowania członkostwa Polski w Unii Europejskiej* (w:) *Prawne aspekty członkostwa Polski w Unii Europejskiej ...*, s. IX-102.

sprawach, zamiast używanych w obecnie obowiązującym art. 90 ust. 1 Konstytucji RP - „przekazania kompetencji” organów „władzy państwowej” oceniane są pozytywnie<sup>39</sup>.

- w pierwszym przypadku („upoważnienie” do „wykonywania kompetencji”) - proponowane terminy lepiej odzwierciedlają relacje między suwerennością państwa a członkostwem w organizacji międzynarodowej (UE), która przymiotu suwerenności nie posiada; może jedynie otrzymać upoważnienie do wykonywania określonych kompetencji (powierzenie pewnych kompetencji, upoważnienie do wykonywania pewnych kompetencji)<sup>40</sup>;
- w drugim przypadku (wprowadzenie pojęcia upoważnienia do wykonywania kompetencji „organów władzy publicznej”) - proponowane terminy również lepiej odzwierciedlają zakres „ustrojowego” oddziaływania członkostwa państwa w UE i wzajemne powiązania (tzw. współzależność integracyjna), obejmują bowiem jednoznacznie również kompetencje samorządów<sup>41</sup>.

### 3.4. Procedury kładki

Postanowienia art. 227 c. analizowanego projektu Komisji Nadzwyczajnej odnoszą się do tzw. procedur kładek. Występowały one również wcześniej w TUE i TWE, niemniej po wejściu w życie Traktatu z Lizbony zyskały na znaczeniu. Z jednej bowiem strony Traktat ten nadał im

---

<sup>39</sup> M. Kruk-Jarosz, *Opinia o sprawozdaniu Podkomisji Nadzwyczajnej Sejmu d.s. zmiany Konstytucji RP w sprawie członkostwa RP w Unii Europejskiej ...*, punkt 2; R. M. Małajny, *Opinia o projekcie ustawy o zmianie Konstytucji RP przedłożonym przez podkomisję Nadzwyczajną 27 maja 2011 r. ...*, punkt III.

<sup>40</sup> M. Kruk-Jarosz krytycznie odnosi się do terminu „upoważnienie” do wykonywania kompetencji, podkreślając, że sięgnięcie to tego terminu „sugeruje incydentalne delegowanie wykonania danej kompetencji, udzielenie mandatu do jej wykonywania, nie pociągające za sobą rezygnacji czy utraty jej na czas trwania umowy”. Tamże, punkt 2.

<sup>41</sup> Tamże.

pewnych przypadkach (uproszczonej procedury zmiany Traktatów stanowiących UE - ustępy 6 i 7 TUE) znaczenie strukturalne. Z drugiej zaś zwiększył liczbę procedur kładek *ad hoc*, tj. służących modyfikacji konkretnych postanowień TUE lub TFUE<sup>42</sup>.

Co do zasady, uzależnienie skorzystania z różnych form tzw. procedury kładki (tj. zmiany postanowień Traktatów stanowiących podstawę UE w inny sposób, niż przy pomocy traktatu rewizyjnego, na mocy jednomyślnej decyzji Rady Europejskiej lub Rady UE) od wyrażenia zgody w ustawie jest zasadne. Mieści się w narastającej praktyce państw członkowskich UE, zapoczątkowanej wyrokiem niemieckiego Trybunału Konstytucyjnego z 30 czerwca 2009 r. i niemieckimi ustawami dotyczącymi udziału Bundestagu i Bundesratu we sprawach UE (z września 2009 r.). Co prawda tak mocna legitymacja dla określenia stanowiska państwa w Radzie Europejskiej lub Radzie UE jest w przypadku Republiki Federalnej Niemiec szczególnie uzasadniona jego strukturą federalną, niemniej nie ulega wątpliwości, że kreowanie w państwie członkowskim stanowiska w sprawie skorzystania z procedury kładki powinno mieć solidną legitymację parlamentarną<sup>43</sup>.

Wydaje się jednak, że zaproponowane postanowienia (art. 227 c. analizowanego projektu) są zbyt szczegółowe: Konstytucja RP powinna odnosić się do spraw zasadniczych, natomiast szczegółowe odniesienia do poszczególnych procedur kładek, powinna regulować ustawa (jak to ma obecnie miejsce w ustawie kooperacyjnej - art. 14 i 15). Za takim rozwiązaniem przemawia przede wszystkim to, że poszczególne rodzaje procedury kładki regulowane są w Traktatach stanowiących podstawę UE i mogą w przyszłości być zmieniane w kolejnych traktatach rewizyjnych. Ich petryfikowanie w Konstytucji nie jest więc zasadne. Natomiast ogólna konstytucyjna klauzula jest potrzebna, bowiem sama formuła

---

<sup>42</sup> Szczegółowo: rozdział 4.3.3. Również: J. Barcz, *Problem ujednoczenia reżimu prawnego Przestrzeni Wolności, Bezpieczeństwa i Sprawiedliwości UE – w sprawie art. 42 TUE (tzw. procedura kładki)*, Europejski Przegląd Sądowy 2006, nr 10.

<sup>43</sup> Por. J. Barcz, *Legitymacja demokratyczna zmiany postanowień traktatów stanowiących UE na podstawie tzw. procedur kładki (wprowadzonych przez Traktat z Lizbony) w świetle rozwiązań niemieckich*, Zeszyty Prawnicze BAS 2009, nr 3-4.

uproszczonej zmiany Traktatów (tj. procedura kładki) bez wątpienia stała się trwałym elementem pierwotnego prawa Unii i może prowadzić w pewnych przypadkach do zwiększenia kompetencji powierzonych Unii.

Z konstytucyjnego punktu widzenia najistotniejszy jest nie tyle podział procedur kładek na procedury wymagające (na podstawie przepisów TUE względnie TFUE) zatwierdzenia ze strony państw członkowskich zgodnie z ich wymogami konstytucyjnymi i kładki *sensu stricto*, nie wymagające takiego zatwierdzenia (występuje on w analizowanym projekcie), lecz podział na procedury kładki, w ramach których podejmowane decyzje przez Radę Europejską lub Radę UE prowadzą do rozszerzenia kompetencji powierzonych Unii Europejskiej oraz procedury, w ramach których takie zwiększenie kompetencji nie następuje. W przypadku pierwszego rodzaju decyzji logiczne jest zastosowanie formuły porównywalnej do procedury upoważniającej Prezydenta RP do ratyfikowania traktatu rewizyjnego, na mocy którego następuje przekazanie kompetencji organów władzy państwowej na Unię. Natomiast w przypadku drugim w grę wchodzi upoważnienie wyrażone w ustawie zwykłej (jeśli materia decyzji Rady Europejskiej lub Rady UE pokrywałaby się z obszarami wskazanymi w art. 89 ust. 1 Konstytucji RP), względnie jakaś inna forma zaangażowania Sejmu i Senatu.

Ustawa kooperacyjna, wyliczając taksatywnie w artykułach 14 i 15 procedury kładki, powierza podjęcie stosownej decyzji Prezydentowi RP (w sprawie stanowiska przedstawiciela Polski w Radzie Europejskiej lub Radzie UE), uzależniając podjęcie takiej decyzji przez Prezydenta RP od upoważnienia zawartego w ustawie zwykłej. Zwraca przede wszystkim uwagę,<sup>44</sup> że nawet wówczas, gdyby decyzja podejmowana w ramach procedury kładki prowadziła do zwiększenia kompetencji Unii (przekazania dodatkowych kompetencji organów władzy państwowej na Unię) nie przewidziano zaostrożonej procedury legitymizacyjnej, określonej w

---

<sup>44</sup> Por. M. Kruk-Jarosz, *Opinia o sprawozdaniu Podkomisji Nadzwyczajnej Sejmu d.s. zmiany Konstytucji RP w sprawie członkostwa RP w Unii Europejskiej ...*, punkt 6.

obecnym art. 90 Konstytucji RP. Analizowany projekt Komisji Nadzwyczajnej wprowadza taką samą formułę do art. 227c.

Jak się wydaje - z konstytucyjnego punktu widzenia - nie ma uzasadnienia ani podział decyzji podejmowanych w ramach procedur kładek na wymagające zatwierdzenia i niewymagające zatwierdzenia, ani osłabiona legitymacja demokratyczna w stosunku do decyzji, które powodują zwiększenie kompetencji Unii (jak to ma miejsce w art. 227c. analizowanego projektu). Rozwiązanie zawarte w projekcie Prezydenta RP jest lepsze. Proponuje się bowiem (ust. 1 art. 227d.), aby w przypadku, gdy decyzja podejmowana w ramach procedury kładki powoduje konieczność powierzenia Unii nowych kompetencji, stosowane były odpowiednio przepisy artykułu dotyczącego zawierania traktatów rewizyjnych (specjalna procedura uchwalania ustawy względnie referendum ogólnokrajowe). Natomiast w pozostałych przypadkach decyzji podejmowanych w ramach procedur kładek (czyli gdy nie następuje przekazanie Unii nowych kompetencji) tryb wyrażania zgody na takie określałaby ustawa (ust. 2 art. 227d.).

Można natomiast rozważyć dwa dodatkowe aspekty problemu, w nawiązaniu do analizowanego projektu Komisji Nadzwyczajnej. Zasadna jest propozycja, aby jednoznacznie powierzyć Prezydentowi RP podejmowanie decyzji w sprawie wyrażenia zgody na sięgnięcie do procedury kładki względnie zaakceptowanie podjętej decyzji Rady Europejskiej lub Rady UE podjętej w tym trybie. W ten sposób wyjaśniono by jego rolę i formę działania w tej procedurze. Samo bowiem odesłanie do artykułu regulującego ratyfikowanie traktatów rewizyjnych sprawy tej nie wyjaśnia (Prezydent RP „ratyfikuje” takie umowy). Po drugie – racjonalna jest również propozycja, aby w Konstytucji RP wyraźnie zastrzec, że pozostałe decyzje podejmowane w ramach procedury kładki przez Radę Europejską lub Rad UE, o ile ich materia objęta jest postanowieniami art. 89 ust. 1 Konstytucji RP, dla wyrażenia na nie zgody ze strony Polski wymagałyby upoważnienia w drodze ustawy zwykłej.

W końcu, niezbędne jest generalna uwaga terminologiczna do art. 227c., 227d. i 227e. analizowanego projektu Komisji Nadzwyczajnej. W artykułach tych odsyła się do „umowy, o której mowa w art. 227b.”, tam natomiast jest mowa o „umowie międzynarodowej, na podstawie której Rzeczpospolita Polska upoważnia Unię Europejską do wykonywania kompetencji organów władzy państwowej w niektórych sprawach”. O ile w przypadku art. 227b. projektu takie postanowienie można zaakceptować (obecnie chodzić będzie wyłącznie o traktaty rewizyjne, a te wymagają szczególnego upoważnienia), to powyższe odesłanie nie jest adekwatne do sytuacji regulowanych w art. 227c., 227d. i 227e. W tych przypadkach chodzić może jedynie o Traktaty stanowiące podstawę Unii Europejskiej (czyli TUE i TFUE) oraz powiązany z nimi TEWEA. W projekcie Prezydenta RP mowa jest w takich przypadkach zasadnie o „Traktatach stanowiących podstawę Unii Europejskiej”<sup>45</sup>.

### **3.5. Uprawnienia Sejmu i Senatu w sprawach UE**

W artykuły 227d. i 227f. analizowanego projektu Komisji Nadzwyczajnej nawiązują do nowych uprawnień Sejmu i Senatu ustanowionych na mocy Traktatu z Lizbony i wprowadzonych do TUE, TFUE oraz Protokołów dołączonych do Traktatów (zwłaszcza Protokołów nr 1 i nr 2). Chodzi tutaj o prawo inicjowania skargi do Trybunału Sprawiedliwości UE zarzucającej naruszenie przez unijny akt ustawodawczy zasady pomocniczości (art. 227d.) oraz prawo zgłaszania sprzeciwu przez parlamenty narodowe wobec zamiaru przyjęcia unijnego aktu prawnego i wyrażania uzasadnionej opinii w sprawie niezgodności unijnego aktu ustawodawczego z zasadą pomocniczości w ściśle określonych w Traktatach (i Protokołach) sytuacjach.

W stosunku do powyższych proponowanych postanowień można mieć uzasadnione wątpliwości, czy w ogóle jest to materia konstytucyjna, choć postulat generalnego umocowania w Konstytucji RP uprawnień Sejmu i Senatu (zwłaszcza w świetle radykalnego umocnieniach ich pozycji i

---

<sup>45</sup> Termin stosowanym w TUE (art. 1 akapit trzeci) i TFUE (art. 1 ust. 2).

„zrównania” statusu obu izb na mocy Traktatu z Lizbony)<sup>46</sup> zasługuje na poparcie<sup>47</sup>. Obecnie sprawy te z powodzeniem reguluje ustawa kooperacyjna, a szczegóły są ustalone w regulaminach Sejmu i Senatu. Jest to rozwiązanie zasadne, zważyć bowiem należy, że uprawnienia Sejmu i Senatu wywodzą się wprost z postanowień TUE, TFUE i Protokołów, które mogą być w przyszłości modyfikowane. Zbyt kazuistyczne postanowienia Konstytucji w tej dziedzinie nie są więc pożądane, abstrahując od tego, że brak jest jeszcze stosownych doświadczeń praktycznych.

Mocniejsze uzasadnienie miałyby więc ogólna klauzula,<sup>48</sup> zawarta w art. 227h. ust 2 projektu Prezydenta RP i projektu akademickiego („Sejm i Senat wykonują kompetencje powierzone parlamentom narodowym w Traktatach stanowiących podstawę Unii Europejskiej w zakresie i formach określonych w tych Traktatach”), przy czym powinna ona być uzupełniona odesłaniem do szczegółowych regulacji w ustawie (co ma obecnie miejsce w ustawie kooperacyjnej).

Rozważyć również należy jak liczne grupy posłów i senatorów powinny być uprawnione do sprawienia, że izba wystąpi z inicjatywą wniesienia skargi do Trybunału Sprawiedliwości UE – do czego zobowiązany będzie rząd (według projektu wystarczająca jest 1/4 liczby posłów lub senatorów). Co prawda konstytucyjność ustawy może poddać pod wątpliwość już 50 posłów i 30 senatorów, niemniej zważyć należy, że w omawianym przypadku inicjatywa złożenia skargi odnosi się do sądów unijnych (międzynarodowych) i mimo zastrzeżenia (nawiązanie do art. 227h. w ust. 1 art. 227d) złożenie takiej skargi może istotnie ingerować w „powadzenie” polityki wobec UE. Łatwo więc „inicjowanie skargi” może stać się elementem rozgrywek wewnątrzpolitycznych.

---

<sup>46</sup> Por. J. Jaskiernia, *Projekt klauzuli integracyjnej do Konstytucji RP ...*, s. 13.

<sup>47</sup> Por. M. Kruk-Jarosz, *Opinia o sprawozdaniu Podkomisji Nadzwyczajnej Sejmu d.s. zmiany Konstytucji RP w sprawie członkostwa RP w Unii Europejskiej ...*, punkt 8.

<sup>48</sup> Do takiego rozwiązania skłania się również M. Kruk-Jarosz, tamże.



### 3.6. Prawa wyborcze obywateli Unii

Postanowienia art. 227f. i art. 227g. analizowanego projektu Komisji Nadzwyczajnej, dotyczące odpowiednio wyborów do Parlamentu Europejskiego oraz „wyborów lokalnych”, stanowią realizację postulatów konsekwentnie zgłaszanych w doktrynie,<sup>49</sup> mających uzasadnienie tak konstytucyjnoprawne jak i w wymogach prawidłowej transpozycji unijnych dyrektyw wyborczych. Odpowiednie postanowienia zawierał projekt Prezydenta RP (art. 227f.) oraz projekt akademicki (art. 227f.). O ile proponowane postanowienia art. 227f. analizowanego projektu, dotyczące wyborów do Parlamentu Europejskiego, nie budzą zastrzeżeń, to proponowane postanowienia art. 227g., odnoszące się do „wyborów lokalnych”, wymagają dalszego rozważenia. Stwierdzają one: „Obywatel Unii Europejskiej niebędący obywatelem polskim ma prawo wybierania przedstawicieli do organów samorządu gminnego, jeżeli najpóźniej w dniu głosowania kończy 18 lat.”.

Zastrzeżenie dotyczy następujących elementów tej propozycji. Po pierwsze w projekcie pominięto prawo wybieralności. Tymczasem TFUE w art. 20 ust. 2 lit. b)<sup>50</sup> wyraźnie gwarantuje zarówno prawo wybierania jak i wybieralności w „wyborach lokalnych”, z tym że prawo wybieralności może być w określonych przypadkach przez państwo członkowskie ograniczone (zwłaszcza art. 5 dyrektywy 94/80/WE). Po drugie - art. 20 ust. 2 lit. b) TFUE mówi ogólnie o udziale obywateli Unii w „wyborach lokalnych”, sprecyzowanie natomiast o jakie organy samorządu terytorialnego chodzi pozostawione jest państwu członkowskim (wymienia je załącznik do dyrektywy 94/80/WE - w przypadku Polski wskazuje się na gminę). Po trzecie - postanowienia proponowanego artykułu precyzują wiek uprawnionego do głosowania obywatela Unii; nie jest to konieczne, bowiem TFUE wyraźnie wskazuje na to, że musi on spełnić takie same warunki jak obywatel państwa członkowskiego, w którym odbywają się

<sup>49</sup> Por. J. Jaskiernia, *Projekt klauzuli integracyjnej do Konstytucji RP ...*, s. 11.

<sup>50</sup> Na temat prawa wyborczego obywateli Unii w wyborach lokalnych - I. Skomerska-Muchowska, A. Wyrozumsk, *Obywatel Unii*, Warszawa 2010, s. VI-109 i nast.

wybory.

Sumując: bardziej elastyczne i zasadne są postanowienia proponowane w projekcie Prezydenta RP (art. 227 f. ust 2.): „Obywatel Unii niebędący obywatelem polskim zamieszkały na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej ma prawo wybierania i prawo wybieralności w wyborach do organów samorządu terytorialnego na zasadach określonych w prawie Unii Europejskiej oraz ustawie”. Potwierdzają one na szczeblu konstytucyjnym prawa wyborcze obywateli Unii niebędących obywatelami polskimi (czego brakowało dotychczas w art. 62 Konstytucji RP), odsyłając do regulacji szczegółowych w ustawie. W przyszłości ustawodawca będzie mógł weryfikować te szczegółowe regulacje w zależności od rozwoju prawa unijnego oraz własnej woli politycznej. Przy okazji należałoby wskazać, że terminem traktatowym jest „obywatel Unii”, a nie „obywatel Unii Europejskiej” (por. zwłaszcza: art. 9 TUE, art. 20 TFUE).

### **3.7. Kompetencje Rady Ministrów i Prezydenta RP w sprawach UE**

Projekt akademicki, uwzględniając kontrowersje między Prezydentem RP i Premierem RP w sprawach UE, wyjaśnione (w płaszczyźnie prawnej) w postanowieniu Trybunału Konstytucyjnego z 20 maja 2009 r.<sup>51</sup>, proponował postanowienia wskazujące, że „Rada Ministrów prowadzi politykę Rzeczypospolitej Polskiej w Unii Europejskiej”. Można byłoby propozycję tę traktować jako powtórzenie już istniejących postanowień Konstytucji RP, tym bardziej iż po wejściu w życie Traktatu z Lizbony Unia Europejska przekształcona została w spójną organizację międzynarodową (por. art. 1 w powiązaniu z art. 47 TUE), nie ma więc żadnych wątpliwości, iż objęta jest postanowieniami art. 146 ust. 4 pkt 9 Konstytucji RP, powierzającymi Radzie Ministrów również sprawowanie ogólnego kierownictwa w dziedzinie stosunków z innymi państwami i organizacjami międzynarodowymi. W zamierzeniu swoim, propozycja ta miała jednak jednoznacznie wyjaśnić, że organem właściwym w zakresie prowadzenia

---

<sup>51</sup> Kpt 2/08, OTK nr 5A/2009, poz. 78.

polityki Polski w UE jest Rada Ministrów<sup>52</sup>.

W projekcie Prezydenta RP, dodano jednak do odnośnego artykułu (art. 227h.) dodatkowy ustęp (ust. 3), stwierdzający, że „Prezydent Rzeczypospolitej w zakresie polityki Rzeczypospolitej Polskiej w Unii Europejskiej współdziała z Prezesem Rady Ministrów”. Został on zachowany w analizowanym projekcie Komisji Nadzwyczajnej (art. 227h. ust. 2). Wprowadzenie takiego postanowienia do Konstytucji RP rozszerzyłoby dotychczasowe kompetencje Prezydenta RP. O ile bowiem proponowany przepis, odnoszący się do Rady Ministrów, potwierdza jedynie już wynikające z Konstytucji RP kompetencje rządu, to przepis odnoszący się do Prezydenta RP nadawałby mu uprawnienia, których nie da się wywieść z postanowień art. 133 ust. 1 i ust. 3 (odnoszą się one odpowiednio do stosunków zewnętrznych Polski i do polityki zagranicznej)<sup>53</sup>. Unia Europejska jest co prawda po wejściu w życie Traktatu z Lizbony spójną organizacją międzynarodową, niemniej w wyniku zakresu powierzonej jej kompetencji - poprzez głębokie, wzajemne powiązanie z państwami członkowskimi, „sprawy UE” wykraczają znacząco poza materie polityki zagranicznej, czy stosunków zewnętrznych, ingerując w sprawach zastrzeżone wyłącznie dla kompetencji rządu.

Utrzymanie przepisów dotyczących Prezydenta RP mogłoby na nowo otworzyć spór kompetencyjny między Prezydentem RP i Premierem RP, który mógłby z kolei mieć negatywne implikacje na sprawność działania Polski w Unii Europejskiej. Z tego względu lepiej byłoby albo pozostawić obecnie obowiązujące postanowienia Konstytucji RP, „dointerpretowane” w postanowieniu Trybunału Konstytucyjnego z 20 maja 2009 r., albo ograniczyć się do propozycji zawartej w projekcie akademickim, tj. jedynie podkreślić zasadniczą kompetencję Rady Ministrów w sprawach UE. Bez wątpienia bowiem sprawne uczestnictwo Polski w UE wymaga

---

<sup>52</sup> *Zmiany w Konstytucji RP dotyczące członkostwa Polski w Unii Europejskiej. Dokumenty z praw zespołu naukowego ...*, s. 38/39.

<sup>53</sup> Por. M. Wyrzykowski, *Uwagi do projektu ustawy o zmianie Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej - druk nr 4450 z dnia 14 lipca 2011 r.*

jednoznaczności co do zasadniczej kompetencji rządu w tej dziedzinie<sup>54</sup>, Prezydent RP zyska natomiast pewne dodatkowe kompetencje (w stosunku do wynikających z art. 136 Konstytucji RP) – na przykład w odniesieniu do decyzji podejmowanych w ramach unijnych procedur kładek.

Nie budzi natomiast wątpliwości ust. 3 art. 227h. analizowanego projektu Komisji Nadzwyczajnej (powtarzający propozycje zawarte w projekcie Prezydenta RP i projekcie akademickim), stwierdzający, że „Organy władzy publicznej współdziałają w sprawach związanych z członkostwem Rzeczypospolitej Polskiej w Unii Europejskiej na zasadach określonych w ustawie”. Zaznacza się zwłaszcza, że szerokie ujęcie tego przepisu podkreśla znaczenie współdziałania w sprawach UE również terenowych organów administracji rządowej oraz organów samorządu terytorialnego<sup>55</sup>.

### **3.8. Procedura wystąpienia państwa w Unii Europejskiej**

Uregulowanie w rozdziale Konstytucji RP dotyczącym członkostwa Polski w UE procedury związanej z wystąpieniem państwa z Unii jest następstwem wprowadzenia do TUE (art. 50) na mocy Traktatu z Lizbony klauzuli dotyczącej wystąpienia<sup>56</sup>. Postanowienia art. 50 TUE ustanawiają ramy prawne procedury wystąpienia, składające się z czterech zasadniczych elementów:

- każde państwo członkowskie może podjąć decyzje o wystąpieniu z Unii zgodnie ze swoimi wymogami konstytucyjnymi (ust. 1 art. 50 TUE);

---

<sup>54</sup> R. M. Małajny, *Opinia o projekcie ustawy o zmianie Konstytucji RP przedłożonym przez podkomisję Nadzwyczajną 27 maja 2011 r. ...*, punkt VIII.

<sup>55</sup> J. Jaskiernia, *Projekt klauzuli integracyjnej do Konstytucji RP ...*, s. 13.

<sup>56</sup> Por. J. Barcz, *Struktura Unii Europejskiej (w:) Zasady ustrojowe Unii Europejskiej*, Warszawa 2010 (II wydanie), s. II-11 i nast.

- warunki wystąpienia z Unii regulowane są w umowie międzynarodowej zawartej między państwem, które podjęło decyzję o wystąpieniu a Unią Europejską (ust. 2 art. 50 TUE);
- umowa taka jest podstawą prawną wystąpienia państwa z Unii, chyba że nie wejdzie ona w życie w ciągu dwóch lat od notyfikacji przez państwo decyzji o wystąpieniu; wówczas wystąpienie staje się skuteczne na mocy postanowień TUE (ust. 3 art. 50 TUE), czyli decyzja państwa skutkuje wystąpieniem;
- okres dwuletni może zostać przedłużony na mocy decyzji jednomyślnej Rady Europejskiej podjętej w porozumieniu z państwem członkowskim, które podjęło decyzję o wystąpieniu.

Każdy z etapów tej procedury powinien mieć zapewnioną solidną legitymację demokratyczną w sferze wewnątrzpaństwowej. Analizowany projekt Komisji Nadzwyczajnej (art. 227i.) jedynie częściowo uwzględnia te wymogi. W ustępie 1 odnosi się do podjęcia decyzji w sprawie wystąpienia z Unii, stwierdzając, że decyzje taką podejmuje Prezydent RP, na wniosek Rady Ministrów, za zgodą wyrażoną w trybie przewidzianym dla zawierania umów rewizyjnych (czyli przy zastrzonych rygorach - art. 227b.). W stosunku do projektu Prezydenta (art. 227k ust. 1) i projektu akademickiego (art. 227l.) różnica polega na tym, że decyzje podejmuje Prezydent RP (na wniosek Rady Ministrów) a nie Rada Ministrów.

Wprowadzona zmiana jest uzasadniona. Unika się w ten sposób niejasności co do statusu Prezydenta RP w tej procedurze (w ramach zawierania traktatów rewizyjnych dokonuje on ich ratyfikacji; co miałyby to oznaczać w przypadku podejmowania decyzji o wystąpieniu z Unii?); następnie, rozwiązanie takie uwzględnia pozycję Prezydenta RP w procedurze modyfikacji umów międzynarodowych (art. 23 w powiązaniu z art. 25 ustawy o umowach międzynarodowych), która - ze względu na konstytucyjnie zagwarantowaną prerogatywę Prezydenta do ratyfikowania umów międzynarodowych - powinna być uwzględniona w toku podejmowania decyzji równoważnych. Kompetencja Prezydenta RP do

podejmowania decyzji o wystąpieniu z Unii (na wniosek Rady Ministrów) została już zagwarantowana w nowej ustawie kooperacyjnej (art. 23 pkt 5 ustawy, dokonujący stosownych zmian w ustawie o umowach międzynarodowych).

Drugim ważnym aspektem proponowanego w analizowanej propozycji Komisji Nadzwyczajnej rozwiązania (analogicznie w projekcie Prezydenta RP i projekcie akademickim), jest postulat legitymowania podjęcia decyzji w sprawie wystąpienia z Unii w takiej samej procedurze jak Traktatu akcesyjnego i traktatów rewizyjnych (koncepcja *contrarius actus*). Problem ten wywodzi się z pominięcia w postanowieniach art. 90 Konstytucji RP procedury wypowiedzenia odnośnej umowy międzynarodowej (Traktatu akcesyjnego, czy traktatu rewizyjnego, w praktyce - wystąpienia z Unii). „Uzupełniała” ten brak ustawa o umowach międzynarodowych, stwierdzając w art. 22 ust. 2, że wystarczającą legitymacją dla wypowiedzenia takiej umowy przez Prezydenta RP jest ustawy zwykła. Mimo że rozwiązanie takie było powszechnie krytykowane,<sup>57</sup> utrzymano taką formę wyrażania zgody na decyzję w sprawie wystąpienia z Unii w nowej ustawie kooperacyjnej (art. 23 pkt 5/ ustawy, dokonujący stosownych zmian w ustawie o umowach międzynarodowych). Bez wątplenia więc proponowane w analizowanym projekcie (ust. 1 art. 227i.) rozwiązanie jest zasadne i uwzględnia wcześniej wysuwane powszechnie postulaty. Jest ono tym bardziej istotne, że w pewnych przypadkach (jeżeli nie zostałyby wynegocjowana umowy w sprawie wystąpienia), decyzja państwa o wystąpieniu (w połączeniu z art. 50 ust. 3 TUE) będzie stanowić podstawę prawną wystąpienia z Unii.

Analizowany projekt pomija natomiast procedurę wiązania się przez Polskę umową międzynarodową w sprawie wystąpienia (o której mówi art. 50 ust. 2 TUE) i która będzie główną podstawą prawną wystąpienia z Unii (art. 50 ust. 3 TUE). Również w tym przypadku powinna działać zasada *contrarius actus*, czyli procedura ratyfikacji powinna przebiegać

---

<sup>57</sup> Por. J. Jaskiernia, *Projekt klauzuli integracyjnej do Konstytucji RP ...*, s. 16 (i podana tam - w przypisie 41 – literatura).

analogicznie, jak w przypadku traktatu akcesyjnego i traktatów rewizyjnych (art. 227b. projektu). Zasadne jest więc powrót do ust. 2 art. 227k projektu Prezydenta RP (oraz ust. 2 art. 227l. projektu akademickiego), stosownie do których: „Ratyfikacja umowy międzynarodowej określającej warunki wystąpienia Rzeczypospolitej Polskiej z Unii Europejskiej wymaga zgody wyrażonej w trybie, o którym mowa w art. 227c.” (art. 227b. analizowanego projektu).

Zauważyć również należy, że wszystkie projekty pomijają stosunkowo istotny aspekt procedury wystąpienia: art. 50 TUE zawiera również możliwość (ust. 3) przedłużenia 2-letniego okresu, podczas którego ma być wynegocjowana umowa określająca warunki wystąpienia. Decyzję w tej sprawie podejmuje jednomyślnie Rada Europejska w porozumieniu z państwem członkowskim, które podjęło decyzje w sprawie wystąpienia. Można rozważyć, czy decyzja przedstawiciela Polski w Radzie Europejskiej w takim przypadku nie powinna być szczególnie legitymizowana.

Natomiast zupełnie niezrozumiałe są postanowienia ust. 2 art. 227i. projektu Komisji Nadzwyczajnej<sup>58</sup>. Mowa jest w nich o ustanowieniu szczególnej procedury „przedłużenia okresu stosowania umowy, o której mowa w art. 227 b. ust. 1” projektu, czyli „umowy międzynarodowej, na podstawie której Rzeczpospolita Polska upoważnia Unię Europejską do wykonywania kompetencji organów władzy publicznej w niektórych sprawach”. Mimo niejasności, zakładać można, że autorom projektu chodziło o Traktaty stanowiące podstawę UE i traktaty rewizyjne (tj. traktaty zmieniające Traktaty stanowiące podstawę UE). Rzecz jednak w tym, że zarówno TUE (art. 53) jak i TFUE (art. 356) zawarte zostały na „czas nieograniczony”; również traktaty rewizyjne zawierane są na „czas nieograniczony” (por. art. 3 Traktatu z Lizbony); jedynie TEWWiS był zawarty na 50 lat, wygasł jednak w 2002 r. Wszelkie zmiany w Traktatach stanowiących podstawę UE wymagają zwykłej procedury zmiany (art. 48 ustępy od 2 do 5 TUE), czyli zawarcia traktatu rewizyjnego. Ten zaś podlega

---

<sup>58</sup> Por. również; M. Kruk-Jarosz, *Opinia o sprawozdaniu Podkomisji Nadzwyczajnej Sejmu d.s. zmiany Konstytucji RP w sprawie członkostwa RP w Unii Europejskiej ...*, punkt 9.

procedurze ratyfikacyjnej określonej obecnie w art. 90 Konstytucji RP (odpowiednio art. 227b. projektu). W niektórych przypadkach możliwe jest odwołanie się do tzw. procedury kładki, a procedura krajowy w takim przypadku regulowana jest w ustawie kooperacyjnej (ewentualnie będzie regulowana w postanowieniach nowego rozdziału, dotyczącego członkostwa Polski w UE).

Jeżeli natomiast autorom projektu chodziło (jak można domniemywać z kontekstu), o przedłużenie stosowania Traktatów stanowiących podstawę UE w przypadku braku wejścia w życie umowy regulującej warunki wystąpienia w ciągu dwóch lat od notyfikacji decyzji państwa o wystąpieniu i podjęcia przez Radę Europejską decyzji o przedłużeniu negocjacji, to cała konstrukcja polega na gruntownym nieporozumieniu. TUE wyraźnie stwierdza w ust. 3 art. 50, że członkostwo ustaje („Traktaty przestają mieć zastosowanie”) albo z chwilą wejścia w życie umowy dotyczącej warunków wystąpienia, albo po upływie dwóch lat od notyfikacji przez państwo decyzji w tej sprawie (czyli podstawą wystąpienia będzie wówczas decyzja państwa w powiązaniu z ust. 3 art. 50 TUE). Jeżeli natomiast Rada Europejska (w porozumieniu z zainteresowanym państwem) podjęłaby decyzję o przedłużeniu okresu negocjacji nad umową ponad dwa lata, to Traktaty stanowiące podstawę UE nadal obowiązują - do czasu upłynięcia uzgodnionego terminu. Nie wymaga taka sytuacja żadnych decyzji w sprawie ich „przedłużenia okresu stosowania”. Można natomiast zastanowić się - na co wskazano wyżej - czy stanowisko Polski w sprawie przedłużenia okresu negocjacji ponad dwa lata nie wymagałoby szczególnej legitymacji wewnątrz krajowej.

## **4. Problemy pomięte w projekcie**

### **4.1. Brak postanowień dotyczących wejścia Polski do strefy euro**

Zarówno projekt akademicki jak i projekt Prezydenta RP zawierały propozycje zmian w Konstytucji RP, związanych z wejściem Polski do strefy euro. Jak już wspomniano, zmiana postanowień Konstytucji RP związana z wejściem Polski do strefy euro należy do tzw. konwergencji prawnej, której



dopełnienie jest jednym z warunków wejścia państwa członkowskiego UE objętego derogacją w UGiW do strefy euro. Stosowne zmiany postanowień Konstytucji RP muszą wejść w życie najpóźniej w dniu wejścia Polski do strefy euro. Ich wprowadzenie jest obowiązkiem Polski wynikających z członkostwa w UGiW (art. 2 projektu akademickiego i art. 3 projektu Prezydenta RP stwierdzają, że zmiany te wchodzi w życie „z dniem, w którym środkiem pieniężnym w Rzeczypospolitej Polskiej stanie się wspólna waluta państw członkowskich Unii Europejskiej – euro”).

Ze *stricte* formalnego punktu widzenia uchwaleniu projektowanego Rozdziału Xa („Członkostwo Rzeczypospolitej Polskiej w Unii Europejskiej”) nie musi towarzyszyć uchwalenie stosownych zmian związanych z przyszłym wejściem Polski do strefy euro. Niemniej jednak zasadność łącznego przeprowadzenia nowelizacji Konstytucji RP wynika zarówno z wymogów zachowania ich spójności oraz jak i uwarunkowań polityczno-prawnych.

Jeśli chodzi o wymóg spójności, to z pewnością nie jest jednoznaczna sytuacja, w której wprowadzony jest do Konstytucji nowy rozdział dotyczący członkostwa Polski w Unii, a jednocześnie utrzymane są przepisy, których nowelizacja jest konieczna w związku z realizacją jednego z najważniejszych celów procesu integracji europejskiej<sup>59</sup>. Sytuacja byłaby znacznie bardziej niejasna – również z prawnego punktu widzenia, gdyby Komisja Nadzwyczajna zdecydowała się utrzymać dodatkową klauzulę limitacyjną, mającą gwarantować „konstytucyjne zasady finansów publicznych” (klauzula taka zawarta była w art. 227a. projektu Podkomisji Nadzwyczajnej z 27 maja 2011 r.). Taka klauzula limitacyjna (o ile nie objęto by zmianami Konstytucji RP przepisów dotyczących NBP) mogłaby być kwalifikowana nawet jako naruszenie zobowiązań wynikających z Traktatów stanowiących podstawę UE<sup>60</sup>.

---

<sup>59</sup> Por. M. Kruk-Jarosz, *Opinia o sprawozdaniu Podkomisji Nadzwyczajnej Sejmu d.s. zmiany Konstytucji RP w sprawie członkostwa RP w Unii Europejskiej ...*, punkt 5.

<sup>60</sup> Tak zasadnie R. M. Małajny, *Opinia o projekcie ustawy o zmianie Konstytucji RP przedłożonym przez podkomisję Nadzwyczajną 27 maja 2011 r. ...*, punkt IV.

Z politycznego natomiast punktu widzenia należy uwzględnić dwa zasadnicze aspekty:

- po pierwsze - brak w projekcie postanowień dotyczących wejścia Polski do strefy euro jest bardzo niedobrym sygnałem co do treści koncepcji polskiej polityki europejskiej, zwłaszcza zaś determinacji dopełnienia obowiązku wynikającego z członkostwa w UGiW. Podczas sprawowania Prezydencji Polska dotkliwie odczuła brak przynależności do Eurogrupy, wpływ bowiem polskiej Prezydencji na proces decyzyjny w najważniejszej dla Unii sprawie - zarządzania kryzysem finansowym - był więcej niż ograniczony. Zważyć należy, że to samo dotyczy udziału w procesie decyzyjnym w Unii generalnie, koncentruje się on bowiem w coraz większym stopniu wokół Eurogrupy;
- po drugie - zrezygnowanie obecnie z nowelizacji postanowień Konstytucji RP, warunkujących wejście Polski do strefy euro, stworzy w przyszłości (gdy wystąpią warunki sprzyjające włączeniu się Polski do strefy euro) „sytuację przymusową”,<sup>61</sup> w której jedna z najpoważniejszych decyzji związanych z udziałem w Unii Europejskiej i mająca wpływ na status polityczny Polski w procesie decyzyjnym w skali międzynarodowej stanie się zakładnikiem wewnątrzpolitycznych sporów ideologicznych i rozgrywek politycznych.

#### **4.2. Brak postanowień umacniających efektywność prawa unijnego w krajowym porządku prawnym**

**Wzmocnione gwarancje efektywności prawa UE w krajowym porządku prawnym:** w projekcie Prezydenta RP (art. 227g.) sprecyzowano obowiązek wynikający z orzecznictwa TS i potwierdzony na mocy Traktatu z Lizbony w

---

<sup>61</sup> Słusznie zauważa to J. Jaskiernia, przywołując sprawę nowelizacji art. 55 ust. 1 Konstytucji RP, związaną z transpozycją decyzji ramowej w sprawie Europejskiego Nakazu Aresztowania: *Projekt klauzuli integracyjnej do Konstytucji RP ...*, s. 5.

artykułach 291 ust. 1 TFUE i 19 ust. 1 TUE, proponując postanowienia: „Rzeczpospolita Polska podejmuje działania niezbędne dla zapewnienia skuteczności prawa Unii Europejskiej w krajowym porządku prawnym”. W projekcie akademickim postanowienia powyższe były jeszcze poprzedzone ustępem (art. 227g. ust. 1) o następującej treści: „Prawo Unii Europejskiej stanowi część krajowego porządku prawnego i jest stosowane zgodnie z zasadami wynikającymi z Traktatów stanowiących podstawę Unii Europejskiej” (w projekcie Prezydenta RP zrezygnowano z tego ustępu z niewiadomych przyczyn).

Ta ostatnia propozycja (projektu akademickiego) uwzględnia orzecznictwo TS związane z zasadami pierwszeństwa i skutku bezpośredniego prawa UE, uwzględnia również wymóg spójnego stosowania tego prawa (pierwotnego i pochodnego) w sferze wewnętrznej państw członkowskich<sup>62</sup>. Obecne postanowienia Konstytucji RP (art. 91) zapewniają *expressis verbis* skutek bezpośredni prawa unijnego (pierwotnego i pochodnego) oraz pierwszeństwo w przypadku kolizji w stosunku do ustaw, natomiast sprawa relacji z Konstytucją RP oraz szczegółowe następstwa unijnej zasady pierwszeństwa i skutku bezpośredniego wymagają doprecyzowania w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego (co też zostało dokonane), w sposób odpowiadający zobowiązaniom wynikającym z Traktatów stanowiących podstawę UE w interpretacji TS<sup>63</sup>. Proponowane (pominięte w projekcie Komisji Nadzwyczajnej i projekcie Prezydenta RP) postanowienia stanowiłaby istotne ułatwienie dla efektywnego stosowania prawa UE przez sądy krajowe oraz władze publiczne, zwłaszcza prawa unijnego wywierającego skutek bezpośredni (czyli takiego, na które może się powoływać obywatel lub podmiot gospodarczy wprost przed sądem krajowym). Wyjaśniałaby również status w prawie krajowym umów międzynarodowych zawieranych przez Unię Europejską, co nabrało szczególnego znaczenia po wejściu w

---

<sup>62</sup> Por. A. Zawidzka, *Prawo Unii Europejskiej a prawo krajowe* (w:) *Źródła prawa Unii Europejskiej* (red. J. Barcz), Warszawa 2010 (II wydanie), s. IV-138.

<sup>63</sup> Por. *Stosowanie prawa Unii Europejskiej przez sądy* (red. A. Wróbel), Warszawa 2010 (II wydanie), zwłaszcza s. 89 i nast.

życie Traktatu z Lizbony, który wprowadził jednolitą procedurę zawierania przez Unię umów międzynarodowych (art. 218 TFUE).

Natomiast jeśli chodzi o propozycję zawartą w projekcie Prezydenta RP (art. 227g.; art. 227g. ust. 2 projektu akademickiego), to potwierdza ona tzw. pozytywne zobowiązania państwa członkowskiego wynikający z zasady lojalności (art. 4 ust. 3 TUE), stosownie do której ma ono „podejmować wszelkie środki ogólne lub szczególne dla zapewnienia wykonania zobowiązań wynikających z Traktatów lub aktów instytucji Unii”,<sup>64</sup> doprecyzowane w art. 291 ust. 1 TFUE. Propozycja ta jest niezmiernie istotna w świetle wprowadzonych na mocy Traktatu z Lizbony postanowień (omówionych na wstępie), które nakierowane są na umocnienie efektywnego wykonania przez państwa członkowskie prawa UE.

W analizowanym projekcie Komisji Nadzwyczajnej propozycje powyższe w ogóle zostały pominięte. Należy to ocenić bardzo krytycznie<sup>65</sup>. Propozycje nakierowane na zagwarantowanie skuteczności prawa UE w krajowym porządku prawnym stanowią bowiem węzłową część projektu nowelizacji Konstytucji RP, związanej z członkostwem Polski w Unii. Rezygnacja z postulatu konstytucyjnej kontroli unijnego prawa pochodnego - w ramach tzw. kompromisu politycznego - nie jest żadnym równoważnikiem dla pominięcia w projekcie wskazanych wyżej propozycji. W pierwszym przypadku chodzi bowiem o propozycję, która i tak nie miałaby żadnego znaczenia praktycznego, w drugim natomiast chodzi o zagwarantowanie wiarygodności Polski jako członka Unii Europejskiej. Niezbędnym „równoważnikiem” dla postanowień gwarantujących skuteczność prawa unijnego w polskim porządku prawnym są natomiast postanowienia zapewniające stałe podnoszenie sprawności państwa (zwłaszcza jego struktur administracyjnych) w unijnym procesie decyzyjnym.

---

<sup>64</sup> Por. A. Łazowski, *Zasada lojalności (w:) Zasady ustrojowe Unii Europejskiej* (red. J. Barcz), Warszawa 2010 (II wydanie), s. II-99 i nast.

<sup>65</sup> Por. M. Kruk-Jarosz, *Opinia o sprawozdaniu Podkomisji Nadzwyczajnej Sejmu d.s. zmiany Konstytucji RP w sprawie członkostwa RP w Unii Europejskiej ...*, punkt 7.

W analizowanym projekcie Komisji Nadzwyczajnej pominięto również proponowane przez Prezydenta RP (art. 227i. i art. 227j.) oraz w projekcie akademickim (art. 227i. i art. 227k.) propozycje, dostosowujące zasady legislacyjne odnoszące się do uchwalania ustaw do wymogów efektywności prawa UE. Przypomnieć należy, że państwo członkowskie nie może powoływać się również na procedury parlamentarne w celu uzasadnienia niewykonania prawa UE. Warto rozważyć powrót do propozycji Prezydenta RP (mimo że część tych spraw regulowanych jest w ustawie kooperacyjnej), tym bardziej że są one oceniane pozytywnie<sup>66</sup>.

**Wykonanie prawa UE: rozporządzenia wykonawcze:** projekt Prezydenta RP pominął w całości propozycję zawartą w projekcie akademickim (art. 227j.), stosownie do której Rada Ministrów mogłaby wydawać w celu wykonania prawa UE rozporządzenia z mocą ustawy, które następnie byłyby niezwłocznie przedkładane Sejmowi do zatwierdzenia, obowiązując do dnia wejścia w życie zastępującej je ustawy. Koncepcja taka wychodziłaby naprzeciw zgłaszanym w doktrynie postulatom, nakierowanym na „rozluźnienie” rygorów art. 92 Konstytucji RP w taki sposób, aby - zwłaszcza w celu efektywnej transpozycji dyrektyw - możliwe było wydawanie rozporządzeń wykonawczych. Propozycja powyższa nie została również uwzględniona w analizowanym projekcie Komisji Nadzwyczajnej.

Należy oczywiście brać pod uwagę skomplikowany i kontrowersyjny charakter propozycji dotyczącej rozporządzeń z mocą ustawy<sup>67</sup>. Konstytucyjnoprawne tło tych kontrowersji naświetla szczegółowo M. Kruk-Jarosz,<sup>68</sup> konkludując jednak: „... pomysł ‘powrotu’ do rządowych rozporzą-

---

<sup>66</sup> Por. J. Jaskiernia, *Projekt klauzuli integracyjnej do Konstytucji RP ...*, s. 14/15.

<sup>67</sup> Również podczas obrad zespołu naukowego wystąpiły w tej dziedzinie istotne kontrowersje. Do propozycji art. 227i. zdystansował się wyraźnie prof. J. Ciemniński. *Zmiany w Konstytucji RP dotyczące członkostwa Polski w Unii Europejskiej. Dokumenty z prac zespołu powołanego przez Marszałka Sejmu ...*, s. 12.

<sup>68</sup> *Kształtowanie konstytucyjnych zasad członkostwa Państwa w Unii Europejskiej (wybrane problemy)*, Przegląd Sejmowy 2010, nr 4, s. 60 oraz *Opinia o sprawozdaniu Podkomisji*

dzeń z mocą ustawy, przewidzianych wyłącznie dla celu implementacji dyrektywy, nie wydaje się całkowicie pozbawiony racjonalności”<sup>69</sup>. Należy taką ocenę podzielić, zwracając dodatkowo uwagę na dwa jeszcze aspekty.

Po pierwsze - ostrożnie należy podchodzić do argumentów nawiązujących do obecnych analiz barier w procedurze legislacyjnej<sup>70</sup> i wykazujących, iż problemy w dotrzymaniu terminów leżą raczej po stronie rządu a nie parlamentu. Konstytucja ma bowiem zwierać postanowienia strukturalne, odnoszące się do problemów ustrojowych. Nie ulega natomiast wątpliwości, że wykonanie prawa unijnego, zwłaszcza zaś prawidłowa transpozycja dyrektyw jest już obecnie węzłowym zagadnieniem członkostwa państwa w Unii, które będzie stawało się coraz istotniejsze. Wiąże się z tym aspekt drugi (wskazany już na wstępie), iż procedury unijne nakierowane na zagwarantowanie efektywnego wykonania przez państwa członkowskie prawa unijnego (zwłaszcza transpozycji dyrektyw) zostały na mocy Traktatu z Lizbony istotnie umocnione. Usprawniono procedurę w sprawie uchybienia przez państwo członkowskie jednemu z zobowiązań wynikających z Traktatów (art. 258 TFUE) - po pierwsze - poprzez skrócenie drugiego etapu tej procedury (art. 260 ust. 2 TFUE), po drugie - w wyniku wprowadzenia możliwości nałożenia na państwo członkowskie kary pieniężnej już w pierwszym postępowaniu - w przypadku uchybienia obowiązkowi notyfikacji o środkach krajowych podjętych w celu transpozycji dyrektywy (art. 260 ust. 3 TFUE).

---

*Nadzwyczajnej Sejmowi d.s. zmiany Konstytucji RP w sprawie członkostwa RP w Unii Europejskiej ...*, punkt 7. Również. J. Jaskiernia, *Projekt klauzuli integracyjnej do Konstytucji RP ...*, s. 14/15.

<sup>69</sup> *Opinia o sprawozdaniu Podkomisji Nadzwyczajnej Sejmowi d.s. zmiany Konstytucji RP w sprawie członkostwa RP w Unii Europejskiej ...*, punkt 7.

<sup>70</sup> Tamże.

### **4.3. Brak postanowień dotyczących kontroli konstytucyjności unijnego prawa pochodnego**

Analizowany projekt Komisji Nadzwyczajnej zasadnie nie odwołuje się do kwestii kontroli konstytucyjności unijnego prawa pochodnego. Propozycje idące w tym kierunku zawierał projekt zawarty w druku nr 3399 (projekt PiS). Proponowano w nim rozszerzenie kognicji Trybunału Konstytucyjnego, określonej w art. 188 Konstytucji RP, o badanie zgodności z Konstytucją RP przepisów prawa stanowionego przez organizację międzynarodową, jeżeli Polska przekazała takiej organizacji kompetencje organów władzy państwowej w niektórych sprawach (na podstawie art. 90 Konstytucji RP). W projekcie określano również skutki prawne orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego stwierdzającego niezgodność z konstytucją prawa pochodnego organizacji międzynarodowej, które miałyby polegać na niestosowaniu w odnośnym zakresie art. 91 Konstytucji RP (tj. pierwszeństwa w stosunku do ustawy). Rada Ministrów miałyby natychmiast niezwłocznie powiadomić strony umowy międzynarodowej lub organizację międzynarodową o skutkach orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego oraz podjąć działania zmierzające do usunięcia skutków niezgodności.

Propozycja powyższych przepisów nie uwzględnia rozwoju prawa unijnego, zwłaszcza w dziedzinie zasady jego pierwszeństwa w stosunku do prawa krajowego państw członkowskich, z drugiej zaś strony - całej palety środków, jakie zapewniają państwom członkowskim, w tym Polsce, bezpośredni, zasadniczy wpływ na treść przyjmowanych aktów unijnego prawa pochodnego oraz na kontrolę takich aktów co do przestrzegania zakresu powierzonych Unii kompetencji. Państwa członkowskie bowiem:

- decydują o zakresie upoważnienia Unii do wykonywania określonych kompetencji (zasada kompetencji przyznanych, czy powierzonych - art. 4 ust. 1 w powiązaniu z art. 5 ust. 1 i 2 TUE) w traktatach rewizyjnych (obecnie mocna kontrola stosownie do art. 90 Konstytucji RP);

- biorą bezpośredni udział na wszystkich szczeblach procesu decyzyjnego w UE, prowadzących do przyjęcia unijnych aktów prawa pochodnego;
- Traktat z Lizbony umocnił kontrolę ze strony Rady UE (państw członkowskich i Parlamentu Europejskiego) w odniesieniu do tzw. aktów delegowanych i aktów wykonawczych (usprawniono procedurę komitologiczną);
- w przypadku wątpliwości co do m.in. przestrzegania zakresu kompetencji powierzonych UE, państwo członkowskie może wieść do TSUE skargę o zbadanie legalności aktu prawa pochodnego (aktu ustawodawczego); podobnie w tzw. postępowaniu prejudycjalnym (wszczynanym na wniosek sądu krajowego), TSUE może stwierdzić nieważność aktu unijnego prawa pochodnego;
- Traktat z Lizbony upoważnił dodatkowo parlamenty narodowe państw członkowskich oraz Komitet Regionów UE do inicjowanie względnie wnoszenia takich skarg, w przypadku podejrzenia, że akt prawa pochodnego narusza zasadę pomocniczości.

W końcu zaznaczyć należy, że w orzecznictwie Trybunału Sprawiedliwości UE oraz krajowych sądów konstytucyjnych kwestia obowiązku zagwarantowanie efektywności prawa Unii została dawno przesądzona. Ostatnio - na przykład - TSUE w wyroku z 19 stycznia 2010 r. w sprawie C-555/07 *Sedy Küçükdeveci*, sumując swoje utrwalone poglądy w tej dziedzinie, podkreślił, że jakiegokolwiek odwołania sądu krajowego do własnego Trybunału Konstytucyjnego w sprawie interpretacji (czy ważności) prawa unijnego nie może mieć wpływu na obowiązek państwa do zapewnienia wykonania danego aktu prawa unijnego<sup>71</sup>. Jakiegokolwiek zaniedbania w tej dziedzinie będą prowadziły do wszczęcia postępowania o naruszenie Traktatów. Podejście takie jest zasadniczym warunkiem

---

<sup>71</sup> Por. J. Barcz, *Zakaz dyskryminacji ze względu na wiek w prawie UE w świetle wyroku TS UE z 19.01.2010 r. w sprawie C-555/07 Seda Küçükdeveci...*, s. 18/19.



jednolitego stosowania prawa unijnego we wszystkich państwach członkowskich. W przypadku wprowadzenia mechanizmu kontrolowania konstytucyjności unijnego prawa pochodnego, Polska naraziłaby się na zarzut naruszenia zobowiązań wynikających z członkostwa w UE.

#### **4.4. Brak odwołania do praw obywatela Unii**

Jednym z najbardziej dynamicznie rozwijających się działów prawa UE jest ochrona praw podstawowych obywateli Unii, zwłaszcza po ustanowieniu obywatelstwa Unii (naturalnie w zakresie kompetencji UE). Ma to oczywiście zakorzenienie w tradycyjnym orzecznictwie Trybunału Sprawiedliwości, który chroni prawa podstawowe jako zasady ogólne prawa unijnego, wywodzące się ze wspólnych tradycji konstytucyjnych państw członkowskich oraz wiążących je umów międzynarodowych, zwłaszcza EKPCz.<sup>72</sup> Traktat z Lizbony przyczynia się do dalszego umocnienia ich ochrony w wyniku nadania charakteru prawnego Karcie Praw Podstawowych UE oraz przystąpienia Unii do EKPCz.<sup>73</sup>

Projekt akademicki wychodził naprzeciw tym tendencjom w art. 227e., stosownie do którego: „Obywatel Unii Europejskiej korzysta na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej z praw gwarantowanych w prawie Unii Europejskiej w zakresie jej kompetencji”. W uzasadnieniu podkreślono, że przepis ten dotyczy tak obywateli polskich, jak również obywateli pozostałych państw członkowskich UE. Jego znaczenie miałyby polegać na tym, że wskazuje on na standard konstytucyjny ochrony praw podstawowych jako standard minimum, rozszerza jego działanie na obywateli pozostałych państw członkowskich, a przede wszystkim jest pewną odpowiedzią na praktykę polskich organów administracji i sądów, nie zawsze skłonnych do zagwarantowania obywatelom polskim praw wynikających m.in. z prawa unijnego<sup>74</sup>. Analogiczne propozycje (art. 227e.)

---

<sup>72</sup> Por. I. Skomerska-Muchowska, A. Wyrozumska, *Obywatel Unii*, Warszawa 2010.

<sup>73</sup> Por. *Ochrona praw podstawowych w Unii Europejskiej ...* .

<sup>74</sup> Por. *Zmiany w Konstytucji RP dotyczące członkostwa Polski w Unii Europejskiej. Dokumenty z praw zespołu naukowego ...*, s. 20. Komentarz krytyczny - J. Jaskiernia, *Projekt klauzuli integracyjnej*

zawiera projekt przedłożony przez Prezydenta PR.

Natomiast analizowany projekt Komisji Nadzwyczajnej pomija problematykę ochrony praw podstawowych obywateli Unii, przechodząc bezpośrednio do problematyki praw wyborczych. Jest to bez wątpienia istotny mankament projektu. Można się jedynie domyślać, że jego źródło tkwi w ideologicznych rozbieżnościach co do pojmowania istotny ochrony praw człowieka. Nie jest to chyba najlepsze rozwiązanie tej kontrowersji, Polska bowiem i tak nie uniknie obowiązku przestrzegania ochrony praw podstawowych, w tym wywodzącej się z prawa UE. Proponowany przepis bez wątpienia miałby wpływ na podniesienie efektywności takiej ochrony i świadomości prawnej w tym zakresie. A to, że przed tym wyzwaniem nie ma „ucieczki”, świadczą problemy, jakie pojawiły się w toku transpozycji tzw. dyrektyw antydyskryminacyjnych. Sprawa jest tym bardziej istotna, że finalizowane są negocjacje nad umową w sprawie przystąpienia Unii Europejskiej do EKPCz., a finalizacja tego aktu podniesie efektywność ochrony praw podstawowych na szczeblu krajowym, unijnym i w systemie strasburskim.

## 5. Podsumowanie

1) Projekt sejmowej Komisji Nadzwyczajnej z 14 lipca 2011 r. stanowi bez wątpienia ważny etap prac nad uwzględnieniem w Konstytucji RP wyzwań związanych w członkostwem w Unii Europejskiej. W projektach wyjściowych (w projekcie akademickim, projekcie Prezydenta RP i projekcie PiS) oraz podczas dyskusji zidentyfikowane i przedyskutowane zostały najważniejsze problemy. Prace Komisji Nadzwyczajnej - z jednej strony - wskazały na granice kompromisu politycznego, jakie partie polityczne skłonne byłyby ustalić w tej dziedzinie, z drugiej zaś przedłożony projekt daje asumpt do dalszych rozważań: dotyczy to tak postanowień zawartych w projekcie, jak też spraw, które zostały w nim pominięte, a wymagają dalszej dyskusji. Bez wątpienia natomiast wielomiesięczne

---

*do Konstytucji RP ...*, s. 7/8 - który zwłaszcza nawiązuje do kontrowersji wokół skutków prawnych tzw. protokołu polsko-brytyjskiego.

dyskusje podczas prac Komisji Nadzwyczajnej pozwoliły na lepsze poznanie przez polityków materii oraz zakresu wyzwań, stojących przez Polską w związku z wejściem w życie Traktatu z Lizbony. Ważnym doświadczeniem poznawczym jest też sprawowanie przez Polską Prezydencji w Radzie UE w drugiej połowie 2011 r.

2) Jeśli chodzi o problemy, które zostały pominięte w projekcie, to bez wątplenia na pierwszy plan wysuwają się dwie kwestie, które wymagają dalszego rozważenia. Pierwsza z nich dotyczy przygotowania stosownych zmian w Konstytucji RP, związanych z przyszłym wejściem Polski do strefy euro (są one solidnie zidentyfikowane). Pominięcie tej dziedziny, mimo że formalnie rozdzielnej w stosunku do rozdziału unijnego, jest niedobrym sygnałem politycznym i może dawać asumpt do targów w zupełnie innych sprawach w przyszłości (gdy kwestia wejścia Polski do strefy euro stanie na porządku dziennym). Obecny proces zarządzania kryzysem finansowym w Unii oraz ograniczone możliwości partycypacji w tym procesie decyzyjnym polskiej Prezydencji (ze względu na to, że Polska nie należy do strefy euro) wskazują jednoznacznie - z jednej strony - na koncentrowanie się unijnego procesu decyzyjnego w Eurogrupie, z drugiej zaś - na niezbedność określenia jednoznacznej perspektywy w polskiej polityce europejskiej co do dołączenia do strefy euro (uchwalenie stosownej zmiany Konstytucji RP byłoby istotnym sygnałem). Jest to ważnym warunkiem zajęcia przez Polskę mocnego miejsca w unijnym procesie decyzyjnym.

3) Druga pominięta w projekcie dziedzina dotyczy środków umacniających efektywność wykonywania przez Polskę prawa UE. Przy czym pominięcia te mają dwojakie znaczenie. Zasadnie zrezygnowano z ustanowienia mechanizmu, który mógłby prowadzić do badania konstytucyjności unijnego prawa pochodnego. Dyskusje z tym związane pochodzą z innej epoki procesu integracji europejskiej i zostały dawno rozstrzygnięte w orzecznictwie tak unijnego Trybunału Sprawiedliwości, jak i krajowych trybunałów konstytucyjnych. Obecnie istota problemu leży gdzie indziej: w takim podniesieniu sprawności państwa, które zagwarantuje mu solidny udział w unijnym procesie decyzyjnym (i w tym ramach możliwość dbania również o własne interesy) oraz efektywne

korzystanie z mechanizmów kontrolnych w ramach systemu unijnego. Traktat z Lizbony wzmocnił możliwości stojące do dyspozycji państw członkowskich w obu tych dziedzinach. Natomiast znowelizowana Konstytucja RP powinna wychodzić naprzeciw wzmocnionym mechanizmom unijnym, nakierowanym na podniesienie efektywności prawa unijnego w sferze wewnętrznej państw członkowskich. Konstytucja powinna zwłaszcza jednoznacznie gwarantować skuteczność tego prawa w polskim prawie krajowym. Zważyć przy tym należy, że prawo unijne stoi głównie na straży interesów podmiotów gospodarczych i obywateli Unii, gwarantowanych w ramach kompetencji powierzonej Unii.

4) Jeśli chodzi natomiast o postanowienia projektu Komisji Nadzwyczajnej, to ich charakter jest zróżnicowany. W większości przypadków wymagają one jeszcze dalszego rozważenia i udoskonalenia, przy czym nie wydaje się, aby nie było możliwe osiągnięcie kompromisu politycznego w tych sprawach. W niektórych dziedzinach chodzi raczej o określenie właściwego miejsca do ich regulacji - zasady w Konstytucji RP, szczegóły w ustawach: legitymacja dla decyzji podejmowanych w ramach procedur kładek, czy sprecyzowanie krajowych procedur wykonywania przez Sejm i Senat kompetencji zagwarantowanych w Traktatach stanowiących podstawę UE. W kilku istotnych dziedzinach chodzi o ujednoczenie i zapewnienie spójności poszczególnych procedur: relacja między rygorami legitymacji demokratycznej w przypadku wyrażania zgody na powierzenie kompetencji organizacji międzynarodowej innej niż UE, powierzenie dalszych kompetencji Unii na mocy traktatu rewizyjnego i na mocy decyzji podjętej w ramach procedury kładki oraz decyzji w sprawie wystąpienia Polski z Unii (w tym związania się stosowną umową międzynarodową). Ważną decyzją o politycznym charakterze będzie natomiast określenie rygorów wyrażenia zgody w powyższych przypadkach (formuła uchwalenia ustawy względnie przeprowadzenia referendum). Zdobyte doświadczenie praktyczne, główny nurt dyskusji w doktrynie oraz wymogi spójności procedur konstytucyjnych wskazują na to, że należałoby dążyć do rygorów analogicznych jak w przypadku zmiany Konstytucji. Również przy próbach redefiniowania kompetencji organów władzy państwowej w sprawach UE należy mieć na względzie zwłaszcza efektywność działania Polski w

unijnym procesie decyzyjnym. Stąd nowe regulacje nie powinny w żadnym razie osłabiać głównej roli Rady Ministrów w zarządzaniu sprawami UE.

# **Legitymacja wewnętrzna tak zwanych procedur kładek wprowadzonych na mocy Traktatu z Lizbony. Postanowienia ustawy kooperacyjnej w świetle rozwiązań niemieckich**

(w:) Prawo w służbie państwu i społeczeństwu.

Prace dedykowane Profesorowi Kazimierzowi Działosze  
z okazji osiemdziesiątych urodzin.

Pod red. B. Banaszaka, M. Jabłońskiego, S. Jarosz-żukowskiej,  
Wrocław 2012 (strony 38-59).

## **1. Wprowadzenie**

Traktat z Lizbony<sup>1</sup> (podpisany 13 grudnia 2007 r., wszedł w życie 1 grudnia 2009 r.) przeprowadził głęboką reformę ustrojową Unii Europejskiej, której zasadniczym elementem było przekształcenie Unii w spójną organizację międzynarodową, umocnienie ochrony praw podstawowych oraz umocnienie roli parlamentów narodowych państw członkowskich w sprawach unijnych. Wprowadził on też do Traktatów stanowiących podstawę Unii Europejskiej - do Traktatu o Unii Europejskiej (TUE) i do Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (TFUE)<sup>2</sup> rozszerzone tzw. procedury kładki, umożliwiające zmianę postanowień Traktatów stanowiących podstawę UE w uproszczony sposób (bez konieczności zawierania w tym celu traktatu rewizyjnego).

---

<sup>1</sup> Dz. Urz. UE 2007 C 306/1.

<sup>2</sup> Teksty jednolite tych Traktatów: Dz. Urz. UE 2010 C 83/1.

Procedury kładki przyczyniły się do wszczęcia debaty nad zgodnością Traktatu z Lizbony z konstytucjami w niektórych państwach członkowskich UE, zwłaszcza zaś nad sposobem umocnienia legitymacji demokratycznej tych procedur na szczeblu krajowym<sup>3</sup>. Ważne w tym kontekście było generalne umocnienie pozycji parlamentów narodowych w sprawach unijnych.

Wiodące znaczenie w tej dziedzinie miał wyrok niemieckiego Federalnego Trybunału Konstytucyjnego (FTK) z 30 czerwca 2009 r. w sprawie Traktatu z Lizbony,<sup>4</sup> w którym uznano konstytucyjność Traktatu pod warunkiem wprowadzenia „sztywnego” mechanizmu, warunkującego stanowisko RFN w Radzie Europejskiej lub Radzie UE w sprawie skorzystania z procedur kładek stanowiskiem Bundestagu i Bundesratu, głównie stosowną legitymacją ustawową. Niemieckie rozwiązania w tej mierze wytyczyły kierunek, którym podążyły inne państwa członkowskie UE, uchwalając ustawy dotyczące współdziałania rządu z parlamentem narodowym, w tym nowa polska ustawa z dnia 8 października 2010 r. o współpracy Rady Ministrów z Sejmem i Senatem w sprawach związanych z członkostwem Rzeczypospolitej Polskiej w Unii Europejskiej<sup>5</sup> (ustawa kooperacyjna), która zastąpiła ustawę z 11 marca 2004 r. W przypadku Polski problem procedur kładek nabrał dodatkowego znaczenia w związku z prowadzonymi pracami nad nowelizacją Konstytucji RP, skoncen-

---

<sup>3</sup> W niniejszym, artykule nie zajmowano się innymi postanowieniami TUE i TFUE, które również odgrywają w tych debatach istotną rolę. Chodzi zwłaszcza o tzw. klauzulę elastyczności (art. 352 TFUE) i procedurę tzw. hamulca bezpieczeństwa (art. 48 akapit drugi TFUE, art. 82 ust. 3 TFUE i art. 83 ust. 3 TFUE).

<sup>4</sup> Wyrok Federalnego Trybunału Konstytucyjnego (*Bundesverfassungsgericht*) z 30 czerwca 2009 r. (2 BvE 2/08), BVerfGE 123, 267 (dalej: wyrok FTK w sprawie Traktatu z Lizbony). Na ten temat: Th. Giegerich, *The Federal Constitutional Court's Judgment on the Treaty of Lisbon – The Last Word (German) Wisdom Ever Has to Say on a United Europe?*, German Yearbook of International Law 2009, s. 9 i nast. W języku polskim: *Ostatnie słowo Niemiec w sprawie zjednoczonej Europy – wyrok Federalnego Trybunału Konstytucyjnego w sprawie Traktatu z Lizbony*, Europejski Przegląd Sądowy 2011, nr 3 (i wskazana tam literatura); w polskiej literaturze: J. Barcz, *Wybrane problemy związane z wyrokiem niemieckiego Federalnego Trybunału Konstytucyjnego z 30.06.2009 r. na temat zgodności Traktatu z Lizbony z Ustawą Zasadniczą RFN*, Europejski Przegląd Sądowy 2009, nr 9, s. 13 i nast.

<sup>5</sup>Dz.U. 2010 Nr 213, poz. 1395.

trowanymi nad wprowadzeniem do niej nowego rozdziału dotyczącego członkostwa Polski w UE.

## 2. Pojęcie tzw. procedur kładki i ich rodzaje w TUE i TFUE

Istota procedury kładki polega na tym, że zgodnie z przepisami Traktatów stanowiących podstawę UE możliwa jest zmiana postanowień tych Traktatów na mocy decyzji instytucji unijnych - Rady Europejskiej lub Rady UE<sup>6</sup>. Noszą one traktatową nazwę „uproszczonej procedury zmiany Traktatów”, a ich dwa zasadnicze rodzaje uregulowane są w ustępach 6 i 7 art. 48 TUE, obejmując:<sup>7</sup>

- procedurę kładki z zastrzeżeniem „zatwierdzenia” decyzji Rady Europejskiej przez państwa członkowskie zgodnie z ich „wymogami konstytucyjnymi” (ust. 6 art. 48 TUE);
- procedurę kładki *sensu stricto*, tj. zmiana postanowień Traktatów następuje wyłącznie na mocy decyzji Rady Europejskiej; dodatkową kontrolę demokratyczną zapewnia możliwość wniesienia sprzeciwu wobec zamiaru podjęcia przez Radę Europejską decyzji ze strony parlamentów narodowych państw członkowskich (ust. 7 art. 48 TUE).

Procedura kładki określona w art. 48 ust. 6 TUE zawiera następujące elementy:

---

<sup>6</sup> Procedury kładki występowały również w Traktacie o Unii Europejskiej i w Traktacie ustanawiającym Wspólnotę Europejską (przed wejściem w życie Traktatu z Lizbony). Por. szerzej J. Barcz, *Problem ujednoczenia reżimu prawnego Przestrzeni Wolności, Bezpieczeństwa i Sprawiedliwości UE - w sprawie art. 42 TUE (tzw. procedura kładki)*, Europejski Przegląd Sądowy 2006, nr 10.

<sup>7</sup> Por. G. Grzeszczak, A. Zawidzka, *Tworzenie prawa Unii Europejskiej* (w:) *Źródła prawa Unii Europejskiej* (red. J. Barcz), Warszawa 2010 (wydanie II), s. IV-56 i nast.



- zakres przedmiotowy:
  - może ona służyć zmianie „wszystkich lub części” postanowień części trzeciej TFUE, dotyczących wewnętrznych polityk i działań Unii;
  - nie może ona prowadzić do „zwiększenia kompetencji przyznanych Unii w Traktatach” (akapit ostatni ust. 6 art. 48 TUE);
- etapy procedury:
  - propozycja zmiany ze strony rządu każdego państwa członkowskiego, Parlamentu Europejskiego lub Komisji Europejskiej skierowana do Rady Europejskiej;
  - decyzje podejmuje Rada Europejska stanowiąc jednomyślnie, po konsultacji z Parlamentem Europejskim i Komisją oraz z EBC w przypadku zmian instytucjonalnych w dziedzinie pieniężnej;
  - decyzja Rady Europejskiej wchodzi w życie „po jej zatwierdzeniu przez Państwa Członkowskie, zgodnie z ich odpowiednimi wymogami konstytucyjnymi”.

Procedura kładki określona w art. 48 ust. 7 TUE (procedura kładki *sensu stricto*) zawiera natomiast następujące elementy:

- zakres przedmiotowy:
  - może ona służyć zmianie formuły podejmowania decyzji w Radzie z jednomyślności na większość kwalifikowaną;
  - może ona również służyć zmianie procedury uchwalenia aktu ustawodawczego ze specjalnej procedury ustawodawczej na zwykłą procedurę ustawodawczą;

- zmiana procedury nie może dotyczyć „decyzji mających wpływ na kwestie wojskowe lub obronne”;
- etapy procedury:
  - Rada Europejska podejmuje decyzje w powyższych sprawach jednomyślnie po uzyskaniu zgody Parlamentu Europejskiego (wyrażonej przez większość członków wchodzących w jego skład);
  - o zamiarze podjęcia tego rodzaju decyzji przez Radę Europejską muszą zostać powiadomione parlamenty narodowe państw;
  - w przypadku gdy nawet jeden parlament narodowy notyfikuje w ciągu sześciu miesięcy od takiego powiadomienia sprzeciw wobec zamiaru podjęcia decyzji, decyzja taka nie może być przez Radę Europejską podjęta.

Niezależnie od powyższych obu zasadniczych procedur kładek, określanych jako uproszczona procedura zmiany Traktatów, Traktaty przewidują w szeregu innych przypadków możliwość sięgnięcia do procedur kładki (procedury kładki *ad hoc*)<sup>8</sup>.

Procedura kładki *ad hoc* z zastrzeżeniem „zatwierdzenia” przez państwa członkowskie zgodnie z ich wymogami konstytucyjnymi występuje w postanowieniach:

- art. 42 ust. 2 zdanie drugie TUE: ustanowienie wspólnej obrony UE na mocy jednomyślnej decyzji Rady Europejskiej;
- art. 25 akapit drugi TFUE: uzupełnianie praw przysługujących obywatelowi Unii na mocy decyzji („przepisów”) przejętych przez

---

<sup>8</sup>Por. *The Treaty of Lisbon: A Second Look at the Institutional Innovations*. Joint Study of CEPS, EGMONT and EPS. September 2010, s. 181 i nast.

Radę UE w ramach specjalnej procedury ustawodawczej - jednomyślnie, pozyskaniu zgody Parlamentu Europejskiego;

- art. 218 ust. 8 TFUE: związanie się umową o przystąpieniu UE do EKPCz. na mocy jednomyślnej decyzji Rady UE;
- art. 223 ust. 1 TFUE: ustanowienie jednolitej procedury dla wszystkich państw członkowskich w sprawie powszechnych wyborów bezpośrednich do Parlamentu Europejskiego: odpowiednie „przepisy” przyjmuje Rada UE w ramach specjalnej procedury ustawodawczej (jednomyślnie, pozyskaniu zgody Parlamentu Europejskiego);
- art. 262 TFUE: przyznanie jurysdykcji Trybunałowi Sprawiedliwości UE w sprawie aktów ustanawiających europejskie tytuły prawne w dziedzinie własności intelektualnej na mocy „postanowień” przyjętych przez Radę UE w ramach specjalnej procedury ustawodawczej (jednomyślnie, po konsultacji Parlamentu Europejskiego);
- art. 311 akapit trzeci TFUE: przyjęcie przez Radę UE „przepisów” dotyczących zasobów własnych UE w ramach specjalnej procedury ustawodawczej (jednomyślnie, po konsultacji Parlamentu Europejskiego);

Jak łatwo zauważyć, powyższe procedury kładki *ad hoc* nie dotyczą *expressis verbis* rewizji postanowień Traktatów stanowiących podstawę Unii, lecz dodatkowej legitymacji („zatwierdzenia” przez państwa członkowskie) decyzji (mających charakter unijnego prawa pochodnego) podejmowanych przez instytucje unijne - Radę Europejską lub Radę UE (w niektórych przypadkach z udziałem Parlamentu Europejskiego) w sprawach o zasadniczym znaczeniu ustrojowym dla Unii Europejskiej. W przypadku sięgnięcia do tego typu klauzuli parlamenty narodowe państw członkowskich mają zagwarantowaną kontrolę podjęcia stosownej decyzji w ramach krajowych procedur „zatwierdzenia”.

Natomiast *ad hoc* procedura kładki *sensu stricto* występuje w następujących postanowieniach:

- art. 31 ust. 3 TUE: decyzja Rady Europejskiej podejmowana jednomyślnie o przejściu z reżimu jednomyślności na rzecz większości kwalifikowanej w Radzie w ramach WPZiB (z wyłączeniem dziedzin mających wpływ na kwestie wojskowe lub polityczno-obronne - art. 31 ust. 4 TUE);
- art. 81 ust. 3 TFUE: zastosowanie zwykłej procedury ustawodawczej w odniesieniu do niektórych aspektów prawa rodzinnego mających skutki transgraniczne, dla których przewidziana jest specjalna procedura ustawodawcza (m.in. jednomyślność w Radzie); decyzja w tej sprawie podejmowana jest jednomyślnie przez Radę UE, na wniosek Komisji Europejskiej i po konsultacji z Parlamentem Europejskim; specyfika tej procedury kładki polega na tym, że przewiduje ona specjalną metodę kontrolną na szczeblu krajowym: wniosek Komisji w sprawie zmiany sposobu podejmowania decyzji musi być bowiem notyfikowany parlamentom narodowym państw członkowskich; jeżeli choć jeden parlament zgłosi swój sprzeciw w ciągu sześciu miesięcy od notyfikacji, decyzja nie może być przez Radę UE podjęta;
- art. 86 ust. 4 TFUE: rozszerzenie zakresu kompetencji Prokuratury Europejskiej, określonej w art. 86 ust. 1 TFUE; decyzje w tej sprawie podejmuje jednomyślnie Rada Europejska po uzyskaniu zgody Parlamentu Europejskiego i po konsultacji z Komisją Europejską;
- art. 153 ust. 2 TFUE: zastosowanie zwykłej procedury ustawodawczej w niektórych dziedzinach polityki społecznej, dla których przewidziana jest specjalna procedura ustawodawcza; decyzje w tej sprawie podejmuje jednomyślnie Rada UE na wniosek Komisji Europejskiej i po konsultacji z Parlamentem Europejskim;

- art. 192 ust. 2 TFUE: zastosowanie zwykłej procedury ustawodawczej w niektórych dziedzinach polityki ochrony środowiska naturalnego, dla których przewidziana jest specjalna procedura ustawodawcza; decyzje w tej sprawie podejmuje jednomyślnie Rada UE na wniosek Komisji Europejskiej i po konsultacji z Parlamentem Europejskim, Komitetem Ekonomiczno-Społecznym oraz Komitetem Regionów;
- art. 312 ust. 2 TFUE: zastosowanie większości kwalifikowanej przy przyjmowaniu przez Radę UE rozporządzenia w sprawie wieloletniej perspektywy finansowej, w miejsce jednomyślności; decyzje w tej sprawie podejmuje jednomyślnie Rada Europejska;
- art. 333 ust 1 i 2 TFUE: przejście w ramach podejmowania decyzji przez Radę o ustanowieniu wzmocnionej współpracy - odpowiednio - od jednomyślności do większości kwalifikowanej oraz od specjalnej procedury ustawodawczej do zwykłej procedury ustawodawczej; decyzje w tych sprawach podejmuje jednomyślnie Rada UE, stanowiąc wyłącznie głosami państw członkowskich uczestniczących w danej formie wzmocnionej współpracy (art. 330 TFUE).

Zauważyć należy, że we wszystkich powyższych przypadkach dochodzi do modyfikacji postanowień Traktatów stanowiących podstawę Unii Europejskiej w ważnych dziedzinach ustrojowych Unii. W prawie wszystkich przypadkach powołane procedury kładki nie odwołują się do jakiegokolwiek procedury kontrolnej na szczeblu krajowym: takie procedury mogą natomiast zostać określone w ramach krajowych procedur poszczególnych państw członkowskich UE, odnoszących się do kreowania w danym państwie decyzji, jaka następnie jest prezentowana w Radzie UE względnie w Radzie Europejskiej. Jedynie w przypadku zmiany formuły podejmowania decyzji w odniesieniu do przyjmowania aktów unijnego prawa pochodnego w dziedzinie niektórych aspektów prawa rodzinnego mających skutki transgraniczne (art. 81 TFUE), przewidziany jest mechanizm kontrolny na szczeblu krajowym (możliwość wyrażenia sprzeciwu przez parlament narodowy państwa członkowskiego UE).

### 3. Rozwiązania przyjęte w niemieckiej Ustawie o poszerzeniu

Po wydaniu przez FTK 30 czerwca 2009 r. wyroku w sprawie Traktatu z Lizbony, partie niemieckie stosunkowo szybko (już w dniu 18 sierpnia 2009 r.) osiągnęły konsensus co do nowej treści Ustawy o poszerzeniu i umocnieniu praw Bundestagu i Bundesratu w sprawach Unii Europejskiej (Ustawa o poszerzeniu)<sup>9</sup> i tak ustaliły harmonogram prac legislacyjnych, aby ustawa mogła być uchwalona w drugiej połowie września 2009 r.<sup>10</sup>. W Bundestagu przedłożono projekt nowej Ustawy o poszerzeniu 21 sierpnia 2009 r.<sup>11</sup>, a w Bundesracie 10 września 2009 r.<sup>12</sup>. Po uchwaleniu ostatecznego tekstu ustawy Prezydent Federalny podpisał 25 września 2009 r. dokumenty ratyfikacyjne Traktatu z Lizbony<sup>13</sup>.

**Postanowienia dotyczące procedury kładki z zastrzeżeniem „zatwierdzenia” (art. 48 ust. 6 TUE):** FTK stwierdził, że skorzystanie w RFN z tego rodzaju procedury kładki będzie wymagało wyrażenia zgody w drodze ustawy (na podstawie art. 23 ust. 1 zdanie drugie lub trzecie UZ). Odpowiadają temu postanowienia § 2 ustawy, w myśl których: „Zgoda Republiki Federalnej Niemiec na decyzję Rady Europejskiej podejmowaną na podstawie artykułu 48 ustęp 6 akapity drugi i trzeci Traktatu o Unii Europejskiej wyrażana jest w drodze ustawy zgodnie z artykułem 23 ustęp 1 Ustawy Zasadniczej”<sup>14</sup>. Oznacza to, że ustawa taka może mieć charakter

---

<sup>9</sup> Gesetz über die Ausweitung und Stärkung der Rechte des Bundestages und des Bundesrates in Angelegenheiten der Europäischen Union. Deutscher Bundestag. 16. Wahlperiode. Drucksache 16/13923.

<sup>10</sup> Zob. L. Kirk, *German political parties agree Lisbon treaty law*, Euobserver 19 VIII 2009.

<sup>11</sup> Deutscher Bundestag. 16. Wahlperiode. Drucksache 16/13923. 21.08.2009.

<sup>12</sup> Bundesrat. Drucksache 713/09. 10.09.2009.

<sup>13</sup> Szerzej: J. Barcz, *Legitymacja demokratyczna zmiany postanowień traktatów stanowiących UE na podstawie tzw. procedur kładki (wprowadzonych przez Traktat z Lizbony) w świetle rozwiązań niemieckich*, Zeszyty Prawnicze BAS 2009, nr 3-4, s. 26 i nast.

<sup>14</sup> Tłumaczenia postanowień Ustawy o poszerzeniu oraz art. 23 ust. 1 UZ RFN zostały sporządzone przez autora artykułu.

ustawy zwykłej (z udziałem Bundesratu) względnie wymagającej większości dwóch trzecich w Bundestagu oraz w Bundesracie, w przypadkach gdy w grę wchodzi zmiana postanowień Ustawy Zasadniczej (art. 79 ust. 3 UZ). Ten drugi przypadek raczej nie ma szans na wystąpienie, bowiem na podstawie art. 48 ust. 6 TUE nie można doprowadzić do zwiększenia kompetencji UE.

**Postanowienia dotyczące procedury kładki *sensu stricto* (art. 48 ust. 7 TUE):** Jeśli chodzi o obwarowanie zgody przedstawiciela RFN w Radzie Europejskiej na decyzję w sprawie sięgnięcia do procedury kładki zawartej w ust. 7 art. 48 TUE uprzednią zgodą Bundestagu i Bundesratu, to FTK wskazał, że takie upoważnienie musi mieć formę ustawy uchwalonej zgodnie z postanowieniami art. 23 ust. 1 zdanie 2 UZ (czyli ustawy zwykłej z udziałem Bundesratu). FTK podkreślił przy tym, że zagwarantowanie parlamentowi narodowemu wyłączenie „prawa sprzeciwu” wobec zamiaru podjęcia takiej decyzji przez Radę Europejską (w efekcie zaś wyrażenie zgody na jej podjęcie „poprzez milczenie”) nie spełnia wymogu szczególnej odpowiedzialności politycznej Bundestagu i Bundesratu wobec obywateli. W szczególności - stwierdził FTK - „prawo sprzeciwu” z pewnością nie jest wystarczającym ekwiwalentem dla zastrzeżenia ratyfikacji, ponieważ zastosowanie tej procedury kładki prowadzi do rewizji prawa pierwotnego. Wykonanie powyższego wskazania w postanowieniach Ustawy o poszerzeniu jest wielostopniowe.

- **Po pierwsze** - na działanie przedstawiciela RFN w Radzie Europejskiej w tym zakresie musi być uprzednio udzielona zgoda w formie ustawy. W § 4 ust. 1 ustawy stwierdzono:

„Niemiecki przedstawiciel w Radzie Europejskiej może jedynie wówczas zgodzić się na podjęcie decyzji lub wstrzymać się od głosu w stosunku do decyzji podejmowanej na podstawie artykułu 48 ustęp 7 akapit pierwszy zdane pierwsze względnie akapit drugi Traktatu o Unii Europejskiej, o ile w sprawie tej weszła uprzednio w życie ustawa uchwalona na podstawie artykułu 23 ustępu 1 Ustawy Zasadniczej.

W przypadku braku takiej ustawy niemiecki przedstawiciel w Radzie Europejskiej musi sprzeciwić się podjęciu decyzji.”.

- **Po drugie** - ustawa (niezależnie od powyższego warunku) precyzuje kompetencje Bundestagu i Bundesratu do wyrażenia sprzeciwu wobec inicjatywy podjęcia decyzji (akapit trzeci ustępu 7 art. 48 TUE); w § 10 ustawy stwierdzono:

„(1) W stosunku do sprzeciwu w odniesieniu do inicjatywy Rady Europejskiej na podstawie artykułu 48 ustęp 7 akapit trzeci Traktatu o Unii Europejskiej, obowiązuje co następuje:

1. Sprzeciw może uchwalić Bundestag, o ile punkt ciężkości inicjatywy odnosi się do wyłącznej kompetencji ustawodawczej Federacji.

2. We wszystkich pozostałych przypadkach sprzeciw wobec inicjatywy może uchwalić Bundestag lub Bundesrat.

(2) Prezydent Bundestagu lub Prezydent Bundesratu informują przewodniczących właściwych instytucji Unii Europejskiej o sprzeciwie wobec inicjatywy oraz powiadamiają o tym Rząd Federalny.”.

- **Po trzecie** - ustawa określa mechanizm informowania przez Rząd Federalny Bundesratu i Bundestagu o obradach w Radzie Europejskiej dotyczących m.in. art. 48 ust. 7 TUE. W § 12 ustawy - poza ogólnym zobowiązaniem (w ust. 1) Rządu Federalnego do informowania Bundestagu i Bundesratu o „sprawach objętych niniejszą ustawą” w sposób „szczegółowy” i w „jak najwcześniejszym momencie” - w kolejnych ustępach sprecyzowano ten obowiązek w następujący sposób:

„(2) Rząd Federalny informuje Bundestag i Bundesrat o tym, że Rada zajmuje się przygotowaniem inicjatywy Rady Europejskiej na podstawie artykułu 48 ustęp 7 Traktatu o Unii Europejskiej. Dotyczy to również przypadku, gdy Rada Europejska podjęła taką inicjatywę. (...)



(3) W ciągu dwóch tygodni po przedłożeniu inicjatyw, propozycji i decyzji, do których odnoszą się powyższe postanowienia, Rząd Federalny przekazuje Bundestagowi i Bundesratowi szczegółowe wyjaśnienia co do ich skutków w dziedzinie traktatowych podstaw prawnych Unii Europejskiej jak również ocenę integracyjno-politycznych uwarunkowań i następstw. Następnie Rząd Federalny wyjaśnia również:

1. czy współdziałanie Bundestagu i Bundesratu wymaga ustawy w rozumieniu artykułu 23 ustęp 1 zdanie drugie lub trzecie Ustawy Zasadniczej; (...)

(4) W przypadku szczególnie pilnych propozycji, termin określony w ustępie 3 ulega takiemu skróceniu, aby zagwarantowane było odpowiednie zajęcie się sprawą przez Bundestag i Bundesrat stosownie do ich odpowiedzialności integracyjnej”.

Niezależnie od tego - na podstawie ustępu 6 § 12 ustawy - Rząd Federalny zobowiązany jest (również w terminie dwóch tygodni, najpóźniej jednak w chwili zajęcia się sprawą przez „gremia Rady”) przedłożyć „szczegółową ocenę”, odnoszącą się zwłaszcza do podstawy prawnej proponowanego aktu prawnego UE oraz co do jego zgodności z zasadą pomocniczości i zasadą proporcjonalności.

Zauważyć przede wszystkim należy, że Ustawa o poszerzeniu wychodzi poza wymogi sprecyzowane w wyroku FTK. Zawiera ona nie tylko sprecyzowanie właściwości Bundestagu i Bundesratu w sprawie wyrażenia sprzeciwu w stosunku do inicjatywy Rady Europejskiej. Formułuje ona również rodzaj „uprzedzającej procedury”, upoważniającej (zobowiązującej) przedstawiciela RFN w Radzie Europejskiej do zajęcia stanowiska wobec decyzji podejmowanej przez nią na podstawie art. 48 ust. 7 TUE. Przy czym upoważnienie takie musi być wyrażone w ustawie. Ogólne odesłanie w tym przypadku do art. 23 ust. 1 UZ jest zasadne, bowiem od materii będącej przedmiotem decyzji Rady Europejskiej zależeć będzie forma ustawy (czy będzie to ustawa uchwalana na podstawie zdania drugiego, czy zdania trzeciego ust. 1 art. 23 UZ).

Ustanowienie „uprzedzającej procedury” wyrażenia zgody w formie ustawy jest o tyle zasadne, że klauzula kładki w art. 48 ust. 7 TUE nie jest opatrzona zastrzeżeniem ratyfikacji, a więc decyzja w Radzie Europejskiej wchodzi w życie z chwilą jej podjęcia (po spełnieniu wymogów proceduralnych określonych w tym artykule). Zgoda na podjęcie stosownej decyzji na szczeblu krajowym musi więc zostać wyrażona wcześniej.

Zasadnie ustawa określa precyzyjny mechanizm informowania Bundestagu i Bundesratu przez rząd federalny m.in. o przebiegu procedury na podstawie art. 48 ust. 7 TUE oraz zobowiązuje do przedkładania stosownych, szczegółowych ocen. Jest to niezbędne zarówno dla uchwalenia ustawy, jak i dla podjęcia miarodajnej decyzji w sprawie wyrażenia sprzeciwu wobec inicjatywy Rady Europejskiej.

**Postanowienia dotyczące *ad hoc* procedur kładki z zastrzeżeniem „zatwierdzenia”:** w przypadku postanowień TUE i TFUE odwołujących się do procedury kładki *ad hoc* z zastrzeżeniem ratyfikacji, czyli podobnej do procedury określonej w art. 48 ust. 6 TUE (art. 42 ust. 2 zdanie drugie TUE, art. 25 ust. 2 TFUE, art. 218 ust. 8 TFUE, art. 223 ust. 1 TFUE, art. 262 TFUE i art. 311 ust. 3 TFUE), FTK wskazał na wymóg wyrażenia zgody w drodze ustawy przyjętej na podstawie postanowień art. 23 ust. 1 zdanie drugie UZ (ustawy zwykłej z udziałem Bundesratu) względnie art. 23 ust. 1 zdanie trzecie UZ (ustawy wymagającej większości dwóch trzecich w Bundestagu oraz w Bundesracie, w przypadkach gdy w grę wchodzi zmiana postanowień UZ - art. 79 ust. 3 UZ).

Ustawa o poszerzeniu w § 3 - z jednej strony - potwierdza wymogi określone w tej mierze przez FTK, z drugiej zaś precyzuje procedurę współdziałania między Bundestagiem a rządem federalnym.

Jeśli chodzi o zastrzeżenie ratyfikacji w ramach klauzul kładek określonych w art. 218 ust. 8 TFUE i art. 311 ust. 3 TFUE (ust. 1 § 3 ustawy) oraz w art. 25 ust. 2 TFUE, art. 223 ust. 1 TFUE i art. 262 TFUE (ust. 2 § 3 ustawy), Ustawa o poszerzeniu określa, że wyrażenie zgody na

odpowiednią decyzję Rady wymaga ustawy w rozumieniu art. 23 ust. 1 UZ. W zależności od materii ustawa będzie uchwalana jako ustawa zwykła z udziałem Bundesratu względnie jako ustawa kwalifikowana, wymagająca większości dwóch trzecich w Bundestagu oraz w Bundesracie.

Ustawa o poszerzeniu w § 3 ust. 3 precyzuje również procedurę kreowania stanowiska niemieckiego w Radzie Europejskiej w dziedzinie Wspólnej Polityki Bezpieczeństwa i Obrony na podstawie art. 42 ust. 2 TUE, przy podejmowaniu decyzji w sprawie ustanowienia wspólnej obrony. W myśl art. 42 ust. 2 TUE Rada Europejska stanowi w tej sprawie jednomyślnie, a jej decyzja wymaga zatwierdzenia przez państwa członkowskie zgodnie z „wymogami konstytucyjnymi”. Procedura kontrolna dotyczy jedynie Bundestagu (landy nie mają kompetencji w dziedzinie polityki bezpieczeństwa i obrony). Jest ona dwustopniowa, przypominając procedurę odnoszącą się do horyzontalnej procedury kładki *sensu stricto* (art. 48 ust. 7 TUE). Stosownie do § 3 ust. 3 zdanie ostatnie ustawy, wyrażenie zgody na podjętą decyzję Rady Europejskiej musi mieć formę ustawy w rozumieniu art. 23 ust. 1 UZ. Nim jednak dojdzie do przyjęcia decyzji Rady Europejskiej, przedstawiciel RFN może zgodzić się na decyzję względnie wstrzymać się od głosu w stosunku do decyzji podejmowanej na podstawie art. 42 ust. 2 TUE jedynie wówczas, gdy został do tego upoważniony na mocy uchwały Bundestagu. Jeżeli Bundestag nie przyjął stosownej uchwały, przedstawiciel RFN w Radzie Europejskiej musi sprzeciwić się przyjęciu decyzji na podstawie art. 42 ust. 2 TUE.

**Postanowienia dotyczące *ad hoc* procedur kładki *sensu stricto*:** w przypadku postanowień zawierających procedury kładki *ad hoc* bez zastrzeżenia „zatwierdzenia” („specjalne procedury kładki” w nazewnictwie FTK) - art. 31 ust. 3 TUE, art. 153 ust. 2 TFUE, art. 192 ust. 2 TFUE, art. 312 ust. 2 TFUE oraz art. 333 ust 1 i 2 TFUE - zgoda Bundestagu i Bundesratu ma być wyrażana - w ocenie FTK - jedynie wówczas, o ile „wynika to z ustawodawstwa krajowego” (o ile więc Bundestag i Bundesrat miałyby kompetencję ustawodawczą w danej dziedzinie) i „odpowiedniej formie” (nie jest niezbędna ustawa).

Ustawa o poszerzeniu precyzuje wskazania FTK w § 5 (art. 31 ust. 3 TUE i art. 312 ust. 2 TFUE - decyzje podejmuje Rada Europejska) i w § 6 (art. 153 ust. 2 TFUE, art. 192 ust. 2 TFUE i art. 333 ust 1 i 2 TFUE - decyzje podejmuje Rada UE). W obu przypadkach procedura kontrolna ze strony Bundestagu i Bundesratu jest identyczna, a rola Bundesratu ograniczona. Przedstawiciel RFN w Radzie Europejskiej względnie w Radzie UE może zgodzić się na podjęcie stosownej decyzji względnie wstrzymać się od głosu, o ile ma stosowne umocowanie we wcześniejszej uchwale Bundestagu przyjętej na wniosek Rządu Federalnego. Jeżeli uchwała nie została w danej sprawie przez Bundestag podjęta, przedstawiciel RFN w Radzie Europejskiej względnie w Radzie UE musi sprzeciwić się podjęciu decyzji. Niezależnie od uchwały Bundestagu, stosowną uchwałę podejmuje Bundesrat. Jego uprawnienia są jednak ograniczone, może on bowiem podejmować uchwałę jedynie wówczas, jeżeli przedmiot podejmowanej przez Radę Europejską względnie Radę UE decyzji dotyczy kompetencji ustawodawczych landów (§ 5 ust. 2 i § 6 ust. 2 ustawy).

**Klauzula elastyczności:** FTK stwierdził, że przyjęcie unijnego aktu prawnego na podstawie art. 352 TFUE (dawny art. 308 TWE), niezależnie od tego że podlega kontroli przez Bundestag i Bundesrat w ramach mechanizmu monitorowania przestrzegania zasady pomocniczości (co jest wyraźnie zastrzeżone w art. 352 TFUE), wymaga również wyrażenia zgody w drodze ustawy w rozumieniu art. 23 ust. 1 zdanie drugie UZ (tj. ustawy zwykłej uchwalonej przy udziale Bundesratu). Stosowne postanowienia zawiera § 8 ustawy. Przedstawiciel RFN w Radzie może zgodzić się na przyjęcie unijnego aktu prawnego na podstawie art. 352 TFUE względnie wstrzymać się od głosu jedynie gdy ma do tego legitymację w obowiązującej ustawie. Jeśli ustawa takiej nie ma, musi sprzeciwić się projektowi przyjęcia unijnego aktu prawnego.

**Mechanizm hamulca bezpieczeństwa:** w odniesieniu do mechanizmu hamulca bezpieczeństwa - art. 48 akapit drugi TFUE, art. 82 ust. 3 TFUE i art. 83 ust. 3 TFUE - Ustawa o poszerzeniu (§ 9) zobowiązuje przedstawiciela RFN do wystąpienia z wnioskiem o przekazanie sprawy

Radzie Europejskiej, jeżeli zobowiąże go do tego uchwała Bundestagu (ust. 1). Stosowną uchwałę może podjąć Bundesrat, jeżeli spełnione są przesłanki § 5 ust. 2 ustawy, tj. rozpatrywana materia objęta jest kompetencją landów. Natomiast w dziedzinie określonej art. 83 ust. 1 akapit trzeci TFUE (zakwalifikowanie na mocy jednomyślnej decyzji Rady UE za zgodą Parlamentu Europejskiego nowych dziedzin przestępczości do zakresu działania art. 83 ustępy 1 i 2 TFUE) FTK wskazał, że wyrażenie zgody na taką decyzję przez przedstawiciela RFN w Radzie UE wymaga zgody w drodze ustawy przyjętej na podstawie art. 23 ust. 1 zdanie drugie UZ (tj. ustawy zwykłej z udziałem Bundesratu). Stosownie do tego § 7 ustawy stwierdza, że przedstawiciel RFN w Radzie może zgodzić się nie na stosowny projekt decyzji Rady jedynie po wejściu w życie ustawy przyjętej na podstawie art. 23 ust. 1 UZ. Musi on odrzucić projekt, o ile nie taka ustawa nie została uchwalona.

#### **4. Rozwiązania przyjęte w polskiej ustawie kooperacyjnej**

W ustawie tej dokonano najpilniejszych dostosowań do nowej sytuacji prawnej, jaka powstała po wejściu w życie 1 grudnia 2009 r. Traktatu z Lizbony. Zważywszy, że ustawę uchwalono 8 października 2010 r., docenić należy sprawność procedury legislacyjnej, tym bardziej że prace nad ustawą przebiegały w trudnych warunkach. Abstrahując od uwarunkowań politycznych, uwzględnić należy, że paralelnie rozpatrywana była przez Trybunał Konstytucyjny sprawa zgodności z Konstytucją RP Traktatu z Lizbony (a w centrum zainteresowania znajdowały się problemy, które musiały być uregulowane w ustawie) – wyrok zapadł 24 listopada 2010 r., a więc już po uchwaleniu ustawy kooperacyjnej. Z drugiej strony rozpoczęły się szczegółowe dyskusje nad nowelizacją Konstytucji RP, które skoncentrowały się na wprowadzeniu do niej nowego rozdziału dotyczącego członkostwa Polski w Unii Europejskiej. Występujące w tym przypadku powiązanie ma charakter wzajemny: przyjęte w ustawie kooperacyjnej rozwiązania antycypują prace nad nowelizacją Konstytucji RP i mają pewien wpływ na treść nowego rozdziału, uchwalenie natomiast nowelizacji Konstytucji spowodowałoby konieczność wprowadzenia gruntownych zmian w ustawie kooperacyjnej. W ramach obecnie

obowiązującej Konstytucji RP możliwe było bowiem jedynie rozbudowanie kooperacyjnego modelu współpracy między rządem i parlamentem, natomiast w przypadkach, w których konieczne było mocne związanie rządu (w kreowaniu stanowiska polskiego, prezentowanego w Radzie Europejskiej i Radzie UE) pozycją Sejmu i Senatu, możliwe było jedynie sięgnięcie do ustawy<sup>15</sup>.

**Procedury kładki z zastrzeżeniem „zatwierdzenia”:** postanowienia TUE i TFUE, zawierające procedury kładki opatrzone wymogiem „zatwierdzenia” przez państwa członkowskie stosownie do ich „wymogów konstytucyjnych” nie precyzują formy takiego „zatwierdzenia”: jest to pozostawione decyzji poszczególnych państw członkowskich. W przypadku Polski mogłyby wchodzić dwa zasadnicze warianty. Pierwszy z nich odwołuje się do zastosowania procedury określonej w ustawie o umowach międzynarodowych w przypadku modyfikacji umowy międzynarodowej (tj. zmiany jej postanowień, która nie polega na zawarciu nowej umowy międzynarodowej)<sup>16</sup>. Procedura kładki - jak pamiętamy - polega na uproszczonej zmianie postanowień Traktatów stanowiących podstawę UE na mocy decyzji instytucji unijnych (Rady Europejskiej lub Rady UE), w przeciwieństwie do zwykłej procedury zmiany, przeprowadzanej na podstawie odrębnej umowy międzynarodowej - traktatu rewizyjnego. Stąd taka kwalifikacja procedury kładki (jako modyfikacji Traktatów) miałaby uzasadnienie. W przypadku wyboru takiej procedury decyzje podejmuje - gdy chodzi o umowy ratyfikowane - Prezydent RP, na wniosek Rady Ministrów, po wyrażeniu zgody w drodze ustawy (zwykłej), nawet jeżeli modyfikowana umowa międzynarodowa ratyfikowana została w trybie określonym w art. 90 Konstytucji RP<sup>17</sup>. Drugi natomiast wariant odwołuje się do zastosowania w takim przypadku procedury ratyfikacyjnej. W sumie

---

<sup>15</sup>W niniejszym artykule skoncentrowano się na analizie postanowień ustawy dotyczących głównie procedur kładek. Szersza analiza ustawy: A. Pudło, *Udział Sejmu i Senatu w zarządzaniu sprawami Unii Europejskiej* (w:) *Prawne aspekty członkostwa Polski w Unii Europejskiej*, Warszawa 2011 (II wydanie), s. IX-166.

<sup>16</sup>Art. 23 pkt 3 ustawy o umowach międzynarodowych.

<sup>17</sup>Art. 25 ust. 1 i 2 ustawy o umowach międzynarodowych.

następstwa obu wariantów są podobne, ponieważ i w przypadku drugiego wariantu decyzję w sprawie ratyfikacji podejmuje Prezydent RP, podmiotem wnioskującym (wszczynającym) procedurę jest Rada Ministrów. Natomiast różnica polegałaby na tym, że udział Sejmu i Senatu w wyrażaniu zgody byłby zróżnicowany w zależności od tego czy materia zmiany Traktatów byłaby objęta postanowieniem art. 89 ust. 1 czy 90 ust. 1 Konstytucji RP.

Ten drugi wariant został wybrany w ustawie kooperacyjnej, przy czym został on zrealizowany poprzez wprowadzenie zmian do ustawy o umowach międzynarodowych, co jest logiczne, ponieważ ta ustawa dotyczy zawierania umów międzynarodowych oraz precyzuje procedury ratyfikacyjne. Na mocy art. 23 pkt 1 ustawy kooperacyjnej wprowadzono do ustawy o umowach międzynarodowych nowy art. 12a, który dotyczy procedur kładek z zastrzeżeniem „zatwierdzenia”, zarówno kładki strukturalnej z art. 48 ust. 6 TUE, jak i większości pozostałych procedur kładek tego rodzaju zawartych w TFUE: art. 25 akapit drugi TFUE, art. 218 ust. 8 TFUE, art. 223 ust. 1 TFUE, art. 262 TFUE i art. 311 akapit trzeci TFUE.

Z przepisów nowego art. 12a ustawy o umowach międzynarodowych wynika, że w powyższych przypadkach „zatwierdzenie” ma charakter ratyfikacji. Z uzupełnień wprowadzonych do art. 15 ustawy (nowy ust. 5) o umowach międzynarodowych wynika następnie, że w zależności od materii zmiany dokonywanej w Traktatach stanowiących podstawę UE na mocy decyzji Rady Europejskiej lub Rady UE, przedłożenie Prezydentowi RP do ratyfikacji takich decyzji może być poprzedzone upoważnieniem wyrażonym na mocy art. 89 ust. 1 lub art. 90 ust. 1 Konstytucji RP względnie bez takiego wyrażenia zgody, o ile nie jest to wymagane (art. 89 ust. 2 Konstytucji RP). Takie elastyczne rozwiązanie jest w pełni zasadne, umożliwia bowiem uzależnienie stopnia legitymacji dla zatwierdzenia decyzji Rady Europejskiej lub Rady UE od jej treści. Istotnym problemem może być to, że powyższa procedura będzie stosowana dopiero po przyjęciu jednomyślnie decyzji przez Radę Europejską lub Radę UE. Przedstawiciel Polski w tych unijnych instytucjach będzie więc działał na

tym etapie bez jednoznacznego poparcia parlamentu,<sup>18</sup> co może prowadzić do turbulencji w przypadku gdyby następnie wystąpiły problemy z uchwaleniem ustawy wyrażającej zgodę na ratyfikowanie tej decyzji przez Prezydenta RP. W ustawie powinno być sprecyzowane pogłębione, wielostopniowe współdziałanie rządu z parlamentem w odniesieniu do tej procedury (po części takie współdziałanie jest sprecyzowane w artykułach 14 i 15 ustawy kooperacyjnej w odniesieniu do procedur kładek, które nie wymagają zatwierdzenia).

Zauważyć również należy, że procedurą ratyfikacyjną na podstawie art. 12a ustawy o umowach międzynarodowych nie jest objęte zatwierdzenie decyzji Rady Europejskiej podjętej jednomyślnie na podstawie art. 42 ust. 2 zdanie drugie TUE (ustanowienie wspólnej obrony UE). Trudno to zrozumieć, ponieważ decyzja taka byłaby jedną z najpoważniejszych decyzji zarówno z ustrojowego jak i politycznego punktu widzenia, pociągającą za sobą przyrost kompetencji Unii w niezmiernie istotnej dziedzinie. Decyzja taka powinna być zatwierdzana w Polsce w trybie określonym obecnie a art. 90 ust. 1 Konstytucji RP. Natomiast według rozwiązań ustawy kooperacyjnej (art. 14 ust. 1) upoważnienie dla Prezydenta RP w celu określenia stanowiska Polski w tej sprawie wyrażane będzie w drodze ustawy zwykłej.

**Procedury kładki *sensu stricto* i inne przypadki określone w art. 14 i 15 ustawy:** artykuły 14 i 15 ustawy odnoszą się do konkretnych postanowień TUE i TFUE, zawierających procedury kładki *sensu stricto* (w tym dwa przypadki - art. 48 ust. 7 TUE i art. 81 ust. 3 TFUE, w których parlamenty narodowe mają prawo kontrolne poprzez możliwość

---

<sup>18</sup> Taka sytuacja już wystąpiła przy podejmowaniu 25 marca 2011 r. niezmiernie istotnej decyzji Rady Europejskiej w sprawie uzupełnienia postanowień art. 136 TFUE, mających stanowić podstawę prawną dla ustanowienia Europejskiego Mechanizmu Stabilizacji. Decyzja (2011/199/UE) (Dz. Urz. UE 2011 L 91/1) przedłożona jest do zatwierdzenia państwom członkowskim UE, a w Polsce podlega - stosownie do nowego art. 12a ustawy o umowach międzynarodowych - ratyfikacji. Ponieważ decyzja taka nie prowadzi do rozszerzenia kompetencji UE (wyraźnie zastrzeżenie w art. 48 ust. 6 TUE), właściwy jest tryb określony w art. 89 ust. 1 Konstytucji RP (materia ustawodawcza, możliwe w przyszłości poważne skutki finansowe dla państwa).



wyrażenia sprzeciwu) oraz do dwóch przypadków „odrębnych”: procedury kładki z art. 42 ust. 2 TUE z zastrzeżeniem „zatwierdzeni” oraz Protokołu (nr 9).

Ustanowiona w obu artykułach procedura kreowania stanowiska polskiego w Radzie Europejskiej lub Radzie UE we wszystkich tych sprawach (objętych artykułami 14 i 15 ustawy) jest jednolita: decyzje podejmuje Prezydent RP, na wniosek Rady Ministrów i po uzyskaniu zgody wyrażonej w ustawie (zwykłej). Przy czym wniosek Rady Ministrów musi określać, czy przedstawiciel Polski ma opowiedzieć się za przyjęciem unijnego aktu prawnego, czy wstrzymać od głosu; w przypadku braku decyzji Prezydenta RP, przedstawiciel Polski ma odrzucić projekt unijnego aktu prawnego - art. 14 i 15 ustępy 2, 3 i 4 ustawy. Ten element procedury jest generalnie podobny do procedury zawartej w niemieckiej Ustawie o poszerzeniu. W zasadzie nie budzi to zastrzeżeń: legitymacja stanowiska państwa w Radzie Europejskiej lub Radzie UE w tych sprawach - aby miała sens - powinna być wyrażona na etapie poprzedzającym podjęcie decyzji. Po jej podjęciu decyzja obowiązuje, a Traktaty stanowiące podstawę UE nie przewidują dalszego etapu „zatwierdzania”. Można jedynie zauważyć, że w dwóch wskazanych wyżej przypadkach - art. 48 ust. 7 TUE i art. 81 ust. 3 TFUE - w których Traktaty przewidują możliwość zgłoszenia sprzeciwu przez każdy z parlamentów narodowych (przy czym w przypadku parlamentów dwuizbowych obie izby działają autonomicznie), o ile decyzja przedstawiciela państwa będzie legitymowana w ustawie, prawo sprzeciwu staje się w zasadzie bezprzedmiotowe (ustawa kooperacyjna nie odnosi się *notabene* do prawa sprzeciwu Sejmu i Senatu).

Zakres natomiast przedmiotowy oraz podział poszczególnych przypadków między oba artykuły jest nieprzejrzysty i trudno dopatrzeć się w nim jakiegokolwiek merytorycznego uzasadnienia.

Przede wszystkim należy powrócić do sprawy art. 42 ust. 2 TUE (ustanowienie wspólnej obrony UE), który odwołuje się do konieczności przyjęcia stosownej decyzji Rady Europejskiej przez państwa członkowskie zgodnie z ich „wymogami konstytucyjnymi”. Artykuł ten powinien być

znaleźć się w nowym art. 12a. ustawy o umowach międzynarodowych a ewentualna decyzja podlegać procedurze ratyfikacyjnej (i to zapewne w trybie art. 90 Konstytucji RP). Rozwiązanie zawarte w ustawie (art. 42 ust. 2 TUE jest wymieniony w art. 14 ust. ustawy) jest niespójne logicznie oraz ogranicza możliwość wyrażenia zgody jedynie do ustawy zwykłej.

W art. 14 ust. 1 ustawy znajduje się również odwołanie do Protokołu (nr 9). Postanowienia tego Protokołu mają stanowić gwarancję stabilności formuł z Janiny, które stanowiły „rekompensatę” dla delegacji polskiej (ówczesnego Prezydenta RP, Lecha Kaczyńskiego) za rezygnację podczas negocjacji w czerwcu 2007 r. nad Traktatem z Lizbony z tzw. formuły pierwiastkowej. Gwarancje te wyrażają się w tym, że nim Rada UE zdecydowałaby o zmianie swojej decyzji (dotyczącej formuł z Janiny)<sup>19</sup>, a Rada UE decyduje większością kwalifikowaną, „wstępną dyskusję” na ten temat musi odbyć Rada Europejska. Protokół potwierdza, że stanowisko Rady Europejskiej ma być wyrażone w drodze konsensu (co i tak gwarantuje art. 15 ust. 4 TUE). Nie jest natomiast wyjaśnione w Protokole, jaki miałby być związek między stanowiskiem Rady Europejskiej i Rady UE (która, jak wspomniano, decyduje większością kwalifikowaną - art. 16 ust. 3). Z art. 14 ust. 1 ustawy wynika, że decyzja Prezydenta (legitymowana ustawą zwykłą) dotyczyłaby stanowiska polskiego przedstawiciela w Radzie Europejskiej<sup>20</sup>.

Następnie w art. 14 ust. 1 ustawy znajduje się odwołanie do art. 47 ust. 7 TUE, zawierającego strukturalną procedurę kładki *sensu stricto*, w stosunku do której TUE wprowadza mechanizm kontrolny: prawo sprzeciwu ze strony parlamentu narodowego. Podobny mechanizm zastosowano w art. 81 ust. 3 TFUE. Abstrahując od wyrażenia w drodze

---

<sup>19</sup> Decyzja w tej sprawie (której uzgodniony podczas negocjacji tekst był początkowo zawarty w deklaracji nr 7), została - stosownie do ustaleń - podjęta formalnie przez Radę UE w dniu podpisania Traktatu z Lizbony i weszła w życie z dniem wejścia w życie Traktatu z Lizbony (art. 7 decyzji). Por. Decyzja Rady z dnia 13 grudnia 2007 r. (2009/875/WE), Dz. Urz. UE 2009 L 314/73.

<sup>20</sup> *Notabene*, jeżeli chciano zagwarantować solidny wpływ Polski na trwałość formuły z Janiny, to należało w Protokole (nr 9) ustanowić jednomyślność w Radzie UE w sprawie zmiany decyzji, ona bowiem podjęła tę decyzję i może dokonać jej zmiany.

ustawy zgody na decyzję Prezydenta RP, która będzie determinować stanowisko polskiego przedstawiciela w tych sprawach w Radzie Europejskiej (art. 48 ust. 7 TUE) lub Radzie UE (art. 81 ust. 3 TFUE), warto było oba te przypadki ująć odrębnie i - przynajmniej ogólnie - określić (na wzór rozwiązania przyjętego w niemieckiej Ustawie o rozszerzeniu) wielostopniowy mechanizm, uwzględniający również prawo sprzeciwu ze strony Sejmu i Senatu. Ustawa kooperacyjna - jak już wskazano - w ogóle nie odnosi się do „prawa sprzeciwu” Sejmu i Senatu, wynikającego z postanowień TUE i TFUE, które w zamierzeniu legislatora unijnego miało być głównym elementem kontrolnym tego rodzaju procedur kładek (pozostawiając tę sprawę do regulacji w regulaminach obu izb)<sup>21</sup>.

W art. 14 ust. 1 ustawy znalazło się również odwołanie do art. 31 ust. 3 TUE. Jedynym uzasadnieniem dla takiego usytuowania art. 31 ust. 3 TUE jest chyba to, że oba artykuły TUE (również 42 ust 2) chciano umieścić w jednym artykule ustawy. Zamieszczone jest tu również odwołanie do art. 312 ust. 2 TFUE. Natomiast art. 15 ust. 1 ustawy dotyczy: wspomnianego już art. 81 ust. 3 TFUE, art. 153 ust. 2 TFUE, art. 192 ust. 2 TFUE i art. 333 ust 1 i 2 TFUE.

Poza wspomnianymi wyżej zastrzeżeniami co do przedmiotowego zakresu art. 14 i 15 ustawy, należy rozważyć, czy wyrażanie w każdym przypadku zgody na decyzję Prezydenta RP w drodze ustawy jest zasadne. W konsekwencji bowiem – zapoczątkowany rozwiązaniami niemieckimi - „sztywny” mechanizm krajowy może stanowić barierę dla elastycznej procedury kontynuowania reformy ustrojowej Unii (co jest istotnym motywem ustanowienia procedur kładek), tym bardziej że parlamenty narodowe mają na mocy TUE, TFUE i Protokołów jednoznacznie zastrzeżone uprawnienia kontrolne w unijnym procesie decyzyjnym.

Wydaje się jednak, że upoważnienie ustawowe ma uzasadnienie w tych przypadkach. Również w procedurach kładki *sensu stricto* z zastrzeżeniem prawa sprzeciwu parlamentów narodowych jest to zasadne. Rzecz bowiem

---

<sup>21</sup> Por. art. 148ca i 148cb Regulaminu Sejmu RP i art. 75f i 75g Regulaminu Senatu.

w tym, że we wszystkich tych przypadkach możliwy jest przyrost kompetencji Unii Europejskiej. Z tego też względu mechanizmy ustanowione w ustawie w stosunku do (niżej omówionych) klauzuli elastyczności (art. 352 TFUE), dwóch przypadków dotyczących prawa karnego (art. 82 ust. 2 lit d/ i art. 83 ust. 1 akapit trzeci TFUE) oraz w odniesieniu do rozszerzenia kompetencji Prokuratury Europejskiej (art. 86 ust. 4 TFUE), wymagałyby rozważenia.

**Klauzula elastyczności:** przyjęcie unijnego aktu prawnego na podstawie art. 352 TFUE, bez jednoznacznej podstawy prawnej określonej w Traktatach, wymaga - stosownie do art. 11 ust. 1 ustawy kooperacyjnej zasięgnięcia opinii Sejmu i Senatu (właściwych komisji) przez rząd. Rząd, zwracając się o taką opinię, przedstawia na piśmie informacje w sprawie stanowiska polskiego w tej sprawie wraz z uzasadnieniem (ust. 2). Jeżeli ze względu na tempo procedur unijnych rząd nie jest w stanie zasięgnąć takiej opinii, ma obowiązek niezwłocznie wyjaśnić właściwym komisjom Sejmu i Senatu przyczyny niezasięgnięcia opinii. W przypadku jeżeli taka opinia została przyjęta przez Sejm (sejmową komisję), powinna ona stanowić podstawę polskiego stanowiska (art. 13 ust. 1 ustawy). Jeżeli tak się nie stało, członek rządu ma obowiązek niezwłocznie objaśnić właściwej komisji sejmowej przyczyny rozbieżności (art. 13 ust. 2 ustawy). Jak widać, w tym przypadku występuje słabsza forma udziału Sejmu i Senatu, a dodatkowo występuje zróżnicowanie między obu izbami - jedynie opinia komisji Sejmu stanowić ma podstawę dla polskiego stanowiska<sup>22</sup> przy uchwalaniu aktu prawnego na podstawie art. 352 TFUE.

W niemieckiej Ustawie o poszerzeniu przewidziano w tym przypadku wyrażenie zgody na stanowisko niemieckie reprezentowane w Radzie UE w ustawie. Na rzecz rozwiązania zawartego w polskiej ustawie koordynacyjnej przemawiają istotne argumenty, zwłaszcza zaś to, że projekt aktu prawnego przyjmowany na podstawie art. 352 TFUE objęty jest procedurą monitorowania przez parlamenty narodowe przestrzegania

---

<sup>22</sup>Por. art. 8 ust. 3 ustawy (w innych przypadkach rola opinii komisji Sejmu i Senatu jest równoważna).

zasady pomocniczości. Tak więc parlamenty mają wyraźnie zagwarantowane w TFUE (ust. 2 art. 352) kompetencje kontrolne w tej dziedzinie. Z drugiej jednak strony za „sztywniejszą” procedurą niemiecką przemawia to, że mechanizm monitorowania dotyczy jedynie aktów ustawodawczych, które stanowią jedynie część aktów prawnych, jakie mogą być podejmowane na podstawie art. 352 TFUE.

**Inne przypadki wyodrębnione w ustawie koordynacyjnej:** analogiczna procedura udziału Sejmu i Senatu, ograniczona jedynie do wydawania opinii przez ich właściwe komisje, została wprowadzona na mocy ustawy kooperacyjnej (art. 12 ust. 1 i 2 ) w stosunku kreowania stanowiska polskiego w następujących sytuacjach: w sprawie wystąpienia z zażądaniem (może to uczynić każde państwo członkowskie) - na podstawie art. 3 ust. 2 Protokołu (nr 36), aby w okresie przejściowym (2014-2017) - przy podejmowaniu decyzji w Radzie UE większością kwalifikowaną - powrócić do formuły nicejskiej, tj. do formuły z testem głosów ważonych<sup>23</sup>; w odniesieniu do art. 1 albo 4 decyzji Rady UE odnoszącej się do 16 ust. 4 TUE i art. 238 ust. 2 TFUE (sięgnięcie do tzw. formuły z Janiny w toku podejmowania decyzji większością kwalifikowaną w Radzie<sup>24</sup>); w odniesieniu do art. 82 ust. 2 lit d) TFUE - ustanawianie norm minimalnych dotyczących „szczegółowych aspektów postępowania karnego” (Rada UE stanowi w tych sprawach jednomyślnie po uzyskaniu zgody Parlamentu Europejskiego); w odniesieniu do art. 83 ust. 1 akapit trzeci TFUE - określenie dodatkowych dziedzin przestępczości o wymiarze transgranicznym, w których w drodze dyrektyw możliwe jest określenie norm minimalnych (Rada UE stanowi w tych sprawach jednomyślnie po uzyskaniu zgody Parlamentu Europejskiego) oraz w odniesieniu do art. 86 ust. 4 TFUE - rozszerzenie zakresu kompetencji Prokuratury Europejskiej (decyzje w tej sprawie podejmuje jednomyślnie Rada Europejska po

---

<sup>23</sup>Chodzi to o rozwiązanie, które w toku negocjacji podczas spotkania Rady Europejskiej 21-22 czerwca 2007 r. przyjęte zostało jako jeden z elementów kompensaty w zamian za rezygnację przez delegację polską z tzw. formuły pierwiastkowej. Por. J. Barcz, *Unia Europejska na rozstajach. Traktat z Lizbony. Dynamika i główne kierunki reformy ustrojowej*, Warszawa 2010 (II wydanie), s. 140 i nast.

<sup>24</sup>Tamże, s. 148 i nast.

uzyskaniu zgody Parlamentu Europejskiego i po konsultacji z Komisją Europejską).

W dwóch pierwszych przypadkach, dotyczących modyfikacji formuły głosowania większością kwalifikowaną, kooperacyjna metoda współdziałania rządu z Sejmem i Senatem jest uzasadniona. Choć wyszczególnienie obu tych przypadków motywowane było chyba raczej politycznie - ze względu na znaczenie jakie formuła nicejska głosowania większością kwalifikowaną i formuła z Janiny odegrała w zmianie stanowiska delegacji polskiej (ówczesnego Prezydenta RP, Lecha Kaczyńskiego) podczas negocjacji w 2007 r. nad Traktatem z Lizbony<sup>25</sup>.

Natomiast należałoby rozważyć, czy zasadnie w ustawie kooperacyjnej nie zdecydowano się na legitymizowanie w ustawie stanowiska polskiego prezentowanego w Radzie UE w dwóch przypadkach dotyczących prawa karnego (art. 82 ust. 2 lit d) i art. 83 ust. 1 akapit trzeci TFUE) oraz w odniesieniu do rozszerzenia kompetencji Prokuratury Europejskiej (art. 86 ust. 4 TFUE). Niemiecka Ustawa o poszerzeniu przewiduje w tych przypadkach konieczność upoważnienia ustawowego. Jak się wydaje, zasadnie: chodzi bowiem o ingerencje w delikatne materie prawa karnego materialnego i procesowego.

Odrębnie (art. 6 pkt 3 ustawy) odniesiono się do postanowień TFUE zawierających tzw. hamulec bezpieczeństwa (art. 48 akapit drugi TFUE, art. 82 ust. 3 TFUE i art. 83 ust. 3 TFUE). W tym przypadku Rada Ministrów ma obowiązek poinformowania niezwłocznie Sejm i Senat o stanowisku pozostałych państw członkowskich. Pewien problem może wynikać co do dalszego postępowania określonego w ustawie i jego skutków prawnych. Art. 7 ust. 1 ustawy zobowiązuje Radę Ministrów do przekazania Sejmowi i Senatowi „projektów stanowisk Rzeczypospolitej Polskiej w sprawie projektów aktów ustawodawczych”, a na podstawie art. 8 ust. 1 ustawy projektów innych „aktów prawnych Unii Europejskiej”. Są one następnie przedmiotem opiniowania, a w przypadku gdy stanowisko polskie

---

<sup>25</sup> Tamże, s. 222 i nast.

prezentowane w Radzie Europejskiej lub Radzie UE nie uwzględnia wydanej opinii właściwej komisji Sejmu lub Senatu przedstawiciel rządu musi wyjaśnić przyczyny rozbieżności (art. 8 ust. 2 i 3 ustawy). Rzecz jednak w tym, że w ramach procedury hamulca bezpieczeństwa przedstawiciel każdego z państw członkowskich w Radzie UE może „zażądać” przedłożenia Radzie Europejskiej „kwestii” sprzeczności projektowanego aktu prawnego z jego istotnymi interesami narodowymi. „Żądanie” takie nie może być kwalifikowane ani jako projekt aktu ustawodawczego (art. 7 ust. 1 ustawy), ani innego aktu prawnego UE (art. 8 ust. 1 ustawy). Powstaje więc pytanie, czy stanowisko przedstawiciela polskiego (rządu) w Radzie UE podlegać będzie opiniowaniu przez Sejm i Senat? Decyzja w tej sprawie jest istotna i jej kreowanie w Polsce wymagałoby udziału parlamentu. Znacznie lepsze i jednoznaczne jest rozwiązanie zawarte w niemieckiej Ustawie o poszerzeniu (§ 9), w myśl którego przedstawiciel RFN w Radzie UE zobowiązany jest do wystąpienia z wnioskiem o przekazanie sprawy Radzie Europejskiej, jeżeli zobowiąże go do tego uchwała Bundestagu (ust. 1). Stosowną uchwałę może podjąć Bundesrat, jeżeli rozpatrywana materia objęta jest kompetencją landów.

## **5. Procedury kładki w projekcie unijnego rozdziału Konstytucji RP**

14 lipca 2011 r. Komisja Nadzwyczajna przedstawiła projekt „Ustawy o zmianie Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej”, koncentrujący się na wprowadzeniu do Konstytucji RP projekt nowego rozdziału Xa Konstytucji RP - „Członkostwo Rzeczypospolitej Polskiej w Unii Europejskiej”<sup>26</sup>. Postanowienia art. 227c. tego projektu odnoszą się do procedur kładek. Stosownie do projektowanych przepisów (ust. 1 art. 227c.) w przypadku procedury kładki z zastrzeżeniem „zatwierdzenia”, decyzję w tej sprawie podejmuje Prezydent RP, na wniosek Rady Ministrów i za zgodą wyrażoną w ustawie. Natomiast w przypadku procedur kładek *sensu stricto* (nie

---

<sup>26</sup> Sejm RP. VI kadencja. Druk nr 4450 z dnia 14 lipca 2011 r. Punktem wyjścia prac Komisji był przedłożony 12 listopada 2010 r. projekt Prezydenta RP, który z kolei poprzedzony był tzw. projektem akademickim, opracowanym w ramach Biura Analiz Sejmowych przez zespół naukowy powołany w grudniu 2009 r. przez ówczesnego Marszałka Sejmu. Por. J. Jaskiernia, *Projekt klauzuli integracyjnej do Konstytucji RP*, Państwo i Prawo 2011, nr 1.

zawierających wymogu „zatwierdzenia”) (ust. 2 art. 227c), wymagana jest zgoda Prezydenta RP, wyrażana na wniosek Rady Ministrów i za zgodą wyrażoną w ustawie, jeżeli zmiana ta dotyczy: trybu stanowienia unijnych aktów prawnych, składu organów UE, spraw regulowanych w ustawie lub dla których Konstytucja RP wymaga ustawy.

Wydaje się, że zaproponowane postanowienia nie oddają istoty problemu<sup>27</sup>. Konstytucja RP powinna dotyczyć spraw zasadniczych, natomiast szczegółowe odniesienia do poszczególnych procedur kładek, powinna regulować ustawa kooperacyjna (naturalnie gruntownie zmieniona w przypadku wejścia w życie nowelizacji Konstytucji RP). Za takim rozwiązaniem przemawia przede wszystkim to, że poszczególne rodzaje procedury kładki regulowane są w Traktatach stanowiących podstawę UE i mogą w przyszłości być zmieniane na mocy kolejnych traktatów rewizyjnych. Natomiast ogólna konstytucyjna klauzula jest potrzebna, bowiem sama formuła uproszczonej zmiany Traktatów (i inne procedury kładki) bez wątplenia stały się trwałym elementem pierwotnego prawa Unii i mogą prowadzić w pewnych przypadkach do zwiększenia kompetencji powierzonych Unii.

Z konstytucyjnego punktu widzenia najistotniejszy jest nie tyle podział procedur kładek na procedury wymagające (na podstawie przepisów TUE względnie TFUE) „zatwierdzenia” ze strony państw członkowskich zgodnie z ich „wymogami konstytucyjnymi” i kładki *sensu stricto*, nie wymagające takiego „zatwierdzenia” (co jest głównym kryterium zawartym w projekcie), lecz podział decyzji podejmowanych w ramach procedur kładki na decyzje Rady Europejskiej lub Rady UE, które prowadzą do poszerzenia

---

<sup>27</sup> Pierwsze oceny projektu Komisji Nadzwyczajnej zawarte są w ekspertyzach (odnoszących się jeszcze do projektu Podkomisji Nadzwyczajnej z 27 maja 2011 r.). Niemniej zmiany naniesione w projekcie z 14 lipca 2011 r. miały głównie redakcyjny charakter: M. Kruk-Jarosz, *Opinia o sprawozdaniu Podkomisji Nadzwyczajnej Sejmu d.s. zmiany Konstytucji RP w sprawie członkostwa RP w Unii Europejskiej – w postaci tekstu jednolitego zmiany Konstytucji (uwagi z zakresu prawa konstytucyjnego)* (lipiec 2011 r.); E.M. Małajny, *Opinia o projekcie ustawy o zmianie Konstytucji RP przedłożonym przez podkomisję Nadzwyczajną 27 maja 2011 r.* (18 czerwca 2011 r.); J. Barcz, *Uwagi do projektu Podkomisji Nadzwyczajnej z dnia 27 maja 2011 r. w sprawie „rozdziatu europejskiego” w Konstytucji RP (zwłaszcza w świetle prawa unijnego)* (6 czerwca 2011 r.).



kompetencji powierzonych Unii Europejskiej oraz decyzje, na podstawie których takie zwiększenie kompetencji nie następuje. W przypadku pierwszego rodzaju decyzji logiczne jest zastosowanie formuły porównywalnej do procedury upoważniającej Prezydenta RP do ratyfikowania traktatu rewizyjnego, na mocy którego następuje przekazanie kompetencji organów władzy państwowej na Unię (obecny art. 90 Konstytucji RP). Natomiast w przypadku drugim w grę wchodzi upoważnienie wyrażone w ustawie zwykłej (jeśli materia decyzji Rady Europejskiej lub Rady UE pokrywałaby się z obszarami wskazanymi w art. 89 ust. 1 Konstytucji RP), względnie jakaś inna forma zaangażowania Sejmu i Senatu.

Ustawa kooperacyjna - jak wskazano - niestety nie przyjmuje takiego jednoznacznego kryterium merytorycznego. Zamiast tego kieruje się po części kryterium wymogu „zatwierdzenia” (w nowym art. 12a ustawy o umowach międzynarodowych), a w pozostałej części procedur kładek - brakiem wymogu „zatwierdzenia”, ale jak pamiętamy (art. 42 ust. 2 TUE) niekonsekwentnie: w tych przypadkach wyrażenie zgody ze strony parlamentu może nastąpić jedynie w drodze ustawy zwykłej. Zwraca przede wszystkim uwagę,<sup>28</sup> że nawet wówczas, gdyby decyzja podejmowana w ramach procedury kładki (objętych artykułami 14 i 15 ustawy kooperacyjnej) prowadziła do zwiększenia kompetencji Unii (do przekazania dodatkowych kompetencji organów władzy państwowej na Unię) nie przewidziano zaostrożonej procedury legitymizacyjnej, określonej w obecnym art. 90 Konstytucji RP. Przyjęcie kryterium „zatwierdzenia”, w połączeniu z okolicznościami politycznymi, towarzyszącymi uzgodnieniu tekstu ustawy kooperacyjnej, doprowadziło do wspomnianej już „kakofonii legislacyjnej”.

Postanowienia projektowanego rozdziału Konstytucji RP mogłyby ustanowić wspomniane wyżej zasadnicze kryterium merytoryczne, które rozstrzygałoby o sposobie wyrażenia zgody przez parlament na decyzję Rady Europejskiej i Rady UE w zależności od jej oddziaływania na

---

<sup>28</sup> Por. M. Kruk-Jarosz, tamże: punkt 6.

kompetencje powierzone Unii oraz w koherencji z odpowiednimi postanowieniami Konstytucji RP (odpowiadającymi obecnemu art. 90 i 89). Niestety analizowany projekt Komisji Nadzwyczajnej kontynuuje błędne założenia, jakie znalazły wyraz w ustawie kooperacyjnej: w art. 227c. jako główne kryterium występuje wymóg „zatwierdzenia”. Do tego projekt Komisji Nadzwyczajnej przewiduje w obu przypadkach jedynie możliwość wyrażenia zgody przez parlament w drodze ustawy zwykłej. Projekt eliminuje więc tym samym zasadną elastyczność zawartą w nowym art. 12a ustawy o umowach międzynarodowych, który - odwołując się ogólnie do procedury ratyfikacyjnej - umożliwia sięgnięcie do trybu określonego w art. 90 lub 89 Konstytucji RP w zależności od treści decyzji Rady Europejskiej lub Rady UE.

Z tego punktu widzenia rozwiązanie zawarte w projekcie Prezydenta RP (z 12 listopada 2010 r.) jest lepsze. Proponuje się tam bowiem (ust. 1 art. 227d.), aby w przypadku, gdy decyzja podejmowana w ramach procedury kładki powoduje konieczność powierzenia Unii nowych kompetencji, stosowane były odpowiednio przepisy artykułu dotyczącego zawierania traktatów rewizyjnych (specjalna procedura uchwalania ustawy względnie referendum ogólnokrajowe). Natomiast w pozostałych przypadkach decyzji podejmowanych w ramach procedur kładek (czyli gdy nie następuje przekazanie Unii nowych kompetencji), tryb wyrażania zgody na takie określałaby ustawa (ust. 2 art. 227d.).

Należy jeszcze rozważyć dwa dodatkowe aspekty problemu, w nawiązaniu do analizowanego projektu Komisji Nadzwyczajnej. Zasadna jest propozycja, aby jednoznacznie powierzyć Prezydentowi RP podejmowanie decyzji w sprawie wyrażenia zgody na sięgnięcie do procedury kładki względnie zaakceptowanie decyzji Rady Europejskiej lub Rady UE podjętej w tym trybie (ustawa kooperacyjna zawiera ten model jedynie w art. 14 i 15). W ten sposób wyjaśniono by rolę Prezydenta RP w tej procedurze i formę działania. Samo bowiem odesłanie do artykułu regulującego ratyfikowanie traktatów rewizyjnych sprawy tej nie objaśnia. Po drugie - racjonalna jest również propozycja, aby w Konstytucji RP wyraźnie zastrzec, że pozostałe decyzje podejmowane w ramach

procedury kładki przez Radę Europejską lub Radę UE, o ile ich materia objęta jest postanowieniami art. 89 ust. 1 Konstytucji RP, dla wyrażenia na nie zgody ze strony Polski, wymagałyby upoważnienia w drodze ustawy zwykłej.

W końcu należy przypomnieć, że ustawa kooperacyjna w ogóle pomija „prawo sprzeciwu” zastrzeżone w dwóch przypadkach procedur kładek (art. 48 ust. 7 TUE i art. 81 ust. 3 TFUE). Projekt Komisji Nadzwyczajnej potwierdza tymczasem tak prawo sprzeciwu jak i prawo przyjmowania przez Sejm i Senat uzasadnionej opinii (w sprawie niezgodności aktu ustawodawczego z zasadą pomocniczości) na szczeblu konstytucyjnym (art. 227e.) oraz szczegółowo precyzuje warunki inicjowania skargi do Trybunału Sprawiedliwości UE (art. 227d.). Można mieć uzasadnione wątpliwości, czy w ogóle jest to materia konstytucyjna. Stąd mocniejsze uzasadnienie miałyby ogólna klauzula, zawarta w art. 227h. ust 2 projektu Prezydenta RP i projektu akademickiego („Sejm i Senat wykonują kompetencje powierzone parlamentom narodowym w Traktatach stanowiących podstawę Unii Europejskiej w zakresie i formach określonych w tych Traktatach”), przy czym powinna ona być uzupełniona odesłaniem do szczegółowych regulacji w ustawie kooperacyjnej oraz w regulaminach Sejmu i Senatu (gdzie kwestie te są obecnie regulowane).

## 6. Podsumowanie

(1) Praktyka niemiecka (wyrok FTK i Ustawa o poszerzeniu) wprowadziły bardzo „sztywny” model uzależniający działanie Rządu Federalnego w obszarach, w których Traktat z Lizbony zmierza do wprowadzenia pewnej elastyczności w kontynuowaniu reformy ustrojowej Unii, od zgody Bundestagu i Bundesratu (w większości przypadków wyrażonej w drodze ustawy). System ten może budzić wątpliwości z punktu widzenia zarówno prawnego (unijnej zasady lojalnej współpracy) jak i politycznego. Pewien niepokój w politycznej ocenie tego modelu wynikał również z obawy, aby nie wywołał on reakcji łańcuchowej, polegającej na radykalnym umacnianiu statusu parlamentów narodowych w stosunku do własnych rządów przy kreowaniu „stanowisk

państwowych” w Radzie Europejskiej i Radzie w tych dziedzinach, w których twórcy Traktatu z Lizbony zamierzali ustanowić klauzule gwarantujące pewną elastyczność w reformie ustrojowej Unii w przyszłości<sup>29</sup>.

(2) Rozwiązania wprowadzone na mocy Traktatu z Lizbony przewidują różne mechanizmy kontrolowania przez parlamenty narodowe procesu decyzyjnego w UE. Tak radykalne umocnienie statusu parlamentu wobec własnego rządu – jak to zakłada model niemiecki – niweluje ten subtelny mechanizm wzajemnego oddziaływania, sprawia, że rozwiązania Traktatu z Lizbony mogą po części stać się martwe. Z drugiej jednak strony mocniejsze zaangażowanie parlamentów narodowych w sprawy UE ma swoje głębokie uzasadnienie. Ich włączenie, zwłaszcza w decyzje o znaczeniu ustrojowym dla rozwoju Unii, ma istotne znaczenie dla umocnienia jej legitymacji demokratycznej i rozbudowania konwergencji między krajowym i unijnym procesem decyzyjnym.

(3) Przepisy ustawy kooperacyjnej związane z procedurami kładek są mało przejrzyste, brak im również jednoznacznego merytorycznego punktu odniesienia. Wyraźnie widać, że trudne negocjacje podczas prac nad tą ustawą zdominowane zostały - z jednej strony - dążeniem do zagwarantowania maksymalnej swobody egzekutywie (to jej przedstawiciele zasiadają w obu instytucjach unijnych), z drugiej zaś dążeniem opozycji do zakotwiczenia w ustawie najważniejszych elementów „zdobyczy” z okresu negocjacji nad Traktatem z Lizbony, uzyskanych w ramach „rekompensaty” za rezygnację z propozycji pierwiastkowej. Mniej uwagi poświęcono natomiast ustalenia merytorycznego kryterium, które uzależniałoby zakres upoważnienia parlamentarnego, udzielanego polskiemu stanowisku podczas podejmowania decyzji przez Radę Europejską lub Radą UE w ramach procedury kładki, od skutków prawnych takiej decyzji w odniesieniu do zakresu kompetencji powierzonych UE (w odwołaniu do art. 90 i 89 Konstytucji RP).

---

<sup>29</sup> Por. J. Crosbie, *Irish parliament to get more control over EU laws*, European Voice 06.07.2009.

(4) Projekt nowelizacji Konstytucji RP, przedłożony przez Komisję Nadzwyczajną 14 lipca 2011 r., niestety przejmuje co do zasady rozwiązania zawarte w ustawie kooperacyjnej. Znacznie lepszą propozycję w tej dziedzinie zawiera wyjściowy projekt Prezydenta RP, w którym głównym kryterium dla trybu i zakresu wyrażenia zgody na decyzje Rady Europejskiej lub Rady UE( podejmowane w ramach procedur kładek) jest wpływ takich decyzji na zakres kompetencji powierzonej Unii Europejskiej.

## Akty delegowane i akty wykonawcze - pojęcie i kryteria rozróżnienia<sup>1</sup>

(w:) Europejski Przegląd Sądowy 2012, nr 3  
(strony 6-16).

Traktat z Lizbony (dalej jako TL) przeprowadził istotną reformę unijnego prawa pochodnego<sup>2</sup>. Wynika ona przede wszystkim z przekształcenia Unii Europejskiej w spójną organizację międzynarodową i z likwidacji uprzedniej struktury trójfilarowej. Ponieważ nowa Unia zastępuje Wspólnotę Europejską i jest jej następcą prawnym (art. 1 ak. 3 Traktatu o Unii Europejskiej, dalej jako TUE), cały jej obszar objęto uprzednimi instrumentami prawnymi wspólnotowego prawa pochodnego, tj. rozporządzeniami, dyrektywami i decyzjami (art. 288 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej, dalej jako TFUE), przy zachowaniu specyfiki Wspólnej Polityki Zagranicznej i Bezpieczeństwa (dalej jako WPZiB), która „podlega szczególnym zasadom i procedurom” (art. 24 ust. 1 TUE). Na mocy TL ustanowiono hierarchię w ramach aktów unijnego prawa pochodnego, wyodrębniając wyraźnie dwie ich kategorie (art. 289-291 TFUE): akty ustawodawcze i akty nieustawodawcze. Na szczycie hierarchii

---

<sup>1</sup> Niniejszy artykuł jest rozszerzoną wersją referatu wygłoszonego podczas konferencji „Implementacja Traktatu z Lizbony: akty delegowane versus akty wykonawcze”, zorganizowanej 22.11.2011 r. przez Katedrę Prawa Międzynarodowego i Prawa UE w Kolegium Prawa Akademii Leona Koźmińskiego oraz Departament Prawa UE Ministerstwa Spraw Zagranicznych. Szersze rozważania autora na ten temat por. J. Barcz, *Traktat z Lizbony. Wybrane aspekty prawne działań implementacyjnych*, Warszawa 2012, rozdz. 5.

<sup>2</sup> Jedną z pierwszych analiz w polskiej literaturze przedmiotu zob. C. Herma, *Reforma systemu aktów prawa pochodnego UE w Traktacie z Lizbony*, „Europejski Przegląd Sądowy” 2008/5; C. Herma, *Likwidacja „struktury filarowej” Unii - podmiotowość prawnomiędzynarodowa UE oraz reforma systemu aktów prawa pierwotnego i wtórnego*, w: *Główne reformy ustrojowe Unii Europejskiej*, J. Barcz (red.), Warszawa 2008, s. 134.

znajdują się akty ustawodawcze, przyjmowane wspólnie przez Parlament Europejski (dalej jako PE) i Radę UE (na wniosek Komisji Europejskiej, dalej jako Komisja lub KE) w drodze zwykłej procedury ustawodawczej (art. 289 ust. 1 TFUE)<sup>3</sup> lub przez PE z udziałem Rady UE, względnie przez Radę UE z udziałem PE w drodze specjalnej procedury ustawodawczej (art. 289 ust. 2 TFUE)<sup>4</sup>. Niżej w hierarchii znajdują się natomiast akty nieustawodawcze, obejmujące przede wszystkim akty delegowane (art. 290 TFUE) oraz akty wykonawcze (art. 291 TFUE)<sup>5</sup>, które służą „dopełnieniu” aktów ustawodawczych: akty delegowane - uzupełnieniu lub zmianie „innych niż istotne elementów” aktów ustawodawczych (art. 290 ust. 1 TFUE); akty wykonawcze - zapewnieniu „jednolitych warunków wykonywania prawnie wiążących aktów Unii”. Po wejściu w życie TL okazało się, że rozróżnienie obu tych kategorii<sup>6</sup> stało się jednym z najistotniejszych problemów jego implementacji zarówno z prawnego, jak i z politycznego punktu widzenia<sup>7</sup>.

## 1. Uwagi wprowadzające: uprzedni stan prawny

Przed wejściem w życie TL podstawę prawną przekazania Komisji uprawnień quasi-prawodawczych lub wykonawczych stanowił ówczesny art. 202 TWE, stosownie do którego Rada UE była uprawniona do przyznania Komisji „w aktach przez siebie przyjmowanych uprawnienia do wykonywania norm, które Rada ustanawia. Rada może uzależnić wykonywanie tych uprawnień od pewnych warunków. Może również, w

---

<sup>3</sup> Zastąpiła uprzednią procedurę współdecydowania - dawny art. 251 Traktatu ustanawiającego Wspólnotę Europejską (dalej jako TWE).

<sup>4</sup> Zastąpiła ona m.in. procedurę zgody i procedurę konsultacji oraz procedurę współpracy (dawny art. 250 TWE), która została zlikwidowana.

<sup>5</sup> Traktaty nie zawierają, co prawda, definicji aktów nieustawodawczych, dlatego została zaakceptowana po pewnej dyskusji interpretacja, że pojęcie to obejmuje unijne akty prawa pochodnego niebędące aktami ustawodawczymi. Por. A. Zawidzka, *Prawo pochodne Unii Europejskiej*, w: *Źródła prawa Unii Europejskiej*, J. Barcz (red.), Warszawa 2010, s. IV-20-21.

<sup>6</sup> Por. P. Craig, *Delegated acts, implementing acts and the new Comitology Regulation*, *European Law Review* 2011/1.

<sup>7</sup> Por. R. Grzeszczak, *Władza wykonawcza w systemie Unii Europejskiej*, Warszawa 2011, s. 143.

szczególnych przypadkach, zastrzec dla siebie prawo bezpośredniego wykonywania uprawnień wykonawczych”. Szczegółowe regulacje postępowania w tej sprawie, zwłaszcza zaś procedur nadzoru nad korzystaniem przez Komisję z przekazanych jej kompetencji, zawierała decyzja Rady 87/373/EWG z 13.07.1987 r., zastąpiona decyzją Rady 1999/468/WE z 28.06.1999 r.<sup>8</sup> (tzw. decyzja komitologiczna).

Z postanowień ówczesnego art. 202 TWE wynikało, że kompetencje do przekazywania uprawnień Komisji i nadzoru nad ich wykonywaniem ma Rada UE. W praktyce jednak coraz częściej kompetencje takie były przekazywane Komisji na mocy aktów prawnych przyjmowanych wspólnie przez Radę UE i PE w trybie procedury współdecydowania (dawny art. 251 TWE). Dlatego postulaty PE nakierowane były na zmianę decyzji Rady 1999/468/WE w celu umocnienia pozycji PE w procedurach komitologicznych. Komisja przedstawiła projekt zmiany tej decyzji w 2002 r. Prace zostały przerwane w związku z propozycjami zawartymi w Traktacie konstytucyjnym, które wychodziły naprzeciw oczekiwaniom PE (propozycja „europejskiego rozporządzenia delegowanego”). Po „zamrożeniu” procedury ratyfikacyjnej tego Traktatu w 2005 r. (w wyniku negatywnych referendum we Francji i w Niderlandach) powrócono do sprawy zmiany decyzji Rady nr (nie podaje się „nr”)1999/468/WE. Dokonano jej na mocy decyzji Rady UE 2006/512/WE z 17.07.2006 r.<sup>9</sup> Obok istniejących procedur komitologicznych – doradczej, zarządzającej i regulacyjnej - wprowadzono również „procedurę regulacyjną połączoną z kontrolą” (nowy art. 5a decyzji 1999/468/WE)<sup>10</sup>, często określaną francuskim akronimem PRAC (*Procédure de Réglementation avec Contrôle*) lub angielskim RPS (*Regulatory Procedure with Scrutiny*). Wywodzi się z niej bezpośrednio koncepcja aktów delegowanych, wprowadzona na mocy Traktatu z Lizbony do art. 290 TFUE. Pozostałe procedury komitologiczne (nieco

---

<sup>8</sup> Dz. Urz. WE L 184 z 1999 r., s. 23.

<sup>9</sup> Dz. Urz. UE L 200 z 2006 r., s. 11.

<sup>10</sup> Tekst scalony decyzji Rady UE nr 1999/468/WE (Dz. Urz. UE C 255 z 2006 r., s. 4), dalej jako decyzja nr 1999/468/WE.



zmodyfikowane) znalazły nową podstawę prawną w art. 291 TFUE oraz wydanym na jego podstawie (art. 291 ust. 3 TFUE) rozporządzeniu PE i Rady UE nr 182/2011 z 16.02.2011 r. ustanawiającym przepisy i zasady ogólne dotyczące trybu kontroli przez państwa członkowskie wykonywania uprawnień wykonawczych przez Komisję<sup>11</sup>.

Procedurę regulacyjną połączoną z kontrolą<sup>12</sup> ustanowiono więc w 2006 r. w celu zagwarantowania większych praw kontrolnych w stosunku do środków wykonawczych Komisji ze strony prawodawcy - Rady UE, zwłaszcza zaś PE<sup>13</sup>, w przypadku gdy środek wykonawczy Komisji ingerował w treść aktu podstawowego, zmieniając jego „elementy inne niż istotne”. Procedura ta stosowana była pod dwoma warunkami: po pierwsze - akt podstawowy musiał być przyjęty w procedurze współdecydowania (ówczesny art. 251 TWE); po drugie - środek wykonawczy miał mieć zasięg ogólny i traktowany był jako quasi-prawodawczy.

Była to najbardziej wymagająca w stosunku do Komisji procedura. Z jednej strony, projekt Komisji środków wykonawczych poddany był bowiem ocenie komitetu ds. regulacji połączonej z kontrolą (decydującego większością kwalifikowaną), z drugiej zaś – jeżeli opinia komitetu popierała projekt Komisji, to w stosunku do takiego projektu prawo sprzeciwu miały jeszcze PE lub Rada UE. Było to szczególnie istotne w interesującym nas kontekście: w toku tej procedury nie tylko Rada UE (stanowiąca większością kwalifikowaną), lecz także PE (stanowiący większością głosów swoich członków) mogły się sprzeciwić przyjęciu aktu prawnego proponowanego przez Komisję, przy czym w uzasadnieniu musiały wskazać, że projekt taki „wykracza poza uprawnienia wykonawcze przewidziane w akcie podstawowym lub iż projekt ten nie odpowiada celowi bądź treści aktu podstawowego”, albo że „narusza zasadę

---

<sup>11</sup> Jest w tekście głównym (Dz. Urz. UE L 55 z 2011 r., s. 13).

<sup>12</sup> Art. 5a decyzji Rady UE nr 1999/468/WE, wprowadzony decyzją nr 2006/512/WE.

<sup>13</sup> Szczegółowo na temat tej procedury: Th. Christiansen, B. Vaccari, *The 2006 Reform of Comitology: Problem solved or dispute postponed?*, EIPA OPE- 2006/3, s. 87; A. Hardacre, M. Damen, *The European Parliament and Comitology: PRAC in Practice*, EIPASCOPE 2009/1, s. 99.

pomocniczości lub zasadę proporcjonalności” - art. 5a ust. 3 lit. b i art. 5a ust. 4 lit. e. Miały one na to (każda z instytucji działająca autonomicznie) 3 miesiące od otrzymania projektu aktu prawnego (jeżeli projekt przedłożony przez Komisję był zgodny z opinią komitetu ds. regulacji połączonej z kontrolą)<sup>14</sup> lub 4 miesiące - PE (jeżeli projekt przedłożony przez Komisję nie był zgodny z opinią komitetu ds. regulacji połączonej z kontrolą lub opinia nie została przedłożona)<sup>15</sup>. Jeżeli w tym terminie PE lub Rada UE, względnie PE, nie wyraziły sprzeciwu, to Komisja przyjmowała akt prawny<sup>16</sup>.

Natomiast jeżeli projekt Komisji nie zyskał poparcia komitetu ds. regulacji połączonej z kontrolą lub komitet nie był w stanie przyjąć opinii<sup>17</sup>, to Komisja przekazywała sprawę do Rady UE (i do PE). Niemniej jednak decyzje w pierw miejsce podejmowała Rada UE (większością kwalifikowaną) - jeżeli zatem sprzeciwiła się ona proponowanemu środkowi wykonawczemu, to nie zostawał on przyjęty (PE nie miał na tym etapie nic do powiedzenia). Dopiero jeżeli Rada UE postanowiła przyjąć proponowany środek lub nie podjęła żadnej decyzji (w terminie 2 miesiące), to sprawa trafiała do PE, który mógł się sprzeciwić przyjęciu danego środka wykonawczego. Jak więc widać, w ramach tej procedury PE w dalszym ciągu nie miał równoprawnego statusu z Radą UE, co było przyczyną ciągłych napięć<sup>18</sup>.

---

<sup>14</sup> Art. 5a ust. 3 lit. c decyzji Rady nr 1999/468/WE (tekst scalony).

<sup>15</sup> Art. 5a ust. 4 lit. e decyzji Rady nr 1999/468/WE (tekst scalony).

<sup>16</sup> Odpowiednio: art. 5a ust. 3 lit. d i art. 5a ust. 4 lit. f decyzji Rady nr 1999/468/WE (tekst scalony).

<sup>17</sup> Art. 5a ust. 4 decyzji Rady nr 1999/468/WE (tekst scalony).

<sup>18</sup> Por. A. Hardarce, M. Kaeding, *Delegated & Implementing Acts. The New Comitology. EIPA Essential Guide*, 2.03.2011 r., s. 10. Przewidziany był również pilny tryb „procedury regulacyjnej połączonej z kontrolą” (art. 5a ust. 6 decyzji), wówczas gdy akt podstawowy stwierdzał, że ze względu „na niezmiernie pilny charakter sprawy” nie można zachować (wskazanych wyżej) terminów wyrażenia sprzeciwu przez Radę UE i PE. Komisja mogła w takim przypadku przyjąć akt prawny (jeżeli był on zgodny z opinią komitetu ds. regulacji, połączonej z kontrolą) i wprowadzić taki akt natychmiast w życie, o czym niezwłocznie informowała PE i Radę UE - art. 5a ust. 6 lit. a decyzji. Obie instytucje miały w tym przypadku miesiąc na wyrażenie sprzeciwu, z powołaniem na wskazane już wyżej argumenty – art. 5a ust. 6 lit. b decyzji. W przypadku wyrażenia sprzeciwu przez jedną z tych instytucji Komisja mogła tymczasowo utrzymać w mocy zakwestionowany akt prawny, jeżeli

We wspólnym oświadczeniu<sup>19</sup> PE, Rady UE i Komisji w sprawie decyzji Rady UE z 17.07.2006 r. (zmieniającej decyzję komitologiczną 1999/468/WE) doprecyzowano w ważnym zakresie „procedurę regulacyjną połączoną z kontrolą”, wskazując na możliwość cofnięcia przez PE i Radę UE delegacji uprawnień na Komisję (choć w ograniczonym zakresie), co zostało rozwinięte w konstrukcji aktu delegowanego, wprowadzonego na mocy Traktatu z Lizbony. Nawiązano mianowicie do tzw. procedury Lamfalussy’ego<sup>20</sup>, stosowanej przy uchwalaniu dyrektyw w dziedzinie usług finansowych. Ponieważ regulowały one sprawy, które miały charakter „techniczny”, a jednocześnie wymagały częstych zmian, Komisja otrzymywała w nich szerokie uprawnienia quasi-prawodawcze. Specyficzne środki nadzoru ze strony PE i Rady UE polegały natomiast na tym, że uprawnienia takie przekazywano Komisji na określony czas (zwykle 4 lata): wygasały one po upływie tego terminu, jeżeli nie zostały przedłużone wspólnie przez PE i Radę UE (tzw. *sunset clauses*)<sup>21</sup>. We wspólnym oświadczeniu stwierdzono, że procedura ta będzie rozszerzona na nową „procedurę regulacyjną połączoną z kontrolą”, a jednocześnie w stosunku do aktów prawnych, objętych do tej pory procedurą Lamfalussy’ego, będzie stosowana nowa procedura (w stosunku natomiast do aktów prawnych już obowiązujących należało przeprowadzić odpowiednie dostosowania)<sup>22</sup>.

---

było to uzasadnione „względami ochrony zdrowia, bezpieczeństwa lub środowiska”. Pozostawał on w mocy dopóty, dopóki nie został zastąpiony nowym aktem prawnym - art. 5a ust. 6 lit. c decyzji.

<sup>19</sup> Dz. Urz. UE C 255 z 2006 r., s. 1.

<sup>20</sup> Por. B. Vaccari, *Le Processus Lamfalussy: Enjeux, Leçons et Perspectives*, *Revue du Droit de l’Union Européens* 2007/1, s. 41.

<sup>21</sup> Por. C. Herma, *Likwidacja „struktury filarowej” Unii - podmiotowość prawnomiędzynarodowa UE...*, s. 145.

<sup>22</sup> Zob. pkt 3 i pkt 4 wspólnego oświadczenia PE, Rady UE i Komisji.

## 2. Akty delegowane: zasadnicze elementy definicji

### 2.1. Podstawa prawna

Zasadnicze postanowienia dotyczące pojęcia aktu delegowanego zawiera art. 290 TFUE<sup>23</sup>. Interpretacja jego postanowień, zwłaszcza w kontekście art. 291 TFUE (dotyczącego aktów wykonawczych), nie jest łatwa. Jak zobaczymy niżej, pozostawia też spory zakres dla politycznych decyzji państw członkowskich i instytucji unijnych. Podstawowe dokumenty, które wytyczają najważniejsze etapy precyzowania zasad interpretacji postanowień art. 290 TFUE, są następujące: dyskusję rozpoczęła KE, kierując 9.12.2009 r. Komunikat do PE i Rady UE w sprawie wykonania art. 290 TFUE<sup>24</sup>. Na Komunikat ten Rada UE zareagowała, przyjmując 14.12.2009 r. deklarację<sup>25</sup>, a PE uchwalając 5.05.2010 r. rezolucję<sup>26</sup>. Warto dodać, że 3.03.2011 r. trzy instytucje: PE, Rada UE i KE przyjęły (po trudnych negocjacjach) *Common understanding* w sprawie

---

<sup>23</sup> „1. Akt ustawodawczy może przekazywać Komisji uprawnienia do przyjęcia aktów o charakterze nieustawodawczym o zasięgu ogólnym, które uzupełniają lub zmieniają niektóre, inne niż istotne, elementy aktu ustawodawczego.

Akty ustawodawcze wyraźnie określają cele, treść, zakres oraz czas obowiązywania przekazanych uprawnień. Przekazanie uprawnień nie może dotyczyć istotnych elementów danej dziedziny, ponieważ są one zastrzeżone dla aktu ustawodawczego.

2. Warunki, którym podlega przekazanie uprawnień, są wyraźnie określone w aktach ustawodawczych i mogą być następujące:

a) Parlament Europejski lub Rada może zadecydować o odwołaniu przekazanych uprawnień;

b) akt delegowany może wejść w życie tylko wtedy, gdy Parlament Europejski lub Rada nie wyrażą sprzeciwu w terminie przewidzianym przez akt ustawodawczy.

Do celów litery a) i b) Parlament Europejski stanowi większością głosów wchodzących w jego skład członków, a Rada większością kwalifikowaną.

3. W nagłówku aktów delegowanych dodaje się przymiotnik «delegowane» albo «delegowana»”.

<sup>24</sup> European Commission, *Communication from the Commission to the European Parliament and the Council. Implementation of Article 290 of the Treaty on the Functioning of the European Union*, Bruksela 9.12.2009 r., COM(2009)673 final.

<sup>25</sup> Document of the Commission nr 17477/09.

<sup>26</sup> Sygnatura: P7TA(2010)0127. Por również: European Parliament, *Guidelines on the scope of delegated acts: fulfilment of the criteria set out in article 290 TFUE*, Bruksela 20.10.2010 r.

praktycznych ustaleń w odniesieniu do stosowania aktów delegowanych<sup>27</sup>. Wielokrotnie w sprawie aktów delegowanych wypowiadały się służby prawne Rady UE. Komisja sprecyzowała swoje stanowisko w tej sprawie w „Przewodniku dla służb Komisji”, dotyczącym aktów delegowanych<sup>28</sup>.

Z postanowień art. 290 ust. 1 TFUE wynika przede wszystkim, że uprawnienia do wydawania aktów delegowanych przez KE mogą być jej przekazane jedynie na mocy aktu ustawodawczego, tj. aktów prawnych przyjmowanych w drodze procedury ustawodawczej – zarówno zwykłej procedury ustawodawczej, jak i specjalnej procedury ustawodawczej<sup>29</sup> (art. 289 ust. 3 TFUE). Jest to istotna różnica w stosunku do aktów wykonawczych, które mogą mieć podstawę prawną w „prawnie wiążących aktach Unii”, a więc w aktach ustawodawczych i w aktach nieustawodawczych, służąc zapewnieniu „jednolitych warunków (ich) wykonywania” - art. 291 ust. 2 TFUE. W przypadku aktu delegowanego akt nieustawodawczy nie może być podstawą przekazania Komisji uprawnień w celu jego wydania<sup>30</sup>.

---

<sup>27</sup> *Common understanding on delegated acts, Letter from the President of the European Parliament on the subject, Council of the European Union, Bruksela 4.04.2011 r., sygnatura 8640/11, PE-L40, INST 192.*

<sup>28</sup> *Implementation of the Treaty of Lisbon. Delegated Acts (Article 290, Treaty on the Functioning of the European Union). Guidelines for the services of the Commission, nie ma , dalej jako Guidelines for the services of the Commission.*

<sup>29</sup> *Guidelines for the services of the Commission, pkt 10.*

<sup>30</sup> Akty ustawodawcze, stanowiące podstawę przekazania KE uprawnień do wydawania aktów delegowanych, oraz „prawnie wiążące akty Unii”, będące podstawą przekazania Komisji uprawnień do wydawania aktów delegowanych, są określane jako akty podstawowe (termin ten występuje również w takim kontekście w powoływanych wyżej dokumentach Rady UE i Komisji).

## 2.2. Pojęcie aktu delegowanego, czas trwania i warunki przekazania uprawnień

Akt delegowany jest aktem nieustawodawczym, wydanym przez KE na podstawie uprawnień przekazanych jej na mocy aktu ustawodawczego. Akt delegowany:

- ma zasięg ogólny, uzupełniając lub zmieniając niektóre - inne niż istotne - elementy aktu ustawodawczego (ust. 1 ak. 1 art. 290 TFUE);
  - jego cele, treść, zakres i czas obowiązywania muszą się mieścić w wyraźnie określonych w akcie ustawodawczym celach, treści, zakresie oraz czasie obowiązywania przekazanych Komisji uprawnień, przy czym podkreśla się, że: „Przekazanie uprawnień nie może dotyczyć istotnych elementów danej dziedziny, ponieważ są one zastrzeżone dla aktu ustawodawczego” (ust. 1 ak. 2 art. 290 TFUE).

Należy przypomnieć, że Trybunał Sprawiedliwości (dalej jako TS) wskazał w swoim orzecznictwie, odnoszącym się uprzednio do procedur komitologicznych, iż przekazywane Komisji uprawnienia wykonawcze muszą być ściśle sprecyzowane<sup>31</sup>. Jeżeli chodzi natomiast o poszczególne elementy definicji aktu delegowanego, to odnieść się należy do następujących kwestii:

- akt delegowany jest aktem prawnym: należy - jak już wskazano - do aktów nieustawodawczych (ust. 1 art. 290 TFUE); ze względu na swoją treść (uzupełnia on lub zmienia akt ustawodawczy) określany jest jako quasi-prawodawczy (quasi-legislacyjny); akt delegowany może przybrać formę nieustawodawczego rozporządzenia, dyrektywy

---

<sup>31</sup> W wyroku z 12.07.2005 r. w sprawach połączonych: C-154/04 i C-155/04, *Alliance for Natural Health* TS stwierdził m.in.: „gdy ustawodawca wspólnotowy zamierza przekazać swoje uprawnienia w zakresie zmiany części danego aktu prawodawczego, to ma on obowiązek dokładnego ograniczenia tych uprawnień oraz zagwarantowania, że ich wykonanie będzie podlegało ścisłej kontroli na podstawie określonych przez niego obiektywnych kryteriów”. Motyw 90 uzasadnienia wyroku, Zb. Orz. 2005, s. I-6451.

czy decyzji, nie może natomiast przybrać innej formy, zwłaszcza niemających mocy wiążącej zaleceń i opinii (akapit ostatni art. 288 TFUE);

- akt delegowany ma „zasięg ogólny”: oznacza to, że na mocy art. 290 TFUE możliwe jest przekazanie Komisji uprawnień do wydawania aktów delegowanych o charakterze ogólnym; na podstawie tego artykułu nie można przekazać KE uprawnień do wydawania aktów indywidualnych<sup>32</sup> (np. środków upoważniających jedno państwo lub określoną grupę państw);

- akt delegowany „uzupełnia lub zmienia niektóre, inne niż istotne, elementy aktu ustawodawczego”: analiza szczegółowa tego elementu definicji aktu delegowanego wymaga odniesienia się do kilku istotnych problemów:

- należy rozważyć, co oznacza, że akt delegowany uzupełnia lub zmienia „inne niż istotne elementy aktu ustawodawczego”: w tym kontekście należy przypomnieć, że w ust. 1 art. 290 TFUE stwierdza się również, iż: „Przekazanie uprawnień nie może dotyczyć istotnych elementów danej dziedziny, ponieważ są one zastrzeżone dla aktu ustawodawczego”; sam problem nie jest nowy, ponieważ uprzednio - w odniesieniu do procedur komitologicznych - wyjaśniono, że podejmowane w ich ramach środki wykonawcze nie mogą dotyczyć „istotnych elementów” aktu podstawowego (a w zasadzie - „istotnych elementów” regulowanej takim aktem dziedziny<sup>33</sup>); TS doprecyzował w swoim orzecznictwie pojęcie „istotny element”, stwierdzając, że jego uregulowanie „musi być zastrzeżone dla przepisów, których celem jest nadanie konkretnego kształtu podstawowym założeniom polityki wspólnotowej”<sup>34</sup>; do „istotnych

---

<sup>32</sup> *Guidelines for the services of the Commission*, pkt 11.

<sup>33</sup> *Guidelines for the services of the Commission*, pkt 12.

<sup>34</sup> Motyw 37 uzasadnienia wyroku TS z 27.10.1992 r. w sprawie C-240/90, *RFN v. Komisja (mięso baranie)*, ECR 1992, s. I-5383.

elementów”, zastrzeżonych do decyzji prawodawcy i niepodlegających przekazaniu uprawnień, należy zmiana materialnego, geograficznego lub czasowego zakresu stosowania aktu podstawowego; wyjątki mogą dotyczyć sytuacji, gdy uprawnienia przekazywane w tych dziedzinach Komisji zostaną przez prawodawcę na tyle ściśle ograniczone, że nie dysponuje ona żadnym marginesem uznaniowości; w podobnym przypadku (ściśłego określenia uprawnień KE) uznaje się, że Komisji można przekazać uprawnienia do aktualizowania aktu podstawowego w zakresie odwołania do badań naukowych, jeśli nie mają one jako takie wpływu na określenie przez prawodawcę zasadniczych celów aktu podstawowego; do „istotnych elementów”, które akt podstawowy powinien regulować, przynajmniej, co do zasady, zaliczane są również zobowiązania nakładane przez ten akt oraz określenie konsekwencji ich nieprzestrzegania;

- należy się odnieść do pojęcia „uzupełnienie” aktu ustawodawczego przez akt delegowany: problem ten ma zasadnicze znaczenie dla określenia, czy w danym przypadku należy sięgnąć do aktu delegowanego (art. 290 TFUE) czy do aktu wykonawczego (art. 291 TFUE), dlatego zasadnicze znaczenie ma rozróżnienie między pojęciami „uzupełnienie” i „wykonanie”; pojęcie „uzupełnienie” dotyczy zasadniczo sytuacji, gdy akt delegowany wprowadza nowe uregulowania (zasady) do aktu podstawowego, rozszerzające zakres jego stosowania, niemające jednak charakteru „istotnych elementów” aktu podstawowego; punktem wyjścia do przekazania uprawnień Komisji w tej dziedzinie jest zamierzony brak spójności w określeniu przez prawodawcę treści aktu podstawowego; prawodawca określa w nim zasadnicze zobowiązania („istotne elementy”), pozostawiając KE w ramach uprawnień delegowanych możliwość ich uzupełnienia (znaczącą swobodę uznaniowości): akt delegowany, „uzupełniający” akt podstawowy, będzie zatem zawsze odnosił się do jego substancji, treści<sup>35</sup>; pojęcie „wykonanie” będzie

---

<sup>35</sup> *Guidelines for the services of the Commission*, pkt 28.



natomiast dotyczyło sytuacji, w której nie ma potrzeby uzupełnienia aktu podstawowego nową regulacją; treść aktu podstawowego jest spójna, a jedynym celem późniejszego aktu wykonawczego jest wprowadzenie w życie regulacji już ustalonych w akcie podstawowym; akt wykonawczy służy wcieleniu w życie aktu podstawowego w sposób nieingerujący w jego treść<sup>36</sup>; prawodawca decyduje w każdym przypadku, czy dany akt podstawowy (akt ustawodawczy) może być „uzupełniony” przez KE aktami delegowanymi w ramach przekazanych uprawnień; w jego gestii leży decyzja, czy przekazać takie uprawnienia Komisji, czy też uregulować całość danej dziedziny w danym akcie podstawowym;

- należy się odnieść do pojęcia „zmiana” aktu ustawodawczego przez akt delegowany: termin ten został ściśle zdefiniowany już w kontekście procedury regulacyjnej połączonej z kontrolą; obejmuje on „zmiany” w tekście aktu podstawowego, polegające na usunięciu, zastąpieniu lub dodaniu elementu innego niż istotny; akt delegowany (procedura określona w art. 290 TFUE) musi więc być stosowany wówczas, gdy prawodawca przekazuje KE uprawnienie do zmiany treści aktu podstawowego (aktu ustawodawczego) przez usunięcie z tego aktu, zastąpienie w tym akcie lub dodanie do niego elementów innych, niż istotne<sup>37</sup>.

Znaczne kontrowersje wzbudza problem czasu przekazania uprawnień. Artykuł 290 TFUE stwierdza w ak. 2 ust. 1, że w akcie ustawodawczym (w akcie podstawowym) musi być wyraźnie określony m.in. czas obowiązywania przekazanych uprawnień.

Uprzednio, rozwiązania odnoszące się do procedury regulacyjnej powiązanej z kontrolą zapewniały specyficzne środki nadzoru ze strony PE i Rady UE - wspomniane wyżej tzw. *sunset clauses*. Komisja w swoim

---

<sup>36</sup> *Guidelines for the services of the Commission*, pkt 29.

<sup>37</sup> *Guidelines for the services of the Commission*, pkt 23–26.

komunikacie z 9.12.2009 r. odniosła się bardzo krytycznie do tej formuły, wskazując m.in., że powodowała ona - poprzez nakładanie krótkich terminów - „przeładowanie” instytucji (głównie KE) pracą legislacyjną, a przede wszystkim często przerywała te prace w wyniku upływu terminu. Komisja podkreślała też, że postanowienia art. 290 TFUE nie narzucają w żadnym razie kontynuacji takiej praktyki, raczej dają prawodawcy swobodę decyzji w sprawie określenia czasu obowiązywania przekazanych uprawnień. Komisja zwracała uwagę również na to, że na mocy art. 290 TFUE ustanowiono możliwość odwołania uprawnień, co w istocie powoduje takie same następstwa, jak tzw. *sunset clauses*. W konsekwencji KE stwierdziła, że pod rządami art. 290 TFUE zasadą powinno być bezterminowe przekazywanie uprawnień do wydawania przez nią aktów delegowanych<sup>38</sup>.

Postanowienia ak. 2 ust. 1 art. 290 TFUE, zobowiązujące prawodawcę, aby w akcie ustawodawczym (w akcie podstawowym) wyraźnie określił czas obowiązywania przekazanych uprawnień, nie narzucają konkretnych rozwiązań. W szczególności prawodawca może określić, czy przekazuje Komisji Europejskiej uprawnienia do wydawania aktów delegowanych bezterminowo, czy też na określony czas. Szczegółowe rozwiązania ustalono w *Common understanding*, w szczególności zaś potwierdzono swobodę prawodawcy w ramach powyższej alternatywy<sup>39</sup>.

Pierwsza z możliwości - przekazanie uprawnień bezterminowo (preferowana, jak wspomniano, przez KE) - nie budziła większych wątpliwości. Znajduje ona potwierdzenie w modelowym art. a ust. 2 (opcja 1), dołączonym do *Common understanding*.

Druga możliwość - przekazanie uprawnień na określony czas - budziła natomiast (jak wspomniano) kontrowersje. W wyniku dyskusji (pod

---

<sup>38</sup> European Commission, *Communication from the Commission to the European Parliament and the Council. Implementation of Article 290 of the Treaty on the Functioning of the European Union*, Bruksela 9.12.2009 r., COM(2009)673 final, pkt 3.2 (*Temporal limits*).

<sup>39</sup> *Common understanding...*, pkt 8.

wpływem argumentów KE) zrezygnowano z tzw. *sunset clauses*. W *Common understanding* uzgodniono dwie formuły przekazania uprawnień KE na określony czas:

- Ustalenie określonego czasu przekazania uprawnień z automatycznym przedłużeniem - to formuła kompromisowa<sup>40</sup>, która jest w istocie „odwróceniem” *sunset clause*; polega ona na tym, że uprawnienia są przekazywane Komisji na określony czas, zostają one natomiast przedłużone automatycznie („milcząco”) na kolejny taki okres, jeśli nie później, niż na 3 miesiące przed upływem terminu wygaśnięcia przekazanych uprawnień PE lub Rada UE nie wyrażą sprzeciwu wobec przedłużenia; dodatkowym elementem tego kompromisu jest obowiązek KE przedstawienia nie później niż na 10 miesięcy przed upływem terminu wygaśnięcia przekazanych uprawnień raportu na temat delegowanych uprawnień<sup>41</sup>; brak takiego raportu sprawia, że przekazanie uprawnień nie zostaje przedłużone<sup>42</sup>;
- ustalenie ścisłego terminu zakończenia okresu, na jaki uprawnienia zostały przekazane (*sunset clause sensu stricto*) – jeżeli prawodawca nie widzi żadnej innej możliwości, taka klauzula zostaje wprowadzona do aktu podstawowego<sup>43</sup>; w takim przypadku KE postuluje, aby wyznaczony okres przekazania uprawnień był odpowiednio długi, tak aby mogła ona „zapewnić w pełni efekt delegowanym uprawnieniom”<sup>44</sup>.

---

<sup>40</sup> Została ona opisana w pkt 9 *Common understanding*...

<sup>41</sup> Modelowy art. a ust. 2 opcja 2 dołączony do *Common understanding*...

<sup>42</sup> *Guidelines for the services of the Commission*, pkt 47.

<sup>43</sup> Modelowy art. a ust. 2 opcja 3 dołączony do *Common understanding*...

<sup>44</sup> *Guidelines for the services of the Commission*, pkt 45.

## 2.3. Warunki przekazania przez PE i Radę UE uprawnień KE

### 2.3.1. Uwagi ogólne

Postanowienia ust. 2 art. 290 TFUE przewidują dwa warunki, którym podlega przekazanie Komisji Europejskiej uprawnień przez PE i Radę UE:

- PE lub Rada mogą zdecydować o odwołaniu przekazanych uprawnień,
- akt delegowany może wejść w życie tylko wtedy, gdy PE lub Rada UE nie wyrażą sprzeciwu w terminie przewidzianym przez akt ustawodawczy.

Z postanowień TFUE wynika, że prawodawca (PE i Rada UE) nie ma obowiązku włączenia warunków do aktu ustawodawczego, nie ma też obowiązku ich kumulatywnego zastosowania<sup>45</sup>. Z tego punktu widzenia prawodawca ma do wyboru trzy możliwości:

- może zrezygnować w ogóle z wprowadzenia do danego aktu ustawodawczego, przewidującego wydanie przez Komisję aktów delegowanych, wskazanych wyżej warunków (tj. zrezygnować z ustanowienia możliwości odwołania uprawnień i prawa zgłoszenia sprzeciwu),
- może przewidzieć w danym akcie ustawodawczym jeden z warunków (tj. albo możliwość odwołania uprawnień, albo prawo zgłoszenia sprzeciwu),
- może przewidzieć w akcie ustawodawczym oba te warunki w stosunku do aktów delegowanych wydawanych przez Komisję na jego podstawie.

---

<sup>45</sup> *Guidelines for the services of the Commission*, pkt 49.

Jeżeli natomiast prawodawca (PE i Rada UE) zdecyduje się na któryś z dwóch ostatnich, wyżej wskazanych wariantów, to jest zobowiązany warunki takie uregulować wyraźnie w akcie ustawodawczym. W zd. 1 ust. 2 art. 290 TFUE stwierdza się jednoznacznie, że warunki przekazania uprawnień (spośród określonych w tym ustępie) „są wyraźnie określone w aktach ustawodawczych”. Nie mogą więc być one wywodzone automatycznie z postanowień ust. 2 art. 290 TFUE<sup>46</sup>.

Akt ustawodawczy nie może jednak przewidywać innych warunków przekazania KE uprawnień niż wskazane w ust. 2 art. 290 TFUE (możliwość odwołania przekazanych uprawnień i prawo zgłoszenia sprzeciwu). Należy mieć na uwadze to, że warunki określone w ust. 2 art. 290 TFUE mają charakter proceduralny: odnoszą się one do przebiegu samej procedury przekazywania przez PE i Radę UE uprawnień do wydania przez KE aktów delegowanych. Natomiast w akcie ustawodawczym prawodawca może uzależnić wykonywanie przez Komisję przekazanych uprawnień od zaistnienia „obiektywnych okoliczności prawnych”<sup>47</sup>.

Przedmiotem sporu był problem przeprowadzenia przez Komisję - w toku przygotowywania projektu aktu delegowanego - konsultacji z ekspertami pochodzącymi przede wszystkim z państw członkowskich lub zainteresowanych podmiotów, takich jak organizacje pozarządowe czy organizacje przemysłu. Postanowienia art. 290 TFUE nie przewidują takiego obowiązku Komisji (tym m.in. różni się system aktów delegowanych od procedur komitologicznych, zwłaszcza od procedury regulacyjnej połączonej z kontrolą). W deklaracji nr 39, odnoszącej się do art. 290 TFUE<sup>48</sup>, potwierdzono jednak, że „zgodnie ze swoją ustaloną praktyką

---

<sup>46</sup> *Guidelines for the services of the Commission*, pkt 50.

<sup>47</sup> Zob. np. akty ustawodawcze tzw. pakietu dotyczącego nadzoru finansowego ściśle określają, w jakim zakresie Komisja może ingerować w treść aktów delegowanych opracowanych przez organy ustanowione w ramach tego pakietu. Por. art. 10 rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady UE nr 1095/2010 z 24.11.2010 r. w sprawie ustanowienia Europejskiego Urzędu Nadzoru (Europejskiego Urzędu Nadzoru Giełd i Papierów Wartościowych) (Dz. Urz. UE L 331 z 2010 r., s. 84).

<sup>48</sup> Deklaracja dołączona do Aktu końcowego Konferencji Międzyrządowej, która przyjęła Traktat z Lizbony.

Komisja, przy opracowywaniu projektów aktów delegowanych w dziedzinie usług finansowych, zamierza nadal przeprowadzać konsultacje z ekspertami wyznaczonymi przez Państwa Członkowskie”. W rezultacie dyskusji uznano, że prawodawca może w akcie ustawodawczym przewidzieć przeprowadzenie przez Komisję Europejską konsultacji z ekspertami, jeśli ich wynik nie wiąże Komisji, a ich przeprowadzenie nie jest przewidziane w postanowieniach operatywnych aktu ustawodawczego. Wynik tego kompromisu został potwierdzony w pkt 4 *Common understanding* oraz w modelowej formule, jaka ma być w takim przypadku zawarta w preambule aktu ustawodawczego. Komisja Europejska stanowczo wskazuje na niewiążący charakter przeprowadzanych przez nią konsultacji z ekspertami”<sup>49</sup>.

Oba warunki przekazania KE uprawnień do wydania aktów delegowanych obowiązują w przypadku przyjęcia aktu ustawodawczego w drodze zwykłej procedury ustawodawczej (art. 289 w powiązaniu z art. 294 TFUE). Akty ustawodawcze mogą być jednak przyjmowane również zgodnie ze specjalną procedurą ustawodawczą. W przypadku stanowienia danego aktu ustawodawczego przez Radę UE rola PE w tej procedurze może być dwojaka: przyjęcie aktu ustawodawczego przez Radę UE może być uzależnione od wyrażenia zgody przez PE, względnie - przyjmując akt ustawodawczy - Rada UE musi przeprowadzić konsultacje z PE.

- W pierwszym przypadku - wymogu wyrażenia zgody przez PE - będzie on mógł w pełni korzystać z obu możliwości określonych w ust. 2 art. 290 TFUE (tj. cofnięcia uprawnień lub wyrażenia sprzeciwu), jeśli akt ustawodawczy będzie się do tych możliwości odwoływał. Argument przemawiający za taką interpretacją jest jednoznaczny: jeżeli PE może zablokować przyjęcie aktu ustawodawczego, to powinien mieć

---

<sup>49</sup> „Należy podkreślić, że ten element preambuły nie może być odzwierciedlony w części operatywnej danego aktu ustawodawczego. Wyraża on odrębne (ang. *self standing*) polityczne stanowisko, służące zagwarantowaniu, aby etap przygotowawczy aktu delegowanego został właściwie przeprowadzony. W żadnym przypadku akt ustawodawczy nie może zawierać w żadnym z artykułów tego rodzaju elementu”. *Guidelines for the services of the Commission*, pkt 69.

również możliwość zablokowania wejścia w życie aktu delegowanego wydawanego na jego podstawie (sprzeciw), względnie odwołania przekazanych na jego podstawie uprawnień<sup>50</sup>.

- Inaczej będzie się sprawa przedstawiała w drugim przypadku - gdy PE jest jedynie konsultowany przez Radę UE. Przyjmuje więc ona akt ustawodawczy samodzielnie (po spełnieniu obowiązku konsultacji) i jej jedynie będzie przysługiwać prawo wycofania przekazanych KE uprawnień i prawo sprzeciwu (jeśli jest przewidziane w danym akcie ustawodawczym). Z obowiązku przeprowadzenia konsultacji z PE nie da się bowiem wyprowadzić jego prawa do zablokowania przyjęcia aktu delegowanego, wydawanego na podstawie przyjętego przez Radę UE aktu ustawodawczego, względnie do odwołania uprawnień przekazanych KE na podstawie takiego aktu ustawodawczego<sup>51</sup>. Ponadto, PE będzie natomiast informowany o przyjęciu stosownego aktu delegowanego przez Komisję oraz o ewentualnym zgłoszeniu sprzeciwu wobec takiego aktu przez Radę UE lub o odwołaniu przez nią przekazanych uprawnień<sup>52</sup>.

Dwie ogólne przesłanki odnoszą się do obu warunków związanych z przekazaniem uprawnień KE, tj. możliwości ich odwołania przez PE lub Radę UE oraz wyrażenia sprzeciwu wobec wejścia aktu delegowanego w życie:

- w obu przypadkach PE i Rada UE działają autonomicznie, tj. każde z nich samodzielnie podejmuje decyzje w sprawie zastosowania sprzeciwu oraz w sprawie wycofania uprawnień przekazanych KE,
- w obu przypadkach PE stanowi większością głosów wchodzących w jego skład członków, a Rada UE większością kwalifikowaną (ust. 3 art.

---

<sup>50</sup> *Guidelines for the services of the Commission*, pkt 65–67.

<sup>51</sup> *Guidelines for the services of the Commission*, pkt 63 i pkt 64.

<sup>52</sup> *Guidelines for the services of the Commission*, pkt 63 i pkt 64.

290 TFUE).

### 2.3.2. Odwołanie przekazanych uprawnień przez PE lub Radę UE

Stosownie do postanowień ust. 2 lit. a art. 290 TFUE: „Parlament Europejski lub Rada może zdecydować o odwołaniu przekazanych uprawnień”. Możliwości kontrolne ze strony obu instytucji są w tym przypadku znaczące: z chwilą odwołania przekazanych uprawnień<sup>53</sup> KE traci uprawnienia do wydawania aktu delegowanego. Decyzja w sprawie odwołania uprawnień precyzuje, które z przekazanych uprawnień podlegają odwołaniu<sup>54</sup>. Wynika z tego, że odwołanie może objąć całość przekazanych na podstawie danego aktu podstawowego uprawnień lub ich część - tzw. częściowe odwołanie (*partial revocation*)<sup>55</sup>. Musi to być w każdym razie sprecyzowane w decyzji w sprawie odwołania. Co prawda, postanowienia ust. 2 lit. a art. 290 TFUE nie wymagają uzasadnienia decyzji w sprawie odwołania uprawnień, niemniej jednak z ogólnych przepisów (art. 296 ak. 2 TFUE) wynika, że unijne akty prawne muszą być uzasadnione<sup>56</sup>. Dlatego też PE lub Rada UE, podejmując decyzję w sprawie odwołania uprawnień, będą musiały ją uzasadnić.

Istotnym problemem jest określenie, od kiedy PE lub Rada UE mogą odwołać przekazane Komisji w akcie podstawowym (na podstawie art. 290 TFUE) uprawnienia. Postanowienia tego artykułu stwierdzają jedynie ogólnie, że mogą one „zdecydować o odwołaniu przekazanych uprawnień”. Zasadny jest pogląd, że odwołanie uprawnień jest możliwe „w każdym czasie”, ale dopiero po wejściu w życie aktu podstawowego

---

<sup>53</sup> Konkretnie z chwilą wejścia w życie decyzji w sprawie odwołania, która jest publikowana w Dzienniku Urzędowym UE i wchodzi w życie w następnym dniu po opublikowaniu lub w dniu w niej wskazanym. *Common understanding...*, modelowy art. a ust. 3 oraz pkt 17.

<sup>54</sup> *Common understanding...*, modelowy art. a ust. 3 zd. 2.

<sup>55</sup> *Guidelines for the services of the Commission*, pkt 130.

<sup>56</sup> *Guidelines for the services of the Commission*, pkt 132.



delegującego określone uprawnienia na Komisję<sup>57</sup>. Natomiast samo odwołanie uprawnień przekazanych na podstawie (obowiązującego) aktu podstawowego może być dokonane przez PE lub Radę UE bez żadnych ograniczeń czasowych. Mają one w tym przypadku pełną uznaniowość<sup>58</sup>.

Skutki prawne decyzji w sprawie odwołania uprawnień są trojaki:

- jeżeli Komisja nie podjęła jeszcze prac nad aktem delegowanym w obszarze, którego dotyczy decyzja w sprawie odwołania uprawnień, to traci ona w tym zakresie uprawnienia (nie może więc podejmować jakichkolwiek prac legislacyjnych);
- jeżeli decyzja w sprawie odwołania uprawnień weszła w życie w okresie, w którym akt delegowany przyjęty przez KE nie wszedł jeszcze w życie (nie minął termin zgłoszenia przez PE lub Radę UE sprzeciwu), to wywiera ona *de facto* taki sam skutek, jakby został zgłoszony sprzeciw, tj. akt delegowany nie może już być opublikowany w Dzienniku Urzędowym UE i wejść w życie<sup>59</sup>;
- jeżeli decyzja w sprawie odwołania uprawnień weszła w życie okresie, w którym - na podstawie uprawnień przyznanych w danej dziedzinie na podstawie aktu podstawowego, którego dotyczy odwołanie – Komisja wydała już akt lub akty delegowane, to obowiązują one nadal (decyzja nie ma wpływu na ich obowiązywanie)<sup>60</sup>.

Należy jeszcze podkreślić, że *Common understanding* (pkt 19 i pkt 20) zobowiązuje trzy instytucje - PE, Radę UE i KE - do współdziałania przy

---

<sup>57</sup> *Guidelines for the services of the Commission...*

<sup>58</sup> „*The delegation of power (...) may be revoked at any time by the European Parliament or by the Council*”, *Common understanding...*, modelowy art. a ust. 3.

<sup>59</sup> *Guidelines for the services of the Commission*, pkt 135.

<sup>60</sup> *Common understandig ...*, modelowy art. a ust. 3 zdanie ostatnie: „*It (the decision of revocation) shall not affect the validity of any delegated acts already in force*”.

stosowaniu warunków dotyczących delegowania uprawnień na podstawie art. 290 TFUE. W takim przypadku PE i Rada UE mają informować się wzajemnie oraz informują Komisję (pkt 19). W przypadku natomiast zamiaru podjęcia przez PE lub Radę UE decyzji w sprawie odwołania uprawnień stosowna instytucja ma powiadomić pozostałe dwie instytucje o takim zamiarze co najmniej na miesiąc przed podjęciem decyzji (pkt 20).

### 2.3.3. Prawo sprzeciwu PE lub Rady UE

Stosownie do ust. 2 lit. b art. 290 TFUE: „akt delegowany może wejść w życie tylko wtedy, gdy Parlament Europejski lub Rada nie wyrażą sprzeciwu w terminie przewidzianym przez akt ustawodawczy”. Termin wyrażenia sprzeciwu musi więc być przewidziany w akcie podstawowym. W pkt 10 *Common understanding* ustalono, że termin ten ma być w każdym akcie podstawowym ustalany w odniesieniu do konkretnego przypadku (*case-by-case*), w zasadzie jednak powinien trwać nie krócej, niż dwa miesiące, z możliwością przedłużenia o dalsze 2 miesiące na wniosek PE lub Rady UE (wniosek jednej z tych instytucji automatycznie skutkuje przedłużeniem terminu)<sup>61</sup>. Termin ten rozpoczyna biec z dniem notyfikowania przez KE projektu aktu delegowanego PE i Radzie UE we wszystkich językach urzędowych państw członkowskich<sup>62</sup>. Termin na wyrażenie sprzeciwu może być w konkretnym przypadku dłuższy lub krótszy niż 2 miesiące, niemniej jednak wyjątek taki musi być odpowiednio uzasadniony w akcie podstawowym (np. w preambule)<sup>63</sup>.

Dalszą elastyczność zapewnia tzw. procedura wcześniejszego wyrażenia zgody (*early approval*): jeżeli PE (list Przewodniczącego Parlamentu) i Rada UE (decyzja)<sup>64</sup> poinformują Komisję, że nie zamierzają skorzystać ze

---

<sup>61</sup> *Guidelines for the services of the Commission*, pkt 114.

<sup>62</sup> *Common understanding...*, pkt 7.

<sup>63</sup> *Guidelines for the services of the Commission*, pkt 52.

<sup>64</sup> *Guidelines for the services of the Commission*, pkt 122.

sprzeciwu, KE może opublikować akt delegowany w Dzienniku Urzędowym UE przed upływem terminu zgłoszenia sprzeciwu<sup>65</sup>.

Modyfikacje wynikają również z sięgnięcia do procedury pilnej (*urgency procedure*)<sup>66</sup>, potwierdzonej w pkt 12-15 *Common understanding*<sup>67</sup>. Procedura taka musi być przewidziana w akcie podstawowym PE i Rady UE wraz ze wskazaniem przypadków, w których może być przez Komisję zastosowana, oraz z odpowiednim uzasadnieniem. Musi być ona zarezerwowana dla przypadków wyjątkowych, takich jak: bezpieczeństwo i sprawy bezpieczeństwa, ochrona zdrowia publicznego i bezpieczeństwa, stosunki zewnętrzne, łącznie z kryzysami humanitarnymi (*security and safety matters, the protection of health and safety, or external relations, including humanitarian crises*)<sup>68</sup>. Odwołanie się do tej procedury w kontekście postanowień art. 290 TFUE (w nawiązaniu do wcześniejszej praktyki) budziło zasadnicze wątpliwości, dlatego w *Common understanding* ograniczono jej zastosowanie do przypadków wyjątkowych (*exceptional cases*), nie precyzując ich jednak (wskazane wyżej wyliczenie ma charakter przykładowy). Musi więc chodzić o przypadki wyjątkowe, pilne lub konieczne z punktu widzenia interesu społecznego (wymogu imperatywnego) w rozumieniu orzecznictwa TS (por. wyrok w sprawie *Cassis de Dijon*<sup>69</sup>). Komisja musi na bieżąco informować PE i Radę UE o możliwości odwołania się do procedury pilnej przy przyjmowaniu aktu delegowanego, a jeżeli taka możliwość konkretyzuje się, nieformalnie ostrzega ona obie instytucje<sup>70</sup>. Jest to odpowiednik tzw. systemu

---

<sup>65</sup> *Common understanding...*, pkt 11 i dołączona do niego standardowa klauzula (zawarta w art. a ust. 5).

<sup>66</sup> Tłumaczona czasami jako „procedura ratunkowa”.

<sup>67</sup> Por. modelowy art. b dołączony do *Common understanding...*

<sup>68</sup> *Common understanding...*, pkt 12.

<sup>69</sup> Wyrok TS z 20.02.1979 r. w sprawie 120/78, *Rewe/Bundesmonopolverwaltung für Branntwein*, ECR 1979, s. 649.

<sup>70</sup> *Common understanding...*, pkt 13.

wczesnego ostrzegania (*early warning system*), sprecyzowanego w porozumieniu międzyinstytucjonalnym między PE a KE w odniesieniu do procedury regulacyjnej połączonej z kontrolą<sup>71</sup>.

Akt delegowany przyjęty w trybie pilnym wchodzi niezwłocznie w życie i obowiązuje dopóty, dopóki nie zostanie wyrażony sprzeciw ze strony PE lub Rady UE w terminie określonym w akcie podstawowym (zwykle będzie to termin stosowany w procedurze zwykłej, tj. 2-miesięczny z możliwością przedłużenia o kolejne 2 miesiące<sup>72</sup>). Postanowienia pkt 14 *Common understanding* mogłyby być restryktywnie interpretowane w taki sposób, że akt delegowany, przyjęty w procedurze pilnej, obowiązuje, dopóki nie zostanie wyrażony sprzeciw przez jedną z instytucji, nie dłużej jednak niż w okresie wyznaczonym w akcie podstawowym dla wyrażenia takiego sprzeciwu. Wydaje się, że taka interpretacja nie byłaby zasadna. Modelowy art. b ust. 2 (dołączony do *Common understanding* i odnoszący się do procedury pilnej) stwierdza bowiem, że obie instytucje „mogą” wyrazić sprzeciw stosownie do zwykłej procedury (określonej w omówionym modelowym art. a ust. 5). Jeżeli więc akt delegowany Komisji wejdzie w życie, a PE lub Rada UE nie wyrażą sprzeciwu w określonym w akcie podstawowym terminie, akt delegowany będzie obowiązywał na zasadach ogólnych. Jeżeli natomiast - w określonym terminie - sprzeciw zostanie przez jedną z tych instytucji wyrażony, Komisja niezwłocznie po otrzymaniu notyfikacji sprzeciwu musi uchylić akt delegowany<sup>73</sup>.

Inaczej niż w przypadku sprzeciwu w ramach procedury regulacyjnej połączonej z kontrolą, art. 290 TFUE nie przewiduje obowiązku uzasadnienia przez PE lub Radę UE sprzeciwu. Nie oznacza to jednak, że

---

<sup>71</sup> Porozumienie między PE a Komisją w sprawie procedur wprowadzania w życie decyzji Rady UE nr 1999/468/WE ustanawiającej warunki wykonywania uprawnień wykonawczych przyznanych Komisji, zmienionej decyzją nr 2006/512/WE, pkt 15; załącznik XIII do Regulaminu Parlamentu Europejskiego (z grudnia 2009 r.) - zamieszczone w: *Wybór dokumentów. Podstawowe dokumenty organizacyjne Unii Europejskiej*, J. Barcz, A. Pudło (red.), Warszawa 2010, s. 484.

<sup>72</sup> *Guidelines for the services of the Commission*, pkt 125.

<sup>73</sup> *Common understanding...*, pkt 14 oraz modelowy art. b ust. 2.

nie mają one takiego obowiązku. Obowiązek taki wynika z przepisów ogólnych (art. 296 ak. 2 TFUE) zobowiązujących do tego, aby unijne akty prawne były uzasadnione<sup>74</sup>. Jest to szczególnie istotne w omawianym przypadku, ponieważ uzasadnienie sprzeciwu pozwoli Komisji na precyzyjne uwzględnienie przyczyn sprzeciwu (np. przekroczenie delegowanych uprawnień) przy podjęciu prac nad nowym aktem delegowanym<sup>75</sup>.

Skutkiem skorzystania z prawa sprzeciwu przez PE lub Radę UE jest to, że akt delegowany Komisji nie może wejść w życie (art. 290 ust. 2 lit. b). Ponieważ akt delegowany nie może zostać opublikowany w Dzienniku Urzędowym UE, dopóki nie minie termin określony w akcie podstawowym dla wyrażenia sprzeciwu (z wyjątkiem aktów delegowanych przyjętych w procedurze pilnej)<sup>76</sup>, formalnie rzecz biorąc, sprzeciw powoduje, że Komisja nie może opublikować aktu delegowanego. Tym samym nie może on wejść w życie.

W przypadku skorzystania z prawa sprzeciwu przez PE lub Radę UE akt delegowany nie wchodzi w życie. Komisja ma wówczas możliwość<sup>77</sup>:

- przystąpienia od nowa do pracy nad aktem delegowanym, uwzględniając przyczyny wyrażenia sprzeciwu (wyszczególnione w uzasadnieniu);
- zaprzestania prac nad danym aktem delegowanym.

W tym drugim przypadku należy brać pod uwagę postanowienia aktu podstawowego, dotyczące przekazania uprawnień KE, oraz zasadę

---

<sup>74</sup> *Guidelines for the services of the Commission*, pkt 119.

<sup>75</sup> *Guidelines for the services of the Commission*, pkt 119.

<sup>76</sup> *Common understanding...*, pkt 16.

<sup>77</sup> *Guidelines for the services of the Commission*, pkt 121.

lojalności, tak aby Komisja nie naraziła się na skargę o zaniechanie działania (art. 265 TFUE).

#### **2.4. Akty delegowane a procedura regulacyjna połączona z kontrolą**

System aktów delegowanych, wprowadzonych na mocy TL, jest zakorzeniony we wcześniejszych doświadczeniach praktycznych oraz nawiązuje do ustanowionej w 2006 r. procedury regulacyjnej połączonej z kontrolą. W znaczącym zakresie upraszcza on tę procedurę: w systemie aktów delegowanych KE przedkłada projekt aktu delegowanego bezpośrednio i w tym samym czasie obu ciałom prawodawczym - PE i Radzie UE. Obie instytucje, działając autonomicznie, mogą w określonym czasie wyrazić sprzeciw wobec projektu aktu delegowanego, względnie w ogóle odwołać przekazanie uprawnień. Mogą one wspólnie powiadomić Komisję, że nie zamierzają skorzystać z prawa sprzeciwu i tym samym umożliwić jej niezwłoczne przyjęcie aktu delegowanego.

Niemniej jednak system aktów delegowanych różni się zasadniczo<sup>78</sup> od procedury regulacyjnej połączonej z kontrolą zarówno co do przesłanek przekazania Komisji stosownych uprawnień, jak i co do samej procedury przekazania. Należy wskazać przede wszystkim na cztery nowe rozwiązania zastosowane w systemie aktów delegowanych, które mają podstawowe znaczenie w tym zakresie<sup>79</sup>:

- **zakres przedmiotowy przekazywanych uprawnień:** procedura regulacyjna połączona z kontrolą ograniczona była przedmiotowo, natomiast w systemie aktów delegowanych (poza utrzymaniem ogólnej klauzuli, że musi chodzić o „inne niż istotne” elementy aktu ustawodawczego) nie występują żadne horyzontalne ograniczenia przedmiotowe; prawodawcy - PE i Rada UE - mają swobodę w określeniu celów, treści, zakresu i czasu obowiązywania przeka-

---

<sup>78</sup> Por. A. Hardarce, M. Kaeding, *Delegated & Implementing Acts...*, s. 14.

<sup>79</sup> A. Hardarce, M. Kaeding, *Delegated & Implementing Acts...*, s. 13–14.

zanych Komisji uprawnień do wydania aktu delegowanego w przypadku przyjmowania każdego aktu ustawodawczego;

- **brak komitetu:** w systemie aktów delegowanych brakuje komitetu komitologicznego, który opiniowałby projekt aktu delegowanego przedstawiony przez KE; jest to kompensowane większymi uprawnieniami kontrolnymi ze strony PE i Rady UE (prawo sprzeciwu i prawo odwołania przekazanych Komisji uprawnień); wprowadzono pewną namiastkę komitetu w postaci grup ekspertów (przede wszystkim z państw członkowskich UE), z którymi Komisja będzie się konsultowała podczas prac nad projektem aktu delegowanego;
- **nieograniczone prawo sprzeciwu PE i Rady UE:** w ramach procedury regulacyjnej połączonej z kontrolą prawo sprzeciwu PE i Rady UE ograniczone było przedmiotowo (sprzeciw musiał się odwoływać do co najmniej jednej z trzech przyczyn); obecnie PE i Rada UE też będą musiały uzasadnić decyzję w sprawie skorzystania ze sprzeciwu, nie mają jednak żadnych ograniczeń co do wskazanych przyczyn;
- **prawo odwołania przekazanych KE uprawnień:** „zamarkowana” pośrednio w ramach procedury regulacyjnej połączonej z kontrolą możliwość odwołania uprawnień przekazanych Komisji (poprzez nawiązanie do tzw. procedury Lamfalussy’ego) została w ramach systemu aktów delegowanych przekształcona w istotny środek kontrolny wobec Komisji - bezwzględne prawo odwołania przekazanych uprawnień; co prawda zauważa się, że korzystanie z tak drastycznego środka będzie raczej należeć do rzadkości, niemniej może on odegrać bardzo istotną rolę w zakresie wywierania nacisku podczas negocjacji nad danym aktem delegowanym.

Proces dostosowania procedury regulacyjnej, połączonej z kontrolą, do nowego stanu prawnego ustanowionego na mocy TL (transformacja w system aktów delegowanych) nie ma charakteru automatycznego - jak w przypadku pozostałych dawnych procedur komitologicznych (art. 13 rozporządzenia nr 182/2011). W art. 12 ak. 2 rozporządzenie nr 182/2011

gwarantuje utrzymanie skutków art. 5a decyzji nr 1999/468/WE „na użytek istniejących aktów podstawowych”, zawierających odesłania do tej procedury. Oznacza to, że procedura regulacyjna połączona z kontrolą będzie istniała nadal w odniesieniu do unijnych aktów, które się do niej odwołują. Stopniowo natomiast będzie zastępowana systemem aktów delegowanych, wprowadzonym na podstawie art. 290 TFUE<sup>80</sup>.

### 3. Akty wykonawcze: zasadnicze elementy definicji

#### 3.1. Podstawa prawna

Możliwość powierzenia uprawnień wykonawczych Komisji była dobrze znana przed wejściem w życie TL przede wszystkim jako tradycyjny system komitologiczny (czy komitetowy). Na mocy TL system ten został przejęty, niemniej jednak z istotnymi modyfikacjami<sup>81</sup>. Zmniejszono liczbę procedur komitologicznych, ustalono ich „przepisy i zasady ogólne”, uproszczono przebieg oraz dostosowano do umocnionych kompetencji PE w unijnym procesie decyzyjnym<sup>82</sup>.

---

<sup>80</sup> Do określenia tempa tych działań dostosowawczych miarodajne jest oświadczenie Komisji, dołączone do rozporządzenia czyjego? nr 182/2011 (Dz. Urz. UE L 55 z 2011 r., s. 13). W oświadczeniu tym Komisja zapowiedziała, że do końca 2012 r. „zbada” wszystkie obowiązujące unijne akty podstawowe, które przed wejściem w życie TL nie zostały dostosowane do procedury regulacyjnej połączonej z kontrolą co do ich zharmonizowania z systemem aktów delegowanych. Ten sam zabieg zostanie dokonany w stosunku do obowiązujących unijnych aktów podstawowych zawierających odwołanie do procedury regulacyjnej połączonej z kontrolą. W tym przypadku również PE i Rada UE będą wskazywały akty podstawowe, które, w ich ocenie, należy przyjąć w pierwszej kolejności. Po dokonaniu takiego „zbadania” oraz oszacowania liczby wchodzących w grę obowiązujących aktów podstawowych Komisja niezwłocznie przygotuje odpowiednie inicjatywy legislacyjne. Działania dostosowawcze, polegające na usunięciu z obowiązujących aktów podstawowych odesłania do procedury regulacyjnej połączonej z kontrolą, mają być zakończone „przed końcem siódmej kadencji Parlamentu”, czyli przed końcem 2014 r.

<sup>81</sup> Por. A. Hardarce, M. Kaeding, *Delegated & Implementing Acts...*, s. 15.

<sup>82</sup> Por. P. Craig, *Delegated acts, implementing acts...*, s. 6 i n.



Podstawą prawną nowego systemu komitologicznego jest art. 291 TFUE<sup>83</sup>. Jego postanowienia regulują trzy zasadnicze kwestie:

- przypominają podstawową zasadę unijnego porządku prawnego, że to przede wszystkim państwa członkowskie odpowiedzialne są za efektywne wykonanie prawa unijnego; przypomnijmy, że z omawianymi postanowieniami art. 291 ust. 1 TFUE korespondują postanowienia art. 19 ust. 1 ak. 2 TUE, stosownie do których: „Państwa Członkowskie ustanawiają środki niezbędne do zapewnienia skutecznej ochrony prawnej w dziedzinach objętych prawem Unii”;
- wskazują, że: „Jeżeli konieczne są jednolite warunki wykonywania prawnie wiążących aktów Unii, akty te powierzają uprawnienia wykonawcze Komisji lub, w należycie uzasadnionych przypadkach (...) Radzie” (ust. 2 art. 291 TFUE);
- ustanawiają podstawę prawną przyjęcia przez PE i Radę UE (w drodze zwykłej procedury ustawodawczej) rozporządzenia określającego „przepisy i zasady ogólne” dotyczące trybu kontroli przez państwa członkowskie wykonywania uprawnień wykonawczych przez KE (ust. 3 art. 291 TFUE); negocjacje nad tym rozporządzeniem trwały przez cały 2010 r., podczas Prezydencji hiszpańskiej (pierwsza połowa 2010 r.) oraz podczas Prezydencji belgijskiej (druga połowa 2010 r.). Zostało ono przyjęte 16.02.2011 r. jako rozporządzenie nr 182/2011 i weszło w życie 1.03.2011 r. Zastąpiło ono decyzję Rady UE nr

---

<sup>83</sup> „1. Państwa Członkowskie przyjmują wszelkie środki prawa krajowego niezbędne do wprowadzenia w życie prawnie wiążących aktów Unii.

2. Jeżeli konieczne są jednolite warunki wykonywania prawnie wiążących aktów Unii, akty te powierzają uprawnienia wykonawcze Komisji lub, w należycie uzasadnionych przypadkach oraz w przypadkach określonych w art. 24 i art. 26 TUE, Radzie.

3. Do celów ust. 2 Parlament Europejski i Rada, stanowiąc w drodze rozporządzeń zgodnie ze zwykłą procedurą ustawodawczą, ustanawiają z wyprzedzeniem przepisy i zasady ogólne dotyczące trybu kontroli przez Państwa Członkowskie wykonywania uprawnień wykonawczych przez Komisję.

4. W nagłówku aktów wykonawczych dodaje się przymiotnik «wykonawcze» albo «wykonawcza»”.

1999/468/WE, uzupełnioną decyzją nr 2006/512/WE<sup>84</sup>.

### **3.2. Zasadnicze elementy pojęcia aktu wykonawczego**

W przeciwieństwie do aktów delegowanych (zdefiniowanych w art. 290 ust. 1 TFUE), postanowienia art. 291 ust. 2 TFUE nie zawierają merytorycznej definicji aktu wykonawczego. Niemniej postanowienia art. 290 ust. 1 TFUE, definiując akt delegowany, jednoznacznie określają, co nie może być przedmiotem regulacji aktu wykonawczego: regulacje o zasięgu ogólnym, które uzupełniają lub zmieniają niektóre, inne niż istotne, elementy aktu ustawodawczego. W tym znaczeniu art. 290 ust. 2 TFUE zawiera rodzaj negatywnej definicji aktu wykonawczego.

Postanowienia art. 291 ust. 2 TFUE wskazują jedynie, że w sytuacji gdy konieczne jest określenie „jednolitych warunków wykonywania prawnie wiążących aktów Unii”, akty takie mogą powierzyć odpowiednie uprawnienia wykonawcze Komisji (do wydawania aktów wykonawczych). W takich przypadkach może być „uruchomiona” potrzeba przekazania uprawnień wykonawczych KE<sup>85</sup>. Jeżeli taka sytuacja nie występuje (nie ma potrzeby określenia „jednolitych warunków wykonywania prawnie wiążących aktów Unii”), to państwa członkowskie są zobowiązane do zagwarantowania wykonania prawa Unii (art. 291 ust. 1 TFUE).

Analizując zasadnicze elementy pojęcia aktu wykonawczego, należy odnieść się do następujących kwestii:

- aktem podstawowym, na podstawie którego Komisji zostają powierzone uprawnienia do wydawania aktów wykonawczych, mogą być wszystkie „prawnie wiążące akty Unii” (art. 291 ust. 2 TFUE); w przeciwieństwie do aktów delegowanych, w przypadku których

---

<sup>84</sup> Na temat znaczenia systemu komitologicznego i jego reformy na mocy TL por. artykuł A. Gostyńskiej, zamieszczony w niniejszym numerze Europejskiego Przeglądu Sądowego.

<sup>85</sup> *Guidelines for the services of the Commission*, pkt 17.

aktem podstawowym może być jedynie akt ustawodawczy, w odniesieniu do aktów wykonawczych w grę wchodzi zarówno akty ustawodawcze, jak i nieustawodawcze;

- podobnie jak w przypadku aktów delegowanych, akty wykonawcze muszą być aktami prawnymi; będą więc one jedną z form unijnego prawa pochodnego (art. 288 TFUE) - rozporządzeniem, dyrektywą lub decyzją, z dopisanym odpowiednim przymiotnikiem: „wykonawcza”, względnie „wykonawczy” (art. 291 ust. 4 TFUE);
- uprawnienia wykonawcze na mocy art. 291 ust. 2 TFUE są powierzane głównie KE<sup>86</sup>, niemniej jednak w pewnych przypadkach mogą być powierzone również Radzie UE; postanowienia dotyczące powierzenia uprawnień wykonawczych Radzie UE obejmują dwa przypadki: pierwszy jest znany z dawnej regulacji art. 202 TWE, który również dopuszczał powierzenie Radzie UE uprawnień wykonawczych w „należycie uzasadnionych przypadkach”<sup>87</sup>, drugi natomiast jest nowy i zastrzega jednoznacznie dla Rady UE uprawnienia wykonawcze w zakresie WPZiB (art. 24 TUE), w tym w ramach podejmowanych w tej dziedzinie aktów prawnych (art. 26 TUE)<sup>88</sup>;
- z postanowień ust. 2 art. 291 TFUE można wnioskować, że

---

<sup>86</sup> Należy mieć na uwadze, że KE określone uprawnienia wykonawcze ma zagwarantowane wprost w TFUE. W motywie 22 preambuły rozporządzenia nr 182/2011 stwierdzono: „Niniejsze rozporządzenie nie wpływa na ustanowione w TFUE uprawnienia Komisji dotyczące wykonywania przepisów w dziedzinie konkurencji”.

<sup>87</sup> W praktyce dotyczącej dawnego art. 202 TWE, która zachowuje aktualność do omawianej części postanowień art. 291 TFUE, wskazywano, że w szczególności prawodawca musi uzasadnić sięgnięcie do wyjątku od reguły, tj. dlaczego powierza uprawnienia wykonawcze Radzie UE zamiast KE, która, co do zasady, jest zobowiązana do przyjmowania środków wykonawczych. TS uznał, że wystarczające jest zamieszczenie uzasadnienia powierzenia Radzie UE uprawnień wykonawczych w jednym z motywów preambuły aktu podstawowego: wyrok TS z 18.01.2005 r. w sprawie C-257/01, *Komisja v. Rada*, motywy 53–57 uzasadnienia wyroku.

<sup>88</sup> Upřednio regulacja taka nie była konieczna, gdyż art. 202 TWE odnosił się jedynie do Wspólnot (dawny I filar UE), a WPZiB objęta była odrębnym reżimem międzyrządowym w ramach II filara UE.

powierzenie uprawnień wykonawczych jest obowiązkowe (*compulsory delegation*), jeżeli wynika to z konieczności zagwarantowania „jednolitych warunków wykonywania prawnie wiążących aktów Unii”;

- akt wykonawczy dotyczy określenia „jednolitych warunków wykonywania prawnie wiążących aktów Unii”; oznacza to, że nie może zawierać regulacji (zastrzeżonych dla aktów delegowanych) „o zasięgu ogólnym, które uzupełniają lub zmieniają niektóre, inne niż istotne, elementy” aktu podstawowego, nie może więc dotyczyć treści aktu podstawowego; wyłącznym celem aktu wykonawczego jest wprowadzenie w życie regulacji aktu podstawowego, bez żadnej zmiany jego treści<sup>89</sup>; niemniej jednak akt wykonawczy może regulować środki „o zasięgu ogólnym”, jeśli dotyczą określenia „jednolitych warunków wykonywania prawnie wiążących aktów Unii”;
- akt wykonawczy powinien być wydany w ramach uprawnień powierzonych KE; zgodnie z orzecznictwem TS<sup>90</sup> akt podstawowy musi w szczególności określać: przedmiot uprawnień przekazanych Komisji, motywy uzasadniające konieczność działania wykonawczego Komisji oraz wskazywać, czy niezbędna jest kontrola ze strony państw członkowskich działań wykonawczych KE, a jeżeli tak, to określać również, jaki typ procedury komitologicznej ma zostać zastosowany<sup>91</sup>.

---

<sup>89</sup> *Guidelines for the services of the Commission*, pkt 29.

<sup>90</sup> Por. wyrok TS z 29.06.1989 r. w sprawie 22/88, *Vreugdenhil i inni v. Minister van Landbouw en Visserij*, ECR 1989, s. 2049.

<sup>91</sup> Należy przy tym zaznaczyć, że prawodawca zachowuje swobodę co do ustalenia, czy dany akt wykonawczy, a jeżeli tak – to w jakiej procedurze, ma podlegać kontroli ze strony państw członkowskich. Potwierdza to obecnie art. 1 rozporządzenia nr 182/2011, stosownie do którego odnosi się ono do przypadków, gdy akt podstawowy „określa potrzebę ustanowienia jednolitych warunków wykonywania i wymaga, aby przyjęcie aktów wykonawczych przez Komisję podlegało kontroli państw członkowskich”.

### **3.3. Wnioski: kryteria rozróżnienia aktów delegowanych i aktów wykonawczych**

3.3.1. Z formalnego punktu widzenia art. 290 i art. 291 TFUE pozostają rozdzielne wobec siebie w tym znaczeniu, że akt zakwalifikowany jako delegowany nie może być jednocześnie aktem wykonawczym - i odwrotnie. Postanowienia art. 290 ust. 1 TFUE, definiując akt delegowany, jednoznacznie określają, jakie materie nie mogą być przedmiotem regulacji aktu wykonawczego (akty o zasięgu ogólnym, które uzupełniają lub zmieniają niektóre, inne niż istotne, elementy aktu ustawodawczego). W tym znaczeniu zawierają one rodzaj negatywnej definicji aktu wykonawczego. Niemniej jednak z merytorycznego punktu widzenia (w wielu dziedzinach) sprawa wygląda inaczej: ta sama materia może często pretendować do regulacji w drodze zarówno aktu delegowanego, jak i aktu wykonawczego. W wielu przypadkach kryteria stricte prawne nie pozwalają jednoznacznie zakwalifikować danej materii do regulacji w drodze aktu delegowanego lub aktu wykonawczego. O kwalifikacji nie decyduje również polityczne znaczenie danej materii: techniczne i mało kontrowersyjne sprawy będą przedmiotem aktu delegowanego, jeśli spełnione są kryteria określone w art. 290 ust. 1 TFUE oraz przeciwnie – sprawy o dużym znaczeniu politycznym będą przedmiotem aktu wykonawczego, jeśli spełnione są kryteria art. 291 ust. 2 TFUE.

3.3.2. Niewiele może w tym kontekście pomóc zróżnicowanie podstawy prawnej (rodzaju aktu podstawowego) wydawania aktów delegowanych i aktów wykonawczych. Z postanowień art. 290 ust. 1 TFUE wynika, że uprawnienia do wydawania aktów delegowanych przez KE mogą być jej przekazane jedynie na mocy aktu ustawodawczego, tj. aktów prawnych przyjmowanych w drodze procedury ustawodawczej - zarówno zwykłej procedury ustawodawczej, jak i specjalnej procedury ustawodawczej (art. 289 ust. 3 TFUE). Jest to co prawda istotna różnica w stosunku do aktów wykonawczych, które mogą mieć podstawę prawną w „prawnie wiążących aktach Unii”, a więc w aktach ustawodawczych i w aktach nieustawodawczych, służąc zapewnieniu „jednolitych warunków (ich) wykonywania” – art. 291 ust. 2 TFUE, niemniej jednak mało pomocna w

przyporządkowaniu materii do regulacji w drodze aktu delegowanego lub aktu wykonawczego. Również sięgnięcie do *stricte* porównawczej wykładni postanowień art. 290 ust. 1 TFUE, definiujących akty delegowane, i postanowień art. 2 ust. 2 decyzji Rady nr 1999/468/WE (zmienionej w 2006 r.), definiujących akty objęte procedurą regulacyjną połączoną z kontrolą, w sposób bardzo zbliżony będzie prowadziło na manowce: jak wyżej wskazano, między systemem aktów delegowanych a procedurą regulacyjną połączoną z kontrolą występuje wiele istotnych różnic, a podobieństwo kryteriów użytych w definicjach wcale nie świadczy o tym, że mają być one w ten sam sposób stosowane.

3.3.3. Komisja zasadnie zauważyła: „Byłoby sprawą raczej trudną i bezowocną podjęcie próby skodyfikowania abstrakcyjnej instrukcji (w celu odróżnienia pojęć - «uzupełnienia» i «wykonania»). Nie jest bowiem możliwe skonstruowanie naukowej czy magicznej formuły, której zastosowanie umożliwiłoby mechaniczne przyporządkowanie natury uprawnień powierzonych Komisji i alokację aktów między art. 290 i art. 291 TFUE. Jest tu raczej wskazane - jak dowodzi praktyka związana z procedurą regulacyjną połączoną z kontrolą - badanie z osobna każdego przypadku (*case-by-case approach*)”<sup>92</sup>. Naturalnie - według KE - to ona powinna odgrywać główną rolę w procesie kwalifikacji aktu (delegowanego czy wykonawczego) już na etapie przedkładania projektu aktu<sup>93</sup>. Niemniej jednak Komisja przyznaje, że problem ten - przeprowadzenia linii demarkacyjnej między aktem delegowanym a aktem wykonawczym - ma obecnie zasadnicze znaczenie „w globalnej architekturze dla każdego nowego projektu legislacyjnego”<sup>94</sup>.

3.3.4. Komisja ma w powyższym stwierdzeniu dużo racji. W przypadku niejasności co do kwalifikacji danej materii, jako przedmiotu regulacji aktu delegowanego lub aktu wykonawczego, sprawa staje się przedmiotem

---

<sup>92</sup> *Guidelines for the services of the Commission*, pkt 14.

<sup>93</sup> *Guidelines for the services of the Commission*, pkt 15.

<sup>94</sup> *Guidelines for the servicez of the Commission*, pkt 15.

ustaleń politycznych między trzema instytucjami - KE, PE i Radą UE (czyli państwami członkowskimi). Bez wątplenia głównymi „punktami odniesienia” w tej dyskusji są rola PE w odniesieniu do kontroli aktów delegowanych i wykonawczych (zdecydowanie mocniejsza w odniesieniu do aktów delegowanych), zakres wpływu (kontroli) państw członkowskich w procesie powstawania tych aktów i w okresie ich obowiązywania oraz wyraźne (i zrozumiałe) dążenie Komisji do zachowania jak największej swobody manewru, przy jednoczesnym - możliwie najdalej idącym - sprecyzowaniu kryteriów przyporządkowania danej materii danemu rodzajowi aktu (delegowanemu lub wykonawczemu).

3.3.5. Podstawowym kryterium merytorycznym, które pozwala na kwalifikację danej materii do regulacji przez akt delegowany lub akt wykonawczy, jest zakres interpretacji pojęć: „uzupełnienia” i „zmiany”, uzasadniających ingerencję Komisji w drodze aktu delegowanego w treść aktu ustawodawczego (z włączeniem jego „istotnych elementów”), oraz pojęcia „wykonywanie”, uzasadniającego uprawnienia KE jedynie do wprowadzenia w życie aktu podstawowego (określenie jednolitych warunków jego wykonywania), bez ingerowania w jego treść – w drodze aktu wykonawczego. Komisja określiła praktyczny test dokonania takiego rozróżnienia w następujący sposób: „Dobrym narzędziem, które może pomóc w rozróżnieniu «uzupełnienia» od «wykonania», jest postawienie pytania - czy uprawnienie powierzone Komisji służy określeniu, «co» państwa członkowskie mają zrobić, czy też ma służyć określeniu, «jak» mają one wykonywać ich zobowiązania wynikające z aktu podstawowego. Pozytywna odpowiedź na pytanie «co» prowadzi generalnie do wniosku, że akt ustanawia dodatkowy zestaw merytorycznych zasad mających zasięg ogólny i tym samym objęty będzie zakresem art. 290. Natomiast konieczność podjęcia decyzji, «jak» państwa członkowskie mają postępować, co do zasady, ani nie zmienia, ani nie modyfikuje istoty zobowiązań ustanowionych w akcie podstawowym; decyzja taka pozostaje więc zasadniczo w zakresie art. 291”<sup>95</sup>.

---

<sup>95</sup> *Guidelines for the services of the Commission*, pkt 31.

# Problemy instytucjonalne i prawne związane z akcesem Unii Europejskiej do Europejskiej Konwencji Praw Człowieka

(w:) Consul est iuris et patriae defensor.

Księga pamiątkowa dedykowana Andrzejowi Kremerowi.

Red. F. Langchamps de Berier, R. Sarkowicz, M. Szpunar,

Warszawa 2012 (strony 271-294).

## 1. Wprowadzenie

Traktat z Lizbony (podpisany 13 grudnia 2007 r., wszedł w życie 1 grudnia 2009 r.)<sup>1</sup> przyczynił się w sposób zasadniczy do umocnienia w ramach Unii Europejskiej ochrony praw podstawowych. Wprowadzony na jego podstawie do Traktatu o Unii Europejskiej (dalej: TUE) art. 6 nadał charakter prawny Karcie Praw Podstawowych. Natomiast na podstawie art. 6 ust. 2 TUE Unia Europejska została zobowiązana do przystąpienia do Europejskiej Konwencji o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności (dalej: EKPCz.). Po ośmiu rundach negocjacji, w końcu czerwca 2011 r. zakończone zostały negocjacje w sprawie „Umowy o przystąpieniu Unii Europejskiej do Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności”<sup>2</sup> (dalej: Umowa akcesyjna). Jej tekst ma zostać ostatecznie potwierdzony w połowie października 2011 r.<sup>3</sup>. Problematyka formy

---

<sup>1</sup> Dz. Urz. UE 2007 C 306/1.

<sup>2</sup> „Agreement on the Accession of the European Union to the Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms“ CDDH-UE (2011)16prov. Por. również: *Draft Explanatory Report to the Agreement on the Accession of the European Union to the Convention on Human Rights and Fundamental Freedoms*. 8th Working Meeting of the CDDH Informal Working Group on the Accession of the European Union to the European Convention on Human Rights (CDDH-UE) with the European Commission. Strasbourg, Monday 20 June – Friday 24 June 2011. CDDH-UE(2011)16prov.

<sup>3</sup> *Meeting report*. 8th Working Meeting of the CDDH Informal Working Group on the Accession of



prawnej akcesu Unii Europejskiej do EKPCz. jest przedmiotem odrębnego opracowania,<sup>4</sup> w tym natomiast artykule skupiono się na głównych zagadnieniach instytucjonalnych i prawnych odnoszących się do relacji między obu systemami, tj. systemem EKPCz. oraz systemem prawnym UE.

## **2. Ograniczenia przedmiotowe umowy o przystąpieniu Unii do Europejskiej Konwencji Praw Człowieka**

Artykuł 6 ust. 2 TUE, Protokół (nr 8) i Deklaracja nr 2 (dołączone do Traktatów stanowiących podstawę UE) zawierają szereg ograniczeń precyzujących zakres przedmiotowy, w którym musi mieścić się umowa o przystąpieniu Unii do EKPCz.:

- **Zastrzeżenie przestrzegania kompetencji UE:** W art. 6 ust. 2 zdaniu drugim zastrzeżono, że „Przystąpienie do Konwencji nie narusza kompetencji Unii określonych w Traktatach”. Zastrzeżenie powyższe sprecyzowane zostało w zdaniu pierwszym art. 2 Protokołu (nr 8), stwierdzającym, że umowa o przystąpieniu Unii do EKPCz. „zagwarantuje, że przystąpienie nie ma wpływu na kompetencje Unii ani uprawnienia jej instytucji”. W ten sposób potwierdzono, że Unia - zawierając umowę - musi kierować się zasadą kompetencji przyznanych (powierzonych), stosownie do której „... Unia działa wyłącznie w granicach kompetencji przyznanych jej przez Państwa Członkowskie w Traktatach do osiągnięcia określonych w nich celów. Wszelkie kompetencje nieprzyznane Unii w Traktatach należą do Państw Członkowskich” (art. 5 ust. 2 TUE; por. również art. 4 ust. 1 TUE). Zasada powyższa znajduje swoje sprecyzowanie w odniesieniu do umów międzynarodowych w art. 216 ust. 1 TUE. Wskazanie natomiast na „uprawnienia instytucji” podkreśla w

---

the European Union to the European Convention on Human Rights (CDDH-UE) with the European Commission. Strasbourg, Monday 20 June - Friday 24 June 2011. CDDH-UE(2011)16prov, punkt 19.

<sup>4</sup> Patrz: J. Barcz, *W sprawie formuły prawnej przystąpienia Unii Europejskiej do Europejskiej Konwencji Praw Człowieka* (w:) *Efektywność europejskiego systemu ochrony praw człowieka. Ewolucja i uwarunkowania europejskiego systemu ochrony praw człowieka*. Red. J. Jaskiernia, Toruń 2012.

kontekście przystąpienia Unii do EKPCz. nie tylko zasadę autonomii instytucjonalnej („Każda instytucja działa w granicach uprawnień przyznanych jej na mocy Traktatów, zgodnie z procedurami, na warunkach i w celach w nich określonych” - art. 13 ust. 2 zdanie pierwsze TUE), lecz również zastrzega, że przystąpienie Unii do EKPCz. nie może nieść ze sobą zmian w zakresie „uprawnień” instytucji i „procedur” ich działania. Zastrzeżenie to zostało sprecyzowane w Protokole (nr 8) i Deklaracji nr 2.

- **Zastrzeżenie zagwarantowania szczególnych cech Unii i prawa unijnego:** jest to bez wątpienia najistotniejszy i najbardziej skomplikowany problem. Protokół (nr 8) podkreśla w art. 1, że umowa o przystąpieniu Unii do EKPCz „musi odzwierciedlać konieczność zachowania szczególnych cech Unii i prawa Unii”, co powinno znaleźć odbicie zwłaszcza w szczególnych warunkach udziału Unii w organach kontrolnych EKPCz. (lit. a) oraz zagwarantowaniu, aby skargi państw nieczłonkowskich i skargi indywidualne „były kierowane prawidłowo” przeciwko państwom członkowskim UE lub przeciwko Unii (lit. b); na istotny aspekt tego problemu wskazuje Deklaracja nr 2, odnosząca się do konieczności zagwarantowania odpowiedniej współpracy między sądami unijnymi a Europejskim Trybunałem Praw Człowieka (dalej: ETPCz.). Podkreśla się w niej, że przystąpienie do EKPCz. „powinno nastąpić w taki sposób, aby można było zachować szczególny charakter porządku prawnego Unii”. Następnie wskazuje się na „istnienie regularnego dialogu” między Trybunałem Sprawiedliwości UE (dalej: TSUE) a ETPCz. i na konieczność jego „wzmocnienia” po przystąpieniu Unii do EKPCz. Najważniejsze aspekty (zastrzeżenia) związane z tym problemem skonkretyzował Trybunał Sprawiedliwości UE w Dokumencie roboczym z maja 2010 r.<sup>5</sup>. Następnie Prezesi obu Trybunałów - ETPCz. i Trybunału Sprawiedliwości UE (dalej: TSUE) - we „wspólnym komunikacie” z

---

<sup>5</sup>Dokument roboczy Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej dotyczący niektórych aspektów przystąpienia Unii Europejskiej do europejskiej Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności.

24 stycznia 2011 r. określili zasadniczy kierunek rozwiązania tego problemu<sup>6</sup>.

- **Zastrzeżenie zagwarantowania „własnych” mechanizmów rozstrzygania sporów związanych z wykładnią Traktatów względnie Konwencji:** umowa będzie również musiała wyjaśnić znaczenie i stosunek między art. 344 TFUE i art. 55 EKPCz. Głównie chodzić będzie o postanowienia art. 344 TFUE, tym bardziej że art. 3 Protokołu (nt 8) wyraźnie zastrzega, iż postanowienia umowy o przystąpieniu Unii do EKPCz nie mogą mieć wpływu na art. 344 TFUE. W myśl natomiast postanowień tego artykułu „Państwa Członkowskie zobowiązują się nie poddawać sporów dotyczących wykładni lub stosowania Traktatów procedurze rozstrzygania innej niż w nich przewidziana”. W tym kontekście wskazane wyżej zastrzeżenie Trybunału Sprawiedliwości UE będzie miało znaczenie zasadnicze. Jeśli natomiast chodzi o art. 55 EKPCz, to zakres problemu jest o tyle mniejszy, iż jego postanowienia wyraźnie odsyłają (przy analogicznej regulacji jak w art. 344 TFUE) do wyjątków w „porozumieniach szczególnych”, a takim będzie bez wątpienia umowa o przystąpieniu Unii do EKPCz.

Do podstawowych takich merytorycznych przesłanek należy więc - z punktu widzenia prawa unijnego - respektowanie:

- zakresu kompetencji Unii Europejskiej w Umowie akcesyjnej i po jej akcesie do EKPCz.;
- autonomii systemu prawnego Unii Europejskiej, która wyraża się przede wszystkim w wyłączności TSUE do orzekania w sprawie interpretacji prawa UE i nieważności aktów unijnego prawa pochodnego oraz w sprawie podziału kompetencji między Unię i jej państwa członkowskie.

---

<sup>6</sup> Joint Communications from Presidents Costa and Skouris. Strasbourg and Luxembourg, 24 January 2011.

We wskazanych wyżej postanowieniach skonkretyzowano te merytoryczne przesłanki akcesu Unii do EKPCz. w odniesieniu do konkretnych obszarów:

- jeśli chodzi o zagadnienia instytucjonalne, to podkreślono, że akces Unii do EKPCz. nie może mieć wpływu na uprawnienia instytucji unijnych i procedur ich działania; konkretnie wskazano - z jednej strony - na konieczność zagwarantowania odpowiedniego udziału „Unii w organach kontrolnych” EKPCz., z drugiej zaś strony - na konieczność umocnienia współpracy między TSUE a ETPCz. w taki sposób, aby „można było zachować szczególny charakter porządku prawnego Unii”;
- jeśli chodzi natomiast o relacje między systemem EKPCz. a prawem UE, to skonkretyzowanie generalnych wymogów (zachowanie szczególnych cech Unii i jej prawa) musi znaleźć odzwierciedlenie w zagwarantowaniu, aby „skargi państw nieczłonkowskich i skargi indywidualne były kierowane prawidłowo przeciwko państwom członkowskich UE lub przeciwko Unii” oraz w zagwarantowaniu, aby prawo unijne, nim stanie się przedmiotem wyroku ETPCz., zostało w pierw poddane ocenie z punktu widzenia zgodności z prawami podstawowymi na szczeblu unijnym przez TSUE (wyływa to zarówno z autonomii prawa UE, jak z zasady subsydiarności, rządzącej systemem EKPCz.); z drugiej strony należało zapewnić zgodność klauzul zawartych w obu systemach, nakierowanych na ekskluzywność rozstrzygania sporów w ramach danego systemu (art. 55 EKPCz. i art. 344 TFUE).

Natomiast z punktu widzenia systemu EKPCz,<sup>7</sup> należy brać pod uwagę głównie wspomnianą wyżej zasadę subsydiarności, której istota polega na tym, że zapewnienie przestrzegania standardów Konwencji na poziomie

---

<sup>7</sup> Zasadnicze problemy akcesu Unii Europejskiej do EKPCz. z punktu widzenia systemu Konwencji analizuje szczegółowo L. Garlicki - *Przystąpienie UE do Europejskiej Konwencji Praw Człowieka – przygotowania i problemy*, Europejski Przegląd Sądowy 2011, nr 1, s. 14 i nast.

krajowym należy w pierwszym rzędzie do jej stron, natomiast ETPCz. ustala jedynie, czy strony Konwencji wywiązują się z tego zobowiązania. Również do organów strony Konwencji należy zapewnienie wykonania wyroków ETPCz. i zlikwidowanie naruszeń<sup>8</sup>. Z zasady autonomii prawa UE wynikałoby w związku z tym wymóg (wspomniany wyżej) uprzedniej kontroli zgodności prawa unijnego z prawami podstawowymi na szczeblu unijnym, w tym również uwzględnienie specyfiki Unii, wyrażającej się w tym, że prawo unijne (prawo pierwotne i prawo pochodne, stanowione przez instytucje unijne) jest w przeważającej mierze wykonywane przez państwa członkowskie na szczeblu krajowym.

Dotychczas (do czasu akcesu Unii do EKPCz.) nie istnieje możliwość kontrolowania prawa unijnego ze standardami EKPCz., natomiast możliwość taka została potwierdzona w stosunku do środków krajowych, wydanych przez państwa członkowskie UE w wykonaniu prawa unijnego. Potencjalny konflikt między obu systemami (wynikający przede wszystkim stąd, że państwa członkowskie UE są jednocześnie stronami EKPCz.) został ograniczony w wyniku - z jednej strony - przyjęcia w systemie Konwencji tzw. zasad orzecznictwa *Bosphorus*: w wyroku tym<sup>9</sup> ETPCz. sprecyzował trwałą linię swojego orzecznictwa,<sup>10</sup> potwierdzając, że ochrona praw podstawowych w ramach Unii Europejskiej ma „charakter ekwiwalentny” do ochrony wynikającej z Konwencji, w związku z tym, nie będzie ingerował w dziedziny objęte prawem unijnym, chyba że ochrona w ramach UE okazałaby się „oczywiście niedostateczna”. Z drugiej zaś strony potencjalny konflikt między obu systemami został zminimalizowany w wyniku odwoływania się w orzecznictwie TSUE, w toku kreowania praw podstawowych jako ogólnych zasad prawa unijnego, służących w ramach systemu UE kontroli legalności aktów unijnego prawa pochodnego i

---

<sup>8</sup> Dokument roboczy Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej dotyczący niektórych aspektów przystąpienia ..., punkt 6.

<sup>9</sup> Wyrok ETPCz. z dnia 30 czerwca 2005 r. w sprawie nr 45036/98 *Bosphorus Hava Yolları Turizm ve Ticaret Anonim Şirketi (Bosphorus Airways) przeciwko Irlandii* [GC], ETPC 2005-VI.

<sup>10</sup> Szczegółowo: A. Wyrozumska, *Ochrona praw podstawowych Unii Europejskiej* (w:) I. Skomerska-Muchowska, A. Wyrozumska, *Obywatel Unii*, Warszawa 2010, s. VI-222 i nast.

objętych kompetencją UE środków krajowych, przede wszystkim do standardów EKPCz.<sup>11</sup>. Zakres potencjalnego konfliktu między obu systemami ulegnie dalszemu, istotnemu ograniczeniu w wyniku nadania charakteru unijnego prawa pierwotnego UE Karcie Praw Podstawowych, której postanowienia muszą być interpretowane zgodnie ze standardami EKPCz.<sup>12</sup>.

### **3. Relacja między systemami prawnymi Europejskiej Konwencji Praw Człowieka i Unii Europejskiej**

#### **3.1. Mechanizm współpозwania (*co-respondent mechanism*)**

Jednym z głównych warunków akcesu Unii Europejskiej do EKPCz. jest respektowanie - po akcesie - ważnego aspektu autonomii prawa UE, wyrażającego się w tym, że - z jednej strony - prawo to wykonywane jest przez państwa członkowskie UE, z drugiej zaś - że na podstawie postanowień Traktatów stanowiących UE, uzgodnionych przez państwa członkowskie, zobowiązania w nich zawarte wykonywane są również przez instytucje, organy, urzędy i agencje Unii. Wraz z akcesem Unii do EKPCz. powstanie - z punktu widzenia stosowania EKPCz. - zupełnie nowa sytuacja, w której jedna ze stron Konwencji wydaje akt prawny, a akt ten wykonywany jest przez inną stronę Konwencji<sup>13</sup>.

Z punktu widzenia systemu EKPCz. istotne jest więc - z jednej strony - uzyskanie niezbędnej jasności, która strona ma być pozwana w danej sprawie dotyczącej prawa UE (m.in. z tego względu, by nie wystąpiła konieczność odrzucenia skargi *ratione personae*), z drugiej zaś - której stronie Konwencji (Unii czy jednemu z jej państw członkowskich) przypisać

---

<sup>11</sup> Tamże.

<sup>12</sup> Por. art. 6 ust. 1 akapit trzeci TUE w powiązaniu z motywem piątym preambuły i art. 52 ust. 3 Karty Praw Podstawowych oraz „Wyjaśnieniami” dołączonymi do Karty, które mają walor interpretacji autentycznej Karty (por. art. 6 ust. 1 akapit trzeci TUE, który odwołuje się do „Wyjaśnień”).

<sup>13</sup> *Draft Explanatory Report ...*, punkt 32 zdanie ostatnie.

odpowiedzialność za ewentualne naruszenie standardów Konwencji. Z punktu natomiast widzenia Unii zasadnicze znaczenie ma to, aby w sprawie podziału kompetencji między UE a jej państwami członkowskimi oraz w sprawie przypisania odpowiedzialności za sposób wykonania prawa unijnego decyzja podejmowana była na szczeblu unijnym (w ostateczności przez TSUE).

Rozwiązaniu powyższych dylematów służyć ma mechanizm współpозwania (*co-respondent mechanism*), ustanowiony na podstawie art. 3 Umowy akcesyjnej. Wprowadzenie tego mechanizmu przebiega na dwóch płaszczyznach: zmiany postanowień Konwencji (jej art. 36) oraz ustanowienia postanowień regulujących szczegóły mechanizmu, które zawarte są w Umowie akcesyjnej.

Odpowiednie zmiany postanowień art. 36 EKPCz. wprowadza ust. 1 art. 3 Umowy:

- po pierwsze - na podstawie art. 3 ust. 1 lit. a. Umowy uzupełniony zostaje tytuł art. 36 EKPCz. na „Interwencja i współpозwanie strony trzeciej”;
- po drugie - na podstawie art. 3 ust. 1 lit. b. Umowy treść art. 36 EKPCz. Uzupełniona jest nowym ustępem 4, o następującym brzmieniu:

„Na mocy decyzji Trybunału Unia Europejska lub państwo członkowskie Unii Europejskiej może stać się współpозwanym (a co-respondent) w postępowaniu, w okolicznościach określonych w Umowie o przystąpieniu Unii Europejskiej do Europejskiej Konwencji o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności. Współpозwany jest stroną w postępowaniu. Udział w postępowaniu współpозwanego nie ma wpływu na rozpatrywanie dopuszczalności skargi”.

Natomiast szczegóły mechanizmu współpозwania regulują ustępy od 2 do 8 art. 3 Umowy akcesyjnej:

- mechanizm współpозwania dotyczy zarówno sytuacji, w której pоzwane jest jedno lub więcej państw członkowskich UE a współpозwanym będzie Unia Europejska (art. 3 ust. 2 Umowy akcesyjnej), jak i sytuacji, w której pоzwana jest Unia a współpозwanym będzie jedno lub więcej państw członkowskich UE (art. 3 ust. 3 Umowy akcesyjnej); mechanizm może mieć zastosowanie również do sytuacji (art. 4 Umowy akcesyjnej), w której początkowo skarga skierowana jest jednocześnie do Unii Europejskiej i jej państw członkowskich; status jednego z pоzwanych może się zmienić na współpозwanego, o ile w stosunku do niego spełnione są kryteria „uruchamiające” mechanizm współpозwania (patrz punkt następny), zwłaszcza jeżeli jedna ze stron dopuściła się działania lub zaniechania w stosunku do skarżącego, druga natomiast ustanowiła podstawę prawną dla takiego działania<sup>14</sup>;
- problem uzyskaniu statusu współpозwanego<sup>15</sup> został rozwiązany w ten sposób, że decyduje o nadaniu takiego statusu ETPCz., niemniej jedynie na żądanie Unii względnie jej państw członkowskich (art. 3 ust. 5 Umowy akcesyjnej)<sup>16</sup>. Wniosek w sprawie nadania statusu współpозwanego musi być uzasadniony<sup>17</sup>. ETPCz. może co prawda zwracać stronie uwagę na to, że może ona ubiegać się o status współpозwanego, niemniej wniosek zainteresowanej strony w tej

---

<sup>14</sup> Tamże, punkt 37 i punkt 49.

<sup>15</sup> Por. L. Garlicki, *Przystąpienie UE do Europejskiej Konwencji Praw Człowieka ...*, s. 18.

<sup>16</sup> Art. 3 ust. 5 Umowy akcesyjnej: „Wysoka Układająca się Strona staje się współpозwanym jedynie na własne żądanie oraz na mocy decyzji Trybunału. Trybunał wysłuchuje opinii wszystkich stron w postępowaniu. Decydując w sprawie powyższego żądania, Trybunał rozważa, czy - w świetle powodów przedłożonych przez zainteresowaną Wysoką Układającą się Stronę - wiarogodne jest spełnienie warunków określonych w ustępach 2 lub 3”.

<sup>17</sup> *Draft Explanatory Report ...*, punkt 46.



sprawie jest niezbędną przesłanką wydania decyzji przez ETPCz.<sup>18</sup>. W żadnym przypadku nie można przymusić jednej ze stron do wystąpienia z wnioskiem<sup>19</sup>. ETPCz., podejmując decyzje, bierze pod uwagę stanowiska skarżącego, pozwanego i potencjalnego współ-pozwanego, niemniej ogranicza się jedynie do rozważenia, czy testy „uruchomienia” współpозwania (określone w ustępach 2 i 3 art. 3 Umowy akcesyjnej) są wiarygodnie spełnione<sup>20</sup>;

- szczególnie kontrowersyjnym problemem<sup>21</sup> było określenie testów, które „uruchamiają” mechanizm współpозwania; sprecyzowane są one w ustępie drugim i w ustępie trzecim art. 3 Umowy akcesyjnej:

(1) W przypadku jeżeli skarga jest skierowana przeciwko jednemu lub większej liczbie państw członkowskich Unii Europejskiej (art. 3 ust. 2 Umowy akcesyjnej) test uważa się za spełniony (tj. Unia Europejska może uzyskać statusu współpозwanego), o ile okaże się że skarga pociąga za sobą powstanie pytania o zgodność z standardami Konwencji postanowień prawa pierwotnego lub pochodnego Unii Europejskiej. Dotyczy to zwłaszcza sytuacji, gdy możliwe byłoby uniknięcie naruszenia wyłącznie w wyniku nieposzanowania zobowiązań wynikających z prawa Unii Europejskiej, tj. gdy prawo unijne nie pozostawia państwu członkowskiemu swobody w zakresie wydawanych krajowych środków implementacyjnych;<sup>22</sup>

---

<sup>18</sup> Tamże, punkt 47.

<sup>19</sup> Tamże.

<sup>20</sup> Art. 4 zdanie ostatnie Umowy akcesyjnej. Komentarz: *Draft Explanatory Report ...*, punkt 48.

<sup>21</sup> Problem ten nie jest jeszcze ostatecznie zamknięty. Podczas finalnej, ósmej rundy negocjacji, mimo sprecyzowania warunków odwołania się do tych testów, niektórzy uczestnicy wskazywali, że są one zbyt szeroko ujęte a w związku z tym mogą wprowadzać pewien stopień niepewności prawnej. Stąd opowiadali się za węższym ich ujęciem, które występowało w początkowych wersjach obecnego art. 3 Umowy akcesyjnej. *Meeting report ...*, punkt 8.

<sup>22</sup> *Draft Explanatory Report ...*, punkt 42.

(2) W przypadku jeżeli skarga jest skierowana przeciwko Unii Europejskiej (art. 3 ust. 3 Umowy akcesyjnej), jej państwa członkowskie mogą stać się współpozwanymi w postępowaniu, o ile okaże się że skarga pociąga za sobą powstanie pytania o zgodność ze standardami Konwencji prawa pierwotnego Unii Europejskiej, zwłaszcza gdy możliwe byłoby uniknięcie naruszenia wyłącznie w wyniku nieposzanowania zobowiązań wynikających z tego prawa<sup>23</sup>.

Mechanizm współpozwania pozwala więc również wyjaśnić problem zakresu odpowiedzialności za naruszenie standardów Konwencji. ETPCz. stwierdza jedynie czy wystąpiło naruszenie Konwencji, nie wnika natomiast ani w kwestię ważności prawa Unii Europejskiej ani sprecyzowania zakresu kompetencji Unii. Zwykle więc ETPCz. stwierdzi naruszenie Konwencji łącznie w stosunku do pozwanego i współpozwanego. Natomiast pozwany wraz ze współpozwanym mogą przedłożyć wspólne stanowisko do ETPCz., wskazujące że zarzucane naruszenie Konwencji ma być przypisane jedynie jednemu z nich<sup>24</sup>.

Powyższy aspekt wskazuje również na zasadniczą różnicę między statusem interwenienta i współpozwanego w świetle postanowień nowego art. 36 EKPCz. Interwenient może przedkładać pisemne uwagi i uczestniczyć w rozprawach przez ETPCz., nie jest natomiast stroną w postępowaniu i tym samym nie jest związany wyrokiem. W przeciwieństwie do tego współpozwany jest stroną w postępowaniu (por. nowy ust. 4 art. 36 EKPCz.) i będzie wyrokiem związany<sup>25</sup>.

---

<sup>23</sup> Tamże, punkt 43.

<sup>24</sup> Tamże, punkt 54.

<sup>25</sup> Tamże, punkt 39. W komentarz podkreśla się, że ustanowienie mechanizmu przypozwania nie będzie miało wpływu na możliwość udziału Unii Europejskiej jako interwenienta w przypadku, gdy nie są spełnione testy „uruchamiające” mechanizm przypozwania. Tamże, punkt 40.

### 3.2. Zasady współpracy między Europejskim Trybunałem Praw Człowieka a Trybunałem Sprawiedliwości UE

Protokół (nr 8) podkreśla w art. 1, że umowa o przystąpieniu Unii do EKPCz „musi odzwierciedlać konieczność zachowania szczególnych cech Unii i prawa Unii”. Na istotny aspekt tego problemu wskazuje Deklaracja nr 2, odnosząca się do konieczności zagwarantowania odpowiedniej współpracy między sądami unijnymi a ETPCz. Podkreśla się w niej, że przystąpienie do EKPCz. „powinno nastąpić w taki sposób, aby można było zachować szczególny charakter porządku prawnego Unii”. Następnie wskazuje się na „istnienie regularnego dialogu” między TSUE a ETPCz. i na konieczność jego „wzmocnienia” po przystąpieniu Unii do EKPCz. Najważniejsze aspekty (zastrzeżenia) związane z tym problemem skonkretyzował TSUE w Dokumentie roboczym z maja 2010 r.<sup>26</sup>. Trybunał zwrócił uwagę w pierwszej kolejności na generalne zastrzeżenie, iż stosownie do zasady subsydiarności kontrola zewnętrzna działań Unii (ze strony ETPCz.) powinna być poprzedzona skuteczną kontrolą wewnętrzną ze strony sądów państw członkowskich lub sądów unijnych (pkt 7 dokumentu). Następnie Trybunał podkreślił wyłączenie swojej kompetencji co do orzekania o nieważności unijnego aktu prawnego, co stanowi jedną z cech porządku prawnego Unii. Z tego względu ETPCz. nie może orzekać o zgodności unijnego aktu prawnego z EKPCz., a w kwestii tej prawomocnie nie rozstrzygnie TS UE (pkt 9 dokumentu).

Główną wytyczną stanowiska TSUE było wskazanie, iż jego orzecznictwo konsekwentnie odwołuje się do postanowień EKPCz. w toku kreowania praw podstawowych jako zasad ogólnych prawa unijnego oraz kieruje się domniemaniem zgodności z EKPCz. w określonych okolicznościach (orzecznictwo *Bosphorus*). Można z tego wnioskować, iż TSUE wychodzi z założenia, że mało prawdopodobne byłoby stwierdzenie sprzeczności aktu unijnego z EKPCz. przez ETPCz. w przypadku uprzedniej kontroli przeprowadzonej przez Trybunał Sprawiedliwości UE. Powołane

---

<sup>26</sup>Dokument roboczy Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej dotyczący niektórych aspektów przystąpienia ... .

stanowisko TSUE określiło istotne warunki ramowe dla umowy. Uwzględniać bowiem należy, że Trybunał może kontrolować zgodność umowy zawieranej przez Unię z Traktatami (art. 218 ust. 11 TFUE). W przypadku stwierdzenia niezgodności planowanej umowy z Traktatami konieczna jest bądź rewizja Traktatów, bądź renegecjowanie umowy.

Kolejnym, istotnym etapem sprecyzowania problemów i wypracowania wytycznych dla Umowy akcesyjnej stało się spotkanie delegacji obu Trybunałów w dniu 17 stycznia 2011 r. i wydany w jego następstwie przez obu Prezesów „Wspólny komunikat” (24 stycznia 2011 r.)<sup>27</sup>. Dokonali oni rozróżnienia między skargami bezpośrednimi, tj. skargami indywidualnymi skierowanymi przeciwko środkom przyjmowanym przez unijne instytucje (przez Unię) i skargami pośrednimi, tj. skargami skierowanymi przeciwko środkom krajowym przyjętym przez państwa członkowskie w wykonaniu prawa UE. W pierwszym przypadku - stwierdzili - istnieje gwarancja, że wewnętrzna kontrola (na szczeblu unijnym) przez TSUE jest zapewniona. Natomiast w drugim przypadku postępowanie prejudycjalne takiej gwarancji w pełni nie daje (nie jest ono warunkiem „wyczerpania wszystkich środków odwoławczych”), a - tym samym - możliwa byłaby sytuacja (choć rzadko), w której ETPCz. orzeka o zgodności prawa UE ze standardami Konwencji, bez uprzedniego wypowiedzenia się TSUE w tej sprawie. Obaj Prezesi wskazali w związku z tym (podkreślając znaczenie zasady subsydiarności), że paralelnie do zawarcia Umowy akcesyjnej powinna zostać sprecyzowana procedura, które będzie gwarantować w takich przypadkach uprzednią „wewnętrzną kontrolę” na szczeblu unijnym ze strony TSUE. Nie sprecyzowali jednak, o jaką procedurę może chodzić: wskazali jedynie, że ze względu na zapobiegnięcie niepotrzebnemu przewlekaniu postępowania przed ETPCz. Trybunał Sprawiedliwości UE mógłby zastosować postępowanie przyśpieszone.

Rozwiązania przyjęte w Umowie akcesyjnej nie wychodzą w zasadzie poza formułę zaproponowaną przez Prezesów obu Trybunałów. W art. 3

---

<sup>27</sup> Joint Communications from Presidents Costa and Skouris. Strasbourg and Luxembourg, 24 January 2011.

ust. 6 Umowy stwierdza się jedynie:

„O ile w postępowaniach, w których współpozwanym jest Unia Europejska, Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej nie ocenił jeszcze zgodności z prawami zagwarantowanymi w Konwencji postanowienia prawa Unii Europejskiej wskazanego w ust. 2, zapewnia się Trybunałowi Sprawiedliwości Unii Europejskiej odpowiedni czas na dokonanie takiej oceny, a następnie stronom do zgłoszenia uwag. Unia Europejska zapewnia, że ocena taka jest przeprowadzana sprawnie, tak aby postępowanie przez Trybunałem nie uległo niepotrzebnej zwłoce. Ustęp niniejszy nie ma wpływu na kompetencje Trybunału”.

Z powyższych postanowień wynika, że sytuacja nimi objęta byłaby następująca:<sup>28</sup> skarga indywidualna skierowana jest przeciwko aktowi względnie działaniu państwa członkowskiego UE, podjętemu w wyniku wykonania prawa UE (a Unia występuje jako współpozwany). Sprawa musi być rozpatrywana uprzednio przez sądy krajowe, ze względu na konieczność „wyczerpania wszystkich środków odwoławczych, przewidzianych prawem wewnętrznym” jako przesłanki dopuszczalności skargi przez ETPCz. Skierowanie pytania prejudycjalnego do TSUE przez sąd krajowy leży w zakresie jego uznania, stąd – jak wskazano wyżej - wydanie wyroku prejudycjalnego przez TSUE nie jest warunkiem stwierdzenia „wyczerpania wszystkich środków odwoławczych”. W pewnych sytuacjach ETPCz. mógłby więc orzekać bez uprzedniej oceny przez TSUE unijnej podstawy prawnej (dla wykonawczych środków krajowych) w świetle praw podstawowych.

Aby wypełnić taką, możliwą lukę, Unia Europejska została zobowiązana do „zapewnienia” Trybunałowi Sprawiedliwości UE „odpowiedniego czasu na dokonanie takiej oceny”, przy czym zakładałoby to również sprecyzowanie „wewnętrznej procedury w UE”, która gwarantowałaby przeprowadzenie stosownej oceny przez TSUE<sup>29</sup>. Powołane wyżej

---

<sup>28</sup> *Draft Explanatory Report ...*, punkt 57.

<sup>29</sup> Tamże, punkt 58.

postanowienia ust. 6 art. 3 Umowy akcesyjnej procedury takiej nie precyzują, wskazując jedynie, że musi ona przebiegać sprawnie, aby nie prowadzić do niepotrzebnej zwłoki w postępowaniu przed ETPCz. W komentarzu nawiązuje się do procedury przyśpieszonej, która powinna zapewnić, aby ocena TSUE był przeprowadzona w ciągu 6 - 8 miesięcy<sup>30</sup>.

Trudno dziwić się, że Umowa akcesyjna nie odnosi się szczegółowo do takiej procedury. Przeprowadzenie kontroli prawa unijnego co do zgodności z prawami podstawowymi jest bowiem przede wszystkim sprawą samej Unii. Podczas ostatniej, ósmej rundy negocjacyjnej wskazano natomiast jednoznacznie na to, że Unia ma być stroną EKPCz. na takich samych zasadach jak jej pozostałe strony, bez żadnych wyjątków proceduralnych. Stąd dodano do ust. 6 art. 3 Umowy akcesyjnej zdanie ostatnie - „Ustęp niniejszy nie ma wpływu na kompetencje Trybunału” (ETPCz.) - co i tak nie zapobiegło krytyce ze strony niektórych uczestników negocjacji, że ustalona procedura wykracza poza zasadę subsydiarności, uprzywilejowuje jedną ze stron EKPCz. (tj. Unię Europejską), a znaczenie konieczności dokonania uprzedniej oceny przez TSUE jest niepotrzebnie wyolbrzymiane<sup>31</sup>.

W pełni zasadne jest oczekiwanie wyrażone przez L. Garlickiego, że problem zagwarantowania TSUE możliwości dokonania oceny prawa unijnego w sytuacji, gdy pojawi się zarzut naruszenia EKPCz. (a nie została wykorzystana droga pytania prejudycjalnego), powinien być podjęty w prawie unijnym, leży bowiem przede wszystkim w interesie prawa unijnego<sup>32</sup>. Niemniej jednak krytyka wysuwanych w tej mierze dotychczasowych propozycji (ze względu na możliwość przewleknięcia postępowania przed ETPCz.),<sup>33</sup> aby w takim przypadku postępowanie przed ETPCz. było zawieszane a Komisja Europejska z urzędu zwracała się

---

<sup>30</sup> Tamże, punkt 61.

<sup>31</sup> *Meeting report* ..., punkt 9.

<sup>32</sup> *Przystąpienie UE do Europejskiej Konwencji Praw Człowieka* ..., s. 18.

<sup>33</sup> Tamże.

do TSEU o dokonanie stosownej oceny prawa unijnego, jest chyba przedwczesna. Tym bardziej, że rozważane propozycje, nakierowane na „wymuszenie” wszczęcia procedury prejudycjalnej,<sup>34</sup> mają słabe uzasadnienie, a ich wprowadzenie wymagałoby rewizji postanowień TFUE. Nie można również tracić z oczu drugiej procedury, która wchodziłaby w grę przy - procedury o badanie legalności unijnych aktów prawnych (art. 263 TFUE), tym bardziej że chodzi tu m.in. o unijne akty wywierające skutki prawne wobec osób trzecich, osób fizycznych i prawnych. Słabą stroną sięgnięcia do tej procedury jest jej ograniczenie do aktów unijnego prawa pochodnego.

Być może niezbędne stanie się wyodrębnienie nowej procedury względnie uzupełnienie procedury prejudycjalnej, choć wówczas konieczne byłoby chyba dokonanie zmiany w postanowieniach odpowiednich artykułów TFUE, a więc sięgnięcie do traktatu rewizyjnego. Może to stać się jednak konieczne. Sprawy objęte tym aspektem mechanizmu współpозwania będą co prawda bardzo rzadkie,<sup>35</sup> niemniej dotyczą one fundamentalnych spraw związanych z relacją systemu EKPCz. i autonomią systemu prawnego Unii Europejskiej. Przejrzystość w tej dziedzinie musi więc zostać zagwarantowana.

#### **4. Powiązania instytucjonalne: reprezentacja Unii w organach Europejskiej Konwencji Praw Człowieka**

##### **4.1. Sędzia „unijny” w Europejskim Trybunale Praw Człowieka**

Umowa akcesyjna nie odnosi się w sposób szczególny do procedury wyboru sędziego, który będzie reprezentował Unię w ETPCz., do jego statusu i zakresu obowiązków. Nie było to konieczne, bowiem w tym

---

<sup>34</sup> Tamże.

<sup>35</sup> Z analiz przeprowadzonych na rzecz negocjacji nad Umową akcesyjną wynika, że z dotychczas rozpatrywanych przez ETPCz. spraw jedynie trzy mogłyby kwalifikować się do objęcia mechanizmem przypozowania: 1) *Matthews v. United Kingdom*, 2) *Bosphorus Hava Yollari Turizm Ve Ticaret Anonim Sirketi v. Irland* i 3) *Cooperative Producentenorganisatie van de Nederlandse Kokkelvisserij U.A. v. the Netherlands*.

zakresie obowiązują Unię odpowiednie postanowienia EKPCz.,<sup>36</sup> tak jak każdą pozostałą stroną Konwencji. Tak więc - stosownie do art. 20 EKPCz. - Unię będzie reprezentował w ETPCz. jeden sędzia („Trybunał składa się z sędziów, których liczba równa jest liczbie Wysokich Układających się Stron”). W stosunku do tego sędziego obowiązują wymogi określone w art. 22 EKPCz. oraz reguły dotyczące kadencji i odwołania określone w art. 23 EKPCz.

Stosownie do postanowień art. 22 EKPCz. sędzia proponowany przez Unię będzie wybierany przez Zgromadzenie Parlamentarne Rady Europy, większością głosów, spośród listy trzech kandydatów przedłożonych przez UE. Art. 6 Umowy akcesyjnej uzupełnia powyższe postanowienia, zapewniając delegacji Parlamentu Europejskiego UE prawo udziału w Zgromadzeniu Parlamentarnym Rady Europy i głosowania wówczas, gdy wybierani są – na podstawie art. 22 EKPCz. sędziowie ETPCz (ust. 1). Przy czym delegacja Parlamentu Europejskiego ma liczyć tylu członków, ilu liczy delegacja państwa mającego najmocniejszą reprezentację w Zgromadzeniu Parlamentarnym. Stosownie do art. 26 Statutu Rady Europy najwyższą liczbę przedstawicieli w Zgromadzeniu Parlamentarnym - po 18 - mają: Francja, Niemcy, Rosja, Włochy i Zjednoczone Królestwo. Tylu też przedstawicieli będzie liczyła delegacja Parlamentu Europejskiego<sup>37</sup>.

Szczegółowe warunki udziału delegacji Parlamentu Europejskiego w stosownych posiedzeniach Zgromadzenia Parlamentarnej Rady Europy mają być uregulowane przez Zgromadzenie „we współpracy” z Parlamentem Europejskim (art. 6 ust. 2 Układu akcesyjnego). Stosowne uzgodnienia między obu instytucjami zostały podjęte podczas trwania negocjacji nad Umową akcesyjną<sup>38</sup> i znajdują wyraz w regulaminie wewnętrznym Zgromadzenia Parlamentarnej. Natomiast - z drugiej strony - w regulaminie wewnętrznym Parlamentu Europejskiego będzie uregulowana

---

<sup>36</sup> *Draft Explanatory Report ...*, punkt 69.

<sup>37</sup> Tamże, punkt 67.

<sup>38</sup> Tamże, punkt 68.



procedura wyłaniania delegacji Parlamentu, które będzie uczestniczyć w stosownych posiedzeniach Parlamentu Europejskiego<sup>39</sup>.

#### **4.2. Zakres reprezentacji Unii Europejskiej w Komitecie Ministrów Rady Europy**

Komitet Ministrów jest jednym z zasadniczych organów Rady Europy,<sup>40</sup> w którym reprezentowane są wszyscy jej członkowie - każdy ma jednego przedstawiciela, któremu przysługuje jeden głos (art. 14 Statutu Rady Europy). Unia Europejska nie stanie się co prawda na mocy Umowy akcesyjnej członkiem Rady Europy, niemniej Komitet Ministrów spełnia istotne funkcje w ramach EKPCz. W szczególności Komitet Ministrów „czuwa” na wykonaniem wyroków ETPCz. (art. 46 EKPCz.), „czuwa” nad wykonaniem warunków polubownego załatwienia sprawy, potwierdzonych w decyzji ETPCz. (art. 39 EKPCz.), może zwracać się do ETPCz. o wydanie opinii doradczej w kwestiach prawnych dotyczących wykładni Konwencji i jej Protokołów (art. 47 EKPCz.) oraz decyduje - na wniosek Zgromadzenia plenarnego ETPCz. - o zmniejszeniu liczby sędziów w izbach Trybunału (art. 26 ust. 2 EKPCz.). Niezależnie od tego Komitet Ministrów spełnia jeszcze szereg innych zadań, związanych z wykonaniem Konwencji<sup>41</sup>.

Z tego względu zapewnienie udziału przedstawiciela Unii Europejskiej w Komitecie Ministrów jest niezbędne. Reguluje to art. 7 ust. 1 Umowy akcesyjnej, stosownie do którego przedstawiciel taki uczestniczy w Komitecie w zakresie, w jakim Komitet podejmuje decyzje w sprawach:

- objętych wspomnianymi wyżej artykułami 26 ust. 2, 39 ust. 4, 46 ust. 2 do 5 lub art. 47 EKPCz.;

---

<sup>39</sup> Tamże.

<sup>40</sup> Por. Rozdział IV Statutu Rady Europy, Londyn, 5 maja 1949 r., Dz.U. 1994 nr 118, poz. 565.

<sup>41</sup> Por. *Draft Explanatory Report ...*, punkt 71.

- dotyczących przyjęcia protokołów do Konwencji;
- dotyczących przyjęcia lub wykonania każdego innego środka lub dokumentu skierowanego do ETPCz. lub do wszystkich stron Konwencji, względnie dotyczącego wykonywania przez Komitet lub Zgromadzenie Parlamentarne funkcji na podstawie Konwencji.

Umowa akcesyjna nie rozstrzyga o tym, przedstawiciel jakiej instytucji względnie organu unijnego będzie reprezentował Unię w Komitecie Ministrów<sup>42</sup>. Statut Rady Europy w art. 14 stwierdza, że przedstawicielami członków Rady Europy w Komitecie są ministrowie spraw zagranicznych, względnie - gdy nie może on być obecny - wyznaczony zastępca („którym, jeśli to możliwe, będzie członek jego rządu”). Ponieważ - jak wspomniano - problemu tego nie rozstrzygnęła Umowa akcesyjna, jest on sprawą wewnętrzną decyzji Unii Europejskiej. Kontekst art. 14 Statutu wskazywałby na Wysokiego Przedstawiciela do Spraw Zagranicznych i Polityki Bezpieczeństwa, niemniej sprawa przestrzegania praw podstawowych jest jedynie jednym z aspektów jego kompetencji i odnosi się do stosunków zewnętrznych Unii Europejskiej, a więc nie dotyczy istoty problemu w przypadku akcesu Unii do EKPCz.

Najistotniejszym problemem, związanym z udziałem przedstawiciela UE w Komitecie Ministrów przy decydowaniu w powyższych sprawach, zwłaszcza związanych z nadzorowaniem przez Komitet wykonania wyroków ETPCz. (art. 46 EKPCz.) i warunków polubownego załatwienia sprawy (art. 39 ust. 4 EKPCz.), było uzgodnienie formuły podejmowania decyzji przez Komitet. Zważyć bowiem należy, że państwo członkowskie UE wraz z przedstawicielem Unii w Komitecie stanowią 28 na łączną liczbę 48 członków Komitetu, a w sprawach objętych kompetencją Unii będą głosowali w sposób skoordynowany. Należało więc tak ustalić formuły podejmowania decyzji, aby zapewnić „efektywność wykonywania przez

---

<sup>42</sup> Nie odnosi się do tej sprawy również *Draft Explanatory Report ...* .

Komitet Ministrów jego funkcji nadzorczej określonej w artykułach 39 i 46 Konwencji” (art. 7 ust. 2 Umowy akcesyjnej)<sup>43</sup>.

Problem ten reguluje ust. 2 art. 7 Umowy akcesyjnej. W początkowym stadium negocjacji kwestie te miały być objaśnione w specjalnej deklaracji. Niemniej jednak, ze względu na wymóg przejrzystości i pewności prawnej, zdecydowano podczas ostatniej, ósmej rundy negocjacji, na włączenie stosownych postanowień do Umowy akcesyjnej (ust. 2 art. 7)<sup>44</sup>.

Przede wszystkim w art. 7 ust. 2 lit. a. Umowy akcesyjnej odniesiono się do podejmowania przez Komitet Ministrów decyzji w ramach nadzoru wykonania wyroków lub warunków polubownego załatwienia sprawy, będących następstwem spraw, w których pozwaną była sama Unia Europejska lub w których były współpozwaną (*co-respondent*). W takim przypadku od regulacji unijnych („traktatów UE”) zależy, czy przedstawiciel Unii Europejskiej oraz przedstawiciele jej państw członkowskich wyrażać będą w głosowaniu stanowisko w sposób skoordynowany („*in a coordinated manner*”). Z drugiej jednak strony postanowienia lit. a. ust. 2 art. 7 Umowy akcesyjnej podkreślają, że należy w taki sposób dostosować „Zasady Komitetu Ministrów w sprawie nadzorowania wykonania wyroków oraz warunków polubownego załatwienia spraw”,<sup>45</sup> aby „zapewnić, że Komitet Ministrów będzie efektywnie wykonywał swoje funkcje w powyższych okolicznościach”<sup>46</sup>.

W tym celu sprecyzowano formuły głosowania w przypadkach nadzorowanie przez Komitet Ministrów wyroków względnie warunków polubownego załatwienia spraw będących następstwem współpozwanania

---

<sup>43</sup> Por również: *Draft Explanatory Report ...*, punkt 73.

<sup>44</sup> *Meeting report ...*, punkt 11.

<sup>45</sup> Rules of the Committee of Ministers for the supervision of the execution of judgments and the terms of friendly settlements. Adopted by the Committee of Ministers at the 964th meeting of the Deputies, on 10 May 2006.

<sup>46</sup> Szczegółowy komentarz na ten temat: *Draft Explanatory Report ...*, punkty od 75 do 79.

(art. 7 ust. 2 lit a.): „Zasady ...” uzupełniono o „Zasadę 18”<sup>47</sup>, stosownie do której w przypadku gdy Komitet Ministrów nadzoruje wykonanie zobowiązań albo przez samą Unię Europejską, albo przez Unię Europejską oraz jedno lub więcej państw członkowskich UE, ustalono generalną zasadę (Zasada 18 lit. a/), iż decyzję Komitetu uważa się za podjętą o ile na jej rzecz wypowiedziała się zwykła większość jego członków reprezentujących te Wysokie Układające się Strony, które nie są członkami UE. Od tej generalnej zasady są przewidziane dwa istotne wyjątki:

- w przypadku decydowania przez Komitet w kwestii zwrócenia się z wnioskiem do ETPCz. o opinię doradczą (Zasada 10) oraz sprawach o naruszenie obowiązku wykonania wyroku oraz (Zasada 11) decyzję Komitetu uważa się za podjętą o ile na jej rzecz wypowiedziało się dwie trzecie jego członków reprezentujących te Wysokie Układające się Strony, które nie są członkami UE (Zasada 18 lit. b/);
- w przypadku decydowania przez Komitet w sprawie „*final resolutions*” (Zasada 17),<sup>48</sup> sprecyzowano formułę głosowania w ten sposób, iż dla podjęcia decyzji przez Komitet wymagane jest nie tylko spełnienie warunków określonych w art. 20 d. Statutu Rady Europy - dla podjęcia decyzji wymagana jest „większość dwóch trzecich oddanych głosów i większość przedstawicieli uprawnionych do zasiadania w Komitecie”, lecz również, aby na jej rzecz oddano zwykłą większość oddanych głosów członków reprezentujących te Wysokie Układające się Strony, które nie są członkami UE (Zasada 18 lit. c/).

---

<sup>47</sup> Draft Rules to be added to the Rules of the Committee of Ministers for the supervision of the execution of judgments and the terms of friendly settlements. *Draft Legal Instruments on the Accession of the European Union to the European Convention on Human Rights*. 8th Working Meeting of the CDDH Informal Working Group on the Accession of the European Union to the European Convention on Human Rights (CDDH-UE) with the European Commission. Strasbourg, Monday 20 June - Friday 24 June 2011. CDDH-UE(2011)16prov. Punkt II. Komentarz na ten temat: *Meeting report ...*, punkt 12.

<sup>48</sup> Stosownie do postanowień art. 20 d. Statutu Rady Europy ta formuła podejmowania decyzji dotyczy „Wszystkich innych uchwał Komitetu ...”.

Zważyć należy, że powyższe formuły głosowania określone są jedynie w „Zasadach Komitetu Ministrów w sprawie nadzorowania wykonania wyroków oraz warunków polubownego załatwienia spraw”, przyjętych przez sam Komitet, a nie w Umowie akcesyjnej czy EKPCz. W przyszłości będą więc mogły być modyfikowane przez Komitet, bez potrzeby rewizji Umowy akcesyjnej względnie EKPCz.<sup>49</sup>

Kolejne postanowienia ust. 2 art. 7 Umowy akcesyjnej (litery b. i c.) mają wytyczyć granice, określające zakres oddziaływania prawa UE w stosunku do działań Unii oraz jej państw członkowskich w odniesieniu do nadzorowania przez Komitet Ministrów wykonania obowiązków wynikających z EKPCz. przez państwa członkowskie UE oraz strony Konwencji nie będące państwami członkowskimi UE<sup>50</sup>. Pierwszy z regulowanych przypadków (art. 7 ust. 2 lit. b. Umowy akcesyjnej)<sup>51</sup> dotyczy nadzorowanie przez Komitet Ministrów wykonania obowiązków wynikających z EKPCz. przez państwo członkowskie UE. O ile na mocy Traktatów stanowiących podstawę Unii, nie ma ona w odpowiednich dziedzinach kompetencji, wykluczone jest zajmowanie przez Unię stanowiska oraz prawo głosowania w takich sprawach. W takich przypadkach Traktaty stanowiące podstawę Unii nie zobowiązują państw członkowskich UE do zajmowania stanowiska i głosowania w sposób skoordynowany. Drugi natomiast przypadku (art. 7 ust. 2 lit. c. Umowy akcesyjnej),<sup>52</sup> chodzi o sytuację, w której Komitet nadzoruje wykonania obowiązków wynikających z EKPCz. przez państwo nie będące członkiem UE. Wówczas – podkreślono – Traktaty stanowiące podstawę UE nie zobowiązują państw członkowskich Unii do zajmowania stanowiska lub głosowania w sposób skoordynowany, nawet jeżeli Unia Europejska zajmie w danej sprawie stanowisko lub skorzysta z prawa do głosowania.

---

<sup>49</sup> *Draft Explanatory Report ...*, punkt 79.

<sup>50</sup> *Meeting report ...*, punkt 13.

<sup>51</sup> *Draft Explanatory Report ...*, punkt 80.

<sup>52</sup> Tamże, punkt 81.

Zaznaczyć należy, że w tej ostatniej kwestii nie uzyskano zgodności podczas ostatniej, ósmej rundy negocjacyjnej: niektórzy uczestnicy negocjacji wskazywali, że CDDH powinien jeszcze rozważyć inne możliwe rozwiązania, w szczególności w ogóle wyłączenie możliwości głosowania przez przedstawiciela Unii<sup>53</sup>.

## 5. Inne problemy

### 5.1. Możliwość wnoszenia skarg na podstawie Europejskiej Konwencji Praw Człowieka między Unią Europejską a jej państwami członkowskimi oraz między państwami członkowskimi Unii

W ramach EKPCz. możliwe jest wnoszenie skarg indywidualnych (art. 34 EKPCz.) oraz skargi jednej ze stron Konwencji w stosunku do innej strony, zarzucającej naruszenie przez nią postanowień Konwencji lub Protokołów (art. 33 EKPCz.). Dostosowanie postanowień Konwencji na mocy Układu akcesyjnego (art. 4 Umowy) objęło zmianę tytułu art. 33 EKPCz. z dotychczasowego („Sprawy międzypaństwowe”) na tytuł bardziej ogólny, uwzględniający również przystąpienie Unii Europejskiej do EKPCz. - „Sprawy między Stronami” („*Inter-Party cases*”). Odpowiednio - również na mocy art. 4 Umowy akcesyjnej - zmieniono także postanowienia art. 29 ust. 2 EKPCz., stwierdzające w nowej wersji, że „W sprawie dopuszczalności i przedmiotu skarg między Stronami wniesionych w trybie art. 33 decyduje Izba. ...”<sup>54</sup>.

Natomiast ani zmienione postanowienia art. 33 EKPCz. ani Umowy akcesyjnej (art. 4) nie odnoszą się do istotnej kwestii, czy państwo członkowskie UE będzie mogło wnieść taką skargę w stosunku do innego państwa członkowskiego UE lub w stosunku do Unii, względnie czy Unia będzie mogła wnieść taką skargę w stosunku do jej państwa

---

<sup>53</sup> *Meeting report. 8th Working Meeting ...*, punkt 14.

<sup>54</sup> Tamże, punkt 63.

członkowskiego<sup>55</sup>. Odpowiedź na to pytanie zależy będzie od materii objętej skargą. Jeżeli materia skargi miałaby dotyczyć prawa Unii Europejskiej, to z pewnością skarga taka nie jest dopuszczalna. Art. 344 TFUE zawiera jednoznaczne zobowiązanie państw członkowskich UE do „nie poddawania sporów dotyczących wykładni i stosowania Traktatów procedurze rozstrzygania innej niż w nich przewidziana”, przy czym nie ulega wątpliwości, że pojęcie „Traktatów” dotyczy wyłącznie TFUE i TUE (por. art. 1 akapit trzeci TUE i art. 1 ust. 2 TFUE). *Mutatis mutandis* zobowiązanie powyższe dotyczy nie tylko państw członkowskich UE lecz również Unii Europejskiej jako takiej (tu: jako strony EKPCz.). Do art. 344 TFUE odwołuje się Protokół (nr 8) w art. 3, stwierdzając, że akces Unii do EKPCz. (postanowień Umowy akcesyjnej) „nie może mieć wpływu” na art. 344 TFUE.

Potwierdzają taką interpretację postanowienia art. 5 Umowy akcesyjnej, odnoszące się do art. 55 EKPCz. Stosownie do art. 55 EKPCz. strony Konwencji zobowiązały się do nie poddawania „sporu powstałego w związku z interpretacją lub stosowaniem niniejszej Konwencji do rozpatrzenia w ramach innych sposobów rozstrzygania sporów niż przewidziane w niniejszej Konwencji”. Art. 5 Umowy akcesyjnej wyjaśnia m.in., że postępowania przed sądami unijnymi<sup>56</sup> nie mogą być rozumiane jako „inne sposoby rozstrzygania sporów” w rozumieniu art. 55 EKPCz. Tym samym wyjaśniono relacje między postanowieniami art. 344 TFUE i art. 55 EKPCz.<sup>57</sup>

---

<sup>55</sup> Tamże, punkt 64.

<sup>56</sup> W art. 5 Umowy akcesyjnej użyto terminu „Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej”. Przypomnieć w związku z tym należy, że pojęcie „Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej” obejmuje - stosownie do art. 19 ust. 1 TUE: Trybunał Sprawiedliwości, Sąd UE i sądy wyspecjalizowane (obecnie: Sąd do Spraw Służby Publicznej UE). Por. M. Górski, *System sądowniczy Unii Europejskiej* (w:) *System ochrony prawnej Unii Europejskiej*. Red. A. Wyrozumska, Warszawa 2010 (wydanie II), s. V-1 i nast.

<sup>57</sup> *Draft Explanatory Report ...*, punkt 66.

Natomiast nic nie stoi na przeszkodzie, aby państwo członkowskie UE skierowało skargę na podstawie art. 33 EKPCz. w stosunku do innego państwa członkowskiego UE, zarzucając mu naruszenie postanowień EKPCz. lub Protokołów w materii nie objętej prawem Unii Europejskiej. Niemniej jednak skarga taka nie może być skierowana w stosunku do Unii, również Unia nie może skierować tego rodzaju skargi w stosunku do jednego z jej państw członkowskich, jest ona bowiem uprawniona do działania jedynie w ramach powierzonych jej kompetencji („prawa Unii Europejskiej”). W tym zakresie natomiast miarodajny jest art. 344 TFUE.

Natomiast pozostałe państwa - strony EKPCz. (nie będące członkami UE) mogą kierować skargi w trybie art. 33 EKPCz. w materii objętej prawem Unii Europejskiej zarówno w stosunku do Unii jak również jej państw członkowskich (por. mechanizm współpозwania).

## **5.2. Sprecyzowanie wymogów dopuszczalności skargi na podstawie Europejskiej Konwencji Praw Człowieka**

Wśród wymogów dopuszczalności skargi indywidualnej, art. 35 EKPCz. określa (w ust. 2 lit. b/), że nie może ona m.in. być „poddana innej międzynarodowej procedurze dochodzenia lub rozstrzygnięcia”. Jak wskazano, warunkiem przystąpienia Unii Europejskiej do EKPCz. jest zagwarantowanie jej autonomii kompetencyjnej (art. 6 ust. 2 TUE) oraz zagwarantowanie uprawnień jej instytucji, w tym sądów unijnych - art. 2 zdanie pierwsze Protokołu (nr 8). Art. 5 Umowy akcesyjnej objaśnia, że postępowania przez sądami unijnymi nie stanowi „innej międzynarodowej procedury dochodzenia lub rozstrzygnięcia” w rozumieniu art. 35 ust. 2 lit. b) EKPCz. Jest to więc ważne objaśnienie, zwłaszcza z punktu widzenia określenia zasad współdziałania między ETPCz. i sądami unijnymi.

Zwrócić należy jeszcze uwagę, że *mutatis mutandis* postanowienia powyższe rozciągać się będą na postępowania przed innymi instytucjami unijnymi, zwłaszcza przed Komisją Europejską. W wydanym 1 lutego 2011 r. wyroku w sprawie Karoussiotis v. Portugal (no. 23205) ETPCz. orzekł, że postępowanie przed Komisją Europejską na podstawie art. 258 TFUE w



sprawie uchybienia zobowiązaniom wynikającym z Traktatów stanowiącym podstawę UE nie stanowi „innej międzynarodowej procedury dochodzenia lub rozstrzygnięcia” w rozumieniu art. 35 ust. 2 lit. b) EKPCz.<sup>58</sup>. Może to dotyczyć również innych postępowań przez Komisją Europejską, zwłaszcza w dziedzinie reguł konkurencji (w których może pojawić się problem ochrony praw podstawowych, szczególnie prawa do sądu)<sup>59</sup>.

Postanowienia art. 5 Umowy akcesyjnej odnoszą się jedynie do „postępowań przed Trybunałem Sprawiedliwości Unii Europejskiej” (przed sądami unijnymi). Wydaje się, że postanowienia te powinny jednak bardziej jednoznacznie i odwoływać się zarówno do postępowań przed sądami unijnym jak też przed innymi instytucjami i organami UE. Takie, szersze ujęcie uzasadniają zarówno postanowienia art. 2 Protokołu (nr 8), zapewnienie przejrzystej procedury dopuszczalności skarg indywidualnych, jak również pojawiające się problemy praktyczne (por. wskazany wyżej wyrok ETPCz.).

## 6. Podsumowanie

1. Ustanowienie na mocy Traktatu z Lizbony podstawy prawnej przystąpienia Unii Europejskiej do EKPCz. i jednocześnie zobowiązanie Unii do takiego przystąpienia (art. 6 ust. 2 TUE) jest ważnym elementem (obok nadania Kartie Praw Podstawowych charakteru prawnego oraz utrzymania kompetencji TSUE do kreowania praw podstawowych jako zasad ogólnych prawa unijnego) generalnego umocnienia ochrony praw podstawowych w ramach Unii Europejskiej.

---

<sup>58</sup> *Draft Explanatory Report ...*, punkt 65.

<sup>59</sup> Na kwestię ochrony praw podstawowych w ramach postępowań w dziedzinie reguł konkurencji zwraca uwagę M. Bernat – „*Prawa zainteresowanych stron (innych niż państwa członkowskie) w postępowaniu w sprawie pomocy publicznej przyznanej bezprawnie*”. Rozprawa doktorska obroniona 15 kwietnia 2011 r. w Instytucie Nauk Prawnych PAN.

2. Postanowienia art. 6 ust. 2 TUE, Protokołu (nr 8) i Deklaracji nr 2 (dołączonych do Traktatów stanowiących podstawę UE) precyzują merytoryczne przesłanki akcesji Unii Europejskiej do EKPCz. Należą do nich - z punktu widzenia prawa unijnego - przede wszystkim respektowanie zakresu kompetencji Unii Europejskiej oraz autonomii jej systemu prawnego, wyrażającego się głównie w wyłączności TSUE do orzekania w sprawie interpretacji prawa UE i nieważności aktów unijnego prawa pochodnego oraz w sprawie podziału kompetencji między Unię i jej państwa członkowskie. Te zasadnicze przesłanki akcesu zostały skonkretyzowane: w płaszczyźnie instytucjonalnej - akces UE do EKPCz. nie może wpłynąć na uprawnienia instytucji unijnych i procedur ich działania, Unia musi mieć zagwarantowany odpowiedni udział w organach kontrolnych EKPCz., a współpraca między obu Trybunałami musi respektować szczególny charakter porządku prawnego Unii. Jeśli chodzi natomiast o relacje między systemem EKPCz. a prawem UE, to zasadniczym problemem jest zagwarantowanie prawidłowego kierowania skarg państw nienależących do UE w stosunku do Unii i jej państw członkowskich w przypadku zarzutu naruszenia przez prawo unijne standardów Konwencji, zagwarantowania właściwej odpowiedzialności w takim przypadku oraz zagwarantowanie, aby prawo unijne, nim stanie się przedmiotem wyroku ETPCz., zostało wpieryw poddane ocenie z punktu widzenia zgodności z prawami podstawowymi na szczeblu unijnym przez TSUE (co uzasadnione jest zarówno autonomią prawa UE, jak z zasadą subsydiarności, rządzącą systemem EKPCz.).

3. Natomiast z punktu widzenia systemu EKPCz. szczególne znaczenia ma wspomniana wyżej zasada subsydiarności, której istota polega na tym, że zapewnienie przestrzegania standardów Konwencji na poziomie krajowym należy w pierwszym rzędzie do jej stron, natomiast ETPCz. ustala jedynie, czy strony Konwencji wywiązują się z tego zobowiązania. Z zasady autonomii prawa UE wynika w związku z tym wymóg (wspomniany wyżej) uprzedniej kontroli zgodności prawa unijnego z prawami podstawowymi na szczeblu unijnym, w tym również uwzględnienie specyfiki Unii, wyrażającej się w tym, że prawo unijne (prawo pierwotne i prawo

poходne, stanowione przez instytucje unijne) jest w przeważającej mierze wykonywane przez państwa członkowskie na szczeblu krajowym.

4. Dotychczas (do czasu akcesu Unii do EKPCz.) nie istnieje możliwość kontrolowania prawa unijnego ze standardami EKPCz., natomiast możliwość taka została potwierdzona w stosunku do środków krajowych, wydanych przez państwa członkowskie UE w wykonaniu prawa unijnego. Potencjalny konflikt między obu systemami (wynikający przede wszystkim stąd, że państwa członkowskie UE są jednocześnie stronami EKPCz.) został ograniczony w wyniku - z jednej strony - przyjęcia w systemie Konwencji tzw. zasad orzecznictwa *Bosphorus*, stosownie do których ochrona praw podstawowych w ramach Unii Europejskiej ma „charakter ekwiwalentny” do ochrony wynikającej z Konwencji, w związku z tym ETPCz. nie ingeruje w dziedziny objęte prawem unijnym, chyba że ochrona praw podstawowych w ramach UE okazałaby się „oczywiście niedostateczna”. Z drugiej zaś strony potencjalny konflikt między obu systemami został zminimalizowany w wyniku odwoływania się w orzecznictwie TSUE przede wszystkim do standardów EKPCz., w toku kreowania praw podstawowych jako zasad ogólnych prawa unijnego, służących w ramach systemu UE kontroli legalności aktów unijnego prawa pochodnego i objętych kompetencją UE środków krajowych. Zakres potencjalnego konfliktu między obu systemami ulegnie dalszemu, istotnemu ograniczeniu w wyniku nadania charakteru prawnego Karcie Praw Podstawowych, której postanowienia muszą być interpretowane zgodnie ze standardami EKPCz.

5. Zasadnicze znaczenie w rozwiązaniu powyższych dylematów ma przede wszystkim ustanowiony na mocy Umowy akcesyjnej, nowy mechanizm współpозwania. Wyjaśnia on bowiem zakres udziału Unii Europejskiej i jej państw członkowskich jako adresatów skarg zarzucających naruszenie przez prawo unijne (względnie środki krajowy podejmowane w wykonaniu prawa unijnego) standardów EKPCz., jednocześnie przyczyniając się do zagwarantowania efektywności systemu EKPCz. (zapobiega możliwości odrzucenia tego typu skarg *ratione personae*). Z drugiej strony mechanizm ten wyjaśnia co do zasady odpowiedzialność pozwanych za naruszenie standardów Konwencji, wyrok

ETPCz, wiąże bowiem zarówno stronę pozwaną jak i współpozwaną. Ewentualne wskazanie strony wyłącznie ponoszącej odpowiedzialność pozostawione jest tym stronom (a więc Unii i jej państwom członkowskim).

6. Natomiast otwarta pozostaje sprawa sprecyzowania w Unii Europejskiej postępowania przed TSUE, które zagwarantowałyby, że w każdym przypadku, w którym środek krajowy wykonujący prawo UE, staje się przedmiotem skargi do ETPCz., uprzednio jego unijna podstawa prawna zostaje oceniona przez TSUE co do zgodności z prawami podstawowymi. Procedura prejudycjalna (art. 267 TFUE) w obecnym kształcie nie gwarantuje w pełni realizacji powyższego warunku. Rozważane są różne warianty usprawnienia tej procedury i uwzględnienie wykorzystania procedury w sprawie zbadania legalności unijnego aktu prawnego (art. 263 TFUE). Być może niezbędne jednak stanie się wyodrębnienie nowej procedury względnie uzupełnienie procedury prejudycjalnej, choć wówczas konieczne byłoby chyba dokonanie zmiany w postanowieniach odpowiednich artykułów TFUE, a więc sięgnięcie do traktatu rewizyjnego. Sprawy objęte tym aspektem mechanizmu współpozwanania będą co prawda bardzo rzadkie, niemniej dotyczą one fundamentalnych kwestii związanych z relacją systemu EKPCz. i autonomią systemu prawnego Unii Europejskiej. Przejrzystość w tej dziedzinie musi więc zostać zagwarantowana.

7. Zawarte w Umowie akcesyjnej rozwiązania instytucjonalne odpowiadają wymogom sformułowanym po stronie unijnej oraz zasadom współdziałania systemu EKPCz. oraz Unii Europejskiej w warunkach przystąpienia Unii do Konwencji. Dotyczy to statusu sędziego „unijnego” w ETPCz., reprezentacji Unii Europejskiej w Komitecie Ministrów Rady Europy oraz warunków wnoszenia przez Unię wkładu finansowego z tytułu udziału w systemie Konwencji. Paralelnie jednak do procesu wiązania się przez Unię Europejską Umową akcesyjną, po stronie Unii musi zostać podjętych szereg regulacji „dopełniających”. Chodzi to o decyzje o różnym ciężarze gatunkowym: po pierwsze o decyzje proceduralne o charakterze „technicznym” - uzgodnienie zasad udziału delegacji Parlamentu Europej-

skiego UE w posiedzeniach Zgromadzenia Parlamentarnego Rady Europy oraz zasad wyłaniania takiej delegacji z grona deputowanych do Parlamentu Europejskiego UE; po drugie o decyzje proceduralne o istotnym znaczeniu instytucjonalnym - określenie procedury wyłaniania trzech kandydatów unijnych na sędziego ETPCz. oraz wskazania, przedstawiciel której instytucji unijnej będzie reprezentował Unię w Komitecie Ministrów Rady Europy; w końcu – po trzecie - chodzi o niezmiernie istotną decyzję w sprawie sprecyzowania procedury przed TSUE, która gwarantować będzie, że we wszystkich przypadkach orzekania ETPCz. w sprawie zgodności prawa UE ze standardami EKPCz. uprzednio stosownej oceny prawa unijnego dokona TSUE.

# **Stabilizacja sytuacji finansowej w strefie euro a uprawnienia parlamentów narodowych - wyrok niemieckiego Federalnego Trybunału Konstytucyjnego z 12.09.2012 r.**

(w:) Europejski Przegląd Sądowy 2012, nr 11  
(strony 4-11).

Wyrok wydany przez niemiecki Federalny Trybunał Konstytucyjny (dalej jako FTK) 12.09.2012 r.<sup>1</sup> ma podwójne znaczenie. Otworzył on drogę do ratyfikowania przez RFN Traktatu ustanawiającego Europejski Mechanizm Stabilizacji (dalej jako TEMS), co było - ze względu na zakres udziału Niemiec w finansowaniu Europejskiego Mechanizmu Stabilności (dalej jako EMS) - warunkiem wejścia tego Traktatu w życie. To z kolei ma zasadnicze znaczenie dla wejścia w życie Traktatu o unii fiskalnej, powiązanego mocno z TEMS. Traktaty te zawierają natomiast regulacje niezmiernie istotne z punktu widzenia ustabilizowania sytuacji finansowej w państwach strefy euro. Jednocześnie wyrok niemieckiego FTK wyznacza interesującą drogę dla dalszego umocnienia roli parlamentów narodowych, rozszerzając dotychczasowe regulacje dotyczące zakresu udziału Bundestagu „w sprawach Unii Europejskiej” odpowiednio na sprawy wynikające z „umów międzynarodowych i innych porozumień, jeżeli uzupełniają one, względnie są blisko powiązane z prawem Unii Europejskiej”.

## **1. Wprowadzenie**

Wyrok niemieckiego FTK z 12.09.2012 r. nie należy może do grupy „wielkich” orzeczeń tego trybunału, takich jak wyroki w sprawie *Solange*,

---

<sup>1</sup> Wyrok FTK z 12.09.2012 r. BVerfG, 2 BvR 1390/12, por.  
[www.bverf.de/entscheidungen/rs20120912\\_2bvr139012.html](http://www.bverf.de/entscheidungen/rs20120912_2bvr139012.html).

wyrok w sprawie Traktatu z Maastricht czy wyrok w sprawie Traktatu z Lizbony, niemniej jednak jego znaczenie dla procesu integracji europejskiej jest - ze względów wskazanych wyżej - bardzo istotne. Niezależnie od wagi praktycznej (otwarcie drogi dla wejścia w życie dwóch traktatów o zasadniczym znaczeniu dla stabilizacji sytuacji finansowej w strefie euro), wyrok ten rozwija klauzule integracyjne niemieckiej Ustawy Zasadniczej (dalej jako UZ) w kontekście kompetencji budżetowej Bundestagu, wytyczając drogę dalszego umocnienia roli parlamentów narodowych. Dotychczasowe rozwiązania na szczeblu niemieckiego prawa krajowego, gwarantujące Bundestagowi (i Bundesratowi) silny wpływ na „sprawy Unii Europejskiej”, zostają bowiem rozszerzone (i po części uzupełnione) na „sprawy” związane z umowami międzynarodowymi zawieranymi „poza” Unią, lecz mocno z losem europejskiego procesu integracyjnego powiązanymi. Jest to rozwój o tyle istotny, że nie można wykluczyć, iż owa „metoda schengeńska” staje się istotnym, obok rewizji Traktatów stanowiących podstawę UE, mechanizmem ewolucji procesu integracji europejskiej<sup>2</sup>, a zarazem jego zróżnicowania<sup>3</sup>.

Wyrok z 12.09.2012 r. stanowi również rodzaj podsumowania dorobku orzeczniczego FTK, dotyczącego działań podejmowanych na szczeblu unijnym i międzynarodowym w sprawie zażegnania kryzysu finansowego w strefie euro. W **wyroku z 7.09.2011 r.**<sup>4</sup> Federalny Trybunał Konstytucyjny oceniał zgodność z UZ tzw. mechanizmu greckiego<sup>5</sup> (formalnie projektów ustaw niemieckich związanych z podejmowanymi w ramach tego

---

<sup>2</sup> Zob. C. Herma, *Aspekty proceduralne i prawne negocjacji w sprawie Traktatu o unii fiskalnej*, w: *Rewizja Traktatów stanowiących podstawę Unii Europejskiej po wejściu w życie Traktatu z Lizbony. Praktyka, problemy prawne i proceduralne*, J. Barcz (red.), Warszawa 2012, s. 61 i 62.

<sup>3</sup> Zob. J. Barcz, *Procedury zmian Traktatów stanowiących podstawę Unii Europejskiej po wejściu w życie Traktatu z Lizbony*, w: *Rewizja Traktatów stanowiących podstawę Unii Europejskiej...*, s. 17 i 18.

<sup>4</sup> Wyrok FTK z 7.09.2011 r. BVerfG, 2 BvR 987/10, Absatz-Nr. (1–142).  
por. [www.bverfg.de/entscheidungen/rs20110907\\_2bvr098710.html](http://www.bverfg.de/entscheidungen/rs20110907_2bvr098710.html).

<sup>5</sup> Zob. D. Sobczyński, *Ramy prawne tzw. mechanizmu greckiego oraz Europejskiego Mechanizmu Stabilności*, Europejski Przegląd Sądowy 2012/2.

mechanizmu środkami). W wyroku tym FTK sprecyzował znaczenie kompetencji budżetowej Bundestagu w kontekście zasady demokracji (art. 20 ust. 1 i ust. 2 UZ w zw. z art. 79 ust. 3 UZUE), w tym przede wszystkim odpowiedzialności Bundestagu przed wyborcami (art. 38 UZ). W **wyroku z 19.06.2012 r.**<sup>6</sup> FTK uznał natomiast za zasadne skargi konstytucyjne, zarzucające rządowi federalnemu naruszenie prawa do informacji Bundestagu w związku z TEMS i Paktem euro plus. Federalny Trybunał Konstytucyjny wskazał w tym wyroku, że „sprawy Unii Europejskiej” obejmują też odpowiednio „sprawy” wynikające z „umów międzynarodowych i innych porozumień, jeżeli uzupełniają one względnie są blisko powiązane z prawem Unii Europejskiej”. Stało się to punktem wyjścia do wprowadzenia stosownych postanowień gwarantujących prawo do informacji Bundestagu (i Bundesratu) zarówno do ustaw dotyczących TEMS i Traktatu o unii fiskalnej, jak i do ustawy towarzyszącej (o czym szczegółowo w dalszych częściach niniejszego artykułu).

Wyrok FTK z 12.09.2012 r. dotyczył wielu skarg konstytucyjnych oraz wniosku w trybie badania konstytucyjności kompetencji organów władzy państwowej (niem. *Organstreitverfahren*), skierowanych przeciwko następującym projektom ustaw:

- projektowi ustawy dotyczącej decyzji Rady Europejskiej z 25.03.2011 r.<sup>7</sup> w sprawie zmiany art. 136 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (2011/199/UE)<sup>8</sup>;
- projektowi ustawy dotyczącej TEMS, podpisanego 2.02.2012 r.<sup>9</sup>;

---

<sup>6</sup> Wyrok FTK z 19.06.2012 r. BVerfG, 2 BvE 4/11, Absatz-Nr. (1-172), por. [www.bverfg.de/entscheidungen/rs20120619\\_2bvr000411.html](http://www.bverfg.de/entscheidungen/rs20120619_2bvr000411.html).

<sup>7</sup> Dz. Urz. UE 2011 L 91/1.

<sup>8</sup> Bundestagsdrucksachen 17/9047, 17/10159. Nazajutrz, po wyroku FTK, ustawa została podpisana przez Prezydenta RFN - zob. *Das Gesetz vom 13. September 2012 zu dem Beschluss des Europäischen Rates vom 25. März 2011 zur Änderung des Artikels 136 des Vertrages über die Arbeitsweise der Europäischen Union hinsichtlich eines Stabilitätsmechanismus für die Mitgliedstaaten, deren Währung der Euro ist*, BGBl. II, nr 28, s. 978.



- projektowi ustawy dotyczącej Traktatu o unii fiskalnej, podpisanego 2.03.2012 r.<sup>10</sup>;
- projektowi ustawy w sprawie finansowania udziału w EMS<sup>11</sup>.

Skarżący zarzucali przede wszystkim sprzeczność projektów wyżej wymienionych ustaw z zawartą w UZ zasadą demokracji (art. 20 ust. 1 i ust. 2 w zw. z art. 79 ust. 3 UZ) oraz związaną z nią odpowiedzialnością Bundestagu przed wyborcami (art. 38 ust. 1 i ust. 2 UZ) w zakresie jego kompetencji budżetowej. Niezależnie od tego frakcja w Bundestagu *DIE LINKE* wniosła o wydanie przez FTK zarządzenia tymczasowego (niem. *einstweilige Anordnung*), zakazującego Prezydentowi Federalnemu podpisania wyżej wymienionych ustaw oraz dokumentów ratyfikacyjnych, dotyczących TEMS i Traktatu o unii fiskalnej, do czasu rozstrzygnięcia w sprawach głównych (niem. *in jeweiligen Hauptsachen*).

Ze względu na znaczenie FTK rozpatrzył te sprawy łącznie, odrzucając wnioski o wydanie zarządzenia tymczasowego oraz stwierdzając, co do zasady, zgodność wymienionych wyżej ustaw w UZ RFN. Niemniej FTK uzależnił ratyfikację TEMS i Traktatu o unii fiskalnej od zagwarantowania na płaszczyźnie prawa międzynarodowego takiej ich interpretacji, która będzie zapewniać wpływ Bundestagu na decyzje podejmowane w ramach EMS, zwłaszcza w sprawie podniesienia wkładu RFN do kapitału zakładowego EMS, oraz zagwarantuje jego prawo do informacji w takim

---

<sup>9</sup> Bundestagsdrucksache 17/9045 i 17/10126. Nazajutrz, po wyroku FTK, ustawa została podpisana przez Prezydenta RFN - zob. *Das Gesetz vom 13. September 2012 zu dem Vertrag vom 2. Februar 2012 zur Einrichtung des Europäischen Stabilitätsmechanismus*, BGBl. 2012 II nr 28, s. 981.

<sup>10</sup> Bundestagsdrucksache 17/9046. Nazajutrz, po wyroku FTK, ustawa została podpisana przez Prezydenta RFN - zob. *Das Gesetz vom 13. September 2012 zu dem Vertrag vom 2. März 2012 über Stabilität, Koordinierung und Steuerung in der Wirtschafts- und Währungsunion*, BGBl. II nr 28, s. 1006.

<sup>11</sup> Bundestagsdrucksachen 17/9048, 17/10126. Nazajutrz, po wyroku FTK, ustawa została podpisana przez Prezydenta RFN - zob. *Das Gesetz vom 13. September 2012 zur finanziellen Beteiligung am Europäischen Stabilitätsmechanismus (ESM-Finanzierungsgesetz - ESMFinG)*, BGBl. I, nr 43, s. 1918.

zakresie, aby Bundestag mógł wykonywać swoją kompetencję budżetową<sup>12</sup>.

## **2. Kryteria oceny: kompetencja Bundestagu w sprawie budżetu (*Haushaltsverantwortung*) a członkostwo RFN w UE i zaciąganie innych zobowiązań międzynarodowych**

Federalny Trybunał Konstytucyjny sprecyzował przede wszystkim kryteria badania konstytucyjności zaskarżonych ustaw, odwołując się do wcześniejszego swojego orzecznictwa, oceniającego granice powierzenia kompetencji na rzecz Unii lub „innych związanych z nią struktur” w nawiązaniu do wymogu demokracji (niem. *Demokratiegebot*) w rozumieniu art. 20 ust. 1 i ust. 2 oraz art. 79 ust. 3 UZ<sup>13</sup>. Przypomniat zwłaszcza, że nieprzekraczalną granicą jest zakaz powierzenia tzw. kompetencji-kompetencji oraz upoważnienia blankietowego do wykonywania władzy publicznej<sup>14</sup>.

Stosownie do tego w toku procedury ratyfikacyjnej odnośnej umowy międzynarodowej konieczne jest zagwarantowanie - w ustawie dotyczącej zezwolenia na ratyfikację tej umowy (niem. *Zustimmungsgesetz*) oraz w ustawach towarzyszących (niem. *Begleitgesetzgebung*) - zasady powierzenia kompetencji ograniczonych do konkretnych dziedzin (niem. *das Prinzip der begrenzten Einzelermächtigung*). W przypadkach granicznych natomiast ustawodawca powinien podjąć decyzje (zawarte w ustawie dotyczącej umowy, względnie w ustawach towarzyszących) gwarantujące kompetencje ciał ustawodawczych stosownie do ich odpowiedzialności integracyjnej (niem. *Integrationsverantwortung*)<sup>15</sup>.

---

<sup>12</sup> Zob. tenor wyroku.

<sup>13</sup> Motyw 208 uzasadnienia wyroku.

<sup>14</sup> Motyw 209 uzasadnienia wyroku.

<sup>15</sup> Na temat tego pojęcia zob. motywy 242 i 243 wyroku FTK z 30.06.2009 r. w sprawie Traktatu z Lizbony, publikator?. W związku z tym por. J. Barcz, *Traktat z Lizbony. Wybrane aspekty prawne działań implementacyjnych*, Warszawa 2012, s. 383 i 384.

W nawiązaniu do tych zasadniczych założeń FTK sprecyzował kryteria badania konstytucyjności zaskarżonych ustaw, odnosząc się zwłaszcza do trzech problemów<sup>16</sup>: istoty kompetencji budżetowych Bundestagu w świetle zobowiązań międzynarodowych RFN, zakresu informowania Bundestagu przez rząd federalny w tej dziedzinie i oceny członkostwa RFN w Unii Gospodarczej i Walutowej UGiW w świetle kompetencji budżetowych Bundestagu. W świetle tych kryteriów skargi zostały w większości uznane przez FTK za nieuzasadnione<sup>17</sup>.

- **Istota kompetencji budżetowych Bundestagu w świetle zobowiązań międzynarodowych RFN:** w orzecznictwie FTK kompetencje budżetowe Bundestagu są definiowane jako „zasadniczy element demokratycznego tworzenia woli”, a tym samym musi on ponosić odpowiedzialność polityczną wobec narodu z tytułu decyzji dotyczących budżetu<sup>18</sup>. Przestrzeganie zasad demokracji wymaga więc - jak podkreślił FTK - aby „Bundestag pozostawał miejscem, w którym podejmowane są samodzielnie decyzje w sprawie przychodów i wydatków również w kontekście zobowiązań międzynarodowych i europejskich”<sup>19</sup>. Bundestag nie byłby w stanie wykonywać swoich kompetencji budżetowych - tak dalej FTK - gdyby „istotne kwestie budżetowo-polityczne rozstrzygane były bez jego konstytutywnego przyzwolenia”<sup>20</sup>. Nawiązując do swojego wyroku z 7.09.2011 r., FTK wyartykułował podstawową tezę: „Im większy jest finansowy wymiar przejętej odpowiedzialności lub upoważnienia do zaciągnięcia zobowiązań, tym skuteczniej muszą być ukształtowane

---

<sup>16</sup> Motywy 210 do 229 uzasadnienia wyroku.

<sup>17</sup> Motyw 230 uzasadnienia wyroku.

<sup>18</sup> Motyw 2010 uzasadnienia wyroku w nawiązaniu do wcześniejszego orzecznictwa FTK.

<sup>19</sup> Motyw 211 uzasadnienia wyroku.

<sup>20</sup> Motyw 211 uzasadnienia wyroku.

prawa niemieckiego Bundestagu do wyrażania zgody lub do odrzucenia, jak również jego uprawnienia kontrolne”<sup>21</sup>.

Gwarancja „rdzenia tożsamości konstytucyjnej” (niem. *Identitätskern der Verfassung*) wyraża się w tym kontekście w zagwarantowaniu „swobody w podejmowaniu decyzji dla ustawodawcy budżetowego co do przychodów i wydatków w stosunku do zewnętrznego wpływu instytucji i innych państw członkowskich Unii Europejskiej” w takim zakresie, aby pozostał on „władcą swoich decyzji” (niem. *Herr seiner Entschlüsse*)<sup>22</sup>. Powyższe rozważania prowadzą FTK do zasadniczej konstatacji: „Stosownie do tego nie mogą być ustanawiane trwałe mechanizmy międzynarodowoprawne, które zmierzają do przejęcia odpowiedzialności za decyzje innych państw, zwłaszcza gdy są one związane z następstwami trudnymi do przewidzenia. Bundestag musi wyrazić zgodę w każdym konkretnym przypadku na każdy solidarny środek pomocy, pociągający za sobą wydatki w większych wymiarach w obszarze międzynarodowym lub unijnym. Jeśli zaciągane są zobowiązania międzypaństwowe, które ze względu na ich wagę mogą mieć znaczenie strukturalne dla prawa budżetowego (...) mogące zagrażać autonomii budżetowej, względnie polegające na udziale w systemach zabezpieczenia finansowego, nie tylko każda poszczególna dyspozycja wymaga zgody Bundestagu; należy ponadto zagwarantować, aby w przyszłości też istniał wystarczający parlamentarny wpływ na sposób korzystania ze środków udostępnionych do dyspozycji”<sup>23</sup>.

---

<sup>21</sup> „Je größer das finanzielle Ausmaß von Haftungsübernahmen oder Verpflichtungsermächtigungen ist, umso wirksamer müssen Zustimmungs- und Ablehnungsrechte sowie Kontrollbefugnisse des Deutschen Bundestages ausgestaltet werden”. Motyw 212 uzasadnienia wyroku.

<sup>22</sup> Motyw 213 uzasadnienia wyroku.

<sup>23</sup> „Es dürfen zudem keine dauerhaften völkervertragsrechtlichen Mechanismen begründet werden, die auf eine Haftungsübernahme für Willensentscheidungen anderer Staaten hinauslaufen, vor allem wenn sie mit schwer kalkulierbaren Folgewirkungen verbunden sind. Jede ausgabenwirksame solidarische Hilfsmaßnahme des Bundes größeren Umfangs im internationalen oder unionalen Bereich muss vom Bundestag im Einzelnen bewilligt werden. Soweit überstaatliche Vereinbarungen getroffen werden, die aufgrund ihrer Größenordnungen für das Budgetrecht von strukturellen Bedeutung sein können, etwa durch Übernahme von Bürgschaften, deren Einlösung die

- **Zakres obowiązku rządu federalnego do informowania Bundestagu:** realizacja kompetencji budżetowych przez Bundestag wymaga otrzymywania odpowiednich informacji od rządu federalnego. Owo „**parlamentarne roszczenie do informacji**” (niem. *der parlamentarische Unterrichtsanspruch*) wywodzone jest przez FTK z wymogu demokracji, a zwłaszcza z postanowień art. 79 ust. 3 UZ<sup>24</sup>. Wynika z niego, w ocenie FTK, że Bundestag musi otrzymywać w takim zakresie informacje, w jakim są one niezbędne dla oceny zasadniczych podstaw i konsekwencji podejmowanych przez niego decyzji.

„Odpowiednie informowanie parlamentu przez rząd federalny – podkreślił FTK - jest konieczną przesłanką efektywnego przygotowania jego decyzji oraz sprawowania funkcji kontrolnej”<sup>25</sup>.

- **Ocena członkostwa RFN w UGiW w świetle kompetencji budżetowych Bundestagu:** FTK podkreślił, że członkostwo RFN w UGiW nie narusza kompetencji budżetowej Bundestagu, a wręcz przeciwnie – kompetencje te są „punktem wyjścia” dla tego członkostwa<sup>26</sup>. UGiW została bowiem ukształtowana jako „wspólnota stabilności” (niem. *Stabilitätsgemeinschaft*), wyrażająca się zwłaszcza w niezawisłości Europejskiego Banku Centralnego EBC, kryteriach konwergencyjnych, w tym wymogach stabilności budżetowej, klauzuli *no-bail-out* (art. 125 TFUE) - gwarantowanej postanowie-

---

*Haushaltsautonomie gefährden kann, oder durch Beteiligung an entsprechenden Finanzsicherungssystemen, bedarf nicht nur jede einzelne Disposition der Zustimmung des Bundestagen; es muss darüber hinaus gesichert sein, dass weiterhin hinreichender parlamentarischer Einfluss auf die Art und Weise des Umgangs mit den zur Verfügung gestellten Mitteln besteht*”. Motyw 214 uzasadnienia wyroku.

<sup>24</sup> Motyw 215 uzasadnienia wyroku.

<sup>25</sup> Motyw 215 uzasadnienia wyroku.

<sup>26</sup> Motyw 218 uzasadnienia wyroku.

niami TFUE i unijnego prawa pochodnego<sup>27</sup>. Zarazem FTK - nawiązując do wyroku w sprawie Traktatu z Maastricht - zaznaczył, że z postanowień art. 79 ust. 3 UE nie wynika gwarancja obowiązującego stanu prawnego odnoszącego się do UGiW. Postanowienia tego artykułu nie gwarantują bowiem niezmienności istniejącego stanu prawnego, lecz „struktury i procedury”, które zakładają „otwartość procesu demokratycznego” przy jednoczesnym zagwarantowaniu kompetencji budżetowej parlamentu. Unia walutowa może się więc rozwijać, jeśli jest to niezbędne dla spełnienia postulatu stabilności, przy czym wymaga to kolejnych decyzji politycznych. Sprawą ustawodawcy jest rozważenie tych decyzji i przyzwolenie na zaciągnięcie zobowiązań, które również w przyszłości będą prowadziły do ograniczenia jego swobody działania. Federalny Trybunał Konstytucyjny zasadniczo nie może wkraczać w tę dziedzinę zastrzeżoną dla ustawodawcy, natomiast istotne jest zagwarantowanie otwartości procesu decyzyjnego wraz z zapobiegnięciem sytuacji, w której podjęte decyzje miałyby charakter nieodwracalny i mogły obciążyć przyszłe generacje<sup>28</sup>. Punkt odniesienia dla stanowiska RFN stanowią tu rozważania zawarte w pkt 1.

### **3. Poszczególne problemy**

#### **3.1. Uzupelnienie art. 136 TFUE**

Uzupelnienie art. 136 TFUE nowym ust. 3 ustanawiało podstawę prawną dla powołania „mechanizmu stabilności”, który będzie mógł być uruchamiany, jeżeli będzie to niezbędne dla ochrony stabilności finansowej strefy euro jako całości; uruchomienie takiego mechanizmu będzie podlegało „rygorystycznym warunkom”<sup>29</sup>. Postanowienia nowego

---

<sup>27</sup> Motywy 219 i 220 uzasadnienia wyroku.

<sup>28</sup> Zwłaszcza motywy 224 i 228 uzasadnienia wyroku.

<sup>29</sup> Art. 1 decyzji Rady Europejskiej z 25.03.2011 r. w sprawie zmiany art. 136 TFUE w odniesieniu do mechanizmu stabilności dla państw członkowskich, których walutą jest euro (2011/199/UE) (Dz. Urz. UE L 91 z 2011 r., s. 1).

ust. 3 art. 136 TFUE nie przesądzają formy prawnej „mechanizmu” i stopnia jego powiązania z prawem UE. EMS został ustanowiony na podstawie odrębnej umowy międzynarodowej i ma charakter autonomicznej organizacji międzynarodowej<sup>30</sup>.

W analizowanym przypadku kontroli konstytucyjności przez FTK podlegała ustawa wyrażająca zgodę na „zatwierdzenie” decyzji Rady Europejskiej 2011/199/UE, na mocy której uzupełniono postanowienia art. 136 TFUE<sup>31</sup>. Federalny Trybunał Konstytucyjny stwierdzając konstytucyjność tej ustawy, podkreślił następujące, zasadnicze argumenty.

- **Po pierwsze** - FTK zauważył, co prawda, że postanowienia nowego ust. 3 art. 136 TFUE prowadzą do istnej zmiany w UGiW: „Ustanowienie poza ramami Unii Europejskiej trwałego mechanizmu wzajemnej pomocy państw członkowskich strefy euro odchodzi, nawet jeżeli nie całkowicie, od zasady samodzielności budżetów narodowych, charakteryzującej dotychczas unię monetarną”<sup>32</sup>. Niemniej FTK podkreślił, że nie prowadzi to do rezygnacji z „architektury stabilności” unii monetarnej, której zasadnicze elementy pozostają nienaruszone (niezależność EBC, kryteria

---

<sup>30</sup> Traktat ustanawiający EMS, podpisany początkowo 11.07.2011 r., a następnie - po renegocjacjach - 2.02.2012 r. Szczegółowo J. Barcz, *Traktat z Lizbony. Wybrane aspekty prawne działań implementacyjnych*, Warszawa 2012, s. 77 i 78.

<sup>31</sup> Był to pierwszy przypadek, po wejściu w życie Traktatu z Lizbony, zastosowania tzw. procedury kładki na podstawie art. 48 ust. 6 Traktatu o Unii Europejskiej (PUBLIKATOR??), dalej jako TUE. Decyzja Rady Europejskiej, na mocy której zmieniane są postanowienia TFUE, wymaga „zatwierdzenia” przez państwa członkowskie UE „zgodnie z ich odpowiednimi wymogami konstytucyjnymi”. Zob. A. Socha, *Procedura kładki: aspekty proceduralne*, w: *Rewizja Traktatów stanowiących podstawę Unii Europejskiej po wejściu w życie Traktatu z Lizbony...*, s. 95 i 96. W RFN procedurę „zatwierdzenia” tego rodzaju decyzji reguluje § 2 ustawy o poszerzeniu i umocnieniu praw Bundestagu i Bundesratu w sprawach Unii Europejskiej, uchwalonej w następstwie Traktatu z Lizbony i wyroku FTK z 30.06.2009 r. w sprawie jego konstytucyjności („zatwierdzenie” ma formę ustawy uchwalanej stosownie do art. 23 ust. 1 UZ). Zob. szczegółowo J. Barcz, *Traktat z Lizbony. Wybrane aspekty prawne działań implementacyjnych...*, s. 411.

<sup>32</sup> Motyw 232 uzasadnienia wyroku.

konwergencyjne, zakaz udzielania pożyczek na pokrycie deficytu)<sup>33</sup>. Przeciwnie - stwierdził FTK - uruchomienie „mechanizmu” zakłada wzmocnienie wymagalności „rygorów”.

- **Po drugie** - FTK potwierdził, że z postanowieniami ust. 3 art. 136 TFUE nie wiąże się żadne przekazanie praw zwierzchnich przez RFN, w związku z tym, co do zasady, nie można się odwoływać do kryteriów oceny wynikających z zasady demokracji UZ<sup>34</sup>: „Z uchwaleniem ustawy dotyczącej art. 136 ust. 3 TFUE nie wiąże się powierzenie przez Bundestag innym aktorom kompetencji polityczno-budżetowych. (...) Sam art. 136 ust. 3 TFUE nie powołuje mechanizmu stabilności, lecz jedynie otwiera możliwość dla państw członkowskich ustanowienia takiego mechanizmu na podstawie międzynarodowoprawnej. W związku z tym w żadnym wypadku nie dochodzi do powierzenia kompetencji instytucjom Unii Europejskiej. (...) Jednocześnie, poprzez ustanowienie mechanizmu stabilności na podstawie traktatu międzynarodowego, zostaje zagwarantowane, iż jedynie te państwa członkowskie mogą ponosić obciążenia finansowe, które staną się stronami traktatu. Z tego punktu widzenia art. 136 ust. 3 TFUE potwierdza suwerenność państw członkowskich, pozostawiając im decyzję – czy i w jakim zakresie powołany zostanie mechanizm stabilności”<sup>35</sup>.

Wywody FTK są też interesujące z punktu widzenia dyskusji, jaka odbyła się w Polsce nad formułą ratyfikacji decyzji Rady Europejskiej 211/199/UE<sup>36</sup>. Ustawę upoważniającą Prezydenta RP do ratyfikacji tej

---

<sup>33</sup> Motyw 233 uzasadnienia wyroku.

<sup>34</sup> Sumująco: motyw 238 uzasadnienia wyroku. Należy przypomnieć, że same postanowienia art. 48 ust. 6 TUE zawierają jednoznaczne zastrzeżenie, iż na mocy decyzji Rady Europejskiej nie można „zwiększyć kompetencji przyznanych Unii w Traktatach”.

<sup>35</sup> Motyw 236 uzasadnienia wyroku.

<sup>36</sup> Szczegółowo: R. Chruściak, *Ratyfikacja w Polsce decyzji Rady Europejskiej w sprawie uzupełnienia art. 136 TFUE: spory polityczne i konstytucyjne*, w: *Rewizja Traktatów stanowiących podstawę Unii Europejskiej po wejściu w życie Traktatu z Lizbony...*, s. 143 i 144.



decyzji uchwalono na podstawie art. 89 Konstytucji RP<sup>37</sup>, niemniej jednak pojawiły się opinie, że postanowienia ust. 3 art. 136 TFUE prowadzą do powierzenia Unii kompetencji organów władzy państwowej, powinien więc zostać zastosowany art. 90 Konstytucji RP. Rozważania FTK trafnie sumują argumenty wskazujące na niezasadność takich ocen.

### 3.2. Członkostwo RFN w Europejskim Mechanizmie Stabilności (EMS)

Przedmiotem kontroli konstytucyjności przez FTK był projekt ustawy dotyczącej TEMS, niemniej jednak FTK musiał odnieść się do regulacji TEMS z punktu widzenia ich oddziaływania na kompetencję budżetową Bundestagu w kontekście zasady demokracji gwarantowanej w UZ. Federalny Trybunał Konstytucyjny stwierdził, że co do zasady ustawa dotycząca TEMS jest zgodna z konstytucją. Niemniej postanowienia TEMS mogą naruszać budżetową kompetencję Bundestagu, pozostawiają bowiem pewną swobodę interpretacyjną w sprawie gwarancji, że ustalony udział RFN w kapitale stałym EMS nie będzie mógł być zwiększony bez zgody Bundestagu, oraz co do właściwego zakresu informowania Bundestagu (i Bundesratu) o „sprawach EMS”. Z tego względu zobowiązał rząd federalny do zapewnienia odpowiednich gwarancji w rozumieniu prawa międzynarodowego w toku procedury ratyfikacyjnej<sup>38</sup> (o których była mowa na wstępie)<sup>39</sup>. W pozostałym zakresie FTK uznał TEMS za zgodny z konstytucją<sup>40</sup>.

Jeśli chodzi o **pierwszy problem**, to z całej sumy stałego kapitału EMS (700 mld euro – art. 8 ust. 1 TEMS) 190.024.800.000 euro przypada na RFN (załącznik II do TEMS). Po szczegółowej analizie postanowień TEMS (art. 32

---

<sup>37</sup> Ustawa z 11.05.2012 r. (weszła w życie 17.07.2012 r.), Dz. U. z 2012 r., poz. 748.

<sup>38</sup> Sumująco: motyw 240 uzasadnienia wyroku.

<sup>39</sup> Zob. również pkt 6 niniejszego artykułu.

<sup>40</sup> Zob. motywy 260 do 279 uzasadnienia wyroku.

ust. 5, art. 34 i art. 35 ust. 1)<sup>41</sup> FTK doszedł do wniosku, że TEMS Traktat nie jest sprzeczny z UZ, ponieważ dopuszcza on możliwość interpretacji przyjaznej konstytucji (niem. *verfassungskonforme Auslegung*), stosownie do której zagwarantowana byłaby odpowiednia kontrola parlamentarna EMS ze strony Bundestagu<sup>42</sup>. Niemniej jednak - aby uzyskać pewność co do takiego kierunku interpretacji postanowień TEMS - niezbędne jest jej zagwarantowanie również w płaszczyźnie prawa międzynarodowego. Federalny Trybunał Konstytucyjny odwołał się w tym kontekście do swojego wyroku z 7.09.2011 r., dotyczącego konstytucyjności tzw. mechanizmu greckiego, w którym FTK uznał konstytucyjność tego mechanizmu ze względu na to, że wysokość udzielanej przez RFN pomocy jest jednoznacznie określona, a Bundestag musi udzielić zgody na kolejne środki pomocowe w każdym przypadku; tym samym zachowuje on kontrolę nad warunkowością pomocy, mającą charakter ograniczony w czasie<sup>43</sup>.

Jeśli chodzi natomiast o **problem zagwarantowania prawa Bundestagu (i Bundesratu) do odpowiedniej informacji o „sprawach EMS”**, to FTK stwierdził<sup>44</sup>, że postanowienia TEMS pozostawiają wątpliwości co do tego, czy informacje dotyczące „spraw EMS” mogą być przekazywane parlamentom narodowym. Traktat zawiera bowiem postanowienia (art. 32 ust. 5, art. 34, art. 35 ust. 1) zobowiązujące do zachowania poufności informacji (działania i dokumentacja EMS) i gwarantujące stosowny immunitet. Nie zawiera natomiast odpowiednich gwarancji dla prawa do informacji parlamentów narodowych, z wyjątkiem art. 30 ust. 5 TEMS, odnoszącego się do udzielania parlamentom narodowym informacji o zagospodarowaniu środków i rozliczeniach budżetowych EMS. Jest jednak wątpliwe - zaznaczył FTK - czy postanowienia te odnoszą się do całej działalności EMS.

---

<sup>41</sup> Motywy 242 do 253 uzasadnienia wyroku.

<sup>42</sup> Motyw 254 uzasadnienia wyroku.

<sup>43</sup> Motyw 241 uzasadnienia wyroku.

<sup>44</sup> Motywy 255 i 256 uzasadnienia wyroku.

W kontekście tym FTK wskazał na to, że parlamenty narodowe państw-stron TEMS, w tym Bundestag, jako „podmioty zwierzchnictwa budżetowego” (niem. *Träger der Budgethoheit*), są odpowiedzialne wobec własnych obywateli również za działania podejmowane w ramach EMS. Federalny Trybunał Konstytucyjny podkreślił również rosnącą rolę parlamentów narodowych w Unii Europejskiej, zwłaszcza po wejściu w życie Traktatu z Lizbony, oraz specyfikę TEMS, polegającą na tym, że wobec tego TEMS, stanowiącego „uzupełnienie unijnego programu integracyjnego”, nie ma możliwości wykonywania funkcji kontrolnej ze strony Parlamentu Europejskiego<sup>45</sup>.

Konkluzja FTK jest w tym kontekście jednoznaczna: „Ogólna kompetencja budżetowa niemieckiego Bundestagu, chroniona postanowieniami art. 20 ust. 1 i ust. 2 w powiązaniu z art. 79 ust. 3 UZ, wymaga, aby mógł on otrzymywać takie informacje, jakich potrzebuje dla rozważenia zasadniczych podstaw i konsekwencji swoich decyzji. Z tego względu ratyfikacja TEMS jest dopuszczalna jedynie pod warunkiem, że Republika Federalna Niemiec zagwarantuje taką interpretację TEMS, która zapewni, iż Bundestag i Bundesrat otrzymają informacje niezbędne dla ich decyzji oraz odpowiedniego kształtowania woli”<sup>46</sup>.

### **3.3. Związanie się przez RFN Traktatem o unii fiskalnej**

Przedmiotem kontroli konstytucyjności przez FTK był projekt ustawy dotyczącej Traktatu o unii fiskalnej, niemniej FTK musiał odnieść się do regulacji tego traktatu z punktu widzenia ich oddziaływania na kompetencję budżetową Bundestagu w kontekście zasady demokracji gwarantowanej w UZ. Ponadto, FTK stwierdził zgodność ustawy z konstytucją<sup>47</sup>, rozważając w szczególności trzy zasadnicze problemy.

---

<sup>45</sup> Motyw 257 uzasadnienia wyroku.

<sup>46</sup> Motyw 259 uzasadnienia wyroku.

<sup>47</sup> Podsumowując zob. motyw 300 uzasadnienia wyroku.

- **Po pierwsze** - FTK stwierdził, że treść postanowień Traktatu o unii fiskalnej pokrywa się zasadniczo z obowiązującymi regulacjami zawartymi w UZ oraz z regulacjami TFUE<sup>48</sup>. W szczególności FTK poddał analizie regulacje Traktatu o unii fiskalnej w świetle postanowień UZ RFN oraz postanowień prawa pierwotnego UE (TFUE) i unijnego prawa pochodnego (zwłaszcza aktów prawnych składających się na tzw. sześciopak), stwierdzając zbieżność celów<sup>49</sup> i rozwiązań merytorycznych (zobowiązań dotyczących dyscypliny budżetowej)<sup>50</sup>.
- **Po drugie** - FTK stwierdził, że zawarcie Traktatu o unii fiskalnej nie wymaga przekazania przez RFN praw zwierzchnich, które ingerowałyby w kompetencje budżetowe Bundestagu<sup>51</sup>. Federalny Trybunał Konstytucyjny odniósł się w tym kontekście zwłaszcza do dwóch problemów, które wywołały dyskusję również w Polsce: FTK stwierdził, że tzw. **mechanizm korekcyjny** (uregulowany w art. 3 ust. 2 Traktatu o unii fiskalnej)<sup>52</sup> nie ingeruje w kompetencje budżetowe Bundestagu, ma on bowiem charakter regulacji krajowych; „wspólne zasady” tego mechanizmu przedkładane przez Komisję Europejską (dalej jako Komisja) ograniczają się do aspektów instytucjonalnych, nie upoważniają natomiast Komisji do podejmowania działań ingerujących w treść budżetów państw-stron Traktatu o unii fiskalnej. Postanowienia art. 3 ust. 2 Traktatu o unii fiskalnej gwarantują

---

<sup>48</sup> Zob. w szczególności motywy 302 do 313 uzasadnienia wyroku.

<sup>49</sup> Zwłaszcza motyw 301 uzasadnienia wyroku.

<sup>50</sup> Zwłaszcza motywy 302 do 313 uzasadnienia wyroku.

<sup>51</sup> Zob. szczególnie motywy 314 do 317 uzasadnienia wyroku.

<sup>52</sup> Chodzi o zobowiązanie do wprowadzenia do prawa krajowego - „na mocy wiążących i trwałych przepisów krajowych, w miarę możliwości rangi konstytucyjnej” - gwarancji zapewniających skuteczność wymogów dyscypliny budżetowej (sprecyzowanych w ust. 1 art. 3 Traktatu o unii fiskalnej).

również nienaruszalność uprawnień parlamentów narodowych<sup>53</sup>. FTK odniósł się też do **kompetencji Trybunału Sprawiedliwości** (dalej jako TS) (art. 8 Traktatu o unii fiskalnej), do nadzorowania wykonania zobowiązania dotyczącego tzw. mechanizmu korekcyjnego (ust. 1 art. 8 Traktatu o unii fiskalnej, wzorowany na procedurze art. 259 TFUE), a w przypadku naruszenia tego zobowiązania - do nałożenia na państwo kary finansowej (ust. 2 art. 8 Traktatu o unii fiskalnej, nawiązujący do procedury art. 260 TFUE). Federalny Trybunał Konstytucyjny podkreślił, że kompetencja TS ogranicza się do kontroli prawidłowości wprowadzenia do prawa krajowego odpowiedniego mechanizmu (niebudzącego wątpliwości w świetle postanowień UZ), nie dotyczy natomiast zastosowania tego mechanizmu w konkretnych przypadkach<sup>54</sup>. Także sięgnięcie przez TS do sankcji finansowej nie oznacza bezpośredniej ingerencji w swobodę ustawodawcy do konkretnego kształtowania narodowego budżetu<sup>55</sup>.

- **Po trzecie** - FTK stwierdził, że poprzez związanie się Traktatem o unii fiskalnej RFN nie zaciąga nieodwracalnych zobowiązań dotyczących jej polityki gospodarczej<sup>56</sup>. Federalny Trybunał Konstytucyjny wskazał w tym kontekście - z jednej strony - na zbieżność regulacji dotyczących zapewnienia dyscypliny budżetowej na szczeblu unijnym i Traktatu o unii fiskalnej oraz konstytucyjnym (postanowienia UZ RFN), z drugiej natomiast strony - wziął pod uwagę możliwość odstąpienia przez RFN od Traktatu o unii fiskalnej oraz jego powiązanie z członkostwem w UE (ewentualne wystąpienie RFN z Unii, względnie wycofanie się ze strefy euro, co pociągałoby za sobą też wycofanie się z Traktatu o unii fiskalnej)<sup>57</sup>.

---

<sup>53</sup> Motyw 315 uzasadnienia wyroku.

<sup>54</sup> Motyw 316 uzasadnienia wyroku.

<sup>55</sup> Motyw 317 uzasadnienia wyroku.

<sup>56</sup> Zob. w szczególności motywy 318 i 317 uzasadnienia wyroku.

<sup>57</sup> Motyw 319 uzasadnienia wyroku.

#### **4. Ustawy dotyczące Traktatu ustanawiającego Europejski Mechanizm Stabilności, Traktatu o unii fiskalnej i ustawa towarzysząca**

W płaszczyźnie niemieckiego prawa krajowego zagwarantowano wymóg legitymacji demokratycznej (udział Bundestagu i Bundesratu) przy kształtowaniu stanowiska RFN w ramach TEMS i Traktatu o unii fiskalnej przede wszystkim w trzech ustawach<sup>58</sup>:

- ustawie do Traktatu ustanawiającego EMS, podpisanego 2.02.2012 r.;
- ustawie do Traktatu o unii fiskalnej, podpisanego 2.03.2012 r.;
- ustawie w sprawie finansowania udziału w EMS.

Federalny Trybunał Konstytucyjny zbadał konstytucyjność wyżej wymienionych ustaw z punktu widzenia wymogów zasady demokracji w trzech płaszczyznach: odpowiedniego zagwarantowania udziału Bundestagu (i Bundesratu) w odnośnym procesie decyzyjnym, zagwarantowania ich prawa do otrzymywania stosownych informacji, oraz zapewnienia stosownej legitymacji działania dla przedstawicieli RFN w organach EMS<sup>59</sup>. W konkluzji FTK stwierdził, że ustawy te są, co do zasady, konstytucyjne<sup>60</sup>, ze wskazanymi wyżej zastrzeżeniami dotyczącymi interpretacji TEMS. Abstrahując tu od szczegółowej analizy zarówno rozważań FTK, jak i postanowień wymienionych wyżej ustaw, warto

---

<sup>58</sup> Wszystkie te ustawy zostały podpisane przez Prezydenta RFN 13.09.2012 r., nazajutrz, po wydaniu przez FTK omawianego wyroku.

<sup>59</sup> Motyw 281 uzasadnienia wyroku.

<sup>60</sup> Motywy 280 do 299 uzasadnienia wyroku.

wskazać generalnie na zakres umocnienia pozycji Bundestagu (i Bundesratu) w sprawach dotyczących EMS i Traktatu o unii fiskalnej.

**Ustawa dotycząca EMS:** w ustawie tej, wyrażającej zgodę na ratyfikowanie TEMS, zastrzeżono, że najważniejsze decyzje podejmowane przez przedstawiciela RFN w ramach EMS (podniesienie stosownie w art. 10 TEMS uzgodnionego udziału kapitału stałego EMS i zmiana instrumentów pomocy finansowej stosownie do art. 19 TEMS) **wymagają upoważnienia w ustawie** (art. 2 ust. 1 i ust. 2 ustawy) dotyczącej EMS.

**Ustawa dotycząca Traktatu o unii fiskalnej:** w ustawie tej, wyrażającej zgodę na ratyfikowanie Traktatu o unii fiskalnej - **po pierwsze** (art. 2 ustawy dotyczącej Traktatu o unii fiskalnej) - rozszerzono uprawnienia Bundestagu wynikające z ustawy o współpracy rządu federalnego z niemieckim Bundestagiem w sprawach UE<sup>61</sup> również na sprawy związane z EMS i Traktatem o unii fiskalnej oraz na sprawy wynikające z „umów międzynarodowych i innych porozumień, jeżeli uzupełniają one, względnie są blisko powiązane z prawem Unii Europejskiej” (to samo dotyczy umów i porozumień międzynarodowych dotyczących UGiW)<sup>62</sup>; obowiązek informacyjny rządu federalnego wobec Bundestagu został też rozszerzony na Eurogrupę, szczyty państw strefy euro oraz prace wszelkiego rodzaju gremiów związanych z EMS i Traktatem o unii fiskalnej<sup>63</sup>; **po drugie** (art. 3 ustawy dotyczącej Traktatu o unii fiskalnej) - zagwarantowano również odpowiednie wzmocnienie uprawnień Bundesratu - poprzez stwierdzenie, że do jego udziału w sprawach Traktatu o unii fiskalnej odnoszą się

---

<sup>61</sup> *Das Gesetz vom 12. März 1993 über die Zusammenarbeit von Bundesregierung und Deutschem Bundestag in Angelegenheiten der Europäischen Union, das zuletzt durch Artikel 2 des Gesetzes vom 13. September 2012 geändert worden ist*, BGBl. 2012 II, s. 1006. Ustawa ta poprzednio została gruntownie znowelizowana (radykalnie umocniono pozycję Bundestagu w sprawach UE) w wyniku wyroku FTK z 30.06.2009 r. w sprawie Traktatu z Lizbony. Zob. J. Barcz, *Traktat z Lizbony. Wybrane aspekty prawne działań implementacyjnych...*, s. 383 i 384.

<sup>62</sup> Zob. nowe pkt 15 i pkt 16 dodane do § 3 ustawy o współpracy rządu federalnego z niemieckim Bundestagiem w sprawach Unii Europejskiej.

<sup>63</sup> Zob. nowy ust. 3 dodany do § 3 ustawy o współpracy rządu federalnego z niemieckim Bundestagiem w sprawach Unii Europejskiej.

odpowiednio postanowienia ustawy o współpracy Federacji i landów w sprawach Unii Europejskiej<sup>64</sup>.

**Ustawa w sprawie finansowania udziału w EMS:** ustawa ta zawiera szczegółowe postanowienia dotyczące upoważnienia rządu federalnego, zwłaszcza zaś federalnego ministra finansów do podjęcia stosownych decyzji budżetowych związanych z członkostwem RFN w EMS (§ 1 ustawy w sprawie finansowania udziału w EMS). Ustawa zawiera również szczegółowe postanowienia gwarantujące kompetencje budżetowe i stabilizacyjne Bundestagu (niem. *Haushalts- und Stabilitätsverantwortung*). W przypadku decyzji podejmowanych w ramach EMS, w konkretnie wskazanych w ustawie przypadkach, przedstawiciel RFN musi mieć, w celu oddania głosu na rzecz podjęcia decyzji, względnie wstrzymania się od głosu, umocowanie Bundestagu - bądź w uchwale plenum (§ 4 ustawy w sprawie finansowania udziału w EMS): w odniesieniu do decyzji podejmowanych na podstawie art. 13 ust. 1, art. 13 ust. 3 zd. 3 i art. 13 ust. 4 TEMS, bądź w uchwale komisji budżetowej Bundestagu (§ 5 ustawy w sprawie finansowania udziału w EMS): w odniesieniu do decyzji podejmowanych na podstawie art. 9 ust. 1, art. 10 ust. 2, art. 14 do art. 18, art. 20 ust. 2, art. 21 ust. 2, art. 22 ust. 1, art. 23 ust. 3, art. 24 ust. 4, art. 34 TEMS. Bez takiej zgody przedstawiciel RFN musi się sprzeciwić podjęciu stosownej decyzji w ramach EMS (§ 4 ust. 2 i § 5 ust. 2 pkt 5 ustawy w sprawie finansowania udziału w EMS). W pozostałym zakresie regulacyjnym EMS, jeśli w grę wchodzi kompetencje budżetowe Bundestagu, rząd federalny jest zobowiązany do zapewnienia stosownego udziału komisji budżetowej Bundestagu i uwzględniania jej stanowisk (§ 5 ust. 3 ustawy w sprawie finansowania udziału w EMS). Rząd federalny został też zobowiązany - na podstawie postanowień § 7 ustawy w sprawie finansowania udziału w EMS - do szczegółowego informowania Bundestagu i Bundesratu w „sprawach niniejszej ustawy”, przy

---

<sup>64</sup> *Das Gesetz vom 12. März 1993 über die Zusammenarbeit von Bund und Ländern in Angelegenheiten der Europäischen Union, das zuletzt durch Artikel 1 des Gesetzes vom 22. September 2009 geändert worden ist*, BGBl. 2009 I, s. 3031. Ustawa ta została uprzednio znowelizowana w związku z wyrokiem FTK z 30.06.2009 r. w sprawie Traktatu z Lizbony. Zob. J. Barcz, *Traktat z Lizbony. Wybrane aspekty prawne działań implementacyjnych...*, s. 396 i 397.



zastrzeżeniu ich praw wynikających ze wspomnianych wyżej - ustawy o współpracy rządu federalnego z niemieckim Bundestagiem w sprawach UE oraz ustawy o współpracy Federacji i landów w sprawach Unii Europejskiej.

Konkludując, można stwierdzić, że we wskazanych wyżej ustawach rozszerzono uprawnienia Bundestagu (i Bundesratu), przysługujące im w odniesieniu do „spraw Unii Europejskiej” i umocnione istotnie w związku z wejściem w życie Traktatu z Lizbony, również na „sprawy” związane z EMS oraz z Traktatem o unii fiskalnej.

## **5. Zagwarantowanie zastrzeżeń sformułowanych przez FTK w płaszczyźnie prawa międzynarodowego**

Jak już wskazano, FTK, co do zasady, odrzucając w wyroku z 12.09.2012 r. skargi, uzależnił jednak ratyfikowanie przez RFN Traktatu ustanawiającego Europejski Mechanizm Stabilności od „zagwarantowania w rozumieniu prawa międzynarodowego” takiej interpretacji jego postanowień, że nie mogą one prowadzić do przekroczenia odpowiedzialności finansowej RFN ponad wysokość jej wkładu określoną w Traktacie, jeśli jej przedstawiciel nie wyrazi na to zgody (po odpowiedniej decyzji Bundestagu), oraz iż nie uniemożliwiają one odpowiedniego informowania Bundestagu o podejmowanych w ramach EMS decyzjach. Federalny Trybunał Konstytucyjny podkreślił przy tym, że RFN powinna jednoznacznie wyrazić swoje stanowisko, iż nie może związać się TEMS, jeśli powyższe zastrzeżenia miałyby okazać się nieskuteczne<sup>65</sup>.

Początkowo wyrażano obawy, że tego rodzaju „uzupełnienie” TEMS , czy to w formie rewizji jego postanowień, czy to poprzez dodanie do niego odrębnego protokołu, byłoby trudne do przeprowadzenia, wymagałoby bowiem odpowiedniego czasu dla renegocjacji postanowień TEMS i ponownej jego ratyfikacji przez wszystkie państwa członkowskie. Natomiast zgłoszenie zastrzeżenia przez RFN mogło się spotkać ze sprzeciwem jednego z pozostałych państw-stron TEMS , a deklaracja

---

<sup>65</sup> Zwłaszcza motywy 252 do 257 uzasadnienia wyroku.

jednostronna nie gwarantowała oczekiwanej przez TFK skuteczności w świetle prawa międzynarodowego<sup>66</sup>. Wbrew obawom, wybrano jednak rozwiązanie, które nie powinno budzić zastrzeżeń z punktu widzenia wymagań określonych przez FTK, a mianowicie uzgodnienie przez wszystkie państwa-strony TEMS deklaracji interpretacyjnej, które będzie miało charakter „kontekstu” w rozumieniu art. 31 ust. 1 Konwencji wiedeńskiej o prawie traktatów<sup>67</sup>, będzie więc brane pod uwagę przy interpretacji postanowień TEMS<sup>68</sup>.

W związku z zakładanym wejściem w życie TEMS jeszcze w październiku 2012 r.<sup>69</sup>, uzgodnienia w tej sprawie przebiegały wyjątkowo sprawnie. Już 14.09.2012 r. przy okazji nieformalnego posiedzenia Eurogrupy w Nikozji osiągnięto porozumienie w tej dziedzinie. Przewodniczący Eurogrupy, Jean-Claude Juncker, oświadczył: „Wszyscy zgadzamy się co do tego, że żadnego z postanowień tego porozumienia nie można interpretować jako prowadzącego do wyższych zobowiązań płatniczych dla członków EMS, o ile nie wyrażą na to zgody przedstawiciele tych państw. Panuje wśród nas również zgodność co do tego, że postanowienia tego porozumienia nie uniemożliwiają szczegółowego informowania parlamentów narodowych, zgodnie z przepisami krajowymi”<sup>70</sup>. Uzgodniono też projekt deklaracji wszystkich państw-stron TEMS. W trybie obiegowym między ministerstwa spraw zagranicznych państw-stron TEMS uzgodniono ostateczny tekst deklaracji, który formalnie zaakceptowano 26.09.2012 r. przy okazji spotkania Komitetu Stałych Przedstawicieli w Brukseli<sup>71</sup>. W tym dniu

---

<sup>66</sup> R. Müller, *Die absolute Premiere des völkerrechtlichen Vorbehalts*, Frankfurter Allgemeine Zeitung z 13.09.2012 r., s. 2.

<sup>67</sup> Dz.U. 1990, nr 74, poz. 439, załącznik.

<sup>68</sup> Zob. A. Wyrozumska, *Umowy międzynarodowe. Teoria i praktyka*, Warszawa 2006, s. 342–343.

<sup>69</sup> *Statement by the President of the Eurogroup*, 12.08.2012 r., por. [www.consilium.europa.eu/eudocs/ems](http://www.consilium.europa.eu/eudocs/ems) (dostęp: 29.09.2012 r.).

<sup>70</sup> Por. [www.consilium.europa.eu/homepage](http://www.consilium.europa.eu/homepage).

<sup>71</sup> Informacje według: *Deutscher Bundestag. 17. Wahlperiode. Drucksache 17/10767. Unterrichtung durch die Bundesregierung. Ratifizierung des Vertrages vom 2. Februar 2012 zur Einrichtung des*

deklaracja została także przyjęta przez niemiecki rząd federalny<sup>72</sup> (o przebiegu prac na bieżąco informowany był Bundestag)<sup>73</sup>.

W deklaracji podkreśla się, że została ona przyjęta przez przedstawicieli państw-stron TEMS jako „deklaracja interpretacyjna”, stosownie do której postanowienia art. 8 ust. 5 TEMS „ograniczają wszystkie zobowiązania płatnicze członków EMS, wynikające z TEMS, w takim znaczeniu, że żadne z przepisów TEMS nie może być interpretowane jako prowadzące do zobowiązań płatniczych, wykraczających poza przypadającą na dane państwo EMS część uzgodnionego kapitału stałego, stosownie do ustaleń w Załączniku II Traktatu, bez wcześniejszej zgody przedstawiciela danego członka, wyrażonej zgodnie z krajową procedurą”. Następnie podkreśla się w deklaracji, że postanowienia art. 32 ust. 5, art. 34 i art. 35 ust. 1 TEMS „nie stoją na przeszkodzie obszernemu informowaniu parlamentów narodowych stosownie do krajowych przepisów”. W podsumowaniu deklaracji stwierdza się, że powyższe stwierdzenia są „istotną podstawą wyrażenia zgody przez państwa zawierające Traktat, aby związać się postanowieniami Traktatu”<sup>74</sup>.

Deklaracja ta została notyfikowana 27.09.2012 r. Sekretarzowi Generalnemu Rady UE<sup>75</sup>, jako depozytariuszowi TEMS. Niezależnie od tego, przy złożeniu przez RFN dokumentów ratyfikacyjnych TEMS została do nich dołączona **jednostronna deklaracja** odnosząca się do deklaracji interpretacyjnej. W deklaracji tej RFN powtarza tekst wspólnej deklaracji interpretacyjnej oraz potwierdza, że została ona (deklaracja

---

*Europäischen Stabilitätsmechanismus.*

<sup>72</sup> Die Bundesregierung: [www.bundesregierung.de](http://www.bundesregierung.de).

<sup>73</sup> Deutscher Bundestag. 17. Wahlperiode. Drucksache 17/10767.

<sup>74</sup> Tekst: Deutscher Bundestag. 17. Wahlperiode. Drucksache 17/10767 („*The above mentioned elements constitute an essential basis for the consent of the contracting States to be bound by the provisions of the Treaty*”).

<sup>75</sup> Por. [www.europarl.europa.eu](http://www.europarl.europa.eu).

interpretacyjna) przyjęta wspólnie przez państwa-strony TEMS<sup>76</sup>. Intencją tej deklaracji jest więc dodatkowe podkreślenie charakteru deklaracji interpretacyjnej jako „kontekstu” TEMS.

TEMS wszedł w życie 27.09.2012 r., wraz bowiem ze złożeniem przez RFN w tym dniu dokumentów ratyfikacyjnych został przekroczony wymagany w art. 48 ust. 1 TEMS pułap 90% stałego kapitału<sup>77</sup>.

## 6. Refleksja końcowa

Jak wspomniano na wstępie, wyrok FTK z 12.09.2012 r. ma niezmiernie istotne znaczenie dla stabilizacji finansowej strefy euro, otworzył bowiem drogę do wejścia w życie dwóch podstawowych instrumentów prawnych – TEMS i Traktatu o unii fiskalnej. Niemniej istotne jest jego znaczenie dla umocnienia roli parlamentów narodowych w sprawach związanych z umowami zawieranymi formalnie poza Unię, lecz mocno związanymi z procesem integracji europejskiej.

W „kontekście polskim” warto zauważyć, że - zamiast toczyć „boje polityczne” w sprawie formuły zatwierdzenia decyzji Rady Europejskiej 2011/199/UE i ratyfikowania Traktatu o unii fiskalnej (upatrując umocnienia roli parlamentu w zastosowaniu art. 90 Konstytucji RP przy odwołaniu do wątpliwych argumentów prawnych) - warto się zatem zastanowić nad nowelizacją ustawy koordynacyjnej, tak aby Sejmowi i Senatowi zagwarantować stosowne prawa w odniesieniu do „spraw” Traktatu o unii fiskalnej a w przyszłości (w związku z przystąpieniem do strefy euro) w odniesieniu do „spraw” Europejskiego Mechanizmu Stabilności.

---

<sup>76</sup> Tekst por. [www.europarl.europa.eu](http://www.europarl.europa.eu) (dostęp: 1.10.2012) („*Die Bundesrepublik Deutschland bestätigt und wiederholt hiermit ausdrücklich die Erklärung, die sie gemeinsam mit den anderen Vertragsparteien abgegeben hat*”).

<sup>77</sup> [www.europarl.europa.eu](http://www.europarl.europa.eu) (dostęp: 1.10.2012 r.).

# Środki międzyrządowe konsolidujące strefę euro (w świetle wyroku Trybunału Sprawiedliwości UE w sprawie Pringle)

(w:) Państwo i Prawo 2013, nr 8  
(strony 3-19).

## 1. Uwagi wstępne

Głęboki kryzys finansowy, jaki dotknął niektóre państwa strefy euro, sprawił, że państwa członkowskie Unii Europejskiej, zwłaszcza najbardziej wydolne państwa strefy euro (na czele z Niemcami i z Francją) zaczęły poszukiwać środków gwarancji stabilności finansowej tej strefy jako całości. Zakres i tempo pogłębiania się kryzysu oraz rozbieżności stanowisk między państwami członkowskimi UE sprawiły, że od początku - ustanawiając tymczasowy tzw. mechanizm grecki - sięgnięto zarówno do regulacji unijnego prawa pochodnego, jak i do zawieranych paralelnie umów międzynarodowych (środków międzyrządowych)<sup>1</sup>.

Problem strukturalny procesu decyzyjnego w UE zaczął się pogłębiać wraz z poszukiwaniem środków długofalowych, mających gwarantować wydolność strefy euro w przyszłości. Radykalna reforma Paktu Stabilności i Wzrostu (PSiW), ustanowienie trwałego „mechanizmu ratunkowego” oraz plany utworzenia unii bankowej i politycznej wymagają ingerencji w materię prawa pierwotnego Unii, co zakłada przyzwolenie wszystkich państw członkowskich UE. Tymczasem wśród państw członkowskich wyłoniła się grupa (na czele z Wielką Brytanią), która mniej lub bardziej

---

<sup>1</sup> Por. D. Sobczyński: *Ramy prawne tzw. mechanizmu greckiego oraz Europejskiego Mechanizmu Stabilności*, EPS nr 2/2012, s. 26 i n.

wstrzeźliwie podchodzi do planów konsolidacji strefy euro, abstrahując od tego, że rewizja traktatów jest procesem długotrwałym. Istotne znaczenie dla politycznego procesu decyzyjnego ma również reakcja społeczeństw - i to zarówno w państwach strefy euro ogarniętych kryzysem (w których sanacja finansów publicznych wymaga podejmowania radykalnych środków), jak i w państwach wnoszących wkład finansowy w programy ratunkowe (co spotyka się z coraz mniejszym zrozumieniem). Rodzajem wspólnego ustrojowego mianownika, przenikającego wszystkie te problemy, jest kwestia zachowania spójności politycznej i prawnej UE.

Dwutorowość podejścia do stosowanych środków, zapoczątkowana tzw. mechanizmem greckim, uległa wyraźnemu pogłębieniu na rzecz środków międzyrządowych. Co prawda, należy docenić umocnienie PSiW w wyniku uchwalenia w II połowie 2011 r. tzw. sześciopaku<sup>2</sup> i w maju 2013 r. tzw. dwupaku<sup>3</sup>, niemniej istotne środki nakierowane na umocnienie dyscypliny budżetowej i podniesienie konkurencyjności oraz wprowadzające trwałe „mechanizm ratunkowy” ustanowione zostały na mocy umów międzynarodowych zawartych „poza” ramami prawnymi UE, względnie na podstawie porozumień politycznych (jak Pakt Euro Plus). W szczególności zawarte zostały dwie umowy międzynarodowe: Traktat ustanawiający Europejski Mechanizm Stabilności (TEMS) oraz Traktat o stabilności, koordynacji i zarządzaniu w Unii Gospodarczej i Walutowej (Traktat fiskalny, TF).

Traktat ustanawiający Europejski Mechanizm Stabilności, podpisany przez państwa strefy euro 11 VII 2011, a po pewnych modyfikacjach 2 II 2012, wszedł w życie 27 IX 2012 r. Ustanowił on odrębną organizację międzynarodową - Europejski Mechanizm Stabilności (EMS) jako trwałe „mechanizm ratunkowy” mający gwarantować w przyszłości stabilność finansową państw strefy euro jako całości. Członkami EMS są państwa strefy euro, zaś pozostałe państwa członkowskie UE mogą uczestniczyć w działaniach pomocowych EMS na zasadzie *ad hoc*. Z traktatem tym

---

<sup>2</sup> Dz. Urz. UE 2011, L 306, s. 1.

<sup>3</sup> Dz. Urz. UE 2013 L 140, s. 1.

powiązana jest decyzja Rady Europejskiej 2011/199/UE z 25 III 2011 r.<sup>4</sup> - podjęta na podstawie art. 48 ust. 6 TUE<sup>5</sup> - w sprawie uzupełnienia art. 136 TFUE o ustęp 3, którego postanowienia stanowią podstawę prawną (w ramach prawa UE) dla ustanowienia EMS.

Traktat fiskalny, podpisany 2 III 2012, wszedł w życie 1 I 2013. Warunkiem jego wejścia w życie była ratyfikacja przez co najmniej 12 państw strefy euro (ratyfikowały go wszystkie państwa strefy)<sup>6</sup>. Pozostałe państwa członkowskie UE również mogą związać się TF (podpisały go wszystkie państwa poza Wielką Brytanią i Czechami). Celem TF jest umocnienie przestrzegania zasad warunkujących stabilność finansów publicznych<sup>7</sup>.

O ile uzgodnienie Paktu Euro Plus<sup>8</sup>, mimo że odnosi się on do ważnych dziedzin objętych kompetencją państw członkowskich (jak polityka zatrudnienia, reforma ochrony zdrowia, czy systemu emerytalnego), nie wywołało większego zainteresowania<sup>9</sup>, o tyle zawarcie TEMS (oraz

---

<sup>4</sup> Dz. Urz. UE 2011, L 91, s. 1.

<sup>5</sup> Por. A. Socha: *Procedura kładki. Aspekty proceduralne* [w:] *Rewizja traktatów stanowiących podstawę Unii Europejskiej po wejściu w życie Traktatu z Lizbony. Praktyka, problemy prawne i proceduralne*, red. J. Barcz, Warszawa 2012, s. 95 i n.

<sup>6</sup> W maju 2013 r. procedury ratyfikacyjne nie zostały jeszcze sfinalizowana w Belgii, Malcie i Niderlandach (wg strony internetowej Rady UE).

<sup>7</sup> Por. P. Craig: *The Stability, Coordination and Governance Treaty: Principle, Politics and Pragmatism*, *European Law Review* nr 37/2012, s. 231 i n.; w literaturze polskiej zob. A. Gostyńska: *The Fiscal Compact and European Union Economic Governance: An Institutional and Legal Assessment*, *The Polish Quarterly of International Affairs* nr 2/2012, s. 27 i n.

<sup>8</sup> Pakt ma charakter polityczny; został uzgodniony przez państwa strefy euro podczas nieformalnego spotkania 11 III 2011, a następnie przedłożony pozostałym państwom członkowskim UE podczas spotkania Rady Europejskiej w dniach 24-25 III 2011 w celu zapoznania się i ewentualnego przystąpienia - szerzej J. Barcz: *Traktat z Lizbony. Wybrane aspekty prawne działań implementacyjnych*, Warszawa 2012, s. 54 i n.

<sup>9</sup> Pakt Euro Plus został dołączony jako załącznik I do konkluzji Rady Europejskiej (24-25 III 2011) - dokument EUCO 10/11 CO EUR 6 CONCL 3, Bruksela, 25 III 2011 (OR.en), s. 13-20.

uchwalenie powiązanej z nim decyzji Rady Europejskiej 2011/199/UE), a zwłaszcza TF, wzbudziło istotne wątpliwości natury prawnej<sup>10</sup>. Grupa państw członkowskich zawarła bowiem te umowy międzynarodowe „poza” ramami prawnymi UE, w sprawach istotnych z punktu widzenia całej Unii. Odwołano się więc ponownie do tzw. metody schengeńskiej<sup>11</sup>, która budziła uzasadnione zastrzeżenia co do zgodności z prawem unijnym, zwłaszcza z zasadą lojalnej współpracy określoną obecnie w art. 4 ust. 3 TUE.

## 2. Ramy prawne wyroku w sprawie Pringle

W wyroku z 27 XI 2012 w sprawie *Pringle*<sup>12</sup>, TS UE uznał TEMS za zgodny z prawem UE i stwierdził, że prawo unijne nie stoi na przeszkodzie „zawarciu między państwami członkowskimi, których walutą jest euro, takiej umowy jak TEMS, ani ratyfikacji owego traktatu przez państwa członkowskie” (pkt 182 uzasadnienia wyroku). Zarazem TS UE potwierdził ważność decyzji Rady Europejskiej 2011/199/UE i sprecyzował przesłanki procedury kładki na podstawie art. 48 ust. 6 TUE. Wyrok ten odnosi się co prawda jedynie do TEMS i do decyzji Rady Europejskiej, ma jednak znaczenie również dla interpretacji TF w kontekście jego zgodności z prawem UE.

W związku z tym, że wyrok ten nakreśla ramy prawne dla możliwości sięgania przez grupę państw członkowskich do środków międzyrządowych, a tym samym wyznacza granice „różnicowania się” wewnątrz Unii, bez wątpienia będzie on zaliczany do jednych z najistotniejszych wyroków Trybunału odnoszących się do spraw ustrojowych UE, tym bardziej że dalsze plany związane z utworzeniem na podbudowie strefy euro unii

---

<sup>10</sup> Por. np. S. Peers: *Analysis: Draft Agreement on Reinforced Economic Union (REU Treaty)*, Statewatch 21 XII 2011.

<sup>11</sup> Por. materiały zawarte w: *Konwencja z Prüm. Eksperyment prawotwórczy w Unii Europejskiej*, Kozmiski Law School Papers nr 3/2007, s. 15.

<sup>12</sup> C-370/12, [http://curia.europa.eu/juris/document/document\\_print.isf?doclang](http://curia.europa.eu/juris/document/document_print.isf?doclang).



bankowej i unii politycznej będą zapewne wymagały odwołania się do kolejnych umów międzynarodowych, podobnych do TEMS i TF.

Wyroki TS UE wydane w trybie prejudycjalnym - a taki charakter ma omawiany wyrok - są wiążące dla sądów również wszystkich pozostałych państw członkowskich<sup>13</sup>. Oznacza to, że stanowisko TS UE będzie miarodajne także dla polskiego Trybunału Konstytucyjnego przy rozpatrywaniu zgodności z Konstytucją procedury ratyfikacyjnej (zatwierdzania) decyzji Rady Europejskiej 2011/199/UE i TF (a w przyszłości ewentualnie TEMS). Należy zauważyć, że stosunkowo obszerne orzecznictwo niemieckiego Federalnego Trybunału Konstytucyjnego jest zbieżne ze stanowiskiem TS UE, przy czym obejmuje ono również potwierdzenie zgodności TF z prawem UE (oraz z Ustawą Zasadniczą RFN)<sup>14</sup>.

Wyrok w sprawie *Pringle* został wydany przez TS UE w trybie przyspieszonym i - ze względu na wagę sprawy - w pełnym składzie. Inicjatorem postępowania był irlandzki *Supreme Court*, który wystąpił z pytaniem prejudycjalnym. Sąd rozpatrywał apelację parlamentarzysty irlandzkiego Th. Pringla od wyroku *High Court* odrzucającego jego skargi przeciwko m.in. rządowi irlandzkiemu. W postępowaniu głównym Th. Pringle zarzucał, że wyrażając zgodę na decyzję Rady Europejskiej 2011/199/UE i przystępując do TEMS, Irlandia podjęła zobowiązania sprzeczne z prawem UE (pkt 2 uzasadnienia). W szczególności skarżący podnosił, że decyzja 2011/199/UE została podjęta przez Radę Europejską bezprawnie, ponieważ powoduje zmianę kompetencji UE oraz narusza traktaty stanowiące podstawę Unii - wykracza poza postanowienia części trzeciej TFUE i ingeruje w zakres wyłącznej kompetencji Unii (pkt 24

---

<sup>13</sup> Por. I. Skomerska-Muchowska: *Pytania prejudycjalne sądów krajowych* [w:] *System ochrony prawnej w Unii Europejskiej*, red. A. Wyrozumska, Warszawa 2010, s. 358 i n.

<sup>14</sup> Aspekt „współgrania” wyroku TS UE w sprawie *Pringle* i orzecznictwa niemieckiego FTK jest przedmiotem odrębnej analizy - zob. J. Barcz, J. Kranz: *Problem „powierzenia” kompetencji na rzecz UE w związku z Traktatem o Europejskim Mechanizmie Stabilności i Traktatem o unii fiskalnej w świetle orzecznictwa niemieckiego FTK i wyroku TS UE w sprawie C-370/12 Pringle*, Przegląd Sejmowy 2013, nr 2.

uzasadnienia). Skarżący zarzucał również, że związanie się przez Irlandię TEMS jest sprzeczne z prawem unijnym, ponieważ ingeruje w zakres wyłącznych kompetencji Unii, ustanawia „samodzielną i stałą instytucję międzynarodową” w celu obejścia postanowień TFUE oraz powierza nowe kompetencje instytucjom unijnym (pkt 25 uzasadnienia). Irlandzki *Supreme Court* skierował w związku z tym wiele pytań prejudycjalnych do TS UE, koncentrujących się wokół dwóch zagadnień: ważności decyzji 2011/199/UE i uprawnienia państw członkowskich UE należących do strefy euro do związania się TEMS (pkt 28 uzasadnienia).

### **3. Testy zgodności z prawem Unii Europejskiej Traktatu ustanawiającego Europejski Mechanizm Stabilności i decyzji 2011/199/UE**

Odpowiadając na pytanie prejudycjalne w sprawie zgodności TEMS z prawem UE, zwłaszcza możliwości zawarcia takiej umowy międzynarodowej jak TEMS, TS UE stwierdził - jak już wskazano, że prawo Unii nie stoi na przeszkodzie „zawarcia między państwami członkowskimi, których walutą jest euro, takiej umowy jak traktat EMS, ani ratyfikacji owego traktatu przez państwa członkowskie” (pkt 182 uzasadnienia).

Dojście przez TS UE do takiej konkluzji wymagało rozważenia fundamentalnego zagadnienia - czy zawarcie przez grupę państw członkowskich UE umowy międzynarodowej w sprawach powiązanych z Unią nie narusza zasady lojalnej współpracy, określonej w art. 4 ust. 3 TUE, a zwłaszcza jej elementu nakazującego państwom członkowskim powstrzymywanie się od wszelkich środków, które mogłyby zagrażać urzeczywistnieniu celów Unii. Już bowiem w kontekście zawarcia Konwencji z Prüm pojawiły się istotne wątpliwości, czy nie naruszało to zasady lojalności<sup>15</sup>.

---

<sup>15</sup> Por. J. Barcz: *Konwencja z Prüm a Unia Europejska - problem metody i relacji* [w:] *Konwencja z Prüm...*, jw., s. 15 i cyt. tam lit.

Trybunał nie podzielił jednak argumentów skarżącego w tej dziedzinie w postępowaniu głównym i stwierdził, że zasada lojalnej współpracy nie stoi na przeszkodzie zawarciu TEMS, bowiem traktat ten nie narusza postanowień TFUE dotyczących polityki gospodarczej i pieniężnej, a ponadto zawiera postanowienia gwarantujące poszanowanie prawa UE (pkt 151 uzasadnienia).

Dojście do powyższej konkluzji wymagało przeprowadzenia szczegółowej analizy wielu problemów (podniesionych przez skarżącego w postępowaniu głównym), dotyczących dwóch płaszczyzn: zgodności TEMS z przepisami unijnego prawa materialnego oraz zgodności TEMS z przepisami unijnego prawa instytucjonalnego.

W aspekcie zgodności TEMS z przepisami unijnego prawa materialnego, TS UE skoncentrował się - odpowiadając na pytania prejudycjalne - na dwóch zasadniczych obszarach: po pierwsze, czy ustanowienie EMS nie ingeruje w zakres wyłącznej kompetencji UE (pkt 98 i 107 uzasadnienia); po drugie - czy jest zgodne z określonymi w TFUE zasadami dotyczącymi polityki gospodarczej (pkt 107-147 uzasadnienia).

Obszar pierwszy obejmuje dwa fundamentalne zagadnienia. Pierwsze z nich odnosi się do zarzutu, że ustanowienie EMS ingeruje w dziedzinę polityki pieniężnej państw strefy euro, zastrzeżonej do wyłącznej kompetencji UE stosownie do art. 3 ust. 1 lit. c i art. 127 TFUE (pkt 93 uzasadnienia). Trybunał nie doparzył się tutaj naruszenia prawa UE, gdyż działalność EMS „nie mieści się” w zakresie polityki pieniężnej TFUE. Celem EMS „nie jest utrzymanie stabilności cen, lecz zaspokojenie zaprzebowania w zakresie finansowania jego członków, to jest państw członkowskich, których walutą jest euro, napotykających lub mogących napotkać poważne trudności finansowe, jeżeli jest to niezbędne do zachowania stabilności finansowej strefy euro w całości i jej państw członkowskich. EMS nie jest w tym celu uprawniony ani do określania podstawowych stóp procentowych dla strefy euro, ani do emisji waluty euro. Pomoc finansowa udzielana przez EMS musi być sfinansowana w całości i w poszanowaniu art. 123 ust. 1 TFUE przez wpłacony kapitał lub

poprzez emisję instrumentów finansowych zgodnie z art. 3 traktatu EMS” (pkt 96 uzasadnienia), a „ewentualny wpływ działalności EMS na stabilność cen nie podważa tego wniosku. Nawet gdyby przyjąć, że działalność EMS może mieć wpływ na poziom inflacji, stanowi to jedynie pośredni skutek podjętych działań z zakresu polityki gospodarczej” (pkt 97 uzasadnienia).

Drugie zagadnienie odnosi się do zgodności ustanowienia EMS z art. 3 ust. 2 TFUE, który potwierdza wyłączną kompetencję UE do zawierania umów międzynarodowych m.in. „w zakresie, w jakim ich zawarcie może wpływać na wspólne zasady lub zmieniać ich zakres”. Trybunał podkreślił w związku z tym, że „państwa członkowskie nie mają prawa zawierać między sobą umów mogących naruszać wspólne zasady lub wpływać na ich skuteczność” (pkt 101 uzasadnienia). Stwierdził także, że TEMS nie wywołuje tego rodzaju skutków. Uzasadniając takie stanowisko, TS UE odwołał się do środków ustanowionych w ramach tzw. mechanizmu greckiego - Europejskiego Instrumentu Stabilności Finansowej i Europejskiego Mechanizmu Stabilności Finansowej. Europejski Instrument Stabilności Finansowej funkcjonuje „poza” ramami prawnymi UE - przejęcie jego zadań przez EMS nie może więc oznaczać ingerencji we wspólne zasady UE (pkt 102 uzasadnienia). Z kolei Europejski Mechanizm Stabilności Finansowej ustanowiony jest na podstawie art. 122 ust. 2 TFUE. Przejęcie jego zadań przez EMS również nie oznacza podważenia wspólnych zasad UE, ponieważ ustanowienie EMS nie narusza kompetencji Unii do udzielania pomocy państwom członkowskim w razie wystąpienia okoliczności określonych w art. 122 ust. 2 TFUE, a poza tym ani art. 122 ust. 2 TFUE, ani też inne postanowienia traktatów nie powierzają Unii kompetencji do ustanowienia takiego mechanizmu jak EMS (pkt 103–106 uzasadnienia). Nowy ust. 3 art. 136 TFUE potwierdza jedynie kompetencje państw członkowskich UE w tym zakresie.

Problem zgodności ustanowienia EMS z określonymi w TFUE zasadami dotyczącymi polityki gospodarczej wymagał interpretacji postanowień art. 2 ust. 3, art. 119-121, art. 126, art. 122, art. 123 i art. 125 TFUE. W pytaniu prejudycjalnym podniesiono, że TEMS jest równoznaczny z „fundamentalną zmianą i wywróceniem porządku prawnego unii gospodarczej i

walutowej, nie do pogodzenia z prawem Unii” (pkt 108 uzasadnienia). Trybunał rozważył szczegółowo poszczególne przepisy TFUE w kontekście EMS i nie podzielił zarzutów przedstawionych w pytaniu sądu. Stwierdził, że wskazane postanowienia TFUE nie sprzeciwiają się zawarciu TEMS (pkt 114, 122, 128, 147 uzasadnienia). Podkreślił również, że państwa członkowskie są uprawnione do zawierania umów międzynarodowych - takich jak TEMS - „o ile tylko zobowiązania podjęte przez państwa członkowskie w ramach tej umowy są zgodne z prawem UE” (pkt 109 uzasadnienia).

Problem zgodności TEMS z przepisami unijnego prawa instytucjonalnego dotyczy kwestii „zaangażowania” instytucji UE na podstawie umów międzynarodowych zawartych „poza” ramami prawnymi Unii. Kwestia ta wywołuje liczne istotne problemy dotyczące zgodności z prawem unijnym powierzenia instytucjom unijnym nowych kompetencji w ramach UE i powierzenia ich w mechanizmie ustanowionym umową<sup>16</sup>. Z tego względu TS UE poświęcił owej kwestii wiele uwagi (pkt 153-182 uzasadnienia), stwierdził, że „zaangażowanie” instytucji unijnych w EMS jest zgodne z prawem UE oraz nie wiąże się z „powierzeniem” Unii żadnych „kompetencji władczych”<sup>17</sup>.

Trybunał zbadał w tym kontekście szczegółowo dwa obszary.

- **Po pierwsze**, poddał analizie zaangażowanie w EMS Komisji Europejskiej i Europejskiego Banku Centralnego, przypominając przede wszystkim swoje utrwalone orzecznictwo, zgodnie z którym, „w dziedzinach nieobjętych wyłączną kompetencją Unii państwa członkowskie mają prawo powierzyć instytucjom zadania wykraczające poza zakres działania Unii, jak koordynacja wspólnych działań podjętych przez państwa członkowskie lub zarządzanie

---

<sup>16</sup> Por. P. Craig w pisemnym stanowisku z 7 II 2012 zawartym w *Possibilities for Reinforcing the Eurozone following the December European Council Memoranda*, European Scrutiny Committee 2012.

<sup>17</sup> Szerzej na ten temat zob. J. Barcz, J. Kranz, jw.

„pomocą finansową” (pkt 158 uzasadnienia). W tym świetle, TS UE stwierdził, że: zadania Komisji i EBC związane z zaangażowaniem w EMS nie są objęte wyłączną kompetencją UE; nie obejmują „żadnych uprawnień władczych” (podjęte na tej podstawie działania wiążą jedynie EMS); nie są sprzeczne z charakterem zadań, jakie na te instytucje nakładają TUE i TFUE (pkt 159-162 uzasadnienia); odpowiadają zadaniom wykonywanym przez instytucje unijne na podstawie traktatów (pkt 171-175 uzasadnienia).

- **Po drugie**, TS UE potwierdził, że jego kompetencja w ramach TEMS<sup>18</sup> opiera się na art. 273 TFUE, stosownie do którego Trybunał „jest właściwy do orzekania w każdym sporze między Państwami Członkowskimi, związanym z przedmiotem Traktatów, jeżeli spór ten jest mu przedłożony na mocy kompromisu”. Uzasadniając swoje stanowisko, TS UE odwołał się do czterech argumentów: a) pojęcie „kompromisu” może obejmować również określone kategorie przyszłych sporów, jak określone w art. 37 ust. 3 TEMS; b) spory poddane właściwości TS UE na podstawie TEMS mają związek z „przedmiotem Traktatów” w rozumieniu art. 273 TFUE; c) spory takie mogą dotyczyć również wykładni i stosowania prawa UE; d) chodzi o spory między państwami członkowskimi, ponieważ państwa strefy euro są zarazem państwami członkowskimi UE (pkt 171–175 uzasadnienia).

Jeśli chodzi o decyzję Rady Europejskiej 2011/199/UE, to rozważania TS UE są istotne nie tylko z tego powodu, że potwierdził on „ważność” tej decyzji oraz stwierdził, iż państwa członkowskie UE należące do strefy euro „mają prawo zawrzeć między sobą umowę o utworzeniu takiego mechanizmu stabilności jak przewidziany w art. 1 decyzji 2011/199” (pkt 68 uzasadnienia)<sup>19</sup>. Istotne jest, że Trybunał odniósł się również do kwestii

---

<sup>18</sup> Stosownie do art. 37 ust. 2 TEMS, spory w sprawie wykładni i stosowania tego Traktatu rozstrzyga Rada Gubernatorów. Natomiast w świetle art. 37 ust. 3 TEMS, jeżeli jedno z państw-stron Traktatu zakwestionuje rozstrzygnięcie Rady, sprawa przekazywana jest do TS UE.

<sup>19</sup> Na mocy art. 1 decyzji 2011/199/UE, art. 136 TFUE został uzupełniony o nowy ustęp 3 w brzmieniu: „Państwa członkowskie, których walutą jest euro, mogą ustanowić mechanizm

proceduralnych związanych z oceną ważności decyzji Rady Europejskiej, podejmowanych w trybie art. 48 ust. 6 TUE. Odrzucił zarzut, że nie jest właściwy do rozpatrzenia pytania prejudycjalnego, gdyż dotyczy ono zasadniczo prawa pierwotnego UE, a art. 267 TFUE nie dopuszcza możliwości badania „ważności” w tym zakresie (pkt 30 uzasadnienia). Trybunał podkreślił, że art. 48 ust. 6 TUE określa warunki proceduralne i merytoryczne decydujące o tym, czy Rada Europejska może podjąć decyzję, a TS UE - jako instytucja powołana do zapewnienia poszanowania prawa w wykładni i stosowaniu traktatów - jest właściwy do badania ważności takich decyzji (pkt 35 uzasadnienia).

Trybunał Sprawiedliwości odniósł się ponadto do relacji między skargą bezpośrednią na podstawie art. 263 TFUE a kontrolą „ważności” aktu prawa pochodnego w następstwie wniesienia pytania prejudycjalnego. Odrzucił zarzut niedopuszczalności pytania prejudycjalnego w tym zakresie ze względu na niewykorzystanie drogi skargi bezpośredniej (pkt 38 uzasadnienia), przypominając jednocześnie swoje orzecznictwo dotyczące relacji między skargą bezpośrednią w przedmiocie legalności aktu prawa pochodnego a podniesieniem tej kwestii w pytaniu prejudycjalnym przez sąd krajowy. Trybunał przypomniał, że stronie przed sądem krajowym przysługuje prawo powołania się na nieważność unijnego aktu prawa pochodnego, pod warunkiem że nie była uprawniona do wniesienia na ten akt skargi bezpośredniej na podstawie art. 263 TFUE (pkt 41 uzasadnienia), co w ocenie TS UE wystąpiło w rozpatrywanym przypadku (pkt 42 uzasadnienia).

Niezmiernie istotne są również rozważania TS UE odnoszące się do interpretacji warunków proceduralnych i merytorycznych stosowania art. 48 ust. 6 TUE. Dotyczą one bowiem pośrednio ram prawnych (wynikających z prawa UE) w stosunku do „mechanizmów” ustanawianych na mocy środków międzyrządowych.

---

stabilności uruchamiany, jeśli będzie to niezbędne do ochrony stabilności strefy euro jako całości. Udzielenie wszelkiej niezbędnej pomocy finansowej w ramach takiego mechanizmu będzie podlegało rygorystycznym warunkom”.

W rozważanym przypadku TS UE bardzo wnikliwie analizował, czy zakres przedmiotowy EMS nie wykracza poza postanowienia części trzeciej TFUE (pkt 70 uzasadnienia). Przypomnień należy, że zgodnie z art. 48 ust. 6 TUE, decyzje tego rodzaju mogą zmieniać jedynie postanowienia części trzeciej TFUE. Co istotniejsze, Trybunał analizował, czy EMS nie ingeruje w dziedziny zastrzeżone do wyłącznej kompetencji UE (pkt 63 uzasadnienia). Gdyby bowiem tak było, to działania międzyrządowe państw członkowskich naruszałoby traktaty stanowiące podstawę UE. Jest to bardzo istotne doprecyzowanie przez Trybunał zakresu przedmiotowego procedury art. 48 ust. 6 TUE w przypadku, gdy zmiana postanowień części trzeciej TFUE polega na ustanowieniu podstawy prawnej dla „mechanizmu pozaunijnego” (postanowienia art. 48 ust. 6 TUE takiego ograniczenia *expressis verbis* nie zawierają). Trybunał zdecydowanie podkreślił w tym kontekście konieczność przestrzegania przez państwa członkowskie prawa UE: „rygorystyczne warunki jakim podlega przyznanie pomocy finansowej z mechanizmu stabilności zgodnie z wprowadzonym w drodze omawianej zmiany traktatu FUE art. 136 ust. 3 TFUE, ma właśnie na celu zapewnienie, że mechanizm ten będzie funkcjonował w zgodzie w prawem Unii, w tym z działaniami podjętymi przez Unię w ramach koordynacji polityki gospodarczej państw członkowskich” (pkt 69 uzasadnienia)<sup>20</sup>.

Trybunał Sprawiedliwości odniósł się do jeszcze jednego interesującego problemu. Otóż, decyzja 2011/199/UE - stosownie do jej art. 2 - wchodzi w życie po złożeniu notyfikacji wszystkich państw członkowskich UE o dopełnieniu warunków „zatwierdzenia” (Czechy, jako ostatnie państwo, złożyły taką notyfikacją dopiero wiosną 2013 r.). Natomiast TEMS wszedł w życie już 27 IX 2012, a więc przed uzupełnieniem art. 136 TFUE o ustęp 3 zawierający podstawę prawną dla ustanowienia EMS w prawie UE. Jedno z pytań prejudycjalnych do TS UE dotyczyło powiązania temporalnego obu tych aktów prawnych, z akcentem na to, czy zawarcie TEMS (i tym samym

---

<sup>20</sup> Trybunał odniósł się również do pytania prejudycjalnego (pkt 71 uzasadnienia), czy decyzja 2011/199 UE jest zgodna z postanowieniami art. 48 ust. 6 TUE, stosownie do których zmiana traktatów w trybie procedury uproszczonej nie może zwiększać kompetencji powierzonych UE. Odpowiedział na to pytanie jednoznacznie, że decyzja Rady Europejskiej nie zwiększa kompetencji powierzonych Unii w traktatach (pkt 75).



ustanowienie EMS) jest uzależnione od wejścia w życie decyzji 2011/199/UE (pkt 28 uzasadnienia). Trybunał nie stwierdził istnienia tego rodzaju powiązania temporalnego (pkt 185 uzasadnienia), uzasadniając swoje stanowisko tym, że nowy ust. 3 art. 136 TFUE (wprowadzany na mocy decyzji 2011/199/UE) potwierdza jedynie kompetencję i tak już państwom członkowskim przysługującą, a decyzja Rady Europejskiej „nie powierza (...) państwom członkowskim żadnej nowej kompetencji” (pkt 184 uzasadnienia).

Tego rodzaju stanowisko TS UE potwierdza specyficzną „autonomizację” środków międzyrządowych (tu: EMS) w stosunku do UE<sup>21</sup>. Pozostaje bowiem otwarte pytanie, czy w przypadku, gdyby decyzja 2011/199/UE nie weszła w życie, państwa strefy euro utrzymałyby obowiązywanie TEMS; z całą pewnością tak by się stało. Ponadto, należałoby zastanowić się, po co w ogóle – w świetle stanowiska TS UE - podjęto inicjatywę uchwalenia decyzji 2011/199/UE i uzupełnienia art. 136 TFUE. Należy również odpowiedzieć jednoznacznie - chodziło o zagwarantowanie powiązania nowego mechanizmu z prawem UE. Powyższy dylemat ukazuje nie mniej zasadniczy problem strukturalny Unii - balansowanie na krawędzi zgodności z prawem UE, z otwartą opcją pełnej autonomizacji środków międzyrządowych w przypadku, gdyby w unijnym procesie decyzyjnym nastąpiła obstrukcja. Problem ten nabrałby pełnej ostrości, gdyby TS UE stwierdził naruszenie przez decyzję 2011/199/UE prawa Unii, a tym samym uznał ją za nieważną. Tak się jednak nie stało.

#### **4. Testy legalności środków międzyrządowych w świetle prawa UE - podsumowanie**

Stosownie do stanowiska TS UE, stwierdzenie zgodności środka międzyrządowego (umowy międzynarodowej), podejmowanego przez grupę państw członkowskich w sprawach istotnych dla UE z punktu widzenia zasady lojalnej współpracy wymaga - po pierwsze - potwierdzenia zgodności takiego środka z prawem unijnym, po drugie - powinien on

---

<sup>21</sup> Por. J. Barcz: *Traktat...*, jw., s. 80–81, 88, 96.

zawierać klauzule gwarantujące poszanowanie prawa Unii. Z kolei stwierdzenie zgodności środka międzyrządowego z prawem UE wymaga szczegółowej analizy w dwóch zasadniczych płaszczyznach: unijnego prawa materialnego i unijnego prawa instytucjonalnego.

Jeśli chodzi o stwierdzenie zgodności środka z prawem materialnym Unii, to TS UE bierze pod uwagę przede wszystkim następujące okoliczności:

- zakres przedmiotowy środka międzyrządowego (umowy międzynarodowej) nie może wkraczać w dziedzinę kompetencji wyłącznej UE; w przypadku środków podejmowanych w celu konsolidacji strefy euro nie mogą one ingerować w dziedzinę polityki pieniężnej (art. 3 ust. 1 lit. c TFUE); TS UE analizuje - w świetle dziedziny zastrzeżonej do wyłącznej kompetencji UE – cel środka, zakres wynikających z niego uprawnień oraz oddziaływanie na dziedzinę objętą kompetencją wyłączną Unii;
- grupa państw członkowskich nie może zawierać umowy międzynarodowe poza UE w dziedzinach, które są objęte wyłączną kompetencją Unii do zawierania umów międzynarodowych (art. 3 ust. 2 TFUE), również w zakresie, w jakim ich zawarcie może wpływać na wspólne zasady lub zmieniać ich zakres; TS UE skrupulatnie bada, czy środek międzyrządowy (umowa) tego rodzaju skutków nie wywołuje;
- w pozostałym zakresie unijnego prawa materialnego TS UE wychodzi z założenia, że państwa członkowskie Unii są uprawnione do zawierania umów międzynarodowych, o ile tylko zobowiązania podjęte przez państwa w ramach tej umowy są zgodne z prawem UE - przeprowadza więc szczegółową analizę, czy odnośne postanowienia traktatów stanowiących podstawę UE nie sprzeciwiają się zawarciu umowy międzynarodowej przez grupę państw członkowskich.

Jeśli natomiast środek międzyrządowy „angażuje” instytucje unijne, to – rozważając zgodność takiego „zaangażowania” z prawem Unii - TS UE bierze pod uwagę następujące okoliczności:

- stosownie do utrwalonego orzecznictwa Trybunału, państwa nie mogą powierzać instytucjom unijnym zadań objętych wyłączną kompetencją UE, natomiast poza tymi kompetencjami mogą powierzać zadania wykraczające poza zakres działania Unii, takie jak koordynacja wspólnych działań podjętych przez państwa lub zarządzanie pomocą finansową;
- tego rodzaju zadania nie mogą wiązać się z powierzeniem instytucjom unijnym uprawnień władczych, być sprzeczne z charakterem zadań nałożonych na instytucje na mocy traktatów stanowiących podstawę UE oraz powinny odpowiadać zadaniom wykonywanym przez te instytucje na podstawie traktatów;
- artykuł 273 TFUE może uzasadniać „zaangażowanie” TS UE na podstawie środka międzyrządowego, przy czym doprecyzowanie jego wykładni przez sam Trybunał polega na tym, że powierzenie mu rozstrzygania sporów na mocy danego środka międzyrządowego (dotyczących wykładni i stosowania tego środka) może być traktowane jako „kompromis” w rozumieniu tego artykułu; poza tym, spory muszą mieć związek z przedmiotem traktatów stanowiących podstawę UE (o czym świadczyć może również to, iż dotyczyć mogą w pewnym zakresie wykładni i stosowania prawa unijnego), a ostatecznie musi chodzić o spory między państwami członkowskimi Unii.

Ponieważ - o czym dalej - nie można wykluczyć ponownego sięgnięcia przez państwa członkowskie do procedury kładki na podstawie art. 48 ust. 6 TUE, w kontekście kolejnych środków międzyrządowych związanych z konsolidacją strefy euro, szczególnego znaczenia nabiera stanowisko TS UE wobec decyzji 2011/199/UE. Istotne są zwłaszcza dwa aspekty tego stanowiska:

- potwierdzenie właściwości Trybunału do oceny „ważności” decyzji podejmowanych na podstawie art. 48 ust. 6 TUE zarówno w drodze skargi bezpośredniej, jak i w ramach procedury prejudycjalnej;
- doprecyzowanie przesłanek merytorycznych stosowania art. 48 ust. 6 TUE w przypadku, gdy decyzja podjęta w tym trybie miałaby wprowadzać do TFUE podstawę prawną dla środków międzyrządowych (jak to się stało w odniesieniu do EMS); zakres przedmiotowy takiej decyzji oraz zmiany wprowadzane do TFUE nie mogą ingerować w zakres wyłącznej kompetencji UE; postanowienia części trzeciej TFUE, które mogą podlegać zmianie na mocy art. 48 ust. 6 TUE, odnoszą się również do tak istotnych dziedzin objętych wyłączną kompetencją UE, jak unia celna, wspólne reguły konkurencji, polityka pieniężna w odniesieniu do państw strefy euro; stanowisko TS UE jest więc logiczne: jeżeli zmiana postanowień miałaby dotyczyć jedynie grupy państw członkowskich, zakres przedmiotowy takiej zmiany (wprowadzanej decyzją Rady Europejskiej) nie może obejmować kompetencji wyłącznych UE.

## 5. Testy legalności a Traktat fiskalny

Przedmiotem rozważań TS UE w wyroku w sprawie *Pringle* nie był TF, ponieważ nie był on objęty pytaniami prejudycjalnymi. Niemniej, nie ulega wątpliwości, że w stosunku do tego traktatu powstają analogiczne problemy - zgodności z prawem UE zawarcia TF „poza” ramami prawnymi Unii oraz zaangażowania instytucji unijnych na podstawie TF. Nie ulega też wątpliwości, że rozważania TS UE w omawianym wyroku odnoszą się *per analogiam* do TF, a sformułowane przez Trybunał testy badania zgodności z prawem UE znajdują w tym przypadku również zastosowanie.

Przypomnieć jednak należy, że TF różni się istotnie od TEMS - ten ostatni traktat kreuje bowiem odrębną organizację międzynarodową, natomiast TF takiej organizacji nie ustanawia. Już z tego względu wątpliwe jest zastosowanie w toku jego ratyfikacji art. 90 Konstytucji RP, który w ust. 1

wymaga, aby powierzenie kompetencji organów władzy państwowej odbyło się na rzecz „organizacji” lub „organu” międzynarodowego. W przypadku TF nie zostaje ustanowiony podmiot, na rzecz którego jakiegokolwiek kompetencje mogłyby zostać powierzone.

Pozostaje również rozważyć, czy na mocy TF nie zostały Unii (instytucjom unijnym) powierzone kompetencje władcze, czy też poddaje on jedynie niektóre dziedziny wspólnemu zarządowi w ramach umowy międzynarodowej. Z formalnego punktu widzenia powierzenie takie nie wchodziło w grę, TF bowiem nie jest traktatem rewizyjnym i zawarty został jedynie przez grupę państw członkowskich „poza” ramami prawnymi Unii.

Mimo istotnych kontrowersji podczas negocjacji nad postanowieniami TF<sup>22</sup>, szczegółowa analiza jego postanowień prowadzi do jednoznacznej konkluzji, że nie powierza on nowych kompetencji władczych UE oraz jest zgodny z prawem unijnym<sup>23</sup>. W szczególności, nie ingeruje on w zakres kompetencji wyłącznych Unii.

W odniesieniu do szczególnie kontrowersyjnego problemu tzw. mechanizmu korekcyjnego (uregulowanego w art. 3 ust. 2 TF)<sup>24</sup> podkreślić należy, że nakłada on jedynie zobowiązanie na strony TF do wprowadzenia odpowiednich regulacji prawa krajowego (służących przestrzeganiu paktu budżetowego) na podstawie „wspólnych zasad” opracowanych przez Komisję Europejską. Z pewnością nie jest to równoznaczne z powierzeniem Komisji kompetencji władczych, nie stanowi też ingerencji w jej

---

<sup>22</sup> Por. C. Herma: *Aspekty prawne i proceduralne negocjacji w sprawie Traktatu o unii fiskalnej* [w:] *Rewizja Traktatów stanowiących podstawę Unii Europejskiej po wejściu w życie Traktatu z Lizbony. Praktyka, problemy prawne i proceduralne*, red. J. Barcz, Warszawa 2012, s. 61 i n.

<sup>23</sup> Por. J. Kranz, A. Wyrozumska: *Powierzenie Unii Europejskiej niektórych kompetencji a traktat fiskalny*, PiP nr 7/2012, s. 1 i n.; P. Craig: *The Stability...*, jw., s. 231 i n.

<sup>24</sup> Chodzi o zobowiązanie do wprowadzenia do prawa krajowego - „na mocy wiążących i trwałych przepisów krajowych, w miarę możliwości rangi konstytucyjnej” - gwarancji zapewniających skuteczność wymogów dyscypliny budżetowej, sprecyzowanych w art. 3 ust. 1 TF.

kompetencje wyłączne, a poza tym odpowiada zadaniom, jakie Komisja wykonuje w Unii.

W przypadku innego, również dyskusyjnego, problemu - „zaangażowania” TS UE (art. 8 TF) polegającego na tym, że Trybunał nadzoruje wykonanie przez państwa-strony TF zobowiązania dotyczącego tzw. mechanizmu korekcyjnego (art. 8 ust. 1 TF; wzorowany na procedurze art. 259 TFUE), a w przypadku naruszenia tego zobowiązania może nałożyć na państwo karę finansową (ust. 2 art. 8 TF, nawiązujący do procedury art. 260 TFUE) - to postanowienia art. 8 TF spełniają kryteria art. 273 TFUE, tj. wymogi „kompromisu” w wykładni TS UE. Chodzi tu o spory mające związek z „przedmiotem Traktatów” stanowiących podstawę UE, w końcu – o spory między państwami członkowskimi UE. Trybunał Sprawiedliwości UE kontroluje na tej podstawie jedynie prawidłowość wprowadzenia do prawa krajowego tzw. mechanizmu korekcyjnego, natomiast nie jego zastosowanie w konkretnych przypadkach. Tym samym TS UE, stosując sankcje finansowe<sup>25</sup>, nie ma możliwości ingerowania w politykę budżetową państw-stron TFUE.

Szczegółowej analizy TF dokonał niemiecki Federalny Trybunał Konstytucyjny w wyroku z 12 IX 2012 r.<sup>26</sup>, w którym potwierdził jego zgodność z prawem UE oraz wskazał, że zawarcie TF nie wiąże się z powierzeniem UE „praw zwierzchnich”. W tym kontekście FTK zwrócił uwagę na zbieżność regulacji TF (w tym dotyczących zaangażowania instytucji unijnych, zwłaszcza TS UE) z postanowieniami prawa pierwotnego i prawa pochodnego UE oraz prawa konstytucyjnego RFN<sup>27</sup>.

---

<sup>25</sup> Por. opinię Rady UE nr 5788/12 z 26 I 2012 w sprawie zgodności art. 8 Traktatu o stabilności, koordynacji i zarządzaniu w Unii Gospodarczej i Walutowej z prawem UE.

<sup>26</sup> BVwefG, 2BvR 1390/12, [www.bverfg.de/entscheidungen/rs2012\\_2bvr139012.html](http://www.bverfg.de/entscheidungen/rs2012_2bvr139012.html).

<sup>27</sup> Szczegółowo zob. J. Barcz: *Stabilizacja sytuacji finansowej w strefie euro a uprawnienia parlamentów narodowych - wyrok niemieckiego Federalnego Trybunału Konstytucyjnego z 12.09.2012 r.*, EPS nr 11/2012, s. 4 i n.

## 6. Testy legalności a planowane środki związane z ustanowieniem unii politycznej i unii bankowej

W fazę konkretyzacji wchodzi obecnie plan ustanowienia „rzeczywistej” (*genuine*) Unii Gospodarczej i Walutowej, opartej na unii bankowej i unii politycznej. Plan ten został skonkretyzowany w komunikacie Komisji Europejskiej z 28 XI 2012 r.<sup>28</sup>, następnie nieco zmodyfikowany w projekcie przedłożonym przez przewodniczącego Rady Europejskiej H. Van Rompuya, a przygotowanym 5 XII 2012 we współpracy z przewodniczącymi Komisji Europejskiej, Europejskiego Banku Centralnego i Eurogrupy<sup>29</sup>. Niektóre jego istotne elementy (wspólny nadzór nad bankami) zostały 13 XII 2012 uzgodnione przez Radę UE i potwierdzone wraz z zasadniczymi kierunkami reformy na najwyższym szczeblu politycznym podczas spotkania Rady Europejskiej w dniach 13-14 XII 2012 r.<sup>30</sup> Dalsza konkretyzacja nastąpiła w komunikatach Komisji Europejskiej z 20 III 2013 r. w sprawie uprzedniej koordynacji planów głównych reform polityki gospodarczej i w sprawie instrumentu na rzecz konwergencji i konkurencyjności<sup>31</sup>.

Komisja zakłada „dojście” do „rzeczywistej” Unii Gospodarczej i Walutowej w trzech etapach obejmujących działania: w krótkiej perspektywie (18 miesięcy - do połowy 2014 r.); w średniej perspektywie (5 lat - do 2017 r.) oraz w perspektywie długoterminowej (po 2017 r.)<sup>32</sup>. Nie

---

<sup>28</sup> *A blueprint for a deep and genuine economic and monetary union. Launching a European Debate*, COM(2012) 777 final, Bruksela, 28 XI 2012.

<sup>29</sup> *Towards a Genuine Economic and Monetary Union* - dokument EUCO 120/12, Bruksela, 26 VI 2012.

<sup>30</sup> Zob. konkluzje Rady Europejskiej (13–14 XII 2012), dokument EUCO 205/12, Bruksela, 14 XII 2012, pkt I.

<sup>31</sup> Komisja Europejska. Komunikat prasowy, Bruksela, dnia 20 marca 2013 r.. IP/13/248.

<sup>32</sup> Zob. komunikat Komisji Europejskiej z 28 XI 2012, jw., s. 12–13.

wnikając w szczegóły tego planu, podkreślić należy, że zarówno Komisja<sup>33</sup>, jak i Rada Europejska wychodzą z założenia, iż ma on być realizowany w „ramach prawnych i instytucjonalnych” UE<sup>34</sup>, przy wykorzystaniu przede wszystkim instrumentów unijnego prawa pochodnego, a w przyszłości - w razie takiej potrzeby - również przez rewizję postanowień traktatów stanowiących podstawę UE.

Ważne elementy planu mogą być w istocie realizowane przy pomocy aktów unijnego prawa pochodnego, podobnie jak uczyniono to w przypadku „sześciopaku”. Dotyczy to tzw. „dwupaku” (rozporządzeń nakierowanych na umocnienie koordynacji budżetowej i nadzoru nad budżetami państw członkowskich), ustanowienia wspólnego nadzoru bankowego czy planowanej dyrektywy w sprawie naprawy oraz restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji banków oraz w sprawie systemu gwarantowanych depozytów. Niemniej, efektywne korzystanie z tej drogi będzie wymagało zmiany procedury<sup>35</sup> - ze specjalnej procedury ustawodawczej (w której Rada UE decyduje jednomyślnie) na zwykłą procedurę ustawodawczą (gdzie Rada UE decyduje większością kwalifikowaną). Dotyczy to np. art. 127 ust. 6 TFUE, tworzącego podstawę prawną dla przyjmowania prawa pochodnego w dziedzinach fundamentalnych dla realizacji planu.

Zmianę odpowiednich postanowień TFUE można przeprowadzić bez konieczności zawierania traktatu rewizyjnego, w drodze uproszczonej procedury zmiany – tzw. procedury kładki na podstawie art. 48 ust. 7 TUE. Nie jest to również prosta procedura – wymaga jednomyślnej decyzji Rady Europejskiej, zgody Parlamentu Europejskiego i – mimo że nie podlega „zatwierdzeniu” w państwach członkowskich UE (jak decyzja 2011/199/UE podjęta na podstawie art. 48 ust. 6 TUE) - każdy z parlamentów narodowych może wyrazić sprzeciw wobec zamiaru podjęcia takiej decyzji

---

<sup>33</sup> Tamże, s. 13–14.

<sup>34</sup> Zob. konkluzje Rady Europejskiej (13-14 XII 2012), jw., pkt I.4.

<sup>35</sup> Podkreśla to Komisja Europejska w komunikacie z 28 XI 2012, jw., s. 13.



(art. 48 ust. 7 akapit 3 TUE). W obecnej sytuacji - dużej polaryzacji stanowisk państw członkowskich w sprawie konsolidacji strefy euro - podjęcie takiej decyzji będzie bardzo trudne.

Natomiast wiele podstawowych elementów planu ustanowienia „rzeczywistej” Unii Gospodarczej i Walutowej wymagać będzie zmiany postanowień TFUE w drodze traktatu rewizyjnego. Dotyczy to przede wszystkim planowanej inkorporacji do *acquis* unijnego TF (jedynie część jego postanowień można „przejąć” na mocy aktów unijnego prawa pochodnego), ustanowienia nowej kompetencji Unii i specjalnej procedury dotyczącej ingerencji w politykę budżetową państw członkowskich, ustanowienia odrębnego budżetu strefy euro z zasobami własnymi, podstawy prawnej umożliwiającej harmonizację polityki podatkowej i rynku pracy (w strefie euro) oraz dla integracji rynku finansowego strefy euro (euroobligacje), a także ustanowienia niektórych nowych mechanizmów i podjęcia innych działań nakierowanych na pogłębienie unii politycznej w ramach strefy euro<sup>36</sup>.

Również rozważane reformy instytucjonalne<sup>37</sup> nie będą łatwe do realizacji z punktu widzenia proceduralnego. Niektóre z nich, jak wyodrębnienie „komisji euro” w Parlamencie Europejskim czy umocnienie w Komisji pozycji komisarza do spraw Unii Gospodarczej i Walutowej oraz euro mogą zostać w pewnym zakresie wprowadzone przez zmiany regulaminów tych instytucji. Natomiast poważniejsze reformy, np. umocnienie statusu TS UE przez wykreślenie ust. 10 art. 126 TFUE (wyłączającego obecnie możliwość wniesienia skargi o naruszenie Traktatów w ramach procedury nadmiernego deficytu), względnie ustanowienie odrębnej procedury przed TS UE w tej dziedzinie, czy umocnienie statusu Eurogrupy przez nadanie jej kompetencji prawodawczych (w istocie, przekształcenie jej w „Radę strefy euro”) - wymagają zmiany postanowień TFUE w drodze traktatu rewizyjnego.

---

<sup>36</sup> Zestawienie rozważanych reform – zob. komunikat Komisji Europejskiej z 28 XI 2012, jw., s. 14 i n.

<sup>37</sup> Zestawienie rozważanych reform instytucjonalnych - zob. komunikat Komisji Europejskiej z 28 XI 2012, jw., s. 37 i n.

Determinacja polityczna części państw strefy euro, związana z powyższymi planami reformy i konsolidacji tej strefy jest bardzo silna. Siłą rzeczy wyłania się pytanie, jaki będzie dalszy rozwój strefy w przypadku, gdyby w ramach prawnych UE nie było możliwe przyjęcie planowanych środków, mimo że mają one odnosić się do strefy euro, a pozostałe państwa - objęte derogacją (czasową lub trwałą) - miałyby zagwarantowaną formułę *opt in*. Komisja Europejska w swoim komunikacie nawiązała do problemów prawnych, które powstałyby, gdyby państwa strefy euro chciały w takim przypadku kontynuować reformę przy pomocy środków międzyrządowych (kolejnych umów międzynarodowych, takich jak TEMS i TF), wskazując, że wówczas owe środki naruszałoby prawo pierwotne UE, a w każdym razie możliwość taka byłaby realna<sup>38</sup>. Testy sprecyzowane przez TS UE w wyroku w sprawie 370/12 Pringle będą wówczas miały zasadnicze znaczenie.

## 7. Uwagi końcowe

Wyrok TSUE z 27 listopada 2012 r. w sprawie C-370/12 zostanie bez wątplenia uznany za jedno z najistotniejszych orzeczeń odnoszących się do ustroju Unii. Precyzuje on bowiem ramy prawne dla działań międzyrządowych grupy państw członkowskich w sprawach ważnych dla całej UE, tym samym określając zakres zgodnego z prawem unijnym „różnicowania się” wewnętrznego Unii. Problem ten nabrał szczególnej wagi obecnie, w obliczu działań podejmowanych na rzecz sanacji i konsolidacji strefy euro, prowadzących do takiego formalnego i faktycznego zróżnicowania.

Ambitny plan ustanowienia „rzeczywistej” Unii Gospodarczej i Walutowej, koncentrującej się wokół strefy euro, wymaga rewizji postanowień traktatów stanowiących podstawę UE, a więc zgody wszystkich państw członkowskich UE. W przypadku braku konsensusu w tej dziedzinie, sięganie po kolejne środki międzyrządowe natrafi na bariery wynikające z prawa unijnego (sprecyzowane w wyroku w sprawie *Pringle*).

---

<sup>38</sup> Tamże, s. 36.

W zgodzie z obecnie obowiązującym prawem UE nie da się bowiem przeprowadzić większości rozważanych reform na mocy środków międzyrządowych („poza” ramami prawnymi UE).

Tym niemniej, scenariusza takiego nie można wykluczyć. Wówczas jednak nastąpiłaby istotna redefinicja ustrojowa UE, w następstwie której „Unia wielu prędkości”, tj. Unia różnicująca się przy respektowaniu istniejących ram prawnych, zmieniłaby się w „wiele Unii” o zróżnicowanej „głębokości” integracji, współdziałających w pewnych wspólnych ramach politycznych i prawnych, koncentrujących się zapewne wokół reguł rynku wewnętrznego.

# **Powierzenie kompetencji na rzecz UE a Traktat o Europejskim Mechanizmie Stabilności i Traktat o unii fiskalnej. Uwagi w świetle orzecznictwa niemieckiego FTK i wyroku TSUE w sprawie C-370/12**

(wspólnie z J. Kranzem)

(w:) Przegląd Sejmowy 2013, nr 4  
(strony 23-48).

## **1. Uwagi wstępne**

Rozważana problematyka ma istotne znaczenie z dwóch zasadniczych względów. Po pierwsze, powiązana jest z umowami międzynarodowymi, zawieranymi przez część państw członkowskich UE poza ramami prawnymi Unii w sprawach konsolidacji strefy euro, czyli w sprawach istotnych z punktu widzenia całej Unii. Chodzi o ponowne odwołanie się przez grupę państw członkowskich do tzw. metody schengenńskiej, która może prowadzić do fragmentacji procesu integracji europejskiej<sup>1</sup>, choć może być również odskocznią do dalszego pogłębienia tego procesu<sup>2</sup>. Przedmiotem analizy będą - w kontekście pojęcia powierzenia - następujące akty prawne:

---

<sup>1</sup> Por. J. Barcz, *Traktat z Lizbony. Wybrane aspekty prawne działań implementacyjnych*, Warszawa 2012, s. 38 i n. oraz s. 72 i n.

<sup>2</sup> Por. C. Herma, *Aspekty prawne i proceduralne negocjacji w sprawie Traktatu o unii fiskalnej*, [w:] *Rewizja Traktatów stanowiących podstawę Unii Europejskiej po wejściu w życie Traktatu z Lizbony. Praktyka, problemy prawne i proceduralne*, Warszawa 2012, s. 61 i n.

- decyzja Rady Europejskiej 2011/199/UE<sup>3</sup> w sprawie uzupełnienia art. 136 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej [dalej: TFUE] o ust. 3, stanowiący podstawę prawną dla ustanowienia Europejskiego Mechanizmu Stabilności [dalej: EMS]; zasadniczym problem w tym kontekście jest to, czy - mimo wyraźnego zastrzeżenia zawartego w art. 48 ust. 6 Traktatu o Unii Europejskiej [dalej: TUE], iż na mocy takich decyzji nie mogą być zwiększane kompetencje powierzone UE - nowe postanowienia ust. 3 art. 136 TFUE nie wiążą się jednak z powierzeniem Unii kompetencji?
- Traktat ustanawiający Europejski Mechanizm Stabilności [dalej: TEMS], podpisany 11 lipca 2011 r., wszedł w życie 27 września 2012 r., na jego podstawie utworzono odrębną organizację międzynarodową (EMS) jako trwały mechanizm, który w przyszłości ma zagwarantować stabilność finansową państw strefy euro jako całości<sup>4</sup>; członkami EMS są państwa strefy euro, zaś pozostałe państwa członkowskie UE mogą uczestniczyć w działaniach pomocowych EMS *ad hoc*; zasadniczym problemem w omawianym kontekście jest to, czy z zawarciem TEMS wiąże się powierzenie UE nowych kompetencji, a jeżeli tak, to czy zgodne z prawem UE jest powierzenie takich kompetencji na mocy umowy międzynarodowej zawartej poza ramami prawnymi UE (przez włączenie instytucji unijnych w mechanizm EMS);
- Traktat o stabilności, koordynacji i zarządzaniu w Unii Gospodarczej i Walutowej (Traktat o unii fiskalnej, dalej: TUF). Traktat ten, podpisany 2 marca 2012 r., wszedł w życie 1 stycznia 2013 r.; warunkiem wejścia w życie było ratyfikowanie Traktatu przez co najmniej 12 państw strefy euro (spośród tych państw w maju 2013 r. nie dopełniły jeszcze procedury ratyfikacyjnej Belgia, Malta i Niderlandy), natomiast pozostałe państwa członkowskie UE mogą

<sup>3</sup> Dz. Urz. UE 2011 L 91/1.

<sup>4</sup> Na temat EMS zob. J. Barcz, *Traktat z Lizbony. Wybrane aspekty działań implementacyjnych ...*, s. 60 i n.

przystąpić do TUF; celem tego Traktatu jest zrównoważenie średnioterminowego salda strukturalnego deficytu publicznego (tzw. reguła budżetowa), którego pułap wyznaczony jest na poziomie 0,5 % produktu krajowego brutto w cenach rynkowych oraz utrzymanie długu sektora instytucji rządowych i samorządowych w stosunku do produktu krajowego brutto na poziomie nieprzekraczającym wartości odniesienia wynoszącej 60%; podobnie jak w przypadku TEMS, problemem w analizowanym kontekście jest to, czy z zawarciem TUF wiąże się powierzenie UE nowych kompetencji, a jeżeli tak, to czy powierzenie takich kompetencji na mocy umowy międzynarodowej zawartej poza ramami prawnymi UE jest zgodne z prawem UE; przypadek TUF jest o tyle interesujący, że nie kreuje żadnej nowej organizacji międzynarodowej (jak TEMS), na rzecz której kompetencje państw członkowskich mogłyby zostać powierzone.

Po drugie, analizowana problematyka ma istotne powiązania z dyskusją w Polsce nad pojęciem „przekazania kompetencji organów władzy państwowej w niektórych sprawach” na rzecz organizacji międzynarodowej (art. 90 ust. 1 Konstytucji)<sup>5</sup>, a tym samym oddziałuje bezpośrednio na wybór procedury ratyfikacyjnej. Do tej pory problem ten znalazł wyraz w różnicach poglądów i w dyskusji politycznej co do formuły wyrażenia zgody na ratyfikację (zatwierdzenie) decyzji Rady Europejskiej 2011/199/UE<sup>6</sup>. Ustawa wyrażająca zgodę na ratyfikowanie tej decyzji została uchwalona na podstawie art. 89 ust. 1 Konstytucji w trybie zwykłym, co sprawiło, że Klub Parlamentarny PiS złożył w Trybunale Konstytucyjnym 26 lipca 2012 r. wniosek o zbadanie tej ustawy co do zgodności z Konstytucją RP i TUE. Do podobnych kontrowersji doszło w

---

<sup>5</sup> Por. J. Kranz, A. Wyrozumska, *Powierzenie Unii Europejskiej niektórych kompetencji a traktat fiskalny*, Państwo i Prawo 2012, z. 7, s. 1 i n.

<sup>6</sup> Na ten temat: R. Chruściak, *Ratyfikacja w Polsce decyzji Rady Europejskiej w sprawie uzupełnienia art. 136 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej: spory polityczne i konstytucyjne*, [w:] *Rewizja Traktatów stanowiących podstawę Unii Europejskiej po wejściu w życie Traktatu z Lizbony...*, s. 143 i n.

sprawie formuły wyrażenia zgody na ratyfikowanie Traktatu o unii fiskalnej (który Polska podpisała). Rząd zaproponował, aby ustawę wyrażającą zgodę na ratyfikację TUF uchwalić w trybie art. 89 ust. 1, na co przystał parlament<sup>7</sup>.

Powyższe problemy są analizowane w kontekście interpretacji pojęcia powierzenia kompetencji przez państwa członkowskie na rzecz UE oraz w świetle orzecznictwa niemieckiego Federalnego Trybunału Konstytucyjnego [dalej: FTK] oraz wyroku Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej [dalej: TS] z 27 listopada 2012 r. w sprawie C-370/12 Pringle.

Orzecznictwo FTK w sprawach dotyczących integracji europejskiej jest ważne, stanowi bowiem w tej dziedzinie punkt odniesienia dla sądów konstytucyjnych innych państw członkowskich (w tym polskiego Trybunału Konstytucyjnego) oraz od początku wpływało na główne trendy orzecznictwa TS<sup>8</sup>. W analizowanym przypadku chodzi o blok najnowszych orzeczeń FTK: wyrok z 7 września 2011 r.<sup>9</sup> dotyczący zgodności z Ustawą Zasadniczą [dalej: UZ] tzw. mechanizmu greckiego; wyrok z 19 czerwca 2012 r.<sup>10</sup> dotyczący TEMS i Paktu euro plus, którego sumującym etapem jest wyrok z 12 września 2012 r.<sup>11</sup>. W wyroku z 7 września 2011 r. FTK sprecyzował znaczenie kompetencji budżetowej Bundestagu w świetle zasady demokracji (art. 20 ust. 1 i 2 UZ), w tym przede wszystkim odpowiedzialność Bundestagu przed wyborcami (art. 38 UZ). W wyroku z 19 czerwca 2012 r. FTK powiązał z UE umowy międzynarodowe i inne

---

<sup>7</sup> Druk nr 961 (4 grudzień 2012 r.), Sejm VII kadencji; druk nr 999 (19 grudzień 2012 r.), Sejm VII kadencji. Zob. Ustawa z 20 lutego 2013 r. (Dz.U. 2013.283).

<sup>8</sup> Por. K. Wójtowicz, *Sądy konstytucyjne wobec prawa Unii Europejskiej*, Warszawa 2012.

<sup>9</sup> BVerfG, 2 BvR 987/10 vom 7.09.2011, Absatz-Nr. (1–142).

<sup>10</sup> BVerfG, 2 BvE 4/11 vom 19.6.2012, Absatz-Nr. (1–172).

<sup>11</sup> BVerfG, 2 BvR 1390/12 vom 12.09.2012. Na temat tych wyroków: J. Barcz, *Stabilizacja sytuacji finansowej w strefie euro a uprawnienia parlamentów narodowych - wyrok niemieckiego Federalnego Trybunału Konstytucyjnego z 12.09.2012 r.*, Europejski Przegląd Sądowy 2012, nr 11, s. 4 i n.

porozumienia zawierane poza ramami prawnymi Unii stwierdzając, że „sprawy Unii Europejskiej” obejmują również odpowiednio sprawy wynikające z takich umów i porozumień, jeżeli „uzupełniają one względnie są blisko powiązane z prawem Unii Europejskiej”. Stało się to punktem wyjścia do wprowadzenia stosownych postanowień, gwarantujących prawo do informacji Bundestagu (i Bundesratu), zarówno do ustaw dotyczących TEMS i Traktatu o unii fiskalnej, jak i do tzw. ustawy towarzyszącej (ustawie w sprawie finansowania udziału w EMS)<sup>12</sup>. W sumującym swoje wywody wyroku z 12 września 2012 r., FTK odniósł się szczegółowo do decyzji Rady Europejskiej 2011/199/UE, TEMS i do Traktatu o unii fiskalnej.

Natomiast jeśli chodzi o orzecznictwo TS, to w trybie przyśpieszonym i ze względu na wagę sprawy - orzekając w pełnym składzie - TS wydał 27 listopada 2012 r. wyrok w trybie prejudycjalnym w sprawie Pringle, nr C-370/12, w którym wypowiedział się co do zgodności z prawem UE decyzji Rady Europejskiej 2011/199/UE i TEMS. Pytania prejudycjalne w tej sprawie przedłożył TS irlandzki Supreme Court (Sąd Najwyższy), rozpatrujący apelację Thomasa Pringla, parlamentarzysty irlandzkiego, od wyroku High Court, który odrzucił jego skargi przeciwko m.in. rządowi irlandzkiemu. T. Pringle zarzucał w skargach w postępowaniu głównym, że wyrażając zgodę na decyzję Rady Europejskiej 2011/199/UE i przystępując do TEMS Irlandia podjęła zobowiązania sprzeczne z prawem UE<sup>13</sup>. W szczególności skarżący podnosił, że ta decyzja została podjęta przez Radę Europejską bezprawnie, ponieważ powoduje zmianę kompetencji UE oraz narusza traktaty stanowiące podstawę Unii (wykracza poza postanowienia części trzeciej TFUE i ingeruje w zakres wyłącznej kompetencji Unii)<sup>14</sup>. Skarżący zarzucał również, że związanie się przez Irlandię TEMS jest sprzeczne z prawem UE, ponieważ ingeruje w zakres wyłącznych kompetencji Unii, ustanawia „samodzielną i stałą instytucję

---

<sup>12</sup> Szerzej: J. Barcz, tamże.

<sup>13</sup> Motyw 2 uzasadnienia wyroku.

<sup>14</sup> Motyw 24 uzasadnienia wyroku.



międzynarodową” w celu obejścia postanowień TFUE oraz powierza nowe kompetencje instytucjom unijnym<sup>15</sup>. Irlandzki Supreme Court skierował w związku z tym pytania prejudycjalne do TS, koncentrujące się wokół dwóch zagadnień: ważności decyzji Rady Europejskiej 2011/199/UE i uprawnienia państw członkowskich UE należących do strefy euro do związania się TEMS<sup>16</sup>.

Wyroki Trybunału Sprawiedliwości wydane w trybie prejudycjalnym są również wiążące dla sądów wszystkich pozostałych państw członkowskich<sup>17</sup>, stanowisko TS będzie więc miarodajnie także dla polskiego Trybunału Konstytucyjnego w przypadku rozpatrywania zgodności z konstytucją procedury ratyfikacyjnej dotyczącej decyzji Rady Europejskiej 2011/199/UE i Traktatu o unii fiskalnej (a w przyszłości TEMS). Wyrok w sprawie C-370/12 Pringle odnosi się - co prawda - jedynie do decyzji Rady Europejskiej 2011/199/UE i do TEMS, ma jednak znaczenie również w odniesieniu do TUF.

## **2. Stanowisko Federalnego Trybunału Konstytucyjnego i Trybunału Sprawiedliwości UE**

### **2.1. Powierzenie kompetencji w świetle decyzji Rady Europejskiej 2011/199/UE**

**Stanowisko Trybunału Sprawiedliwości.** Odpowiadając na pytanie prejudycjalne dotyczące ważności decyzji Rady Europejskiej 2011/199/UE TS ustosunkował się do zagadnień proceduralnych i merytorycznych, mających zasadnicze znaczenie dla sprecyzowania uproszczonej procedury zmiany traktatów na podstawie art. 48 ust. 6 TUE. Jeśli chodzi o problemy proceduralne, to TS odniósł się do dwóch kwestii. Po pierwsze, odrzucił

---

<sup>15</sup> Motyw 25 uzasadnienia wyroku.

<sup>16</sup> Motyw 28 uzasadnienia wyroku.

<sup>17</sup> Por. I. Skomerska-Muchowska, *Pytania prejudycjalne sądów krajowych*, [w:] *System ochrony prawnej w Unii Europejskiej*, red. A. Wyrozumska, Warszawa 2010, s. 358 i n.

zarzut, iż nie jest właściwy do rozpatrzenia pytania prejudycjalnego, gdyż dotyczy ono prawa pierwotnego UE, a art. 267 TFUE tego nie dopuszcza<sup>18</sup>. Trybunał podkreślił, że art. 48 ust. 6 TUE określa warunki proceduralne i merytoryczne decydujące o tym, czy Rada Europejska może podjąć decyzję na tej podstawie, a Trybunał - jako instytucja powołana do zapewnienia poszanowania prawa w wykładni i stosowaniu traktatów - jest właściwy do badania ważności takich decyzji<sup>19</sup>. Po drugie, TS odniósł się do zarzutu niedopuszczalności pytania ze względu na niewykorzystanie drogi skargi bezpośredniej (art. 263 TFUE)<sup>20</sup> i przypomniał swoje orzecznictwo dotyczące relacji między skargą bezpośrednią, dotyczącą legalności aktu prawa pochodnego, a podniesieniem tej kwestii w pytaniu prejudycjalnym przez sąd krajowy. Trybunał zaznaczył, że stronie przed sądem krajowym przysługuje prawo powołania się na nieważność unijnego aktu prawa pochodnego pod warunkiem, że nie była uprawniona do wniesienia na ten akt skargi bezpośredniej na podstawie art. 263 TFUE<sup>21</sup> (co w ocenie TS wystąpiło w omawianym przypadku)<sup>22</sup>. Natomiast jeśli chodzi o problemy merytoryczne, to TS potwierdził, że decyzja 2011/199/UE nie wykracza poza postanowienia części trzeciej TFUE<sup>23</sup> (zgodnie z art. 48 ust. 6 TUE decyzje tego rodzaju mogą zmieniać jedynie postanowienia tej części TFUE) oraz nie ingeruje w dziedziny zastrzeżone do wyłącznej kompetencji UE<sup>24</sup> (gdyby bowiem tak było, to działania międzyrządowe państw członkowskich naruszałoby traktaty).

---

<sup>18</sup> Motyw 30 uzasadnienia wyroku.

<sup>19</sup> Motyw 35 uzasadnienia wyroku.

<sup>20</sup> Motyw 38 uzasadnienia wyroku.

<sup>21</sup> Motyw 41 uzasadnienia wyroku.

<sup>22</sup> Motyw 42 uzasadnienia wyroku.

<sup>23</sup> Sumująco: motyw 70 uzasadnienia wyroku.

<sup>24</sup> Sumująco: motyw 63 uzasadnienia wyroku.

Nie analizując w tym miejscu szczegółowo powyższych kwestii, należy wskazać na zasadniczą konkluzję TS, stosownie do której państwa członkowskie UE należące do strefy euro „mają prawo zawrzeć między sobą umowę o utworzeniu takiego mechanizmu stabilności, jak przewidziany w art. 1 decyzji 2011/199”<sup>25</sup>, pozostają natomiast związane w tej dziedzinie obowiązkiem przestrzegania prawa UE, a „rygorystyczne warunki, jakim podlega przyznanie pomocy finansowej z mechanizmu stabilności zgodnie z wprowadzonym w drodze omawianej zmiany traktatu FUE art. 136 ust. 3 TFUE, ma właśnie na celu zapewnienie, że mechanizm ten będzie funkcjonował w zgodzie w prawem Unii, w tym z działaniami podjętymi przez Unię w ramach koordynacji polityki gospodarczej państw członkowskich”<sup>26</sup>. Powyższa konkluzja ma istotne znaczenie dla dalszych rozważań Trybunału Sprawiedliwości, odnoszących się do zgodności TEMS z prawem UE.

W omawianym kontekście zasadnicze znaczenie ma stanowisko TS w odniesieniu do pytania<sup>27</sup>: czy decyzja Rady Europejskiej 2011/199 UE jest zgodna z postanowieniami art. 48 ust. 6 TUE, stosownie do których zmiana traktatów w trybie procedury uproszczonej nie może zwiększać kompetencji powierzonych UE. Gdyby bowiem tak było, to - po pierwsze - decyzja byłaby sprzeczna z TUE, co prowadziłoby do jej nieważności; po drugie - pociągałaby za sobą konieczność powierzenia Unii nowych kompetencji. TS odpowiedział na powyższe pytanie jednoznacznie: decyzja ta nie zwiększa kompetencji powierzonych Unii w traktatach<sup>28</sup>. TS odwołał się do trzech argumentów, uzasadniając takie stanowisko:

- przypomniał, że nowy ust. 3 art. 136 TFUE (dodany na podstawie decyzji 2011/199/UE) potwierdza jedynie „istnienie po stronie państw członkowskich kompetencji do ustanowienia mechanizmu

---

<sup>25</sup> Motyw 68 uzasadnienia wyroku.

<sup>26</sup> Motyw 69 uzasadnienia wyroku.

<sup>27</sup> Motyw 71 uzasadnienia wyroku.

<sup>28</sup> Motyw 75 uzasadnienia wyroku.

stabilności i ma za zadanie zapewnić, by funkcjonował on w zgodzie z prawem Unii, stanowiąc, że pomoc finansowa z tego mechanizmu będzie uzależniona od spełnienia rygorystycznych warunków”<sup>29</sup>;

- wskazał, że „omawiana zmiana nie powierza Unii żadnych nowych kompetencji”, ponieważ nowy ust. 3 art. 136 TFUE nie ustanawia „podstawy prawnej pozwalającej Unii na podejmowanie jakichkolwiek działań, które nie byłyby możliwe przed wejściem w życie zmiany” TFUE<sup>30</sup>;
- podkreślił, iż nawet jeżeli TEMS przewiduje udział instytucji unijnych (zwłaszcza Komisji Europejskiej i Europejskiego Banku Centralnego), to nie ma to wpływu na legalność decyzji 2011/199/UE, która „dopuszcza jedynie utworzenie przez państwa członkowskie mechanizmu stabilności i milczy na temat ewentualnej roli w tym mechanizmie instytucji Unii”<sup>31</sup>.

**Stanowisko FTK.** Kontroli konstytucyjności przez FTK podlegała ustawa<sup>32</sup> wyrażająca zgodę na zatwierdzenie decyzji Rady Europejskiej 2011/199/UE (wyrok z 12 września 2012 r.). Rząd niemiecki zaproponował uchwalenie tej ustawy w trybie zwykłym (art. 23 ust. 1 w powiązaniu z art. 59 ust. 1 UZ), podkreślając w swym uzasadnieniu, iż nie dochodzi do przeniesienia praw zwierzchnich ani nie wpłynie ona na treść UZ<sup>33</sup>. Pogląd ten znalazł potwierdzenie w raporcie Komisji Bundestagu ds. Unii

---

<sup>29</sup> Motyw 72 uzasadnienia wyroku.

<sup>30</sup> Motyw 73 uzasadnienia wyroku.

<sup>31</sup> Motyw 74 uzasadnienia wyroku.

<sup>32</sup> Gesetz vom 13. September 2012 zu dem Beschluss des Europäischen Rates vom 25. März 2011 zur Änderung des Artikels 136 des Vertrages über die Arbeitsweise der Europäischen Union hinsichtlich eines Stabilitätsmechanismus für die Mitgliedstaaten, deren Währung der Euro ist, BGBl. 2012 II, nr 28, s. 978.

<sup>33</sup> Bundestagsdrucksache 17/9047 (20.03.2012).

Europejskiej<sup>34</sup>. Bundesrat nie sprzeciwił się tej procedurze<sup>35</sup>. Ustawę wyrażającą zgodę na zmianę art. 136 uchwalono w trybie proponowanym przez rząd.

FTK, stwierdzając konstytucyjność tej ustawy, doszedł do analogicznych konkluzji, jak TS. FTK podkreślił przede wszystkim, że nowy ust. 3 art. 136 TFUE ustanowił jedynie podstawę prawną do powołania mechanizmu stabilności, który będzie mógł być uruchamiany, jeżeli będzie to niezbędne do ochrony stabilności finansowej strefy euro jako całości, a udzielana przez niego pomoc podlega „rygorystycznym warunkom”<sup>36</sup>. Postanowienia nowego ust. 3 art. 136 TFUE nie przesądzają natomiast formy prawnej mechanizmu i stopnia jego powiązania z prawem UE<sup>37</sup>. Następnie FTK odnotował, że postanowienia nowego ust. 3 art. 136 TFUE prowadzą do istotnej zmiany w Unii Gospodarczej i Walutowej (UGiW): „Ustanowienie poza ramami Unii Europejskiej trwałego mechanizmu wzajemnej pomocy państw członkowskich strefy euro odchodzi, nawet jeżeli nie całkowicie, od zasady samodzielności budżetów narodowych, charakteryzującej dotychczas unię monetarną”<sup>38</sup>. Niemniej FTK podkreślił, że nie prowadzi to do rezygnacji z „architektury stabilności” unii walutowej, której zasadnicze elementy pozostają nienaruszone (niezależność EBC, kryteria konwergencyjne, zakaz udzielania pożyczek na pokrycie deficytu)<sup>39</sup>,

---

<sup>34</sup> Bundestagsdrucksache 17/10159 (27.06.2012) - Beschlussempfehlung und Bericht des Ausschusses für die Angelegenheiten der Europäischen Union. Zob. też Bundesrat. Drucksache 401/12 (Beschluss) (Grunddrs. 401/12, 402/12 und 403/12), 29.06.2012.

<sup>35</sup> Bundesrat. Plenarprotokoll, 898. Sitzung, 29.06.2012.

<sup>36</sup> Art. 1 decyzji 2011/199/UE Rady Europejskiej.

<sup>37</sup> Również w polskiej literaturze zauważano, że ust. 3 art. 136 TFUE nie może wiązać się z powierzeniem Unii jakichkolwiek kompetencji władczych przez państwa członkowskie, stanowi bowiem jedynie podstawę prawną do utworzenia właściwego mechanizmu. EMS został ustanowiony na podstawie odrębnej umowy międzynarodowej i ma charakter autonomicznej organizacji międzynarodowej. Dopiero w tym kontekście należy rozważać, czy członkostwo w EMS wiąże się z powierzeniem kompetencji. J. Barcz, *Traktat z Lizbony...*, s. 77 i n.

<sup>38</sup> Motyw 232 uzasadnienia wyroku.

<sup>39</sup> Motyw 233 uzasadnienia wyroku.

przeciwnie - uruchomienie mechanizmu zakłada wzmocnienie wymagalności rygorów.

W świetle tych rozważań FTK sformułował zasadniczą konkluzję stwierdzając, że z postanowieniami ust. 3 art. 136 TFUE nie wiąże się żadne przekazanie praw zwierzchnich przez RFN, w związku z tym nie można odwoływać się do kryteriów oceny wynikających z zasady demokracji UZ<sup>40</sup>: „Z uchwaleniem ustawy dotyczącej art. 136 ust. 3 TFUE nie wiąże się powierzenie przez Bundestag innym aktorom kompetencji polityczno-budżetowych. [...] Sam art. 136 ust. 3 TFUE nie powołuje mechanizmu stabilności, lecz jedynie otwiera możliwość dla państw członkowskich ustanowienia takiego mechanizmu na podstawie międzynarodoprawnej. W związku z tym w żadnym wypadku nie dochodzi do powierzenia kompetencji instytucjom Unii Europejskiej. [...] Jednocześnie, poprzez ustanowienie mechanizmu stabilności na podstawie traktatu międzynarodowego, zostaje zagwarantowane, iż jedynie te państwa członkowskie mogą ponosić obciążenia finansowe, które staną się stronami traktatu. Z tego punktu widzenia art. 136 ust. 3 TFUE potwierdza suwerenność państw członkowskich, pozostawiając im decyzję - czy i w jakim zakresie powołany zostanie mechanizm stabilności”<sup>41</sup>.

Zgodne potwierdzenie przez oba Trybunały, że z decyzją Rady Europejskiej 2011/199/UE nie wiąże się powierzenie UE nowych kompetencji ma zasadnicze znaczenie dla krajowych procedur zatwierdzenia (ratyfikacji) tej decyzji. Natomiast nie objaśnia wszystkich aspektów znaczenia TEMS w tej dziedzinie. Konieczna jest w tym celu analiza postanowień tego traktatu, ustanawiającego nową organizację międzynarodową (EMS).

---

<sup>40</sup> Sumująco: motyw 238 uzasadnienia wyroku.

<sup>41</sup> Motyw 236 uzasadnienia wyroku.

## 2.2. Powierzenie kompetencji w świetle postanowień Traktatu ustanawiającego Europejski Mechanizm Stabilności

**Stanowisko TS.** Odpowiadając na pytanie prejudycjalne w sprawie zgodności TEMS z prawem UE, zwłaszcza możliwości zawarcia takiej umowy międzynarodowej jak TEMS, Trybunał stwierdził, że prawo UE nie stoi na przeszkodzie „zawarciu między państwami członkowskimi, których walutą jest euro, takiej umowy jak traktat EMS ani ratyfikacji owego traktatu przez państwa członkowskie”<sup>42</sup>. Abstrahując od wskazanych już wcześniej argumentów, Trybunał poddał szczegółowej analizie z tego punktu widzenia szereg postanowień TUE i TFUE wskazanych w zarzutach skarżącego: stwierdził, że TEMS nie ingeruje w dziedziny wyłącznej kompetencji UE (polityki pieniężnej oraz zawierania umów międzynarodowych w ramach wyłącznych kompetencji UE)<sup>43</sup> oraz stwierdził zgodność TEMS z innymi - podniesionymi w zarzutach - przepisami TUE i TFUE dotyczącymi unijnej polityki gospodarczej<sup>44</sup>, zasady lojalności<sup>45</sup> i zaangażowania instytucji unijnych w EMS<sup>46</sup>. Z punktu widzenia analizowanego problemu szczególnie istotna jest kwestia zgodności zawarcia TEMS z unijną zasadą lojalności oraz zgodności z prawem UE w zakresie zaangażowania instytucji unijnych w EMS.

Jeśli chodzi o pierwszy problem, to dotyczy on fundamentalnego zagadnienia, czy zawarcie przez grupę państw członkowskich UE umowy międzynarodowej w sprawach powiązanych z Unią nie narusza zasady lojalności, określonej w art. 4 ust. 3 TUE, a zwłaszcza jej elementu nakazującego państwom członkowskim powstrzymywania się od wszelkich środków, które mogłyby zagrażać urzeczywistnieniu celów Unii. Już

---

<sup>42</sup> Motyw 182 uzasadnienia wyroku.

<sup>43</sup> Motywy 98 i 107 uzasadnienia wyroku.

<sup>44</sup> Motywy 107 do 147 uzasadnienia wyroku.

<sup>45</sup> Motywy 148 do 152 uzasadnienia wyroku.

<sup>46</sup> Motywy 153 do 182 uzasadnienia wyroku.

bowiem w kontekście zawarcia konwencji z Prüm pojawiły się istotne wątpliwości, czy nie naruszało to zasady lojalności<sup>47</sup>. TS nie podzielił argumentów skarżącego w postępowaniu głównym: stwierdził, że zasada lojalności nie jest przeszkodą w zawarciu TEMS, bowiem po pierwsze, TEMS nie narusza postanowień TFUE dotyczących polityki gospodarczej i pieniężnej, po drugie, zawiera postanowienia gwarantujące poszanowania prawa UE<sup>48</sup>.

O ile powyższy problem odnosił się do istoty zgodności TEMS z prawem UE, o tyle drugi ze wskazanych wcześniej problemów ma bezpośrednie powiązania z kwestią powierzenia kompetencji na rzecz UE na mocy TEMS. Chodzi tu bowiem o odpowiedź na pytanie, czy zaangażowanie unijnych instytucji w EMS jest zgodne z prawem UE, a jeżeli tak, to czy powoduje powierzenie nowych kompetencji na rzecz UE (ewentualnie na rzecz EMS). Trybunał Sprawiedliwości rozpatrzył tę kwestię w dwóch obszarach. Po pierwsze, poddał analizie zaangażowanie w EMS Komisji Europejskiej i Europejskiego Banku Centralnego [dalej: EBC], przypominając przede wszystkim swoje trwałe orzecznictwo, stosownie do którego „w dziedzinach nieobjętych wyłączną kompetencją Unii państwa członkowskie mają prawo powierzyć instytucjom zadania wykraczające poza zakres działania Unii, jak koordynacja wspólnych działań podjętych przez państwa członkowskie lub zarządzanie pomocą finansową”<sup>49</sup>; w tym świetle TS stwierdził, że zadania Komisji i EBC związane z zaangażowaniem w EMS nie są objęte wyłączną kompetencją UE, należą bowiem do zakresu polityki gospodarczej Unii, że zadanie te nie obejmują „żadnych uprawnień władczych” (a poza tym podjęte na tej podstawie działania wiążą jedynie EMS), w końcu, że nie są sprzeczne z charakterem zadań, jakie na te instytucje nakładają TUE i TFUE<sup>50</sup> oraz że odpowiadają zadaniom, jakie

---

<sup>47</sup> Por. *Konwencja z Prüm. Eksperyment prawotwórczy w Unii Europejskiej*, Kozminski Law School Papers 2007, nr 3, s. 15 (i wskazana tam literatura).

<sup>48</sup> Motyw 151 uzasadnienia wyroku.

<sup>49</sup> Motyw 158 uzasadnienia wyroku.

<sup>50</sup> Motyw 159 do 162 uzasadnienia wyroku.



instytucje te wykonują na podstawie Traktatów<sup>51</sup>. Po drugie, TS jednoznacznie potwierdził, że jego kompetencja w ramach TEMS<sup>52</sup> opiera się na art. 273 TFUE, stosownie do którego Trybunał „jest właściwy do orzekania w każdym sporze między Państwami Członkowskimi, związanym z przedmiotem Traktatów, jeżeli spór ten jest mu przedłożony na mocy kompromisu”; uzasadniając swoje stanowisko, TS odwołał się do czterech argumentów<sup>53</sup>: 1) pojęcie „kompromisu” może obejmować również określone kategorie przyszłych sporów (jak określone w art. 37 ust. 3 TEMS); 2) spory poddane właściwości TSUE na podstawie TEMS mają związek z „przedmiotem Traktatów” w rozumieniu art. 273 TFUE; 3) spory takie mogą dotyczyć również wykładni i stosowania prawa UE (tym bardziej że ustalenia w sprawie udzielenia pomocy muszą być zgodne z prawem UE); 4) chodzi o spory między państwami członkowskimi, ponieważ państwa strefy euro są zarazem państwami członkowskimi UE.

Z powyższych wywodów TS wynika, że zaangażowanie instytucji unijnych (Komisji Europejskiej, EBC i Trybunału Sprawiedliwości) w EMS jest - po pierwsze - zgodne z prawem UE, po drugie, nie wiąże się z powierzeniem Unii żadnych kompetencji władczych, tym samym - po trzecie - nie powierza takich kompetencji władczych również EMS.

Przedmiotem rozważań TS nie był Traktat o unii fiskalnej, ponieważ nie był on objęty pytaniami prejudycjalnymi. Niemniej nie budzi wątpliwości, że w stosunku do tego Traktatu powstają analogiczne problemy - zgodności z prawem UE zawarcia TUF poza ramami prawnymi Unii oraz zaangażowania instytucji unijnych na podstawie TUF. Nie budzi też wątpliwości, że rozważania TS w wyroku w sprawie C-370/12 Pringle

---

<sup>51</sup> Motywy 163 do 165 uzasadnienia wyroku.

<sup>52</sup> Stosownie do art. 37 ust. 2 TEMS spory w sprawie wykładni i stosowania tego Traktatu rozstrzyga Rada Gubernatorów. Natomiast jeżeli jedno z państw-stron Traktatu zakwestionuje rozstrzygnięcie Rady, sprawa przekazywana jest do Trybunału Sprawiedliwości UE (art. 37 ust. 3 TEMS).

<sup>53</sup> Motywy 171 do 175 uzasadnienia wyroku.

odnoszą się *per analogiam* do TUF (przy czym TUF nie kreuje odrębnej organizacji międzynarodowej).

**Stanowisko niemieckiego FTK.** Kontroli konstytucyjności przez FTK podlegał projekt ustawy dotyczącej TEMS (wyrok z 12 września 2012 r.)<sup>54</sup>. Rząd wniósł o wyrażenie ustawowej zgody na ratyfikację TEMS w trybie art. 59 ust. 2 w powiązaniu z art. 105 ust. 3 UZ. Uzasadniał to faktem, że traktat ten nie odnosi się do spraw dotyczących Unii Europejskiej, nie zmienia prawa pierwotnego Unii, EMS nie wykonuje władzy publicznej, a tym samym nie może być mowy o przeniesieniu kompetencji<sup>55</sup>. Po debacie politycznej Komisja budżetowa Bundestagu zaleciła zastosowanie trybu z art. 23 ust. 1 zd. 3 (większość 2/3) zaznaczając, iż wprowadzie nie każde przeniesienie kompetencji w rozumieniu zdania drugiego spełnia przesłanki zdania trzeciego, jednak w celu uniknięcia konstytucyjnoprawnego ryzyka zdecydowała się z przeczności (*vorsorglich*) zalecić wyrażenie zgody w trybie art. 23 ust. 1 zd. 3; zdaniem Komisji stanowisko to nie stwarza jednak precedensu na przyszłość<sup>56</sup>.

Również w tym przypadku FTK stwierdził zgodność ustawy (TEMS) z Ustawą Zasadniczą. FTK nie zajmował się szerzej zgodnością TEMS z prawem UE i nie wiązał TEMS z powierzeniem EMS „praw zwierzchnich”, lecz poddał analizie możliwość ingerencji TEMS w budżetową kompetencję Bundestagu. FTK stwierdził, iż ustawa wyrażająca zgodę na ratyfikację traktatu o EMS jest zgodna z konstytucją (zasadą demokracji) i nie narusza kompetencji budżetowej parlamentu<sup>57</sup>. W ocenie FTK postanowienia TEMS

---

<sup>54</sup> Bundestagsdrucksache 17/9045 i 17/10126. Nazajutrz po ogłoszeniu wyroku FTK ustawa została podpisana przez prezydenta RFN; zob. Das Gesetz vom 13. September 2012 zu dem Vertrag vom 2. Februar 2012 zur Einrichtung des Europäischen Stabilitätsmechanismus, BGBl. 2012 II, nr 28, s. 981.

<sup>55</sup> Bundestagsdrucksache 17/9045, 20.03.2012 (Begründung zum Vertragsgesetz); Bundestag Drucksache 17/9670 (zu den Drucksachen 17/9373, 17/9370, 17/9371), 16.05.2012 (Unterrichtung durch die Bundesregierung). Stellungnahme des Bundesrates (pkt 8) oraz Gegenäußerung der Bundesregierung.

<sup>56</sup> Bundestagsdrucksache 17/10172, 28.06.2012 (Bericht des Haushaltsausschusses), s. 7–8, 12.

<sup>57</sup> Np. motywy 239, 272 uzasadnienia wyroku.

mogłyby naruszyć budżetową kompetencję Bundestagu, pozostawiają bowiem pewną swobodę interpretacyjną w sprawie gwarancji, iż ustalony udział RFN w kapitale stałym EMS nie będzie mógł być zwiększony bez zgody Bundestagu<sup>58</sup> oraz co do właściwego zakresu informowania Bundestagu (i Bundesratu) o „sprawach EMS”. Z tego względu FTK zobowiązał rząd federalny do zapewnienia odpowiednich gwarancji w rozumieniu prawa międzynarodowego w toku procedury ratyfikacyjnej<sup>59</sup>.

Gwarancje takie zostały ustanowione w drodze deklaracji interpretacyjnej<sup>60</sup>, przyjętej przez państwa-strony TEMS i notyfikowanej 27 września 2012 r. sekretarzowi generalnemu Rady UE<sup>61</sup>, jako depozytariuszowi TEMS. W deklaracji podkreślono, że postanowienia art. 8 ust. 5 TEMS „ograniczają wszystkie zobowiązania płatnicze członków EMS, wynikające z Traktatu, w takim znaczeniu, że żaden z przepisów Traktatu nie może być interpretowany jako prowadzący do zobowiązań płatniczych, wykraczających poza przypadającą na dane państwo EMS część uzgodnionego kapitału stałego, stosownie do ustaleń w Załączniku II Traktatu, bez wcześniejszej zgody przedstawiciela danego członka, wyrażonej zgodnie z krajową procedurą”. Stwierdzono również, że postanowienia art. 32 ust. 5, art. 34 i art. 35 ust. 1 TEMS „nie stoją na przeszkodzie obszernemu informowaniu parlamentów narodowych stosownie do krajowych przepisów”<sup>62</sup>.

---

<sup>58</sup> FTK odwołał się w tym kontekście do swojego wyroku z 7 września 2011 r., dotyczącego konstytucyjności tzw. mechanizmu greckiego, w którym FTK uznał konstytucyjność tego mechanizmu ze względu na to, że wysokość udzielanej przez RFN pomocy jest jednoznacznie określona, a Bundestag musi udzielić zgody na kolejne środki pomocowe w każdym przypadku; tym samym zachowuje on kontrolę nad warunkowością pomocy, mającą charakter ograniczony w czasie (motyw 241 uzasadnienia wyroku).

<sup>59</sup> Sumująco: motyw 240 uzasadnienia wyroku.

<sup>60</sup> Szerzej na ten temat J. Barcz, *Stabilizacja sytuacji finansowej...*, s. 10.

<sup>61</sup> Zob. [http://www.msz.gov.pl/pl/aktualnosci/wiadomosci/informacja\\_msz](http://www.msz.gov.pl/pl/aktualnosci/wiadomosci/informacja_msz).

<sup>62</sup> Niezależnie od tego, przy złożeniu przez RFN dokumentów ratyfikacyjnych TEMS została do nich dołączona jednostronna deklaracja, odnosząca się do deklaracji interpretacyjnej. W deklaracji tej RFN powtarza tekst wspólnej deklaracji interpretacyjnej oraz potwierdza, że została ona [deklaracja

Należy zauważyć, że deklaracja interpretacyjna dotyczy wszystkich państw-stron TEMS, gwarantując przestrzeganie procedur krajowych (roli parlamentów narodowych) w decyzjach finansowych podejmowanych w ramach EMS oraz respektowaniu prawa do informacji parlamentów w tej dziedzinie. Można jeszcze dodać, że FTK podkreślił rosnącą rolę parlamentów narodowych w UE, zwłaszcza po wejściu w życie Traktatu z Lizbony oraz specyfikę TEMS, polegającą na tym, że wobec tego Traktatu, stanowiącego „uzupełnienie unijnego programu integracyjnego”, nie ma możliwości wykonywania funkcji kontrolnej ze strony Parlamentu Europejskiego<sup>63</sup>.

### **2.3. Powierzenie kompetencji w świetle postanowień Traktatu o unii fiskalnej**

**Stanowisko TS.** W wyroku w sprawie C-370/12 TS nie odnosił się do Traktatu o unii fiskalnej, ponieważ traktat ten nie był przedmiotem pytania prejudycjalnego. Jego konkluzje związane z TEMS mają - jak już wskazano - istotne znaczenie również w kontekście oceny powiązania TUF z problemem powierzenia kompetencji przez państwa członkowskie na rzecz UE. Do kwestii tej odniósł się natomiast obszernie FTK, kontrolując zgodność z Ustawą Zasadniczą projektu ustawy dotyczącej TUF<sup>64</sup>.

**Stanowisko FTK.** Rząd niemiecki zaproponował uchwalenie ustawy wyrażającej zgodę na ratyfikację TUF w trybie art. 23 ust. 1 zd. 3 w powiązaniu z art. 79 ust. 2 i art. 59 ust. 2 zd. 1 UZ. Uzasadniał to faktem, że Niemcy - wiążąc się tym traktatem - zobowiązują się do niezmienniania

---

interpretacyjną] przyjęta wspólnie przez państwa-strony TEMS. Intencją tej deklaracji jest więc dodatkowe podkreślenie charakteru deklaracji interpretacyjnej jako kontekstu TEMS. Tekst: tamże.

<sup>63</sup> Motyw 257 uzasadnienia wyroku.

<sup>64</sup> Bundestagsdrucksache 17/9046 (20.03.2012). Nazajutrz po ogłoszeniu wyroku FTK ustawa została podpisana przez prezydenta RFN; zob. Das Gesetz vom 13. September 2012 zu dem Vertrag vom 2. März 2012 über Stabilität, Koordinierung und Steuerung in der Wirtschafts- und Währungsunion, BGBl. II nr 28, s. 1006.

art. 109, 115 i 143(d) UZ, czyli norm dotyczących granic deficytu i zadłużenia publicznego<sup>65</sup>. Opinię tę podtrzymał Bundestag<sup>66</sup>. Minister spraw zagranicznych RFN podkreślił podczas debaty w Bundestagu, iż wybór trybu specjalnego dla ustawy wyrażającej zgodę na ratyfikację TUF wynika zarówno z przesłanek prawnych, jak i politycznych<sup>67</sup>.

FTK potwierdził zgodność projektu ustawy dotyczącej zgody na ratyfikację TUF z Ustawą Zasadniczą, stwierdzając, że zawarcie tego traktatu nie wymaga przekazania przez RFN praw zwierzchnich, które ingerowałyby w kompetencje budżetowe Bundestagu<sup>68</sup>. FTK zauważył też, po pierwsze, że treść postanowień TUF pokrywa się zasadniczo z obowiązującymi regulacjami zawartymi w Ustawie Zasadniczej oraz z regulacjami TFUE<sup>69</sup>. W szczególności FTK poddał analizie regulacje TUF w świetle postanowień Ustawy Zasadniczej oraz postanowień prawa pierwotnego UE (TFUE) i unijnego prawa pochodnego (zwłaszcza aktów prawnych składających się na tzw. sześciopak), stwierdzając zbieżność celów<sup>70</sup> i rozwiązań merytorycznych (zobowiązań dotyczących dyscypliny budżetowej)<sup>71</sup>. Stwierdził, że przez związanie się Traktatem o unii fiskalnej

---

<sup>65</sup> Bundestag Drucksache 17/9046, 20.03.2012 (Begründung zum Vertragsgesetz): „Der Vertrag bedarf nach Artikel 59 Absatz 2 Satz 1 des Grundgesetzes der Zustimmung der für die Bundesgesetzgebung zuständigen Körperschaften in der Form eines Bundesgesetzes, da er sich auf Gegenstände der Bundesgesetzgebung bezieht. Das Vertragsgesetz bedarf entsprechend Artikel 23 Absatz 1 Satz 3 in Verbindung mit Artikel 79 Absatz 2 des Grundgesetzes der Zustimmung von zwei Dritteln der Mitglieder des Bundestages und zwei Dritteln der Stimmen des Bundesrates, da der Vertrag eine der Änderung der vertraglichen Grundlagen der Europäischen Union vergleichbare Regelung darstellt, durch die sich die Bundesrepublik Deutschland völkerrechtlich bindet, keine Änderungen und Ergänzungen des Grundgesetzes, insbesondere der Artikel 109, 115 und 143d des Grundgesetzes, die diesem Vertrag entgegenstehen würden, vorzunehmen“.

<sup>66</sup>Bundestag Drucksache 17/1015, 27.06.2012 (Beschlussempfehlung des Haushaltsausschusses).

<sup>67</sup> Bundestag Plenarprotokoll 17/164 (Stenografischer Bericht), 7. März 2012, s. 19459.

<sup>68</sup> Szczegółowo: motywy 314 do 317 uzasadnienia wyroku.

<sup>69</sup> Szczegółowo: motywy 302 do 313 uzasadnienia wyroku.

<sup>70</sup> Zwłaszcza motyw 301 uzasadnienia wyroku.

<sup>71</sup> Zwłaszcza motywy 302 do 313 uzasadnienia wyroku.

RFN nie zaciąga nieodwracalnych zobowiązań dotyczących jej polityki gospodarczej<sup>72</sup>. W tym kontekście wskazał na zbieżność regulacji dotyczących zapewnienia dyscypliny budżetowej na szczeblu unijnym i Traktatu o unii fiskalnej oraz konstytucyjnym (postanowienia Ustawy Zasadniczej) oraz wziął pod uwagę możliwość odstąpienia przez RFN od Traktatu o unii fiskalnej oraz jego powiązanie z członkostwem w UE (ewentualne wystąpienie RFN z Unii, względnie wycofanie się ze strefy euro pociągałoby za sobą również wycofanie się z TUF)<sup>73</sup>.

FTK stwierdzając, że z TUF nie wiąże się powierzenie „praw zwierzchnich” na rzecz UE, odniósł się również do dwóch problemów, które wywołały szczególne kontrowersje:

- że tzw. mechanizm korekcyjny (uregulowany w art. 3 ust. 2 TUF)<sup>74</sup> nie ingeruje w kompetencje budżetowe Bundestagu, ma on bowiem charakter regulacji krajowej; „wspólne zasady” tego mechanizmu przedkładane przez Komisję Europejską ograniczają się do aspektów instytucjonalnych, nie upoważniają natomiast Komisji do podejmowania działań ingerujących w treść budżetów państw-stron traktatu; postanowienia art. 3 ust. 2 gwarantują również nienaruszalność uprawnień parlamentów narodowych<sup>75</sup>;
- do kompetencji Trybunału Sprawiedliwości (art. 8 TUF) do nadzorowania wykonania zobowiązania dotyczącego tzw. mechanizmu korekcyjnego (ust. 1 art. 8 TUF, wzorowany na procedurze art. 259 TFUE), a w przypadku naruszenia tego

---

<sup>72</sup> Szczegółowo: motywy 318 i 317 uzasadnienia wyroku.

<sup>73</sup> Motyw 319 uzasadnienia wyroku.

<sup>74</sup> Chodzi o zobowiązanie do wprowadzenia do prawa krajowego - „na mocy wiążących i trwałych przepisów krajowych, w miarę możliwości rangi konstytucyjnej” - gwarancji zapewniających skuteczność wymogów dyscypliny budżetowej (sprecyzowanych w ust. 1 art. 3 TUF).

<sup>75</sup> Motyw 315 uzasadnienia wyroku.

zobowiązania do nałożenia na państwo kary finansowej (ust. 2 art. 8 TUF, nawiązujący do procedury art. 260 TFUE); podkreślił, że kompetencja TS ogranicza się do kontroli prawidłowości wprowadzenie do prawa krajowego odpowiedniego mechanizmu (niebudzącego wątpliwości w świetle postanowień UZ), nie dotyczy natomiast zastosowania tego mechanizmu w konkretnych przypadkach<sup>76</sup>; również sięgnięcie przez TSUE do sankcji finansowej nie oznacza bezpośredniej ingerencji w swobodę ustawodawcy do konkretnego kształtowania narodowego budżetu<sup>77</sup>.

### **3. Pojęcie powierzenia kompetencji przez państwa członkowskie na rzecz UE**

Kwestia stosowania i interpretacji art. 90 Konstytucji RP łączy się przede wszystkim ze zdefiniowaniem pojęcia „przekazania kompetencji”<sup>78</sup>. W kontekście przedstawionych wcześniej wyroków FTK warto na wstępie zwięźle przedstawić problematykę przeniesienia kompetencji w świetle Ustawy Zasadniczej.

#### **3.1. Pojęcie powierzenia kompetencji w świetle Ustawy Zasadniczej**

Zgodnie z art. 24 UZ: „(1) Federacja może w drodze ustaw przenosić [übertragen] suwerenne prawa na instytucje międzypaństwowe. (1a) O ile kraje związkowe są właściwe do wykonywania swoich kompetencji państwowych i wypełniania zadań państwowych, mogą za zgodą Rządu Federalnego przenieść suwerenne prawa na instytucje przygraniczne.

---

<sup>76</sup> Motyw 316 uzasadnienia wyroku.

<sup>77</sup> Motyw 317 uzasadnienia wyroku.

<sup>78</sup> Zob. J. Kranz, *Przekazanie kompetencji na rzecz organizacji międzynarodowej w świetle praktyki Polski, Niemiec i Francji*, Łódź 2013; zob też J. Kranz, A. Wyrozumka, dz. cyt.; K. Wojtyczek, *Przekazywanie kompetencji państwa organizacjom międzynarodowym*, Kraków 2007; J. Barcz, *Konstytucyjnoprawne problemy stosowania prawa Unii Europejskiej w Polsce w świetle dotychczasowych doświadczeń państw członkowskich*, [w:] *Prawo międzynarodowe i wspólnotowe w wewnętrznym porządku prawnym*, red. M. Kruk, Warszawa 1997.

(2) Federacja może dla zachowania pokoju przyłączyć się do systemu wzajemnego bezpieczeństwa zbiorowego; zgodzi się ona przy tym na takie ograniczenia [*Beschränkungen*] swoich suwerennych praw, które przyczynią się i zabezpieczą pokojowy i trwały ład w Europie oraz między narodami świata”. Art. 24 był podstawą prawną członkostwa RFN w Europejskiej Wspólnocie Gospodarczej i nadal obowiązuje, chociaż od 1992 r. - w związku z zawarciem Traktatu z Maastricht i utworzeniem Unii Europejskiej - Ustawa Zasadnicza została uzupełniona o art. 23 (artykuł europejski), który stanowi *lex specialis* wobec art. 24 UZ.

Zgodnie z art. 23: „(1) Dla urzeczywistnienia zjednoczonej Europy Republika Federalna Niemiec współdziała w rozwoju Unii Europejskiej, która przestrzega zasad demokratycznych, praworządnościowych, socjalnych i federacyjnych oraz zasady subsydiarności, a także gwarantuje porównywalną z niniejszą Ustawą Zasadniczą ochronę praw podstawowych. W tym celu, w drodze ustawy i za zgodą Rady Federalnej [*Bundesrat*], Federacja [*Bund*] może dokonać przeniesienia [*übertragen*] pewnych praw zwierzchnich. Do ustanowienia Unii Europejskiej, a także do zmian jej traktatowych podstaw oraz porównywalnych uregulowań, w których wyniku niniejsza Ustawa Zasadnicza ulega w swej treści zmianie lub uzupełnieniu albo takie zmiany lub uzupełnienia stają się możliwe, stosuje się artykuł 79 ust. 2 i 3”<sup>79</sup>.

W art. 23 UZ sformułowano wymogi materialne i formalne. Pierwsze dotyczą demokratycznego charakteru Unii (art. 23 ust. 1 zd. 1) oraz granic przeniesienia kompetencji (art. 79 ust. 3). Wymogi formalne odnoszą się natomiast do przeniesienia kompetencji w drodze ustawy uchwalonej za zgodą Bundesratu (w art. 24 bez takiej zgody), co uzasadnione jest między innymi federalną strukturą państwa niemieckiego. W zdaniu drugim art. 23 ust. 1 niezbędna jest zwykła większość, a w zdaniu trzecim, gdy

---

<sup>79</sup> Art. 79: „(1) Ustawa Zasadnicza może zostać zmieniona jedynie ustawą, która w sposób wyraźny zmienia lub uzupełnia jej brzmienie. [...] 2) Ustawa taka wymaga zgody 2/3 posłów Bundestagu i 2/3 głosów Bundesratu. 3) Niedopuszczalna jest zmiana Ustawy Zasadniczej odnośnie zmiany podziału Federacji na kraje związkowe, zasad współdziałania krajów związkowych w zakresie ustawodawstwa lub zasad określonych w art. 1 i 20”.



przeniesienie jest konstytucyjnie istotne, większość 2/3 (identyczna z trybem zmiany UZ - art. 79). Tym samym UZ nie tylko dopuszcza konstrukcję przeniesienia kompetencji na rzecz struktur międzynarodowych, lecz również przewiduje w tym względzie dwa tryby (zwykły i specjalny). Płyne z tego wniosek, iż ustrojodawca zakłada zróżnicowanie ciężaru gatunkowego poszczególnych przypadków, zwłaszcza w kontekście ich konstytucyjnego znaczenia. Konstrukcja gatunkowej wagi, a tym samym kryteria stosowania poszczególnych trybów mają charakter uznaniowy i pozostają źródłem nierozstrzygniętych sporów. Dzieje się tak na tle skomplikowanej konstrukcji art. 23, w tym relacji między zdaniem drugim i trzecim. W obszarze pozaunijnym kontrowersje te dotyczą relacji między pierwszym a drugim ustępem art. 24 (różnica między przeniesieniem a ograniczeniem kompetencji).

Pojęcie przeniesienia kompetencji nie jest zdefiniowane w UZ, precyzują je natomiast doktryna oraz orzecznictwo FTK. Zdaniem FTK, chodzi - w gruncie rzeczy - nie tyle i nie tylko o przeniesienie kompetencji, ile o otwarcie porządku prawnego RFN na działanie norm prawnych z innych źródeł z uwzględnieniem bezpośredniej stosowalności i bezpośredniego skutku tych norm wobec osób fizycznych i prawnych<sup>80</sup>, co określa się mianem bezpośredniego przenikania [*Durchgriff*] kompetencji władczej podmiotu obcego na podstawie źródła międzynarodoprawnego, na co RFN wyraziła zgodę w akcie związania się. Istotne są tu dwie kwestie. Po pierwsze, ustalenie definicji przeniesienia kompetencji. Sporne bywa, czy pojęcie przeniesienia dotyczy tylko kompetencji w znaczeniu materialnoprawnym, czy też również sposobu jej wykonywania. Po drugie, odpowiedź na pytanie, czy i kiedy przeniesienie kompetencji wpływa na treść UZ. Rozróżnia się w tym kontekście między konstytucyjnie istotnymi oraz konstytucyjnie nieistotnymi zmianami podstaw traktatowych Unii. Granica między nimi nie jest jednak jasna i jej ustalenie pozostawia się

---

<sup>80</sup> Np. BVerfG. Beschluß des Zweiten Senats vom 29. Mai 1974 (BvL 52/71 - Solange I), motyw 43 ; BVerfG. Beschluß des Zweiten Senats vom 23. Juni 1981 (2 BvR 1107, 1124/77 und 195/79 - Eurocontrol), motywy 88, 105; BVerfG. Urteil des Zweiten Senats vom 18. Dezember 1984 (2 BvE 13/83 - Atomwaffenstationierung), motyw 21; BVerfG. Beschluß des Zweiten Senats vom 22. Oktober 1986 (2 BvR 197/83 — Solange II), motyw 103.

praktyce rządowej, parlamentarnej lub sądowej. Praktyka ta nie zażegnuje jednak sporów.

Zwiążanie się prawem Unii może w niektórych przypadkach skutkować dostosowaniem UZ w formie zmiany jej konkretnego artykułu lub uzupełnienia o konkretny artykuł. Zastosowanie art. 23 ust. 1 zd. 3 w powiązaniu z art. 79 ust. 2 nie zawsze jednak wymaga zmiany UZ, ponieważ nie każda zmiana prawa Unii oznacza przeniesienie kompetencji lub jest konstytucyjnie istotna. Problemy prawne na tym tle zamazane są niekiedy przez polityczne kompromisy. Jeśli bowiem w parlamencie rysuje się możliwość uzyskania większości specjalnej, to politycy optują na rzecz interpretacji rozszerzającej art. 23 ust. 1 i stosowania trybu specjalnego (zd. 3) - niekiedy na wyrost. Wynika to z politycznej ostrożności i woli unikania prawnych sporów w sytuacji, gdy osiągnięcie w parlamencie większości 2/3 nie jest zagrożone. Łączy się z tym też polityczne (często niespełnione) oczekiwanie uniknięcia skarg do FTK. Tak rzecz się miała w przypadku udzielania zgody na ratyfikację TEMS oraz TUF.

FTK nie zakwestionował trybu zwiążania się traktatami rewizyjnymi z Maastricht, Amsterdamu, Nicei i Lizbony, a także traktatami o EMS i TUF ani też ich zgodności z UZ. Niekiedy jednak orzekał o niedostatkach ustawodawstwa krajowego zwiążanego z tymi traktatami, co w konsekwencji prowadziło do umocnienia pozycji niemieckiego parlamentu, a konkretnie jego wpływu na stanowisko przedstawiciela władzy wykonawczej w instytucjach UE. W swoich orzeczeniach FTK nie rozstrzyga ostatecznie sporów zwiążanych z definicją przeniesienia kompetencji. Koncentruje się na wyznaczeniu dopuszczalnych konstytucyjnie granic tego przeniesienia. Jako główny punkt odniesienia przyjmuje zasadę demokracji, w tym kategorię demokratycznej legitymizacji oraz szeroko interpretowanego indywidualnego prawa wyborczego (art. 38 w powiązaniu z art. 20 ust. 1 i 2 oraz 79 ust. 3 UZ). Chodzi tu zwłaszcza o zapewnienie odpowiedniego wpływu obywateli przez wzmocnienie kompetencji reprezentującego ich parlamentu.

W opinii FTK, członkostwo w Unii nie wymaga, by z góry określone kompetencje pozostawały w rękach państw członkowskich. Unia musi jednak przestrzegać zasady kompetencji powierzonych (art. 5 ust. 1 i 2 TUE), a członkostwo w niej nie może prowadzić do pozbawienia państwa jego podstawowych funkcji politycznych oraz przyznania instytucjom Unii kompetencji do określania własnej kompetencji (*Kompetenz-Kompetenz*). Nie może zwłaszcza naruszać tożsamości konstytucyjnej, w tym pozbawiać system demokratycznego władztwa w państwie jego istotnych treści, szczególnie zaś jego samodzielności w kształtowaniu ustroju państwowego oraz bytu gospodarczego, kulturalnego i społecznego<sup>81</sup>. FTK wskazał, iż niezbędne jest zachowanie odpowiedniego wpływu niemieckiego parlamentu - jako najwyższego reprezentanta ludu - na kształt i funkcjonowanie Unii<sup>82</sup>.

Zarysowując tożsamość konstytucyjną FTK wymienił przykładowo takie dziedziny jak: cywilny i wojskowy monopol w zakresie użycia sił zbrojnych, dochody i wydatki publiczne (w tym budżet państwa), obywatelstwo, ingerencję w korzystanie z praw podstawowych (zwłaszcza w postaci pozbawienia wolności na podstawie prawa karnego), prawo do języka, kształtowanie warunków życia w rodzinie, kształcenie, korzystanie z wolności prasy, zgromadzeń i wyrażania opinii, wolność wyznania i rozpowszechniania poglądów<sup>83</sup>.

Odnosnie do ochrony praw podstawowych FTK zajmuje stanowisko, że dla rozpatrzenia skargi konstytucyjnej niezbędne jest, by akt prawa Unii naruszał konstytucyjne prawa podstawowe w sposób oczywisty i odbiegający od ogólnego standardu ochrony. FTK uznaje, że obecny poziom ochrony praw podstawowych w prawie Unii i orzecznictwie TS spełnia niemieckie standardy konstytucyjne<sup>84</sup>. Wyroki FTK są przykładem

---

<sup>81</sup> BVerfG. Urteil des Zweiten Senats vom 12. Oktober 1993 (2 BvR 2134, 2159/92); BVerfG. Urteil des Zweiten Senat vom 30. Juni 2009 (2 BvE 2/08), motyw 244.

<sup>82</sup> BVerfG. Urteil des Zweiten Senat vom 30. Juni 2009 (2 BvE 2/08), motyw 262, 272.

<sup>83</sup> BVerfG. Urteil des Zweiten Senat vom 30. Juni 2009 (2 BvE 2/08), motywy 249, 252.

<sup>84</sup> BVerfG. Beschluss des Zweiten Senats vom 6. Juli 2010, 2 BvR 2661/06; BVerfG. Beschluß des

„wytoczenia dział” na wypadek, gdyby UE zmierzała do naruszenia fundamentów demokracji i tożsamości konstytucyjnej państwa niemieckiego. Chodzi zwłaszcza o to, by kolejne traktaty nie przenosiły nadmiaru kompetencji na Unię i żeby posiadała ona wystarczającą legitymizację demokratyczną. Naruszenie niektórych norm konstytucyjnych nie może być sanowane w drodze zmiany UZ (art. 79 ust. 3).

W swoich wyrokach FTK stwierdził kilkakrotnie<sup>85</sup> niezgodność z UZ niemieckich ustaw dotyczących wpływu parlamentu w tzw. sprawach europejskich. Istota sprawy sprowadzała się do zakwestionowania nowelizacji ustaw towarzyszących związaniu się prawem Unii. Korekta tych ustaw wyraża się we wzmocnieniu pozycji kontrolnej parlamentu wobec przedstawicieli niemieckiej władzy wykonawczej<sup>86</sup>. Odbywa się to w formie dodatkowej procedury informowania parlamentu oraz - w niektórych przypadkach - udzielenia zgody Bundestagu (w formie uchwały albo ustawy - zwykła większość) na stanowisko przedstawiciela rządu w instytucjach UE. Naruszenie tych obowiązków przez rząd jest równoznaczne z pogwałceniem art. 23 ust. 2 UZ.

---

Zweiten Senats vom 7. Juni 2000, 2 BvL 1/97 (*Bananenmarktordnung*), motyw 60; BVerfG. Beschluß des Zweiten Senats vom 22. Oktober 1986, 2 BvR 197/83 (*Solange-II*), motyw 132.

<sup>85</sup> Zob. na przykład T. Giegerich, *Wyrok Federalnego Trybunału Konstytucyjnego w sprawie Traktatu z Lizbony - ostatnie słowo Niemiec w sprawie Zjednoczonej Europy?*, Europejski Przegląd Sądowy 2011, nr 3, s. 4–17; J. Barcz, *Wybrane problemy związane z wyrokiem niemieckiego Federalnego Trybunału Konstytucyjnego z 30.06.2009 na temat zgodności Traktatu z Lizbony z Ustawą Zasadniczą RFN*, Europejski Przegląd Sądowy 2009, nr 9, s. 13-25.

<sup>86</sup> Gesetz über die Ausweitung und Stärkung der Rechte des Bundestages und des Bundesrates in Angelegenheiten der Europäischen Union vom 22. September 2009 (BGBl. I S. 3022); Gesetz über die Wahrnehmung der Integrationsverantwortung des Bundestages und des Bundesrates in Angelegenheiten der Europäischen Union vom 22. September 2009 (BGBl. I S. 3022), zuletzt geändert durch Art. 1 G v. 1.12.2009 (BGBl. I S. 3822); Gesetz über die Zusammenarbeit von Bund und Ländern in Angelegenheiten der Europäischen Union vom 12. März 1993 (BGBl. I S. 313), zuletzt geändert durch Art. 3 G v. 22.9.2009 I 3022; Gesetz über die Zusammenarbeit von Bundesregierung und Deutschem Bundestag in Angelegenheiten der Europäischen Union vom 12. März 1993 (BGBl. I S. 311), zuletzt geändert durch Art. 2 G v. 13.9.2012 (BGBl. II S. 1006).

Tendencja FTK do wzmacniania demokratycznej kontroli spraw Unii w obszarze krajowym jest do pewnego stopnia zrozumiała, co nie znaczy bezproblemowa. Może ona ograniczać pole manewru rządu (podział kompetencji między władzą wykonawczą i ustawodawczą), a także opóźniać podejmowanie decyzji na szczeblu Unii (w skrajnym przypadku hamować rozwój integracji europejskiej). Ponadto trzeba uwzględnić, iż logika funkcjonowania parlamentu krajowego, w tym spory podyktowane walką partyjną, nie zawsze odpowiada wymogom polityki międzynarodowej i może prowadzić do sytuacji, w której sprawy UE staną się zakładnikiem innych, niezwiązanych z Unią kontrowersji. Trudno też oczekiwać, że demokracja w relacjach międzynarodowych będzie tożsama z demokracją w państwie.

### **3.2. Pojęcie powierzenia kompetencji w świetle Konstytucji RP**

„Powierzenie/przyznanie” w art. 5 ust. 1 i 2 TUE oraz „przekazanie” w art. 90 Konstytucji RP postrzegać należy z różnych perspektyw. Z perspektywy traktatów stanowiących podstawę UE powierzenie oznacza wyposażenie Unii - jako autonomicznego podmiotu - w określone kompetencje, powierzone jej przez państwa członkowskie. Unia wykonuje tym samym kompetencje własne, które nie są częścią kompetencji poszczególnych państw członkowskich. Na powyższe powierzenie składają się kompetencje, z których wykonywania państwo rezygnuje oraz kompetencje nowe, których państwo nie miało. O ile traktatowa zasada przyznania jest wspólna dla wszystkich państw członkowskich, o tyle z perspektywy prawa krajowego terminologia i kryteria (w tym procedury) przekazania/przeniesienia kompetencji mogą być definiowane i interpretowane w różny sposób. Jest to zadanie dla krajowego ustawodawcy oraz sądów konstytucyjnych.

W omawianej kwestii mamy do czynienia z pojęciami „przekazania” oraz „kompetencji”. Art. 90 dotyczy kompetencji władczych państwa (*imperium*), co wynika ze sformułowania „kompetencje organów władzy państwowej” i - tym samym - nie obejmuje wyposażenia organizacji międzynarodowej w kompetencje niewładcze. Pojawia się jednak pytanie,

czy poza aspektem materialnoprawnym przekazanie dotyczy również sposobu wykonywania przez Unię powierzonych jej kompetencji. Przekazanie z art. 90 dotyczy kompetencji „w niektórych sprawach”, co wskazuje na aspekt materialnoprawny. Tryb wykonywania kompetencji UE nie kopiuje procedur państwowych i jest - z natury rzeczy - inny niż w poszczególnych państwach, inne są bowiem procedury i struktura władzy UE. Dotyczy to rodzaju aktów prawnych, składu instytucji UE, a także trybu podejmowania decyzji, w tym testów większości i ew. zróżnicowania liczby głosów ważonych, przejścia od wymogu jednomyślności do większości kwalifikowanej, rozszerzenia zakresu stosowania trybu większości kwalifikowanej, czy też ograniczenia prawa państwa do składania wniosków prawodawczych. Zauważmy jednak, iż zmiana sposobu wykonywania nie zmienia zakresu materialnoprawnego przekazanej już w traktacie kompetencji.

Z traktatów stanowiących podstawę UE nie zawsze wynika, czy dany akt prawa Unii ma przybrać formę dyrektywy albo rozporządzenia (możliwe jest też zastąpienie obowiązującej dyrektywy rozporządzeniem), czy też ewentualnie umowy międzynarodowej; pojawiają się też nowe rodzaje aktów. Procedury podejmowania decyzji sformułowane są zazwyczaj ogólnie i dotyczą nieograniczonej liczby przypadków, np. zgodnie z art. 16 ust. 3 TUE „3. O ile Traktaty nie stanowią inaczej, Rada stanowi większością kwalifikowaną”; na mocy art. 289 TFUE: „1. Zwykła procedura ustawodawcza polega na przyjęciu rozporządzenia, dyrektywy lub decyzji wspólnie przez Parlament Europejski i Radę na wniosek Komisji. Procedurę tę określa artykuł 294”.

Spotkać można opinie, że przejście od jednomyślności do większości kwalifikowanej, zmiana liczby głosów ważonych, wprowadzenie zwykłej procedury ustawodawczej mają istotny wpływ na pozycję przedstawicieli narodowych władz wykonawczych w instytucjach Unii. Trudno temu zaprzeczyć, ponieważ państwa zgodziły się na to w traktatach stanowiących podstawę UE i ich kolejnych zmianach. Trudno jednak podzielić pogląd, iż zmiany te miałyby stanowić wyraz władczej wyłączności kompetencyjnej organizacji, a tym samym wymagać zmiany

konstytucji lub akceptacji w specjalnym trybie związania się nimi w procedurze krajowej. Poza swoistym woluntaryzmem nie widać przekonujących powodów, dla których zgoda na ratyfikację niektórych tego rodzaju zmian - wynikających z prawa pierwotnego UE - nie mogłaby zostać udzielona w trybie zwykłym. Dotyczy to zwłaszcza zmiany sposobu wykonywania kompetencji przekazanych już w drodze traktatowej lub kompetencji, których określony w traktacie tryb wykonywania może z czasem ulec zmianie na podstawie aktów prawa wtórnego.

W nielicznych przypadkach akty prawa wtórnego wywołują skutek w postaci zmian norm prawa pierwotnego. Stosuje się wówczas specjalne procedury, które zazwyczaj wymagają jednomyślności w Radzie UE lub Radzie Europejskiej i odrębnej akceptacji w państwach zgodnie z ich wymogami konstytucyjnymi<sup>87</sup>. Jedno z dodatkowych zabezpieczeń krajowych może polegać na uzależnieniu stanowiska przedstawiciela rządu w Radzie UE lub Radzie Europejskiej od uprzedniej zgody (ustawy albo uchwały) parlamentu narodowego lub na możliwości wyrażenia sprzeciwu przez parlamenty narodowe wobec intencji odwołania się do tego rodzaju specjalnej procedury.

Względy teoretyczne i praktyczne pozwalają sądzić, iż przekazanie kompetencji - w rozumieniu art. 90 Konstytucji - należy ograniczyć do elementu materialnoprawnego. Gdyby tylko sposób wykonywania kompetencji mógł być odrębnym przedmiotem przekazania, to można się zastanawiać, dlaczego Polska nie ratyfikowała w trybie art. 90 Protokołu 14 do europejskiej Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności [dalej: EKPC], czy też akceptuje zmiany udziałów finansowych w Międzynarodowym Funduszu Walutowym, Banku Światowym, które wpływają na liczbę głosów ważonych. Polska jest również stroną Międzynarodowej Rady Kawy, w której liczba głosów ważonych zmienia się w zależności od poziomu eksportu/importu. Wpływ Polski na decyzje

---

<sup>87</sup> Są to specjalne klauzule (zwane niekiedy procedurami kładki lub klauzulami ewolucyjnymi), które na podstawie norm prawa traktatowego pozwalają rozwijać/uzupełniać kompetencje Unii, np. art. 42 ust. 2, art. 48 ust. 6 i 7 TUE, art. 25 ust. 2, art. 218 ust. 8, art. 223 ust. 1, art. 262, art. 311, art. 352 TFUE.

organizacji międzynarodowej zależy też od tego, czy jest ona reprezentowana w organach o ograniczonym składzie, a także od zwiększającej się liczby państw organizacji.

Zauważmy, iż związanie się traktatami w trybie art. 89 ust. 1 Konstytucji ma niekiedy większe znaczenie prawne i polityczne niż niektóre zmiany prawa pierwotnego UE. Przykładowo, przystąpienie Polski do NATO lub EKPC oraz protokołów do tej Konwencji, a także do Eurocontrol nastąpiło w trybie art. 89. W tym kontekście wydaje się mało rozsądne domagać się stosowania art. 90 do zmiany liczby posłów do Parlamentu Europejskiego lub przedstawicieli w Komitecie Regionów, przyjęcia nowych państw członkowskich, rozszerzenia zwykłej procedury ustawodawczej na nowe dziedziny czy też niektórych, przewidzianych w traktatach stanowiących podstawę UE zmian prawa pierwotnego na podstawie norm prawa wtórnego Unii. W przypadku przekazania kompetencji chodzi o specyficzną sytuację, w której państwo otwiera swój system prawny na akty władcze organizacji międzynarodowej, kształtujące stosunki prawne w obszarze jej jurysdykcji. Akty te obowiązują bez odrębnej i dodatkowej akceptacji państwa oraz są stosowane bezpośrednio i wywierają bezpośredni skutek nie tylko wobec państwa, lecz również osób fizycznych i prawnych podlegających jego jurysdykcji.

Państwo - z jednej strony - rezygnuje, w części albo w całości, z wykonywania swojej kompetencji na rzecz organizacji międzynarodowej (organu międzynarodowego), z drugiej zaś - powierza jej inne, nowe kompetencje. Na przykład Unia posiada kompetencje władcze, z których zrezygnowali jej członkowie (np. ustalanie ceł, zawieranie traktatów handlowych), ale także takie, z których nie mogli oni zrezygnować (np. emisja jednolitej waluty, utworzenie jednolitego rynku i zarządzanie nim, uchwalanie rozporządzeń obowiązujących bezpośrednio, harmonizacja prawa państw członkowskich). Nie wnikając w rozważania, czy i w jakim stopniu państwo traci (definitywnie) niektóre kompetencje władcze, czy też je (potencjalnie) zachowuje, pozostaje fakt, iż nawet dysponując zdolnością prawną nie może ich ono legalnie wykonywać. Nie budzi wątpliwości, że niektóre kompetencje władcze organizacji nie mają i nie



będą miały odpowiednika w kompetencjach państwa. W przypadku UE powierzone jej kompetencje są czymś więcej niż sumą przekazanych kompetencji własnych państw, przy czym nie wszystkie kompetencje Unii mają charakter władczy. Są to kompetencje własne organizacji (jako autonomicznego podmiotu prawa), które wykonuje ona w sferze obowiązywania jej prawa wobec podmiotów, zdarzeń lub sytuacji, a więc nie tylko na terytorium Polski.

Z punktu widzenia państwa członkowskiego traci ono wyłącność kompetencji władczych nie tylko w kontekście wewnątrz krajowym lub wewnątrz unijnym, lecz również w stosunkach i obszarach zewnętrznych. Przykładowo, państwa UE tracą kompetencję do zawierania umów handlowych nie tylko między sobą, lecz również z państwami trzecimi (umowy z tymi ostatnimi zawiera Unia); państwa członkowskie tracą kompetencję ustanowienia własnej taryfy celnej (jest to kompetencja Unii); Unia dysponuje wyłączną kompetencją w dziedzinie zachowania morskich zasobów biologicznych w ramach wspólnej polityki rybołówstwa, czyli w wyłącznej strefie ekonomicznej, a więc nie tylko na terytorium państwa. Jest to sytuacja odmienna niż w przypadku klasycznej umowy międzynarodowej, która znosi cła między umawiającymi się państwami, ponieważ jej strony mogą je dalej pobierać w obrocie z państwami trzecimi.

W tym kontekście należy przypomnieć, iż nie każda kompetencja organizacji międzynarodowej ma charakter władczy oraz że nie każde zwiększenie jej kompetencji oznacza przekazanie w rozumieniu art. 90 Konstytucji. Gdyby tak było, to art. 89 ust. 1 okazałby się w części zbędny. Innymi słowy, zwiększenie (rozszerzenie) zakresu kompetencji organizacji międzynarodowej i przekazanie jej kompetencji w rozumieniu art. 90, to dwie różne sprawy. Dodajmy w tym kontekście, iż jeśli art. 90 znalazł zastosowanie do traktatu akcesyjnego Polski do UE, nie znaczy to, że każda zmiana traktatów stanowiących podstawę UE musi podlegać tej samej procedurze, ponieważ nie w każdym przypadku dochodzi do przekazania kompetencji.

Krąg adresatów norm prawa UE nie ogranicza się do państw członkowskich, co więcej, normy te są głównie adresowane do ich podmiotów prawnych (osób fizycznych i prawnych). Rozporządzenia, dyrektywy i decyzje obowiązują w porządku prawnym państw członkowskich bez konieczności ich specjalnej akceptacji. W sferze (domenie) obowiązywania prawa UE są one bezpośrednio stosowane, wywołują bezpośrednie skutki prawne i mają pierwszeństwo stosowania przed prawem krajowym. Ta bezpośredniość dotyczy głównie rozporządzeń i decyzji, a dyrektyw tylko w przypadku ich niewykonania lub niewłaściwego wykonania w ustalonym terminie i tylko w relacjach wertykalnych (państwo-obywatel).

Powierzenie Unii kompetencji władczych ma trwały i długofalowy charakter, lecz nie jest nieodwracalne. Państwa członkowskie nie mogą jednak jednostronnie i w dowolnym momencie cofnąć powierzonych organizacji kompetencji, mogą jedynie wspólnie dążyć do zmiany traktatów stanowiących podstawę UE lub unijnego prawa wtórnego, a w ostateczności wykorzystać procedurę wystąpienia z Unii. Ponadto, władze państwowe mają obowiązek przestrzegania norm prawa UE i powstrzymania się od działań z nim sprzecznych (art. 4 ust. 3 TUE). Konstrukcja powierzenia kompetencji różni się od pojęcia delegowania, kiedy to organ wykonuje delegowaną kompetencję we własnym imieniu i na własną odpowiedzialność, uwzględniając jednak możliwość odwołania delegacji przez podmiot delegujący lub uchylenia aktu uchwalonego w wyniku delegacji. Delegować można jedynie kompetencje, które państwo posiada. Prawo Unii zna konstrukcję delegowania kompetencji (art. 290 TFUE)<sup>88</sup>, jednak różni się ona od konstrukcji powierzenia kompetencji (art. 5 TUE).

Podstawą prawną powierzenia Unii określonych kompetencji jest zgoda państwa na związanie się traktatami stanowiącymi podstawę UE (płaszczyzna krajowa). Źródłem kompetencji władczych Unii są jednak

---

<sup>88</sup> Odnotujmy, że oficjalny tekst polski art. 290 TFUE zawiera błędy polegające na zastosowaniu terminu „przekazanie” zamiast „delegowanie”.

same traktaty (płaszczyzna międzynarodowoprawna). Kompetencje te kwalifikowane są odpowiednio (art. 2-6 TFUE) jako wyłączne (np. polityka celna, polityka handlowa) albo jako dzielone UE (np. rynek wewnętrzny, transport), przy czym akty prawa wtórnego uchwalone w obszarze kompetencji dzielonych mają ten skutek, że państwo traci możliwość wykonywania kompetencji w polu regulacji zajęтым przez akt unijny.

Uwzględniając komplementarność prawa UE i prawa krajowego oraz dynamikę integracji europejskiej, powierzenie kompetencji władczych jest wyrazem zrozumienia konieczności otwarcia krajowego systemu prawa, czemu towarzyszy nowe ukształtowanie kompetencji organów państwowych i unijnych w ramach wielopłaszczyznowego, lecz zintegrowanego systemu prawa oraz wykonywanie w określonych dziedzinach władzy publicznej przez organy międzynarodowe<sup>89</sup>. Często mówi się w tym kontekście o ponadnarodowym charakterze Unii jako organizacji międzynarodowej<sup>90</sup>. Nie każde zobowiązanie międzynarodowoprawne prowadzi do powierzenia kompetencji władczych w powyższym rozumieniu. Zazwyczaj chodzi tylko o ograniczenie kompetencji państwa. Mamy na myśli sytuacje, w których w danej dziedzinie państwo nie wykonuje swojej kompetencji lub wykonuje ją wobec innych podmiotów w pewnym tylko zakresie lub kierunku (zwłaszcza z własnej woli i za pomocą krajowych środków prawnych), jednak bez wyłączności kompetencji innego podmiotu, np. zniesienie ceł w relacjach z drugim państwem,

---

<sup>89</sup> I. Pernice, *The Treaty of Lisbon: Multilevel Constitutionalism in Action*, *The Columbia Journal of European Law* 2009, t. 15; E. Łętowska, *Multicentryczność współczesnego systemu prawa i jej konsekwencje*, *Państwo i Prawo* 2005, z. 4.

<sup>90</sup> W wymiarze prawnym na pojęcie to składają się (łącznie) następujące elementy: powierzenie Unii niektórych kompetencji władczych, na podstawie których powstaje wielopłaszczyznowy porządek prawny, a UE staje się centrum prawodawczym i sprawuje władzę publiczną; specyficzna równowaga Komisji, Rady i Parlamentu Europejskiego w procesie stanowienia prawa (główny element tzw. metody wspólnotowej); bezpośrednie stosowanie prawa UE, które wywołuje bezpośrednie skutki prawne dla osób fizycznych i prawnych z uwzględnieniem pierwszeństwa stosowania przed normami prawa krajowego; wyłączna jurysdykcja TS w odniesieniu do jednolitego stosowania i interpretowania prawa Unii przez jej instytucje oraz państwa członkowskie, a także do kontroli legalności działania instytucji unijnych. Zob. szerzej J. Kranz, *Jak postrzegać Unię Europejską. Kilka podstawowych pojęć i problemów*, Warszawa 2013, s. 112-148.

zniesienie ruchu wizowego między dwoma państwami, rezygnacja z kary śmierci, wyrzeczenie się broni jądrowej, demilitaryzacja części terytorium państwa, oddanie oddziałów wojskowych międzynarodowemu dowództwu. Państwo będące stroną EKPC nie może uchylać sprzecznych z nią ustaw, co jednak nie wyłącza kompetencji prawodawczej państwa w dziedzinie praw człowieka. Na mocy Karty NZ Rada Bezpieczeństwa posiada kompetencję do nakładania sankcji gospodarczych w sposób wiążący prawnie dla wszystkich państw członkowskich, co jednak nie znaczy, iż nie mogą one nakładać takich sankcji na mocy własnych decyzji.

Ważne jest, aby odróżnić powierzenie niektórych kompetencji państwa organizacji międzynarodowej od (równoległego) wykonywania przez jedno państwo (zazwyczaj na podstawie traktatu) elementów władzy publicznej (kompetencji własnej) na terytorium drugiego za jego zgodą, np. kontrole celne lub paszportowe, transgraniczne działania policji lub straży granicznej (np. pościg), bazy wojskowe (w tym stacjonowanie obcej broni masowego rażenia), czy też działalność przedstawicielstw dyplomatycznych i konsularnych. Do tej kategorii można też zaliczyć zindywidualizowane działania niektórych sądów międzynarodowych (np. Międzynarodowego Trybunału Karnego).

W wielu przypadkach państwo uznaje jurysdykcję międzynarodowego sądu/arbitrażu, a niekiedy wręcz traktat wyłącza jurysdykcję sądu krajowego na rzecz obowiązkowej procedury międzynarodowej (np. spory prawne między państwami, spory inwestycyjne między zagranicznym przedsiębiorstwem i państwem). Na podstawie traktu państwa przyznają immunitety osobom fizycznym i prawnym, a także organizacjom międzynarodowym.

Konkludując, na przekazanie kompetencji w rozumieniu art. 90 Konstytucji RP składają się następujące elementy:

- otwarcie krajowego systemu prawnego na wyłączność kompetencji władczych organizacji międzynarodowej (organu Międzynarodowego), kształtujących bezpośrednio (bezpośrednie stosowanie i

bezpośredni skutek) stosunki prawne w sferze obowiązywania jej prawa (wobec podmiotów, przedmiotów, zdarzeń lub sytuacji - przede wszystkim w sferze jurysdykcji państw członkowskich);

- trwała rezygnacja przez państwo z jego niektórych kompetencji władczych (zwłaszcza prawodawczych) w określonych dziedzinach;
- powierzenie organizacji międzynarodowej (organowi międzynarodowemu) kompetencji władczych, w tym również w zakresie szerszym niż kompetencje, z których państwo rezygnuje.

W świetle powyższej definicji ani zmiana art. 136 TFUE, ani TEMS, ani Traktat o Unii fiskalnej nie spełniają przesłanek przekazania kompetencji.

Przyjęcie ogólnej definicji nie rozwiązuje jednak wszystkich problemów, ponieważ - jak wiadomo - praktyka jest często bogatsza i bardziej skomplikowana niż prawo. Zakres i definicja powierzenia kompetencji nie zawsze są prawnie lub politycznie bezsporne. Odnosi się to również do trybu związania się zobowiązaniami międzynarodowoprawnymi, które dotyczą przekazania/przeniesienia kompetencji. Dostrzec można w tym względzie różnice w prawie i praktyce państw członkowskich UE.

Konstytucja RP - w porównaniu np. z Ustawą Zasadniczą Niemiec - jest nieco oszczędniejsza i ogólniejsza w kwestii przekazania/powierzenia kompetencji, co może ograniczać możliwość jej interpretacji. Jest to wyraz pewnego niedostatku, ale też pewna zaleta. Kluczowa rola przypada tu orzecznictwu Trybunału Konstytucyjnego. Skarga konstytucyjna skierowana do Trybunału Konstytucyjnego w lipcu 2012 r. opiera się między innymi na zarzucie niewłaściwego trybu związania się zmienionym art. 136 TFUE. Jest to dogodna okazja, aby Trybunał przedstawił pogłębioną opinię dotyczącą istoty przekazania kompetencji w rozumieniu art. 90.

Trybunał Konstytucyjny nie zdefiniował - jak dotąd - w sposób pozytywny pojęcia przekazania kompetencji i zarysował jedynie negatywnie jego

granice. Budując taką definicję istotne jest przede wszystkim rozróżnienie między przekazaniem a ograniczeniem kompetencji. W praktyce pojawiają się ponadto problemy dotyczące relacji przekazania kompetencji z treścią konstytucji. W niektórych przypadkach przekazanie wymusza wprost zmianę jej tekstu, w innych zaś zmiana taka nie jest konieczna. W sytuacji gdy dane zobowiązanie międzynarodoprawne (niezależnie od tego czy zakwalifikujemy je jako przekazanie kompetencji) jest wyraźnie sprzeczne z Konstytucją RP, niezbędna będzie jej zmiana w odpowiednim trybie (art. 235). Stosujemy wtedy art. 90 do związania się, co nie zastępuje odrębnego trybu zmiany konstytucji. Art. 90 ma jednak również fundamentalne znaczenie, gdy przekazanie kompetencji nie wymaga zmiany postanowień Konstytucji RP. W tym kontekście należy dążyć do uściślenia, czy mamy do czynienia z przekazaniem, czy też z ograniczeniem kompetencji państwa. Co do trybu związania się trzeba odpowiedzieć na pytanie, czy i w jakim stopniu przekazanie jest konstytucyjnie istotne lub wiąże się z suwerennością bądź tożsamością konstytucyjną, czyli wpływa na ustrój państwa. Pojęcia te mogą się okazać pomocne jednak pod warunkiem ich w miarę precyzyjnego i jednolitego zdefiniowania.

W przypadku gdy zobowiązanie międzynarodoprawne (kwalifikowane jako przekazanie kompetencji) nie wymaga zmiany postanowień konstytucji, wybór trybu związania się można precyzować kilkoma metodami. Po pierwsze, podjąć próbę ograniczenia definicji przekazania do kompetencji legislacyjnych organizacji międzynarodowych, traktując międzynarodowe kompetencje w obszarze zarządzania i sądownictwa raczej jako ograniczenia kompetencji, niemające zasadniczego wpływu na kształt ustrojowy państwa (zwłaszcza iż często kompetencje te dotyczą aktów zindywidualizowanych). Po drugie, można limitować stosowanie trybu specjalnego przez określenie spraw lub dziedzin konstytucyjnie istotnych. W obu przypadkach zastosowanie znalazłby tryb z art. 89, jednak wymagałoby to pewnego wysiłku interpretacyjnego, ponieważ Konstytucja RP nie daje w tym względzie mocnych punktów zahaczenia. Posłużyć się tu jednak można interpretacją celowościową. Usytuowanie art. 90 w Konstytucji każe go traktować jako wyjątek od procedury przewidzianej w art. 89, a przewidziana w nim kwalifikowana procedura

zgody (surowsza niż dla zmiany Konstytucji RP) pozwala sądzić, że chodzi o konstytucyjnie/ustrojowo istotne przekazanie kompetencji na rzecz organizacji międzynarodowej lub organu międzynarodowego.

Należy dążyć między innymi do tego, aby przekazanie kompetencji ograniczyć do aspektów materialnoprawnych unikając sporów o to, czy zmiana liczby posłów do Parlamentu Europejskiego lub rozszerzenie zakresu zwykłej procedury ustawodawczej UE stanowią przekazanie kompetencji. Skorygowania wymagają również poglądy, iż prawie każde rozszerzenie kompetencji organizacji międzynarodowej (Unii) równoznaczne jest z przekazaniem kompetencji w rozumieniu art. 90. Autorytatywnego potwierdzenia wymaga też opinia, że art. 90 nie należy interpretować rozszerzająco. Przykład Niemiec dowodzi, iż w niektórych przypadkach wzmocnienie kontroli parlamentu nad stanowiskiem przedstawicieli władzy wykonawczej w instytucjach UE pozwala minimalizować spory o tryb związania się.

#### **4. Refleksje końcowe**

1) W zgodnej ocenie obu Trybunałów decyzja Rady Europejskiej 2011/199/UE, na mocy której uzupełniono art. 136 TFUE o nowy ustęp trzeci (ustanawiający podstawę w prawie UE dla powołania przez państwa członkowskie stałego mechanizmu „ratunkowego”), nie wiąże się z powierzeniem Unii nowych kompetencji. Podkreśliły one, że decyzja ta potwierdza jedynie kompetencję państw członkowskich do ustanowienia takiego mechanizmu oraz że jest ona zgodna z prawem UE, natomiast sama Unia nie zyskuje żadnych uprawnień, których nie miałyby przed wejściem tej decyzji w życie. W świetle tego stanowisko polską procedurę ratyfikacyjną dotyczącą decyzji 2011/199/UE zgodnie z art. 89 ust. 1 Konstytucji RP należy znać za trafną.

2) Powyższe stanowisko obu Trybunałów w sprawie decyzji 2011/199/UE nie wyjaśnia wszystkich aspektów znaczenia TEMS w tej dziedzinie, rozstrzygające znaczenie ma bowiem szczegółowa analiza postanowień tego Traktatu. Analizę taką przeprowadził TS, stwierdzając

przede wszystkim, że prawo UE nie sprzeciwia się zawarciu przez część państw członkowskich takiej umowy międzynarodowej jak TEMS (stwierdził również, że jest to zgodne z zasadą lojalności). TS potwierdził również, że zaangażowanie instytucji unijnych (Komisji Europejskiej, EBC i samego Trybunału) jest zgodne z prawem UE, nie wiąże się z przekazaniem Unii żadnych kompetencji władczych oraz odpowiada kompetencjom, którymi instytucje dysponują na podstawie TUE i TFUE. Wywieść z tego można, że ustanowienie EMS, którego zadaniem jest udzielanie pomocy finansowej państwom strefy euro, nie wiąże się z powierzeniem EMS kompetencji władczych. Tym samym w przyszłości, jeżeli Polska wchodzić będzie do strefy euro, związanie się TEMS wymagać będzie przeprowadzenia procedury ratyfikacyjnej w trybie art. 89 ust. 1 Konstytucji RP (członkostwo w organizacji międzynarodowej, możliwość obciążenia państwa pod względem finansowym).

3) W kontekście przyszłego przystąpienia Polski do EMS warto zwrócić uwagę na umocnienie roli parlamentu niemieckiego w kontekście decyzji finansowych podejmowanych w EMS, gwarantujących jego kompetencje budżetowe. W toku ratyfikacji TEMS w Polsce należałoby rozważyć stosowną nowelizację tzw. ustawy kooperacyjnej.

4) Przedmiotem rozważań TS w wyroku w sprawie 370/12 Pringle nie był Traktat o unii fiskalnej, ponieważ nie był on objęty pytaniami prejudycjalnymi. Niemniej nie budzi wątpliwości, że w stosunku do tego traktatu powstają analogiczne problemy - zgodności z prawem UE zawarcia TUF poza ramami prawnymi Unii oraz zaangażowania instytucji unijnych na podstawie TUF. Nie budzi też wątpliwości, że rozważania TS w wyroku w sprawie C-370/12 Pringle odnoszą się *per analogiam* do TUF (choć należy przypomnieć, że TUF nie kreuje odrębnej organizacji międzynarodowej). Szczegółowej analizy TUF dokonał natomiast FTK, potwierdzając jego zgodność z prawem UE oraz stwierdzając, że zawarcie TUF nie wiąże się z powierzeniem UE „praw zwierzchnich”, które ingerowałyby w kompetencje budżetowe parlamentu. W tym kontekście FTK wskazał na zbieżność regulacji TUF (w tym dotyczących zaangażowania instytucji unijnych, zwłaszcza TS) w postanowieniach prawa pierwotnego i



prawa pochodnego UE oraz prawa konstytucyjnego RFN. Powyższe stanowiska obu Trybunałów przemawiają na rzecz przeprowadzenia w Polsce procedury ratyfikacyjnej TUF na podstawie art. 89 ust. 1 Konstytucji.

5) Wyrok TS z 27 listopada 2012 r. w sprawie C-370/12 Pringle - bez wątplenia - należy zaliczyć do grupy najistotniejszych orzeczeń Trybunału odnoszących się do kwestii ustrojowych Unii Europejskiej. Uznając TEMS i - pośrednio - Traktat o unii fiskalnej za zgodne z prawem UE, zwłaszcza zaś z zasadą lojalności określoną w art. 4 ust. 3 TUE, Trybunał „dał zielone światło” dla dalszych działań podejmowanych poza ramami prawnymi Unii, tj. zawierania przez państwa członkowskie strefy euro kolejnych tego rodzaju umów międzynarodowych, jeśli nie zostanie osiągnięty konsens między wszystkimi państwami członkowskimi UE. Program ustanowienia w nadchodzących latach „prawdziwej” Europejskiej Unii Gospodarczej i Walutowej (*a genuin European Economic and Monetary Union*) jest realny<sup>91</sup>, a determinacja części państw strefy euro jednoznaczna. Jeżeli więc nie zostanie osiągnięty konsens co do środków prawnych koniecznych dla realizacji tego celu w ramach prawnych UE, otwarta jest droga do przeprowadzenia konsolidacji strefy euro metodami międzyrządowymi, a tym samym do wyodrębnienia się lub umocnienia jej autonomii w stosunku do Unii Europejskiej.

6) Interpretacja art. 90 Konstytucji RP pozostanie przedmiotem rozbieżności, dopóki nie zostanie sprecyzowana definicja przekazania kompetencji. Istotną rolę ma tu do odegrania Trybunał Konstytucyjny. Art. 90 nie powinien być jednak interpretowany rozszerzająco i trudno zakładać, iż każda sformułowana przez polityków wątpliwość co do trybu związania się przez Polskę umową międzynarodową miałyby skutkować stosowaniem art. 90. Prowadzić to może do interpretacji *ad absurdum*.

---

<sup>91</sup> Por. *A blueprint for a deep and genuin economic and monetary union. Launching a European Debate*. Communication from the Commission. Brussels, 28.11.2012. COM(2012) 777 final.

7) W świetle przedstawionej definicji przekazania kompetencji oraz orzeczeń FTK i TS, zmiana art. 136 TFUE, TEMS i Traktat o Unii fiskalnej nie spełniają przesłanek przekazania kompetencji.

# **Wspólne stanowisko 2008/944/WPZiB określające wspólne zasady kontroli wywozu technologii wojskowych i sprzętu wojskowego.**

## **Analiza prawna**

(w:) Unia Europejska a obrót towarami strategicznymi.  
Nowe regulacje - nowe wyzwania, Warszawa 2013  
(strony 43-74).

### **1. Uwagi wstępne**

Ostatnie lata przyniosły przełom w ustanawianiu jednolitego „Europejskiego rynku obronnego” (*uniform European defence market*) jako ważnego segmentu rynku wewnętrznego Unii Europejskiej. Wyrazem tego procesu jest postępująca redefinicja art. 346 ust. 1 lit. b TFUE (dawnego art. 296 ust. 1 lit. b TWE)<sup>1</sup>, zmiana rozporządzenia w sprawie kontroli obrotu towarami podwójnego zastosowania<sup>2</sup>, zwłaszcza zaś przyjęcie dwóch nowych dyrektyw: dyrektywy 2009/43/WE z dnia 6 maja 2009 r. w sprawie uproszczenia warunków transferów produktów związanych z

---

<sup>1</sup> Szczegółowo: D. Eisenhut, *Europäische Rüstungskooperation. Zwischen Binnenmarkt und zwischenstaatlicher Zusammenarbeit*, Baden-Baden 2010; W. Sadowski, *Artykuł 296 (w:) Traktat ustanawiający Wspólnotę Europejską. Komentarz*. Pod red. A. Wróbla, Warszawa 2009, s. 923 i nast. Tenże: *Artykuł 346 (w:) Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej. Komentarz*. Pod red. A. Wróbla. Tom III, Warszawa 2012 s. 1083.

<sup>2</sup> Rozporządzenie (WE) nr 1334/2000 (Dz. Urz. WE 2000 L 159/1) zostało zastąpione rozporządzeniem (WE) nr 428/2009 ustanawiającym wspólnotowy system kontroli wywozu, transferu, pośrednictwa i tranzytu w odniesieniu do produktów podwójnego zastosowania, Dz. Urz. UE 2009 L 324/1. Została ona zmieniona rozporządzeniem nr 1232 z dnia 16 listopada 2011 r., Dz. Urz. UE 2011 L 326/26.

obronnością we Wspólnocie<sup>3</sup> i dyrektywy 2009/81/WE z dnia 13 lipca 2009 r. w sprawie koordynacji procedur udzielania niektórych zamówień na roboty budowlane, dostawy i usługi przez instytucje lub podmioty zamawiające w dziedzinach obronności i bezpieczeństwa<sup>4</sup>.

Rozwój ten, wyrażający się w coraz szerszym „wkroczeniu” reguł unijnego rynku wewnętrznego w dziedzinę obrotu towarami strategicznymi<sup>5</sup>, ma poważne implikacje w stosunku do kontroli eksportu (wywozu towarów strategicznych do państw trzecich, tj. nie będących państwami członkowskimi UE). Niezbędnym bowiem elementem ustanawiana „Europejskiego rynku obronnego” jest ujednoczenie interpretacji i stosowania kryteriów oceny przy podejmowaniu przez poszczególne państwa członkowskie UE decyzji w sprawie zezwolenia na wywóz oraz ujednoczenie samego systemu udzielania zezwoleń, czyli ustanowienie jednolitej „Europejskiej polityki kontroli eksportu” (*unified European export control Policy*) w stosunku do towarów strategicznych<sup>6</sup>.

Dotychczas ta ostatnia dziedzina regulowana jest wyłącznie tzw. instrumentami międzyrządowymi, podejmowanymi w ramach dawnego II filara UE (Wspólnej Polityki Zagranicznej i Bezpieczeństwa). Pierwsze inicjatywy dotyczące harmonizacji kryteriów oceny w toku udzielania zezwoleń na wywóz rozważane były podczas spotkań Rady Europejskiej w Luksemburgu i Lizbonie (1991 i 1992) i powiązane były z konsekwencjami wojny w Golfie (1990-91). Nakładały się na to problemy związane z embargiem nałożonym na Chiny. Pierwsze inicjatywy zaowocowały

---

<sup>3</sup> Dz. Urz. UE 2009 L 146/1. Okres transpozycji dyrektywy minął 30 czerwca 2011 r., państwa członkowskie zobowiązane są do stosowania odnośnych przepisów krajowych od 30 czerwca 2012 r.

<sup>4</sup> Dz. Urz. UE 2009 L 216/76. Okres transpozycji dyrektywy minął 21 sierpnia 2011 r.

<sup>5</sup> Por. E. Aalto, D. Keohane, Ch. Mölling, S. de Vaucorbeil, *Towards a European Defence Market*. Institut for Security Studies. European Union. Paris. Chaillot Paper 2008 nr 113.

<sup>6</sup> Por. C. Poitevin, *A European export control regime: balancing effectiveness and responsibility* (w:) *The EU defence market: balancing effectiveness with responsibility* (ed. by A. JK Bailes & S. Depauw), Flemish peaceinstitute, Brussels 2011, s. 47 i nast.

przyjęciem przez Radę UE 8 czerwca 1998 r. „Kodeksu Postępowania Unii Europejskiej w sprawie wywozu broni”, jako dokumentu o charakterze politycznym<sup>7</sup>, precyzującego osiem kryteriów oceny, jakie powinny być brane przez państwa członkowskie UE w toku udzielania zezwolenia na wywóz.

Stopniowo przyjęto - w ramach ówczesnego II filara UE (WPZiB) - wspólne działania i wspólne stanowiska w sprawach cząstkowych:

- wspólne działanie 2002/589/WPZiB (przyjęte przez Radę UE 12 lipca 2002 r.) w sprawie wkładu UE w zwalczanie destabilizującego gromadzenia i rozpowszechniania ręcznej broni strzeleckiej i broni lekkiej<sup>8</sup>;
- wspólne stanowisko 2003/468/WPZiB (przyjęte przez Radę UE 23 czerwca 2003 r.) w sprawie kontroli pośrednictwa handlu bronią<sup>9</sup>;
- strategia przeciwko rozpowszechnianiu broni masowego rażenia (przyjęta w 2003 r. przez Radę Europejską);
- strategia zwalczania nielegalnego gromadzenia ręcznej broni strzeleckiej i broni lekkiej oraz amunicji do nich oraz nielegalnego handlu nimi (przyjęte w 2005 r. przez Radę Europejską);
- ponad to 13 czerwca 2000 r. Rada UE przyjęła „Wspólny wykaz uzbrojenia UE” (regularnie przeglądany i uzupełniany).

---

<sup>7</sup> EU Code of Conduct for Arms Exports. Nie został opublikowany w Dzienniku Urzędowym WE/UE. Na temat „Kodeksu”: Ch. Höhn, *International Humanitarian Law in the European Union’s Common Foreign and Security Policy, in Particular the EU Code of Conduct on Arms Exports (w:) A Wiser Century? Judicial Dispute Settlement, Disarmament and the Laws of War 100 Years after Second Hague Peace Conference*. Edited by Th. Griegerich, Berlin 2009, s. 167 i nast.

<sup>8</sup> Dz. Urz. UE 2002 L 191/1.

<sup>9</sup> Dz. Urz. UE 2003 L 156/79.

Ukoronowaniem tego procesu było przyjęcie 8 grudnia 2008 r. wspólnego stanowiska 2008/944/WPZiB określającego wspólne zasady kontroli wywozu technologii wojskowych i sprzętu wojskowego<sup>10</sup> (dalej: wspólne stanowisko 2008/944 WPZiB). Zastąpiło ono „Kodeks postępowania Unii Europejskiej w sprawie wywozu broni” i jest do dzisiaj obowiązującym aktem prawnym.

Przyjęcie wspólnego stanowiska 2008/944 WPZiB powiązane było z przedłożeniem przez Komisję Europejską w grudniu 2007 r. „Europejskiego Pakietu Obronnego” (*the European Defence Package*), zawierającego propozycje dwóch dyrektyw (co zaowocowało przyjęciem dyrektyw wskazanych wyżej) oraz komunikat określający program przekształcenia krajowych rynków obronnych w jeden wspólny „Europejski rynek obronny” (*one common European defence market*)<sup>11</sup>. Istotny był również szerszy kontekst – rozpoczęcie prac w ramach ONZ nad Traktatem o handlu bronią (ATT - *the Arms Trade Treaty*)<sup>12</sup>.

W świetle procesu ustanawiania „Europejskiego rynku obronnego” zasadniczy problem wyraża się w tym, czy istniejące instrumenty międzyrządowe, a przede wszystkim wspólne stanowisko 2008/944 WPZiB, przyczyniły się do harmonizacji kryteriów oceny i decyzji w sprawie zezwoleń na wywóz towarów strategicznych<sup>13</sup> i czy są w stanie zapewnić efektywne działanie „Europejskiej polityki kontroli eksportu”, czy też

---

<sup>10</sup> Dz. Urz. UE 2008 L 335/99. Por. M. Bromley, *The EU common position on arms exports and national export control policies* (w:) *The EU defence market: balancing effectiveness with responsibility* (ed. by A. JK Bailes & S. Depauw), flemish peaceinstitute, Brussels 2011, s. 39 i nast.

<sup>11</sup> S. Depauw, T. Baum, W. De Graeve, C. Wall, *The Common Position on arms exports in the light of the emerging European defence market*. flemish peaceInstitute, Brussels 2010, s. 6.

<sup>12</sup> Na temat stanu prac nad tym Traktatem: *Report of the Preparatory Committee for the United Nations Conference on the Arms Trade Treaty*. United Nations Conference on the Arms Trade Treaty. New York, 2-27 July 2012. General Assembly, 7 March 2012; Rada. Czternaste sprawozdanie roczne sporządzone zgodnie z art. 8 ust. 2 wspólnego stanowiska Rady 2008/944/WPZiB określającego wspólne zasady kontroli wywozu technologii wojskowych i sprzętu wojskowego (2012/C 386/01), Dz. Urz. UE 2012 C 386/1 (punkt II.1. Wprowadzenia).

<sup>13</sup> S. Depauw, T. Baum, W. De Graeve, C. Wall, *The Common Position on arms exports...*, s. 10.

niezbędne jest przekształcenie tych instrumentów w unijne dyrektywy względnie rozporządzenia.

## 2. Treść wspólnego stanowiska 2008/944/WPZiB

Wspólne stanowisko 2008/944/WPZiB w niewielkim stopniu zmodyfikowało merytoryczny zakres uzgodnień zawartych w „Kodeksie postępowania Unii Europejskiej w sprawie wywozu broni”<sup>14</sup>. Ważnym dokumentem dla interpretacji wspólnego stanowiska 2008/944/WPZiB jest - „Przewodnik do wspólnego stanowiska Rady 2008/944/ WPZiB określającego wspólne zasady regulujące kontrolę wywozu technologii wojskowych i sprzętu wojskowego”. Jest to dokument uzgodniony wspólnie przez wszystkie państwa członkowskie UE, podlegający stałej aktualizacji<sup>15</sup>. Stosownie do „noty wprowadzającej” do „Przewodnika” - ma on „pomóc państwom członkowskim w stosowaniu wspólnego stanowiska. W żadnym wypadku nie zastępuje on wspólnego stanowiska, podsumowuje jedynie uzgodnione wytyczne dotyczące wykładni kryteriów oraz stosowania zawartych w nim artykułów”<sup>16</sup>.

Niemniej jednak do „Przewodnika” odwołuje się *expressis verbis* art. 13 wspólnego stanowiska 2008/944/WPZiB, stwierdzając m.in., iż „zawiera (on) wskazówki dotyczące stosowania niniejszego wspólnego stanowiska”. Tym samym „Przewodnik” powinien być kwalifikowany jako dokument zawierający autentyczną interpretację wspólnego stanowiska 2008/944/WPZiB.

---

<sup>14</sup> Tamże, s. 11.

<sup>15</sup> Ostatnia wersja: Rada UE. Bruksela, 29 kwietnia 2009 r. Dokument 9241/09 PESC 545 COARM 25.

<sup>16</sup> Tamże, s. 2.

## 2.1. Kryteria oceny przy wydawaniu zezwoleń na wywóz

Podstawowym elementem wspólnego stanowiska 2008/944/WPZiB jest osiem kryteriów (art. 2), służących do oceny wydawania zezwoleń na wywóz towarów strategicznych i stanowiących sedno unijnej polityki w dziedzinie eksportu broni. Kryteria te są następujące:

- **kryterium 1:** poszanowanie międzynarodowych zobowiązań państw członkowskich, w szczególności sankcji przyjętych przez Radę Bezpieczeństwa ONZ lub Unię Europejską, porozumień o nierozprzestrzenianiu i w innych sprawach, jak również innych zobowiązań międzynarodowych (art. 2 ust. 1)<sup>17</sup>;
- **kryterium 2:** poszanowanie praw człowieka w państwie końcowego przeznaczenia, jak również poszanowanie przez takie państwo międzynarodowego prawa humanitarnego (art. 2 ust. 2)<sup>18</sup>;
- **kryterium 3:** wewnętrzna sytuacja w państwie końcowego przeznaczenia wynikająca z napięć i konfliktów zbrojnych (art. 2 ust. 3)<sup>19</sup>;
- **kryterium 4:** zachowanie pokoju, bezpieczeństwa i stabilności w regionie (art. 2 ust. 4)<sup>20</sup>;
- **kryterium 5:** bezpieczeństwo narodowe państw członkowskich i terytoriów, za których stosunki zewnętrzne państwa członkowskie są odpowiedzialne oraz bezpieczeństwo państw zaprzyjaźnionych i sprzymierzonych (art. 2 ust. 5)<sup>21</sup>;

---

<sup>17</sup> Szczegółowe objaśnienia: punkt 3.1. „Przewodnika”.

<sup>18</sup> Szczegółowe objaśnienia: punkt 3.2. „Przewodnika”.

<sup>19</sup> Szczegółowe objaśnienia: punkt 3.3. „Przewodnika”.

<sup>20</sup> Szczegółowe objaśnienia: punkt 3.4. „Przewodnika”.

<sup>21</sup> Szczegółowe objaśnienia: punkt 3.5. „Przewodnika”.



- **kryterium 6:** zachowanie się państwa kupującego wobec społeczności międzynarodowej, a w szczególności: jego nastawienie do terroryzmu, charakter jego sojuszy i poszanowanie przez niego prawa międzynarodowego (art. 2 ust. 6)<sup>22</sup>;
- **kryterium 7:** istnienie ryzyka, że nastąpi zmiana przeznaczenia technologii wojskowej lub sprzętu wojskowego w państwie kupującym lub dojdzie do jego ponownego wywozu na niepożądanych warunkach (art. 2 ust. 7)<sup>23</sup>;
- **kryterium 8:** zgodność wywożonych technologii wojskowych i sprzętu wojskowego z technicznymi i ekonomicznymi możliwościami państwa odbiorcy, uwzględniając fakt, że pożądane jest, by państwa zaspokajały swoje uzasadnione potrzeby bezpieczeństwa i obronności przy jak najmniejszym przeznaczeniu zasobów ludzkich i gospodarczych na rzecz uzbrojenia (art. 2 ust. 8)<sup>24</sup>.

W stosunku do „Kodeksu postępowania” we wspólnym stanowisku 2008/944/WPZiB dokonano uzupełnień przede wszystkim w treści kryterium 2 i kryterium 7<sup>25</sup>. Jeśli chodzi o treść kryterium 2, to zostało ono uzupełnione postanowieniami, nakazującymi państwom członkowskim UE odmówienia udzielenia zezwolenia na wywóz, „jeśli istnieje wyraźne ryzyko, że przeznaczone do wywozu technologia wojskowa lub sprzęt wojskowy mogłyby zostać użyte do działań stanowiących poważne pogwałcenia międzynarodowego prawa humanitarnego” (art. 2 ust. 2 lit. c/)<sup>26</sup>. Natomiast w ramach postanowień kryterium 7 doprecyzowano, że

---

<sup>22</sup> Szczegółowe objaśnienia: punkt 3.6. „Przewodnika”.

<sup>23</sup> Szczegółowe objaśnienia: punkt 3.7. „Przewodnika”.

<sup>24</sup> Szczegółowe objaśnienia: punkt 3.8. „Przewodnika”.

<sup>25</sup> S. Depauw, T. Baum, W. De Graeve, C. Wall, *The Common Position on arms exports ...*, s. 11.

<sup>26</sup> Por. punkt 3.2.3. „Przewodnika”.

ocena możliwości zmiany przeznaczenia powinna obejmować również „ryzyko zastosowania inżynierii wstecznej lub ryzyko niezamierzonego transferu technologii (art. 2 ust. 7 lit. f)<sup>27</sup>.

## **2.2. Zakres przedmiotowy wspólnego stanowiska 2008/944/WPZiB**

Artykuł 1 wspólnego stanowiska 2008/944/WPZiB zobowiązuje państwa członkowskie UE do oceniania składanych w tych państwach wniosków o zezwolenie na wywóz w świetle ośmiu kryteriów sprecyzowanych w art. 2. Zarazem postanowienia tego artykułu precyzują - z jednej strony - istotne wymogi proceduralne, z drugiej zaś zakres przedmiotowy stosowania kryteriów oceny, znacznie rozwijając uzgodnienia zawarte uprzednio w „Kodeksie postępowania”<sup>28</sup>.

Jeśli chodzi o wymogi proceduralne, to w ust. 1 art. 1 wspólnego stanowiska 2008/944/WPZiB państwa członkowskie UE zostały zobowiązane do rozpatrywania „indywidualnie każdego przypadku” w toku udzielania zezwolenia, a akapit ostatni ust. 2 art. 1 wspólnego stanowiska 2008/944/WPZiB zapewnia im swobodę w decydowaniu o tym, w „jakich przypadkach” wymagane jest zezwolenie na wywóz (obie te kwestie są rozważane w dalszej części rozdziału).

Zakres przedmiotowy stosowania kryteriów oceny wniosków na zezwolenie został - jak już wspomniano - doprecyzowany w stosunku do regulacji „Kodeksu postępowania”. W art. 1 ust. 2 wspólnego stanowiska 2008/944/WPZiB precyzuje się bowiem, że kryteria mają być stosowane nie tylko w odniesieniu do oceny wywozu, lecz również pośrednictwa,

---

<sup>27</sup> Chodzi w tym przypadku o ocenę, na ile odbiorca (zarówno państwowy jak i prywatny) jest w stanie dokonać analizy i przekserowania technologii w nabywanym sprzęcie wojskowym. W grę wchodzi przy tym zwłaszcza sprzęt, w którym wykorzystano technologie wrażliwe. Por. punkt 3.7.3. „Przewodnika”.

<sup>28</sup> S. Depauw, T. Baum, W. De Graeve, C. Wall, *The Common Position on arms exports ...*, s. 11.

tranzytu oraz „wszelkich niematerialnych transferów oprogramowania i technologii środkami, jakimi są nośniki elektroniczne, faks i telefon”<sup>29</sup>.

Druga płaszczyzna sprecyzowania przedmiotowego stosowania kryteriów oceny odnosi się do zakresu towarów strategicznych objętych oceną. Stosownie do art. 1 ust. 1 wspólnego stanowiska 2008/944/WPZiB państwa członkowskie zobowiązane są do oceny według tych kryteriów towarów zamieszczonych we „Wspólnym wykazie uzbrojenia UE”. Do „wykazu” tego odnosi się art. 12. Stwierdza on: „Państwa członkowskie zapewniają, by ich przepisy krajowe umożliwiały im kontrolę wywozu technologii i sprzętu znajdującego się we Wspólnym wykazie uzbrojenia UE. Wspólny wykaz uzbrojenia UE stanowi punkt odniesienia dla krajowych wykazów technologii i sprzętu w państwach członkowskich, ale bezpośrednio ich nie zastępuje”.

Sam „Wspólny wykaz uzbrojenia UE” ma charakter uzgodnienia politycznego państw członkowskich w Radzie UE w ramach WPZiB<sup>30</sup> i publikowany jest jako jej informacja<sup>31</sup>. Nie oznacza to jednak, że „Wspólny wykaz uzbrojenia UE” nie ma znaczenia prawnego. Przede wszystkim należy zauważyć, że wspólne stanowisko 2008/944/WPZiB wprowadziło istotną zmianę w stosunku do „Kodeksu postępowania”<sup>32</sup>, odwołując się *expressis verbis* do „Wspólnego wykazu uzbrojenia UE” w art. 1 ust. 1 i w art. 12.

Postanowienia art. 1 ust. 1 wspólnego stanowiska 2008/944/WPZiB zobowiązują państwa członkowskie do uwzględniania kryteriów (wymienionych w art. 2) przy ocenie udzielania zezwoleń na wywóz

---

<sup>29</sup> Szczegółowe objaśnienia: punkt 2.5.1. „Przewodnika”.

<sup>30</sup> Por. Punkt 6.1.1. „Przewodnika”.

<sup>31</sup> Ostatnia edycja: Wspólny wykaz uzbrojenia Unii Europejskiej przyjęty przez Radę 15 lutego 2010 r. (sprzęt objęty wspólnym stanowiskiem Rady 2008/944/WPZiB określającym wspólne zasady kontroli wywozu technologii wojskowych i sprzętu wojskowego), Dz. Urz. UE 2010 C 69/19.

<sup>32</sup> S. Depauw, T. Baum, W. De Graeve, C. Wall, *The Common Position on arms exports ...*, s. 11.

towarów znajdujących się we „Wspólnym wykazie uzbrojenia UE”. Postanowienia art. 12 wspólnego stanowiska 2008/944/WPZiB mają natomiast dwojakie znaczenie. Zdanie pierwsze modyfikuje w istotnym zakresie postanowienia ostatniego akapitu ust. 2 art. 1 wspólnego stanowiska 2008/944/WPZiB, które pozostawiają kompetencji państw członkowskich określenie, „w jakich przypadkach w odniesieniu do tych wniosków (w sprawie zezwolenia na wywóz – przyp. autora) wymagane jest zezwolenie na wywóz”. Zdanie pierwsze art. 12 stwierdza bowiem, że „Państwa członkowskie zapewniają, by ich przepisy krajowe umożliwiały im kontrolę wywozu technologii i sprzętu znajdującego się we Wspólnym wykazie uzbrojenia UE”. Jest to jednoznaczne zobowiązanie państw członkowskich do wprowadzenia stosownych regulacji do swojego prawa krajowego.

Natomiast zdanie drugie art. 12 wspólnego stanowiska 2008/944/WPZiB - „Wspólny wykaz uzbrojenia UE stanowi punkt odniesienia dla krajowych wykazów technologii i sprzętu w państwach członkowskich, ale bezpośrednio ich nie zastępuje” - wskazuje, że ze względu na polityczny charakter „Wspólnego wykazu” nie może być on skutecznie bezpośrednio powoływany w sferze krajowej państw członkowskich, natomiast powinien być wprowadzony do odpowiedniej regulacji krajowej (stanowi bowiem „punkt odniesienia” dla krajowego ustawodawcy).

### **2.3. Odesłania do prawa krajowego i praktyki państw członkowskich**

Postanowienia wspólnego stanowiska 2008/944/WPZiB zawierają w tym zakresie następujące zobowiązania:

- przy udzielaniu zezwoleń, odwołując się do kryteriów oceny, państwa członkowskie są zobowiązane do rozpatrywania „indywidualnie każdego przypadku” (*case-by-case*) (art. 1 ust. 1 wspólnego stanowiska 2008/944/WPZiB)<sup>33</sup>;

---

<sup>33</sup> Wspólne stanowisko 2008/944/WPZiB stwierdza w art. 1 ust. 1, że każde państwo członkowskie, udzielając zezwolenia na eksport uzbrojenia, „rozpatruje indywidualnie każdy przypadek pod

- państwa członkowskie określają w swoim prawie krajowym „w jakich przypadkach w odniesieniu do tych wniosków wymagane jest zezwolenie na wywóz” (art. 1 ust. 2 ostatni akapit wspólnego stanowiska 2008/944/WPZiB); zakres swobody po stronie państw członkowskich jest w tym przypadku - jak wskazano już wyżej - ograniczony postanowieniami art. 12 wspólnego stanowiska 2008/944/WPZiB, stosownie do których zobowiązane są one jednak zapewnić w swoim prawie krajowym przeprowadzenie kontroli (z uwzględnieniem kryteriów) w stosunku do towarów strategicznych umieszczonych we „Wspólnym wykazie”;
- wspólne stanowisko 2008/944/WPZiB należy interpretować jako standard minimum: państwa członkowskie są bowiem wyraźnie upoważnione do „stosowania bardziej restrykcyjnych polityk krajowych” (art. 3 wspólnego stanowiska 2008/944/WPZiB);
- państwa członkowskie mogą „w odpowiednich przypadkach” uwzględnić „ich interesy ekonomiczne, socjalne, handlowe i przemysłowe”, niemniej „czynniki te nie wpływają na stosowanie powyższych kryteriów” (art. 10 wspólnego stanowiska 2008/944/WPZiB).

Co do zasady, wspólne stanowisko 2008/944/WPZiB wymaga włączenia do prawa krajowego państw członkowskich UE<sup>34</sup>.

---

względem jego zgodności z kryteriami zawartymi w art. 2. Z postanowień tych wynika dla państw członkowskich zobowiązanie do wnikliwego zbadania każdego ze zgłoszonych wniosków w świetle wszystkich kryteriów sprecyzowanych w art. 2 wspólnego stanowiska 2008/944/WPZiB. W żadnym natomiast wypadku powyższe postanowienia nie uzasadniają wniosku, że na wywóz uzbrojenia państwa mogą wydawać jedynie zezwolenia indywidualne. W akapicie ostatnim art. 1 ust. 2 wspólnego stanowiska 2008/944/WPZiB wyraźnie bowiem zastrzeżono, że każde z państw członkowskich w swoim prawie krajowym określa „w jakich przypadkach w odniesieniu do tych wniosków wymagane jest zezwolenie na wywóz”. Tym samym również w prawo krajowe określa jako rodzaj zezwolenia będzie wydawany.

<sup>34</sup> Por. punkt 3.1.1. Stan włączenia postanowienia wspólnego stanowiska do prawa krajowego państw członkowskich UE - por. załącznik C do Czternastego sprawozdania rocznego sporządzonego zgodnie z art. 8 ust. 2 wspólnego stanowiska ...

## 2.4. Mechanizm wymiany informacji i konsultacji

Zawarty we wspólnym stanowisku 2008/944/WPZiB mechanizm wymiany informacji, w tym uwzględniania stanowiska pozostałych państw członkowskich UE, zwłaszcza w dziedzinie odmowy wydania zezwolenia na wywóz, ma zasadnicze znaczenie dla efektywności stosowania kryteriów oceny określonych w art. 2<sup>35</sup>. Jest to problem tym bardziej istotny, że - co do zasady - w gestii państw członkowskich pozostaje zarówno określenie, w jakich przypadkach wymagane jest zezwolenie na wywóz (akapit ostatni ust. 2 art. 1), jak też podjęcie decyzji co do odmowy lub wydania zezwolenia (art. 4 ust. 2 wspólnego stanowiska 2008/944/WPZiB).

Postanowienia art. 7 wspólnego stanowiska 2008/944/WPZiB zawierają zobowiązanie do „wzmocnienia współpracy” państw członkowskich, mającej na celu zapewnienie wspólnemu stanowisku „jak największej skuteczności”, a postanowienia art. 9 wspólnego stanowiska 2008/944/WPZiB zobowiązują je - „w odpowiednich przypadkach” - do wspólnego oceniania sytuacji u potencjalnych odbiorców (por. punkt następny).

Natomiast obowiązek wymiany informacji i konsultacji jest ograniczony przedmiotowo. Odpowiednie postanowienia zawiera ust. 1 art. 4 wspólnego stanowiska 2008/944/WPZiB, stosownie do którego:

- obowiązek informowania dotyczy sytuacji, w której w stosunku do wniosku o wydanie zezwolenia na wywóz wydano decyzję odmowną „zgodnie z kryteriami niniejszego wspólnego stanowiska”; wówczas państwo, które wydało decyzję odmowną, ma obowiązek powiadomić o niej pozostałe państwa członkowskie UE, dołączając również „uzasadnienie odmowy wydania zezwolenia” (zdanie pierwsze ust. 1 art. 4)<sup>36</sup>;

---

<sup>35</sup> Por. Wprowadzenie do rozdziału 1 „Przewodnika”.

<sup>36</sup> Powiadomienie o odmowie wydania zezwolenia przesyłane są do pozostałych państw członkowskich w terminie nie później niż miesiąca od wydania decyzji odmownej za

- obowiązek uruchomienia konsultacji występuje wówczas, gdy państwo członkowskie UE rozpatruje wniosek o zezwolenie, a w innym państwie członkowskim odmówiono zezwolenia „na zasadniczo taką samą transakcję” w ciągu ostatnich trzech lat<sup>37</sup>; konsultacje mają w takim przypadku charakter bilateralny - między państwem rozpatrującym wniosek a państwem, które wydało już decyzję odmowną na wywóz (zadanie drugie ust. 1 art. 4);
- wynik takich konsultacji nie jest jednak wiążący, państwo rozpatrujące wniosek może bowiem udzielić zgody na wywóz, zobowiązane jest jedynie do poinformowania o tym państwa lub państw członkowskich UE, w których takiej zgody odmówiono oraz do podania „szczegółowego uzasadnienia ... decyzji” (zdanie trzecie ust. 1 art. 4).

Z analizy powyższych postanowień wynika, że zakres przedmiotowy mechanizmu wymiany informacji między państwami członkowskimi UE jest ograniczony: dotyczy jedynie przypadków odmowy udzielenia zezwoleń na wywóz, a nie całej państwowej praktyki udzielania zezwoleń.

Sam mechanizm konsultacji jest jeszcze bardziej ograniczony:

- **po pierwsze** - uruchamiany musi być jedynie w przypadkach gdy państwo rozpatruje wniosek o zezwolenie na wywóz a w innym państwie członkowskim odmówiono zezwolenia na analogiczną transakcję;

---

pośrednictwem systemu łączności COREU. Sekretariat Rady UE otrzymuje kopie powiadomienia, które służą prowadzenia centralnej bazy danych powiadomień o odmowie wydania zezwoleń na wywóz (punkt 1.4. „Przewodnika”).

<sup>37</sup> Państwo członkowskie rozważające wydanie zezwolenia jest zobowiązane do sprawdzenia w bazie danych Sekretariatu Rady UE, czy inne państwo członkowskie nie odmówiło zezwolenia „na zasadniczo taką samą transakcję”, a w przypadkach wątpliwych powinno uruchomić konsultacje (punkty 1.4.10 i 1.4.11. „Przewodnika”).

- **po drugie** - konsultacje mają charakter bilateralny (między państwem rozpatrującym wniosek a państwem (państwami), które zgody na wywóz nie udzieliły<sup>38</sup>;
- **po trzecie** - wynik konsultacji jest niewiążący dla państwa rozpatrującego wniosek;
- **po czwarte** wreszcie - państwa członkowskie traktują informacje o przeprowadzonych konsultacjach oraz o odmowach wydania zezwolenia jako informacje niejawne (ust. 3 art. 4 wspólnego stanowiska 2008/944/WPZiB)<sup>39</sup>.

Wszystkie te uwarunkowania sprawiają, że w obecnym kształcie mechanizm informowania i konsultacji nie jest w stanie zagwarantować ani efektywnej harmonizacji stosowania oceny przez państwa członkowskie UE<sup>40</sup> według kryteriów określonych w art. 2 wspólnego stanowiska 2008/944/WPZiB, ani zapewnić równoważności konkurencji w eksporcie: różna bowiem praktyka wydawania zezwoleń przez poszczególne państwa, prowadzi do nierównego statusu podmiotów

---

<sup>38</sup> Postanowienia wspólnego stanowiska 2008/944/WPZiB są w tym zakresie istotnie modyfikowane regulacjami zawartymi w „Przewodniku”: państwo uruchamiające konsultacje przesyła bowiem wniosek o ich rozpoczęcie do państwa, które już odmówiło wydania zezwolenia (za pośrednictwem systemu łączności COREU), niemniej kopia wniosku przesyłana jest również do pozostałych państw członkowskich UE (punkt 1.4.12.); również po zakończeniu konsultacji państwo, które je uruchomiło, zawiadamia o swojej decyzji nie tylko państwo, które wydało uprzednio odmowną decyzję, lecz również pozostałe państwa, „dostarczając krótkie uzasadnienie” (punkt 1.4.18).

<sup>39</sup> Dodać jeszcze można, że „Przewodnik” zawiera dalsze ograniczenia w dostępie do informacji uzasadniających decyzję państwa w sprawie odmowy zezwolenia (mimo i tak poufnego charakteru konsultacji). W punkcie 1.4.14. „Przewodnika” stwierdza się: „Jeżeli odmowa wydania zezwolenia przez państwo członkowskie opierała się na informacjach wywiadowczych, ma ono możliwość oświadczenia, że *‘Odmowa wydana została na podstawie informacji pochodzących ze źródeł szczególnie chronionych’*. Państwo członkowskie zwracające się o konsultacje powstrzymuje się wówczas od pytań o dalsze szczegóły dotyczące źródła informacji”.

<sup>40</sup> Szczegółowo na ten temat: M. Bromley, *The Review of the EU Common Position on arms exports: Prospects for strengthened controls*, EU Non-Proliferation Consortium. Non-Proliferation Papers 2012 No. 7.



gospodarczych w państwach zaangażowanych w eksport danego towaru strategicznego (nie eliminuje tzw. *undercuts* - praktyki „omijania” warunków sprzedaży, podkopywania)<sup>41</sup>.

## 2.5. Obowiązek pogłębiania współpracy państw członkowskich

Wspólne stanowisko 2008/944/WPZiB zawiera szereg postanowień, zobowiązujących państwa członkowskie UE do zacieśnienia współpracy w dziedzinie kontroli wywozu:

- art. 7 zobowiązuje państwa członkowskie UE do działania w ramach WPZiB na rzecz „wzmocnienia współpracy i wspierania współdziałania w zakresie wywozu technologii wojskowych i sprzętu wojskowego” w celu „jak największej skuteczności” wspólnego stanowiska;
- art. 9 zobowiązuje państwa członkowskie UE - „w odpowiednich przypadkach” - do dokonywania wspólnej oceny sytuacji „w ramach WPZiB” u potencjalnych lub faktycznych odbiorców - w świetle zasad i kryteriów wspólnego stanowiska;
- art. 11 zobowiązuje państwa członkowskie UE do działania na rzecz zachęcania innych państw do stosowania kryteriów określonych we wspólnym stanowisku 2008/944/WPZiB oraz do prowadzenia z takimi państwami regularnej wymiany doświadczeń<sup>42</sup>.

Wspólnym mianownikiem dla zobowiązania państw członkowskich UE dotyczącego wzmocnienia współpracy w dziedzinach objętych wspólnym stanowiskiem 2008/944/WPZiB są postanowienia jego art. 5, stosownie do których „zezwolenia na wywóz są udzielane wyłącznie w oparciu o

---

<sup>41</sup> S. Depauw, T. Baum, W. De Graeve, C. Wall, *The Common Position on arms exports ...*, s. 10/11.

<sup>42</sup> Por. Decyzja Rady 2009/1012/WPZiB z dnia 22 grudnia 2009 r. w sprawie wspierania działań UE mających na celu propagowanie wśród państw trzecich kontroli wywozu uzbrojenia oraz zasad i kryteriów wspólnego stanowiska 2008/944/WPZiB, Dz. Urz. UE 2009 L 348/16.

uzyskaną wcześniej rzetelną wiedzę na temat końcowego wykorzystania w państwie końcowego przeznaczenia”<sup>43</sup>.

## 2.6. Przejrzystość: sprawozdania dotyczące wywozu

Postanowienia art. 8 wspólnego stanowiska 2008/944/WPZiB zawierają zobowiązania do sporządzania trzech rodzajów sprawozdań dotyczących wywozu i wykonywania wspólnego stanowiska:

- rocznych sprawozdań państw członkowskich UE, przekazywanych pozostałym państwom członkowskim w trybie niejawnym (ust. 1 art. 8);
- rocznych sprawozdań UE, opartych na danych przekazanych przez państwa członkowskie i publikowanych w Dzienniku Urzędowym UE (art. 8 ust. 2);
- rocznych sprawozdań państw członkowskich, odwołujących się do „Wspólnego wykazu uzbrojenia UE” i przeznaczonych do publikacji krajowej (art. 8 ust. 3).<sup>44</sup>

Nowym elementem<sup>45</sup> - w stosunku do „Kodeksu postępowania” - jest (art. 8 ust. 2) obowiązek publikacji rocznego sprawozdania UE w Dzienniku Urzędowym UE (a serii C)<sup>46</sup>.

---

<sup>43</sup> Szczegółowe objaśnienia: punkt 2.1. „Przewodnika”.

<sup>44</sup> Polskie Ministerstwo Spraw Zagranicznych przedstawiło pierwszy taki raport w 2010 r.: *Eksport uzbrojenia i sprzętu wojskowego z Polski. Raport z lat 2008-2009*, Warszawa 2010.

<sup>45</sup> S. Depauw, T. Baum, W. De Graeve, C. Wall, *The Common Position on arms exports ...*, s. 11.

<sup>46</sup> Ostatnie sprawozdanie: Rada. Czternaste sprawozdanie roczne sporządzone zgodnie z art. 8 ust. 2 wspólnego stanowiska Rady 2008/944/WPZiB określającego wspólne zasady kontroli wywozu technologii wojskowych i sprzętu wojskowego (2012/C 386/01), Dz. Urz. UE 2012 C 386/1.

„Przewodnik” precyzuje<sup>47</sup>, że sprawozdanie państwa członkowskiego, kierowane do pozostałych państw członkowskich UE, przekazywane jest również do Sekretariatu Rady UE, służąc sporządzeniu raportu UE. Przy czym jest zastrzeżone, że w raporcie UE nie są publikowane informacje przekazywane przez poszczególne państwa członkowskie, dotyczące liczby wydanych przez poszczególne państwa członkowskie odmów z podziałem na kategorie uzbrojenia<sup>48</sup>, liczby przypadków zastosowania - w odniesieniu do poszczególnych państw przeznaczenia - danego kryterium wspólnego stanowiska z podziałem według kategorii w wykazie uzbrojenia<sup>49</sup> i liczby wydanych zezwoleń, których wydania odmówiło uprzednio inne państwo członkowskie<sup>50</sup>.

### **3. Charakter prawny wspólnego stanowiska 2008/944/WPZiB**

#### **3.1. Charakter prawny wspólnego stanowiska 2008/944/WPZiB w ramach dawnego II filara Unii Europejskiej**

Wspólne stanowisko (obok wspólnych strategii i wspólnych działań) było jednym z rodzajów aktów prawnych przyjmowanych przed wejściem w życie Traktatu z Lizbony w ówczesnym II filarze (WPZiB) UE. Stosownie do ówczesnego art. 15 TUE wspólne stanowisko ustalało podejście UE do określonego problemu „o charakterze geograficznym lub przedmiotowym”. Na państwach członkowskich UE ciąży obowiązek zapewnienia zgodności polityk krajowych ze wspólnym stanowiskiem<sup>51</sup>.

---

<sup>47</sup> Punkt 4.1.2. „Przewodnika”.

<sup>48</sup> Punkt 4.2.1. lit. d). Tamże.

<sup>49</sup> Punkt 4.2.1. lit. e). Tamże.

<sup>50</sup> Punkt 4.2.1. lit. h). Tamże.

<sup>51</sup> Na temat instrumentów prawnych dawnego II filaru UE: J. Barcz, *II filar Unii Europejskiej – Wspólna Polityka Zagraniczna i Bezpieczeństwa* (w:) *Prawo Unii Europejskiej. Zagadnienia systemowe*, Warszawa 2006 (III wydanie) s. 67 i nast.; A. Wyrozumska, *Wybrane regulacje w dziedzinie Wspólnej Polityki Zagranicznej i Bezpieczeństwa* (w:) *Prawo Unii Europejskiej. Prawo materialne i polityki*. Red. J. Barcz, Warszawa 2005 (II wydanie), s. 786 i nast.

Jeśli chodzi o konkretne skutki prawne wspólnego stanowiska, to wskazać należy zwłaszcza na następujące aspekty:<sup>52</sup>

- wspólne stanowisko kierowane jest wyłącznie do państw członkowskich, nie wywołuje ono skutku bezpośredniego (nie było objęte ówczesnym tzw. reżimem wspólnotowym), a więc nie tworzy bezpośrednio praw i obowiązków dla jednostek (osób fizycznych i prawnych, w tym podmiotów gospodarczych);
- jeżeli dla zapewnienia wykonania wspólnego stanowiska konieczne jest wydanie krajowych aktów prawnych (niekiedy wspólne stanowisko zobowiązanie takie wprost zawiera), państwa członkowskie zobowiązane są do wydania takich aktów prawnych;
- Trybunał Sprawiedliwości WE (obecnie Trybunał Sprawiedliwości UE) nie ma żadnych kompetencji do interpretacji wspólnego stanowiska; również naruszenie wspólnego stanowiska przez jedno z państw członkowskich nie uruchamia na szczeblu unijnym procedury o naruszenie Traktatów (dawny art. 226 TWE, obecny art. 258 TFUE);
- co do zasady w stosunku do wspólnego stanowiska stosować należy reguły interpretacji właściwe prawu międzynarodowemu, choć uwzględniać trzeba, iż w ramach ówczesnych trzech filarów UE działała tzw. zasada jednolitych ram instytucjonalnych, stosownie do której Unia miała zapewniać „spójność i ciągłość działań podejmowanych do osiągnięcia jej celów przy poszanowaniu i rozwijaniu dorobku wspólnotowego” (ówczesny art. 3 akapit pierwszy TUE); w stosownym zakresie należy więc również uwzględniać zasady interpretacji rozwinięte w ramach ówczesnego reżimu wspólnotowego, zwłaszcza zaś zasadę interpretacji prawa

---

<sup>52</sup> Zob. *Wytyczne polityki legislacyjnej i techniki prawodawczej. Zapewnienie skuteczności prawa Unii Europejskiej w polskim prawie krajowym*, UKIE - Warszawa 2009, s. 79/80.

krajowego w sposób przyjazny wobec prawa unijnego<sup>53</sup> (prawo krajowe powinno być tak interpretowane, aby umożliwić efektywne wykonania zobowiązań wynikających ze wspólnego stanowiska);

- w Polsce wspólne stanowisko nie jest objęte klauzulą zawartą w art. 91 ust. 3 Konstytucji RP, nie ma więc – w przypadku kolizji – pierwszeństwa przed ustawą, natomiast wiąże Polskę jak akt prawny wydany na podstawie ówczesnego TUE w związku z art. 9 Konstytucji RP („Rzeczpospolita Polska przestrzega wiążącego ją prawa międzynarodowego”) i Polska ma obowiązek wydania odpowiednich aktów prawa krajowego w celu zapewnienia wykonania wspólnego stanowiska.

### **3.2. Charakter prawny wspólnego stanowiska 2008/944/WPZiB po wejściu w życie Traktatu z Lizbony**

1 grudnia 2009 r. wszedł w życie Traktat z Lizbony, przekształcając Unię Europejską w jednolitą organizację międzynarodową, w ramach której działa również WPZiB (choć podlega „szczególnym zasadom i procedurom” - art. 24 ust. 1 TUE)<sup>54</sup>. W miejsce uprzednich wspólnych strategii, wspólnych działań i wspólnych stanowisk (przyjmowanych w dawnym II filarze UE) wprowadzono decyzje WPZiB, obejmujące: 1) działania, które powinny być prowadzone przez Unię, 2) stanowiska, które powinny być podjęte przez Unię i 3) zasady wykonywania decyzji (art. 25 TUE). Odpowiednikiem uprzedniego wspólnego stanowiska jest decyzja Rady UE, która określa

---

<sup>53</sup> Już w wyroku z dnia 27 maja 2003 r. (sygn. akt K 11/03 polski Trybunał Konstytucyjny potwierdził tę zasadę: „16. Trybunał Konstytucyjny stwierdza, że wykładnia obowiązującego ustawodawstwa powinna uwzględniać konstytucyjną zasadę przychylności procesowi integracji europejskiej i współpracy między państwami (por. Preambuła oraz art. 9 Konstytucji). Konstytucyjnie poprawne i preferowane jest takie interpretowanie prawa, które służy realizacji wskazanej zasady konstytucyjnej”. W stosunku do aktów prawnych przyjmowanych w filarach międzyrządowych (w tym przypadku w dawnym III filarze UE) znaczenie tej zasady sprecyzował Trybunał Konstytucyjny w wyroku z dnia 27 kwietnia 2005 r. (sygn. akt P 1/05), dotyczącym transpozycji w Polsce decyzji ramowej 2002/584/WSiSW z 13 czerwca 2002 r. w sprawie Europejskiego Nakazu Aresztowania.

<sup>54</sup> Szczegółowo: J. Barcz, *Unia Europejska na rozstajach. Traktat z Lizbony. Dynamika i główne kierunki reformy ustrojowej*, Warszawa 2010 (II wydanie), s. 211 i nast.

„podejście Unii do danego problemu o charakterze geograficznym lub przedmiotowym”. W stosunku do takiej decyzji WPZiB państwa członkowskie UE „zapewniają zgodność swoich polityk krajowych ze stanowiskami Unii (art. 29 TUE).

Mimo więc objęcia WPZiB - po wejściu w życie Traktatu z Lizbony - prawnym reżimem spójnej organizacji międzynarodowej (UE), zachowuje ona odrębność o charakterze *quasi*-międzyrządowym<sup>55</sup>. Decyzje WPZiB odpowiadające merytorycznie uprzednim wspólnym stanowiskom w dalszych ciągu skierowane są wyłącznie do państw członkowskich (nie wywołują skutku bezpośredniego). Jeżeli byłoby to konieczne dla zapewnienia ich wykonania, państwa członkowskie powinny podjąć odpowiednie środki prawa krajowego (art. 26 ust. 3 TUE) Radykalnie ograniczona jest również w stosunku do decyzji WPZiB kompetencja Trybunału Sprawiedliwości UE: co do zasady nie jest on właściwy „w zakresie postanowień” dotyczących WPZiB oraz „w zakresie aktów przyjętych na ich podstawie” (art. 275 akapit pierwszy TFUE); Trybunał zachowuje właściwość jedynie (podobnie jak uprzednio<sup>56</sup>) do orzekania w sprawie rozdziału zakresu kompetencji WPZiB w stosunku do innych kompetencji Unii (art. 40 TUE) oraz (co jest nową kompetencją, ustanowioną na mocy Traktatu z Lizbony) do orzekania w sprawie legalności „decyzji przewidujących środki ograniczające wobec osób fizycznych lub prawnych” (w trybie określonym w akapicie czwartym art. 263 TFUE) - chodzi więc w tym przypadku o wykonywanie przez UE sankcji międzynarodowych lub o autonomiczne sankcje UE.<sup>57</sup> W pewnym zakresie wzmocniono na mocy Traktatu z Lizbony działanie zasady lojalnej współpracy<sup>58</sup> w ramach WPZiB (art. 24 ust. 3 TUE)<sup>59</sup>. Z powyższych

---

<sup>55</sup> Szczegółowo: J. Barcz, M. Górka, A. Wyrozumska, *Instytucje i prawo Unii Europejskiej*, Warszawa 2012, s. 247 i nast.

<sup>56</sup> Dawny art. 47 TUE.

<sup>57</sup> Por. art. 215 TFUE.

<sup>58</sup> Por. art. 4 ust. 3 TUE w odniesieniu do ogólnego reżimu unijnego.

<sup>59</sup> Art. 24 ust. 3 TUE stwierdza:

względów nie można zgodzić się z oceną, że wspólne stanowiska i nowe decyzje WPZiB mają taki sam status prawny<sup>60</sup>: jest on zbliżony, niemniej występują istotne różnice, wyrażające się w pewnym umocnieniu efektywności nowych decyzji WPZiB.

Przypomnieć jeszcze w tym kontekście należy, że postanowienia art. 288 TFUE przewidują - wśród aktów unijnego prawa pochodnego - możliwość przyjmowania „decyzji”. Są to decyzje objęte w całości reżimem unijnym (dawnym wspólnotowym - odpowiadające uprzednim „decyzjom” z art. 249 TWE)<sup>61</sup>, nie mające nic wspólnego z omówionymi wyżej decyzjami, przyjmowanymi w ramach WPZiB, które mają zasadniczo odmienny charakter prawny. Podobnie było przed wejściem w życie Traktatu z Lizbony: wspólne stanowiska przyjmowane na podstawie ówczesnego art. 15 TUE (podobnie jak wspólne strategie i wspólne działania) nie miały nic wspólnego z „decyzjami” podejmowanymi w ówczesnym I filarze (wspólnotowym) na podstawie dawnego art. 249 TWE.

Stąd błędne i zupełnie niezrozumiałe są wywody zawarte w uzasadnieniu wyroku WSA w Warszawie z dnia 20 października 2011 r. (sygn. akt VI SA/Wa 910/11) dotyczący wydania zezwolenia indywidualnego na eksport towarów o znaczeniu strategicznych, w których WSA oceniał m.in. charakter prawny wspólnego stanowiska 2008/944/WPZiB, stwierdzając: „... Wspólne Stanowisko ma wyraźnie charakter decyzji; potwierdza to zresztą wprost zmieniony art. 15 wspomnianego Traktatu, zgodnie z którym ‘Rada przyjmuje decyzje, które

---

„3. Państwa Członkowskie popierają, aktywnie i bez zastrzeżeń, politykę zewnętrzną i bezpieczeństwa Unii w duchu lojalności i wzajemnej solidarności i szanują działania Unii w tej dziedzinie.

Państwa Członkowskie działają zgodnie na rzecz umacniania i rozwijania wzajemnej solidarności politycznej. Powstrzymują się od wszelkich działań, które byłyby sprzeczne z interesami Unii lub mogłyby zaszkodzić jej skuteczności jako spójnej sile w stosunkach międzynarodowych.

Rada i wysoki przedstawiciel czuwają nad poszanowaniem tych zasad”.

<sup>60</sup> Tak: S. Depauw, T. Baum, W. De Graeve, C. Wall, *The Common Position on arms exports ...*, s. 12.

<sup>61</sup> Szczegółowo: J. Barcz, M. Górka, A. Wyrozumska, *Instytucje i prawo Unii Europejskiej ...*, s. 241/242.

określają wspólne stanowiska (...)' . Należy przy tym zauważyć, że zgodnie z powołanym Traktatem w art. 249, w którym wymieniono akty prawne Unii, tj. rozporządzenia, dyrektywy i decyzje, zalecenia i opinie, ustalono wprost, że decyzja wiąże w całości. Jedynie decyzje, które wskazują adresatów, wiążą tylko tych adresatów (...). Inaczej mówiąc, państwa członkowskie UE nie mają obowiązku osiągnięcia wspólnego stanowiska, jednak, gdy zostanie ono ustalone w formie decyzji, są one zobowiązane do stosowania się do niego poprzez kształtowanie krajowej polityki zagranicznej według unijnych ustaleń". Jak z tego można wywnioskować, WSA pomylił akt prawny II filara (WPZiB) - „wspólne stanowisko” (art. 15 TUE) z aktem prawnym I filara - decyzją wspólnotową podejmowaną na podstawie ówczesnego art. 249 TWE. W pewnym zakresie mogło to wynikać z sięgnięcia przez WSA do jednego z „prywatnych” tłumaczeń tekstu TUE (w którym mowa jest o podejmowaniu przez Radę „decyzji”, które „określają wspólne stanowisko”), zamiast do autentycznego tekstu w języku polskim, obowiązującego po przystąpieniu Polski do UE (w którym mowa jest o „przyjmowaniu” przez Radę „wspólnego stanowiska”), choć i tak nie usprawiedliwia to błędu WSA dotyczącego nierozróżniania ówczesnych aktów wspólnotowych (rozporządzeń, dyrektyw i decyzji) od aktów prawnych ówczesnego II filara UE (WPZiB), mających zasadniczo odmienny charakter prawny. Konsekwencją tego są zupełnie niezrozumiałe wywody WSA odnoszące się do skutku bezpośredniego wspólnego stanowiska 2008/944/WPZiB.

Podkreślić należy następnie, że po wejściu w życie Traktatu z Lizbony status prawny wspólnego stanowiska 2008/944/WPZiB (i powiązanych z nim innych aktów prawa unijnego) nie uległ jednak zmianie, ponieważ – stosownie do art. 9 Protokołu (nr 36) w sprawie postanowień przejściowych - „Skutki prawne aktów instytucji, organów i jednostek organizacyjnych Unii przyjętych na podstawie Traktatu o Unii Europejskiej przed wejściem w życie Traktatu z Lizbony zostają utrzymane do czasu uchylecia, unieważnienia lub zmiany tych aktów w zastosowaniu Traktatów” (chodzi o nowy TUE i TFUE).



Dotychczas państwa członkowskie nie zdecydowały się na zmianę formy prawnej wspólnego stanowiska 2008/944/WPZiB. Stosownie więc do powyższych regulacji przejściowych wspólne stanowisko zachowuje swój status prawny jako akt prawny dawnego II filara UE i musi być interpretowane odpowiednio do zasad wskazanych w punkcie 3.1.

Ponownie należy w tym kontekście nawiązać do wywodów zawartych w uzasadnieniu wspomnianego wyżej wyroku WSA w Warszawie z dnia 20 października 2011 r., w którym WSA wskazuje, kwalifikując wspólne stanowisko 2008/944/WPZiB jako „decyzję europejską”, na „uzasadnione wątpliwości” jakie mogą wystąpić co do wywierania przez nie skutku bezpośredniego „zwłaszcza na tle Traktatu z Lizbony”. Otóż żadne wątpliwości w tym przypadku nie występują: w świetle postanowień art. 9 Protokołu (nr 36) wspólne stanowisko 2008/944/WPZiB zachowuje swój status prawny „do czasu uchylecia, unieważnienia lub zmiany tych aktów w zastosowaniu Traktatów” - czyli obecnego TUE i TFUE. Dopiero zastąpienie wspólnego stanowiska 2008/944/WPZiB przez decyzję WPZiB (wydaną na podstawie obecnego art. 25 w połączeniu z art. 29 TUE), względnie przez dyrektywę lub rozporządzenie unijne (wymienione w art. 288 TFUE) zmieni ten stan prawny.

### **3.3. Możliwość zmiany charakteru prawnego wspólnego stanowiska 2008/944/WPZiB**

W związku z prowadzonymi obecnie rozważaniami (omówionymi w punkcie 6), dotyczącymi możliwości umocnienia efektywności wspólnego stanowiska 2008/944/WPZiB, nawiązać należy przede wszystkim do wskazanej w art. 9 Protokołu (nr 36) „zmiany” jego charakteru prawnego. W grę wchodzi, jak już wyżej wskazano, dwa warianty - przekształcenie wspólnego stanowiska 2008/944/WPZiB w decyzję WPZiB względnie w dyrektywę lub rozporządzenie unijne:

- **Po pierwsze** - możliwe jest przekształcenie wspólnego stanowiska 2008/944/WPZiB w decyzję WPZiB wskazaną w obecnym art. 24 lit. b) TUE i zdefiniowaną w art. 29 TUE, stosownie do którego „Rada

przyjmuje decyzje, które określają podejście Unii do danego problemu o charakterze geograficznym lub przedmiotowym. Państwa Członkowskie zapewniają zgodność swoich polityk krajowych ze stanowiskami Unii”. Jak już wskazano wyżej (w punkcie 3.2.) „zmiana” taka nie przyniesie jednak istotniejszych następstw co do wywieranych skutków prawnych, bowiem decyzja WPZiB, zastępująca wspólne stanowisko 2008/944/WPZiB, również skierowana byłaby tylko do państw członkowskich i nie wywoływałaby skutku bezpośredniego. Pewne umocnienie jej efektywności wynikałoby z tego, że po wejściu w życie Traktatu z Lizbony umocniono działanie zasady lojalności w ramach WPZiB, wyraźniej wskazano na konieczność przyjmowania przez państwa członkowskie środków prawa krajowego, jeśli jest do niezbędnego dla zagwarantowania efektywności decyzji WPZiB oraz rozszerzono właściwość Trybunału Sprawiedliwości UE na badanie legalności decyzji podejmowanych w ramach WPZiB „przewidujących środki ograniczające wobec osób fizycznych lub prawnych”<sup>62</sup>. Co prawda pozostaje sprawą otwartą (nie ma jeszcze orzecznictwa TSUE w tej mierze), czy pojęcie „osób fizycznych i prawnych” obejmie jedynie podmioty, wobec których nałożono sankcje, czy też również podmioty gospodarcze „dotknięte” pośrednio sankcjami. W każdym jednak razie pojawiła się możliwość uzyskania spójnej interpretacji decyzji nakładających sankcje przez Trybunał Sprawiedliwości UE.

- **Po drugie** - możliwe jest również przekształcenie wspólnego stanowiska 2008/944/WPZiB w dyrektywę lub rozporządzenie unijne wymienione w art. 288 TFUE. Przeszkód w zakresie kompetencji powierzonych Unii przez państwa członkowskie w tej dziedzinie nie ma. Unia ma kompetencje „w zakresie określania i realizowania” WPZiB, w tym „stopniowego określania wspólnej obrony” (art. 24 TUE w połączeniu z art. 2 ust. 4 TFUE), niemniej – stosownie do art. 40 TUE – realizacja WPZiB „nie narusza

---

<sup>62</sup> Por. J. Barcz, M. Górka, A. Wyrozumska, *Instytucje i prawo Unii Europejskiej ...*, s. 252.

stosowania procedur oraz odpowiedniego zakresu uprawnień instytucji przewidzianych w Traktatach do wykonywania kompetencji Unii, o których mowa w artykułach 3 - 6 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej” (postanowienia tych artykułów odnoszą się m.in. do unii celnej, wspólnych reguł konkurencji i rynku wewnętrznego). Tak więc w dziedzinie objętej obecnie wspólnym stanowiskiem 2008/944/WPZiB (zwłaszcza ośmiu kryteriów oceny przy wydawaniu zezwoleń na eksport) możliwe jest przyjęcie dyrektywy lub rozporządzenia unijnego.

„Wyłom” w tej dziedzinie uczyniło już rozporządzenie nr 1334/2000<sup>63</sup> ustanawiające wspólnotowy system kontroli eksportu produktów i technologii podwójnego zastosowania, zastąpione obecnie przez rozporządzenie nr 428/2009 ustanawiające wspólnotowy system kontroli wywozu, transferu, pośrednictwa i tranzytu w odniesieniu do produktów podwójnego zastosowania<sup>64</sup>. Proces ustanawiania „Europejskiego rynku obronnego”, czego wyrazem jest przyjęcie dyrektyw 2009/43 i dyrektywy 2009/81 oraz wspomnianego wyżej rozporządzenia nr 428/2009 pociąga za sobą konieczność umacniania jednolitej „Europejskiej polityki eksportowej”. W preambule rozporządzenia nr 428/2009 wskazuje się na trzy zasadnicze aspekty uzasadniające taki rozwój i wychodzące z pewnością poza dziedzinę towarów podwójnego zastosowania:

- **po pierwsze** - jedynie wspólny efektywny system wywozu zapewni wypełnienie zobowiązań międzynarodowych państw członkowskich UE, zwłaszcza w dziedzinie nieprolifracji (motyw 3 preambuły);
- **po drugie** - istnienie takiego systemu jest warunkiem wstępnym ustanowienia swobodnego przepływu towarów strategicznych i

---

<sup>63</sup> Dz. Urz. WE 2000 L 159/1.

<sup>64</sup> Dz. Urz. UE 2009 L 134/1.

usług w tej dziedzinie na rynku wewnętrznym UE (motyw 4 preambuły, odnoszący się do towarów podwójnego zastosowania);

- **po trzecie** - istnienie takiego systemu jest niezbędne dla promowania bezpieczeństwa UE i bezpieczeństwa międzynarodowego, a w płaszczyźnie gospodarczej dla „wyrównania szansy eksporterów z państw UE” (motyw 18 preambuły).

Jeśli z tego punktu widzenia ocenimy możliwość przekształcenia wspólnego stanowiska 2008/944/WPZiB w dyrektywę lub rozporządzenie unijne, to z pewnością najbardziej efektywnym rozwiązaniem byłoby wybranie formy unijnego rozporządzenia. Dyrektywa bowiem kierowana jest do państw członkowskich i nakazuje osiągnięcie określonego rezultatu (art. 288 akapit trzeci TFUE), poprzez wydanie stosownych środków prawa krajowego. Dyrektywa nie wywołuje więc co do zasady skutku bezpośredniego<sup>65</sup>. W omawianym przypadku owym „rezultatem” byłyby przede wszystkim kryteria oceny, jakie muszą być brane pod uwagę przez organy państw członkowskich UE w toku udzielania zezwoleń na eksport. Transpozycja dyrektywy oznaczałaby w tym przypadku wprowadzenie na szczeblu ustawowym odpowiednich regulacji (co już obecnie ma miejsce po uchwaleniu 25 maja 2012 r. ustawy o obrocie z zagranicą towarami strategicznymi)<sup>66</sup>. Istotna różnica wyrażałaby się w tym, że nad prawidłowością transpozycji, tj. zgodnością regulacji krajowych i ich stosowania z „rezultatem” określonym w unijnej dyrektywie czuwałby Trybunał Sprawiedliwości UE, a w przypadku zaniedbań ze strony państw członkowskich UE w tej dziedzinie Komisja Europejska mogłaby skierować skargę do Trybunału Sprawiedliwości UE o naruszenie przez dane państwo zobowiązań wynikających z Traktatów stanowiących podstawę UE (art. 258-260 TFUE). Niemniej kryteria oceny byłyby regulowane na szczeblu

---

<sup>65</sup> Na temat zasad transpozycji dyrektyw - szczegółowo: *Wytyczne polityki legislacyjnej i techniki prawodawczej. Zapewnienie skuteczności prawa Unii Europejskiej w polskim prawie krajowym ...*, s. 47 i nast.

<sup>66</sup> Dz. U. 2012 poz. 707.

prawa krajowego państw członkowskich, a więc możliwość różnic w ich interpretacji nadal utrzymywałyby się w znaczącym zakresie.

Efektywność ujednoczenia interpretacji i stosowania kryteriów oceny przy udzielaniu zezwoleń na eksport byłyby natomiast zdecydowanie mocniejsza w przypadku przekształcenia wspólnego stanowiska 2008/944/WPZiB w unijne rozporządzenie, które – stosownie do akapitu drugiego art. 288 TFUE – „Ma zasięg ogólny. Wiąże w całości i jest bezpośrednio stosowane we wszystkich Państwach Członkowskich”<sup>67</sup>. Rozwiązanie takie byłoby tym bardziej logiczne, że w drodze rozporządzenia regulowany są warunki kontroli wywozu, transferu, pośrednictwa i tranzytu towarów podwójnego zastosowania. Chodziłoby więc w zasadzie o „włączenie” treści wspólnego stanowiska 2008/944/WPZiB do rozporządzenia nr 428/2009 oraz stosowne rozszerzenie jego przedmiotu na wywóz towarów strategicznych.

#### **4. Powiązania wspólnego stanowiska 2008/944/WPZiB z dyrektywą 2009/43/WE i rozporządzeniem nr 428/2009**

##### **4.1. Powiązania wspólnego stanowiska 2008/944/WPZiB z dyrektywą 2009/43/WE**

Nie bez przyczyny wskazuje się, że dyrektywa 2009/43/WE w sprawie uproszczenia warunków transferów stanie się ważnym testem dla efektywności wspólnego stanowiska 2008/944/WPZiB<sup>68</sup>. Dodać można, że zapewne jej transpozycja przyczyni się do „wymuszenia” pełniejszej harmonizacji polityki udzielania zezwoleń na eksport.

Celem dyrektywy 2009/43/WE jest uproszczenie „zasad i procedur” transferu towarów strategicznych na unijnym rynku wewnętrznym (art. 1

---

<sup>67</sup> Na temat zasad stosowania rozporządzeń unijnych przez państwa członkowskie UE – szczególnie: *Wytyczne polityki legislacyjnej i techniki prawodawczej. Zapewnienie skuteczności prawa Unii Europejskiej w polskim prawie krajowym ...*, s. 36 i nast.

<sup>68</sup> S. Depauw, T. Baum, W. De Graeve, C. Wall, *The Common Position on arms exports ...*, s. 15.

ust. 1 dyrektywy), a zasadniczym środkiem na rzecz realizacji tego celu jest wprowadzenie jednego zezwolenia na transfer, po czym towar może swobodnie cyrkulować po unijnym rynku wewnętrznym. Do tego - w szeregu przypadków - udzielanie zezwolenia na pewne kategorie towarów strategicznych nie jest w ogóle wymagane (art. 4 dyrektywy)<sup>69</sup>.

Nie budzi raczej wątpliwości pogląd<sup>70</sup>, że w transferze wewnątrzunijnym - na unijnym rynku wewnętrznym - kryteria oceny przy udzielaniu zezwoleń (na transfer) określone w art. 2 wspólnego stanowiska 2008/944/WPZiB nie mają zastosowania, wszystkie bowiem państwa członkowskie są związane katalogiem wspólnych wartości określonym w art. 2 TUE<sup>71</sup> i sprecyzowanych w art. 21 ust. 1 TUE w odniesieniu do „działań Unii na arenie międzynarodowej”<sup>72</sup>. Można zastanawiać się, czy w pewnym zakresie znaczenia nie będzie miało kryterium 7 (niebezpieczeństwo reeksportu w niepożądanym kierunku lub do niepożądanego użytkownika końcowego), w odniesieniu do podmiotu gospodarczego działającego na terytorium UE w złej wierze<sup>73</sup>.

---

<sup>69</sup> Szczegółowo: H. Ingels, *The intra-EU defence trade directive: positive goals (w:) The EU defence market: balancing effectiveness with responsibility* (ed. by A. JK Bailes & S. Depauw), Flemish Peace Institute, Brussels 2011, s. 61 i nast.

<sup>70</sup> S. Depauw, T. Baum, W. De Graeve, C. Wall, *The Common Position on arms exports ...*, s. 15.

<sup>71</sup> „Unia opiera się na wartościach poszanowania godności osoby ludzkiej, wolności, demokracji, równości, państwa prawnego, jak również poszanowania praw człowieka, w tym praw osób należących do mniejszości. Wartości te są wspólne Państwom Członkowskim w społeczeństwie opartym na pluralizmie, niedyskryminacji, tolerancji, sprawiedliwości, solidarności oraz na równości kobiet i mężczyzn”.

<sup>72</sup> „Działania Unii na arenie międzynarodowej oparte są na zasadach, które leżą u podstaw jej utworzenia, rozwoju i rozszerzenia oraz które zamierza wspierać na świecie: demokracji, państwa prawnego, powszechności i niepodzielności praw człowieka i podstawowych wolności, poszanowania godności ludzkiej, zasad równości i solidarności oraz poszanowania zasad Karty Narodów Zjednoczonych oraz prawa międzynarodowego.

Unia dąży do rozwijania stosunków i budowania partnerstwa z państwami trzecimi oraz z organizacjami międzynarodowymi, regionalnymi lub światowymi, które wyznają zasady, o których mowa w akapicie pierwszym. Sprzyja ona wielostronnym rozwiązaniom wspólnych problemów, w szczególności w ramach Organizacji Narodów Zjednoczonych.”.

<sup>73</sup> S. Depauw, T. Baum, W. De Graeve, C. Wall, *The Common Position on arms exports ...*, s. 15.

Natomiast poważniejsze problemy mogą wyniknąć w relacjach między dyrektywą 2009/43/WE w wspólnym stanowiskiem 2008/944/WPZiB w przypadku udzielania zezwoleń na eksport, tj. na wywóz do państw trzecich (nie będących państwami członkowskimi UE), tym bardziej że w art. 1 ust. 2 dyrektywy jednoznacznie zastrzeżono, iż „Niniejsza dyrektywa nie narusza swobody decyzji państw członkowskich w zakresie polityki eksportowej produktów związanych z obronnością”.

Istota problemu wyraża się w tym<sup>74</sup>, że w ramach transferu towarów strategicznych, a zwłaszcza komponentów do takich towarów, państwo udzielające zezwolenia może nakładać ograniczenia w przypadku reeksportu (wymóg konsultacji, listy ostatecznych odbiorców, którzy nie mogą otrzymać danego produktu) z innego państwa członkowskiego UE (które wydaje zezwolenie na wywóz - eksport). Do problemu tego nawiązuje motyw (35) preambuły dyrektywy 2009/43/WE: „W momencie występowania o zezwolenie na eksport do krajów trzecich przedsiębiorstwa powinny poinformować właściwe władze, czy przestrzegają wszelkich ograniczeń eksportu nałożonych na transfer danego produktu związanego z obronnością przez państwo członkowskie, które wydało to zezwolenie na transfer. W tym kontekście należy przypomnieć, że mechanizm konsultacji między państwami członkowskimi przewidziany we wspólnym stanowisku 2008/944/WPZiB ma szczególne znaczenie”.

Jeżeli między stanowiskiem państwa wydającego zezwolenie na wywóz a państwa, które wydało zezwolenie na transfer (obciążone warunkami w przypadku reeksportu) dojdzie do kontrowersji, to wówczas może być uruchomiony mechanizm konsultacji (art. 4 wspólnego stanowiska 2008/944/WPZiB), którego wynik nie jest wiążący dla państwa eksportera. Następstwem może być wystąpienie barier ekonomicznych i politycznych nie tylko na unijnym rynku wewnętrznym w transferze towarów strategicznych, lecz również w eksporcie.

---

<sup>74</sup> Tamże, s. 15/16.

Postanowienia motywu (30) preambuły dyrektywy 2009/43/WE, podkreślając znaczenie wspólnych zasad wywozu i mechanizmu wymiany informacji i konsultacji rozwijanych na podstawie wspólnego stanowiska 2008/944/WPZiB, nawołują do wyważenia interesów: „Niniejsza dyrektywa nie powinna utrudniać państwom członkowskim określania warunków udzielania zezwoleń na transfer produktów związanych z obronnością, w tym ewentualnych ograniczeń związanych z eksportem, w szczególności gdy jest to konieczne do celów współpracy w ramach tego wspólnego stanowiska”. Podobnie Komisja Europejska nawołuje do niekorzystania przez państwa członkowskie z możliwości nakładania ograniczeń przy udzielaniu zezwolenia na transfer<sup>75</sup>. Niemniej nie ulega wątpliwości, że rozwiązanie tego problemu i ustanowienie efektywnego „Europejskiego rynku obronnego” wymaga ujednoczenia reżimów prawnych i ustanowienia skutecznych kryteriów oceny i ujednoczenia systemu wydawania zezwoleń na wywóz, a tym samym ustanowienia wspólnej „Europejskiej polityki kontroli eksportu uzbrojenia” jako ważnego elementu dopełniającego „Europejski rynek obronny”.

#### **4.2. Powiązania wspólnego stanowiska 2008/944/WPZiB z rozporządzeniem nr 428/2009**

Powiązania między wspólnym stanowiskiem 2008/944/WPZiB o rozporządzeniami dotyczącym obrotu towarami podwójnego zastosowania są określone w postanowieniach wspólnego stanowiska 2008/944/WPZiB oraz nowego rozporządzenia nr 428/2009.

Wspólne stanowisko 2008/944/WPZiB zostało przyjęte kilka lat po wejściu w życie pierwotnego rozporządzenia nr 1334/2000<sup>76</sup>. Stąd też rozporządzenie to nie mogło nawiązywać do wspólnego stanowiska 2008/944/WPZiB. Natomiast wspólne stanowisko zawiera odpowiednie postanowienia w art. 6: „Bez uszczerbku dla rozporządzenia (WE) nr 1334/2000 kryteria określone w art. 2 niniejszego wspólnego stanowiska

---

<sup>75</sup> Tamże.

<sup>76</sup> Dz. Urz. WE 2000 L 159/1.



oraz procedury konsultacji przewidziane w art. 4 są również stosowane dla państw członkowskich w odniesieniu do towarów i technologii podwójnego zastosowania, określonych w załączniku I do rozporządzenia (WE) nr 13334/2000, gdy istnieją poważne podstawy do przypuszczenia, że ostatecznym użytkownikiem tych towarów lub technologii będą siły zbrojne lub siły bezpieczeństwa wewnętrznego lub podobne organy w państwie odbiorcy. Odniesienia w niniejszym wspólnym stanowisku do technologii wojskowych lub sprzętu wojskowego uznaje się za obejmujące również takie towary i technologie”.

Z postanowień tych wynika jednoznacznie, że kryteria oceny (określone w art. 2 wspólnego stanowiska 2008/944/WPZiB) mają zastosowanie również do towarów podwójnego zastosowania, „gdy istnieją poważne podstawy do przypuszczenia, że ostatecznym użytkownikiem tych towarów lub technologii będą siły zbrojne lub siły bezpieczeństwa wewnętrznego lub podobne organy w państwie odbiorcy”. W takim przypadku stosowany jest również mechanizm konsultacji określony w art. 4 wspólnego stanowiska 2008/944/WPZiB. Podkreśla się w końcu, że termin użyty we wspólnym stanowisku 2008/944/WPZiB - „technologie wojskowe i sprzęt wojskowy” - stosuje się odpowiednio do towarów podwójnego zastosowania.

Nowe rozporządzenie nr 428/2009 nawiązuje wprost do postanowień wspólnego stanowiska 2008/944/WPZiB. Stosownie do postanowień art. 12 ust. 1 rozporządzenia, przy podejmowaniu decyzji o udzieleniu zezwolenia na wywóz państwa członkowskie UE zobowiązane są do brania pod uwagę „wszelkich istotnych względów”, obejmujące ich zobowiązania przyjęte w ramach międzynarodowych systemów nieproliferacyjnych (lit. a) i nałożone sankcje międzynarodowe (lit. b) oraz (art. 12 ust. 1 lit. c) rozporządzenia) - „względy krajowej polityki zagranicznej i bezpieczeństwa, w tym dziedziny objęte wspólnym stanowiskiem Rady 2008/944/WPZiB z dnia 8 grudnia 2008 r. określające wspólne zasady kontroli wywozu technologii wojskowych i sprzętu wojskowego”.

Niezależnie od tego w co najmniej trzech motywach preambuły rozporządzenia nr 428/2009 wskazano na znaczenie jednolitego systemu zezwoleń i kontroli w stosunku do towarów podwójnego zastosowania dla zapewnienia rozwoju „Europejskiego rynku obronnego”. W motywie (2) mowa jest o konieczności zapewnienia „skutecznej kontroli podczas wywozu ze Wspólnoty Europejskiej”, w motywie (4) podkreśla się, że istnienie takiego systemu kontroli jest „warunkiem wstępnym dla ustanowienia swobodnego przepływu produktów podwójnego zastosowania wewnątrz Wspólnoty”, a w motywie (18) podkreśla się znaczenie takiego „jednolitego i konsekwentnego” systemu dla „promowania ubezpieczeństwa UE i bezpieczeństwa międzynarodowego oraz (...) wyrównania szans eksporterów z państw UE”.

Tak więc rozporządzenia dotyczące obrotu towarami podwójnego zastosowania stanowią ważny „wyłom” w międzyrządowym charakterze unijnej regulacji kontroli wywozu towarów strategicznych (na mocy wspólnego stanowiska 2008/944/WPZiB). Wskazane wyżej argumenty, zawarte w preambule rozporządzenia nr 428/2009, można z powodzeniem odnieść do postulatu ustanowienia „jednolitych ram prawnych” dla „Europejskiej polityki obronnej” i „Europejskiej polityki kontroli eksportu uzbrojenia” (por. punkt 6).

## **5. Transpozycja wspólnego stanowiska 2008/944/WPZiB w prawie polskim**

Wspólne stanowisko 2008/944/WPZiB należy do tych aktów prawnych byłego II filaru UE, które wymagały transpozycji do prawa krajowego państw członkowskich, tj. wydania stosownych przepisów prawa krajowego niezbędnych do jego wykonania:

- niektóre postanowienia wspólnego stanowiska 2008/944/WPZiB wprost odwołują się do prawa krajowego państw członkowskich UE (artykuły 1 ust. 2 ostatni akapit, art. 3, art. 12 );

- szereg postanowień wspólnego stanowiska 2008/944/WPZiB zawiera zobowiązania państw członkowskich istotne dla podmiotów prywatnych (łącznie z kryteriami oceny); postanowienia takie powinny więc znaleźć odzwierciedlenie w prawie krajowym państw członkowskich UE;

Transpozycji postanowień wspólnego stanowiska 2008/944/WPZiB dokonuje dopiero ustawa z dnia 25 maja 2012 r. o zmianie ustawy o obrocie z zagranicą towarami, technologiami i usługami o znaczeniu strategicznym dla bezpieczeństwa państwa, a także dla utrzymania międzynarodowego pokoju i bezpieczeństwa oraz niektórych innych ustaw<sup>77</sup>. Polska była oczywiście związana wspólnym stanowiskiem od chwili jego wejścia w życie i tym samym zobowiązana do jego wykonywania, mimo braku transpozycji jego postanowień do prawa krajowego. W takiej sytuacji rozwiązaniem zasadniczym było konieczność odwoływania się przez organy krajowe do zasady przyjaznej interpretacji prawa krajowego wobec wspólnego stanowiska 2008/944/WPZiB, tj. takiej interpretacji prawa krajowego, które zapewniało wykonanie zobowiązań wynikających ze wspólnego stanowiska.

Jak wskazano, uchwalona w dniu 25 maja 2012 r. dokonuje m.in. transpozycji postanowień wspólnego stanowiska 2008/944/WPZiB. Najważniejsze postanowienia ustawy w tej dziedzinie są następujące:

- stosownie do zasad legislacyjnych akt krajowy wykonujący zobowiązania wynikające z aktu unijnego prawa pochodnego (zwłaszcza dyrektywy) powinien wskazywać na taki akt prawa unijnego<sup>78</sup>; zasady transpozycji wspólnych stanowisk są podobne do transpozycji dyrektyw - ustawa zasadnie wskazuje więc w przypisie do tytułu, że jej zadaniem jest m.in. transpozycja postanowień wspólnego stanowiska 2008/944/WPZiB; wskazanie w przypisie

---

<sup>77</sup> D. U. 2012 poz. 707.

<sup>78</sup> *Wytyczne polityki legislacyjnej i techniki prawodawczej. Zapewnienie skuteczności prawa Unii Europejskiej w polskim prawie krajowym ...*, s. 106 i nast.

dotyczy również dyrektywy 2009/43/WE i rozporządzenie nr 428/2009, przy czym rozporządzenie te wymienione jest także w art. 2 ustawy; w artykule tym mowa jest również o „umowach i innych zobowiązaniach międzynarodowych”, co można odnieść również do wspólnego stanowiska 2008/944/WPZiB (akty prawne dawnego II filaru, podobnie jak akty III filaru UE miały charakter międzynarodowoprawy<sup>79</sup>;

- zawarty w art. 3 ustawy tzw. słowniczek, tj. objaśnienia najważniejszych stosowanych w ustawie terminów, obejmuje również terminy, do których odwołuje się art. 1 ust. 2 wspólnego stanowiska 2008/944/WPZiB, określając zakres przedmiotowy jego stosowania;
- art. 6a. ust. 3 ustawy zobowiązuje Ministra Gospodarki do określenia w drodze rozporządzenia wykazu uzbrojenia, na obrót którym wymagane jest zezwolenie, przy czym przy sporządzaniu takiego wykazu muszą być uwzględnione „wykazy międzynarodowe, w szczególności wspólny wykaz uzbrojenia przyjęty przez Radę Unii Europejskiej”; ustawa zapewnia w ten sposób uwzględnienie zobowiązań wynikających z art. 12 wspólnego stanowiska 2008/944/WPZiB;
- wspólne stanowisko 2008/944/WPZiB pozostawia państwom członkowskim swobodę co do określenia, w jakich przypadkach wymagane jest zezwolenie na wywóz: w stosunku do uzbrojenia ustawa określa rodzaje zezwoleń w art. 7 ust. 2, a w kolejnych artykułach (art. 8 do 14) reguluje procedurę rozpatrywania wniosków, uwzględniając również dobre praktyki (uzgodnienia) zawarte w „Przewodniku”;
- ustawa zawiera zobowiązanie do uwzględniania kryteriów określonych w art. 2 wspólnego stanowiska 2008/944/WPZiB przy ocenie

---

<sup>79</sup> Na ten temat: S. Biernat, *Źródła prawa Unii Europejskiej (w:) Prawo Unii Europejskiej. Zagadnienia systemowe ...*, s. 1-214/215.

wniosków w sprawie zezwolenia na wywóz (art. 1 ust. 1 wspólnego stanowiska 2008/944/WPZiB) oraz wprowadzenia odpowiednich gwarancji do polskiego prawa krajowego (art. 12 wspólnego stanowiska 2008/944/WPZiB), odwołując się i opisując sumarycznie te kryteria w art. 16 ust. 1 i 2; zauważyć można w tym kontekście, że odrębnie powołane są kryteria oceny (odmowy) w odniesieniu do obrotu towarami podwójnego zastosowania (art. 15 ustawy); można było z powodzeniem ująć łącznie kryteria – tak w odniesieniu do uzbrojenia, jak i towarów podwójnego zastosowania (por. art. 6 wspólnego stanowiska 2008/944/WPZiB);

- postanowienia art. 16 ust. 3 ustawy dotyczą transpozycji mechanizmu wymiany informacji zawartego w zdaniu pierwszym ust. 1 art. 4 wspólnego stanowiska 2008/944/WPZiB, stwierdzając: „Organ kontroli obrotu informuje właściwe organy państw członkowskich Unii Europejskiej o odmowie wydania zezwolenia na obrót uzbrojeniem z przyczyn określonych w ust. 1 i 2 (chodzi o kryteria oceny - przyp. autora), dołączając uzasadnienie odmowy jego wydania”. Jest to prawie dosłowne powtórzenie odpowiednich postanowień wspólnego stanowiska 2008/944/WPZiB. Można było rozważyć uzupełnienie postanowień ustawy o uzgodnienia zawarte w „Przewodniku”, zwłaszcza o informowaniu również Sekretariatu Rady UE;
- postanowienia art. 12b ustawy transponują mechanizm konsultacji (określony w zdaniu drugim i trzecim ust. 1 art. 4 wspólnego stanowiska 2008/944/WPZiB, stwierdzając: „ Organ kontroli obrotu przed wydaniem zezwolenia (...) ustala, czy w ciągu ostatnich 3 lat właściwy organ innego państwa lub państw członkowskich Unii Europejskiej odmówią wydania zezwolenia na obrót towarem o znaczeniu strategicznym o zasadniczo identycznych parametrach oraz do tego samego końcowego użytkownika lub odbiorcy co we wniosku o zezwolenie. W takim przypadku organ kontroli obrotu konsultuje się z właściwym organem państwa członkowskiego Unii Europejskiej, który odmówił wydania takiego zezwolenia, a jeżeli

organ kontroli obrotu wyda zezwolenie - informuje o tym ten organ, dołączając szczegółowe uzasadnienie swojej decyzji”; transpozycja mechanizmu konsultacji jest co do zasady prawidłowa, można było jednak rozważyć uzupełnienie postanowień ustawy - podobnie jak w przypadku mechanizmu wymiany informacji - o zasadnicze uzgodnienia zawarte w „Przewodniku”; zwłaszcza powtórzyć w ustawie obowiązek przekazania informacji o wydaniu zezwolenia również pozostałym państwom członkowskim UE oraz Sekretariatowi Rady UE;

- postanowienia art. 27c ustawy odnoszą się do zasady przejrzystości – obowiązku składania sprawozdań (art. 8 wspólnego stanowiska 2008/944/WPZiB); stosownie do postanowień art. 27c ustawy - Minister Spraw Zagranicznych sporządza roczne sprawozdania dotyczące wywozu uzbrojenia i przekazuje je „właściwym organom państw członkowskich Unii Europejskiej, w terminie do końca III kwartału następnego roku” (ust. 1); również Minister Spraw Zagranicznych „publikuje sprawozdanie, o którym mowa w ust. 1, w terminie do końca III kwartału następnego roku”; rozwiązania te uwzględniają zobowiązania wynikające z art. 8 wspólnego stanowiska 2008/944/WPZiB, przy czym, jeśli chodzi o roczne sprawozdanie przesyłane innym państwom członkowskim, to i w tym przypadku można było uwzględnić praktykę związaną z „Przewodnikiem” i - jako adresata sprawozdania – wymienić również Sekretariat Rady UE; natomiast stosunkowo istotna nieostrość występuje w relacji między postanowieniami ustępu 2 art. 27c ustawy a postanowieniami art. 8 wspólnego stanowiska 2008/944/WPZiB: z tych ostatnich wynika (łącznie z uzgodnieniami zawartymi w „Przewodniku”), że niektóre informacje zawarte w sprawozdaniu przesyłanemu do pozostałych państw członkowskich UE i do Sekretariatu Rady UE mają charakter poufny. Tym samym sprawozdanie to nie jest identyczne ze sprawozdaniem rocznym, do którego publikacji zobowiązane są państwa (to ostatnie ograniczone jest też przedmiotowo do Wykazu uzbrojenia UE). Natomiast z brzmienia postanowień ust. 2 art. 27 c ustawy wynika, że Minister

Spraw Zagranicznych zobowiązany jest do publikacji sprawozdania, które przesyła pozostałym państwom członkowskim UE i Sekretariatowi Rady UE.

Generalnie transpozycja postanowień wspólnego stanowiska 2008/944/WPZiB jest prawidłowa. Można było odwołać się również do „Przewodnika”, zwłaszcza do głównych zasad ustalonej praktyki. Niemniej nie można czynić z tego formalnego zarzutu co do prawidłowości transpozycji wspólnego stanowiska 2008/944/WPZiB, uzgodnienia zawarte w „Przewodniku” mają bowiem charakter polityczny (choć pewnym punktem odniesienia mógłby być art. 13 wspólnego stanowiska 2008/944/WPZiB, odwołujący się wprost do „Przewodnika”). Również sumaryczność ujęcia kryteriów oceny nie może być traktowana jako uchybienie zasadom transpozycji, zwłaszcza jeśli uwzględnimy generalne zasady, które muszą być brane pod uwagę przy stosowaniu ustawy z 25 maja 2012 r.:

- przy stosowaniu ustawy i interpretacji jej postanowień należy uwzględniać zobowiązania wynikające ze wspólnego stanowiska 2008/944/WPZiB;
- postanowienia ustawy należy interpretować w sposób „przyjazny” („zgodny”) wobec zobowiązań wynikających ze wspólnego stanowiska 2008/944/WPZiB, w kontekście zasady lojalności działającej również w ramach WPZiB i zasady jednolitych ram instytucjonalnych, nakazujących szanowanie ówczesnego zasobu wspólnotowego (obecnie unijnego);
- w przypadku niezgodności, której nie dałoby się przewyciężyć w drodze interpretacji „przyjaznej” zobowiązaniom wynikającym ze wspólnego stanowiska 2008/944/WPZiB, ustawodawca musi dokonać stosownej nowelizacji ustawy (zapewniającej skuteczność postanowieniom wspólnego stanowiska 2008/944/WPZiB).

## 6. Rozważane propozycje na rzecz umocnienie harmonizacji udzielania zezwoleń w ramach europejskiej polityki eksportowej

Szereg istotnych okoliczności sprawia, iż w najbliższym czasie nastąpi przyśpieszenie ustanawiania „Europejskiej polityki kontroli eksportu” jako istotnego aspektu budowy jednolitej „Europejskiej polityki obronnej”. W tym kontekście doświadczenia związane ze stosowaniem wspólnego stanowiska 2008/944/WPZiB są niezmiernie istotne. Zgodzić należy się z wnioskami zawartymi w studium S. Depauw’a, T. Bauma, W. De Graeve, C. Walla, iż wspólne stanowisko doprowadziło do harmonizacji procedur i umocnienia konsultacji między państwami członkowskimi, natomiast nie zharmonizowało praktyki państw w najistotniejszej dziedzinie - udzielania zezwoleń na wywóz: *„Given that the competence for arms exports rests with the member states, their policies are bound to be influenced by national interests and viewpoints. Studies have shown that there is little evidence that decisions on the granting of exports licences have been harmonized. Nevertheless, the Code of Conduct and the Common Position have led to harmonization of procedures and to greater consultation, yet not necessarily to greater agreement about the ultimate decisions on arms export”*<sup>80</sup>.

Wracając do uwarunkowań oceny działania wspólnego stanowiska 2008/944/WPZiB, wskazać można obecnie na co najmniej cztery istotne aspekty, jakie należy brać pod uwagę:

- **w płaszczyźnie ogólnopolitycznej:** wydarzenia w państwach Afryki Północnej i Środkowego Wschodu - konsekwencje „Arabskiej wiosny” 2011 r. - ukazały w pełni konsekwencje braku harmonizacji w polityce udzielania zezwoleń na wywóz towarów strategicznych z państw członkowskich UE do państw trzecich oraz na konsekwencje braku współdziałania przy ocenie sytuacji wewnętrznej w państwach trzecich<sup>81</sup>;

<sup>80</sup> S. Depauw, T. Baum, W. De Graeve, C. Wall, *The Common Position on arms exports ...*, s. 14.

<sup>81</sup> Szczegółowo na ten temat: M. Bromley, *The Review of the EU Common Position on arms exports: Prospects for strengthened controls ...*, s. 13/14.



- **w płaszczyźnie gospodarczo-politycznej:** działania dopełniające - ustanawiania w ramach unijnego rynku wewnętrznego „Europejskiego rynku obronnego”, co znalazło wyraz przede wszystkim w przyjęciu dyrektywy 2009/43/WE w sprawie uproszczenia warunków transferów produktów związanych z obronnością we Wspólnocie<sup>82</sup> (stosownie do art. 18 ust. 1 dyrektywy przepisy krajowe transponujące dyrektywę miały być przyjęte i ogłoszone do dnia 30 czerwca 2011 r., natomiast państwa członkowskie zostały zobowiązane do ich stosowania od dnia 30 czerwca 2012 r.) - sprawiają, że umocnienie również „Europejskiej polityki kontroli eksportu” staje się niezbędne; w przeciwnym wypadku - przy braku harmonizacji udzielania zezwoleń na eksport towarów strategicznych - pojawiają się nowe bariery proceduralne i ekonomiczne w transferze w ramach unijnego rynku wewnętrznego<sup>83</sup>;
- **w płaszczyźnie unijnej:** powyższa okoliczność oraz inne istotne uwarunkowania integracyjno-polityczne sprawiają, że UE stoi w obliczu podjęcia decyzji o zasadniczym charakterze: czy polityka kontroli wywozu broni (do państw trzecich) ma stać się zasadniczym elementem rozwoju wspólnego „Europejskiego rynku obronnego”<sup>84</sup>;
- **w płaszczyźnie formalnej:** postanowienia art. 15 wspólnego stanowiska 2008/944/WPZiB zobowiązują do przeprowadzenia jego „przeгляdu” w trzy lata po jego przyjęciu; okres przeglądu przypada więc na rok 2012.

---

<sup>82</sup> Dz. Urz. UE 2009 L 146/1.

<sup>83</sup> S. Depauw, T. Baum, W. De Graeve, C. Wall, *The Common Position on arms exports ...*, s. 16 („*Incomplete harmonization of arms export control policy will probably seriously undermine the implementation of this Directive. As it is possible to attach export limitations to transfer licences, this procedure may lead to both procedural and economic obstacles*“).

<sup>84</sup> Tamże, s. 16.

Powyższe względu sprawiają, że dyskutowanych jest szereg propozycji umocnienia efektywności wspólnego stanowiska 2008/944/WPZiB, skierowanych zwłaszcza na umocnienie harmonizacji udzielania zezwoleń w ramach budowania „Europejskiej polityki kontroli eksportu”. Poniższe zestawienie dyskutowanych propozycji odwołuje się głównie do analiz prezentowanych przez ośrodki naukowe i NGO’s zajmujące się kontrolą eksportu uzbrojenia<sup>85</sup>, natomiast utrudnione jest sięgnięcie do koncepcji wysuwanych w dyskusji między państwami członkowskimi UE oraz instytucjami i urzędami unijnymi. Dyskusje w ramach przeprowadzanego „przeglądu” mają bowiem charakter poufny. Z informacji przedłożonych przez Wysoką Przedstawiciel Ashton w połowie 2012 r. wynika jedynie, że dyskusja na ten temat w COARM dopiero się rozpoczęła, a państwa członkowskie zaraz na wstępie uzgodniły, że nie narzucają sobie żadnych limitów co do czasu jej trwania<sup>86</sup>.

Z opublikowanych materiałów dotyczących dotychczasowego przebiegu tej dyskusji wynika, że generalnie realizacja wspólnego stanowiska 2008/944/WPZiB oceniana jest pozytywnie, a uzgodnione priorytety obejmują m.in. aktualizację „Podręcznika”, czuwanie nad włączeniem postanowień wspólnego stanowiska do prawa krajowego państw członkowskich UE, wniesienie solidnego wkładu przez UE do negocjacji nad Traktatem o handlu bronią, zintensyfikowanie działań na rzecz propagowania wspólnego stanowiska w stosunkach zewnętrznych Unii, umocnienie współpracy z państwami trzecimi w celu wymiany najlepszych praktyk<sup>87</sup>.

---

<sup>85</sup> Przedstawione propozycje zostały omówione głównie w nawiązaniu do prac: M. Bromley, *The Review of the EU Common Position on arms exports: Prospects for strengthened controls ...* oraz S. Depauw, T. Baum, W. De Graeve, C. Wall, *The Common Position on arms exports ...*.

<sup>86</sup> Por. Odpowiedź Wysokiej Przedstawiciel Ashton z 22 maja 2012 r. na interpelację deputowanej do Parlamentu Europejskiego T. Cronberg z 26 marca 2012 r. [www.europarl.europa.eu](http://www.europarl.europa.eu) (data weryfikacji 1 listopada 2012 r.).

<sup>87</sup> Rada. Czternaste sprawozdanie roczne sporządzone zgodnie z art. 8 ust. 2 wspólnego stanowiska ... (punkt III Wprowadzenia).

## (1) Propozycje zmian w sferze prawnej

Propozycje w tej dziedzinie koncentrują się na umocnieniu statusu prawnego wspólnego stanowiska 2008/944/WPZiB i ustanowieniu „wspólnych jednolitych ram prawnych” (*a common legal Framework*)<sup>88</sup>, obejmujących „Europejski rynek obronny” i „Europejską politykę kontroli eksportu”. Wychodzi się przy tym zasadnie z założenie, że utrzymanie obecnego, zróżnicowanego stanu prawnego, tj. regulacji transferu towarów strategicznych na unijnym rynku wewnętrznym za pomocą środków wspólnotowych (unijnych) a wspólnych zasad eksportu tych towarów do państw trzecich za pomocą środków międzyrządowych, jest nie do utrzymania. Konsekwencją będzie bowiem pojawienie się nowych barier ekonomicznych i politycznych w ramach unijnego rynku wewnętrznego („Europejskiego rynku obronnego”) oraz negatywne konsekwencje międzynarodowe, których przykładów „dostarczyła” „Arabska wiosna”.

Z wchodzących w grę możliwości, najbardziej ograniczone znaczenie miałyby przekształcenie wspólnego stanowiska 2008/944/WPZiB w decyzję WPZiB (przyjętą w ramach obecnie obowiązującego reżimu lizbońskiego); z punktu widzenia skutków prawnych zmiana taka niewiele by zmieniała. Również przekształcenie wspólnego stanowiska 2008/944/WPZiB w unijną dyrektywę nie przyniosłoby zapewne istotniejszych zmian, „rezultat” (przede wszystkim kryteria oceny) musiałby bowiem zostać transponowany do prawa krajowego państw członkowskich, a to dawałoby asumpt do zróżnicowanej interpretacji i nie musiałoby prowadzić do skutecznej harmonizacji udzielania zezwoleń w wywozie. Optymalnym rozwiązaniem byłoby więc przekształcenie wspólnego stanowiska 2008/944/WPZiB w unijne rozporządzenie. Regulacja obrotu towarami podwójnego zastosowania w drodze rozporządzenia stanowi w tym kontekście solidny punkt odniesienia.

---

<sup>88</sup> S. Depauw, T. Baum, W. De Graeve, C. Wall, *The Common Position on arms exports ...*, s. 16.

Przekształcenie wspólnego stanowiska 2008/944/WPZiB w unijne rozporządzenie prowadziłoby do ujednoczenia prawa w podwójnym znaczeniu:

- **po pierwsze** - ujednoczyłoby reżim prawny w dziedzinie „Europejskiego rynku obronnego” i „Europejskiej polityki kontroli eksportu”, ustanawiające rzeczywiste „wspólne jednolite ramy prawne”;
- **po drugie** - rozporządzenia unijne są środkiem ujednoczenia prawa unijnego w dziedzinie ich stosowania przez państwa członkowskie; jako akt prawny wywierający skutki bezpośrednie w prawie krajowym państw członkowskich, rozporządzenie w sposób optymalny gwarantuje jednolitość interpretacji i stosowania prawa unijnego.

Istotnym zabiegiem uzupełniającym może być również umocnienie statusu prawnego „Przewodnik do wspólnego stanowiska Rady 2008/944/WPZiB”, zwłaszcza jeśli chodzi o doprecyzowanie harmonizacji procedur w państwach członkowskich w dziedzinie wywozu towarów strategicznych<sup>89</sup>. Sam „Przewodnik” mógłby pozostać politycznym uzgodnieniem, precyzującym dobre praktyki w dziedzinie kontroli eksportu towarów strategicznych, niemniej regulowane w nim, istotne elementy procedur powinny zostać włączone do unijnego rozporządzenia, które zastąpiłoby wspólne stanowisko 2008/944/WPZiB.

Podkreśla się jednak zasadnie<sup>90</sup>, że ustanowienie „jednolitych ram prawnych” dla wspólnego „Europejskiego rynku obronnego” oraz dla zasad kontroli wywozu towarów strategicznych nie gwarantuje jeszcze spójności interpretacji i stosowania. Dowodem tego jest krytyka rozporządzenia w sprawie towarów podwójnego przeznaczenia,

---

<sup>89</sup> Tamże, s. 17.

<sup>90</sup> Tamże, s. 17.

wskazująca, iż jest ono przez instytucje krajowe interpretowane i stosowane niespójnie<sup>91</sup>. Ustanowienie „jednolitych ram prawnych” nie musi więc w pełni gwarantować pełnego ujednoczenia (spójnej interpretacji i stosowania) zasad wywozu towarów strategicznych. Niezbędne jest również usprawnienie procedur oraz rozwiązań instytucjonalnych.

## **(2) Propozycje nakierowane na pogłębienie mechanizmów wymiany informacji i konsultacji**

Propozycje w tej dziedzinie dotyczą - z jednej strony - pogłębienia mechanizmów wymiany informacji i konsultacji, z drugiej zaś - poszerzenie ich przedmiotowego zakresu.

Jeśli chodzi o pogłębienie mechanizmów wymiany informacji i konsultacji, to rozważane propozycje koncentrują się przede wszystkim na mechanizmie konsultacji. Chodzi zwłaszcza o rozszerzenie ich formuły i wyjście poza obecny „bilateralizm”. Stąd proponuje się<sup>92</sup>, aby - zwłaszcza gdy rysuje się rozbieżność ocen w przypadku gdy jedno państwo odmówiło wydania zezwolenia a inne rozważa wydanie zezwolenia w odniesieniu do „zasadniczo takiej samej transakcji” - w większym stopniu włączyć w proces konsultacji Unię. Miałyby to dotyczyć zwłaszcza doprowadzenia do spójnej oceny potencjalnego odbiorcy (państwa trzeciego) w świetle kryteriów oceny w toku podejmowania decyzji o udzieleniu zezwolenia. Korespondują z tym propozycje (omówione poniżej) wykorzystania reform wprowadzonych na mocy Traktatu z Lizbony, przede wszystkim umocnienia pozycji Wysokiego Przedstawiciela Unii do Spraw Zagranicznych i Polityki Bezpieczeństwa, podporządkowanej mu ESDZ i delegatur Unii.

Istotnym aspektem rozważanych propozycji jest podniesienie użyteczności COARM w toku procesu konsultacji i wymiany informacji

---

<sup>91</sup> Tamże, s. 17.

<sup>92</sup> Tamże, s. 17.

(któremu od 2010 r. przewodniczy przedstawiciel ESDZ, a nie Prezydencji rotacyjnej). W ramach rozważanych propozycji wskazuje się również<sup>93</sup> na włączenie do obrad przedstawicieli organów państwowych udzielających zezwolenia oraz rozszerzenie zakresu i jakości przekazywanych (wymienianych) informacji. Postuluje się również umocnienie użyteczności „Przewodnika” poprzez rozwinięcie jego wersji *on line* (wymiana informacji i najlepszych praktyk). W końcu rozważane propozycje zmierzają do umocnienia zasady przejrzystości. Chodzi o rozwinięcie systemu raportowania (zwłaszcza dostosowanie tego systemu do konsekwencji związanych z dyrektywą 2009/43/WE w sprawie uproszczenia warunków transferów).

Jeśli natomiast chodzi o poszerzenie zakresu przedmiotowego stosowania mechanizmów wymiany informacji i konsultacji, to - zważywszy zwłaszcza na konsekwencje „Arabskiej wiosny” - proponuje się:

- rozszerzenie mechanizmu wymiany informacji i kontroli na *software* i inne typy technologii dotyczących *surveillance* (w większości nie objętych ani „Wspólnym wykazem uzbrojenia UE”, ani listą towarów podwójnego zastosowania), okazało się bowiem że odgrywają one istotną rolę w toku zwłaszcza zaburzeń wewnętrznych<sup>94</sup>;
- uszczegółowienie kryterium oceny dotyczącego przestrzegania zasad demokracji i praw człowieka, zwłaszcza w kontekście możliwych przypadków wewnętrznych zaburzeń o charakterze cywilnym (*civil unrest*)<sup>95</sup>.

---

<sup>93</sup> M. Bromley, *The Review of the EU Common Position on arms exports: Prospects for strengthened controls ...*, s. 14 –16.

<sup>94</sup> Tamże, s. 14.

<sup>95</sup> Tamże, s. 15.

### **(3) Propozycje usprawnień instytucjonalnych**

Wśród propozycji usprawnień o charakterze instytucjonalnym na pierwszy plan wysuwa się projekt ustanowienia „Europejskiego urzędu do spraw zezwoleń” (*a European licensing authority*)<sup>96</sup>. Podkreśla się, że - obok wprowadzenia „jednolitych ram prawnych” - jedynie ustanowienia takiego wspólnego urzędu, którego działalność zapewniałaby jednolitą i spójną ocenę sytuacji w państwie trzecim (odbiorcy) według uzgodnionych kryteriów, może zapewnić efektywność wspólnej „Europejskiej polityki kontroli eksportu” jako istotnej części wspólnego „Europejskiego rynku obronnego”.

Niezależnie od tego nawiązuje się do wykorzystania zwiększonych możliwości, jakie powstały po wprowadzeniu na mocy Traktatu z Lizbony reform instytucjonalnych, zwłaszcza w dziedzinie WPZiB. Tak więc proponuje się<sup>97</sup> umocnienie użyteczności COARM (w którym obecnie przewodnictwo sprawuje przedstawiciel ESDZ), większe wykorzystanie ESDZ, przede wszystkim zaś zwiększenie roli delegatur Unii w zapewnianiu wspólnej oceny w państwach trzecich przy stosowaniu kryteriów oceny w toku podejmowania decyzji o wydaniu zezwolenia na wywóz. Wskazuje się również na konieczność zwiększenia roli Parlamentu Europejskiego i podniesienia jego aktywności, szczególnie w związku ustanawianiem „Europejskiego rynku obronnego” i „Europejskiej polityki kontroli eksportu uzbrojenia”, objętych kompetencjami UE.

## **7. Refleksje końcowe**

Dopełnianie „Europejskiego rynku obronnego” w wyniku redefinicji postanowień art. 346 ust. 1 lit. b) TFUE oraz uchwalenia - obok modyfikacji rozporządzenia w sprawie obrotu towarami podwójnego zastosowania -

---

<sup>96</sup> Na ten temat: S. Depauw, T. Baum, W. De Graeve, C. Wall, *The Common Position on arms exports ...*, s. 17.

<sup>97</sup> M. Bromley, *The Review of the EU Common Position on arms exports: Prospects for strengthened controls ...*, s. 15/16.

dwóch ważnych dyrektyw sprawia, że znaczenie wspólnego stanowiska 2008/944/WPZiB wzrosło. W związku z okolicznościami politycznymi, dotyczącymi sytuacji międzynarodowej (następstwa „Arabskiej wiosny”), konsekwencjami rozwoju unijnego rynku wewnętrznego (którego coraz ważniejszym segmentem staje się „Europejski rynek obronny”) oraz sytuacja w samej Unii (postępujący proces różnicowania wewnętrznego związany z kryzysem finansowym w strefie euro), zakres regulacji zawartych we wspólnym stanowisku 2008/944/WPZiB oraz jego efektywność jest niewystarczająca. Rozwój i umacnianie wspólnej „Europejskiej polityki kontroli eksportu” towarów strategicznych jest nieunikniony.

Jeżeli liberalizacji transferu towarami strategicznymi w ramach unijnego rynku wewnętrznego („Europejskiego rynku obronnego”) nie będzie towarzyszyło umocnienie „Europejskiej polityki kontroli eksportu” uzbrojenia, pojawią się nowe bariery ekonomiczne i polityczne w transferze na unijnym rynku wewnętrznym. O ile wystąpiłyby istotne problemy w uzgodnieniu przez państwa członkowie UE realnego programu rozwoju „Europejskiej polityki kontroli eksportu” uzbrojenia, należy liczyć się z tym, że państwa członkowskie UE - najwięksi producenci uzbrojenia - mogą dążyć do stworzenia podsystemu w ramach Unii lub poza nią. Rozwój regulacji związanych ze środkami podejmowanymi w celu przezwyciężenia kryzysu finansowego w strefie euro jest symptomatyczny i jednoznacznie wskazuje na wyodrębnianie się w UE strefy euro (najbardziej efektywnych państw tej strefy). Nie można wykluczyć takiego kierunku rozwoju w odniesieniu do „Europejskiego rynku obronnego”. Pewne podstawy prawne dla takiego rozwoju już istnieją<sup>98</sup>.

---

<sup>98</sup> Kwestia ta powiązana jest z zasadniczym problemem dotyczącym wpływu ustanawiania „Europejskiego rynku obronnego” na rozwój Wspólnej Polityki Bezpieczeństwa i Obrony UE (por. wstęp do niniejszej książki). Zgodzić się można z diagnozą H. Wulfa, że obecnie trudno określić czy ustanowienie „Europejskiego rynku obronnego” będzie miało wpływ na rozwój WPBiO, bowiem rynek ten kształtuje się dopiero, a WPBiO również brakuje jeszcze solidnego fundamentu. Wskazuje on, że - ze względu na kryzys finansowy (a w związku z tym skupienie się przez państwa na własnych interesach), proces prywatyzacji i internacjonalizacji handlu bronią oraz jego orientacji proeksportowej - można mieć w tej dziedzinie raczej wątpliwości (*Will the European Defence Market strengthen or weaken the EU's Foreign and Security Policy?* (w:) *The EU defence market: balancing effectiveness with responsibility* (ed. by A. JK Bailes & S. Depauw), Flemish peaceinstitute, Brussels



W ramach bowiem reformy wprowadzonej na mocy Traktatu z Lizbony<sup>99</sup> - w art. 42 i 46 TUE - uregulowano możliwość uruchomienia przez niektóre państwa członkowskie UE (spełniające „wyższe kryteria zdolności wojskowej”) „stałej współpracy strukturalnej” w dziedzinie WPBiO. Postanowienia Protokołu (nr 10), dotyczące tej formy współpracy, zobowiązują państwa nią objęte m.in. do współpracy w dziedzinie osiągnięcia „uzgodnionych celów dotyczących poziomu wydatków inwestycyjnych w zakresie wyposażenia obronnego”, do zbliżania „swoich systemów obronnych”, w tym harmonizowania identyfikacji potrzeb wojskowych, „poprzez łączenie i, w stosownym przypadku, poprzez specjalizację ich środków i zdolności obronnych”, wreszcie - zobowiązują do uczestniczenia w „głównych wspólnych lub europejskich programach wyposażenia w ramach Europejskiej Agencji Obrony”.

Dodać jeszcze można, że postanowienia art. 1 ust. 4 dyrektywy 2009/43/WE w sprawie uproszczenia warunków transferów wyraźnie zastrzegają, że „Niniejsza dyrektywa nie wpływa na możliwość kontynuowania i dalszego rozwijania przez państwa członkowskie współpracy międzyrządowej przy jednoczesnym przestrzeganiu przepisów niniejszej dyrektywy”. Można te postanowienia rozumieć, jako umożliwiające rozwój „Europejskiej polityki kontroli eksportu” uzbrojenia przez państwa członkowskie UE w oparciu o mechanizmy międzyrządowe (jak wspólne stanowisko 2008/944/WPZiB), można jednak widzieć w tych postanowieniach klauzulę umożliwiającą zacieśnienie współpracy międzyrządowej w tej dziedzinie jedynie w węższej grupie państw członkowskich UE i „poza” Unią.

---

2011, s. 21 i nast. Jeśli diagnoza taka jest słuszna, to tym bardziej można obawiać się fragmentacji rynku obronnego w UE.

<sup>99</sup> Sygnalizował to już w 2008 r. N. Witney w nawiązaniu do reform WPZiB proponowanych w Traktacie z Lizbony - *Re-energising Europ's Security and Defence Policy*. ECFR, London 2008.

# **Obowiązek notyfikacji środków krajowych na podstawie dyrektywy 98/34/WE w świetle problemów interpretacyjnych polskiej ustawy o grach hazardowych**

(w:) Krytyka Prawa 2013, tom V (strony 13-34).

## **1. Uwagi wstępne**

Zagwarantowaniu prawidłowego funkcjonowania swobód unijnego rynku wewnętrznego służy m.in. obowiązek notyfikacji Komisji Europejskiej środków krajowych ograniczających te swobody. Początkowo obowiązek ten regulowany był dyrektywą 83/189/EWG<sup>1</sup>, a obecnie regulowany jest dyrektywą 98/34/WE ustanawiającą procedurę udzielania informacji w dziedzinie norm i przepisów technicznych oraz zasad dotyczących usług społeczeństwa informacyjnego<sup>2</sup>. Główne motywy ustanowienia takiego obowiązku wynikają z potrzeby udostępnienia informacji o takich środkach krajowych Komisji Europejskiej, wszystkim państwom członkowskim UE, wszystkim podmiotom gospodarczym (jest to bowiem istotną przesłanką uczciwej konkurencji) oraz generalnie z konieczności zapewnienia bezpieczeństwa prawnego na unijnym rynku wewnętrznym<sup>3</sup>.

Ze względu na wagę przestrzegania przez państwa członkowskie UE obowiązku notyfikacji, Trybunału Sprawiedliwości UE (do czasu wejścia w życie 1 grudnia 2009 r. Traktatu z Lizbony - Trybunału Sprawiedliwości

---

<sup>1</sup> Dz. Urz. WE 1983 L 109/8.

<sup>2</sup> Dz. Urz. WE 1998 L 204/37. Została ona uzupełniona dyrektywą 98/48/WE, Dz. Urz. WE 1998 L 217/18.

<sup>3</sup> Por. zwłaszcza motywy 3 do 8 preambuły dyrektywy 98/34/WE.

WE) w swoim orzecznictwie wiąże z zaniedbaniem tego obowiązku poważne konsekwencje: na nienotyfikowane przepisy krajowe nie można się powoływać skutecznie przed sądem krajowym wobec podmiotów prywatnych. Stąd też sama kwalifikacja przepisów krajowych państw członkowskich jako „norm”, „przepisów technicznych” dotyczących „produktów” i „zasad dotyczących usług społeczeństwa informacyjnego” ma istotne znaczenie i wywołuje szereg problemów interpretacyjnych<sup>4</sup>.

Problemy te znalazły ostatnio wyraz w Polsce w związku z kontrowersjami, jakie wystąpiły w toku stosowania ustawy o grach hazardowych<sup>5</sup> i to zarówno w stosunku do „produktów” (automatów do gry o niskich wygranych), jak i „usług społeczeństwa informacyjnego” (zakładów wzajemnych zarządzanych przez Internet). Co prawda prawo unijne nie harmonizuje dziedziny gier hazardowych, pozostawiając państwom członkowskim niemal swobodę w reglamentacji tej dziedziny, niemniej zarządzanie gier hazardowych i uczestniczenie w nich objęte jest swobodami rynku wewnętrznego<sup>6</sup>. Stąd też również środki krajowe, reglamentujące tę działalność, będą podlegały notyfikacji Komisji Europejskiej, o ile zakwalifikowane zostaną jako przepisy krajowe objęte dyrektywą 98/34/WE.

---

<sup>4</sup> Por. *Report from the Commission to the European Parliament and the Council. Evaluation of the Application of Directive 98/34/EC in the field of Information Society Services*, Brussels, 13.02.2003, COM(2003) 69 final. Również: *Guidance for Officials avoiding new Barriers to Trade. Directive 98/34/EC (as amended by Directive 98/48/EC)*, BIS Department for Business, Innovations & Skills, September 2009. <http://www.bis.gov.uk>

<sup>5</sup> Na temat tej ustawy ostatnio: L. Wilk, *W sprawie zakazu hazardu niereglamentowego*, Państwo i Prawo 2013, nr 4, s. 60 i nast.

<sup>6</sup> Por. J. Łacny, *Swoboda państw członkowskich w zakresie regulowania gier hazardowych – przegląd orzecznictwa TS*, Europejski Przegląd Sądowy 2010, nr 12, s. 37 i nast. Też: *Gry hazardowe w Internecie – ustępstwo wobec swobód rynku wewnętrznego?* Europejski Przegląd Sądowy 2012, nr 1, s. 15 i nast.

## 2. Obowiązek notyfikacji środków krajowych w świetle dyrektywy 98/34/WE

Na podstawie art. 8 ust. 1 dyrektywy 98/34/WE, państwa członkowskie UE zobowiązane są niezwłocznie notyfikować Komisji Europejskiej wszystkie projekty „przepisów technicznych” (w szczegółowych postanowieniach tego artykułu sprecyzowane zostały obowiązki państw w tym zakresie na poszczególnych etapach krajowego procesu legislacyjnego)<sup>7</sup>. Państwo może uzasadnić nienotyfikowanie środków krajowych powołując się na konieczność „pilności” ich przyjęcia (art. 9 ust. 7 dyrektywy), względnie na okoliczności powołane w art. 10 dyrektywy (m.in. chodzi o środki krajowe przyjmowane w celu wykonania prawa unijnego i prawa międzynarodowego).

Pojęcie „przepisów technicznych” precyzuje art. 1 pkt 11 dyrektywy 98/34/WE, przy czym zakres tego pojęcia został sprecyzowany w dwóch zasadniczych płaszczyznach:

- **po pierwsze** - chodzi o środki krajowe dotyczące „produktów”<sup>8</sup> oraz „usług”, przy czym w tym drugim przypadku chodzi wyłącznie o „usługi społeczeństwa informacyjnego”<sup>9</sup>;

---

<sup>7</sup> W literaturze polskiej szczegółowo na ten temat: G. Grabowska, P. Kruszyński, W. Gontarski, *Obowiązek notyfikowania projektów przepisów prawa Komisji Europejskiej w świetle wybranego orzecznictwa luksemburskiego*, Warszawa 2012.

<sup>8</sup> Definicja „produktu” podana jest w punkcie 1) art. 1 dyrektywy 98/34/WE: chodzi o „każdy wyprodukowany przemysłowo produkt lub każdy produkt rolniczy, w łącznie z produktami rybnymi”.

<sup>9</sup> W myśl art. 1 punkcie 2) dyrektywy 98/34/WE pojęcie „usługi społeczeństwa informacyjnego” obejmuje „każdą usługę normalnie świadczoną za wynagrodzeniem, na odległość, drogą elektroniczną i na indywidualne żądanie odbiorcy usług”. Następnie – w akapicie drugim tego punktu – dookreślone są poszczególne przesłanki powyższej definicji, przy czym „na odległość” oznacza usługę świadczoną bez równoczesnej obecności stron; „drogą elektroniczną” oznacza, iż usługa jest przesyłana pierwotnie i otrzymywana w miejscu przeznaczenia za pomocą sprzętu elektronicznego do przetwarzania (włącznie z kompresją cyfrową) oraz przechowywania danych, i która jest całkowicie przesyłana, kierowana i otrzymywana za pomocą kabla, odbiornika radiowego, środków optycznych lub innych środków elektromagnetycznych; „na indywidualne żądanie odbiorcy” oznacza, że usługa świadczona jest poprzez przesyłanie danych na indywidualne żądanie.

- **po drugie** - chodzi o środki krajowe rozumiane stosunkowo szeroko i elastycznie, obejmujące dwie zasadnicze grupy:

(1) środki krajowe (stosowane w państwie członkowskim lub na przeważającej jego części), których przestrzeganie jest obowiązkowe *de jure* lub *de facto*<sup>10</sup>:

- przy wprowadzeniu do obrotu produktów (specyfikacje techniczne<sup>11</sup> i inne wymagania<sup>12</sup>);
- przy świadczeniu usługi, ustanowieniu operatora usług lub stosowania (zasady dotyczące usług)<sup>13</sup>;

---

Kolejne akapity punktu 2) art. 1 dyrektywy 98/34/WE zawierają wyłączenia spod powyższej definicji usług telewizyjnych i radiowych oraz odsyłają do Załącznika V do dyrektywy, który precyzuje dalsze wyłączenia.

<sup>10</sup> Punkt 11 akapit pierwszy art. 1 dyrektywy 98/34/WE. Sprecyzowanie przepisów krajowych objętych obowiązkiem przestrzegania *de facto* zawarte jest w akapicie drugim punkt 11 art. 1 dyrektywy .

<sup>11</sup> Pojęcie „specyfikacji technicznej” zdefiniowane jest w punkcie 3) dyrektywy 98/34/WE. Oznacza ono „specyfikację zawartą w dokumencie, który opisuje wymagane cechy produktu, takie jak: poziom jakości, wydajności, bezpieczeństwa lub wymiary, włącznie z wymaganiami mającymi zastosowanie do produktu w zakresie nazwy, pod jaką jest sprzedawany, terminologii, symboli, badań i metod badania, opakowania, oznakowania i etykietowania oraz procedur oceny zgodności” (drugi akapit tego punktu odnosi się do produktów rolniczych).

<sup>12</sup> Pojęcie „innych wymagań” zdefiniowane jest w punkcie 4) dyrektywy 98/34/WE. Oznacza ono „wymagania inne niż specyfikacje techniczne, nałożone na produkt w celu ochrony, w szczególności konsumentów i środowiska, które wpływają na jego cykl życiowy po wprowadzeniu go na rynek, takie jak warunki użytkowania, powtórne przetwarzanie, ponowne zastosowanie lub składowanie, gdzie takie warunki mogą mieć istotny wpływ na skład lub rodzaj produktu lub jego obrót”.

<sup>13</sup> Pojęcie „zasady dotyczącej usług” jest sprecyzowane w punkcie 5) art. 1 dyrektywy 98/34/WE. Stwierdza się tam, że „zasada dotycząca usług” - to „wymóg o charakterze ogólnym odnoszący się do podejmowania i wykonywania działalności usługowych, w znaczeniu pkt 2 (precyzującego pojęcie „usług społeczeństwa informacyjnego”), w szczególności przepisy dotyczące dostawcy usług, usług i odbiorców usług ...”. W ostatnim akapicie tego punktu zostało doprecyzowane, że „zasada traktowana jest jako szczególnie przeznaczona dla usług społeczeństwa informacyjnego, biorąc pod uwagę jej uzasadnienie i część operacyjną, celem szczególnym i celem jej wszystkich lub pojedynczych przepisów jest regulacja tych usług w sposób precyzyjny i ujęty celowo”, oraz że

(2) przepisy ustawowe, wykonawcze i administracyjne państw członkowskich UE, które<sup>14</sup>:

- w odniesieniu do produktów zakazują ich produkcji, przywozu, wprowadzania do obrotu i stosowania;
- w odniesieniu do usług społeczeństwa informacyjnego zakazują ich świadczenia bądź korzystania z takich usług lub ustanawiania ich dostawcy.

Konsekwencje braku notyfikacji Komisji Europejskiej tak rozumianych „przepisów technicznych” przez państwo członkowskie są bardzo poważne. Wynikają one z ustalonego orzecznictwa Trybunału Sprawiedliwości, stosownie do którego niedopełnienie obowiązku notyfikowania stanowi istotne uchybienie proceduralne, które może powodować, że odnośne przepisy techniczne nie mogą być stosowane przez sąd wobec podmiotów prywatnych<sup>15</sup>.

Uzasadniając takie stanowisko Trybunał podkreślił, że obowiązek

---

„zasada nie jest traktowana jako szczególnie przeznaczona dla usług społeczeństwa informacyjnego, jeżeli odnosi się do tych usług w sposób dorozumiany lub marginalny”. Poza tym postanowienia punktu 5) art. 1 dyrektywy 98/34/WE wyraźnie wyłączają jej zastosowanie do regulowanych prawem wspólnotowym (obecnie unijnym) usług telekomunikacyjnych, usług finansowych i - generalnie - usług rozliczeniowych na rynkach regulowanych prawem wspólnotowym (obecnie unijnym).

<sup>14</sup> Punkt 11 akapit pierwszy art. 1 dyrektywy 98/34/WE.

<sup>15</sup> Motyw 43 wyroku Trybunału Sprawiedliwości z 15 kwietnia 2010 r. w sprawie C-433/05 *Lars Sandström* (wyrok dotychczas niepublikowany w Zb. Orz.). Podobnie w wyroku Trybunału Sprawiedliwości z 8 listopada 2007 r. w sprawie C-20/05 *Schwibbert* (motyw 44 uzasadnienia wyroku), Zb. Orz. 2007 r., s. I-9447). Stanowisko Trybunału jest w tej sprawie konsekwentne. Już w wyroku z 26 września 2000 r. w sprawie C-443/98 *Unilever Italia SpA i central Ford SpA* (Zb. Orz. 2000, s. I-7537) Trybunał podkreślił, że w przypadku powołania się na brak notyfikacji zainteresowany podmiot może się uchylić od negatywnych konsekwencji wynikających z niezastosowania się do przepisów prawa krajowego wydanych z naruszeniem procedury notyfikacyjnej.

notyfikowania, o którym mowa w art. 8 ust. 1 akapit pierwszy dyrektywy 98/34, stanowi główny środek sprawowania kontroli w stosunku do środków krajowych ograniczających obrót towarami i świadczenia usług społeczeństwa informacyjnego<sup>16</sup>.

Tak poważne konsekwencje prawne zaniedbania notyfikacji przez państwo członkowskie UE motywowane są tym, że ustanowiony dyrektywą 98/34/WE system służy prewencyjnej kontroli ograniczeń wprowadzanych przez te państwa w dziedzinie funkcjonowania unijnego rynku wewnętrznego (zwłaszcza swobody przepływu towarów, swobody przedsiębiorczości, swobody przepływu kapitału i swobody świadczenia usług), zagwarantowaniu przejrzystości w zakresie krajowych środków wprowadzających ograniczenia oraz zapewnieniu bezpieczeństwa prawnego (por. zwłaszcza motywy 2 do 8 preambuły dyrektywy 98/34/WE).

W Polsce dyrektywa 98/34/WE została transponowana na mocy rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 23 grudnia 2003 r. w sprawie sposobu funkcjonowania krajowego systemu notyfikacji norm i aktów prawnych<sup>17</sup> oraz zmieniającego go rozporządzenia z dnia 6 kwietnia 2004 r.<sup>18</sup>.

### **3. Problem notyfikacji ustawy o grach hazardowych**

Ustawa z dnia 29 lipca 1992 r. o grach i zakładach wzajemnych<sup>19</sup> została zastąpiona z dniem 1 stycznia 2010 r. przez ustawę uchwaloną dnia 19 listopada 2009 r. o grach hazardowych (dalej jako: pierwotna ustawa o grach hazardowych)<sup>20</sup>. Projekt tej ustawy nie został notyfikowany Komisji

---

<sup>16</sup> Tamże.

<sup>17</sup> Dz. U. 2002 Nr 239, poz. 2039.

<sup>18</sup> Dz. U. 2004 Nr 65, poz. 597.

<sup>19</sup> Dz. U. 2004 Nr 4, poz. 27, ze zm.).

<sup>20</sup> Dz. U. 2009 Nr 201, poz. 1540.

Europejskiej stosownie do postanowień dyrektywy 98/34/WE. Natomiast notyfikowano<sup>21</sup> projekt ustawy (uchwalonej w dniu 26 maja 2011 r.) o zmianie ustawy o grach hazardowych oraz niektórych innych ustaw. Ustawa ta weszła w życie 14 lipca 2011 r.<sup>22</sup>.

Brak notyfikacji pierwotnego tekstu ustawy o grach hazardowych od początku<sup>23</sup> budził poważne wątpliwości. Rząd uzasadnia taki stan rzeczy w ten sposób, iż na etapie przygotowywania nowej ustawy o grach hazardowych część przepisów, które w opinii rządowych ekspertów objęta byłaby obowiązkiem notyfikacji na podstawie dyrektywy 98/34/WE, „została wyodrębniona z projektu ustawy o grach hazardowych do odrębnego postępowania”. Konsekwencją było - według takiego zasadnienia - nienotyfikowanie pierwotnego tekstu ustawy (który miałby nie zawierać przepisów objętych obowiązkiem notyfikacji) i notyfikowanie ustawy nowelizującej pierwotny tekst, mającej wszystkie takie przepisy zawierać<sup>24</sup>.

Argumentacja rządu budzi jednak - jak wspomniano - poważne wątpliwości. Ustawa nowelizująca nie zawiera bowiem spójnego zbioru przepisów, które można zakwalifikować jako „przepisy techniczne” w rozmienieniu dyrektywy 98/34/WE, lecz dokonała zmian i uzupełnień w

---

<sup>21</sup> Projekt ten został notyfikowany Komisji Europejskiej w całości w dniu 16 września 2010 r. (został zamieszczony w systemie TRIS pod numerem 2010/0622/PL na stronie internetowej: [ec.europa.eu/enterprises/tris/](http://ec.europa.eu/enterprises/tris/)). Komisja Europejska przedstawiła swoje uwagi do projektu: Communication from the Commission - SG(2010) D/53138. Directive 98/34/EC. Notification: 2010/0622/PL. Dokument nr 201003138/EN.usc2.

<sup>22</sup> Dz. U. 2011, nr 134, poz. 779.

<sup>23</sup> Por. na przykład: wywiad z V. Akritidisem (szefem biura antydumpingowego w międzynarodowej kancelarii prawnej Hammonds), zamieszczony w „Dzienniku Gazeta Prawna” z 28 lutego 2010 r. ([betx2.net/będa\\_milionowe\\_kary\\_za\\_ustawie\\_hazardowa,artykul,25.html](http://betx2.net/będa_milionowe_kary_za_ustawie_hazardowa,artykul,25.html)).

<sup>24</sup> Sumująco argumentacje rządu zawiera odpowiedź podsekretarza stanu w Ministerstwie Finansów, Jacka Kapicy z dnia 22 sierpnia 2012 r. na interpelację nr 7251 (z dnia 1 sierpnia 2012 r., znak: SpS-023-7251/12 w sprawie reperkusji związanych z wprowadzeniem w życie ustawy o grach hazardowych oraz wyrokiem Europejskiego Trybunału Sprawiedliwości z dnia 19 lipca 2019 r.



różnych przepisach pierwotnego tekstu ustawy, w tym również tych, które nie zostały notyfikowane. Zaniechania obowiązku notyfikacji pierwotnego tekstu ustawy nie da się również usprawiedliwić powołaniem na wyjątki ustanowione w dyrektywie 98/34/WE: uchwaleniu bowiem tej ustawy nie towarzyszyła pilna potrzeba wywołana przez poważne i nieprzewidziane okoliczności (art. 9 ust. 7 dyrektywy 98/34/WE), nie została ona również wydana w wykonaniu prawa unijnego (art. 10 dyrektywy 98/34/WE), zarządzanie gier hazardowych jest bowiem obszarem nie poddanym harmonizacji. Trudno również zakwalifikować ustawę o grach hazardowych do przepisów krajowych odnoszących się generalnie do prowadzenia działalności gospodarczej (dyrektywa 98/34/WE precyzuje o jakie środki krajowe chodzi, aby uniknąć konieczności notyfikowania wszystkich przepisów krajowych odnoszących się do prowadzenia działalności gospodarczej)<sup>25</sup>.

Wyrażane wątpliwości co do braku notyfikacji pierwotnego tekstu ustawy o grach hazardowych skonkretyzowały się w sporach jakie wynikły na tle ograniczeń w obrocie automatami do gier o niskich wygranych (jako „produktami”) oraz cofnięcia zezwoleń na zakłady wzajemne interpretowane przez Ministra Finansów jako prowadzone przez Internet.

Uprzedzając szczegółowe wywody na temat obu tych kwestii, zwrócić należy uwagę na ogólną zasadę, jaką sformułował Trybunał Sprawiedliwości w wyroku z 26 października 2006 r. w sprawie C-65/05 Komisja przeciwko Grecji<sup>26</sup>, stwierdzając, że ustawowe przepisy krajowe zakazujące korzystania ze wszelkich gier elektrycznych, elektro-mechanicznych i elektronicznych, w tym wszelkich gier komputerowych, we wszelkich miejscach publicznych i prywatnych, z wyjątkiem kasyn, jak również korzystania z gier na komputerach znajdujących się w przedsiębiorstwach świadczących usługi internetowe, oraz poddające prowadzenie tych przedsiębiorstw obowiązkowi uzyskania specjalnego

---

<sup>25</sup> Por. *Report from the Commission to the European Parliament and the Council. Evaluation of the Application of Directive 98/34/EC in the field of Information Society Services*, Brussels, 13.02.2003, COM(2003) 69 final, pkt 3.1.

<sup>26</sup> Zb. Orz. 2006 r., s. I-10341.

pozwolenia, należy uznać za przepisy techniczne w rozumieniu art. 1 pkt. 11 dyrektywy 98/34/WE i w związku z tym należy je notyfikować Komisji Europejskiej na podstawie art. 8 ust. 1 tej dyrektywy (motyw 61 uzasadnienia wyroku).

W wyroku tym Trybunał Sprawiedliwości wskazuje jednoznacznie na zasadę, że - niezależnie od konkretnych kwalifikacji przepisów krajowych (precyzowanych w pkt. 11 art. 1 dyrektywy 98/34/WE), jeżeli przepis krajowy reguluje zakaz prowadzenia gry hazardowej względnie uzależnia prowadzenie takiej gry od uzyskania specjalnego zezwolenia, musi być traktowany jako „przepis techniczny” w rozumieniu dyrektywy 98/34/WE i notyfikowany Komisji Europejskiej. Zasada ta dotyczy ograniczeń związanych z handlem „produktami” oraz - bez wątpienia - odpowiednio również ograniczeń dotyczących świadczenia „usług społeczeństwa informacyjnego”. Jeśli więc takie ograniczenia polegają na zakazie świadczenia usług względnie uzależniają takie świadczenie od uzyskania specjalnego zezwolenia, to - niezależnie od szczegółowej kwalifikacji przewidzianej w dyrektywie 98/34/WE - powinny być traktowane jako „przepisy techniczne” i notyfikowane Komisji Europejskiej zgodnie z art. 8 ust. 1 tej dyrektywy.

#### **4. Spór w sprawie automatów do gry o niskich wygranych**

Pierwotna ustawa o grach hazardowych wprowadziła istotne restrykcje m. in. w tej dziedzinie, ograniczając możliwość urządzania gier na automatach wyłącznie do kasyn gry (art. 14 ust. 1 ustawy), czego konsekwencją jest odpowiedni zakaz zmiany względnie przedłużania zezwoleń przyznanych uprzednio (art. 129 i 135 ustawy) oraz wydawania zezwoleń.

W ramach sporu przed WSA w Gdańsku między spółkami Fortuna, Grand i Forta a Dyrektorem Izby Celnej w Gdyni w sprawie - odpowiednio - zmiany, przedłużenia i wydania zezwoleń na urządzenie gry na automatach o niskich wygranych skarżące (spółki) podniosły, że organ nie może powoływać się wobec nich na pierwotny tekst ustawy o grach

hazardowych, ponieważ projekt tej ustawy nie został notyfikowany Komisji Europejskiej zgodnie z dyrektywą 98/34/WE<sup>27</sup>. W związku z tym WSA w Gdańsku skierował do Trybunału Sprawiedliwości trzy pytania prejudycjalne (w trybie art. 267 TFUE)<sup>28</sup>, nakierowane na wyjaśnienie, czy przepisy ustawy zakazujące zmiany, przedłużenia i wydania zezwoleń są „przepisami technicznymi” w rozumieniu dyrektywy 98/34/WE i czy podlegały obowiązkowi notyfikacji Komisji Europejskiej<sup>29</sup>.

W dniu 19 lipca 2012 r. Trybunał Sprawiedliwości wydał wyrok w sprawach połączonych C-213/11, C-314/11 i C-217/11 w tej sprawie<sup>30</sup>. Przypomnieć należy, że wyrokując w procedurze prejudycjalnej Trybunał nie rozstrzyga co do zasady sprzeczności między prawem unijnym a prawem krajowym, dokonuje natomiast interpretacji prawa unijnego (względnie orzeka o ważności aktu unijnego prawa pochodnego). Niemniej z interpretacją taką z reguły wiążą się wskazania dla sądu krajowego co do dalszego postępowania w sprawie<sup>31</sup>. Uzasadnione jest to zasadą lojalności (art. 4 ust. 3 TUE), z której wynika obowiązek państwa do przyjęcia wszelkich środków ogólnych lub szczególnych zapewniających przestrzeganie prawa unijnego. Wyrok Trybunału Sprawiedliwości wydany w procedurze prejudycjalnej wiąże również pozostałe sądy państwa, którego sąd przedłożył pytania (w tym sądy wyższej instancji rozpatrujące daną sprawę) oraz sądy pozostałych państw członkowskich UE<sup>32</sup>.

---

<sup>27</sup> Motyw 19 uzasadnienia wyroku Trybunału Sprawiedliwości z 19 lipca 2012 r.

<sup>28</sup> Na temat postępowania prejudycjalnego patrz na przykład: I. Skomerska-Muchowska, *Pytania prejudycjalne sądów krajowych (w:) System ochrony prawnej w Unii Europejskiej* (pod red. A. Wyrozumskiej), Warszawa 2010, s. 304 i nast.

<sup>29</sup> Motyw 21 uzasadnienia wyroku Trybunału Sprawiedliwości z 19 lipca 2012 r.

<sup>30</sup> Dotychczas niepublikowany. Szczegółowo na temat tego wyroku: E. Skrzydło-Tefelska, *Nowe wyroki TS w sprawie organizacji gier hazardowych*, Europejski Przegląd Sądowy 2012, nr 1, s. 39 i nast.

<sup>31</sup> A. Wróbel, *Interpretacja prawa Unii Europejskiej (w:) Stosowanie prawa Unii Europejskiej przez sądy* (pod red. A. Wróbla), Warszawa 2010, s. 630.

<sup>32</sup> Szczegółowo na ten temat wraz z podaniem odnośnego orzecznictwa Trybunału: tamże, s. 631.

Trybunał Sprawiedliwości nawiązał przede wszystkim do swojego wcześniejszego orzecznictwa (wyżej omówionego wyroku z 26 października 2006 r. w sprawie C-65/05 Komisja przeciwko Grecji), w którym uznał za „przepisy techniczne” w myśl dyrektywy 98/34/WE przepisy krajowe zakazujące prowadzenia gier elektrycznych, elektromechanicznych i elektronicznych w jakichkolwiek miejscach publicznych i prywatnych z wyjątkiem kasyn<sup>33</sup>. Nie miał więc wątpliwości, że przepis jak art. 14 ust. 1 ustawy o grach hazardowych należy uznać za „przepis techniczny” w rozumieniu art. 1 pkt 11 dyrektywy 98/34/WE<sup>34</sup>.

Następnie Trybunał przeprowadził analizę postanowień dyrektywy 98/34/WE z punktu widzenia trzech kategorii „przepisów technicznych” odnoszących się do „produktów” (automaty do gry o niskich wygranych są bowiem nabywane przez skarżące spółki na unijnym rynku wewnętrznym, chodzi więc o środki krajowe ingerujące w swobodę przepływu towarów). Stwierdził, że nie wchodzi w tym przypadku w grę „przepisy techniczne” o charakterze „specyfikacji technicznej” oraz „zakazów produkcji, przywozu, wprowadzania do obrotu i użytkowania” produktów<sup>35</sup>. Natomiast Trybunał stwierdził, że takie przepisy krajowe jak odnośne przepisy przejściowe pierwotnej ustawy o grach hazardowych można uznać za „przepisy techniczne” spełniające „inne wymagania” w rozumieniu art. 1 pkt 4 dyrektywy 98/34/WE, nakładają one bowiem warunki mogące wpływać na sprzedaż automatów do gier o niskich wygranych („Zakaz wydawania, przedłużania i zmiany zezwoleń na prowadzenie działalności w zakresie gier na automatach o niskich wygranych poza kasynami może bowiem bezpośrednio wpływać na obrót tymi automatami”)<sup>36</sup>. Oczywiście do sądu krajowego, orzekającego w konkretnej sprawie, należy ustalenie, czy takie zakazy, „których przestrzeganie jest obowiązkowe *de iure* w odniesieniu do

---

<sup>33</sup> Motyw 24 uzasadnienia wyroku Trybunału Sprawiedliwości z 19 lipca 2012 r.

<sup>34</sup> Motyw 25 uzasadnienia wyroku Trybunału Sprawiedliwości z 19 lipca 2012 r.

<sup>35</sup> Motywy 26 - 34 uzasadnienia wyroku Trybunału Sprawiedliwości z 19 lipca 2012 r.

<sup>36</sup> Motyw 36 uzasadnienia wyroku Trybunału Sprawiedliwości z 19 lipca 2012 r.

użytkowania automatów do gier o niskich wygranych, mogą wpływać w sposób istotny na właściwości lub sprzedaż tych automatów”<sup>37</sup>, przy czym Trybunał wskazał, że sąd krajowy, dokonując takiego ustalenia, powinien w szczególności zbadać, czy ograniczeniu liczby miejsc, gdzie dopuszczalne jest prowadzenie gier na automatach o niskich wygranych, towarzyszy zmniejszenie ogólnej liczby kasyn gry oraz liczby automatów, jakie mogą być w nich użytkowane oraz czy konieczność przeprogramowania automatów może wpłynąć w sposób istotny na ich właściwości<sup>38</sup>. W sentencji Trybunał stwierdził, że „... przepisy krajowe tego rodzaju jak przepisy ustawy z dnia 19 listopada 2009 r. o grach hazardowych, które mogą powodować ograniczenie, a nawet stopniowe uniemożliwienie prowadzenia gier na automatach o niskich wygranych poza kasynami i salonami gry, stanowią potencjalnie „przepisy techniczne” w rozumieniu tego przepisu, w związku z czym ich projekt powinien zostać przekazany Komisji zgodnie z art. 8 ust. 1 akapit pierwszy wskazanej dyrektywy, w wypadku ustalenia, iż przepisy te wprowadzają warunki mogące mieć istotny wpływ na właściwości lub sprzedaż produktów. Dokonanie tego ustalenia należy do sądu krajowego”.

W stanowisku rządu podejmowana jest próba relatywizacji znaczenia wyroku Trybunału Sprawiedliwości. Podkreśla się, że uznanie przepisu art. 14 ust. 1 ustawy za „przepis techniczny” w rozumieniu dyrektywy 98/34/WE ma miejsce jedynie w uzasadnieniu wyroku, natomiast uznanie pozostałych przepisów ustawy jako „potencjalnych przepisów technicznych” nie oznacza, że miały one być notyfikowane Komisji, ponieważ ocena charakteru tych przepisów została pozostawiona sądom krajowym (Trybunał nie orzekł więc, że są to „przepisy techniczne”)<sup>39</sup>.

---

<sup>37</sup> Motyw 37 uzasadnienia wyroku Trybunału Sprawiedliwości z 19 lipca 2012 r.

<sup>38</sup> Motywy 38 i 39 uzasadnienia wyroku Trybunału Sprawiedliwości z 19 lipca 2012 r.

<sup>39</sup> Wywody zawarte w cytowanej już odpowiedzi z 22 sierpnia 2012 r. na interpelację nr 7231. Podobnie w piśmie J. Kapicy, Podsekretarza Stanu w Ministerstwie Finansów i Szefa Służby Celnej z dnia 20 września 2012 r. do Prokuratora Generalnego. Załącznik do pisma IGPIOUR z dnia 21 stycznia 2013 r. do Komisji Europejskiej (Przedstawicielstwa w Warszawie).

Stanowisko powyższe budzi poważne wątpliwości. Analizując implikacje prawne wyroku Trybunału Sprawiedliwości z 19 lipca 2012 r. należy bowiem odróżnić dwa główne problemy:

- po pierwsze - czy rząd polski miał - w świetle wyroku - obowiązek notyfikowania Komisji Europejskiej również pierwotnej ustawy o grach hazardowych;
- po drugie - czy konkretne przepisy tej ustawy mogą być kwalifikowane jako objęte obowiązkiem notyfikacji „przepisy techniczne” w rozumieniu dyrektywy 98/34/WE a tym samym, w przypadku braku notyfikacji, nie mogą być skutecznie powoływane wobec jednostek (w tym przypadku spółek) w konkretnym sporze<sup>40</sup>.

Odnosząc się do pierwszej kwestii: z uzasadnienia wyroku Trybunału Sprawiedliwości jednoznacznie wynika, że rząd polski powinien był notyfikować projekt pierwotnego tekstu ustawy o grach hazardowych<sup>41</sup>. Trybunał, nawiązując do swojego wcześniejszego orzecznictwa, przepis art. 14 ust. 1 ustawy jednoznacznie zakwalifikował jako „przepis techniczny” w rozumieniu art. 1 pkt 11 dyrektywy 98/34/WE. Również wskazanie przez Trybunał, że pozostałe przepisy ustawy, odnoszące się do automatów do gry o niskiej wygranej jako „produktów” (w świetle swobody przepływu towarów), należy zakwalifikować jako „potencjalne przepisy techniczne” w myśl dyrektywy 98/34/WE nie oznacza, że Trybunał nie zakwalifikował ich jako nie wymagających uprzedniej notyfikacji. Wskazanie przez Trybunał, że przepisy takie mogą „potencjalnie” ograniczać swobodę przepływu towarów oznacza bowiem, że rząd polski powinien był wziąć to pod uwagę, rozważając, czy notyfikować przepisy pierwotnej ustawy i w

---

<sup>40</sup> Por. motyw 20 uzasadnienia wyroku Trybunału Sprawiedliwości z 19 lipca 2012 r.

<sup>41</sup> Jest to stanowisko zgodnie podzielane w doktrynie. Por. reprezentatywnie: P. Kruszyński, *Opinia prawna. Czy pismo Ministerstwa Finansów CA12/571/47/MXS/12/800/3771 z dnia 20 września 2012 r., które wpłynęło do Prokuratora Generalnego w dniu 21 września 2012 r. odpowiada wymaganiom prawa?*, Warszawa styczeń 2012 r. Załącznik do pisma IGPIOUR z dnia 21 stycznia 2013 r. do Komisji Europejskiej (Przedstawicielstwa w Warszawie).

konsekwencji takiej notyfikacji dokonać. „Potencjalność” ich oddziaływania odnosi się bowiem do sfery wywierania przez nie skutków prawnych w konkretnej sprawie, w której podmiot prywatny powołuje się na ich nieskuteczność, podnosząc zarzut zaniechania notyfikacji - wówczas rozpatrujący sprawę sąd krajowy powinien przeprowadzić stosowne ustalenia. Natomiast stwierdzenie przez Trybunał w wyroku, że takie skutki mogą „potencjalnie” wystąpić powinno być prowadzić do notyfikowania projektu ustawy Komisji Europejskiej. Trafnie zauważył to WSA w Warszawie w wyroku z dnia 10 stycznia 2013 r.<sup>42</sup> (a więc wydanym już po wyroku Trybunału Sprawiedliwości z 19 lipca 2012 r.), stwierdzając, że na Ministerstwie Finansów ciążył obowiązek zbadania, czy powyższe przepisy u.g.h. mogą skutkować ograniczeniami swobody przepływu towarów (i w takim przypadku powinien być je notyfikować Komisji Europejskiej). Następnie WSA w Warszawie odnotował, iż Ministerstwo to nie przeprowadziło takich ustaleń (o których mowa szczegółowo w treści wyroku Trybunału Sprawiedliwości z 19 lipca 2012 r.) i w konsekwencji uchylił zaskarżoną decyzję Dyrektora Izby Celnej w Warszawie.

Odnosząc się do drugiej kwestii zauważyć należy, że polskie sądy krajowe rozpoczęły - w następstwie wyroku Trybunału Sprawiedliwości z 19 lipca 2012 r. - analizę skutków omawianych przepisów pierwotnej ustawy o grach hazardowych w konkretnych sprawach, potwierdzając ich charakter jako „przepisów technicznych” w rozumieniu dyrektywy 98/34/WE oraz brak wymaganej notyfikacji i w związku z tym odmawiając im skuteczności. Jako pierwszy stanowisko takie zajął Sąd Rejonowy w Łęborku, uchylając postanowieniem z dnia 26 lipca 2012 r.<sup>43</sup> postanowienie prokuratora o zatwierdzeniu zatrzymania automatu do gier wydanym w sprawie o przestępstwo skarbowe. WSA w Gdańsku w wyrokach z 19 listopada 2012 r.<sup>44</sup>, po przeprowadzeniu analizy wskazanej

---

<sup>42</sup> Sygn. akt VI SA/Wa 1866/12.

<sup>43</sup> Sygn. akt II Kp 173/12.

<sup>44</sup> Por. Komentarz OZPBR do wyroku WSA w Gdańsku z dnia 19.11.2012 r. [ozpbr.pl/?p=451](http://ozpbr.pl/?p=451) - Kopia (pobrano 15 kwietnia 2013 r.).

przez Trybunał Sprawiedliwości, potwierdził, że projekt pierwotnej ustawy o grach hazardowych powinien być zostać notyfikowany Komisji Europejskiej, czego ewidentnie zaniechano podczas prac legislacyjnych. W konsekwencji uchylił zaskarżone decyzje dotyczące zmiany zezwolenia, przedłużenia zezwolenia i wydania nowego zezwolenia na urządzenie gier na automatach o niskich wygranych<sup>45</sup>. Również inne wojewódzkie sądy administracyjne (jak wskazany wyżej wyrok WSA w Warszawie) zaczęły orzekać w tym duchu. W marcu 2013 r. NSA uchylił ponad dwadzieścia wyroków wojewódzkich sądów administracyjnych, nakazując - stosownie do wskazań zawartych w wyroku Trybunału Sprawiedliwości – ponowne przeprowadzenie postępowania dowodowego w celu ustalenia w jakim stopniu zakazy zawarte w ustawie ograniczyły możliwość eksploatacji automatów do gier o niskiej wygranej i ewentualnie ich sprzedaży<sup>46</sup>.

## **5. Spór w sprawie zakładów wzajemnych interpretowanych jako prowadzonych przez Internet**

Pierwotna ustawa o grach hazardowych utrzymała zakaz urządzania zakładów wzajemnych przez Internet. Ówczesny art. 14 ust. 3 tej ustawy stwierdzał, że „Przyjmowanie zakładów wzajemnych dozwolone jest wyłącznie w punktach przyjmowania zakładów wzajemnych” (przepis ten - jak cały projekt pierwotnej ustawy nie został notyfikowany Komisji Europejskiej). Natomiast na podstawie ustawy nowelizującej zmieniono następująco treść tego przepisu: „3. Przyjmowanie zakładów wzajemnych dozwolone jest - stosownie do udzielonego zezwolenia - wyłącznie w punktach przyjmowania zakładów wzajemnych lub przez sieć Internet.” (ten przepis został notyfikowany Komisji Europejskiej wraz z ustawą nowelizującą).

---

<sup>45</sup> Tamże.

<sup>46</sup> Por. P. Bąk, *Ministerstwo i celnicy przegrywają w sądzie bój o ustawę hazardową*, Dziennik Gazeta Prawna (2013 marzec o1).  
<http://pl.pokerworks.com/poker-news/2013/03/01/ministerstwo-wcia-przegrywa-w-sprawie-automatow-czas-na-firm.html>



Spółka Totolotek S.A. miała pięć zezwoleń wydanych przez Ministra Finansów (w latach 2006-2008) na urządzenie zakładów wzajemnych. W ramach udzielonych zezwoleń spółka podjęła realizację przedsięwzięcia pod nazwą E-Promocja, w którym część zakładu realizowana była przez Internet. Ministerstwo Finansów uznało E-Promocję za zakład wzajemny świadczony przez Internet i tym samym za naruszenie przepisów art. 14 ust. 3 pierwotnej ustawy o grach hazardowych; na podstawie art. 59 tej ustawy<sup>47</sup> cofnęło zezwolenia i spowodowało wszczęcie przeciwko spółce kilkudziesięciu spraw karno-skarbowych i administracyjnych<sup>48</sup>.

W toku sporów w powyższych sprawach spółka argumentowała, że E-Promocja nie jest równoznaczna z prowadzeniem zakładów wzajemnych przez Internet, a jeżeli byłaby za taki uznana, to wówczas - ponieważ musiałaby być zakwalifikowana jako „usługa społeczeństwa informacyjnego” w rozumieniu dyrektywy 98/34/WE - przepisy ograniczające jej świadczenie powinny być zostać notyfikowane Komisji Europejskiej. Ponieważ nie miało to miejsca, stosowne przepisy pierwotnej ustawy o grach hazardowych nie mogą być wobec spółki skutecznie powoływane. W 2012 r. i w pierwszej połowie 2013 r. WSA w Warszawie w kilku wyrokach<sup>49</sup> podzielił stanowisko Ministerstwa Finansów, odrzucając skargi spółki na decyzje cofające zezwolenia, w tym nie uwzględniając zarzutu, iż przepisy będące podstawą cofnięcia zezwoleń nie zostały jako „przepisy techniczne” w rozumieniu dyrektywy 98/34/WE notyfikowane Komisji Europejskiej, nie mogą więc być skutecznie powoływane wobec spółki.

---

<sup>47</sup> Art. 59 pierwotnej ustawy o grach hazardowych, dotyczący określenia zasad cofnięcia m.in. zezwoleń, nie został notyfikowany Komisji Europejskiej. Na mocy ustawy nowelizującej 2011 w rozdziale 5 u.g.h. (w którym znajduje się art. 59) dokonano natomiast szeregu istotnych zmian i uzupełnień, notyfikowanych Komisji Europejskiej wraz z całą ustawą (notyfikacja nie objęła jednak art. 59).

<sup>48</sup> Szczegółowe informacje - patrz: pismo z dnia 15 lutego 2013 r. podsekretarza stanu w Ministerstwie Finansów, Jacka Kapicy do Dariusza Rosatiego, Przewodniczącego Komisji Finansów Publicznych Sejmu RP (sygnatura: AG/9/7268/10/BMB/2013/RD 7899).

<sup>49</sup> Por. wyroki o sygnaturach akt: VI SA/Wa 1511/12, VI SA/Wa 1512/12, VI SA/Wa 1509/12, VI SA/Wa 1510/12.

Istotny przełom nastąpił za sprawą postanowienia Sądu Rejonowego w Częstochowie, IV Wydział Karny z dnia 5 marca 2013 r.<sup>50</sup>. w postępowaniu karno-skarbowym przeciwko byłemu prezesowi spółki.

Nim przejdziemy do wskazania na najważniejsze elementy tego postanowienia Sądu Rejonowego w Częstochowie, rozważyć jeszcze należy znaczenie wyroku Trybunału Sprawiedliwości z 19 lipca 2012 r. w analizowanej sprawie. Wyrok ten odnosi się co prawda do przepisów pierwotnej ustawy o grach hazardowych dotyczących automatów o niskich wygranych jako „produktów” (czyli do ograniczeń w obrocie towarami), niemniej dyrektywa 98/34/WE obejmuje obok „przepisów technicznych” - jak już wyżej wskazano - również obowiązek notyfikacji środków krajowych („zasad”), ustanawiających ograniczenia w świadczeniu „usług społeczeństwa informacyjnego”. Kryteria oceny zastosowane przez Trybunał Sprawiedliwości w wyroku z 19 kwietnia 2012 r. do kwalifikacji przepisów krajowych regulujących handel produktami jako „przepisów technicznych” w rozumieniu dyrektywy 98/34/WE mają odpowiednie zastosowanie również do przepisów krajowych („zasad”) ustanawiających ograniczenia w stosunku do świadczenia „usług społeczeństwa informacyjnego”<sup>51</sup>.

Sąd Rejonowy w Częstochowie w postanowieniu z 5 marca 2013 r. nawiązał do wyroku Trybunału Sprawiedliwości z 19 lipca 2012 r., podkreślając słusznie, że jego wskazania należy „pomocniczo odnieść do zagadnienia urządzania zakładów wzajemnych regulowanych ustawą o grach hazardowych”. Można rozważyć, czy słusznie Sąd interpretował

---

<sup>50</sup> Sygn. akt IV K 53/13. Postanowienie to jest prawomocne. Patrz: postanowienie z dnia Sądu Okręgowego w Częstochowie, VII Wydział Karny Odwoławczy z dnia 25 kwietnia 2013 r. (sygn. akt VII Kz 125/13), utrzymujące w mocy postanowienie Sądu Rejonowego w Częstochowie z dnia 5 marca 2013 r. Podobnie w postanowieniu z dnia 8 maja 2013 r. Sądu Rejonowego dla Warszawy Mokotowa w Warszawie, XIV Wydział Karny (sygn. akt XIV K 756/12).

<sup>51</sup> Por. *Report from the Commission to the European Parliament and the Council. Evaluation of the Application of Directive 98/34/EC in the field of Information Society Services*, Brussels, 13.02.2003, COM(2003) 69 final, pkt 3.1.

ograniczenia odnoszące się do sprzedaży „produktów” jako dotyczące zakładów wzajemnych (raczej - jak wyżej wskazano - należało odwołać się do „zasad” ograniczających świadczenie „usług społeczeństwa informacyjnego”), niemniej konkluzja Sądu Rejonowego jest jednoznaczna: „w ocenie Sądu przepis ten (art. 14 ust. 3 ustawy - dopisek. aut.) stanowił przepis techniczny, którego projekt winien być przedstawiony Komisji Europejskiej”. Sąd Rejonowy słusznie też wskazał, nawiązując do orzecznictwa Trybunału Sprawiedliwości, na konsekwencje zaniechania notyfikacji, stosownie do których nienotyfikowane „przepisy techniczne” są nieskuteczne, zatem „nie można ich egzekwować w stosunku do podmiotów indywidualnych, a sądy krajowe muszą zaniechać stosowania krajowego przepisu technicznego, który nie został objęty procedurą notyfikacji zgodnie z dyrektywą ...”. Tym samym Sąd Rejonowy uznał przepis art. 14 ust. 3 ustawy za nieskuteczny, co prowadziło do wystąpienia przesłanki skutkującej umorzeniem wszczętego postępowania przeciwko oskarżonemu.

Węzłowe znaczenie dla rozpatrywanej sprawy miała jednak ocena Sądu Rejonowego w Częstochowie dotycząca jej istoty, tj. charakteru przedsięwzięcia E-Promocji. Sąd bowiem nie podzielił stanowiska oskarżyciela (zasadzającego się na stanowisku Ministra Finansów), iż chodzi w tym przypadku o przyjmowanie zakładów wzajemnych przez Internet. Tym samym przedsięwzięcie zinterpretował jako zgodne z ówczesnymi przepisami ustawy on grach hazardowych.<sup>52</sup>

Postępowania odwoławcze w stosunku do wyroków wojewódzkich sądów administracyjnych trwają<sup>53</sup>. Dalszy rozwój praktyki orzeczniczej może pójść w dwóch kierunkach, które być może pozwolą uniknąć wszczęcia przez Komisję Europejską postępowania o zaniechanie zobowiązań wynikających z Traktatów. Pierwsza z tych możliwości, to uznanie (jak uczynił to Sąd Rejonowy w Częstochowie), że przedsięwzięcie E-Promocja było zgodne z ówczesnie obowiązującymi przepisami, druga –

---

<sup>52</sup> Szczegółowe wywody uzasadniające stanowisko Sądu w uzasadnieniu postanowienia.

<sup>53</sup> Artykuł został napisany w czerwcu 2013 r.

w przypadku przyjęcia, że jednak chodziło o zakład wzajemny Przyjmowany przez Internet - że odnośne przepisy pierwotnej ustawy o grach hazardowych (ze względu na zaniechanie notyfikacji wymaganej dyrektywą 98/34/WE) nie mogą być skutecznie wobec spółki powoływane. Podtrzymanie natomiast dotychczasowej linii orzeczniczej wojewódzkich sądów administracyjnych z dużym prawdopodobieństwem może doprowadzić do wszczęcia postępowania przez Komisję Europejską.

## **6. Możliwość wniesienia przez Komisję Europejską skargi przeciwko Polsce o naruszenie Traktatów**

Postępowanie w sprawie uchybienia zobowiązaniom<sup>54</sup>, które ciążą na państwach członkowskich UE na mocy Traktatów (TUE i TFUE) prowadzone jest przez Komisję Europejską na mocy art. 258 TFUE<sup>55</sup>. W przypadku uzasadnionej opinii Komisji, iż państwo narusza takie zobowiązania (również wynikające z unijnego prawa pochodnego), Komisja może skierować sprawę do Trybunału Sprawiedliwości. Stwierdzenie przez Trybunał naruszenia przez państwo Traktatu skutkuje zobowiązaniem państwa do wykonania wyroku (art. 260 ust. 1 TFUE), w przeciwnym razie uruchamiane są dalsze etapy postępowania, mogące prowadzić do nałożenia na państwo dotkliwych sankcji finansowych (art. 260 ustępy 2 i 3 TFUE).

Stwierdzenie przez Trybunał Sprawiedliwości naruszenia przez państwo prawa unijnego skutkuje również innymi istotnymi konsekwencjami:<sup>56</sup> sądy krajowe nie mogą stosować środka krajowego uznanego za naruszające prawo unijne, podmioty prywatne mogą występować z roszczeniami odszkodowawczymi do państwa, o ile poniosły szkody związane z środkiem

---

<sup>54</sup> Szczegółowo na temat tego postępowania: *System ochrony prawnej w Unii Europejskiej* (red. A. Wyrozumska), Warszawa 2010 (II wydanie), rozdział 3.

<sup>55</sup> Postępowanie takie może być wszczęte również przez inne państwo członkowskie UE na podstawie art. 289 TFUE.

<sup>56</sup> Wskazuję jedynie generalnie na skutki prawne takiego wyroku TSUE. Szczegółowo: *źródła prawa Unii Europejskiej* (red. J. Barcz), Warszawa 2012 (III wydanie), rozdział 9.

krajowym uznanym za sprzeczny z prawem unijnym, a ustawodawca krajowy ma obowiązek dokonać odpowiedniej zmiany takiego środka krajowego. Skutki prawne braku notyfikacji środków krajowych objętych zakresem dyrektywy 98/34/WE sprecyzował w swoim orzecznictwie Trybunał Sprawiedliwości. Polegają one - jak wspomniano - że takie przepisy krajowe nie mogą być skutecznie powoływane wobec podmiotów prywatnych przez sąd krajowy.

Komisja Europejska otrzymała, począwszy od 2009 r., szereg informacji (skarg) dotyczących naruszenia prawa unijnego przez ustawę z 19 listopada 2009 r. o grach hazardowych, głównie od Izby Gospodarczej Producentów i Operatorów Urządzeń Rozrywkowych (IGPiOUR): skargi CHAP (2009)00713, CHAP (2010)02543, a ostatnio pismo z 21 stycznia 2013 r., nawiązujące do stanowiska Ministerstwa Finansów w odniesieniu do wyroku Trybunału Sprawiedliwości z 19 lipca 2012 r.<sup>57</sup>. Izba występowała w tej sprawie również do Komisji Petycji Parlamentu Europejskiego (petycja nr 0906/2010 i odpowiedź Komisji Petycji z 9 marca 2011 r.)<sup>58</sup>. Od strony przedmiotowej skargi koncentrują się na postanowieniach ustawy z 19 listopada 2009 r. odnoszących się do „produktów” (automatów o niskich wygranych), wskazując na naruszenie dyrektywy 98/34/WE (obowiązku notyfikacji) oraz artykułów 49 i 56 TFUE (swoboda przedsiębiorczości i swoboda świadczenia usług)<sup>59</sup>.

Komisja Europejska wystąpiła co prawda do rządu polskiego o wyjaśnienia w tej sprawie, ze wszczęciem postępowania postanowiła jednak poczekać na sprecyzowanie stanowiska sądów polskich w następstwie wyroku Trybunału Sprawiedliwości z 19 lipca 2012 r. (por.

---

<sup>57</sup> Pismo IGPiOUR z dnia 21 stycznia 2013 r. do Komisji Europejskiej – Przedstawicielstwa w Warszawie.

<sup>58</sup> Committee on Petitions. The Secretariat, Bruksela, KLC/ea[02-com.PETI(2011)D/12772].

<sup>59</sup> Patrz: wyjaśnienia Komisji Europejskiej dla Komisji Petycji Parlamentu Europejskiego. Załącznik do pisma Komisji Petycji z 9 marca 2011 r.

oświadczenie rzecznika Komisji Europejskiej ds. przemysłu, C. Corazza z 8 marca 2013 r.)<sup>60</sup>.

Przedstawiciele Komisji Europejskiej nie komentują co prawda publicznie sprawy i nie precyzują ewentualnego stanowiska Komisji, niemniej istotne wnioski wynikają z jej „Uwag pisemnych” przedłożonych 5 września 2011 r.<sup>61</sup> Trybunałowi Sprawiedliwości w postępowaniu prejudycjalnym, które zakończyło się wydaniem przez Trybunał wyroku z 19 lipca 2012 r. Otóż Komisja uznała jednoznacznie objęte pytaniami prejudycjalnymi przepisy ustawy z 19 listopada 2009 r., dotyczące automatów o niskich wygranych, za „przepisy techniczne” w rozumieniu art. 1 pkt 11 dyrektywy 34/98/WE, a tym samym objęte obowiązkiem notyfikacji (punkty 52 do 68 „Uwag pisemnych” Komisji). Interesujące jest, że powyższe stanowisko Komisja Europejska pośrednio rozciąga na ustawę z 19 listopada 2009 r. jako całość. W punkcie 72 „Uwag pisemnych” Komisja stwierdza: „W konsekwencji należy stwierdzić, że przepisy ustawy o grach hazardowych spełniają warunki pozwalające na ich kwalifikację jako ‘przepisów technicznych’ w rozumieniu art. 1 pkt 11 dyrektywy 98/34, których projekty przed wejściem w życie muszą być przekazane Komisji zgodnie z art. 8 ust. 1 tej dyrektywy”.

Podejście takie mieści się w generalnym stanowisku Komisji Europejskiej, rozszerzająco interpretującej wszelkie działania (środki) państw członkowskich UE, które mogłyby naruszać obowiązki wynikające z prawa unijnego. W analizowanej sprawie Komisja Europejska zaproponowała Trybunałowi Sprawiedliwości treść udzielenia odpowiedzi na pytania prejudycjalne WSA w Gdańsku, w której wprost stwierdzono by, że odpowiednie postanowienia ustawy z 19 listopada 2009 r., dotyczące automatów o niskich wygranych, stanowią „przepisy techniczne” w rozumieniu dyrektywy 34/98/WE i tym samym powinny być zostać

---

<sup>60</sup> Źródło: [www.forbes.pl/.../ke-wyda-opinie-o-ustawie-hazardowej-po-wyroku-polskiego-sadu](http://www.forbes.pl/.../ke-wyda-opinie-o-ustawie-hazardowej-po-wyroku-polskiego-sadu) (pobrano: 12.03.2013 r.).

<sup>61</sup> Komisja Europejska, Bruksela, dnia 5 września 2011 r. Symbol: sj.h(2011)1029506.

notyfikowane Komisji na zasadach określonych w art. 8 ust. 1 akapit pierwszy tej dyrektywy (punkt 75 „Uwag pisemnych”).

Komisja Europejska zachowuje obecnie wstrzeźliwość, czekając, czy w kierunku wytyczonym przez wyrok Trybunału Sprawiedliwości z 19 lipca 2012 r. pójdzie orzecznictwo sądów polskich i praktyka administracyjna. Jeżeli tak (co zaczyna - jak już wskazano - znajdować odzwierciedlenie w orzecznictwie sądowym), to prawdopodobnie odstąpi od wszczęcia postępowania formalnego. Jeżeli natomiast w polskim orzecznictwie utrzymałby się kierunek odmawiający uznania stosownych przepisów za „przepisy techniczne” (ze wszelkimi konsekwencjami prawnymi), to należy raczej zakładać, że Komisja rozpocznie postępowanie formalne na podstawie art. 258 TFUE (łącznie z wniesieniem skargi do Trybunału Sprawiedliwości).

## 7. Podsumowanie

Znaczenie dopełnienia obowiązku notyfikacji środków krajowych, wynikającego z prawa UE, oraz konsekwencji zaniechania takich notyfikacji są dobrze znane<sup>62</sup>. Na organach administracji państw członkowskich spoczywa w związku z tym szczególna odpowiedzialność w tym zakresie oraz wykazanie się szczególną pieczołowitością. Przykład problemów związanych z zaniechaniem notyfikacji pierwotnej ustawy o grach hazardowych ukazuje, że działanie pod presją czasu czy doraźnych kontraktów politycznych nie jest dobrym rozwiązaniem. Zarazem problemy te ukazują znaczenie regulacji unijnych dotyczących obowiązku notyfikacji dla zagwarantowania zasady bezpieczeństwa prawnego na rynku wewnętrznym UE.

W komunikacie z dnia 23 października 2013 r. „W stronę kompleksowych europejskich ram dla hazardu online” Komisja zapowiedziała przyspieszenie postępowań przeciwko państwom, w których

---

<sup>62</sup> Por. *Wytyczne polityki legislacyjnej i techniki prawodawczej. Zapewnienie skuteczności prawa Unii Europejskiej w polskim prawie krajowym*. Urząd Komitetu Integracji Europejskiej, Warszawa 2009, pkt. 213 i 214).

zakwestionowano zgodność ich przepisów krajowych z prawem unijnym<sup>63</sup>, w tym zgodność z procedurą powiadamiania stosownie do dyrektywy 98/34/WE<sup>64</sup>. Z kolei pod koniec listopada 2013 r. Komisja poinformowała o podjęciu decyzji w sprawie skierowania do kilku państw członkowskich, w tym do Polski, oficjalnych wezwań o udzielenie informacji na temat przepisów krajowych ograniczających świadczenie usług hazardowych<sup>65</sup>.

---

<sup>63</sup> COM(2012) 596 final.

<sup>64</sup> Tamże, punkt 2.1. (strony 8/9).

<sup>65</sup> Komisja Europejska. Komunikat prasowy, Bruksela, 20 listopada 2013 r.  
[http://ec.europa.eu/internal\\_market/gambling/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/internal_market/gambling/index_en.htm)



## **Szczyt państw strefy euro (*Euro Summit*) – ocena z ustrojowego i prawnego punktu widzenia**

(w:) Europejski Przegląd Sądowy 2014 nr 1  
(strony 4-11).

Działania na rzecz sanacji i konsolidacji strefy euro, podejmowane w odpowiedzi na kryzys finansowy, który wystąpił w ostatnich latach w niektórych państwach tej strefy, zagrażając jej stabilności finansowej jako całości, objęły również usprawnienie „struktury” zarządzania strefą euro. Ambitny plan ustanowienia „rzeczywistej” Unii Gospodarczej i Walutowej (dalej jako UGiW) obejmuje także poważne reformy instytucjonalne. Istotnym ich elementem jest wykształcenie się odrębnych spotkań szefów państw lub rządów państw strefy euro (szczytu euro - *Euro Summit*). Umocowanie formalne szczytu w Traktacie o stabilności, koordynacji i zarządzaniu w UGiW (dalej jako Traktat o unii fiskalnej lub TUF)<sup>1</sup>, a więc „poza” traktatami stanowiącymi podstawę UE, wywołuje wiele problemów w świetle prawa UE, tym bardziej że znaczenie praktyczne ustaleń uzgadnianych podczas szczytu jest bardzo istotne.

### **1. Podstawy działania**

Spotkania państw strefy euro na najwyższym szczeblu rozwijały się stopniowo. Początkowo - od pierwszego spotkania 12.10.2008 r. w Paryżu - miały one charakter zupełnie nieformalny, nie sprecyzowano też żadnych zasad dotyczących charakteru i przebiegu spotkań. Dopiero w Stanowisku szczytu państw strefy euro z 26.10.2011 r.<sup>2</sup>, w tytule dotyczącym „struktury zarządzania” strefą euro, obok postulatu umocnienia roli

---

<sup>1</sup> Por. <http://eurozone.europe.eu>.

<sup>2</sup> Por. <http://eurozone.europe.eu>.

Eurogrupy, potwierdzono, że szczyty euro mają odbywać się co najmniej dwa razy do roku i uzgadniać „strategiczne wytyczne” (ang. *strategic orientations*) odnoszące się do polityk gospodarczej i pieniężnej strefy euro (pkt 31). Zasady działania szczytu sprecyzowano w Aneksie I (Struktura zarządzania strefą euro)<sup>3</sup>.

Ramy prawne szczytów strefy euro zostały określone w art. 12 TUF, przy czym chodzi tu o umowę międzynarodową zawartą poza ramami instytucjonalno-prawnymi UE<sup>4</sup>. Bezpośrednio przed wejściem w życie TUF (1.01.2013 r.) Rada Europejska zapowiedziała (w konkluzjach ze spotkania 18-19.10.2012 r.<sup>5</sup> i w konkluzjach ze spotkania 13-14.12.2012 r.<sup>6</sup>) przyjęcie szczegółowego regulaminu szczytów państw strefy euro. „Zasady organizacji działania szczytów euro” (dalej jako Regulamin) zostały przyjęte podczas posiedzenia szczytu państw strefy euro 14.03.2013 r.<sup>7</sup> i potwierdzone w konkluzjach ze spotkania Rady Europejskiej 14-15.03.2013 r.<sup>8</sup>

Podstawy działania szczytu mają więc charakter mieszany. Mają one po części charakter polityczny: taka jest bowiem natura Stanowiska szczytu państw strefy euro z 26.10.2011 r., powoływanego wyżej konkluzji Rady Europejskiej oraz Regulaminu, który ma charakter ustalenia politycznego podjętego podczas szczytu, w szczególności zaś nie ma żadnego

---

<sup>3</sup> Por. <http://eurozone.europe.eu>.

<sup>4</sup> Por. P. Graig, *The Stability, Coordination and Governance Treaty: Principle, Politics and Pragmatism*, *European Law Review* 2012/37, s. 231.

<sup>5</sup> Pkt 16 konkluzji. Bruksela 19.10.2012 r., EUCO 156/12.

<sup>6</sup> Pkt 31 konkluzji. Bruksela 14.12.2012 r., EUCO205/12.

<sup>7</sup> *Rules for the Organisation of the Proceedings of the Euro Summits*, Bruksela 14.03.2013 r. (SN 1756/1/13REV 1).

<sup>8</sup> W pkt 14 konkluzji stwierdzono: „Rada Europejska odnotowuje przyjęcie zasad organizacji prac na szczytach strefy euro i z zadowoleniem przyjmuje fakt, że zasady te mają służyć poprawie jakości zarządzania strefą euro, przy zachowaniu integralności Unii Europejskiej jako całości, jak stwierdzono w szczególności w stosownych postanowieniach Traktatu o stabilności, koordynacji i zarządzaniu w unii gospodarczej i walutowej”, Bruksela 14.03.2013 r. (EUCO 23/13).

umocowania w art. 12 TUF. Po części podstawy działania szczytu mają charakter prawny, odnosi się bowiem do nich art. 12 TUF, który to traktat - jak wyżej wspomniano - jest umową międzynarodową, lecz zawartą poza ramami instytucjonalno-prawnymi UE. Wiąże on więc jedynie jego strony, a jego zastosowanie w stosunku do nich ma zróżnicowany zakres. Do problemu tego odniesiemy się szczegółowo w poszczególnych częściach artykułu<sup>9</sup>.

## 2. Skład i charakter szczytu

W szczycie biorą udział szefowie państw lub rządów państw strefy euro<sup>10</sup>, jego Przewodniczący oraz Przewodniczący Komisji Europejskiej (dalej jako Komisja)<sup>11</sup>. Poza tym do udziału w posiedzeniach zapraszany jest Prezydent Europejskiego Banku Centralnego (dalej jako EBC), zaproszony „może być” Przewodniczący Eurogrupy oraz zaproszony „może być” Przewodniczący Parlamentu Europejskiego w celu jego „wysłuchania”<sup>12</sup>. Z postanowień Regulaminu wynika więc, że Prezydent EBC musi być zapraszany na każde posiedzenie szczytu, natomiast Przewodniczący Eurogrupy i Parlamentu Europejskiego „mogą być” zapraszani w zależności od potrzeby, a ten ostatni dodatkowo w celu „wysłuchania” (czyli przedstawienia opinii Parlamentu w danej sprawie)<sup>13</sup>.

---

<sup>9</sup> Zwłaszcza w pkt 7 niniejszego artykułu.

<sup>10</sup> Podobnie jak w spotkaniach Rady Europy, w posiedzeniach szczytu biorą udział premierzy państw strefy euro. Jedynie Cypr i Francja są reprezentowane przez prezydentów. Por. Eurozone Portal. <http://eurozone.europe.eu>.

<sup>11</sup> Pkt 4.1 Regulaminu. Art. 12 ust. 1 TUF nie wymieniał przewodniczącego szczytu, określał natomiast procedurę jego mianowania. Należało jednak zakładać, że siłą rzeczy uczestniczy on w posiedzeniach szczytu.

<sup>12</sup> Pkt 4.2 do 4.4 Regulaminu. W posiedzeniach szczytu bierze też udział Sekretarz Generalny Rady UE, który odpowiada za organizację posiedzeń (pkt 8.2 Regulaminu). Podobnie jak w przypadku spotkań Rady Europejskiej, łączna liczba członków delegacji, towarzyszących każdemu z przedstawicieli państw oraz Przewodniczącemu Komisji, nie może przekraczać dwudziestu (pkt 4.6 Regulaminu).

<sup>13</sup> Precyzuje to art. 12 ust. 5 TUF.

Istotnym problemem, który w ostrej formie pojawił się podczas negocjacji nad TUF, było uzgodnienie uczestnictwa w szczytach przedstawicieli państw członkowskich UE nienależących do strefy euro. W ostatecznej wersji TUF (art. 12 ust. 3), m.in. pod wpływem stanowiska Polski<sup>14</sup>, zagwarantowano udział w szczycie szefom państw lub rządów tych państw w następującym zakresie:

- po pierwsze - udział „w debatach” podczas posiedzeń szczytu dotyczących konkurencyjności, zmiany ogólnej struktury strefy euro i podstawowych zasad dotyczących tej strefy, które będą obowiązywały w przyszłości<sup>15</sup>,
- po drugie - „w odpowiednich przypadkach i przynajmniej raz w roku” w debatach „na temat szczegółowych kwestii” związanych z wykonywaniem TUF<sup>16</sup>.

Wynika z tego, że szefowie państw lub rządów państw nienależących do strefy euro powinni być „dopraszani” do posiedzeń szczytu, gdy będą dyskutowane kwestie umocnienia konkurencyjności państw-stron TUF i reforma strefy euro. Jest to zrozumiałe, bowiem działania w tych obszarach wymagają przyjęcia aktów unijnego prawa pochodnego, względnie - w przyszłości - nawet rewizji traktatów stanowiących podstawę UE. Co najmniej raz w roku ma być przeprowadzana w ramach szczytu debata nad wykonywaniem TUF z udziałem przedstawicieli tych państw. Będzie to miało szczególne znaczenie w okresie do wejścia tych państw do strefy euro, bowiem postanowienia tytułów III i IV TUF nie mają do nich zastosowania (art. 14 ust. 5 TUF), chyba że złożą odmienne oświadczenie.

---

<sup>14</sup> Por. A. Gostyńska, *The Fiscal Compact and European Union Economic Governance: An Institutional and Legal Assessment*, *The Polish Quarterly of International Affairs* 2012/2, s. 42-43.

<sup>15</sup> Art. 12 ust. 3 TUF.

<sup>16</sup> Art. 12 ust. 3 TUF.

Należy podkreślić, że powyższe postanowienia TUF dotyczą jedynie państw członkowskich, nienależących do strefy euro, lecz będących stronami TUF (nie uczestniczą więc w szczytach przedstawiciele Wielkiej Brytanii i Czech). Działają one wobec tych państw od chwili związania się TUF<sup>17</sup>. Natomiast państwa strefy euro mają zagwarantowany udział w szczytach niezależnie od tego, czy związałyby się TUF<sup>18</sup>.

Odnosząc się do problemu charakteru szczytu państw strefy euro, należy przede wszystkim zauważyć, że szczyt nie ma żadnego umocowania w „ramach instytucjonalnych” UE, w szczególności nie jest unijną instytucją ani innym organem Unii<sup>19</sup>. Szczyt nie jest też „składem” Rady Europejskiej (na wzór składów Rady UE - por. art. 16 ust. 6 Traktatu o Unii Europejskiej, dalej jako TUE<sup>20</sup>), bowiem w art. 15 ust. 2 TUE jest przewidziany jednolity „skład” Rady Europejskiej (szefowie państw lub rządów wszystkich państw członkowskich UE)<sup>21</sup>. Szczyt pozostaje więc strukturą (początkowo *stricte* polityczną, obecnie zakotwiczoną w TUF) pozostającą poza „jednolitymi ramami instytucjonalnymi” Unii, w której państwa strefy euro uzgadniają swoje stanowisko, prezentowane następnie przez nie w procesie decyzyjnym w unijnych instytucjach i

---

<sup>17</sup> Natomiast postanowienia tytułów III i IV dopiero od chwili wejścia do strefy euro, chyba że państwa te złożą oświadczenie w sprawie wcześniejszego związania się postanowieniami tych tytułów (art. 14 ust. 5 TUF). Szerzej na ten temat por. J. Barcz, *Instrumenty międzyrządowe dotyczące kryzysu w strefie euro a spójność Unii: możliwość przystąpienia państw członkowskich UE spoza strefy euro*, w: *Traktat z Lizbony. Wybrane zagadnienia*, M.M. Kenig-Witkowska (red.), R. Grzeszczak (red.), Warszawa 2012, s. 112.

<sup>18</sup> Wynika to jednoznacznie z postanowień ust. 1 art. 12 TUF. Zostało to potwierdzone w pkt 4.1 Regulaminu.

<sup>19</sup> Na temat pojęcia instytucji i innych organów UE - por. M. Górka, *System instytucjonalny Unii Europejskiej*, Warszawa 2012, Wstęp.

<sup>20</sup> Dz. Urz. UE C 83 z 30.03.2010 r., s. 13.

<sup>21</sup> Też Regulamin wewnętrzny Rady Europejskiej nie nawiązuje do szczytów państw strefy euro (Dz. Urz. UE L 315 z 2009 r., s. 51).

organach. W zakresie, w jakim są one związane TUF, trzymanie się takiego uzgodnionego stanowiska ma charakter międzynarodowo-prawny.

Formalizacja szczytu w TUF, mimo że został on zawarty poza ramami instytucjonalno-prawnymi UE, wywołuje - z jednej strony - problemy związane z tym, iż wiele unijnych instytucji i organów jest włączonych w przygotowanie i działania szczytu oraz - z drugiej strony - problemy dotyczące procedury kreowania stanowiska prezentowanego w unijnym procesie decyzyjnym „poza” Unią. W tym więc zakresie celowe jest przeprowadzenie analizy zgodności takiej formuły działania szczytu z prawem UE, mimo że - jak wspomniano - TUF został zawarty poza ramami instytucjonalno-prawnymi Unii.

### **3. Przewodniczący szczytu**

Wzorem Rady Europejskiej nad przygotowaniem szczytu i przebiegiem obrad czuwa Przewodniczący mianowany zwykłą większością głosów przez szefów państw lub rządów państw strefy euro. Jego nominacja ma się odbywać równolegle do nominacji Przewodniczącego Rady Europejskiej i na takie same kadencje<sup>22</sup>. Należy więc przypomnieć, że Rada Europejska wybiera swego przewodniczącego na okres 2,5 roku (choć większością kwalifikowaną), a jego kadencja może być jednokrotnie odnowiona (art. 15 ust. 5 TUE).

Postanowienia przejściowe, uprzedzające wejście w życie TUF (i przyjęcie Regulaminu) zostały uzgodnione w Aneksie I do Stanowiska szczytu państw strefy euro z 26.10.2011 r. W punkcie 2 Aneksu potwierdzono, że obradom szczytu będzie nadal przewodniczył H. Van Rompuy (Przewodniczący Rady Europejskiej), który funkcję tę nieformalnie sprawował od marca 2010 r. Uprzednio spotkaniom szefów państw lub rządów strefy euro (odbywających się od 2008 r.) przewodniczył przedstawiciel państwa sprawującego Prezydencję w Radzie UE, a jeżeli Prezydencja była sprawowana przez państwo nienależące do strefy euro –

---

<sup>22</sup> Art. 12 ust. 1 ak. 2 TUF oraz pkt 5.1 Regulaminu.

to przedstawiciel państwa strefy euro, które było w następnej kolejności w sprawowaniu Prezydencji w Radzie UE<sup>23</sup>.

1.03.2012 r. H. Van Rompuy został mianowany również przewodniczącym szczytu euro na kadencję do 30.11.2014 r.<sup>24</sup> (kiedy upływa też jego druga kadencja jako Przewodniczącego Rady Europejskiej). Choć nie wynika to jednoznacznie z postanowień TUF i Regulaminu, zbieżność kadencji Przewodniczących Rady Europejskiej i szczytu państw strefy euro świadczy o tym, że państwa strefy euro opowiadałyby się za „unią personalną” na tych stanowiskach: przemawiają za taką oceną dotychczasowe doświadczenia i pozycja, jaką *de facto* zajął H. Van Rompuy (jako Przewodniczący Rady Europejskiej) także w negocjacjach nad środkami służącymi przezwycięzeniu kryzysu finansowego w strefie euro (również w procedurach formalnych, np. w tzw. procedurze kładki na podstawie art. 48 ust. 6 TUE, umacniając status Przewodniczącego Rady Europejskiej kosztem tzw. Prezydencji rotacyjnej). Przemawia za tym też konieczność zapewnienia spójności działania Rady Europejskiej i szczytu państw strefy euro. Nie można więc wykluczyć, że posiadanie przez kandydata na stanowisko Przewodniczącego Rady Europejskiej obywatelstwa jednego z państw strefy euro stanie się istotną, nieformalną przesłanką nominacji. Trudno sobie bowiem wyobrazić, aby Przewodniczący szczytu państw strefy euro został nominowany spoza kandydatów posiadających obywatelstwo jednego z tych państw.

Kompetencje Przewodniczącego są uregulowane w sposób ramowy w ust. 4 i ust. 6 art. 12 TUF i doprecyzowane w pkt 5.2 Regulaminu. I tak Przewodniczący:

- przewodniczy szczytowi i prowadzi jego prace;

---

<sup>23</sup> Por. *History of the Euro Summit (Euro Summit President)*, por. <http://eurozone.europe.eu>. Praktyka ówczesna zachowała pewne znaczenie, będzie ona bowiem stosowana w przypadku niemożności sprawowania funkcji przez Przewodniczącego szczytu w następstwie choroby lub śmierci (do czasu nominacji następcy). Pkt 2.4 Regulaminu.

<sup>24</sup> Por. <http://eurozone.europe.eu>.

- przygotowuje jego program;
- zapewnia przygotowanie i ciągłość prac szczytu, we współpracy z Przewodniczącym Komisji i na podstawie prac Eurogrupy;
- zapewnia, aby praca wszystkich odnośnych składów Rady i spotkań na szczeblu ministrów znalazła odzwierciedlenie w przygotowaniu szczytu;
- przedstawia Parlamentowi Europejskiemu sprawozdanie z każdego posiedzenia szczytu;
- informuje wyczerpująco strony TUF, inne niż należące do strefy euro, oraz pozostałe państwa członkowskie UE o przygotowaniach i wynikach posiedzeń szczytu;
- wspólnie z Przewodniczącym Komisji prezentuje publicznie wyniki szczytu.

Kompetencje Przewodniczącego są dodatkowo uszczegółowione w niektórych dziedzinach, zwłaszcza w dziedzinie współdziałania z unijnymi instytucjami i w prowadzeniu prac przygotowawczych do szczytu (o czym mowa będzie poniżej).

Od strony formalnej Przewodniczący szczytu ma obecnie umocowanie w TUF, a więc poza „jednolitymi ramami instytucjonalnymi” UE. W związku z tym z pewnością sprawowanie funkcji Przewodniczącego szczytu nie jest objęte kompetencją Przewodniczącego Rady Europejskiej, którego zakres odpowiedzialności jest taksatywnie określony w art. 15 ust. 6 TUE. Obie te funkcje są natomiast obecnie połączone *de facto* unią personalną, co - jak wyżej wskazano - ma uzasadnienie merytoryczne i polityczne, niemniej nie wynika *expressis verbis* ani z postanowień art. 12 ust. 1 ak. 2 TUF, ani z postanowień Regulaminu.



#### 4. Kompetencje szczytu

Nieformalne szczyty państw strefy euro zaczęły nabierać szczególnego znaczenia w toku prac nad środkami mającymi ustabilizować sytuację w strefie euro w związku z kryzysem finansowym i doprowadzić do jej sanacji. Nie ulega też wątpliwości, że spotkania w ramach szczytów mają stać się jednym z ważnych elementów struktury nowego, efektywnego zarządzania strefą euro, a w przyszłości ustanowienia „rzeczywistej” UGiW<sup>25</sup>.

Przedmiot obrad szczytów jest określony bardzo ogólnie. W Stanowisku szczytu państw strefy euro z 26.10.2011 r. wskazano, że w ich wyniku są ustalane „strategiczne wytyczne” (ang. *strategic orientations*) odnoszące się do polityk gospodarczej i pieniężnej strefy euro (pkt 31), a Aneks I dodawał do tego również umacnianie konkurencyjności oraz zwiększenie konwergencji w strefie euro (pkt 1).

Podobne, równie ogólne postanowienia zawiera TUF w ust. 2 art. 12. Pewne doprecyzowanie wynika z omówionych już postanowień ust. 3 art. 12 TUF, odnoszącego się do zakresu udziału w szczycie państw członkowskich nienależących do strefy euro. Wynika z nich, że podczas posiedzeń szczytu będą omawiane kwestie reformy ustrojowej strefy euro oraz wykonywanie traktatu (TUF). Szczególna ostrożność sformułowań zawartych w TUF wynika przede wszystkim z tego, że musiały one ograniczyć się do formuły politycznej koordynacji stanowisk państw strefy euro, które to stanowiska następnie jest prezentowane w instytucjach unijnych - ze względu na zachowanie zgodności z prawem unijnym (o czym poniżej).

Zakres kompetencji szczytu zwięźle, niemniej zasadnie, oddaje wprowadzenie do Regulaminu, w którym stwierdzono, że członkowie szczytu mają zapewnioną „pełną zdolność do dyskusowania między sobą na temat wszystkich spraw objętych wspólnym zainteresowaniem w

---

<sup>25</sup> Por. pkt 30 i pkt 31 Stanowiska szczytu państw strefy euro z 26.10.2011 r.

zakresie strefy euro”<sup>26</sup>.

Kompetencje szczytu ograniczają się więc do uzgodnień politycznych odnoszących się do strefy euro, choć oczywiście nie można państwom strefy euro zabronić koordynacji swoich stanowisk w innych sprawach dyskutowanych w instytucjach i organach unijnych. Muszą one jednak szanować spójność prawa UE, co podkreślają zarówno Stanowisko szczytu państw strefy euro z 26.10.2011 r. (pkt 30), jak i TUF (zwłaszcza jego art. 2). A zatem uzgadnianie stanowiska w ramach szczytu nie może ingerować w formalne procesy decyzyjne w UE, a dodatkowo, istotnym wskazaniem co do charakteru kompetencji szczytu jest zakres uprawnień Rady Europejskiej, w ramach której uzgodnione podczas posiedzeń szczytu stanowisko jest przede wszystkim prezentowane. Uprawnienia te są w swojej istocie polityczne: Rada Europejska nadaje Unii impulsy niezbędne do jej rozwoju i określa ogólne kierunki i priorytety polityczne, nie może pełnić funkcji prawodawczej (art. 15 TUE). W związku z tym również szczyt państw strefy euro, choć niepowiązany z Radą Europejską formalnie, lecz jedynie w znaczącej części personalnie, może działać tylko w sferze politycznej.

## **5. Zajmowane przez szczyt stanowiska: procedura, rodzaje i charakter**

Stanowiska szczyt podejmuje w drodze konsensusu państw strefy euro (pkt 6.3 Regulaminu)<sup>27</sup>. Zasada ta obowiązuje również w Radzie Europejskiej (art. 15 ust. 4 TUE). W obu przypadkach możliwe są wyjątki, odnoszące się głównie do nominacji<sup>28</sup>. W przypadku szczytu chodzi o nominację zwykłą większością jego Przewodniczącego, a w przypadku Rady Europejskiej o nominację większością kwalifikowaną - obok jej Prze-

---

<sup>26</sup> „(...) full capacity to discuss among themselves all issues of common interest to the euro area (...)”.

<sup>27</sup> W pilnych przypadkach „stanowiska” mogą być przyjmowane w procedurze pisemnej – na wniosek Przewodniczącego szczytu i za zgodą wszystkich jego członków (pkt 6.5 Regulaminu).

<sup>28</sup> Por. też sprawy proceduralne wymienione w art. 235 i art. 236 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (Dz. Urz. UE C 326 z 26.10.2012 r., s. 47), dalej jako TFUE.

wodniczącego (art. 15 ust. 5 TUE), też Wysokiego Przedstawiciela Unii do Spraw Zagranicznych i Polityki Bezpieczeństwa (art. 18 ust. 1 TUE).

Zajmowane przez szczyt stanowiska nie poddają się jakiejś ścisłej klasyfikacji, chodzi tu bowiem o wypracowanie wspólnego stanowiska politycznego, które następnie jest jednolicie prezentowane w unijnych instytucjach. Choć oczywiście należy mieć na względzie, że trzymanie się takiego stanowiska będzie zobowiązaniem międzynarodowo-prawnym dla państw-stron TUF.

Regulamin w pkt 6 - „Stanowiska” (ang. *Statements*) - stwierdza, że szczyt wydaje „stanowiska” (ang. *statements*), sumujące „wspólne nastawienia” (ang. *common positions*)<sup>29</sup> i „wspólne przesłanki działania” (ang. *common lines of action*). W Regulaminie nie są wymienione „wytyczne strategiczne” (ang. *strategic orientations*)<sup>30</sup>, do których odwoływało się Stanowisko szczytu państw strefy euro z 26.10.2011 r. i które są wymienione w art. 12 ust. 1 TUF. Jak się wydaje, zajęte przez szczyt „stanowisko” może, w zależności od jego treści, obejmować też „wytyczne strategiczne”, które byłyby rodzajem „wspólnego nastawienia” w rozumieniu Regulaminu, odnoszącego się do szczególnie istotnych spraw polityki gospodarczej i pieniężnej strefy euro oraz umocnienia konwergencji tej strefy. Interpretacja taka znajduje uzasadnienie choćby w powoływanym Stanowisku szczytu państw strefy euro z 26.10.2011 r., które odnosiło się właśnie do kierunku fundamentalnych reform polityki gospodarczej i pieniężnej strefy euro, ustanowienia trwałego „mechanizmu ratunkowego” (obecnego Europejskiego Mechanizmu Stabilności) oraz do procedur ich wdrażania w ramach UE.

---

<sup>29</sup> Przy tłumaczeniu na j. polski celowo sięgnięto do terminu „wspólne nastawienie”, aby uniknąć zbieżności z „*common position*” - aktem prawnym podejmowanym w dawnym II filarze UE (Wspólna Polityka Zagraniczna i Bezpieczeństwa), tłumaczonym jako „wspólne stanowisko”.

<sup>30</sup> „Stanowiska” szczytu są publikowane we wszystkich językach oficjalnych UE (pkt 6.4 Regulaminu). Jest to istotne, nowe rozwiązanie wychodzące naprzeciw oczekiwaniom spójności działań w ramach Unii. Upřednio stanowiska takie były przede wszystkim publikowane w j. angielskim.

Co do zasady, „stanowiska” uzgadniane podczas posiedzeń szczytu mają charakter polityczny. Problem ten nie jest jednak jednoznaczny, bowiem szczyt ma obecnie (po wejściu w życie 1.01.2013 r. TUF) umocowanie również w tym traktacie. Artykuł 12 ust. 2 TUF mówi - po pierwsze - o „omawianiu” przez jego strony „kwestii związanych z określonymi wspólnymi obowiązkami Umawiających się Stron, których walutą jest euro, w odniesieniu do jednej waluty” oraz „innych kwestii dotyczących zarządzania strefą euro i zasad mających do niej zastosowanie”, po drugie zaś - o „wytycznych strategicznych”, odnoszących się do „prowadzenia polityk gospodarczych, w celu zwiększenia konwergencji w strefie euro”.

Traktat o unii fiskalnej jest umową międzynarodową, zawartą poza ramami instytucjonalno-prawnymi UE. Kreuje dla jego stron zobowiązania o charakterze międzynarodowo-prawnym. Należy więc rozważyć w analizowanym kontekście przede wszystkim dwa problemy:

- 1) Jaka jest treść tych zobowiązań w odniesieniu do zajmowanych przez szczyt „stanowisk”?
- 2) Czy zobowiązania te dotyczą wszystkich stron TUF w jednakowym zakresie?

Ad. 1. Co do zobowiązań zawartych w art. 12 ust. 2 TUF, to ich treść jest zróżnicowana. Jeśli chodzi o zobowiązanie do „omawiania” przez jego strony „kwestii związanych z określonymi wspólnymi obowiązkami Umawiających się Stron, których walutą jest euro, w odniesieniu do jednej waluty”, oraz „innych kwestii dotyczących zarządzania strefą euro i zasad mających do niej zastosowanie”, to z postanowień tych wynika jedynie, że strony TUF należące do strefy euro są zobowiązane do dyskusowania nad tymi problemami. Rezultat takiego „omawiania” nie jest sprecyzowany. Byłoby to więc zobowiązanie o charakterze *pactum de contrahendo*. Nie wydaje się też, aby z postanowień tych wynikało zobowiązanie do „omawiania” bezwzględnie wszystkich tego rodzaju spraw. Raczej sprecyzowanie zakresu przedmiotowego dyskusji podczas danego posiedzenia szczytu będzie warunkowane wolą państw strefy euro, uzależnioną konkretnymi uwarunkowaniami politycznymi i gospodarczymi.

Niemniej procedura ustalania agendy danego posiedzenia szczytu jest ściśle doprecyzowana: art. 12 ust. 4 TUF powierza przygotowanie posiedzeń Przewodniczącemu szczytu „w ścisłej współpracy” z Przewodniczącym Komisji i na podstawie prac Eurogrupy. Szczegóły procedury (o czym dalej) określają postanowienia pkt 3 Regulaminu. W podobnej procedurze przygotowywane są projekty „stanowisk” poszczególnych posiedzeń szczytu<sup>31</sup>. Ostatecznie, na początku każdego posiedzenia szczytu, jego uczestnicy zatwierdzają agendę zwykłą większością<sup>32</sup>. Na szczególną uwagę zasługuje to, że udział Przewodniczącego Komisji w pracach przygotowawczych (oraz przedstawiciela Komisji w Eurogrupie)<sup>33</sup> gwarantuje uwzględnienie w toku ustalania agendy posiedzeń interesów Unii jako całości<sup>34</sup>.

Jeśli natomiast chodzi o te elementy „stanowiska” szczytu, które miałyby charakter „wytycznych strategicznych”, odnoszących się do „prowadzenia polityk gospodarczych, w celu zwiększenia konwergencji w strefie euro”, to dla stron TUF należących do strefy euro kreują one zobowiązanie do trzymania się takich „wytycznych” podczas procesu decyzyjnego w ramach UE. Odejście więc od uzgodnionego w ramach „wytycznych strategicznych” stanowiska stanowiłoby naruszenie zobowiązań wynikających z TUF.

Ad 2. Kolejny problem dotyczy niezmiernie interesującego problemu - czy zobowiązania te dotyczą wszystkich stron TUF w jednakowym zakresie? Pytanie takie nie jest bezpodstawne, ponieważ - z jednej strony - zakres stosowania TUF w stosunku do jego stron jest zróżnicowany, z

---

<sup>31</sup> Pkt 6.2 Regulaminu.

<sup>32</sup> Pkt 3.4 Regulaminu.

<sup>33</sup> Por. art. 1 Protokołu (nr 14) w sprawie Eurogrupy.

<sup>34</sup> Zagwarantowanie na mocy Traktatu z Lizbony (dalej jako TL) udziału Komisji w pracach Eurogrupy zasadnie jest interpretowane jako ważna decyzja mająca gwarantować spójność Unii. Na temat Eurogrupy szczegółowo por. A. Nowak-Far, *Unia Gospodarcza i Walutowa w Europie*, Warszawa 2011, s. 74.

drugiej zaś strony - udział w szczytach jest gwarantowany państwu strefy euro również w przypadku, gdyby nie związały się TUF.

Wpierw należy odnieść się do postanowień art. 1 ust. 2 TUF, zgodnie z którymi traktat „ma pełne zastosowanie do Umawiających się Stron, których walutą jest euro”, przy czym art. 14 ust. 3 TUF precyzuje, że chodzi o te państwa strefy euro, które się TUF związały. Nie ulega więc wątpliwości, że „stanowiska” szczytu będą wiązały w pełni tę właśnie grupę państw członkowskich. Jaki byłby natomiast zakres związania państw strefy euro, które nie stały się stronami TUF, zwłaszcza w świetle postanowień art. 12 ust. 1 TUF potwierdzających, że biorą one udział w posiedzeniach szczytu. Jest to obecnie tzw. pytanie akademickie, ponieważ wszystkie państwa strefy euro przystąpiły do TUF<sup>35</sup>. Niemniej należy podjąć próbę udzielenia na nie odpowiedzi, ponieważ różnie może przebiegać dalszy rozwój członkostwa w strefie euro. Jak się wydaje, takie państwa strefy euro, mające zagwarantowane uczestnictwo w posiedzeniach szczytu, lecz niebędące stronami TUF, byłyby - w przypadku faktycznego uczestnictwa - związane uzgodnionymi „stanowiskami” szczytu w rozumieniu politycznym. Nie ma natomiast uzasadnienia, aby wywodzić z zagwarantowanej przez TUF możliwości udziału w posiedzeniach szczytu państw niebędących jego stronami, związanie tych państw „stanowiskami” w rozumieniu międzynarodowo-prawnym (wynikającym z TUF).

Następnie należy odnieść się do zakresu związania „stanowiskami” szczytu po stronie państw członkowskich UE objętych derogacją. Państwa te mogą przystąpić do TUF (art. 1 ust. 2 w zw. z art. 14 ust. 5 TUF)<sup>36</sup>, niemniej jego postanowienia stosowane są w stosunku do tych państw z

---

<sup>35</sup> Procedura ratyfikacyjna trwa jeszcze jedynie w Belgii, por. <http://www.consilium.europa.eu/policies/agreements>.

<sup>36</sup> Dotyczy to państw objętych derogacją czasową (na podstawie art. 139 ust. 1 TFUE), spośród których jedynie Czechy nie przystąpiły do TUF (w Bułgarii trwa jeszcze procedura ratyfikacyjna, natomiast Chorwacja, która przystąpiła do UE 1.07.2013 r., nie podpisała jeszcze TUF) oraz Danii objętej trwałą derogacją na podstawie Protokołu (nr 16), która związała się TUF. Wielka Brytania od początku nie była zainteresowana przystąpieniem do TUF i nie jest wymieniona w jego art. 14 ust. 5.

dniem uchylecia derogacji (czyli wejścia do strefy euro), chyba że dane państwo oświadczy, iż „pragnie być wcześniej związane wszystkimi lub niektórymi postanowieniami tytułów III i IV niniejszego traktatu” (odpowiednio - „Pakt budżetowy” i „Koordynacja polityki gospodarczej i konwergencja”). Jak już wyżej wspomiano, szefowie państw lub rządów tych państw - na podstawie wyraźnych postanowień TUF (art. 12 ust. 3) - uczestniczą natomiast w pewnym zakresie w posiedzeniach szczytu. Czy z takiego uczestnictwa (udział w debatach) wynika zwiążanie tych państw uzgodnionymi stanowiskami w rozumieniu międzynarodowo-prawnym (TUF)? Pozostałe postanowienia TUF nie są wszak w stosunku do tych państw stosowane, chyba że państwa te zgłosiły odpowiednie oświadczenie<sup>37</sup>.

Jak się wydaje, państwa takie nie będą związane uzgodnionymi „stanowiskami” szczytu w rozumieniu międzynarodowo-prawnym (jak państwa strefy euro, strony TUF). Mogą one natomiast być związane w rozumieniu politycznym takimi „stanowiskami”, które zostały uzgodnione w częściach posiedzeń szczytu, w których dopuszczone zostały do debaty, a następnie odnośne „stanowiska” zaakceptowały. Źródłem tego zwiążania będzie jednak nie TUF, lecz akceptacja polityczna uzgodnionego „stanowiska”.

Niejasny jest natomiast status państw objętych derogacją (czasową lub trwałą), które zwiążaly się TUF i złożyły oświadczenie (do tej pory Dania i Rumunia) w sprawie zwiążania się również postanowieniami tytułów III i IV TUF (czyli podstawowymi postanowieniami operatywnymi traktatu). Choć nie wynika to *expressis verbis* z postanowień TUF (art. 12 ust. 3 milczy w tej sprawie), byłoby racjonalne, aby w tym zakresie miały pełne prawa członków szczytu, tj. brały udział nie tylko w debacie, lecz także w przyjmowaniu odpowiednich „stanowisk”. Jeżeli w tym kierunku poszłaby praktyka stosowania TUF, to konsekwencją byłoby też zwiążanie tych państw takimi „stanowiskami” w rozumieniu międzynarodowo-prawnym

---

<sup>37</sup> Spośród tej grupy państw oświadczenia o zwiążaniu się postanowieniami tytułów III i IV TUF złożyły Dania i Rumunia. Nie są jeszcze znane stanowiska Bułgarii i Chorwacji.

(jak stron TUF należących do strefy euro). Jak się wydaje, byłaby to jedyna interpretacja postanowień TUF, odpowiadająca zasadom wykładni systematycznej i celowościowej. Przeciwny kierunek prowadziłyby do nieuzasadnionego zróżnicowania statusu stron TUF: państwa objęte derogacją byłyby bowiem związane „stanowiskami” szczytu odnoszącymi się do materii tytułów III i IV TUF, nie mając możliwości wzięcia udziału w finalnym etapie ich uzgadniania.

## 6. Posiedzenia szczytu

Pierwsze nieformalne spotkanie szefów państw lub rządów strefy euro odbyło się 12.10.2008 r. w Paryżu. Kolejne tego rodzaju spotkanie odbyło się zaś w 2010 r., a trzy spotkania – w 2011 r. W 2012 r. sprawy strefy euro rozpatrywane były wspólnie w ramach Rady Europejskiej, natomiast w 2013 r. odbyło się posiedzenie 14.03.2013 r.<sup>38</sup>. Dynamika posiedzeń była więc do tej pory bardzo zróżnicowana. Stosownie do tego elastycznie została uregulowana częstotliwość posiedzeń szczytu<sup>39</sup>, dyktowana „kluczowymi momentami rocznego cyklu zarządzania gospodarczego” (ang. *key moments of the annual economic governance circle*)<sup>40</sup>, choć wprowadzono pewną ich regularność. W Stanowisku szczytu państw strefy euro z 26.10.2011 r. sygnalizowano (pkt 1 Aneksu I), że spotkania będą odbywały się co najmniej dwa razy w roku. Potwierdzają to postanowienia TUF. W jego art. 12 ust. 2 stwierdza się, że: „Posiedzenia szczytu państw strefy euro odbywają się w razie potrzeby i co najmniej dwa razy w roku”, nie odnosi się on natomiast do innych, związanych z tym istotnych kwestii. W Stanowisku szczytu państw strefy euro z 26.10.2011 r. zapowiedziano zwłaszcza (pkt 1 Aneksu I), że dodatkowe posiedzenia szczytu będą zwoływane przez jego Przewodniczącego „w zależności od potrzeby” oraz

---

<sup>38</sup> Por. <http://eurozone.europe.eu> (prace nad artykułem zakończono na początku grudnia 2013 r.).

<sup>39</sup> Miejscem posiedzeń szczytu jest Bruksela, chyba że jego Prezydent zdecydował inaczej w porozumieniu z członkami szczytu (pkt 1.1 Regulaminu).

<sup>40</sup> Pkt 1 Aneksu I Stanowiska szczytu państw strefy euro z 26.10.2011 r.



że „w miarę możliwości” posiedzenia będą odbywały się po spotkaniach Rady Europejskiej (ang. *if possible after European Council meetings*).

Precyzuje te ustalenia Regulamin szczytu. Z postanowień pkt 1.1 Regulaminu wynika, że dwa zasadnicze posiedzenia w roku są określone jako „posiedzenie zwyczajne” i tylko do nich odnosi się wymóg ich przeprowadzania „po” spotkaniach Rady Europejskiej i to osłabiony zastrzeżeniem - „w miarę możliwości”. Wymóg ten jest natomiast istotny, może bowiem w pewnej mierze gwarantować wiodące znaczenie uzgodnieniom podejmowanym przez wszystkie państwa członkowskie w ramach Rady Europejskiej: byłyby one następnie precyzowane podczas szczytu państw strefy euro. Odwrotna procedura zakłada natomiast ustalenie stanowiska podczas posiedzenia szczytu i jego prezentację „do akceptacji” w stosunku do pozostałych państw członkowskich podczas nadchodzącego spotkania Rady Europejskiej<sup>41</sup>.

Następnie Regulamin stwierdza (pkt 1.1), że posiedzenia szczytu zwołuje jego Prezydent. Chociaż w postanowieniach pkt 1 Regulaminu nie ma o tym wyraźnie mowy, uprawnienie Prezydenta do zwoływania dotyczy z pewnością nie tylko dwóch w roku „posiedzeń zwyczajnych”, lecz także pozostałych („nadzwyczajnych”). Wynika to choćby z postanowień pkt 1.1, stwierdzających, że posiedzenia szczytu odbywają się „co najmniej” dwa razy w roku, „zwoływane przez jego Prezydenta”. Potwierdzałoby to, że wszystkie posiedzenia zwoływane są przez Prezydenta szczytu. Co ciekawe, postanowienia Regulaminu nie wskazują wyraźnie na uprawnienia państw uczestniczących w szczytach w tym zakresie (choć - np. - precyzują, że proponując miejsce obrad inne niż Bruksela, Prezydent musi działać w porozumieniu z tymi państwami). Niemniej z całości postanowień Regulaminu wynika wyraźnie, że Prezydent szczytu cały czas działa w porozumieniu z tymi państwami - również rozważając zwołanie posiedzenia „nadzwyczajnego”. Regulamin o tyle natomiast precyzuje

---

<sup>41</sup> Jak to np. następowało w odniesieniu do wyników szczytu z 11.03.2011 r. dotyczących Paktu euro plus i późniejszego Traktatu ustanawiającego EMS, przedstawionych „do akceptacji” podczas spotkania Rady Europejskiej 24–25.03.2011 r. Por. J. Barcz, *Traktat z Lizbony. Wybrane aspekty prawne działań implementacyjnych*, Warszawa 2012, s. 45 i 46.

merytoryczne przesłanki zwołania takiego posiedzenia, że odwołuje się do „wyjątkowych okoliczności” lub „przypadków pilnych” (pkt 1.3).

## **7. Inne ważniejsze regulacje organizacyjne**

Istotne znaczenie mają regulacje dotyczące przygotowania posiedzeń szczytów, wynika z nich bowiem stopień faktycznej koherencji między szczytami strefy euro a pracami w ramach instytucji i organów unijnych oraz zakres wpływu państw członkowskich spoza strefy euro na treść obrad szczytu.

W Stanowisku szczytu państw strefy euro z 26.10.2011 r. (Aneks I) potwierdzono wykształconą praktykę, że w przygotowaniu posiedzeń szczytów bierze udział Komisja i Eurogrupa. Udział Komisji w przygotowaniach zapewnia uwzględnienie wspólnych interesów unijnych, natomiast Eurogrupy - bezpośredni wpływ na te przygotowania państw strefy euro (przy czym należy pamiętać o udziale przedstawiciela Komisji również w pracach Eurogrupy).

Traktat o unii fiskalnej w art. 12 ust. 4 sprecyzował przesłanki wynikające z tej praktyki, uwzględniając zarazem ustanowienie Przewodniczącego szczytu: „Przewodniczący szczytu państw strefy euro w ścisłej współpracy z Przewodniczącym Komisji zapewnia przygotowanie posiedzeń szczytu państw strefy euro oraz ich ciągłość. Organem odpowiedzialnym za przygotowanie posiedzeń szczytu państw strefy euro oraz podjęcie działań następczych jest Eurogrupa, a jej przewodniczący może być zapraszany na takie posiedzenia w tym celu”.

Regulamin precyzuje przebieg przygotowań do posiedzeń szczytu w kilku zasadniczych płaszczyznach:

- proces przygotowania posiedzeń szczytu powinien zapewniać spójność debat i „stanowisk” szczytu z działaniami UE; za przygotowanie posiedzeń odpowiada co prawda Przewodniczący szczytu, lecz „w ścisłej współpracy” z Przewodniczącym Komisji (pkt

2.1 Regulaminu); należy też uwzględnić, że Przewodniczący szczytu pozostaje w stanie unii personalnej z Przewodniczącym Rady Europejskiej; następnie (pkt 2.2 Regulaminu) posiedzenia są przygotowywane na podstawie prac przygotowawczych Eurogrupy (organu umocowanego w prawie pierwotnym UE, w którego obradach uczestniczy przedstawiciel Komisji), a o przebiegu prac jest na bieżąco informowany Komitet Stałych Przedstawicieli (COREPER); Przewodniczący szczytu ściśle współpracuje z Przewodniczącym Komisji, przy czym jest zobowiązany do odbywania z nim regularnych spotkań co najmniej raz w miesiącu; na te spotkania może być zapraszany Prezydent EBC (pkt 2.3 Regulaminu); należy jeszcze dodać, że niezależnie od włączenia Eurogrupy w prace przygotowawcze, organizacja szczytów i działalność jego Przewodniczącego jest „wspierana” przez Sekretariat Generalny Rady UE i jej Sekretarza Generalnego (pkt 8.1 Regulaminu);

- przebieg przygotowania do posiedzenia szczytu jest następujący (pkt 3.2 i 3.3 Regulaminu): co najmniej na 4 tygodnie przed planowanym posiedzeniem Przewodniczący szczytu przesyła, w ścisłej współpracy z Przewodniczącym Komisji, projekt agendy do Przewodniczącego Eurogrupy; spotkanie w tej sprawie Eurogrupy powinno odbyć się w ciągu 15 dni poprzedzających posiedzenie szczytu, po czym jej Przewodniczący przedkłada sprawozdanie z dyskusji Przewodniczącemu szczytu, który z kolei przesyła projekt agendy, uwzględniający sprawozdanie, szefom państw lub rządów (zatwierdzają oni agendę obrad na początku posiedzenia); jak można wywieść z pkt 3.1 Regulaminu, powyższe uzgodnienia odnoszą się do przygotowania „zwykłych” posiedzeń szczytu (czyli dwóch regularnych posiedzeń); należy jednak zakładać, że analogiczna procedura, ze stosownym dostosowaniem terminów, będzie stosowana również w odniesieniu do przygotowania posiedzeń „nadzwyczajnych”;
- państwa nienależące do strefy euro, poza możliwością udziału w pewnym zakresie w posiedzeniach szczytu, mają też możliwość

oddziaływania na etapie prac przygotowawczych; z jednej strony Eurogrupa, odpowiedzialna za prace przygotowawcze, jest bowiem zobowiązana (pkt 2.2 Regulaminu) m.in. do informowania o ich przebiegu Komitetu Stałych Przedstawicieli (COREPER), w skład którego wchodzi przedstawiciele wszystkich państw członkowskich, z drugiej zaś strony – co ważniejsze – regulamin zobowiązuje (pkt 3.3) do „włączenia w prace przygotowawcze” państw nienależących do strefy euro, które są związane TUF i mają uczestniczyć w debatach podczas danego posiedzenia szczytu, w zakresie odpowiadającym ich udziałowi w debatach; szczegóły tego „włączenia” nie są w Regulaminie określone i mają być sprecyzowane przez Przewodniczącego szczytu; następnie, choć nie wynika to wyraźnie z postanowień Regulaminu, należy zakładać, że „włączenie” powinno objąć również udział w pracach nad „stanowiskami” szczytu, jeśli debaty, w których uczestniczą te państwa, dotyczyłyby ich treści; punktem wyjścia do uzgodnienia „stanowisk” są bowiem prace przygotowawcze Eurogrupy (pkt 6.2 Regulaminu); odpowiednie wykorzystanie powyższych możliwości w praktyce może osłabić obawy przed marginalizacją roli państw spoza strefy euro<sup>42</sup>, uczestniczących w posiedzeniach szczytu.

## **8. Problem zgodności szczytów z prawem UE**

Problem ten obejmuje dwie zasadnicze kwestie:

- po pierwsze - zaangażowanie instytucji i organów unijnych w przygotowanie i przebieg posiedzeń szczytu;
- po drugie - zakres ingerencji „stanowisk” szczytu i wyników „obrad” podczas jego posiedzeń w procedury unijne.

Obie te kwestie budzą istotne kontrowersje w przypadku TUF, koncentrując się na kwestiach tzw. mechanizmu korygującego (art. 3 TUF),

---

<sup>42</sup> Por. A. Gostyńska, *The Fiscal Compact and European Union Economic Governance...*, s. 43.

wprowadzeniu tzw. odwróconej większości kwalifikowanej w ramach Procedury Nadmiernego Deficytu (dalej jako PND) (art. 7 TUF) oraz stopnia włączenia Komisji i Trybunału Sprawiedliwości (dalej jako TS) w nadzór nad ustanowieniem przez państwa tzw. mechanizmu korekcyjnego<sup>43</sup>. Podnoszony jest w tym kontekście problem zgodności TUF z prawem UE, zwłaszcza ze względu na jego ingerencję w zakres kompetencji powierzonych Unii<sup>44</sup>, choć dominujący pogląd w doktrynie i dotychczasowym orzecznictwie krajowych sądów konstytucyjnych nie dopatrywał się naruszenia przez TUF prawa unijnego<sup>45</sup>.

W tym świetle kwestia umocowania szczytu w TUF nie wzbudziła szczególnych kontrowersji<sup>46</sup>. Wynika to chyba przede wszystkim z tego, że w ramach szczytu jest uzgadniane stanowisko państw strefy euro, które następnie przez te państwa powinno być prezentowane w instytucjach i innych organach unijnych bez jednoczesnej ingerencji w formalne unijne procedury decyzyjne. Szczyt - jak wskazano - z pewnością nie ma charakteru instytucji czy innego unijnego organu. Nie wchodzi więc w grę jakiegokolwiek „nowe” powierzenie kompetencji władczych przez państwa na rzecz Unii. Poza tym, ze względu na szczebel politycznej reprezentacji, szczyt pozostaje powiązany personalnie z Radą Europejską, której decyzje mają przede wszystkim polityczny charakter. Jeśli weźmiemy pod uwagę, że w stanowisku Służby Prawnej Rady UE uznano, iż wprowadzenie do PND tzw. odwróconej większości kwalifikowanej nie oznacza naruszenia prawa

---

<sup>43</sup> Szczegółowo naświetla ten problem C. Herma, *Aspekty proceduralne i prawne negocjacji w sprawie Traktatu o unii fiskalnej*, w: *Rewizja Traktatów stanowiących podstawę Unii Europejskiej po wejściu w życie Traktatu z Lizbony. Praktyka, problemy prawne i proceduralne*, Warszawa 2012, s. 29.

<sup>44</sup> Por. M. Dobrowolski, *W sprawie trybu ratyfikacji przez Rzeczpospolitą Polską traktatu fiskalnego*, *Państwo i Prawo* 2013/6, s. 41.

<sup>45</sup> Por. J. Barcz, J. Kranz, *Powierzenie kompetencji na rzecz UE a Traktat o Europejskim Mechanizmie Stabilności i Traktat o unii fiskalnej. Uwagi w świetle orzecznictwa niemieckiego FTK i wyroku TSUE w sprawie C-370/12*, *Przegląd Sejmowy* 2013/4, s. 23; J. Kranz, A. Wyrozumka, *Powierzenie Unii Europejskiej niektórych kompetencji a traktat fiskalny*, *Państwo i Prawo* 2012/7, s. 1.

<sup>46</sup> Por. np. P. Graig, *The Stability, Coordination and Governance Treaty...*, s. 235.

UE, bowiem państwa mogą uzgadniać między sobą konkretne zachowanie w unijnym procesie decyzyjnym<sup>47</sup>, to tym bardziej uzgodnienia podejmowane podczas posiedzeń szczytu nie mogą budzić z prawnego punktu widzenia zastrzeżeń.

Jeśli chodzi natomiast o zgodność z prawem UE zaangażowania instytucji i organów unijnych w działalność szczytu, to w toku oceny miarodajne są testy określone ostatnio przez TS w wyroku z 27.11.2012 r. w sprawie C-370/12, *Pringle*<sup>48</sup>. Trybunał Sprawiedliwości, sumując swoje dotychczasowe orzecznictwo, stwierdził, że zaangażowanie instytucji unijnych na podstawie umów międzynarodowych zawartych „poza UE” będzie zgodne z prawem unijnym, jeśli nie pociąga ono za sobą ingerencji w kompetencje wyłączne Unii, a powierzone zadania, polegające m.in. na koordynacji wspólnych działań, nie wiążą się z powierzeniem Unii uprawnień władczych, nie są sprzeczne z charakterem kompetencji przyznanych instytucjom na mocy traktatów stanowiących podstawę UE i powinny takim kompetencjom odpowiadać.

W przypadku szczytu - jak już wskazano - z pewnością nie wchodzi w rachubę zarówno ingerencja w zakres kompetencji wyłącznej UE, jak i powierzenie Unii uprawnień władczych. Zakres włączenia Komisji, EBC, Eurogrupy, Sekretariatu Generalnego Rady UE odpowiada ich kompetencjom i nie może być sprzeczny z traktatami stanowiącymi podstawę UE (chodzi wyłącznie o zaangażowanie o charakterze wspomagającym i konsultacyjnym). Przewodniczący Rady Europejskiej jest natomiast powiązany (obecnie) z Przewodniczącym szczytu wyłącznie więzami unii personalnej.

---

<sup>47</sup> Por. szerzej C. Herma, *Aspekty proceduralne i prawne negocjacji...*, s. 53/54.

<sup>48</sup> Zob. szerzej J. Barcz, *Środki międzyrządowe konsolidujące strefę euro (w świetle wyroku Trybunału Sprawiedliwości UE w sprawie Pringle)*, Państwo i Prawo 2013/8, s. 3, 13.

## 9. Refleksje końcowe

Należy się w końcu zastanowić nad dalszym losem szczytów państw strefy euro. Do takiej refleksji z ustrojowego punktu widzenia skłaniają zwłaszcza dwa względy.

- **Po pierwsze** - sprecyzowano plan ustanowienia „rzeczywistej” UGiW<sup>49</sup>. Obejmuje on, obok ustanowienia unii bankowej, również ustanowienie unii politycznej, w ramach której miałyby nastąpić istotna reforma struktury zarządzania strefą euro (m.in. wyodrębnienie budżetu, odpowiednia reforma Parlamentu Europejskiego, umocnienie statusu Eurogrupy, łącznie z nadaniem jej kompetencji prawodawczych, umocnienie roli TS). Reforma taka obejmie zapewne też dalsze umocnienie szczytu państw strefy euro.
- **Po drugie** - art. 16 TUF jednoznacznie zapowiada włączenie jego treści do „ram prawnych Unii Europejskiej”. W interesującym nas przypadku chodziłoby o zakotwiczenie szczytu państw strefy euro w prawie unijnym.

Realizacja tego zobowiązania w odniesieniu do szczytów strefy euro będzie wymagać rewizji traktatów stanowiących podstawę UE, polegającej albo na stosownym uzupełnieniu postanowień art. 15 TUE (umocowanie szczytu jako specyficznego „składu” Rady Europejskiej, obejmującego swoją kompetencją sprawy strefy euro), albo na wprowadzeniu stosownych postanowień do Tytułu VIII TFUE (Polityka gospodarcza i pieniężna), albo poprzez dodatnie do traktatów kolejnego protokołu, wzorem Protokołu (nr 14) w sprawie Eurogrupy. W przypadku natomiast wystąpienia trudności we włączaniu treści TUF do prawa UE status szczytu pozostanie zapewne bez zmian. Nie można lekceważyć również możliwości postępującej fragmentacji ustrojowej Unii. Wówczas obecne zakotwiczenie

---

<sup>49</sup> Plan ten został sprecyzowany w komunikacie Komisji z 28.11.2012 r. *A blueprint for a deep and genuine economic and monetary union. Launching a European Debate*, COM (2012) 777 final, Bruksela, 28.11.2012 r.

w TUF, umowie międzynarodowej zawartej poza ramami instytucjonalno-prawnymi Unii Europejskiej, nabrałoby dodatkowego znaczenia, ułatwiając autonomiczne działanie sfery euro.



# Spójność Unii Europejskiej a sanacja i konsolidacja strefy euro

(w:) Sprawy Międzynarodowe 2013, nr 2  
(strony 7-22).

## 1. Uwagi wstępne

Jaki jest stopień powiązania między spójnością Unii Europejskiej a działaniami podejmowanymi na rzecz sanacji strefy euro wobec trwającego od kilku lat kryzysu finansowego w niektórych państwach tej strefy? Odpowiedź na to pytanie jest stosunkowo jednoznaczna: najbardziej wydolne państwa strefy euro (Niemcy i Francja) gotowe są do doprowadzenia do konsolidacji tej strefy i uczynienia z niej centrum procesu integracji europejskiej nawet kosztem zachowania spójności Unii Europejskiej. Państwa członkowskie Unii, które pozostaną poza tą strefą, albo muszą być na tyle silne, aby pozostać atrakcyjnym partnerem dla nowego centrum (na przykład Wielka Brytania, Dania, czy Szwecja), albo pozostaną na peryferiach procesu integracji europejskiej, ograniczonego do unijnego rynku wewnętrznego z dodatkiem niektórych polityk unijnych.

Obecna strategia Polski wobec reform nakierowanych na sanację i konsolidację strefy euro - podejmowanie działań (trzeba dodać, że dotychczas skutecznych) na rzecz zachowania spójności między państwami członkowskimi UE, określana najczęściej jako „trzymanie nogi między drzwiami” – ma charakter krótkoterminowy. Jest ona nie do utrzymania w wymiarze średnio- i długoterminowym. Rzecz bowiem w tym, że środki mające na celu sanację i konsolidację strefy euro zostały ujęte w spójny, aktywny program, którego realizacja pociąga za sobą coraz poważniejsze konsekwencje ekonomiczne i ustrojowe (zarówno na szczeblu wewnątrz-

krajowym, jak i unijnym)<sup>1</sup>. Najbardziej wydolne Najważniejsze państwa strefy euro nie wahają się również, aby - dla realizacji tego planu - sięgnąć do środków pozaunijnych (międzyrządowych), takich Traktatu ustanawiającego Europejski Mechanizm Stabilności i Traktatu o stabilności, koordynacji i zarządzaniu w Unii Gospodarczej i Walutowej. Państwom pozostającym poza strefą euro coraz trudniej będzie dotrzymać kroku ewolucji strefy euro. W przypadku obstrukcji w procesie decyzyjnym, która uniemożliwiłaby przeprowadzenie reform strefy euro w ramach instytucjonalno-prawnych Unii, z pewnością zastosowane zostaną kolejne środki międzyrządowe, ograniczone jedynie do tej strefy.

W kontekście przystąpienia Polski do strefy euro istotne są dwa wnioski:

- **po pierwsze**, że pozostawanie poza strefą euro grozi Polsce znalezieniem się na peryferiach procesu integracji europejskiej, tym bardziej że utrzymanie obecnej, wyjątkowej pozycji atrakcyjnego partnera (zwłaszcza dla Niemiec) nie będzie trwać wiecznie (będzie słabło paralelnie do postępującej konsolidacji strefy euro);
- **po drugie**, że wraz z postępującą konsolidacją strefy euro coraz trudniej będzie do niej przystąpić (komplikuja się bowiem warunki proceduralne zniesienia derogacji, jak też nawarstwiają kryteria członkostwa, już obecnie znacząco wykraczające poza znane ekonomiczne kryteria konwergencyjne).

Trwanie więc w pozycji „trzymającego nogę między drzwiami” może doprowadzić do tego, że rozdźwięk między wydzielającą się z Unii, podlegającą konsolidacji, strefą euro a państwami pozostającymi poza strefą (nawet jeżeli deklarują - jak Polska - wolę równoległego wdrażania przeprowadzanych w strefie euro reform) będzie się zwiększał, aż osiągnie

---

<sup>1</sup> Do tej pory program reform strefy euro najpełniej ujmują komunikaty Komisji Europejskiej: *A Blueprint for a Deep and Genuine Economic and Monetary Union. Launching a European Debate*. Communication from the Commission. Brussels, 28.11.2012. COM(2012) 777 final; *W kierunku pogłębionej i rzeczywistej unii gospodarczej i walutowej. Wprowadzenie instrumentu na rzecz konwergencji i konkurencyjności*. Komunikat Komisji dla Parlamentu Europejskiego i Rady. Bruksela, dnia 20.3.2013. COM(2013) 165 final.

poziom, w którym nie będzie już możliwe utrzymanie „pozycji szpagatu” (jak się też żartobliwie określa obecną strategię Polski wobec reformy strefy euro).

## 2. Różnicująca się Unia: uwarunkowania i konsekwencje

Od ponad dwudziestu lat Unia Europejska różnicuje się wewnętrznie. Mało tego, z powodzeniem można bronić tezy, że ustanowienie Unii na mocy Traktatu z Maastricht było właśnie wyrazem tego procesu. Chodziło bowiem wówczas o to, aby dziedziny, w których występowały zróżnicowane interesy państw członkowskich, ująć w jednolite ramy prawno-instytucjonalne procesu integracji europejskiej (Unii Europejskiej). Ustanowienie Unii było też odpowiedzią na tzw. metodę schengeńską: w znanym układzie z Schengen z połowy lat 80. pięć państw członkowskich uregulowało w odrębnej umowie międzynarodowej (poza ówczesnymi Wspólnotami) sprawy o zasadniczym znaczeniu dla ustanawianego rynku wewnętrznego (zniesienie fizycznej kontroli obywateli tych państw na granicach wewnętrznych między tymi państwami). Trzeci filar ustanowionej Unii Europejskiej wchłonął również *acquis* Schengen, zapobiegając tym samym fragmentacji procesu integracji europejskiej. Niemniej sama nazwa „metoda schengeńska” towarzyszy od tamtego czasu procesowi integracji europejskiej, uaktywniając się zwłaszcza w dobie przesileni ustrojowych w Unii, jak zawarcie Konwencji z Prüm w okresie kryzysu związanego z odrzuconym traktatem konstytucyjnym czy ostatnio w postaci Traktatu ustanawiającego Europejski Mechanizm Stabilności i Traktatu o stabilności, koordynacji i zarządzaniu w Unii Gospodarczej i Walutowej.

Niemniej dotychczasowe zróżnicowanie w Unii Europejskiej przebiegało w jej ramach instytucjonalno-prawnych, stosownie do określonych w Traktatach procedur. Pewien stopień wewnętrznej „elastyczności” procesu integracji europejskiej jest niezbędny dla zachowania jego efektywności, zwłaszcza w świetle strategii rozszerzania się Unii i - wraz z tym - postępującego zróżnicowania interesów poszczególnych państw członkowskich oraz ich wydolności gospodarczej i politycznej. W takim

rozumieniu zróżnicowanie wewnętrzne w Unii Europejskiej nie zagraża jej spójności, a nawet jest konieczne do utrzymania efektywności procesu integracji europejskiej. Na zamieszczonej grafice w kręgu symbolizującym Unię Europejską wskazane są mniejsze koła, odzwierciedlające szczególne formy współpracy lub szczególnego statusu niektórych państw w ramach instytucjonalno-prawnych Unii. Jak wiadomo, nie wszystkie państwa członkowskie UE należą do strefy Schengen i do Unii Gospodarczej i Walutowej (oraz do strefy euro), część państw członkowskich może pogłębiać współdziałanie w ramach procedury wzmocnionej współpracy lub współpracy strukturalnej we wspólnej polityce bezpieczeństwa i obrony, państwa przystępujące do UE mogą w niektórych dziedzinach, przez pewien czas, mieć szczególny status, wynikający z okresów derogacyjnych. Wszystko to są formy wewnętrznego zróżnicowania pozostające w ramach instytucjonalno-prawnych Unii, a więc nienaruszające jej spójności.

Dodać do tego należy, że po latach trudnych negocjacji przeprowadzono, pod koniec ubiegłego dziesięciolecia, głęboką reformę ustrojową Unii Europejskiej. Na mocy Traktatu z Lizbony (który wszedł w życie 1 grudnia 2009 r.) Unia Europejska z „niezidentyfikowanego obiektu prawno-politycznego” zmieniła się w spójną organizację międzynarodową, obejmującą jednolitym reżimem prawno-instytucjonalnym wszystkie uprzednie trzy filary<sup>2</sup>. Znaczenie Traktatu z Lizbony często się obecnie lekceważy i - na fali modnej krytyki - twierdzi się, że „Unia lizbońska” należy do przeszłości. Przy całej świadomości wyzwań, jakie stoją przed Unią Europejską<sup>3</sup>, warto jednak w ostrości tej krytyki zachować nieco umiaru. W okres ciężkiego kryzysu finansowego, koncentrującego się wokół strefy euro, Unia weszła, dzięki Traktatowi z Lizbony, jako spójna konstrukcja ustrojowa, z elastycznymi, wydolnymi procedurami

---

<sup>2</sup> Szerzej zob. J. Barcz, *Traktat z Lizbony. Wybrane aspekty prawne działań implementacyjnych*, Warszawa 2012.

<sup>3</sup> Por. M. Schinas, *The EU in 2030: a Long-term View of Europe in a Changing World: Keeping the Values, Changing the Attitudes* – [http://europa.eu/espas/pdf/article\\_ms\\_euin2030.pdf](http://europa.eu/espas/pdf/article_ms_euin2030.pdf)

decyzyjnymi. Stan procesu integracji europejskiej byłby obecnie nieporównywalnie trudniejszy, gdyby kryzys strefy euro zastał Unię trójfilarową, podatną na zakusy renacjonalizacji i fragmentacji.

Niemniej kryzys finansowy strefy euro ujawnił szereg wyzwań o zasadniczej wadze dla spójności Unii Europejskiej, z których trzy zasługują na szczególną analizę.

- **Po pierwsze**, kryzys ten i podejmowane w celu sanacji i konsolidacji strefy euro działania ujawniły w pełni zakres i znaczenie wewnętrznego zróżnicowania w Unii, zwłaszcza stopniowej „emancypacji” strefy euro. Co najmniej od wejścia Unii Gospodarczej i Walutowej w trzeci etap (1998 r.) na szczeblu eksperckim wskazywano na rosnące znaczenie ECOFIN (Rady UE działającej w składzie ministrów finansów), a następnie, od 2002 r. (zastąpienie walut narodowych walutą euro w państwach strefy euro), nieformalnej początkowo struktury - Eurogrupy, w której zaczął się koncentrować proces decyzyjny nie tylko w sprawach polityki pieniężnej. Wskazywano, że wejście do strefy euro, wymagające oczywiście spełnienia kryteriów konwergencyjnych, to przynależność nie tylko do grupy państw ze wspólną walutą, lecz również (a może przede wszystkim) do kształtującego się „twardego jądra” procesu integracji europejskiej. W dyskusjach w Polsce nad celowością, a zwłaszcza tempem, wejścia do strefy euro koncentrowano się jednak wyłącznie na konieczności spełnienia ekonomicznych kryteriów konwergencyjnych. Bez wątplenia spełnienie tych kryteriów jest bezwzględną przesłanką wejścia do strefy euro, niemniej pomijanie aspektu politycznego prowadziło do lekceważenia ewolucji znaczenia strefy euro jako kształtującego się centrum decyzyjnego procesu integracji europejskiej: oczekiwanie, że Polska będzie poważnym graczem w Unii Europejskiej z pomijaniem wejścia do strefy euro mogło świadczyć jedynie albo o nieznajomości reguł działania Unii, albo o znacznej dozie cynizmu politycznego. Przekonano się o tym boleśnie podczas sprawowania przez Polskę (w drugiej połowie 2011 r.) Prezydencji w Radzie UE: przebiegła ona nad wyraz sprawnie w

bieżących sprawach legislacyjno-administracyjnych, jednakże została niemal całkowicie zmarginalizowana w głównym procesie decyzyjnym, w którym zajmowano się działaniami na rzecz sanacji strefy euro, a w sumie rozstrzygano o przyszłym losie Unii; Polsce pozostało jedynie „trzymanie nogi między drzwiami” i „wykonywanie szpagatu”, by odwołać się do prasowych określeń polskiej strategii w Unii.

- **Po drugie**, środki podejmowane w celu sanacji i konsolidacji strefy euro oznaczają rewitalizację wspomnianej wyżej metody schengeńskiej w niespotykanym dotychczas wymiarze. Do treści realizowanych i planowanych reform strefy euro oraz samej Unii odwołam się w dalszej części artykułu. W tym miejscu należy zwrócić uwagę na metodę (procedurę) ich przeprowadzania. Co prawda najbardziej wydolne państwa strefy euro oraz instytucje unijne (przede wszystkim Komisja Europejska) dążą do realizacji tych reform przede wszystkim w instytucjonalno-prawnych ramach Unii Europejskiej: rewizja Traktatów - zwłaszcza TfUE (uzupełnienie art. 136 TfUE), przyjęcie aktów prawa pochodnego („sześciopak” i „dwupak”), uruchomienie procedury wzmocnionej współpracy (wprowadzenie podatku od transakcji finansowych). Świadczy to o świadomości wagi zachowania spójności Unii Europejskiej. Niemniej, wobec konieczności szybkiego działania oraz wystąpienia trudności w procesie decyzyjnym ze strony niektórych państw członkowskich (zwłaszcza Wielkiej Brytanii), nie zawahały się one sięgnąć do metody schengeńskiej i uregulować ważne działania czy reformy instytucjonalne środkami międzyrządowymi, a więc poza ramami instytucjonalno-prawnymi Unii. Taki charakter mają zasadnicze elementy tzw. mechanizmu greckiego<sup>4</sup>, stały finansowy mechanizm ratunkowy dla strefy euro (Europejski Mechanizm Stabilności) jest odrębną w stosunku do UE organizacją międzynarodową, ustanowioną na podstawie specjalnej umowy międzynarodowej<sup>5</sup>, w

---

<sup>4</sup> Por. D. Sobczyński, *Ramy prawne tzw. mechanizmu greckiego oraz Europejskiego Mechanizmu Stabilności*, Europejski Przegląd Sądowy 2012, nr 2.

<sup>5</sup> Ibidem.

końcu odrębna umowa międzynarodowa - Traktat o stabilności, koordynacji i zarządzaniu w Unii Gospodarczej i Walutowej - dodatkowo umacnia środki dyscypliny budżetowej przewidziane w zreformowanym (na mocy „sześciopaku”) Pakcie stabilności i wzrostu)<sup>6</sup>. Dotychczas podjęte środki międzyrządowe zostały co prawda uznane w wyroku Trybunału Sprawiedliwości UE z dnia 27 listopada 2012 r. w sprawie C - 370/12 Pringle za nienaruszające prawa unijnego<sup>7</sup>, można jednak zakładać, że w przyszłości państwa członkowskie tej strefy, realizując zakładany program konsolidacji strefy euro, nie zawahają się ponownie sięgnąć do kolejnych środków międzyrządowych, nawet kosztem naruszenia prawa unijnego (i spójności Unii Europejskiej), jeżeli napotkają w tej mierze na problemy w unijnym procesie decyzyjnym. Determinacja najbardziej wydolnych państw strefy euro w dążeniu do sanacji i konsolidacji tej strefy pozwala zakładać, że należy się obawiać nie tyle dekompozycji strefy euro (w rozumieniu wystąpienia lub wyrzucenia niektórych państw członkowskich, lub jej rozwiązania lub rozpadu)<sup>8</sup>, ile raczej postępującej autonomizacji tej strefy w stosunku do Unii Europejskiej, a w skrajnym przypadku całkowitego, formalnego wydzielenia się jej z Unii (czyli fragmentacji procesu integracji europejskiej). Proces ten ukazuje grafika, na której w górnej części

---

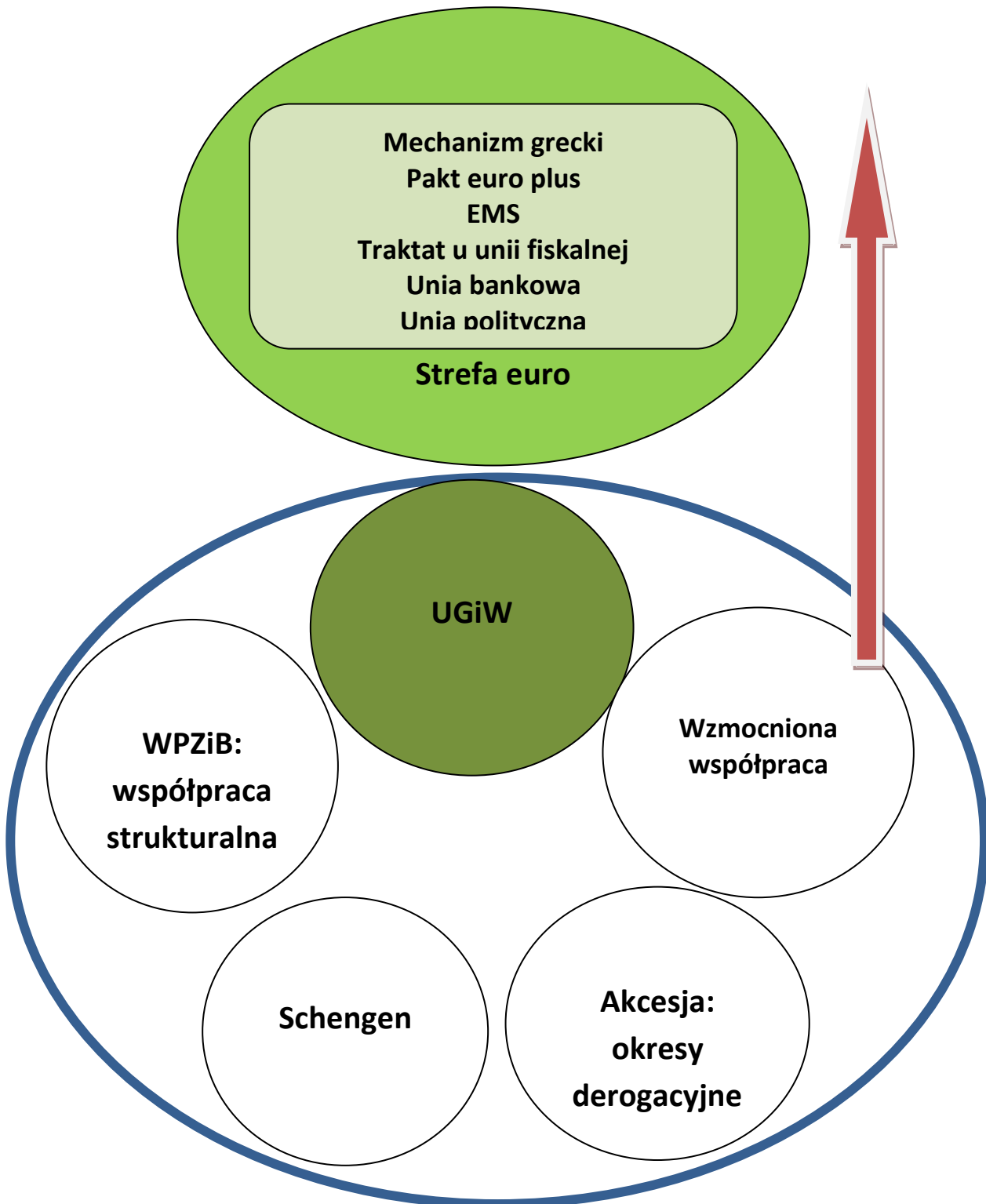
<sup>6</sup> Por. P. Craig, *The Stability, Coordination and Governance Treaty: Principle, Politics and Pragmatism*, E.L.Rev. czerwiec 2012 r., s. 231 i nast.

<sup>7</sup> Por. J. Barcz, *Środki międzyrządowe konsolidujące strefę euro w świetle wyroku Trybunału Sprawiedliwości UE z 27.11.2012 r. w sprawie C-370/12 Pringle*, Państwo i Prawo 2013, nr 8.

<sup>8</sup> Por. S. Kawalec, E. Pytlarczyk, *How to Contain Risks Throughout the Process of the Eurozone Dismantlement and Rebuild Confidence in the Future of the European Union*. Paper for 10<sup>th</sup> EUROFRAME Conference on Economic Policy Issues in the European Union, 24 May 2013, Warsaw, Poland.

## Różnicująca się Unia Europejska

### Rzeczywista Unia Monetarna





- umieszczona jest Unia Gospodarcza i Walutowa wraz z jej docelowym komponentem - strefą euro. Zaznaczone nowe elementy reformy tej strefy (mechanizmy pomocy finansowej i dyscyplinowania polityki budżetowej, realizowana unia bankowa i planowana unia polityczna) zaczynają już obecnie „wychodzić” poza ramy instytucjonalno-prawne Unii Europejskiej.
- **Po trzecie**, niezmiernie istotnym czynnikiem, który należy brać pod uwagę w ocenie możliwości politycznych i procedur realizacji działań na rzecz sanacji i konsolidacji strefy euro, jest narastający populizm antyunijny. Nie wnikając w jego przyczyny<sup>9</sup>, stwierdzić jedynie należy, że wpływa on paraliżująco na polityczny proces decyzyjny. Politycy europejscy kierują się bowiem w głównej mierze koniecznością uzyskania pozytywnego wyniku w wyborach wewnętrznych i nie są skory do podejmowania działań, które wystawiałyby na szwank szanse ich partii politycznych: czy chodzi jak w Polsce o podjęcie jednoznacznej decyzji w sprawie terminu wejścia do strefy euro, czy też poparcie działań reformujących tę strefę. Znalezienie więc metody umocnienia demokratycznej legitymacji Unii Europejskiej (przede wszystkim poprzez mocniejsze włączenie społeczeństw państw członkowskich w sprawy unijne) jest zasadniczym wyzwaniem politycznym, również w kontekście zachowania spójności procesu integracji europejskiej. Że jest to możliwe, wskazuje przykład wejścia Polski do strefy Schengen i przeprowadzona wówczas (w 2006 r.), niezbędna w tym kontekście, nowelizacja konstytucji (na którą zgodziły się wszystkie partie polityczne, mimo bardzo wówczas złożonej sytuacji wewnętrznej). Wejście do strefy euro również musi być zaakceptowane przez społeczeństwo<sup>10</sup>: a stopień tej akceptacji musi być na tyle wysoki, aby żadna z partii politycznych

---

<sup>9</sup> Por. A. Somek, *What is Political Union?*, German Law Journal 2013, nr 5, s. 561 i nast.

<sup>10</sup> Ibidem.

nie widziała swojego „interesu politycznego” w manipulacjach obawami związanymi z wejściem do strefy euro.

Biorąc pod uwagę powyższe wyzwania, należy się zastanowić następnie nad ich konsekwencjami dla spójności procesu integracji europejskiej (Unii Europejskiej) oraz dla poszczególnych państw członkowskich Unii. Można uznać za sprawę przesądzoną, że w ramach Unii Europejskiej przebiega proces głębokiego różnicowania statusu poszczególnych państw członkowskich, a główną linią podziału jest przynależność (lub nie) do strefy euro. Trudno obecnie jednoznacznie przewidzieć, czy różnicowanie to będzie przebiegało w ramach instytucjonalno-prawnych Unii Europejskiej, czy też doprowadzi do autonomizacji strefy euro, a w skrajnym przypadku do fragmentacji Unii. Obecny stan procesu różnicowania Unii określiłem jako powrót do koncepcji Europy *à la carte*, w nowym jednak znaczeniu<sup>11</sup>. O ile pierwotnie koncepcja ta miała oznaczać, że w ramach procesu integracji europejskiej państwa, siedzące przy wspólnym stole, wybierają odpowiadające im dania ze wspólnego menu, a następnie razem decydują o losie tego procesu, to obecnie koncepcja Europy *à la carte* oznaczać może, że w zależności od wybranych dań wybranych z menu, zaproponowanego przez najbardziej wydolne najważniejsze państwa strefy euro, poszczególne państwa zasiądą przy różnych stołach: jedne przy stole głównym strefy euro (przy którym również zostanie przyjęta określona precedencja miejsc), pozostałe przy różnych podstolikach, a niektóre z nich przy podstolikach na peryferiach sali integracji europejskiej. Rzecz idzie więc obecnie o to, przy którym stole zajmą miejsca poszczególne państwa członkowskie.

Rozważyć również należy, że konsekwencje takiego zróżnicowania statusu państw członkowskich UE będą różne w zależności od tego, czy chodzi o „stare”, czy „nowe” państwa członkowskie. Zważmy, że wszystkie pierwotne państwa członkowskie Wspólnot Europejskich, w tym Niemcy i

---

<sup>11</sup> W wystąpieniu podczas dyskusji nt. „Ewolucja ustrojowa Unii Europejskiej. Idee i realia”, jaka odbyła się na zaproszenie prezydenta RP 19 marca 2012 r. w ramach cyklu debat „Przyszłość Europy. Polska perspektywa”. Rozszerzona wersja tego wystąpienia: *Europa à la carte: Konsolidacja czy fragmentacja Unii Europejskiej*, Krakowskie Studia Międzynarodowe 2012, nr 3, s. 17 i nast.

Francja, należą do strefy euro. Dla nich emancypacja czy nawet wyodrębnienie się strefy euro z Unii oznaczać będzie powrót do ścisłego współdziałania w wypróbowanej grupie państw, być może kosztem pewnego ograniczenia efektywności w skali globalnej, oraz pozbycie się niewygodnych ograniczeń wynikających z przynależności do Unii państw Europy Środkowej i Wschodniej, zwłaszcza w relacjach z Rosją. Pozostanie poza centrum procesu integracji europejskiej może mieć zupełnie inne znaczenie dla nowych państw członkowskich okresu „dużego” rozszerzenia (2004 i 2007), zwłaszcza dla Polski. W istocie bowiem oznaczałoby to zaprzepaszczenie dorobku nowego umocowania Polski na mapie politycznej Europy, zaprogramowanego po zwrocie politycznym w latach 1989-1990 i zrealizowanego konsekwentnie przede wszystkim poprzez: wpierw zawarcie układu stowarzyszeniowego ze Wspólnotami Europejskimi, a następnie uzyskanie członkostwa w Unii Europejskiej. Polska znalazłaby się bowiem ponownie między skonsolidowanym Zachodem Europy a mało przewidywalnym Wschodem (Rosją). Z punktu widzenia strategicznych interesów Polski wejście do centrum decyzyjnego procesu integracji europejskiej, a więc wejście do strefy euro, ma węzłowe znaczenie. Jest to obecnie decyzja na miarę traktatu akcesyjnego 2004 r. Będzie o tym jeszcze bliżej mowa w zakończeniu artykułu, w nawiązaniu do strategicznej analizy Zbigniewa Brzezińskiego<sup>12</sup>.

### 3. Polskie strategie

O polskiej strategii wobec obecnej sytuacji w Unii Europejskiej była już mowa. Opisywana jest ona w języku polityczno-prasowym stosunkowo trafnie trzema terminami.

Jako **strategia „trzymania nogi między drzwiami”**, wyrażająca się przede wszystkim w tym, iż Polska – jako państwo nienależące do strefy euro - podejmuje działania w toku przyjmowania środków na rzecz sanacji i konsolidacji strefy euro mające na celu zachowanie spójności Unii Europejskiej. Aktywność Polski w tej mierze była szczególnie widoczna podczas sprawowania Prezydencji w Radzie UE i - trzeba przyznać - jest

---

<sup>12</sup> Z. Brzeziński, *Strategiczna wizja. Ameryka a kryzys globalnej potęgi*, Kraków 2013.

dotychczas stosunkowo skuteczna. Najbardziej spektakularnym przykładem tej skuteczności jest zagwarantowanie częściowej otwartości odrębnych szczytów strefy euro również dla przedstawicieli państw członkowskich UE spoza tej strefy. Przyczyniono się również do otwarcia odrębnych porozumień politycznych i umów międzynarodowych dotyczących strefy euro w stosunku do państw spoza tej strefy: Pakt euro plus jest dostępny dla wszystkich państw członkowskich, podobnie Traktat o stabilności, koordynacji i zarządzaniu w Unii Gospodarczej i Walutowej, z kolei Traktat ustanawiający Europejski Mechanizm Stabilności dopuszcza udział państw spoza strefy euro jedynie w akcjach pomocowych na zasadzie *ad hoc*.

Następnie strategia ta opisywana jest jako **strategia „kłusowania” wzdłuż pociągu euro**. Określenie takie stosunkowo trafnie oddaje sytuację, w której Polska, nie należąc do strefy euro, stara się „na bieżąco” spełniać wszystkie pojawiające się nowe wymogi obejmujące państwa tej strefy w ramach programu jej sanacji i konsolidacji. Jest to strategia również w miarę skuteczna, umacnia bowiem wiarygodność Polski w Unii jako państwa o niezłej kondycji gospodarczej, nie tylko deklarującego chęć włączenia się do strefy euro w przyszłości, lecz również podejmującego w tym celu konkretne działania, odpowiadające warunkom umocnienia konkurencyjności. Mocną stroną takiej strategii jest również i to, że (jak wielokrotnie podkreślał Leszek Balcerowicz) działania takie leżą w obiektywnym interesie gospodarki polskiej, niezależnie od tego, czy Polska weszłaby do strefy euro.

W końcu określa się obecną strategię Polski, nieco złośliwie, jako **wykonywanie szpagatu**. W istocie chodzi przy tym nie tyle o opisanie treści tej strategii, ile raczej jej konsekwencji. Łatwo bowiem zauważyć, że katalog wymogów kierowanych do państw członkowskich strefy euro rozrasta się, a proces konsolidacji tej strefy nabiera tempa: drogi reform państw strefy euro i państw spoza tej strefy rozchodzą się coraz bardziej. Trzymając jedną nogę w strefie euro (realizacja przyjmowanych reform), a drugą w grupie państw poza tą strefą, wykonywany szpagat rozciąga się, aż - w pewnym momencie - stanie się nie do utrzymania.

Przechodząc do oceny polskiej strategii wobec działań na rzecz sanacji i konsolidacji strefy euro, warto zauważyć, że polityczno-prasowe określenia tej strategii stosunkowo trafnie oddają również jej zasadniczą słabość. Opisywane pozycje, oddające istotę strategii Polski, nie należą bowiem do najwygodniejszych: trzymanie nogi między drzwiami, zwłaszcza jeśli napór staje się coraz mocniejszy, staje się bolesne i zmusi z czasem do cofnięcia nogi: kłusowanie wzdłuż pociągu na dłuższą metę nie jest możliwe, tym bardziej że pociąg euro kiedyś zacznie przyspieszać; w końcu wykonywanie szpagatu, choć wygląda efektownie, może być jedynie krótkotrwałym elementem programu ćwiczeń. Ujmując rzecz zwięźle - jak już wyżej zaznaczono - obecna strategia Polski może być skutecznie realizowana w wymiarze krótkoterminowym, z pewnością zaś nie jest ona do utrzymania w średnim i długim wymiarze.

Również istotne argumenty uzasadniające obecną strategię Polski, należy oceniać w odpowiednim kontekście. Przytaczane są przede wszystkim dwa takie argumenty<sup>13</sup>:

- **po pierwsze**, należy poczekać na sfinalizowanie programu sanacji strefy euro, przystępowanie bowiem do tej strefy w dobie kryzysu finansowego i kreowania programów naprawczych byłoby przedwczesne;
- **po drugie**, sama Polska musi dobrze przygotować się do wejścia do strefy euro, spełnić kryteria konwergencyjne na poziomie znacznie przewyższającym formalne wymogi.

W tle tych obu argumentów pozostaje chyba najistotniejsza okoliczność: spadające społeczne poparcie dla wejścia Polski do strefy euro (obecnie na poziomie około 30%). Sprawia to, że partie rządzące nie mają zamiaru jednoznacznie angażować się w kampanię na rzecz przystąpienia do strefy

---

<sup>13</sup> Na przykład stanowisko ministra finansów Jacka Rostowskiego podczas debaty w redakcji Gazety Wyborczej *Europass czy euro pas* 24 kwietnia 2013 r. Sprawozdanie w - Gazeta Wyborcza z 25 kwietnia 2013 r., s. 16.

euro przed wyborami w 2015 r. Jednocześnie, przy obecnym rozkładzie sił w Sejmie, nie wchodzi w rachubę przeprowadzenie niezbędnej dla wejścia do strefy euro nowelizacji konstytucji: konwergencja prawna jest konieczna (podobnie jak spełnienie ekonomicznych kryteriów konwergencyjnych) dla podjęcia przez instytucje unijne decyzji w sprawie zniesienia derogacji (tj. wejścia do strefy euro).

Konsekwencją jest polityczny pat w sprawie podjęcia decyzji co do terminu wejścia do strefy euro i szukanie strategii zastępczej, wspomnianej wyżej: może ona być realizowana skutecznie, lecz - jak już wspomniano - jedynie w krótkim okresie. Pociąga ona za sobą również szereg istotnych następstw. O ile konieczność solidnego przygotowania do wejścia do strefy euro - spełnienia kryteriów konwergencyjnych - jest poza dyskusją (w przeciwnym razie o członkostwie nie może być w ogóle mowy), o tyle argument dotyczący „czekania” na pełną sanację strefy euro należy poddać pod dyskusję. Z jednej strony strefa euro, podobnie jak cała Unia, staje ewoluuje. Czekanie na zakończenie tych reform oznacza nic innego, jak biegnięcie do ciągle oddalającego się horyzontu. Z drugiej strony najłatwiej jest znaleźć dobre miejsce w procesie decyzyjnym podczas głębokich reform działających struktur, zwłaszcza dla nowych członków takich struktur. W końcu, jest również kwestia wiarygodności, w polityce międzynarodowej niezmiernie istotna. Polska obecnie, jak chyba nigdy w przeszłości, jest cenionym i atrakcyjnym partnerem w Unii Europejskiej, nawet dla najważniejszych graczy. Sytuacja taka nie będzie jednak trwała wiecznie.

Polska może skutecznie wykorzystać ten moment koniunktury politycznej jedynie wówczas, gdy znajdzie się w strefie euro. W jakim terminie „drzwi możliwości” zaczną się zamykać, trudno dokładnie określić. Niemniej dużo racji ma Roman Kuźniar, wskazując, że granicą są lata 2015-2017, po których wejście do strefy euro stawać się będzie coraz trudniejsze. Polska zacznie tracić również na atrakcyjności politycznej, a tym samym wykorzystanie obecnej atrakcyjności dla zapewnienia sobie mocniej pozycji decyzyjnej po przystąpieniu do strefy euro będzie coraz bardziej ograniczone.

Trudno oprzeć się wrażeniu, że za strategią odczekania kryją się różne intencje poszczególnych partii politycznych (choć chyba żadna z partii parlamentarnych nie stwierdziła wprost, że jest przeciwko wejściu Polski do strefy euro). Dla partii eurosceptycznych strategia odczekania (poczekamy do odpowiedniego przygotowania do członkostwa, poczekamy do zakończenia reform strefy euro) jest chyba równoznaczna z odłożeniem sprawy *ad calendas greacas*. Natomiast dla partii rządzącej (PO) oznacza raczej poczekanie do najbliższych wyborów, z nadzieją osiągnięcia wyniku umożliwiającego doprowadzenie do podjęcia decyzji o wejściu do strefy euro. Obecny pat polityczny sprawia, że innej drogi nie ma. Niemniej nie wyklucza to stworzenia i prowadzenia aktywnej strategii na rzecz wejścia do strefy euro<sup>14</sup>, zwłaszcza edukacyjnej, nakierowanej na wszechstronne naświetlenie znaczenia członkostwa w strefie euro. Przekaz związany z dominującą w ostatnich latach diagnozą o Polsce jako gospodarczej „zielonej wyspie” na tle pogrążonej w kryzysie Unii, głównie z tego względu, iż Polska nie należy jeszcze do strefy euro, nie dość, że nie odpowiada rzeczywistości, to jeszcze ma fatalne skutki w odbiorze społecznym (które trudno będzie obecnie „odwrócić”).

#### **4. Spójność UE: ustrojowe konsekwencje konsolidacji strefy euro**

Z punktu widzenia ustrojowego chodzi o dwojaki rodzaj konsekwencje konsolidacji strefy euro, które nabierają coraz istotniejszego znaczenia dla państw, zamierzających do tej strefy przystąpić.

- **Po pierwsze**, chodzi o konsekwencje dotyczące nowych warunków i procedur wejścia do strefy euro. Niezależnie od zaostrzenia kontroli spełnienia kryteriów konwergencyjnych (niefrasobliwość w „zdjęciu” derogacji w stosunku do Grecji z pewnością nie powtórzy się) bardziej złożona stała się sama procedura podjęcia decyzji w tej kwestii:

---

<sup>14</sup> Dobrym punktem wyjścia dla takiej strategii mogłoby być „berlińskie przemówienie” ministra R. Sikorskiego. Por. Tekst przemówienia i komentarze na jego temat: Sprawy Międzynarodowe 2012, nr 1, s. 93 i nast.

Traktat z Lizbony uzupełnił procedurę „zdejścia” derogacji (czyli włączenia do strefy euro), określoną w art. 140 ust. 2 TfUE ważnym elementem (w nowym akapicie trzecim), a mianowicie koniecznością otrzymania również „zaproszenia” ze strony państw członkowskich strefy euro. W trwającej w Polsce dyskusji nad wejściem do strefy euro warto więc brać pod uwagę to, że nie wystarczy spełnienie kryteriów konwergencyjnych i sama chęć przyjęcia euro. Należy jeszcze zadbać o to, aby państwa członkowskie strefy euro widziały Polskę w swoim gronie. Druga grupa nowych warunków związana będzie (jest) z koniecznością przyjęcia regulacji unijnych, skierowanych wyłącznie do państw członkowskich strefy euro. Są to obecnie regulacje zawarte (po części) w „sześciopaku”, „dwupaku”, planowanych środkach objętych procedurą wzmocnionej współpracy oraz w przyszłych środkach, które zostaną przyjęte na rzecz ustanowienia „rzeczywistej” Unii Gospodarczej i Walutowej (unii bankowej i unii politycznej). Z warunkami tymi nie wiążą się co prawda dotychczas specyficzne utrudnienia proceduralne (odnośne unijne akty prawne zawierają bowiem z reguły ogólne klauzule, iż stosowane są w odniesieniu do państw strefy euro, a więc po wejściu Polski do tej strefy zaczną obowiązywać automatycznie), niemniej będą one z pewnością odgrywały ważną rolę w debatach wewnątrzpolitycznych (hasło utraty suwerenności). Wreszcie, trzecią grupę nowych warunków wejścia do strefy euro stanowią odrębne, przyjęte przez państwa tej strefy poza Unię, środki międzyrządowe (porozumienia polityczne i umowy międzynarodowe), którymi muszą się związać państwa członkowskie UE najpóźniej wraz z przystąpieniem do strefy euro<sup>15</sup> (obecnie: porozumienie polityczne - Pakt euro plus oraz dwie umowy międzynarodowe - Traktat ustanawiający Europejski Mechanizm Stabilności i Traktat o stabilności, koordynacji i zarządzaniu w Unii Gospodarczej i Walutowej. Zwłaszcza umowy międzynarodowe niosą ze sobą istotne nowe uwarunkowania, wymagają bowiem ratyfikacji. Dyskusje

---

<sup>15</sup> Por. J. Barcz, *Instrumenty międzyrządowe dotyczące kryzysu w strefie euro a spójność Unii: możliwość przystąpienia państw członkowskich UE spoza strefy euro*, [w:] M.M. Kenig-Witkowska, R. Grzeszczak (red.), *Traktat z Lizbony - wybrane zagadnienia*, Warszawa 2012, s. 105 i nast.



prorowadzone podczas procedury ratyfikacyjnej Traktatu o stabilności, koordynacji i zarządzaniu w Unii Gospodarczej i Walutowej i zatwierdzenia (ratyfikacji) decyzji Rady Europejskiej 2011/199/UE w sprawie uzupełnienia art. 136 TFUE dały przedsmak kontrowersjom, jakie czekają Polskę w toku ratyfikacji Traktatu ustanawiającego Europejski Mechanizm Stabilności. Nie można wykluczyć, że z czasem pojawią się kolejne umowy - traktat o unii fiskalnej II, traktat o unii fiskalnej III, które również wymagać będą ratyfikacji, i to - można zakładać – w trybie art. 90 Konstytucji RP (proces decyzyjny trudniejszy niż nowelizacja konstytucji).

- **Po drugie**, chodzi o konsekwencje instytucjonalne, tj. autonomizację instytucjonalną strefy euro. Co prawda w pewnym zakresie udało się zagwarantować udział przedstawicieli państw członkowskich UE spoza strefy euro w odrębnych szczytach tej strefy (gwarantuje to Traktat o stabilności, koordynacji i zarządzaniu w Unii Gospodarczej i Walutowej i przyjęty w marcu 2013 r. regulamin szczytów strefy euro), niemniej kontynuowanie takiej praktyki w świetle planowanych, dalszych reform instytucjonalnych strefy euro<sup>16</sup> raczej w rachubę nie wchodzi. W grę wchodzi autonomizacja instytucjonalna strefy euro, m.in.: wyodrębnienie „komisji euro” w Parlamencie Europejskim (a w przyszłości być może stworzenie odrębnej izby strefy euro) oraz umocnienie w Komisji Europejskiej pozycji komisarza do spraw UGiW i euro (co będzie się wiązało z ustanowieniem budżetu strefy euro), ugruntowanie statusu Trybunału Sprawiedliwości UE poprzez wykreślenie ust. 10 art. 126 TfUE (wyłączającego obecnie możliwość wniesienia skargi o naruszenie Traktatów w ramach procedury nadmiernego deficytu) czy ustanowienie odrębnej procedury przed tym Trybunałem w tej dziedzinie, dalsze umocnienie statusu Eurogrupy poprzez nadanie jej kompetencji prawodawczych (w istocie więc przekształcenie jej w Radę strefy euro) czy w końcu ostatnia propozycja (czerwiec 2013 r.)

---

<sup>16</sup>Zestawienie rozważanych reform instytucjonalnych: Komunikat Komisji Europejskiej - *A Blueprint for a Deep and Genuin Economic and Monetary Union...*, s. 37 i nast.

niemiecko-francuska dotycząca ustanowienia odrębnego, stałego urzędu przewodniczącego Eurogrupy (oprócz już istniejącego przewodniczącego szczytów strefy euro), z wyraźną intencją uniezależnienia jej od Komisji Europejskiej. Część z tych reform trzeba będzie wprowadzić poprzez rewizję TfUE, ewentualnie na mocy kolejnej umowy międzynarodowej (sięgnięcie do metody schengenńskiej). Pojawi się więc w tym kontekście konieczność ratyfikacji takich postanowień w Polsce. Podstawowym jednak problemem będzie coraz mocniejsze rozchodzenie się strefy euro z państwami członkowskimi UE pozostającymi poza tą strefą: czyli pogłębianie procesu różnicowania, którego z pewnością nie da się zneutralizować „trzymając nogę między drzwiami” i który oznaczać będzie zdecydowane wypchnięcie takich państw poza proces decyzyjny, rozgrywający się w strefie euro.

## 5. Refleksje końcowe

Powyższe rozważania prowadzą do kilku istotnych konkluzji:

1. Zróżnicowanie wewnętrzne UE stało się faktem. Trudno obecnie przewidzieć, czy będzie się ono umacniało w instytucjonalno-prawnych ramach Unii, czy też następstwem autonomizacji strefy euro będzie fragmentacja europejskiego procesu integracji.

2. Bez wątplenia jednak strefa euro (w zmodyfikowanej formie) skonsoliduje się i umocni swoją pozycję jako centrum procesu integracji europejskiej. Obecny kryzys finansowy niektórych państw strefy euro doprowadzi nie do jej dekompozycji w rozumieniu rozwiązania czy rozpadu, lecz do konsolidacji strefy euro.

3. Dla państw członkowskich UE podstawowym problemem jest obecnie określenie swojego miejsca w różnicującej się Unii: czy chcą i są w stanie przynależeć do budującego się centrum procesu integracji europejskiej (strefy euro), czy - z uwagi na szczególne atuty - pozostaną poza strefą euro, licząc na zachowanie szczególnej pozycji (jak Wielka Brytania), czy też

pozostaną poza strefą euro nie dysponując szczególnymi atutami, co może doprowadzić je do znalezienia się na peryferiach procesu integracji europejskiej.

4. Z punktu widzenia tego podstawowego wyzwania obecna strategia Polski jest skuteczna w wymiarze krótkofalowym, natomiast nie do utrzymania w wymiarze średnio- i długofalowym.

5. Z jednej bowiem strony wejście do strefy euro jest decydujące dla bycia w centrum procesu decyzyjnego procesu integracji europejskiej (niezależnie od tego, czy w ramach instytucjonalno-prawnych Unii, czy poza nią): ze strategicznego punktu widzenia jest to więc decyzja na miarę przystąpienia Polski w Unii Europejskiej w 2004 r. Z drugiej strony umacnia się syndrom zamykających się drzwi: wraz z konsolidacją strefy euro coraz trudniejsze stają się procedury wejścia do niej; zmniejszać się też będzie obecna atrakcyjność polityczna Polski dla najbardziej efektywnych państw strefy euro (zwłaszcza Niemiec).

6. W końcu należy mieć na względzie, że Unia Europejska jest z geostrategicznego punktu widzenia konstrukcją optymalną dla Europy. Racjonalnych, alternatywnych rozwiązań nie ma. Zbigniew Brzeziński podkreśla<sup>17</sup>, że osłabienie procesu integracji europejskiej prowadzi do powrotu do politycznych podziałów, zwłaszcza stworzenia pokusy nawiązania przez niektóre państwa (Niemcy, Francję, również Włochy) szczególnych stosunków z Rosją. Polskę taka wizja rozwoju sytuacji w Europie powinna skłaniać do szczególnej refleksji. Niezależnie od tego, jak głęboko różnicuje się Unia Europejskiej, Polska powinna znaleźć się w centrum procesu integracji europejskiej, wraz z Niemcami.

---

<sup>17</sup> Z. Brzeziński, op.cit., s. 174–175.

# **Austria w drugiej połowie lat 90. wobec „Rozszerzenia na Wschód” (Osterweiterung) Unii Europejskiej**

(w:) Austria i relacje polsko-austriackie w XX/XXI wieku.

Polityka - kultura-gospodarka

(red. A. Kisztelińska-Węgrzyńska, K.A. Kuczyński),

Łódź 2014 (strony 127-142).

## **1. Uwagi wstępne**

W niniejszym artykule zajmuję się szczególnym okresem polityki europejskiej Austrii, a mianowicie nastawieniem Austrii do strategii „dużego” rozszerzenia Unii Europejskiej, które w latach 2004 i 2007 objęto łącznie 12 nowych państw członkowskich, w tym Polskę (zwane one było w ówczesnym języku politycznym „Rozszerzeniem na Wschód” - *Osterweiterung* - Unii Europejskiej). Stąd też rozważania w niniejszym artykule odnoszą się siłą rzeczy również do zasadniczych przewartościowań w bilateralnych stosunkach polsko-austriackich, których głównym wyznacznikiem po zwrocie politycznym w 1989 r. stała się właśnie strategia rozszerzenia Unii Europejskiej<sup>1</sup>.

Polityka Austrii w latach 90. warunkowana była szeregiem ważnych wyzwań: sama Austria ubiegała się o członkostwo w Unii Europejskiej, wchodząc do grona jej państw członkowskich 1 stycznia 1995 r. Paralelnie - w toku tak gruntownego przewartościowania swojej polityki zagranicznej -

---

<sup>1</sup> Por. J. Barcz, *Optionen für eine österreichisch-polnische Interessengemeinschaft in der EU – die polnische Perspektive* (w:) *Das neue Polen in Europa. Politik, Recht, Wirtschaft, Gesellschaft* (hrsg. Von F. Merli, G. Wagner), Innsbruck 2006, s. 77; E. Brix, *Optionen für eine österreichisch-polnische Interessengemeinschaft in der EU - die österreichische Perspektive* (w:) tamże, s. 86/87.

skonfrontowana została z przemianami politycznymi w państwach Europy środkowej, Wschodniej i Południowej, a więc w swoim bezpośrednim otoczeniu, przy czym na terytorium byłej Jugosławii przybrały one formę tragicznego konfliktu zbrojnego.

Przewartościowania wymagała również polityka wynikająca ze statusu Austrii jako państwa wieczyście neutralnego, który umożliwiał uprzednio odgrywanie przez Austrię ważnego politycznego „pasa transmisyjnego” w stosunkach między Zachodem i Wschodem. W nowych warunkach geopolitycznych Austria poszukiwała nowego miejsca, które pozwalałoby zachować przynajmniej w pewnym stopniu dawne znaczenie polityczne w stosunkach europejskich: polityka regionalna oraz - przede wszystkim - polityka europejska stwarzała naturalne pole działania, związane z zanikiem dawnych barier ideologicznych.

Rozważania zawarte w artykule koncentrują się na szczególnie newralgicznym okresie realizacji strategii „dużego” rozszerzenia UE: podjęcia w grudniu 1997 r., podczas posiedzenia Rady Europejskiej w Luksemburgu, decyzji w sprawie rozpoczęcia negocjacji akcesyjnych z tzw. pierwszą grupą państw aspirujących do członkostwa (określaną również jako „grupa luksemburska” lub „5 + 1”) - państwa Europy Środkowej (Czechy, Estonia, Polska, Słowenia i Węgry plus Cypr), sprawowania przez Austrię pierwszej swojej Prezydencji w Radzie UE, która przypadała na drugą połowę 1998 r. (podczas której podjęto niezmiernie istotną decyzję w sprawie rozpoczęcia tzw. akcesyjnych negocjacji merytorycznych) oraz podjęcia w grudniu 1999 r., podczas posiedzenia Rady Europejskiej w Helsinkach, decyzji w sprawie rozpoczęcia negocjacji akcesyjnych z tzw. drugą grupą państw aspirujących do członkostwa (określaną również jako „grupa helsińska”) - Bułgaria, Litwa, Łotwa, Malta, Rumunia i Słowacja – oraz nadania Turcji statusu kandydata do członkostwa, bez podejmowania jednak negocjacji akcesyjnych.

Paralelnie, w okresie tym zachodziły istotne przemiany wewnętrzno-polityczne w Austrii, w ramach których nurt populistyczny - ówczesna partia „Wolnościowych” Haidera - zyskiwała na znaczeniu, by w efekcie,

na początku roku 2000, stać się wraz z Chadekami partią współrządzającą. Bez wątplenia obawy związane ze zbliżającym się „dużym” rozszerzeniem, z którymi nie potrafili sobie poradzić politycy partii dotychczasowego establishmentu, miały wpływ na taki rozwój wewnątrzpolityczny. Zarazem „kryzys austriacki” roku 2000 stał się - z obecnej perspektywy oceniając - pierwszym, poważnym sygnałem istotnych przewartościować sceny politycznej w większości państw członkowskich UE, wyrażających się w umocnieniu populistycznych trendów motywowanych eurosceptycyzmem.

## 2. Członkostwo Austrii w Unii Europejskiej

Austria stała się członkiem Unii Europejskiej 1 stycznia 1995 r.<sup>2</sup> Uzyskanie przez Austrię członkostwa w Unii było wynikiem ewolucji polityki austriackiej w okresie powojennym, polityki, która uzależniona była od ogólnych konstelacji światowych i europejskich, zmierzała jednak konsekwentnie do utrzymania Austrii w zachodnioeuropejskiej sferze wartości kulturowych, powiązań gospodarczych i bezpieczeństwa polityczno-militarnego. Nie wnikając w szczegóły<sup>3</sup> przypomnieć należy, że w 1960 r. Austria - obok Wielkiej Brytanii, Irlandii, Danii, Norwegii, Portugalii i Szwajcarii - stała się współtwórcą Europejskiego Stowarzyszenia Wolnego Handlu (*European Free Trade Association - EFTA*)<sup>4</sup>, które pomyślane było początkowo jako rodzaj konkurencji dla Wspólnot Europejskich. Po przystąpieniu jednak do Wspólnot w 1973 r. Wielkiej Brytanii, Danii i Irlandii, pozostałe jeszcze w EFTA państwa (w tym Austria) zawarły ze Wspólnotami sieć dwustronnych umów o wolnym handlu,

---

<sup>2</sup> Wraz z Finlandią i Szwecją. Norwegia, w związku z negatywnym wynikiem referendum krajowego w toku procesu ratyfikacyjnego traktatu akcesyjnego, kolejny raz zrezygnowała z członkostwa.

<sup>3</sup> Szczegółowo na temat relacji Austrii ze Wspólnotami Europejskimi: J. Barcz, *Austria w Unii Europejskiej. Problemy prawne w okresie akcesyjnym*, Opole 2001 (w szczególności rozdział I - *Droga Austrii do Unii Europejskiej*, s. 15 i nast.). W literaturze austriackiej przede wszystkim: *Österreich und die europäische Integration 1945-1993. Aspekte einer Wechselvollen Entwicklung* (hrsg. von M.Gehler, R.Steininger), Wien-Köln-Weimar 1993.

<sup>4</sup> Por. R.T., Griffiths, *Die Schaffung der Europäischen Freihandelsassotiation*, EFTA Bulletin 1992, Nr. 1.

tworząc tzw. zachodnioeuropejski blok wolnego handlu (*Westeuropäischer Freihandelsblock*)<sup>5</sup>. Pozwoliło to co prawda poprawić bilans handlowy Austrii z największymi partnerami - państwami członkowskimi Wspólnot, tj. z RFN i Włochami (w latach 1973-1980 austriacki eksport do państw członkowskich Wspólnot wzrósł z 39,0% do 49,4%), niemniej w latach 80. stawało się coraz bardziej widoczne, iż potencjał umów bilateralnych wyczerpuje się.

Szczególne aktywność Austrii wobec Wspólnot w tym okresie motywowana była również innymi czynnikami zewnętrznymi, w tym zwłaszcza działaniami Wspólnot na rzecz pogłębienia integracji europejskiej (przypomnijmy, że w drugiej połowie lat 80. wszedł w życie Jednolity Akt Europejski, konkretyzowała się wizja Unii Gospodarczej i Walutowej oraz ustanowienia Unii Europejskiej). Państwom EFTA groziło więc ponowne oderwanie się od głównego nurtu integracyjnego. Środkiem zaradczym miało stać się ustanowienie "Europejskiego Obszaru Gospodarczego" (EOG) między państwami EFTA i Wspólnotami Europejskimi. Negocjacje w tej sprawie doprowadziły do podpisania 2 maja 1992 r. w Porto Układu o Europejskim Obszarze Gospodarczym,<sup>6</sup> który wszedł w życie 1 stycznia 1994 r. Niezależnie od ograniczonego zakresu przedmiotowego tego Układu (obejmował on około 2/3 ówczesnego *acquis communautaire*, z wyłączeniem jednak przede wszystkim polityki rolnej, nie ustanawiał również unii celnej)<sup>7</sup>, negocjacje nad Układem o EOG i jego - w sumie roczne - obowiązywanie (w odniesieniu do Austrii)<sup>8</sup> miało bardzo istotne znaczenie<sup>9</sup>. W toku bowiem

---

<sup>5</sup> Por. G. Woschnagg, *Die Phasen der Integration Österreichs* (w:) *Österreichs europäische Zukunft. Analysen und Perspektiven* (hrsg. von A. Rothacher, M. Zemanek, W. Hargassner), Wien 1996, s. 110.

<sup>6</sup> Bundesgesetzblatt 1993, Nr. 909.

<sup>7</sup> Por. J. Aleksander (J. Barcz), *Przyszłe członkostwo Austrii we Wspólnocie Europejskiej*, PiP 1993, nr 11-12.

<sup>8</sup> Po uzyskaniu członkostwa przez Austrię, Szwecję i Finlandię w Unii Europejskiej 1 stycznia 1995 r., EOG obejmuje - po stronie EFTA - jedynie Islandię, Norwegię i Liechtenstein.

<sup>9</sup> Por. W. Hummer, *Die Bedeutung des Europäischen Wirtschaftsraumes (EWR) für Österreich*, *Österreichische Juristen-Zeitung* 1992, s. 101 i nast.

dyskusji nad zbliżeniem państw EFTA do Wspólnot wykształciła się w Austrii wewnątrzpolityczna wola ubiegania się o członkostwo we Wspólnotach. W 1985 r. rozpoczęła się trudna dyskusja wewnątrzpolityczna, której efektem było złożenie przez Austrię 17 lipca 1989 r. wniosków o członkostwo w ówczesnych Wspólnotach (EWG, EWWS i EWEA)<sup>10</sup>.

Wnioski złożone więc zostały jeszcze przed rozpoczęciem oficjalnych negocjacji w sprawie EOG i miały być wyraźnym sygnałem dla Wspólnot, że Austria gotowa jest przyjąć na siebie pełne obowiązki wynikające z członkostwa<sup>11</sup>. Spotkały się one początkowo z wstrzeźliwym przyjęciem. Dyskusję wzbudził zwłaszcza status Austrii jako państwa wieczyście neutralnego oraz zgłaszane zastrzeżenia ze strony Związku Radzieckiego<sup>12</sup>. Z drugiej strony wiadome było, że koncepcja EOG była pomyślana po stronie ówczesnych państw członkowskich Wspólnot również jako bariera przed przyjęciem państw EFTA, szczególnie zaś Austrii jako nowych członków<sup>13</sup>. Austria zastosowała więc w tej sytuacji taktykę "ucieczki do przodu" i wyraźnie podkreślała, że EOG "nie może być namiastką dla

---

<sup>10</sup> Dokumentacja na temat przystąpienia Austrii do UE: *Österreich in der EU. Europarecht. Verträge-Gesetze-Dokumente samt Einführung in die spezifische Stellung Österreichs* (hrsg. von G.Stadler), Wien 1995.

<sup>11</sup> Dopiero później w ślad Austrii poszły Szwecja, Finlandia, Norwegia, a nawet Szwajcaria.

<sup>12</sup> Związek Radziecki przekazał 20 sierpnia 1989 r. *aide-memoire*, w którym podnosił „tradycyjne” zastrzeżenia co do członkostwa Austrii we Wspólnotach Europejskich, nawiązujące do Traktatu państwowego z 1955 r. zwłaszcza do jego art. 4, zakazującego "politycznego lub gospodarczego" połączenia się Austrii z Niemcami "w jakiegokolwiek formie" oraz do powiązanego z Traktatem statusu Austrii jako państwa wieczyście neutralnego. Po stronie austriackiej skwitowano te zastrzeżenia stwierdzeniem, że członkostwo we Wspólnotach Europejskich nie narusza statusu wieczystej neutralności państwa. Por. R. Rack, G. Kunnert, *Österreichs Weg in die Europäische Union* (w:) *Neue Aussenpolitik in einer neuen Welt. Ergebnisse des Symposiums der Politischen Akademie in Zusammenarbeit mit der Vereinigung Österreichischer Industrieller vom 19. Oktober 1992* (hrsg. von A. Khol), Wien 1993, s. 90 i nast.

<sup>13</sup> Por. W. Hummer, *Völkerrechtliche Aspekte des österreichischen Beitritts zur EU: Das vorläufige Ende von 50 Jahren Integrationspolitik* (w:) *Österreichs europäische Zukunft. Analysen und Perspektiven* (hrsg. von A.Rothacher, M. Zemanek, W. Hargassner), Wien 1996, s. 23.



członkostwa w WE"<sup>14</sup>. W sumie EOG okazał się nie barierą a czynnikiem przyspieszającym efektywne zakończenie negocjacji w sprawie członkostwa w UE, abstrahując od tego, że stwarzał dla delegacji austriackiej pewne dodatkowe możliwości manewru w toku częściowo pokrywających się rokowań dyplomatycznych<sup>15</sup>.

Warto jeszcze przypomnieć, iż w toku procedury ratyfikacyjnej Traktatu akcesyjnego w Austrii przeprowadzono 12 czerwca 1994 r. referendum narodowe, które przyniosło 66,58% poparcia dla członkostwa Austrii w EU<sup>16</sup>.

## **2. Uwarunkowania polityczne stanowiska Austrii wobec „rozszerzenia na Wschód” Unii Europejskiej**

Austria była państwem w sposób szczególny zainteresowana zbliżającym się, dalszym rozszerzeniem Unii Europejskiej. Leży ona bowiem w centrum regionu, który miał być tym rozszerzeniem objęty, granicząc ze wszystkimi państwami Europy środkowej potencjalnie wchodzącymi w grę (w latach 90. były to trzy państwa tzw. pierwszej grupy - Czechy, Węgry i Słowenia - oraz Słowacja (należąca do tzw. drugiej grupy), której wówczas nie dawano większych szans na szybkie przystąpienie. W bliskim jej regionie znalazła się również Polska, kandydat o największym potencjalnie demograficznym i gospodarczym. Obok Niemiec, Austria miała wówczas najdłuższą „zewnątrzną” granicę Unii z państwami kandydującymi. W końcu jest ona państwem w skali Unii zaliczanym do tzw. państw małych, czyli państwem członkowskim szczególnie wrażliwym na wszelkie zmiany i reformy instytucjonalne, a zarazem płatnikiem netto i - wówczas -

---

<sup>14</sup> Tak ówczesny Minister Spraw Zagranicznych Austrii, A. Mock: *EWR. Sie werden Satelliten*, Die Presse z 20 grudnia 1989 r., s. 5.

<sup>15</sup> Por. G. Woschnagg, *Die Phasen der Integration Österreichs ...*, s. 112 i nast.

<sup>16</sup> Por. S. Greiner, A. Pelinka, *Das Referendum des 12. Juni (w:) Österreichs europäische Zukunft. Analysen und Perspektiven ...*, s. 143 i nast.

państwem nowym w UE (przystąpiła do Unii 1 stycznia 1995 r.), które określało dopiero swoje miejsce i profil wśród państw ówczesnej „15”.

Austria odnosiła się generalnie pozytywnie do perspektywy rozszerzenia Unii Europejskiej o nowe demokracje regionu EŚiW<sup>17</sup>, widząc w tym - z jednej strony - zasadniczy sposób utrwalenia zmian politycznych jakie zaszły w tym regionie po 1989 r., z drugiej zaś - również swój własnym interes państwowy: realną szansę na utrwalenie stabilizacji politycznej w swoim bezpośrednim sąsiedztwie i stworzenie solidnych podstaw dla rozszerzenia współpracy gospodarczej z regionem naddunajskim i pozostałymi państwami Europy środkowej. Bez wątpienia też Austria dostrzegała szanse na przejęcie roli lidera regionalnego w regionie naddunajskim, a nawet w szerszej skali.

Konkretyzacja strategii rozszerzenia UE w 1997 r. (w lipcu tego roku Komisja Europejska przedłożyła opinie wstępne w sprawie przygotowania do członkostwa tzw. pierwszej grupy, a w końcu tego roku - jak już wspomniano - Rada Europejska podjęła decyzję o rozpoczęciu w 1998 r. negocjacji akcesyjnych z tymi państwami) sprawiła, że dyskusja na ten temat również w Austrii nabrała konkretnego wymiaru. Przy czym oddziaływały na nią zarówno wspomniane na wstępie okoliczności o charakterze zewnętrznym, jak i wewnątrzpolitycznym. Jeśli natomiast chodzi o uwarunkowania wewnątrzpolityczne, to należy wskazać na co najmniej trzy najistotniejsze:

- **po pierwsze** - Austria jest państwem federalnym; na drodze Austrii do Unii Europejskiej, na początku lat 90., landy austriackie wywalczyły dla siebie znaczący zakres udziału w decyzjach podejmowanych w sprawach unijnych; zawarte zostały porozumienia normujące tak koordynację w ustalaniu stanowiska wspólnego landów w określonych sprawach unijnych, jak również mechanizmy

---

<sup>17</sup> Nie przypadkowo w opinii wstępnej Komisji Europejskiej, dotyczącej przystąpienia Austrii do UE, podkreślono, że od Austrii oczekiwać można szczególnego wkładu w ogólnoeuropejski proces jedności, co motywowane jest jej położeniem geograficznym „w centrum wydarzeń, z których wyłania się nowa Europa” oraz z jej doświadczeń historycznych.

wpływania poprzez takie stanowiska na formułowanie decyzji na szczeblu federalnym (prezentowane następnie w UE); landy ustanowiły też własne przedstawicielstwa w Brukseli, uzyskały więc możliwość prezentacji własnych interesów „na miejscu”; co ważniejsze, landy austriackie odgrywają tradycyjnie znaczącą rolę w różnorodnych międzynarodowych strukturach współpracy transgranicznej, w tym przede wszystkim regionalnej<sup>18</sup>; tak więc różnego rodzaju obawy na szczeblu poszczególnych landów (zwłaszcza we wschodniej części Austrii), związane z rozszerzeniem UE, znajdowały bezpośrednie „przełożenie” na szczebel federalny; niemniej należy również odnotować, że landy graniczące z potencjalnymi przyszłymi członkami UE, szybko zidentyfikowały nowe szanse i możliwości współpracy, związane z rozszerzeniem Unii;

- **po drugie** - Austria jest państwem, w którym efektywnie funkcjonuje system tzw. partnerstwa socjalnego; w politycznym procesie decyzyjnym istotną rolę odgrywają więc partnerzy socjalni - izby gospodarcze, stowarzyszenia przemysłowców, zrzeszenia pracodawców i pracobiorców, związki zawodowe; miało to pozytywny wpływ na kształtowanie się stanowiska Austrii wobec rozszerzenia UE, środowiska gospodarcze bowiem jednoznacznie widziały w tym swój interes; zarazem jednak związki zawodowe zachowywały dużą rezerwę wobec rozszerzenia UE, widząc w tym przede wszystkim zagrożenia dla austriackiego rynku pracy i poziomu zarobków;
- **po trzecie** - w drugiej połowie lat 90. system polityczny w Austrii znajdował się w fazie głębokich przewartościowań, które wyrażały się między innymi w kryzysie dwóch „dużych” partii politycznych (ÖVP - partii chadeckiej i SPÖ - partii socjaldemokratycznej), tworzących wówczas koalicję rządową, znajdujących się pod bardzo mocnym naciskiem populistycznego programu partii „Wolnościowych”

---

<sup>18</sup> Por. *Die Teilhabe der Bundesländer am europäischen Integrationsprozeß* (hrsg. F. Staudigl, R. Fischler), Wien 1996. Szczegółowo w literaturze polskiej: J. Barcz, *Struktura federalna Austrii a jej członkostwo w Unii Europejskiej*, rozdział IX monografii - *Austria w Unii Europejskiej ...*, s. 145 i nast.

Haidera; stąd „duże” partie, w walce o elektorat w toku kampanii przedwyborczej (wybory przypadły na koniec 1999 r.), były szczególnie wrażliwe na postulaty natury populistycznej (a „Wolnościowi” uczynili w argumentów eurosceptycznych centrum swojej kampanii wyborczej).

Okoliczności powyższe sprawiły, że w Austrii w sposób szczególny skoncentrowały się obawy związane z rozszerzeniem Unii Europejskiej. Obawy takie wyrażane były również w pozostałych państwach członkowskich UE (zwłaszcza w Niemczech), co nie mogło zaskakiwać. Unia sama bowiem podlegała w tym czasie głębokim przemianom - szykowała się do wdrożenia (od 1998 r.) trzeciego etapu Unii Gospodarczej i Walutowej oraz do głębokiej reformy ustrojowej. Niemniej, jak zauważył w końcu 1997 r. z niepokojem premier Luksemburga Jean-Claude Juncker (Luksemburg sprawował wówczas Prezydencję w Radzie UE) - „Austria jest jednym z niewielu państw (członkowskich), w których atmosfera przeciwko rozszerzeniu jest szczególnie widoczna”<sup>19</sup>.

Wiodące w dyskusji w Austrii stały się zwłaszcza cztery przewodnie problemy (w następnym punkcie zostały one przedstawione szczegółowo), dotyczące:

- **skutków finansowych rozszerzenia:** Austria po przystąpieniu do UE stała się płatnikiem netto, miała też ambicje znalezienia się w pierwszej grupie państw UGiW, zakwalifikowanych do trzeciego jej etapu, tj. do państw, które znajdą się w strefie euro (decyzja w tej sprawie, podjęta w 1998 r., objęła również Austrię); wymagało to jednak uprzedniego spełnienia kryteriów konwergencyjnych, a to z kolei zasadało się na restryktywnym pakiecie oszczędnościowym, którego realizacja skutkowałą perturbacjami wewnątrzpolitycznymi, osłabieniem „dużych” partii politycznych, tworzących koalicję rządową i wzrostem popularności partii „Wolnościowych”; w konsekwencji Austria stała mocno na stanowisku, że „Rozszerzenie

---

<sup>19</sup> Die Presse z dnia 27 października 1997 r.

na Wschód” nie może w żadnym razie prowadzić do zwiększenia jej wkładu finansowego do UE;

- **skutków finansowych rozszerzenia dla regionów (landów):** był to dodatkowy, jednak niezmiernie istotny, aspekt dyskusji nad finansowaniem rozszerzenia; w landach, szczególnie graniczących z państwami ubiegającymi się o członkostwo, narastała obawa przed utratą środków otrzymywanych z funduszy strukturalnych (terytorium Austrii, ze względu na jej górzysty charakter, bez mała w 80% objęte było płatnościami); wystąpiło przy tym zjawisko „ponadpartyjnego” artykułowania tych obaw, a więc niezależnie od tego, która z partii w danym landzie sprawowała władzę;
- **skutków rozszerzenia dla rolnictwa:** przyczyny obaw kumulowały przy tym kwestie ogólnych kosztów, które mogły być związane z planowaną reformą Wspólnej Polityki Rolnej oraz ewentualnych konsekwencji rozszerzenia UE w tej dziedzinie, tj. następstw restrukturyzacji rolnictwa w państwach aspirujących do członkostwa, a w bliższej perspektywie – niebezpieczeństwo napływu tańszych i lepszych produktów rolnych z tych państw;
- **obaw związanych ze swobodą osiedlania się:** ze względu na położenie geograficzne Austria mogła być szczególnie narażona na migracje związane z unijną swobodą przemieszczania się; niemniej główne źródła obaw w tej dziedzinie leżały chyba gdzie indziej; Austria, podobnie jak RFN, prowadziła w przeszłości „otwartą” politykę w stosunku do byłej Jugosławii i do Turcji, co spowodowało napływ dużych grup ludności z tego regionu; nałożyły się na to konsekwencje kryzysu bałkańskiego lat 90.: do Austrii napłynęło w tym czasie ponad 200 tys. uciekinierów, relatywnie najwięcej spośród ówczesnych państw członkowskich UE; wywołało to łącznie poważne konflikty i atmosferę anty-cudzoziemską, umiejętnie podsycaną przez partię „Wolnościowych” Haidera.

### 3. Obawy i fakty: „rozszerzenie na Wschód” w austriackiej opinii publicznej

Podłożem nastawienia opinii publicznej był zestaw obaw związanych z „Rozszerzeniem na Wschód”, dotyczących spraw egzystencjalnych dla przeciętnego obywatela. Powyżej wskazano na główne przesłanki tych obaw, natomiast miarodajne ich, szczegółowe zestawienie sporządzał regularnie *Institut für den Donauraum und Mitteleuropa* (IDM), przytaczając zarazem fakty objaśniające w przeważającej mierze ich bezpodstawność<sup>20</sup>. Problemy te zostały uszeregowane w dziewięć następujących kategorii:

- **Bezpieczeństwo wewnętrzne i zapewnienie pokoju**<sup>21</sup>: główne obawy - wzrost przestępczości, „import” zagrożeń i konfliktów, kandydaci nie są jeszcze ustabilizowanymi demokracjami i tym samym gotowi do członkostwa; główne argumenty – dotychczasowy reżim kontroli granicznej nie stanowi przeszkody dla przestępczości zorganizowanej, w ramach UE umacniana jest współpraca w dziedzinie zwalczania przestępczości, wspólna ochrona granic zewnętrznych w ramach systemu Schengen będzie ważnym instrumentem w tej dziedzinie;
- **Handel i gospodarka**<sup>22</sup>: główne obawy – austriackie przedsiębiorstwa nie będą w stanie konkurować z tańszymi produktami z nowych państw, przeniesienie produkcji zniszczy rodzime miejsca pracy, korzyści gospodarcze już zostały skonsumowane w wyniku „otwarcia na Wschód”; główne argumenty - w latach 90. Austria stała się największym beneficjentem gospodarczym „otwarcia na Wschód”, z

---

<sup>20</sup> Kolejne wydania: *Österreich und die EU-Osterweiterung. Argumente und Fakten* (Projektleitung: Botschfter G. Hinteregger). Przytaczane w niniejszym artykule dane odwołują się do wydania trzeciego (IDM 2001). Por. również: *Österreichs Zukunft ist Europa* (hrsg. W. Streitenberger), Wien 1997.

<sup>21</sup> *Österreich und die EU-Osterweiterung. Argumente und Fakten ...*, s. 8 i nast.

<sup>22</sup> Tamże, s. 12 i nast.

nowymi demokracjami ma ona jednoznacznie pozytywny bilans handlowy, w wyniku rozszerzenia można zakładać dalszy, radykalny wzrost eksportu (o około 70%) i tym samym stworzenia ponad 60 tys. nowych miejsc pracy oraz dalszy wzrost austriackich inwestycji zagranicznych (w latach 90. ponad 16 tysięcy austriackich projektów inwestycyjnych w nowych demokracjach), szereg koncernów międzynarodowych wybiera Austrię jako centrum swojego działania w regionie EŚiW, dodatkowy wzrost gospodarczy związany z rozszerzeniem jest szacowany na 0.9 do 2.6 punk. proc;

- **Rolnictwo**<sup>23</sup>: główne obawy - w dziedzinie polityki rolnej rozszerzenie nie da się sfinansować, Austria zostanie zalana tanimi produktami rolnymi, tym samym spadną dochody rolników austriackich; główne argumenty - wydatki na politykę rolną UE wyniosą (po rozszerzeniu) ok. 0.035 punk. proc. PKB państw członkowskich UE (2006), reforma WPR jest konieczna niezależnie od rozszerzenia UE, samo rozszerzenie ma tutaj mniejsze znaczenie, ceny produktów rolnych z nowych państw będą wzrastały (dochodząc do średnich cen w UE), rolnictwo austriackie odnosi korzyści z „rozszerzenia na Wschód” (w latach 90. podwoiło eksport), według przytoczonych analiz gospodarczych „rozszerzenie na Wschód” stworzy szanse rozwojowe dla rolnictwa austriackiego;
- **Finansowanie i koszty**<sup>24</sup>: główne obawy - „rozszerzenie na Wschód” przekracza możliwości finansowe UE, doprowadzi do „eksplozji” wysokości składki Austrii jako płatnika netto i tym samym do wzrostu podatków, Austria straci znaczącą część funduszy unijnych; główne argumenty - solidarność jest podstawą działania UE, państwa, które przez dziesiątki lat były odizolowane od Europy powinny otrzymać pomoc (jak w przeszłości państwa Europy Zachodniej w ramach Planu Marshalla), finansowanie rozszerzenia zmieści się w ramach

---

<sup>23</sup> Tamże, s. 16 i nast.

<sup>24</sup> Tamże, s. 19 i nast.

ustalanej składki, nie przekraczającej 1.27 punk. proc. PKB, same nowe państwa uczestniczą w tym finansowaniu, finansowanie rozszerzenia z budżetu UE jest racjonalne w świetle wysokości transferów na rzecz największych dotychczasowych beneficjentów;

- **Miejsca pracy, migracja, pracownicy przygraniczni<sup>25</sup>**: główne obawy - w wyniku rozszerzenia nastąpi masowa imigracja oraz napływ pracowników przygranicznych, austriacki rynek pracy zaleją „tani” pracownicy z nowych państw (*Ostarbeiter*), tym samym wzrośnie bezrobocie, zmniejszą się standardy świadczeń socjalnych i poziom wynagrodzeń; główne argumenty - rozszerzenie w przeszłości Wspólnot na Południe nie spowodowało masowych migracji, „otwarcie na Wschód” w latach 90. było korzystne dla Austrii, m.in. przyczyniło się do stworzenia ok. 60 tys. nowych miejsc pracy, analizy wskazują na podobne następstwa rozszerzenia UE, planowane są okresy derogacyjne w dziedzinie przemieszczania się pracowników, w Austrii występują deficyt kwalifikowanej siły roboczej (podobnie jak w całej UE), imigracja siły roboczej może zredukować groźbę „starzenia się” społeczeństwa austriackiego i zbilansowania kosztów zabezpieczenia społecznego, rozszerzenie przyczyni się do rozwoju nowych państw członkowskich, tym samym stopniowo zmniejszy się „nacisk” migracyjny, nielegalni pracownicy są w Austrii niezależnie od rozszerzenia, rozszerzenie doprowadzi do uregulowania tego problemu;
- **Regiony przygraniczne, struktura komunikacyjna<sup>26</sup>**: główne obawy - w regionach przygranicznych w Austrii wytworzy się „nacisk konkurencyjny”, rujnący dla przedsiębiorstw austriackich, regiony te znajdą się w wyjątkowo niekorzystnym położeniu gospodarczym, w wyniku rozszerzenia wystąpi „lawina komunikacyjna”, zagrażająca środowisku; główne argumenty - reforma unijnych funduszy

---

<sup>25</sup> Tamże, s. 23 i nast.

<sup>26</sup> Tamże, s. 27 i nast.



strukturalnych zapewni szczególne preferowanie regionom przygranicznym (do 2006 r. austriackie regiony przygraniczne – 889 mln euro), regiony graniczne były dotychczas w niekorzystnym położeniu jako regiony peryferyjne, obecnie mogą odnosić korzyści w wyniku otwarcia, tylko niektóre branże mogą być zagrożone (ale: okresy derogacyjne), szanse stwarzają euroregiony (regiony transgraniczne), co prawda Austrii grozi wzrost tranzytu drogowego o 70% (do roku 2015), ale możliwe są rozwiązania alternatywne („koła na szynach”, droga wodna Dunajem), do tej pory Austria mało zrobiła na rzecz poprawy połączeń tranzytowych z regionem EŚiW (teraz poważna szansa dla przedsiębiorstw austriackich);

- **Ochrona środowiska**<sup>27</sup>: główne obawy - rozszerzenie doprowadzi do „dumpingu” w dziedzinie ochrony środowiska na niekorzyść Austrii, obniży niebezpiecznie standardy ochrony środowiska, nastąpi „import” problemów związanych z ochroną środowiska, elektrownie atomowe zagrażają Austrii; główne argumenty - państwa kandydujące już w końcu lat 90. przyjęły ponad 50% unijnych standardów ochrony środowiska, w ostatnich latach nastąpił istotny spadek transgranicznego zanieczyszczenia środowiska w Austrii, podnoszenie standardów ochrony w państwach EŚiW stwarza korzystną sytuację dla austriackich przedsiębiorstw działających w tej branży, Austria ma jednoznaczną strategię w sprawie elektrowni atomowych (przede wszystkim czeski Temelin), rozszerzenie sprawi, że unijne standardy (na które oddziałuje Austria) zaczną i w tym obszarze działać w państwach EŚiW;
- **Przystosowanie standardów prawnych**<sup>28</sup>: główne obawy - trudności w przejściu standardów prawnych mogą zakłócić konkurencję na unijnym rynku wewnętrznym, trudności te wynikają głównie ze słabości administracji w państwach EŚiW; główne argumenty -

---

<sup>27</sup> Tamże, s. 31 i nast.

<sup>28</sup> Tamże, s. 34 i nast.

państwa kandydujące czynią szybkie postępy w dostosowaniu się do standardów unijnych, z rozszerzeniem wiąże się konieczność pełnego dostosowania i włącza instytucje unijne w proces kontrolny, rozszerzenie przyniesie więcej bezpieczeństwa prawnego, również w dziedzinie obrotu gospodarczego;

- **Negocjacje akcesyjne, okresy derogacyjne, reforma UE<sup>29</sup>**: główne obawy - instytucje unijne nie są gotowe do rozszerzenia, rozszerzenie doprowadzi do paraliżu unijnego procesu decyzyjnego, państwa EŚiW nie są gotowe do członkostwa w UE; główne argumenty - w 1993 r. podjęto decyzję w sprawie rozszerzenia, kandydaci muszą przed przystąpieniem spełnić wymagane kryteria (tzw. kryteria kopenhaskie), w ramach procesu negocjacji akcesyjnych kontrolowany jest przebieg dostosowań w państwach kandydujących, od tego zależy określenie momentu akcesu, traktat akcesyjny podlega ratyfikacji we wszystkich państwach członkowskich, które samodzielnie o tym decydują (bez ich zgody rozszerzenie nie nastąpi), UE planuje przeprowadzenie stosownej reformy systemu instytucjonalnego<sup>30</sup>.

Kumulacja tych wszystkich obaw, połączona ze słabą znajomością Unii Europejskiej oraz generalnie wzrastającym wstrzeźliwym nastawieniem Austriaków do Unii (jak pamiętamy w referendum w toku procesu ratyfikacji Traktatu akcesyjnego w 1994 r. 66,58% biorących w nim udział opowiedziało się za przystąpieniem do UE, w następnych natomiast dwóch latach wsparcie dla członkostwa Austrii w UE dramatycznie spadło do około 30% wiosną 1996 r.) sprawiały, że społeczeństwo Austrii stało się jednym z najbardziej sceptycznie nastawionych do „Rozszerzenia na Wschód”. Na przełomie lat 1997/1998<sup>31</sup>, spośród państw tzw. pierwszej grupy, jedynie przystąpienie Węgier cieszyło się 53% poparciem (przy

---

<sup>29</sup> Tamże, s. 35 i nast.

<sup>30</sup> Co nastąpiło na mocy Traktatu z Nicei, który wszedł w życie w 2003 r.

<sup>31</sup> Por. ankiety powoływane w: Die Presse z 17 marca 1998 r.

32% głosów przeciwnych). Polska „tradycyjnie” sytuowała się prawie na końcu stawki, otrzymując jedynie 24% poparcia, przy 56% głosów przeciwnych, uprzedzając jedynie Bułgarię (16% poparcia, 62% głosów przeciwnych) i Rumunię (14% poparcia, 67% głosów przeciwnych). Pozostałe państwa również nie przekroczyły 50% poparcia: Słowenia (41% poparcia, 43% głosów przeciwnych), Czechy (38% poparcia, 45% głosów przeciwnych), Cypr (33% poparcia, 44% głosów przeciwnych), Słowacja (28% poparcia, 54% głosów przeciwnych), Łotwa (26% poparcia, 49% głosów przeciwnych), Estonia (26% poparcia, 50% głosów przeciwnych), Litwa (24% poparcia, 51% głosów przeciwnych).

Generalnie, w kwietniu 1998 r., 68% pytanym respondentów uważało, że rozszerzenie UE negatywnie wpłynie na sytuację w Austrii, a jedynie 22% było zdania, że wpływ taki będzie niewielki<sup>32</sup>. Negatywne nastawienie Austriaków do rozszerzenia potwierdzały badania „Eurobarometru”: w listopadzie 1998 r. 44% pytanym respondentów austriackich było negatywnie ustosunkowanych do rozszerzenia, a 40% popierało rozszerzenie. W końcu 2000 r. (po turbulencjach na szczeblu UE związanych z włączeniem partii „Wolnościowych” do rządu federalnego) sytuacja stała się alarmistyczna: rozszerzenie popierało jedynie 32% respondentów, przy 50% głosów przeciwnych (przy czym średnia w państwach członkowskich UE wynosiła w tym czasie 43% poparcia, przy 21% głosów przeciwnych), choć badania instytucji austriackich nieco łagodziły te szacunki<sup>33</sup>. Szczegółowe badania opinii publicznej przeprowadzone przez polski Instytut Spraw Publicznych w 2000 r. potwierdzały jednak jednoznacznie negatywne nastawienie społeczeństwa Austrii wobec rozszerzenia oraz główne dziedziny wywołujące obawy<sup>34</sup>.

---

<sup>32</sup> Por. Die Presse z 2 kwietnia 1998 r.

<sup>33</sup> *Österreich und die EU-Osterweiterung. Argumente und Fakten ...*, s. 5.

<sup>34</sup> Por. M. Sikorska, *Austria - Polska. Wzajemny wizerunek w okresie rozszerzenia Unii Europejskiej*, Instytut Spraw Publicznych, Warszawa 2000.

#### 4. Polityka Austrii wobec rozszerzenia

Z drugiej jednak strony austriackie elity polityczne (w tym największe partie polityczne) i gospodarcze jednoznacznie dostrzegały interes Austrii zarówno w jej członkostwie w Unii Europejskiej, jak i w jej „Rozszerzeniu na Wschód”. W celu uzyskania legitymacji społecznej dla tego projektu podejmowano działania idące w dwóch zasadniczych kierunkach<sup>35</sup>.

- **Po pierwsze** - w Austrii przeprowadzono cyklicznie długotrwałe i kosztowne akcje informacyjno-promocyjne: wpierw w związku z referendum dotyczącym przystąpienia Austrii do UE, a następnie w latach 1996-1998 przede wszystkim w związku z Prezydencją Austrii w Radzie UE w drugiej połowie 1998 r. oraz w związku z pakietem oszczędnościowym, którego celem było wejście do tzw. grupy *Ins* (państw strefy euro) w ramach Unii Gospodarczej i Walutowej (kampania informacyjna na rzecz euro). Kampanie te nie doprowadziły co prawda do radykalnego zwrotu w nastawieniu opinii publicznej do UE i jej rozszerzenia, bez wątpienia natomiast wzrosła świadomość co do korzyści i problemów związanych z „Rozszerzeniem na Wschód” oraz stopień wiedzy o regionie EŚiW i jego państwach.
- **Po drugie** - w negocjacjach akcesyjnych Austria zadbała o to, aby w najbardziej newralgicznych obszarach wprowadzić do przyszłego Traktatu akcesyjnego okresy derogacyjne<sup>36</sup>. Dotyczyło to zwłaszcza swobody przepływu pracowników najemnych oraz świadczenia niektórych rodzajów usług w pasie przygranicznym (usług ogrodniczych, kamieniarskich, budowlanych, związanych z ochroną, sprzątnięcia przemysłowego, pielęgnowania w domu, działalności

---

<sup>35</sup> Por. Materiały zawarte w: *Austria and the European Union*, Europäische Rundschau 1998 Vol. 26 (Special Edition).

<sup>36</sup> Por. Punkt 2 Załącznika XII do Aktu dotyczącego warunków przystąpienia - część Traktatu akcesyjnego, który wszedł w życie 1 maja 2004 r.

świadczonej bez zakwaterowania). Jak wiadomo Austria była tym „starym” państwem członkowskim (obok Niemiec), które w pełni wykorzystały 7 - letni okres derogacyjny, ograniczający napływ pracowników najemnych z nowych państw członkowskich (zakończył się on 1 maja 2011 r.)

Na szczeblu politycznym rząd dużej koalicji (SPÖ/ÖVP) wspierał działania na rzecz rozszerzenia UE. Na przykład podczas Prezydencji Austrii w Radzie UE w drugiej połowie 1998 r., mimo że priorytetowe działania Prezydencji koncentrowały się na wejściu do III etapu UGiW, ówczesnym Minister Spraw Zagranicznych, W. Schüssel, walnie przyczynił się do podjęcia decyzji w sprawie rozpoczęcia drugiego etapu w negocjacjach akcesyjnych, tj. negocjacji merytorycznych, co – wobec oporu takich państw jak Francja, czy Grecja wcale nie było łatwe.

Należy również odnotować, że utworzenie na początku 2000 r. rządu federalnego, w skład którego obok ÖVP weszła również partia „Wolnościowych” Haidera (której kanonem kampanii wyborczej była narracja anty-unijna i anty-rozszerzeniowa) nie „przełożyło się” na destrukcyjną politykę na szczeblu unijnym, czy też w toku negocjacji akcesyjnych. Po części przyczyniło się do tego zapewne dążenie nowego rządu, poddanego w pierwszej połowie 2000 r. obstrukcji politycznej, do wykazania swojej proeuropejskości, w zasadniczej zaś części dominowało nadał przekonanie, że członkostwo w UE oraz jej rozszerzenie leży również w interesie Austrii. Pod naciskiem ówczesnego Prezydenta federalnego, Th. Klestila, w oświadczeniu nowego rządu z 9 lutego 2000 r. znalazły się jednoznaczne sformułowania, iż rząd ten będzie występował „na rzecz wspólnej Europy, urzeczywistniającej ostateczne przewyciężenie podziału europejskiego kontynentu”. W kontekście negocjacji akcesyjnych zastrzeżono natomiast potrzebę wprowadzenia okresów derogacyjnych<sup>37</sup>.

W końcu należy podkreślić bardzo dobrą współpracę na szczeblu urzędniczym między Austrią i państwami kandydującymi do członkostwa

---

<sup>37</sup> *Österreich und die EU-Osterweiterung. Argumente und Fakten ...*, s. 5/6.

(w tym Polską) w dziedzinie dzielenia się doświadczeniami związanymi z procesem dostosowawczym do członkostwa i negocjacjami akcesyjnymi. Przypomnieć należy w tym kontekście zwłaszcza życzliwość o otwarte nastawienia ambasadorów Woltego, Woschnagga i Scheicha. Doświadczenia Austrii były w tym zakresie niezmiernie istotne, przystępowała ona bowiem do Unii Europejskiej już w nowej rzeczywistości prawnej, po wejściu w życie Traktatu z Maastricht.

## 5. Refleksje końcowe

Przystąpienie Austrii do Unii Europejskiej oraz jej nastawienie do dalszego rozszerzenia Unii, zwłaszcza o państwa regionu Europy środkowej, Wschodniej i Południowej trzeba widzieć również w kontekście przemian politycznych zapoczątkowanych w 1989 r. Trudno obecnie oceniać, na ile bez tego wielkiego zwrotu politycznego przystąpienie Austrii do Unii w ogóle wchodziłoby w rachubę, bez wątpienia jednak umożliwił on zdjęcie „radzieckiej hipoteki” z polityki austriackiej. Być może nie zostało to w pełni wykorzystane przez Austrię, która ostatecznie nie zdecydowała się na rezygnację ze statusu państwa wieczyście neutralnego i na wejście do Sojuszu Północnoatlantyckiego. W następstwie jednak przemian politycznych jej bezpieczeństwo narodowe umocniło się radykalnie - jest ona bowiem obecnie „otoczona” sąsiadami należącymi do Sojuszu.

Równie istotne są następstwa gospodarcze dalszego rozszerzenia Unii Europejskiej. Otworzyło ono bowiem nowe (a zarazem tradycyjne) rynki dla gospodarki austriackiej. Przypomnieć należy, że w okresie międzywojennym gospodarka Austrii związana była z państwami powstałymi na terytorium byłej monarchii habsburskiej. Po drugiej wojnie światowej, w następstwie „polityki orientacji zachodniej” (*Westorientierung*) i podziałów ideologicznych, zaangażowanie gospodarcze Austrii przeniosło się jednoznacznie na państwa Europy Zachodniej. Zwrot polityczny roku 1989 oraz rozszerzenie Unii Europejskiej otworzył więc dla gospodarki austriackiej tradycyjne rynki państw sąsiedzkich oraz

pozostałych regionu EŚiW, przyczyniając się do rozwoju gospodarczego Austrii.

Austria pozostaje niestety jednym z państw członkowskich UE, którego społeczeństwo jest szczególnie sceptycznie nastawione do Unii. Pozostaje to jednak raczej głównie austriackim problemem wewnętrypolitycznym, nie rzutując w szczególny sposób na działania Austrii na szczeblu unijnym. Zarazem jednak „kryzys austriacki” roku 2000 stał się - z obecnej perspektywy oceniając - pierwszym, poważnym sygnałem istotnych przewartościować sceny politycznej w dużej części państw członkowskich UE, wyrażających się w umocnieniu populistycznych trendów motywowanych eurosceptycyzmem. Jest to obecnie bez wątpienia jeden z poważniejszych problemów, z jakimi konfrontowana jest Unia Europejska.

## **Skład Parlamentu Europejskiego w okresie kadencji 2014-2019 w świetle ewolucji alokacji miejsc między państwa członkowskie**

(w:) Europejski Przegląd Sądowy 2014, nr 5  
(strony 5-14).

28.06.2013 r. Rada Europejska podjęła decyzję (2013/312/UE)<sup>1</sup>, dokonując alokacji miejsc w Parlamencie Europejskim na kadencję 2014-2019. Jest to decyzja istotna i interesująca, po raz pierwszy bowiem system alokacji miejsc odbywa się według reguł ustanowionych na mocy Traktatu z Lizbony<sup>2</sup> (dalej jako TL) (nowego pakietu lizbońskiego). System ten jednak jest w dalszym ciągu rodzajem kontraktu politycznego państw członkowskich, w którego tle pozostaje jedynie zasada degresywnej proporcjonalności. W niniejszym artykule analizie poddano ewolucję systemów alokacji miejsc w pakiecie nicejskim, wielokrotnie korygowanym, oraz w obecnym pakiecie lizbońskim, przy czym celem tej analizy jest ocenienie, na ile możliwe jest ustanowienie przed kolejną kadencją 2019-2024 „trwałego” systemu alokacji miejsc w Parlamencie Europejskim, odwołującego się do zasady degresywnej proporcjonalności, postulowanego w decyzji Rady Europejskiej 2013/312/UE. Sam problem alokacji miejsc w Parlamencie Europejskim pozostaje jedną z ważniejszych kwestii ustrojowych UE ze względu na radykalne umocnienie - na mocy TL - pozycji Parlamentu w systemie instytucjonalnym Unii oraz jej powiązanie

---

<sup>1</sup> Dz. Urz. UE L 181 z 2013 r., s. L 57.

<sup>2</sup> Teksty Traktatu o Unii Europejskiej (TUE) i Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (TFUE) w brzmieniu nadanym przez TL - Dz. Urz. UE C 326, s. 13.



z nową formułą podejmowania decyzji w Radzie większością kwalifikowaną (tzw. podwójną większością), która zaczyna obowiązywać od 1.11.2014 r.

## **1. Problem alokacji miejsc w Parlamencie Europejskim w obliczu „dużego” rozszerzenia: pakiet nicejski**

Konferencja Międzyrządowa 2000, której następstwem było podpisanie 26.02.2001 r. Traktatu z Nicei (wszedł w życie 1.02.2003 r.)<sup>3</sup>, nie przeprowadziła zasadniczej reformy ustrojowej UE, ograniczając się do reform niezbędnych w związku ze zbliżającym się „dużym” rozszerzeniem Unii, które miało objąć łącznie 12 nowych państw<sup>4</sup>. Do zasadniczych tego rodzaju problemów należało ustalenie nowej alokacji miejsc w Parlamencie Europejskim.

Rozwiązanie tego problemu nie było łatwe z kilku względów. Przede wszystkim nie wchodziło w rachubę linearne przeniesienie ówczesnego systemu na alokację miejsc uwzględniającą przystąpienie do UE kolejnych państw w ramach „dużego” rozszerzenia. Przypomnieć należy, że zmieniony na mocy Traktatu z Amsterdamu art. 189 ak. 2 TWE ustalał górną granicę liczby posłów do Parlamentu Europejskiego na 700, a rozdział miejsc między państwa ówczesnej „piętnastki” przedstawia poniższa tabela, przy czym ogólna liczba posłów wynosiła 626 (nie osiągnęła więc górnej granicy określonej wówczas w TWE).

---

<sup>3</sup> Dz. Urz. WE C 80 z 2001 r., s. 1. Teksty jednolite Traktatu o Unii Europejskiej (TUE) i Traktatu ustanawiającego Wspólnotę Europejską (TWE) w brzmieniu nadanym przez Traktat z Nicei: Dz. Urz. WE C 325 z 2002 r., s. 1.

<sup>4</sup> Por. J. Barcz, *Traktat z Nicei. Zagadnienia prawne i instytucjonalne*, Warszawa 2005.

**Tabela 1.**  
**Alokacja miejsc w Parlamencie Europejskim**  
**między ówczesne 15 państw członkowskich UE**  
**przed „dużym” rozszerzeniem w 2004 r.<sup>5</sup>**

Niemcy	99
Francja	87
Zjednoczone Królestwo	87
Włochy	87
Hiszpania	64
Niderlandy	31
Belgia	25
Grecja	25
Portugalia	25
Szwecja	22
Austria	21
Dania	16
Finlandia	16
Irlandia	15
Luksemburg	6

Łączna liczba posłów: **626**

**Źródło:** Strona internetowa Parlamentu Europejskiego:  
<http://www.europarl.europa.pl>.

---

<sup>5</sup> Podział ten obowiązywał w kadencjach 1994-1999 i 1999-2004 z pewnymi modyfikacjami związanymi z przyjęciem w toku danej kadencji nowych państw członkowskich. Na temat rozwiązań przejściowych w ostatnich miesiącach kadencji 1999-2004 - zob. dalej.

W przypadku linearnego przeniesienia ówczesnego systemu podziału miejsc alokację miejsc w Parlamencie Europejskim między państwa kandydujące – po uzyskaniu członkostwa w UE - ilustruje poniższa tabela.

**Tabela 2.**  
**Przydział miejsc w Parlamencie Europejskim dla „nowych” państw członkowskich w przypadku linearnego zastosowania systemu sprzed „dużego” rozszerzenia w 2004 r.**

Polska	64
Rumunia	44
Czechy	25
Węgry	25
Bułgaria	21
Słowacja	16
Litwa	15
Lotwa	10
Słowenia	9
Estonia	7
Cypr	6
Malta	6

**Źródło:** Eurostart 1999.

W przypadku linearnego zastosowania ówczesnego systemu podziału miejsc łączna ich liczba sięgnęłaby więc 874, a gdyby doszło w przyszłości do przystąpienia Turcji, której przypadłoby 89 miejsc, liczba ta sięgnęłaby 963<sup>6</sup>. Przeciwno takiemu rozwiązaniu przemawiała jednoznacznie zasada efektywności, tym bardziej że pozycja Parlamentu Europejskiego - w

---

<sup>6</sup> Według: Eurostart 1999.

związku z rozszerzaniem katalogu dziedzin objętych ówczesną procedurą współdecydowania - się umacniała. Państwa członkowskie wskazywały na wiodące znaczenie tej zasady i w początkowym okresie Konferencji Międzyrządowej 2000 (podczas prezydencji portugalskiej) opowiadały się za utrzymaniem górnego pułapu liczby posłów na dotychczasowym poziomie, tj. 700<sup>7</sup>. Konsekwencją takiego podejścia była konieczność zarówno zmniejszenia liczby miejsc przypadających w dotychczasowym systemie ówczesnym państwom członkowskim, jak i odpowiedniego dostosowania liczby miejsc, które miałyby przypaść nowym państwom członkowskim. Dodać jeszcze należy, że komplikowała negocjacje również sprawa „rekompensaty” dla „dużych” państw członkowskich z tytułu rezygnacji z „drugiego” komisarza oraz powiązanie kwestii alokacji miejsc w Parlamencie Europejskim z nową formułą podejmowania decyzji w Radzie większością kwalifikowaną<sup>8</sup>.

W dalszej fazie Konferencji Międzyrządowej 2000 koncentrowano się podczas negocjacji nad podziałem miejsc w Parlamencie Europejskim na dwóch rozwiązaniach<sup>9</sup>:

- **po pierwsze** - na możliwości prostej ekstrapolacji dotychczasowego systemu, przy redukcji ogólnej liczby posłów (takie rozwiązanie faworyzowało w pewnym stopniu państwa „małe”);
- **po drugie** zaś - brano pod uwagę możliwość zagwarantowania wszystkim państwom członkowskim pewnej stałej liczby miejsc i podział pozostałych miejsc proporcjonalnie do liczby ludności (rozwiązanie takie faworyzowałoby z kolei państwa „duże”).

Efekt końcowy negocjacji, który znalazł wyraz w TN, był mało przejrzysty, obciążony koniecznością wprowadzenia rozwiązań

---

<sup>7</sup> Presidency Report to the Feira European Council. Bruksela 14 June 2000. CONFER 4750/00, s. 33.

<sup>8</sup> Presidency Report to the Feira European Council. Brussels..., s. 36 i n.

<sup>9</sup> Presidency Report to the Feira European Council. Brussels..., s. 34.

przejściowych wraz z kolejnymi etapami rozszerzenia oraz „poprawek” wynikających z wyraźnie dyskryminującego podejścia przy rozdziale miejsc dla „nowych” państw członkowskich. W efekcie, pakiet nicejski w swojej „czystej” formie znalazł zastosowanie dopiero na początku kadencji 2009-2014 (i został szybko zmieniony na mocy tzw. Protokołu hiszpańskiego). Miał on też charakter zamkniętego pakietu obejmującego wyłącznie 27 potencjalnych państw członkowskich. Przyjęcie każdego kolejnego państwa wymagałoby „rozsnuwania” pakietu nicejskiego i przeprowadzenia trudnych negocjacji. Pewnym usprawiedliwieniem takiego rozwiązania było to, że w czasie finalizowania negocjacji nad TN nie był jeszcze znany scenariusz „dużego” rozszerzenia, który został sprecyzowany dopiero podczas spotkania Rady Europejskiej w Kopenhadze 12-13.12.2002 r.

Pierwotny pakiet nicejski zawierał następujące ustalenia:

- górny pułap liczby posłów do Parlamentu Europejskiego określono na 732 (nowe brzmienie art. 2 ust. 1 art. 189 TWE);
- ustalono docelowy podział wyżej wymienionych 732 miejsc w Parlamencie Europejskim między 27 potencjalnymi państwami członkowskimi (po finalizacji „dużego” rozszerzenia);
- zmieniono - z 1.01.2004 r. - art. 190 ust. 2 TWE<sup>10</sup> w taki sposób, że rozdział między ówczesne „stare” państwa członkowskie odpowiadał nowemu podziałowi przewidzianemu na 27 państw członkowskich; w wyborach do Parlamentu Europejskiego w 2004 r. miał więc obowiązywać nowy podział miejsc, niezależnie od tego, czy rozszerzenie UE zostanie sfinalizowane i ile państw zostanie do Unii przyjętych.

Ów nowy podział 732 miejsc między potencjalne 27 państw członkowskich UE przedstawia poniższa tabela.

---

<sup>10</sup> Na mocy art. 2 ust. 1 dołączonego do Traktatu z Nicei Protokołu w sprawie rozszerzenia UE.

Tabela 3.

Alokacja miejsc w Parlamencie Europejskim na mocy Traktatu z Nicei uwzględniająca „duże” rozszerzenie (27 państw członkowskich)<sup>11</sup>

Niemcy	99
Francja	72
Zjednoczone Królestwo	72
Włochy	72
Hiszpania	50
<b>Polska</b>	<b>50</b>
<b>Rumunia</b>	<b>33</b>
Niderlandy	25
Belgia	22
Grecja	22
Portugalia	22
<b>Czechy</b>	<b>20</b>
<b>Węgry</b>	<b>20</b>
Szwecja	18
<b>Bułgaria</b>	<b>17</b>
Austria	17
Dania	13
Finlandia	13
<b>Słowacja</b>	<b>13</b>
Irlandia	12
<b>Litwa</b>	<b>12</b>
<b>Łotwa</b>	<b>8</b>
<b>Słowenia</b>	<b>7</b>
Luksemburg	6
<b>Estonia</b>	<b>6</b>
<b>Cypr</b>	<b>6</b>
<b>Malta</b>	<b>5</b>

Łączna liczba posłów: **732**

**Źródło:** Pkt 1 Deklaracji nr 20 w sprawie rozszerzenia UE (zamieszczonej w Akcie końcowym dołączonym do Traktatu z Nicei).

<sup>11</sup> Boldem wyróżniono nowe państwa członkowskie, objęte „dużym” rozszerzeniem 2004-2007.

Interesująco wypada analiza podziału miejsc w Parlamencie Europejskim wprowadzona na mocy TN w świetle podziału, jaki byłby wynikiem systemu uprzednio obowiązującego.

**Tabela 4.**

**Porównanie podziału miejsc w Parlamencie Europejskim według pakietu nicejskiego z podziałem wynikającym z systemu uprzedni obowiązującego**

<b>Państwo</b>	<b>Liczba miejsc</b>	<b>Liczba miejsc</b>	<b>Różnica</b>	<b>Zmiany</b>
Niemcy	99	99	+/-0	+/-0
Zjednoczone Królestwo	87	72	-15	-17,2
Francja	87	72	-15	-17,2
Włochy	87	72	-15	-17,2
Hiszpania	64	50	-14	-21,9
Niderlandy	31	25	-6	-19,4
Grecja	25	22	-3	-12,0
Belgia	25	22	-3	-12,0
Portugalia	25	22	-3	-12,0
Szwecja	22	18	-4	-18,2
Austria	21	17	-4	-19,0
Dania	16	13	-3	-18,7
Finlandia	16	13	-3	-18,7
Irlandia	15	12	-3	-20
Luksemburg	6	6	+/-0	+/-0
<b>UE-15</b>	<b>626</b>	<b>532</b>	<b>-91</b>	<b>-223,5</b>
<b>Polska</b>	<b>64</b>	<b>50</b>	<b>-14</b>	<b>-21,9</b>
Rumunia	44	33	-11	-25,0
Czechy	25	20	-5	-20,0
Węgry	25	20	-5	-20,0
Bułgaria	21	17	-4	-19,0
Słowacja	16	13	-3	-18,7
Litwa	15	12	-3	-20,0
Łotwa	10	8	-2	-20,0
Słowenia	9	7	-2	-22,2
Estonia	7	6	-1	-14,3
Cypr	6	6	+/-0	+/-0
Malta	6	5	-1	-16,7
<b>UE-27</b>	<b>874</b>	<b>732</b>	<b>-142</b>	<b>-441,3</b>

**Źródło:** Eurostart 1999.



Z tabeli tej wynika<sup>12</sup> (jeśli chodzi o „stare” państwa członkowskie), że jedynie największe demograficznie państwo - Niemcy i państwo najmniejsze - Luksemburg zachowały uprzednią liczbę mandatów. Wszystkie pozostałe, „stare” państwa członkowskie straciły pewną liczbę mandatów, przy czym rozkład procentowy traconych miejsc jest różny: najwięcej straciła Hiszpania (21,9%), najmniej natomiast straciły państwa średnie - Belgia, Grecja i Portugalia.

Jeśli natomiast chodzi o „nowe” państwa członkowskie, to zostały one generalnie potraktowane gorzej niż państwa „stare”. Polska straciła relatywnie najwięcej spośród państw kandydujących (21,9%), lecz miało to uzasadnienie w analogicznym potraktowaniu jak Hiszpania. W tym przypadku (w przeciwieństwie do rozdziału głosów ważonych w Radzie UE) powiązanie ze statusem Hiszpanii nie było korzystne. Najbardziej dyskryminująco zostały potraktowane Węgry i Czechy, które mimo porównywalności z grupą państw obejmującą Belgię, Grecję i Portugalię (po 22 miejsca), otrzymały po 20 miejsc. Estonia otrzymała tyle samo miejsc co Luksemburg (6), mimo znacznie większego potencjału demograficznego, natomiast Malta - porównywalna demograficznie z Luksemburgiem - otrzymała mniej miejsc (5). Nie bez powodu więc rozwiązania pakietu nicejskiego w tej dziedzinie ocenione zostały jako bardzo konfliktogenne<sup>13</sup>.

---

<sup>12</sup> Por. J. Barcz, *Traktat z Nicei...*, s. 85.

<sup>13</sup> Por. J.A. Emmanouilidis, *Nizza aus der Beitrittsperspektive*, w: *Nizza in der Analyse* (hrsg. von W. Weidenfeld, Gutersloh 2001, s. 289.). Powyższe uwarunkowania warto mieć na uwadze, oceniając status Polski w świetle postanowień pakietu nicejskiego. „Przywiązanie” do Traktatu z Nicei, jakie wystąpiło w Polsce (sławetne „Nicea albo śmierć”) podczas negocjowania Traktatu konstytucyjnego i TL, świadczyło o tym, że nie wszystkie czynniki były brane pod uwagę. Trudno oprzeć się wrażeniu, że liczba 27 głosów ważonych, jakie Polska otrzymała na mocy Traktatu z Nicei, przestroniła istotne niebezpieczeństwa tkwiące w tym pakiecie, zwłaszcza zaś dla strategii rozszerzenia Unii. Przeoczenie powiązania między formułą podejmowania decyzji w Radzie UE większością kwalifikowaną a alokacją miejsc w Parlamencie Europejskim (oraz relatywnie słabej pozycji Polski co do alokacji miejsc w Parlamencie na podstawie pakietu nicejskiego) sprawiło natomiast, że podczas negocjowania mandatu Konferencji Międzyrządowej 2007 oraz negocjacji podczas samej Konferencji Międzyrządowej 2007 nie doceniono szansy na umocnienie statusu Polski w tej dziedzinie w ramach rozwiązań TL.

## **2. Modyfikowanie pakietu nicejskiego w toku „dużego” rozszerzenia**

### **2.1. Konsekwencje ustaleń szczytu kopenhaskiego (grudzień 2002 r.)**

Podczas szczytu kopenhaskiego (12-13.12.2002 r.) zapadły zasadnicze decyzje ramowe dotyczące strategii „dużego” rozszerzenia<sup>14</sup>: po pierwsze - potwierdzono, że akcesja pierwszej grupy 10 państw kandydujących (w tym Polski) nastąpi 1.05.2004 r., jeśli ratyfikują one na czas traktat akcesyjny (data podpisania została wyznaczona na 16.04.2003 r.); po drugie - potwierdzono, że Bułgaria i Rumunia (które objęte były pakietem nicejskim, a nie były w stanie zamknąć negocjacji akcesyjnych wraz z pierwszą grupą) przystąpią do UE w 2007 r.

Z ustaleń tych wynikały istotne konsekwencje dla alokacji miejsc w Parlamencie Europejskim: akcesja miała bowiem nastąpić bezpośrednio przed wyborami (nowo wybrany Parlament zbierał się w lipcu 2004 r.) - należało więc ustalić rozwiązania przejściowe, zapewniające reprezentację nowym państwom członkowskim w Parlamencie Europejskim w ciągu tych 2 miesięcy; następnie należało ustalić sposób podziału miejsc przewidzianych w pakiecie nicejskim (łącznie 732) w toku kadencji 2004–2009, w sytuacji nieprzystąpienia Bułgarii i Rumunii, w końcu należało ustalić zasady przyznania miejsc obu tym państwom po ich przystąpieniu w toku kadencji. Pewne zasady, wskazujące sposób rozwiązania tych problemów, były zawarte już w Traktacie z Nicei (w Protokole w sprawie rozszerzenia UE, dołączonym do TN), doprecyzowano je w Konkluzjach Prezydencji przyjętych przez Radę Europejską podczas spotkania 24-25.10.2002 r.<sup>15</sup>, a ostatecznie potwierdzono w Akcie dotyczącym

---

<sup>14</sup> Por. Konkluzje Prezydencji przyjęte podczas spotkania Rady Europejskiej w Kopenhadze 12-13.12.2002 r., pkt 3.

<sup>15</sup> Dział „Sprawy instytucjonalne”, pkt a („środki przejściowe”) Załącznika I do Konkluzji Prezydencji przyjętych podczas spotkania Rady Europejskiej 24-25.10.2002 r.

warunków przystąpienia, będącym częścią traktatu akcesyjnego (art. 11 i art. 25), który wszedł w życie 1.05.2004 r.<sup>16</sup>

## **2.2. Postanowienia przejściowe dotyczące końca kadencji 1999-2004**

W Konkluzjach Prezydencji przyjętych przez Radę Europejską podczas spotkania 24-25.10.2002 r. wskazywano, że w krótkim okresie przejściowym (między 1.05.2004 r. a pierwszym posiedzeniem nowo wybranego Parlamentu Europejskiego - w lipcu 2004 r.) nowe państwa członkowskie miały otrzymać liczbę miejsc obliczoną w sposób linearny jeszcze według ówczesnego (przednicejskiego) systemu. Zamieszczona na początku artykułu tabela 2. ilustruje ten przydział miejsc, przy czym Polsce miałyby przypaść 64 miejsca. Następnie jednak zmodyfikowano te ustalenia i nowym państwom członkowskim przydzielono na ten okres przejściowy liczbę miejsc obliczoną już według pakietu nicejskiego, zmodyfikowanego rozliczeniem miejsc przypadających Rumunii i Bułgarii (por. punkt następny)<sup>17</sup>. A zatem w ostatnich 2 miesiącach kadencji 1999-2004 w Parlamencie Europejskim zasiadało łącznie 788 posłów: 626 ze „starych” państw członkowskich i 162 z „nowych” państw<sup>18</sup>.

Sposób ich wyłonienia regulował art. 25 ust. 2 Aktu dotyczącego warunków przystąpienia,<sup>19</sup> stwierdzając, że w tym okresie przejściowym zasiadają w Parlamencie Europejskim „przedstawiciele narodów nowych

---

<sup>16</sup> Dz. U. z 2004 r. Nr 90, poz. 864.

<sup>17</sup> Podobnie sprawa wyglądała w odniesieniu do ustalenia rozdziału miejsc dla państw kandydujących w ramach tzw. statusu wzmocnionego obserwatora, tj. w okresie między podpisaniem traktatu akcesyjnego a jego wejściem w życie. Konkluzje z października 2002 r. nie odnosiły się do tej kwestii, natomiast w praktyce przyjęto przydział miejsc już według nowego naliczenia podziału z uwzględnieniem relatywnego rozdziału miejsc przypadających Bułgarii i Rumunii. Polska otrzymała w tym systemie 54 miejsca (zob. dalej). Nie zastosowano bardziej korzystnego dla nowych państw członkowskich linearnego przeliczenia miejsc według starego systemu.

<sup>18</sup> Źródło: strona internetowa Parlamentu Europejskiego, por. <http://www.europarl.europa.pl>.

<sup>19</sup> Dz.U. z 30 kwietnia 2004 r., nr 90 poz.864.

państw członkowskich” wyłonieni „przez parlamenty narodowe tych państw spośród członków ich parlamentów narodowych zgodnie z procedurą ustanowioną przez każde z tych państw”.

### **2.3. Wyściowy podział miejsc w kadencji 2004-2009**

Już w Protokole w sprawie rozszerzenia UE, dołączonym do Traktatu z Nicei, przewidziano ramowe rozwiązanie, w przypadku gdyby przed kadencją 2004-2009 do UE nie przystąpiły wszystkie (12) państwa kandydujące, objęte pakietem nicejskim. Wskazywano, że w takim przypadku miejsca wolne do pułapu 732 powinny zostać rozdzielone proporcjonalnie między „stare” państwa członkowskie i państwa, które przystąpiły, w taki sposób, aby jak najbardziej zbliżyć się do górnego pułapu 732 posłów<sup>20</sup>.

W Konkluzjach Prezydencji przyjętych podczas spotkania Rady Europejskiej 24-25.10.2002 r. doprecyzowano<sup>21</sup>, że w okresie kadencji 2004–2009 każde z państw członkowskich (a więc państwa dawnej „piętnastki” i 10 nowych państw członkowskich) będzie miało liczbę miejsc w Parlamencie Europejskim, składającą się z 2 komponentów:

- liczby miejsc określonej w Deklaracji nr 20 w sprawie rozszerzenia UE (podział miejsc wynikający z pakietu nicejskiego, wskazany w tabeli 3.),
- liczby miejsc wynikających z proporcjonalnego rozdzielenia 50 miejsc przypadających na Bułgarię i Rumunię (które nie przystąpiły do UE 1.05.2004 r., lecz 1.01.2007 r.).

Ustalenia te zostały następnie wprowadzone do traktatu akcesyjnego: art. 25 ust. 1 Aktu dotyczącego warunków przystąpienia ustanawiał liczby

---

<sup>20</sup> Art. 2 ust. 3 Protokołu w sprawie rozszerzenia UE, dołączonego do Traktatu z Nicei.

<sup>21</sup> Dział „Sprawy instytucjonalne”, pkt a („środki przejściowe”) Załącznika I do Konkluzji Prezydencji przyjętych podczas spotkania Rady Europejskiej 24–25.10.2002 r.

miejsc przypadających „nowym” państwom członkowskim podczas kadencji 2004–2009, z uwzględnieniem rozdziału miejsc przewidzianych w pakiecie nicejskim dla Bułgarii i Rumunii; art. 11 Aktu zmieniał natomiast ówczesny art. 190 ust. 2 TWE (z mocą od początku kadencji 2004–2009), określając alokację miejsc w Parlamencie Europejskim z uwzględnieniem rozdziału miejsc przewidzianych dla Bułgarii i Rumunii (uwzględniał więc również postanowienia art. 25 ust. 1 Aktu, odnoszące się tylko do „nowych” państw członkowskich).

**Tabela 5.**

**Alokacja miejsc w kadencji Parlamentu Europejskiego 2004–2009.  
Miejsca przeznaczone dla Bułgarii i Rumunii zostały proporcjonalnie  
rozdzielone między 25 państw członkowskich**

Niemcy	99	99
Francja	72	+ 6 = 78
Zjednoczone Królestwo	72	+ 6 = 78
Włochy	72	+ 6 = 78
Hiszpania	50	+ 4 = 54
<b>Polska</b>	<b>50</b>	<b>+ 4 = 54</b>
Niderlandy	25	+ 2 = 27
Belgia	22	+ 2 = 24
Grecja	22	+ 2 = 24
Portugalia	22	+ 2 = 24
<b>Czechy</b>	<b>20</b>	<b>+ 4 = 24</b>
<b>Węgry</b>	<b>20</b>	<b>+ 4 = 24</b>
Szwecja	18	+ 1 = 19
Austria	17	+ 1 = 18
Dania	13	+ 1 = 14
Finlandia	13	+ 1 = 14
<b>Słowacja</b>	<b>13</b>	<b>+ 1 = 14</b>
Irlandia	12	+ 1 = 13
<b>Litwa</b>	<b>12</b>	<b>+ 1 = 13</b>
<b>Łotwa</b>	<b>8</b>	<b>+ 1 = 9</b>
<b>Słowenia</b>	<b>7</b>	<b>7</b>
Luksemburg	6	6
<b>Estonia</b>	<b>6</b>	<b>6</b>
<b>Cypr</b>	<b>6</b>	<b>6</b>
<b>Malta</b>	<b>5</b>	<b>5</b>

Łączna liczba posłów: **732**

**Źródło:** Art. 11 Aktu dotyczącego warunków przystąpienia (10 państw, w tym Polski) oraz dostosowań w traktatach stanowiących podstawę Unii Europejskiej, będącego częścią traktatu akcesyjnego, który wszedł w życie 1.05.2004 r.

W powyższej tabeli 5. druga rubryka podaje liczby mandatów przypadające na poszczególne państwa według alokacji pakietu nicejskiego (por. tabela 3.), natomiast trzecia rubryka podaje dodatkowe miejsca (wynikające z rozdzielenia puli miejsc przypadających według alokacji pakietu nicejskiego Bułgarii i Rumunii) oraz łączną liczbę mandatów przypadającą ostatecznie każdemu z państw członkowskich podczas kadencji 2004–2009 (Polska otrzymała w wyniku tego rozdziału 54 miejsca, a więc dodatkowo 4 w stosunku do 50 miejsc przewidzianych w pakiecie nicejskim). Łączna liczba posłów wypełniała górny pułap 732 posłów.

## 2.4. Przystąpienie Bułgarii i Rumunii do UE

Bułgaria i Rumunia przystąpiły ostatecznie do UE 1.01.2007 r.<sup>22</sup>, a więc podczas kadencji Parlamentu Europejskiego 2004-2009. Protokół w sprawie rozszerzenia Unii, dołączony do TN, określał dwie zasady, które należało stosować w takim przypadku:

- **po pierwsze** - żadne z państw członkowskich nie może stracić przyznanych uprzedniego (w kadencji 2004-2009) mandatów;
- **po drugie** - możliwe jest czasowe przekroczenie górnego pułapu 732 miejsc w wyniku przyznania państwom przystępującym przysługującej im puli mandatów<sup>23</sup>.

W Konkluzjach Prezydencji przyjętych podczas spotkania Rady Europejskiej 24-25.10.2002 r. potwierdzono jedynie możliwość przekroczenia górnego pułapu 732 posłów w następstwie przystąpienia Bułgarii i Rumunii, nie sprecyzowano natomiast sposobu naliczenia przysługujących im miejsc, zwłaszcza, czy również zostaną one proporcjonalnie zwiększone<sup>24</sup>.

---

<sup>22</sup> Por. *Bułgaria i Rumunia w Unii Europejskiej. Aspekty polityczne, prawne i ekonomiczne procesu akcesyjnego*, J. Barcz (red.), Warszawa 2009.

<sup>23</sup> Art. 2 ust. 4 Protokołu w sprawie rozszerzenia UE, dołączonego do Traktatu z Nicei.

<sup>24</sup> Dział „Sprawy instytucjonalne”, punkt a („środki przejściowe”) Załącznika I do Konkluzji

Zasady te sprecyzował dopiero Akt dotyczący warunków przystąpienia Bułgarii i Rumunii do UE, będący częścią traktatu akcesyjnego, który wszedł w życie 1.01.2007 r.<sup>25</sup> Artykuł 24 Aktu (umieszczony w jego części czwartej - „Postanowienia tymczasowe”) stwierdzał w ust. 1, że w drodze odstępstwa od postanowień ówczesnego art. 189 ak. 2 TWE (określającego górny pułap liczby posłów na 732), od dnia przystąpienia do rozpoczęcia kadencji 2009-2014, czyli do końca kadencji 2004–2009, Bułgaria będzie miała 18 miejsc, a Rumunia 35. Oznaczało to, że również tym państwom zwiększono proporcjonalnie liczby mandatów, bowiem według pakietu nicejskiego miały zagwarantowane odpowiednio 17 i 33 miejsca.

---

Prezydencji przyjętych podczas spotkania Rady Europejskiej 24–25.10.2002 r.

<sup>25</sup> Dz. Urz. UE L 157 z 2005 r., s. 3.



**Tabela 6.**  
**Tymczasowa alokacja miejsc w Parlamencie Europejskim w kadencji 2004-2009**  
**po akcesie do UE Bułgarii i Rumunii 1.01.2007 r.**

Niemcy	99	99
Francja	72	+ 6 = 78
Zjednoczone Królestwo	72	+ 6 = 78
Włochy	72	+ 6 = 78
Hiszpania	50	+ 4 = 54
Polska	50	+ 4 = 54
<b>Rumunia</b>	<b>33</b>	<b>+ 2 = 35</b>
Niderlandy	25	+ 2 = 27
Belgia	22	+ 2 = 24
Grecja	22	+ 2 = 24
Portugalia	22	+ 2 = 24
Czechy	20	+ 4 = 24
Węgry	20	+ 4 = 24
Szwecja	18	+ 1 = 19
<b>Bułgaria</b>	<b>17</b>	<b>+ 1 = 18</b>
Austria	17	+ 1 = 18
Dania	13	+ 1 = 14
Finlandia	13	+ 1 = 14
Słowacja	13	+ 1 = 14
Irlandia	12	+ 1 = 13
Litwa	12	+ 1 = 13
Łotwa	8	+ 1 = 9
Słowenia	7	7
Luksemburg	6	6
Estonia	6	6
Cypr	6	6
Malta	5	5

Łączna liczba posłów: **785**

**Źródło:** Art. 24 ust. 1 Aktu dotyczący warunków przystąpienia Republiki Bułgarii i Rumunii oraz dostosowań w traktatach stanowiących podstawę Unii Europejskiej (Dz. Urz. UE L 157 z 2005 r., s. 206).

A zatem w drugiej połowie kadencji 2004-2009 liczba posłów w Parlamencie Europejskim przekroczyła górny pułap 732 i osiągnęła liczbę 785 posłów<sup>26</sup>.

Niezależnie jednak od powyższej regulacji przejściowej, w traktacie akcesyjnym dotyczącym Bułgarii i Rumunii (na mocy art. 9 Aktu dotyczącego warunków przystąpienia, umieszczonego w jego części drugiej - „Dostosowania w Traktatach”) przeprowadzono istotne korekty w pakiecie nicejskim odnoszące się do alokacji miejsc w Parlamencie Europejskim:

- po pierwsze - na mocy ust. 1 art. 9 Aktu dokonano zmiany brzmienia ówczesnego art. 189 ak. 2 TWE, podnosząc górny pułap liczby miejsc w Parlamencie Europejskim z 732 do 736;
- po drugie - na mocy ust. 2 art. 9 Aktu dokonano zmiany brzmienia ówczesnego art. 190 ust. 2 ak. 1 TWE, ustalając nową alokację miejsc w ramach nowego pułapu 736 miejsc; zmiana polegała na zwiększeniu liczby miejsc przypadających Czechom i Węgrom - w każdym przypadku o 2 - z 20 do 22 i obowiązywała od kadencji 2009-2014; była to zmiana, która kompensowała dyskryminujące (zwłaszcza te dwa nowe państwa członkowskie) rozwiązania pierwotnego pakietu nicejskiego (o czym była już mowa).

### **3. Alokacja miejsc w Parlamencie Europejskim w kadencji 2009-2014**

#### **3.1. Alokacja miejsc na początku kadencji 2009-2014 według (skorygowanego) pakietu nicejskiego**

Kadencja 2009-2014 była pierwszą kadencją, w której zaczęła obowiązywać alokacja miejsc w Parlamencie Europejskim według pakietu nicejskiego, przy czym - jak wskazano wyżej - jego pierwotna wersja

---

<sup>26</sup> Strona internetowa Parlamentu Europejskiego, por. <http://www.europarl.europa.pl>.

została skorygowana na mocy Traktatu akcesyjnego dotyczącego Bułgarii i Rumunii (art. 9 ust. 1 i ust. 2 Aktu dotyczącego warunków przystąpienia). Korekta ta polegała na tym, że górny pułap liczby miejsc podniesiono z 732 do 736, a w ramach nowej alokacji Czechy i Węgry otrzymały po dodatkowe 2 mandaty.

Pakiet nicejski w skorygowanej formie obowiązywał podczas wyborów do Parlamentu Europejskiego w czerwcu 2009 r. z tego względu, że TL (podpisany 13.12.2007 r.) nie wszedł w życie – jak zakładano (zob. jego art. 6 ust. 2) – 1.01.2009 r., lecz w wyniku problemów w procedurze ratyfikacyjnej w wielu państwach członkowskich (głównie w Irlandii i Czechach) dopiero 1.12.2009 r.<sup>27</sup> Pierwotny art. 2 ust. 1 Protokołu (nr 36) w sprawie postanowień przejściowych przewidywał, że w takim przypadku – gdy TL wejdzie w życie w czasie kadencji 2009–2014 – przez cały okres tej kadencji miarodajna będzie alokacja miejsc w Parlamencie Europejskim według (skorygowanego) pakietu nicejskiego<sup>28</sup>.

---

<sup>27</sup> Por. J. Barcz, *Unia Europejska na rozstajach. Traktat z Lizbony. Dynamika i główne kierunki reformy ustrojowej*, Warszawa 2011, s. 86.

<sup>28</sup> Dz. Urz. UE C 83 z 2010 r., s.201. „Do końca kadencji 2004-2009 skład i liczba członków Parlamentu Europejskiego pozostają takie same jak te obowiązujące w chwili wejścia w życie Traktatu z Lizbony”.

**Tabela 7.**  
**Alokacja miejsc w Parlamencie Europejskim na początku kadencji 2009-2014**  
**określona w (skorygowanym) pakiecie nicejskim**

Niemcy	99
Francja	72
Zjednoczone Królestwo	72
Włochy	72
Hiszpania	50
<b>Polska</b>	<b>50</b>
<b>Rumunia</b>	<b>33</b>
Niderlandy	25
Belgia	22
Grecja	22
Portugalia	22
<b>Czechy</b>	<b>22</b>
<b>Węgry</b>	<b>22</b>
Szwecja	18
<b>Bułgaria</b>	<b>17</b>
Austria	17
Dania	13
Finlandia	13
<b>Słowacja</b>	<b>13</b>
Irlandia	12
<b>Litwa</b>	<b>12</b>
<b>Łotwa</b>	<b>8</b>
<b>Słowenia</b>	<b>7</b>
Luksemburg	6
<b>Estonia</b>	<b>6</b>
<b>Cypr</b>	<b>6</b>
<b>Malta</b>	<b>5</b>

łączna liczba posłów: **736**

**Źródło:** Art. 9 ust. 1 i 2 Aktu dotyczący warunków przystąpienia Republiki Bułgarii i Rumunii oraz dostosowań w traktatach stanowiących podstawę Unii Europejskiej i pierwotny art. 2 ust. 1 Protokołu (nr 36) w sprawie postanowień przejściowych.

### 3.2. Korekta alokacji miejsc w kadencji 2009-2014 na mocy tzw. Protokołu hiszpańskiego

Po wejściu w życie 1.12.2009 r. TL szybko pojawił się jednak problem związany z tym, że na mocy tego traktatu uzgodniono podniesienie górnego pułapu liczby miejsc w Parlamencie Europejskim do 751. W związku z tym, w ramach uzgodnionej wstępnie (w projekcie decyzji Rady Europejskiej, która została zamieszczona w Deklaracji nr 5 dołączonej do Aktu końcowego konferencji międzyrządowej, która przyjęła TL) nowej alokacji miejsc, wiele państw miało zapewnionych więcej miejsc, niż to przewidywał obowiązujący nadal - na mocy przepisów przejściowych - (skorygowany) pakiet nicejski. Sprawująca Prezydencję w Radzie UE (w pierwszej połowie 2010 r.) Hiszpania należała do grupy państw członkowskich szczególnie zainteresowanych jak najwcześniejszym wprowadzeniem w życie tych ustaleń (jeszcze przed kolejną kadencją 2014-2019), co jednak wymagało zmiany (omówionego wyżej) art. 2 Protokołu (nr 36) w sprawie postanowień przejściowych. Uzgodniono to wyjątkowo szybko i już 23.06.2010 r. został podpisany „mały” traktat rewizyjny, na mocy którego wprowadzono do Protokołu (nr 36) postanowienia nadające nowe brzmienie jego art. 2. Zwany jest on Protokołem hiszpańskim<sup>29</sup> i wszedł w życie 1.12.2011 r.<sup>30</sup>

Na mocy nowego ust. 1 art. 2 Protokołu (nr 36) do końca kadencji 2009-2014 zmieniono postanowienia (skorygowanego) pakietu nicejskiego w sprawie alokacji miejsc w Parlamencie Europejskim, dodając do

---

<sup>29</sup> Protokół zmieniający Protokół w sprawie postanowień przejściowych, dołączony do Traktatu o Unii Europejskiej, Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej i do Traktatu ustanawiającego Europejską Wspólnotę Energii Atomowej, Dz. Urz. UE C 263 z 2010 r., s. 1. Zob. też *Unia Europejska w dobie reform. Podstawy prawne* (Wstęp, wybór i opracowanie J. Barcz), Warszawa 2013, s. 378. W literaturze szerzej nt. Protokołu hiszpańskiego w: M. Nowacki, *Zwykła procedura zmiany (traktat rewizyjny): protokoły hiszpański, czeski i irlandzki*, w: *Rewizja Traktatów stanowiących podstawę Unii Europejskiej po wejściu w życie Traktatu z Lizbony. Praktyka, problemy prawne i proceduralne*, J. Barcz (red.), Warszawa 2012, s. 29.

<sup>30</sup> Dz. Urz. UE C 326 z 2012 r., s. 322.

istniejących już 736 miejsc 18 nowych miejsc i podnosząc tym samym górny pułap ich liczby do 754. Owe 18 miejsc przyznano państwom członkowskim, które w pakiecie lizbońskim (w projekcie decyzji Rady Europejskiej, zamieszczonej w Deklaracji nr 5) miały otrzymać więcej miejsc niż przewidziano w ramach pakietu nicejskiego.

**Tabela 8.**  
**Miejsca przyznane dodatkowo podczas kadencji 2009–2014 na mocy tzw. Protokołu hiszpańskiego**

Hiszpania	4
Francja	2
Austria	2
Szwecja	2
Bułgaria	1
Włochy	1
Łotwa	1
<b>Polska</b>	<b>1</b>
Malta	1
Niderlandy	1
Słowenia	1
Zjednoczone Królestwo	1

Razem: **18**

**Źródło:** Art. 2 ust. 1 Protokołu (nr 36), zmienionego na mocy tzw. Protokołu hiszpańskiego.

Poniżej zamieszczona tabela 9. ilustruje nową alokację miejsc w Parlamencie Europejskim w kadencji 2009-2014 po korektach wprowadzonych na mocy tzw. Protokołu hiszpańskiego. Górny pułap liczby miejsc osiągnął 754, przekraczając przewidziany w pakiecie lizbońskim pułap 751. Wynika to stąd, że w ramach pakietu nicejskiego Niemcy miały przyznane 99 miejsc, natomiast w ramach pakietu lizbońskiego górna liczba miejsc przyznana jednemu państwu nie może przekroczyć 96. Zgodnie z utrwaloną zasadą, że podczas kadencji nie traci się przyznanych już mandatów, Niemcy zachowują 99 mandatów do końca kadencji 2009-2014.

W poniższej tabeli 9. w rubryce drugiej podano liczbę miejsc przyznanych każdemu z państw członkowskich w ramach (skorygowanego) pakietu nicejskiego, natomiast w rubryce trzeciej podano liczbę miejsc przyznanych dodatkowo (zgodnie z pakietem lizbońskim) oraz łączną liczbę miejsc przypadającą na każde z państw członkowskich.

**Tabela 9.**  
**Alokacja miejsc w Parlamencie Europejskim po korektach**  
**wprowadzonych na mocy tzw. Protokołu hiszpańskiego**

Niemcy	99	99
Francja	72	+ 2 = 74
Zjednoczone Królestwo	72	+ 1 = 73
Włochy	72	+ 1 = 73
Hiszpania	50	+ 4 = 54
<b>Polska</b>	<b>50</b>	<b>+ 1 = 51</b>
Rumunia	33	33
Niderlandy	25	+ 1 = 26
Belgia	22	22
Grecja	22	22
Portugalia	22	22
Czechy	22	22
Węgry	22	22
Szwecja	18	+ 2 = 20
Bułgaria	17	+ 1 = 18
Austria	17	+ 2 = 19
Dania	13	13
Finlandia	13	13
Słowacja	13	13
Irlandia	12	12
Litwa	12	12
Łotwa	8	+ 1 = 9
Słowenia	7	+ 1 = 8
Luksemburg	6	6
Estonia	6	6
Cypr	6	6
Malta	5	+ 1 = 6

Łączna liczba posłów: **736**      **754**

**Źródło:** Opracowanie - J.B.



### **3.3. Korekta alokacji miejsc w kadencji 2009-2014 w związku z przystąpieniem Chorwacji do UE**

W toku kadencji Parlamentu Europejskiego 2009-2014 do Unii Europejskiej przystąpiła 1.07.2013 r. Chorwacja, stając się jej 28. państwem członkowskim. Na mocy Traktatu akcesyjnego (art. 19 ust. 1 Aktu dotyczącego warunków przystąpienia)<sup>31</sup> na okres od dnia przystąpienia do końca kadencji 2009-2014 przyznano Chorwacji 12 miejsc w Parlamencie Europejskim, zwiększając tym samym łączną liczbę posłów do 766.

## **4. Alokacja miejsc w Parlamencie Europejskim w okresie kadencji 2014-2019 (pakiet lizboński)**

### **4.1. Alokacja miejsc między państwami członkowskimi na podstawie decyzji Rady Europejskiej (2013/312/UE)**

Kadencja Parlamentu Europejskiego 2014–2019 jest pierwszą, w której - jeśli chodzi o alokację miejsc – obowiązywać będą rozwiązania pakietu lizbońskiego. Droga do uzgodnienia tych rozwiązań nie była prosta. Co prawda, podczas prac nad Traktatem z Lizbony przyjęto, co do zasady - również w tej dziedzinie - rozwiązania proponowane w Traktacie konstytucyjnym (art. I-20)<sup>32</sup>, które sprowadzały się do sprecyzowania górnego pułapu liczby miejsc (nie więcej niż 750), minimalnej (6) i maksymalnej (96) liczby mandatów, która mogłaby przypaść odpowiednio najmniejszemu i największemu demograficznie państwu, oraz do stwierdzenia, że rozdział miejsc ma być „degresywnie proporcjonalny”, niemniej jednak podczas Konferencji Międzyrządowej 2007 potwierdzono te rozwiązania ramowe, co do zasady<sup>33</sup>, a finalne uzgodnienie zapadło

---

<sup>31</sup> 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 2012 r., s. 21.

<sup>32</sup> Por. J. Barcz, *Przewodnik po Traktacie konstytucyjnym (wraz z tekstem Traktatu)*, Warszawa 2005, s. 57.

<sup>33</sup> Por. A. Kremer, *Aspekty prawne negocjacji podczas Konferencji Międzyrządowej 2007 ze*

dopiero podczas spotkania Rady Europejskiej 18-19.10.2007 r. Istotna modyfikacja wyniknęła z tego, że pod naciskiem Włoch dodano im jedno miejsce<sup>34</sup>, nie zmieniając proponowanej alokacji miejsc między państwa członkowskie. Uzyskano to w ten sposób, że do górnego pułapu 750 miejsc nie jest wliczany Przewodniczący Parlamentu Europejskiego (*de facto* więc liczba posłów będzie wynosiła 751).

Nowy art. 14 ust. 2 zd. 1 TUE stwierdza: „W skład Parlamentu Europejskiego wchodzi przedstawiciele obywateli Unii. Ich liczba nie przekracza siedmiuset pięćdziesięciu, nie licząc przewodniczącego. Reprezentacja obywateli ma charakter degresywnie proporcjonalny, z minimalnym progiem sześciu członków na państwo członkowskie. Żadnemu państwu członkowskiemu nie można przyznać więcej niż dziewięćdziesiąt sześć miejsc”. W zd. 2 art. 14 ust. 2 TUE określono procedurę dokonania alokacji miejsc (w ramach sprecyzowanych w zdaniu pierwszym) między państwa członkowskie: „Rada Europejska przyjmuje jednomyślnie, z inicjatywy Parlamentu Europejskiego i po uzyskaniu jego zgody, decyzję określającą skład Parlamentu Europejskiego. Z poszanowaniem zasad, o których mowa w akapicie pierwszym”.

Paralelnie do powyższych rozwiązań ramowych, na szczeblu politycznym uzgodniono wówczas konkretną alokację miejsc między państwa członkowskie. Parlament Europejski wystąpił ze stosowną inicjatywą 3.10.2007 r.<sup>35</sup>, a Rada Europejska podczas spotkania 18-19.10.2007 r. zobowiązała się, że podejmując w przyszłości decyzję na

---

*szczególnym uwzględnieniem udziału Polski, w: Traktat z Lizbony. Główne reformy ustrojowe Unii Europejskiej, Warszawa 2008.*

<sup>34</sup> Por. Deklaracja nr 4 dołączono do Aktu końcowego Konferencji Międzyrządowej, która przyjęła Traktat z Lizbony., Dz. Urz. UE C 326 z 2012 r., s. 337.

<sup>35</sup> Report on the composition of the European Parliament (2007/2169(INI)), European Parliament, Committee on Constitutional Affairs, 3.10.2007, Final A6-0351/2007. Rapporteurs: Alain Lamassoure and Adrian Severin. Też: Rezolucja Parlamentu Europejskiego z 11.10.2007 r. w sprawie składu Parlamentu Europejskiego (2007/2169(INI)).

podstawie art. 14 ust. 2 TUE zaproponowany skład Parlamentu Europejskiego zaakceptuje<sup>36</sup>.

Jak już wspomniano, przedłużenie procedury ratyfikacyjnej TL i związane z tym jego wejście w życie dopiero 1.12.2009 r., a więc już po wyborach do Parlamentu Europejskiego dotyczących kadencji 2009-2014, sprawiło, że podczas tej kadencji obowiązywał, co do zasady (skorygowany), pakiet nicejski z dalszymi uzupełnieniami wynikającymi z tzw. Protokołu hiszpańskiego i przystąpienia Chorwacji do Unii. Począwszy od kadencji 2014-2019, będzie obowiązywała alokacja miejsc według pakietu lizbońskiego, przy czym pierwotne ustalenia z 2007 r. musiały zostać zmodyfikowane w związku ze zwiększeniem się liczby państw członkowskich (przystąpienie Chorwacji).

Artykuł 2 ust. 3 Protokołu (nr 36) w sprawie postanowień przejściowych, zmieniony na podstawie tzw. Protokołu hiszpańskiego, przewidywał, że: „W stosownym czasie przed wyborami do Parlamentu Europejskiego w 2014 roku, Rada Europejska przyjmie decyzję ustalającą skład Parlamentu Europejskiego, zgodnie z art. 14 ust. 2 ak. 2 TUE”. Z ponowną inicjatywą w tej sprawie Parlament Europejski wystąpił do Rady Europejskiej 13.05.2013 r., projekt stosownej decyzji Rady Europejskiej uzyskał jego zgodę 12.06.2013 r., a 28.06.2013 r. Rada Europejska podjęła formalnie decyzję ustanawiającą skład Parlamentu Europejskiego (2013/312/UE)<sup>37</sup>, której art. 3 ustanawia alokacje miejsc przypadających państwom członkowskim w kadencji 2014–2019.

---

<sup>36</sup> Por. Deklaracja nr 5 dołączona do Aktu końcowego Konferencji Międzyrządowej, która przyjęła Traktat z Lizbony, Dz. Urz. UE C 326 z 2012 r., s. 337. Skład Parlamentu Europejskiego – dokument DS. 869/07.

<sup>37</sup> Dz. Urz. UE L 181 z 2013 r., s. 57.

**Tabela 10.**  
**Alokacja miejsc w Parlamencie Europejskim w okresie kadencji 2014-2019**

Niemcy	96
Francja	74
Zjednoczone Królestwo	73
Włochy	73
Hiszpania	54
<b>Polska</b>	<b>51</b>
Rumunia	32
Niderlandy	26
Belgia	21
Czechy	21
Grecja	21
Węgry	21
Portugalia	21
Szwecja	20
Austria	18
Bułgaria	17
Dania	13
Słowacja	13
Finlandia	13
Irlandia	11
Chorwacja	11
Litwa	11
Łotwa	8
Słowenia	8
Estonia	6
Cypr	6
Luksemburg	6
Malta	6

Łączna liczba posłów: **751**

**Źródło:** Art. 3 decyzji Rady Europejskiej (2013/312/UE).

Dokonując powyższej alokacji miejsc, Rada Europejska i sam Parlament Europejski stanęły przed koniecznością redukcji liczby miejsc w stosunku do końca kadencji 2009-2014 o 15: po przystąpieniu Chorwacji, której

przyznano 12 miejsc, łączna liczba posłów sięgnęła bowiem 766; „zejście” do pułapu 751, określonego na podstawie Traktatu z Lizbony, wymagało więc zmniejszenia liczby mandatów o 15.

Stosownie do pakietu lizbońskiego Niemcy tracą 3 miejsca, bowiem liczba miejsc przypadająca na jedno państwo nie może przekraczać 96. Ten „indywidualny”, górny pułap dotyczy wyłącznie Niemiec (jako najliczniejszego państwa członkowskiego). Ma on w pewnym stopniu „równoważyć” wzrost ich mocy decyzyjnej w ramach tzw. podwójnej większości składającej się na formułę podejmowania decyzji w Radzie większością kwalifikowaną (w której z kolei kryterium demograficzne odgrywa ważną rolę, zastępując głosy ważone, które liczone były również według zasady degresywnej proporcjonalności). W dyskusji nad kręgiem państw, które miałyby zostać dotknięte redukcją miejsc w Parlamencie Europejskim, istotną rolę odegrały zasady zaproponowane w raporcie Komisji Spraw Konstytucyjnych (przedłożonym w lutym 2013 r.)<sup>38</sup>, stosownie do których zastosowanie degresywnej proporcjonalności zostało skorygowane założeniem, że żadne z państw członkowskich nie może w nowej alokacji stracić więcej niż jedno miejsce w stosunku do końca kadencji 2009–2014. Pewną rolę odegrało też twarde stanowisko Wielkiej Brytanii, która wskazywała na swoje niedoreprezentowanie w Parlamencie Europejskim i domagała się utrzymania liczby 73 mandatów, którymi dysponowała w końcu kadencji 2009-2014<sup>39</sup>. W konsekwencji Wielka Brytania utrzymała tę liczbę mandatów w kadencji 2014-2019. Do 12 państw, które utraciły po jednym mandacie, należą natomiast: Rumunia, Grecja, Belgia, Portugalia, Czechy, Węgry, Szwecja, Bułgaria, Irlandia, Chorwacja, Litwa i Łotwa. Polska utrzymuje liczbę 51 mandatów, które miała w końcu kadencji 2009-2014.

---

<sup>38</sup> The European Parliament's Constitutional Affairs Committee report adopted in February 2013.

<sup>39</sup> Oraz zwiększenia liczby miejsc w Komitecie Regionów. Por. Letter of 5 June 2013 from Cllr Gordon Keymer CBE, Leader, UK Delegation to Committee of the Regions (CoR) and Leader, Tandridge District Council. Annex 2 to the Documents considered by the Committee on 19 June 2013 – European Scrutiny Committee. 14 The composition of the European Parliament. EUCO110/13. Także pkt 14.4 tego dokumentu.

## 4.2. Zasada degresywnej proporcjonalności

Na uwagę zasługuje przede wszystkim to, że w art. 14 ust. 2 ak. 1 TUE po raz pierwszy odwołano się do zasady degresywnej proporcjonalności w postanowieniach Traktatów stanowiących podstawą UE w kontekście alokacji miejsc w Parlamencie Europejskim<sup>40</sup>, nie precyzując jednak bliżej jej definicji. Zasada ta była od początku ustanowienia Wspólnot pewnym punktem odniesienia przy „ważeniu” głosów w formule podejmowania decyzji w Radzie większością kwalifikowaną oraz przy podziale miejsc w Parlamencie Europejskim. Inaczej być nie mogło, ponieważ ze względu na olbrzymie różnice w potencjale demograficznym poszczególnych państw członkowskich sięgnięcie do zasady proporcjonalnego podziału miejsc w Parlamencie Europejskim do liczby ludności prowadziłoby do absurdalnych następstw<sup>41</sup>.

Parlament Europejski, występując 3.10.2007 r. z inicjatywą podziału miejsc (u której podstaw legł raport A. Lamassoura i A. Severina),<sup>42</sup> sprecyzował pojęcie degresywnej proporcjonalności w ten sposób, że:

- „opisał” tę zasadę, który to „opis” został *expressis verbis* przejęty do art. 1 decyzji Rady Europejskiej (2013/312/UE);
- wskazał, że zasadę tę stosuje się przy uwzględnieniu określonych reguł, zwłaszcza zasady efektywności (wynika z niej konieczność określenia górnego pułapu liczby miejsc w Parlamencie Europejskim), zasady reprezentacji narodowej (gwarantującej minimalną liczbę miejsc najmniejszym państwom), zasady solidarności europejskiej (w

---

<sup>40</sup> Zob. *The European Parliament: Reassessing the Institutional Balance*, w: *The Treaty of Lisbon. Implementing the Institutional Innovations. Joint Study CEPS - EGMONT - EPC 2007*, s. 5.

<sup>41</sup> Por. K. Cegiełka, *Distribution of Seats in the European Parliament in accordance with the Principle of Degressive Proportionality*, „*Mathematical Economics*” 2010/6(13), s. 21.

<sup>42</sup> Report on the composition of the European Parliament (2007/2169(INI))...

następstwie której największe demograficznie państwa mają mniej miejsc, niż wynikałoby to z zastosowania proporcjonalnego podziału, co zapewnia mocniejszą reprezentację państwom mniejszym), zasady relatywnej proporcjonalności (poseł z państwa o większej liczbie ludności reprezentuje większą liczbę obywateli, a poseł z państwa o mniejszej liczbie ludności - mniejszą liczbę ludności), zasady sprawiedliwego rozdziału (żadne państwo nie otrzyma więcej miejsc niż państwo z większą liczbą ludności oraz mniej miejsc niż państwo z mniejszą liczbą ludności) i zasady uzasadnionej elastyczności (umożliwiającej w pewnych sytuacjach modyfikowanie przyznanych miejsc).

Postanowienia decyzji Rady Europejskiej (2013/312/UE) (art. 1) uwzględniają powyższe doprecyzowanie, podkreślając, że przy stosowaniu zasady degresywnej proporcjonalności, o której mowa w art. 14 ust. 2 ak. 1 TUE, należy stosować następujące reguły:

- (pierwszy myślnik) „przy podziale mandatów w Parlamencie Europejskim w pełni wykorzystuje się minimalne i maksymalne liczby określone w TUE, aby w możliwie najszerszym zakresie podział ten odzwierciedlał liczbę ludności w poszczególnych państwach członkowskich”;
- (drugi myślnik) „współczynnik liczby ludności poszczególnych państw członkowskich do liczby posiadanych miejsc przed zaokrągleniem do pełnej wartości waha się w zależności od ich zaludnienia, tak by każdy poseł z państwa członkowskiego o większej liczbie ludności reprezentował większą liczbę obywateli niż poseł z państwa członkowskiego o mniejszej liczbie ludności i odwrotnie, lecz także aby zapewnić, że im większa liczba ludności państwa członkowskiego, do tym większej liczby mandatów jest ono uprawnione”.

Zastrzeżenia dotyczące dolnego pułapu miejsc gwarantują najmniejszym państwom określoną liczbę mandatów (obecnie 6), natomiast dotyczące górnego pułapu gwarantują Niemcom, że przysługująca im

liczba mandatów nie będzie niższa od górnego pułapu (obecnie 96). Wynika to przede wszystkim z tego, że Niemcy są w nowej alokacji na kadencję 2014-2019 jedynym państwem, które traci aż 3 mandaty. Jest to jednak zarazem dobry punkt wyjścia do zagwarantowania sobie przez Niemcy w przyszłości, że w przypadku dalszego rozszerzenia Unii kolejna alokacja miejsc w ramach 751 miejsc nie odbędzie się kosztem Niemiec (z TUE i TFUE nie wynika bowiem, że liczba mandatów przyznana największemu państwu nie może być mniejsza od górnego pułapu określonego w art. 14 ust. 2 ak. 1 TUE). Natomiast „opis” reguł określających stosowanie zasady degresywnej proporcjonalności pozostawia dużo przestrzeni dla negocjacji rządzących się – jak to podkreślono w raporcie Komisji Spraw Konstytucyjnych Parlamentu Europejskiego z lutego 2013 r. - „jasną logiką polityczną” (ang. *a clear political logic*).

W opracowaniach teoretycznych dokonano analizy pakietu lizbońskiego w ujęciu matematycznym<sup>43</sup>, podjęto również próby stworzenia systemu uwzględniającego zmiany demograficzne w toku stosowania zasady degresywnej proporcjonalności<sup>44</sup> oraz systemu pozwalającego dokonywać odpowiedniego przeliczenia alokacji miejsc w Parlamencie Europejskim w ramach nakreślonych przez TUE<sup>45</sup>. Mogą one bez wątplenia stanowić pomoc przy alokacji miejsc, niemniej ostateczny wynik jest (i będzie) następstwem uzgodnień politycznych między państwami członkowskimi, owej „jasnej logiki politycznej”.

---

<sup>43</sup> Por. J. Łyko, *The boundary conditions of degressive proportionality*, „Procedia – Social and Behavioral Sciences” 2012/65, s. 76.; J. Florek, *A numerical method to determine a degressive proportional distribution of seats in the European Parliament. Mathematical Social Science*, „Elsevier” 2012/63, s. 121.

<sup>44</sup> Por. J. Łyko, *Demographic Changes in the Context of Degressively Proportional Distributions*, w: *2nd International Conference on Management, Humanity and Economics (ICMHE'2013) August 25–26, 2013 Kuala Lumpur (Malaysia)*.

<sup>45</sup> Por. K. Cegiętka, *Distribution of Seats in the European Parliament in accordance with the Principle of Degressive Proportionality*, „Mathematical Economics” 2010/6(13) oraz pozycje autorstwa J. Łyko i J. Florka, powołane powyżej.



### 4.3. Alokacja miejsc w Parlamencie Europejskim a równowaga instytucjonalna w UE

Istotnym problemem, rozważanym podczas dyskusji nad treścią decyzji Rady Europejskiej (2013/312/UE), było powiązanie alokacji miejsc w Parlamencie Europejskim ze zmianami, jakie niesie wprowadzenie (od 1.11.2014 r.) nowej formuły podejmowania w Radzie decyzji większością kwalifikowaną (tzw. podwójną większością), w ramach której - obok testu liczby państw - stosowany jest test demograficzny, odzwierciedlający wprost potencjał demograficzny państw członkowskich, a więc umacniający pozycję „dużych” państw członkowskich w unijnym procesie decyzyjnym<sup>46</sup>. Przypomnijmy, że zarazem wzrosła rola Parlamentu Europejskiego w zwykłej procedurze ustawodawczej, w której Rada podejmuje decyzje właśnie większością kwalifikowaną. Istotny wzrost roli Parlamentu Europejskiego wynika jednocześnie z tego, że na mocy Traktatu z Lizbony około 40 nowych dziedzin objętych kompetencją UE zostało podporządkowanych zwykłej procedurze ustawodawczej<sup>47</sup>.

Część państw członkowskich zachowywała jednak rezerwę wobec bezpośredniego powiązania alokacji miejsc w Parlamencie Europejskim z nową formułą podejmowania decyzji w Radzie większością kwalifikowaną, preferując szersze odwołanie do konieczności uwzględnienia równowagi instytucjonalnej w UE<sup>48</sup>. Dlatego też do decyzji Rady Europejskiej (2013/312/UE) wprowadzono rozwiązanie „mieszane”:

- z jednej strony – w motywie (5) preambuły do tej decyzji nawiązano do art. 10 TUE stwierdzającego m.in., że podstawą funkcjonowania Unii jest demokracja przedstawicielska; powiązano to z art. 14 ust. 2 TUE, podkreślając, że jego postanowienia dotyczące składu

---

<sup>46</sup> Szczegółowo J. Barcz, *Unia Europejska na rozstajach...*, s. 129.

<sup>47</sup> J. Barcz, *Unia Europejska na rozstajach...*, s. 142.

<sup>48</sup> *Documents considered by the Committee on 19 June 2013 – European Scrutiny Committee. 14 The composition of the European Parliament. EUCO110/13,, pkt 14.11.ii.*

Parlamentu Europejskiego mają zastosowanie „w szerszym kontekście ustaleń instytucjonalnych, określonych w Traktatach, które odnoszą się także do przepisów dotyczących procesu podejmowania decyzji w Radzie”;

- z drugiej natomiast strony - w art. 4 decyzji odwołano się do konieczności zapewnienia „ogólnej równowagi systemu instytucjonalnego” w UE w kontekście wypracowania przyszłego trwałego systemu alokacji miejsc w Parlamencie Europejskim.

Odwołanie w kontekście alokacji miejsc w Parlamencie Europejskim do formuły podejmowania decyzji w Radzie większością kwalifikowaną nawiązuje do istotnego problemu: poszukiwania wyważenia pozycji państw „dużych”, „małych” i „średnich” w unijnym procesie decyzyjnym. Wprowadzenie na mocy TL nowej formuły podejmowania decyzji w Radzie większością kwalifikowaną, opartej na tzw. podwójnej większości, umacnia pozycję państw „dużych”, rezygnacja z głosów ważonych, które „ważone” były też w odwołaniu do zasady degresywnej proporcjonalności, oznacza bowiem relatywne osłabienie pozycji państw „małych”, którego nie rekompensuje test „liczby państw” (występujący już wcześniej w formule podejmowania decyzji większością kwalifikowaną).

Powiązanie sposobu alokacji miejsc w Parlamencie Europejskim z „ogólną równowagą systemu instytucjonalnego” w UE (a zwłaszcza z nową formułą większości kwalifikowanej) należy więc odczytywać jako ważny sygnał, że w przyszłości „małe” i „średnie” państwa członkowskie będą w odwołaniu do zasady degresywnej proporcjonalności przy alokacji miejsc w Parlamencie Europejskim poszukiwały umocnienia swojej pozycji, tak aby zrównoważyć uszczerbek, jakiego doznały w ramach nowej formuły większości kwalifikowanej. Jest to droga, która może przyczynić się do wyważenia pozycji tych grup państw członkowskich w ramach procesu decyzyjnego w UE, zaważywszy na radykalnie umocnioną - na mocy TL - pozycję Parlamentu Europejskiego w ramach tego procesu.

#### **4.4. W poszukiwaniu trwałego systemu alokacji miejsc w Parlamencie Europejskim**

Punktem wyjścia negocjacji nad pakietem nicejskim było poszukiwanie takich rozwiązań instytucjonalnych, które miałyby charakter „trwały”, a w szczególności nie wymagałyby renegocjacji w toku kolejnych rozszerzeń UE. Założenia tego nie udało się wówczas osiągnąć. W toku prac nad Traktatem konstytucyjnym oraz TL udało się wynegocjować formułę większości kwalifikowanej (tzw. podwójnej większości), która, co do zasady, odpowiada założeniu „trwałości”. Dopiero ewentualny akces Turcji, z potężnym potencjałem demograficznym, zapewne zmusiłby obecne państwa członkowskie do rozważenia sposobu ograniczenia testu demograficznego<sup>49</sup>. Natomiast w drugim ważnym obszarze, alokacji miejsc w Parlamencie Europejskim, takiego „trwałego” systemu nie udało się uzgodnić ani w ramach pakietu nicejskiego, ani później - podczas negocjacji nad Traktatem konstytucyjnym i Traktatem z Lizbony. Alokacja miejsc w Parlamencie Europejskim w ramach pakietu nicejskiego, jego różnych (skorygowanych i uzupełnianych) wariantów oraz na podstawie obecnego pakietu lizbońskiego jest, co do zasady, rodzajem kontraktu politycznego, w którego tle pozostaje zasada degresywnej proporcjonalności: tak jest też w przypadku alokacji miejsc na kadencję 2014-2019 na mocy decyzji Rady Europejskiej (2013/312/UE).

Decyzja ta, w art. 4, wzywa jednak do przyjęcia (przed kolejną kadencją 2019–2024) systemu, „który w przyszłości, przed każdymi kolejnymi wyborami do Parlamentu Europejskiego, będzie umożliwiał ponowny, obiektywny, sprawiedliwy, trwały i przejrzysty podział mandatów pomiędzy państwa członkowskie, odzwierciedlający zasadę degresywnej proporcjonalności ustanowionej w art. 1, przy uwzględnieniu wszelkich zmian liczby państw członkowskich i należycie potwierdzonych zachodzących w tych państwach zmian demograficznych, zapewniając tym samym ogólną równowagę systemu instytucjonalnego, ustanowioną w Traktatach”.

---

<sup>49</sup> Por. J. Barcz, *Unia Europejska na rozstajach...*, s. 163.

Spełnienie wszystkich tych przesłanek w ramach jednego „trwałego” systemu jest jednak raczej mało możliwe. Ostatnie dwie kadencje ukazują skalę uwarunkowań politycznych i różnego rodzaju „zaszłości” wpływających na alokację miejsc w Parlamencie Europejskim. Zakładać więc raczej należy, że przyszły system lub systemy alokacji miejsc w Parlamencie Europejskim pozostaną „kontraktami politycznymi”, na które pewien wpływ będzie miała (jak dotychczas) zasada degresywnej proporcjonalności. Nie jest również pewne, czy dalszemu „rozwodnieniu” nie ulegnie zasada efektywności i utrzymany zostanie obecny górny pułap 751 miejsc: w przeszłości, mimo gwarancji i zapewnień, zwykle kończyło się zwiększeniem tego pułapu albo w ramach traktatowych, albo na zasadzie regulacji przejściowych. Jeśli natomiast pułap ten zostanie utrzymany, to akces kolejnych państw zawęzi pole manewru w negocjacjach i tym samym wspomniane wyżej, specyficzne uwarunkowania polityczne zaczną być coraz mocniej artykułowane, tym bardziej że - jak wspomniano - Niemcy zagwarantowały sobie mocną pozycję na rzecz zachowania maksymalnej liczby mandatów (96) przewidzianych w TUE, a obniżenie dolnego pułapu raczej nie wchodzi w rachubę. Dochodzą do tego przewidywane w nadchodzących latach poważne zmiany demograficzne w państwach członkowskich, które też będą musiały być uwzględnione, co zresztą zapowiada decyzja Rady Europejskiej (2013/312/UE).

## **5. Refleksje końcowe**

Jeśli w świetle ewolucji alokacji miejsc w Parlamencie Europejskim ocenilibyśmy status Polski, to ocena taka wypadłaby raczej umiarkowanie. Jak wspomniano na wstępie, w ramach pakietu nicejskiego liczba mandatów przyznanych Polsce była niekorzystna, o czym zdecydowało „powiązanie” ze statusem Hiszpanii. Nie odnotowano wówczas tego stanu rzeczy ze względu na fascynację wyjątkowo mocną pozycją, jeśli chodzi o przyznaną Polsce liczbę głosów ważonych - 27 (o czym zdecydowała, w tym przypadku korzystna, specyficzna sytuacja Hiszpanii w tej dziedzinie).

W toku negocjacji nad Traktatem z Lizbony nie doceniono z kolei możliwości skorygowania tego niekorzystnego dla Polski stanu, w ramach rekompensaty za rezygnację z forsowanej wówczas tzw. pierwiastkowej formuły podejmowania decyzji w Radzie większością kwalifikowaną. Realistyczna była wówczas możliwość uzyskania kilku dodatkowych miejsc: do wysokości 54 - liczby mandatów, którą Polska dysponowała po uzupełnieniu pakietu nicejskiego rozliczonymi miejscami przeznaczonymi docelowo dla Bułgarii i Rumunii. Zadowolono się natomiast - zamiast tego - iluzoryczną formułą z Janiny<sup>50</sup>.

Niezależnie jednak od tego, Polska zwiększyła swój stan posiadania w ramach pakietu lizbońskiego o jeden mandat (do 51), choć należy zauważyć, że Hiszpania zwiększyła liczbę przypadających jej mandatów do 54 (czyli o 4). Przyczyny tej różnicy należy się jednak dopatrywać głównie w narastającym od 2000 r. (negocjacje nad pakietem nicejskim) na niekorzyść Polski w stosunku do Hiszpanii zmniejszaniu się potencjału ludnościowego. W przypadku akcesji kolejnych państw do Unii Europejskiej, Polska może próbować utrzymać swój stan posiadania (51 mandatów w ramach górnego pułapu 751 miejsc), odwołując się do wspomnianych „zaszłości” politycznych. Niemniej będzie to coraz trudniejsze ze względu na pogłębiający się w Polsce niż demograficzny.

---

<sup>50</sup> J. Barcz, tamże, s. 137 i n.

# Implementacja Traktatu z Lizbony: sprawa liczby członków Komisji Europejskiej

(w:) Konstytucja - Rząd - Parlament.

Księga jubileuszowa Profesora Jerzego Ciemniewskiego.

Red. P. Radzewicz, J. Wawrzyniak, Warszawa 2014

(strony 45-56).

## 1. Uwagi wprowadzające

W dniu 22 maja 2013 r. Rada Europejska, działając na podstawie art. 17 ust. 5 Traktatu o Unii Europejskiej (TUE) podjęła decyzję<sup>1</sup> w sprawie liczby członków Komisji Europejskiej, która ma podjąć obowiązki od 1 listopada 2014 r. Decyzja ta nie kończy jednak sporu co do liczby członków Komisji, której skład zawsze budził emocje polityczne w toku reformy ustrojowej Unii Europejskiej<sup>2</sup>. Z jednej strony prawo do desygnowania „własnego” komisarza jest bowiem dla państw członkowskich UE wyrazem prestiżu i równoprawności w procesie integracji europejskiej, z drugiej zaś - zwłaszcza wobec radykalnego zwiększenia liczby państw członkowskich - rozważyć należy przyjęcie rozwiązania podnoszącego efektywność działania Komisji<sup>3</sup>. Kolegium Komisji złożone obecnie (po akcesie Chorwacji) z 28 komisarzy, z perspektywą dalszego zwiększenia tej liczby

---

<sup>1</sup> Decyzja Rady Europejskiej z dnia 22 maja 2013 r. w sprawie liczby członków Komisji Europejskiej (2013/272/UE), Dz. Urz. UE 2013 L165/98.

<sup>2</sup> Szczegółowo na temat znaczenie tego problemu na wcześniejszych etapach reformy ustrojowej UE: J. Barcz, *W sprawie składu kolegium Komisji Europejskiej* (w:) *Studia i rozprawy. Księga jubileuszowa dedykowana profesorowi Andrzejowi Całusowi* (red. A. Janik), Warszawa 2009, s. 197 i nast.

<sup>3</sup> Por. P. Swieboda, *System instytucjonalny Unii Europejskiej w Traktacie z Lizbony - konsekwencje i wyzwania* (w:) *Traktat z Lizbony. Postanowienia, ocena, implikacje*, Urząd Komitetu Integracji Europejskiej, Warszawa 2008, s. 101 i nast.

wraz z akcesem do UE kolejnych państw, może budzić w tej mierze zasadne wątpliwości.

## **2. *Amsterdams lefts***

Myśl o możliwości ograniczenia liczby członków Komisji pojawiła się na wczesnym etapie planowania reformy ustrojowej Unii Europejskiej - podczas Konferencji Międzyrządowej 1996/1997. Powiązana ona była z konkretyzującym się, kolejnym rozszerzeniem Unii. Ówczesne państwa aspirujące do członkostwa oczekiwały od Konferencji jasnego „sygnału ustrojowego”, powiązanego z decyzją jaka została podjęta podczas spotkania Rady Europejskiej w grudniu 1997 r. w sprawie rozpoczęcia negocjacji akcesyjnych. Państwa członkowskie UE koncentrowały się jednak wówczas na przygotowaniu wejścia Unii Gospodarczej i Walutowej w trzeci etap (dochodzenie do wspólnej waluty) oraz - w sprawach ustrojowych - na włączeniu *acquis* Schengen do ówczesnego I filara UE (tj. do Traktatu ustanawiającego Wspólnotę Europejską). Ograniczyły się więc do zasygnalizowania, iż „duże” państwa członkowskie (Niemcy, Francja, Wielka Brytania, Włochy i Hiszpania) gotowe są do zrezygnowania z „drugiego” komisarza. Tym samym pięć zwolnionych miejsc mogłoby zostać wypełnione przez państwa aspirujące do członkostwa. Ponieważ wówczas grupa ta obejmowała jedynie pięć państw, rozszerzenie Unii Europejskiej nie wymagałoby głębszej rewizji traktatów stanowiących jej podstawę.

Co prawda liczba państw aspirujących do członkostwa szybko wzrosła, sprawiając, że rewizja tych traktatów i tak stała się konieczna, niemniej na ówczesnym etapie dyskusji nad rozszerzeniem Unii sygnał ten miał istotne znaczenie polityczne. Okazało się, że miał on również ważne implikacje dla debaty nad reformą ustrojową Unii. Formalny wyraz znalazł on w dołączonym do TUE i TWE (na mocy Traktatu z Amsterdamu) „Protokole w sprawie instytucji w związku z perspektywą rozszerzenia Unii Europejskiej”. W Protokole tym „duże” państwa członkowskie potwierdziły (art. 1) rezygnację z „drugiego” komisarza w Komisji wraz z „wejściem w życie najbliższego rozszerzenia”, o ile otrzymają z tego tytułu

„kompensatę”, zwłaszcza w toku nowego „ważenia” głosów w Radzie UE<sup>4</sup>. O zastrzeżeniu tym warto pamiętać, powracało ono bowiem - jako jedno z tzw. pozostałości z Amsterdamu (*Amsterdams lefts*) - w toku kolejnych negocjacji (nad Traktatem z Nicei, Traktatem konstytucyjnym i Traktatem z Lizbony) nad zasadniczymi elementami pakietu instytucjonalnego reformy Unii.

Zastrzeżenie to wskazuje przede wszystkim na niezmiernie istotne powiązania strukturalne między poszczególnymi elementami pakietu negocjacyjnego<sup>5</sup>. Zmniejszenie bowiem liczby członków Komisji niesie ze sobą implikacje polityczne w dwóch pozostałych, zasadniczych obszarach reformy instytucjonalnej Unii: w odniesieniu do formuły podejmowania decyzji w Radzie większością kwalifikowaną oraz w dziedzinie alokacji miejsc w Parlamencie Europejskim (obie te dziedziny mogły być rozważana w kontekście „kompensaty” dla państw „dużych”, tracących „drugiego” komisarza). Powiązania te oddziaływały w toku negocjacji zarówno nad rozwiązaniami reformy ustrojowej Unii zawartymi w Traktacie z Nicei, w (odrzuconym) Traktacie konstytucyjnym, jak i w obecnie obowiązującym Traktacie z Lizbony.

Wyżej wskazane powiązania między poszczególnymi, zasadniczymi elementami reformy ustrojowej Unii powodują, iż rozważane często „proste” rozwiązania problemu liczby członków Komisji są niezmiernie trudne do osiągnięcia z politycznego punktu widzenia: jakiegokolwiek zmiany w tym zakresie z reguły wywołują „reakcję łańcuchową”, oddziałując na dwie pozostałe, zasadnicze dziedziny reformy: formułę podejmowania decyzji w Radzie UE większością kwalifikowaną oraz alokację miejsc w Parlamencie Europejskim, co może prowadzić do rozchwiania całego pakietu negocjacyjnego.

---

<sup>4</sup> Por. W. Meng, *Die Neuerungen in der „ersten Säule“ der Europäischen Union* (w:) *Die Europäische Union nach dem Vertrag von Amsterdam* (hrsg. von W. Hummer), Wien 1998, s. 167 i nast.

<sup>5</sup> Por. J. Barcz, *Unia Europejska na rozstajach. Traktat z Lizbony. Dynamika i główne kierunki reformy ustrojowej*, Warszawa 2011, s. 61 i nast.



### 3. Liczba członków Komisji w Traktacie z Nicei

Mimo że w toku Konferencji Międzyrządowej 2000 zasadniczo odstąpiono od przeprowadzenia głębokiej, strukturalnej reformy ustrojowej UE, to przyjęte ustalenia ukierunkowały dalszy rozwój reform. Tak stało się również w przypadku reformy Komisji. Dyskusja skoncentrowała się na dwóch problemach,<sup>6</sup> o zasadniczym znaczeniu strukturalnym, a mianowicie na: po pierwsze - na określeniu liczby członków Komisji oraz - po drugie - na podniesieniu efektywności jej pracy (zwłaszcza w kontekście głębokiego kryzysu jaki ujawnił się w końcu lat 90.)<sup>7</sup>.

W toku rozważania pierwszego z tych problemów, będącego przedmiotem niniejszego artykułu, sprecyzowano trzy zagadnienia wyjściowe:<sup>8</sup>

- zaakceptowanym punktem wyjścia była rezygnacja przez „duże” państwa z „drugiego” komisarza;
- z tym związane było zaakceptowanie pewnej kompensaty politycznej dla „dużych” państw w innych diskutowanych dziedzinach, przede wszystkim przy nowym ważeniu głosów w Radzie UE oraz alokacji miejsc w Parlamencie Europejskim;
- w końcu istniało przekonanie co do tego, aby uzgodnić długofalowe rozwiązanie i w miarę możliwości nie przyjmować rozwiązań przejściowych względnie częściowych, odkładających docelowe uzgodnienia do końcowego etapu procesu rozszerzenia.

---

<sup>6</sup> Por. *Adapting the Institutions to Make Success of Enlargement. Commission Opinion in accordance with Article 48 of the TEU*. Brussels, 26.01.2000.

<sup>7</sup> Por. J. Barcz, *Traktat z Nicei. Zagadnienia prawne i instytucjonalne*, Warszawa 2005 (II wydanie), s. 135 i nast.

<sup>8</sup> Por. *Presidency Report to the Feira European Council*. Brussels, 14 June 2000. CONFER 4750/00, s. 11 i nast.

Dyskusja podczas Konferencji Międzyrządowej 2000 koncentrowała się wokół dwóch zasadniczych opcji:<sup>9</sup> wprowadzenia zasady „jedno państwo - jeden komisarz”, względnie ograniczenia liczby członków Komisji w stosunku do liczby państw członkowskich (wraz z wprowadzeniem rotacji lub rotacji ograniczonej).

W ramach opcji pierwszej („jedno państwo - jeden komisarz”) osiągnięto pewien konsensus co do tego, iż zachowanie efektywności pracy Komisji przy znaczącej liczbie komisarzy wymagałoby - z jednej strony - ustanowienia pewnej hierarchii wśród komisarzy, z drugiej zaś strony - umocnienia pozycji Przewodniczącego Komisji.

W odniesieniu do drugiej opcji (ograniczenia liczby członków Komisji) zarysował się kompromis, aby utrzymać ówczesną ich liczbę (a więc 20 - w dyskusjach pojawiała się również liczba 25), przy czym wyraźna była tendencja do zachowania zasady ścisłego egalitaryzmu, w myśl której reguły rotacji komisarzy byłyby jednakowe w odniesieniu do wszystkich państw członkowskich. Odrzucono propozycję zasady rotacji elitarnej, do której odwoływały się na pewnym etapie dyskusji „duże” państwa, (uzasadniając to utratą „drugiego” komisarza), a która miałyby polegać na tym, iż „duże” państwa miałyby „stałych” komisarzy, a rotacją objęte byłyby miejsca przewidziane dla pozostałych państw członkowskich. Wskazywano również na to, że wariant zmniejszenia liczby komisarzy w stosunku do liczby państw członkowskich powinien być wprowadzany w życie stopniowo, wraz z przekroczeniem przez państwa członkowskie UE liczby 20.

---

<sup>9</sup> Por. Tamże.

W dyskusji za pierwszą opcją opowiadały się generalnie państwa „małe” i „średnie”, przy czym sprzeciwiały się one zdecydowanie nadaniu mocniejszego statusu komisarzom „z państw dużych”. Za opcją drugą opowiadała się natomiast grupa pięciu państw „dużych”. Ostateczna decyzja zapadła podczas spotkania Rady Europejskiej w Nicei (7-11 grudnia 2000 r.)<sup>10</sup>.

Przyjęte wówczas, obowiązujące do wejścia w życie Traktatu z Lizbony (1 grudnia 2009 r.), rozwiązania, początkowo znalazły wyraz w art. 4 Protokołu w sprawie rozszerzenia Unii Europejskiej dołączonego do Traktatu z Nicei, a następnie zostały sprecyzowane przez Radę Europejską podczas spotkania w Kopenhadze 12-13 grudnia 2002 r. Wprowadzone one zostały co do zasady do Traktatów stanowiących podstawę Unii na mocy Traktatu akcesyjnego, który wszedł w życie z 1 maja 2004 r.:<sup>11</sup>

- od dnia 1 maja 2004 r. zaczęła obowiązywać zasada, iż Komisja składa się z jednego obywatela z każdego państwa członkowskiego, a więc „duże” państwa rezygnują z „drugiego” komisarza<sup>12</sup>;
- zasada ta miała obowiązywać do osiągnięcia przez Unię liczby 27 państw członkowskich (czyli do akcesu Bułgarii i Rumunii), po czym - w najbliższej nominacji do Komisji po osiągnięciu tej liczby państw członkowskich (czyli od 1 listopada 2009 r. - Bułgaria i Rumunia przystąpiły do UE 1 stycznia 2007 r.), liczba członków Komisji miała być zmniejszona w stosunku do liczby państw członkowskich, a ro-

---

<sup>10</sup> Materiały ze spotkania: Monitor Integracji Europejskiej 2002, nr 53, część 2, s. 60 i nast.

<sup>11</sup> Szczegółowo: J. Barcz, *Traktat z Nicei ...*, s. 47 i nast.

<sup>12</sup> Ustalono przy tym okres przejściowy od 1 maja 2004 r. do pierwszej, regularnej nominacji do Komisji, podejmującej obowiązki 1 listopada 2004 r. W tym okresie przejściowym „stare” państwa członkowskie zachowały stan posiadania, natomiast komisarze „nowych” państw członkowskich zostali „przypisani” do komisarzy urzędujących. Od 1 listopada 2004 r. zaczęła obowiązywać zasada „jedno państwo – jeden komisarz” (art. 45 Aktu dotyczącego warunków przystąpienia do UE). *Wybór dokumentów. Traktaty stanowiące podstawę Unii - Traktat akcesyjny - Prawo polskie*. Wstęp, wybór i opracowanie J. Barcz i A. Michoński, Warszawa 2006 (wydanie trzecie rozszerzone), s. 128/129.

tacja komisarzy miała uwzględniać zasadę egalitarności, tzn. opierać się na równych zasadach dla wszystkich państw;

- liczbę komisarzy (mniejszą niż liczba państw członkowskich) i szczegółowe zasady rotacji określić miała decyzją (podejmowaną jednomyślnie) Rada UE, przy czym - podejmując taką decyzję - Rada UE powinna uwzględnić „zachowanie ścisłej równości przy ustalaniu kolejności pełnienia mandatu” oraz wymóg, aby kolejne składy Komisji „w sposób zadowalający odzwierciedlały spektrum demograficzne i geograficzne ogółu państw członkowskich”;
- w przyszłości państwa przystępujące do UE miały zagwarantowane prawo desygnowania do składu Komisji własnego obywatela w okresie bezpośrednio po akcesie, natomiast państwa, które przystąpiły jako ostatnie przy osiągnięciu liczby 27 państw członkowskich (a więc Bułgaria i Rumunia), miały mieć zagwarantowane posiadanie w składzie Komisji własnych obywateli w pierwszym zmniejszonym jej składzie (czyli również w kadencji po 1 listopada 2009 r.).

W Traktacie z Nicei nie osiągnięto więc rozwiązania docelowego. Uzgodniono istotne zasady ustalenia składu Komisji, ale decyzje ostateczne zostały przesunięte w czasie, bądź powierzone przyszłej decyzji Rady UE. Stało się to przedmiotem krytyki, ponieważ jednym z założeń metody pracy Konferencji Międzyrządowej 2000 miało być wypracowanie rozwiązań, które nie powinny ulegać „poprawianiu” po finalizacji rozszerzenia. Niemniej z punktu widzenia państw przystępujących do Unii rozwiązanie zawarte w Traktacie z Nicei było o tyle korzystne, że zapewniło im udział w podjęciu decyzji ostatecznej ustalającej liczbę członków Komisji oraz w ustalaniu zasad rotacji.

Interesujące było stanowisko ówczesnych państw kandydujących (w tym Polski), które były konsultowane podczas trwania Konferencji Międzyrządowej 2000. Państwa te opowiadały się w początkowej fazie Konferencji za zachowaniem zasady „jedno państwo - jeden komisarz”, choć Polska nieco relatywizowała ten postulat, wskazując również na ko-

nieczność zagwarantowania efektywności pracy Komisji<sup>13</sup>. W końcowej fazie Konferencji (w drugiej połowie 2000 r.) - Prezydencję sprawowała wówczas Francja, która zaczęła forsować koncepcję zmniejszenia liczby członków Komisji w stosunku do liczby państw członkowskich - państwa kandydujące wykazały zrozumienie dla propozycji zmniejszenia liczby komisarzy, pod warunkiem zachowania zasady egalitarnej rotacji i posiadania własnego obywatela w składzie Komisji przez państwa przystępujące do Unii bezpośrednio po akcesie<sup>14</sup> (co - jak wskazano wyżej - znalazło wyraz w postanowieniach Traktatu akcesyjnego).

#### **4. Liczba członków Komisji w postanowieniach Traktatu konstytucyjnego**

Krytyka postanowień Traktatu z Nicei była po części uzasadniona. Do kwestii liczby członków Komisji powrócono więc podczas obrad Konwentu UE 2002/2003, który pracował nad projektem Traktatu ustanawiającego Konstytucję dla Europy (Traktatu konstytucyjnego). W projekcie Traktatu konstytucyjnego przedłożonego przez Konwent<sup>15</sup> zaproponowano kuriozalne rozwiązanie, mające godzić dyskutowane podczas Konferencji Międzyrządowej 2000 zasady. Zaproponowano mianowicie (część I, art. 27 ust. 3 projektu), aby kolegium Komisji składało się z piętnastu członków, w

---

<sup>13</sup> W dokumencie: „*Traktat z Nicei - polski punkt widzenia*” (MSZ, Warszawa 2000) – czytamy: „Polska stoi na stanowisku, że każdy kraj członkowski powinien zachować prawo do proponowania kandydata na członka Komisji Europejskiej. Jest to warunek zachowania przez Komisję demokratycznej legitymacji działania. Jednakże skuteczność działania kolegium Komisji Europejskiej zależeć będzie przede wszystkim nie od liczby jej członków, ale od przejrzystości jej struktur i jasnego podziału obowiązków między poszczególnych komisarzy ...”. *Traktat z Nicei. Wnioski dla Polski*. Pod redakcją J. Barcza, R. Kuźniara, H. Machińskiej, M. Popowskiego, Warszawa 2001, s. 180.

<sup>14</sup> Istotne znaczenie dla wypracowania tej koncepcji miało stanowisko Polski.

<sup>15</sup> Konwent przedłożył swoją ostateczną wersję propozycji Traktatu 18 lipca 2003 r. (Projekt Traktatu ustanawiającego Konstytucję dla Europy. Przyjęty w drodze konsensu przez Konwent Europejski w dniach 13 czerwca i 10 lipca 2003 r. Przedłożony Przewodniczącemu Rady Europejskiej 18 lipca 2003 r., Wspólnoty Europejskie 2003). Projekt ten należy odróżnić od ostatecznego tekstu Traktatu konstytucyjnego, który został ustalony podczas konferencji 2003/2004 i podpisany w Rzymie 29 października 2004 r. (Dz.Urz. UE 2004 C 310/1. Por. J. Barcz, *Przewodnik po Traktacie konstytucyjnym wraz z tekstem traktatu*, Warszawa 2005).

tym z Przewodniczącego, Ministra Spraw Zagranicznych i trzynastu komisarzy wybranych na podstawie systemu równej rotacji. Ponieważ miała to być stosunkowo radykalna redukcja liczby członków Komisji, Przewodniczący Komisji miał otrzymać prawo mianowania „komisarzy bez prawa głosu” spośród pozostałych państw członkowskich.

Propozycja ta została poddana powszechnej krytyce (również ze strony samej Komisji)<sup>16</sup> i zarzucona podczas prac Konferencji Międzyrządowej 2003/2004. Ostatecznie, w finalnym tekście Traktatu konstytucyjnego (art. I-26 ust. 6) znalazło się rozwiązanie redukujące liczbę członków Komisji Europejskiej do dwóch trzecich liczby państw członkowskich (z zastrzeżeniem innej decyzji Rady Europejskiej) oraz ustanawiające zasady rotacji egalitarnej, przy czym rozwiązanie to miało zacząć działać od 1 listopada 2014 r. W sumie, było ono podobne do rozwiązania obowiązującego w ramach „pakietu nicejskiego”. Istotna różnica polegała na tym, że:

- **po pierwsze** - w myśl „pakietu nicejskiego” dokonanie zmniejszenia liczby członków Komisji miało nastąpić już od 1 listopada 2009 r.;
- **po drugie** - w ramach „pakietu nicejskiego” istniał obowiązek zmniejszenia liczby członków Komisji w stosunku do liczby państw członkowskich, natomiast postanowienia Traktatu konstytucyjnego (a w ślad za nim Traktatu z Lizbony) pozostawiają ostateczną decyzję Radzie Europejskiej.

## 5. Liczba członków Komisji w postanowieniach Traktatu z Lizbony

W „okresie refleksji” nad odrzuconym Traktatem konstytucyjnym oraz podczas negocjacji nad mandatem Konferencji Międzyrządowej 2007 narastała ze strony „dużych” państw członkowskich, zwłaszcza Francji, krytyka koncepcji zmniejszenia liczby członków Komisji w stosunku do

---

<sup>16</sup> Por. P. Norman, *The Accidental Constitution. The Making of Europe's Constitutional Treaty*, Brussels 2005, zwłaszcza s. 118 i nast.

liczby państw członkowskich i zasady rotacji egalitarnej (zawartej w „pakiecie nicejskim”). W efekcie zgodzono się na przejście - na mocy Traktatu z Lizbony - rozwiązania proponowanego w Traktacie konstytucyjnym (nowy art. 17 TUE).<sup>17</sup> Zyskano w ten sposób czas na podjęcie finalnych ustaleń do 2014 r., w tym możliwość utrzymania zasady „jedno państwo - jeden komisarz” na mocy decyzji Rady Europejskiej. Na uwadze należało również mieć gwarancje polityczne, poczynione w toku trwania procedury ratyfikacyjnej Traktatu z Lizbony w stosunku do Irlandii (o czym szczegółowo dalej).

Na mocy Traktatu z Lizbony wprowadzono do art. 17 TUE trzy istotne regulacje odnoszące się do liczby członków Komisji:

- **po pierwsze** - wprowadzono regulacje przejściowe, które miały obowiązywać w okresie między zakładaną datą wejścia Traktatu w życie (1 stycznia 2009 r.) a datą nominacji kolejnego składu Komisji (1 listopada 2009 r.); stosownie do ust. 4 art. 17 TUE: „W skład Komisji mianowanej między datą wejścia w życie Traktatu z Lizbony a 31 października 2014 roku wchodzi jeden obywatel każdego Państwa Członkowskiego, przy czym skład ten obejmuje jej przewodniczącego i wysokiego przedstawiciela Unii do spraw zagranicznych i polityki bezpieczeństwa, który jest jednym z wiceprzewodniczących Komisji.”;
- **po drugie** - wprowadzono regulację docelową, która ma zacząć obowiązywać od 1 listopada 2014 r.; stosownie do akapitu pierwszego ust. 5 art. 17 TUE: „Od 1 listopada 2014 roku Komisja składa się z takiej liczby członków, w tym z jej przewodniczącego i wysokiego przedstawiciela Unii do spraw zagranicznych i polityki bezpieczeństwa, która odpowiada dwóm trzecim liczby Państw Członkowskich, chyba że Rada Europejska, stanowiąc jednomyślnie, podejmie decyzję o zmianie tej liczby.”;

---

<sup>17</sup> Por. *The European Commission (w:) The Treaty of Lisbon: Implementing the Institutional Innovations*. Joint Study CEPS-EGMONT-EPC. November 2007, s. 21 i nast.

- **po trzecie** - w przypadku zmniejszenia (po 1 listopada 2014 r.) liczby członków Komisji w stosunku do liczby państw członkowskich ustalono zasady rotacji; stosownie do akapitu drugiego ust. 5 art. 17 TUE: „Członkowie Komisji są wybierani spośród obywateli Państw Członkowskich na podstawie systemu bezwzględnie równej rotacji pomiędzy Państwami Członkowskimi, który pozwala odzwierciedlić różnorodność demograficzną i geograficzną wszystkich Państw Członkowskich. System ten jest ustanawiany jednomyślnie przez Radę Europejską zgodnie z artykułem 244 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej.”; w powołanym art. 244 TFUE określone zostały podstawowe zasady rotacji: a) „Państwa Członkowskie są traktowane na zasadzie ścisłej równości przy ustalaniu kolejności i długości mandatu ich obywateli w Komisji; w związku z tym różnica między całkowitą liczbą kadencji pełnionych przez obywateli danych dwóch Państw Członkowskich nie może nigdy przewyższać jednej kadencji”, b) „z zastrzeżeniem litery a), skład każdej kolejnej Komisji odzwierciedla w zadowalający sposób różnorodność demograficzną i geograficzną wszystkich Państw Członkowskich.”<sup>18</sup>;

Przeciągający się proces ratyfikacji Traktatu z Lizbony (szybko okazało się, że zakładane wejście w życie 1 stycznia 2009 r. jest nierealne) spowodował istotne turbulencje proceduralne zwłaszcza jeśli chodzi o skład Komisji Europejskiej.

---

<sup>18</sup> Dodatkowe uzgodnienia na wypadek ustanowienia systemu rotacji członków Komisji Europejskiej zawiera deklaracja 10 odnosząca się do art. 17 TUE:

„Konferencja uważa, że jeżeli w skład Komisji nie będą już wchodzić obywatele wszystkich Państw Członkowskich, Komisja powinna zwracać szczególną uwagę na potrzebę zapewnienia pełnej przejrzystości w stosunkach ze wszystkimi Państwami Członkowskimi. W związku z tym Komisja powinna ściśle współdziałać ze wszystkimi Państwami Członkowskimi, niezależnie od tego, czy ich obywatel jest członkiem Komisji, i w tym kontekście zwracać szczególną uwagę na potrzebę dzielenia się informacjami i prowadzenia konsultacji ze wszystkimi Państwami Członkowskimi.

Konferencja uważa również, że Komisja powinna przedsięwziąć wszelkie niezbędne środki w celu zagwarantowania, że uwarunkowania sytuacji politycznej, społecznej i gospodarczej wszystkich Państw Członkowskich, łącznie z tymi, których obywatele nie są członkami Komisji, są w pełni uwzględniane. Środki te powinny między innymi obejmować gwarancję uwzględnienia stanowisk tych Państw Członkowskich poprzez przyjęcie odpowiednich ustaleń organizacyjnych”.



Istota problemu polegała na tym, że - jak już wspomniano - „pakiet nicejski” nakazywał zmniejszenie liczby członków Komisji w stosunku do liczby państw członkowskich już od 1 listopada 2009 r. Stosownie bowiem do art. 4 ust. 2 i 3 Protokołu w sprawie rozszerzenia UE (dołączonego do TUE i Traktatów ustanawiających Wspólnoty Europejskiej na mocy Traktatu z Nicei) z chwilą osiągnięcia przez Unię liczby 27 państw członkowskich (tj. akcesu Bułgarii i Rumunii w dniu 1 stycznia 2007 r.) zmianie uległy postanowienia artykułów 213 ust. 1 TWE i 126 ust. 1 TEWEA, dotyczące składu Komisji. Stosownie natomiast do art. 213 ust. 2 TWE w nowym brzmieniu „Liczba członków Komisji jest mniejsza niż liczba Państw Członkowskich”. Co prawda ustalenie liczby członków Komisji pozostawiono Radzie EU stanowiącej jednomyślnie, lecz bez wątplenia liczba ta musiałaby być mniejsza niż liczba państw członkowskich. Na podstawie zdania ostatniego ust. 1 art. 213 TWE nowe regulacje miały być stosowane „od dnia podjęcia obowiązków przez pierwszą Komisję po dacie przystąpienia dwudziestego siódmego Państwa Członkowskiego”, czyli od 1 listopada 2009 r. Jak już wspomniano, powyższe rozwiązania „pakietu nicejskiego” spotkały się nie tylko z narastającą krytyką „dużych” państw członkowskich, lecz stały się również jedną z przyczyn (jak zobaczymy dalej zupełnie niezasadnie) negatywnego wyniku referendum w Irlandii (12 czerwca 2008 r.) w sprawie ratyfikowania Traktatu z Lizbony.

Poszukiwane wówczas rozwiązania tego problemu na drodze formalnej (w przypadku gdyby Traktat z Lizbony nie wszedł w życie) były mało realistyczne. Tak na przykład w publicystyce sugerowano,<sup>19</sup> aby podjąć próbę zmiany Protokołu w sprawie rozszerzenia UE. Zmiana Protokołu (który jest „integralną częścią” Traktatów) wymagałaby zawarcia traktatu rewizyjnego na podstawie art. 48 TUE (co z kolei wymagałoby, podobnie jak w przypadku Traktatu z Lizbony, przeprowadzenia procedury ratyfikacyjnej we wszystkich państwach członkowskich). Dodać jeszcze można, że formalnie rzecz biorąc, stosowna nowelizacja artykułów 213

---

<sup>19</sup> Do rozważań takich odwołuje się N. Gros-Verheyde, *Nice Treaty still alive after Irish 'no'*, *Europolitics*, 10 July 2008.

TWE i 126 TEWEA miała miejsce już z „chwilą osiągnięcia przez Unię liczby 27 państw członkowskich”.

Zauważyć również należy,<sup>20</sup> że co prawda decyzja Rady UE (w ramach ówczesnego „pakietu nicejskiego”) w sprawie określenia liczby członków Komisji podejmowana miała być jednomyślnie, jednakże zablokowanie takiej decyzji o zmniejszeniu liczby członków Komisji w stosunku do liczby państw członkowskich w wyniku sięgnięcia do prawa weta nie wchodziło w rachubę. Można było negocjować jedynie liczbę członków Komisji, lecz musiała ona być mniejsza od liczby państw członkowskich, a rotacja musiała odbywać się na podstawie zasady równości (ust. 1 art. 213 TWE w ówczesnym brzmieniu): nie można więc było ustanowić stałych komisarzy dla jakiejś grupy państw czy dla jednego państwa członkowskiego (i wyjść w ten sposób naprzeciw oczekiwaniom Irlandii).

Niepodjęcie natomiast przez Radę UE decyzji w sprawie redukcji liczby członków Komisji i określenia zasad rotacji w nakazanym w „pakiecie nicejskim” terminie (od 1 listopada 2009 r.), względnie pozostawienie zasady uprzednio obowiązującej - „jedno państwo - jeden komisarz”, stanowiłoby naruszenie Traktatów. Komisja powołana z naruszeniem zasad wynikających z „pakietu nicejskiego” działałaby więc nielegalnie. Sytuacja taka prowadziłaby w konsekwencji do „prawnego i politycznego” chaosu w Unii Europejskiej<sup>21</sup>.

Ostatecznie Traktat z Lizbony wszedł w życie 1 grudnia 2009 r., a więc miesiąc po przewidzianym traktatowo terminie, w którym powinna rozpocząć działalność Komisja w nowym składzie (1 listopada 2009 r.). Formalnie rzecz biorąc, skład ten powinien więc być skompletowany jeszcze według reguł „pakietu nicejskiego”. Do tego proces nominacji nowego składu Komisji przeciągał się. Ostatecznie, decyzja Rady Europejskiej w sprawie mianowania Komisji została podjęta 9 lutego 2010

---

<sup>20</sup> Por. S. Peers, *Can the Treaty of Lisbon be ratified or implemented? A legal analysis*. University of Essex. 19 June 2008, s. 13 i nast.

<sup>21</sup> Tamże, s. 14.

r.<sup>22</sup>, a następnego dnia (10 lutego) Komisja w nowym składzie podjęła działalność. Tak więc Komisja w składzie przewidzianym w Traktacie z Lizbony podjęła działalność z prawie trzymiesięcznym opóźnieniem.

W tym okresie pozostawała na stanowisku Komisja mianowana jeszcze w listopadzie 2004 r. z pewną jednak, istotną modyfikacją. Otóż na mocy rozwiązań wprowadzonych Traktatem z Lizbony jednym z wiceprzewodniczących Komisji staje się - na mocy art. 18 ust. 4 TUE - Wysoki Przedstawiciel do Spraw Zagranicznych i Polityki Bezpieczeństwa, a państwo członkowskie, którego obywatelem jest Wysoki Przedstawiciel, traci prawo desygnowania kandydata na komisarza<sup>23</sup>. Po wejściu w życie Traktatu z Lizbony, Rada Europejska decyzją 2009/880/UE<sup>24</sup>, za zgodą Przewodniczącego Komisji, mianowała Wysokim Przedstawicielem (i tym samym wiceprzewodniczącym Komisji) Catherine Ashton, na okres od 1 grudnia 2009 r. do końca trwającej wówczas kadencji Komisji. W decyzji Rady Europejskiej z 9 lutego 2010 r. została ona ponownie nominowana na członka, wiceprzewodniczącego Komisji na okres do 31 października 2014 r.

Nie bez przyczyny rozważano, czy regulacje tego stanu przejściowego były zgodne z Traktatami. Niemniej Rada Europejska w decyzji z 9 lutego 2010 r., nominującej nowy skład Komisji, przeszła nad tymi rozważaniami do porządku dziennego. Odnotowała jedynie w motywie pierwszym preambuły decyzji, iż „okoliczności związane z procesem ratyfikacji Traktatu z Lizbony spowodowały, że Komisja mianowana w dniu 22 listopada 2004 r. pozostawała na stanowisku po dniu 31 października 2009 r., w oczekiwaniu na zakończenie procesu mianowania nowej Komisji zgodnie z postanowieniami Traktatu o Unii Europejskiej, zmienionej przez Traktat z Lizbony”.

---

<sup>22</sup> Decyzja Rady Europejskiej z dnia 9 lutego 2010 r. w sprawie mianowania Komisji Europejskiej (2010/80/UE), Dz. Urz. UE 2010 38/7.

<sup>23</sup> Wynika to z art. 5 Protokołu w sprawie postanowień przejściowych, dołączonego na mocy Traktatu z Lizbony do TUE, TFUE i TEWEA.

<sup>24</sup> Dz. Urz. UE 2009 L 315/49.

## **6. Liczba członków Komisji w postanowieniach decyzji Rady Europejskiej 2013/272/UE**

Nim przejdziemy do analizy postanowień decyzji Rady Europejskiej 2013/272/UE, nieco uwagi poświęcić jeszcze należy postanowieniom TUE i TFUE odnoszącym się do składu Komisji. Traktat z Lizbony odkłada - jak wspomniano - w czasie decyzję o redukcji liczby członków Komisji do 1 listopada 2014 r. oraz ustanawia system podejmowania decyzji w tej sprawie, różniący się istotnie od regulacji zawartych w uprzednio obowiązującym „pakiecie nicejskim”. Art. 17 ust. 5 TUE w brzmieniu nadanym przez Traktat z Lizbony przewiduje co prawda redukcję liczby członków Komisji Europejskiej od 1 listopada 2014 r. do dwóch trzecich liczby państw członkowskich, pod warunkiem jednak, że Rada Europejska nie podejmie innej decyzji. Traktat z Lizbony nie nakłada więc obowiązku redukcji liczby członków Komisji w stosunku do liczby państw członkowskich (jak to czynił „pakiet nicejski”). Rada Europejska ma więc swobodę, podejmując jednomyślnie decyzję w tej sprawie.

Należy jednak rozważyć jak daleko sięga - na podstawie tych postanowień - swoboda Rady Europejskiej przy podejmowaniu decyzji w sprawie liczby członków Komisji. Wydaje się, że ograniczona jest ona („od góry”) kryterium równej liczby członków Komisji (wliczając w to Wysokiego Przedstawiciela) i państw członkowskich. Taki wniosek wynika z postanowień ust. 4 art. 17 TUE (określających w ten sposób liczbę członków Komisji od 1 listopada 2009 r. do 31 października 2014 r.), po którym następuje dopiero ust. 5 tego artykułu, regulujący zasady zmniejszenia liczby członków Komisji. Również z politycznego punktu widzenia trudno byłoby wyobrazić sobie uzyskanie zgody Rady Europejskiej na zwiększenie liczby członków Komisji w stosunku do liczby państw członkowskich, a tym samym „powrotu” do uprzywilejowania pewnej grupy państw. Przeciwno takiemu rozwiązaniu przemawiałby również wymóg efektywności pracy Komisji.

Można się również zastanawiać, czy postanowienia art. 17 ust. 5 TUE w połączeniu z postanowieniami art. 244 TFUE nie zobowiązują jednak do redukcji liczby członków Komisji w stosunku do liczby państw członkowskich, pozostawiając Radzie Europejskiej swobodę jedynie w zakresie określenia stopnia tej redukcji (możliwość odejścia od dwóch trzecich liczby państw członkowskich). Na rzecz takiej interpretacji przemawiałyby postanowienia akapitu drugiego ust. 5 art. 17 TUE, a przede wszystkim postanowienia art. 244 TFUE, które jednoznacznie wskazują, że członkowie Komisji działającej od 1 listopada 2014 r. wybierani są „na podstawie bezwzględnie równej rotacji”. Jeżeli Rada Europejska podejmie decyzję w sprawie utrzymania zasady równej liczby komisarzy i państw członkowskich, to postanowienia powyższe stałyby się bezprzedmiotowe. Sam udział w kolegium Komisji Wysokiego Przedstawiciela nie spełnia wymogu rotacji, państwo członkowskie bowiem, którego jest on obywatelem, nie może wysuwać kandydata na członka Komisji. W rezultacie, działa wówczas zasada „jedno państwo – jeden komisarz”. Z drugiej jednak strony w Traktatach znajdujemy szereg postanowień, które „nie zostały wykorzystane”.

Rada Europejska, podejmując 22 maja 2013 r. decyzję w sprawie składu Komisji Europejskiej, nawiązała również do obaw Irlandczyków w odniesieniu do Traktatu z Lizbony oraz gwarancji, jakie poczyniono wobec Irlandii, aby ułatwić sfinalizowanie w tym państwie procedury ratyfikacyjnej Traktatu z Lizbony po negatywnym wyniku referendum (12 czerwca 2008 r.). Podczas kampanii przedreferendalnej w Irlandii problem redukcji liczby członków Komisji odegrał nieco kuriozalną rolę: jednym bowiem z argumentów przeciwko ratyfikowaniu Traktatu z Lizbony była właśnie obawa przed utratą przez Irlandię własnego komisarza<sup>25</sup>. Przeoczono przy tym, że sytuacja taka wystąpiłaby z pewnością (i do tego wcześniej) na podstawie „pakietu nicejskiego”, który będzie obowiązywał nadal jeśli Traktat z Lizbony nie wejdzie w życie: liczba członków Komisji musiałaby zostać wówczas zmniejszona w stosunku do liczby państw

---

<sup>25</sup> *Ten reasons why Ireland said No to Lisbon*, Sunday Tribune, 15 June 2008.

członkowskich; Traktat z Lizbony wprowadzał natomiast - jak już wspomniano - swobodę decyzji Rady Europejskiej w tej dziedzinie.

Rada Europejska (finalne uzgodnienia przyjęto podczas spotkania 18-19 czerwca 2009 r.) udzieliła Irlandii politycznych i prawnych gwarancji w dziedzinach, które budziły wątpliwości i przyczyniły się do negatywnego wyniku referendum (polityka podatkowa, ochrona prawa do życia, edukacja i rodzina, polityka neutralności oraz pewne kwestie społeczne i prawa pracownicze)<sup>26</sup>. Gwarancje te obejmowały również zapewnienie Rady Europejskiej, iż - o ile Traktat z Lizbony wejdzie w życie - podejmując decyzję w sprawie składu Komisji utrzyma ona zasadę „jedno państwo - jeden komisarz”. Jak się wydaje, podjęcie takiego wstępnego stanowiska przez Radę Europejską było tym łatwiejsze, że wychodziło naprzeciw krytyce „dużych” państw członkowskich wobec ówczesnie obowiązującego „pakietu nicejskiego”, zobowiązującego do redukcji liczby członków Komisji.

Kolejne referendum w Irlandii, przeprowadzone 2 października 2009 r., przyniosło zdecydowane poparcie dla ratyfikowania Traktatu. Przy frekwencji wynoszącej 58% ponad 67% głosujących opowiedziało się za ratyfikowaniem Traktatu. Natomiast udzielone Irlandii przez Radę Europejską gwarancje znalazły wyraz w Protokole w sprawie obaw narodu irlandzkiego co do Traktatu z Lizbony, który ma charakter prawny i został dołączony do TUE i TFUE (dotyczy on gwarancji nie wkraczania przez prawo unijne w dziedzinę irlandzkiej polityki podatkowej, neutralności Irlandii oraz regulacji prawa do życia, edukacji i rodziny)<sup>27</sup>. Natomiast gwarancje w sprawie utrzymania zasady „jedno państwo - jeden komisarz” - mają charakter polityczny (zawarte są jedynie w konkluzjach Rady Europejskiej). Znalazły one wyraz w omawianej decyzji 2013/272/UE z 22 maja 2013 r. (motyw pierwszy preambuły tej decyzji wyraźnie nawiązuje

---

<sup>26</sup> Konkluzje Prezydencji przyjęte podczas spotkania Rady Europejskiej 18-19 czerwca 2009 r. (Bruksela, 19 czerwca 2009 r., nr 11225/09), punkt I oraz załączniki 1,2 i 3.

<sup>27</sup> Szczegółowo: M. Nowacki, *Zwykła procedura zmiany (traktat rewizyjny): protokoły hiszpański, czeski i irlandzki* (w:) *Rewizja Traktatów stanowiących podstawę Unii Europejskiej po wejściu w życie Traktatu z Lizbony. Praktyka, problemy prawne i proceduralne* (red. J. Barcz), Warszawa 2012, s. 91 i nast.

do gwarancji udzielonych Irlandii).

W decyzji (art. 1) Rada Europejska utrzymała formułę składu Komisji, jaką przewidywał TUE w art. 17 ust. 4 na okres przejściowy, przy czym wyraźnie zastrzeżono, że liczba członków Komisji ma odpowiadać liczbie państw członkowskich: Komisja, która podejmie obowiązki 1 listopada 2014 r., składać się będzie z takiej liczby członków, w tym jej Przewodniczącego i Wysokiego Przedstawiciela Unii do Spraw Zagranicznych i Polityki Bezpieczeństwa, która odpowiada liczbie państw członkowskich. Wprowadzenie jasnego ograniczenia co do górnej granicy liczby członków Komisji kładzie kres rozważaniom, czy Rada Europejska mogłaby zwiększyć liczbę komisarzy w stosunku do liczby państw członkowskich.

Art. 2 decyzji zobowiązuje Radę Europejską do dokonania przeglądu zawartego w niej rozwiązania „pod kątem wpływu na funkcjonowanie Komisji”. Cezurą przeprowadzenia takiego przeglądu jest powołanie kolejnego składu Komisji - albo po akcesie trzydziestego państwa, albo przed upływem kadencji Komisji powołanej 1 listopada 2014 r. (czyli przed 1 listopada 2019 r.).

Przesłanie tego zobowiązania jest jednoznaczne: chodzi o to, aby wziąć pod uwagę efektywność działania Komisji, która już w składzie 27 komisarzy miała problem z racjonalnym podziałem portfeli zadań dla poszczególnych komisarzy, co zapewne pogłębiło się po akcesie Chorwacji i zwiększeniu liczby komisarzy do 28. Jak wspomniano, gwarancje udzielone Irlandii w tej dziedzinie mają charakter polityczny i mogą być w przyszłości bez trudu zmienione, o ile Irlandia wyrazi na to zgodę (decyzja Rady Europejskiej w sprawie składu Komisji podejmowana jest jednomyślnie). Argumenty przemawiające na rzecz zmniejszenia liczby członków Komisji i podniesienie w ten sposób efektywności jej działania są przekonujące, a upływ czasu może ułatwić pokonanie zastrzeżeń i obaw politycznych. W każdym razie decyzja Rady Europejskiej 2013/272/UE w żadnym razie nie zamyka dyskusji nad redukcją składu Komisji w porównaniu z liczbą państw członkowskich UE.

# Zwiększenie liczby rzeczników generalnych w Trybunale Sprawiedliwości Unii Europejskiej w ramach implementacji Traktatu z Lizbony

(w:) Prawo organizacji międzynarodowych wobec problemów współczesnego świata.  
Red. B. Mikołajczyk, J. Nowakowska-Małusecka,  
Bydgoszcz-Katowice 2014  
(strony 153-163).

## 1. Uwagi wstępne

Rzecznicy generalni „wspomagają” sędziów Trybunału Sprawiedliwości od czasu jego ustanowienia. Instytucja rzecznika generalnego wywodzi się z francuskiego systemu prawnego, w którym przed Radą Stanu i sądami administracyjnymi występują *Commissaires du gouvernement*<sup>1</sup>. Zadania rzeczników generalnych w Trybunale Sprawiedliwości pozostają od początku niezmiennie<sup>2</sup> i polegają na „publicznym przedstawieniu, przy zachowaniu całkowitej bezstronności i niezależności, uzasadnionych wniosków w sprawach, które zgodnie ze Statutem Trybunału Sprawiedliwości „... wymagają (ich) zaangażowania”<sup>3</sup>.

Początkowo kwestia liczby rzeczników generalnych nie budziła emocji.

---

<sup>1</sup> Por. M. A. Dausses, *Prawo gospodarcze Unii Europejskiej*, Warszawa 1999, s. 88.

<sup>2</sup> Por. Art. 11 Statutu Trybunału Sprawiedliwości ustanowionego na mocy TEWWiS i art. 252 akapit drugi TFUE.

<sup>3</sup> Ostatnio na temat znaczenia rzeczników generalnych dla orzecznictwa Trybunału Sprawiedliwości: A. Łazowski, *Advocates General and Grand Chamber Cases: Assistance with the Touch of Substitution* (w:) *Cambridge Yearbook of European Studies* (2011-2012) s. 635 i nast.; I. Solanke, *The Advocate General - Securing Trust in the European Union Court of Justice?* Centre for European Legal Studies. University of Cambridge. November 2011.



Niemniej, wraz z kolejnymi falami rozszerzenia Wspólnot a następnie Unii Europejskiej, narastała dysproporcja w licznie sędziów Trybunału Sprawiedliwości i adwokatów generalnych. W obliczu jednoczesnego rozrostu obciążenia Trybunału Sprawiedliwości coraz większa liczba jego wyroków (ostatnio około 50%) wydawana była bez uprzedniego przedłożenia opinii przez rzecznika generalnego<sup>4</sup>. Co najmniej od czasu finalizacji prac nad Traktatem z Nicei narastać zaczął więc problem zwiększenia liczby rzeczników generalnych, przy czym zawarta w Traktatach (w TWE a obecnie w TFUE) procedura umożliwia dokonanie takiego zabiegu na mocy decyzji Rady bez potrzeby zmiany postanowień Traktatu.

Ważny etap tego procesu związany jest z wejściem w życie Traktatu z Lizbony. W toku bowiem negocjacji nad tym Traktatem osiągnięto porozumienie polityczne między państwami członkowskimi (jest to istotne, bowiem decyzja w Radzie zapada jednomyślnie) w sprawie zwiększenia liczby rzeczników generalnych. Porozumienie to zostało sfinalizowane dopiero na początku 2013 r.

Z polskiego punktu widzenia jest ono szczególnie istotne, Polska dołączyła bowiem do grona (obecnie sześciu) największych państw członkowskich, dla których obywateli zastrzeżone jest „stałe miejsce” rzecznika generalnego. Podlegają oni naturalnie rotacji w cyklach sześcioletnich (podobnie jak stanowiska sędziów), niemniej nie są objęci rotacją między państwami członkowskim, której podlegają pozostałe państwa członkowskie UE (poza wspomnianą wyżej grupą sześciu państw) ze względu na mniejszą liczbę rzeczników generalnych w stosunku do liczby tych państw. W związku z tym rzeczników generalnych, obywateli państw spoza grupy sześciu największych państw, nie dotyczy możliwość ponownej nominacji (por. art. 253 akapit czwarty TFUE). Gdyby Polska pozostała objęta uprzednim systemem rotacji państw, to miałyby prawo wskazania swojego obywatela do objęcia funkcji rzecznika generalnego

---

<sup>4</sup> Por. Pismo Niilo Jääskinena, Pierwszego Rzecznika Generalnego z dnia 15 lutego 2013 r. do King's College, London. Strona internetowa (data weryfikacji: 7 kwietnia 2013 r.).

dopiero na lata 2042-2048<sup>5</sup>.

## **2. Ewolucja liczby rzeczników generalnych do rozszerzenia UE w 1995 r.**

Art. 32 Traktatu ustanawiającego Europejską Wspólnotę Węgla i Stali (TEWWiS),<sup>6</sup> dotyczący składu Trybunału Sprawiedliwości, nie zawierał regulacji dotyczących rzeczników generalnych. Odnosił się on jedynie do sędziów Trybunału Sprawiedliwości, określając ich liczbę na siedmiu, okres sprawowania urzędu na sześć lat, przy czym po okresie trzech lat następowała częściowa wymiana składu. Do rzeczników generalnych odnosił się natomiast art. 10 Statutu Trybunału Sprawiedliwości, dołączony w formie Protokołu do TEWWiS<sup>7</sup>. Na mocy postanowień tego artykułu ustanowiono dwóch rzeczników generalnych, ich zadania - analogiczne do obecnych - określone zostały w art. 11 Statutu, a art. 12 ustalał zasady ich kadencji, analogiczne do kadencji sędziów.

Postanowienia dotyczące rzeczników generalnych znalazły się natomiast w art. 166 Traktatu ustanawiającego Europejską Wspólnotę Gospodarczą (TEWG)<sup>8</sup>. W pierwotnym tekście tego Traktatu zachowano liczbę dwóch rzeczników generalnych, przy czym dodano postanowienia, stosownie do których na żądanie Trybunału Sprawiedliwości Rada, stanowiąc jednomyślnie, mogła zwiększyć ich liczbę. Oba stanowiska rzeczników generalnych obsadzali obywatele RFN i Francji<sup>9</sup>.

---

<sup>5</sup> Por. Stanowisko MSZ z 30 marca 2011 r. w sprawie zwiększenia liczby Rzeczników Generalnych w Trybunale Sprawiedliwości UE. Strona internetowa MSZ (data weryfikacji: 7 kwietnia 2013 r.).

<sup>6</sup> TEWWiS został podpisany w Paryżu 18 kwietnia 1951 r., wszedł w życie 23 lipca 1952 r. i wygasł 23 lipca 2002 r.

<sup>7</sup> Protokół w sprawie Statutu Trybunału Sprawiedliwości (przyjęty na podstawie art. 45 TEWWiS).

<sup>8</sup> TEWG został podpisany w Rzymie 25 marca 1957 r. i wszedł w życie 1 stycznia 1958 r. Postanowienia do tyczące rzeczników generalnych znalazły się również w odpowiednich postanowieniach TEWWiS i Traktatu ustanawiającego Europejską Wspólnotę Energii Atomowej (TEWEA).

<sup>9</sup> Por. I. Solanke, *The Advocate General ...*, s. 1.

Kolejne fale rozszerzenia Wspólnot (a następnie Unii Europejskiej) w zróżnicowanym zakresie oddziaływały na zwiększenie liczby rzeczników generalnych (przypomnijmy, że jeśli chodzi o liczbę sędziów Trybunału Sprawiedliwości, to obowiązywała od początku zasada „jedno państwo - jeden sędzia”: czyli wraz ze wzrostem liczby państw członkowskich, wzrasta odpowiednio liczba sędziów Trybunału).

Na mocy art. 18 Aktu o warunkach przystąpienia i dostosowaniu Traktatów, będącego załącznikiem do Traktatu o akcesie Danii, Irlandii i Wielkiej Brytanii,<sup>10</sup> zwiększono liczbę rzeczników generalnych do trzech. Art. 16 Aktu o warunkach przystąpienia i dostosowaniu Traktatów, będącego załącznikiem do Traktatu o akcesie Grecji,<sup>11</sup> dotyczący Trybunału Sprawiedliwości, nie zwiększył natomiast liczby rzeczników generalnych. Z kolei art. 18 Aktu o warunkach przystąpienia i dostosowaniu Traktatów, będącego załącznikiem do Traktatu o akcesie Hiszpanii i Portugalii,<sup>12</sup> zwiększył liczbę rzeczników generalnych do sześciu.

Istotną cezurą było rozszerzenie Unii Europejskiej o Austrię, Finlandię i Szwecję 1 stycznia 1995 r.<sup>13</sup>, przy tej okazji ustalono bowiem liczbę rzeczników generalnych oraz zasady ich rotacji, które obowiązywały do czasu finalizacji obecnej reformy, a więc również w toku przystąpienia Polski do Unii Europejskiej 1 maja 2004 r.

---

<sup>10</sup> Traktat został podpisany 22 kwietnia w Luksemburgu i wszedł w życie 1 stycznia 1972 r. Dz. Urz. WE 1972 L 73/5.

<sup>11</sup> Traktat został podpisany 28 maja 1979 r. w Atenach i wszedł w życie 1 stycznia 1980 r. Dz. Urz. WE 1979 L 291/9.

<sup>12</sup> Traktat został podpisany 12 czerwca 1985 r. w Madrycie i wszedł w życie 1 stycznia 1986 r. Dz. Urz. WE 1985 L 302/9.

<sup>13</sup> Por. J. Barcz, *Austria w Unii Europejskiej. Problemy prawne w procesie akcesyjnym*, Opole 2001 (zwłaszcza s. 55).

Na mocy art. 20 Aktu o warunkach przystąpienia i dostosowaniu Traktatów, będącego załącznikiem do Traktatu o akcesie Austrii, Finlandii i Szwecji,<sup>14</sup> zwiększono liczbę rzeczników generalnych do ośmiu oraz dodano do art. 166 TWE akapit, stosownie do którego „na okres od przystąpienia do 6 października 2006 r. powołany zostanie jednakże dziewiąty rzecznik generalny”. Postanowienia te uzupełniał art. 157 Aktu, stosownie do którego bezpośrednio po akcesie nastąpiła nominacja trzech dodatkowych rzeczników generalnych (ust. 3), przy czym kadencja jednego z nich zakończyła się 6 października 1997 r., a kadencje dwóch pozostałych 6 października 2006 r. Przejściowo więc, na mocy wyraźnych postanowień TWE, w okresie od 1 stycznia 1995 r. do 6 października 2006 r. było dziewięciu rzeczników generalnych, przekroczone tym samym zasadniczy pułap ustalony w TWE (ośmiu rzeczników generalnych).

Zasady rotacji sprecyzowane zostały w deklaracji nr 2 zawartej w Akcie Końcowym<sup>15</sup>, której treść została przejęta do Wspólnej deklaracji państw członkowskich z 1 stycznia 1995 r. dotyczącej art. 31 decyzji dostosowującej instrumenty odnoszące się do akcesji nowych państw członkowskich Unii Europejskiej<sup>16</sup>.

W deklaracji tej potwierdzono<sup>17</sup>, że pięć „dużych” państw członkowskich (Niemcy, Francja, Włochy, Hiszpania i Wielka Brytania) nie jest objętych rotacją, czyli mają one prawo „stale” wskazywać swoich obywateli na rzeczników generalnych. Pozostałe trzy miejsca podlegają natomiast rotacji według przyjętego systemu alfabetycznego<sup>18</sup>, przy czym

---

<sup>14</sup> Traktat został podpisany 24 czerwca 1994 r. w Korfu i wszedł w życie 1 stycznia 1995 r. Dz. Urz. WE 1994 C 241/9.

<sup>15</sup> Por. G. Stadler, *Europarecht. Österreich in der EU*, Wien 1995, Erklärungen Schlußakte 21.

<sup>16</sup> Joint Declaration on Article 31 of the Decision adjusting the instruments concerning the accession of the New Member States to the European Union, Official Journal EC 1995 L 1/221.

<sup>17</sup> Akapit pierwszy deklaracji.

<sup>18</sup> Przy wyznaczeniu kolejności alfabetycznej państw członkowskich UE obowiązuje tzw. alternat absolutny, który oznacza, że państwa wymieniane są alfabetycznie według pierwszej litery swojej nazwy we własnym języku.

trzy nowe państwa członkowskie (Austria, Finlandia i Szwecja) zostają włączone w ten system.

W deklaracji sprecyzowano kolejność rotacji w sposób następujący<sup>19</sup>: Belgia (1988-1994), Dania (1991-1997), Grecja (Ellas) (1994-2000), Irlandia, Luksemburg, Niderlandy, Austria (Österreich), Portugalia, Finlandia (Suomi) i Szwecja (Sverige). Aby zapewnić płynność częściowej wymiany składu co trzy lata ustalono<sup>20</sup> - jak wspomniano wyżej - czasowe zwiększenie liczby rzeczników generalnych do dziewięciu i następujący system rotacji od 1 stycznia 1995 r.: z dniem akcesu nominowano rzecznika generalnego obywatelstwa hiszpańskiego, irlandzkiego i włoskiego, przy czym kadencja rzecznika hiszpańskiego zakończyła się 6 października 1997 r., a rzeczników irlandzkiego i włoskiego 6 października 2006 r.

Przed akcesem Polski do Unii Europejskiej nominowano rzeczników generalnych - obywateli Luksemburga, Niderlandów, Austrii (2000-2006) i Portugalii (2003-2009)<sup>21</sup>. Było to o tyle istotne, że w ogólnym systemie alfabetycznej rotacji państw „minęła” kolejka Polski bezpośrednio przed akcesem 1 maja 2004 r. (według tego systemu Polska poprzedza Portugalię).

### **3. Kwestia liczby rzeczników generalnych w Traktacie z Nicei**

Reforma ustrojowa Unii Europejskiej przeprowadzona na mocy Traktatu z Nicei została ograniczona do „instytucjonalnego przygotowania” Unii do „dużego” rozszerzenia, tj. przyjęcia nowych 12 państw członkowskich, w tym Polski. Ówczesne państwa członkowie nie były w stanie porozumieć

---

<sup>19</sup> Akapit drugi deklaracji.

<sup>20</sup> Akapit trzeci deklaracji.

<sup>21</sup> Por. *Unia Europejska. Prawo instytucjonalne i gospodarcze* (red. A. Łazowski), Warszawa 2007, s. 108/109.

się co do zasadniczej reformy ustrojowej Unii<sup>22</sup>. Istotnym wyjątkiem była, przeprowadzona bez rozgłosu, głęboka reforma ówczesnych sądów wspólnotowych<sup>23</sup>. Przeprowadzono istotne reformy dotyczące składu Trybunału Sprawiedliwości i ówczesnego Sądu Pierwszej Instancji, ustanowiono podstawę prawną dla powołania sądów wyspecjalizowanych (zwanych wówczas „izbami sądowymi”), zreformowano wewnętrzną strukturę sądów oraz zakres ich właściwości<sup>24</sup>.

Jeśli chodzi natomiast o liczbę rzeczników generalnych, to na mocy Traktatu z Nicei utrzymano formułę ustaloną w 1995 r. Po wejściu w życie Traktatu z Nicei 1 lutego 2003 r.<sup>25</sup> ówczesny art. 222 akapit pierwszy TWE potwierdzał, że rzeczników generalnych w Trybunału Sprawiedliwości jest ośmiu oraz że istnieje możliwość zwiększenia tej liczby na mocy jednomyślnej decyzji Rady UE wydanej na żądanie Trybunału Sprawiedliwości. Nowym rozwiązaniem, pozostającym jednak poza zakres niniejszej analizy, było wprowadzenie możliwości (ówczesny art. 244 akapit pierwszy TWE w powiązaniu z ówczesnym art. 49 Statutu Trybunału Sprawiedliwości) powoływania rzeczników generalnych w Sądzie Pierwszej Instancji, niemniej spośród składu sędziowskiego. Wprowadzono również pewną elastyczność co do występowania rzecznika generalnego w Trybunale Sprawiedliwości, podkreślając, że przedkłada on wnioski w sprawach, które „wymagają jego zaangażowania” stosownie do postanowień Statutu Trybunału Sprawiedliwości (ówczesny art. 222 akapit drugi TWE).

Ówczesne państwa kandydujące, które miały pewien wpływ na przebieg negocjacji w ramach Konferencji Międzyrządowej 2000 nad Traktatem z

---

<sup>22</sup> Por. J. Barcz, *Traktat z Nicei. Zagadnienia prawne i instytucjonalne*, Warszawa 2005 (wydanie drugie).

<sup>23</sup> Por. B. Kurcz, *Reforma systemu sądownictwa w Unii Europejskiej w kontekście rozszerzenia. Wybrane zagadnienia* (w:) *Studia z prawa europejskiego* (red. St. Biernat), Kraków 2000.

<sup>24</sup> Por. J. Barcz, *Traktat z Nicei ...*, s. 108 i nast.

<sup>25</sup> Tekst jednolity TUE i TWE w brzmieniu nadanym przez Traktat z Nicei: Dz. Urz. WE 2002 C 325/1.

Nicei, nie zajmowały się kwestią zwiększenia liczby rzeczników generalnych. Postulat taki miałby uzasadnienie w związku ze zbliżającym się bez mała podwojeniem liczby państw członkowskich UE (z 15 do 27): utrzymanie uprzedniej liczby ośmiu rzeczników generalnych istotnie pogłębiało dysparytet w stosunku do liczby sędziów, niekorzystny również z punktu widzenia wzrostu obciążenia Trybunału - z czym należało się liczyć w związku z „dużym” rozszerzeniem.

W stanowisku Polski w odniesieniu do ustaleń objętych Traktatem z Nicei<sup>26</sup> odnotowano co prawda kwestię umożliwienia przedstawicielom nowych państw członkowskich „bezpośredniego udziału w pracach organów systemu sądowego UE” i w tym kontekście nawiązano m.in. do liczby rzeczników generalnych<sup>27</sup>, nie wiązały się z tym jednak konkretne postulaty podniesienia dotychczasowej liczby rzeczników generalnych. Wstrzeźliwość tę można tłumaczyć okolicznością, iż wówczas przedmiotem negocjacji były znacznie istotniejsze problemy instytucjonalne, zwłaszcza formuła podejmowania w Radzie UE decyzji większością kwalifikowaną, skład kolegium Komisji Europejskiej, formuła alokacji miejsc w Parlamencie Europejskim, a jeśli chodzi o skład ówczesnych sądów wspólnotowych – utrzymanie zasady „jedno państwo - jeden sędzia” w Trybunale Sprawiedliwości i w Sądzie Pierwszej Instancji (pojawily się bowiem postulaty, aby - w imię zasady efektywności - liczbę sędziów zmniejszyć w stosunku do liczby państw członkowskich)<sup>28</sup>.

Traktat z Nicei utrzymał - jak wiadomo - liczbę sędziów Trybunału, odpowiadającą liczbie państw członkowskich (ówczesny art. 221 akapit pierwszy TWE), a w odniesieniu do składu Sądu Pierwszej Instancji wprowadził formułę, iż składa się on „co najmniej” z jednego sędziego z

---

<sup>26</sup> Por. *Konferencja Międzyrządowa - polski punkt widzenia*, Ministerstwo Spraw Zagranicznych, czerwiec 2000 oraz *Traktat z Nicei - polski punkt widzenia*. Ministerstwo Spraw Zagranicznych, Warszawa, 15 lutego 2001 r. (w:) *Traktat z Nicei. Wnioski dla Polski* (red. J. Barcz, R. Kuźniar, H. Machińska, M. Popowski), Warszawa 2001.

<sup>27</sup> *Konferencja Międzyrządowa - polski punkt widzenia ...* .

<sup>28</sup> Por. J. Barcz, *Traktat z Nicei ...*, s. 44.

każdego państwa członkowskiego (konkretną liczbę sędziów pozostawiono do regulacji Statutu Trybunału Sprawiedliwości)<sup>29</sup>. Gwarantowało to nowym państwom członkowskim możliwość obsadzenia tych stanowisk własnymi obywatelami. W tym świetle, oraz uwzględniając wyżej wymienione, zasadnicze problemy, kwestia liczby rzeczników generalnych zeszła na plan dalszy.

W każdym razie utrzymanie na mocy Traktatu z Nicei uprzedniej formuły jeśli chodzi o liczbę rzeczników generalnych w Trybunale Sprawiedliwości rzutowało bezpośrednio na wynik negocjacji akcesyjnych i treść Traktatu akcesyjnego. Rozwiązania instytucjonalne wprowadzone na mocy Traktatu z Nicei zastępowały bowiem - co do zasady - negocjacje akcesyjne w dziedzinie dostosowań instytucjonalnych Unii Europejskiej. Traktat akcesyjny zawierał w tej sytuacji jedynie postanowienia o charakterze intertemporalnym, związane ze skorelowaniem reform instytucjonalnych Unii z datą wejścia w życie Traktatu akcesyjnego oraz terminem wyborów do Parlamentu Europejskiego i nominacji nowych członków Komisji Europejskiej<sup>30</sup>.

#### **4. Kwestia liczby rzeczników generalnych w Traktacie akcesyjnym 2004**

Tak więc w okresie finalizacji negocjacji akcesyjnych przez Polskę obowiązywały ówczesne przepisy art. 222 akapit pierwszy TWE, stosownie do których: „Trybunał Sprawiedliwości jest wspomagany przez ośmiu rzeczników generalnych. Jeżeli Trybunał Sprawiedliwości tego zażąda, Rada, stanowiąc jednomyślnie, może zwiększyć liczbę rzeczników generalnych”<sup>31</sup>.

---

<sup>29</sup> Statut (określony w Protokole) może być zmieniany przez Parlament Europejski i Radę UE w drodze zwykłej procedury ustawodawczej - na wniosek Trybunału Sprawiedliwości i po konsultacji z Komisją Europejską albo na wniosek Komisji Europejskiej po konsultacji z Trybunałem Sprawiedliwości (obecny art. 281 TFUE). Po wejściu w życie Traktatu z Nicei utrzymano liczbę sędziów Sądu Pierwszej Instancji równą liczbie państw członkowskich.

<sup>30</sup> Szczegóły - por. J. Barcz, *Traktat z Nicei ...*.

<sup>31</sup> Obecny art. 252 akapit pierwszy TFUE.



Podczas negocjacji akcesyjnych, w związku z ustaleniami zaakceptowanymi w kontekście Traktatu z Nicei, nie nastawano na zwiększenie liczby rzeczników generalnych i dołączenie Polski do listy państw „dużych”, mających „stałego” rzecznika. Zaakceptowano wspólne stanowisko (ówczesnych „starych” państw członkowskich - przedstawione w roku negocjacji akcesyjnych), które powtarzało zdanie drugie akapitu pierwszego art. 222 TWE - „Jeżeli Trybunał Sprawiedliwości tego zażąda, Rada, stanowiąc jednomyślnie, może zwiększyć liczbę rzeczników generalnych”, uzupełniając je sformułowaniem: „W przeciwnym przypadku, (...) nowe Państwa Członkowskie włączane są w istniejące porozumienie dotyczące rotacji w celu ich (rzeczników) nominacji”<sup>32</sup>.

Powyższe wspólne stanowisko było przedmiotem interpretacji Służby prawnej Rady UE, która wyjaśniła, że nowe państwa członkowskie włączone zostają w istniejący system rotacji według kolejności alfabetycznej, obejmujący miejsca trzech rzeczników generalnych<sup>33</sup>. Wspólne stanowisko „starych” państw członkowskich zostało zaakceptowane i bez zmian powtórzone w deklaracji nr 2 (przyjętej przez pełnomocników państw negocjujących) zamieszczonej w Akcie końcowym dołączonym do Traktatu akcesyjnego<sup>34</sup>.

Ponieważ Trybunał Sprawiedliwości nie wystąpił po wejściu w życie Traktatu akcesyjnego z żądaniem zwiększenia liczby rzeczników generalnych, do dyspozycji państw objętych rotacją (do których należała również Polska) pozostawały nadal trzy miejsca rzeczników generalnych.

---

<sup>32</sup> „Otherwise ... new Member States will have to be integrated into the existing rotation arrangement for their appointment”.

<sup>33</sup> *Participation of the new Member States in the rotation arrangement for the appointment of Advocates-General. Contribution of the Legal Service to the Summary Record of Proceedings of COREPER on 21 November 2002.* Council of European Union. Brussels, 27 November 2002. 14904/02 JUR 456 ELARG 400.

<sup>34</sup> *Wybór dokumentów. Traktaty stanowiące podstawę Unii. Traktat akcesyjny. Prawo polskie.* Wstęp, wybór i opracowanie J. Barcz i A. Michoński, Warszawa 2006 (III wydanie) s. 289.

Od strony praktycznej,<sup>35</sup> włączenie w alfabetyczną kolejności rotacji według istniejącego systemu oznaczało, że po Portugalii (która obsadziła miejsce rzecznika generalnego w 2003 r.), w 2006 r. Słowenia i Słowacja obsadziły dwa kolejne miejsca, wówczas zwolnione do rotacji. Następnymi w kolejce państwami były: Finlandia, Szwecja, Belgia, Czechy, Dania, Estonia, Grecja, Irlandia, Cypr, Łotwa, Litwa, Luksemburg, Węgry, Malta, Niderlandy, Polska, Portugalia, Słowenia, Słowacja, Finlandia i Szwecja. Jak już wspomniano, przy takiej formule rotacji Polska miałaby możliwość desygnowania swojego obywatela na rzecznika generalnego na lata 2042-2048.

Można jeszcze dodać, że również pozostałe traktaty akcesyjne nie zajmowały się zwiększeniem liczby rzeczników generalnych. W Traktacie z Bułgarią i Rumunią<sup>36</sup> w artykułach 11 i 46 Aktu, dotyczących składu sądów unijnych, nie poruszono kwestii liczby rzeczników generalnych. Jest to o tyle zrozumiałe, że instytucjonalne warunki przystąpienia Bułgarii i Rumunii do Unii Europejskiej objęte były tzw. pakietem nicejskim. Do liczby rzeczników generalnych nie odnosi się również Traktat z Chorwacją<sup>37</sup> (art. 9 Aktu). W tym przypadku z kolei, podczas finalizacji negocjacji akcesyjnych, znany był już kompromis polityczny uzgodniony podczas negocjacji nad Traktatem z Lizbony.

## **5. Kwestia liczby rzeczników generalnych w Traktacie konstytucyjnym**

Również podczas prac nad „Traktatem ustanawiających Konstytucję dla Europy” (Traktatem konstytucyjnym), ostatecznie odrzuconym, sprawa liczby rzeczników generalnych nie budziła większego zainteresowania. W ramach prac Konwentu (działającego od 28 lutego 2002 r. do 19/20

---

<sup>35</sup> Por. *Appointments following accession. Reminder of procedures. Council of the European Council.* Brussels, 27 November 2003. 15425/03 INST 196.

<sup>36</sup> Podpisany w Luksemburgu 25 kwietnia 2005 r., wszedł w życie 1 stycznia 2007 r., Dz. Urz. UE 2005 L 157/203.

<sup>37</sup> Podpisany w Brukseli 9 grudnia 2011 r., Dz. Urz. UE 2012 L 112/21.

czerwca 2003 r.) powołano grupy robocze i tzw. koła dyskusyjne. Jedno z takich „kół” zajmowało się reformą sądownictwa unijnego<sup>38</sup>. W raporcie końcowym tego „koła”<sup>39</sup> nie dostrzeżono potrzeby zwiększenia liczby rzeczników generalnych. O ile wiadomo, do kwestii tej nie nawiązywali przedstawiciele państw kandydujących zasiadający w Konwencie<sup>40</sup>. Projekt Traktatu przedłożony przez Konwent powtarzał więc (z niewielkimi modyfikacjami) postanowienia akapitu pierwszego art. 222 TWE w brzmieniu nadanym przez Traktat z Nicei.

Ponieważ do kwestii liczby rzeczników generalnych nie powracano również podczas Konferencji Międzyrządowej 2003/2004<sup>41</sup>, w tekście ostatecznej wersji Traktatu konstytucyjnego znalazł się art. III-354 o następującym brzmieniu: „Trybunał Sprawiedliwości jest wspomagany przez ośmiu rzeczników generalnych. Jeżeli Trybunał Sprawiedliwości wystąpi z takim wnioskiem, Rada, stanowiąc jednomyślnie, może przyjąć decyzję europejską w sprawie zwiększenia liczby rzeczników generalnych”<sup>42</sup>.

Jak wspomniano, Traktat konstytucyjny został ostatecznie odrzucony (głównie za sprawą negatywnych wyników referendum we Francji i w Niderlandach), niemniej utrzymanie ówczesnej formuły odnoszącej się do liczby rzeczników generalnych miało istotne znaczenie dla negocjacji nad późniejszym Traktatem z Lizbony. Co do zasady bowiem - podczas negocjacji nad tym Traktatem - starano się przejąć „pakiet instytucjonalny” zawarty w Traktacie konstytucyjnym.

---

<sup>38</sup> Por. I. Gęsior, *Organy sądownicze Unii Europejskiej w projekcie Traktatu konstytucyjnego* (w:) *Przyszły Traktat konstytucyjny. Zagadnienia prawno-polityczne, instytucjonalne i proces decyzyjny w UE* (red. J. Barcz), Warszawa 2004, s. 361 i nast.

<sup>39</sup> *Rapport final du Cercle de discussion sur le fonctionnement de la Cour de justice*, CONV 636/03.

<sup>40</sup> Por. J. Barcz, *Przewodnik po Traktacie konstytucyjnym*, Warszawa 2005, s. 59/60.

<sup>41</sup> Tamże, s. 32 i nast.

<sup>42</sup> Tamże, s. 483. Por. również J.C. Piris, *The Lisbon Treaty: A legal and Political Analysis*. Cambridge University Press 2010, s. 23 i nast.

## 5. Uzgodnienia podjęte podczas negocjacji nad Traktatem z Lizbony

Niemniej, podczas negocjacji nad Traktatem z Lizbony, powrócono do sprawy liczby rzeczników generalnych. W ramach kompensaty za odstąpienie od „systemu pierwiastkowego” w dziedzinie głosowania większością kwalifikowaną w Radzie UE delegacja polska zgłosiła m.in. postulat zwiększenia liczby rzeczników generalnych i w ramach tej zwiększonej liczby przyznania Polsce miejsca stałego w gronie (powiększonych do sześciu) „dużych” państw członkowskich<sup>43</sup>.

Postulaty polskie spotkały się ze zrozumieniem a uzgodniony kompromis podczas Konferencji Międzyrządowej 2007<sup>44</sup> (potwierdzony na szczeblu politycznym podczas spotkania Rady Europejskiej w dniu 18-19 października 2007 r.) znalazł wyraz w deklaracji nr 38 odnoszącej się do art. 252 TFUE: „Konferencja oświadcza, że jeżeli Trybunał Sprawiedliwości wystąpi, zgodnie z artykułem 252 akapit pierwszy Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej, o zwiększenie liczby rzeczników generalnych o trzy osoby (czyli jedenastu zamiast ośmiu), Rada, stanowiąc jednomyślnie, wyrazi na to zgodę. W takim przypadku Konferencja uzgadnia, że Polska, podobnie jak ma to obecnie miejsce w przypadku Niemiec, Francji, Włoch, Hiszpanii i Zjednoczonego Królestwa, będzie miała stałego rzecznika generalnego i nie będzie już uczestniczyć w systemie rotacji, a tym samym obowiązujący system rotacji będzie obejmował pięciu rzeczników generalnych zamiast trzech”<sup>45</sup>.

---

<sup>43</sup> Por. J. Barcz, *Unia Europejska na rozstajach. Traktat z Lizbony. Dynamika i główne kierunki reformy ustrojowej*, Warszawa 2010, s. 234/235.

<sup>44</sup> Por. A. Kremmer, *Aspekty prawne negocjacji podczas Konferencji Międzyrządowej 2007 ze szczególnym uwzględnieniem udziału Polski* (w:) *Traktat z Lizbony. Główne reformy ustrojowe Unii Europejskiej* (red. J. Barcz), Warszawa 2008, s. 49.

<sup>45</sup> Deklaracja nr 38 odnosząca się do artykułu 252 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej w sprawie liczby rzeczników generalnych w Trybunale Sprawiedliwości, Dz. Urz. UE 2012 C 326/352.

Z deklaracji tej wynika, iż na szczeblu politycznym ustalono zwiększenie liczby rzeczników generalnych do jedenastu oraz że w przypadku takiego zwiększenia Polska otrzyma „stałe” miejsce rzecznika generalnego.

Niemniej podjęcie w tej sprawie decyzji przez Radę UE przeciągało się<sup>46</sup>. Przyjmując ustalenie polityczne Rada Europejska pominęła bowiem zasadę autonomii instytucjonalnej i nie przeprowadziła stosownych konsultacji z Trybunałem Sprawiedliwości. Tymczasem – stosownie do postanowień art. 252 TFUE (dawny art. 222 TWE), nim Rada UE podejmie decyzje w sprawie zwiększenia liczby rzeczników generalnych, ze stosownym „żądaniem” musi wystąpić Trybunał Sprawiedliwości. Niezależnie więc od tego, że Trybunał (sędziowie) mogli poczuć się zlekceważeni podjętym bez konsultacji z nimi ustaleniem politycznym oraz naruszeniem zasady autonomii instytucjonalnej,<sup>47</sup> to stosunkowo dobrze znane było (co najmniej) wstrzemięźliwe nastawienie sędziów do instytucji rzecznika generalnego oraz do postulatów zwiększenia ich liczby.

Pewien nacisk na Trybunał Sprawiedliwości zaczęły wywierać organizacje pozarządowe. Helsińska Fundacja Praw Człowieka skierowała 11 marca 2011 r. list w sprawie zwiększenia liczby rzeczników generalnych do Prezydenta Trybunału, V. Skourisa, podkreślając zwłaszcza znaczenie finalizacji decyzji w tej sprawie dla podniesienia sprawności orzeczniczej Trybunał w dziedzinie ochrony praw podstawowych<sup>48</sup>. Polskie Ministerstwo Spraw Zagranicznych, ustosunkowując się do listu Fundacji (który otrzymało do wiadomości), podkreśliło, że kwestię zwiększenia liczby rzeczników generalnych traktuje priorytetowo. W swoim stanowisku MSZ wskazało, że takie zwiększenie leży również w interesie samego

---

<sup>46</sup> Por. J. Barcz, *Traktat z Lizbony. Wybrane aspekty działań implementacyjnych*, Warszawa 2012, s. 282 i nast.

<sup>47</sup> Stosownie do tej zasady „Każda instytucja działa w granicach uprawnień przyznanych jej na mocy Traktatów, zgodnie z procedurami, na warunkach i w celach w nich określonych. Instytucje lojalnie ze sobą współpracują” (art. 13 ust. 2 TUE).

<sup>48</sup> Pismo Helsińskiej Fundacji Praw człowieka z dnia 10 marca 2011 r. Symbol: 914/2011/37801/PSP/IP.

Trybunału Sprawiedliwości w związku ze znaczącym przyrostem spraw związanym z „dużym” rozszerzeniem. Następnie o stanowisku stwierdzono, „że od czasu wejścia w życie Traktatu z Lizbony Rząd RP podejmuje aktywne starania zarówno na forum Rady, zabiegając o wprowadzenie przez kolejne prezydencje rotacyjne tematu zwiększenia liczby rzeczników na agendę prac implementacyjnych Traktatu z Lizbony, jak również w kontaktach przedstawicieli Rządu z Prezesem TSUE, każdorazowo wskazując na konieczność implementacji porozumienia politycznego z 2007 r.”<sup>49</sup>.

## 6. Finalizacja podjętych ustaleń

Jest rzeczą charakterystyczną, że Trybunał Sprawiedliwości wystąpił wiosną 2011 r. z wnioskiem o zwiększenie liczby sędziów Sadu UE (obecnie 27) o dwunastu<sup>50</sup>, nie wspominając o zwiększeniu liczby rzeczników generalnych. Podczas wstępnej dyskusji w Radzie do Spraw Ogólnych w dniu 18 lipca 2011 r. omówiono wniosek Trybunału Sprawiedliwości, przy czym również nie wspomniano o rzecznikach generalnych<sup>51</sup>.

W sprawie wniosku Trybunału o zwiększenie liczby sędziów Sądu UE decyzja podejmowana jest przez Radę UE i Parlament Europejski zgodnie ze zwykłą procedurą ustawodawczą, na wniosek Trybunału i po konsultacji Komisji Europejskiej (art. 281 TFUE). Większość państw członkowskich bardzo wstrzeźliwie odniosła się do wniosku Trybunału, mając przede wszystkim na uwadze związane ze wzrostem liczby sędziów Sądu UE znaczące obciążenia finansowe (w okresie ostrego kryzysu finansowego w

---

<sup>49</sup> Stanowisko MSZ z 30 marca 2011 r. ... .

<sup>50</sup> *Projet de modifications du Statut de la Cour de Justice de l'Union Europeenne et de son Annexe I* (pismo w posiadaniu autora). Por. V. Skouris, *Zmiany organizacyjne w Trybunale Sprawiedliwości i jego działalność w 2011 r.* (w:) *Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej. Sprawozdanie roczne 2011*, Luksemburg 2012, s. 9.

<sup>51</sup> Por. komunikat PAP z 18.07. 2011 r. (Bruksela).

strefie euro). Pojawiły się również istotne rozbieżności co do formuły rotacji grupy sędziów, przekraczających liczbę państw członkowskich. Oczywiście wniosek Trybunału w sprawie zwiększenia liczby sędziów w Sądzie UE, ponieważ nie obejmował kwestii zwiększenia liczby rzeczników generalnych, nie mógł stać się - z formalnego punktu widzenia - podstawą wszczęcia procedury w sprawie podjęcia przez Radę UE decyzji dotyczącej liczby rzeczników. Niemniej pewien związek polityczny między obydwojma sprawami zachodził.

Pod koniec polskiej Prezydencji w Radzie UE (a więc pod koniec 2011 r.) udało się w każdym razie osiągnąć w sprawie liczby rzeczników generalnych wstępne porozumienie z Trybunałem Sprawiedliwości. Niemniej jednak dopiero 16 stycznia 2013 r. - „*a la suite d'un long processus de reflexion et apres avoir evalue l'ensemble des elements pertinents*” - Prezydent Trybunału Sprawiedliwości, V. Skouris, wystąpił do Rady UE ze stosownym, formalnym wnioskiem na podstawie art. 252 akapit pierwszy zdanie drugie TFUE<sup>52</sup>. Jako uzasadnienie wniosku w liście podano trzy zasadnicze okoliczności: po pierwsze - wzrost liczby spraw związanych z rozszerzeniem Unii w latach 2004 i 2007 oraz zbliżającym się przystąpieniem Chorwacji do UE; po drugie - wzrost liczby spraw związanych z wejściem w życie Traktatu z Lizbony, zwłaszcza również zmiana charakteru znaczącej części tych spraw, wychodzących poza tradycyjne obszary prawa UE i wkraczające w takie nowe dziedziny jak swoboda przemieszczania się osób, prawo konkurencji i sprawy fiskalne; po trzecie - specyfikę pracy rzeczników generalnych, polegającą na konieczności wielostronnego naświetlenia szczególnie skomplikowanych spraw, co nabrało dodatkowego znaczenia w świetle wyżej wskazanych okoliczności<sup>53</sup>.

---

<sup>52</sup> List Prezydenta Trybunału Sprawiedliwości, V. Skourisa z 16 stycznia 2013 r. do Przewodniczącego Rady UE. Załącznik do dokumentu Rady UE: 5737/13, Bruxelles, le 25 janvier 2013.

<sup>53</sup> Tamże.

1 marca 2013 r. na forum Rady UE przedłożono projekt Wspólnego stanowiska Rady UE i państw członkowskich zebranych w Radzie UE w sprawie liczby rzeczników generalnych<sup>54</sup> (nawiązujący do Wspólnej deklaracji z 1 stycznia 1995 r. oraz deklaracji nr 38 dotyczącej art. 252 TFUE) oraz projekt decyzji Rady UE w sprawie zwiększenia liczby rzeczników generalnych w Trybunale Sprawiedliwości UE<sup>55</sup>.

Ostatecznie decyzja Rady UE została podjęta w dniu 25 czerwca 2013 r. (2013/336/UE)<sup>56</sup>. Uzgodnienie polityczne dotyczące zwiększenia liczby rzeczników do jedenastu zostało dostosowane do systemu ich rotacji i - stosownie do art. 1 tej decyzji przebiega następująco: od 1 lipca 2013 r. (wraz z wejściem w życie Traktatu akcesyjnego dotyczącego Chorwacji) liczba rzeczników generalnych została zwiększona o jednego (chodzi tu o „stałe” miejsce, przypadające Polsce)<sup>57</sup>; natomiast od 7 października 2015 r. liczba rzeczników wzrośnie o dalsze dwa miejsca i osiągnie finalną liczbę jedenastu (data ta wynika z przypadającej na ten dzień kolejnej tury wymiany części rzeczników rotacyjnych).

---

<sup>54</sup> Dokument Rady UE: 7013/13 ADD 1, Brussels, 1 march 2013.

<sup>55</sup> Dokument Rady UE: 7013/13, Brussels, 1 march 2013.

<sup>56</sup> Dz. Urz. UE 2013 L 179/92.

<sup>57</sup> Pierwszym rzecznikiem generalnym z Polski został prof. dr hab. Maciej Szpunar (uprzednio podsekretarz stanu w MSZ), mianowany 16 października 2013 r. (decyzja przedstawicieli rządów państw członkowskich 2013/507/UE, Dz. Urz. UE 2013 L 277/11) i zaprzysiężony 23 października 2013 r.



# **Wyrok niemieckiego Federalnego Trybunału Konstytucyjnego z dnia 18 marca 2014 r. Koniec sporu o konstytucyjność reformy strefy euro?**

(w:) Przegląd Sejmowy 2014, nr 5  
(strony 91-108).

## **1. Uwagi wstępne**

Wyrok niemieckiego Federalnego Trybunału Konstytucyjnego [dalej: FTK] z dnia 18 marca 2014 r. zamyka spory konstytucyjne w RFN związane z działaniami podejmowanymi na rzecz reformy strefy euro. Z jednej bowiem strony stanowi on ukoronowanie serii wcześniejszych wyroków dotyczących tych kwestii, z drugiej zaś FTK sprecyzował granice dopuszczalności skargi konstytucyjnej, ograniczając jednoznacznie możliwość jej nadużywania w celu prowadzenia politycznych kampanii, kosztem jej zasadniczej roli ochronnej w stosunku do praw podstawowych jednostki. W wyroku z 18 marca 2014 r. FTK rozwiązał wątpliwości konstytucyjnoprawne związane z dwoma umowami międzynarodowymi o centralnym znaczeniu dla reformy strefy euro - Traktatem ustanawiającym Europejski Mechanizm Stabilności, podpisanym przez państwa strefy euro 2 lutego 2012 r., wszedł w życie 27 września 2012 r. [dalej: TEMS] oraz Traktatem o stabilności, koordynacji i zarządzaniu w Unii Gospodarczej i Walutowej, podpisanym 2 marca 2012 r., wszedł w życie 1 stycznia 2013 r. [dalej: Traktat o unii fiskalnej lub TUF], uznając ustawy dotyczące tych traktatów za zgodne z Ustawą Zasadniczą RFN [dalej: UZ]. W wyroku tym FTK uznał za zgodną z Ustawą Zasadniczą również formułę zatwierdzenia decyzji Rady Europejskiej nr 2011/199/UE, na mocy której, wykorzystując po raz pierwszy tzw. procedurę kładki określoną w art. 48 ust. 6 TUE, uzupełniono art. 136 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej [dalej:

TfUE] o nowy ust. 3, umożliwiający ustanowienie trwałego mechanizmu pomocy finansowej dla państw strefy euro. W końcu FTK potwierdził również, że rozszerzenie praw Bundestagu w kreowaniu stanowiska RFN w sprawach związanych z Europejskim Mechanizmem Stabilności [dalej: EMS] (przede wszystkim zawarte w ustawie w sprawie finansowania udziału w EMS), czyni zadość wymogom związanym z ogólną kompetencją Bundestagu w dziedzinie polityki budżetowej (*haushaltspolitische Gesamtverantwortung des Bundestages*) oraz gwarantuje kompetencje ustawodawcy stosownie do jego odpowiedzialności integracyjnej (*Integrationsverantwortung*) Zarazem FTK potwierdził, że rozwijane uprzednio mechanizmy współdziałania rządu federalnego z Bundestagiem i Bundesratem „w sprawach Unii Europejskiej” odnoszą się odpowiednio do uzgodnień międzyrządowych, powiązanych blisko z prawem UE. Jest to zastrzeżenie istotne, bowiem reforma strefy euro przeprowadzana jest m.in. za pomocą umów międzynarodowych (takich jak TEMS i TUF), zawieranych formalnie poza ramami prawnoinstytucjonalnymi UE.

Znaczenia wyroku z 18 marca 2014 r., jako zamykającego spory konstytucyjne w RFN wokół reformy strefy euro, nie ogranicza to, że postanowieniem z 17 grudnia 2013 r. FTK wyłączył do odrębnego rozpoznania zarzuty dotyczące zgodności z prawem UE decyzji Rady Europejskiego Banku Centralnego [dalej: EBC] z 6 września 2012 r., dotyczącej skupowania przez EBC obligacji skarbowych na rynkach wtórnych w ramach tzw. bezwarunkowych transakcji monetarnych (*Technical features of Outright Monetary Transactions*, dalej: OMT). Postanowieniem z 14 stycznia 2014 r. FTK postanowił zawiesić postępowanie w tej sprawie oraz przedłożyć Trybunałowi Sprawiedliwości UE [dalej: TSUE] szereg pytań w trybie prejudycjalnym (na podstawie art. 267 TfUE), co nastąpiło 7 lutego 2014 r. Zasadniczym przedmiotem pytań prejudycjalnych jest problem zgodności decyzji Rady EBC z unijnym prawem pierwotnym, zwłaszcza z art. 119 i 127 ust. 1 i 2 TfUE oraz art. 17-24 protokołu (nr 4) w sprawie statutu europejskiego systemu banków centralnych i EBC. W ocenie FTK, szereg argumentów może przemawiać na rzecz stwierdzenia, że decyzja w sprawie OMT wykracza poza mandat EBC i ingeruje w kompetencje państw członkowskich, jest też sprzeczna z

zakazem finansowania ich deficytów budżetowych. Niemniej FTK nie wyklucza, że przy resktryktywnej interpretacji TSUE decyzja w sprawie OMT mogłaby być uznana za zgodną z unijnym prawem pierwotnym (dwoje sędziów złożyło zdania odrębne, stojąc na stanowisku, że FTK powinien odrzucić skargę ze względu na bark właściwości). Znaczenie praktyczne sprawy ma o tyle charakter wtórny, że nawet uznanie przez TSUE zgodności decyzji w sprawie OMT z prawem pierwotnym UE nie przesądzi o udziale RFN w finansowniu OMT. Natomiast dla sprawy uznania konstytucyjności TEMS i TfUE nie ma to żadnego znaczenia. Jest to jednak wydarzenie interesujące w kontekście procedury prejudycjalnej, ponieważ po raz pierwszy niemiecki FTK wystąpił do TSUE z pytaniami prawnymi w tym trybie.

Wyrok FTK z 18 marca 2014 r. dotyczył szeregu skarg konstytucyjnych oraz wniosku frakcji w Bundestagu Die Linke w trybie badania konstytucyjności kompetencji organów władzy państwowej (*Organstreitverfahren*), skierowanych przeciwko następującym ustawom:

- ustawie dotyczącej decyzji Rady Europejskiej z 25 marca 2011 r. w sprawie zmiany art. 136 TfUE (2011/199/UE);
- ustawie dotyczącej Traktatu ustanawiającego EMS podpisanego 2 lutego 2012 r.;
- ustawie dotyczącej Traktatu o unii fiskalnej podpisanego 2 marca 2012 r.;
- ustawie w sprawie finansowania udziału w EMS.

Skarżący zarzucali przede wszystkim sprzeczność wymienionych ustaw z zawartą w Ustawie Zasadniczej RFN zasadą wymogu demokracji (art. 20 ust. 1 i 2 UZ w powiązaniu z art. 79 ust. 3 UZ ) oraz związaną z nią odpowiedzialnością Bundestagu przed wyborcami (art. 38 ust. 1 i 2 UZ ) w zakresie jego kompetencji budżetowej.

W 2012 r., w trakcie procedury ratyfikacyjnej TEMS i Traktatu o unii fiskalnej, frakcja w Bundestagu Die Linke wniosła o wydanie przez FTK zarządzenia tymczasowego (*einstweilige Anordnung*), które zakazałoby prezydentowi federalnemu podpisania wymienionych wcześniej ustaw oraz dokumentów ratyfikacyjnych dotyczących TEMS i Traktatu o unii fiskalnej do czasu rozstrzygnięcia w sprawach głównych (*in jeweiligen Hauptsachen*). Uwzględnienie tego wniosku oznaczałoby w praktyce zablokowanie reformy strefy euro, bowiem bez związania się przez RFN Traktatem ustanawiającym EMS, nie mógł on wejść w życie (ze względu na wysokość udziału RFN w kapitale zakładowym). Również związanie się przez RFN Traktatem o unii fiskalnej miało zasadnicze znaczenia dla podjęcia dalszych działań na rzecz reformy strefy euro.

Ze względu na przedmiot i znaczenie FTK rozpatrzył te sprawy łącznie, odrzucając w wyroku z 12 września 2012 r. wniosek o wydanie zarządzenia tymczasowego oraz stwierdzając - co do zasady - zgodność (wówczas) wymienionych projektów ustaw z Ustawą Zasadniczą RFN. Niemniej w wyroku z 12 września 2012 r. FTK uzależnił ratyfikację TEMS i Traktatu o unii fiskalnej od zagwarantowania na płaszczyźnie prawa międzynarodowego takiej ich interpretacji, która zapewnić będzie wpływ Bundestagu na decyzje podejmowane w ramach EMS, zwłaszcza w sprawie podniesienia wkładu RFN do kapitału stałego EMS, oraz zagwarantuje jego prawo do informacji w takim zakresie, aby Bundestag mógł wykonywać swoją kompetencję budżetową.

## **2. Wyrok Federalnego Trybunału Konstytucyjnego z 12 września 2012 r.**

Punktem odniesienia dla analizowanego wyroku FTK z 18 marca 2014 r. był wspomniany, wcześniejszy wyrok z 12 września 2012 r. W wyroku tym FTK odrzucił - jak wspomniano - wniosek o wydanie tymczasowego zarządzenia, otwierając tym samym drogę do związania się przez RFN Traktatem ustanawiającym EMS i Traktatem o unii fiskalnej (TEMS wszedł w życie 27 września 2012 r., a Traktat o unii fiskalnej 1 stycznia 2013 r.). Potwierdzając zgodność z konstytucją niemiecką wymienionych projektów

ustaw, FTK sprecyzował zarazem zwłaszcza dwie zasadnicze kwestie:

- **Po pierwsze**, otwierając drogę do związania się przez RFN dwoma traktatami, FTK niemniej uzależnił ich ratyfikację od zagwarantowania na płaszczyźnie prawa międzynarodowego takiej ich interpretacji, która zapewnić będzie wpływ Bundestagu na decyzje podejmowane w ramach EMS, zwłaszcza w sprawie podniesienia wkładu RFN do kapitału stałego EMS, oraz zagwarantuje jego prawo do otrzymywania informacji w takim zakresie, aby Bundestag mógł wykonywać swoją kompetencję budżetową. Gwarancja taka znalazła wyraz w przyjętej 26 września 2012 r. przez państwa strony TEMS „deklaracji interpretacyjnej”, zgodnie z którą postanowienia art. 8 ust. 5 TEMS „ograniczają wszystkie zobowiązania płatnicze członków EMS, wynikające z Traktatu, w takim znaczeniu, że żadne z przepisów Traktatu nie może być interpretowane jako prowadzące do zobowiązań płatniczych, wykraczających poza przypadającą na dane państwo EMS część uzgodnionego kapitału stałego, stosownie do ustaleń w Załączniku II Traktatu, bez wcześniejszej zgody przedstawiciela danego członka, wyrażonej zgodnie z krajową procedurą”. W deklaracji podkreślono następnie, że postanowienia art. 32 ust. 5, art. 34 i art. 35 ust. 1 TEMS „nie stoją na przeszkodzie obszernemu informowaniu parlamentów narodowych stosownie do krajowych przepisów”, a w jej podsumowaniu podkreślono, że cytowane stwierdzenia są „istotną podstawą wyrażenia zgody przez państwa zawierające Traktat, aby związać się postanowieniami Traktatu”. Niezależnie od tego, przy złożeniu przez RFN dokumentów ratyfikacyjnych TEMS została do nich dołączona jednostronna deklaracja RFN, odnosząca się do „deklaracji interpretacyjnej”. W deklaracji tej RFN powtarza tekst wspólnej „deklaracji interpretacyjnej” oraz potwierdza, że została ona przyjęta wspólnie przez państwa strony TEMS. Intencją tej jednostronnej deklaracji jest więc dodatkowe podkreślenie charakteru „deklaracji interpretacyjnej” jako kontekstu TEMS w rozumieniu art. 31 ust. 1 Konwencji wiedeńskiej o prawie traktatów.

- **Po drugie**, w wyroku z 12 września 2012 r. FTK podsumował swoje wcześniejsze orzecznictwo, dotyczące działań podejmowanych na szczeblu unijnym i międzynarodowym w sprawie zażegnania kryzysu finansowego w strefie euro, precyzując kryteria oceny konstytucyjności tych działań. I tak FTK nawiązał do swojego wyroku z 7 września 2011 r., w którym ocenił zgodność z Ustawą Zasadniczą tzw. mechanizmu greckiego (formalnie projektów ustaw niemieckich związanych ze środkami podejmowanymi w ramach tego mechanizmu). W wyroku tym FTK sprecyzował znaczenie kompetencji budżetowej Bundestagu w kontekście zasady wymogu demokracji (art. 20 ust. 1 i 2 UZ w powiązaniu z art. 79 ust. 3 UZ), w tym przede wszystkim odpowiedzialności Bundestagu przed wyborcami (art. 38 UZ). FTK nawiązał również do swojego wyroku z 19 czerwca 2012 r., w którym uznał za zasadne skargi konstytucyjne, zarzucające rządowi federalnemu naruszenie prawa do informacji Bundestagu w związku z TEMS i paktem euro plus. FTK wskazał w tym wyroku, że „sprawy Unii Europejskiej” obejmują również odpowiednio sprawy wynikające z „umów międzynarodowych i innych porozumień, jeżeli uzupełniają one względnie są blisko powiązane z prawem Unii Europejskiej”. Stało się to punktem wyjścia do wprowadzenia stosownych postanowień, gwarantujących prawo do informacji Bundestagu (i Bundesratu), zarówno do ustaw dotyczących TEMS i Traktatu o unii fiskalnej, jak i do ustawy towarzyszącej (w sprawie finansowania udziału w EMS).

### **3. Wyrok Federalnego Trybunału Konstytucyjnego z 18 marca 2014 r.**

Wydając 18 marca 2014 r. wyrok, FTK miał więc dobry punkt wyjścia. W wyroku tym Trybunał uznał w znaczącej części skargi konstytucyjnej i wniosek o zbadanie konstytucyjności kompetencji organów władzy państwowej za niedopuszczalne, ograniczając tym samym - jak wspomniano - możliwość nadużywania skargi konstytucyjnej do prowadzenia kampanii politycznych.

I tak FTK uznał za niedopuszczalny zarzut formalnej sprzeczności z Ustawą Zasadniczą ustawy dotyczącej TEMS, zakresu podziału kompetencji między plenum Bundestagu i jego komisje oraz brak wymogu głosowania większością dwóch trzecich w szczególnych przypadkach, ze względu na to, że sprawy te nie są objęte materialną treścią prawa wyborczego, chronionego art. 38 ust. 1 zdanie pierwsze UZ. Podobnie, ze względu na brak wykazania naruszenia ogólnej kompetencji Bundestagu w dziedzinie polityki budżetowej oraz naruszenia praw skarżących chronionych tym artykułem, FTK uznał za niedopuszczalne skargi przeciwko systemowi TARGET2 (ustanowiony przez EBC system służący realizacji płatności transgranicznych), przeciwko „sześciopakowi“ (nastawionemu głównie na podniesienie efektywności paktu stabilności i wzrostu) i paktowi euro plus (w tym przypadku FTK dodatkowo zwrócił uwagę na to, że skarżący odwołali się głównie do argumentów ekonomicznych, nie wykazując, w jakim zakresie pakt euro plus, mający charakter polityczny, miałby w zakresie stosowania art. 38 ust. 1 zdanie pierwsze UE, ingerować w kompetencje Bundestagu). FTK uznał za dopuszczalny wniosek o zbadanie konstytucyjności kompetencji organów władzy państwowej jedynie w zakresie, w jakim skarżąca (frakcja *Die Linke*) zarzucała zaskarżonym ustawom, iż naruszają one ogólną kompetencję Bundestagu w dziedzinie polityki budżetowej. W pozostałym natomiast zakresie Trybunał uznał wniosek za niedopuszczalny. W szczególności wskazał, że skarżąca nie wykazała wiarygodnie możliwości naruszenia przez ustawę w sprawie finansowania EMS funkcjonalnego podziału kompetencji między plenum Bundestagu a jego komitetem budżetowym; podobnie Trybunał nie dopatrywał się możliwości naruszenia praw skarżącej względnie Bundestagu, która mogłaby być podniesiona w sporze w sprawie kompetencji organów, w wyniku braku wymogu podejmowania decyzji większością dwóch trzecich w sprawie szczególni istotnych działań.

W pozostałym zakresie FTK uznał, co prawda, skargi konstytucyjnej oraz wniosek o zbadanie konstytucyjności kompetencji organów władzy państwowej za dopuszczalne, niemniej skargi konstytucyjnej odrzucił, a wniosek frakcji *Die Linke* oddalił, uznając zaskarżone ustawy za zgodne z Ustawą Zasadniczą RFN.

Jak wspomniano, wydając taki wyrok, FTK dysponował mocnym punktem odniesienia w swoim wcześniejszym orzecznictwie. Niemniej interesujące będzie zwłaszcza rozważenie, na ile Trybunał uzupełnił i sprecyzował kryteria oceny konstytucyjności zaskarżonych ustaw, ustalone w wyroku z 12 września 2012 r., oraz w jakim zakresie uzupełnił argumentację, rozpatrując konkretne problemy.

#### **4. Kryteria oceny konstytucyjności EMS i Traktatu o unii fiskalnej**

Precyzując kryteria badania konstytucyjności zaskarżonych ustaw, FTK nawiązał bezpośrednio do wywodów zawartych w wyroku z 12 września 2012 r. (i swojego wcześniejszego orzecznictwa). Trybunał wyszedł przy tym z założenia, że chronione w art. 38 ust. 1 UZ prawa wyborcze gwarantują obywatelowi udział w wykonywaniu władzy państwowej. Jest to istotą zasady wymogu demokracji (*Demokratiegebot*) w rozumieniu art. 20 ust. 1 i 2 UZ, która chroniona jest na mocy postanowień art. 79 ust. 3 UZ jako wyraz identyczności konstytucyjnej (*Identität der Verfassung*) przed ingerencją nawet poprzez rewizję konstytucji. Z tego punktu widzenia ustawodawca obowiązany jest do podejmowania działań na rzecz trwałego zapewnienia swojej odpowiedzialności integracyjnej (*Integrationsverantwortung*), nie może zwłaszcza zrezygnować ze swoich kompetencji budżetowych.

W kontekście członkostwa RFN w Unii Europejskiej FTK przypomniał, że nieprzekraczalną granicą jest zakaz powierzenia tzw. kompetencji-kompetencji (*Kompetenz-kompetenz*) oraz upoważnienia blankietowego do wykonywania władzy publicznej. Stosownie do tego, w toku procedury ratyfikacyjnej odnośnej umowy międzynarodowej konieczne jest zagwarantowanie - w ustawie dotyczącej zezwolenia na ratyfikację tej umowy (*Zustimmungsgesetz*) oraz w ustawach towarzyszących (*Begleitgesetzgebung*) - zasady powierzenia kompetencji ograniczonych do konkretnych dziedzin (*das Prinzip der begrenzten Einzelermächtigung*). Jeżeli umowa międzynarodowa zawiera postanowienia dynamiczne, to jej



wykładnia będzie zgodna z wymogami odpowiedzialności integracyjnej ustawodawcy, gdy będzie zawierać odpowiednie zabezpieczenia, gwarantujące efektywne wykonywanie tej odpowiedzialności. W przypadkach granicznych natomiast ustawodawca powinien podjąć decyzje (zawarte w ustawie dotyczącej umowy międzynarodowej względnie w ustawach towarzyszących) gwarantujące kompetencje ustawodawcy stosownie do jego odpowiedzialności integracyjnej (*Integrationsverantwortung*).

W nawiązaniu do tych zasadniczych założeń FTK sprecyzował kryteria badania konstytucyjności zaskarżonych ustaw, odnosząc się zwłaszcza do trzech problemów:

- istoty kompetencji budżetowych Bundestagu w świetle członkostwa RFN w UE i zobowiązań międzynarodowych RFN,
- zakresu informowania w tym zakresie Bundestagu przez rząd federalny, jako istotnej przesłanki wykonywania kompetencji budżetowych przez Bundestag,
- oceny członkostwa RFN w Unii Gospodarczej i Walutowej [dalej: UGiW] w świetle kompetencji budżetowych Bundestagu oraz w świetle rozwoju UGiW, w tym zwłaszcza reformy sterfy euro.

#### **4.1. Istota kompetencji budżetowych Bundestagu w świetle członkostwa RFN w UE i zobowiązań międzynarodowych RFN**

W orzecznictwie FTK kompetencje budżetowe Bundestagu są definiowane jako „zasadniczy element demokratycznego tworzenia woli”. Tym samym, musi on ponosić odpowiedzialność polityczną wobec narodu z tytułu decyzji dotyczących budżetu. Przestrzeganie zasad demokracji wymaga więc - podkreślił FTK - aby „Bundestag pozostawał miejscem, w którym podejmowane są samodzielnie decyzje w sprawie przychodów i wydatków również w kontekście zobowiązań międzynarodowych i europejskich”. Bundestag nie byłby w stanie wykonywać swoich

kompetencji budżetowych - tak dalej FTK - gdyby „istotne kwestie budżetowo-polityczne rozstrzygane były bez jego konstytucyjnego przyzwolenia”, co z kolei prowadziłoby do naruszenia art. 38 ust. 1 UZ. W kontekście członkostwa RFN w UE Trybunał podkreślił, że prawo unijne gwarantuje autonomię narodowych parlamentów w dziedzinie budżetu narodowego, co nie jest podważane w wyniku zobowiązania państw członkowskich do prowadzenia określonej polityki fiskalnej. Natomiast autonomia budżetowa parlamentu mogłaby zostać naruszona, gdyby zobowiązania finansowe oraz ewentualna odpowiedzialność finansowa zostały podjęte z pominięciem jego kompetencji kontrolnych. Dotyczy to również zobowiązań finansowych wynikających z międzyrządowego systemu zarządzania (chodzi w tym przypadku o reżim TEMS i TUF).

Nawiązując do swojego wyroku z 7 września 2011 r., FTK wyartykułował podstawą tezę: „Bundestag nie może powierzyć swojej kompetencji budżetowej innym podmiotom na czas nieokreślony za pośrednictwem niesprecyzowanych upoważnień budżetowych. Im większy jest finansowy wymiar przejętej odpowiedzialności lub upoważnienia do zaciągnięcia zobowiązań, tym skuteczniej muszą być ukształtowane prawa niemieckiego Bundestagu do wyrażania zgody lub do odrzucenia, jak również jego uprawnienia kontrolne”. Gwarancja rdzenia tożsamości konstytucyjnej (*Identitätskern der Verfassung*) wyraża się w tym kontekście w zagwarantowaniu „swobody w podejmowaniu decyzji dla ustawodawcy budżetowego co do przychodów i wydatków w stosunku do zewnętrznego wpływu instytucji i innych państw członkowskich Unii Europejskiej” w takim zakresie, aby pozostał on władcą swoich decyzji (*Herr seiner Entschlüsse*).

Rozważania te prowadzą FTK do zasadniczej konstatacji: „Stosownie do tego nie mogą być ustanawiane trwałe mechanizmy międzynarodowoprawne, które zmierzają do przejęcia odpowiedzialności za decyzje innych państw, zwłaszcza gdy są one związane z następstwami trudnymi do przewidzenia. Bundestag musi wyrazić zgodę w każdym konkretnym przypadku na każdy solidarny środek pomocy, pociągający za sobą wydatki w większych wymiarach w obszarze międzynarodowym lub unijnym. O ile

zaciągane są zobowiązania międzypaństwowe, które ze względu na ich wagę mogą mieć znaczenie strukturalne dla prawa budżetowego [...], mogące zagrażać autonomii budżetowej względnie polegające na udziale w systemach zabezpieczenia finansowego, każda poszczególna dyspozycja wymaga nie tylko zgody Bundestagu; należy ponad to zagwarantować, aby również w przyszłości istniał wystarczający parlamentarny wpływ na sposób korzystania ze środków udostępnionych do dyspozycji”.

#### **4.2. Zakres obowiązku rządu federalnego do informowania Bundestagu jako istotna przesłanka wykonywania kompetencji budżetowych przez Bundestag**

Wywody FTK w wyroku z 18 marca 2014 r. są w tym zakresie w pełni zgodne z wyrokiem z 12 września 2012 r. - realizacja kompetencji budżetowych przez Bundestag wymaga otrzymywania odpowiednich informacji od rządu federalnego. Owo parlamentarne roszczenie do informacji (*der parlamentarische Unterrichtsanspruch*) wywodzone jest przez FTK z zasady wymogu demokracji, a zwłaszcza z postanowień art. 20 ust. 1 i 2 UZ. W ocenie TFK, wynika z niego, iż Bundestag musi otrzymywać informacje w takim zakresie, w jakim są one niezbędne do oceny zasadniczych podstaw i konsekwencji podejmowanych przez niego decyzji. FTK podkreślił, że „odpowiednie informowanie parlamentu przez rząd federalny jest konieczną przesłanką efektywnego przygotowania jego decyzji oraz sprawowania funkcji kontrolnej”. Zasada ta dotyczy nie tylko krajowych regulacji budżetu, lecz również spraw UE.

#### **4.3. Ocena członkostwa RFN w UGiW w świetle kompetencji budżetowych Bundestagu oraz w świetle rozwoju UGiW (zwłaszcza reformy strefy euro)**

FTK podkreślił, że członkostwo RFN w UGiW nie narusza kompetencji budżetowej Bundestagu, a wręcz przeciwnie, kompetencje te są punktem wyjścia, jeśli chodzi o członkostwo w UGiW. W wyroku z 12 września 2012 r. FTK podkreślił wskazał, że UGiW została ukształtowana jako wspólnota stabilności (*Stabilitätsgemeinschaft*), wyrażająca się zwłaszcza w nieza-

wistości EBC, w kryteriach konwergencyjnych, w tym w wymogach stabilności budżetowej, klauzuli *no-bail-out* (art. 125 TfUE), gwarantowanej postanowieniami TfUE i unijnego prawa pochodnego. FTK, nawiązując do wyroku w sprawie traktatu z Maastricht, zarazem zaznaczył, że z postanowień art. 79 ust. 3 UZ nie wynika gwarancja obowiązującego stanu prawnego odnoszącego się do UGiW. Postanowienia tego artykułu nie gwarantują bowiem niezmienności istniejącego stanu prawnego, lecz struktury i procedury, które zakładają otwartość procesu demokratycznego przy jednoczesnym zagwarantowaniu kompetencji budżetowej parlamentu. Unia walutowa może się więc rozwijać, jeśli jest to niezbędne do spełnienia postulatu stabilności, przy czym wymaga to kolejnych decyzji politycznych. Sprawą ustawodawcy jest rozważenie tych decyzji i przyzwolenie na zaciągnięcie zobowiązań, które również w przyszłości będą prowadziły do ograniczenia jego swobody działania.

W wyroku z 18 marca 2014 r. FTK podkreślił, że zobowiązanie się ustawodawcy do prowadzenia określonej polityki budżetowej i fiskalnej nie jest jako takie sprzeczne z Ustawą Zasadniczą. O zasadności takich zobowiązań decyduje sam ustawodawca, przy czym mogą one znaleźć wyraz w powierzeniu istotnych decyzji budżetowych instytucjom organizacji międzynarodowych względnie w zaciągnięciu zobowiązań międzynarodowoprawnych. Powadzenie określonej polityki budżetowej i fiskalnej może więc wynikać również z prawa UE lub prawa międzynarodowego. FTK podkreślił w szczególności, że państwa członkowskie UE mają swobodę w zaciąganiu zobowiązań międzynarodowych w dziedzinie polityki budżetowej i fiskalnej, o ile jednak nie stoją one w sprzeczności z zadaniami Unii. Również RFN może wprowadzać w swojej sferze krajowej regulacje zawierające ostrzejsze wymogi czy też zaciągać stosowne zobowiązania traktatowe. Są to zasadniczo dziedziny zastrzeżone do uznania ustawodawcy. FTK zasadniczo nie może wkraczać w tę, zastrzeżoną dla ustawodawcy, dziedzinę, natomiast istotne jest zagwarantowanie otwartości procesu decyzyjnego wraz z zapobiegnięciem sytuacji, w której podjęte decyzje miałyby charakter nieodwracalny i mogły obciążyć przyszłe generacje.

## **5. Poszczególne problemy**

Wydając wyrok z 18 marca 2014 r., FTK był w o tyle dobrej sytuacji, iż mógł nawiązać do szeregu wcześniejszych istotnych okoliczności. Przed wszystkim w swoim wyroku z 12 września 2012 r., odrzucającym wniosek o wydanie tymczasowego zarządzenia, odniósł się on szczegółowo do poszczególnych zarzutów wobec (wówczas) projektów zaskarżonych ustaw. Następnie, ważnym punktem odniesienia dla FTK stał się wyrok TSUE z dnia 27 października 2012 r. w sprawie C-370/12 Pringle, w którym TSUE potwierdził zgodność z prawem UE procedury przyjęcia przez Radę Europejską decyzji nr 2011/199/UE, na mocy której uzupełniono art. 136 TfUE o nowy ust. 3 (zwłaszcza potwierdził, że nie powoduje ona powierzenia Unii przez państwa członkowskie jakichkolwiek owych kompetencji) oraz stwierdził, że również Traktat ustanawiający EMS jest zgodny z prawem UE. W ten sposób jeden z zasadniczych problemów, stanowiących tło podnoszonych zarzutów, stał się bezprzedmiotowy. W końcu należy zauważyć, że między wyrokami FTK z 12 września 2012 r. i TSUE z 27 października 2012 r. wstępowała nie tylko bliskość czasowa, lecz również znacząca zbieżność argumentacji i oceny.

Przyjmując za punkt wyjścia omówione w poprzednim punkcie kryteria oceny, FTK uznał zaskarżone ustawy za zgodne z Ustawą Zasadniczą i, tym samym, odrzucił skargi konstytucyjne oraz wnioski w trybie badania konstytucyjności kompetencji organów władzy państwowej w zakresie uprzednio dopuszczonym do rozpatrzenia. Argumentacja FTK w odniesieniu do poszczególnych problemów przedstawia się następująco.

### **5.1. Ustawa dotycząca decyzji Rady Europejskiej z 25 marca 2011 r. w sprawie zmiany art. 136 TfUE**

FTK uznał ustawę tę za zgodną z Ustawą Zasadniczą, w szczególności wskazał, że nie narusza ona praw skarżących związanych z art. 38 ust. 1 i art. 20 ust. 1 i 2 w powiązaniu z art. 79 ust. 3 UZ. FTK podkreślił przy tym, że nowy ust. 3 art. 136 TfUE nie prowadzi do utraty przez Bundestag autonomii budżetowej. Zakres argumentacji FTK przywołany w wyroku z 18

marca 2014 r. pokrywa się z wywodami zawartymi w wyroku z 12 września 2012 r., przy czym FTK odwołał się także do wyroku TSUE w sprawie C-370/12 Pringle. Pozwala to na sumaryczne zestawienie argumentów. Tak więc FTK stwierdził, co następuje:

- **Po pierwsze**, nowy ust. 3 art. 136 TfUE nie narusza zasady wymogu demokracji oraz innych wymagań konstytucyjnych odnoszących się do UGiW - „Na podstawie art. 136 ust. 3 TfUE nie powołuje się ani mechanizmu skutecznego w sferze finansowej, ani nie powierza się kompetencji w dziedzinie polityki budżetowej innym podmiotom. Art. 136 ust. 3 TfUE umożliwia jedynie państwom członkowskim strefy euro ustanowienie na podstawie traktatu międzynarodowego mechanizmu stabilności w celu zapewnienia pomocy finansowej i w ten sposób potwierdza władztwo państw członkowskich nad traktatami“.
- **Po drugie**, FTK potwierdził, że reforma struktury UGiW związana z nowym ust. 3 art. 136 TfUE nie zmienia jej dotychczasowej istoty; FTK zauważył, co prawda, że postanowienia nowego ust. 3 art. 136 TfUE oraz ustanowienie EMS prowadzą do ważnej zmiany w UGiW, której współtwórcą była RFN, ponieważ obecnie „odchodzi ona, nawet jeżeli nie całkowicie, od zasady samodzielności budżetów narodowych, charakteryzującej dotychczas unię monetarną”, niemniej jej główny kierunek, nastawiony na stabilność, zostaje zachowany, a elementy o zasadniczym znaczeniu z konstytucyjno-prawnego punktu widzenia (niezależność EBC, utrzymanie stabilności cen jako cel zasadniczy oraz zakaz udzielania pożyczek na pokrycie deficytu) nie są podważane; art. 136 ust. 3 TfUE w żadnym razie nie skutkuje zwolnieniem państw członkowskich ze zobowiązania do utrzymania dyscypliny budżetowej. Natomiast jeśli chodzi o ustanowienie EMS (jako uzupełnienia UGiW, a w szczególności jej funkcji stabilizacyjnej), to decyzja taka leży w kompetencji właściwych organów władzy państwowej, którą FTK musi respektować.

- **Po trzecie**, FTK potwierdził, że postanowienia art. 136 ust. 3 TfUE są na tyle jednoznacznie sformułowane, że na ich podstawie z pewnością nie można wywodzić powierzenia praw zwierzchnich; umożliwiają one jedynie uruchomienie mechanizmu stabilności, nakazując podporządkowanie go restryktywnym warunkom; w kontekście powoływanych artykułów Ustawy Zasadniczej nie stawiają one pod znakiem zapytania żadnych z uwarunkowań związanych z odpowiedzialnością integracyjną ustawodawcy.

## **5.2. Ustawa dotycząca Traktatu ustanawiającego EMS podpisanego 2 lutego 2012 r.**

FTK uznał również tę ustawę za zgodną z Ustawą Zasadniczą, w szczególności z art. 38 ust. 1 i art. 20 ust. 1 i 2 w powiązaniu z art. 79 ust. 3 UZ. W stosunku do wyroku z 12 września 2012 r. zasadnicza różnica polegała na tym, że FTK mógł odwołać się do złożonej przez wszystkie państwa strony TEMS deklaracji interpretacyjnej oraz jednostronnej deklaracji RFN. Podkreślił on w tym kontekście, iż deklaracje te zapobiegają jednoznacznie takiej wykładni TEMS, która dopuszczałaby zwiększanie obciążeń finansowych stron TEMS bez żadnych ograniczeń. Poza tym, uwzględniając uchwalony pakiet ustaw, FTK doprecyzował argumenty przywołane w wyroku z 12 września 2012 r. stwierdził, że:

- **po pierwsze**, mechanizm decyzyjny EMS jest tak skonstruowany, że najważniejsze decyzje nie mogą zostać podjęte wbrew stanowisku przedstawiciela RFN, co - zważywszy na istniejące mechanizmy wewnątrz krajowe - gwarantuje również odpowiednią kontrolę ze strony parlamentu;
- **po drugie**, formuła zawarta w TEMS (art. 4 ust. 8), umożliwiająca zawieszenie prawa głosu przedstawiciela państwa niewywiązującego się ze zobowiązań finansowych wobec EMS, jest zgodna z kompetencją budżetową Bundestagu, niemniej należy zwracać szczególną uwagę na to, aby w ramach planowanego budżetu zawsze przewidziane były odpowiednie środki na pokrycie stosownych

zobowiązań RFN (FTK przywołał dotychczasową praktykę w tej dziedzinie, po wejściu w życie TEMS);

- **po trzecie**, rozwiązania wprowadzone na mocy uchwalonego pakietu ustaw gwarantują odpowiednią kontrolę parlamentarną nad działalnością EMS, w szczególności ewentualne rozszerzenie zobowiązań finansowych RFN w wyniku możliwego podniesienia kapitału stałego EMS wymagałoby uprzedniego wyrażenia zgody przez ciała ustawodawcze (przy czym z TEMS nie wynika w żadnym razie zobowiązanie do takiego podniesienia kapitału);
- **po czwarte**, TEMS nie ustanawia co do zasady zobowiązania międzynarodowoprawnego o charakterze bezterminowym, którego nie można by rozwiązać.

### 5.3. Ustawa w sprawie finansowania udziału w EMS

W niemieckiej praktyce konstytucyjnej tzw. ustawy towarzyszące zawierany przez RFN umowom międzynarodowym mają głównie za zadanie skonkretyzowanie i ustanowienie udziału ciał ustawodawczych (*Beteiligungsrechte*) w kreowaniu stanowiska RFN na szczeblu krajowym w sprawach regulowanych umową, w przypadkach gdy taki udział ma uzasadnienie konstytucyjne. W przypadku udziału RFN w EMS zakres udziału ciał ustawodawczych w tym zakresie budził szereg istotnych zastrzeżeń, które znalazły wyraz w wyroku FTK z 12 września 2012 r. W kontekście EMS zadanie wyjaśnienia tych problemów przypadło ustawie w sprawie finansowania EMS oraz szczegółowym postanowieniom ustawy dotyczącej TEMS (i ustawy dotyczącej Traktatu o unii fiskalnej).

Ustawa w sprawie finansowania EMS zawiera szczegółowe postanowienia dotyczące upoważnienia rządu federalnego, zwłaszcza zaś federalnego ministra finansów, do podjęcia stosownych decyzji budżetowych związanych z członkostwem RFN w EMS (§ 1 ustawy). Ustawa zawiera również szczegółowe postanowienia gwarantujące kompetencje budżetowe i stabilizacyjne Bundestagu (*Haushalts- und Stabilitäts-*



*verantwortung*). W przypadku decyzji podejmowanych w ramach EMS, w konkretnie wskazanych w ustawie przypadkach, przedstawiciel RFN musi mieć, w celu oddania głosu na rzecz podjęcia decyzji względnie wstrzymania się od głosu, umocowanie Bundestagu bądź w uchwale plenum (§ 4 ustawy) w odniesieniu do decyzji podejmowanych na podstawie art. 13 ust. 1, 13 ust. 3 zdanie trzecie i 13 ust. 4 TEMS, bądź w uchwale komisji budżetowej Bundestagu (§ 5 ustawy) w odniesieniu do decyzji podejmowanych na podstawie art. 9 ust. 1, 10 ust. 2, 14 do 18, 20 ust. 2, 21 ust. 2. 22 ust. 1, 23 ust. 3, 24 ust. 4, 34 TEMS. Bez takiej zgody przedstawiciel RFN musi sprzeciwić się podjęciu stosownej decyzji w ramach EMS (§ 4 ust. 2 i § 5 ust. ust. 2 pkt 5 ustawy). W pozostałym zakresie regulowanym EMS, o ile w grę wchodzi kompetencje budżetowe Bundestagu, rząd federalny jest zobowiązany do zapewnienia stosownego udziału komisji budżetowej Bundestagu i uwzględniania jej stanowisk (§ 5 ust. 3 ustawy). Rząd federalny został również zobowiązany, na podstawie postanowień § 7 ustawy, do szczegółowego informowania Bundestagu i Bundesratu w „sprawach niniejszej ustawy”, przy zastrzeżeniu ich praw wynikających z odrębnej ustawy o współpracy rządu federalnego z Bundestagiem w sprawach UE oraz z ustawy o współpracy Federacji i landów w sprawach UE.

Niezależnie od tego w ustawie dotyczącej EMS (art. 2 ust. 1 i 2) zastrzeżono, że najważniejsze decyzje podejmowane przez przedstawiciela RFN w EMS wymagają upoważnienia wyrażonego w ustawie (podniesienie na mocy art. 10 TEMS uzgodnionego udziału kapitału stałego oraz zmiana instrumentów pomocy finansowej stosownie do art. 19 TEMS). Natomiast w ustawie dotyczącej Traktatu o unii fiskalnej rozszerzono uprawnienia Bundestagu wynikające z ustawy o współpracy rządu federalnego z Bundestagiem w sprawach UE również na sprawy związane z EMS i Traktatem o unii fiskalnej oraz na sprawy wynikające z umów międzynarodowych i innych porozumień, jeżeli uzupełniają one, względnie są blisko powiązane z prawem UE. Rozszerzono także obowiązek informacyjny rządu federalnego wobec Bundestagu na: działalność eurogrupy, szczyt państw strefy euro oraz na działalność wszelkiego rodzaju gremiów związanych z EMS i Traktatem o unii fiskalnej (art. 2

ustawy dotyczącej TUF). W końcu umocniono zakres uprawnień Bundestagu w wyniku zagwarantowania (art. 3 ustawy dotyczącej Traktatu o unii fiskalnej) odpowiedniego stosowania ustawy o współpracy federacji i landów w sprawach Unii Europejskiej do jego udziału w sprawach Traktatu o unii fiskalnej.

Dodać jeszcze należy, że obawy związane z postanowieniami art. 32 ust. 5, 34 i 35 ust. 1 TEMS, które zobowiązują do zachowania poufności w zakresie działań i dokumentacji EMS oraz gwarantują w tym zakresie stosowny immunitet, odnoszące się do możliwości ograniczenia zakresu informowania parlamentów narodowych o działaniach EMS (art. 30 ust. 5 TEMS gwarantuje jedynie udzielanie parlamentom narodowym informacji o zagospodarowaniu środków i rozliczeniach budżetowych EMS), zostały rozwiane w świetle wykładni TEMS określonej w deklaracji interpretacyjnej i jednostronnej deklaracji RFN.

Wymienione argumenty pozwoliły FTK na sumujące stwierdzenie, iż „Wymagania związane z demokratycznym kierowaniem Europejskim Mechanizmem Stabilności oraz z ogólną odpowiedzialnością Bundestagu w dziedzinie polityki budżetowej [...] są spełnione w pełnym zakresie w odniesieniu do prawa współudziału Bundestagu i w odniesieniu do jego uprawnień do otrzymywania informacji oraz odpowiedniej legitymacji przedstawicieli RFN w organach EMS“.

#### **5.4. Ustawa dotycząca Traktatu o unii fiskalnej, podpisanego 2 marca 2012 r.**

Również ta ustawa została uznana przez FTK za zgodną z Ustawą Zasadniczą RFN, przy czym Trybunał ujął swoje argumenty w tej dziedzinie bardzo zwięźle, stwierdzając, że zasadnicza treść Traktatu o unii fiskalnej pokrywa się z działaniami legitymizowanymi już w niemieckim prawie konstytucyjnym i w prawie UE. Nawiązując do swoich obszernych wywodów zawartych w wyroku z 12 września 2012 r., FTK stwierdził sumująco: „Traktat nie nakłada na instytucje Unii Europejskiej żadnych uprawnień, które ingerowałyby w ogólną odpowiedzialność niemieckiego

Bundestagu w dziedzinie polityki budżetowej i które zmuszałyby Republikę Federalną Niemiec do ustanowienia trwałej i nieodwracalnej polityki gospodarczej. Co prawda, strony Traktatu mają odwoływać się przy ustanowieniu mechanizmu korekcyjnego na podstawie art. 3 ust. 2 zdanie drugie TUF, mającego na celu likwidację deficytów państw, do zasad przedłożonych przez Komisję Europejską [...]. Niemniej nie oznacza to powierzenia Komisji uprawnienia do kierowania do parlamentów konkretnych zadań w celu kształtowania budżetu. Wynika to zwłaszcza z okoliczności, że mechanizm korekcyjny utworzony na podstawie art. 3 ust. 2 zdanie drugie TUF w celu likwidacji deficytów państw został opatrzony zastrzeżeniem poszanowania parlamentarnego prawa pierwszeństwa. Również Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej nie ma żadnych uprawnień do kontrolowania stosowania mechanizmu korekcyjnego“.

## **6. Podsumowanie**

W świetle wcześniejszego orzecznictwa FTK nie zaskakuje, że niemiecki Trybunał uznał w wyroku z 18 marca 2014 r. konstytucyjność ustaw dotyczących TEMS i Traktatu o unii fiskalnej, tym bardziej, że mógł wesprzeć się wyrokiem TSUE w sprawie C-370/12 Pringle. Jak wspomniano, w doktrynie niemieckiej wiąże się z tym wyrokiem również nadzieję na ograniczenie wykorzystywania skargi konstytucyjnej do bieżącej walki politycznej, co stało się nagminne właśnie w kontekście środków podejmowanych na rzecz reformy strefy euro. Natomiast z konstytucyjnego i praktycznego punktu widzenia interesujące jest zwłaszcza rozszerzenie i sprecyzowanie kompetencji Bundestagu (i Bundesratu) w kreowaniu wewnątrz krajowego stanowiska w sprawach EMS oraz związanych z tym uprawnień do otrzymywania stosownych informacji od rządu federalnego, przy czym szczególnie istotne jest objęcie mechanizmami współpracy między rządem federalnym a Bundestagiem (i Bundesratem) w sprawach UE również kwestii związanych ze środkami międzyrządowymi, podejmowanymi przez państwa członkowskie UE formalnie poza ramami prawno-instytucjonalnymi UE, a powiązanymi blisko z prawem UE.

Polska związała się już Traktatem o unii fiskalnej, a sprawa związania się TEMS stanie się aktualna dopiero z chwilą włączenia się do strefy euro (choć ważne kwestie konstytucyjne zostały już objaśnione przez Trybunał Konstytucyjny w wyroku z 26 lipca 2013 r., koncentrującym się na formule wyrażenia zgody na decyzję Rady Europejskiej nr 2011/199/UE). W świetle wywodów TSUE w wyroku w sprawie C-370/12 Pringle oraz wniosków wynikających z orzecznictwa FTK nie ulega raczej wątpliwości, że procedura ratyfikacyjna TESH w Polsce powinna przebiegać na podstawie art. 89 ust. 1 Konstytucji; związanie się TEMS oznaczać bowiem będzie przystąpienie do organizacji międzynarodowej (EMS), którą ten traktat ustanawia oraz z obciążeniami finansowymi (czyli spełnione są dwie przesłanki spośród wymienionych w art. 89 ust. 1 Konstytucji). Nie będzie natomiast potrzeby sięgania do art. 90 ust. 1 Konstytucji, z udziałem w EMS nie wiąże się bowiem powierzenie kompetencji władczych na tę organizację międzynarodową. Również Unia Europejska - co stwierdził jednoznacznie TSUE w wyroku w sprawie C-370/12 Pringle - nie otrzymała w związku z TEMS (oraz na podstawie decyzji Rady Europejskiej nr 2011/199/UE) żadnych nowych kompetencji. Natomiast, co sygnalizowano już w kontekście wyroku FTK z 12 września 2012 r., należałoby zwrócić uwagę na umocnienie współpracy między rządem i parlamentem w sprawach EMS. Nowelizując w stosownym zakresie ustawę kooperacyjną z 2010 r., warto będzie sięgnąć do doświadczeń związanych z omówionym orzecznictwem niemieckiego FTK.

# **Podpisanie i tymczasowe stosowanie Umowy o stowarzyszeniu z Ukrainą - aspekty prawne**

(wraz z Iwanną Kolisnyk)

(w:) Europejski Przegląd Sądowy 2014, nr 10  
(strony 4-14).

Podpisanie Umowy o stowarzyszeniu Ukrainy z Unią Europejską (dalej jako Umowa) nastąpiło w dwóch etapach - 21.03.2014 r. i 27.06.2014 r. w dramatycznych okolicznościach politycznych, zagrożenia integralności terytorialnej i niezawisłości politycznej Ukrainy. W tej sytuacji, niezależnie od programu wsparcia finansowego ze strony instytucji międzynarodowych dla reform ustrojowych na Ukrainie oraz sankcji nałożonych w związku z naruszeniem integralności terytorialnej i suwerenności tego państwa (zwłaszcza na podmioty rosyjskie), bezzwłoczne podpisanie tzw. części politycznej Umowy, następnie kolejnych jego części oraz zapowiedź tymczasowego stosowania istotnych jego postanowień stanowią nie tylko ważny sygnał polityczny ze strony Unii Europejskiej i jej państw członkowskich UE, lecz także otwierają drogę dla wsparcia przekształceń ustrojowych na Ukrainie, nakierowanych na budowę państwa prawa i rozwój liberalnej gospodarki rynkowej.

## **1. Ramy prawne**

Tymczasowe stosowanie umów międzynarodowych jest dobrze znane międzynarodowej praktyce traktatowej i oznacza stosowanie postanowień (wszystkich lub części) umowy międzynarodowej po jej podpisaniu, podczas trwania procedur wiązania się umową przez jej strony (państwa lub organizacje międzynarodowe), do czasu jej wejścia w życie<sup>1</sup>. Generalnie

---

<sup>1</sup>Zob. szerzej A. Wyrozumska, *Umowy międzynarodowe. Teoria i praktyka*, Warszawa 2006, s. 264

ramy tymczasowego stosowania umów międzynarodowych określa art. 25 Konwencji wiedeńskiej o prawie traktatów<sup>2</sup>, stwierdzając w ust. 1, że: „traktat lub część traktatu stosuje się tymczasowo przed jego wejściem w życie, jeżeli: a) sam traktat tak postanawia, lub b) państwa negocjujące w jakikolwiek inny sposób tak uzgodniły”. Z ust. 2 art. 25 Konwencji wiedeńskiej wynika, że tymczasowe stosowanie umowy ustaje stosownie do postanowień umowy, uzgodnień państw negocjujących, względnie w przypadku notyfikowania przez jedno z nich, iż nie zamierza zostać stroną traktatu. Zasadniczym problemem związanym z tymczasowym stosowaniem umów międzynarodowych jest kwestia jego skutków prawnych<sup>3</sup>. Dlatego też państwa regulują w swoim prawie krajowym kwestię tymczasowego stosowania umów, niemniej nie jest to regułą (np. w Konstytucji RP z 1997 r. oraz w ustawie o umowach międzynarodowych z 2000 r.<sup>4</sup> brakuje odnośnych postanowień).

Ponieważ w praktyce tymczasowe stosowanie ma szczególne znaczenie w odniesieniu do umów regulujących współpracę gospodarczą, siłą rzeczy znalazło ono odzwierciedlenie w praktyce traktatowej Wspólnot Europejskich (obecnie Unii Europejskiej)<sup>5</sup>. Aktualnie obowiązujący art. 218 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (dalej jako TFUE<sup>6</sup>, dawny art. 300 Traktatu ustanawiającego Wspólnotę Europejską, dalej jako TWE<sup>7</sup>),

---

(oraz powołana tam podstawowa literatura).

<sup>2</sup>Konwencja wiedeńska o prawie traktatów. Tekst: Dz. U. z 1990 r. Nr 74, poz. 439, załącznik.

<sup>3</sup> Por. A. Wyrozumska, *Umowy międzynarodowe...*, s. 268.

<sup>4</sup> Ustawa z dnia 14 kwietnia 2000 r. o umowach międzynarodowych, Dz. U. z 2000 r. Nr 39, poz. 443 (ostatnia nowelizacja: Dz. U. z 2011 r. Nr 117, poz. 676).

<sup>5</sup> Zob. ostatnio na ten temat: J. Szymański, *Tymczasowe stosowanie umów międzynarodowych w praktyce traktatowej państw i Unii Europejskiej*, w: *Prawo organizacji międzynarodowych wobec problemów współczesnego świata*. Red. B. Mikołajczyk, J. Nowakowska-Małusecka, Bydgoszcz-Katowice 2014, s. 92.

<sup>6</sup> Dz. Urz. UE C 326 z 26.10.2012 r., s. 47.

<sup>7</sup> Dz. Urz. UE C 321 E z 29.12.2006 r., s. 37.

regulujący procedurę zawierania przez Unię Europejską umów międzynarodowych z państwami trzecimi lub innymi organizacjami międzynarodowymi, wyraźnie upoważnia Radę UE (która w tej procedurze odgrywa wiodącą rolę) do wyrażenia zgody - w toku podejmowania decyzji upoważniającej do podpisania umowy międzynarodowej - również na tymczasowe stosowanie umowy przed jej wejściem w życie (ust. 5 art. 218 TFUE).

Do umów zawieranych uprzednio przez Wspólnoty Europejskie, a obecnie przez Unię Europejską, których części były z reguły tymczasowo stosowane, należą umowy o stowarzyszeniu. W art. 217 TFUE (dawny art. 310 TWE) jest zawarte wyraźne upoważnienie Unii do zawierania z państwami trzecimi lub organizacjami międzynarodowymi tego rodzaju umów międzynarodowych - „tworzących stowarzyszenie, charakteryzujące się wzajemnością praw i obowiązków, wspólnymi działaniami i szczególnymi procedurami”. Należy podkreślić, że szczególna relacja państwa stowarzyszonego z Unią ma charakter *stricte* międzynarodowoprawny (umowa o stowarzyszeniu nie ustanawia jakiegoś „częściowego” członkostwa państwa stowarzyszonego w UE). Dwa aspekty formalne, związane z tego rodzaju umowami - zwłaszcza z punktu widzenia rozważanego problemu - są szczególnie istotne:

- **po pierwsze** - w odniesieniu do tego rodzaju umów procedura określona w art. 218 TFUE jest specyficzna: Rada UE podejmując decyzje dotyczące umów o stowarzyszeniu, działa jednomyślnie (a nie - co jest regułą - większością kwalifikowaną) (ust. 8 art. 218 TFUE); następnie - w przypadku decyzji Rady UE dotyczącej upoważnienia do podpisania takiej umowy (oraz ewentualnie jej tymczasowego stosowania) – Parlament Europejski (dalej jako PE) musi być, co prawda, o niej „natychmiast i w pełni informowany” (ust. 10 art. 218 TFUE), niemniej jednak na decyzję taką - w przeciwieństwie do decyzji w sprawie związania się umową o stowarzyszeniu (ust. 6 lit. a art. 218 TFUE) - Rada UE nie musi uzyskać „zgody” PE (ust. 5 art. 218 TFUE); decyzja Rady UE w sprawie upoważnienia do podpisania umowy o stowarzyszeniu oraz jej

(ewentualnego) tymczasowego stosowania jest więc podejmowana samodzielnie przez Radę UE, stanowiącą jednomyślnie, przy czym PE powinien być o takiej decyzji „natychmiast i w pełni” informowany; ponieważ jednak wyraża on następnie „zgodę” na kolejną decyzję Rady UE dotyczącą związania się przez Unię umową, oddziałuje to siłą rzeczy na materialny zakres „informowania”.

- **po drugie** - umowy o stowarzyszeniu były zawierane przez Wspólnoty Europejskie, a obecnie są zawierane przez Unię Europejską w formule tzw. umów mieszanych<sup>8</sup>; formuła taka jest stosowana wówczas, gdy przedmiot umowy jest objęty zarówno kompetencjami wyłącznymi UE, jak i kompetencjami dzielonymi między Unię a jej państwa członkowskie czy też kompetencjami państw członkowskich; po „stronie unijnej” umowa międzynarodowa jest zawierana wówczas zarówno przez Unię Europejską, jak i przez jej państwa członkowskie, a procedura wiązania się umową przebiega paralelnie według procedury unijnej (art. 218 TFUE) oraz procedur krajowych państw członkowskich, określonych w ich konstytucjach; umowa taka wchodzi w życie po dopełnieniu zarówno procedury unijnej, jak i procedur krajowych w państwach członkowskich; tymczasowe stosowanie umów o stowarzyszeniu jest związane z tym, że ich istotę stanowi liberalizacja handlu, objęta wyłączną kompetencją Unii Europejskiej (uprzednio Europejskiej Wspólnoty Gospodarczej i Wspólnoty Europejskiej), dlatego też sfinalizowanie procedury związania się przez Wspólnoty (obecnie Unię) umową umożliwia – przy zgodzie państw członkowskich – „uruchomienie” procesu liberalizacji handlu z państwem stowarzyszonym w ramach tymczasowego stosowania umowy (zwykle w kilka miesięcy od podpisania umowy), zanim zakończą się długotrwałe procedury ratyfikacyjne w państwach członkowskich (co zajmuje zwykle ok. 2 lat)<sup>9</sup>.

---

<sup>8</sup> Por. M. Niedźwiedź, *Umowy międzynarodowe mieszane w świetle prawa Wspólnoty Europejskiej*, Warszawa 2004.

<sup>9</sup> Przykładowo, Układ Europejski ustanawiający stowarzyszenie Polski ze Wspólnotami Europejskimi i ich państwami członkowskimi został podpisany 16.12.1991 r., a wszedł w życie dopiero 1.02.1994 r.



## 2. Układ o stowarzyszeniu z Ukrainą

Formułę „mieszaną” ma „Układ o stowarzyszeniu między Unią Europejską i jej państwami członkowskimi, z jednej strony, a Ukrainą, z drugiej strony”<sup>10</sup> (dalej jako Układ o stowarzyszeniu z Ukrainą), który - ze względu na okoliczności polityczne - został podpisany w dwóch etapach: najpierw, 21.03.2014 r., podpisano tzw. część polityczną Układu, natomiast pozostałe części Układu zostały podpisane 27.06.2014 r. Stosownie do formuły „mieszanej” Układu, jego stronami są - z jednej strony - w zależności od podziału kompetencji - Unia Europejska, jej państwa członkowskie, względnie Unia i jej państwa członkowskie, z drugiej zaś strony - Ukraina<sup>11</sup>.

Stroną Układu jest również Europejska Wspólnota Energii Atomowej (Euratom), która od czasu wejścia w życie Traktatu z Lizbony pozostaje formalnie w stosunku do Unii Europejskiej odrębną organizacją międzynarodową, niemniej połączoną strukturalnie z Unią w takim samym zakresie jak uprzednio ze Wspólnotą Europejską. Zgodnie ze zdaniem drugim art. 482 Układu (definicja stron) - „W stosownych przypadkach określenie to odnosi się do Euratomu, zgodnie z jego uprawnieniami wynikającymi z Traktatu Euratom.”<sup>12</sup>.

---

Jego część handlowa została natomiast „uruchomiona” już wiosną 1992 r. na mocy Umowy przejściowej (*Interim Agreement*). Szerzej A. Nowak-Far, *Druga Polska do Unii Europejskiej*, w: *Prawne aspekty członkostwa Polski w Unii Europejskiej*, J. Barcz (red.), Warszawa 2011, s. 6.

<sup>10</sup> Dz. Urz. UE L 161 z 2014 r., s. 3.

<sup>11</sup> Por. art. 482 Układu.

<sup>12</sup> Zwrócić jednak należy uwagę na rozbieżność stosowanej nazwy Układu o stowarzyszeniu z Ukrainą, występującą w dokumentach unijnych. Nazwa układu w wersji ostatnio opublikowanej w maju 2014 r. (w Dz. Urz. UE 2014 L 161/3) brzmi – „Układ o stowarzyszeniu między Unią Europejską a jej państwami członkowskimi, z jednej strony, a Ukrainą, z drugiej strony”, natomiast w odnośnych decyzjach Rady UE oraz rezolucjach Parlamentu Europejskiego stosowana jest nazwa - „Układ o stowarzyszeniu między Unią Europejską i Europejską Wspólnotą Energii Atomowej oraz ich państwami członkowskimi, z jednej strony, a Ukrainą, z drugiej strony”.

Układ liczy w języku polskim 2137 stron (według publikacji w Dzienniku Urzędowym UE) i składa się z preambuły oraz 486 artykułów, podzielonych na siedem tytułów, poprzedzonych art. 1 (cele stowarzyszenia)<sup>13</sup>: Tytuł I - Zasady ogólne (art. 2 i art. 3), Tytuł II - Dialog i reformy polityczne, stowarzyszenie polityczne, współpraca i zbliżenie w dziedzinie polityki zagranicznej i bezpieczeństwa (art. 4-13), Tytuł III - Sprawiedliwość, wolność i bezpieczeństwo (art. 14-24), Tytuł IV - Handel i zagadnienia związane z handlem (art. 25-336), Tytuł V - Współpraca gospodarcza i sektorowa (art. 337-452), Tytuł VI - Współpraca finansowa, w tym postanowienia dotyczące zwalczania nadużyć finansowych (art. 453-459) i Tytuł VII - Postanowienia instytucjonalne, ogólne i końcowe (art. 460-486). Poza tym Układ obejmuje 44 załączniki i 3 protokoły, które - stosownie do art. 480 Układu - stanowią jego „integralną część”. Do Układu dołączono jedną wspólną deklarację oraz podpisany 21.03.2014 r. Akt końcowy szczytu pomiędzy Unią Europejską i jej państwami członkowskimi, z jednej strony a Ukrainą, z drugiej strony, w odniesieniu do Układu o stowarzyszeniu, poświadczający podpisanie „postanowień politycznych” Układu.

Analogiczny Akt końcowy przyjęto 27 czerwca 2014 r.,<sup>14</sup> potwierdzając podpisanie pozostałych części Układu. Akt ten zawiera dodatkowo istotne uzgodnienia, stanowiące reakcję na aneksję przez Rosję Krymu i Sewastopola<sup>15</sup>. Potwierdzono w nim, że Układ „stosuje się do całego terytorium Ukrainy uznanego zgodnie z prawem międzynarodowym” (zob. również art. 483 Układu), zapowiadając zarazem podjęcie konsultacji „w celu określenia skutków Układu w odniesieniu do bezprawnie

---

<sup>13</sup> Ogólne umówienie treści Układu w: *EU-Ukraine. Association Agreement „Guide to the Association Agreement”*. European Union. External Action. European Commission. [http://eeas.europa.eu/images/top\\_stories/140912\\_eu-ukraine-associatin-agreement-quick\\_guide.pdf](http://eeas.europa.eu/images/top_stories/140912_eu-ukraine-associatin-agreement-quick_guide.pdf)

<sup>14</sup> Dz. Urz. UE L 278 z 2014 r., s. 4.

<sup>15</sup> Zob. Opinia Doradczego Komitetu Prawnego z 22 czerwca 2014 r. przy Ministrze Spraw Zagranicznych RP w sprawie przyłączenie Półwyspu Krymskiego do Federacji Rosyjskiej w świetle prawa międzynarodowego. <http://www.msz.gov.pl/resource/cec1ec7d-5745-47e9-bbb4-27d27038bf1e:JCR>

zaanektowanych terytoriów Autonomicznej Republiki Krymu i miasta Sewastopol, nad którymi rząd ukraiński nie sprawuje efektywnej kontroli”.

Układ nie odnosi się, co prawda, do kwestii przyszłego członkostwa Ukrainy w UE, niemniej w motywie szóstym preambuły Unia „uznaje europejskie aspiracje Ukrainy i z zadowoleniem przyjmuje jej wybór, w tym zobowiązanie do budowania mocnej i trwałej demokracji oraz gospodarki rynkowej”, a w art. 1 (cele stowarzyszenia) ust. 2 lit. d Układu podkreśla się, że jego celem jest „stworzenie warunków dla wzmożonych stosunków gospodarczych i handlowych w ramach dążenia do stopniowej integracji Ukrainy z rynkiem wewnętrznym UE”. Układ należy do nowej generacji układów o stowarzyszeniu<sup>16</sup>, zawieranych w ramach Partnerstwa Wschodniego (wraz z Ukrainą 27.06.2014 r. analogiczne układy podpisała Gruzja i Mołdowa), nakierowanych na wsparcie gruntownej reformy ustrojowej państw stowarzyszonych, zasadzającej się na państwie prawa i gospodarce rynkowej. Wiodącą rolę w tym procesie ma odgrywać „Pogłębiona i kompleksowa strefa wolnego handlu” (ang. *Deep and Comprehensive Free Trade Area*, dalej jako DCFTA), regulowana w Tytule IV Układu<sup>17</sup>. Na zakres przedmiotowy Układu ma też istotny wpływ przekształcenie Unii Europejskiej na mocy Traktatu z Lizbony w spójną organizację międzynarodową, stanowiącą następcę Wspólnoty Europejskiej<sup>18</sup>.

Pierwszym aktem prawnym, który kompleksowo regulował stosunki między ówczesnymi Wspólnotami Europejskimi i ich państwami członkowskimi a Ukrainą (po jej powstaniu jako niepodległego państwa w 1991 r.), była Umowa o partnerstwie i współpracy, podpisana w

---

<sup>16</sup> Por. uzasadnienie (pkt 1) wniosku Komisji Europejskiej (dalej jako Komisja) dotyczącego decyzji Rady w sprawie podpisania Układu o stowarzyszeniu z Ukrainą, Bruksela, 15.05.2013 r. COM(2013)289 *final*.

<sup>17</sup> Szczegółowe omówienie w: *EU-Ukraine. Deep and Comprehensive Free Trade Area*. European Commission .[http://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2013/april/tradoc\\_150981.pdf](http://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2013/april/tradoc_150981.pdf)

<sup>18</sup> Zob. szerzej: J. Barcz, *Unia Europejska na rozstajach. Traktat z Lizbony. Dynamika i główne kierunki reformy ustrojowej*, Warszawa 2011, s. 97/98.

Luksemburgu 14.06.1994 r., która weszła w życie 1.03.1998 r.<sup>19</sup> (pozostaje ona w mocy, co do zasady, do wejścia w życie Układu o stowarzyszeniu - art. 479 ust. 1 Układu, przy czym w okresie tymczasowego stosowania Układu o stowarzyszeniu nie stosuje się postanowień Umowy w zakresie objętym tymczasowym stosowaniem - ust. 6 art. 486 Układu). W kolejnych latach stosunki między UE a Ukrainą były konkretyzowane najpierw w przyjętej w 1999 r. Wspólnej Strategii<sup>20</sup>, a następnie w ramach Europejskiej Polityki Sąsiedztwa i Partnerstwa Wschodniego<sup>21</sup>. Po zapadnięciu decyzji w sprawie przystąpienia Ukrainy do WTO rozpoczęły się w 2007 r. negocjacje nad Układem o stowarzyszeniu (Rada UE upoważniła Komisję Europejską do prowadzenia tych negocjacji). Podczas 15. szczytu UE-Ukraina (19.12.2011 r.) poinformowano o osiągnięciu porozumienia w sprawie treści Układu. Stosownie do tego 30.03.2012 r. parafowano tekst Układu, przy czym jego postanowienia dotyczące części handlowej (DCFTA) zostały parafowane 19.07.2012 r.<sup>22</sup>. Rada UE do spraw Zagranicznych wyraziła 10.12.2012 r. gotowość w imieniu Unii i jej państw członkowskich do podpisania Układu. Planowano podpisanie Układu podczas szczytu Partnerstwa Wschodniego (28-29.11.2013 r. w Wilnie), niemniej na kilka dni przed szczytem (21.11.2013 r.) ówczesny Prezydent Ukrainy W. Janukowycz poinformował o rezygnacji z podpisania Układu<sup>23</sup>. Dało to

---

<sup>19</sup> Dz. Urz. WE L 49 z 1998 r., s. 3.

<sup>20</sup> European Council Common Strategy of 11 December 1999 on Ukraine (1999/877 CFSP), Dz. Urz. WE L 331 z 1999 r., s. 1.

<sup>21</sup> Por. B. Hud, *Eastern Policy of the European Union: Step by Step Towards Ukraine*, w: *Introduction to European Studies: A New Approach to Uniting Europe*, D. Mielczarek (red.), A. Adamczyk, K. Zajązkowski, Warszawa 2013, s. 529.

<sup>22</sup> Należy przypomnieć, że parafowanie umowy międzynarodowej oznacza potwierdzenie przez negocjatorów wynegocjowanego tekstu. Jest stosowane w przypadku szczególnie istotnych i skomplikowanych umów, poprzedzając ich podpisanie. Tekst jest parafowany poprzez złożenie przez głównych negocjatorów swoich skróconych podpisów (tzw. parafek) w dolnych rogach poszczególnych kart, na których znajduje się wynegocjowany tekst, względnie poprzez podpisanie stosownego protokołu.

<sup>23</sup> Poszczególne etapy stosunków Ukrainy z UE - por. *EU-Ukraine relations. Factsheet*, por. [Eas.europa.eu](http://Eas.europa.eu).

początek fali protestu społecznego na Ukrainie (Majdan), który doprowadził do zmiany rządu i ucieczki W. Janukowycza do Rosji. Wykorzystując powstały kryzys, Rosja dokonała na początku 2014 r. aneksji Krymu i Sewastopola<sup>24</sup>. W tej sytuacji problem podpisania Układu o stowarzyszeniu nabrał dodatkowo istotnego znaczenia politycznego, stając się wyrazem wsparcia integralności terytorialnej i opcji europejskiej Ukrainy oraz programu głębokich reform ustrojowych państwa<sup>25</sup>.

Podejmowane po stronie Unii Europejskiej działania wspierające przemiany na Ukrainie i stanowiące reakcję na działania Rosji zostały ujęte w spójny program w konkluzjach ze spotkania Rady Europejskiej 20-21.03.2014 r.<sup>26</sup>. W konkluzjach tych Rada Europejska poparła prawo Ukrainy do decydowania o własnej przyszłości oraz jej suwerenność i integralność terytorialną, zarazem potwierdzając nielegalność przyłączenia przez Rosję Krymu. Potwierdzono i zapowiedziano rozszerzenie - z jednej strony - sankcji „w związku z działaniami podważającymi integralność terytorialną, suwerenność i niezależność Ukrainy”<sup>27</sup>, z drugiej zaś strony, wskazano na konieczność przeprowadzenia głębokich reform strukturalnych na Ukrainie i w związku z tym zapowiedziano udzielenie Ukrainie znaczącej pomocy makroekonomicznej (ze strony UE, międzynarodowych instytucji finansowych i społeczności międzynarodowej)<sup>28</sup>. W sprawie Układu o stowarzyszeniu pkt 26 konkluzji

---

<sup>24</sup> Zob. na ten temat J. Kranz, *Kilka uwag na tle aneksji Krymu przez Rosję*, „Państwo i Prawo” 2014/8.

<sup>25</sup> Por. H. Van Rompuy, *President of the European Council. Statement at the signing ceremony of the Association Agreements with Georgia, Republic of Moldova and Ukraine*, Bruksela, 27.06.2014 r., EUCO 137/14.

<sup>26</sup> Konkluzje, Bruksela, 21.03.2014 r., EUCO 7/1/14/.

<sup>27</sup> Sankcje te nałożono – z jednej strony – na niektóre „osoby fizyczne, podmioty i organy na Ukrainie” (decyzja Rady 2014/199/WPZiB z 5.03.2014 r., Dz. Urz. UE L 66 z 2014 r., s.26 oraz rozporządzenie Rady (UE) nr 208/2014 z 5.03.2014 r., Dz. Urz. UE L 66 z 2014 r., s. 1, oraz późniejsze zmiany obu tych aktów), przede wszystkim jednak na rosyjskie „osoby fizyczne, podmioty i organy” (decyzja Rady 2014/145/WPZiB z 17.03.2014 r., Dz. Urz. UE L 78 z 2014 r., s. 16 oraz rozporządzenie Rady (UE) nr 269/2014 z 17.03.2014 r., Dz. Urz. UE L 78 z 2014 r., s. 6 oraz późniejsze zmiany obu tych aktów).

<sup>28</sup> W najbliższych latach wysokość łączna tej pomocy ma wynieść 11 mld euro. Por. *European Commission. Support Package for Ukraine*,

stwierdzał m.in., że: „Unia Europejska, jej państwa członkowskie i Ukraina podpiszą postanowienia polityczne układu o stowarzyszeniu. Unia Europejska i jej państwa członkowskie są zdecydowane podpisać pozostałe części układu o stowarzyszeniu i pogłębionej i kompleksowej strefy wolnego handlu, które wraz z postanowieniami politycznymi stanowią jeden instrument”<sup>29</sup>. Podczas odbywającego się (w nawiązaniu do spotkania Rady Europejskiej) 21.03.2014 r. szczytu UE-Ukraina podpisano „polityczne postanowienia” Układu o stowarzyszeniu, potwierdzając to w Akcie końcowym szczytu wraz z zapowiedzią ich tymczasowego stosowania. W związku z tym, że „postanowienia polityczne” Układu nie obejmują DCFTA, zapowiedziano jednostronne zniesienie, względnie ograniczenie przez Unię ceł w stosunku do towarów pochodzących z Ukrainy (do czasu podpisania całego Układu i tymczasowego stosowania DCFTA)<sup>30</sup>. Podpisanie natomiast pozostałych części Układu zapowiedziano po odbyciu wyborów nowego Prezydenta Ukrainy: wybory odbyły się 25.05.2014 r., a w konsekwencji podpisanie pozostałych części Układu o stowarzyszeniu nastąpiło 27.06.2014 r. (co otworzyło drogę do możliwości tymczasowego stosowania m.in. jego części handlowej - DCFTA).

Niemniej, podczas toczących się latem 2014 r. trójstronnych rozmów między Komisją Europejską, Ukrainą i Rosją na temat skutków handlowych stosowania DCFTA, pod naciskiem Rosji uzgodniono przesunięcie daty

---

[http://europa.eu/newsroom/files/pdf/ukraine\\_en.pdf](http://europa.eu/newsroom/files/pdf/ukraine_en.pdf)

W sprawie programu pomocy ze strony UE: decyzja Rady z 14.04.2014 r. w sprawie udzielenia pomocy makrofinansowej Ukrainie (2014/215/UE), Dz. Urz. UE L 111 z 2014 r., s. 85.

<sup>29</sup>Podpisanie tzw. części politycznej Układu o stowarzyszeniu Rada Europejska zapowiedziała już w oświadczeniu z 6.03.2014 r. w sprawie Ukrainy.

<sup>30</sup> Por. „*Trade and Investment*”, w: *Support for Ukraine...*, s. 5. Też Council of the European Union, *Council approves financial support and trade measures for Ukraine*, Luksemburg, 14.04.2014 r., 8870/14. Por. rozporządzenie (UE) nr 374/2014 z 16.04.2014 r. w sprawie obniżenia lub zniesienia ceł na towary pochodzące z Ukrainy (Dz. Urz. UE L 118, s. 1). Paralelnie nałożono embargo na towary pochodzące z Krymu i Sewastopola. Por. decyzja Rady 2014/386/WPZiB z 23.06.2014 r. w sprawie ograniczeń dotyczących towarów pochodzących z Krymu lub Sewastopola, w odpowiedzi na bezprawne przyłączenie Krymu i Sewastopola (Dz. Urz. UE L 183 z 2014 r., s. 70), oraz rozporządzenie Rady (UE) nr 692/2014 z 23.06.2014 r. (Dz. Urz. UE L 183 z 2014 r., s. 9).

rozpoczęcia tymczasowego stosowania DCFTA na 31 grudnia 2015 r. (o czym szczegółowo dalej)<sup>31</sup>.

### **3. Formuła związania się Układem o stowarzyszeniu z Ukrainą**

Artykuł 486 Układu zawiera postanowienia precyzujące zasady jego wejścia w życie oraz tymczasowego stosowania. Ze względu na znaczenie tych postanowień dla rozważanych problemów celowe jest przytoczenie ich w całości:

#### **Artykuł 486**

#### **Wejście w życie i tymczasowe stosowanie**

1. Strony ratyfikują lub zatwierdzają niniejszy Układ zgodnie ze swoimi własnymi procedurami. Instrumenty ratyfikacyjne lub zatwierdzające składa się w Sekretariacie Generalnym Rady Unii Europejskiej.

2. Niniejszy Układ wchodzi w życie pierwszego dnia drugiego miesiąca następującego po dacie złożenia ostatniego instrumentu ratyfikacyjnego lub zatwierdzającego.

3. Niezależnie od ust. 2 Unia i Ukraina zgodnie postanawiają tymczasowo stosować niniejszy Układ w części, określonej przez Unię, zgodnie z ust. 4 niniejszego artykułu, oraz zgodnie z ich własnymi procedurami wewnętrznymi i mającym zastosowanie prawodawstwem.

4. Tymczasowe stosowanie staje się skuteczne od pierwszego dnia drugiego miesiąca następującego po dacie otrzymania przez depozytariusza:

- powiadomienia Unii o zakończeniu procedur niezbędnych w tym celu, wskazującego części Układu, które stosuje się tymczasowo; oraz
- złożonych przez Ukrainę instrumentów ratyfikacyjnych zgodnie z jej procedurami i mającym zastosowanie prawodawstwem.

---

<sup>31</sup> Zob. Joint Ministerial Statement on the Implementation of the EU-Ukraine AA/DCFTA. Brussels, 12. September 2014. European Commission. Statement/14/276.

5. Do celów stosownych postanowień niniejszego Układu, w tym jego odpowiednich załączników i protokołów, wszelkie odniesienia w tych postanowieniach do „daty wejścia w życie niniejszego Układu” rozumie się jako „datę, od której niniejszy Układ stosuje się tymczasowo” zgodnie z ust. 3 niniejszego artykułu.

6. W okresie tymczasowego stosowania nadal stosuje się postanowienia Umowy o partnerstwie i współpracy między Wspólnotami Europejskimi i ich państwami członkowskimi, z jednej strony, a Ukrainą, z drugiej strony, podpisanej w Luksemburgu w dniu 14 czerwca 1994 r., która weszła w życie dnia 1 marca 1998 r., w zakresie, w jakim nie są one objęte tymczasowym stosowaniem niniejszego Układu.

7. Którakolwiek ze Stron może złożyć depozytariuszowi pisemne powiadomienie o swoim zamiarze wypowiedzenia tymczasowego stosowania niniejszego Układu. Wypowiedzenie tymczasowego stosowania staje się skuteczne sześć miesięcy po otrzymaniu powiadomienia przez depozytariusza.

Postanowienia art. 486 Układu regulują w pierwszej kolejności zasady jego wejścia w życie. Jak wynika z ust. 1 i ust. 2 tego artykułu, Układ podlega ratyfikacji lub zatwierdzeniu przez jego strony zgodnie z ich własnymi procedurami. W przypadku tego Układu będzie on podlegał procedurom ratyfikacyjnym w państwach członkowskich, natomiast Unia zwiąże się Układem stosownie do procedury określonej w wyżej omówionych postanowieniach art. 218 TFUE<sup>32</sup>. W Polsce Układ podlega procedurze ratyfikacyjnej określonej w art. 89 ust. 1 Konstytucji RP, tj. Prezydent RP dokona ratyfikacji Układu po otrzymaniu upoważnienia zawartego w ustawie zwykłej.

Ukraina natomiast należy do państw z parlamentarno-prezydenckim (mieszanym) systemem rządzenia, w którym ratyfikacja umów międzynarodowych należy zazwyczaj do kompetencji parlamentu,

---

<sup>32</sup> Związanie się Układem przez Euratom następuje na podstawie artykułów 101 i 102 TEWEA.



natomiast ich zawieranie jest dzielone między prezydentem i rządem<sup>33</sup>. Stosownie do art. 85 ust. 32 Konstytucji Ukrainy<sup>34</sup> Rada Najwyższa Ukrainy „wyraża w drodze ustawy zgodę na związanie się przez Ukrainę umowami międzynarodowymi oraz wypowiedanie umów międzynarodowych Ukrainy”<sup>35</sup>. Szczegółową procedurę ratyfikacji umów międzynarodowych określa natomiast ukraińska ustawa „o umowach międzynarodowych” z 29.06.2004 r.<sup>36</sup> Stosownie do tej procedury Ministerstwo Spraw Zagranicznych przedkłada Prezydentowi Ukrainy propozycję ratyfikowania umowy międzynarodowej wraz z odpowiednimi dokumentami<sup>37</sup> (uzgodnionymi uprzednio między właściwymi ministerstwami). Prezydent Ukrainy, po rozpatrzeniu propozycji, przedkłada Radzie Najwyższej Ukrainy stosowną inicjatywę ustawodawczą w sprawie ustawy ratyfikacyjnej<sup>38</sup>. Uchwalona przez Radę Najwyższą Ukrainy ustawa ratyfikacyjna jest następnie przedkładana Prezydentowi Ukrainy, który jest zobowiązany do jej podpisania w terminie 15 dni. Po wejściu ustawy w życie (czego warunkiem jest jej opublikowanie)<sup>39</sup> są sporządzane dokumenty ratyfikacyjne, podpisywane przez Przewodniczącego Rady Najwyższej Ukrainy i kontrasygnowane przez Ministra Spraw Zagranicznych<sup>40</sup>.

---

<sup>33</sup> Por. O.I. Белова, *Міжнародний договір як правова основа зовнішньоекономічних відносин України*, Ученые записки Таврического национального университета им. В. И. Вернадского, Серия «Юридические науки» 2009/22, s. 205, 210.

<sup>34</sup> Конституція України, (від 28.06.1996 r. № 254к/96-ВР) (Відомості Верховної Ради України (ВВР), 1996/30, s. 141), por. <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/> конституція україни.

<sup>35</sup> Należy dodać, że stosownie do art. 9 ust. 1 Konstytucji Ukrainy „umowy międzynarodowe, obowiązujące i ratyfikowane przez Radę Najwyższą Ukrainy, stanowią część krajowego porządku prawnego Ukrainy”.

<sup>36</sup> Wiadomości Rady Najwyższej Ukrainy, 2004/50, s. 540.

<sup>37</sup> Art. 9 ust. 5 ukraińskiej ustawy o umowach międzynarodowych.

<sup>38</sup> Art. 9 ust. 6 ukraińskiej ustawy o umowach międzynarodowych.

<sup>39</sup> Art. 21 ukraińskiej ustawy o umowach międzynarodowych.

<sup>40</sup> Art. 13 ukraińskiej ustawy o umowach międzynarodowych.

Układ o stowarzyszeniu podlega na Ukrainie powyższej procedurze – z jednej strony, ze względu na zawartą w nim klauzulę ratyfikacyjną, z drugiej zaś strony, ze względu na jego przedmiot. Ukraińska ustawa „o umowach międzynarodowych” określa bowiem w art. 9 ust. 2, że umowy międzynarodowe mające charakter polityczny, dotyczące spraw o ogólnym charakterze gospodarczym, praw, wolności i obowiązków jednostek oraz pociągające za sobą konieczność zmian w obowiązującym ustawodawstwie wymagają na Ukrainie ratyfikacji. Układ o stowarzyszeniu spełnia większość tych przesłanek.

Układ o stowarzyszeniu został ratyfikowany na Ukrainie 16 września 2014 r. (w tym dniu uchwalona została przez Radę Najwyższą Ukrainy ustawa ratyfikacyjna, a Prezydent Ukrainy, Petro Poroszenko niezwłocznie ją podpisał). Symbolicznie - w tym samym dniu - Parlament Europejski wyraził zgodę na dwie decyzje Rady UE w sprawie zawarcia przez Unię Układu o stowarzyszeniu z Ukrainą<sup>41</sup>.

Depozytariuszem Układu jest Sekretariat Generalny Rady UE EU (art. 484 Układu), a Układ wchodzi w życie „pierwszego dnia drugiego miesiąca następującego po dacie złożenia ostatniego” dokumentu ratyfikacyjnego, względnie notyfikacji instrumentu zatwierdzającego. Pozostałe postanowienia art. 486 Układu (ustępy 3-7) odnoszą się do jego tymczasowego stosowania i zostaną szczegółowo omówione w dalszej części niniejszego artykułu.

---

<sup>41</sup> Zob. dokumenty zawarte w: European Parliament. Texts adopted at the Sitting of Tuesday, 16 September 2014. (P8\_TA-Prov(2014)09-16) oraz - Parlament Europejski ratyfikował układ o stowarzyszeniu UE i Ukrainy. Komunikat prasowy - stosunki zewnętrzne. <http://www.europarl.europa.eu/news/pl/news-room/content/20140915IPR62504/html/Parlament-Europejski-ratyfikowa%C5%82-uk%C5%82ad-o-stowarzyszeniu-UE-i-Ukrainy>

#### **4. Podpisanie „postanowień politycznych” Układu o stowarzyszeniu z Ukrainą i zakres ich tymczasowego stosowania**

Stosownie do zapowiedzi Rady Europejskiej, zawartej w oświadczeniu z 6.03.2014 r., na mocy wspomnianego już Aktu końcowego szczytu UE-Ukraina z 21.03.2014 r. potwierdzono (w akapicie pierwszym) podpisanie następujących „postanowień politycznych” Układu: preambuły, art. 1 i Tytułów I, II i VII. Następnie w ak. 2 Aktu końcowego potwierdzono zamiar podpisania i zawarcia pozostałych postanowień Układu, podkreślając, że wszystkie jego części stanowią „jeden instrument”. W ak. 3 Aktu uzgodniono, że art. 486 ust. 4 Układu, dotyczący jego tymczasowego stosowania, odnosi się do postanowień Układu podpisanych zgodnie z Aktem<sup>42</sup>.

Akt końcowy i zawarte w nim postanowienia wywołują wiele problemów interpretacyjnych, których objaśnienie ułatwia decyzja Rady UE, a podjęta 17.03.2014 r. (2014/295/UE) w sprawie podpisania w imieniu Unii Europejskiej i tymczasowego stosowania Układu o stowarzyszeniu w odniesieniu do jego preambuły, art. 1 oraz Tytułów I, II i VII<sup>43</sup>.

**Podpisanie „postanowień politycznych” Układu:** możliwość podpisania niektórych części wynegocjowanej umowy międzynarodowej (nawet w przypadku gdy nie przewiduje ona wyraźnie takiej możliwości) nie budzi wątpliwości - decyzja w tej sprawie pozostaje w gestii stron Wynegocjowanej umowy. W przypadku Układu o stowarzyszeniu z Ukrainą przemawiały na rzecz takiego rozwiązania istotne okoliczności polityczne. Sposób podpisania niektórych części umowy może również przybrać różne formy: może się to odbyć w taki sposób, jak w omawianym przypadku: podpisy złożono, co prawda, pod całym tekstem Układu, niemniej w

---

<sup>42</sup> Tekst Aktu końcowego w: Dz. Urz. UE L 161 z 2014 r., s. 2131.

<sup>43</sup> Decyzja ta, która weszła w życie w dniu jej przyjęcia, tj. 17.03.2014 r. (art. 6 decyzji), została opublikowana dopiero 29.05.2014 r. (Dz. Urz. UE L 161 z 2014 r., s. 1), zapewne w oczekiwaniu na dopełnienie wyborów Prezydenta Ukrainy.

formule końcowej wyraźnie stwierdzono<sup>44</sup>, że podpisy odnoszą się do preambuły Układu, jego art. 1 oraz Tytułów I, II i VII. W Akcie końcowym (też podpisanym przez wszystkich sygnatariuszy Układu)<sup>45</sup> potwierdzono dodatkowo podpisanie powyższych postanowień Układu. Problem natury prawnej tkwi raczej w dopełnieniu wewnętrznych procedur (w państwach-sygnatariuszach i w UE), upoważniających do takiego podpisania. W przypadku Unii problem ten rozwiązuje jednoznacznie decyzja Rady UE 2014/295/UE, której art. 1 ust. 1 zawiera upoważnienie do podpisania – w imieniu Unii – preambuły, art. 1 oraz Tytułów I, II i VII Układu „zgodnie z Aktem końcowym”, przy czym w art. 2 decyzji „zatwierdzono” w imieniu Unii Akt końcowy<sup>46</sup>. W art. 3 decyzji upoważniono z kolei Przewodniczącą Rady UE do wyznaczenia „osoby lub osób” umocowanych do podpisania w imieniu Unii Aktu końcowego oraz Układu<sup>47</sup>. W odniesieniu natomiast do pozostałych państw-sygnatariuszy (państw członkowskich UE oraz Ukrainy) dla oceny kwestii upoważnienia do podpisania części postanowień Układu i ich tymczasowego stosowania są właściwe odpowiednie krajowe procedury. Można zakładać, że ze względu na tempo wydarzeń politycznych uznano, iż upoważnienia dotyczące podpisania całego Układu, przygotowane jeszcze przed listopadowym szczytem Partnerstwa Wschodniego, są wystarczające – stosownie do zasady interpretacyjnej: „komu wolno czynić więcej, temu wolno czynić mniej”. Na podkreślenie zasługuje, że sygnatariusze Układu potwierdzili jednoznacznie spójność Układu jako całości – mimo podpisania początkowo jedynie części postanowień stanowi on „jeden instrument” (ak. 2 Aktu końcowego) oraz wolę jego zawarcia (art. 1 ust. 1 decyzji Rady UE 2014/295/UE).

---

<sup>44</sup> Dz. Urz. UE L 161 z 2014 r., s. 172.

<sup>45</sup> Dz. Urz. UE L 161 z 2014 r., s. 2132.

<sup>46</sup> Stosownie do art. 2 decyzji Rady UE 2014/295/UE, Akt końcowy miał być do niej załączony. Został jednak dołączony (jak wyżej wskazano) do tekstu Układu o stowarzyszeniu zamieszczonego w Dzienniku Urzędowym UE.

<sup>47</sup> Akt końcowy i „postanowienie polityczne” Układu (podobnie jak następnie pozostałe jego postanowienia) podpisali w imieniu UE: Przewodniczący Rady Europejskiej Herman Van Rompuy i Przewodniczący Komisji Europejskiej Jose M. Barroso.

**Tymczasowe stosowanie podpisanych „postanowień politycznych” Układu:** Akt końcowy odsyła w tej mierze generalnie do ust. 4 art. 486 Układu. Z postanowień ust. 4 tego artykułu wynika natomiast, że tymczasowe stosowanie staje się skuteczne od pierwszego dnia drugiego miesiąca następującego po dacie otrzymania przez depozytariusza: 1) powiadomienia Unii o zakończeniu procedur niezbędnych w tym celu, wskazującego części Układu, które stosuje się tymczasowo; 2) złożonych przez Ukrainę instrumentów ratyfikacyjnych zgodnie z jej procedurami i mającym zastosowanie prawodawstwem. Obie powyższe przesłanki muszą więc być spełnione łącznie (powrócimy jeszcze do nich w toku rozważania ram czasowych tymczasowego stosowania „politycznych postanowień” Układu). W tym kontekście należy natomiast zwrócić uwagę, że ust. 4 art. 484 Układu jednoznacznie powierza Unii kompetencję do określenia, które części Układu mają być tymczasowo stosowane. Postanowienia te są związane z dotychczasową praktyką, stosownie do której - jak już wspomniano - tymczasowo były stosowane postanowienia handlowe układów stowarzyszonych, objęte wyłączną kompetencją Wspólnot Europejskich (obecnie UE). W Akcie końcowym, poprzez odesłanie do ust. 4 art. 486 Układu, jego sygnatariusze powierzyli Unii zadanie sprecyzowania, które z podpisanych „postanowień politycznych” Układu miały zostać objęte tymczasowym stosowaniem. Stosownie do tego, art. 4 decyzji Rady UE 2014/295/UE precyzuje, które z podpisanych postanowień mają być tymczasowo stosowane, czyniąc jednak istotne zastrzeżenie, że wskazane postanowienia Układu mogą być tymczasowo stosowane „jedynie w zakresie, w jakim obejmują kwestie objęte kompetencjami Unii, w tym kwestie objęte kompetencjami Unii w zakresie określania i realizowania wspólnej polityki zagranicznej i bezpieczeństwa”<sup>48</sup>. Wskazano również na konieczność respektowania zawartych w ust. 4 art. 486 Układu „zastrzeżeń przewidzianych w nim powiadomień”.

**Zakres przedmiotowy „postanowień politycznych” Układu objętych tymczasowym stosowaniem:** art. 4 decyzji Rady UE 2014/295/UE określa,

---

<sup>48</sup> Por. też motyw czwarty preambuły decyzji Rady UE 2014/295/UE, w którym stwierdzono: „Tymczasowe stosowanie części Układu nie narusza podziału kompetencji między Unię Europejską a jej państwa członkowskie wynikającego z Traktatów”.

że spośród podpisanych „politycznych postanowień” Układu tymczasowym stosowaniem zostają objęte: tytuł I, art. 4, 5, i 6 tytułu II i tytuł VII (z wyjątkiem art. 479 ust. 1) „w zakresie, w jakim postanowienia tego tytułu ograniczają się do zapewnienia tymczasowego stosowania Układu zgodnie z niniejszym artykułem”. A zatem spośród podpisanych „postanowień politycznych” Układu tymczasowym stosowaniem nie zostanie objęta preambuła i jego art. 1 (cele stowarzyszenia), zapewne ze względu na ich ogólny charakter odnoszący się do Układu jako całości. Tytuł I (zasady ogólne), zawierający dwa artykuły, jest objęty tymczasowym stosowaniem w całości. Jest to szczególnie istotne zwłaszcza wobec aktualnej sytuacji politycznej Ukrainy, ponieważ zawarty w tym tytule art. 2 Układu<sup>49</sup> odwołuje się do poszanowania zasad demokratycznych, praw człowieka i podstawowych wolności oraz do poszanowania zasad suwerenności i integralności terytorialnej, nienaruszalności granic i niepodległości, określonych w podstawowych aktach politycznych i prawa międzynarodowego, natomiast w art. 3 uznaje się zasady wolnej gospodarki rynkowej za podstawę stosunków między stronami oraz podkreśla znaczenie m.in. praworządności, dobrego sprawowania rządów, walki z korupcją, walki z różnymi formami międzynarodowej przestępczości zorganizowanej i terroryzmem. Z Tytułu II, obejmującego łącznie dziewięć artykułów, tymczasowym stosowaniem objęto: art. 4 (cele dialogu politycznego), art. 5 (fora dialogu politycznego) i art. 6 (dialog i współpraca w zakresie reform krajowych). Poza zakresem tymczasowego stosowania pozostawiono artykuły dotyczące WPZiB (art. 7), współpracy w ramach Międzynarodowego Trybunału Karnego (art. 8), stabilności regionalnej (art. 9), zapobiegania konfliktom, zarządzania kryzysowego i współpracy wojskowo-technicznej (art. 10), nierozprzestrzeniania broni masowego rażenia (art. 11), rozbrojenia, kontroli zbrojeń, kontroli wywozu broni oraz zwalczania nielegalnego handlu bronią (art. 12) i zwalczania terroryzmu

---

<sup>49</sup>We wspólnym oświadczeniu (do decyzji Rady UE 2014/668/UE) Rady UE, Komisji i Wysokiego Przedstawiciela podkreślono w odniesieniu do art. 2 Układu, że tymczasowe stosowanie zawartych tam zasad ogólnych „jest niezbędne do tego, by umożliwić UE podjęcie odpowiednich środków zgodnie z art. 478 Układu o stowarzyszeniu w przypadku niedotrzymania przez Ukrainę jej zobowiązań, i nie narusza podziału kompetencji między Unię a państwa członkowskie w kwestiach, o których tam mowa”.

(art. 13). Łatwo więc zauważyć, że wyłączono spod tymczasowego stosowania wszystkie postanowienia objęte w mniejszym lub większym stopniu kompetencją państw członkowskich UE, natomiast prowadzenie dialogu politycznego na różnych szczeblach może być bez trudu ograniczone do spraw objętych kompetencją Unii. Z postanowień Tytułu VII, objętych tymczasowym stosowaniem, wyraźnie wyłączono art. 479 ust. 1, który dotyczy uchylecia Umowy o partnerstwie i współpracy. Umowa ta przestanie obowiązywać w dniu wejścia w życie Układu o stowarzyszeniu, natomiast - w odniesieniu do postanowień objętych tymczasowym stosowaniem - miarodajny jest w tej sprawie ust. 6 art. 486, zgodnie z którym w okresie tymczasowego stosowania nie wykorzystuje się jedynie tych postanowień Umowy o partnerstwie i współpracy, których przedmiot jest objęty postanowieniami Układu tymczasowo stosowanymi. Pozostałe natomiast postanowienia Tytułu VII (postanowienia instytucjonalne, ogólne i końcowe) – obejmujące ustanowienie „ram instytucjonalnych” (spotkań na szczycie, Rady Stowarzyszenia, Komitetu Stowarzyszenia, Komisji Parlamentarnej Stowarzyszenia, Platformy Społeczeństwa Obywatelskiego) oraz „postanowienia ogólne i końcowe” - są stosowane tymczasowo jedynie „w zakresie, w jakim postanowienia tego tytułu ograniczają się do zapewnienia tymczasowego stosowania Układu zgodnie z niniejszym artykułem”. Powyższe istotne zastrzeżenie rozciąga się przede wszystkim na stwierdzenie zawarte w ak. 1 art. 4 decyzji Rady UE 2014/295/UE, że „postanowienia polityczne” objęte tymczasowym stosowaniem stosuje się „jedynie w zakresie, w jakim obejmują kwestie objęte kompetencją Unii”.

**Ograniczenie zakresu „przepisów politycznych” objętych tymczasowym stosowaniem ze względu na ich skutek bezpośredni:** niezależnie od przedmiotowego ograniczenia „postanowień politycznych” objętych tymczasowym stosowaniem, decyzja Rady UE 2014/295/UE ustanawia jeszcze jedno istotne ograniczenie. Jak wskazano na wstępie, problemem kontrowersyjnym jest wywieranie przez postanowienia tymczasowo stosowanej umowy międzynarodowej skutku bezpośredniego w sferze krajowej państw-sygnatariuszy. W przypadku braku jednoznacznych regulacji krajowych, w zasadzie uznaje się, że tymczasowo stosowane

postanowienia umowy nie mogą wywierać takiego skutku. Artykuł 5 decyzji Rady UE 2014/295/UE stwierdza w tym kontekście jednoznacznie: „Układu nie można interpretować jako przyznającego prawa lub nakładającego obowiązki, na które można bezpośrednio powoływać się w sądach lub trybunałach Unii Europejskiej lub państw członkowskich”. Należy zwrócić uwagę na to, że postanowienia te odnoszą się nie do skutku bezpośredniego postanowień Układu tymczasowo stosowanych, lecz do Układu jako takiego. Interpretacja tych postanowień decyzji Rady UE 2014/295/UE wymaga dalszego rozważenia. W interesującym nas tu kontekście należy natomiast jeszcze zwrócić uwagę na to, że sama zapowiedź podpisania „postanowień politycznych” Układu zawierała w sobie dwa ważne przesłania: z jednej strony wskazanie, że w pierwszej kolejności zostaną podpisane te postanowienia Układu, które mają zasadnicze znaczenie w związku z obecną sytuacją kryzysową na Ukrainie, z drugiej natomiast strony - podkreślenie, iż chodzi o postanowienia skierowane do Unii Europejskiej i państw-sygnatariuszy, kreujące zobowiązania tylko do nich skierowane, a nie uzasadniające praw i obowiązków jednostek (co potwierdził wyżej powołany art. 5 decyzji Rady UE 2014/295/UE).

**Ramy czasowe tymczasowego stosowania „postanowień politycznych” Układu:** nie ma wątpliwości co do tego, że tymczasowe stosowanie „postanowień politycznych” Układu zakończy się wraz z jego wejściem w życie. Wynika to jednoznacznie z ak. 1 art. 4 decyzji Rady UE 2014/295/UE oraz z motywu trzeciego preambuły do tej decyzji. Pewne problemy interpretacyjne mogą się pojawić na „styku” tymczasowego stosowania podpisanych wcześniej „postanowień politycznych” i pozostałych postanowień Układu, które zostają objęte tymczasowym stosowaniem po podpisaniu pozostałych części Układu, na podstawie jego art. 486 (do sprawy tej odniesiemy się w następnym punkcie artykułu). Natomiast należy się bliżej przyjrzeć kwestii - od którego momentu rozpoczyna się tymczasowe stosowanie „postanowień politycznych”. Ustęp 4 art. 486 Układu, do którego odsyła Akt końcowy, wskazuje, że tymczasowe stosowanie staje się skuteczne „od pierwszego dnia drugiego miesiąca następującego po dacie otrzymania przez depozytariusza (czyli Sekretariat



Generalny Rady UE): 1) powiadomienia Unii o zakończeniu procedur niezbędnych w tym celu, wskazującego części Układu, które stosuje się tymczasowo, 2) złożonych przez Ukrainę instrumentów ratyfikacyjnych zgodnie z jej procedurami i mającym zastosowanie prawodawstwem, przy czym – jak już wskazano – obie powyższe przesłanki muszą być spełnione łącznie. Można uznać, że decyzja Rady UE 2014/295/UE spełnia stosowne wymagania po stronie Unii. Jej państwa członkowskie nie muszą dokonywać u depozytariusza żadnych notyfikacji, ponieważ w grę wchodzi jedynie „postanowienia polityczne” Układu objęte kompetencją Unii. Miarodajne dla rozpoczęcia tymczasowego stosowania „postanowień politycznych” Układu stało się w tej sytuacji tempo związania się Układem przez Ukrainę, przy czym chodziło o notyfikację u depozytariusza dokumentów ratyfikacyjnych dotyczących całego Układu - co wynika z odpowiednich postanowień art. 486 ust. 4 Układu. Czy możliwe było związanie się przez Ukrainę jedynie podpisanymi wcześniej „postanowieniami politycznymi”? Nie można było takiego wariantu wykluczyć z formalnego punktu widzenia,, niemniej Ukraina nie podjęła takiej próby przed podpisaniem pozostałych części Układu 27.06.2014 r., a po tym akcie działania takie byłyby pozbawione uzasadnienia. Ostatecznie - jak już wskazano - Ukraina ratyfikowała Układ 16 września 2014 r.. Należy obecnie oczekiwać, że depozytariuszowi (Sekretariatowi Generalnemu Rady UE) zostaną złożone przez Ukrainę dokumenty ratyfikacyjne dotyczące Układu i wówczas Sekretariat opublikuje w Dzienniku Urzędowym UE datę rozpoczęcia tymczasowego stosowania<sup>50</sup> zarówno „postanowień politycznych” Układu, jak i innych - w tym części handlowej (DCFTA) - określonych przez UE stosownie z ust. 3 art. 486 Układu.

Znaczenie polityczne i praktyczne tymczasowego stosowania „postanowień politycznych” Układu istotnie wzrosło, w związku z zapowiedzią przesunięcia daty rozpoczęcia tymczasowego stosowania DCFTA do 31 grudnia 2015 r. W tej sytuacji należy oczekiwać, że Rada UE (Sekretariat Rady) nie będzie zwlekać z określeniem daty rozpoczęcia ich tymczasowego stosowania oraz że zostaną one w zakresie maksymalnym

---

<sup>50</sup> Por. przyp. 1 do ak. 1 art. 4 decyzji Rady UE 2014/295/UE.

wykorzystanie dla wspierania reform ustrojowych na Ukrainie (wypełniając lukę, jaka powstaje w wyniku przesunięcia daty rozpoczęcia tymczasowego stosowania DCFTA ), a UE przedłuży i będzie stopniowo rozszerzała jednostronne preferencje celne w stosunku do towarów pochodzących z Ukrainy<sup>51</sup>.

Na koniec można również zaznaczyć, że - z formalnego punktu widzenia - byłoby możliwe zakończenie tymczasowego stosowania „postanowień politycznych” Układu stosownie do ust. 7 art. 486. Co prawda, Akt końcowy odsyła jedynie do ust. 4 tego artykułu, niemniej jednak decyzja Rady UE 2014/295/UE w art. 4 nawiązuje ogólnie do art. 486 Układu. Zakończenie takie wystąpiłoby wówczas, gdyby „którakolwiek ze Stron” złożyła depozytariuszowi pisemne powiadomienie o zamiarze wypowiedzenia tymczasowego stosowania (staje się ono skuteczne 6 miesięcy po otrzymaniu takiego powiadomienia przez depozytariusza). Należy jedynie zauważyć, że spośród sygnatariuszy Układu zakończyć tymczasowe stosowanie w ten sposób mogłaby jedynie Ukraina i Unia Europejska (chodzi bowiem o postanowienia objęte jej kompetencją).

## **5. Podpisanie pozostałych części Układu o stowarzyszeniu z Ukrainą i zakres ich tymczasowego stosowania**

Jak już wskazano powyżej, pozostałe części Układu o stowarzyszeniu z Ukrainą zostały – stosownie do zapowiedzi wyrażonej przez Radę Europejską – podpisane 27.06.2014 r. Tym samym kolejne części Układu mogą zostać objęte tymczasowym stosowaniem, zgodnie z postanowieniami zawartymi w ust. 3 art. 486 Układu, że „...Unia i Ukraina zgodnie postanawiają tymczasowo stosować niniejszy Układ w części, określonej przez Unię, zgodnie z ust. 4 niniejszego artykułu, oraz zgodnie z ich

---

<sup>51</sup> Przypomnieć należy, że stosownie do art. 7 rozporządzenia (UE) nr 374/2014 w sprawie obniżenia lub zmniejszenia ceł na towary pochodzące z Ukrainy (Dz. Urz. UE L 181 z 2014 r., s. 1): „Niniejsze rozporządzenie ma zastosowanie do momentu wejścia w życie Tytułu IV (handel i zagadnienia związane z handlem) układu o stowarzyszeniu albo, w odpowiednim przypadku, do momentu, od którego Tytuł IV (handel i zagadnienia związane z handlem) będzie stosowany tymczasowo, jednakże nie później niż do 1 listopada 2014 r.”.

własnymi procedurami wewnętrznymi i mającym zastosowanie prawodawstwem”. Do postanowień tych odnoszą się, co do zasady, wywody zawarte w powyższym punkcie, niemniej kilka wskazanych już tam problemów wymaga objaśnienia. W toku prac nad decyzją Rady UE w sprawie udzielenia zgody na podpisanie pozostałych postanowień Układu oraz określenia zakresu ich tymczasowego stosowania pojawiły się również nowe, interesujące problemy.

**Podstawa prawna podpisania Układu i związania się nim przez Unię Europejską:** jeśli chodzi o udzielenie zgody na podpisanie pozostałych postanowień Układu, to pojawiły się wątpliwości co do tego, czy art. 217 TFUE (upoważniający Unię Europejską do zawierania układów o stowarzyszeniu) stanowi wystarczającą podstawę prawną dla udzielenia zgody przez Radę UE na podpisanie Układu o stowarzyszeniu z Ukrainą i związanie się nim: chodziło więc o problem generalny, dotyczący podstawy prawnej podpisania Układu i związania się nim. Wątpliwości wiązały się z art. 17 Układu dotyczącym traktowania pracowników legation zatrudnionych na terytorium stron Układu, będących obywatelami państw trzecich (a więc niebędących obywatelami państw członkowskich UE i obywatelami Ukrainy). Wskazywano, że kwestia ta jest objęta art. 79 ust. 2 lit. b TFUE<sup>52</sup>, należącym do Tytułu V TFUE - „Przestrzeń Wolności, Bezpieczeństwa i Sprawiedliwości”, w związku z czym artykuł ten powinien zostać powołany, obok art. 217 TFUE, jako podstawa prawna podpisania Układu i związania się nim przez Unię. Podkreślano przy tym, że cel i treść postanowień art. 17 Układu wychodzą poza cele i treść stowarzyszenia<sup>53</sup>. W efekcie, w ramach Komitetu Stałych Przedstawicieli uzgodniono udzielenie zgody na podpisanie (i następnie związanie się) przez UE Układem w dwóch odrębnych decyzjach<sup>54</sup>. W konsekwencji Rada UE

---

<sup>52</sup> Art. 79 ust. 2 lit. b TFUE ustanawia podstawę prawną dla przyjmowania środków zgodnie ze zwykłą procedurą ustawodawczą w dziedzinie „określenia praw obywateli państw trzecich przebywających legalnie w państwie członkowskim, w tym warunków dotyczących swobody przemieszczania się i pobytu w innych państwach członkowskich”.

<sup>53</sup> Por. motyw czwarty decyzji Rady UE (2014/669/UE).

<sup>54</sup> Uzgodnienie w tej sprawie zapadło w ramach Komitetu Stałych Przedstawicieli już 13–14.11.2013 r. (w toku przygotowywania decyzji Rady UE przed planowanym podpisaniem Układu podczas szczytu

podjęła 23.06.2014 r. dwie odrębne decyzje w sprawie podpisania Układu<sup>55</sup>:

- decyzję Rady UE (2014/668/UE) w sprawie podpisania, w imieniu Unii Europejskiej, oraz tymczasowego stosowania Układu o stowarzyszeniu między Unią Europejską i Europejską Wspólnotą Energii Atomowej oraz ich państwami członkowskimi, z jednej strony, a Ukrainą, z drugiej strony, w odniesieniu do jego Tytułu III (z wyjątkiem postanowień dotyczących traktowania pracowników będących obywatelami państw trzecich legalnie zatrudnionych na terytorium drugiej Strony) oraz Tytułów IV, V, VI i VII, jak i powiązanych załączników i protokołów<sup>56</sup>;
- decyzję Rady UE (2014/669/UE) w sprawie podpisania, w imieniu Unii Europejskiej, Układu o stowarzyszeniu między Unią Europejską i Europejską Wspólnotą Energii Atomowej oraz ich państwami członkowskimi, z jednej strony, a Ukrainą, z drugiej strony, w odniesieniu do postanowień dotyczących traktowania pracowników będących obywatelami państw trzecich legalnie zatrudnionych na terytorium drugiej Strony<sup>57</sup>.

Podjęcie takie (dodanie poza art. 217 TFUE jeszcze innych podstaw prawnych - art. 79 ust. 2 lit. b TFUE) skrytykowała Komisja, podkreślając w odrębnym oświadczeniu, że sporządziła jeden wniosek dotyczący jednej decyzji, której podstawą jest art. 217 TFUE. Opinię taką podzieliły Austria, Włochy i Rumunia, podkreślając we wspólnym oświadczeniu, że decyzje

---

Partnerstwa Wschodniego) i zostało potwierdzone podczas posiedzeń Komitetu 11 i 18.06.2014 r.

<sup>55</sup> Decyzje te zostały opublikowane dopiero 20 września 2014 r., a więc po finalizacji ustaleń trójstronnych między Komisją Europejską, Ukrainą i Rosją w sprawie daty rozpoczęcia tymczasowego stosowania DCFTA, niemniej weszły w życie z dniem ich przyjęcia, co były formalnym warunkiem podpisania pozostałych części Układu w imieniu Unii.

<sup>56</sup> Dz. Urz. UE L 278 z 2014 r., s. 1.

<sup>57</sup> Dz. Urz. UE L 278 z 2014 r., s. 6.

Rady UE podejmowane na mocy art. 218 TFUE zawsze dotyczą całości danej umowy, a więc podejmowanie kilku decyzji dotyczących różnych postanowień jednej umowy nie ma uzasadnienia; podkreśliły też, że art. 217 TFUE, jako podstawa prawna, obejmuje w całości wszystkie elementy układu o stowarzyszeniu, których dotyczy decyzja Rady zezwalająca na jego podpisanie i tymczasowe stosowanie przez Unię. Również Czechy w swoim oświadczeniu podkreśliły, że art. 217 TFUE stanowi prawidłową i w pełni wystarczającą podstawę prawną dla podpisania i tymczasowego stosowania Układu o stowarzyszeniu z Ukrainą. W tym kontekście w oświadczeniu czeskim zwrócono uwagę na to, że zgodnie z dotychczasową praktyką decyzje Rady UE podejmowane na podstawie art. 218 TFUE w sprawie podpisywania i zawierania umów mieszanych powinny dotyczyć tych umów jako całości i nie powinny być dzielone na odrębne decyzje, odnoszące się do osobnych postanowień umowy<sup>58</sup>. W powyższych oświadczeniach jest dużo racji. „Podział” decyzji Rady UE podejmowanych w ramach art. 218 TFUE może mieć uzasadnienie – jak w przypadku wyodrębnienia „postanowień politycznych” Układu o stowarzyszeniu z Ukrainą, ale w zupełnie szczególnych okolicznościach politycznych. Wychodzenie natomiast poza art. 217 TFUE - jako podstawy prawnej dla zawierania przez Unię układów stowarzyszeniowych - jest bardzo wątpliwe, chyba że charakter układów (mieszanych) „nowej generacji”, zawieranych w ramach Partnerstwa Wschodniego, zaczyna wychodzić poza formułę tradycyjnych układów o stowarzyszeniu.

**Zakres przedmiotowy pozostałych postanowień Układu objętych tymczasowym stosowaniem:** stosownie do art. 1 decyzji Rady UE (2014/668/UE) upoważnienie do podpisania w imieniu Unii Układu o stowarzyszeniu z Ukrainą rozciągało się na te postanowienia, które nie zostały uprzednio podpisane jako „postanowienia polityczne”, tj zarówno na jego Tytuł III (z wyjątkiem art. 17, który jest przedmiotem odrębnej decyzji Rady UE (2014/669/UE) oraz tytuły IV, V i VI, jak i na odpowiednie załączniki i protokoły. Artykuł 4 decyzji Rady UE zawiera natomiast

---

<sup>58</sup> Powyższe oświadczenia zostały włączone do protokołu posiedzenia Rady UE, podczas którego podjęto omawiane decyzje.

określenie tych postanowień Układu, które mają zostać objęte tymczasowym stosowaniem, przy uwzględnieniu trzech istotnych zastrzeżeń (ak. 1 art. 4 decyzji Rady UE):

- **po pierwsze** - tymczasowe stosowanie kończy się wraz z wejściem Układu w życie;
- **po drugie** - wskazane postanowienia stosowane są tymczasowo jedynie w zakresie należącym do kompetencji UE;
- **po trzecie** - muszą być przestrzegane warunki tymczasowego stosowania określone w art. 486 Układu, a zwłaszcza dokonanie stosownych powiadomień (jak już wskazano, istotnym warunkiem rozpoczęcia tymczasowego stosowania jest ratyfikowanie przez Ukrainę całego Układu i złożenie dokumentów ratyfikacyjnych u depozytariusza).

Zakres przedmiotowy wskazanych w art. 4 decyzji Rady UE (2014/668/UE) postanowień Układu, objętych tymczasowym stosowaniem, jest kompatybilny z postanowieniami wskazanymi w decyzji Rady UE 2014/295/UE (jako „postanowienia polityczne”, które mają zostać objęte tymczasowym stosowaniem), z wyjątkiem ponownego wskazania Tytułu VII Układu. Postanowienia tego tytułu odnoszą się bowiem odpowiednio do całego Układu (również w tym przypadku wyłączono tymczasowe stosowanie art. 479 ust. 1 Układu oraz powtórzono zastrzeżenie, że postanowienia Tytułu VII stosowane są tymczasowo w zakresie koniecznym dla zapewnienia tymczasowego stosowania Układu). Tymczasowe stosowanie obejmuje więc (obok stosownych „postanowień politycznych”) również<sup>59</sup>:

---

<sup>59</sup> Decyzja Rady UE (2014/669/UE) nie przewiduje możliwości tymczasowego stosowania postanowień art. 17 Układu.

- Tytuł III: art. 14 (praworządność oraz przestrzeganie praw człowieka i podstawowych wolności)<sup>60</sup> i 19 (przepływ osób);
- Tytuł IV: z wyjątkiem art. 158 (własność intelektualna; charakter i zakres zobowiązań), w zakresie, w jakim artykuł ten dotyczy egzekwowania środkami prawnokarnymi praw własności intelektualnej, oraz z wyjątkiem art. 258 (monopole państwowe) i 286 (przejrzystość; przegląd i odwołanie) w zakresie, w jakim artykuły te mają zastosowanie do postępowania administracyjnego, przeglądu i odwołania na poziomie państwa członkowskiego<sup>61</sup>;
- Tytuł V: rozdział 1 (współpraca w sektorze energetycznym, w tym kwestie dotyczące energii jądrowej), z wyłączeniem art. 338 lit. k, art. 339 i 342; rozdział 6 (środowisko), z wyłączeniem art. 361, art. 362 ust. 1 lit. c, art. 364 i art. 365 lit. a i c; rozdział 7 (transport), z wyłączeniem art. 368 ust. 3 i art. 369 lit. a i d, przy czym do art. 369 lit. c dodano zastrzeżenie, że zawarte tam „odniesienie do «opracowywania strategii finansowania koncentrujących się na utrzymaniu, ograniczeniach zdolności przewozowej oraz brakujących ogniwach infrastruktury» nie stwarza jakichkolwiek obowiązków dla

---

<sup>60</sup>We wspólnym oświadczeniu (do decyzji Rady UE (2014/668/UE) Rady UE, Komisji i Wysokiego Przedstawiciela podkreślono, że odniesienie do współpracy w art. 14 Układu nie stanowi wykonywania przez UE kompetencji przewidzianych w części III tytułu V (PWBis) TFUE.

<sup>61</sup>Do tego dochodzą jeszcze dwa istotne zastrzeżenia, zawarte również w art. 4 decyzji Rady UE: po pierwsze - tymczasowe stosowanie art. 279 Układu (dostęp oraz prowadzenie działalności w zakresie poszukiwań, badań i wydobywania węglowodorów) „nie ma wpływu na suwerenne prawa państw członkowskich w odniesieniu do ich zasobów węglowodorów zgodnie z prawem międzynarodowym, w tym ich praw i obowiązków jako stron Konwencji Narodów Zjednoczonych o prawie morza z 1982 r.”; po drugie - tymczasowe stosowanie art. 280 ust. 3 (zezwolenia i warunki ich wystawiania) Układu przez Unię „nie ma wpływu na istniejący podział kompetencji między Unię i jej państwa członkowskie w odniesieniu do przyznawania zezwoleń na poszukiwanie, badanie i produkcję węglowodorów”. Niezależnie od tego, do artykułów 134-138 tego tytułu (usługi transportowe) Rada UE złożyła oświadczenie, że „jej decyzja - w zakresie, w jakim przewiduje ona tymczasowe stosowanie przez Unię postanowień w dziedzinie usług transportowych, które są objęte zakresem kompetencji dzielonych między UE a jej państwami członkowskimi – nie przesądza podziału kompetencji między nimi w tej dziedzinie i nie uniemożliwia państwom członkowskim wykonywania ich kompetencji wobec Ukrainy w kwestiach nieobjętych niniejszym układem, lub wobec innego państwa trzeciego” (wszystkie podkreśl. - J.B., I.K).

państw członkowskich w zakresie finansowania”; rozdziały 12 (usługi finansowe) i 17 (rolnictwo i rozwój obszarów wiejskich), z wyłączeniem art. 404 lit. h; rozdział 18 (polityka rybołówstwa i polityka morska), z wyłączeniem art. 410 lit. b i art. 411; rozdziały: 20 (ochrona konsumentów), 26 (współpraca w zakresie społeczeństwa obywatelskiego), 28 (uczestnictwo w programach UE i działaniach jej agencji) oraz art. 353 (dokonywanie stopniowego zbliżenia na Ukrainie do struktury podatków określonej w dorobku prawnym UE) i 428 (zbliżanie prawodawstwa i praktyki Ukrainy do zasad dorobku prawnego UE, w szczególności w zakresie chorób zakaźnych, krwi, tkanek i komórek, a także tytoniu);

- Tytuł VI;
- oraz - jak wspomniano - odpowiednie załączniki i protokoły do Układu: załączniki I-XXVI, załącznik XXVII (z wyjątkiem kwestii jądrowych), załączniki XXVIII-XXXVI (z wyjątkiem pkt 3 w załączniku XXXII), załączniki XXXVIII-XLI, załączniki XLIII i XLIV, a także protokoły I-III.

W nawiązaniu do decyzji Rady UE (2014/668/UE) wspólne oświadczenie złożyła Rada UE, Komisja Europejska i Wysoki Przedstawiciel do spraw Zagranicznych i Polityki Bezpieczeństwa (w odniesieniu do zakresu tymczasowego stosowania art. 14 Układu i - co ciekawe - art. 2 Układu, który jest objęty tymczasowym stosowaniem na mocy decyzji Rady UE 2014/295/UE) oraz - samodzielne oświadczenie - Rada UE dotyczące tymczasowego stosowania rozdz. 6 sekcji 5 podsekcji 7 Układu (usługi transportowe) w Tytule IV Układu<sup>62</sup>.

**Ograniczenie zakresu przepisów Układu objętych tymczasowym stosowaniem ze względu na ich skutek bezpośredni:** art. 7 decyzji Rady UE (2014/668/UE) jest tożsamy z art. 5 decyzji Rady UE 2014/295/UE i

---

<sup>62</sup>Komentarz do tych oświadczeń znajduje się w przypisach do odpowiednich postanowień Układu. Oświadczenia zostały złożone do protokołu Rady UE.



stwierdza: „Układu nie można interpretować jako przyznającego prawa lub nakładającego obowiązki, na które można bezpośrednio powoływać się w sądach lub trybunałach Unii Europejskiej lub państw członkowskich”<sup>63</sup>. Do rozważań na ten temat zawartych w poprzednim punkcie można jeszcze dodać, że dyskusja nad tymi postanowieniami potwierdza dominujący pogląd, iż postanowienia tymczasowo stosowanej umowy nie mogą, co do zasady, wywierać skutku bezpośredniego w sferze wewnętrznej państw-stron takiej umowy. I tak, Portugalia - w oświadczeniu dotyczącym tymczasowego stosowania Układu - nawiązała do określonego w Traktatach podziału kompetencji między Unię i jej państwa członkowskie i podkreśliła, że decyzja Rady UE zezwalająca na tymczasowe stosowanie Układu o stowarzyszeniu z Ukrainą nie ma wpływu na autonomiczne podejmowanie przez Portugalię decyzji w kwestiach objętych kompetencjami krajowymi: „decyzja Portugalii o przyjęciu zobowiązań w ramach tego układu zależy od przeprowadzenia wewnętrznych procedur ratyfikacyjnych w zgodzie z zasadami i przepisami konstytucyjnymi”. Węgry z kolei w swoim oświadczeniu nawiązały do tymczasowego stosowania Układu w kontekście kompetencji dzielonych i podkreśliły, że jeżeli w takim zakresie byłyby niezbędne zmiany ich prawa krajowego (aby umożliwić tymczasowe stosowanie Układu), to będzie to wymagało ratyfikacji Układu i Węgry zainicjują taki proces tak szybko, jak będzie to możliwe. „W przypadku wystąpienia problemów w trakcie wprowadzania koniecznych zmian - podkreślono w oświadczeniu - Węgry zasięgną opinii Komisji Europejskiej, aby zapewnić tymczasowe stosowanie układu w dobrej wierze”. Kropkę nad „i” postawiła w toku tej dyskusji Komisja, nawiązując w swoim oświadczeniu do obaw Węgień i podkreślając, że: „wszystkie kwestie objęte tytułem IV układu o stowarzyszeniu z Ukrainą, w tym odnoszące się do decyzji Rady w sprawie tymczasowego stosowania, wchodzą w zakres wyłącznej kompetencji zewnętrznej Unii (art. 207 TFUE oraz art. 91 i 100 TFUE w związku z art. 3 ust. 2 TFUE). W związku z tym Komisja nie uważa, że konieczne byłoby wszczęcie postępowania na mocy art. 258 TFUE w odniesieniu do niewypełnienia wspomnianej decyzji w odniesieniu do

---

<sup>63</sup> Analogicznie w art. 3 decyzji Rady UE (2014/669/UE).

takich kwestii na mocy niniejszego układu”<sup>64</sup>. A zatem w dyskusji tej Komisja potwierdziła, że tymczasowo stosowane mogą być jedynie postanowienia Układu objęte wyłącznymi kompetencjami Unii, a oprócz tego - jak wskazano wyżej - nie może chodzić o postanowienia Układu wywołujące skutek bezpośredni.

W tym miejscu warto zasygnalizować istotny problem, odnoszący się do charakteru prawnego Układu. Jak już zasygnalizowano, zarówno art. 5 decyzji Rady UE 2014/295/UE, art. 7 decyzji Rady UE (2014/668/UE) i art. 3 decyzji Rady UE (2014/669/UE) stwierdzają, że postanowienia Układu nie mogą wywoływać skutku bezpośredniego. Artykuły są sformułowane tak jednoznacznie i mają autonomiczne miejsce wśród innych postanowień decyzji, że trudno byłoby - sięgając do interpretacji systematycznej i logicznej - powiązać je wyłącznie z tymczasowym stosowaniem postanowień Układu. Dotyczą one bez wątpienia stosowania Układu jako takiego, doprecyzowując interpretację postanowień art. 471 Układu, gwarantującego zakaz dyskryminacji dla obywateli i osób prawnych sygnatariuszy Układu w dostępie do „właściwych sądów i organów administracyjnych” w dochodzeniu ich „praw osobistych i rzeczowych” w „zakresie niniejszego Układu”.

Jak się wydaje stanowi to istotny regres w stosunku do interpretacji wcześniejszych układów stowarzyszeniowych. Dość przypomnieć dwa wyroki Trybunału Sprawiedliwości związane m.in. z układem o stowarzyszeniu Polski z ówczesnymi Wspólnotami - wyrok Trybunału z 27.09.2001 r. w sprawie C-63/99, *Głuszczuk* i z 20.11.2001 r. w sprawie C-268/99, *Jany*, w których Trybunał potwierdził możliwość bezpośredniego powoływania się na postanowienia układów o stowarzyszeniu (w tych sprawach na postanowienia dotyczące swobody przedsiębiorczości), jeśli pobyt na terytorium państwa członkowskiego UE jest legalny (a kompetencja w sprawie udzielenia zgody na pobyt pozostaje w kompetencji państw członkowskich). Orzecznictwo TS respektuje więc

---

<sup>64</sup>Powyższe oświadczenia zostały włączone do protokołu posiedzenia Rady UE, podczas którego podjęto omawiane decyzje.

podział kompetencji między państwa członkowskie a UE (wówczas Wspólnotę) w przypadku układów o stowarzyszeniu (jako układów mieszanych), nie odmawiając jednocześnie z góry skutku bezpośredniego postanowieniom układów. Nie wydaje się, aby w tym duchu mogły być interpretowane postanowienia artykułów powoływanych decyzji Rady UE. Raczej świadczą one o istotnej reinterpretacji Układu o stowarzyszeniu z Ukrainą (na tle wcześniejszych układów o stowarzyszeniu) w sprawie możliwości wywierania przez Układ skutku bezpośredniego, osłabiającej poważnie jego znaczenie z punktu widzenia statusu przede wszystkim podmiotów prywatnych.

**Ramy czasowe tymczasowego stosowania pozostałych postanowień Układu:** rozważania dotyczące ram czasowych tymczasowego stosowania „postanowień politycznych” Układu odnoszą się co do zasady również do pozostałych jego postanowień, objętych możliwością tymczasowego stosowania na podstawie decyzji Rady UE (2014/668/UE). Dotyczy to również szczególnie istotnej kwestii, określenie daty rozpoczęcia ich tymczasowego stosowania. Art. 4 ak. 1 decyzji Rady UE (2014/668/UE) odsyła w tej sprawie (podobnie jak analizowany już ak. 1 art. 4 decyzji Rady UE (2014/295/UE) do art. 486 Układu. Decyzja Rady UE (2014/668/UE) wraz z ratyfikowaniem Układu przez Ukrainę (po złożeniu dokumentów ratyfikacyjnych u depozytariusza) oznacza spełnienie warunków niezbędnych dla „uruchomienia” tymczasowego stosowania – data, od której tymczasowo stosowane będą określone w omówionych decyzjach Rady UE postanowienia Układu, zostanie opublikowana przez Sekretariat Generalny Rady UE w Dzienniku Urzędowym UE. Jak już wspomniano, w wyniku ustaleń trójstronnych między Komisją Europejską, Ukrainą i Rosją, upublicznionych 12.09.2014 r., tymczasowe stosowanie DCFTA rozpocznie się 1 stycznia 2016 r. Jest to istotne ograniczenie znaczenia Układu, zwłaszcza jego oddziaływania na przekształcenia ustrojowe na Ukrainie, podyktowane „elastycznością” wobec oczekiwań Rosji<sup>65</sup>. W tej sytuacji należy oczekiwać przynajmniej niezwłocznego określenia daty rozpoczęcia tymczasowego stosowania pozostałych postanowień Układu oraz

---

<sup>65</sup> Zob. Joint Ministerial Statement on the Implementation of the EU-Ukraine AA/DCFTA ... .

kontynuowania przez Unię (po 1 lipca 2014 r.) jednostronnych preferencji handlowych w stosunkach z Ukrainą (Komisja zapowiedziała stosowania takich preferencji do 31 grudnia 2015 r.)<sup>66</sup>.

## 6. Tymczasowe stosowanie postanowień Układu o stowarzyszeniu z Ukrainą w Polsce

Okoliczność, że Konstytucja RP i ustawa o umowach międzynarodowych nie wspominają o możliwości tymczasowego stosowania umów, nie oznacza, iż Polska nie może na to wyrazić zgody. Jak podkreśla A. Wyrozumska, „tymczasowe stosowanie jest możliwe w prawie polskim i powinno się z tej formy korzystać we wszystkich tych przypadkach, w których jest to celowe ze względu na interes państwa”<sup>67</sup>. Należy przy tym uwzględnić, jej zdaniem, dwie okoliczności:

- **po pierwsze** - przy zawieraniu umowy międzynarodowej przewidującej jej tymczasowe stosowanie będą odpowiednio stosowane przepisy ustawy o umowach międzynarodowych, zwłaszcza dotyczące ratyfikacji, względnie zatwierdzenia, a uchwała Rady Ministrów wyrażająca zgodę na podpisanie takiej umowy powinna uwzględniać możliwość jej tymczasowego stosowania<sup>68</sup>;
- **po drugie** - należy brać pod uwagę problem stosowania w prawie krajowym postanowień umowy tymczasowo stosowanej, zwłaszcza okoliczność, że - stosownie do Konstytucji RP - umowa międzynarodowa tymczasowo stosowana nie może stanowić źródła powszechnie obowiązującego w Polsce prawa i tym samym jest wykluczona możliwość bezpośredniego stosowania takiej umowy przed sfinalizowaniem procedury ratyfikacyjnej i wejściem umowy w życie; a zatem stosowane tymczasowe postanowienia umowy

---

<sup>66</sup> Tamże.

<sup>67</sup> A. Wyrozumska, *Umowy międzynarodowe...*, s. 630.

<sup>68</sup> Tamże, s. 629.

powinny być skierowane do państw członkowskich, a podejmując decyzje o podpisaniu takiej umowy, należy również rozważyć, czy istnieją procedury wewnętrzne krajowe, które pozwolą wywiązać się z zaciągniętych zobowiązań<sup>69</sup>?

Należy jeszcze odnotować, że w doktrynie polskiej pojawiają się głosy (ostatnio J. Szymański)<sup>70</sup>, stosownie do których brak w Konstytucji RP i w ustawie o umowach międzynarodowych regulacji instytucji tymczasowego stosowania umów międzynarodowych sprawia, iż jest wykluczona możliwość tymczasowego stosowania w Polsce umów międzynarodowych, wymagających ratyfikacji (a więc objętych postanowieniami art. 89 ust. 1 i ust. 2 oraz art. 90 ust. 1 Konstytucji RP). Przy czym słusznie zwraca się uwagę na to<sup>71</sup>, że z członkostwa Polski w Unii wynika zobowiązanie do tymczasowego stosowania umów międzynarodowych zawieranych przez Unię (jeśli przewidują to takie umowy).

Tymczasowe stosowanie Układu o stowarzyszeniu z Ukrainą jedynie po części pozwala doprecyzować wyjaśnienie powyższych problemów. Z pewnością zbyt daleko idzie stwierdzenie, że brak stosownych postanowień w Konstytucji RP i ustawie o umowach międzynarodowych uniemożliwia przyzwolenie ze strony Polski na tymczasowe stosowanie umów międzynarodowych wymagających w Polsce ratyfikacji stosownie do art. 89 ust. 1 i art. 90 ust. 1 Konstytucji RP. Tymczasowe stosowanie również tego rodzaju umów jest możliwe, niemniej jednak postanowienia tymczasowo stosowane z pewnością nie mogą wywoływać skutku bezpośredniego w zakresie polskiego prawa krajowego. Uwzględnia to formuła tymczasowego stosowania postanowień Układu o stowarzyszeniu z Ukrainą, poprzez wyraźne wyłączenie możliwości powoływania się na takie postanowienia przed sądami unijnymi i państw-sygnatariuszy.

---

<sup>69</sup> Tamże, s. 630.

<sup>70</sup> Tamże, s. 96.

<sup>71</sup> Tamże.

Kolejnym problemem jest dochowanie szczególnej pieczołowitości w procedurach krajowych w przypadku zamiaru tymczasowego stosowania umowy międzynarodowej, co w przypadku Polski oznaczałoby przede wszystkim uwzględnienie takiego zamiaru w uchwale Rady Ministrów w sprawie udzielenia zgody na podpisanie tego rodzaju umowy. Rada Ministrów podjęła uchwałę w sprawie udzielenia zgody na podpisanie Układu o stowarzyszeniu z Ukrainą 21.11.2013 r.<sup>72</sup>, a więc jeszcze przed szczytem Partnerstwa Wschodniego, podczas którego pierwotnie planowano podpisanie Układu. Następnie do sprawy już nie powracano - ani przed podpisaniem „politycznych postanowień” Układu 21.03.2014 r., ani pozostałych jego części 27.06.2014 r. Można tego rodzaju podejście uzasadniać tym, że pierwotne udzielenie zgody na podpisanie całego Układu siłą rzeczy objęło też przypadek, w którym proces podpisania Układu został podzielony na dwa etapy, tym bardziej że podejście takie uzasadniały ważne okoliczności polityczne. Natomiast brak nawiązania do zamiaru tymczasowego stosowania, zwłaszcza „postanowień politycznych” Układu i związany z tym możliwy zarzut niedochowania pieczołowitości, nie jest o tyle uzasadniony, że postanowienia zarówno „polityczne”, jak i pozostałe Układu, tymczasowo stosowane, są objęte wyłącznie kompetencją Unii Europejskiej. W ramach formuły mieszanej Układu o stowarzyszeniu Unia jest władna w tym zakresie podejmować decyzje, co zresztą przewidują wyraźnie postanowienia Układu. Państwa członkowskie są zobowiązane - w tym zakresie - do wykonywania decyzji podejmowanych przez Unię. Można jeszcze dodać, że w związku z wyraźnym zastrzeżeniem poczynionym przez UE, iż stosowane tymczasowo postanowienia Układu nie mogą wywoływać skutku bezpośredniego, nie występuje niebezpieczeństwo wystąpienia problemów konstytucyjno-prawnych. Z tych samych powodów nie było też szczególnego uzasadnienia dla składania dodatkowych oświadczeń w tej sprawie w toku prac nad decyzjami Rady UE. Wyżej omówione stanowiska (oświadczenia) niektórych państw członkowskich i Komisji są, co prawda, ciekawe, lecz nie wnoszą nowych elementów do jednoznacznych regulacji zawartych w Układzie i decyzjach Rady UE.

---

<sup>72</sup> Strona internetowa CIR.

## 7. Refleksja końcowa

Abstrahując od - wskazanych na wstępie - dramatycznych okoliczności politycznych, w których był podpisywany Układ o stowarzyszeniu z Ukrainą, sama procedura jego podpisania i tymczasowego stosowania wywołuje wiele interesujących kwestii prawnych. Zwłaszcza rozszerzenie podstawy prawnej podpisania Układu przez Unię i związania się nim skłania do refleksji, czy nowa generacja umów o stowarzyszeniu, zawieranych obecnie w ramach Partnerstwa Wschodniego, nie wykracza poza tradycyjną formułę (mieszanych) umów stowarzyszeniowych. Na uwagę należy mieć również szeroki zakres przedmiotowy tej generacji umów oraz zakres ich postanowień obejmowanych tymczasowym stosowaniem - mieszczących się, co prawda, wyłącznie w zakresie kompetencji Unii Europejskiej, ale znacząco wykraczających poza tradycyjną dziedzinę liberalizacji handlu, dotychczas obejmowaną tymczasowym stosowaniem w układach stowarzyszeniowych. W związku natomiast z ostatnimi ustaleniami, odraczającymi rozpoczęcie tymczasowego stosowania DCFTA do końca 2015 r. z powołaniem na „elastyczność” Unii w odniesieniu do oczekiwań Rosji wyrazić można jedynie oczekiwanie, że powstała w wyniku tego luka zostanie wypełniona niezwłocznym tymczasowym stosowaniem pozostałych Układu (objętych taką możliwością) oraz przedłużeniem i stopniowym rozszerzaniem przez Unię jednostronnych preferencji handlowych.

## **W sprawie modelu przyszłej Unii Europejskiej: integracja zróżnicowana czy integracja elastyczna?**

(w:) Państwo i Prawo 2015, nr 5  
(strony 19-35).

1. Już przed laty, w kontekście prac nad Traktatem konstytucyjnym, oceniono, że rozwijane od czasu ustanowienia Wspólnot Europejskich teoretyczne koncepcje integracji europejskiej<sup>1</sup> - zarówno w naukach ekonomicznych (koncepcja integracji negatywnej, koncepcja integracji pozytywnej, ujęcie integracji jako „stanu i procesu”), jak i naukach politologicznych i prawnych (koncepcja federalistyczna, konfederalistyczna, komunikacyjna, funkcjonalizm i neofunkcjonalizm) wyczerpały swoją formułę intelektualną<sup>2</sup>. Nigdy też nie stały się punktem bezpośredniego odniesienia w pracach nad kolejnymi etapami rozwoju integracji europejskiej ani nie pozwalały na sprecyzowanie docelowej wizji (modelu) tego procesu. Czasami służyły bardziej doraźnym celom politycznym, jak koncepcja federalizmu i konfederalizmu, wykorzystywana w ostatnich kilkunastu latach przez zwolenników pogłębienia procesu integracji europejskiej (federalizm) i przez zwolenników renacjonalizacji tego procesu - jego osłabienia bądź fragmentacji (konfederalizm)<sup>3</sup>.

Nie może zatem dziwić, że współczesne rozważania teoretyczne koncentrowały się raczej na objaśnieniu fenomenu współdziałania między Wspólnotami (obecnie Unią Europejską) a państwami członkowskimi, tym

---

<sup>1</sup> Przegląd teorii integracji europejskiej zob. F. Strzyczkowski, *Teorie integracji europejskiej w doktrynie amerykańskiej*, Warszawa 2012.

<sup>2</sup> Por. J. Barcz, M. Górka, A. Wyrozumka, *Instytucje i prawo Unii Europejskiej*, Warszawa 2012, s. 24.

<sup>3</sup> Por. J. Kranz, *Jak postrzegać Unię Europejską? Kilka podstawowych pojęć i problemów*, Warszawa 2013, s. 112 i n.



bardziej że zjawisko ponadnarodowości niesie ze sobą wyzwania nieznanne relacjom między klasycznymi organizacjami międzynarodowymi a ich państwami członkowskimi. Pojawiły się takie koncepcje współdziałania (współzarządzania), jak: koncepcja stopienia/połączenia (*Fusionsthese* - W. Wessel, M. List), koncepcja systemu wielopoziomowego (*Mehrebenensystem* - E. Grande, M. Jachtenfuchs), koncepcja zarządzania wielopoziomowego (G. Marks, F. Nielsen, L. Ray, B. Rosamond), koncepcja ponadnarodowości deliberatywnej (Ch. Joerges, J. Neyer)<sup>4</sup>. W polskiej doktrynie w tym kierunku poszła koncepcja multicentryczności systemu prawa (E. Łętowska), objaśniająca współdziałanie prawa unijnego i prawa krajowego<sup>5</sup>, oraz koncepcja kompleksowej współzależności integracyjnej (J. Barcz), ujmująca relacje między Unią a jej państwami członkowskimi w kategoriach wzajemnych dostosowań i współpracy w relacjach wzajemnych, po stronie państw członkowskich i po stronie UE<sup>6</sup>.

Obecnie, wobec faktycznie występującego zróżnicowania wśród państw członkowskich UE oraz reformy strefy euro, wyraźnie nakierowanej na jej autonomizację w ramach Unii (a może również poza nią), w debacie nad teoretycznym ujęciem procesu integracji europejskiej siłą rzeczy nawiązuje się - mimo istotnych różnic zwłaszcza w okolicznościach politycznych - do głośnej koncepcji<sup>7</sup> przedłożonej 1.9.1994 r. przez Wolfganga Schäublego, Karla Lamersa i Theo Waigla w dokumencie roboczym „*Überlegungen zur europäischen Politik*”<sup>8</sup>. Zapoczątkowała ona jedną z najpoważniejszych

---

<sup>4</sup> Krytyczna analiza tych koncepcji – zob. J. Barcz, *Pojęcie suwerenności w świetle współzależności między sferą ponadnarodową i państwową*, [w:] *Suwerenność i ponadnarodowość a integracja europejska*, red. J. Kranz, Warszawa 2006, s. 55 i n.

<sup>5</sup> E. Łętowska, *Multicentryczność współczesnego systemu prawa i jej konsekwencje*, PiP 2005, nr 4, s. 3 i n.

<sup>6</sup> J. Barcz, *Pojęcie suwerenności...*, s. 55 i n.

<sup>7</sup> *20 Jahre “Kerneuropa”. Wo stehen wir und wo wollen wir hin? Zusammenfassung (N. Koenig) einer Diskussion während der Konferenz, die am 1. September 2014 in Berlin stattfand und von Jacques Delors Institut in Zusammenarbeit mit Konrad-Adenauer-Stiftung und der Open Society Initiative for Europe organisiert wurde*, Jacques Delors Institut, Synthesis, 30 September 2014, s. 1.

<sup>8</sup> Formalnie był to dokument roboczy frakcji CDU/CSU w niemieckim Bundestagu, przedłożony na progu trwającej wówczas Prezydencji RFN w Radzie UE.

debat nad docelowym (finalnym) charakterem ustrojowym UE. Stosownie do tej koncepcji należałoby zinstytucjonalizować w ramach Unii „Europę dwóch prędkości”, której podstawą miałyby być „*Kerneuropa*” (jądro Europy). Chodziło więc o formalne przypisanie wiodącej roli w procesie integracji europejskiej grupie państw członkowskich, które określałyby dynamikę i kierunek rozwoju Unii. Koncepcja ta wyraźnie nawiązywała więc do faktycznego zróżnicowania statusu państw członkowskich w unijnym procesie decyzyjnym oraz do polaryzujących się poglądów co do tempa i kierunków rozwoju procesu integracji europejskiej. Przypomnijmy, że wówczas UE musiała zmierzyć się z poważnymi wyzwaniami<sup>9</sup> instytucjonalnymi (ustanowienie Unii), gospodarczymi (dopełnianie liberalizacji wspólnego rynku i uruchamianie Unii Gospodarczej i Walutowej - UGiW) oraz politycznymi (wojna na Bałkanach). Realnego kształtu nabierało również tzw. duże rozszerzenie UE, które miało doprowadzić do bez mała podwojenia liczby państw członkowskich.

2. Powyższe rozważania odwoływały się do modelu „zróżnicowanej integracji” (*differentiated integration*)<sup>10</sup>, który zakłada wewnętrzne zróżnicowanie UE, wywodzące się z akceptowanego założenia, że nie wszystkie państwa członkowskie będą objęte procesem integracji w taki sam sposób i w takim samym zakresie, raczej przeciwnie - podgrupa państw członkowskich może w określonym zakresie pogłębić integrację w stosunku do pozostałych państw członkowskich Unii. Owa grupa państw członkowskich - określana jako „jądro”, „twarde jądro”, czy państwa zacieśniające współpracę w określonej dziedzinie integracji - jest pojęciem stosunkowo płynnym. W wyodrębnieniu takiej grupy nie odgrywają

---

<sup>9</sup> W dokumencie tym pisano m.in.: „Der europäische Einigungsprozess ist an einen kritischen Punkt seiner Entwicklung gelangt. Wenn es nicht gelingt, in den nächsten zwei bis vier Jahren eine Lösung für die Ursachen dieser gefährlichen Entwicklung zu finden, dann wird die Union sich (...) unaufhaltsam zu einer lockeren, im Wesentlichen auf einige wirtschaftliche Aspekte beschränkten Formation mit verschiedenen Untergruppierungen entwickeln”.

<sup>10</sup> Szerzej zob. N. Tocci, G. Faleg, *Towards a More United and Effective Europe: A Framework for Analysis*, *Imagining Europe*, Istituto Affari Internazionali, Documenti No. 1, October 2013, s. 12.

wiodącej roli kryteria geograficzne, wielkość państw oraz ścisłe kryteria przedmiotowe (może chodzić o określoną politykę, ale też o współpracę o charakterze horyzontalnym). Wyodrębnienie takiego „jądra” nie musi być też zakorzenione w procedurach traktatowych, lecz może zasadzać się na faktycznym współdziałaniu politycznym. W końcu „jądro” takie może obejmować w danej dziedzinie wszystkie państwa członkowskie UE, a nie tylko pewną ich grupę. W każdym razie państwa budujące „jądro” w ramach UE muszą wykazywać wolę polityczną pogłębienia współpracy w danej dziedzinie integracji, przede wszystkim zbudować odpowiedni polityczny konsensus wewnątrzpaństwowy oraz dysponować stosownymi zasobami (wydolnością)<sup>11</sup>. Zasady przejścia w ramach UGiW ze statusu państwa objętego derogacją (jak Polska) do statusu państwa strefy euro przejrzyście ukazują działanie powyższych kryteriów przynależności do takiego „jądra” (którym bez wątplenia jest strefa euro).

Koncepcja W. Schäublego, K. Lamersa i T. Waigla określana była jako koncepcja „Europy o zmiennej geometrii” (*variable geometry*). Do modelu zróżnicowanej integracji nawiązywały również koncepcja „Europy o wielu prędkościach” (*multi-speed*) W. Brandta, L. Tindemansa oraz koncepcja „Europy à la carte” R. Dahrendorfa<sup>12</sup>. Koncepcje te doprecyzował z teoretycznego punktu widzenia C.-G. Stubb<sup>13</sup> - przyporządkował je kryteriom „czasu” (*time*), „przestrzeni” (*space*) i zakresowi „zadań/spraw” (*matter*)<sup>14</sup>. W jego ujęciu istota koncepcji „Europy o zmiennej geometrii” polegałaby na tym (kryterium zróżnicowania - „przestrzeń”), że w ramach UE wytworzyłby się trwały podział na państwa członkowskie „jądra Europy” i pozostałe państwa, składające się na peryferia Unii. Koncepcja

---

<sup>11</sup> Szerzej zob. N. Tocci, G. Faleg, *Towards...*, s. 11.

<sup>12</sup> Zob. G. Majone, *Unity in Diversity: European Integration and the Enlargement Process*, studium opublikowane samodzielnie w 2008 r. przez Sweet & Maxwell Ltd and its Contributors, s. 6 i n.

<sup>13</sup> C.-G. Stubb, *A Categorisation of Differentiated Integration*, *Journal of Common Market Studies* 1996, nr 2, s. 283 i n. - jego poglądy szczegółowo analizują N. Tocci, G. Faleg, *Towards...*, s. 12–13.

<sup>14</sup> C.-G. Stubb, *A Categorisation...*, s. 284.

„Europy o wielu prędkościach” (kryterium różnicowania - „czas”) zakładała również wyłonienie się grupy państw członkowskich tworzących „jądro Europy”, niemniej założeniu temu towarzyszyło ważne uzupełnienie, że pozostałe państwa dołączałyby stopniowo do owego „jądra Europy”. Koncepcja zaś „Europy à la carte” (kryterium różnicowania - „zadania/sprawy”) polegałaby na tym, że państwa członkowskie UE byłyby co prawda związane podstawowym zasobem wspólnych celów, niemniej z pozostałych polityk Unii mogłyby wybierać jak z *menu*, decydując, w jakim zakresie uczestniczą w programie UE.

Wskazane modele „różnicowanej integracji” stanowią istotny punkt odniesienia dla rozważań teoretycznych, jednak już w ubiegłym dziesięcioleciu odnotowano, że nie stanowią one zwartej teorii integracji europejskiej, lecz raczej „zostały wypracowane i zaprezentowane jako *ad hoc* reakcja na wyzwania związane z rosnącą liczbą państw członkowskich oraz umacniającym się różnicowaniem wśród państw członkowskich”<sup>15</sup>.

3. Odnosząc się ostatnio do modelowych rozwiązań dla rozważanych obecnie reform UE, N. Tocci i G. Faleg poddali krytycznej analizie koncepcje C.-G. Stubba<sup>16</sup>. Zauważyli oni, że kryterium różnicowania („czas” - *time*), leżące u podłoża „Europy o wielu prędkościach” (*multi-speed*), nie odpowiada współczesnym tendencjom integracji europejskiej. Różnicowanie w ramach UE nie będzie bowiem miało charakteru przejściowego, docelowo należy się raczej nastawiać na różnicowanie między państwami członkowskimi UE, które będzie miało charakter trwały. Stąd też w ramach reformy Unii należy poszukiwać „trwałych rozwiązań instytucjonalnych, mających na celu dostosowanie i zarządzanie różnicowaniem wewnętrznym” („*Permanent institutional solutions to adept and govern heterogeneity*”)<sup>17</sup>. Różnicowanie wewnętrzne w UE podległoby przede wszystkim działaniu dwóch przeciwstawnych sił:

---

<sup>15</sup> G. Majone, *Unity...*, s. 8.

<sup>16</sup> N. Tocci, G. Faleg, *Towards...*, s. 13.

<sup>17</sup> N. Tocci, G. Faleg, *Towards...*, s. 14.

dośrodkowych, reprezentowanych przez państwa członkowskie, dążące do pogłębienia integracji wokół „jądra Europy”, oraz odśrodkowych, reprezentowanych przez państwa członkowskie opowiadające się za słabszym poziomem integracji oraz rozwiązaniami *opt-out* w odniesieniu do dziedzin objętych pogłębioną integracją<sup>18</sup>. W pozostałym natomiast zakresie N. Tocci i G. Faleg przyjęli za punkt wyjścia teoretyczne koncepcje C.-G. Stubba i – nawiązując również do rozważań K. Junge<sup>19</sup> oraz wcześniejszych rozważań N. Tocci (i D. Becheva)<sup>20</sup> – sformułowali cztery modele (zróżnicowanej) UE. Odwołali się do kryteriów: spójności politycznej, efektywności polityk i instytucjonalnej zdolności do zarządzania<sup>21</sup>.

- **Model pierwszy** - zawarty w sobie kół (*a concentric circles Europe*)<sup>22</sup> - odwołuje się do koncepcji „Europy o zmiennej geometrii”, uwzględnia więc działania sił dośrodkowych. Zakłada stworzenie „twardego jądra” UE, które buduje się obecnie wokół strefy euro, oraz „przestrzeni zewnętrznej”, peryferyjnej. Państwa członkowskie nienależące do „twardego jądra” pozostawałyby związane unijnym rynkiem wewnętrznym i obowiązującym unijnym *acquis*. Po spełnieniu wymaganych kryteriów mogłyby wejść do „twardego jądra”, natomiast nie mogłyby wybierać jedynie odpowiadających im elementów (*cherry picking*). Budowanie struktury instytucjonalnej służącej zarządzaniu w ramach takiego modelu wymaga szczególnej pieczołowitości, bowiem na obu płaszczyznach - „twardego jądra”

---

<sup>18</sup> N. Tocci, G. Faleg, *Towards...*, s. 14.

<sup>19</sup> K. Junge, *Differentiated European Integration*, [w:] *European Union Politics*, red. M. Cini, Oxford 2007, s. 391 i n.

<sup>20</sup> N. Tocci, D. Bechev, *Will Turkey Find its Place in Post-Crisis Europe?*, IAI Global Turkey in Europe Policy Brief 2012, nr 5, <http://www.isn.ethz.ch/Digital-Library/Publications/Detail/?ots591=0c54e3b3-1e9c-be1e-2c24-a6a8c7060233&lng=en&id=156584> (dostęp: 10.3.2015 r.).

<sup>21</sup> N. Tocci, G. Faleg, *Towards...*, s. 13 i n.

<sup>22</sup> N. Tocci, G. Faleg, *Towards...*, s. 14–16.

oraz „koła zewnętrznego” - ustanawiane są odrębne instytucje (obecnie - odrębne instytucje strefy euro).

- **Model drugi** - nakładających się na siebie częściowo obszarów (*a Europe of multiple clusters*)<sup>23</sup> - zakłada wyłonienie się różnych „obszarów” zacieśnionej integracji, w zależności od woli grup państw członkowskich pogłębiania współpracy w takich dziedzinach (odwołuje się więc również do oddziaływania sił dośrodkowych). Punktem odniesienia dla tego modelu jest procedura wzmocnionej współpracy: wyłaniające się w następstwie jej zastosowania „obszary” zacieśnionej współpracy mogą nakładać się na siebie w jakimś zakresie, a wszystkie państwa członkowskie pozostają złączone wspólnym mianownikiem – członkostwem w UE. Mają one również swobodę wyboru co do przynależności do danego „obszaru” zacieśnionej współpracy (wymieniane są jako takie „obszary”: strefa euro, strefa Schengen i, potencjalnie, polityka zagraniczna).
- **Model trzeci** - koła rowerowego (*a hub-and-spoke Europe*)<sup>24</sup> - przypomina koło rowerowe, składające się z osi oraz szprych, jednak bez zewnętrznej obręczy i opony; oś pozostaje jądrem procesu integracji, natomiast wiele państw - na mocy regulacji bilateralnych (szprycha łącząca dane państwo z osią - Unią) wyłącza się (*opt out*) z pewnych polityk unijnych (praktycznym odniesieniem dla tego modelu jest *opt out* Danii w stosunku do polityki obrony i *opt out* Wielkiej Brytanii i Danii w stosunku do UGiW). Model ten uwzględnia więc działające w UE siły odśrodkowe i działania nakierowane na renacjonalizację Unii (zapowiedzi premiera Davida Camerona dotyczące renegotjacji warunków członkostwa); z drugiej strony z modelem tym korespondują koncepcje szczególnych rodzajów członkostwa w przypadku akcesu do UE Turcji czy Ukrainy, względnie zmiany zasad członkostwa Wielkiej Brytanii - „członkostwa

---

<sup>23</sup> N. Tocci, G. Faleg, *Towards...*, s. 16–17.

<sup>24</sup> N. Tocci, G. Faleg, *Towards...*, s. 17–18.

wirtualnego”, „członkostwa stowarzyszonego” czy „stowarzyszenia uprzywilejowanego”.

- **Model czwarty** - Unii „jadra” złożonej ze zróżnicowanych obszarów (*a patchwork core Europe*) - może odzwierciedlać działanie w UE zarówno sił dośrodkowych, jak i odśrodkowych. W tym modelu „jądrem” procesu integracji pozostaje cała UE; wyłonione już obszary ściślejszej współpracy (strefa euro i strefa Schengen) stopniowo obejmą wszystkie państwa członkowskie, niemniej w ramach całej Unii jako „jądra” procesu integracji będą tworzyć się w poszczególnych politykach czy też w układzie horyzontalnym podgrupy państw dążące do pogłębionej współpracy. Podgrupy takie mogą przejąć rolę lidera w pogłębieniu integracji w UE w danej dziedzinie (oddziaływanie dośrodkowe), mogą jednak pozostawać autonomiczne w ramach Unii, a nawet dążyć do rozwiązań renacjonalizacyjnych (oddziaływanie odśrodkowe); odpowiednie - działanie takich podgrup może ograniczać się do środków politycznych (dyplomatycznych), może jednak prowadzić także do zróżnicowania systemu instytucjonalnego w UE.

Konstruując powyższe modele, N. Tocci i G. Faleg mieli świadomość, że pozostają one wzorcami teoretycznymi, w pewnym tylko zakresie mającymi odniesienia do reform ustroju UE, przeprowadzanych obecnie, zwłaszcza w kontekście strefy euro. Stwierdzili oni, że nie oczekują, aby modele te znalazły ścisłe zastosowanie do przyszłej UE, ani też, aby odzwierciedlały idealny wzorzec przyszłej Unii. Wręcz przeciwnie - podkreślili: „zakładamy identyfikację elementów we wszystkich czterech modelach, które znalazłyby zastosowanie do tworzącej się rzeczywistości, a zarazem byłyby pożądane”. Związane z tym zadaniem pozostaje natomiast ustalenie, jakiego rodzaju połączenie tych elementów prowadziłyby do „optymalnie spójnej, efektywnej, zdolnej do zarządzania i legitymowanej UE”<sup>25</sup>.

---

<sup>25</sup> „As ideal types, we do not expect any one of these models either to perfectly apply to tomorrow’s EU or to reflect what an ideal Union might look like. On the contrary, we expect to find elements in all four models being both applicable to emerging realities and desirable. The task at hand is thus that of imagining what mix between them might cater best for a more united, effective, governable, as well as legitimate EU” - N. Tocci, G. Faleg, *Towards...*, s. 20.

Z tego punktu widzenia sformułowane cztery modele poddawane są też krytycznej analizie ich twórców<sup>26</sup>. Podkreślają oni, że model „zawartych w sobie kół” i model „nakładających się na siebie częściowo obszarów”, jako modele uwzględniające działanie sił dośrodkowych w UE, powinny stanowić punkt wyjścia dla ustanowienia Unii spójnej, efektywnej oraz solidnie legitymowanej. Niemniej oba te modele wykazują istotne słabości: związany z modelem „zawartych w sobie kół” efekt oddziaływania na państwa peryferyjne (*spill over*) wykazuje analogiczne słabości jak teoria neofunkcjonalizmu i wcale nie musi wystąpić w praktyce<sup>27</sup>. Natomiast model „nakładających się na siebie częściowo obszarów” implikuje poważne zakłócenia zdolności efektywnego zarządzania oraz legitymacji demokratycznej<sup>28</sup>. Podobne problemy związane są z modelem Unii „jądra” złożonej „ze zróżnicowanych obszarów”<sup>29</sup>, choć raczej bardziej jest on opisem rzeczywistego stanu obecnej Unii niż konstrukcją teoretyczną.

Konkluzje końcowe, wynikające z badań przeprowadzonych w ramach programu *Imagining Europe*, jednoznacznie podważają miarodajność przedstawionych modeli teoretycznych<sup>30</sup>. Wskazuje się, że założenie tworzenia się „twardego jądra” w ramach UE nie znajduje potwierdzenia w praktyce. Szczegółowa analiza poszczególnych wybranych polityk unijnych,

---

<sup>26</sup> N. Tocci, G. Faleg, *Towards...*, s. 20.

<sup>27</sup> N. Tocci, G. Faleg, *Towards...*, s. 14–15. Do analogicznej konkluzji doszli uczestnicy szóstego spotkania Europejskiego Forum Think Tanków (Turyn, 18–19.9.2014 r.): „For many years, the predominant theoretical framework of the EU integration has been representing by theories of functionalism and neo-functionalism, and the idea of spillover effect. However, participants of the Forum agree that EMU shows the failure of this approach. The lack of trust clearly shows that there was no spillover effect as desired” - zob. M. Menghi, *What Political and Institutional Evolutions for the EU and the EMU?*, Notre Europe, Jacques Delors Institute, Synthesis, 30 October 2014, s. 3 i 4.

<sup>28</sup> N. Tocci, G. Faleg, *Towards...*, s. 16.

<sup>29</sup> N. Tocci, G. Faleg, *Towards...*, s. 20.

<sup>30</sup> Por. N. Tocci, *Imagining Post-Crisis Europe*, *Imagining Europe*, Istituto Affari Internazionali, Documenti No. 10, June 2014.



łącznie ze sztandarowym przykładem zróżnicowania - strefą euro, wykazywałyby bowiem, iż przyjęte w ostatnich latach środki na rzecz jej wzmocnienia charakteryzują się „otwartością” wobec państw pozostających poza tą strefą; więc raczej „strefa euro obejmie finalnie wszystkie państwa członkowskie Unii”<sup>31</sup>. Natomiast poza strefą euro trudno dostrzec zaczątki tworzenia się innych „twardych jąder”. Ponieważ - jak wspomniano - środki umacniające strefę euro charakteryzują się „otwartością”, „następstwem jest brak jednoznacznych podziałów między dwoma strefami, a raczej mnożące się inicjatywy i instytucje o płynnym i zróżnicowanym członkostwie. Zasadniczym punktem odniesienia pozostaje natomiast Unia jako całość”<sup>32</sup>.

Drugi podnoszony zarzut jest znacznie istotniejszy<sup>33</sup> - podkreśla się, że omówione modele nie umożliwiają odpowiedzi na zasadnicze pytanie - w jaki sposób budować UE bardziej jednolitą i bardziej efektywną. Natomiast konkluzja wywodzona z doświadczeń praktycznych jest jednoznaczna - dla wszelkich reform „zasadniczym punktem odniesienia pozostaje UE jako całość”<sup>34</sup>. Nie wyklucza to co prawda doraźnych *opt outs* czy wzmocnionej współpracy horyzontalnej lub w ramach określonych polityk unijnych, niemniej „generalnie rzecz ujmując, UE utrzyma się jako całość”<sup>35</sup>. Podkreśla się następnie, że UGiW, a zwłaszcza strefa euro będą w nadchodzących latach bez wątpienia wyznaczać tempo i strukturę rozwoju integracji europejskiej. Jak zauważa N. Tocci: „Niemniej (...) nie ma powodu do założenia, że integracja w ramach tej strefy zostanie ostatecznie

---

<sup>31</sup> N. Tocci, *Imagining ...*, s. 12.

<sup>32</sup> N. Tocci, *Imagining...*, s. 13.

<sup>33</sup> N. Tocci, *Imagining...*, s. 18.

<sup>34</sup> W skrajnym przypadku Wielka Brytania pójdzie swoją drogą, przy czym jest mało prawdopodobne, aby któreś z innych państw członkowskich UE wybrało również taką drogę. Natomiast w takiej sytuacji rodzaj specjalnego stowarzyszenia Wielkiej Brytanii z UE mógłby stworzyć interesujący model dla zbliżenia się w przyszłości do Unii takich państw jak Turcja czy Ukraina; zob. N. Tocci, *Imagining...*, s. 18.

<sup>35</sup> N. Tocci, *Imagining...*, s. 18.

ograniczona do określonej podgrupy państw członkowskich, należałoby raczej zakładać, że stopniowo rozszerzy się, obejmując (prawie) wszystkie spośród nich”<sup>36</sup>.

Tak więc konkluzje badań programu *Imagining Europe* wskazują na nieadekwatność modeli teoretycznych UE zarówno w świetle obecnego kształtu ustrojowego Unii, jak i w odniesieniu do wyzwań, z jakimi Unia jest konfrontowana. Jednoznacznie podkreśla się, że „punktem odniesienia” dla reformy ustrojowej UE pozostaje Unia jako całość, a zachodzące różnicowanie ma charakter „wewnętrzny” i nie zagraża jej spójności, zwłaszcza nie będzie prowadzić do jej fragmentacji (podnoszone zagrożenia oceniane są w kategoriach „mitu jądra Europy”)<sup>37</sup>.

4. W nieco innym kierunku idą konkluzje wynikające z badań w ramach programu *The European Forum of Think Tanks*<sup>38</sup>. Klamrą spinającą rozważania jest również założenie zachowania spójności UE i podniesienie jej efektywności jako całości oraz krytyczne podejście do zasadności dotychczasowych modeli teoretycznych, zwłaszcza podkreślenie zupełnej nieadekwatności teorii neofunkcjonalizmu wraz ze związaną z nią ideą efektu *spillover* w relacji do faktycznego stanu i rozwoju ustrojowego Unii<sup>39</sup>. W konsekwencji rozważania w ramach tego projektu w istocie abstrahują od modeli teoretycznych, koncentrują się na możliwości (konieczności) pogłębienia integracji europejskiej w następstwie wyważenia dwóch tendencji reformy ustrojowej Unii.

Pierwsza tendencja to pogłębienie integracji w drodze centralizacji władzy na poziomie UE (*deepening through centralisation*)<sup>40</sup>. W świetle

---

<sup>36</sup> N. Tocci, *Imagining...*, s. 18.

<sup>37</sup> N. Tocci, *Imagining...*, s. 12.

<sup>38</sup> M. Menghi, *What Political...*, s. 3–4.

<sup>39</sup> M. Menghi, *What Political...*, s. 3–4.

<sup>40</sup> M. Menghi, *What Political...*, s. 3–4.

błędów w pierwotnej konstrukcji UGiW oraz powagi kryzysu finansowego niektórych państw strefy euro „wymogiem imperatywnym” stało się umocnienie solidarności między państwami oraz „uwspólnotowanie” (obecnie - „uunijnienie”) dalszych dziedzin w ramach UE (centralizacja), przy czym tendencja ta nie odnosi się jedynie do strefy euro. Reformy nakierowane na „uunijnienie” (centralizację) muszą uwzględniać zwłaszcza zasadę pomocniczości oraz stanowiska opinii publicznej (podzielonej w tej sprawie, z narastającymi tendencjami eurosceptycznymi). Zasada pomocniczości odgrywa już obecnie istotną rolę w kontekście kompetencji powierzonych UE przez państwa członkowskie, niemniej jest miarodajna jedynie w zakresie tzw. kompetencji dzielonych (a nie kompetencji wyłącznych UE). Rzecz jednak w tym, że polityka pieniężna pozostaje w ramach kompetencji wyłącznych UE, natomiast polityka fiskalna w ramach kompetencji dzielonych - i w tym zakresie (unii fiskalnej) zasada pomocniczości powinna być szczególnie pieczołowicie respektowana. Drugi przypadek odnosi się do możliwości reformowania Unii w świetle uwarunkowań politycznych (przede wszystkim percepcji społecznej). Istota problemu polega na tym, że przeniesienie kolejnych kompetencji na szczebel unijny (centralizacja) napotyka na coraz większe zastrzeżenia społeczne: „Dylemat polega na tym, że logika ekonomiczna wymagałaby pogłębienia idącego w kierunku federacji, natomiast sytuacja polityczna nie pozwala na to. W historii ludzkości nie występowała natomiast unia pieniężna bez unii politycznej”<sup>41</sup>. Tak więc wykorzystanie mechanizmów centralizacyjnych powinno być bardzo wyważone (nie wchodzi w rachubę reforma typu *big-bang*). Proces ten (wprowadzanie unii politycznej w oparciu o strefę euro) określany jest jako „nowy rodzaj federacji”, uwzględniający uwarunkowania polityczne, historyczne oraz narodową specyfikę poszczególnych państw członkowskich<sup>42</sup>. Łączy się on w sposób oczywisty z koniecznością wprowadzenia nowych mechanizmów umacniających legitymację demokratyczną Unii. Pojęcie „nowego rodzaju federacji” odzwierciedla przede wszystkim - sygnalizowaną na wstępie - ostrożność w nawiązywaniu w kontekście reformy ustrojowej UE do

---

<sup>41</sup> M. Menghi, *What Political...*, s. 9.

<sup>42</sup> M. Menghi, *What Political...*, s. 6.

federacyjnych procesów państwowotwórczych i powinno być rozumiane raczej jako wzmacnienie wprowadzanie zasad wynikających z idei federalizmu do struktur ustrojowych Unii.

Druga tendencja reformy ustrojowej Unii to pogłębienie integracji w drodze zróżnicowania wewnętrznego w Unii (*deepening through differentiation*)<sup>43</sup>. Niezależnie od rozważań teoretycznych, zróżnicowanie w ramach UE uważane było od dawna za potencjalnie niezmiernie istotny mechanizm (*sleeping giant*) umacniania procesu integracji<sup>44</sup>. W tym kontekście wskazuje się przede wszystkim na procedurę wzmacnionej współpracy, która zakotwiczona jest w Traktatach stanowiących podstawę UE i po wejściu w życie Traktatu z Lizbony zaczyna być wykorzystywana w praktyce. Jej głównym walorem jest to, że umożliwia ona pogłębianie integracji w konkretnych dziedzinach, nie wymagając przy tym rewizji Traktatów. Natomiast zasadniczym problemem związanym z sięgnięciem do tej procedury jest możliwość jej nadużycia w sposób zagrażający spójności Unii, tj. ewolucji w kierunku stałej zasady strukturalnej rozwoju integracji, prowadzącej zarazem do trwałego zróżnicowania statusu państw członkowskich UE. Stąd też wynika postulat pewnego samoograniczenia w stosowaniu tej procedury, której następstwo powinno sprowadzać się do „zrównoważonej asymetrii”<sup>45</sup>. Obecnie natomiast na plan pierwszy wysuwany jest problem zróżnicowania, związany z reformą strefy euro. W odniesieniu do tego problemu rozważania koncentrują się nie tyle na jego teoretycznej klasyfikacji, ile na kwestii stosowanej „metody” - ostra krytyka metody międzyrządowej<sup>46</sup> (zawierania przez grupę państw umów międzynarodowych poza ramami instytucjonalno-prawnymi UE), połączona z poszukiwaniem procedur „zróżnicowania” w ramach instytucjonalno-prawnych UE.

---

<sup>43</sup> M. Menghi, *What Political...*, s. 5 i n.

<sup>44</sup> M. Menghi, *What Political...*, s. 5.

<sup>45</sup> M. Menghi, *What Political...*, s. 6.

<sup>46</sup> M. Menghi, *What Political...*, s. 7 i n.

Konkluzja zasadnicza, wynikająca z powyższych rozważań, koncentruje się na wykazaniu, że: „Konsolidacja strefy euro i pogłębianie integracji w UE uzupełniają się wzajemnie”<sup>47</sup>. Przytaczane są trzy zasadnicze argumenty wykazujące, że „konsolidowanie UGiW oznacza zarazem konsolidowanie UE”<sup>48</sup>: argument natury ekonomicznej - sanacja i konsolidacja strefy euro oznacza bowiem zarazem umocnienie jednego z elementów fundamentu integracji europejskiej; argument natury instytucjonalnej – powodzenie reformy instytucjonalnej w strefie euro będzie zarazem ważnym testem dla kształtu ustrojowego przyszłej UE, przede wszystkim wykaże, że spójności Unii nie narusza współdziałania, w ramach Unii, różnych obszarów wzmocnionej współpracy; tym samym otworzy możliwość rozwoju dalszych obszarów wzmocnionej współpracy: „wykaże, iż możliwe jest współdziałanie między wzmocnionymi obszarami poddanymi ujednoczeniu a szerszą strefą integracji”; argument natury politycznej - skonsolidowana i efektywna strefa euro jest warunkiem utrzymania i umocnienia roli UE jako wiarygodnego aktora w globalnym środowisku multipolarnego świata, w którym zaczyna dominować w stosunku do Europy alternatywa „umacniaj jedność/spójność albo giń”<sup>49</sup>. Unia musi więc udzielić odpowiedzi na to centralne wyzwanie, jeżeli chciałaby utrzymać i umocnić swoją rolę w rozumieniu politycznym i gospodarczym jako jednego z głównych aktorów w świecie<sup>50</sup>.

Tak więc przewodnia konkluzja wynikająca z badań w ramach programu *The European Forum of Think Tanks* zakłada współgranie - w świetle przeprowadzanych reform - umocnienia spójności i efektywności UE jako całości z jej (postępującym) zróżnicowaniem wewnętrznym, zwłaszcza z

---

<sup>47</sup> M. Menghi, *What Political...*, s. 1.

<sup>48</sup> M. Menghi, *What Political...*, s. 1.

<sup>49</sup> M. Menghi, *What Political...*, s. 2.

<sup>50</sup> „Indeed it is necessary to answer the question: what role does the UE want to play in a world facing so many challenges, and undergoing such rapid transformation? Do we want to stay in the centre of the world or at the periphery? The way the EU responds to this question is crucial if it wishes to remain a central actor in the world, both economically and politically. ‘The world is not waiting for us’ – M. Menghi, *What Political...*, s. 1.

autonomizacją strefy euro. Ujęcie takie ma charakter nie tyle teoretyczny, ile pragmatyczny.

5. Przedstawione konstrukcje UE można ująć w spójny model, który określiłbym jako model „integracji elastycznej” (*flexible integration*). Ramy konstrukcyjne dla takiego modelu stanowiłyby cztery zasadnicze „warunki brzegowe”, zidentyfikowane w przedstawionych wyżej rozważaniach.

- **Po pierwsze**, punktem odniesienia dla takiego modelu pozostaje UE (organizacja międzynarodowa tworzona przez państwa członkowskie, choć ze względu na swoją specyfikę określana jako organizacja ponadnarodowa). Podzielić przy tym należy przeważającą opinię, że niezależnie od zakresu i efektywności przeprowadzanych obecnie reform ustrojowych (zwłaszcza w strefie euro, łącznie z zakładanym dążeniem do ustanowienia w ramach tej strefy unii politycznej) ewolucja ustrojowa Unii będzie odbywała się w jej ramach instytucjonalno-prawnych.
- **Po drugie**, różnicowanie wewnętrzne (w ramach Unii) między państwami członkowskimi UE od dawna stało się faktem<sup>51</sup> (strefa Schengen, wzmocniona współpraca, UGiW, stała współpraca strukturalna w WPBiO) i należy zakładać, że dalsze wewnętrzne różnicowanie w UE stało się strukturalnym, ważnym elementem rozwoju integracji europejskiej.
- **Po trzecie**, specyficzne formy różnicowania statusu państw członkowskich i stowarzyszonych mają również istotne znaczenie „zewnętrzne”, pozwolą bowiem na aktywne oddziaływanie Unii w środowisku swojego bezpośredniego sąsiedztwa. Chodziłoby tu z jednej strony o stworzenie specjalnego statusu dla państwa występującego z UE (dyskusje wokół Brexitu), z drugiej zaś - otwarcia

---

<sup>51</sup> Szerzej zob. A. Ott, *A Flexible Future for the European Union: the Way forward or a Way out?* (w:) *Reconciling the Deepening and Widening of the EU*, The Hague 2007 (S. Blockmans and S. Prechal, eds.), s. 133 i n.

specyficznej „europejskiej perspektywy” dla takich państw jak Turcja czy Ukraina (specjalny rodzaj stowarzyszenia lub specjalny rodzaj członkostwa).

- **Po czwarte**, klamrą spinającą powyższe uwarunkowania powinna być tego rodzaju ewolucja procedur w UE, która „zachowywałaby” zróżnicowanie wewnętrzne w ramach instytucjonalno-prawnych Unii. Takie mechanizmy w Traktatach stanowiących podstawę UE co prawda już istnieją, niemniej głównym wyzwaniem stała się tzw. metoda schengenśka, która - w związku z reformą strefy euro - nabrała szczególnego znaczenia (Traktat o unii fiskalnej - TUF i Traktat ustanawiający Europejski Mechanizm Stabilności - TEMS), tym bardziej że rozważana jest jako ważny instrument kontynuacji reformy strefy euro i w ogóle jako instrument rozwoju integracji europejskiej.

Różne formy „elastyczności” zaczęły się pojawiać we Wspólnotach Europejskich, a następnie w UE od II połowy lat 80. XX w. (coraz szersze zastępowanie jednomyślności w Radzie przy podejmowaniu decyzji formułą większości kwalifikowanej), następnie w formie potwierdzenia roli Otwartej Metody Koordynacji (Strategia Lizbońska z 2000 r.)<sup>52</sup>, czy przez wprowadzenie procedury wzmocnionej współpracy. Różnym formom „elastyczności” zaczęto przypisywać szczególne znaczenie w kontekście nadchodzącego „dużego” rozszerzenia Unii (2004/2007) i narastającego w związku z tym zróżnicowania wydolności ekonomicznej i sprawności politycznej między państwami członkowskimi UE. Również w stosunkach zewnętrznych, w związku z turbulencjami wokół strategii rozszerzenia, zwłaszcza kontrowersji co do perspektywy członkostwa Turcji (czy w przyszłości Ukrainy), pojawiły się koncepcje wskazujące na konieczność pewnej „elastyczności”. Rozważano zwłaszcza ustanowienie uprzywilejowanych form stowarzyszenia, które mogłyby stworzyć atrakcyjne alternatywne rozwiązanie w stosunku do akcesji. Do takich koncepcji zaliczyć można np. formułę „wzmocnionego multilateralizmu”

---

<sup>52</sup> Por. G. Majone, *Unity...*, s. 4 i n.

(*enhanced Multilateralism*) – w nawiązaniu do doświadczeń Europejskiego Obszaru Gospodarczego i „wzmocnionego bilateralizmu” (*enhanced Bilateralism*) - w nawiązaniu do specjalnych stosunków między UE a Szwajcarią<sup>53</sup>.

Dotychczasowe doświadczenia dotyczące „elastyczności” w ramach procesu integracji europejskiej (związane z ustanawianiem rynku wewnętrznego, „dużym” rozszerzeniem i Traktatem konstytucyjnym) dobrze sumuje A. Ott<sup>54</sup>, podkreślając, że „elastyczność” stała się rodzajem „produktu pochodnego” w stosunku do „złożoności zmieniającej się organizacji” (UE). Zwraca ona uwagę na to, że spójność stosowania prawa unijnego oraz tzw. metoda wspólnotowa (obecnie unijna) jest niezbędna dla utrzymania systemu konstytucyjnego UE, natomiast „podejście elastyczne” jest niezbędne dla utrzymania strategii rozszerzenia (*widening*) oraz dla zachowania dynamiki procesu integracji obejmującego zróżnicowaną grupę państw członkowskich (*deepening*)<sup>55</sup>.

Natomiast proponowany model „integracji elastycznej” znacznie wychodzi poza powyższą diagnozę, nie jest bowiem kwalifikowany jako „produkt uboczny” ewolucji procesu integracji europejskiej, lecz jako zasadniczy model jej przyszłego, dynamicznego rozwoju. Biorąc pod uwagę „warunki brzegowe”, model ten charakteryzuje się następującymi zasadniczymi cechami.

W przeciwieństwie do koncepcji integracji „zróżnicowanej”, oznaczającej częściowo „zróżnicowanie” statusu państw członkowskich o charakterze przejściowym, częściowo zaś nie tylko zróżnicowanie wewnętrzne w ramach instytucjonalno-prawnych UE, lecz również procesy prowadzące do mocnej autonomizacji pewnych grup państw członkowskich (głównie strefy

---

<sup>53</sup> Por. A. Łazowski, *Enhanced multilateralism and enhanced bilateralism: Integration without membership in the European Union*, *Common Market Law Review* 2008, vol. 45, s. 1433 i n.

<sup>54</sup> „Flexibility can be characterised as a by-product of the complexities of this evolving organisation” - A. Ott, *A Flexible Future...*, s. 156.

<sup>55</sup> A. Ott, *A Flexible Future...*, s. 156.



euro), a w konsekwencji do możliwej fragmentacji procesu integracji europejskiej, określenie modelu integracji jako „elastycznego” należy rozumieć w następujący sposób.

- **Po pierwsze**, postępujące zróżnicowanie wśród państw członkowskich UE ma charakter „naturalny”, trwałe i należy do strukturalnych cech procesu integracji europejskiej, warunkujących jej dynamiczny rozwój. Zastrzec przy tym należy, że „trwałość” zróżnicowania nie oznacza, iż między różnymi grupami państw członkowskich nie ma „przepływu”, oznacza natomiast, że samo występowanie zróżnicowania, w różnych konstelacjach państw członkowskich, ma charakter strukturalny i w tym znaczeniu „trwałe”. Należy również zwrócić uwagę na to, że podział na różne konstelacje państw członkowskich przestał już przebiegać między „starymi” i „nowymi” państwami członkowskimi i dyktowany jest inną dynamiką (na co wskazuje proces sanacji i konsolidacji strefy euro).
- **Po drugie**, konieczne jest ustanowienie takiego „pieczołowicie wypracowanego mechanizmu instytucjonalnego”<sup>56</sup>, który zagwarantuje sprawne funkcjonowanie centrum politycznego pogłębionej integracji, a zarazem spójność całej Unii przez ustanowienie efektywnych procedur współdziałania państw należących do owego centrum z państwami pozostającymi poza nim (na peryferiach), niezależnie od tego, czy państwa takie zamierzają dołączyć do centrum politycznego, czy też pozostawać na trwałe poza nim<sup>57</sup>. Cechą charakterystyczną modelu „integracji elastycznej” jest więc strukturalne zróżnicowanie wewnętrzne w UE, przebiegające jednak w ramach instytucjonalno-prawnych Unii, co gwarantuje zachowanie spójności procesu integracji europejskiej.

---

<sup>56</sup> N. Tocci, G. Faleg, *Towards...*, s. 10.

<sup>57</sup> N. Tocci, G. Faleg, *Towards...*, s. 10.

- **Po trzecie**, ów „pieczołowicie” przemyślany „mechanizm instytucjonalny” musi uwzględniać również stosunki zewnętrzne Unii - stworzenie „atrakcyjnej alternatywy” dla akcesji (członkostwa w UE) w stosunku do niektórych państw sąsiedzkich, które z różnych względów mają problemy z uzyskaniem członkostwa, naturalnie przy zachowaniu odpowiedniej proporcji między reżimem wewnątrzunijnym a reżimem „atrakcyjnej alternatywy”; „przedłużenie” reżimu unijnego musi w tym przypadku odbywać się w specyficznym systemie instytucjonalnym i nadzorczym, gwarantującym zachowanie niezbędnej spójności (konceptje „wzmocnionego” multilateralizmu i bilateralizmu są w tym kontekście interesującym punktem odniesienia). Zachowanie spójności instytucjonalno-prawnej tak zróżnicowanej UE wymaga ustanowienia odpowiednich gwarancji proceduralnych w ramach modelu „integracji elastycznej”. Istniejące w Traktatach stanowiących podstawę UE mechanizmy elastyczności należy co prawda maksymalnie wykorzystywać, jednak nie są one wystarczające. W grę wchodzi następujące koncepcje, które - pod pewnymi warunkami - będą gwarantowały dynamiczny rozwój „integracji elastycznej”, przy zachowaniu spójności UE.

Na pierwszy plan wysuwa się koncepcja „kreatywnej elastyczności” (*creative flexibility*)<sup>58</sup>; „elastyczność” w myśl tej koncepcji oznacza wykorzystanie wszelkich dostępnych w obowiązujących ramach instytucjonalno-prawnych UE środków na rzecz przeprowadzenia reformy strefy euro, bez jednoczesnej konieczności zmiany Traktatów. Punktem odniesienia jest w tym przypadku przeprowadzona reforma Paktu Stabilności i Wzrostu oraz ustanowienie unii bankowej, w zasadzie na podstawie aktów unijnego prawa pochodnego. Podejście takie ma zasadnicze znaczenie, niemniej w ramach modelu „integracji elastycznej” napotka ono na bariery, wynikające z Traktatów, tj. uzyskanie dla projektowanej reformy jednomyślności państw członkowskich (albo w

---

<sup>58</sup> M. Menghi, *What Political...*, s. 10.

związku z ratyfikowaniem przez wszystkie państwa członkowskie traktatu rewizyjnego, albo w związku z wymogiem jednomyślności w Radzie Europejskiej w przypadku ponownego sięgnięcia do procedur kładki określonych w art. 48 ustępy 6 i 7 TUE).

Efektywność modelu „integracji elastycznej” wymaga więc istotnej modyfikacji procedury zawierania traktatów rewizyjnych (zwykłej procedury zmiany Traktatów stanowiących podstawę UE). Chodzi o postulowaną od dawna formułę traktatu rewizyjnego, który dla wejścia w życie wymagałby ratyfikacji jedynie części państw członkowskich. Pozostałe państwa członkowskie pozostawałyby związane uprzednio obowiązującym *acquis*. Taka formuła znajduje już obecnie pewne potwierdzenie w przypadku TEMS (dla jego wejścia w życie wymagana była ratyfikacja przez państwa, które go podpisały i które posiadały 90% kapitału zakładowego) oraz TUF (dla jego wejścia w życie wymagana była ratyfikacja przez najmniej 12 państw strefy euro). Wskazane przykłady odnoszą się co prawda do tzw. środków międzyrządowych, niemniej powiązanych mocno z Unią. Poza tym należy mieć na uwadze, że wskazana formuła zawierania traktatów rewizyjnych, poza „przymuszaniem” państw członkowskich UE do ratyfikacji traktatu rewizyjnego bez zbędnej zwłoki, miałaby istotną zaletę - ograniczyłaby z pewnością dalsze sięganie do środków międzyrządowych (tj. umów międzynarodowych zawieranych poza ramami instytucjonalno-prawnymi UE jedynie przez grupę państw członkowskich).

W ramach modelu „integracji elastycznej” nie można jednak wykluczyć stosowania tzw. metody szengeńskiej (tj. zawierania wspomnianych wyżej umów międzynarodowych poza ramami instytucjonalno-prawnymi UE), tym bardziej że dwie takie umowy odgrywają istotną rolę w kontekście sanacji i konsolidacji strefy euro (TEMS i TUF) i - mimo zastrzeżeń - oceniane są stosunkowo powszechnie jako „oferujące strukturze instytucjonalnej UE ważny precedens” (plany ustanowienia unii politycznej w strefie euro jednoznacznie obejmują również możliwość odwołania się do środków międzyrządowych, tj. takich umów). Zasadniczy problem polega więc na jednoznacznym „związaniu” takich środków międzyrządowych z ramami instytucjonalno-prawnymi UE i tym samym zagwarantowanie spójności

Unii - dobrym punktem odniesienia jest praktyka, jaka wytworzyła się w związku ze wspomnianymi umowami międzynarodowymi, których zawarcie wywołało wiele kontrowersji politycznych oraz prawnych, co w konsekwencji przyniosło doprecyzowanie barier wykorzystania tej metody zarówno w świetle prawa unijnego, jak i prawa konstytucyjnego państw członkowskich. Z prawnego punktu widzenia jednoznaczne bariery korzystania z tej metody sprecyzował Trybunał Sprawiedliwości UE w wyroku z 27.10 2012 r.<sup>59</sup> - środki międzyrządowe nie mogłyby ingerować w dziedzinę kompetencji wyłącznej UE, nie mogłyby obejmować koordynacji polityki gospodarczej państw członkowskich (zastrzeżonej dla Unii), nie mogłyby także powierzać instytucjom unijnym żadnych kompetencji władczych, a ich zaangażowanie w mechanizmy ustanowione na podstawie takich środków musiałyby mieścić się w ramach kompetencji powierzonej danej instytucji unijnej; poza tym istotne byłyby klauzule gwarantujące włączenie regulacji zawartych w środkach międzyrządowych do *acquis* unijnego<sup>60</sup>. Model „integracji elastycznej” wymagałby zakotwiczenia tych warunków w Traktatach.

\* \* \*

Zróżnicowanie statusu wśród państw członkowskich UE stało się faktem, natomiast środki zastosowane w toku reformy strefy euro (sięgnięcie do tzw. metody schengeńskiej) sprawiły, że w centrum dyskusji pojawił się nawet problem fragmentacji procesu integracji europejskiej. W prowadzonych debatach nad głównymi kierunkami reformy ustrojowej UE występuje co prawda zgoda co do tego, że osią tych reform musi być system instytucjonalno-prawny Unii. Model „integracji elastycznej” wychodzi również z takiego założenia, przyjmując jako punkt wyjścia, że zróżnicowanie wewnętrzne w UE stało się strukturalną tendencją procesu integracji europejskiej, warunkującą jego dynamiczny rozwój i

---

<sup>59</sup> C-370/12, Pringle, CURIA.

<sup>60</sup> Por. J. Barcz, *Orzecznictwo niemieckiego Federalnego Trybunału Konstytucyjnego wobec reformy strefy euro. Studium prawno-porównawcze*, Warszawa 2014, s. 101 i n.

identyfikując te zasadnicze elementy instytucjonalno-prawne, które pozwolą na paralelne zachowanie spójności Unii.

# **Główne kierunki reformy ustrojowej Unii Europejskiej (aspekty instytucjonalno-prawne)**

(w:) Państwo i Prawo 2015, nr 7  
(strony 23-55).

## **1. Uwagi wstępne**

Artykuł dotyczy głównych kierunków obecnego stanu debaty nad reformą ustroju Unii Europejskiej. Po dogłębnych dyskusjach i trudnym procesie politycznym (odrzućenie Traktatu konstytucyjnego) udało się sfinalizować ważny etap reformy ustrojowej Unii w Traktacie z Lizbony. Niemniej implementacja reform „pakietu lizbońskiego” została przysłonięta wyzwaniem, jakie pojawiło się w związku z kryzysem finansowym w niektórych państwach strefy euro, który groził zachwianiem stabilności tej strefy jako całości, wraz z trudnymi do przewidzenia implikacjami dla całej Unii. Działania, jakie podjęto na rzecz sanacji, a następnie konsolidacji strefy euro, z jednej strony ujawniły narastający problem wewnętrznego zróżnicowania wśród państw członkowskich UE (przynależności do różnych kręgów decyzyjnych, o różnym statusie wewnątrzunijnym). Z drugiej strony, podejmowane i proponowane środki wyraźnie zmierzają do dalszej emancypacji strefy euro w ramach Unii, a nawet pojawił się problem jej pewnej autonomizacji w stosunku do Unii, a tym samym fragmentacji procesu integracji europejskiej. Problem ten stał się tym bardziej istotny z prawnego punktu widzenia, że część środków na rzecz sanacji i konsolidacji strefy euro przyjęto poza ramami instytucjonalno-prawnymi UE (przede wszystkim Traktat ustanawiający Europejski Mechanizm Stabilności - TEMS oraz Traktat o stabilności, koordynacji i zarządzaniu w Unii Gospodarczej i Walutowej - Traktat o unii fiskalnej, TUF), sięgnięto więc do tzw. metody schengenńskiej, co zawsze balansuje na krawędzi przestrzegania zasady

lojalności. Mimo że Trybunał Sprawiedliwości UE orzekł w wyroku z 27.11.2012 r.<sup>1</sup> o zgodności podjętych środków międzyrządowych z prawem UE<sup>2</sup>, problem następstw politycznych i prawnych sięgnięcia do takich środków w przyszłości pozostaje otwarty.

Obecny stan regulacji prawnych nakierowanych na reformę UE daje stosunkowo mocny punkt odniesienia dla skonkretyzowania debaty nad dalszym rozwojem ustrojowym Unii. Ustanowiono bowiem trwałe mechanizmy wsparcia finansowego dla państw strefy euro (Europejski Mechanizm Stabilności - EMS), umocniono Pakt Stabilności i Wzrostu, stojący na straży przestrzegania kryteriów konwergencyjnych, oraz podniesiono efektywność zarządzania gospodarczego (akty unijnego prawa pochodnego przyjęte w ramach tzw. sześciopaku i dwupaku oraz Traktat o unii fiskalnej)<sup>3</sup>, w końcu sfinalizowano prace i przyjęto wszystkie akty unijnego prawa pochodnego stanowiące podstawę dla unii bankowej.

Na ocenę analizowanych propozycji wpływ mają cztery podstawowe przesłanki.

- **Po pierwsze**, obecna debata nad przyszłością ustrojową UE koncentruje się na dalszej reformie strefy euro oraz na wpływie podejmowanych w tych ramach środków na spójność Unii. Wiodącym problemem jest wyznaczenie tempa i kierunku reformy ustrojowej UE oraz jej zróżnicowanie wewnętrzne, a nawet fragmentacja. Towarzyszą temu często stwierdzenia, że „Unia lizbońska” należy do przeszłości<sup>4</sup>. Moim zdaniem założenie takie jest błędne. Traktat z

---

<sup>1</sup> C-370/12, Pringle.

<sup>2</sup> Por. J. Barcz, *Środki międzyrządowe konsolidujące strefę euro (w świetle wyroku Trybunału Sprawiedliwości UE w sprawie Pringle)*, PiP 2013, nr 8, s. 3 i n.

<sup>3</sup> Wszystkie dokumenty zob. *Reforma strefy euro Unii Europejskiej. Na drodze do sanacji i konsolidacji. Wybór dokumentów*, wybór, wstęp i oprac. J. Barcz, Warszawa 2013.

<sup>4</sup> Por. np. przebieg dyskusji podczas debat zorganizowanych w 2013 r. na zaproszenie Prezydenta RP - *Przyszłość Europy. Polska perspektywa*, red. F. Tereskiewicz, Warszawa 2014.

Lizbony wprowadził fundamentalną reformę ustrojową, przekształcając „Unię trójfilarową” w spójną organizację międzynarodową, z elastycznym procesem decyzyjnym i koherentną strukturą instytucjonalną. Nie znaczy to oczywiście, że „Unia lizbońska” nie będzie podlegała dalszym reformom ustrojowym, co notabene konsekwentnie przebiega w ramach implementacji Traktatu z Lizbony. Reforma ustrojowa Unii będzie więc kontynuowana w ramach „Unii lizbońskiej”, koncentrując się - w jednej płaszczyźnie - na implementacji Traktatu z Lizbony, w drugiej zaś - na reformie strefy euro (z oddziaływaniem na ustrój całej Unii). W rozważanych dalej projektach, mimo znaczącego różnicowania propozycji, dominuje przekonanie, że skuteczna reforma procesu integracji europejskiej powinna przebiegać w ramach UE, a nie poza nią<sup>5</sup> (choć oczywiście należy mieć na uwadze zagrożenie fragmentacją procesu integracji europejskiej).

- **Po drugie**, w obecnej dyskusji nie pojawiają się już katastroficzne wizje rozpadu strefy euro, czy nawet rozpadu UE. Autorzy takich koncepcji<sup>6</sup>, podejmowanych zapewne pod wpływem niezmiernie trudnej sytuacji, jaka związana była z początkowym stadium kryzysu finansowego w niektórych państwach strefy euro oraz wynikała z błędów popełnionych przy ustanawianiu UGiW, nie docenili woli politycznej państw członkowskich (w tym wiodących państw strefy euro) nakierowanej na utrzymanie i konsolidację strefy euro oraz spójności procesu integracji europejskiej oraz efektywności UE jako wspólnoty prawnej. Obecnie można sformułować diagnozę, że kryzys

---

<sup>5</sup> *Shaping the Future: Europe's New Voices. A Communiqué. Proceedings from a political seminar held in Berlin on 7-8 November 2013*, ed. Ch. Rosselli, Istituto Affari Internazionali, Documenti IAI 12/13 - December 2013.

<sup>6</sup> W Polsce jednoznacznie w tym kierunku wypowiadał się S. Kawalec, [w.] *Przyszłość...*, s. 43/44; zob. także S. Kawalec, E. Pytlarczyk, *How to Contain Risks Throughout the Process of the Eurozone Dismantlement and Rebuild Confidence in the Future of the European Union*, Paper for 10th EUROFRAME Conference on Economic Policy Issues in the European Union organized by the EUROFRAME group of Research Institutes in cooperation with National Bank of Poland, 24 May 2013, Warsaw.



finansowy w strefie euro wpłynął raczej na determinację państw członkowskich w sprawie pogłębienia procesu integracji europejskiej oraz - co ważniejsze - również na determinację w przeprowadzeniu reform wewnętrznych, niezbędnych do podniesienia konkurencyjności poszczególnych państw i Unii jako całości (por. np. program zawarty w Pakcie Euro Plus).

- **Po trzecie**, w obecnej debacie nastąpiło też chyba „otrzeźwienie wizjonerskie”. Projekty, które postulują zbudowanie na podstawie UE *quasi*-państwowej federacji europejskiej, należą do wyjątków<sup>7</sup>, natomiast wyraźnie zaczyna być respektowany charakter prawny procesu integracji europejskiej (dawniej Wspólnot, obecnie UE), którego istota nie polega na procesie państwowotwórczym, lecz „stanowi przykład wyjątkowej, przemyślanej i nader udanej zinstytucjonalizowanej współpracy międzynarodowej”<sup>8</sup>, ujętej w organizację międzynarodową kreowaną przez państwa (czasami ostrożnie opisywaną jako „rozwinięta forma organizacji międzynarodowej, która wykazuje cechy charakterystyczne dla federacji w stadium embrionalnym”<sup>9</sup>). Zauważyć też należy, że w niedalekiej przeszłości „zapędy federalistyczne” przyniosły więcej szkody niż pożytku, przyczyniając się walcnie do upadku reformy wynegocjowanej w ramach Traktatu konstytucyjnego, który bezpodstawnie, niemniej w debacie publicznej skierowanej przeciwko niemu skutecznie, interpretowano jako wyraz „federalizacji” Unii. Nawiązywanie do „tendencji federalistycznych” w obecnej debacie wymaga wielkiej ostrożności i precyzji, ponieważ łatwo jest pomieszać (w wyniku niefrasobliwości terminologicznej, niewiedzy lub intencjonalnie) państwowotwórczy proces federacyjny

---

<sup>7</sup> Por. np. R. Godino, F. Verdier, *Heading towards a European Federation. Europe's last Chance*, Notre Europe, Jacques Delors Institute, Policy Paper 105, 11 February 2014.

<sup>8</sup> A. Menon, *Europa: stan Unii*, Warszawa 2013, s. 226.

<sup>9</sup> Tak D. Wyatt i A. Dashwood (*Wyatt and Dashwood's Union Laws*, London 2006, s. 132) – podają za: B. de Witte, *Unia Europejska jako międzynarodowy eksperyment prawny*, [w:] G. de Búrca, J.H.H. Weiler, *Świat europejskich konstytucjonalizmów*, Warszawa 2014, s. 76.

(który w ramach procesu integracji europejskiej z pewnością obecnie nie występuje) z przejmowaniem przez organizację międzynarodową pewnych zasad wywodzących się z idei federalizmu - np. zasady subsydiarności, zasady proporcjonalności, pewnych zasad dotyczących podziału kompetencji między częściami składowymi a całością, co w UE występuje, lecz nie zmienia jej charakteru jako organizacji międzynarodowej kreowanej przez państwa.

- **Po czwarte**, obecną debatę nad reformą ustrojową UE należy analizować również (a może przede wszystkim) w świetle ewolucji zasadniczego celu integracji europejskiej oraz jej uwarunkowań międzynarodowych. Zasadniczy cel integracji europejskiej, nakierowany początkowo, w świetle tragicznych doświadczeń II wojny światowej, na zapewnienie trwałej pokojowej współpracy między państwami Europy Zachodniej oraz równowagi w ramach podziału ideologicznego w stosunku do ZSRR, od początku lat 90. XX w. nakierowany został - po zmianach polityczno-ustrojowych w Europie Środkowej i Wschodniej - na zjednoczenie kontynentu europejskiego (tzw. duże rozszerzenie UE). Początek XXI w., wyłanianie się różnych centrów decyzyjnych w globalnym świecie przynosi kolejną reorientację zasadniczego celu integracji europejskiej, która musi sprostać wyzwaniom wewnętrznym (zrównoważenia efektywności gospodarki rynkowej i wymiaru społecznego UE) oraz zapewnić Europie miejsce w powstającym „konsensualnym porządku globalnym”<sup>10</sup>. Zakłada to przede wszystkim umocnienie konkurencyjności gospodarki Europy w skali światowej oraz zwartości w działaniach politycznych. Zarazem trudno sprecyzować obecnie następstwa w wymiarze kontynentalnym i globalnym jawnego łamania podstawowych reguł porządku międzynarodowego przez Rosję (agresja w stosunku do Ukrainy, aneksja Krymu)<sup>11</sup>.

---

<sup>10</sup> „A new consensual global order” - N. Tocci, G. Faleg, *Towards a More United and Effective Europe: A Framework for Analysis*, *Imagining Europe*, Istituto Affari Internazionali, Documenti No. 1, October 2013, s. 2.

<sup>11</sup> Por. J. Kranz, *Imperialism, the Highest Stage of Sovereign Democracy: Some Remarks on the Annexation of Crimea by Russia*, *Archiv des Völkerrechts* 2014, nr 2, s. 205 i n.

W niniejszym artykule przyjęto za punkt wyjścia debaty nad kierunkami reform ustrojowych UE konieczność dopełnienia reform „pakietu lizbońskiego”, stanowiących obecnie podstawowy, wspólny mianownik utrzymania wewnętrznej spójności i wydolności Unii oraz punkt wyjścia do umacniania jej pozycji międzynarodowej. Jednak należy podzielić ocenę, że ze względu na głębokie zróżnicowanie uwarunkowań politycznych w poszczególnych państwach członkowskich oraz równie głębokie zróżnicowanie ich wydolności (zasobów, jakimi dysponują) do przeszłości należy przyjmowane dotychczas proste założenie, że coraz ściślej zjednoczona (coraz bardziej spójna) UE równoznaczna będzie z Unią coraz bardziej efektywną<sup>12</sup>.

Wewnętrzne zróżnicowanie w UE stało się już faktem („uruchomienie” procedury wzmocnionej współpracy, strefa Schengen, czy - przede wszystkim - strefa euro z ustanowioną unią bankową jest tego najbardziej jednoznacznym przykładem), a „elastyczność” procesu integracji będzie się pogłębiać, tym bardziej jeśli weźmiemy pod uwagę narastające różnice interesów między państwami członkowskimi, a także strategię rozszerzenia Unii z ewentualną perspektywą akcesu takich państw, jak Turcja czy Ukraina. Narastające wewnętrzne zróżnicowanie w ramach UE należy więc przyjąć jako trwałą, strukturalną cechę procesu integracji europejskiej, która musi być uwzględniana w toku poszukiwania modelu spójnej Unii, umacniającej w działaniu swoją efektywność. Uzasadnione jest założenie, że z ustrojowego punktu widzenia centralną rolę w takich poszukiwaniach odgrywać będą „pieczołowicie wypracowane mechanizmy instytucjonalne”<sup>13</sup>, które powinny zapewniać sprawne funkcjonowanie centrum politycznego pogłębionej integracji, a zarazem gwarantować spójność całej Unii przez ustanowienie efektywnych procedur współdziałania państw należących do owego centrum z państwami pozostającymi poza nim (na

---

<sup>12</sup> N. Tocci, G. Faleg, *Towards...*, s. 6.

<sup>13</sup> N. Tocci, G. Faleg, *Towards...*, s. 10.

peryferiach), niezależnie od tego, czy państwa takie zamierzają dołączyć do centrum politycznego, czy też pozostawać na stałe poza nim.

Odrębnym wyzwaniem instytucjonalnym pozostaje stworzenie specjalnych rodzajów członkostwa dla państw kandydujących (czy rozważanych w tym kontekście w odległej perspektywie), które mają małe szanse na pełne włączenie w zakres całego *acquis* unijnego, zarówno ze względu na swoją specyfikę gospodarczo-polityczną, jak i ze względu na brak przyzwolenia ze strony części obecnych państw członkowskich (a ich całkowite odrzucenie ze strony Unii byłoby w wymiarze strategicznym bez wątpienia dla Europy szkodliwe).

Niezależnie od wskazanych wyzwań instytucjonalnych, mających stać na straży spójności UE, dla poszczególnych państw członkowskich pozostaje otwarte pytanie o zasadniczym znaczeniu politycznym - w jakim kręgu państw członkowskich w ramach zróżnicowanej integracji zamierzają się one znaleźć. Od odpowiedzi na to pytanie zależeć będzie bez wątpienia tempo i kierunek ich rozwoju gospodarczego oraz pozycja w ramach procesu integracji oraz szerzej - na arenie międzynarodowej w skali regionalnej, kontynentalnej, a również możliwości oddziaływania w skali globalnej. Jest to problem, z który mierzy się obecnie Polska, rozważając tempo wejścia do strefy euro<sup>14</sup>.

Debata na temat niezbędnych - w związku z powyższymi wyzwaniami, zwłaszcza zaś koniecznością sanacji i konsolidacji strefy euro - reform ustrojowych UE nabiera w ostatnich latach tempa. Szczególnym punktem odniesienia są przede wszystkim oficjalne stanowiska instytucji unijnych, zwłaszcza Komisji Europejskiej (podstawowe znaczenie ma komunikat Komisji Europejskiej z 28.11.2012 r.<sup>15</sup>, rozwinięty następnie w raporcie przygotowanym przez ówczesnego Przewodniczącego Rady Europejskiej H.

---

<sup>14</sup> Zob. J. Barcz, *Spójność Unii Europejskiej a sanacja i konsolidacja strefy euro*, Sprawy Międzynarodowe 2013, nr 2, s. 7 i n.

<sup>15</sup> *Plan działania na rzecz pogłębionej i rzeczywistej unii gospodarczej i walutowej. Otwarcie europejskiej debaty*, Komisja Europejska, Komunikat prasowy, Bruksela, 28.11.2012 r., IP/12/1272.

Van Rampuya, przedstawionym 5.12.2012 r.)<sup>16</sup> oraz w komunikacie Komisji Europejskiej z 20.3.2013 r.<sup>17</sup> Istotne są stanowiska i propozycje nieformalnych grup czołowych polityków (przedłożony 17.9.2013 r. Końcowy raport grupy „Przyszłość Europy”, skupiającej ministrów spraw zagranicznych Austrii, Belgii, Danii, Francji, Hiszpanii, Niemiec, Luksemburga, Niderlandów, Polski i Portugalii)<sup>18</sup>, wpływowych grup naukowców (stanowisko grupy niemieckich ekonomistów i prawników - *Glienicker Gruppe* z października 2013 r.<sup>19</sup> oraz francuskiej Grupy Eiffel z lutego 2014 r.<sup>20</sup>). Jednak zasadniczym przedmiotem analizy stały się stanowiska (raporty) czołowych europejskich Think Tanków lub ich konsorcjów, stworzonych w celu stymulowania debaty nad reformą UE. Wskazać w związku z tym należy zwłaszcza na projekt *New Pact for Europe*<sup>21</sup>, projekt *European Forum of Think Tanks*, prowadzony przez *Notre Europe - Jaques Delors Institute* i *Centro Studi sul Federalismo w Turynie*<sup>22</sup>,

---

<sup>16</sup> *Towards a Genuine Economic and Monetary Union*, 5 December 2012 (przygotowany we współpracy z przewodniczącym Komisji Europejskiej J.M. Barroso, przewodniczącym Eurogrupy J.-C. Junckerem i prezesem EBC M. Draghim); por również późniejszy raport - European Council. The President. *Towards a genuine economic and monetary union. Interim Report*. Brussels, 12 Octobre 2013.

<sup>17</sup> Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego i Rady: *W kierunku pogłębionej i rzeczywistej unii gospodarczej i walutowej. Wprowadzenie instrumentu na rzecz konwergencji i konkurencyjności*, Bruksela, 20.3.2013 r., COM(2013) 165 final.

<sup>18</sup> *Final Report of the Future of Europe Group of the Foreign Ministers of Austria, Belgium, Denmark, France, Italy, Germany, Luxembourg, the Netherlands, Poland, Portugal and Spain*, 17 September 2012.

<sup>19</sup> *Towards a Euro Union*, Glienicker Gruppe, 25 October 2013, <http://www.delorsinstitute.eu/011-16993-Vers-une-Union-de-l-euro.html> (dostęp: 14.5.2015 r.) - stanowisko opublikowane pierwotnie w *Die Zeit* z 17.10.2013 r.

<sup>20</sup> *For a Euro Community*, Eiffel Group, 14 February 2014, <http://www.bruegel.org/about/person/view/389-the-eiffel-group> (dostęp: 14.5.2015 r.).

<sup>21</sup> Raport pierwszy: *New Pact for Europe. Strategic Options for Europe's Future*, December 2013; raport drugi: *New Pact for Europe. Towards a New Pact for Europe*, October 2014.

<sup>22</sup> Zob. przede wszystkim M. Menghi, *What Political and Institutional Evolutions for the EU and the EMU?*, Notre Europe, Jacques Delors Institute, Synthesis, 30 October 2014; S. Fernandes, *Who Calls the Shots in the Euro Area: "Brussels" or the Member States?*, Notre Europe, Jacques Delors Institute, Policy Paper 111, 15 May 2014; S. Fernandes, *Adjustment Programmes in the Euro Area:*

studia *Notre Europe - Jaques Delors Institute*<sup>23</sup>, studia *Centre for European Reform*<sup>24</sup>, projekt *Imagining Europe*, realizowany przez *Istituto Affari Internazionali (IAI)*<sup>25</sup>.

W Polsce debata na szczeblu polityczno-naukowym, dotycząca rozważanych reform ustrojowych UE w kontekście interesów Polski, po tym, jak pewien rezonans wywołało tzw. berlińskie przemówienie ówczesnego Ministra Spraw Zagranicznych R. Sikorskiego, wygłoszone pod koniec 2011 r.<sup>26</sup>, została rozpoczęta z inicjatywy Prezydenta RP B. Komorowskiego w 2012 r.<sup>27</sup> Natomiast debata akademicka koncentruje się przede wszystkim na ekonomicznych aspektach kondycji strefy euro (w kontekście przystąpienia Polski do tej strefy)<sup>28</sup> oraz politologicznych

---

*Mission Accomplished?*, Notre Europe, Jacques Delors Institute, Synthesis, 22 May 2014; R. Godino, F. Verdier, *Heading...*, *passim*; E. Rubio, *Which Financial Instrument to facilitate structural Reforms in the Euro Area?*, Notre Europe, Jacques Delors Institute, Policy Paper 104, December 2013.

<sup>23</sup> Zob. przede wszystkim Y. Bertoincini, A. Vitorino, *Reforming Europe's Governance for a more Legitimate and Effective Federation of Nation States*. Project "New Decision-Makers, New Challenges", Notre Europe, Jacques Delors Institute, Studies&Reports, September 2014; E. Rubio, *Promoting Structural Reforms in the Euro Area: What for and how?*, Project "New Decision-Makers, New Challenges", Notre Europe, Jacques Delors Institute, Policy Paper 119, 14 October 2014; S. Fernandes, *National Budgets and European Surveillance: Shedding Light on the Debate*, Notre Europe, Jacques Delors Institute, Policy Paper 118. 13 October 2014.

<sup>24</sup> Zob. przede wszystkim Ch. Grant, K. Barysch, H. Brady, D. Buchan, C.M. O'Donnell, J. Springford, S. Tindale, Ph. Whyte, *How to build a modern European Union*, Centre for European Reform, September 2013; P. De Grauwe, G. Magnus, Th. Mayer, H. Schmiedling, *The future of Europe's economy. Disaster or deliverance?*, Centre for European Reform, September 2013.

<sup>25</sup> Zob. przede wszystkim N. Tocci, *Imagining Post-Crisis Europe*, *Imagining Europe*, Istituto Affari Internazionali, Documenti No. 10, June 2014; N. Tocci, G. Faleg, *Towards...; Shaping the Future...*; M. Emerson, A. Giovannini, *European Fiscal and Monetary Policy: A Chicken and Egg Dilemma*, *Imagining Europe*, Istituto Affari Internazionali, Documenti No. 2, December 2013.

<sup>26</sup> Zob. *Polska a przyszłość Unii Europejskiej. Przemówienie ministra spraw zagranicznych Radostawa Sikorskiego, Berlin, 28 listopada 2011 r.*, *Sprawy Międzynarodowe* 2012, nr 1, s. 93 i n.

<sup>27</sup> Por. *Przyszłość...*, *passim*.

<sup>28</sup> Por. *Ekonomiczne wyzwania integracji Polski ze strefą euro*, Narodowy Bank Polski, Warszawa 2014 oraz cyt. tam lit.

rozważaniach umiejscowienia interesów Polski w świetle zachodzących i rozważanych reform UE<sup>29</sup>.

## 2. Reformy ustrojowe w ramach „pakietu lizbońskiego”

Wprowadzone na mocy Traktatu z Lizbony reformy UE mają fundamentalne znaczenie ustrojowe. Znacząca ich część miała jednak charakter „ramowy” i wymagała dalszych działań implementacyjnych. Nie było to - jak się szybko okazało - zadanie łatwe, niemniej w ciągu 2-3 lat po wejściu w życie Traktatu z Lizbony „ramy prawne” ustanowione tym Traktatem zostały w znacznej części wypełnione<sup>30</sup>. Doprecyzowano nowe procedury legislacyjne, zwłaszcza wydawania aktów delegowanych i wykonawczych (w tym nową komitologię), „uruchomiono” procedury inicjatywy obywatelskiej oraz przystąpienia UE do Europejskiej Konwencji Praw Człowieka, ustanowiono Europejską Służbę Działań Zewnętrznych, w dziedzinie zarządzania Unią - w wyniku przekształcenia Rady Europejskiej w unijną instytucję, ustanowienia jej przewodniczącego oraz wprowadzenia tzw. hybrydowej prezydencji - nastąpiły istotne zmiany, określane jako przejście od zarządzania *bottom-up* do zarządzania *top-down*, tj. koncentracja i personifikacja zarządzania w Radzie Europejskiej, nieoczekiwanie mocna emancypacja jej przewodniczącego, wszystko to kosztem Rady UE, a zwłaszcza prezydencji rotacyjnej.

Dwie istotne kwestie instytucjonalne pozostają jeszcze otwarte w świetle wyjściowego założenia reformy („pakietu nicejskiego” i „pakietu lizbońskiego”), aby doprowadzić (w ramach „pakietu lizbońskiego”) do rozwiązań ustrojowych trwałych, niewymagających zwłaszcza renegocjacji w toku kolejnych rozszerzeń UE.

---

<sup>29</sup> Np. *Is this the Future of Europe? Opportunities and Risks for Poland in a Union of Insiders and Outsiders. Report*, ed. R. Parkers, The Polish Institute of International Affairs, Warsaw, February 2014; zob. Z. Mazur, *Polskie elity polityczne wobec przyszłości Unii Europejskiej*, Biuletyn Instytutu Zachodniego 2013, nr 154.

<sup>30</sup> Por. J. Barcz, *Traktat z Lizbony. Wybrane aspekty działań implementacyjnych*, Warszawa 2012.

- Pierwsza kwestia dotyczy zmniejszenia liczby komisarzy w stosunku do liczby państw członkowskich. Z „pakietu nicejskiego” wynikał obowiązek dokonania takiego zabiegu, natomiast „pakiet lizboński” (art. 17 ust. 5 TUE) pozostawiał pewną swobodę Radzie Europejskiej, z czego Rada skorzystała, utrzymując na mocy decyzji z 22.5.2013 r. w sprawie liczby członków Komisji Europejskiej (2013/272/UE)<sup>31</sup> zasadę „jedno państwo - jeden komisarz” na okres kadencji, która rozpoczęła się 1.11.2014 r., i zapowiadając powrót do tego problemu pod koniec kadencji (postulat zmniejszenia liczby komisarzy w stosunku do liczby państw członkowskich dyktowany jest koniecznością podniesienia efektywności działania Komisji, zarazem jednak powiązany jest z koniecznością ustalenia zasad rotacji, a to wywołuje różne istotne problemy).
- Druga kwestia dotyczy alokacji miejsc w Parlamencie Europejskim. Na mocy art. 14 ust. 2 TUE decyzje w tej sprawie podejmuje również Rada Europejska, na wniosek i po uzyskaniu zgody Parlamentu Europejskiego, kierując się zasadą degresywnej proporcjonalności. W decyzji Rady Europejskiej z 28.6.2013 r. ustanawiającej skład Parlamentu Europejskiego (2013/312/UE)<sup>32</sup> dokonano alokacji miejsc w Parlamencie Europejskim na kadencję 2014–2019. Podstawą tej alokacji była nie tyle zasada degresywnej proporcjonalności, ile rodzaj kontraktu politycznego między państwami członkowskimi UE, będący wynikiem różnego rodzaju zaszczytu. Jednocześnie w art. 4 decyzja zapowiada ustanowienie przed końcem obecnej kadencji trwałego systemu, „który w przyszłości, przed każdymi kolejnymi wyborami do Parlamentu Europejskiego, będzie umożliwiał ponowny, obiektywny, sprawiedliwy, trwały i przejrzysty podział mandatów pomiędzy państwa członkowskie, odzwierciedlający zasadę degresywnej proporcjonalności ustanowionej”. Zadanie to również nie będzie

---

<sup>31</sup> Dz.Urz. UE L 165, s. 98.

<sup>32</sup> Dz.Urz. UE L 181, s. 57.



łatwe ze względu na złożone zaszłości polityczne oraz na to, że problem alokacji miejsc w Parlamencie Europejskim pozostaje jedną z ważniejszych kwestii ustrojowych UE ze względu na radykalne umocnienie - na mocy Traktatu z Lizbony - pozycji Parlamentu w systemie instytucjonalnym Unii oraz jej powiązanie z nową formułą podejmowania decyzji w Radzie większością kwalifikowaną (tzw. podwójną większością), która zaczęła obowiązywać od 1.11.2014 r.

Poza kwestiami bezpośrednio wynikającymi z „pakietu lizbońskiego” (bądź z nimi powiązanymi) chodzi o liczne propozycje, które mieszczą się w szeroko pojętej reformie ustrojowej „pakietu lizbońskiego”, przy czym wspólnym ich mianownikiem jest przede wszystkim umocnienie zasady subsydiarności, efektywności, przejrzystości działania i odpowiedzialności instytucji unijnych oraz legitymacji demokratycznej UE<sup>33</sup>.

Umocnienie statusu i podniesienie efektywności Komisji Europejskiej wysuwa się na pierwszy plan<sup>34</sup>. Przedkładane propozycje mają po części charakter polityczny (postulat nominacji na przewodniczącego Komisji oraz komisarzy mocnych i znanych osobistości politycznych), w znacznej jednak części wymagają nowych regulacji prawnych, łącznie z rewizją Traktatów. Przede wszystkim chodzi o redukcję liczby komisarzy w stosunku do liczby państw członkowskich, w wymiarze zaś krótkoterminowym - o wprowadzenie wewnętrznej hierarchii w ramach kolegium Komisji - komisarze „starsi” (*seniors*), w randze wiceprzewodniczących Komisji, koordynujący pracę komisarzy „młodszych” (*juniors*). Poza tym w grę wchodzi trzy kolejne propozycje: umocnienie samodzielności Komisji wobec Parlamentu Europejskiego (w ramach porozumienia trójstronnego Parlament Europejski - Komisja Europejska - Rada UE), zwiększenie wpływu państw

---

<sup>33</sup> Najpełniejsze zestawienie tego rodzaju postulatów zob. Ch. Grant, K. Barysch, H. Brady, D. Buchan, C.M. O'Donnell, J. Springford, S. Tindale, Ph. Whyte, *How to build..., passim*. Pokrywają się one w dużym stopniu z postulatami wskazywanymi w studium *New Pact for Europe. Strategic..., passim*, w trzech pierwszych scenariuszach reformy, tj. „powrotu do podstawy”, „konsolidacji dokonanych osiągnięć” i „ambitnego ruchu do przodu”.

<sup>34</sup> Ch. Grant, K. Barysch, H. Brady, D. Buchan, C.M. O'Donnell, J. Springford, S. Tindale, Ph. Whyte, *How to build..., s. 15 i n.*

członkowskich, jeśli skład danej Komisji nie spełnia oczekiwań (prawo dymisji w stosunku do Komisji nie tylko ze strony Parlamentu Europejskiego, lecz również Rady Europejskiej) oraz podniesienie efektywności, a zarazem obliczalności prawa Komisji do inicjatywy legislacyjnej (wprowadzenie *sunset clause*, stosownie do której inicjatywa legislacyjna Komisji stawałaby się bezprzedmiotowa, o ile akt prawny nie zostanie przyjęty w określonym czasie, np. 3 lat, oraz możliwości zmuszenia Komisji do wycofania inicjatywy legislacyjnej przez państwa członkowskie stanowiące większość kwalifikowaną), Wiele innych, szczegółowych propozycji dotyczy umocnienia przejrzystości działalności legislacyjnej Komisji<sup>35</sup>.

Wyrażna jest tendencja do pogłębienia reformy polegającej na wzmocnieniu roli parlamentów narodowych państw członkowskich UE, w czym upatrywany jest coraz wyraźniej główny środek na rzecz umocnienia legitymacji demokratycznej UE. Propozycje w tym zakresie idą w trzech kierunkach. Po pierwsze, postuluje się reformy procedury monitorowania przez parlamenty narodowe przestrzegania przez Komisję Europejską zasady subsydiarności przy przedkładaniu inicjatyw legislacyjnych. Proponuje się wydłużenie terminu, w którym parlamenty analizują inicjatywę (obecnie 8 tygodni) oraz zastąpienie kartki „żółtej” kartką „czerwoną”, tj. wprowadzenie możliwości zablokowania przez parlamenty narodowe inicjatywy legislacyjnej Komisji w danej sprawie. Po drugie, chodzi o rozszerzenie możliwości wpływania na działalność legislacyjną Komisji Europejskiej - parlamenty narodowe mogłyby zwracać się skutecznie do Komisji o uchylene zbędnego aktu prawa unijnego lub o wystąpienie z inicjatywą legislacyjną w danej sprawie. Po trzecie, powraca propozycja ustanowienia forum unijnego dla parlamentów narodowych, raczej o charakterze ekskluzywnym, nieingerującego w działalność prawodawczą Parlamentu Europejskiego, ale mającego pewne prawa kontrolne w stosunku do działań Rady Europejskiej i unijnych polityk o charakterze międzyrządowym (zwłaszcza WPZiB) oraz zapewniające

---

<sup>35</sup> Ch. Grant, K. Barysch, H. Brady, D. Buchan, C.M. O'Donnell, J. Springford, S. Tindale, Ph. Whyte, *How to build...*, s. 23.

większą kontrolę demokratyczną w ramach strefy euro, w składzie ograniczonym do przedstawicieli parlamentów narodowych tej grupy państw<sup>36</sup>.

Wiele propozycji dotyczy poprawienia nadzoru nad działalnością instytucji unijnych, zwłaszcza w zarządzaniu środkami finansowymi. Idą one w dwóch kierunkach. Pierwszy dotyczy podniesienia efektywności działania Trybunału Obrachunkowego - lepszego wykorzystania sprawozdań Trybunału przez Parlament Europejski, a - w przypadku rewizji Traktatów - proponowane jest przekształcenie Trybunału w nowy, efektywny urząd: trzech Europejskich Audytorów Generalnych (*European Auditors General*), reprezentujących państwa duże, średnie i małe, wyposażony również w prawo kierowania rekomendacji do Parlamentu Europejskiego i Rady Europejskiej w sprawie reform instytucji unijnych. Drugi - niezależnie od finalizacji prac nad urzędem Prokuratora Europejskiego - to propozycja przejrzania i rekonstrukcji Europejskiego Urzędu ds. Zwalczania Nadużyć Finansowych (OLAF), nakierowana na pełne uniezależnienie od Komisji Europejskiej i umocnienie personalne (towarzyszą temu propozycje dotyczące usprawnienia funkcjonowania OLAF)<sup>37</sup>.

Kolejne propozycje odnoszą się do umocnienia w stosunku do Komisji Europejskiej pozycji Wysokiego Przedstawiciela Unii do Spraw Zagranicznych i Polityki Bezpieczeństwa oraz podległego mu urzędu - Europejskiej Służby Działań Zewnętrznych. Chodzi o wprowadzenie jego wyraźnych uprawnień nadzorczych w obszarze polityki na rzecz rozwoju, pomocy humanitarnej i polityki rozszerzenia oraz jasnych zasad koordynacji w stosunku do komisarza odpowiedzialnego za handel. Miałoby to wyrażać się w tym, że komisarze odpowiedzialni za politykę na rzecz rozwoju, pomoc humanitarną i politykę rozszerzenia byłiby zarazem zastępcami Wysokiego Przedstawiciela, natomiast relacje między Wysokim

---

<sup>36</sup> Ch. Grant, K. Barysch, H. Brady, D. Buchan, C.M. O'Donnell, J. Springford, S. Tindale, Ph. Whyte, *How to build...*, s. 25 i n.

<sup>37</sup> Ch. Grant, K. Barysch, H. Brady, D. Buchan, C.M. O'Donnell, J. Springford, S. Tindale, Ph. Whyte, *How to build...*, s. 32.

Przedstawicielem a komisarzem do spraw handlu koordynowałby bezpośrednio przewodniczący Komisji. Jeśli chodzi natomiast o usprawnienia formalne Europejskiej Służby Działań Zewnętrznych, to - w ramach przeglądu decyzji jej dotyczącej - proponuje się przyznanie większej samodzielności finansowej oraz własnej procedury naboru pracowników<sup>38</sup>.

W końcu powraca też oczywista propozycja ustanowienia tylko jednej siedziby Parlamentu Europejskiego i rezygnacji z kosztownych eskapad do Strasburga. Pojawia się również propozycja zredukowania składu Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów (organów pomocniczych bardzo licznych)<sup>39</sup>.

W kontekście reformy ustrojowej „pakietu lizbońskiego” wskazuje się na konieczność zagwarantowania, że reformy instytucjonalne strefy euro nie podważą statusu Rady UE jako głównej instytucji unijnego procesu decyzyjnego oraz pozycji Komisji Europejskiej w kształtowaniu unijnego rynku wewnętrznego i koordynacji stosunków między strefą euro a pozostałymi państwami członkowskimi UE. Zaznacza się również, że w żadnym przypadku reformy strefy euro nie mogą podważać spójności unijnego rynku wewnętrznego - chodzi zwłaszcza o rosnącą rolę Eurogrupy. Zgłaszane propozycje dotyczą ustanowienia przedstawicieli państw członkowskich UE nienależących do strefy euro jako obserwatorów w Eurogrupie oraz wprowadzenia do Traktatów wyraźnej gwarancji, że działania Eurogrupy nie mogą naruszać integralności unijnego rynku wewnętrznego<sup>40</sup>.

Propozycje omówione w tym punkcie koncentrują się na implementacji,

---

<sup>38</sup> Ch. Grant, K. Barysch, H. Brady, D. Buchan, C.M. O'Donnell, J. Springford, S. Tindale, Ph. Whyte, *How to build...*, s. 35.

<sup>39</sup> Ch. Grant, K. Barysch, H. Brady, D. Buchan, C.M. O'Donnell, J. Springford, S. Tindale, Ph. Whyte, *How to build...*, s. 73.

<sup>40</sup> Ch. Grant, K. Barysch, H. Brady, D. Buchan, C.M. O'Donnell, J. Springford, S. Tindale, Ph. Whyte, *How to build...*, s. 69 i 73.

względnie usprawnieniu reform ustrojowych zaprogramowanych w „pakiecie lizbońskim”. Mają one różny charakter gatunkowy. Niektóre z ich wiążą się z poważnymi implikacjami instytucjonalnymi, które są przedmiotem długoletniej debaty (alokacja miejsc w Parlamencie Europejskim czy zmniejszenie liczby komisarzy), inne nakierowane są na usprawnienie rozwiązań „pakietu lizbońskiego”. Nie należy jednak tych zagadnień lekceważyć czy oceniać w kategorii spraw drugorzędnych w świetle skali wyzwań ustrojowych związanych emancypacją ustrojową strefy euro. „Lizbońska” UE pozostanie bowiem podstawą procesu integracji europejskiej, a przede wszystkim od skali jej reformy ustrojowej i jej efektywności zależeć będzie spójność tego procesu.

### **3. W kierunku „unii politycznej”**

W dyskusjach prowadzonych obecnie nad reformą UE występuje zgodność w jednym zasadniczym punkcie - że bez wątplenia nadszedł czas, aby Unia i jej państwa członkowskie odpowiedziały na zasadnicze wyzwania związane z jej przyszłym kształtem ustrojowym, zwłaszcza powinny zwrócić uwagę na problem związany z procesem sanacji i konsolidacji strefy euro, który może postawić pod znakiem zapytania spójność Unii. Powinny więc odpowiedzieć na pytanie, „jak pogłębiać strefę euro, wzmacniając jednocześnie w praktyce UE”<sup>41</sup>. Wskazuje się również zasadnie na szerszy kontekst, który warunkuje możliwość i zakres odpowiedzi na powyższe wyzwania<sup>42</sup>. Z jednej strony chodzi o podniesienie konkurencyjności i dyscypliny budżetowej w państwach członkowskich (trudno bowiem „budować mocną UE ze słabymi państwami członkowskimi”) oraz umocnienie powiązania z Unią w świadomości społecznej, z drugiej - o zbudowanie wspólnej, pozytywnej wizji Unii. W tej wspólnej wizji UE należy przede wszystkim brać pod uwagę fakt, że Unia działa w ramach świata multipolarnego, w którym jedność strukturalna i jedność działania decydują o możliwości odgrywania roli jednego z

---

<sup>41</sup> M. Menghi, *What Political...*, s. 2.

<sup>42</sup> M. Menghi, *What Political...*, s. 3.

głównych aktorów międzynarodowych<sup>43</sup>.

W ostatnim 15-leciu wystąpiły trzy wyraźne impulsy, które doprowadziły do głębokich reform ustrojowych UE. Pierwszy związany był z koniecznością dostosowania Unii do dużego rozszerzenia. Reformy wówczas przeprowadzone (na mocy Traktatu z Nicei) nie miały co prawda głębokiego charakteru strukturalnego, niemniej zapewniły sprawne działanie Unii w warunkach bez mała podwojenia liczby państw członkowskich. Drugi impuls związany był z koniecznością przeprowadzenia głębokiej reformy ustrojowej UE, mającej na celu podniesienie spójności, efektywności jej działania i umocnienie legitymacji demokratycznej (przede wszystkim objęła ona przekształcenie Unii ze struktury trójfilarowej w spójną organizację międzynarodową). Przebiegała ona w dwóch etapach: zasadniczy pakiet reform został wprawdzie ujęty w Traktacie konstytucyjnym<sup>44</sup>, który nie wszedł w życie, a następnie - z niewielkimi zmianami - pakiet ten przejął Traktat z Lizbony, który wszedł w życie 1.12.2009 r.<sup>45</sup> Obecny etap reformy ustrojowej UE rozpoczął się jako reakcja na głęboki kryzys finansowy w niektórych państwach strefy euro, który zagroził stabilności tej strefy jako całości, a tym samym wstrząsnął podstawami całej Unii, ukazując realną wizję nawet fragmentacji procesu integracji europejskiej.

Nie ma głębszego uzasadnienia rozważanie, który z tych etapów reformy ustrojowej UE ma dla procesu integracji europejskiej większe znaczenie. Każdy z nich odpowiadał na konkretne wyzwania, związane z określoną sytuacją w określonym momencie rozwoju procesu integracji europejskiej. Tak jest również obecnie, choć przeprowadzane zmiany są chyba najbardziej kompleksowe, zmierzają do istotnego pogłębienia procesu integracji i bez wątpienia będą miały zasadniczy wpływ na pozycję Unii w

---

<sup>43</sup> „(...) the EU is no longer the centre of the World. We are living in a multipolar world, where the ‘unite or perish’ alternative for Europe seems striking” - M. Menghi, *What Political...*, s. 3.

<sup>44</sup> Por. G. Milton, J. Keller-Noellet, A. Bartol-Saurel, *The European Constitution. Its origins, negotiation and meaning*, London 2005.

<sup>45</sup> Por. J. Barcz, *Unia Europejska na rozstajach. Traktat z Lizbony. Dynamika i główne kierunki reformy ustrojowej*, Warszawa 2011.

globalnej skali światowej. Obecny etap reform ustrojowych Unii ma natomiast tę szczególną cechę, że chyba po raz pierwszy wystąpiło w takim stopniu realne zagrożenie fragmentacją procesu integracji europejskiej.

Modelowe ujęcie przeprowadzanej obecnie reformy ustrojowej UE oraz jej dalszego zakresu zostało najpełniej opracowane w ramach projektu *New Pact for Europe*. W pierwszym raporcie (z października 2013 r.) jego autorzy, rozważając zasadnicze obszary wyzwań, z jakimi Unia jest konfrontowana (o charakterze ekonomicznym, instytucjonalnym, społecznym i zewnętrznym - globalnym), skonstruowali pięć modeli potencjalnych kierunków reformy UE<sup>46</sup>: a) powrót do podstaw (*going back to the basics*)<sup>47</sup> - w tym ujęciu rozwój procesu integracji europejskiej zaszedł zbyt daleko, zwłaszcza wprowadzenie wspólnego pieniądza euro stało się zasadniczym problemem; dlatego należy zrezygnować z euro i ograniczyć się („wycofać się”) do etapu rynku wewnętrznego, który do tej pory stanowił efektywne osiągnięcie procesu integracji europejskiej; rezygnacja z euro świadczyłaby nie o rozpadzie UE, lecz przeciwnie, stanowiłaby punkt wyjścia dla pragmatycznej i efektywnej integracji europejskiej; b) konsolidacja osiągniętego stanu (*consolidating past achievements*)<sup>48</sup> - w tym ujęciu dotychczas przeprowadzone reformy, których celem było przezwyciężenie kryzysu finansowego, są wystarczające; należy obecnie skupić się na ich realizacji i dopełnieniu, przy czym wiodące znaczenie ma uwzględnienie wstrzeźliwości politycznej państw członkowskich co do kontynuacji reform, koncentrujących się na zachowaniu suwerenności w takich wrażliwych obszarach, jak podatki, budżet, polityka społeczna i zatrudnienie, oraz możliwość wzmocnionej reakcji na zbyt ambitne reformy (narastające negatywne nastawienie do euro w wielu państwach członkowskich); c) przeprowadzenie ambitnych reform (*moving ahead ambitiously*)<sup>49</sup> - stosownie do tego ujęcia sama konsolidacja już

---

<sup>46</sup> *New Pact for Europe. Strategic...*, s. VI i n.

<sup>47</sup> *New Pact for Europe. Strategic...*, s. VII–VIII.

<sup>48</sup> *New Pact for Europe. Strategic...*, s. IX–X.

<sup>49</sup> *New Pact for Europe. Strategic...*, s. XI–XII.

przeprowadzonych reform nie jest wystarczająca, tym bardziej że kryzys nie został jeszcze przezwyciężony, a chodzi również o przygotowanie Unii do nadchodzących wyzwań; kolejne reformy powinny być jednak przeprowadzane stopniowo i ostrożnie, tak aby uniknąć powstawania nowych podziałów między państwami członkowskimi UE; d) przeprowadzenie reform o zasadniczym znaczeniu (*leaping forward*)<sup>50</sup> - stosownie do tego ujęcia UE nie jest obecnie przygotowana do sprostania czekającym ją wyzwaniom; z tego względu wymaga jakościowo istotnych, zasadniczych reform, prowadzących do pełnej unii gospodarczej, fiskalnej, finansowej, społecznej i politycznej, wyposażonej w mocne władze wykonawcze (*European government*) i legislatywę; reformy takie nie powinny być hamowane przez państwa, które nie chciałyby ich przeprowadzić, nawet jeżeli miałyby to doprowadzić do utworzenia „jądra Europy”, skupiającego jedynie państwa członkowskie gotowe do takiego istotnego pogłębienia integracji europejskiej; e) zmiana formuły procesu integracji europejskiej (*changing the 'more/less Europe' logic*)<sup>51</sup> - w tym ujęciu dotychczasowa, tradycyjna debata o integracji europejskiej, zwłaszcza związana z dalszym przeniesieniem politycznych i demokratycznych koncepcji związanych z państwem na szczebel europejski, wyczerpała swoje możliwości; Unia i kompleksowy charakter wyzwań, z jakimi jest ona konfrontowana, wymagają zasadniczej zmiany koncepcji integracji europejskiej, która powinna uwzględniać jej odpowiedzialność w stosunku do społeczeństw, koncentrować się na ochronie praw podstawowych i wymiarze społecznym.

Autorzy drugiego raportu (z października 2014 r.)<sup>52</sup>, po dokonaniu analizy przedstawionych modeli reformy UE<sup>53</sup>, odrzucają przede wszystkim modele skrajne, niemniej również do pozostałych podchodzą krytycznie.

---

<sup>50</sup> *New Pact for Europe. Strategic...*, s. XIV-XVI.

<sup>51</sup> *New Pact for Europe. Strategic...*, s. XVII-XVIII.

<sup>52</sup> *New Pact for Europe. Towards...*, *passim*.

<sup>53</sup> *New Pact for Europe. Towards...*, s. 1-3.



Model konsolidacji osiągniętego stanu Unii oceniają jako zbyt zachowawczy i niewystarczający wobec nadchodzących wyzwań, model przeprowadzenia reform o zasadniczym znaczeniu naraziłby Unię na poważne problemy, związane z brakiem gotowości politycznej państw członkowskich do przeprowadzenia takich reform. Najbliższy autorom projektu byłby więc model ambitnych reform, który jednak zostaje w ważnych dziedzinach uzupełniony. Podkreśla się mianowicie, że o ile dotychczasowe reformy motywowane są przede wszystkim obawą przed rozpadem strefy euro lub jej dekompozycją, to nadchodzące reformy, aby zakończyły się powodzeniem, muszą odwoływać się do „zaufania” i „odnowionej ambicji”. Tak ujęty własny model *New Pact for Europe* miałby opierać się na trzech głównych filarach: „Unii umożliwiającej” - dążącej do zrównoważonego wzrostu gospodarczego i wzrostu zatrudnienia; „Unii wspierającej” - nakierowanej na realizację jej wymiaru społecznego, a przede wszystkim łagodzenie kontrowersji między państwami wynikającymi z poziomu życia; „Unii partycypacyjnej” - mającej zacieśniać więzi między Unią a obywatelami jej państw członkowskich (obywatelami Unii).

Powyższe „modelowe” ujęcie należy skonfrontować ze scenariuszem reform UE sformułowanym na szczeblu operacyjnym - unijnym. Zasadnicze znaczenie ma w tym kontekście komunikat Komisji Europejskiej - „Plan działania na rzecz pogłębionej i rzeczywistej Unii Gospodarczej i Walutowej. Otwarcie europejskiej debaty” (rozwinęty w kolejnych dokumentach). Komisja wytyczyła w nim scenariusz przebiegu reformy, nakierowanej na ustanowienie „pogłębionej i rzeczywistej” UGiW, w trzech etapach obejmujących: a) działania w krótkiej perspektywie (6-18 miesięcy), a więc do drugiej połowy 2014 r. – koncentrować się one miały na ustanowieniu podstaw prawnych trzech filarów unii bankowej, operacjonalizacji nowych instrumentów zarządzania gospodarczego (Semestru Europejskiego, dopełnionych w „sześciopaku”, „dwupaku” i TUF), opracowaniu w ramach budżetu UE „instrumentu na rzecz konwergencji i konkurencji” (którego istotą byłyby zobowiązania określone w „ustaleniach umownych” między państwami członkowskimi a Komisją Europejską) oraz umocnieniu reprezentacji strefy euro na zewnątrz; b) działania w średniej perspektywie (18 miesięcy - 5 lat), a więc między

drugą połową 2014 r. a 2017 r. - nakierowane one mają być przede wszystkim na umocnienie integracji budżetowej i gospodarczej (harmonizacja prawa budżetowego państw członkowskich, koordynacja polityki podatkowej i działań w ramach rynku pracy), ustanowienie własnej zdolności budżetowej strefy euro (własny budżet strefy euro) - „mechanizm zdolności finansowej dla strefy euro”; do rozważenia byłoby również ustanowienie Funduszu amortyzacji zadłużenia oraz europejskich bonów skarbowych; c) działania w dalszej przyszłości (powyżej pięciu lat, a więc począwszy od 2017 r.) - miałyby one zmierzać do ustanowienia „pełnej unii bankowej, pełnej unii fiskalnej i pełnej unii gospodarczej” (w tym autonomiczny budżet strefy euro i wspólna emisja długu publicznego), spiętych ustanowieniem „unii politycznej”.

Przed wszystkim należy zauważyć, że wobec kryzysu finansowego w niektórych państwach strefy euro, Unia i państwa strefy euro, mimo spóźnionej reakcji, wykazały dużą zdolność reformatorską<sup>54</sup>. W latach 2010-2012 ustanowiono trwały mechanizm wsparcia finansowego dla państw strefy euro (EMS), którego ustanowienie wymagało (przeprowadzonej skutecznie za pośrednictwem tzw. procedury kładki rewizji TFUE) uzupełnienia art. 136 TUF, umocniono efektywność Paktu Stabilności i Wzrostu (PSiW) oraz zarządzania gospodarczego (przyjęto akty prawne składające się na „sześciopak” i „dwupak”), w końcu - co prawda na podstawie środka międzyrządowego (TUF) - dodatkowo jeszcze umocniono PSiW, zwłaszcza zaś ustanowiono podwaliny dla harmonizacji polityki budżetowej państw członkowskich (przede wszystkim strefy euro) oraz dla umocnienia instytucjonalnego strefy euro (podstawa prawna w TUF dla odrębnego szczytu strefy euro). Również plan działań (po 2012 r.) nakreślony przez Komisję Europejską jest stosunkowo konsekwentnie realizowany. Zgodnie z nim do końca 2014 r. sfinalizowano zwłaszcza przyjmowanie aktów prawnych stanowiących podstawę trzech filarów unii bankowej, wprowadzana jest operacjonalizacja nowych instrumentów zarządzania gospodarczego oraz finalizowane są prace nad programem

---

<sup>54</sup> Por. M. Schinas, *The EU in 2030: a long-term view of Europe in a changing world: keeping the values, changing the attitudes*, Centre for European Studies 2012.

zintensyfikowania inwestycji (zwłaszcza w strefie euro).

Dotychczas przeprowadzone i obecnie realizowane reformy mieściłyby się więc w modelu przeprowadzenia ambitnych reform. Niemniej zbyt wcześnie jeszcze na miarodajną diagnozę. Dotychczasowe reformy zostały bowiem przeprowadzone przede wszystkim środkami unijnego prawa pochodnego, przy niewielkiej ingerencji (rewizji) TFUE oraz przez sięgnięcie do środków międzyrządowych (TEMS, TUF). Zwłaszcza ta ostatnia formuła wywołała istotne kontrowersje dotyczące przede wszystkim realnej możliwości fragmentacji procesu integracji europejskiej i - jak się wydaje - przyczyniła się do skryzalizowania *limes* dla tego rodzaju dalszych działań międzyrządowych na szczeblu prawa unijnego (wspomniany wyrok TSUE w sprawie Pringle) i prawa konstytucyjnego państw członkowskich (orzecznictwo trybunałów konstytucyjnych, zwłaszcza niemieckiego Federalnego Trybunału Konstytucyjnego<sup>55</sup>). Realizacja kolejnych etapów planowanych reform będzie więc wymagała szczególnego stopnia - wspomnianego w kontekście *New Pact for Europe* - „zaufania” i „odnowionej ambicji” państw członkowskich, albo też ponownego sięgnięcia przez grupę zdeterminowanych państw strefy euro do środków międzyrządowych. Ten ostatni scenariusz może być w jakimś stopniu realizowany w zgodności z prawem UE, ale też może prowadzić do fragmentacji integracji europejskiej, a w każdym razie będzie balansować na granicy przestrzegania zasady lojalnej współpracy (zachowania spójności instytucjonalno-prawnej UE). Podjęcie próby skonkretyzowania takiego scenariusza wymaga wprawdzie poddania analizie struktury planowanej „unii politycznej”, mającej stanowić ośnoję „rzeczywistej” UGiW, a następnie metod i instrumentów mających prowadzić do jej ustanowienia.

#### **4. Reformy instytucjonalne związane z planowaną „unią polityczną”**

Plany ustanowienia unii bankowej, unii fiskalnej i unii gospodarczej, znajdujące wspólną ośnoję w „unii politycznej”, mają łącznie złożyć się na

---

<sup>55</sup> Por. J. Barcz, *Orzecznictwo Niemieckiego Federalnego Trybunału Konstytucyjnego wobec reformy strefy euro. Studium prawno-porównawcze*, Warszawa 2014.

„rzeczywistą” UGiW, przy czym bez „unii politycznej” owa „rzeczywista” UGiW nie ma szans na finalizację. W doktrynie nie ma jasności, co należy rozumieć pod pojęciem „unia polityczna”. O ile pojęcie „integracja polityczna” jest w miarę jednoznaczne i wskazuje na integrację jako proces negocjowany przez rządy państw uczestniczących, o tyle pojęcie „unia polityczna” zakłada wyjście poza model „integracji politycznej” i powierzenie kolejnych kompetencji na rzecz UE, a tym samym coraz bardziej scentralizowaną Unię<sup>56</sup>.

Od strony teoretycznej pojęcie „unii politycznej” objaśniane jest trojako<sup>57</sup>. Z punktu widzenia neofunkcjonalizmu interpretowane jest jako konstrukcja nakierowana na utrzymanie gospodarki europejskiej. W tym ujęciu „unia polityczna” oznacza przewyżczenie międzyrządowej „integracji politycznej” na rzecz modelu łączącego stabilizację rynków finansowych, finansów publicznych i legitymacji demokratycznej w ramach UE. Ustanowienie „unii politycznej” w takim ujęciu jest niezbędne, bowiem pozostawienie powyższych obszarów w ręku rządów państw członkowskich „zakończy się katastrofą”. Z punktu widzenia tradycyjnego pojęcia suwerenności państwowej pojęcie to wyjaśniane jest jako konstrukcja obejmująca kolejne obszary polityk, tradycyjnie stanowiących „istotę” narodowej suwerenności (podobnie jak polityka zagraniczna czy sprawy obronne). W tym ujęciu „unia polityczna” wcale nie musi oznaczać transferu kompetencji na UE, lecz przeciwnie - ich zachowanie na szczeblu międzyrządowym (o czym świadczy znaczenie środków międzyrządowych - TUF i TEMS). W rozumieniu tradycjonalistów pojęcie „unii politycznej” może być interpretowane jako koncepcja politycznego wyrazu określonego „indywidualnego samookreślenia”. W takim ujęciu ustanowienie „unii politycznej” byłoby jedynie „utworzeniem przestrzeni niezbędnej dla umożliwienia wspólnych działań nakierowanych na łączne dążenie do wspólnego dobra”<sup>58</sup>.

---

<sup>56</sup> A. Somek, *What is Political Union?*, German Law Journal 2013, vol. 14, s. 566.

<sup>57</sup> A. Somek, *What...*, s. 567 i n.

<sup>58</sup> A. Somek, *What...*, s. 561.

Z praktyczno-politycznego punktu widzenia rozpatruje się natomiast raczej skutki „unii politycznej”, zwłaszcza prowadzące do zróżnicowania wśród państw członkowskich UE. W takim ujęciu „radykalne kroki” na rzecz ustanowienia „unii politycznej” pociągną za sobą powstanie w UE trzech kręgów: obejmującego ściśle zintegrowane polityczne centrum; obejmującego państwa dążące do przyłączenia się do politycznego centrum, lecz niebędące w stanie tego uczynić; obejmującego państwa członkowskie UE, nieaspirujące do wejścia do politycznego centrum<sup>59</sup>. W końcu podkreśla się czasami, że pojęcie „unia polityczna” jest tak niejednoznaczne, że trudno oprzeć się wrażeniu, że odwoływanie się do tego pojęcia w debacie politycznej służyć ma jedynie ukryciu braku aktywności w reformowaniu Unii, względnie petryfikacji obecnego jej stanu. Unia natomiast potrzebuje nie tyle poszerzenia „politycznego wymiaru”, ile zmiany systemu<sup>60</sup>.

Spróbujmy zatem zestawić przedkładane propozycje rozwiązań ustrojowych, które miałyby stanowić ramy instytucjonalne przyszłej „unii politycznej”. W ten sposób może łatwiej będzie zidentyfikować jej istotę w ramach ustroju UE. Jak już wskazano (w nawiązaniu do komunikatu Komisji Europejskiej z 28.11.2012 r.), „unia polityczna” miałaby tworzyć osnowę ustrojową dla „pełnej unii bankowej, fiskalnej i gospodarczej” jako ukoronowanie procesu tworzenia „rzeczywistej” UGiW. Oznaczałoby to, że ustanowienie „pełnej unii bankowej”, dopełnionej „pełną unią fiskalną” i „pełną unią gospodarczą” prowadziło by w konsekwencji do „unii politycznej”, „posiadającej odpowiednią suwerenność nad swoim budżetem centralnym stanowiącym jego własny mechanizm zdolności fiskalnej oraz wyposażoną w środki nakładania decyzji budżetowych i gospodarczych na jej członków, w szczególnych oraz ściśle określonych okolicznościach”<sup>61</sup>.

---

<sup>59</sup> S. Dulien, J.I. Torreblanca, *Czym jest unia polityczna?*, European Council on Foreign Relations, Policy Brief 2012, nr 70.

<sup>60</sup> M.A. Cichocki, *Political union: imagine if you can...*, Komentarze natolińskie 2013, nr 5, s. 1.

<sup>61</sup> *Plan działania...*, s. 36.

Już wśród działań planowanych w średniej perspektywie (a więc do 2017 r.) komunikat Komisji Europejskiej z 28.11.2012 r. przewiduje ustanowienie „mechanizmu zdolności finansowej dla strefy euro” (własnego budżetu) wraz z „funkcją stabilizacyjną”, oznaczające odejście od obecnego modelu UGiW, opierającego się na krajowych politykach fiskalnych, stabilizowanych na mocy postanowień TFUE i PSiW oraz przeniesienie „funkcji stabilizacyjnej” polityki fiskalnej na poziom unijny<sup>62</sup>. Będzie ono wymagało poważnych zmian ustrojowych:

- stworzenia podstawy prawnej dla ustanowienia funduszu służącego celom stabilizacji makroekonomicznej (wychodzącej poza obecny zakres art. 136 TFUE);
- ustanowienia odrębnej, szczególnej procedury budżetowej i dotyczącej zasobów własnych strefy euro;
- stworzenia podstawy prawnej dla nowego opodatkowania na szczeblu unijnym lub możliwości zwiększenia dochodów przez zadłużenie na rynkach (obecnie art. 310 i 311 TFUE wykluczają taką możliwość);
- ustanowienia w ramach Komisji „Skarbu UGiW”, który zajmowałby się „organizacją wspólnych polityk w powiązaniu z mechanizmem wspólnej zdolności fiskalnej w zakresie, w jakim wymagają one wspólnych zasobów i/lub wspólnego zaciągania pożyczek. Taki »Skarb« będzie stanowił nową władzę budżetową i zarządzał wspólnymi zasobami. Musiałby nim kierować wysoki rangą członek Komisji, jak np. Wiceprzewodniczący Komisji odpowiedzialny za sprawy gospodarcze i pieniężne oraz euro, we właściwej koordynacji z komisarzem ds. budżetu i z pomocą odpowiednich struktur

---

<sup>62</sup> *Plan działania...*, s. 35–36.

kolegialnych”<sup>63</sup>;

- włączenia EMS w ramy prawne UE; byłoby to prawdopodobnie możliwe na mocy obecnie obowiązujących Traktatów (na podstawie decyzji Rady podjętej na mocy art. 352 TFUE oraz zmiany decyzji w sprawie zasobów własnych UE), niemniej Komisja Europejska jednoznacznie preferowałaby włączenie EMS w ramy prawne UE w drodze rewizji Traktatów stanowiących podstawę Unii (ze względu na wagę polityczną i finansową sprawy oraz pożądane ustanowienie szczególnej procedury decyzyjnej w sprawach EMS, łącznie z zagwarantowaniem odpowiedniej kontroli ze strony Parlamentu Europejskiego)<sup>64</sup>.

Jeśli chodzi o finalne ustanowienie „unii politycznej”, to proponowane są w komunikacie Komisji Europejskiej m.in. następujące reformy ustrojowe (wymagające rewizji Traktatów stanowiących podstawę UE)<sup>65</sup>:

- zapewnienie legitymacji demokratycznej „unii politycznej” - zasadnicze znaczenie musi odgrywać Parlament Europejski jako instytucja unijna włączona w unijny proces decyzyjny (wzmocniona musi być rola Parlamentu Europejskiego wraz z ustanawianiem „rzeczywistej” UGiW). Zarazem rosnąć będzie rola parlamentów narodowych „w zapewnieniu legitymacji działań państw członkowskich w Radzie Europejskiej i w Radzie, ale przede wszystkim w prowadzeniu krajowej polityki budżetowej i gospodarczej, nawet jeżeli będzie ona jeszcze ściślej koordynowana przez UE”. Umocniona powinna być również współpraca między Parlamentem Europejskim a parlamentami narodowymi (zgodnie z protokołem nr 1 i art. 13 TUF);

---

<sup>63</sup> *Plan działania...*, s. 38.

<sup>64</sup> *Plan działania...*, s. 38. Na temat postulatu włączenia EMS do unijnego *acquis* zob. S. Fernades, T. Paulet, *What political lessons should we learn from the Troika experience?*, Norte Europe, Jacques Delors Institute, Synthesis, 12 June 2014, s. 6.

<sup>65</sup> *Plan działania...*, s. 40 i n.

- dostosowanie organizacji wewnętrznej Parlamentu Europejskiego do wyznaczonych mu nowych zadań, przede wszystkim powołanie specjalnej komisji ds. euro odpowiedzialnej za kontrolowanie i podejmowanie decyzji dotyczących strefy euro. Taka specjalna komisja mogłaby docelowo otrzymać specjalne uprawnienia, znacznie szersze w stosunku do pozostałych komisji Parlamentu: odgrywania istotniejszej roli na poszczególnych etapach prac parlamentarnych (w sprawach strefy euro) czy nawet podejmowania pewnych decyzji w imieniu plenum;
- połączenie obecnych ogólnych wytycznych polityki gospodarczej oraz wytycznych dotyczących zatrudnienia (obecnie odrębne podstawy prawne) w jeden instrument, wyrażający wieloletnie priorytety Unii, przyjmowany w drodze zwykłej procedury ustawodawczej;
- ustanowienie podstawy prawnej dla podejmowania decyzji na szczeblu UE w sprawie ingerowania w budżety krajowe. Miałaby ona charakter aktu ustawodawczego, przyjmowanego w drodze specjalnej procedury ustawodawczej obejmującej tylko jedno czytanie (chodzi o zagwarantowanie odpowiedniego tempa podjęcia decyzji na szczeblu unijnym);
- niezależnie od ustanowienia „Skarbu UGiW” w Komisji Europejskiej należałoby nadal umacniać status wiceprzewodniczącego Komisji ds. gospodarczych i walutowych oraz euro, zwłaszcza powinien on mieć szczególne uprawnienia do utrzymywania stosunków z Komisją Parlamentu Europejskiego do spraw Euro;
- umocnienie statusu Eurogrupy - Komisja Europejska wstrzeźliwie podchodzi do propozycji nadania Eurogrupie uprawnień prawotwórczych (przekształcenia jej w Radę do spraw Euro), bowiem wówczas państwa członkowskie UE spoza strefy euro byłyby na wszystkich szczeblach wyłączone ze spraw tej strefy; opowiada się raczej za ewolucją Rady UE w kierunku Rady do spraw Euro (przy



pewnym dalszym ograniczaniu - już występujących - uprawnień państw członkowskich spoza strefy euro);

- umocnienie „rozliczalności demokratycznej” Europejskiego Banku Centralnego - w zakresie, w jakim EBC działa jako organ nadzoru bankowego, celowe byłoby wprowadzenie kontroli (budżetowej) ze strony Parlamentu Europejskiego; do art. 127 ust. 6 TFUE proponuje się wprowadzenie zwykłej procedury ustawodawczej oraz zniesienie niektórych ograniczeń w zakresie jednolitego mechanizmu nadzorczego (m.in. wprowadzenie klauzuli *opt in* dla państw członkowskich UE spoza strefy euro oraz możliwości ich większego włączenia w mechanizm decyzyjny w EBC);
- przyznanie specjalnego statusu agencji europejskim urządzeniom nadzoru finansowego (zwiększenie ich skuteczności oraz „rozliczalności demokratycznej”);
- umocnienie kompetencji Trybunału Sprawiedliwości UE w dziedzinie UGiW - dopuszczenie postępowania wobec państw w trybie o uchybienie zobowiązaniom wynikającym z Traktatów przez wykreślenie ust. 10 z art. 126 TFUE, względnie - niezależnie od tego - również ustanowienie szczególnego postępowania przed TSUE.

Wokół powyższych propozycji koncentrują się rozważania w debacie doktrynalnej. Najdalej w swoich propozycjach poszła *Glienicker Gruppe*<sup>66</sup>, proponując ustanowienie „unii politycznej” („Unii Euro”), dysponującej zasadniczymi kompetencjami wyłącznie na szczeblu unijnym (ponadnarodowym). Taka „Unia Euro” miałaby być zarządzana przez własny „rząd euro”, który miałby w szczególności kompetencję do skutecznego interweniowania w sferę narodowej autonomii budżetowej. „Unia Euro” dysponowałaby własnym budżetem, z którego nie tylko finansowane byłyby wspólne wydatki, lecz również „fundusz wzrostu” wspierający reformy w państwach strefy euro. Budżet taki finansowany byłby raczej z

---

<sup>66</sup> *Towards a Euro..., passim.*

wkładów państw członkowskich (członkowie grupy wstrzeźliwie odnoszą się do finansowania budżetu „Unii Euro” z podatków). „Rząd euro” byłby wybierany i nadzorowany przez „Parlament euro”, w skład którego wchodziłoby albo deputowani Parlamentu Europejskiego pochodzący z państw strefy euro, albo delegowani z parlamentów narodowych państw strefy euro.

Jeśli chodzi o propozycje przedłożone przez Komisję Europejską, to w rozważaniach doktrynalnych można odnotować następujące najważniejsze warianty uzupełniające te propozycje.

W zasadzie zgodnie postuluje się uwzględnienie reform strefy euro w działaniach Parlamentu Europejskiego, zwłaszcza w kontekście propozycji ustanowienia własnego budżetu strefy euro. Pojawia się co prawda propozycja ustanowienia odrębnej izby Parlamentu Europejskiego (parlamentarzyści państw strefy euro), lecz większość propozycji dotyczy ustanowienia specjalnej komisji strefy euro<sup>67</sup>, wyposażonej w szczególne kompetencje.

W większości przypadków istotną rolę w umocnieniu legitymacji demokratycznej UE, w tym reform strefy euro, przypisuje się parlamentom narodowym<sup>68</sup>. Zgoda panuje również co do tego, że powinny one przede wszystkim koncentrować się na kontrolowaniu na szczeblu krajowym działań własnych rządów w sprawach UE, nie ingerując bezpośrednio w proces decyzyjny na szczeblu unijnym. O ile nie pojawia się w zasadzie powrót do propozycji ustanowienia jakiejś formy drugiej izby Parlamentu Europejskiego, która składałaby się z delegowanych przedstawicieli parlamentów narodowych, o tyle wzmocnieniu współpracy między Parlamentem Europejskim a parlamentami narodowymi przypisuje się istotną rolę (w nawiązaniu do art. 13 TUF) - propozycja ustanowienia „międzyparlamentarnej konferencji UGiW”, z własnym regulaminem i

---

<sup>67</sup> Por. Y. Bertoncini, A. Vitorino, *Reforming...*, s. 16.

<sup>68</sup> Główne kierunki poglądów w tej dziedzinie zob. *What Political and Institutional Evolutions...*, s. 14 i n.

uzupełniającymi kompetencjami (w sprawach strefy euro) w stosunku do Parlamentu Europejskiego. Owa „krzyżowa legitymacja” (*cross legitimacy*)<sup>69</sup> byłaby szczególnie ważna w przypadku decyzji unijnych ingerujących w autonomię budżetową parlamentów narodowych.

W końcu odnotować należy, że narastają głosy krytycznie oceniające wzrastającą rolę Parlamentu Europejskiego w unijnym procesie decyzyjnym<sup>70</sup>, a powodzenie reformy strefy euro dostrzegające w przekazaniu kompetencji na rzecz instytucji działających samodzielnie, w oderwaniu od polityk krajowych (sztandarowym przykładem jest rola, jaką odrywa obecnie EBC w realizacji reform strefy euro). W takim ujęciu rolę gwaranta legitymacji demokratycznej decyzji podejmowanych w strefie euro powinny przejąć parlamenty narodowe (należy zakładać, że odbywałoby się to na szczeblu krajowym, przez wzmocnioną kontrolę działania przedstawicieli egzekutywy w instytucjach strefy euro - ewolucja w tym kierunku jest widoczna zwłaszcza w RFN).

Spośród kwestii niewymienionych w komunikacie Komisji z 28.11.2012 r. zwraca się uwagę na konieczność umocnienia statusu odrębnego szczytu strefy euro oraz umocnienie jego znaczenia (obecnie szczyt strefy euro jest zakotwiczony formalnie w art. 12 TUF, a więc umowie zawartej poza ramami instytucjonalno-prawnymi UE, posługuje się on regulaminem przyjętym przez szczyt strefy euro i potwierdzonym w konkluzjach Rady Europejskiej)<sup>71</sup>.

Umocnienie Eurogrupy, poza wspomnianymi propozycjami prowadzącymi do przekształcenia jej w „Radę strefy euro”, obejmują też bardziej skromne propozycje - przede wszystkim postawienie na jej czele stałego i zatrudnionego w pełnym wymiarze przewodniczącego oraz zapewnienie

---

<sup>69</sup> *What Political and Institutional Evolutions...*, s. 15.

<sup>70</sup> Por. A. Menon, *Europa...*, s. 238.

<sup>71</sup> Por. J. Barcz, *Szczyt państw strefy euro (Euro Summit). Ocena z ustrojowego i prawnego punktu widzenia*, EPS 2014, nr 1, s. 4 i n.

Eurogrupie formalnego statusu w ustaleniach dotyczących strefy euro - propozycja trio: Komisja-EBC-Eurogrupa, które zajmowałoby się sprawami wsparcia finansowego, zapewniałoby ściślejszą współpracę między służbami Komisji a sekretariatem Eurogrupy w sprawie budżetu strefy euro, zwłaszcza w kontekście koordynacji polityk gospodarczych<sup>72</sup>.

W końcu ważnym nurtem w debacie są rozważania, czy UE może działać efektywniej w obecnej strukturze instytucjonalnej, posługując się środkami, które ma do dyspozycji. Często formułowana konkluzja wskazuje na to, że poważna reforma jest możliwa również w obecnych ramach instytucjonalno-prawnych UE<sup>73</sup>, przy sięgnięciu do metody „kreatywnej elastyczności” (*creative flexibility*): „Wszystkie stojące do dyspozycji instrumenty prawne powinny zostać użyte w celu usprawnienia zdolności UE do działania w sferze gospodarczej, politycznej i militarnej”<sup>74</sup>. Jednak owa „kreatywna elastyczność” zakłada zarówno zróżnicowanie wewnętrzne UE, jak i możliwość sięgnięcia do środków międzyrządowych, wzorem TEMS i TUF.

Omówione wyżej propozycje można ująć w trzy zasadnicze grupy. Pierwsza obejmuje propozycje idące bardzo daleko, postulujące pełne skupienie na szczeblu ponadnarodowym kompetencji z zakresu unii bankowej, unii fiskalnej i unii gospodarczej. Towarzyszą temu stosowne propozycje ustrojowe - własny rząd strefy euro, własny budżet i własny parlament. Traktować je należy raczej jako rodzaj propozycji modelowych. Druga grupa oscyluje wokół konkretnych projektów przedłożonych przez Komisję Europejską, z reguły szuka rozwiązań pośrednich o charakterze pragmatycznym, idących raczej w kierunku docelowych propozycji modelowych. Trzecia grupa - to szukanie możliwości reform w obecnie obowiązujących ramach instytucjonalno-prawnych UE.

---

<sup>72</sup> Por. Y. Bertoini, A. Vitorino, *Reforming...*, s. 16.

<sup>73</sup> Konkretnie propozycje w tym zakresie zob. Y. Bertoini, A. Vitorino, *Reforming...*, s. 9-14.

<sup>74</sup> *What Political and Institutional Evolutions...*, s. 10.

Zasadnicze znaczenie dla oceny powyższych propozycji, zwłaszcza zawartych w dwóch pierwszych grupach, mają procedury rewizji traktatów oraz obowiązujący obecnie zakres kompetencji powierzonych UE przez państwa członkowskie. Są one bezpośrednio powiązane z możliwością realizacji poszczególnych propozycji, Unia Europejska jest bowiem wspólnotą prawa, co oznacza m.in., że w toku jej reformy muszą być przestrzegane procedury ustanowione w Traktatach stanowiących podstawę UE.

## **5. W sprawie metody i instrumentów ustanowienia „unii politycznej”**

Kwestia „metody” i „instrumentów” przeprowadzenia reformy strefy euro ma zasadnicze znaczenie. Można nawet zaryzykować tezę, że w zależności od „metod” i „instrumentów” stojących do dyspozycji UE i jej państw członkowskich można będzie dopiero rozważać zakres reform ustrojowych, aż do ustanowienia „unii politycznej” włącznie. Słuszne co prawda jest istotne zastrzeżenie, że ambitnym planom reform UE (i strefy euro) nie towarzyszy obecnie jednolita gotowość polityczna państw członkowskich<sup>75</sup>. Niemniej, jeśli pogłębi się, również do strony formalnej (elastyczność „metody” rewizji Traktatów lub dopuszczenie do ponownego sięgnięcia do środków międzyrządowych), możliwość „zróznicowania”, to droga do rozważanych reform będzie otwarta dla grupy zdeterminowanych państw strefy euro.

Przede wszystkim rozważyć trzeba, na ile wiarygodne jest powtarzane założenie, że reforma strefy euro powinna przebiegać w ramach instytucjonalno-prawnych UE. Następnie ocenić należy, w jakim zakresie proponowane zmiany wymagałyby rewizji Traktatów stanowiących podstawę UE. Wreszcie analizie poddać należy zasadniczy problem - w jakim stopniu możliwe jest zmodyfikowanie procedur rewizji Traktatów, które umożliwiłyby związanie się określoną zmianą jedynie przez grupę

---

<sup>75</sup> „The dilemma is that the economic logic needs deepening in the direction of a federation, but the political situation does not allow it” – *What Political and Institutional Evolutions...*, s. 9.

państw członkowskich, oraz w jakim zakresie można nadal korzystać ze środków międzyrządowych (umów międzynarodowych zawieranych poza ramami instytucjonalno-prawnymi UE) w celu realizacji reform strefy euro. Odpowiedź na te pytania pozwoli na postawienie diagnozy co do możliwości kontynuowania reform strefy euro oraz zakresu możliwego - w świetle prawa UE - zróżnicowania statusu państw członkowskich przy zachowaniu spójności Unii.

W pierwszej kolejności należy odnieść się do założenia, że reformy strefy euro powinny być przeprowadzane w ramach instytucjonalno-prawnych UE, mając na uwadze przede wszystkim zachowanie spójności Unii. W komunikacie Komisji Europejskiej z 28.11.2012 r. określono trzy „zasady prawne”, którymi należałoby się kierować, ustanawiając „rzeczywistą” UGiW<sup>76</sup>, przy czym punktem wyjścia jest stwierdzenie, że „przy zachowaniu integralności całej UE” należy zapewnić UGiW możliwość „szybszej i bardziej dogłębnej integracji” w ramach strefy euro.

- **Po pierwsze**, ustanawianie „rzeczywistej” UGiW powinno następować w ramach instytucjonalno-prawnych obowiązujących Traktatów stanowiących podstawę UE, tym bardziej że strefa euro jest częścią Unii. Poza tym unijne mechanizmy decyzyjne, w których w znaczącej części Rada UE decyduje większością kwalifikowaną, zapewniają dużą elastyczność oraz legitymację demokratyczną. Wyjście poza ramy instytucjonalno-prawne Unii mogłoby sprawić, że podejmowane środki byłyby sprzeczne z prawem UE. Z tego też względu „międzyrządowe rozwiązania powinny zatem być brane pod uwagę tylko wyjątkowo i tymczasowo - kiedy to rozwiązanie unijne wymagałoby zmiany Traktatu - i stosowane tylko do czasu wprowadzenia tej zmiany. Powinny one również zostać starannie opracowane, tak by spełniały wymogi prawa i zarządzania UE i nie stwarzały nowych problemów w zakresie rozliczalności”.

---

<sup>76</sup> *Plan działania...*, s. 15–16.

- **Po drugie**, pogłębianie współpracy w ramach UGiW powinno odbywać się przede wszystkim z wykorzystaniem instrumentów unijnych, tj. unijnego prawa pochodnego lub - „w przypadku wystąpienia potrzeby” zwiększenia koordynacji finansowej, fiskalnej i strukturalnej strefy euro - przez „uzupełnienie (...) istniejących już fundamentów UE” (w nawiązaniu do art. 136 TFUE). Ustanawiając takie instrumenty, należy „umożliwić pozostałym państwom członkowskim udział w działaniach” dotyczących strefy euro, pozostają one bowiem poza strefą euro jedynie prowizorycznie (poza Wielką Brytanią i Danią) i docelowo staną się członkami strefy euro.
- **Po trzecie**, ustanawianie „rzeczywistej” UGiW ma co prawda przebiegać przede wszystkim na podstawie obowiązujących Traktatów i z wykorzystaniem unijnego prawa pochodnego, niemniej należy również brać pod uwagę rewizję postanowień Traktatów. Zmiana postanowień Traktatów powinna wchodzić w rachubę „jedynie wówczas, gdy działania niezbędne do poprawy funkcjonowania UGiW nie są możliwe w obecnych ramach prawnych” oraz powinna ona być starannie przygotowana, z uwzględnieniem gwarancji finalizacji ratyfikacji w państwach członkowskich UE.

Powyższe „zasady” świadczą o tym, że Komisja Europejska dostrzega niebezpieczeństwo fragmentacji UE w toku ustanawiania „rzeczywistej” UGiW. Świadczy o tym wskazanie na konieczność przeprowadzania tego procesu w ramach instytucjonalno-prawnych UE oraz na celowość wprowadzania do przyjmowanych środków klauzul *opt in*, które umożliwiałyby udział w nich również państw członkowskich UE spoza strefy euro. Niemniej należy podkreślić, że Komisja Europejska zakłada (choć tylko w niezbędnym zakresie) konieczność przeprowadzenia rewizji postanowień Traktatów stanowiących podstawę UE w toku finalizowania „rzeczywistej” UGiW. Szczególną uwagę należy zwrócić na dopuszczenie, mimo pewnych zastrzeżeń, możliwości sięgnięcia do środków międzyrządowych (umów zawieranych przez grupę państw członkowskich UE poza ramami instytucjonalno-prawnymi UE). Wyraźne powołanie możliwości „uzupełnienia (...) istniejących fundamentów UE” w nawiązaniu

do art. 136 TFUE może wprost oznaczać nawoływanie do kontynuowania drogi wytyczonej przez ustanowienie poza Unią EMS (który jest odrębną organizacją międzynarodową, ustanowioną na podstawie odrębnej umowy międzynarodowej). Niejasno również brzmi zastrzeżenie, że sięgnięcie do środków międzyrządowych byłoby możliwe jedynie wówczas, gdy dla reformy danej dziedziny konieczna byłaby rewizja Traktatów oraz jedynie do czasu sfinalizowania takiej rewizji: otwarty pozostaje bowiem problem zgodności przyjętych wówczas środków międzyrządowych z prawem UE oraz czasu ich obowiązywania - ratyfikacja traktatów rewizyjnych, jeszcze w tak delikatnych sprawach, z reguły trwa długo (i do tego bez pewności, że zakończy się sukcesem).

Podobna „elastyczność” występuje w analizach doktrynalnych. Przykładowo, w projekcie *New Pact for Europe* omawiane wyżej modele reform odnoszą się raczej do zakresu przedmiotowego reform i ich głównych kierunków. Jeśli chodzi natomiast o procedury realizacji tych reform, to zaznacza się co prawda, że większość z nich można przeprowadzić na podstawie obowiązujących Traktatów stanowiących podstawę UE. Niemniej nie wyklucza się potrzeby sięgnięcia do środków międzyrządowych, z tym że nie miałyby to charakteru trwałego, a treść takich środków międzyrządowych miałaby zostać włączona do Traktatów stanowiących podstawę UE. Co najmniej więc z tego względu w konsekwencji byłaby konieczna rewizja Traktatów stanowiących podstawę UE<sup>77</sup>. Podobnie podczas debaty „Europejskiego Forum Think Tanków” odnoszono się co prawda krytycznie do możliwości sięgnięcia do środków międzyrządowych, niemniej nie wykluczano takiej możliwości, a nawet zakładano konieczność sięgnięcia do takich środków<sup>78</sup>.

Tak więc założenie przeprowadzenia reformy strefy euro w ramach instytucjonalno-prawnych UE nie jest absolutne. Wręcz przeciwnie, zakłada się zasadnie, że niezbędna będzie zmiana obowiązujących Traktatów. Dopuszcza się możliwość (a nawet konieczność) sięgnięcia

---

<sup>77</sup> *New Pact for Europe. Towards...*, s. 34.

<sup>78</sup> *What Political and Institutional Evolutions...*, s. 7 i 10.



ponownie do środków międzyrządowych, w końcu postuluje się zmianę procedury rewizji Traktatów w takim zakresie, aby przeprowadzone zmiany nie musiały wiązać wszystkich państw członkowskich UE.

Poddamy wpieryw analizie koncepcję skupiającą się na możliwości przeprowadzenia reform w obowiązujących ramach instytucjonalno-prawnych UE, tym bardziej że w doktrynie dyskutowane są interesujące rozwiązania (powoływane już wyżej), znane pod nazwą „kreatywnej elastyczności”. Koncepcja ta opiera się na słusznych założeniach, że:

- wszelkie zmiany Traktatów stanowiących podstawę UE wymagają spełnienia zasadniczej przesłanki - istnienia (wytworzenia) politycznej woli po stronie państwa członkowskich (której obecnie brakuje);
- przeprowadzenie istotnych reform zwykle nie wymaga rewolucyjnych zmian w systemie instytucjonalnym (często takie reformy przeprowadzane były w ramach istniejącego systemu instytucjonalnego, względnie zmiany instytucjonalne następowały *post factum*)<sup>79</sup>;
- przeprowadzono już istotne reformy strefy euro w ramach instytucjonalno-prawnych UE („sześciopak”, „dwupak”, ustanowienie unii bankowej z przeniesieniem istotnych kompetencji na szczebel unijny) bądź zgodnie z prawem UE (przy pomocy środków międzyrządowych – TEMS i TUF).

„Elastyczność” w myśl tej koncepcji oznacza więc wykorzystanie wszelkich dostępnych w obowiązujących ramach instytucjonalno-prawnych UE środków na rzecz przeprowadzenia reformy strefy euro, bez jednoczesnej konieczności zmiany Traktatów<sup>80</sup>. Należy jednak mieć na uwadze, że koncepcja „kreatywnej elastyczności” ma działać skutecznie

---

<sup>79</sup> *What Political and Institutional Evolutions...*, s. 7 i 10.

<sup>80</sup> *What Political and Institutional Evolutions...*, s. 10.

jedynie w warunkach „różnicowania prędkości integracji” w UE, tj. reformy przeprowadzanej w strefie euro. Wskazuje się przy tym na rolę środków międzyrządowych (TEMS i TUF), które „oferują strukturze instytucjonalnej UE ważny precedens”.

Koncepcja „kreatywnej elastyczności” jest interesująca i odzwierciedla realne możliwości (które są wykorzystywane) przeprowadzania reform w obowiązujących ramach instytucjonalno-prawnych UE. Niemniej działania podejmowane w ramach „kreatywnej elastyczności” prędzej czy później natkną się na podobne bariery jak zmiana Traktatów, tj. na konieczność wykreowania zgodnej woli politycznej wszystkich państw członkowskich. Przypomnieć należy w związku z tym, że dla zapewnienia zgodności z prawem UE ustanowienia EMS niezbędne było uzupełnienie art. 136 TFUE (a więc zmiana Traktatu, nawet jeżeli przeprowadzona w uproszczonej procedurze), a dalsze działania międzyrządowe (umowy zawierane poza ramami instytucjonalno-prawnymi UE) natkną się na barierę zgodności z prawem UE, sprecyzowaną w wyroku TSUE w sprawie Pringle.

Akty prawa pochodnego, wzmacniające PSiW i koordynację gospodarczą, usprawniające nadzór nad rynkami finansowymi i ustanawiające unię bankową wymagały po części dla ich przyjęcia jednomyślności w Radzie UE, po części wymagają większości kwalifikowanej (ale i wówczas dąży się do wypracowania konsensu między państwami członkowskimi). Efektywne korzystanie z tej drogi (przyjmowania aktów prawa pochodnego) dla kontynuowania reformy strefy euro będzie więc wymagało zmiany procedury<sup>81</sup> - ze specjalnej procedury ustawodawczej (w której Rada UE decyduje jednomyślnie) na zwykłą procedurę ustawodawczą (w której Rada UE decyduje większością kwalifikowaną) - np. w art. 127 ust. 6 TFUE, tworzącym podstawę prawną dla przyjmowania prawa pochodnego w dziedzinach fundamentalnych dla realizacji planu.

---

<sup>81</sup> Podkreśla to Komisja Europejska w komunikacie *Plan działania...*, m.in. s. 13.

Zmianę odpowiednich postanowień TFUE można co prawda przeprowadzić bez konieczności zawierania traktatu rewizyjnego, w drodze uproszczonej procedury zmiany - tzw. procedury kładki na podstawie art. 48 ust. 7 TUE. Niemniej nie jest to również procedura łatwa, wymaga bowiem jednomyślnej decyzji Rady Europejskiej, zgody Parlamentu Europejskiego i – mimo że nie podlega „zatwierdzeniu” w państwach członkowskich UE (jak decyzja 2011/199/UE, podjęta na podstawie art. 48 ust. 6 TUE) - to każdy z parlamentów narodowych może wyrazić „sprzeciw” wobec zamiaru podjęcia takiej decyzji przez Radę Europejską - wówczas nie może ona podjąć decyzji (art. 48 ust. 7 akapit 3 TUE). W obecnej sytuacji - dużej polaryzacji stanowisk państw członkowskich w sprawie konsolidacji strefy euro - podjęcie takiej decyzji nie będzie więc łatwe. Niezależnie od tego sami autorzy koncepcji „kreatywnej elastyczności” słusznie odnotowują, że przy przeprowadzaniu dotychczasowej reformy strefy euro Traktaty i tak już „zostały zbyt mocno naciągnięte”<sup>82</sup>.

Kolejną metodą kontynuacji reform strefy euro to zmiana Traktatów stanowiących podstawę UE w drodze traktatu rewizyjnego, tj. w drodze zwykłej procedury zmiany. Jest ona szczególnie trudna, wymaga bowiem ratyfikowania traktatu rewizyjnego przez wszystkie państwa członkowskie Unii. Natomiast uproszczona procedura zmiany Traktatów (tzw. procedura kładki) może być wykorzystana w tym przypadku w ważnej, ale ściśle określonej dziedzinie (zmiany formuły podejmowania decyzji w Radzie UE - z jednomyślności na większość kwalifikowaną).

Niezależnie od tych trudności w doktrynie panuje jednak zgoda co do tego, że bez zmiany Traktatów w drodze traktatu rewizyjnego nie da się sfinalizować zakładanej reformy strefy euro. Również Komisja Europejska w komunikacie z 28.11.2012 r. zastrzegła, że już niektóre środki planowane w „średnim wymiarze” wymagają zmiany Traktatów<sup>83</sup>, natomiast ostateczny etap będzie wymagał „poważnej zmiany Traktatów”<sup>84</sup>. Będzie to dotyczyło

---

<sup>82</sup> *What Political and Institutional Evolutions...*, s. 9.

<sup>83</sup> *Plan działania...*, s. 29 i n.

<sup>84</sup> *Plan działania...*, s. 35.

m.in. planowanej inkorporacji do unijnego *acquis* TEMS i TUF (jedynie część ich postanowień można „przejąć” na mocy aktów unijnego prawa pochodnego), ustanowienia nowej kompetencji Unii i specjalnej procedury dotyczącej ingerencji w politykę budżetową państw członkowskich, ustanowienia odrębnego budżetu strefy euro z zasobami własnymi, ustanowienia podstawy prawnej w TFUE umożliwiającej harmonizację polityki podatkowej i rynku pracy (w strefie euro), ustanowienia podstawy prawnej dla integracji rynku finansowego strefy euro.

Również rozważane reformy instytucjonalne będą wymagały zmiany Traktatów w drodze traktatu rewizyjnego. Niektóre z nich, jak wyodrębnienie specjalnej komisji do spraw euro w Parlamencie Europejskim czy umocnienie w Komisji Europejskiej pozycji komisarza do spraw UGiW i euro mogą zostać w pewnym zakresie zrealizowane dzięki zmianom regulaminów tych instytucji, niemniej nadanie takiej komisji i komisarzowi (zasada kolegalności podejmowania decyzji w Komisji Europejskiej) specjalnych uprawnień będzie wymagało rewizji Traktatów. Takiej rewizji tym bardziej będą wymagały poważniejsze reformy instytucjonalne, np. zakotwiczenie w Traktatach odrębnego szczytu strefy euro, umocnienie statusu TSUE przez wykreślenie ust. 10 art. 126 TFUE (wyłączającego obecnie możliwość wniesienia skargi o naruszenie Traktatów w ramach procedury nadmiernego deficytu), względnie - poza skreśleniem - ustanowienie odrębnej procedury przed TSUE w tej dziedzinie czy umocnienie statusu Eurogrupy przez wprowadzenie stałego, urzędującego w pełnym wymiarze przewodniczącego, czy nadanie Eurogrupie kompetencji prawodawczych (w istocie przekształcenie jej w „Radę strefy euro”).

Determinacja polityczna wiodących państw strefy euro, związana z działaniami na rzecz sanacji i konsolidacji strefy euro, jest bardzo silna. Pojawia się więc pytanie, jaki będzie dalszy rozwój w przypadku, gdyby w obecnych ramach instytucjonalno-prawnych UE nie było możliwe przyjęcie planowanych środków i również rewizja Traktatów w wymiernym czasie nie wchodziła w rachubę, mimo że planowane środki miałyby odnosić się

wyłącznie do strefy euro, a pozostałe państwa - objęte derogacją czasową lub trwałą - miałyby zagwarantowaną formułę *opt in*. Wówczas w grę wchodziłyby procedury dwojakiego rodzaju: ponowne sięgnięcie do środków międzyrządowych (tj. umów międzynarodowych zawieranych poza ramami instytucjonalno-prawnymi UE) albo wprowadzenie do Traktatów stanowiących podstawę UE klauzuli, która umożliwiałaby zawarcie traktatu rewizyjnego, dokonującego zmiany postanowień Traktatów stanowiących podstawę UE w stosunku do jedynie grupy państw członkowskich.

- Pierwsza z tych procedur, tzw. metoda schengenśka, została już wykorzystana (TEMS i TUF). Sięgnięcie do niej wywołało kontrowersje polityczne oraz prawne, które przyniosły w efekcie doprecyzowanie barier wykorzystania tej metody zarówno w świetle prawa unijnego, jak i prawa konstytucyjnego państw członkowskich. Już sama Komisja Europejska zauważyła, że korzystanie z tej metody w przyszłości może łatwo prowadzić do naruszenia Traktatów stanowiących podstawę UE<sup>85</sup>. Z prawnego punktu widzenia jednoznaczne bariery korzystania z tej metody sprecyzował TSUE w wyroku w sprawie Pringle: środki międzyrządowe nie mogłyby ingerować w dziedzinę kompetencji wyłącznej UE, nie mogłyby obejmować koordynacji polityki gospodarczej państw członkowskich (zastrzeżonej dla Unii), nie mogłyby także powierzać instytucjom unijnym żadnych kompetencji władczych<sup>86</sup>.
- Druga z proponowanych procedur ma kilka wariantów. Pierwszy z nich, wysunięty przez *Glienicker Gruppe*, towarzyszy propozycji radykalnej reformy strefy euro: równie radykalna miałaby być metoda realizacji tych reform - zawarcie odrębnego „Euro-Traktatu” (*the Euro-treaty*), obejmującego wyłącznie państwa strefy euro<sup>87</sup>. W

---

<sup>85</sup> *Plan działania...*, s. 36.

<sup>86</sup> Problemy te odnotowała – w nawiązaniu do wyroku TSUE w sprawie Pringle - również Komisja Europejska w komunikacie *Plan działania...*, s. 41.

<sup>87</sup> *Towards a Euro...*, *passim*.

stanowisku *Glienicker Gruppe* nie są sprecyzowane przesłanki prawne zawarcia takiego „Euro-Traktatu”, ale z pewnością - w świetle obowiązujących Traktatów stanowiących podstawę UE - nie jest to możliwe. Takiej formy traktatu rewizyjnego nie przewiduje bowiem art. 48 TUE, gdyby natomiast chodziło o traktat zawarty poza ramami instytucjonalno-prawnymi UE (środek międzyrządowy), to ze względu na zakres wprowadzanych reform z pewnością naruszałby on bariery nakreślone przez TSUE w wyroku w sprawie Pringle i tym samym był sprzeczny z prawem UE.

Bardziej realistyczny jest inny wariant, pojawiający się w debacie stosunkowo często, nawiązujący do od lat zgłaszanych postulatów (szczególnie intensywnie podczas prac nad Traktatem konstytucyjnym)<sup>88</sup>, że dla wejścia w życie traktatu rewizyjnego nie jest konieczne ratyfikowanie go przez wszystkie państwa członkowskie, lecz jedynie przez ich określoną liczbę (najczęściej wskazuje się na 2/3 liczby państw członkowskich UE). W takim przypadku zrewidowanymi Traktatami stanowiącymi podstawę UE związane byłyby jedynie państwa członkowskie, które traktat rewizyjny ratyfikowały, natomiast pozostałe pozostawałyby w poprzednim stanie prawnym.

Pewna modyfikacja tego wariantu pojawiła się ostatnio w nawiązaniu do formuły wejścia w życie TUF i TEMS – stosownie do art. 14 ust. 2 TUF wchodził on w życie pod warunkiem, że jego ratyfikacji dokonało co najmniej 12 państw strefy euro (tj. 2/3), czyli nawet spośród państw strefy euro nie musiały TUF ratyfikować wszystkie państwa. Podobnie było w przypadku TEMS, który aby wejść w życie, wymagał (art. 48 ust. 1 TEMS) ratyfikacji przez państwa członkowskie strefy

---

<sup>88</sup> W przededniu rozpoczęcia prac przez Konwent w 2002 r. opracowany został na zlecenie Komisji Europejskiej projekt traktatu (o charakterze projektu „prywatnego”) zawierający taką klauzulę. Miał on być rodzajem „środka dyscyplinującego” skierowanego do (wówczas) potencjalnie nowych państw członkowskich, aby nie sprawiały trudności w ratyfikowaniu przyszłego Traktatu konstytucyjnego. Ponieważ jednak ratyfikacja Traktatu konstytucyjnego została zablokowana przez dwa państwa założycielskie (Francję i Niderlandy), sprawa stała się bezprzedmiotowa.

euro, dysponujące łącznie co najmniej 90% kapitału zakładowego (a więc również nie wszystkie państwa strefy euro musiały TEMS ratyfikować).

Wynika z tego wniosek, że możliwe byłoby rozważenie formuły traktatu rewizyjnego, który do wejścia w życie wymagałby ratyfikacji jedynie części państw członkowskich, na przykład należących wyłącznie do strefy euro. W odniesieniu do pozostałych państw członkowskich UE obowiązywałaby klauzula *opt in*, choć nie jest to pewne w świetle postanowień TEMS, które nie dopuszczają możliwości przystąpienia do TEMS państw spoza strefy euro (a jedynie możliwość udziału *ad hoc* w działaniach wsparcia finansowego).

Podjęcia dalszych środków międzyrządowych (zawarcia kolejnych umów międzynarodowych poza ramami instytucjonalno-prawnymi UE) również nie można wykluczyć. Jest to bowiem metoda szybka i efektywna. Niemniej ich zakres oddziaływania byłby ograniczony barierami sprecyzowanymi w wyroku TSUE w sprawie Pringle. Natomiast więcej uwagi należy zwrócić na propozycję nowej formuły traktatu rewizyjnego, który wchodziłby w życie po dokonaniu ratyfikacji jedynie przez grupę państw członkowskich. Realizacja takiej propozycji wymagałaby zmiany art. 48 TUE, a więc uprzedniego zawarcia traktatu rewizyjnego, który zostałby ratyfikowany przez wszystkie państwa członkowskie UE. Mimo tej bariery owej propozycji nie należy lekceważyć.

- **Po pierwsze**, postulat taki zgłaszany jest od lat jako ważny środek, który pozwoliłby na efektywne reformowanie Unii, przy uwzględnieniu zróżnicowanych interesów jej państw członkowskich.
- **Po drugie**, taka formuła traktatu rewizyjnego pozwalałaby zachować instytucjonalno-prawną spójność UE, zróżnicowanie bowiem zakresu związania się Traktatami przez różne grupy państw członkowskich przebiegałoby - w przeciwieństwie do środków międzyrządowych - zgodnie z unijnymi procedurami.

- **Po trzecie**, zrewidowany art. 48 TUE mógłby zawierać również postanowienia gwarantujące zgodność tego rodzaju traktatów rewizyjnych z prawem UE, w tym klauzulą *opt in* w stosunku do państw członkowskich UE, które w danym momencie takim traktatem nie związały się.
- **Po czwarte**, formuła taka otwierałaby drogę do dynamicznego rozwoju procesu integracji, skutkując nie tylko różnicowaniem wśród państwa członkowskich UE, lecz także stwarzając impulsy wzmocnionym udziałem w procesie integracji dla wszystkich państw (również pozostających poza centrum integracji).

Na zakończenie tych rozważań należy odnotować, że w prowadzonych ostatnio debatach doktrynalnych (oraz propozycjach przedkładanych przez instytucje unijne) w zasadzie nie występują projekty<sup>89</sup>, które dotyczyłyby procedur rozwiązania strefy euro, wystąpienia z tej strefy czy wyrzucenia z niej jednego z państw członkowskich (w obecnie obowiązujących Traktatach stanowiących podstawę UE nie ma podstawy prawnej dla takich działań, a rozwiązanie strefy euro czy UGiW wymagałoby gruntownej rewizji Traktatów). Należy zgodzić się z konkluzją z jednej z debat Think Tanków europejskich, że obecne dyskusje nad reformą strefy euro (czy Unii) raczej ukazują „potencjał Europy” i dążenie do umocnienia „projektu europejskiego, a nie do jego dekompozycji”<sup>90</sup>.

## 6. Podsumowanie

Z otwartych jeszcze problemów, związanych z reformami wprowadzonymi na mocy Traktatu z Lizbony, z polskiego punktu widzenia do najistotniejszych należy kwestia składu kolegium Komisji Europejskiej i alokacji miejsc w Parlamencie Europejskim (obie te kwestie znajdują się

---

<sup>89</sup> Pewnym wyjątkiem jest słynny *Brexit*, czyli dyskutowane wystąpienie z UE Wielkiej Brytanii. W tym jednak przypadku wystąpienie takie musiałoby nastąpić zgodnie z istniejącą już podstawą prawną - art. 50 TUE dotyczący dobrowolnego wystąpienia państwa członkowskiego z UE.

<sup>90</sup> *Shaping the Future...*, s. 13.



ponownie na „stole negocjacyjnym” w najbliższych 2-3 latach). W pierwszej sprawie Polska opowiadała się konsekwentnie za podniesieniem efektywności Komisji, tj. zmniejszeniem liczby komisarzy w stosunku do liczby państw członkowskich. Gdyby takie rozwiązanie nie miało szans na realizację, to Polska może pretendować do „szóstego” miejsca stałego, które nie podlegałoby rotacji (ważny jest precedens związany z uzyskaniem stałego „szóstego” miejsca dla rzecznika generalnego). Znacznie gorszą pozycję negocjacyjną będzie miała Polska w sprawie ustalenia mechanizmu alokacji miejsc w Parlamencie Europejskim, co wynika przede wszystkim z drastycznego spadku jej potencjału demograficznego.

Natomiast z omówionych planów dalszych reform strefy euro wynika jasna konkluzja co do celowości wejścia Polski do tej strefy. Przeciąganie wejścia do strefy euro będzie skutkowało coraz mocniejszym spychaniem Polski na margines procesu integracji. W przypadku zdecydowanej autonomizacji strefy euro będzie to szczególnie symptomatyczne. Niemniej niebezpieczny może być również scenariusz (realistyczny), że rozpoczęta obecnie reforma strefy euro nie zakończy się jakimś wielkim przełomem („unią polityczną”), lecz ustanowieniem solidnych gwarancji dyscypliny budżetowej państw należących do tej strefy, a z drugiej strony strefa euro (licząca po przystąpieniu Litwy 1.1.2014 r. 18 państw) stopniowo obejmować będzie większość pozostałych państw członkowskich UE<sup>91</sup>. W takim scenariuszu pozostawanie Polski poza strefą euro sprawiłoby, że w ciągu kilkunastu lat znajdzie się ona (na wschodnich granicach UE) w niewielkim gronie najślabszych państw członkowskich UE (Bułgarii, Rumunii, Chorwacji i kolejnych przystępujących państw Bałkanów Zachodnich).

---

<sup>91</sup> Por. H. Schmiedling, *Reaping the rewards of reform*, [w:] *The future of Europe's economy. Disaster or deliverance?*, Centre for European Reform, London 2013, s. 51.

## Niemiecka ustawa o płacy minimalnej (*Mindestlohngesetz*) w świetle prawa Unii Europejskiej

(w:) Europejski Przegląd Sądowy 2015, nr 11  
(strony 4-13).

Od 1.01.2015 r. Republika Federalna Niemiec, jako 22. państwo członkowskie UE, wprowadziła na mocy ustawy stawkę płacy minimalnej (8.50 euro za godzinę). Na szczeblu unijnym regulacje takie są, co prawda, popierane, niemniej niemiecka ustawa wzbudziła wiele istotnych problemów w świetle prawa unijnego. Chodzi bowiem o to, że zobowiązuje ona również pracodawców z siedzibą w innych państwach członkowskich do wypłaty swoim pracownikom wynagrodzenia według minimalnej stawki niemieckiej, jeżeli praca świadczona jest na terytorium RFN, niezależnie od czasu trwania takiego świadczenia. Regulacją taką zostały dotknięte przede wszystkim przedsiębiorstwa transportowe z siedzibą w Polsce. Przedsiębiorstwa te dokonują obecnie prawie 25% operacji transportowych na terytorium Unii Europejskiej, wytwarzają 6,6% polskiego PKB (Polska jest w tym sektorze liderem, przed Hiszpanią i Niemcami), a ich liczba przekracza 30 tys. (głównie małych i średnich przedsiębiorstw). Odpowiednio poważne są konsekwencje gospodarcze i społeczne wprowadzenia wymogów niemieckiej ustawy: zagrożona może być egzystencja znacznej części (ponad 40%), zwłaszcza małych i średnich przedsiębiorstw transportowych mających siedzibę w Polsce, a pracę może utracić ponad 50 tys. osób<sup>1</sup>. Ustawa niemiecka spotkała się z krytyką nie tylko ze strony przedsiębiorstw transportowych, lecz także kilkunastu

---

<sup>1</sup> Wszystkie dane oraz szczegółowa ocena skutków gospodarczych i społecznych: J. Patorska, K. Lauresh, *Dokąd zmierza jednolity rynek europejski? Wpływ ustawy MiLoG na branżę transportu drogowego w Polsce*. Raport Deloitte Advisory 2015.

państw członkowskich, w tym Polski. Podzielając podnoszone zastrzeżenia, w maju 2015 r. Komisja Europejska (dalej jako Komisja) wszczęła w stosunku do RFN postępowanie na podstawie art. 258 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej<sup>2</sup>.

## 1. Niemiecka ustawa o płacy minimalnej<sup>3</sup>

### 1.1. Informacje ogólne

Niemiecka ustawa o płacy minimalnej (MiLoG) została uchwalona 11.08.2014 r., weszła w życie 16.08.2014 r., a jej stosowanie rozpoczęło się 1.01.2015 r. Ustanawia ona (§ 1 ust. 2) stawkę minimalną za godzinę w wysokości 8.50 euro oraz gwarantuje (§ 1 ust. 1) każdemu pracownikowi roszczenie w stosunku do pracodawcy o wypłatę co najmniej takiej stawki. Republika Federalna Niemiec stała się więc 22. państwem członkowskim UE, które ustanowiło powszechną stawkę płacy minimalnej<sup>4</sup>.

Regulacje MiLoG w rozważanym zakresie należy interpretować w powiązaniu z innymi niemieckimi ustawami<sup>5</sup>, zwłaszcza z: ustawą o

---

<sup>2</sup> Artykuł niniejszy powstał na podstawie ekspertyzy - *Niemiecka ustawa o płacy minimalnej (Mindestlohngesetz - MiLoG) a transport transgraniczny w świetle prawa UE* (lipiec 2015), sporządzonej przez autora na zlecenie „Transport i Logistyka Polska”.

<sup>3</sup> *Gesetz zur Regelung eines allgemeinen Mindestlohns* niem. (*Mindestlohngesetz*, dalej jako MiLoG), Bundesgesetzblatt (dalej jako BGBl), I, s. 1348. Szczegółowe objaśnienie postanowień MiLoG w języku polskim w: *Świadczenie usług w Niemczech po wprowadzeniu płacy minimalnej od 1.01.2015 r.*, Wendler, Tremml Rechtsanwälte, Düsseldorf-Monachium-Berlin-Bruksela-Warszawa-Kraków-Berlin 2014. Dwie części prezentacji dostępne na stronie internetowej WPHI Ambasada RP w Berlinie (dalej jako Wendler, Tremml, *Świadczenie usług w Niemczech*). Por. też Th. Lakies, *Mindestlohngesetz-Basiskommentar zum MiLoG*, Bund Verlag 2015.

<sup>4</sup> Do wyjątków tych należą: Dania, Finlandia, Włochy, Austria, Szwecja, Cypr.

<sup>5</sup> Na podstawie MiLoG zostały przyjęte m.in. następujące rozporządzenia wykonawcze: 1) rozporządzenie Federalnego Ministerstwa Finansów z 26.11.2014 r. o obowiązku zgłaszania płacy minimalnej (przyjęte w porozumieniu z Federalnym Ministerstwem Pracy i Spraw Socjalnych), *Verordnung über Meldepflichten nach dem Mindestlohngesetz, dem Arbeitnehmer-Entsendegesetz und dem Arbeitnehmerüberlassungsgesetz (Mindestlohnmeldeverordnung)*, BGBl. 2014, I, s. 1825); 2) rozporządzenie Federalnego Ministerstwa Finansów z 24.11.2014 r. wskazujące właściwy urząd (*Verordnung zur Bestimmung der zuständigen Behörde nach § 16 Absatz 6 des Mindestlohngesetzes*

pracownikach delegowanych<sup>6</sup> (*Arbeitnehmer-Entsendegesetz*, dalej jako AEntG) z 20.04.2009 r. (ostatnio zmienioną 11.08.2014 r. na mocy MiLoG), ustawą o pracy tymczasowej<sup>7</sup> (*Arbeitnehmerüberlassungsgesetz*, AÜG) z 7.08.1972 r. w brzmieniu z 3.02.1995 r. (ostatnio zmienioną 11.08.2014 r. na mocy MiLoG) i ustawą o zwalczaniu pracy nielegalnej<sup>8</sup> (*Schwarzarbeitsbekämpfungsgesetz*, dalej jako SchwarzArbG) z 23.07.2004 r. (ostatnio zmienioną 11.08.2014 r. na mocy MiLoG).

## 1.2. Terytorialny zakres stosowania MiLoG

Z punktu widzenia interesującego nas problemu zasadnicze znaczenie ma § 20 MiLoG, który zobowiązuje pracodawców mających „siedzibę w kraju i zagranicą” do wypłaty pracownikom zatrudnionym na terytorium RFN (niem. im Inland) wynagrodzenia gwarantującego co najmniej wyżej wspomnianą stawkę minimalną.

Bliższe objaśnienie powyższych postanowień można znaleźć w ustawie o pracownikach delegowanych (*Arbeitnehmer-Entsendegesetz*, AEntG), która w ostatnim akapicie § 2 stwierdza, że m.in. płace minimalne muszą być „obowiązkowo stosowane” w odniesieniu do „stosunków pracy” między

---

(MiLoGMeldStellV), BGBl. 2014, I, s. 1823); 3) rozporządzenie Federalnego Ministerstwa Finansów z 26.11.2014 r. o obowiązku ewidencjonowania i przechowywania dokumentacji (przyjęte w porozumieniu z Federalnym Ministerstwem Pracy i Spraw Socjalnych) (*Verordnung zur Abwandlung der Pflicht zur Arbeitsaufzeichnung nach dem Mindestlohngesetz und dem Arbeitnehmer-Entsendegesetz (Mindestlohnaufzeichnungsverordnung)*), BGBl. 2014, I, s. 1824), rozporządzenie Federalnego Ministra Pracy i Spraw Socjalnych dotyczące obowiązków dokumentacyjnych na podstawie § 16 i § 17 MiLoG (*Verordnung zu den Dokumentationspflichten nach den §§ 16 und 17 des Mindestlohngesetzes in Bezug auf bestimmte Arbeitnehmergruppen (Mindestlohn-dokumentationspflichten-Verordnung - MiLoDokV)*), (BANz. AT 29.12.2014 V1).

<sup>6</sup> *Gesetz über zwingende Arbeitsbedingungen für grenzüberschreitend entsandte und für regelmäßig im Inland beschäftigte Arbeitnehmer und Arbeitnehmerinnen (Arbeitnehmer-Entsendegesetz, AEntG)*, BGBl. I, s. 779.

<sup>7</sup> *Gesetz zur Regelung der Arbeitnehmerüberlassung (Arbeitnehmerüberlassungsgesetz, AÜG)*, BGBl. 1995, I, s. 158.

<sup>8</sup> *Gesetz zur Bekämpfung der Schwarzarbeit und illegalen Beschäftigung (Schwarzarbeitsbekämpfungsgesetz, SchwarzArbG)*, BGBl. I, s. 1842.

pracodawcą mającym siedzibę za granicą a jego pracownikiem zatrudnionym na terytorium RFN (*im Inland*). W § 2 AEntG zawarte jest istotne objaśnienie celu tej ustawy, który ma polegać na zapewnieniu odpowiednich warunków pracy dla pracowników delegowanych transgranicznie oraz na zagwarantowaniu sprawiedliwych i skutecznych warunków konkurencji.

Co istotniejsze, ustawa o pracownikach delegowanych (AEntG) nie wprowadza żadnych ograniczeń co do czasu trwania „stosunku pracy” objętego wymogiem płacy minimalnej, mimo że dyrektywa 96/71/WE o pracownikach delegowanych<sup>9</sup> taką możliwość przewiduje (art. 3 ust. 2 i ust. 3 dyrektywy 96/71/WE). Ustawodawca niemiecki świadomie więc podjął decyzję o objęciu wymogiem płacy minimalnej wszystkich „stosunków pracy” tego rodzaju, niezależnie od czasu ich trwania<sup>10</sup>.

Uzasadnienie stosowania MiLoG<sup>11</sup> w odniesieniu do „stosunków pracy” ustanowionych na mocy prawa krajowego innych państw członkowskich UE odwołuje się przede wszystkim do dyrektywy 96/71/WE o pracownikach delegowanych oraz - w zakresie wykraczających poza tę dyrektywę - do rozporządzenia nr 593/2008 z 17.06.2008 r. w sprawie prawa właściwego dla zobowiązań umownych (Rzym I), zwłaszcza art. 8 i art. 9)<sup>12</sup>.

---

<sup>9</sup> Dyrektywa 96/71/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z 16.12.1996 r. dotycząca delegowania pracowników w ramach świadczenia usług (Dz. Urz. WE L 18 z 1997 r., s. 1), dalej jako dyrektywa 96/71/WE.

<sup>10</sup> Należy tu zauważyć, że w innych dziedzinach prawo niemieckie przewiduje wyjątki w odniesieniu do przypadków tranzytu. Przykładowo, niemiecka ustawa federalna o ochronie danych (*Bundesdatenschutzgesetz*, BDSG) stwierdza w § 1 ust. 5 zd. 4, że jej postanowienia nie są stosowane, w przypadku gdy „nośnik danych” znajduje się na terytorium RFN (niem. *im Inland*) jedynie „w ramach tranzytu”.

<sup>11</sup> W niemieckiej doktrynie uzasadnienie zgodności MiLoG z prawem UE – por. W. Däubler, *EU-Kommission prüft Mindestlohn für Transitfahrer Deutschland muss sich nicht rechtfertigen* (3.02.2015), Legal Tribune online z 15.04.2015 r.

<sup>12</sup> Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (WE) nr 593/2008 z 17.06.2008 r. w sprawie prawa właściwego dla zobowiązań umownych (Rzym I) (Dz. Urz. WE L 177 z 2008 r., s. 6).

### 1.3. Personalny zakres stosowania MiLoG

Na podstawie § 22 ust. 1 zd. 1 MiLoG stosowany jest w odniesieniu do „pracowników”. Na podstawie § 1 ust. 1 MiLoG każdy pracownik ma roszczenie w stosunku do pracodawcy o wypłatę co najmniej stawki minimalnej w wysokości 8.50 euro za godzinę, a pracodawca zobowiązany jest do wypłaty co najmniej takiej stawki (§ 20 MiLoG).

„Pracownikiem” w rozumieniu prawa niemieckiego<sup>13</sup> jest każda osoba, która zobowiązana jest, na podstawie umowy, do wykonywania pracy na rzecz innej osoby, przy czym dla ustalenia istnienia „stosunku pracy” wystarczające jest, aby dana osoba zobowiązana była - na podstawie zawartej umowy (niezależnie od jej nazwy) - do wykonywania pracy stosownie do poleceń przełożonego i uznawała tym samym prawo pracodawcy do rozporządzania jej siłą roboczą<sup>14</sup>.

Kryteria odróżnienia „pracownika” od osoby działającej na własny rachunek nie są jednoznaczne: będzie decydować treść danej umowy oraz sposób jej faktycznej realizacji (stwierdzenie stopnia „osobistej zależności”)<sup>15</sup>.

### 1.4. Obliczanie płacy minimalnej

Z postanowień MiLoG wynika jedynie, że wynagrodzenie minimalne za godzinę pracy ma wynosić 8.50 euro, przy czym chodzi o wynagrodzenie brutto. MiLoG i AEntG nie precyzują elementów wynagrodzenia, jakie składają się na płacę minimalną. W praktyce będzie więc miarodajne w tej

---

<sup>13</sup> Jest to istotne w kontekście rozważanego problemu, ponieważ na podstawie art. 2 ust. 2 dyrektywy 96/71/WE o pracownikach delegowanych pojęcie pracownika na potrzeby tej dyrektywy określone jest według prawa krajowego państwa, na terytorium którego został on delegowany.

<sup>14</sup> Zob. szerzej Wendler, Tremml, *świadczenie usług w Niemczech...*, cz. II (slajd nr 10).

<sup>15</sup> Według orzecznictwa *Bundesarbeitsgericht* (Federalnego Sądu Pracy) „pracownikiem” nie będzie osoba, która zasadniczo swobodnie może zaplanować swoją pracę oraz ustalić własny wymiar czasu pracy. Szerzej Wendler, Tremml, *świadczenie usług w Niemczech ...*, cz. II (slajdy nr 11 i nr 12).

mierze orzecznictwo Trybunału Sprawiedliwości (dalej jako TS) i niemieckiego Federalnego Sądu Pracy (*Bundesarbeitsgericht*, dalej jako BAG).

W tej dziedzinie prawo UE nie dokonało pełnej harmonizacji przepisów prawa krajowego. Dyrektywa 96/71/WE o pracownikach delegowanych wprowadziła, co prawda, obowiązek zapewniania takim pracownikom płacy minimalnej, niemniej jednak samo ustalenie płacy minimalnej pozostawione zostało ustawodawcy krajowemu i praktyce danego państwa. Dyrektywa 96/71/WE w art. 3 ust. 1 lit. g stwierdza, że „(...) pojęcie minimalnej stawki płacy (...) jest zdefiniowane przez prawo krajowe i/lub przez praktykę państwa członkowskiego, na którego terytorium pracownik jest delegowany”. W tym duchu jednoznacznie wypowiedział się też ostatnio TS w wyroku z 12.02.2015 r. w sprawie C-396/13, *Sähköalojen ammattiliitto ry przeciwko Elektrobudowie Spółce Akcyjnej*.

Dyrektywa 96/71/WE zawiera też istotną wytyczną w sprawie określenia, jakie elementy wynagrodzenia mogą składać się na płacę minimalną. W art. 3 ust. 7 zd. 2 stwierdza się, że „Dodatki właściwe delegowaniu należy uważać za część płacy minimalnej, o ile nie są wypłacane z tytułu zwrotu wydatków faktycznie poniesionych na skutek delegowania, takich jak koszty podróży, wyżywienia i zakwaterowania”.

Z nieco innej strony, lecz z analogicznym wnioskiem, ujął to TS w wyroku z 7.11.2013 r. w sprawie C-522/13, *Isbir*, stwierdzając, że „(...) jedynie elementy wynagrodzenia, które nie modyfikują stosunku pomiędzy świadczeniem pracownika, z jednej strony, a świadczeniem wzajemnym, które uzyskuje z tego tytułu, z drugiej strony, mogą być brane pod uwagę na potrzeby określenia minimalnej płacy<sup>16</sup>. W podobnym kierunku wypowiadał się również niemiecki *Bundesarbeitsgericht*, podkreślając, że chodzić może o części składowe, które - stosownie do ich przeznaczenia - mają wynagradzać świadczenie przez pracownika pracy, za którą należy

---

<sup>16</sup> Motyw 40 uzasadnienia wyroku (chodziło o interpretację dyrektywy 96/71/WE).

wypłacić mu płacę minimalną (wynagrodzenie za „normalne” świadczenie pracy)<sup>17</sup>.

Określając istotę elementów płacy minimalnej i pozostawiając ustalenie tej płacy ustawodawcy i praktyce krajowej, TS poczynił jednak istotne zastrzeżenie, iż definicja krajowa płacy minimalnej nie może prowadzić „do utrudnienia swobodnego świadczenia usług pomiędzy państwami członkowskimi” (zob. wyżej powołany wyrok w sprawie C-396/13).

### 1.5. Wymogi administracyjne

Wykonanie MiLoG zostało powierzone niemieckim urzędom celnym (§ 14 MiLoG) (jako właściwy urząd wskazano *Bundesfinanzdirektion West*). Na podstawie § 16 MiLoG pracodawca, mający siedzibę poza granicami RFN, zobowiązany jest do dokonania licznych zgłoszeń w przypadku, jeżeli jego pracownik wykonuje pracę na terytorium RFN. Od 1.01.2015 r. obowiązek ten został rozciągnięty też na branżę działalności spedycyjnej, transportowej i związanej z tym działalności logistycznej.

Przede wszystkim chodzi o obowiązek zgłoszenia pracowników na formularzu w języku niemieckim zawierającym szczegółowe informacje, następnie zobowiązanie pracodawcy do przestrzegania MiLoG co do dostarczenia dokumentacji (w języku niemieckim), przechowywanej poza granicami RFN, na żądanie właściwego niemieckiego urzędu, w końcu, do przedłożenia harmonogramu operacyjnego mogącego obejmować okres zatrudnienia do 6 miesięcy<sup>18</sup>.

Na podstawie § 17 ust. 2 MiLoG pracodawca, z siedzibą poza granicami RFN, musi przechowywać (w RFN) co najmniej przez 2 lata dokumentację (w języku niemieckim) związaną z wymogami określonymi w MiLoG, zwłaszcza dokładne dane co do czasu zatrudnienia na terytorium RFN i

---

<sup>17</sup> Wendler, Tremml, *świadczenie usług w Niemczech ...*, cz. II (slajd nr 49).

<sup>18</sup> Zob. szerzej, *świadczenie usług w Niemczech ...*, cz. II (slajdy nr 66 do nr 75).



wypłaty wynagrodzenia<sup>19</sup> (z pewnymi uproszczeniami dla przedsiębiorstw transportowych zatrudniającego pracowników mobilnych).

Należy zwrócić tu uwagę na to, że z obowiązków dokonania zgłoszeń i przechowywania dokumentacji pracodawca jest zwolniony, jeśli pracownik otrzymuje miesięczne wynagrodzenie przekraczające 2.958 euro<sup>20</sup>, a więc ponad dwukrotnie więcej niż miesięczne wynagrodzenie według stawki minimalnej (według ostatnich informacji próg ten ma być zmniejszony do 2000 euro, jeśli wynagrodzenie takie (brutto) było regularnie wypłacane w ciągu 12 ostatnich miesięcy)<sup>21</sup>.

## **1.6. Sankcje w przypadku nieprzestrzegania wymogów MiLoG**

Paragraf 21 MiLoG przewiduje wysokie kary pieniężne za nieprzestrzeganie zobowiązań z niej wynikających: do 500.000 euro w przypadku niewypłacania należnego wynagrodzenia bądź wypłacania go z opóźnieniem i do 30.000 euro w każdym innym przypadku określonym w ustawie (głównie nieprzestrzegania wymogów administracyjnych).

## **2. Podleganie regulacji MiLoG ocenie z punktu widzenia prawa UE**

MiLoG wywołała wiele problemów w świetle prawa niemieckiego, w tym w świetle niemieckiej konstytucji - Ustawy Zasadniczej (dalej jako UZ). Chodzi zwłaszcza o problemy zgodności z gwarantowaną w art. 9 ust. 3 UZ wolnością zawierania układów zbiorowych pracy, zakresu wyłączeń spod MiLoG, zbyt krótkiego *vacatio legis* i oddziaływania na prawo zamówień publicznych<sup>22</sup>.

---

<sup>19</sup> Zob. szerzej, *świadczenie usług w Niemczech ...*, cz. II (slajd nr 76).

<sup>20</sup> Przy czym pracodawca musi mieć do dyspozycji w Niemczech odpowiednią dokumentację wykazującą spełnienie powyższej przesłanki w języku niemieckim. Por. § 1 *Mindestlohndokumentationspflichten-Verordnung*, MiLoDokV.

<sup>21</sup> Zob. *Der Tagesspiegel* z 30.06.2015 r.

<sup>22</sup> Por. P. Zeising, D.-R. Weigert, *Verfassungsmäßigkeit des Mindestlohngesetzes*, *Neue Zeitschrift für Arbeitsrecht* 2015/1, s. 15. Die Verfassungsmäßigkeit des allgemeinen gesetzlichen Mindestlohns.

MiLoG ma też istotne oddziaływanie transgraniczne i wpływa na swobody unijnego rynku wewnętrznego, dotyka bowiem podmioty gospodarcze umocowane w innych państwach członkowskich i prowadzące działalność gospodarczą na terytorium RFN. Problemy te koncentrują się zwłaszcza wokół unijnej swobody świadczenia usług i swobody przepływu towarów, a szczególnie dotknięta MiLoG jest - jak wspomniano - branża transportowa<sup>23</sup>; zakres stosowania MiLoG obejmuje bowiem „wszystkie operacje transportowe” na terytorium RFN, w tym przeprowadzane przez przedsiębiorstwa transportowe z siedzibą w pozostałych państwach członkowskich.

MiLoG objął tranzyt *sensu stricto* (gdy następuje jedynie przejazd przez terytorium RFN do innego lub innych państw bez załadunku lub wyładunku), kabotaż (gdy następuje wyładunek i załadunek na terytorium RFN podczas jednej operacji transportowej) i inne formy przewozu międzynarodowego (zwłaszcza gdy w przejeździe tranzytowym przez terytorium Niemiec następuje załadunek lub wyładunek).

Wyżej wskazane rodzaje transportu objęte są Wspólną Polityką Transportową (dalej jako WPT) UE<sup>24</sup> (art. 90-100, zwłaszcza art. 100 ust. 1

---

Rechtsgutachten auf Ersuchen der Hans-Böckler-Stiftung vorgelegt von Professor Dr. Dr. h. c. Ulrich Preis Geschäftsführender Direktor Institut für Deutsches und Europäisches Arbeits- und Sozialrecht der Universität zu Köln und Dr. Daniel Ulber Akademischer Rat a.Z. Institut für Deutsches und Europäisches Arbeits- und Sozialrecht der Universität zu Köln, Kolonia, maj 2014 r.

<sup>23</sup> Nie można też tracić z pola uwagi istotnego oddziaływania MiLoG na procedurę zamówień publicznych (por. np. M. Ott, *Mindestlöhne können gegen EU-Recht verstoßen*, Staatsanzeiger Medien aus Baden-Württemberg, 17.05.2015 r. oraz na inne obszary działalności gospodarczej, w których podmiot gospodarczy umocowany w innym państwie członkowskim podejmuje działalność gospodarczą na terytorium RFN w ramach swobody świadczenia usług).

<sup>24</sup> Dane statystyczne nt. udziału poszczególnych form transportu międzynarodowego na unijnym rynku wewnętrznym - European Commission. *Report from the Commission to the European Parliament and the Council on the State of the Union Road Transport Market*. Brussels, 14.04.2014 r. COM(2014) 222 final. Por. też *European Road Freight Transport 2013. Analysis, market sizing and company profiles of the leading European road freight operators*, Transport Intelligence listopad 2013 r. (Report code: TIERFT1311).

TFUE), czyli objęte są kompetencjami unijnymi (art. 4 ust. 2 lit. g TFUE). Oznacza to, że środki krajowe, podejmowane w tym zakresie przez państwa członkowskie (w tym środki ustawowe takie jak MiLoG) podlegają weryfikacji co do zgodności z prawem unijnym.

Postanowienia Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej dotyczące WPT potwierdzają ogólne przesłanki stwierdzania zgodności - m.in. tego rodzaju środków krajowych - z prawem UE, a mianowicie: konieczność uwzględniania „sytuacji gospodarczej przewoźników” (art. 94 TFUE), doprecyzowanie zasady zakazu dyskryminacji (art. 95 TFUE) i zakaz - co do zasady - „narzucania” przez państwa członkowskie „warunków” w zakresie transportu o gospodarczym charakterze protekcjonistycznym (art. 96 TFUE).

Niezależnie od tych ogólnych przesłanek, środki krajowe podejmowane przez państwa członkowskie w obszarze transgranicznego transportu na unijnym rynku wewnętrznym podlegają weryfikacji co do zgodności z prawem UE:

- przede wszystkim w świetle aktów unijnego prawa pochodnego;
- w zakresie wykraczającym poza stosowanie aktów unijnego prawa pochodnego środki krajowe podlegają weryfikacji co do zgodności z prawem unijnym na podstawie testów ogólnych, sprecyzowanych w orzecznictwie Trybunału Sprawiedliwości.

### **3. Akty prawa pochodnego UE istotne dla oceny MiLoG**

Jak wyżej wspomniano, oceny zgodności postanowień MiLoG w świetle prawa UE należy dokonywać przede wszystkim w nawiązaniu do aktów unijnego prawa pochodnego. Na pierwszy plan wysuwają się zwłaszcza dwie dyrektywy dotyczące pracowników delegowanych, mające znaczenie w kontekście swobody świadczenia usług, w tym transgranicznych usług transportowych. Chodzi o dyrektywę 96/71/WE w sprawie pracowników delegowanych i dyrektywę 2014/67/UE w sprawie egzekwowania

dyrektywy 96/71/WE<sup>25</sup>. Pierwsza z nich (dyrektywa 96/71/WE) jest o tyle istotna, że odnosi się do ustanowienia przez państwa członkowskie m.in. płacy minimalnej (w ramach swobody świadczenia usług), druga natomiast (dyrektywa 2014/67/UE) precyzuje zakres wymogów administracyjnych i środków kontrolnych, jakie państwa m.in. w tym zakresie mogą ustanowić.

Jak wyżej wspomniano, wiele istotnych aktów unijnego prawa pochodnego przyjęto w ramach Wspólnej Polityki Transportowej UE. Dwa spośród tych aktów mają zasadnicze znaczenie dla oceny MiLoG w świetle prawa UE: rozporządzenie nr 1072/2009 dotyczące przewozów drogowych<sup>26</sup> oraz rozporządzenie nr 1073/2009 dotyczące przewozów osobowych<sup>27</sup>. Znaczenie powyższych rozporządzeń wynika z tego, że nawiązują one - w kontekście kabotażu - do dyrektywy 96/71/WE i mogą - tym samym - stanowić argument na rzecz stosowania MiLoG w takim zakresie (w tym stosownych wymogów administracyjnych i środków kontrolnych w nawiązaniu do dyrektywy 2014/67/UE)<sup>28</sup>.

---

<sup>25</sup> Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2014/67/UE z 15.05.2014 r. w sprawie egzekwowania dyrektywy 96/71/WE dotyczącej delegowania pracowników w ramach świadczenia usług, zmieniająca rozporządzenie (UE) nr 1024/2012 w sprawie współpracy administracyjnej za pośrednictwem systemu wymiany informacji na rynku wewnętrznym (dalej jako rozporządzenie w sprawie IMI) (Dz. Urz. UE L 159 z 2014 r., 11), dalej jako dyrektywa 2014/67/UE.

<sup>26</sup> Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (WE) nr 1072/2009 z 21.10.2009 r. dotyczące wspólnych zasad dostępu do rynku międzynarodowych przewozów drogowych (Dz. Urz. UE L 300 z 2014 r., s. 72).

<sup>27</sup> Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (WE) nr 1073/2009 z 21.10.2009 r. w sprawie wspólnych zasad dostępu do międzynarodowego rynku usług autokarowych i autobusowych i zmieniające rozporządzenie (WE) nr 561/2006 (Dz. Urz. UE L 300 z 2009 r., s. 88).

<sup>28</sup> Też rozporządzenie nr 593/2008 w sprawie prawa właściwego dla zobowiązań umownych (Rzym I) (Dz. Urz. UE L 177 z 2008 r., s. 6) powoływane jest w kontekście MiLoG - w zakresie wykraczającym poza stosowanie dyrektywy 96/71/WE - w celu uzasadnienia stosowania jej wymogów (stawki minimalnego wynagrodzenia) w odniesieniu do umów w sprawie zatrudnienia zawartych pod rządami prawa innych państw członkowskich UE (siedziby przedsiębiorstwa transportowego). Powoływanie się na rozporządzenie nr 593/2008 w celu uzasadnienia stosowania MiLoG do mobilnych pracowników przedsiębiorstw transportowych mających siedzibę w innych państwach członkowskich, nie znajduje jednak uzasadnienia. Art. 8 rozporządzenia Rzym I donosi się do wyboru prawa, któremu ma podlegać indywidualna umowa o pracę. Zwykle będzie to prawo państwa siedziby przedsiębiorstwa transportowego. Jedynie w sytuacji braku dokonania wyboru, stosowane jest prawo państwa, w którym pracownik zazwyczaj świadczy pracę, przy czym praca świadczona

### 3.1. Znaczenie dyrektywy 96/71/WE w odniesieniu do usług transportowych

Szczególne znaczenie w analizowanym kontekście ma kwestia zakresu stosowania dyrektywy 96/71/WE, w takim bowiem przypadku, co do zasady, państwo, na terytorium którego świadczona jest usługa, może wymagać od pracodawcy mającego siedzibę w innym państwie członkowskim zagwarantowania pracownikowi delegowanemu płacy minimalnej (takiej jak określona w MiLoG). Podstawowe znaczenie mają zwłaszcza dwie kwestie regulowane dyrektywą 96/71/WE:

- **po pierwsze** - sprecyzowanie zakresu uprawnień przysługujących pracownikom delegowanym, który - stosownie do art. 3 ust. 1 lit. 3) dyrektywy - dotyczy zagwarantowania pracownikom delegowanym „warunków zatrudnienia”, obejmujących m.in. „minimalne stawki płacy”;
- **po drugie** - sprecyzowanie zakresu przedsiębiorstw objętych dyrektywą 96/71/WE:
  - stosownie do art. 1 ust. 1 dyrektywy 96/71/WE chodzi o przedsiębiorstwa prowadzące działalność w państwie członkowskim, które „w ramach świadczenia usług poza jego granicami”, delegują

---

tymczasowo nie zmienia takiego łącznika. Nawet jednak w takim przypadku – jak wskazał TS\_w wyroku z 15.03.2010 r. w sprawie C-29/10, *Heiko Koelzsch* (EU:C:2011:151)w kontekście pracowników mobilnych transportu transnarodowego – należy ustalić, „w którym państwie członkowskim znajduje się miejsce, skąd pracownik wykonuje przewozy, otrzymuje polecenia dotyczące przewozów i organizuje swoją pracę, a także miejsce, gdzie znajdują się jego narzędzia pracy oraz dokąd pracownik wraca po wykonaniu przewozów” (motyw 49 uzasadnienia wyroku). Decydującym punktem odniesienia będzie więc państwo, w którym koncentruje się życie pracownika (też motyw 50 uzasadnienia wyroku). Podobnie art. 9 rozporządzenia Rzym I, umożliwiający „wymuszenie” stosowania przez państwo członkowskie swoich przepisów krajowych, uważanych za „istotny element ochrony jego interesów publicznych, takich jak organizacja polityczna, społeczna lub gospodarcza” (zwłaszcza jeżeli wykonanie umowy byłoby niezgodne z prawem – w tym przypadku MiLoG) nie działa automatycznie, lecz powinno być interpretowane zawężająco i musi podlegać weryfikacji w świetle prawa UE (o czym będzie mowa dalej).

pracowników na terytorium innego państwa członkowskiego,

- stosownie do art. 1 ust. 3 dyrektywę 96/71/WE stosuje się wówczas, gdy tak określone przedsiębiorstwa:

„a) delegują pracowników na własny rachunek i pod swoim kierownictwem na terytorium państwa członkowskiego, w ramach umowy zawartej między przedsiębiorstwem delegującym a odbiorcą usług, działającym w danym państwie członkowskim, o ile istnieje stosunek pracy pomiędzy przedsiębiorstwem delegującym a pracownikiem w ciągu okresu delegowania lub;

b) delegują pracowników do zakładu albo przedsiębiorstwa należącego do grupy przedsiębiorców na terytorium państwa członkowskiego, o ile istnieje stosunek pracy między przedsiębiorstwem delegującym a pracownikiem w ciągu okresu delegowania lub;

c) jako przedsiębiorstwo pracy tymczasowej lub agencja wynajmująca personel wynajmuje pracownika przedsiębiorstwu, prowadzącemu działalność gospodarczą lub działającemu na terytorium państwa członkowskiego, o ile przez cały okres delegowania istnieje stosunek pracy pomiędzy przedsiębiorstwem pracy tymczasowej lub agencją wynajmującą a pracownikiem”.

Dyrektywa 96/71/WE wyłącza wyraźnie spod swojego zakresu jedynie „przedsiębiorstwa marynarki handlowej” (art. 1 ust. 2 dyrektywy), dlatego potencjalnie może ona znajdować zastosowanie do innych rodzajów transgranicznych usług transportowych (por. zwłaszcza art. 1 ust. 3 lit. a dyrektywy), a tym samym mieć znaczenie w kontekście uzasadnienia stosowania MiLoG.

Niemniej, w toku interpretacji dyrektywy 96/71/WE należy uwzględnić jej zasadniczy cel, nakierowany na „realizację rynku wewnętrznego” (motyw trzeci preambuły do dyrektywy) oraz wspierania w tym kontekście „świadczenia usług poza granicami państwowymi”, przy uwzględnieniu „uczciwej konkurencji i środków gwarantujących poszanowanie praw pracowniczych” (motyw piąty preambuły do dyrektywy). Tak więc celem dyrektywy 96/71/WE jest „wyważenie” - z jednej strony - swobody świadczenia usług, z drugiej zaś strony - uczciwej konkurencji i poszanowania praw pracowniczych.

Poza tym wskazania interpretacyjne wynikające z innych motywów preambuły do dyrektywy 96/71/WE koncentrują się na wykazaniu w toku takiej interpretacji „pewnej elastyczności”, polegającej zwłaszcza na tym, że:

- dyrektywa harmonizuje przepisy krajowe państw członkowskich jedynie w takim zakresie, aby określały one „jądro przepisów bezwzględnie obowiązujących dla ochrony minimalnej” (w tym jeżeli chodzi o płacę minimalną) (motyw trzynasty preambuły do dyrektywy);
- państwa członkowskie powinny wykazywać „pewną elastyczność” (motyw szesnasty preambuły do dyrektywy) również przez wyłączenie spod stosowania dyrektywy działalności gospodarczej (świadczenia usługi) ze względu na jej krótki okres trwania lub „niewielki zakres” (art. 3 ust. 3 i ust. 4 dyrektywy).

Wymóg „elastyczności” interpretacji dyrektywy 96/71/WE ma szczególne znaczenie w odniesieniu do transgranicznych usług transportowych, przede wszystkim ze względu na szczególną mobilność pracowników tej branży. Wynika to jednoznacznie z okoliczności towarzyszących uchwaleniu tej dyrektywy, pośrednio z powoływanych motywów preambuły do niej oraz w postanowieniach dyrektywy 2014/67/UE (np. art. 9 ust. 1 lit. b). Istotne w tym kontekście jest też Sprawozdanie

Komisji Europejskiej z 2006 r. z wykonania dyrektywy 96/71/WE<sup>29</sup>. W sprawozdaniu tym powoływane jest oświadczenie Rady i Komisji złożone w toku uchwalania dyrektywy i dołączone do protokołu ze spotkania Rady (*Council document No 10048/96 SOC 264 CODEC 550, statement No 3*) dotyczące właśnie transportu. W tym oświadczeniu stwierdza się, że stosowanie do przedsiębiorstw transportowych art. 1 ust. 3 lit. a dyrektywy 96/71/WE zakłada:

- transgraniczne świadczenie usługi przez przedsiębiorstwo na jego własny rachunek i pod jego kierownictwem, w ramach umowy zawartej między tym przedsiębiorstwem zapewniającym usługi a stroną, na rzecz której usługi mają być świadczone;
- wystąpienie delegacji, jako elementu takiego świadczenia usług<sup>30</sup>.

Dalej stwierdza się w tym oświadczeniu: „Accordingly, where the aforementioned conditions are not met, workers who are normally employed in the territory of two or more Member States and who form part of the mobile staff of an undertaking engaged in operating professionally on its own account international passenger or goods transport services by rail, road, air or water do not fall within the scope of Article 1(3)(a)”<sup>31</sup> (dyrektywy 96/71/WE).

---

<sup>29</sup> Commission Staff Working Document. *Commission's services report on the implementation of Directive 96/71/EC concerning the posting of workers in the framework of the provision of services* (COM(2006) 159 final); Bruksela, 4.04.2006 r., SEC(2006) 439.

<sup>30</sup> „(...) Article 1(3)(a) of the Directive presupposes

- the transnational provision of services by an undertaking on its own account and under its direction, under a contract concluded between the undertaking providing the services and the party for whom the services are intended and
- posting as a part of such provision of services”. Commission Staff Working Document. *Commission's services report on the implementation of Directive 96/71/EC ...*, s. 12.

<sup>31</sup> Commission Staff Working Document. *Commission's services report on the implementation of Directive 96/71/EC ...* .



W samym zaś Sprawozdaniu Komisji Europejskiej dodano następujący komentarz: „This situation is justified by the fact that it would be difficult to manage the practical consequences of applying different national laws to the existing relationship between the international transport undertaking (operating on its own account or on behalf for hire or reward) and its mobile staff, depending on the country to which the passengers/goods were being transported”<sup>32</sup>.

Komentarz Komisji wskazuje więc na istotną okoliczność, że stosowanie w pełni dyrektywy 96/71/WE do szczególnie mobilnych pracowników transportu międzynarodowego stwarzałoby tego rodzaju obciążenia administracyjne, które - w konsekwencji - utrudniałyby korzystanie ze swobód rynku wewnętrznego. Oświadczenie zaś Rady i Komisji, stanowiące rodzaj autentycznej interpretacji postanowień dyrektywy 96/71/WE jednoznacznie wskazuje na to, że o jej zastosowaniu w odniesieniu do transportu transgranicznego na unijnym rynku wewnętrznym można mówić jedynie wówczas, gdy na terytorium państwa (innego niż państwo siedziby przedsiębiorstwa) dochodzi do świadczenia usługi (wyraźnie zawężająca interpretacja dyrektywy 96/71/WE).

### **3.2. Znaczenie dyrektywy 2014/67/UE w odniesieniu do usług transportowych**

Dyrektywa 2014/67/UE może mieć istotne znaczenie w analizowanym obszarze. Jeżeli bowiem zostanie stwierdzone, że do danego rodzaju transportu transgranicznego zastosowanie ma dyrektywa 96/71/WE (por. wyżej), to należy przyjąć, iż - tym samym - w odpowiednim zakresie będzie stosowana również dyrektywa 2014/67/UE, która zawiera przepisy nakierowane na zapewnienie efektywnego wykonania dyrektywy 96/71/WE.

---

<sup>32</sup> Commission Staff Working Document. *Commission's services report on the implementation of Directive 96/71/EC ...*, s. 13.

Dyrektywa 2014/67/UE precyzuje zwłaszcza, jakie wymogi administracyjne, środki kontrolne i kary pieniężne mogą w tym kontekście nakładać państwa członkowskie (art. 1 dyrektywy 2014/67/UE):

- art. 9 ust. 1 dyrektywy 2014/67/UE określa katalog wymogów administracyjnych i środków kontrolnych, jakie mogą być zastosowane przez państwa w celu zagwarantowania skuteczności tej dyrektywy i dyrektywy 96/71/WE; podkreśla się zarazem, że takie wymogi i środki muszą być „uzasadnione i proporcjonalne zgodnie z prawem Unii”;
- art. 9 ust. 2 dyrektywy 2014/67/UE stwierdza, że „inne wymogi administracyjne i środki kontrolne” mogą być wprowadzone jedynie, jeżeli wystąpią „okoliczności lub nastąpią nowe wydarzenia”, przy czym takie nowe wymogi i środki muszą być „uzasadnione i proporcjonalne”;
- art. 20 dyrektywy 2014/67/UE zobowiązuje państwa członkowskie do ustanowienia kar (skutecznych, proporcjonalnych i odstraszających), stosowanych w przypadku naruszenia przepisów krajowych „przyjętych zgodnie z niniejszą dyrektywą”.

Postanowienia tej dyrektywy mają więc istotne znaczenie w toku weryfikacji zgodności z prawem UE wynikających z MiLoG wymogów administracyjnych, środków kontrolnych i kar pieniężnych, jeśli dany rodzaj transportu transgranicznego objęty jest stosowaniem dyrektywy 96/71/WE.

Należy przy tym podkreślić, że także w dyrektywie 2014/67/UE wskazano na konieczność „elastycznej” interpretacji jej postanowień w toku transpozycji (tj. wdrożenia w prawo krajowe);

- Wskazano zwłaszcza, że „Wszystkie środki wprowadzone niniejszą dyrektywą powinny być uzasadnione i proporcjonalne, tak by nie tworzyć obciążeń administracyjnych i nie ograniczać potencjału

przedsiębiorstw, zwłaszcza małych i średnich przedsiębiorstw (dalej jako MŚP), w zakresie tworzenia nowych miejsc pracy, przy jednoczesnej ochronie delegowanych pracowników” (motyw czwarty preambuły do dyrektywy);

- Wskazano też, że zapewnienie efektywności dyrektywie 96/71/WE nie powinno pociągać za sobą nakładania na usługodawców „niepotrzebnych obciążeń administracyjnych”; w tym celu wymieniane w dyrektywie 2014/67/UE „elementy faktyczne” (dotyczące stwierdzenia delegowania oraz zapobiegania nadużyciom i obchodzeniu przepisów) należy traktować jedynie jako „orientacyjne” i „niewyczerpujące”, zwłaszcza zaś w przypadku delegowania nie musi wystąpić zgodność z każdym z tych elementów (motyw piąty preambuły do dyrektywy).

#### **4. Ogólne testy weryfikacji MiLoG co do zgodności z prawem UE**

Regulacja swobody świadczenia usług w transporcie jest, co do zasady, wyłączona z postanowień Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej dotyczących swobody świadczenia usług (art. 58 ust. 1 TFUE) oraz z zakresu stosowania dyrektywy 2006/123/WE dotyczącej usług na rynku wewnętrznym (art. 2 ust. 1 lit. d dyrektywy)<sup>33</sup>. Niemniej jednak, regulacje szczegółowe - postanowienia rozporządzenia nr 1072/2009 i rozporządzenia nr 1073/2009 (oraz pozostałe wydane w ramach WPT) jednoznacznie potwierdzają obowiązywanie zasad swobody świadczenia usług i innych swobód rynku wewnętrznego w ramach WPT (szczególnie: motyw drugi i czwarty preambuły do rozporządzenia nr 1072/2009, motyw czwarty preambuły do rozporządzenia nr 1073/2009).

W zakresie więc wychodzącym poza regulacje unijnego prawa pochodnego, jeśli postanowienia MiLoG ingerują w swobodę świadczenia usług i w swobodę przepływu towarów, to będą stanowić środek (krajowy) ograniczający te swobody. Stosownie do utrwalonych w orzecznictwie TS

---

<sup>33</sup> Dz. Urz. UE L 376 z 2006 r., s. 36.

testów weryfikacji takich środków krajowych w świetle prawa unijnego<sup>34</sup>, aby wykazać zgodność takiego środka (krajowego) z prawem unijnym:

- środek (ograniczający) nie może naruszać zasady dyskryminacji ze względu na pochodzenie (obywatelstwo lub miejsce zakotwiczenia przedsiębiorstwa);
- środek (ograniczający) może być uzasadniony „nadrzędnym interesem ogólnym”, tzw. wymogiem imperatywnym (za taki „nadrzędny interes ogólny” uznaje się również ochronę praw pracowników);
- w takim przypadku (odwołanie się do „nadrzędnego interesu ogólnego”) środek krajowy musi spełniać wymogi zasady proporcjonalności (musi prowadzić do realizacji celu, jakiemu służy i nie może wykroczać poza to, co konieczne do jego osiągnięcia);
- środek taki nie może być motywowany wyłącznie celem gospodarczym.

Trybunał Sprawiedliwości w orzecznictwie odnosił się do zapewnienia godziwego wynagrodzenia pracownikom jako ważnego elementu „nadrzędnego interesu ogólnego”, uzasadniającego ograniczenie swobody świadczenia usług, przy czym, aby stosowny środek krajowy (w tym przypadku określający płacę minimalną oraz związane z tym wymogi administracyjne, środki kontrolne i kary pieniężne) był zgodny z prawem UE, musi spełniać wskazane wyżej testy.

Trybunał Sprawiedliwości w dotychczasowym orzecznictwie sprecyzował w następującym zakresie zasadę proporcjonalności w odniesieniu do wymogu płacy minimalnej (jako ważnego elementu „nadrzędnego interesu ogólnego”)<sup>35</sup>:

---

<sup>34</sup> Por. przede wszystkim wyrok TS z 30.11.1995 r. w sprawie C-55/94, *Gebhard* (EU:C:1995:411).

<sup>35</sup> Wyrok TS z 15.03.2001 r. w sprawie C-165/98, *Mazzoleni* (motyw 27 uzasadnienia wyroku)

- jednoznacznie potwierdził, że prawo wspólnotowe (obecnie unijne) nie zabrania państwom członkowskim ustanawiania w swoim prawie krajowym płacy minimalnej, a ochrona pracownika, w tym zagwarantowanie płacy minimalnej może stanowić „nadrzędny interes ogólny”, uzasadniający ograniczenie swobód rynku wewnętrznego<sup>36</sup>;
- stosownie do konkretnych okoliczności (które powinny być w każdym przypadku analizowane z punktu widzenia zasady proporcjonalności) zakładany cel (ochrona praw pracowników, w tym ustanowienie płacy minimalnej) może nie być „ani pożądanym, ani proporcjonalnym”<sup>37</sup>;
- w szczególności należy brać pod uwagę m.in. czas trwania świadczenia usługi (w państwie przyjmującym), jej uprzednie planowanie i stopień rzeczywistego „przeniesienia” pracownika do państwa przyjmującego oraz jego dalszego powiązania z „bazą operacyjną” pracodawcy w państwie, w którym ma on siedzibę<sup>38</sup>;
- ustanowienie wymogu płacy minimalnej w stosunku do pracowników przedsiębiorstw, mających siedzibę w innym państwie członkowskim, może się zwłaszcza okazać jako nieproporcjonalne ze względu na „krótkie okresy pracy”, jakie (pracownik) świadczy na terytorium innego państwa członkowskiego albo wielu innych państw członkowskich<sup>39</sup>;

---

(EU:C:2001:162).

<sup>36</sup> Zwłaszcza motyw 25 uzasadnienia wyroku w sprawie C-165/98, *Mazzoleni* (oraz powołane tam na utrwalone orzecznictwo TS).

<sup>37</sup> Motyw 30 uzasadnienia wyroku w sprawie C-165/98, *Mazzoleni*.

<sup>38</sup> Motyw 38 uzasadnienia wyroku w sprawie C-165/98, *Mazzoleni*.

<sup>39</sup> Motyw 41 uzasadnienia wyroku w sprawie C-165/98, *Mazzoleni*.

- w tym kontekście ważne jest również, czy ustanowienie takich wymogów (krajowych) istotnie przyczynia się w sposób rzeczywisty do ochrony praw pracowników<sup>40</sup> (przysparza pracownikom rzeczywistą korzyść).

Ostatnio, w wyroku TS z 18.09.2014 r. w sprawie C-549/12, *Bundesdruckerei*<sup>41</sup>, TS sprecyzował - rozpatrując problem płacy minimalnej w związku z zamówieniami publicznymi, lecz w podobnym kontekście - wymogi zasady proporcjonalności, stwierdzając, że „(...) wymóg godziwego wynagrodzenia w państwie świadczenia usługi powiązany jest z kosztami utrzymania w tym państwie członkowskim. Jeżeli wykonawca usługi nie ma takiego powiązania, to wymaganie od niego, aby zapewnił płacę minimalną, taką jak w państwie świadczenia usługi, pozbawiłoby go odniesienia konkurencyjnej korzyści z różnic istniejących między odpowiednimi stawkami płac”.

Z powyższych wywodów, zawartych w orzecznictwie TS, wynika przede wszystkim (dla analizowanego obszaru usług transportowych), że zasada proporcjonalności wymaga uwzględnienia zwłaszcza:

- zakresu (czasowego) świadczenia usługi - czy w ogóle doszło do świadczenia usługi, a jeżeli tak, to czy nie było to związane z tak krótkim czasem pracy, że nie uzasadnia stosowania wymogu płacy minimalnej;
- związane z tym jest kryterium zakresu „powiązania” pracownika świadczącego usługę „z kosztami utrzymania w tym państwie członkowskim” (tj. świadczenia usługi).

---

<sup>40</sup> Zwłaszcza motyw 34 uzasadnienia wyroku w sprawie C-165/98, *Mazzoleni*.

<sup>41</sup> EU:C:2015:412.

Należy również uwzględnić, że środki krajowe, ingerujące w działanie unijnego rynku wewnętrznego, stosownie do utrwalonego orzecznictwa TS - nie mogą prowadzić do tego, iż korzystanie ze swobód stanie się dla przedsiębiorcy iluzoryczne i mniej atrakcyjne<sup>42</sup>.

Środki krajowe (takie jak wymóg płacy minimalnej i związane z tym wymogi administracyjne, środki kontrolne i kary pieniężne) ingerują też w swobodę przepływu towarów - bariery w transgranicznym transporcie mogą ograniczać swobodę przepływu towarów, stanowiąc - na mocy art. 34 TFUE - środki równoważne do zakazanych ograniczeń ilościowych<sup>43</sup>. Mechanizm weryfikacji takich środków krajowych co do zgodności z prawem unijnym jest analogiczny do wyżej opisanego, tj. można takie środki uzasadnić „nadrzędnym interesem ogólnym”, przy jednoczesnym przestrzeganiu zasady proporcjonalności.

## **5. Obecny stan sporu w sprawie interpretacji i zakresu stosowania MiLoG**

W związku z tym, że MiLoG wywołuje istotne, wyżej wskazane, kontrowersje z punktu widzenia prawa UE, które zostały podniesione przez szereg państw członkowskich<sup>44</sup> (w tym Polskę)<sup>45</sup> oraz przez związki

---

<sup>42</sup> Np. motyw 22 uzasadnienia wyroku w sprawie C-165/98, *Mazzoleni* (oraz powołane tam orzecznictwo TS).

<sup>43</sup> Por. *Swobodny przepływ towarów. Przewodnik stosowania postanowień traktatowych regulujących swobodny przepływ towarów*. Opracowany i sporządzony przez Dyрекcję C, Polityka Regulacyjna DG ds. Przedsiębiorstw i Przemysłu. Komisja Europejska, Luksemburg 2010.

<sup>44</sup> *Joint letter (2015 r.) of the Republic of Bulgaria, the Republic of Croatia, the Czech Republic, the Republic of Estonia, the Hellenic Republic, Hungary, the Republic of Lithuania, the Republic of Poland, Romania, the Slovak Republic, the Republic of Slovenia to Ms Andrea Nahles, Federal Minister of Labour and Social Affairs Mr Alexander Dobrindt, Federal Minister of Transport and Digital Infrastructure concerning the impact on the EU transport sector of the Minimum Wage Act adopted by the Federal Republic of Germany.*

<sup>45</sup> Por. np. list Ministra Infrastruktury i Rozwoju, M. Wasiak z 23.12.2014 r. do komisarzy UE: E. Bieńkowskiej, V. Bulca i M. Thyssena. Działania rządu polskiego wobec MiLoG są relacjonowane np. na stronie internetowej Ministerstwa Infrastruktury i Rozwoju.

przewoźników z tych państw<sup>46</sup>, trwa obecnie ocena zgodności jej postanowień z prawem UE, przeprowadzana przez Komisję Europejską.

Początkowo podjęto działania w ramach tzw. postępowania PILOT<sup>47</sup>. Jest to postępowanie nieformalne i dobrowolne, służące objaśnieniu stanu faktycznego i prawnego (w danym państwie członkowskim), które budzi wątpliwości z punktu widzenia prawa UE. Postępowanie takie może zapobiec wszczęciu przez Komisję postępowania wobec takiego państwa na podstawie art. 258 TFUE. Wszczęte 21.01.2015 r. z udziałem Niemiec postępowanie PILOT (nr 7312/15) nie przyniosło jednak rozwiązania problemu, a przedstawione 2.03.2015 r. przez niemiecki rząd wyjaśnienia co do zgodności MiLoG z prawem unijnym musiały nie zadowolić Komisji, skoro 19.05.2015 r. podjęła ona decyzję o wszczęciu wobec RFN postępowania na podstawie art. 258 TFUE<sup>48</sup>, kierując do rządu niemieckiego pismo (ang. *letter of formal notice*), określające zastrzeżenia w stosunku do MiLoG z punktu widzenia zgodności z prawem unijnym.

Z komunikatu prasowego Komisji wynika<sup>49</sup>, że, co prawda, Komisja wspiera, co do zasady, ustanawianie w państwach członkowskich UE płacy minimalnej, odpowiada to bowiem założeniom unijnej polityki w sprawach społecznych, niemniej jako „strażnik Traktatów” Komisja zobowiązana jest o zapewnienie, aby stosowanie takich środków krajowych było w pełni zgodne z prawem UE, zwłaszcza z dyrektywą 96/71/WE o pracownikach delegowanych, z unijnym *acquis* w dziedzinie polityki transportowej oraz ze swobodą świadczenia usług i swobodą przepływu towarów, zwłaszcza w świetle przestrzegania zasady proporcjonalności.

---

<sup>46</sup> Zestawienie stanowisk w tej sprawie - np. por. stronę internetową - <http://www.protestprzewoznikow.pl/>.

<sup>47</sup> Por. [http://ec.europa.eu/community\\_law/infringements/application\\_monitoring\\_en.htm](http://ec.europa.eu/community_law/infringements/application_monitoring_en.htm).

<sup>48</sup> European Commission. Press release. Strasburg, 19.05.2015 r. Transport: Commission launches infringement case on the application of the German Minimum Wage law to the transport sector.

<sup>49</sup> European Commission. Press release. Strasburg, 19.05.2015 r. Transport ... .



Z tego punktu widzenia Komisja Europejska podniosła w stosunku do MiLoG, że „zastosowanie ustawy o płacy minimalnej do wszystkich operacji transportowych na terytorium Niemiec w nieproporcjonalny sposób ogranicza swobodę świadczenia usług i wolny przepływ dóbr”. W szczególności - zaznaczyła Komisja - „zastosowanie niemieckich środków do tranzytu oraz do niektórych operacji transportu międzynarodowego (...) nie znajduje uzasadnienia, ponieważ ustanawia nieproporcjonalne bariery administracyjne, które stoją w sprzeczności z prawidłowym działaniem rynku wewnętrznego”. Zdaniem Komisji – możliwe jest zastosowanie „bardziej proporcjonalnych środków dla zagwarantowania socjalnej ochrony pracowników przy jednoczesnym zapewnieniu uczciwej konkurencji, a zarazem umożliwieniu swobodnego przepływu usług i towarów”. Rząd RFN w końcu lipca 2015 r. ustosunkował się do problemów podniesionych w piśmie Komisji (szczegóły listu Komisji Europejskiej i stanowiska rządu RFN nie są znane, ponieważ na tym etapie postępowania ma on charakter poufny).

Jeśli nie zostanie osiągnięte porozumienie w sprawie zapewnienia zgodności MiLoG z prawem UE, to następnym krokiem będzie przedłożenie przez Komisję „uzasadnionej opinii”, precyzującej zarzuty i określającej termin podjęcia stosownych działań na szczeblu krajowym. Jeżeli i w tym przypadku RFN nie dostosuje się do oczekiwań Komisji, to może ona wnieść sprawę do TS (te etapy postępowania trwają łącznie co najmniej kilkanaście miesięcy, postępowanie może być jednak przez Komisję przyśpieszone ze względu na wagę sprawy)<sup>50</sup>.

---

<sup>50</sup> Niezależnie od tego należy mieć na względzie, że powyższa procedura nie ogranicza państwa członkowskiego UE we wniesieniu - na podstawie art. 259 TFUE - „indywidualnej” skargi w stosunku do innego państwa członkowskiego, dotyczącej naruszenia Traktatów (ostatnie zdanie ust. 2 art. 260 TFUE). Istnieje więc możliwość - niezależnie od procedury wszczętej przez Komisję - skierowania przez Polskę skargi w stosunku do RFN z tytułu naruszenia prawa unijnego ze względu na zakres stosowania MiLoG (postulaty takie pojawiły się ze strony związków przedsiębiorstw transportowych - por. Stanowisko Związku Pracodawców „Transport i Logistyka Polska” wobec decyzji Komisji Europejskiej z 19.05.2015 r. w sprawie MiLoG, Warszawa, 19.05.2015 r. (por. strona internetowa Transport i Logistyka Polska, 21.05.2015 r.). Tego rodzaju skargi „indywidualne” są rzadkością (dotychczas wniesiono jedynie kilka tego rodzaju spraw). Procedura w takim przypadku przebiega w ten sposób, że najpierw państwo kieruje skargę do Komisji. Jeżeli Komisja odmówi skierowania sprawy do TS, to państwo członkowskie może podtrzymać swoją skargę i wnieść sprawę bezpośrednio do TS. W obecnej sytuacji dotyczącej MiLoG, gdy Komisja wszczęła postępowanie

## 6. Zawieszenie stosowania części postanowień MiLoG

Ze względu na wagę podniesionych zarzutów co do niezgodności MiLoG z prawem unijnym, rząd RFN postanowił - wraz z wyrażeniem zgody na wszczęcie procedury PILOT (21.01.2015 r.) - zawiesić stosowanie części postanowień MiLoG. Zawieszenie obejmuje stosowanie wymogów administracyjnych oraz przewidzianych kar pieniężnych za naruszenie MiLoG w odniesieniu do przedsiębiorstw transportowych z siedzibą poza terytorium Niemiec.

Decyzja w sprawie zawieszenia dotyczy jednak jedynie tranzytu *sensu stricto*, nie rozciąga się natomiast na inne formy transportu międzynarodowego i kabotaż. Okres zawieszenia jest zdefiniowany elastycznie - ma ono trwać aż do czasu „wyjaśnienia problemów związanych z prawem UE”<sup>51</sup>. Znaczenie praktyczne tej decyzji jest niewielkie, bowiem bardzo rzadko dochodzi do operacji transportowych tego rodzaju. Byłyby one *notabene* sprzeczne z unijnymi zaleceniami przeciwdziałającymi tzw. pustym przebiegom, m.in. w imię ochrony środowiska naturalnego.

---

wobec RFN na podstawie art. 258 TFUE, nie ma potrzeby wszczynania „indywidualnego” (paralelnego) postępowania przez Polskę (na podstawie art. 259 TFUE). Możliwość taką można będzie rozważyć, jeśli zakres dostosowania MiLoG w ramach postępowania wszczętego przez Komisję względnie w następstwie wyroku TS byłaby w ocenie rządu polskiego niewystarczająca, tj. niezmienione pozostałyby obszary stosowania MiLoG, które budziłyby poważne zastrzeżenia co do ich zgodności z prawem UE.

<sup>51</sup> *Aussetzung der Kontrolle und Ahndung von Verstößen nach dem Mindestlohngesetz bei Personen- und Güterbeförderung aus EU- oder Drittstaaten im reinen Transitverkehr*, por. strona internetowa BMAM, 15.04.2015 r.). Por. też *Interimslösung bei Mindestlohn im reinen Transitverkehr*. Die Bundesministerin für Arbeit und Soziales, A. Nahles, hat sich am 30. Januar 2015 mit ihrem polnischen Amtskollegen, W. Kosiniak-Kamysz in Berlin zu einem Gespräch über die Einführung des gesetzlichen Mindestlohns in Deutschland getroffen (por. strona internetowa BMAM, 15.04.2015 r.).

## 7. Podsumowanie

W świetle powyższych testów stosowanie MiLoG w odniesieniu do kierowców przedsiębiorstw z siedzibą w innych państwach członkowskich (tu: w Polsce) budzi poważne wątpliwości co do zgodności z prawem UE. Niezależnie od postępowania wszczętego przez Komisję Europejską wobec RFN na podstawie art. 258 TFUE, od 1.01.2015 r. trwa stan dużej niepewności prawnej w obrocie gospodarczym z RFN w dziedzinie transportu, wynikający m.in. z braku jasności co do ekwiwalentności elementów płacy minimalnej (które są uwzględniane w świetle MiLoG), czy zakresu stosowania MiLoG w odniesieniu do kabotażu. Niepewność taka sprawia, że znacząca część przedsiębiorstw transportowych (zwłaszcza małe i średnie przedsiębiorstwa, które stanowią większość) działa w atmosferze zagrożenia bankructwem<sup>52</sup>.

Odnosząc powyższe testy badania zgodności MiLoG z prawem unijnym do zasadniczych form transportu międzynarodowego, można wstępnie zarysować następującą skalę problemów.

1) W przypadku tranzytu *sensu stricto* nie dochodzi w ogóle do świadczenia usługi na terytorium Niemiec, co jest zasadniczym warunkiem zastosowania dyrektywy 96/71/WE. Tym samym dyrektywa ta nie może zostać skutecznie powołana jako podstawa wymagania płacy minimalnej na podstawie MiLoG. Dalszą konsekwencją jest to, że zastosowania nie znajduje również dyrektywa 2014/67/UE, która uzasadniałaby wymogi administracyjne, środki kontrolne i kary pieniężne. Uzasadnienie stosowania MiLoG w zakresie tranzytu *sensu stricto* w świetle testów ogólnych też nie jest przekonujące. „Nadrzędny interes ogólny” (ochrona praw pracowniczych), uzasadniający ograniczenie swobody świadczenia usług musi być bowiem interpretowany w świetle zasady proporcjonalności. W tym przypadku „powiązanie z RFN” (jako „życiowym punktem” odniesienia

---

<sup>52</sup> Zob. list przewodniczącego Związku Pracodawców „Transport i Logistyka Polska”, M. Wrońskiego, z 9.07.2015 r. do Prezesa Rady Ministrów, E. Kopacz oraz – z tego samego dnia – list do Ministra Pracy i Spraw Socjalnych, W. Kosiniaka-Kamysza (por. stronę internetową Transportu i Logistyki, 14.07.2015 r.).

pracownika) jest minimalne. Dlatego w świetle ogólnych testów nie da się raczej uzasadnić zgodności z prawem UE ograniczeń wynikających z MiLoG w odniesieniu do unijnej swobody świadczenia usług. Analogicznie należy ocenić interpretację tych ograniczeń (wynikających z MiLoG) w świetle swobody przepływu towarów: stanowią one ograniczenia równoważne do zakazanych ograniczeń ilościowych (art. 34 TFUE), których w przypadku tranzytu *sensu stricto* nie da się - ze względu na naruszenie zasady proporcjonalności - uzasadnić „nadrzędnym interesem ogólnym” (ochroną prac pracowniczych).

2) Inaczej problem wygląda w odniesieniu do kabotażu, bowiem oba rozporządzenia (rozporządzenie nr 1072/2009 w motywie 17 preambuły i rozporządzenie nr 1073/2009 w motywie 11 preambuły) stwierdzają, że „Do przewoźników wykonujących przewozy kabotażowe mają zastosowanie przepisy dyrektywy 96/71/WE (...)” (tym samym w odpowiednim zakresie będzie stosowana dyrektywa 2014/67/UE). Wynikałoby z tego, że w ramach przewozów kabotażowych stosowanie wymogów MiLoG mogłoby znaleźć uzasadnienie zarówno w dyrektywie 96/71/WE, jak i w dyrektywie 2014/67/UE, tym bardziej że jednoznacznie dochodzi w tym przypadku do świadczenia usługi na terytorium państwa przyjmującego (czyli na terytorium RFN)<sup>53</sup>. Niemniej, powyższy wniosek powinien być rozważony i skorygowany w świetle tego, że kabotaż nie ma, co do zasady, charakteru samodzielnego, lecz wykonywany jest zwykle w ramach transportu międzynarodowego. Z punktu widzenia pewności obrotu gospodarczego pożądane byłoby więc sprecyzowanie zakresu przewozów kabotażowych, do których miałyby zastosowanie dyrektywa 96/71/WE (i dyrektywa 2014/67/UE). Brzmienie przepisów obu rozporządzeń wskazywałoby na to, że zakres stosowania obu dyrektyw należałoby interpretować zawężająco - tylko do „wykonywania przewozów kabotażowych”, a więc jedynie w takim przypadku zastosowanie miałyby obie

---

<sup>53</sup> „On the other hand, «cabotage transport operations», in which the various parts of the journey take place within the borders of the same Member State, fall within the scope of Article 1(3)(a) of the Directive<sup>38</sup>”. COMMISSION STAFF WORKING DOCUMENT. Commission's services report on the implementation of Directive 96/71/EC concerning the posting of workers in the framework of the provision of services (COM(2006) 159 final), Bruksela, 4.04.2006 r. SEC(2006) 439, s. 13.

dyrektywy (i ewentualnie MiLoG), a nie wówczas gdy kabotaż stanowi element operacji transportowej obejmującej więcej państw członkowskich (por. następny punkt podsumowania). Wniosek taki potwierdza ogólna zasada interpretacji wyjątków w stosunku do swobód unijnego rynku wewnętrznego, które - stosownie do utrwalonego orzecznictwa TS - muszą być zawsze interpretowane zawężająco, a powoływane wyżej rozporządzenia nakierowane są na umocnienie działania unijnego rynku wewnętrznego.

3) Wreszcie, w grę wchodzi inne operacje transportowe międzynarodowe, podczas których - w toku wykonywania usług transportowych w wielu państwach - dochodzi do wyładunku lub załadunku na terytorium Niemiec. Jak już wspomniano, uzasadnieniem stosowania MiLoG w tym zakresie jest przede wszystkim odwoływanie się do dyrektywy 96/71/WE (dochodzi do świadczenia usługi na terytorium Niemiec). Podstawą takiego stanowiska jest nieskorzystanie przez ustawodawcę niemieckiego z możliwości „elastycznej” interpretacji dyrektywy 96/71/WE, zwłaszcza zaś z możliwości odstąpienia od jej stosowania ze względu na krótki okres trwania lub „niewielki zakres” świadczonej usługi.

Stosownie do enuncjacji w dostępnych publikacjach<sup>54</sup>, Komisja Europejska wychodzi w tym kontekście z założenie, że jeżeli jedna operacja transportowa obejmuje więcej niż 2 państwa, a na terytorium RFN „działalność transportowa” jest mniejsza niż 10%, to taka sytuacja nie byłaby objęta stosowaniem MiLoG. Owa „działalność transportowa” obliczana byłaby jako czas pracy pracownika, dla którego punktem odniesienia byłby dystans przejechanych kilometrów (od miejsca wyjazdu do miejsca docelowego, w którym następuje ostatnie wyładowanie/załadowanie). Propozycja ta jest krytykowana (przy czym krytyka ta wynika zwłaszcza z tego, że brakuje szczegółów obliczania owych 10%), przede wszystkim wskazuje się jednak na to, że miałyby ona niewielkie

---

<sup>54</sup> Przykładowo, M. Pfnür, *MiLoG niegroźny dla większości przewoźników*, *Transport Manager* 2015/3, s. 20–21.

znaczenie dla przedsiębiorstw transportowych z siedzibą w Polsce, bowiem większość tego rodzaju przewozów (obejmujących załadunek lub wyładunek na terytorium RFN) przekracza rozważany przez Komisję pułap<sup>55</sup>.

Propozycja ta bez wątplenia wymaga weryfikacji w świetle wskazanych wyżej zasad - zasady proporcjonalności (w kontekście środka krajowego ustanawiającego płacę minimalną) oraz specyfiki branży transportowej (szczególnie mobilni pracownicy). Głównym punktem odniesienia powinien być nie tylko czas świadczenia usługi i jej niewielki zakres, lecz także stopień „powiązania” pracownika z „kosztami życia” w państwie świadczenia usługi a zarazem - paralelnie - z jego „centrum życiowym” w państwie siedziby przedsiębiorstwa (co wpłynęło na stwierdzenie przez TS, że nie zawsze ustanowienie płacy minimalnej będzie „pożądane i proporcjonalne”). Specyfika transgranicznych operacji transportowych wyraża się w tym, że zasadnicze „centrum życiowe” pracownika pozostaje związane z państwem członkowskim, siedzibą przedsiębiorstwa transportowego, w którym jest zatrudniony, a w większości przypadków świadczenie przez niego usługi w innym państwie członkowskim jest na tyle krótkie, że „powiązanie” z „kosztami życia” w tym państwie jest minimalne lub niewielkie. Zastosowany przez Komisję główny „punkt odniesienia”, odwołujący się do przejechanego dystansu, wymaga weryfikacji z punktu widzenia powyższych uwarunkowań.

4) Zakres wymogów administracyjnych, środków kontroli i groźących kar pieniężnych określonych w MiLoG budzi istotne wątpliwości co do zgodności z prawem unijnym. W przypadku, gdy transport transgraniczny byłby objęty zakresem stosowania dyrektywy 96/71/WE (tj. dochodzi do świadczenia usługi na terytorium RFN), krajowe wymogi administracyjne i środki kontrolne (MiLoG) mogą być legitymowane art. 9 dyrektywy 2014/67/UE. Niemniej, i w tym obszarze - co potwierdzają powoływane już postanowienia dyrektywy 2014/67/UE, określone na szczeblu krajowym (tu: w MiLoG) wymogi administracyjne i środki kontrolne powinny być

---

<sup>55</sup>M. Pfnür, *MiLoG niegroźny dla większości przewoźników ...*, s. 20-21.

„uzasadnione i proporcjonalne zgodnie z prawem UE” (art. 9 ust. 1 dyrektywy 2014/67/UE), a w przypadku jeżeli wychodzą poza katalog określony w art. 9 ust. 1 dyrektywy 2014/67/UE, to muszą się odwoływać do „nowych okoliczności” oraz - poza przestrzeganiem zasady proporcjonalności – zostać dodatkowo uzasadnione. Natomiast stosowanie wymogów administracyjnych i środków kontrolnych określonych w MiLoG w odniesieniu do operacji transportowych poza zakresem stosowania dyrektywy 96/71/WE (zwłaszcza, gdy nie dochodzi w ogóle do „świadczenia usługi” na terytorium RFN lub zakres świadczenia usługi jest niewielki) stanowi jednoznaczne naruszenie zasady proporcjonalności. Ma również protekcyjny oddziaływanie gospodarcze, ponieważ - nakładając na przedsiębiorstwa transportowe nieproporcjonalne obciążenia administracyjne (i związane z tym koszty) zniechęca je do korzystania ze swobód rynku wewnętrznego.

Jeżeli chodzi natomiast o zasady wynikające z prawa unijnego<sup>56</sup>, które dotyczą nakładanych prawem krajowym sankcji, nakierowanych na zagwarantowaniu wykonania prawa UE w państwach członkowskich względnie prowadzących do ograniczenia swobód unijnego rynku wewnętrznego, to dobór sankcji (zasadniczo pozostawiony jest państwu członkowskim UE, przy czym sankcje takie (dotyczące również zapewnienia skuteczności dyrektywy) muszą być: skuteczne, proporcjonalne i odstraszające<sup>57</sup>. Zasada proporcjonalności oznacza natomiast w tym przypadku, że sankcje - po pierwsze - powinny być porównywalne do sankcji stosowanych w przypadku porównywalnego naruszenia prawa krajowego w danym państwie<sup>58</sup>, po drugie - nie mogą przekraczać „ram niezbędnych do osiągnięcia zakładanego celu, w szczególności z wybranymi warunkami kontroli nie może być powiązana sankcja w takim zakresie nieproporcjonalna do popełnionego czynu, że prowadzi do ograniczenia

---

<sup>56</sup> *Wytyczne polityki legislacyjnej i techniki prawodawczej. Zapewnienie skuteczności prawa Unii Europejskiej w polskim prawie krajowym* (opr. J. Barcz, A. Grzelak, M. Kapko, A. Siwek), UKiE, Warszawa 2009, s. 72 (nb. 99–108).

<sup>57</sup> Wyrok TS z 12.09.1996 r. w sprawie C-58/95, *Gallotti i inni*, EU:C:1996:323.

<sup>58</sup> Przykładowo, wyrok TS z 26.10.1995 r. w sprawie C-36/94, *Siesse*, EU:C:1995:351.

wolności ustanowionych Traktatem”<sup>59</sup>. Szczególnie istotny jest ten ostatni aspekt. Oznacza on bowiem, że sankcje krajowe, ingerujące w działanie unijnego rynku wewnętrznego, nie powinny zniechęcać do korzystania ze swobód rynku wewnętrznego, a w szczególności nie mogą wywoływać protekcjonistycznych następstw gospodarczych, polegających na naruszeniu uczciwej konkurencji, a nawet grozić upadkiem przedsiębiorstw konkurencyjnych z siedzibą w innych państwach członkowskich.

Jeżeli chodzi o kary pieniężne przewidziane w MiLoG, to podlegają one weryfikacji co do zgodności z wyżej wymienionymi zasadami - zarówno w zakresie stosowania dyrektywy 96/71/WE (do nałożenia m.in. takich kar zobowiązuje państwa członkowskie art. 20 dyrektywy 2014/67/UE, nie określając jednak ani rodzaju kar, ani wysokości kar pieniężnych), jak i poza zakresem stosowania dyrektywy 96/71/WE.

Z dostępnych informacji wynika, że kary pieniężne przewidziane w MiLoG znacznie przewyższają odpowiednie kary przewidziane przez analogiczne naruszenia niemieckiego prawa krajowego. Następnie, że zastosowanie tak drastycznych kar pieniężnych może prowadzić do upadku przedsiębiorstw transportowych z siedzibą w innych państwach członkowskich (tu: w Polsce), zwłaszcza przedsiębiorstw małych i średnich<sup>60</sup>. Tym samym pozwala to stwierdzić, że ustanowione na mocy MiLoG kary pieniężne naruszają zasadę proporcjonalności, zniechęcają do korzystania ze swobód rynku wewnętrznego i mają przede wszystkim protekcjonistyczny charakter gospodarczy.

\*\*\*

Obecny „stan przejściowy” - do czasu wyjaśnienia zakresu (nie)zgodności MiLoG z prawem UE - charakteryzuje się wielkim stanem niepewności w obrocie gospodarczym, podważającym samą egzystencję

---

<sup>59</sup> Wyrok TS z 16.12.1992 r. w sprawie C-210/91, *Komisja przeciwko Grecji*, EU:C:1992:525.

<sup>60</sup> Por. m.in. A. Kuropatwa, *Niemiecka płaca minimalna kontra jednolity rynek europejski*, Biuletyn Instytutu Zachodniego 2015/185.



znaczącej części przedsiębiorstw transportowych m.in. w Polsce. Jest to stan bez wątpienia sprzeczny z ideą unijnego rynku wewnętrznego. Rozwiązaniem prowizorycznym byłoby rozszerzenie tymczasowego zawieszenia stosowania MiLoG w odniesieniu do międzynarodowych operacji transportowych obejmujące wszystkie obszary MiLoG, kwestionowane w świetle prawa UE. Natomiast rozwiązanie docelowe może mieć różnorodny charakter. Rozwiązanie najbardziej proste z punktu widzenia proceduralnego i negocjacyjnego polegałoby na skorzystaniu przez RFN z wyjątków przewidzianych w dyrektywie 96/71/WE, dotyczących niestosowania dyrektywy ze względu na krótki okres trwania usługi lub jej „niewielki zakres” (możliwych przy delegowaniu do jednego miesiąca), a mających - jak wskazano - istotne uzasadnienie w przypadku szczególnie mobilnych pracowników branży transportowej. Rozwiązanie takie objęłoby większość przypadków wyżej wskazanych głównych form międzynarodowych operacji transportowych, łącznie z kabotażem (dopuszczalne w świetle rozporządzeń przewozy kabotażowe muszą się odbywać - co do zasady - w ciągu jednego tygodnia). Jego elementem musiałyby być również „harmonizacja” elementów składających się na pojęcie płacy minimalnej.

W szerszej perspektywie otwarty pozostaje natomiast zasadniczy problem odnoszący się do relacji między swobodami unijnego rynku wewnętrznego a jego „społecznym wymiarem”, zasygnalizowany w kontrowersyjnych orzeczeniach TS z 11.12. 2007 r. w sprawie C-438/05 *Viking*<sup>61</sup> i z 18 grudnia 2007 r. w sprawie C-341/05 *Laval*<sup>62</sup>. Spór dotyczący oddziaływania krajowych regulacji nt. płacy minimalnej na unijny rynek wewnętrzny, zogniskowany wokół niemieckiej MiLoG, nadał temu problemowi nowy, konfliktogenny wymiar, mogący w konsekwencji prowadzić do poważnych zaburzeń w funkcjonowaniu unijnego rynku wewnętrznego. Tym bardziej że niemiecka MiLoG rozpoczęła „reakcję łańcuchową” i śladem RFN inne najzamożniejsze państwa UE planują wprowadzenie wymogu płacy minimalnej do międzynarodowych operacji

---

<sup>61</sup> EU:C:2007:772.

<sup>62</sup> EU:C:207:809.

transportowych. Sytuacja taka powinna składać się do jak najszybszego znalezienia rozwiązania na szczeblu unijnym, które - z jednej strony - będzie uwzględniać różnice w poziomie życia w poszczególnych państwach członkowskich UE (i odpowiednie – w nawiązaniu do zasady proporcjonalności - powiązanie pracownika z jego „centrum życiowym”), z drugiej zaś strony - wymóg płacy minimalnej w państwie świadczenia usługi, uwzględniający (również w nawiązaniu do zasady proporcjonalności) czas trwania świadczenia usługi oraz „powiązanie” pracownika świadczącego usługę „z kosztami utrzymania w tym państwie członkowskim” (tj. świadczenia usługi)<sup>63</sup>. Będzie to zapewne zasadnicze zadanie, z jakim - w świetle kontrowersji wokół niemieckiej MiLoG - konfrontowana jest Komisja Europejska, władze niemieckie, pozostałe państwa członkowskie UE, a być może także Trybunał Sprawiedliwości.

---

<sup>63</sup> Por. np. interesujące rozważania zawarte w: R. Hennig, *Der deutsche Mindestlohn verunsichert vor allem osteuropäische Transportunternehmen*, DVZ 13.Juli 2015; G. S. Woelke, *MiLoG. Kwestia polityczna czy społeczna*, *Transport Manager* 2015/3, s. 18.

# Unia Europejska a Wielka Brytania - prawne aspekty porozumienia nakierowanego na zapobiegnięcie Brexitowi

(w:) Europejski Przegląd Sądowy 2016, nr 4  
(strony 4-13).

Podczas spotkania 18-19.02.2016 r. szefowie państw i rządów państw członkowskich zebrani w Radzie Europejskiej<sup>1</sup> uzgodnili „Nowe porozumienie dla Zjednoczonego Królestwa w ramach Unii Europejskiej”<sup>2</sup>. Porozumienie to ma ułatwić podjęcie w Wielkiej Brytanii decyzji na rzecz pozostania w Unii Europejskiej. Dyskusja na ten temat trwa w Wielkiej Brytanii od kilku lat, jej ramy polityczne zostały sprecyzowane przez premiera D. Camerona w znanym przemówieniu wygłoszonym w Bloomberg 23.01.2013 r.<sup>3</sup>, a ewentualne przeważenie głosów eurosceptycznych i wystąpienie Wielkiej Brytanii z UE miałyby bardzo poważne konsekwencje zarówno dla Unii, jak i dla samej Wielkiej Brytanii<sup>4</sup>. Zawarte porozumienie ma więc istotne znaczenie polityczne, tym bardziej, że niezwłocznie po jego uzgodnieniu na 23.06.2016 r. został ustalony termin referendum w Wielkiej Brytanii w sprawie członkostwa w UE. Porozumienie to jest również niezmiernie interesującym pakietem dokumentów, o różnym charakterze z prawnego punktu widzenia. W

---

<sup>1</sup> Konkluzje Rady Europejskiej z posiedzenia 18-19.02.2016 r., Bruksela, 19.02.2016 r., EUCO 1/16.

<sup>2</sup> Tekst tego porozumienia został też zamieszczony w: Dz. Urz. UE C 69 z 23.02.2016 r., s. 1.

<sup>3</sup> Zob. N. von Ondarza, *Großbritannien und die EU-Reform. Empfehlungen für den Umgang mit den britischen Forderungen an die Europäische Union*, Stiftung Wissenschaft und Politik, Berlin - luty 2014 r.

<sup>4</sup> Zob. P. Van Ham, *Brexit: Strategic Consequences for Europe. A Scenario Study. Clingendael Report*. The Clingendael Institute. Haga, luty 2016 r.; N. Witney, *Brexit to Nowhere: the Foreign Policy Consequences of „out”*. European Council on Foreign Relations, listopad 2015 r.

niniejszym artykule podjęto próbę analizy właśnie tych aspektów tego porozumienia.

## 1. Uwagi wstępne

Przyjęcie „Nowego porozumienia” poprzedzone było wielomiesięcznymi negocjacjami w formule bilateralnej (głównie między premierem D. Cameronem a szefami rządów innych państw członkowskich UE) oraz negocjacjami między państwami członkowskimi, moderowanymi przez przewodniczącego Rady Europejskiej D. Tuska<sup>5</sup>. Istotnymi etapami tych negocjacji był list premiera D. Camerona z 10.11.2015 r. do przewodniczącego D. Tuska, precyzujący obszary reform UE, które byłyby warunkiem pozostania Wielkiej Brytanii w UE<sup>6</sup>, a następnie pismo z 2.02.2016 r. przewodniczącego D. Tuska do członków Rady Europejskiej w sprawie „porozumienia dla Zjednoczonego Królestwa w ramach Unii Europejskiej”, do którego dołączono projekt dokumentów mających składać się na to porozumienie<sup>7</sup>.

Znaczenie ostatecznie uzgodnionego „Nowego porozumienia” określone jest kilkoma istotnymi czynnikami<sup>8</sup>:

- stwarza ono „materię polityczną” dla premiera D. Camerona w debacie wewnątrzbrytyjskiej przed referendum na rzecz zachowania przez Wielką Brytanię członkostwa w UE;

---

<sup>5</sup> Kalendarium tych negocjacji zob. *Wielka Brytania w UE - nowe porozumienie*, por. <http://www.consilium.europa.eu/pl/policies/uk/2016-uk-settlement-process-timeline/>.

<sup>6</sup> *Wielka Brytania w UE...*

<sup>7</sup> *Wielka Brytania w UE...*

<sup>8</sup> Zob. S. Weiss, S. Blockmans, *The EU deal to avoid Brexit: Take it or leave it*, CEPS Special Report luty 2016/131, s. 1–2.

- podkreśla ono jednoznacznie fakt zróżnicowania wewnętrznego w UE oraz możliwość wyboru przez państwa członkowskie „różnych ścieżek” w ramach integracji europejskiej;
- zarazem też może dawać asumpt innym państwom członkowskim do wywierania nacisku - z odwołaniem się do możliwości wystąpienia - aby śladem Wielkiej Brytanii uzyskać „specjalny status” w ramach UE (Plexit, Frexit);
- wreszcie, jeżeli chodzi o ograniczenie świadczeń socjalnych w stosunku do przemieszczających się obywateli Unii, w ramach „Nowego porozumienia” proponowane są zmiany, wpisujące się w ograniczanie tzw. dumpingu socjalnego, wyznaczając (wraz z coraz wyraźniej rysującym się kierunkiem w dyskusji nad płacą minimalną) granicę między ekonomiczną efektywnością unijnego rynku wewnętrznego a społecznym wymiarem tego rynku; przy czym coraz wyraźniej widać, że granica ta przesuwana się na niekorzyść mniej zamożnych państw członkowskich, a w przypadku „Nowego porozumienia” negatywnie „dotknięci” zostaną głównie migrujący w ramach UE obywatele polscy.

Przed przejściem do szczegółowej analizy porozumienia należy jeszcze odnotować, że na poszczególnych etapach rozwoju integracji europejskiej państwa członkowskie wykazywały znaczny stopień zrozumienia i elastyczności, aby „ułatwić” tym spośród nich, w których występowały trudności wewnętrzne polityczne, ratyfikację kolejnych traktatów rewizyjnych. Sama Wielka Brytania - jak skrupulatnie wyliczono w „Nowym porozumieniu” - ma obecnie siedem wyłączeń z ważnych obszarów polityk unijnych (w tym wyłączenia dotyczące udziału w strefie euro, w obszarze Schengen, w istotnych częściach przestrzeni Wolności, Bezpieczeństwa i Sprawiedliwości PWBiS). Z okresu procesu ratyfikacyjnego Traktatu z Lizbony<sup>9</sup> znane są „specjalne gwarancje” uzgodnione w odniesieniu do

---

<sup>9</sup> Traktat z Lizbony zmieniający Traktat o Unii Europejskiej i Traktat ustanawiający Wspólnotę Europejską (Dz. Urz. UE C 306 z 17.12.2007 r.), dalej jako TL (podpisany 13.12.2007 r., wszedł w życie 1 grudnia 2009 r.).

Irlandii (które znalazły wyraz w tzw. protokole irlandzkim) oraz w stosunku do Czech (gwarancja przystąpienia Czech do brytyjsko-polskiego protokołu nr 30 w sprawie stosowania Karty Praw Podstawowych Unii Europejskiej<sup>10</sup>, z której Czechy ostatecznie nie skorzystały)<sup>11</sup>.

Z dotychczasowych doświadczeń w tej mierze wynika, że większość owych „gwarancji” polega na podkreśleniu i wydobyciu z Traktatów elementów, które mogą mieć znaczenie w debacie publicznej (mają one charakter „przypomnień” o charakterze deklaratoryjnym), natomiast jedynie w ograniczonym stopniu ingerują one w prawo unijne. Tak jest też w przypadku „Nowego porozumienia”<sup>12</sup>, przy czym zobowiązania prawne zawarte w tym porozumieniu nawiązują do wcześniejszych formuł, które nie wzbudziły zastrzeżeń z punktu widzenia zgodności z Traktatami stanowiącymi podstawę UE.

## 2. Struktura „Nowego porozumienia”

Zakres przedmiotowy „Nowego porozumienia” został wstępnie nakreślony w liście premiera D. Camerona z 10.11.2015 r., w którym wskazał on cztery obszary regulacji, warunkujących pozostanie Wielkiej Brytanii w UE<sup>13</sup>. Stały się one punktem wyjścia dla propozycji przedłożonych 2.02.2016 r. przez przewodniczącego Rady Europejskiej D. Tuska<sup>14</sup> i znalazły wyraz w ostatecznym „Nowym porozumieniu”. Chodzi o następujące cztery obszary:

---

<sup>10</sup> Dz. Urz. UE C 326 z 2012 r., s. 391, dalej jako KPP lub Karta.

<sup>11</sup> Zob. M. Nowacki, *Zwykła procedura zmiany (traktat rewizyjny): protokoły hiszpański, czeski i irlandzki w: Rewizja Traktatów stanowiących podstawę Unii Europejskiej po wejściu w życie Traktatu z Lizbony. Praktyka, problemy prawne i proceduralne*, J. Barcz (red.), Warszawa 2012, s. 87.

<sup>12</sup> Zob. Y. Bertoincini, A. Dauvergne, A. Vitorino, *The EU-UK Agreement: Much Ado about (almost) nothing?*, Jacques Delors Institute. Viewpoint, 26.02.2016 r.

<sup>13</sup> Szerzej V. Miller, *EU reform negotiations: what's going on?*, House of Commons. Library. Briefing Paper. Number 7311, 5.01.2016 r.

<sup>14</sup> Szerzej V. Miller, *UK's EU reform negotiations: the Tusk package*, House of Commons. Library.

- zagwarantowanie statusu państw członkowskich spoza strefy euro wobec procesu reformy (konsolidacji) tej strefy (w „Nowym porozumieniu” stosowne regulacje znajdują się pod tytułem „Zarządzanie gospodarcze”);
- umocnienie konkurencyjności UE oraz usprawnienie legislacji unijnej (w „Nowym porozumieniu” stosowne regulacje znajdują się pod tytułem „Konkurencyjność”);
- podkreślenie wiodącej roli państw członkowskich w UE oraz jej wewnętrznego zróżnicowania (w „Nowym porozumieniu” stosowne regulacje znajdują się pod tytułem „Suwerenność”);
- ograniczenie świadczeń związanych z prawem obywatela Unii do przemieszczenia się, w tym ze statusem pracownika migrującego (w „Nowym porozumieniu” stosowne regulacje znajdują się pod tytułem „Świadczenia społeczne i swobodny przepływ”).

Powyższe obszary uregulowane zostały w „Nowym porozumieniu” w następujących siedmiu dokumentach<sup>15</sup> o różnym charakterze - po części prawnym, po części politycznym:

- decyzji szefów państw lub rządów, zebranych w Radzie Europejskiej, dotyczącej „Nowego porozumienia” dla Zjednoczonego Królestwa w ramach Unii Europejskiej (załącznik I);
- oświadczeniu zawierającym projekt decyzji Rady w sprawie przepisów szczegółowych dotyczących skutecznego zarządzania unią bankową i skutkami dalszej integracji strefy euro (załącznik II);

---

Briefing Paper. Number 7497, 9.02.2016 r.

<sup>15</sup> Zob. pkt 2 konkluzji Rady Europejskiej z posiedzenia 18-19.02.2016 r. Poszczególne dokumenty znajdują się w załącznikach do tych konkluzji.

- deklaracji Rady Europejskiej w sprawie konkurencyjności (załącznik III);
- deklaracji Komisji Europejskiej (dalej jako Komisja) w sprawie mechanizmu wdrażania zasady pomocniczości i mechanizmu wdrażania redukcji obciążeń (załącznik IV);
- deklaracji Komisji w sprawie indeksacji świadczeń na dzieci eksportowanych do państwa członkowskiego innego niż to, w którym przebywa pracownik (załącznik V);
- deklaracji Komisji w sprawie mechanizmu ochronnego, dotyczącego możliwości ograniczenia świadczeń pracowniczych (załącznik VI);
- deklaracji Komisji w sprawie kwestii związanych z nadużywaniem prawa do swobodnego przepływu osób (załącznik VII).

### **3. Charakter „Nowego porozumienia” i wchodzących w jego skład dokumentów**

Charakter powyższych dokumentów, składających się na porozumienie jest - jak wspomniano - zróżnicowany. Charakter prawny (choć różny) mają - decyzja szefów państw lub rządów zebranych w Radzie Europejskiej, dotycząca „Nowego porozumienia” dla Zjednoczonego Królestwa w ramach UE oraz (przyszła) decyzja Rady w sprawie przepisów szczegółowych dotyczących skutecznego zarządzania unią bankową i skutkami dalszej integracji strefy euro. Natomiast pozostałe dokumenty, określane jako deklaracje (jedna Rady Europejskiej i cztery Komisji Europejskiej) mają charakter polityczny, choć ich znaczenie może być istotne (zawierają one na przykład zobowiązania Komisji do podjęcia określonych działań w toku unijnej procedury legislacyjnej względnie uruchomienia uzgodnionych mechanizmów).

W tym kontekście należy również wskazać, że z „Nowego porozumienia” wynika zobowiązanie do nowelizacji trzech istotnych aktów



unijnego prawa pochodnego: dyrektywy 2004/38/WE w sprawie prawa obywateli Unii i członków ich rodzin do swobodnego przemieszczania się i pobytu na terytorium państw członkowskich<sup>16</sup>, rozporządzenia Rady (UE) nr 492/2011 w sprawie swobodnego przepływu pracowników wewnątrz Unii<sup>17</sup> i rozporządzenia Rady (WE) nr 833/2004 w sprawie koordynacji systemów zabezpieczenia społecznego<sup>18</sup> oraz do włączenia niektórych elementów porozumienia do Traktatów stanowiących podstawę UE „w czasie ich następnego przeglądu zgodnie z odpowiednimi postanowieniami Traktatów oraz odpowiednimi wymogami konstytucyjnymi państw członkowskich”.

Zanim przejdziemy do analizy powyższych zobowiązań należy wskazać, że zastosowany w polskiej wersji językowej termin „(Nowe) porozumienie” nie jest zbyt fortunny. Sugerowałby on, że mamy do czynienia z jednolitym dokumentem o charakterze porozumienia w rozumieniu prawa międzynarodowego. Tymczasem chodzi o pakiet dokumentów różnego rodzaju i o różnym charakterze. Trafniejszy termin zastosowano w innych językach - w języku angielskim *New Settlement*, czy w języku niemieckim *Eine neue Regelung*. Co prawda, nazwa nie musi przesądzać charakteru dokumentu, niemniej bardziej przejrzysty byłby termin precyzyjniej odpowiadający innym wersjom językowym - „nowe uregulowanie” względnie „nowe uzgodnienie”, wskazujący na złożoną strukturę osiągniętego porozumienia.

Przyjrzyjmy się teraz charakterowi poszczególnych dokumentów składających się na porozumienie.

- Bez wątplenia centralne znaczenie wśród tych dokumentów ma decyzja szefów państw lub rządów zebranych w Radzie Europejskiej dotycząca „Nowego porozumienia” dla Zjednoczonego Królestwa w

---

<sup>16</sup> Dz. Urz. UE L 158 z 2004 r., s. 77, dalej jako dyrektywa 2004/38/WE.

<sup>17</sup> Dz. Urz. UE L 141 z 2011 r., s. 1, dalej jako rozporządzenie nr 492/2011.

<sup>18</sup> Dz. Urz. UE L 166 z 2004 r., s. 1, dalej jako rozporządzenie nr 833/2004.

ramach UE (załącznik I, dalej jako decyzja w sprawie „Nowego porozumienia”). Stanowi ona rodzaj „przewodnika” po pozostałych elementach „Nowego porozumienia”, zawiera istotne postanowienia merytoryczne oraz zobowiązania do podjęcia dalszych działań, w tym legislacyjnych. Wokół charakteru tej decyzji koncentrowała się też ostra dyskusja w ramach Rady Europejskiej co do wiążącego zakresu uzgadnianych gwarancji dla Wielkiej Brytanii<sup>19</sup>, która oczekiwała (por. list premiera D. Camerona z 10.11.2015 r.) uzgodnień „formalnych, prawnie wiążących” (ang. *formal, legally binding*). Wychodząc naprzeciw tym oczekiwaniom, w pkt 3 konkluzji podkreślono, że decyzja dotycząca „Nowego porozumienia” „daje gwarancję prawną” w odniesieniu do obaw Wielkiej Brytanii, oraz iż „decyzja ta jest prawnie wiążąca i może zostać zmieniona i uchylona tylko za porozumieniem szefów państw lub rządów państw członkowskich Unii Europejskiej”<sup>20</sup>. Postanowienia te, poza potwierdzeniem prawnie wiążącego charakteru decyzji, nie są wystarczające dla jej precyzyjnej kwalifikacji. W preambule decyzji nie jest wskazana żadna podstawa prawna określona w Traktatach stanowiących podstawę Unii, która upoważniałaby Radę Europejską do podjęcia tego rodzaju decyzji. Nie jest to więc akt prawny Rady Europejskiej jako instytucji UE (art. 13 ust. 1 TUE), w tym podjęty w ramach procedury „kładki” (art. 48 ust. 6 TUE), a tym bardziej decyzja ta nie może być kwalifikowana jako traktat rewizyjny (art. 48 ust. 2–5 TUE). Istotne znaczenie dla kwalifikacji prawnej tej decyzji ma sformułowanie zawarte w jej nazwie, że podjęta została przez przedstawicieli państw „zebranych w Radzie Europejskiej” (analogicznie w motywie pierwszym preambuły decyzji). Ponieważ jednoznacznie została sprecyzowana wola stron dotycząca „prawnie wiążącego” charakteru decyzji, należy ją zakwalifikować jako (uproszczoną) umowę międzynarodową w rozumieniu prawa międzynarodowego<sup>21</sup>. Nie jest to ewenement, ponieważ tego rodzaju

---

<sup>19</sup> Zob. S. Weiss, S. Blockmans, *The EU deal to avoid Brexit...*, s. 11.

<sup>20</sup> Konkluzje Rady Europejskiej z posiedzenia 18-19.02.2016 r.

<sup>21</sup> Decyzja ta bez wątplenia spełnia kryteria pozwalające kwalifikować dany akt uzgodniony przez

akty prawne (decyzje) były już podejmowane przez przedstawicieli państw członkowskich „zebranych” zarówno w Radzie, jak i w Radzie Europejskiej, także wówczas, gdy Rada Europejska nie była jeszcze instytucją unijną (dawniej wspólnotową). Jako przykład decyzji przedstawicieli państw „zebranych w Radzie Europejskiej” - interesujący w kontekście analizowanego problemu - wskazać można na decyzję szefów państw lub rządów zebranych w ramach Rady Europejskiej w Edynburgu 11 i 12.12.1992 r. dotyczącą niektórych problemów poruszonych przez Danię w kwestii Traktatu o Unii Europejskiej<sup>22</sup> (do tej decyzji jeszcze powrócimy, ponieważ była ona przedmiotem zainteresowania Trybunału Sprawiedliwości, dalej jako TS). Wskazanie na Radę Europejską (czy Radę) służy w tym przypadku określeniu grupy państw, których przedstawiciele podejmują decyzję (umowę międzynarodową), służącą przede wszystkim interpretacji uprzednio zawartych przez nie umów - Traktatów stanowiących podstawę UE. Tego rodzaju decyzje (umowy międzynarodowe) przedstawicieli państw członkowskich UE „zebranych” w Radzie względnie Radzie Europejskiej są mocno powiązane z prawem unijnym (muszą być zgodne z Traktami), służą - jak wspomniano wyżej - przede wszystkim ich interpretacji, nie są, co prawda, aktami prawa unijnego, ale czasami w doktrynie kwalifikuje się je jako wchodzące w zakres unijnego *acquis* (publikowane są w serii „C” Dziennika Urzędowego UE), a w sprawie procedury związania się nimi przez poszczególne państwa decyduje ich prawo krajowe<sup>23</sup>. Trybunał Sprawiedliwości nie ma, co prawda, kompetencji do zajmowania się takimi aktami prawnymi, niemniej może się do nich odnosić, badając relacje między prawem międzynarodowym a prawem unijnym. W kontekście wspomnianej wyżej decyzji z Edynburga TS uznał tego rodzaju akty (umowy międzynarodowe) za „instrumenty wykładni”

---

państwa jako umowę międzynarodową. Zob. A. Wyrozumska, *Umowy międzynarodowe. Teoria i praktyka*, Warszawa 2006, s. 31, zwłaszcza s. 93-94.

<sup>22</sup> Dz. Urz. WE C 348 z 1992 r., s. 1.

<sup>23</sup> Zob. J. Barcz, M. Górka, A. Wyrozumska, *Instytucje i prawo Unii Europejskiej*, Warszawa 2015, s. 240-241.

Traktatów<sup>24</sup>. Wynika to też z motywu drugiego decyzji dotyczącej „Nowego porozumienia”, w którym podkreślono, że ma ona służyć jako „narzędzie wykładni Traktatów”. Jest to zgodne z zasadą interpretacji umów międzynarodowych, stosownie do której przy interpretacji umowy należy brać pod uwagę, łącznie z kontekstem, „każde późniejsze porozumienie między stronami, dotyczące interpretacji traktatu lub stosowania jego postanowień” - lit. b ust. 3 art. 31 Konwencji wiedeńskiej o prawie traktatów<sup>25</sup>. Zarazem jednak w konkluzjach<sup>26</sup> oraz w decyzji dotyczącej „Nowego porozumienia”<sup>27</sup> wytyczono jednoznaczne ramy takiej interpretacji - musi być ona zgodna z Traktatami stanowiącymi podstawę UE. Jest to wytyczna interpretacyjna o zasadniczym znaczeniu, odnosząca się do całego pakietu dokumentów, składających się na „Nowe porozumienie”: gdyby w toku ich stosowania powstały wątpliwości co do zgodności zawartych w nich mechanizmów z Traktatami, miarodajna będzie wykładnia zgodna z Traktatami.

- Decyzja Rady w sprawie przepisów szczegółowych dotyczących skutecznego zarządzania unią bankową i skutkami dalszej integracji strefy euro, której projekt zawarty jest w załączniku II, będzie po wejściu w życie aktem unijnego prawa pochodnego. Jest ona aktem uzupełniającym decyzję Rady (WE) 2009/857, uzgodnioną 13.12.2007 r. (w związku z podpisaniem TL), która weszła w życie 1.12.2009 r. wraz z tym Traktatem<sup>28</sup>. Do wówczas sprecyzowanej tzw. formuły z

---

<sup>24</sup> Zob. motyw 40 uzasadnienia wyroku TS z 2.03.2010 r. w sprawie C-135/08, *Janko Rottman, przeciwko Freistadt Bayern* EU:C:2010:104.

<sup>25</sup> Dz.U. 1990, nr 74, poz. 439, załącznik.

<sup>26</sup> Pkt 3 konkluzji Rady Europejskiej z posiedzenia 18–19.02, 2016 r.

<sup>27</sup> Motyw drugi preambuły decyzji.

<sup>28</sup> Decyzja Rady z 13.12.2007 r. odnosząca się do wykonania art. 9c ust. 4 Traktatu o Unii Europejskiej i art. 205 ust. 2 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej w okresie między 1.11.2014 r. a 31.03.2017 r. i od 1.04.2017 r. (2009/857/WE) (Dz. Urz. UE L 314 z 2009 r., s. 73).

Janiny (Joaniny), dotyczącej procedury podejmowania w Radzie decyzji większością kwalifikowaną, dodaje ona nowy, podobny mechanizm (dlatego zastosowana w tym artykule nazwa tego mechanizmu „Mechanizm Janina II” - o czym będzie szczegółowo dalej).

- Decyzja w sprawie „Nowego porozumienia” zawiera zobowiązanie państw członkowskich (wsparte odpowiednimi zobowiązaniami Komisji Europejskiej do wystąpienia z inicjatywą legislacyjną) do nowelizacji trzech istotnych aktów unijnego prawa pochodnego - dyrektywy 2004/38/WE, rozporządzenia nr 833/2004 i rozporządzenia nr 492/2011. Stosowne akty nowelizacyjne będą oczywiście aktami unijnego prawa pochodnego. Istotne problemy mogą być związane z tym, że we wszystkich przypadkach akty nowelizacyjne będą uchwalane w drodze zwykłej procedury ustawodawczej, w której współ-legislatorem jest Parlament Europejski. Co prawda, trójka negocjatorów ze strony Parlamentu Europejskiego uczestniczyła w negocjacjach podczas spotkania Rady Europejskiej, a premier D. Cameron podejmował działania na rzecz pozyskania największych ugrupowań politycznych Parlamentu na rzecz „Nowego porozumienia”, niemniej jego ostateczna decyzja (podejmowana zwykłą większością głosów) jest sprawą otwartą. Należy również wziąć pod uwagę, że stosowne wnioski legislacyjne Komisji będą przedmiotem przeglądu parlamentów narodowych co do zgodności z zasadą pomocniczości, a w przypadku nowelizacji rozporządzenia nr 833/2004/WE procedura legislacyjna przewiduje dodatkowo tzw. hamulec bezpieczeństwa (ak. 2 art. 48 TFUE), choć - ponieważ sprawa została uzgodniona między państwami członkowskimi - odwołanie się do tej procedury raczej nie nastąpi.
- W dwóch miejscach decyzja w sprawie „Nowego porozumienia” (pkt 7 sekcji A i pkt 1 sekcji C) zapowiada, że „istota” podjętych w decyzji uzgodnień „zostanie włączona do Traktatów w czasie ich następnego przeglądu zgodnie z odpowiednimi postanowieniami Traktatów oraz z odpowiednimi wymogami konstytucyjnymi państw członkowskich”.

Powyższe postanowienia nie precyzują ani daty takiego „przeгляdu”, ani procedury zmiany Traktatów przewidzianej dla „włączenia” do nich „istotny” wskazanych w decyzji uzgodnień. Nie bez racji zakłada się, że stosowna zmiana Traktatów nie może nastąpić ze względów politycznych wcześniej, niż po wyborach prezydenckich we Francji i parlamentarnych wyborach do Bundestagu w RFN, a więc najwcześniej pod koniec 2017 r.<sup>29</sup>. Jak się wydaje, jest to jednak założenie zbyt ambitne, ponieważ poważne ingerencje w treść Traktatów zakłada również program ustanawiania „rzeczywistej” Unii Gospodarczej i Walutowej (rozpisany do 2025 r.)<sup>30</sup>, a państwa członkowskie nie zdecydują się raczej na wieloetapową rewizję Traktatów, zwłaszcza jeżeli miałyby być ona przeprowadzona w drodze zwykłej procedury zmiany (tj. traktatu rewizyjnego). Nie można oczywiście wykluczyć sięgnięcia przez państwa członkowskie do procedury kładki określonej w art. 48 ust. 6 TUE w odniesieniu do „istoty” sekcji A decyzji, w grę wchodzi bowiem materie objęte częścią III TFUE, a w sekcji tej nie chodzi o rozszerzenie kompetencji Unii. Niemniej jednak, problematyka tej sekcji („Zarządzanie gospodarcze”) zbyt mocno łączy się z procesem ustanawiania „rzeczywistej” Unii Gospodarczej i Walutowej UGiW, aby państwa członkowskie zdecydowały się na rozdzielenie tych spraw i – do tego - podjęły polityczne ryzyko zablokowania na szczeblu krajowym zmiany Traktatów w mało znaczącym zakresie (decyzja Rady Europejskiej podjęta na podstawie art. 48 ust. 6 TUE, przeprowadzająca zmiany Traktatów, musi być „zatwierdzona” w państwach członkowskich zgodnie z ich wymogami konstytucyjnymi), w sytuacji, gdy niezbędne będą głębsze reformy strefy euro. Poza tym zakładane „włączenie” do Traktatów „istoty” sekcji C (a więc drugiego obszaru), dotyczy postanowień Traktatu o Unii Europejskiej,

---

<sup>29</sup> Zob. S. Weiss, S. Blockmans, *The EU deal to avoid Brexit...*, s. 12.

<sup>30</sup> Zob. J. Barcz, *Główne kierunki reformy ustrojowej post-lizbońskiej Unii Europejskiej*, Warszawa 2015, s. 131. Książka wydana w formule Open Access, por. [www.janbarcz.prv.pl](http://www.janbarcz.prv.pl)

a tym samym musi być przeprowadzone na mocy traktatu rewi-  
zyjnego.

- W ramach porozumienia znajduje się jeszcze jedna deklaracja Rady Europejskiej oraz cztery deklaracje Komisji Europejskiej. Dokumenty te mają znaczenie polityczne, choć ich znaczenie praktyczne w powiązaniu z pozostałymi dokumentami jest istotne. Zawierają one bowiem „przypomnienia” tych zobowiązań, wynikających już z prawa unijnego, które mogą mieć istotne znaczenie w przedreferendalnej debacie publicznej w Wielkiej Brytanii, zobowiązania Komisji do wystąpienia z wnioskami legislacyjnymi w odniesieniu do aktów prawa pochodnego, które w związku z decyzją w sprawie „Nowego porozumienia” miałyby zostać znowelizowane, zobowiązania Komisji co do działań w ramach mechanizmów ustanawianych na mocy obu decyzji oraz ustanawiają polityczne procedury przeglądowe.

#### 4. Wejście w życie „Nowego porozumienia”

Obok zakresu nadania „prawnej mocy wiążącej” gwarancjom na rzecz Wielkiej Brytanii, drugim istotnym i kontrowersyjnym problemem było powiązanie podjętych ustaleń z decyzją Wielkiej Brytanii o pozostaniu w UE lub opuszczeniu Unii. Pozostałe państwa członkowskie dążyły do uniknięcia sytuacji, w której Wielka Brytania zaczęłaby eskalować swoje oczekiwania w toku przygotowań przedreferendalnych, czy też odwołując się do ewentualnych przyszłych referendum po podjęciu decyzji o pozostaniu w UE. Wyrazem tych dążeń są dwie istotne klauzule zawarte w „Nowym porozumieniu”, które wyznaczają warunki jego wejścia w życie oraz „wygaszenia”: *take it or leave clause* i *self-distract clause*<sup>31</sup>. Stosownie do tej pierwszej klauzuli uzgodnienia zawarte w porozumieniu stanowią „właściwą” odpowiedź na obawy Wielkiej Brytanii<sup>32</sup>, w związku z czym nie należy się spodziewać żadnych dalszych gwarancji. Według natomiast

---

<sup>31</sup> Zob. S. Weiss, S. Blockmans, *The EU deal to avoid Brexit...*, s. 2.

<sup>32</sup> Pkt 2 konkluzji Rady Europejskiej z posiedzenia 18–19.02.2016 r.

drugiej klauzuli, w przypadku decyzji o wyjściu Wielkiej Brytanii z Unii całe porozumienie staje się bezprzedmiotowe (przestaje obowiązywać).

Kwestia „wejścia w życie” i „wygaszenia” „Nowego porozumienia” jest dwupłaszczyznowa.

- **Po pierwsze** - istotne postanowienia w tej dziedzinie zawierają konkluzje Rady Europejskiej z posiedzenia 18-9.02.2016 r. Mają one - podobnie jak same konkluzje - charakter polityczny. Z jednej strony, wskazuje się (pkt 2 konkluzji), że dokumenty składające się na „Nowe porozumienie” „staną się skuteczne” w dniu, w którym rząd Wielkiej Brytanii poinformuje Sekretarza Generalnego Rady, że pozostaje ona w UE (analogiczna klauzula odnosi się do decyzji Rady Europejskiej dotyczącej „Nowego porozumienia” - pkt 3 konkluzji). Z drugiej strony, w pkt 4 konkluzji stwierdza się, że „ (...) jeśli wyniki referendum w Zjednoczonym Królestwie będą oznaczały opuszczenie przez to państwo Unii Europejskiej, zestaw ustaleń (dokumenty składające się na porozumienie - przyp. J.B.) przestaje obowiązywać”.
- **Po drugie** - decyzja Rady Europejskiej dotycząca „Nowego porozumienia” w sekcji E (Stosowanie i przepisy końcowe) pkt 2 zawiera analogiczne postanowienie co do dnia, w którym „staje się skuteczna”.

Powyższa dwupłaszczyznowość ma swoje uzasadnienie w zróżnicowanym charakterze dokumentów składających się na porozumienie. W znaczeniu politycznym zobowiązania zawarte w „Nowym porozumieniu” (konkluzje) obowiązują państwa członkowskie od chwili ich podjęcia, niemniej „skuteczność” - zarówno dokumentów o charakterze prawnym, jak i politycznym - rozpocznie się z dniem formalnego poinformowania, że Wielka Brytania pozostaje w Unii. Klauzula ta znalazła wyraz również w dokumencie o charakterze prawnym - decyzji Rady Europejskiej dotyczącej „Nowego porozumienia” oraz - pośrednio - w drugim dokumencie prawnym – (projekcie) decyzji Rady w sprawie szczegółowych przepisów dotyczących skutecznego zarządzania unią bankową oraz skutkami



integracji strefy euro (w art. 2 tej decyzji stwierdza się: „Niniejsza decyzja (...) wchodzi w życie w dniu, w którym skuteczna stanie się decyzja (Rady Europejskiej - przyp. J.B.). Przystaje obowiązywać, jeśli przestanie obowiązywać ta druga decyzja”).

Z tych złożonych postanowień konkluzji Rady Europejskiej oraz obu decyzji wynikają następujące wnioski:

- konkluzje Rady Europejskiej dotyczące „Nowego porozumienia” obowiązują w rozumieniu politycznych od dnia ich przyjęcia;
- decyzja Rady Europejskiej dotycząca „Nowego porozumienia”, jako (uproszczona) umowa międzynarodowa obowiązuje również do dnia jej przyjęcia (nic innego nie wynika z jej postanowień), niemniej staje się „skuteczna” dopiero w dniu formalnego poinformowania, że Wielka Brytania pozostaje w UE;
- z kolei wejście w życie decyzji Rady uzależnione jest od dnia, w którym decyzja Rady Europejskiej staje się „skuteczna”;
- konkluzje Rady Europejskiej w pkt 2 gwarantują, że również dokumenty polityczne, składające się na porozumienie, stają się skuteczne dopiero w tym samym dniu;
- w końcu, postanowienia punktu drugiego konkluzji stwierdzają, że cały pakiet dokumentów składających się na porozumienie „przestanie obowiązywać”, jeżeli „wyniki referendum w Zjednoczonym Królestwie będą oznaczały opuszczenie przez to państwo Unii Europejskiej”; klauzula taka musiała (i mogła) zostać zawarta w konkluzjach, ponieważ - po pierwsze - dotyczy ona całego pakietu dokumentów (również o charakterze politycznym), po drugie - państwa członkowskie UE jako strony decyzji (umowy międzynarodowej) zawartej podczas „zebrania w Radzie Europejskiej” mogły uzgodnić również zakończenie obowiązywania tej decyzji (pod ustalonym warunkiem), natomiast - po trzecie - w

stosunku do projektowanej decyzji Rady nie ma to o tyle znaczenia, że decyzja taka weszłaby w życie dopiero z dniem, w którym „skuteczna” stałaby się decyzja dotycząca „Nowego porozumienia”; w przypadku negatywnego wyniku referendum decyzja dotycząca „Nowego porozumienia” nie stanie się natomiast „skuteczna”, a tym samym decyzja Rady nie wejdzie w ogóle w życie; stąd chyba niepotrzebnie w art. 2 projektu decyzji Rady znajduje się dodatkowa gwarancja, że „przestaje ona obowiązywać, jeżeli przestaje obowiązywać” decyzja Rady Europejskiej, w takiej bowiem sytuacji decyzja Rady i tak nie wejdzie w życie.

W związku z powyższymi gwarancjami pożądanym jest odniesieniu się do dwóch jeszcze kwestii.

- **Po pierwsze** - należy się zastanowić nad znaczeniem odesłania do „wyników referendum”, które prowadziłyby do opuszczenia przez Wielką Brytanię Unii Europejskiej, jako przesłanki stwierdzenia, że cały pakiet dokumentów, składających się na porozumienie przestaje wówczas obowiązywać. Jest to istotne doprecyzowanie klauzuli *take it or leave*. Oznacza bowiem, że wraz z negatywnym wynikiem referendum pakiet ten przestaje obowiązywać, co jest o tyle istotne, że proces występowania z UE (art. 50 TUE) może trwać do 2 lat (a nawet dłużej). W tym czasie uzgodniony pakiet, składający się na „Nowe porozumienie”, nie będzie już obowiązywać.
- Może to mieć - **po drugie** - dalsze istotne konsekwencje. Nie można bowiem wykluczyć, że w toku negocjacji nad umową w sprawie wystąpienia z Unii zmieni się w Wielkiej Brytanii (pod wpływem potencjalnych kosztów wystąpienia) nastawienie do tego problemu. Wówczas nie będzie wchodziła w grę możliwość powrotu do „Nowego porozumienia” (które nie będzie już obowiązywało” - klauzula *self-distract*). Przy restryktywnej interpretacji tej klauzuli mogłoby to oznaczać, iż do uzgodnień „Nowego porozumienia” nie byłoby w takiej sytuacji w ogóle powrotu.

## 5. Obszar pierwszy: zarządzanie gospodarcze

Dla państw członkowskich UE spoza strefy euro jednym z zasadniczych problemów jest zapewnienie spójności ustrojowej Unii wobec konsolidującej się strefy euro, zmierzającej do realizacji „rzeczywistej UGiW”, zwieńczonej unią polityczną. Dla Wielkiej Brytanii dodatkowo w grę wchodzi zagwarantowanie interesów londyńskiego centrum finansowego.

Obawom Wielkiej Brytanii mają wychodzić naprzeciw postanowienia sekcji A („Zarządzanie gospodarcze”) decyzji dotyczącej „Nowego porozumienia” oraz specjalny mechanizm ustanawiany na mocy decyzji Rady. Jeśli chodzi o postanowienia sekcji A, to zawierają one gwarancje merytoryczne i instytucjonalne, mające stać na straży interesów państw spoza strefy euro, przy czym gwarancje te mają charakter deklaratoryjny, tj. artykułują kwestie wynikające już z Traktatów i unijnego prawa pochodnego.

Jeżeli chodzi o gwarancje merytoryczne, to polegają one na wskazaniu czterech zasad, które powinny być przestrzegane w toku konsolidacji strefy euro: zakazu dyskryminacji na rynku wewnętrznym ze względu na walutę, zachowania równych szans wobec rozwoju unii bankowej, obciążania kosztami funkcjonowania Europejskiego Mechanizmu Stabilności (stałego mechanizmu wsparcia finansowego dla państw strefy euro) jedynie państw należących do tego Mechanizmu i zagwarantowania kompetencji państw spoza strefy euro w dziedzinie restrukturyzacji instytucji finansowych i obowiązków makroostrożnościowych.

Jeżeli natomiast chodzi o gwarancje instytucjonalne, to koncentrują się one na wskazaniu na konieczność poszanowania uprawnień Rady (zwłaszcza prawodawczych) w kontekście umacniania roli Eurogrupy i podkreśleniu wiodących uprawnień Rady (udziału wszystkich państw w dyskusji nawet wówczas, gdy przyjmowane są decyzje dotyczące jedynie strefy euro). Uzgodniono też możliwość przeniesienia dyskusji w sprawach

objętych „zarządzaniem gospodarczym” na szczebel Rady Europejskiej (co wynika także z mechanizmu ustalonego w decyzji Rady).

Powyższe gwarancje, ze względu na ich deklaratoryjny charakter, nie wzbudzają kontrowersji z punktu widzenia obecnie obowiązującego prawa unijnego. Natomiast w niedalekiej przyszłości może dojść do powstania problemów w związku z programem ustanawiania „rzeczywistej” UGiW, obejmującym też radykalne reformy instytucjonalne (własny budżet strefy euro, własny system zarządzania, koncentracja kompetencji prawodawczych itd.)<sup>33</sup>. Ponieważ „istota” tej właśnie sekcji (pkt 7) ma zostać „włączona do Traktatów”, a również ustanawianie „rzeczywistej” UGiW rewizję Traktatów zakłada, zapewne dojdzie do bardzo trudnych negocjacji. Nie można wykluczyć, że w przypadku braku porozumienia, dalsza konsolidacja strefy euro będzie się odbywać albo na mocy kolejnych środków międzyrządowych (kolejnych umów międzynarodowych, zawieranych przez państwa strefy euro poza ramami instytucjonalno-prawnymi UE), albo zasadniczej zmianie ulegnie formuła traktatu rewizyjnego, tak aby wiązał on jedynie grupę państw członkowskich, która zdecyduje się na jego ratyfikację<sup>34</sup>.

Na straży interesów państw członkowskich UE spoza strefy euro ma stać mechanizm, który ustanawia (projektowana) decyzja Rady. Jak już wspomniano, w celu ustanowienia tego mechanizmu wybrano „sprawdzoną” drogę nawiązania do tzw. formuły z Janiny (Joaniny), modyfikującej tzw. mniejszość blokującą w takim zakresie, że dyskusja w Radzie jest przedłużana z zamiarem wypracowania szerszego kompromisu<sup>35</sup>. Wyraz formalny znalazło to w formule prawnej (projektowanej) decyzji Rady, które „uzupełnia” decyzję Rady (WE) 2009/857, towarzyszącą Traktatowi z Lizbony, o nowy mechanizm, który można określić jako Mechanizm Janina II. W ten sposób zagwarantowano

---

<sup>33</sup> Zob. J. Barcz, *Główne kierunki reformy ustrojowej...*, s. 218.

<sup>34</sup> J. Barcz, *Główne kierunki reformy ustrojowej...*, s. 227.

<sup>35</sup> J. Barcz, *Główne kierunki reformy ustrojowej...*, s. 31 i nast.

zgodność Mechanizmu Janina II z prawem UE, bowiem w przeszłości nie kwestionowano zgodności z Traktatami ani decyzji Rady wprowadzającej w 1994 r. pierwotną formułę z Janiny, ani ich późniejszych mutacji, wprowadzonych na mocy TL. Przy okazji wprowadzania tzw. odwróconej większości kwalifikowanej do Sześciopaku i do Traktatu o unii fiskalnej Służba Prawna Rady powołała się na te przykłady, podkreślając, że państwa członkowskie mają prawo, również grupowo, uzgadniać swoje stanowisko co do konkretnego zachowania się w unijnym procesie decyzyjnym<sup>36</sup>.

Ustanowiony na podstawie decyzji Rady Mechanizm Janina II może być uruchomiony (art. 1 decyzji) już przez jedno państwo członkowskie UE, nienależące do unii bankowej, wówczas, gdy rozpatrywany w Radzie (przyjmowany większością kwalifikowaną) projekt aktu ustawodawczego, którego przedmiot objętych jest zakresem sekcji A („Zarządzanie gospodarcze”), budzi wątpliwości tego państwa z punktu widzenia zgodności z zasadami wyartykułowanymi w tej sekcji (por. powyżej). W wyniku uruchomienia Mechanizmu dyskusja w Radzie jest kontynuowana, aby „w rozsądnym terminie” wypracować „zadowalające rozwiązanie wątpliwości”. Wniosek o uruchomienie procedury może również obejmować poddanie danej kwestii dyskusji w ramach Rady Europejskiej, niemniej bez uszczerbku dla pilności sprawy oraz normalnego przebiegu unijnej procedury legislacyjnej.

W stosunku do lizbońskich formuł z Janiny, formuła zawarta w Mechanizmie Janina II odróżnia się przede wszystkim tym, że już jedno państwo może ten Mechanizm uruchomić<sup>37</sup> (interesujące, że uprawnienia takiego nie mają państwa należące do unii bankowej, a jedynie państwo członkowskie nienależące do unii bankowej) oraz możliwością przedyskutowania danej kwestii na forum Rady Europejskiej. Poza tym

---

<sup>36</sup> Zob. C. Herma, *Aspekty proceduralne i prawne negocjacji...*, w: *Rewizja Traktatów stanowiących podstawę ...*, s. 53.

<sup>37</sup> W lizbońskich formułach niezbędne jest zgromadzenie 3/4 (do kwietnia 2017 r.), a następnie powyżej 55% testów tzw. mniejszości blokującej.

dalszy przebieg procedury jest tożsamy. Pewnym ograniczeniem Mechanizmu Janina II jest to, że może on być uruchomiony jedynie w stosunku do projektów aktów ustawodawczych (formuły lizbońskie wskazują na projekty aktu prawnego). Trudno przesądzać, na ile efektywny okaże się Mechanizm Janina II. Dotychczas, zarówno pierwotna formuła z Janiny, zawarta w decyzji Rady z 1994 r., jak i formuły lizbońskie nie odegrały zauważalnej roli w praktyce unijnego procesu decyzyjnego. Być może możliwość uruchomienia Mechanizmu Janina II już przez jedno państwo oraz waga nadchodzących problemów związanych z ustanawianiem „rzeczywistej” UGiW przyczyni się do uaktywnienia tej formuły. Niemniej jednak, należy uwzględnić, że formuła z Janiny umożliwia jedynie przeprowadzenie pogłębionej dyskusji nad projektem aktu prawnego (ustawodawczego): o wypełnieniu przesłanki „rozsądnego terminu” decydować będzie ostatecznie przewodniczący Rady, zarządzając - w razie braku kompromisu - głosowanie.

Również w przypadku Mechanizmu Janina II, podobnie jak w formułach lizbońskich, nie zdecydowano się na sięgnięcie do pierwotnej formuły z Janiny, która zawierała istotne obostrzenie procesu decyzyjnego: w przypadku jej uruchomienia dla podjęcia decyzji w ramach Rady podnosił się pułap niezbędny do zebrania większości, potrzebnej dla podjęcia decyzji. W ramach formuł lizbońskich i Mechanizmu Janina II, po wyczerpaniu „rozsądnego terminu” na kontynuowanie dyskusji, dochodzi do głosowania (w normalnym trybie).

## **6. Obszar drugi: umocnienie konkurencyjności**

Postulaty Wielkiej Brytanii w tej dziedzinie wpisały się w intensyfikowane od kilku lat działania na rzecz umocnienia konkurencyjności państw członkowskich UE (przede wszystkim przyjęty w marcu 2011 r. Pakt Euro Plus oraz dalsze działania przewidziane w ramach ustanawiania „rzeczywistej” UGiW). Postanowienia sekcji B decyzji dotyczącej „Nowego porozumienia”, uzupełnione deklaracją Rady Europejskiej (załącznik III) i deklaracją Komisji Europejskiej (załącznik IV) mają charakter deklaratoryjnych „przypomnień” i nie budzą kontrowersji z

punktu widzenia zgodności z obowiązującym prawem UE. Sporo miejsca poświęcono działaniom na rzecz stanowienia lepszego unijnego prawa, nawiązując do środków już istniejących (REFIT - program sprawności i wydajności regulacyjnej) lub właśnie wynegocjowanych (porozumienie międzyinstytucjonalne w sprawie lepszego stanowienia prawa). Nowym środkiem miałyby być ustanowiony przez Komisję Europejską (deklaracja Komisji) mechanizm o charakterze politycznym, dotyczący przeglądu istniejącego ustawodawstwa UE.

### **7. Obszar trzeci: zróżnicowanie wewnętrzne w ramach procesu integracji i podstawowa rola państw członkowskich w tym procesie**

Centralny punkt obaw artykułowanych w dyskusji politycznej w Wielkiej Brytanii dotyczył zachowania swobody i specjalnego statusu w procesie integracji, zwłaszcza wobec zawartego w ak. 2 art. 1 TUE sformułowania o „tworzeniu coraz ściślejszego związku (w tekście angielskojęzycznym - *an ever closer union*) między narodami Europy”<sup>38</sup>.

Obawom tym wychodzą naprzeciw postanowienia sekcji C decyzji dotyczącej „Nowego porozumienia”. Odnoszą się one w tym kontekście do pięciu zasadniczych kwestii:

- zróżnicowania wewnętrznego w UE;
- podkreślenia znaczenia zasady pomocniczości;
- ustanowienia tzw. czerwonej kartki w procesie monitorowania przez parlamenty narodowe zasady pomocniczości;
- podkreślenia znaczenia protokołów nr 21 i nr 22 (wyłączających Wielką Brytanię, Irlandię i Danię z ważnych dziedzin PWBIS);

---

<sup>38</sup> Zob. S. Weiss, S. Blockmans, *The EU deal to avoid Brexit...*, s. 7.

- klauzuli bezpieczeństwa narodowego związanej z wytyczeniem obszaru wyłącznej odpowiedzialności państw członkowskich.

Z tych pięciu kwestii jedynie pierwsza (zróżnicowanie wewnętrzne w Unii) i trzecia (ustanowienie tzw. czerwonej kartki) mają istotne znaczenie strukturalne względnie wymagają bliższego objaśnienia z prawnego punktu widzenia. Pozostałe są ważnymi „przypomnieniami” o charakterze deklaratoryjnym, mieszczącymi się w ramach obowiązującego prawa unijnego.

Pierwsza z tych kwestii ma typowy charakter „problemu politycznego” związanego z negatywną percepcją społeczną UE i jej legitymacji demokratycznej. Z prawnego punktu widzenia klauzula zawarta w ak. 2 art. 1 TUE rozumiana jest raczej jako wyraz dynamiki procesu integracji europejskiej<sup>39</sup>, przy czym Traktaty zakładają znaczącą elastyczność tej dynamiki, przewidując różne formy zróżnicowanej współpracy w ramach UE, aż do (po wejściu w życie TL) ustanowienie procedury dobrowolnego wystąpienia z Unii (art. 50 TUE) oraz wyraźnego zastrzeżenia, że na mocy traktatów rewizyjnych można zwiększyć lub zmniejszyć zakres kompetencji powierzonych Unii przez państwa członkowskie (art. 48 ust. 2 TUE). W kontekście Wielkiej Brytanii wyszczególniono więc siedem istotnych wyłączeń, z jakich korzysta ona w ramach obszaru regulacyjnego UE (motyw piąty preambuły do decyzji dotyczącej „Nowego porozumienia”), a w ak. 1 pkt 1 sekcji C tej decyzji potwierdzono, że „ (...) Zjednoczone Królestwo (...) nie jest zobowiązane do dalszej integracji politycznej z Unią Europejską”. Następnie wyszczególniono regulacje związane z zasadą kompetencji powierzonych UE przez państwa członkowskie (zasada przyznania), by dojść do zasadniczego stwierdzenia (ak. 4 pkt 1 sekcji C): „Odniesienia do coraz ściślejszego związku między narodami są zatem zgodne z różnymi ścieżkami integracji dostępnymi poszczególnym państwom członkowskim i nie zobowiązują wszystkich państw członkowskich do dążenia do osiągnięcia wspólnego punktu docelowego”. Stwierdzenie powyższe opatrzone jednak równie istotnym zastrzeżeniem, że „Traktaty pozwalają na ewolucję w kierunku zwiększenia stopnia

---

<sup>39</sup> Zob. np. D. Chalmers, G. Davies, G. Monti, *European Union Law*, Cambridge 2015, s. 24.



integracji między tymi państwami członkowskimi, które mają taką wizję wspólnej przyszłości, bez angażowania w to innych państw członkowskich” (ostatni ak. pkt 1 sekcji C). „Istota” powyższych klauzul ma być „włączona” do Traktatów w czasie ich „najbliższego przeglądu”. Można zakładać, że klauzule te staną się podstawą postanowień uzupełniających obecny ak. 2 art. 1 TUE. Z punktu widzenia strukturalnego, ewolucji ustroju Unii Europejskiej, powyższe stwierdzenia mają znaczenie fundamentalne - potwierdzają bowiem rozwój, który od pewnego czasu staje się coraz bardziej widoczny: wewnętrzne zróżnicowanie statusu państw członkowskich w ramach UE staje się faktem, a wokół strefy euro tworzy się trzon („twarde jądro”) procesu integracji europejskiej<sup>40</sup>. Wynikają z tego faktu istotne konsekwencje w odniesieniu do strategii polityki europejskiej poszczególnych państw członkowskich, w tym Polski.

Druga ze wskazanych kwestii wiąże się z umocnieniem procedury monitorowania przez parlamenty narodowe przestrzegania w toku unijnego procesu legislacyjnego zasady pomocniczości. Procedura taka została ustanowiona na mocy Protokołu nr 2 w sprawie stosowania zasad pomocniczości i proporcjonalności (dołączonego do Traktatów na mocy TL)<sup>41</sup>. Szybko też zaczęto postulować, aby zawarte w tej procedurze „żółtą” i „pomarańczową” kartkę uzupełnić kartką „czerwoną”, która umożliwiłaby parlamentom narodowym w ogóle zablokowanie przyjęcia rozpatrywanego aktu ustawodawczego<sup>42</sup>. Decyzja dotycząca „Nowego porozumienia” zawiera w punkcie trzecim sekcji C procedurę „czerwonej kartki”, która byłaby uruchamiana w stosunku do projektu aktu ustawodawczego, w stosunku do którego ponad 55% głosów przyznanych parlamentom narodowym wskazywałoby na niezgodność z zasadą pomocniczości (parlamenty miałyby na zajęcie stanowiska 12 tygodni, a

---

<sup>40</sup> Zob. J. Barcz, *W sprawie przyszłego modelu Unii Europejskiej: integracja zróżnicowana czy integracja elastyczna?* Państwo i Prawo 2015/5, s. 19.

<sup>41</sup> Zob. A. Pudło, *Rola parlamentu narodowego w sprawach UE po wejściu w życie Traktatu z Lizbony*, Warszawa 2014, s. 71.

<sup>42</sup> Zob. Grant Ch., K. Barysch, H. Brady, D. Buchan, C.M. O’Donnell, J. Springford, S. Tindale, Ph. Whyte, *How to build a modern European Union*, Centre for European Reform, September 2013.

więc więcej, niż przewiduje Protokół nr 2 w odniesieniu do procedur kartek: „żółtej” i „pomarańczowej”).

Interesująca jest formuła prawna uzupełnienia procedury monitorowania, zawartej w Protokole nr 2, który jest przecież „integralną częścią” Traktatów (art. 51 TUE). Otóż podstawą prawną procedury „czerwonej kartki” jest - jak wspomniano - decyzja dotycząca „Nowego porozumienia” (a więc umowa międzynarodowa). Aby uniknąć zarzutu niezgodności z prawem unijnym, wybrano „sprawdzoną” formułę, o której była już mowa w kontekście Mechanizmu Janina II: w postanowieniach pkt 3 sekcji C decyzji podkreśla się bowiem, że w przypadku zebrania wymaganego pułapu głosów parlamentów, negatywnie oceniających projekt aktu ustawodawczego „przedstawiciele państw członkowskich działający w charakterze członków Rady nie będą dalej rozpatrywać danego projektu aktu ustawodawczego, chyba że projekt zostanie zmieniony w sposób, który uwzględni obawy wyrażone w uzasadnionych opiniach”. Wskazanie na „działanie” przedstawicieli państw członkowskich „w charakterze” członków Rady odwołuje się do prawa państw członkowskich do uzgadniania swojego stanowiska, również grupowo, co do konkretnego zachowania się w unijnym procesie decyzyjnym. Formuła taka nie była do tej pory kwestionowana w świetle prawa UE.

Postanowienia sekcji C nie zawierają, co prawda, w odniesieniu do mechanizmu „czerwonej kartki” postulatu włączenia do Traktatów - uzupełnienia Protokołu nr 2, niemniej nie ulega wątpliwości, że przy najbliższej sposobności zostanie to przeprowadzone, tym bardziej, że nie jest to przedmiotem kontrowersji między państwami członkowskimi.

## **8. Obszar czwarty: ograniczenie świadczeń dla przemieszczających się obywateli Unii**

Obszar ten, uregulowany w sekcji D decyzji dotyczącej „Nowego porozumienia”, odnosi się do dwóch sytuacji, które w pewnym zakresie nakładają się na siebie:

- do obywatela Unii korzystającego - na mocy art. 21 ust. 1 TFUE z prawa do przemieszczania się, ale nieaktywnego zawodowo i niedysponującego środkami na utrzymanie siebie i (ewentualnie) swojej rodziny;
- do obywatela Unii przemieszczającego się do innego państwa członkowskiego, niż jego obywatelstwo, i korzystającego z jednej ze swobód unijnego rynku wewnętrznego (przede wszystkim dotyczącej pracowników najemnych lub swobody przedsiębiorczości - pracy na własny rachunek).

Regulacje odnoszące się do pierwszej sytuacji (sekcja D pkt 1b nie budzą większych kontrowersji. Problem przeciwdziałania tzw. turystyce socjalnej narastał od lat. „Zielone światło” dał w tej mierze TS jednoznacznie potwierdzając, że postanowienia dyrektywy 2004/38/WE powinny być przestrzegane (wyłączenia spod zasady równego traktowania, wskazane w art. 24 ust. 2 dyrektywy)<sup>43</sup>. I tak w wyroku z 11.11.2014 r. w sprawie C-333/13, *Dano*<sup>44</sup>, TS potwierdził, że państwo może wyłączyć korzystanie z świadczeń socjalnych przez nieaktywnych zawodowo obywateli Unii, którzy udają się do innego państwa członkowskiego jedynie w celu uzyskania pomocy społecznej, w wyroku z 15.09.2015 r. w sprawie C-67/14, *Alimanovic*<sup>45</sup> - że państwo członkowskie może nie wypłacać świadczeń z zakresu pomocy społecznej (o charakterze nieskładkowym) obywatelom Unii, którzy przybyli na jego terytorium w celu poszukiwania pracy, a w najnowszym wyroku z 25.02.2016 r. w sprawie C-299/14,

---

<sup>43</sup> Zob. I. Wróbel, *Wyłączenie nieaktywnych zawodowo obywateli innych państw członkowskich UE z korzystania ze świadczeń socjalnych - glosa do wyroku Trybunału Sprawiedliwości z 11.11.2014 r. w sprawie C-333/13 Elisabeta Dano i Florin Dano przeciwko Jobcenter Leipzig*, Europejski Przegląd Sądowy 2015/9, s. 35.

<sup>44</sup> Wyrok TS z 11.11.2014 r. w sprawie C-333/13, *Elisabeta Dano i Florin Dano przeciwko Jobcenter Leipzig*, EU:C:2014:2358.

<sup>45</sup> Wyrok TS z 15.09.2015 r. w sprawie C-67/14, *Jobcenter Berlin Neukölin przeciwko Nazifa, Sonita, Valentina i Valentino Alimanovic*, EU:C:2015:597.

*Garcia-Nieto*<sup>46</sup> – że obywatelom innych państw członkowskich UE można odmówić świadczeń z zakresu pomocy społecznej w czasie pierwszych 3 miesięcy pobytu<sup>47</sup>. Postanowienia Sekcji D pkt 1b decyzji dotyczącej „Nowego porozumienia” mieszczą się więc w obowiązującym stanie prawnym (art. 24 ust. 2 dyrektywy 2004/38/WE w połączeniu z wymienionymi wyżej wyrokami TS).

Należy jeszcze wspomnieć, że postanowienia pkt 1c sekcji D precyzują i rozszerzając kryteria przeciwdziałaniu nadużywaniu prawa (zawarte obecnie zwłaszcza w art. 27 i art. 35 dyrektywy 2004/38/WE) odnoszące się zwłaszcza do małżeństw fikcyjnych oraz „ochrony przed osobami, których zachowanie może stanowić rzeczywiste i poważne zagrożenie dla porządku publicznego i bezpieczeństwa publicznego”. W tym kontekście zapowiedziano (deklaracja Komisji Europejskiej, załącznik VII) inicjatywę legislacyjną Komisji zmierzającą do uzupełnienia postanowień dyrektywy 2004/38/WE w obu tych dziedzinach oraz dodatkowe wyjaśnienia Komisji, które mają być zawarte w komunikacie na temat stosowania prawa unijnego w dziedzinie swobodnego przemieszczania się obywateli Unii. Przeprowadzenie nowelizacji dyrektywy 2004/38/WE, idące w tym kierunku, nie powinno wzbudzić kontrowersji: możliwość doprecyzowania i rozszerzenia kryteriów zmierzających do zapobiegania nadużycia prawa ma bowiem podstawę w Traktatach. W razie potrzeby można będzie też doprecyzować postanowienia dyrektywy 2004/38/WE w sprawie przeciwdziałania tzw. turystyce socjalnej (pot. art. 21 ust. 3 TFUE), choć obecnie takich działań nie zapowiedziano.

Więcej problemów mogą stworzyć nowe regulacje nakierowane na ograniczenie różnego rodzaju świadczeń związanych z przemieszczaniem się obywatela Unii korzystającego ze swobód unijnego rynku wewnętrznego. Kontrowersji nie budzi jedynie artykulacja „interpretacji obecnych przepisów UE” (pkt 1a sekcji D decyzji dotyczącej „Nowego

---

<sup>46</sup> Wyrok TS z 25.02.2016 r. w sprawie C-299/14, *Vestische Arbeit Jobcenter Kreis Recklinghausen przeciwko Jovanna Garcia-Nieto*, EU:C:2016:366.

<sup>47</sup> Zob. Trybunał Sprawiedliwości UE. Komunikat prasowy nr 18/16. Luksemburg, 25.02.2016 r.

porozumienia”) odwołująca się do możliwości ograniczeń swobody przepływu pracowników najemnych, uzasadnionych porządkiem publicznym, bezpieczeństwem publicznym lub zdrowiem publicznym (art. 45 ust. 3 TFUE) oraz generalnych zasad legitymacji ograniczeń w odwołaniu do nadrzędnego interesu ogólnego, przy przestrzeganiu zasady proporcjonalności. Przypomina się przy tym, że również „zapobiegnięcie ryzyku poważnego podważenia trwałości systemu zabezpieczenia społecznego” stanowi nadrzędny interes społeczny, który może być powołany w celu ograniczenia tej swobody.

Natomiast bardziej szczegółowej analizy wymagają dwie nowe regulacje, nakierowane na:

- ograniczenie eksportu świadczeń dla dzieci do państwa innego niż miejsca, gdzie przebywa pracownik,
- ograniczenie nieskładkowych świadczeń pracowniczych,

które będą wymagały m.in. nowelizacji rozporządzenia nr 833/2004 i rozporządzenia nr 492/2011.

Pierwsza z tych regulacji dotyczy - jak wspomniano - ograniczenie eksportu świadczeń dla dzieci do państwa innego niż miejsca gdzie przebywa pracownik, i odnosi się do problemu, który od pewnego czasu stał się przedmiotem debaty publicznej nie tylko w Wielkiej Brytanii, lecz także w Niemczech i Niderlandach. Odpowiednie postanowienia zawiera pkt 2a sekcji D decyzji w sprawie „Nowego porozumienia” oraz deklaracja Komisji Europejskiej (załącznik V).

Uzgodnione warunki tego ograniczenia - nazwanego „opcją indeksacji świadczeń” - są następujące:

- wysokość transferowanych świadczeń ma być dostosowana do „warunków w państwie członkowskim, w którym przebywa dziecko” (przy czym Komisja oświadczyła, że - przedkładając stosowną inicja-

tywę legislacyjną - sprecyzuje te „warunki”, odwołując się do „poziomu życia i wysokości świadczeń na dzieci w państwie pobytu dziecka”;

- jeśli chodzi o ramy czasowe „uruchomienia” opcji indeksacji świadczeń, to w pierwszym etapie - należy zakładać, że po wejściu w życie stosownej nowelizacji rozporządzenia nr 833/2004 - może ona dotyczyć „nowych wniosków złożonych przez unijnych pracowników w przyjmującym państwie członkowskim”, natomiast od 1.01.2020 r. może objąć wszystkie złożone wcześniej wnioski (już transferowane świadczenia);
- opcja indeksacji świadczeń dotyczy wszystkich państw członkowskich, uruchomić ją więc mogą wszystkie państwa, a nie tylko Wielka Brytania (największy transfer takich świadczeń występuje w przypadku Niemiec, a następnie Wielkiej Brytanii i Niderlandów).

Opcja indeksacji świadczeń ma być wprowadzona na mocy nowelizacji rozporządzenia nr 833/2004. Do przedstawienia stosownego wniosku legislacyjnego zobowiązała się Komisja Europejska, przy czym Komisja wyraźnie zastrzegła, że nie zamierza proponować rozszerzenia opcji indeksacji świadczeń „na inne rodzaje świadczeń, które mogą być eksportowane, takie jak emerytury”.

Przeprowadzenie takiej nowelizacji nie powinno – od strony prawnej – sprawić kłopotu, bowiem rozporządzenie nr 833/2004 już obecnie dopuszcza elastyczność co do wypłaty świadczeń rodzinnych (art. 68) w przypadku zamieszkiwania członków rodziny w innym państwie członkowskim. Również TS w swoim orzecznictwie (por. np. wyrok z 12.02.1974 r. w sprawie C-152/73, *Giovanni Maria Sotigu przeciwko Deutsche Bundespost*<sup>48</sup>) dopuszczał pewną możliwość różnicowania świadczeń (tu: rozłąkowego) ze względu na miejsce zamieszkania w chwili podjęcia pracy. Niemniej, należy mieć na względzie, że nowelizacja rozporządzenia będzie przebiegała stosownie do zwykłej procedury

---

<sup>48</sup> Wyrok TS z 12.02.1974 r. w sprawie C-152/73, EU:C:1974:13.

ustawodawcze (art. 48 TFUE), a więc istotne będzie stanowisko Parlamentu Europejskiego. Również parlamenty narodowe będą miały możliwość zajęcia stanowiska wobec wniosku legislacyjnego (chodzi o akt ustawodawczy) w ramach procedury monitorowania przestrzegania zasady pomocniczości. Daje to możliwość pieczołowitego zweryfikowania wniosku legislacyjnego Komisji Europejskiej, zwłaszcza co do owych „warunków”, odwołujących się do poziomu życia i wysokości świadczeń na dzieci w państwie pobytu dziecka (jest to istotne z punktu widzenia Polski). Natomiast nie należy zakładać, aby któreś z państw członkowskich sięgnęło do „hamulca bezpieczeństwa” (ak. 2 art. 48 TFUE), bowiem państwa uzgodniły swoje działania i zobowiązały się do „szybkiego przyjęcia” aktu nowelizacyjnego. Problemem politycznym, nieobjętym niniejszą analizą, jest to, jakie państwa członkowskie (poza Wielką Brytanią) zdecydują się na uruchomienie opcji indeksacji świadczeń, zwłaszcza czy uczynią to Niemcy (gdzie przypadków transferu świadczeń do Polski jest najwięcej - bo ponad 40 tys.).

Druga z regulacji odnosi się do ograniczenia w zakresie świadczeń nieskładkowych i nosi nazwę Mechanizmu ochronnego. Mechanizm ten uregulowany został, co do zasady, w pkt 2b sekcji D decyzji dotyczącej nowego uregulowania i ma zostać wprowadzony do rozporządzenia nr 492/2011. Jak już wspomniano, Mechanizm może dotyczyć ograniczeń świadczeń nieskładkowych pracownika, obywatela innego państwa członkowskiego UE. Może on być uruchomiony w sytuacji:

- wyjątkowo dużego napływu pracowników z innych państw członkowskich w dłuższym okresie;
- (napływu) związanego też z minionymi rozszerzeniami (czyli „dużym” rozszerzeniem, które objęło Polskę),
- taki napływ pracowników powinien występować w skali, która wpływa na podstawowe aspekty systemu zabezpieczenia społecznego, tj. spełnienie podstawowego celu systemu świadczeń pracowniczych prowadzi do trudności, które są poważne i mogą się

utrzymać na rynku pracy danego państwa, w końcu skala napływu wywiera nadmierną presję na właściwe funkcjonowanie służb publicznych.

Do uruchomienia Mechanizmu ochronnego uprawnione są - przy spełnieniu powyższych warunków - wszystkie państwa członkowskie. Niemniej Komisja Europejska stwierdziła (w deklaracji, załącznik V), że informacje przekazane do tej pory przez Wielką Brytanię uzasadniają uruchomienie przez nią Mechanizmu.

Jest to istotne w świetle procedury uruchomienia Mechanizmu, która przewiduje:

- powiadomienie przez zainteresowane państwo członkowskie Komisji Europejskiej i Rady o wystąpieniu wspomnianych wyżej przesłanek i ich skali;
- skierowanie przez Komisję Europejskiego odpowiedniego (uzasadnionego) wniosku do Rady;
- wydanie przez Radę zezwolenia takiemu państwu na ograniczenie dostępu do nieskładkowych świadczeń pracowniczych „w niezbędnym zakresie”.

Ramy stosowania Mechanizmu ochronnego są następujące:

- zezwolenie wydawane ma być na okres 7 lat;
- ograniczenie może być stosowane tylko do nowo przybyłych pracowników unijnych;
- ograniczenie w stosunku do danego pracownika może trwać maksymalnie 4 lata od rozpoczęcia zatrudnienia, przy czym powinno być stopniowane („od początkowego całkowitego wykluczenia, następnie dostęp do takich świadczeń powinien być stopniowo



zwiększany, aby uwzględniać coraz silniejszy związek pracownika z rynkiem pracy przyjmującego państwa członkowskiego”).

Podstawą prawną tego Mechanizmu ochronnego ma być - jak wspomniano - znowelizowane rozporządzenie nr 492/2011. Nowelizacja nastąpi na podstawie zwykłej procedury ustawodawczej, a więc należy się liczyć ze stanowiskiem Parlamentu Europejskiego oraz parlamentów narodowych państw członkowskich (w procesie monitorowania zasady pomocniczości). Także w tym przypadku stwarza to możliwość pieczołowitego doprecyzowania Mechanizmu ochronnego, którego obecne założenia nie przewidują żadnej procedury monitorowania (przykładowo, przez Komisję) procesu stopniowania wprowadzonych ograniczeń, czy zasadności całkowitego czasu trwania ograniczenia w stosunku do danego pracownika (maksymalnie 4 lata, a więc możliwe jest skrócenie tego okresu, zwłaszcza jeśli staje się jednoznaczne, iż pracownik na trwałe związał się z państwem przyjmującym).

Należy mieć również na uwadze możliwość skontrolowania przez TS zgodności z Traktatami zarówno aktu nowelizacyjnego (zapewne w procedurze prejudycjalnej, a należy zakładać, że spory sądowe na tle odmowy wypłaty świadczeń pracowniczych pojawią się z pewnością), jak i decyzji Rady, na mocy której danemu państwu będzie udzielane zezwolenie na zastosowanie Mechanizmu ochronnego.

## **9. Podsumowanie**

„Nowe porozumienie” zawiera w przeważającej mierze gwarancje związane z obawami Wielkiej Brytanii mające charakter „przypomnień” i wyartykułowania tych, obowiązujących już w prawie UE regulacji, które mogą mieć znaczenie w debacie publicznej nad pozostaniem Wielkiej Brytanii w Unii. Mogą one mieć też szersze oddziaływanie w dyskusji z obawami eurosceptyków. Sama konstrukcja „Nowego porozumienia” i jego złożona struktura jest dobrze pomyślana, podobnie jak formuły, które wprowadzają mechanizmy uzupełniające obowiązujące już regulacje

unijne, co zdaje się eliminować zarzuty niezgodności z prawem unijnym (przynajmniej na tym etapie ustanawiania „rzeczywistej” UGiW).

Od strony wyzwań strukturalnych, z jakimi obecnie konfrontowana jest Unia Europejska, bez wątpienia najistotniejsze jest jednoznaczne potwierdzenie w „Nowym porozumieniu”, że wewnętrzne zróżnicowanie w ramach Unii będzie w przyszłości wyznaczało dynamikę jej rozwoju, w tym ewolucji ustrojowej. W tym kontekście zastrzeżenie „specjalnego” statusu Wielkiej Brytanii w UE wyznacza jedną ze strategii krajowej polityki europejskiej nakierowanej na ograniczony udział jedynie w (dotychczas) zasadniczych obszarach integracji europejskiej, skupionej wokół unijnego rynku wewnętrznego i dystansowania się wobec rozwijającego się coraz szybciej wokół strefy euro „trzonu” Unii. Z drugiej jednak strony, pozostaje otwarta jednoznacznie droga dla umacniania się „trzonu” integracji europejskiej wokół strefy euro. Jeżeli podkreślenie strategicznego znaczenia stosunków z Wielką Brytanią przez obecny rząd polski miałyby oznaczać też wybór - wzorem brytyjskim - „specjalnego” statusu w Unii Europejskiej, to jest to jednoznacznie strategia unijna prowadząca na manowce.

Elementy „Nowego porozumienia”, które są nakierowane na ograniczenie różnego rodzaju świadczeń, zwłaszcza związanych ze statusem pracownika migrującego, wpisują się w szersze napięcia, jakie od kilkunastu lat narastały między ekonomiczną efektywnością swobód rynku wewnętrznego a społecznym wymiarem Unii Europejskiej. Uzgodnienia podjęte w ramach „Nowego porozumienia” w połączeniu z kierunkiem nowelizacji dyrektywy o pracownikach delegowanych i sposobem rozstrzygania sporów wynikłych w związku z objęciem (przez zamożniejsze państwa członkowskie) wymogiem płacy minimalnej transgranicznej działalności gospodarczej (w tym zwłaszcza usług transportowych), wskazują na to, że rysujące się „wyważenie” między swobodami w społecznym wymiarem UE odbędzie się kosztem pracowników i podmiotów gospodarczych z mniej zamożnych państw członkowskich (i chyba kosztem efektywności i rozwoju unijnego rynku wewnętrznego).

## **Brexit - w sprawie interpretacji postanowień art. 50 Traktatu o Unii Europejskiej**

(w:) Europejski Przegląd Sądowy 2016, nr 12  
(strony 4-14).

W ostatnich latach, w obliczu kryzysu finansów publicznych w niektórych państwach strefy euro, który zachwiał stabilnością tej strefy jako całości, „kariere” zrobiło pojęcie Grexitu, wokół którego prawnicy poszukiwali procedury opuszczenia strefy euro przez państwo członkowskie UE należące do tej strefy. W tym kontekście nawiązywano również do art. 50 Traktatu o Unii Europejskiej<sup>1</sup>, który określa procedurę dobrowolnego wyjścia z całej Unii Europejskiej. W świetle wyników referendum, przeprowadzonego w Zjednoczonym Królestwie 23.06.2016 r. w sprawie wystąpienia tego państwa z Unii Europejskiej (tzw. Brexitu), w którym - przy frekwencji 72,2% - 51,89% biorących udział opowiedziało się za wystąpieniem z Unii, przy sprzeciwie 48,11%<sup>2</sup>, procedura określona w art. 50 TUE nabrała realnego znaczenia. Zarazem coraz bardziej widoczne stają się luki i brak precyzji postanowień tego artykułu. Spełniają się obawy wyrażane wcześniej<sup>3</sup>, że skoncentrowanie się w postanowieniach art. 50 TUE na proceduralnych aspektach wystąpienia z Unii, przy braku odwołania do warunków merytorycznych, może skłaniać państwa do pochopnych decyzji, motywowanych jedynie przyczynami wewnątrzpolitycznymi, a nawet do nadużywania tej procedury w celu wywarcia

---

<sup>1</sup> Dz. Urz. UE C 202 z 2016 r., s. 13, dalej jako TUE.

<sup>2</sup> Rozwój wewnątrzpolityczny w Zjednoczonym Królestwie, który doprowadził do referendum, ocena wyników referendum oraz jego implikacji politycznych w: P. Craig, *Brexit: A Drama in six Acts*, dostępny na stronie <http://ssrn.com/abstract=2807975> oraz cykl artykułów zamieszczonych w: *German Law Journal* 2016, Vol. 17.

<sup>3</sup> Zob. A. Wyrozumska, *Komentarz do art. 50 TUE*, w: *The Treaty on the European Union. A Commentary*, H.-J. Blanke (red.), S. Mangiameli, Berlin-Heidelberg 2013, s. 1414.

presji na inne państwa członkowskie UE. Problemy interpretacyjne związane z art. 50 TUE są tak liczne i poważne, że zasadnie zwraca się uwagę na to, że na obecnym etapie Brexitu jedyne, co jest pewne, to rozpoczynający się proces zakończenia członkostwa Zjednoczonego Królestwa w UE<sup>4</sup>. W niniejszym artykule podjęto próbę - w nawiązaniu do coraz liczniejszych publikacji<sup>5</sup> - identyfikacji zasadniczych problemów interpretacji postanowień art. 50 TUE.

## **1. Dobrowolne wystąpienie z Unii Europejskiej - kontekst postanowień art. 50 TUE**

Uprzednie Traktaty nie przewidywały wyraźnie możliwości wystąpienia ze Wspólnot Europejskich, a następnie z Unii Europejskiej<sup>6</sup>. Nie było w tym nic nadzwyczajnego, bowiem umowy międzynarodowe ustanawiającego organizacje międzynarodowe nie kierują się w tym względzie rozwiązaniami jednolitymi: niektóre zawierają szczególne postanowienia dotyczące wystąpienia z danej organizacji, inne nie zawierają takich postanowień<sup>7</sup>. Jeśli chodzi o wystąpienie ze Wspólnot Europejskich, a następnie z Unii Europejskiej, to nie istniała też w tej mierze praktyka, abstrahując od przypadków, które formalnie oznaczały ograniczenie terytorialnego obowiązywania Traktatów (kazuś Algierii i Grenlandii).

Możliwość wystąpienia istniała jednak na podstawie ogólnych zasad międzynarodowego Prawa Traktatów<sup>8</sup>. Przede wszystkim możliwe było wystąpienie jednego z państw członkowskich w drodze uzgodnienia warunków wystąpienia z pozostałymi państwami członkowskimi (nie

---

<sup>4</sup> A.S. Reid, *Brexit Begins: an overview of the legal issues*, dostępny na stronie [eulawanalysis.blogspot.com](http://eulawanalysis.blogspot.com), s. 13.

<sup>5</sup> W polskiej literaturze ostatnio zob. E. Suwara, *Wyzwania prawno-proceduralne dla Unii Europejskiej związane z BREXIT-em*, Europejski Przegląd Sądowy 2016/9, s. 11.

<sup>6</sup> Szerzej por. A. Wyrozumska, *Komentarz...*, w: *The Treaty on the European Union...*, s. 1386.

<sup>7</sup> Zob. A. Łazowski, A. Łabędzka, *Wprowadzenie do Traktatu z Lizbony*, Warszawa 2008, s. 38.

<sup>8</sup> Szczegółowe rozważania na ten temat w: A. Wyrozumska, *Komentarz...*, w: *The Treaty on the European Union...*, s. 1388.

budziło to większych kontrowersji i znajduje potwierdzenie w postanowieniach Wiedeńskiej Konwencji o Prawie Traktatów<sup>9</sup>). W takim przypadku należałoby sięgnąć do procedury zawarcia traktatu rewizyjnego (obecnie regulowanej w ust. 2 do 5 art. 48 TUE), choć czasami wskazywano również na możliwość „odwrócenia” procedury zawarcia traktatu akcesyjnego (obecnie regulowaną w art. 49 TUE). W każdym razie podstawą wystąpienia byłby traktat zawarty między wstępującym państwem (jeszcze członkowskim) a pozostałymi państwami członkowskimi WE/UE.

Dyskusyjna była natomiast możliwość jednostronnego wystąpienia z Unii Europejskiej bez uzgodnienia z pozostałymi państwami członkowskimi, z powołaniem się na klauzulę zasadniczej zmiany okoliczności. Zdecydowanie odrzuca się w doktrynie taką możliwość ze względu na to, że państwa członkowskie są założycielami i „współtwórcami” (traktaty rewizyjne i procedura stanowienia unijnego prawa pochodnego) Unii Europejskiej, a państwa przystępujące latami prowadzą negocjacje akcesyjne, zaznajamiając się z warunkami przystąpienia. Trudno więc w przypadku państwa członkowskiego UE powoływać się na to, że nie znał warunków członkostwa lub ich zmiany w toku ewolucji Unii. Niezależnie jednak od takiej oceny, także w tym przypadku musiałoby w istocie dojść do porozumienia między państwem występującym i pozostałymi państwami członkowskimi w sprawie politycznych, a przede wszystkim ekonomicznych i prawnych następstw wystąpienia.

Trudno sobie wyobrazić faktyczne samowolne wystąpienie z Unii, choć oczywiście nie można takiego przypadku całkowicie wykluczyć. Państwo samowolnie opuszczające Unię naruszyłoby Traktaty stanowiące podstawę Unii, a tym samym popełniłoby delikt międzynarodowy. Pociągnęłoby to daleko idące konsekwencje polityczne, ekonomiczne i finansowe dla takiego państwa.

---

<sup>9</sup> Dz. U. z 2.11.1990 r. Nr 74, poz. 439, załącznik, dalej jako WKPT.

Uregulowanie procedury wystąpienia państwa członkowskiego z Unii Europejskiej pojawiło się podczas negocjacji nad Traktatem konstytucyjnym<sup>10</sup>. Przy czym nie chodziło o jakieś konkretne postulaty któregoś z państw członkowskich, które zamierzałyby wówczas Unię opuścić. Wprowadzenie takiej procedury do Traktatów rozumiane było raczej jako jedno z rozwiązań mających wychodzić naprzeciw narastającemu problemowi, opisywanemu jako „deficyt legitymacji demokratycznej” Unii. Miało być ona również wyrazem zerwania z „ortodoksją” czasu Wspólnot Europejskich, kiedy możliwości wystąpienia nie brano w ogóle pod uwagę, a udział w procesie integracji europejskiej kwalifikowano jako „ulicę jednokierunkową” (coraz ściślejsza unia)<sup>11</sup>. W tle pozostawał też problem „dyscyplinowania” nowych państw członkowskich „dużego” rozszerzenia, chociaż - jak się okazało - problemy w tym czasie narastały w „starych” państwach członkowskich i to one przyczyniły się do zablokowania ratyfikacji Traktatu konstytucyjnego.

## **2. Artykuł 50 TUE jako jedyna podstawa prawna wystąpienia z UE po wejściu w życie Traktatu z Lizbony<sup>12</sup>**

Na mocy Traktatu z Lizbony do Traktatu o Unii Europejskiej wprowadzono procedurę (art. 50 TUE) dotyczącą wystąpienia przez państwo członkowskie z Unii. Treść tego artykułu odpowiada - poza zmianami redakcyjnymi - treści art. 60 Traktatu konstytucyjnego (m.in. zrezygnowano z tytułu - „Dobrowolne wystąpienie z Unii”). Artykuł 50 TUE ma obecnie następujące brzmienie:

---

<sup>10</sup> Zob. np. J. Friel Raymond, *Providing a Constitutional Framework for Withdrawal from the EU: Article 59 of the Draft Constitution*, *International and Comparative Law Quarterly* 2004/2, Vol. 53; A. Wyrozumka, *Komentarz...*, w: *The Treaty on the European Union...*, s. 1402. Tekst Traktatu konstytucyjnego w: J. Barcz, *Przewodnik po Traktacie konstytucyjnym*, Warszawa 2005.

<sup>11</sup> A.S. Reid, *Brexit Begins: an overview...*, s. 1-2.

<sup>12</sup> Traktat z Lizbony zmieniający Traktat o Unii Europejskiej i Traktat ustanawiający Wspólnotę Europejską (Dz. Urz. UE C 306 z 17.12.2007 r., s. 1), podpisany 13.12.2007 r., wszedł w życie 1.12.2009 r., dalej jako TL.

„1. Każde Państwo Członkowskie może, zgodnie ze swoimi wymogami konstytucyjnymi, podjąć decyzję o wystąpieniu z Unii.

2. Państwo Członkowskie, które podjęło decyzję o wystąpieniu, notyfikuje swój zamiar Radzie Europejskiej. W świetle wytycznych Rady Europejskiej Unia prowadzi negocjacje i zawiera z tym Państwem umowę określającą warunki jego wystąpienia, uwzględniając ramy jego przyszłych stosunków z Unią. Umowę tę negocjuje się zgodnie z artykułem 218 ustęp 3 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej. Jest ona zawierana w imieniu Unii przez Radę, stanowiącą większość kwalifikowaną po uzyskaniu zgody Parlamentu Europejskiego.

3. Traktaty przestają mieć zastosowanie do tego Państwa od dnia wejścia w życie umowy o wystąpieniu lub, w przypadku jej braku, dwa lata po notyfikacji, o której mowa w ustępie 2, chyba że Rada Europejska w porozumieniu z danym Państwem Członkowskim podejmie jednomyślnie decyzję o przedłużeniu tego okresu.

4. Do celów ustępów 2 i 3 członek Rady Europejskiej i Rady reprezentujący występujące Państwo Członkowskie nie bierze udziału w obradach ani w podejmowaniu decyzji Rady Europejskiej i Rady dotyczących tego Państwa. Większość kwalifikowaną określa się zgodnie z artykułem 238 ustęp 3 litera b Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej.

5. Jeżeli Państwo, które wystąpiło z Unii, zwraca się o ponowne przyjęcie, jego wniosek podlega procedurze, o której mowa w artykule 49”.

Należy dodać, że decyzja o wystąpieniu z UE obejmuje cały obszar regulacyjny Unii. Państwo występujące nie może wybierać obszarów, w których chciałoby „pozostać”. Postanowienia art. 50 TUE z pewnością nie dopuszczają więc jakiegoś rodzaju „częściowego wystąpienia”<sup>13</sup> (przypomnimy, że analogiczna sytuacja występuje w przypadku akcesu do UE: państwo przystępujące musi przejąć całość praw i obowiązków państwa członkowskiego, choć pewne derogacje czasowe, regulowane w traktacie akcesyjnym, są możliwe). Wystąpienie z Unii obejmuje również

---

<sup>13</sup> Zob. A. Wyrozumska, *Komentarz...*, w: *The Treaty on the European Union...*, s. 1409.

wystąpienie z Euroatomu, który jest nadal odrębną Wspólnotą (organizacją międzynarodową), powiązaną jednak z Unią Europejską w takim samym zakresie jak uprzednio ze Wspólnotą Europejską<sup>14</sup>.

Określenie w art. 50 TUE procedury wystąpienia z Unii Europejskiej oznacza, że wystąpienie jest możliwe jedynie na podstawie postanowień art. 50 TUE<sup>15</sup>. Powszechne prawo międzynarodowe (art. 54 KWPT) wyraźnie wskazuje, że odstąpienie od traktatu przez jedną ze stron jest możliwe na podstawie postanowień tego traktatu. Dopiero jeżeli traktat nie zawiera stosownych postanowień, możliwe będzie odstąpienie od traktatu w porozumieniu z pozostałymi jego stronami.

Po referendum pojawiły się w Zjednoczonym Królestwie różne pomysły (zwłaszcza ze strony ugrupowań *Vote Leave*), wskazujące na możliwość opuszczenia Unii Europejskiej nie w ramach procedury określonej w art. 50 TUE, lecz w nawiązaniu do innej podstawy prawnej<sup>16</sup>. Tak więc wskazywano na procedurę art. 48 TUE, określającą zawarcie traktatu rewizyjnego, na zasadę, że państwa-strony umowy mogą uzgodnić odstąpienie jednego z nich od umowy, w końcu wskazywano na możliwość wystąpienia z UE poprzez po prostu uchylenie *European Community Act 1972*. Dwie pierwsze możliwości nie wchodzą w grę ze względu na wskazane już wyżej powody. Natomiast ostatnia byłaby równoznaczna z samowolnym opuszczeniem przez Zjednoczone Królestwo Unii Europejskiej ze wszystkimi tego negatywnymi następstwami. A. Łazowski zasadnie określa rozważania idące w tych kierunkach jako „fantastykę”<sup>17</sup>.

---

<sup>14</sup> Art. 106a Traktatu ustanawiającego Europejską Wspólnotę Energii Atomowej stwierdza w ust. 1, że m.in. art. 50 TUE stosuje się do tego Traktatu (Dz. Urz. UE C 327 z 2012 r., s. 1).

<sup>15</sup> Por. P. Graig, *Brexit: A Drama...*, s. 28.

<sup>16</sup> Szczegółowa analiza w: *Brexit: how does the Article 50 process work?* House of Commons. Library. Briefing Paper Number 7551, 30.06.2016 r., s. 6; A.S. Reid, *Brexit Begins: an overview...*, s. 2.

<sup>17</sup> A. Łazowski, *Procedural Steps towards Brexit*, CEPS Commentary, 13.07.2016 r.



### **3. „Uruchomienie” procedury wystąpienia z UE - między podjęciem decyzji o wystąpieniu a jej notyfikowaniem**

Na pierwszy rzut oka procedura określona w art. 50 TUE wygląda spójnie i przejrzysto. Co prawda bardziej szczegółowa analiza postanowień tego artykułu prowadziła do konkluzji, że wywołuje wątpliwości znacznie przewyższające liczbę jednoznacznych odpowiedzi<sup>18</sup>, niemniej dopiero wszczęcie nieformalnego etapu Brexitu ujawniło skalę niejasności i luk w procedurze określonej w art. 50 TUE. Dlatego zasadnie wskazuje się, że sprawne przeprowadzenie Brexitu, deklarowane zarówno po stronie instytucji unijnych, jak i Zjednoczonego Królestwa, wymaga wyjaśnienia tych niejasności i zapełnienia istniejących luk przez polityków i prawników<sup>19</sup>.

Zacznijmy więc od fazy wstępnej, nieformalnej, której początkiem jest podjęcie przez państwo członkowskie UE decyzji o wystąpieniu z Unii „zgodnie ze swoimi wymogami konstytucyjnymi” (ust. 1 art. 50 TUE), a kończy tę fazę notyfikowanie zamiaru wystąpienia Radzie Europejskiej (ust. 2 art. 50 TUE), co rozpoczyna etap formalny procedury wystąpienia.

Jedyny element tej fazy, który nie budzi większych wątpliwości, to dobrowolność i samodzielność podjęcia przez państwo członkowskie decyzji o wystąpieniu z Unii Europejskiej. Podjęcia takiej decyzji należy - stosownie do ust. 1 art. 50 TUE - do wyłącznej, wewnętrznej kompetencji państwa<sup>20</sup>, nie wymaga zwłaszcza zgody czy konsultacji z innymi państwami członkowskimi UE względnie instytucjami unijnymi. Nie wymaga też podania przyczyn i uzasadnienia<sup>21</sup>. Państwo członkowskie,

---

<sup>18</sup> A. Łazowski, *Withdrawal from the European Union and alternatives to membership*, *European Law Review* 2012, Vol. 37, s. 523.

<sup>19</sup> Zob. A. Łazowski, *Procedural Steps...*

<sup>20</sup> *Brexit: how does...*, s. 10.

<sup>21</sup> Zob. A. Wyrozumska, *Komentarz...*, w: *The Treaty on the European Union...*, s. 1406.

podejmując dobrowolnie i samodzielnie decyzję o wystąpieniu z Unii, związane jest jedynie własnymi „wymogami konstytucyjnymi”.

Pierwsze miesiące tej nieformalnej fazy Brexitu ukazały w całej pełni skalę wyzwań o charakterze prawnym, politycznym, gospodarczym i dotyczących interesów obywateli zarówno po stronie państwa zamierzającego wystąpić z UE, jak i po stronie Unii i jej (pozostałych) państw członkowskich.

### **3.1. Skala wyzwań po stronie Zjednoczonego Królestwa**

Referendum w sprawie wystąpienia z UE poprzedziła, co prawda, emocjonalna debata polityczna, okazało się jednak, że Zjednoczone Królestwo nie jest przygotowane do wszczęcia procedury wystąpienia ani pod względem wyzwań prawnych, ani politycznych i gospodarczych. Wynik referendum jest bowiem dopiero początkiem wewnętrzkrajowego procesu decyzyjnego w Zjednoczonym Królestwie, który ma doprowadzić do sfinalizowania decyzji w sprawie wystąpienia, która z kolei będzie mogła zostać notyfikowana Radzie Europejskiej i rozpocząć formalną procedurę wystąpienia.

W sprawie jednak procedury podjęcia takiej decyzji występuje istotna rozbieżność poglądów, koncentrująca się na tym, czy podjęcie takiej decyzji mieści się w ramach prerogatywy królewskiej (ang. *the royal prerogative*), a tym samym do jej podjęcia uprawniony byłby premier, czy też wymaga jakiejś formy udziału parlamentu<sup>22</sup>. Nie jest to problem łatwy do rozstrzygnięcia, bowiem - z jednej strony - odwołanie do tradycyjnej kompetencji prerogatywy królewskiej (rządu) w sprawach zagranicznych (zawieranie i wypowiedanie umów międzynarodowych, czy wycofanie się z takich umów) nie do końca przekonuje w związku z zakresem skutków wystąpienia Zjednoczonego Królestwa z UE.

---

<sup>22</sup> Szczegółowo w: P. Craig, *Brexit: A Drama...*, s. 29; *Brexit: how does...* s. 11; A.S. Reid, *Brexit Begins: an overview...*, s. 8.

Z drugiej zaś strony, uzasadnienie udziału parlamentu w odwołaniu do istniejących procedur - np. zawartych w *European Constitutional Act 2011* (powiązanych z reformami wprowadzonymi na mocy TL), gwarantujących parlamentowi mocną pozycję w przypadku zmiany Traktatów stanowiących podstawę UE, czy w *European Community Act 1972*, stanowiącym podstawę konstytucyjną dla m.in. zagwarantowania skuteczności prawa unijnego - również, z tych samych względów, nie jest przekonujące<sup>23</sup>.

Sprawa jest - co prawda - rozpatrywana obecnie przez sąd krajowy<sup>24</sup>, niemniej P. Craig chyba słusznie zauważa<sup>25</sup>, że nawet jeżeli przeważąby argumenty formalne na rzecz podjęcia ostatecznej decyzji przez premiera<sup>26</sup>, to zakres implikacji związanych z wystąpieniem Zjednoczonego Królestwa z Unii uzasadniałby jednak udział w tej decyzji parlamentu, tym bardziej że w następnych etapach będzie on musiał podejmować decyzje o zasadniczym charakterze, związane z konsekwencjami wewnątrzprawnymi wystąpienia z Unii (dostosowanie prawa krajowego). Należy brać też pod uwagę i taką możliwość, że w sytuacji „braku” umowy podstawą prawną wystąpienia stanie się notyfikacja powiadamiająca o podjęciu decyzji o wystąpieniu<sup>27</sup>.

Niezależnie jednak od ostatecznego rozwiązania, A.S. Reid również zasadnie odnotowuje<sup>28</sup>, że w każdym razie Zjednoczone Królestwo,

---

<sup>23</sup> Szerzej na temat tego problemu: *Brexit and Beyond. How the United Kingdom might leave the European Union*. King's College London, November 2016, s. 5/6.

<sup>24</sup> W dniu 3 listopada 2016 r. Wysoki Sąd (the High Court of Justice) orzekł, że decyzja w sprawie wystąpienia Zjednoczonego Królestwa z UE musi być podjęta z udziałem Parlamentu. Rząd zapowiedział odwołanie. Ostatecznej decyzji można spodziewać się w połowie grudnia.

<sup>25</sup> P. Craig, *Brexit: A Drama...*, s. 29.

<sup>26</sup> Zob. Opinia prawna rządu, przedłożona podczas postępowania sądowego 29.09.2016 r., Eszter Zalán, *UK releases legal arguments on Article 50*, dostępna na stronie <https://euobserver.com/uk-referendum/135292>.

<sup>27</sup> Opinia prawna rządu..., s. 40.

<sup>28</sup> A.S. Reid, *Brexit Begins: an overview...*, s. 13.

wszczynając procedurę podjęcia decyzji o wystąpieniu z Unii Europejskiej, wypłynęło na „nowe konstytucyjne wody”.

Problem powyższy, choć - jak zobaczymy dalej - ma pewne implikacje unijne – pozostaje, co do zasady, wewnętrzną sprawą Zjednoczonego Królestwa. Nie należy się spodziewać, aby po dokonaniu notyfikacji decyzji o wystąpieniu z UE podjęto po stronie Zjednoczonego Królestwa skuteczną próbę jej zakwestionowania ze względu na „pogwałcenie prawa wewnętrznego dotyczącego kompetencji”<sup>29</sup>, a tym bardziej nie należy spodziewać się, że którekolwiek z pozostałych państw członkowskich UE czy instytucje unijne będą kwestionowały spełnienie po stronie Zjednoczonego Królestwa „wymogów konstytucyjnych” w toku procedury wstępowania z Unii.

Sfinalizowanie decyzji o wystąpieniu z UE zgodnie z „wymogami konstytucyjnymi” nie jest jednak najpoważniejszym problemem, z jakim w fazie nieformalnej konfrontowane jest Zjednoczone Królestwo. Najpoważniejszy problem związany jest z tym, że w toku dyskusji nad wystąpieniem z UE w Zjednoczonym Królestwie nie przeprowadzono przed referendum dogłębnej analizy modelu relacji z Unią po wystąpieniu, już jako stosunków państwa trzeciego z UE, i do tej pory stanowiska w tej zasadniczej sprawie nie określono<sup>30</sup>. W świetle natomiast postanowień ust. 2 art. 50 TUE przewidziana tam umowa określać ma „warunki wystąpienia”, uwzględniając „ramy przyszłych stosunków” Zjednoczonego Królestwa z Unią Europejską. Od ustalenia modelu takich przyszłych stosunków zależy więc określenie „warunków wystąpienia”.

Nie ulega bowiem wątpliwości (o czym szczegółowo w dalszej części niniejszego artykułu), że umowa wskazana w ust. 2 art. 50 TUE będzie określać datę wystąpienia Zjednoczonego Królestwa z Unii Europejskiej, a w pozostałym zakresie będzie umową ramową, odsyłającą do innych porozumień (Zjednoczonego Królestwa z Unią, z Unią i pozostałym

---

<sup>29</sup> Poprzez analogię do art. 46 WKPT.

<sup>30</sup> Zob. *Brexit and Beyond ...*, s. 12 i 25.

państwami członkowskimi oraz umów z pozostałymi państwami członkowskimi UE). Zakres takiej „infrastruktury traktatowej” w sprawie wystąpienie z Unii, w tym przedmiot zarówno umowy wskazanej w ust. 2 art. 50 TUE, jak i ewentualnych pozostałych porozumień, uzależniony jest właśnie od modelu przyszłych stosunków Zjednoczonego Królestwa z Unią. Model taki będzie oczywiście przedmiotem negocjacji między Zjednoczonym Królestwem a Unią i jej (pozostałymi) państwami członkowskimi, niemniej zasadnicze znaczenie będzie miało stanowisko państwa występującego, które ma – co do zasady – swobodę w określeniu swojego statusu, jako państwa trzeciego, wobec Unii Europejskiej.

Katalog wchodzących w grę modeli stosunków Zjednoczonego Królestwa (jako państwa trzeciego) z Unią Europejską obejmuje wiele wariantów<sup>31</sup>: od strefy wolnołowej i unii celnej, poprzez umowę stowarzyszeniową z najczęściej wymienianym Europejskim Obszarem Gospodarczym (EOG), po model „norweski plus” (czyli zmodyfikowany EOG). Mimo nacisków ze strony unijnych instytucji, aby faza wstępna (przed notyfikacją) Brexitu nie przekształciła się w quasi-negocjacje, uprzedzające negocjacje nad umową wskazaną w ust. 2 art. 50 TUE, pojawiły się dalsze propozycje. Przedłożona przez poważne europejskie *think tanki* koncepcja „Partnerstwa kontynentalnego”<sup>32</sup> zakłada udział Zjednoczonego Królestwa w swobodach unijnego rynku wewnętrznego (poza przepływem osób) oraz polityce obronnej, przy wzmocnionym udziale w unijnym procesie decyzyjnym i pewnym wkładzie do unijnego budżetu. Autorzy nie ukrywają przy tym, że takie „Partnerstwo kontynentalne” mogłoby stać się też atrakcyjną propozycją dla takich państw jak Turcja, czy w przyszłości Ukraina, które mają ambicje uzyskania członkostwa w UE, lecz dalekie są od spełnienia stosownych kryteriów.

---

<sup>31</sup> Szczegółowo w: A.S. Reid, *Brexit Begins: an overview...*, s. 11; *Brexit: how does...*, s. 32; *Brexit and Beyond ...*, s. 25.

<sup>32</sup> *Europe after Brexit: A proposal for a continental partnership*, by J. Pisani-Ferry, N. Röttgen, A. Sapir, P. Tucker, G.B. Wolff, 25.08.2016 r.

W tych zasadniczych sprawach - jak wspomniano - nie ma jasności w Zjednoczonym Królestwie. Trwa dyskusja między *hard*-brexitowcami, którzy chcieliby szybkiego, zdecydowanego i całościowego odseparowania się Zjednoczonego Królestwa od Unii Europejskiej, i *soft*-brexitowcami, którzy widzieliby w przyszłości bliskie relacje Wielkiej Brytanii z UE. Z dotychczasowej dyskusji wynika jedynie, że Zjednoczone Królestwo ze wstrzeźliwością odnosi się do przystąpienia do EOG (wymagałoby wpierw przystąpienia do EFTA, a następnie do umowy o EOG, a poza tym zwraca się uwagę, że państwa trzecie w EOG - zwłaszcza Islandia, Liechtenstein - zupełnie nie przystają do statusu Zjednoczonego Królestwa)<sup>33</sup> oraz że dąży do wyłączenia swobody przepływu pracowników w przypadku włączenia się w unijny rynek wewnętrzny (co napotyka na sprzeciw ze strony instytucji unijnych i pozostałych państw członkowskich).

Odpowiedź na pytanie dotyczące modelu przyszłych stosunków między Zjednoczonym Królestwem a Unią Europejską ma bezpośredni wpływ na dwa dalsze obszary, o fundamentalnym znaczeniu dla przebiegu procesu wstąpienia z Unii.

- Pierwszy z tych problemów dotyczy zakresu dostosowań prawa krajowego Zjednoczonego Królestwa, związanego z wystąpieniem z Unii. Samo uchylenie *European Community Act 1972* oraz *European Union Act 2011* z pewnością nie wystarczy<sup>34</sup>, ponieważ - jak się szacuje - od 15 do 50% prawa wewnętrznego Zjednoczonego Królestwa obejmują obszary, w których prawo unijne stosowane jest bezpośrednio, względnie obszary pozostające pod wpływem prawa unijnego<sup>35</sup>. W jakim zakresie konieczne będzie wydanie nowego prawa krajowego w miejsce bezpośrednio stosowanego prawa unijnego oraz uchylenie względnie pozostawienie prawa krajowego pozostającego „pod wpływem” prawa UE, będzie zależeć od

---

<sup>33</sup> Zob. *Brexit: how does...*, s. 33 i 34.

<sup>34</sup> Zob. A.S. Reid, *Brexit Begins: an overview...*, s. 4.

<sup>35</sup> A.S. Reid, *Brexit Begins: an overview....* Por. też *Brexit: how does...*, s. 35.

uzgodnionego modelu przyszłych stosunków Zjednoczonego Królestwa z Unią Europejską<sup>36</sup>.

- Drugi problem dotyczy natomiast umów międzynarodowych zawartych przez Wspólnotę Europejską, a następnie Unię z państwami trzecimi. Łącznie zawarto bez mała 1200 takich umów<sup>37</sup>. Umowy te można generalnie podzielić - z punktu widzenia ich znaczenia w toku wystąpienia państwa z UE - na dwie grupy. Pierwsza grupy obejmuje umowy, których przedmiot objęty jest wyłączną kompetencją UE (głównie umowy dotyczące liberalizacji handlu), których stroną jest wyłącznie Unia (i oczywiście państwo względnie państwa trzecie). Umowy takie wygasną w stosunku do państwa występującego z chwilą formalnego opuszczenia przez nie UE (ze strony unijnej wystarczy notyfikowanie państwo trzeciemu, że dane państwo przestało być państwem członkowskim)<sup>38</sup>. Druga grupa obejmuje umowy mieszane, których stronami - po „stronie unijnej” - są Unia i jej państwa członkowskie. Niestety, proste rozwiązanie, które polegałoby na tym, że państwo występujące z UE pozostawałoby stroną takiej umowy w zakresie objętym jego wyłączną kompetencją, jest mało prawdopodobne. Niezmiernie trudno jest bowiem ściśle odgraniczyć kompetencje UE i jej państw członkowskich w przypadku umów mieszanych, umowy mieszane podlegają interpretacji Trybunału Sprawiedliwości (w celu zapewnienia jednolitości ich stosowania po „stronie unijnej”), w końcu istotne jest stanowisko poszczególnych (pozostałych) państw członkowskich UE oraz państwa trzeciego i jego interesów w relacjach z państwem występującym z Unii. G. Van der Loo i S. Blockmans słusznie podkreślają<sup>39</sup>, że w każdym razie Zjednoczone

---

<sup>36</sup> Szerzej: *Brexit and Beyond ...*, s. 13 i nast.

<sup>37</sup> Por. G. Van der Loo, S. Blockmans, *The Impact of Brexit on the EU's International Agreements*, CEPS. 15.07.2016 r.

<sup>38</sup> Tamże.

<sup>39</sup> Tamże. Por. też *Brexit: how does...*, s. 27.

Królestwo „utraci prawo” do pozostania stroną umów międzynarodowych zawieranych przez Unię Europejską, a każdy przypadek umów mieszanych będzie musiał być rozpatrywany indywidualnie, w znacznej mierze w zależności od uzgodnionego modelu stosunków Zjednoczonego Królestwa z UE po wystąpieniu.

Jeśli uwzględnimy powyższe okoliczności, to nie może dziwić, że Zjednoczone Królestwo nie wykazuje pośpiechu w sprawie notyfikowania zamiaru wystąpienia z Unii stosownie do ust. 2 art. 50 TUE<sup>40</sup>. Od momentu notyfikacji takiego zamiaru rozpoczyna bowiem biec dwuletni okres, w ramach którego - w przypadku „braku” umowy o wystąpieniu - wystąpienie staje się skuteczne. Nie jest wcale pewne, czy pozostałe państwa członkowskie będą skłonne do przedłużenia tego okresu. Zjednoczone Królestwo będzie więc negocjować w warunkach presji czasowej, wystąpienie bowiem z UE bez określenia przynajmniej ogólnych „ram” przyszłych relacji z Unią może być bardzo niekorzystne: trzeba będzie wówczas negocjować umowy z UE i jej państwami członkowskimi w poszczególnych dziedzinach, a rezultat finalny uzależniony będzie we wszystkich obszarach wychodzących poza wyłączne kompetencje UE również od woli poszczególnych państw członkowskich oraz państw trzecich.

Jak wiadomo, nowa brytyjska premier Theresa May zapowiedziała ostatnio złożenie notyfikacji do końca pierwszego kwartału 2017 r.<sup>41</sup> Bez wątplenia, w interesie Zjednoczonego Królestwa leży przeciąganie tego momentu o dalsze miesiące. Nie byłoby więc zdziwienia, gdyby moment notyfikacji uległ dalszemu przesunięciu. Jest coraz bardziej możliwe, zwłaszcza gdyby sąd apelacyjny potwierdził orzeczenie Wysokiego Sądu, iż decyzja w sprawie Brexitu musi zostać podjęta z udziałem Parlamentu.

---

<sup>40</sup> Por. A.S. Reid, *Brexit Begins: an overview...*, s. 7.

<sup>41</sup> K. Bogusz, *Brytyjska premier: procedura Brexitu zacznie się wiosną*, dostępne na stronie gazeta.pl.



Można więc zadać pytanie, czy są jakieś prawne granice przeciągania momentu notyfikacji zamiaru wystąpienia, w sytuacji gdy jest jasne, że proces wewnętrzny w tej sprawie trwa, a czołowi politycy państwa nie pozostawiają żadnych wątpliwości do tego, że zostanie sfinalizowany. Z postanowień ust. 1 art. 50 TUE żadne takie granice nie mogą zostać wyprowadzone. Można by ewentualnie uzasadniać przeciąganie momentu złożenia notyfikacji koniecznością dopełnienia procedur krajowych (objętych „wymogami konstytucyjnymi”). Wydaje się również, że uruchamianie procedury art. 258 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej<sup>42</sup> na podstawie zarzutu naruszenia zasady lojalnej współpracy (art. 4 ust. 3 TUE) mijaloby się z celem, przede wszystkim ze względu na długotrwałość tej procedury.

Niezależnie więc od odwoływania się do zasady lojalnej współpracy i szczerzej kooperacji, brać raczej należy pod uwagę okoliczności praktyczne: stopniowe, coraz mocniejsze ograniczanie państwa występującego w prawach państwa członkowskiego, nawarstwiające się problemy polityczne i prawne (np. pytania prejudycjalne sądów krajowych, problemy przed sądami państw trzecich, problem udziału przedstawicieli państwa zamierzającego wystąpić w unijnych procedurach legislacyjnych aktów, które mają szansę wejść w życie w dłuższej perspektywie, itd.)<sup>43</sup>.

Wszystko to będzie skutkować coraz większą presją na państwo zamierzające wystąpić, skłaniającą do podniesienia sprawności procedury dotyczącej wystąpienia.

### **3.2. Skala wyzwań po stronie UE**

Przede wszystkim należy przypomnieć, że wynik referendum sprawił, iż uzgodnione podczas spotkania Rady Europejskiej 18-19.02.2016 r.<sup>44</sup>

---

<sup>42</sup> Dz. Urz. UE C 202 z 2016 r., s. 47, dalej jako TFUE.

<sup>43</sup> Zob. A.S. Reid, *Brexit Begins: an overview...*, s. 8.

<sup>44</sup> Konkluzje Rady Europejskiej z posiedzenia 18–19.02.2016 r., Bruksela, 19.02.2016 r., EUCO 1/16.

„Nowe porozumienie dla Zjednoczonego Królestwa w ramach Unii Europejskiej”<sup>45</sup>, które miało ułatwić podjęcie decyzji na rzecz jego pozostania w Unii Europejskiej, stało się bezprzedmiotowe<sup>46</sup>. W porozumieniu tym zawarta była tzw. *self-distract clause*<sup>47</sup>, stosownie do której „(...) jeśli wyniki referendum w Zjednoczonym Królestwie będą oznaczały opuszczenie przez to państwo Unii Europejskiej, zestaw ustaleń (dokumenty składające się na porozumienie - przyp. J.B.) przestają obowiązywać”<sup>48</sup>. Ma to o tyle istotne znaczenie, że uzgodnione w tym „Nowym porozumieniu” ingerencje w swobodę przepływu pracowników nie mogą być obecnie powoływane przez Zjednoczone Królestwo jako argument w negocjacjach na przyszłym modelem jego relacji z Unią Europejską.

Niezależnie jednak od tego, UE i jej (pozostałe) państwa członkowskie zostały skonfrontowane z poważnymi wyzwaniami instytucjonalnymi oraz uwarunkowaniami negocjacyjnymi. Co prawda postanowienia ust. 4 art. 50 TUE, ograniczające udział państwa występującego z UE w posiedzeniach Rady Europejskiej i Rady UE oraz w unijnym procesie decyzyjnym, odnoszą się do okresu po złożeniu notyfikacji o zamiarze wystąpienia<sup>49</sup> (do tego czasu Zjednoczone Królestwo zachowuje pełnię praw i obowiązków państwa członkowskiego), niemniej jednak istotne problemy nawarstwiają się, zwłaszcza w obliczu przeciągania przez Zjednoczone Królestwo

---

<sup>45</sup> Tekst tego porozumienia w: Dz. Urz. UE C 69 z 23.02.2016 r., s. 1.

<sup>46</sup> Na temat „Nowego porozumienia” zob. szczegółowo w: J. Barcz, *Unia Europejska a Wielka Brytania - prawne aspekty porozumienia nakierowanego na zapobiegnięcie Brexitowi*, Europejski Przegląd Sądowy 2016/4, s. 4.

<sup>47</sup> Zob. S. Weiss, S. Blockmans, *The EU deal to avoid Brexit: Take it or leave it*, CEPS Special Report luty 2016/131, s. 2.

<sup>48</sup> Pkt 4 konkluzji Rady Europejskiej z posiedzenia 18–9.02.2016 r. oraz art. 2 decyzji szefów państw lub rządów, zebranych w Radzie Europejskiej, dotyczącej „Nowego porozumienia” dla Zjednoczonego Królestwa w ramach Unii Europejskiej (załącznik I do konkluzji).

<sup>49</sup> Zob. A. Wyrozumska, *Komentarz...*, w: *The Treaty on the European Union...*, s. 1408.

przedłożenia notyfikacji i wszczęcia formalnego etapu Brexitu. Koncentrują się one wokół trzech kwestii:

- Pierwsza z nich dotyczy konsekwencji instytucjonalnych: mimo braku jednoznacznych podstaw prawnych praktyka jednoznacznie zmierza w kierunku ograniczenia prezencji Zjednoczonego Królestwa w pracach unijnych instytucji. Już w trzy dni po referendum szefowie państw lub rządów państw członkowskich zebrali się bez udziału premiera Zjednoczonego Królestwa i przyjęli (26.06.2016 r.) *Statement*, określający istotne założenia stanowiska UE wobec Brexitu. Formuła takich spotkań została potwierdzona została nieformalnym spotkaniem Rady Europejskiej 16.09.2016 r. w Bratysławie (też już bez udziału Wielkiej Brytanii). Zapowiedziano kontynuowanie spotkań w takiej formie w przyszłości. Pojawiają się także inne poważne konsekwencje instytucjonalne: Rada UE<sup>50</sup>, po uprzedniej konsultacji ze Zjednoczonym Królestwem<sup>51</sup>, wyłączyła to państwo z planu sprawowania Prezydencji w ramach tzw. prezydencji rotacyjnych (Zjednoczone Królestwo miało sprawować Prezydencję w drugiej połowie 2017 r.).
- Druga kwestia dotyczy konsekwencji przedmiotowych: powyższe spotkania, zwłaszcza zaś spotkanie w Bratysławie, nie ograniczało się do stanowiska wobec Brexitu. Unia jest obecnie konfrontowana z szeregiem fundamentalnych wyzwań, których rozwiązanie będzie miało wpływ na jej przyszłość. W Bratysławie szefowie państw lub rządów odnieśli się do tych wyzwań (uchodźcy, bezpieczeństwo zewnętrzne i wewnętrzne, rynek wewnętrzny i sprawy socjalne), zapowiadając zarazem, że spotkanie w Bratysławie rozpoczyna proces „przeгляdu i implementacji” podjętych decyzji, a spotkanie w marcu 2017 r. z okazji 60-lecia Traktatów Rzymskich stworzy okazję do podsumowania „procesu z Bratysławy” i wyznaczenia

---

<sup>50</sup> Decyzja Rady UE z 26.07.2016 r. (11432/16).

<sup>51</sup> Zob. E. Suwara, *Wyzwania prawno-proceduralne dla Unii Europejskiej...*, s. 13.

kierunków na przyszłość<sup>52</sup>. Zjednoczone Królestwo jest więc już obecnie jednoznacznie włączane z debaty nad przyszłością Unii Europejskiej.

- Trzecia kwestia dotyczy uwarunkowań negocjacyjnych, które mają pewne „odeśłania” do przeszłości. Część państw członkowskich – nie bez racji – w coraz większym stopniu zirytowana była kolejnymi *opt-outami* brytyjskimi (łącznie siedem ważnych obszarów, „podsumowanych” w „Nowym porozumieniu”), które zapewniały Zjednoczonemu Królestwu specjalny status w UE, zarazem jednak w coraz większym stopniu stawiały też pod znakiem zapytania spójność prawa unijnego. Nie chodzi jednak o „odegranie się” na Zjednoczonym Królestwie. Przeciągający się proces wystąpienia, co już obecnie ma miejsce w obliczu przeciągania przez Zjednoczone Królestwo złożenia notyfikacji o zamiarze wystąpienia, ma fatalny wpływ na spójność działania UE oraz sprawność unijnego procesu decyzyjnego. Sytuacja taka bez wątpienia będzie się pogłębiała, na co Unia – konfrontowana z fundamentalnymi wyzwaniami – w żadnym razie nie może sobie pozwolić. Stąd jednoznaczny postulat sprawnego przeprowadzenia procesu wystąpienia Zjednoczonego Królestwa z Unii<sup>53</sup>, znajdujący wyraz w koncepcji nieprowadzenia żadnych ustaleń w sprawie statusu Zjednoczonego Królestwa (już jako państwa trzeciego) w relacjach z UE przed wszczęciem formalnych negocjacji w sprawie wystąpienia - „nie ma negocjacji bez notyfikacji”<sup>54</sup>. Po stronie unijnej zasadne są obawy, że w przeciwnym razie Unia stałaby się „zakładnikiem” Zjednoczonego Królestwa i znacznie osłabiła swoją pozycję negocjacyjną, nie

---

<sup>52</sup> Zob. *The Bratislava Declaration*. Bratislava, 16.09.2016 r. Priorytety te nawiązują do programu zawartego w sprawozdaniu o stanie UE 2016: *State of the Union 2016. Towards a better Europe - A Europe that protects, empowers and defends*. Jean-Claude Juncker, President of the European Commission, 14 September 2016. European Commission.

<sup>53</sup> Zob. A. Łazowski, *Procedural Steps...*, s. 3.

<sup>54</sup> Zob. List Przewodniczącego Rady Europejskiej Donalda Tuska przed szczytem w Bratysławie, Komunikat prasowy 511/16, 13.09.2016 r.

mówiąc już o sprawnym reagowaniu na wspomniane wyżej wyzwania fundamentalne.

Powyższa praktyka odpowiada zasadzie lojalnej współpracy i szczerzej kooperacji. Zjednoczone Królestwo, wszczynając procedurę wystąpienia z UE, musi się liczyć z ograniczeniem swojego statusu w Unii. Paralelnie Unia i jej państwa członkowskie zobowiązane są do zagwarantowania sprawnego działania Unii, zwłaszcza wobec innych, poza Brexitem, fundamentalnych wyzwań. Zjednoczone Królestwo będzie stopniowo stawać się w coraz większym stopniu w Unii tzw. kulawą kaczką.

#### **4. Notyfikacja i jej skutki prawne**

Po podjęciu decyzji o wystąpieniu w nawiązaniu do swoich „wymogów konstytucyjnych” państwo członkowskie - stosownie do zdania pierwszego ust. 2 art. 50 TUE - notyfikuje swój zamiar Radzie Europejskiej. Notyfikacja jest następstwem decyzji w sprawie wystąpienia z Unii, która pozostaje w gestii kompetencji wewnętrznej państwa. Tak więc też sama notyfikacja nie wymaga żadnych uprzednich konsultacji czy zgody ze strony unijnych instytucji i (pozostałych) państw członkowskich UE.

Forma notyfikacji nie budzi większych kontrowersji<sup>55</sup> w świetle praktyki dyplomatycznej: w grę wchodzi albo nota podpisania, albo nota werbalna. Raczej wybrany zostanie ten pierwszy wariant, bowiem nota podpisana stosowana była zwykle w przypadku składania wniosków o członkostwo w UE (premier państwa aplikującego kierował formalny list do premiera sprawującego w danym czasie Prezydencję w Radzie). W przypadku Brexitu byłby to więc formalny list premier rządu JKM do Przewodniczącego Rady Europejskiej, zawierający informację o podjętej zgodnie „z wymogami konstytucyjnymi” decyzji o wystąpieniu Zjednoczonego Królestwa z UE. Może się jednak tak zdarzyć, że premier rządu JKM nie będzie chciała przejść do historii dyplomacji jako polityk, który podpisał „wniosek o wystąpienie” z UE. Wówczas do dyspozycji stoi

---

<sup>55</sup> Choć czasami pojawiają się pewne wątpliwości - zob. A. Łazowski, *Procedural Steps...*, s. 2.

nota werbalna, w której rząd JKM, względnie ministerstwo spraw zagranicznych, powiadamia (bezosobowo) Radę Europejską o podjętej decyzji w sprawie wystąpienia z UE.

Słusznie zwraca się uwagę - o czym była mowa wyżej - że notyfikacja nie wymaga zatwierdzenia czy potwierdzenia przyjęcia (w rozumieniu wyrażenia zgody)<sup>56</sup>, niemniej należy to odróżnić od potwierdzenia daty wpłynięcia takiego pisma dyplomatycznego. W przypadku noty podpisanej zapewne odbędzie się to też w formie noty podpisanej (formalnego listu Przewodniczącego Rady Europejskiej do Premier rządu JKM), przy czym zwykle data jest jedna, wcześniej uzgodniona. W przypadku noty werbalnej wystarczy potwierdzenie wpłynięcia noty w określonym dniu. Obie te daty o tyle będą miały istotne znaczenie formalne, że od nich liczyć się będzie upływ okresu dwuletniego, wskazanego w ust. 3 art. 50 TUE.

Notyfikowanie przez Zjednoczone Królestwo zamiaru wystąpienia z Unii Europejskiej wywołuje istotne skutki prawne:

- Uruchamia formalną fazę procesu wystąpienia Zjednoczonego Królestwa z Unii Europejskiej.
- Od tego momentu możliwe jest rozpoczęcie negocjacji nad umową określającą warunki wystąpienia (zdanie drugie ust. 2 art. 50 TUE); będzie to przedmiotem szczegółowej analizy w punkcie następnym.
- W przypadku „braku” takiej umowy dwa lata po notyfikacji wystąpienie staje się skuteczne, chyba że „Rada Europejska w porozumieniu z danym Państwem Członkowskim podejmie jednomyślnie decyzję o przedłużeniu tego okresu” (ust. 3 art. 50 TUE); postanowienia art. 50 TUE są tak skonstruowane, że „przymuszają” do uzgodnienia warunków wystąpienia. Gdyby jednak wystąpiły poważne problemy po stronie unijnej lub państwo zamierzające wystąpić z UE stosowało obstrukcję w negocjacjach,

---

<sup>56</sup> *Brexit: how does...*, s. 11.

wystąpienie staje się skuteczne: jego podstawą prawną będzie notyfikacja zamiaru wystąpienia połączona z upływem terminu; sytuacja taka jest dla UE mniej kłopotliwa, wówczas bowiem (pozostałe) państwa członkowskie, na mocy Traktatu rewizyjnego<sup>57</sup>, przeprowadzą stosowne dostosowania w Traktatach, w prawie pochodnych oraz w umowach międzynarodowych zawartych przez Unię; znacznie bardziej skomplikowana będzie sytuacja państwa występującego, które - po formalnym wystąpieniu - już jako państwo trzecie będzie zmuszone negocjować umowy określające relacje z UE i z jej poszczególnymi państwami członkowskim.

- Od dnia złożenia notyfikacji ograniczony zostaje formalnie udział państwa występującego w obradach Rady Europejskiej i Rady („nie bierze udziału w obradach ani w podejmowaniu decyzji Rady Europejskiej i Rady dotyczących tego Państwa” - ust. 4 art. 50 TUE); będzie to konsekwentnie pogłębiający się proces marginalizacji Zjednoczonego Królestwa w procesie decyzyjnym w UE, który - jak wspomniano - rozpoczął się nazajutrz po ogłoszeniu wyników referendum<sup>58</sup>; dotyczy to też deputowanych do Parlamentu Europejskiego i członka Kolegium Komisji Europejskiej (obywatela brytyjskiego) (oraz innych organów, w których zasiadają obywatele brytyjscy, poczynając od Komitetu Regionów i Komitetu Ekonomiczno-Społecznego); mimo że w ust. 4 art. 50 TUE nie wspomina się o nich *expressis verbis*, zasada lojalnej współpracy i szczerzej kooperacji jednoznacznie przemawia za tym, aby przedstawiciele Zjednoczonego Królestwa wycofali się z obrad, gdy będą omawiane problemy wystąpienia Zjednoczonego Królestwa z Unii lub sprawy strategiczne, wykraczające poza bieżące funkcjonowanie Unii<sup>59</sup>.

---

<sup>57</sup> Zob. A. Wyrozumska, *Komentarz...*, w: *The Treaty on the European Union...*, s. 1409.

<sup>58</sup> Szerzej w: E. Suwara, *Wyzwania prawno-proceduralne dla Unii Europejskiej...*, s. 11.

<sup>59</sup> W tym kierunku w odniesieniu do zakresu udziału brytyjskich deputowanych w debatach w Parlamencie Europejskim w: *Brexit: how does...*, s. 20 oraz powołana tam literatura.

Pozostaje jeszcze problem możliwości wycofania notyfikacji, czyli przerwania formalnej fazy procesu wystąpienia państwa z Unii. Artykuł 50 TUE nie zawiera postanowień dotyczących tego problemu. Jednoznacznie dominujące stanowisko doktryny<sup>60</sup>, odwołujące się przede wszystkim do art. 68 WKPT (stosownie do którego notyfikacja m.in. w sprawie wycofania się z Traktatu może być odwołania w każdym czasie, przed wywołaniem przez nią skutku), potwierdza możliwość wycofania notyfikacji przez Zjednoczone Królestwo, jeśli znajdą stosownie zmiany polityczne (spełniające przesłankę zgodności z „wymogami konstytucyjnymi”). Podkreśla się przy tym<sup>61</sup>, że – podobnie jak sama notyfikacja – również jej wycofanie pozostaje w gestii kompetencji wewnętrznej państwa i nie jest zależne od przyzwolenia instytucji unijnych czy pozostałych państw członkowskich UE<sup>62</sup>.

Szczegółową analizę, uzasadniającą taki pogląd, przeprowadził P. Craig, odwołując się do trzech argumentów<sup>63</sup>. Przede wszystkim podkreślił, że państwo, które uruchomiło proces wystąpienia z Unii, pozostaje nadal jej państwem członkowskim. Realizuje ono prawa, jakie mu przysługują na mocy art. 50 TUE. Do takich praw należy też zmiana stanowiska i wycofanie notyfikacji. Można to poprzeć, przytaczając postanowienia art. 42 i 54 WKPT. Następnie odwołuje się do wykładni językowej postanowień art. 50 TUE, zwłaszcza do wspomnianego już milczenia w tym artykule w sprawie wycofania notyfikacji. W końcu – co jest szczególnie interesujące – nawiązuje do wykładni teleologicznej postanowień art. 50 TUE, podkreślając, że interpretacja tych postanowień jako „ulicy jednokierunkowej”, wiodącej do wystąpienia z Unii, nie ma racjonalnego uzasadnienia. W interesie Unii leży bowiem umożliwienie pozostania w Unii państwu, które na granicy wystąpienia zdało sobie sprawę z korzyści

---

<sup>60</sup> Zob. *Brexit: how does...*, s. 15–16.

<sup>61</sup> A. Wyrozumska, *Komentarz...*, w: *The Treaty on the European Union...*, s. 1410.

<sup>62</sup> Z pewnymi zastrzeżeniami: *Brexit and Beyond ...*, s. 10.

<sup>63</sup> P. Craig, *Brexit: A Drama...*, s. 33.



członkostwa i w dobrej wierze zmienia zdanie, decydując się jednak pozostać w UE<sup>64</sup>.

## 5. Umowa między UE a Zjednoczonym Królestwem w sprawie wystąpienia z Unii

### 5.1. Strony umowy

Należy zacząć od uwarunkowań proceduralnych zawarcia umowy, określonych w ust. 2 i 3 art. 50 TUE. Mają one niezmiernie istotne znaczenie praktyczne, bowiem w znaczącej mierze wytyczają granice materii („warunków wystąpienia”), jakie taką umową mogą zostać uregulowane. Chodzi zwłaszcza o jednoznaczne stwierdzenie w ust. 2 art. 50 TUE, że umowę ze Zjednoczonym Królestwem zawiera Unia Europejska. Tym samym więc umowa ta nie stanowi *actus contrarius* w stosunku do traktatu akcesyjnego<sup>65</sup>, który zawierany jest między państwami - państwem przystępującym i wszystkimi państwami członkowskimi UE (art. 49 TUE). A. Łazowski pisze słusznie w związku z tym o „anomalii”<sup>66</sup>: o ile bowiem traktat akcesyjny może zmieniać postanowienia Traktatów stanowiących podstawę UE i wchodzi w korpus prawa pierwotnego UE, o tyle na mocy umowy określonej w ust. 2 art. 50 TUE takich zmian wprowadzić nie można.

Oczywiście z punktu widzenia zakresu regulacji byłoby lepiej, gdyby umowa wskazana w ust. 2 art. 50 TUE zawierana była między Zjednoczonym Królestwem a (pozostałymi) państwami członkowskimi UE, a jeszcze lepiej, gdyby była to umowa mieszana, czyli po „stronie unijnej” byłaby zawierana zarówno przez Unię, jak i jej państwa członkowskie. Niemniej, próby takiej kwalifikacji<sup>67</sup> umowy wskazanej w ust. 2 art. 50 TUE

---

<sup>64</sup> P. Craig, *Brexit: A Drama...*, s. 36–37.

<sup>65</sup> A. Wyrozumska, *Komentarz...*, w: *The Treaty on the European Union...*, s. 1408.

<sup>66</sup> A. Łazowski, *Procedural Steps...*, s. 3.

<sup>67</sup> Zob. *Brexit: how does...*, s. 29.

należą do sfery spekulacji, nieznajdujących żadnych podstawą w postanowieniach art. 50 TUE.

Zdanie drugie ust. 2 art. 50 TUE jednoznacznie stwierdza, że to „Unia prowadzi negocjacje i zawiera” z państwem występującym umowę w sprawie wystąpienia. Uzasadnienia takiego rozwiązania można się dopatrywać w różnych okolicznościach. Jak się wydaje, przede wszystkim chodziło o trzy kwestie:

- podkreślenie samodzielności roli UE jako spójnej organizacji międzynarodowej;
- zapewnienie sprawności finalizacji procesu wystąpienia: decyzje w sprawie zawarcia umowy podejmuje „po stronie unijnej” Rada UE, stanowiąc, co do zasady, większością kwalifikowaną, bez potrzeby przeprowadzania procedury ratyfikacyjnej w poszczególnych państwach członkowskich;
- zapewnienie elastyczności w sprawie określenia zakresu „warunków wystąpienia” w powiązaniu z „ramami (...) przyszłych stosunków” państwa występującego z UE, co - jak o tym była mowa - może być niełatwe i trwać jeszcze przez dłuższy czas po formalnym wystąpieniu z UE.

Owa „elastyczność” sprawia zarazem, że postanowienia ust. 2 i 3 TUE sprawiają wrażenie mało przejrzystych. Nie wydaje się jednak, aby był to zarzut uzasadniony. Problemy związane z Brexitem wskazują, że jest wręcz przeciwnie: decydująca sprawa - sprecyzowanie modelu przyszłych stosunków Zjednoczonego Królestwa z Unią - pozostaje otwarta. Gdyby sprawa ta stała w centrum negocjacji nad umową w sprawie wystąpienia, i tak już bardzo wymagający dwuletni okres stałby się zupełnie nierealny, a negocjacje mogłyby ciągnąć się latami.

Przyjęta formuła zawiera w sobie ważny mechanizm „dyscyplinujący”, wymuszający sprawność procesu wystąpienia. Zarazem jednak ma ona

istotne następstwa co do zakresu przedmiotowego umowy wskazanej w ust. 2 art. 50 TUE. Dlatego też w jej kontekście pojawia się zasadnie konieczność zawarcia *shadow agreements* - umów towarzyszących, względnie uzupełniających (o czym szczegółowo dalej).

## 5.2. Procedura negocjacji i związania się umową po stronie UE<sup>68</sup>

Postanowienia ust. 2 art. 50 TUE przesądzają trzy zasadnicze kwestie<sup>69</sup>:

- „Wytyczne” w sprawie prowadzenia negocjacji ze Zjednoczonym Królestwem określa Rada Europejska (zdanie drugie ust. 2 art. 50 TUE), do której - jak pamiętamy - składana jest notyfikacja zamiaru wystąpienia z UE. Zakłada to istotne zaangażowanie szefów państw lub rządów w monitorowanie i nadzorowanie procesu negocjacji. Nie jest to - przy tak istotnych traktatach - niczym nadzwyczajnym. W przypadku traktatów akcesyjnych podstawowe decyzje podejmowane były przez Radę UE działającą właśnie w takim składzie.
- Procedura prowadzenia negocjacji określana jest - stosownie do zdania drugiego ust. 2 art. 50 TUE - zgodnie z ust. 3 art. 218 TFUE (artykuł ten odnosi się do zawierania przez Unię umów międzynarodowych). Oznacza to, że szczegółowe zalecenia co do przedmiotu negocjacji (naturalnie w ramach wytycznych Rady Europejskiej) przedstawia Komisja Europejska (dalej jako Komisja)<sup>70</sup>, kierując je do Rady UE. Rada UE jest też kompetentna do podjęcia decyzji w sprawie upoważnienia do podjęcia negocjacji (określenie mandatu) oraz wyznaczenia negocjatora (mimo że niewymieniony

---

<sup>68</sup> Przygotowania do negocjacji w Zjednoczonym Królestwie oraz związane z tym problemy są omówione w: *Brexit and Beyond ...*, s. 16 i nast.

<sup>69</sup> W sprawie formuły prowadzenia negocjacji przez Zjednoczone Królestwo oraz związania się przez nie umową w sprawie wystąpienia w: *Brexit: how does...*, s. 22–23.

<sup>70</sup> Art. 218 ust. 3 TFUE wskazuje też na Wysokiego Przedstawiciela Unii do spraw Zagranicznych i Polityki Bezpieczeństwa, ale nie ma on kompetencji do przedstawiania zaleceń w sprawie tej umowy, bowiem z pewnością nie dotyczy ona „wyłącznie lub głównie” WPZiB.

*expressis verbis* w ust. 2 art. 50 TUE, odpowiednie zastosowanie będzie miał ust. 4 art. 2018 TFUE). Nie ulega bowiem wątpliwości, że tym negocjatorem będzie przedstawiciel Komisji<sup>71</sup>, podobnie jak nie ulega raczej wątpliwości, że będzie on wspomagany przez „specjalny komitet” złożony z przedstawicieli państw członkowskich. Wynika to już z tego, że zakres przedmiotowy umowy w sprawie wystąpienia obejmie zapewne obszary podpadające pod Wspólną Politykę Handlową, a w tym przypadku ust. 3 art. 207 TFUE przewiduje prowadzenie negocjacji przez Komisję i powołanie specjalnego komitetu (Komitet artykułu 207, w skład którego wchodzi przedstawiciel państw członkowskich i Komisji). Podobnie, analogiczne zastosowanie znajdzie ust. 5 art. 218 TFUE, stosownie do którego Rada UE podejmie decyzję upoważniającą do podpisania umowy o wystąpieniu, kończącą fazę negocjacji. Rada UE podejmie również decyzję o związaniu się przez UE umową. Jest to wyraźnie przewidziane w zdaniu trzecim ust. 2 art. 50 TUE, który w części powtarza stosownie postanowienia ust. 5 art. 218 TFUE.

- Stosownie do zdania czwartego ust. 2 art. 50 TUE w toku procedury negocjowania i zawierania umowy o wystąpieniu Rada UE decyduje większością kwalifikowaną. Jest to istotne zastrzeżenie, bowiem ust. 8 art. 218 TFUE przewiduje wiele przypadków, w których Rada UE musi - w toku ich zawierania - stanowić jednomyślnie. Gdyby takiego wyraźnego zastrzeżenia w ust. 2 art. 50 TUE nie było, mogłyby powstać zasadne wątpliwości, czy Rada UE nie powinna jednak stanowić jednomyślnie. I tak zresztą wątpliwości takie powstaną, zwłaszcza gdyby przedmiot umowy w sprawie wystąpienia objął materie objęte Wspólną Polityką Handlową. Artykuł 207 TFUE w ust. 4 wyraźnie bowiem zastrzega, że prowadzenie negocjacji i

---

<sup>71</sup> Nie budzi, co prawda, wątpliwości, że w ramach Komisji szybko utworzono strukturę, która ma przygotowywać negocjacje ze Zjednoczonym Królestwem, niemniej rację ma E. Suwara (E. Suwara, *Wyzwania prawno-proceduralne dla Unii Europejskiej...*, s. 11), zwracając uwagę na to, że wątpliwości budzi powołanie przez Przewodniczącego Komisji, J.-C. Junckera, już na tym etapie i bez upoważnienia Rady UE, „Głównego Negocjatora” (M. Barniera) dla przyszłych negocjacji, co raczej należy traktować jako rodzaj rekomendacji.

zawieranie umów w dziedzinie handlu usługami (zwłaszcza usługami w zakresie kultury i audiowizualnymi, handlu usługami społecznymi oraz w zakresie edukacji i zdrowia) wymaga stanowienia przez Radę UE jednomyślnie<sup>72</sup>. Oczywiście - stosownie do zdania pierwszego ust. 4 art. 50 TUE - przedstawiciel Zjednoczonego Królestwa nie bierze udziału w podejmowaniu decyzji Rady UE. Warto jednak zwrócić uwagę, że Rada UE podejmuje odnośne decyzje szczególną formułą większości kwalifikowanej. Odesłanie bowiem w zdaniu drugim ust. 4 art. 50 TUE do art. 238 ust. 3 lit. b TFUE oznacza, że aby podjąć te decyzje, należy w Radzie UE zgromadzić nie tylko co najmniej 65% populacji Unii, lecz również co najmniej 72% liczby członków Rady UE (w normalnej formule - co najmniej 55% liczby członków Rady UE)<sup>73</sup>.

- Zdanie czwarte ust. 2 art. 50 TUE wyraźnie zastrzega, że związanie się umową przez Unię wymaga zgody Parlamentu Europejskiego. Jest to też istotne zastrzeżenie, bowiem w toku procedury określonej w art. 218 TFUE Parlament Europejski jest, co do zasady, jedynie konsultowany, chociaż i tak umowa w sprawie wystąpienia objęta byłaby wyjątkami, w których Parlament Europejski musi wyrazić zgodę (choćby ze względu na istotne skutki budżetowe dla Unii umowy w sprawie wystąpienia - art. 218 ust. 6 lit. a iv TFUE). Analogicznie zastosowany będzie także ust. 10 art. 218 TFUE, który przewiduje „natychmiastowe” i „pełne” informowanie Parlamentu Europejskiego „na wszystkich etapach procedury”. Zgodę na

---

<sup>72</sup> W sprawie usług finansowych, na liberalizacji których będzie szczególnie zależało Zjednoczonemu Królestwu (już jako państwu trzeciemu), sprawa formuły podejmowania decyzji przez Radę UE w toku negocjacji umowy o wystąpieniu też nie jest jednoznaczna. Punktem odniesienia będą postanowienia Traktatu o funkcjonowaniu UE odnoszące się do procedury uchwalania aktów prawa pochodnego w tej dziedzinie. Art. 64 TFUE przewiduje, co prawda, w ust. 2 zwykłą procedurę ustawodawczą (a więc większość kwalifikowaną w Radzie UE) w stosunku do środków liberalizujących swobodę przepływu kapitału w relacjach z państwami trzecimi, ale ust. 3 zastrzega jednomyślność w Radzie UE w przypadku przyjmowania środków zawężających liberalizację przepływu kapitału w relacjach z państwami trzecimi.

<sup>73</sup> Na temat formuły większości kwalifikowanej - szczegółowo w: J. Barcz, *Ustrój lizbońskiej Unii Europejskiej. Podstawy traktatowe, struktura, instytucje*, Piaseczno 2016, *Open Access*, dostępne na stronie [www.janbarcz.prv.pl](http://www.janbarcz.prv.pl)

zawarcie umowy w sprawie wystąpienia Parlament Europejski, z braku szczegółowych postanowień Traktatu o Unii Europejskiej i Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej, wyrazi większością oddanych głosów (art. 231 TFUE). Jak już wyżej podkreślono, w toku głosowań dotyczących umowy w sprawie wystąpienia, deputowani Zjednoczonego Królestwa, mimo braku wyraźnych postanowień w art. 50 TUE, nie powinni brać udziału.

- W końcu należy zwrócić uwagę na to, że projekt umowy w sprawie wystąpienia Zjednoczonego Królestwa z Unii będzie podlegał weryfikacji ze strony Trybunału Sprawiedliwości co do zgodności z Traktatami, jeśli ze stosownym wnioskiem wystąpiłoby państwo członkowskie, Parlament Europejski, Rada UE lub Komisja Europejska. Jeżeli TS stwierdziłby w swojej opinii, że projekt umowy jest sprzeczny z Traktatami, to umowa może wejść w życie dopiero po dokonaniu w niej odpowiednich zmian, względnie rewizji postanowień Traktatów (ust. 11 art. 218 TFUE). Podobnie jak w przypadku udziału deputowanych ze Zjednoczonego Królestwa w debatach w Parlamencie Europejskim nad umową w sprawie wystąpienia i w tym przypadku wychodzić należy z założenia, że Zjednoczone Królestwo - mimo że do chwili wystąpienia będzie jeszcze państwem członkowskim - z wnioskiem takim wystąpić nie będzie mogło.

### **5.3. Wejście w życie umowy w sprawie wystąpienia**

Wejście w życie umowy ze Zjednoczonym Królestwem w sprawie wystąpienia z UE ma szczególne znaczenie, bowiem - stosownie do postanowień ust. 3 art. 50 TUE - w tym dniu „Traktaty przestają mieć zastosowanie do tego Państwa”, czyli wystąpienie staje się skuteczne. Umowa w sprawie wystąpienia będzie podstawą prawną wystąpienia (decyzją konstytutywną). Trudno się zgodzić z poglądami przypisującymi tej umowie znaczenie deklaratoryjne, z uzasadnieniem, że wystąpienie z Unii może się stać skuteczne też wówczas, gdy umowa nie zostanie

zawarta<sup>74</sup>. Notyfikacja stanie się bowiem podstawą wystąpienia (aktem konstytutywnym) jedynie w przypadku „braku” umowy w okresie 2 lat od chwili dokonania notyfikacji o zamiarze wystąpienia.

Dochodzimy tu do problemu niezmiernie istotnego i zarazem złożonego z punktu widzenia interpretacji postanowień ust. 3 art. 50 TUE: czy z postanowień tych wynika jednoznacznie, że umowa w sprawie wystąpienia musi wejść w życie, a tym samym wystąpienie stać się skuteczne, w ciągu 2 lat od dokonania notyfikacji o zamiarze wystąpienia?

Z uważnej analizy postanowień ust. 3 art. 50 TUE wynika raczej, że tak nie jest. Co bowiem ma oznaczać „brak” umowy? Przede wszystkim oznaczać będzie sytuację, w której jedna ze stron - Zjednoczone Królestwo lub Unia względnie obie strony - oświadczą jednoznacznie, że nie widzą szans na wynegocjowanie i zawarcie umowy w sprawie wystąpienia. Wówczas, po upływie 2 lat od chwili dokonania notyfikacji, wystąpienie Zjednoczonego Królestwa stanie się skuteczne. Natomiast można mieć wątpliwości, czy stwierdzenie „braku” umowy dotyczyć będzie sytuacji, w której umowa zostanie wynegocjowana, podpisana, strony dopełnią procedury związania się umową, ale wyznaczą w umowie termin jej wejścia w życie (i tym samym wystąpienia Zjednoczonego Królestwa z Unii) wykraczający poza dwuletni okres od chwili dokonania notyfikacji. Wówczas nie wystąpi „brak” umowy w sprawie wystąpienia.

Niezależnie natomiast od takiej sytuacji Rada Europejska, stanowiąc jednomyślnie (bez udziału oczywiście Zjednoczonego Królestwa, ale w porozumieniu z nim), może podjąć decyzję co do wydłużenia zarówno okresu negocjacji nad umową, jak i wydłużenia dwuletniego okresu, po upływie którego - w przypadku „braku” umowy - wystąpienie staje się skuteczne.

---

<sup>74</sup> Tak E.-M. Poptcheva, *Article 50 TEU: Withdrawal of a Member State from the EU*, EP Research Service, luty 2016 r., cyt. za: *Brexit: how does...*, s. 26.

Wskazany wyżej kierunek interpretacji może mieć szczególne znaczenie wówczas, gdyby jedno lub kilka państw członkowskich UE chciało stosować restrykcyjną politykę wobec Zjednoczonego Królestwa, nie godząc się na przedłużenie okresu negocjacji, w sytuacji gdy umowa została ustalona, a sam proces dostosowawczy wymaga jeszcze pewnego czasu. Wówczas Unia będzie mogła zachować pewną elastyczność w imię interesów całości.

### **5.3. Problem zakresu przedmiotowego umowy**

Nie ulega wątpliwości, że zasadniczym elementem umowy w sprawie wystąpienia jest ustalenie daty wystąpienia państwa członkowskiego z Unii, tożsamej z dniem wejścia umowy w życie. W tym zakresie - przypomnijmy - umowa będzie miała znaczenie konstytutywne.

Znacznie mniej jasności jest w innej zasadniczej kwestii – pozostałego przedmiotu regulacyjnego umowy w sprawie wystąpienia<sup>75</sup>. Drugie zdanie ust. 2 art. 50 TUE stwierdza jedynie, że umowa taka określa „warunki wystąpienia”, „uwzględniając ramy (...) przyszłych stosunków z Unią” państwa występującego. W zależności więc od przyjętego i zaakceptowanego przez obie strony modelu stosunków państwa występującego (już jako państwa trzeciego) z Unią, ustalony zostanie zakres przedmiotowy umowy w sprawie wystąpienia.

Niemniej, istotne ograniczenia co do zakresu regulacyjnego umowy w sprawie wystąpienia wynikają jak wspomniano - z precyzyjnego określenia w art. 50 TUE charakteru tej umowy, jako zawieranej „po stronie unijnej” przez Unię Europejską. Ograniczenia powyższe związane są z kompetencją UE do zawierania umów międzynarodowych. Obejmuje ona zakres wyłącznych kompetencji Unii (stosownie do art. 3 ust. 1 TFUE – do kompetencji wyłącznych Unii należy unia celna, reguły konkurencji, polityka pieniężna państw strefy euro, zachowanie morskich zasobów biologicznych w ramach wspólnej polityki rybołówstwa i Wspólna Polityka

---

<sup>75</sup> Por. P. Graig, *Brexit: A Drama...*, s. 37–38. Sprawy szczególnie interesujące Zjednoczone Królestwo w: *Brexit: how does...*, s. 25.



Handlowa (WPH)). Przypomnijmy, że WPH obejmuje nie tylko ustalanie stawek celnych, zawieranie umów celnych i handlowych dotyczących handlu towarami i usługami, ujednoczenia środków liberalizacyjnych, polityki eksportowej, handlowych środków ochronnych, w tym podejmowanych w przypadku dumpingu lub subsydiów, lecz także - od dnia wejścia w życie TL - handlowe aspekty własności intelektualnej i bezpośrednie inwestycje zagraniczne. Do tych obszarów może się odnosić zawierana przez Unię umowa w sprawie wystąpienia.

Nie będą dotyczyły jej kompetencje wyłączne do zawierania umów międzynarodowych, jeżeli zawarcie danej umowy przewiduje akt ustawodawczy Unii (ust. 2 art. 3 TFUE), bowiem umowa w sprawie wystąpienia przewidziana jest wyraźnie w Traktacie o Unii Europejskiej. Z tych samych względów - wyraźne określenie podstawy do zawarcia umowy w Traktacie o Unii Europejskiej - nie można uzasadnić szerszego zakresu regulacyjnego takiej umowy z powołaniem na postanowienia ust. 1 art. 216 TFUE (nie może więc ona poszerzyć zakresu regulacyjnego, odwołując się do „celów, o których mowa w Traktatach”, względnie jej potencjalnego wpływu na „wspólne zasady” lub zmiany „ich zakresu”).

Przedmiotem umowy będą natomiast mogły być sprawy objęte tzw. prawem wewnętrznym UE, tj. regulacje działania instytucji unijnych określone ich autonomią instytucjonalną. Tak więc np. problemy związane z zatrudnieniem obywateli brytyjskich jako urzędników unijnych - wskazane przez E. Suwarę<sup>76</sup> - takie jak odstąpienie od wymogu posiadania obywatelstwa państwa członkowskiego UE, czy posiadania certyfikatu dostępu do informacji niejawnych - będą mogły być przedmiotem regulacji umowy w sprawie wystąpienia.

Przypomnijmy w końcu, że projekt umowy w sprawie wystąpienia może podlegać ocenie co do zgodności z Traktatami przez Trybunał Sprawiedliwości (ust. 11 art. 218 TFUE). Głównym punktem odniesienia takiej oceny będzie przestrzeganie zakresu kompetencji powierzonej Unii

---

<sup>76</sup> E. Suwara, *Wyzwania prawno-proceduralne dla Unii Europejskiej...*, s. 12–13.

oraz respektowanie granicy między kompetencjami wyłącznymi i dzielonymi. Negocjując umowę w sprawie wystąpienia należy więc pieczołowicie przestrzegać granic, w jakich może podejmować zobowiązania Unia, stosując raczej interpretację restrykcyjną.

Jeśli więc nie doszłoby do porozumienia w sprawie modelu bliższych relacji między Unią a Zjednoczonym Królestwem, może zostać uzgodniony w umowie w sprawie wystąpienia pewien standard minimum w ramach kompetencji wyłącznej Unii. Dotyczyć on może głównie liberalizacji stosunków handlowych i powiązanych z tym bezpośrednio regulacji. Trzeba się będzie też odnieść do możliwych odszkodowań za szkody wynikające z Brexitu, czy utrzymania przez pewien czas po wystąpieniu niektórych zobowiązań<sup>77</sup>.

Jeśli natomiast zostanie uzgodniony model ściślejszych relacji (rodzaj stowarzyszenia), to sama umowa w sprawie wystąpienia może ograniczyć się do „spraw technicznych” i odesłać do umowy szczegółowej, która będzie musiała zostać zawarta w formule umowy mieszanej.

## **6. Niezbędne umowy towarzyszące (uzupełniające)**

Umowy takie, określane w dotychczasowej dyskusji nad Brexitem jako *shadow agreements*, będą niezbędne w każdym modelu wystąpienia Zjednoczonego Królestwa z Unii<sup>78</sup>. W przypadku Brexitu w wersji *hard*, umowa w sprawie wystąpienia skupi się - jak wspomniano - na podstawowych relacjach handlowych, a ciężar relacji objętych dotychczas regulacjami unijnymi przejmą umowy bilateralne między Zjednoczonym Królestwem a Unią lub jej poszczególnymi państwami członkowskimi. W przypadku Brexitu w wersji *soft*, niezbędne będzie zawarcie umowy mieszanej (rodzaju stowarzyszenia), niezależnie od tego, czy byłoby to przystąpienie Zjednoczonego Królestwa do EOG czy inny rodzaj

---

<sup>77</sup> Zob. A. Wyrozumska, *Komentarz...*, w: *The Treaty on the European Union...*, s. 1407. W związku z Brexitem - zob. *Brexit and Beyond ...*, s. 8.

<sup>78</sup> Różne warianty - zob. np. w: *Brexit: how does...*, s. 32.

stowarzyszenia (również proponowane „Partnerstwo Kontynentalne” byłoby niczym innym, jak rodzajem stowarzyszenia). W każdym razie niezbędny będzie bezpośredni udział państw członkowskich UE, ze względu na wykraczanie przedmiotu takich umów poza zakres wyłącznych kompetencji Unii.

Istotnym problemem negocjacyjnym<sup>79</sup> będzie zapewnienie korelacji czasowej między umową w sprawie wystąpienia a *shadow agreements*. Optymalnym rozwiązaniem byłoby wynegocjowanie paralelne takich umów i ich wejście w życie w dniu wystąpienia Zjednoczonego Królestwa z Unii. Jest to jednak mało realne, nawet ze względu na czas trwania procedur ratyfikacyjnych w poszczególnych państwach. Uzasadniona może być więc obawa, że w okresie przejściowym (bezumownym) relacje między Zjednoczonym Królestwem a Unią sprowadzone zostałyby do standardu minimum (WTO)<sup>80</sup>. I taką sytuację można jednak rozwiązać, odwołując się do praktyki powszechnie stosowanych w przypadku umów stowarzyszeniowych, tj. tymczasowego stosowania ich części handlowych.

Na obecnym etapie Brexitu są to jeszcze spekulacje, tym bardziej że premier T. May, zapowiadając ostatnio dokonanie notyfikacji do końca pierwszego kwartału 2017 r., nie sprecyzowała modelu przyszłych relacji Zjednoczonego Królestwa z Unią. Niemniej jednak, bez wątpienia w skład przyszłej „infrastruktury traktatowej” Brexitu musi wchodzić „traktat rewizyjny”, który przeprowadzi odpowiednie dostosowania w Traktatach stanowiących podstawę UE, czego umowa w sprawie wystąpienia zawarta na podstawie art. 50 TUE nie jest w stanie dokonać.

## **7. Paralelny traktat rewizyjny**

Na mocy umowy przewidzianej w ust. 2 art. 50 TUE nie można przeprowadzić - jak wspomniano - niezbędnych w związku z Brexitem zmian w Traktatach stanowiących podstawę UE, polegających na

---

<sup>79</sup> A. Łazowski, *Procedural Steps...*, s. 4.

<sup>80</sup> A. Łazowski, *Procedural Steps...*, s. 4.

wykreśleniu wszystkich postanowień odnoszących się do Zjednoczonego Królestwa jako państwa członkowskiego UE. Można to przeprowadzić jedynie na podstawie traktatu rewizyjnego, zawartego przez wszystkie (pozostałe) państwa członkowskie, stosownie do postanowień ust. 2 do 5 art. 48 TUE. Bez wątplenia uproszczona procedura zmiany Traktatów, tzw. procedura kładki, nie jest w tym przypadku adekwatna.

Zakres takiego traktatu rewizyjnego musi obejmować wykreślenie z Traktatów oraz unijnego prawa pochodnego wszystkich postanowień dotyczących Zjednoczonego Królestwa i ewentualnie uzgodnienie okresów przejściowych, tj. regulować „wygaszenie” uczestnictwa przedstawicieli Zjednoczonego Królestwa w unijnych instytucjach, organach i urzędach oraz ewentualne związanie Zjednoczonego Królestwa prawem unijnym w ściśle określonym czasie i w ściśle określonym zakresie po formalnym ustaniu członkostwa w UE (jeśli byłoby to niezbędne). Musiałoby to objąć, poza zmianą postanowień Traktatów, wszelkie regulacje unijnego prawa pochodnego nieobjęte wyłącznymi kompetencjami UE (w zakresie bowiem kompetencji wyłącznych sprawy mogą być uregulowane - jak o tym była już mowa - w umowie o wystąpieniu, zawartej przez UE ze Zjednoczonym Królestwem na mocy ust. 2 art. 50 TUE). Generalnie można więc stwierdzić, że taki paralelny traktat rewizyjny przeprowadzi zabieg - od strony zakresu regulacyjnego – w pewnym sensie odwrotny w stosunku do traktatu akcesyjnego.

Treść tego traktatu zostanie z pewnością ograniczona do niezbędnego minimum, tj. dotyczyć on będzie wyłącznie powyższego zabiegu, tym bardziej że wiele kontrowersyjnych spraw zostanie rozwiązanych „automatycznie”, względnie da się rozstrzygnąć w inny sposób: skład instytucji powiązany jest z „liczbą” państw członkowskich, w przypadku Parlamentu Europejskiego alokacja miejsc odbywa się na mocy decyzji Rady Europejskiej, a głosy ważne znikną od kwietnia 2017 r. jako forma subsydiarna podejmowania decyzji w Radzie UE większością kwalifikowaną.

Traktat taki przyjmie zapewne formę „małego” traktatu rewizyjnego – „protokołu” na wzór niedawnych - protokołu hiszpańskiego<sup>81</sup> i protokołu irlandzkiego<sup>82</sup>. Niemniej, będzie on musiał zostać ratyfikowany przez wszystkie państwa członkowskie (jak wspomniano już bez Zjednoczonego Królestwa), a jego wejście w życie powinno być skorelowane z dniem wystąpienia Zjednoczonego Królestwa z Unii Europejskiej. Tak więc traktat taki musi być wynegocjowany i ratyfikowany stosunkowo szybko i „czekać” na dzień wejścia w życie umowy w sprawie wystąpienia Zjednoczonego Królestwa z UE.

Należy mieć oczywiście na uwadze, że do dnia formalnego wystąpienia Zjednoczone Królestwo pozostaje państwem członkowskich UE, a wejście w życie traktatu rewizyjnego wymaga ratyfikowania takiego traktatu przez „wszystkie” państwa członkowskie (akapit drugi ust. 2 art. 48 TUE). Można mieć pewne wątpliwości, czy w tym przypadku wyłączenie Zjednoczonego Królestwa z prac nad takim traktatem rewizyjnym byłoby uzasadnione postanowieniami ust. 4 art. 50 TUE: z pewnością będzie uzasadnione takie wyłączenie, jeśli chodzi o udział w obradach Rady Europejskiej, Rady UE w Konferencji Międzyrządowej (ust. 2 do 4 akapit pierwszy TUE), ale czy w stosunku do wymogu ratyfikacji takiego traktatu rewizyjnego? Aby uniknąć ewentualnych problemów, można dzień wejścia w życie takiego traktatu opóźnić w stosunku do dnia formalnego wystąpienia Zjednoczonego Królestwa z UE.

Zawarcie traktatu rewizyjnego, towarzyszącego wystąpieniu Zjednoczonego Królestwa z UE, nabrałoby jeszcze większego znaczenia, gdyby nie powiodło się wynegocjowanie umowy na podstawie ust. 2 art. 50 TUE, a wystąpienie stało się skuteczne jedynie na podstawie notyfikowania decyzji Zjednoczonego Królestwa w tej sprawie. Wówczas taki traktat

---

<sup>81</sup> Protokół zmieniający Protokół w sprawie postanowień przejściowych, dołączony do TUE, do TFUE i do Traktatu ustanawiającego Euratom (wszedł w życie 1.12.2011 r.) (Dz. Urz. UE C 263 z 2010 r., s. 1).

<sup>82</sup> Protokół w sprawie obaw Narodu Irlandzkiego co do Traktatu z Lizbony (wszedł w życie 1.12.2014 r.) (Dz. Urz. UE L 60 z 2013 r., s. 131).

rewizyjny regulowałby kompleksowo wszystkie kwestie związane z Brexitem po stronie Unii Europejskiej.

Nie należy się spodziewać, aby - ze względu na oczekiwanie sprawnego przebiegu Brexitu - ktokolwiek przyzwolił na obciążanie takiego traktatu sprawami kontrowersyjnymi, wymagającymi dłuższych i skomplikowanych negocjacji, zwłaszcza, aby traktat rewizyjny zawarty w związku z Brexitem mógłby zostać wykorzystany do przeprowadzenia szerszych reform ustrojowych UE. Złudne są nadzieje powiązana takiego traktatu z zamiarem przeprowadzenia reform w tak istotnych dziedzinach jak „relacje między państwami członkowskimi a strukturami unijnymi”, między parlamentem Europejskim a parlamentami narodowymi, jak funkcje Komisji Europejskiej czy unijny system podejmowania decyzji<sup>83</sup>.

Restrykcyjne podejście w analogicznych przypadkach było jednoznaczne na różnych etapach dyskusji nad przeprowadzeniem koniecznych reform UE, gdy rozważano możliwość „skorzystania” z traktatów akcesyjnych. Ostatnio z Chorwacją, kiedy zdecydowanie odrzucono propozycje przeprowadzenia na mocy traktatu akcesyjnego zmian w Traktacie o funkcjonowaniu Unii Europejskiej niezbędnych do ustanowienia Europejskiego Mechanizmu Stabilności (uzupełnienie art. 136 TFUE), czy nadania charakteru prawnego gwarancjom udzielonym Irlandii w toku procedury ratyfikacyjnej Traktatu z Lizbony: w pierwszym przypadku sięgnięto ostatecznie do procedury kładki (art. 48 ust. 6 TUE), a w drugim do odrębnego traktatu rewizyjnego (który nazwano protokołem).

---

<sup>83</sup> Tak minister spraw zagranicznych, W. Waszczykowski za: <http://wiadomosci.dziennik.pl/polityka/artykuly/524736>.

# **Przepisy ustawy o grach hazardowych jako „przepisy techniczne” – czyli co powiedział i co mógł powiedzieć Trybunał Sprawiedliwości UE w wyroku w sprawie Fortuna oraz w wyroku w sprawie Naczelnik Urzędu Celnego w Ł.**

(w:) Skutki braku notyfikacji przepisów technicznych ustawy o grach hazardowych dla wymiaru sprawiedliwości Rzeczypospolitej Polskiej  
(red. Maciej Taborowski), Warszawa 2016  
(strony 23-81).

## **1. Uwagi wstępne**

Zagwarantowaniu prawidłowego funkcjonowania swobód unijnego rynku wewnętrznego (swobody przepływu towarów i świadczenia usług społeczeństwa informacyjnego) służy m.in. obowiązek notyfikacji Komisji Europejskiej projektów środków krajowych („przepisów technicznych”) ograniczających te swobody. Początkowo obowiązek ten regulowany był dyrektywą 83/189/EWG<sup>1</sup>, a następnie dyrektywą 98/34/WE ustanawiającą procedurę udzielania informacji w dziedzinie norm i przepisów technicznych oraz zasad dotyczących usług społeczeństwa informacyjnego<sup>2</sup>. Została ona obecnie zastąpiona ujednociającą dyrektywą

---

<sup>1</sup> Council Directive 83/189/EEC of 28 March 1983 laying down a procedure for the provision of information in the field of technical standards and regulations, Dz. Urz. WE L 109 z 26.04.1983, s. 8.

<sup>2</sup> Dyrektywa 98/34/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 22 czerwca 1998 r. ustanawiająca procedurę udzielania informacji w zakresie norm i przepisów technicznych, Dz. Urz. WE L 204 z 21.07.1998, s. 37. Została ona uzupełniona dyrektywą 98/48/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 20 lipca 1998 r., Dz. Urz. WE L 217 z 05.08.1998, s. 18. Zagwarantowaniu skuteczności mechanizmowi notyfikacji zawartemu w dyrektywie 98/34/WE służy rozporządzenie Rady

2015/1535/UE<sup>3</sup>, niemniej w niniejszym artykule odwołujemy się do postanowień dyrektywy 98/34/WE, które obowiązują w odniesieniu do analizowanego problemu<sup>4</sup>.

Główne motywy ustanowienia obowiązku notyfikowania Komisji Europejskiej projektów krajowych „przepisów technicznych” wynikają z potrzeby udostępnienia informacji o takich środkach krajowych Komisji, wszystkim państwom członkowskim UE, wszystkim podmiotom gospodarczym (jest to bowiem istotną przesłanką uczciwej konkurencji) oraz generalnie z konieczności zapewnienia bezpieczeństwa prawnego na unijnym rynku wewnętrznym<sup>5</sup>.

Ze względu na wagę przestrzegania przez państwa członkowskie UE obowiązku notyfikacji Trybunał Sprawiedliwości w swoim orzecznictwie wiąże z zaniedbaniem tego obowiązku poważne konsekwencje: na nienotyfikowane przepisy krajowe, które mają charakter „przepisów technicznych”, nie można się powoływać skutecznie przed sądem krajowym wobec podmiotów prywatnych. Stąd też sama kwalifikacja przepisów krajowych państw członkowskich jako „przepisów technicznych” dotyczących „produktów” czy „zasad dotyczących usług społeczeństwa informacyjnego” ma istotne znaczenie i wywołuje szereg problemów interpretacyjnych<sup>6</sup>, zwłaszcza w przypadku zaniedbania przez

---

Ministrów z dnia 23 grudnia 2002 r. w sprawie sposobu funkcjonowania krajowego systemu notyfikacji norm i aktów prawnych (Dz. U. Nr 239, poz. 2039), zmienione rozporządzeniem z dnia 6 kwietnia 2004 r. (Dz. U. Nr 65, poz. 597).

<sup>3</sup> Dyrektywa (UE) 2015/1535 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 9 września 2015 r. ustanawiająca procedurę udzielania informacji w dziedzinie przepisów technicznych oraz zasad dotyczących usług społeczeństwa informacyjnego, Dz. Urz. UE L 241 z 17.09.2015, s. 1.

<sup>4</sup> Załącznik IV do dyrektywy 2015/1535/UE zawiera tabelę korelacji między postanowieniami tej dyrektywy i dyrektywy 98/34/WE.

<sup>5</sup> Zob. zwłaszcza motywy 3-8 preambuły dyrektywy 98/34/WE.

<sup>6</sup> Zob. Report from the Commission to the European Parliament and the Council– Evaluation of the application of Directive 98/34/EC in the field of information society services, COM(2003) 69 final. Również: Guidance for Officials avoiding new Barriers to Trade. Directive 98/34/EC (as amended by Directive 98/48/EC), BIS Department for Business, Innovations & Skills, September



państwo obowiązku notyfikowania projektu stosownego krajowego aktu prawnego.

Problemy takie wystąpiły również w Polsce w związku z zaniedbaniem przez rząd notyfikowania Komisji Europejskiej projektu pierwotnej ustawy o grach hazardowych z 2009 r.<sup>7</sup>, i to zarówno w stosunku do „produktów” (automatów do gry o niskich wygranych), jak i „usług społeczeństwa informacyjnego” (zakładów wzajemnych zarządzanych przez Internet). Co prawda prawo unijne nie harmonizuje dziedziny gier hazardowych, pozostawiając państwom członkowskim niemal pełną swobodę w reglamentacji tej dziedziny, niemniej urządzenie gier hazardowych i uczestniczenie w nich objęte jest swobodami rynku wewnętrznego<sup>8</sup>. Stąd też również projekty środków krajowych, reglamentujących tę działalność, powinny być podlegać obowiązkowi notyfikacji Komisji Europejskiej, o ile kwalifikują się jako „przepisy techniczne” objęte dyrektywą 98/34/WE (obecnie dyrektywą 2015/1535/UE).

W związku z zaniedbaniem przez rząd notyfikowania projektu pierwotnej ustawy o grach hazardowych z 2009 r. sądy krajowe zostały skonfrontowane z oczekiwaniem podmiotów prywatnych, aby - stosownie do utrwalonego orzecznictwa Trybunału Sprawiedliwości - odstąpiły one od stosowania nienotyfikowanych uprzednio postanowień ustawy. W związku z trudnościami kwalifikacji postanowień ustawy o grach hazardowych z 2009 r. jako „przepisów technicznych”, które powinny być zostać notyfikowane Komisji Europejskiej, oraz narastającymi rozbieżnościami w orzecznictwie w sprawie tej - w trybie prejudycjalnym (odpowiadając na pytania WSA w Gdańsku) - wypowiedział się Trybunał

---

2009, <http://www.bis.gov.uk>.

<sup>7</sup> Dz. U. Nr 201, poz. 1540 (dalej: u.g.h. z 2009 r.).

<sup>8</sup> Zob. J. Łacny, *Swoboda państw członkowskich w zakresie regulowania gier hazardowych – przegląd orzecznictwa TS*, Europejski Przegląd Sądowy 2010, nr 12, s. 37 i n. Też: *Gry hazardowe w Internecie - ustępstwo wobec swobód rynku wewnętrznego?*, Europejski Przegląd Sądowy 2012, nr 1, s. 15 i n.

Sprawiedliwości, wydając w dniu 19 lipca 2012 r. wyrok w sprawach połączonych C-213/11, C-314/11 i C-217/11<sup>9</sup>.

Jednak również dokonana przez TS w tym wyroku interpretacja dyrektywy 98/34/WE, która miała polskim sądom krajowym ułatwić kwalifikację postanowień pierwotnej ustawy o grach hazardowych z 2009 r. jako „przepisów technicznych”, nie zapobiegła dalszym rozbieżnościom w orzecznictwie, których istotną cezurą stał się wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 11 marca 2015 r., P 4/14<sup>10</sup>, w którym Trybunał Konstytucyjny ustosunkował się do pytań prawnych Naczelnego Sądu Administracyjnego i Sądu Rejonowego w Gdańsku, ukierunkowanych na ustalenie, czy zaniechanie obowiązku notyfikowania projektu pierwotnej ustawy o grach hazardowych stanowi zarazem naruszenie konstytucyjnego trybu ustawodawczego.

Przedmiotem niniejszego artykułu jest co prawda przede wszystkim analiza wyroku TS w sprawie *Fortuna*, niemniej pewne odniesienia do wyroku Trybunału Konstytucyjnego są konieczne. Trybunał ten nie ma kompetencji do interpretowania dyrektywy 98/34/WE, „przy okazji” odniósł się jednak do związanych z tym problemów<sup>11</sup>, a zwłaszcza poczynił szereg - budzących dezaprobatę - zastrzeżeń w kontekście wyroku TS w sprawie *Fortuna*, przyczyniając się do dalszego pogłębienia rozbieżności w orzecznictwie sądowym.

Obecny stan „dyskusji” orzeczniczej określa postanowienie Sądu Najwyższego z dnia 14 października 2015 r., I KZP 10/15<sup>12</sup>, w którym SN

---

<sup>9</sup> Wyrok TSUE z dnia 19 lipca 2012 r. w połączonych sprawach *Fortuna sp. z o.o.*(C-213/11), *Grand sp. z o.o.* (C-214/11) i *Forta sp. z o.o.* (C-217/11) przeciwko *Dyrektor Izby Celnej w Gdyni*, ECLI:EU:C:2012:495(dalej: wyrok w sprawie *Fortuna*).

<sup>10</sup> OTK-A 2015, nr 3, poz. 30.

<sup>11</sup> Szczegółowo na ten temat: M. Taborowski, *Skutki naruszenia obowiązku notyfikacji przepisów technicznych (w rozumieniu dyrektywy 98/34/WE) - uwagi na tle wyroku Trybunału Konstytucyjnego z 11.03.2015 r. (P 4/14)*, Europejski Przegląd Sądowy 2015, nr 11, s. 14 i n.

<sup>12</sup> OSNKW 2015, nr 11, poz. 89.

odwołał się do kolejnego pytania prejudycjalnego, przedłożonego TS przez Sąd Okręgowy w Łodzi w dniu 24 kwietnia 2015 r., IV Kz 142/15. Pytanie to ukierunkowane było na możliwość ograniczenia następstw nienotyfikowania pierwotnej ustawy o grach hazardowych: chodzi o dopuszczenie możliwości stosowania wobec podmiotów prywatnych tych postanowień tej ustawy, które co prawda stanowią „przepisy techniczne” w rozumieniu dyrektywy 98/34/WE, a więc powinny być zostać notyfikowane Komisji Europejskiej, niemniej ich zgodność z prawem UE mogłaby zostać legitymowana nadrzędnym interesem ogólnym wskazanym w art. 36 TFUE<sup>13</sup>. Sąd Najwyższy postanowił zawiesić postępowanie i poczekać na wyrok prejudycjalny Trybunału Sprawiedliwości w tej kwestii.

W dniu 13 października 2016 r. Trybunał Sprawiedliwości wydał stosowny wyrok w sprawie C-303/15<sup>14</sup>. Trybunał przeformułował pytanie prejudycjalne i wskazał Sądowi Okręgowemu w Łodzi, że jeden z przepisów ustawy o grach hazardowych z 2009 r. (art. 6 ust. 1), którego kwalifikacja jako „przepisu technicznego” budziła szczególne kontrowersje w orzecznictwie, co przyczyniło się do narastania rozbieżności, nie stanowi „przepisu technicznego” w rozumieniu dyrektywy 98/34/WE<sup>15</sup>. Do wyroku tego i jego powiązań z wyrokiem TS w sprawie *Fortuna* odniosę się w drugiej części niniejszego opracowania.

---

<sup>13</sup> Art. 36 TFUE: „Postanowienia artykułów 34 i 35 nie stanowią przeszkody w stosowaniu zakazów lub ograniczeń przywozowych, wywozowych lub tranzytowych, uzasadnionych względami moralności publicznej, porządku publicznego, bezpieczeństwa publicznego, ochrony zdrowia i życia ludzi i zwierząt lub ochrony roślin, ochrony narodowych dóbr kultury o wartości artystycznej, historycznej lub archeologicznej, bądź ochrony własności przemysłowej i handlowej. Zakazy te i ograniczenia nie powinny jednak stanowić środka arbitralnej dyskryminacji ani ukrytych ograniczeń w handlu między Państwami Członkowskimi”.

<sup>14</sup> Wyrok TS z dnia 13 października 2016 r. w sprawie C-303/15, *Naczelnik Urzędu Celnego I w Ł. przeciwko G.M. i M.S.*, ECLI:EU:C:2016:771 (dalej: wyrok w sprawie *Naczelnik Urzędu Celnego I w Ł.*).

<sup>15</sup> Motyw 31 uzasadnienia wyroku w sprawie *Naczelnik Urzędu Celnego I w Ł.*

## 2. Obowiązek notyfikacji i jej zakres

Jak zastrzeżono na wstępie, w odniesieniu do analizowanego problemu miarodajne są nadal postanowienia dyrektywy 98/34/WE (a nie ujednocniającej dyrektywy 2015/1535/UE). Tak więc na podstawie art. 8 ust. 1 dyrektywy 98/34/WE państwa członkowskie UE zobowiązane były niezwłocznie notyfikować Komisji Europejskiej wszystkie projekty „przepisów technicznych” (w szczegółowych postanowieniach tego artykułu sprecyzowane zostały obowiązki państw w tym zakresie na poszczególnych etapach krajowego procesu legislacyjnego)<sup>16</sup>. Państwo mogło uzasadnić nienotyfikowanie środków krajowych, powołując się na konieczność „pilności” ich przyjęcia (art. 9 ust. 7 dyrektywy 98/34/WE) względnie na okoliczności powołane w art. 10 dyrektywy (m.in. chodzi o środki krajowe przyjmowane w celu wykonania prawa unijnego i prawa międzynarodowego).

Pojęcie „przepisów technicznych” objaśniał art. 1 pkt 11 dyrektywy 98/34/WE, przy czym zakres tego pojęcia został sprecyzowany w dwóch zasadniczych płaszczyznach:

- **po pierwsze**, chodzi o środki krajowe dotyczące „produktów”<sup>17</sup> oraz „usług”, przy czym w tym drugim przypadku chodzi wyłącznie o „usługi społeczeństwa informacyjnego”<sup>18</sup>;

---

<sup>16</sup> W dotychczasowej literaturze polskiej szczegółowo na ten temat: G. Grabowska, P. Kruszyński, W. Gontarski, *Obowiązek notyfikowania projektów przepisów prawa Komisji Europejskiej w świetle wybranego orzecznictwa luksemburskiego*, Warszawa 2012.

<sup>17</sup> Definicja „produktu” podana jest w art. 1 pkt 1 dyrektywy 98/34/WE: chodzi o „każdy wyprodukowany przemysłowo produkt lub każdy produkt rolniczy, włącznie z produktami rybnymi”.

<sup>18</sup> W myśl art. 1 pkt 2 dyrektywy 98/34/WE pojęcie „usługi społeczeństwa informacyjnego” to „każda usługa normalnie świadczona za wynagrodzeniem, na odległość, drogą elektroniczną i na indywidualne żądanie odbiorcy usług”. Następnie – w akapicie drugim tego punktu – dookreślone są poszczególne przesłanki powyższej definicji, przy czym „na odległość” oznacza usługę świadczoną bez równoczesnej obecności stron; „drogą elektroniczną” oznacza, iż usługa jest przesyłana pierwotnie i otrzymywana w miejscu przeznaczenia za pomocą sprzętu elektronicznego do przetwarzania (włącznie z kompresją cyfrową) oraz przechowywania danych i która jest całkowicie

- **po drugie**, chodzi o środki krajowe rozumiane stosunkowo szeroko i elastycznie, obejmujące dwie zasadnicze grupy:
  - 1) środki krajowe (stosowane w państwie członkowskim lub na przeważającej jego części), których przestrzeganie jest obowiązkowe *de iure* lub *de facto*<sup>19</sup>:
    - przy wprowadzeniu do obrotu produktów (specyfikacje techniczne i inne wymagania),
    - przy świadczeniu usługi, ustanowieniu operatora usług lub stosowania (zasady dotyczące usług)<sup>20</sup>;
  - 2) przepisy ustawowe, wykonawcze i administracyjne państw członkowskich UE, które<sup>21</sup>:

---

przesyłana, kierowana i otrzymywana za pomocą kabla, odbiornika radiowego, środków optycznych lub innych środków elektromagnetycznych; „na indywidualne żądanie odbiorcy” oznacza, że usługa świadczona jest poprzez przesyłanie danych na indywidualne żądanie. Kolejne akapity punktu 2 art. 1 dyrektywy 98/34/WE zawierają wyłączenia spod powyższej definicji usług telewizyjnych i radiowych oraz odsyłają do załącznika V do dyrektywy, który precyzuje dalsze wyłączenia.

<sup>19</sup> Art. 1 pkt 11 akapit pierwszy dyrektywy 98/34/WE. Sprecyzowanie przepisów krajowych objętych obowiązkiem przestrzegania jest *de facto* zawarte w art. 1 pkt 11 akapit drugi dyrektywy.

<sup>20</sup> ojęcie „zasady dotyczącej usług” jest sprecyzowane w art. 1 pkt 5 dyrektywy 98/34/WE. Stwierdza się tam, że „zasada dotycząca usług” to „wymóg o charakterze ogólnym odnoszący się do podejmowania i wykonywania działalności usługowych, w znaczeniu pkt 2 (precyzującego pojęcie „usług społeczeństwa informacyjnego”), w szczególności przepisy dotyczące dostawcy usług, usług i odbiorców usług ...”. W ostatnim akapicie tego punktu zostało doprecyzowane, że „zasada traktowana jest jako szczególnie przeznaczona dla usług społeczeństwa informacyjnego, biorąc pod uwagę jej uzasadnienie i część operacyjną, celem szczególnym i celem jej wszystkich lub pojedynczych przepisów jest regulacja tych usług w sposób precyzyjny i ujęty celowo”, oraz że „zasada nie jest traktowana jako szczególnie przeznaczona dla usług społeczeństwa informacyjnego, jeżeli odnosi się do tych usług w sposób dorozumiany lub marginalny”. Poza tym postanowienia art. 1 pkt 5 dyrektywy 98/34/WE wyraźnie wyłączają jej zastosowanie do regulowanych prawem wspólnotowym (obecnie unijnym) usług telekomunikacyjnych, usług finansowych i - generalnie - usług rozliczeniowych na rynkach regulowanych prawem wspólnotowym (obecnie unijnym).

<sup>21</sup> Art. 1 pkt 11 akapit pierwszy dyrektywy 98/34/WE.

- w odniesieniu do produktów zakazują ich produkcji, przywozu, wprowadzania do obrotu i stosowania,
- w odniesieniu do usług społeczeństwa informacyjnego zakazują ich świadczenia bądź korzystania z takich usług lub ustanawiania ich dostawcy.

W odniesieniu do „produktów” projekty środków krajowych podlegają notyfikacji na podstawie dyrektywy 98/34/WE, jeżeli zgodnie z jej art. 1:

- zakazują ich produkcji, przywozu, wprowadzania do obrotu i stosowania (pkt 2 tiret pierwsze);
- ich przestrzeganie jest obowiązkowe *de iure* lub *de facto* przy wprowadzeniu do obrotu produktu i mają charakter:
  - „specyfikacji technicznej”: pojęcie to zdefiniowane jest w art. 1 pkt 3 dyrektywy 98/34/WE; oznacza ono „specyfikację zawartą w dokumencie, który opisuje wymagane cechy produktu, takie jak: poziom jakości, wydajności, bezpieczeństwa lub wymiary, włącznie z wymaganiami mającymi zastosowanie do produktu w zakresie nazwy, pod jaką jest sprzedawany, terminologii, symboli, badań i metod badania, opakowania, oznakowania i etykietowania oraz procedur oceny zgodności” (drugi akapit tego punktu odnosi się do produktów rolniczych);
  - „innych wymagań”: pojęcie to zdefiniowane jest w art. 1 pkt 4 dyrektywy 98/34/WE. Oznacza ono „wymagania inne niż specyfikacje techniczne, nałożone na produkt w celu ochrony, w szczególności konsumentów i środowiska, które wpływają na jego cykl życiowy po wprowadzeniu go na rynek, takie jak warunki użytkowania, powtórne przetwarzanie, ponowne zastosowanie lub składowanie, gdzie takie warunki mogą mieć istotny wpływ na skład lub rodzaj produktu lub jego obrót”.

Istotne elementy obowiązku notyfikacji, w tym kryteria, których spełnienie przez projekt krajowego aktu prawnego prowadzi do kwalifikacji takiego aktu jako „przepisów technicznych”, zostały sprecyzowane w orzecznictwie Trybunału Sprawiedliwości. Odniosę się do tego orzecznictwa, analizując poszczególne problemy związane z wyrokami TS: w sprawie *Fortuna* i w sprawie *Naczelnik Urzędu Celnego I w Ł.*

### **3. Znaczenie notyfikacji**

Wynikający z art. 8 i 9 dyrektywy 98/34/WE obowiązek notyfikowania projektów „przepisów technicznych” wychodzi jednoznacznie poza „goły” obowiązek informowania Komisji Europejskiej, związany jest bowiem ze sprawnym funkcjonowaniem unijnego rynku wewnętrznego, w tym - jeśli chodzi o „produkty” - z prewencyjnym kontrolowaniem działalności legislacyjnej państw członkowskich, w wyniku której w ich prawie krajowym mogłyby pojawić się zakazane na mocy Traktatu ograniczenia ilościowe oraz środki o skutku równoważnym.

Tego rodzaju istotne znaczenie obowiązku notyfikowania projektów „przepisów technicznych” podkreślone zostało w licznych motywach preambuły dyrektywy 98/34/WE, w których zwłaszcza wskazywano na:

- wymóg przejrzystości w zakresie krajowych procedur uchwalania „przepisów technicznych” jako warunek wspierający sprawne funkcjonowanie rynku wewnętrznego - motyw 3 preambuły;
- konieczność zapewniania Komisji Europejskiej dostępu do projektów „przepisów technicznych” przed finalizacją krajowego procesu legislacyjnego - motyw 4 preambuły;
- konieczność powiadamiania pozostałych państw członkowskich o planowanych „przepisach technicznych” - motyw 6 preambuły;

- konieczność powiadamiania podmiotów gospodarczych w państwach członkowskich o planowanych „przepisach technicznych”, co jest niezbędne w świetle zwiększającej się konkurencyjności na rynku wewnętrznym i dokonania odpowiedniej oceny wpływu planowanych przepisów przez podmioty gospodarcze na ich działalność - motyw 7 preambuły;
- wpływ obowiązku notyfikowania planowanych „przepisów technicznych” na zapewnienie bezpieczeństwa prawnego na rynku wewnętrznym - motyw 8 preambuły;
- znaczenie obowiązku notyfikacji w kontekście podejmowania regulacji unijnych w dziedzinach, w których nie jest wdrożona zasada wzajemnego uznawania (zasada *standstill* zapewnia, aby planowane środki krajowe nie wpłynęły negatywnie na legislacyjną działalność unijną) - motyw 15 preambuły.

Trybunał Sprawiedliwości już w wyroku z dnia 30 kwietnia 1996 r. sprawie C-194/94, *CIA Security International*<sup>22</sup> odniósł się do znaczenia ówczesnej dyrektywy 83/189/EWG oraz zawartego w niej obowiązku notyfikacji, podkreślając<sup>23</sup>, że przewiduje ona „zapobiegawczą kontrolę, mającą chronić swobodny przepływ towarów, należący do podstaw Wspólnoty”. Znaczenie takiej kontroli wynika z tego - tak dalej Trybunał - że objęte obowiązkiem notyfikacji „przepisy techniczne” mogą zawierać ograniczenia w wymianie handlowej między państwami członkowskimi, które można uzasadnić jedynie, powołując się na wymogi imperatywne, wyrażające cel określony interesem ogólnym. „Kontrola ustanowiona na mocy dyrektywy będzie jedynie wówczas skuteczna, jeżeli wszystkie projekty przepisów technicznych objętych dyrektywą zostaną

---

<sup>22</sup> Wyrok TSUE z dnia 30 kwietnia 1996 r. w sprawie C-194/94, *CIA Security International SA przeciwko Signalson SA i Securitel SPRL*, ECLI:EU:C:1996:172(dalej: wyrok w sprawie *CIA Security International*).

<sup>23</sup> Motyw 40 uzasadnienia wyroku w sprawie *CIA Security International*.



notyfikowane i - co do zasady - (proces legislacyjny) zostanie zawieszony (na okres ustalony w dyrektywie)”.

Uzasadniając znaczenie obowiązku notyfikacji, Trybunał Sprawiedliwości przywołał jeszcze dwa istotne argumenty<sup>24</sup>. I tak, notyfikowanie oraz zawieszenie procedury legislacyjnej „stwarzają dla Komisji i pozostałych państw członkowskich możliwość zbadania, czy notyfikowany projekt nie wprowadza ograniczeń naruszających zagwarantowaną w Traktacie swobodę przepływu towarów, której można by zapobiec poprzez przyjęcie środków wspólnych lub harmonizujących; następnie - obowiązek notyfikowania umożliwia zgłoszenie propozycji co do wprowadzenia zmian do notyfikowanych projektów przepisów technicznych. Poza tym, postępowanie notyfikacyjne umożliwia Komisji przedłożenie stosownych propozycji nakierowanych na ewentualne przyjęcie «regulacji wspólnotowej» w obszarze objętym notyfikowanym projektem”<sup>25</sup>.

Ze względu na znaczenie obowiązku notyfikacji dla unijnego rynku wewnętrznego szeroko ujmowany jest jego zakres przedmiotowy. W wyroku z dnia 16 września 1997 r. w sprawie C-279/94, *Komisja przeciwko Włochom*<sup>26</sup> Trybunał Sprawiedliwości podkreślił, że obowiązek notyfikacji po stronie państwa członkowskiego obejmuje cały tekst projektu krajowego aktu prawnego zawierającego „przepisy techniczne”, łącznie z przepisami, które takiego charakteru nie mają; chodzi bowiem o to, aby Komisja miała możliwość dokonania całościowej oceny projektu z punktu widzenia kwalifikacji zawartych w nim przepisów jako „przepisów technicznych”. Z tego też względu państwo powinno notyfikować Komisji również powiązane z projektem teksty innych przepisów prawnych i administracyjnych<sup>27</sup>: „(...) artykuł 8 ust. 1 akapit pierwszy zdanie ostatnie

---

<sup>24</sup> Motyw 41 uzasadnienia wyroku w sprawie *CIA Security International*.

<sup>25</sup> Tamże.

<sup>26</sup> Wyrok TSUE z dnia 16 września 1997 r. w sprawie C-279/94, *Komisja Wspólnot Europejskich przeciwko Republice Włoskiej*, ECLI:EU:C:1997:396 (dalej: wyrok w sprawie *Włochy*).

<sup>27</sup> Motyw 38 uzasadnienia wyroku TSUE w sprawie *Włochy*.

dyrektywy [wyrok odnosił się do dyrektywy 83/189/EWG - J.B.] nakierowany jest na to, aby zapewnić Komisji możliwie najszerszy zakres informacji o każdym projekcie przepisu technicznego, o jego treści i znaczeniu oraz jego ogólnym kontekście, tak aby mogła ona możliwie skutecznie wykonać uprawnienia przyznane jej na mocy dyrektywy”<sup>28</sup>.

#### 4. Skutki prawne zaniedbania notyfikacji

Konsekwencje zaniedbania obowiązku notyfikacji Komisji Europejskiej projektów „przepisów technicznych” przez państwo członkowskie są bardzo poważne. Już w komunikacie z 1986 r. Komisja podkreśliła<sup>29</sup>, że zawarty w dyrektywie obowiązek notyfikacji miał istotne znaczenie dla ówczesnego rynku wspólnego, ponieważ był ukierunkowany na zapobieganie powstawaniu nowych barier w handlu. Zarazem Komisja podkreśliła, że wynikające z dyrektywy obowiązki państw członkowskich są sformułowane jasno i przejrzysto. Wyciągnęła z tego wniosek, że zaniedbanie obowiązku notyfikacji przez państwo członkowskie stanowiłoby istotne zagrożenie dla wspólnego rynku. Konsekwencją tego było następujące stwierdzenie Komisji dotyczące skutków zaniedbania notyfikacji: „(...) w takim przypadku (...) wydane uregulowanie nie może być skuteczne wobec osób trzecich w ramach porządku prawnego danego państwa. W ocenie Komisji, w takim przypadku, oskarżony może oczekiwać od sądu krajowego odmowy stosowania przepisów krajowych, które nie zostały notyfikowane stosownie do prawa wspólnotowego”<sup>30</sup>.

Powyższy pogląd Komisji został w pełni podzielony i sprecyzowany w orzecznictwie Trybunału Sprawiedliwości. We wspomnianym wyżej wyroku w sprawie *CIA Security International* Trybunał - nawiązując do

---

<sup>28</sup> Motyw 40 uzasadnienia wyroku TSUE w sprawie *Włochy*.

<sup>29</sup> Commission communication concerning the non-respect of certain provisions of Council Directive 83/189/EEC of 28 March 1983 laying down a procedure for the provision of information in the field of technical standards and regulations, Dz. Urz. EWG C 245 z 01.10.1986, s. 5.

<sup>30</sup> Omówienie w motywach 36 i 37 uzasadnienia wyroku w sprawie *CIA Security International*.

znaczenia obowiązku notyfikowania „przepisów technicznych” - odniósł się w szczególności do następujących dwóch kwestii:

- **po pierwsze**, Trybunał Sprawiedliwości sprecyzował zakres oddziaływania zawartego w dyrektywie obowiązku notyfikacji w obszarze prawa krajowego państw członkowskich. Wyszedł przy tym poza obowiązek dokonania transpozycji dyrektywy i nawiązał do swojego stałego orzecznictwa, stosownie do którego we wszystkich przypadkach, w których postanowienia dyrektywy są bezwarunkowe i wystarczająco konkretne, mogą one zostać powołane w stosunku do prawa krajowego, sprzecznego z dyrektywą<sup>31</sup>. Taki przypadek zachodzi - zdaniem Trybunału - w odniesieniu do obowiązku notyfikowania „przepisów technicznych”: „Artykuły 8 i 9 dyrektywy 83/189/EWG (...) przewidują ściśle określone obowiązki państw członkowskich, polegające na notyfikowaniu Komisji projektów przepisów technicznych przed ich uchwaleniem. Ponieważ postanowienia tych artykułów są bezwarunkowe i wystarczająco konkretne, mogą się na nie powoływać jednostki przed sądami krajowymi”<sup>32</sup>;
- **po drugie**, Trybunał Sprawiedliwości sprecyzował skutki prawne naruszenia przez państwo członkowskie obowiązku notyfikowania projektu „przepisów technicznych”, wynikającego z dyrektywy, zwłaszcza rozważył, czy zaniedbanie obowiązku notyfikacji skutkuje tym, że uchwalony, uprzednio nienotyfikowany „przepis techniczny” nie może być stosowany, a zwłaszcza powoływany w stosunku do jednostek<sup>33</sup>. Państwa uczestniczące w postępowaniu - Niderlandy, Niemcy i Zjednoczone Królestwo - podnosiły<sup>34</sup>, że dyrektywa

---

<sup>31</sup> Motyw 42 uzasadnienia wyroku w sprawie *CIA Security International*.

<sup>32</sup> Motyw 44 uzasadnienia wyroku w sprawie *CIA Security International*.

<sup>33</sup> Motyw 45 uzasadnienia wyroku w sprawie *CIA Security International*.

<sup>34</sup> Motyw 46 uzasadnienia wyroku w sprawie *CIA Security International*.

83/189/EWG dotyczy wyłącznie stosunków między państwami członkowskimi i Komisją, stwarza zaledwie obowiązki proceduralne, które państwa członkowskie powinny uwzględniać w toku procedury legislacyjnej prowadzącej do uchwalenia przepisów technicznych, które jednak nie mają wpływu na ich kompetencję do uchwalenia takich przepisów (po upływie okresu zawieszenia procesu legislacyjnego), w końcu, że dyrektywa nie zawiera przepisów wystarczająco jednoznacznych, aby zaniedbanie obowiązku notyfikacji mogło powodować skutek polegający na odstąpieniu od stosowania nienotyfikowanych „przepisów technicznych”.

Trybunał nie podzielił powyższych argumentów, zwracając uwagę, iż żaden z nich nie stanowi przeszkody do stwierdzenia, iż nienotyfikowane „przepisy techniczne” nie mogą być stosowane<sup>35</sup>. Podkreślił, że potwierdzenie skutku, polegającego na niemożności powoływania się przed sądem krajowym na nienotyfikowane „przepisy techniczne”, uzasadnione jest przede wszystkim zasadniczym celem dyrektywy, ukierunkowanym na ochronę wspólnego rynku poprzez zapobiegawczą kontrolę, a obowiązek notyfikacji jest ważnym środkiem takiej wspólnotowej kontroli: „Skuteczność takiej kontroli będzie o tyle większa, o ile z wykładni dyrektywy będzie wynikać, że naruszenie obowiązku notyfikowania stanowi istotne uchybienie proceduralne, które może prowadzić do niestosowania nienotyfikowanych przepisów technicznych w stosunku do jednostki”<sup>36</sup>. Poza tym Trybunał stwierdził: „Brzmienie artykułów 8 i 9 dyrektywy 83/189/EWG jest jasne, ponieważ przewiduje ona wspólnotową kontrolę w stosunku do projektów krajowych przepisów i uzależnia czas ich wejścia w życie od zgody względnie niewyrażenia sprzeciwu ze strony Komisji”<sup>37</sup>.

Odnosząc się do kwalifikacji zaniedbania obowiązku notyfikowania jako

---

<sup>35</sup> Motyw 47 uzasadnienia wyroku w sprawie *CIA Security International*.

<sup>36</sup> Motyw 48 uzasadnienia wyroku w sprawie *CIA Security International*.

<sup>37</sup> Motyw 50 uzasadnienia wyroku w sprawie *CIA Security International*.

„istotnego uchybienia proceduralnego”, Trybunał Sprawiedliwości podkreślił dodatkowo, że celem dyrektywy określającej obowiązek notyfikacji jest nie tylko poinformowanie Komisji o projekcie krajowego aktu prawnego, lecz cel ten jest znacznie szerszy, odnosi się bowiem również do „zapobiegnięcia lub zmniejszenia ograniczeń handlowych, poinformowania pozostałych państw członkowskich o planowanych przepisach technicznych, stworzenia Komisji i pozostałym państwom członkowskim możliwości zareagowania i zaproponowania zmian, umożliwiających zmniejszenie ograniczeń w przepływie towarów wynikających z planowanych przepisów, w końcu zapewnienia Komisji odpowiedniego czasu, aby podjąć stosowne działania harmonizacyjne”<sup>38</sup>.

Od czasu omówionego wyżej wyroku w sprawie *CIA Security International* kwalifikacja zaniedbania obowiązku notyfikowania „przepisów technicznych” jako istotnego uchybienia proceduralnego, które może powodować, że odnośne „przepisy techniczne” nie mogą być stosowane przez sąd krajowy wobec podmiotów prywatnych, należy do ustalonego orzecznictwa Trybunału Sprawiedliwości, rozwijanego konsekwentnie w toku wykładni dyrektywy 98/34/WE<sup>39</sup>.

Zwrócić jeszcze należy uwagę na to, że - stosownie do orzecznictwa Trybunału Sprawiedliwości - skutek taki idzie bardzo daleko, obejmując również relacje horyzontalne między podmiotami prywatnymi. W wyroku w sprawie *Unilever Italia* Trybunał stwierdził bowiem jednoznacznie: „(...) sąd krajowy w postępowaniu cywilnym między podmiotami prywatnymi, orzekając o kontraktowych prawach i obowiązkach, musi odmówić stosowania krajowych przepisów technicznych, które zostały przyjęte [z naruszeniem obowiązku notyfikowania - J.B.]”<sup>40</sup>.

---

<sup>38</sup> Motyw 50 uzasadnienia wyroku w sprawie *CIA Security International*.

<sup>39</sup> Zob. wyrok TSUE z dnia 26 września 2000 r. w sprawie C-443/98, *Unilever Italia SpA przeciwko Central Food SpA*, ECLI:EU:C:2000:496 (dalej: wyrok w sprawie *Unilever Italia*); wyrok TSUE z dnia 8 listopada 2007 r. w sprawie C-20/05, *Karl Josef Wilhelm Schwibbert*, ECLI:EU:C:2007:652; wyrok TSUE z dnia 15 kwietnia 2010 r. w sprawie C-433/05, *postępowanie karne przeciwko Larsowi Sandströmowi*, ECLI:EU:C:2010:184.

<sup>40</sup> Sentencja wyroku.

Z drugiej strony w orzecznictwie TS zawężono oddziaływanie tego skutku. Już we wspomnianym wyżej wyroku w sprawie *Włochy* Trybunał stwierdził<sup>41</sup>, iż mimo obowiązku notyfikowania Komisji całego projektu aktu prawnego zawierającego „przepisy techniczne”, „wynikający z naruszenia tego obowiązku brak możliwości stosowania rozciąga się nie na ogół przepisów takiej ustawy, lecz wyłącznie na zawarte w niej przepisy techniczne”<sup>42</sup>.

## **5. Zaniechanie obowiązku notyfikowania projektu „przepisów technicznych” a odpowiedzialność odszkodowawcza państwa z tytułu naruszenia prawa UE**

Trybunał Sprawiedliwości - jak wskazano wyżej - stwierdził, że postanowienia dyrektywy zobowiązujące państwa do notyfikowania projektów „przepisów technicznych” są bezwarunkowe i wystarczająco konkretne (przewidują ściśle określone obowiązki państw członkowskich, polegające na notyfikowaniu Komisji projektów „przepisów technicznych” przed ich uchwaleniem), aby sprawić, że zaniechanie obowiązku notyfikacji skutkuje tym, że uchwalony, uprzednio nienotyfikowany „przepis techniczny” nie może być stosowany, a zwłaszcza powoływany w stosunku do jednostek.

Niemniej w swoim orzecznictwie (począwszy od wyroku w sprawie *Unilever Italia*) Trybunał Sprawiedliwości stoi co prawda na stanowisku, że w stosunku do dyrektyw zawierających obowiązek notyfikacji projektów „przepisów technicznych” - ze względu na znaczenie dotrzymania tego obowiązku dla sprawnego funkcjonowania rynku wewnętrznego oraz ze względu na kwalifikację ewentualnego uchybienia zobowiązaniu do notyfikacji jako „istotnego uchybienia proceduralnego” - uzasadnione jest

---

<sup>41</sup> Motywy 40 i 41 uzasadnienia wyroku w sprawie *Włochy*.

<sup>42</sup> Tak ostatnio również w motywie 72 uzasadnienia wyroku TS z dnia 4 lutego 2016 r. w sprawie C-336/14, *postępowanie karne przeciwko Sebat Ince*, ECLI: EU:C:2016:72 (dalej: wyrok w sprawie *Ince*).

niestosowanie takiego przepisu przed sądem krajowym w stosunku do osób prywatnych, to jednak - inaczej niż w przypadku transpozycji dyrektyw - postanowienia art. 8 i 9 dyrektywy 98/34/WE nie ustalają materialnej treści normy prawnej, na podstawie której sąd krajowy rozstrzygałby przedłożony mu spór prawny. Tym samym postanowienia tych artykułów „nie uzasadniają ani praw, ani obowiązków jednostek”<sup>43</sup>.

Do tego stanowiska nawiązał ostatnio Trybunał Sprawiedliwości w wyroku w sprawie *Berlington*<sup>44</sup>, rozpatrując m.in., czy na podstawie prawa UE państwo uchybiające obowiązkowi notyfikacji projektów „przepisów technicznych” odpowiadać będzie za szkody powstałe w związku z tym po stronie osób prywatnych<sup>45</sup>. Trybunał Sprawiedliwości odwołał się przede wszystkim do trzech przesłanek, których spełnienie - zgodnie z utrwalonym orzecznictwem TSUE - uzasadnia prawo osób prywatnych do odszkodowania ze strony państwa naruszającego prawo UE<sup>46</sup>:

- celem naruszonej normy prawa unijnego jest przyznanie praw jednostkom,
- naruszenie jest wystarczająco istotne oraz
- istnieje bezpośredni związek przyczynowy między naruszeniem zobowiązania nałożonego na państwo przez prawo UE i szkodą poniesioną przez osoby poszkodowane<sup>47</sup>.

---

<sup>43</sup> Motyw 51 uzasadnienia wyroku w sprawie *Unilever Italia*.

<sup>44</sup> Wyrok TS z dnia 11 czerwca 2015 r. w sprawie C-98/14, *Berlington Hungary Tanácsadó és Szolgáltatókft i in. przeciwko Magyar Állam*, ECLI:EU:C:2015:386, dalej: wyrok w sprawie *Berlington*.

<sup>45</sup> Zob. A. Knade-Plaskacz, *Odpowiedzialność państwa członkowskiego za szkody wyrządzone w wyniku przyjęcia przepisów technicznych z pominięciem obowiązku ich notyfikacji Komisji Europejskiej - glosa do wyroku Trybunału Sprawiedliwości z 11.06.2015 r. w sprawie C-98/14 BerlingtonHungary i inni przeciwko Węgrom*, Europejski Przegląd Sądowy 2016, nr 9, s. 39 i n.

<sup>46</sup> Motywy 103 i 104 uzasadnienia wyroku w sprawie *Berlington*.

<sup>47</sup> W szczególności motyw 104 uzasadnienia wyroku w sprawie *Berlington*.

W interesującym nas zakresie Trybunał Sprawiedliwości nawiązał do swojego wcześniejszego orzecznictwa, stwierdzając: „(...) mimo że celem dyrektywy 98/34 jest zagwarantowanie swobodnego przepływu towarów poprzez organizację kontroli prewencyjnej, której skuteczność wymaga, aby w ramach sporu pomiędzy jednostkami nie dopuścić do stosowania środka krajowego przyjętego z naruszeniem art. 8 i 9 tej dyrektywy, to dyrektywa ta nie określa w żadnym stopniu materialnej treści przepisu prawnego, na podstawie którego sąd krajowy ma rozstrzygać zawisły przed nim spór. Tak więc wspomniana dyrektywa nie ustanawia ani praw, ani obowiązków dla jednostek”<sup>48</sup>. Tym samym - stwierdził następnie TS - nie jest spełniona jedna z przesłanek, uzasadniająca odpowiedzialność odszkodowawczą państwa<sup>49</sup>. Ponieważ celem art. 8 i 9 dyrektywy 98/34/WE nie jest przyznanie jednostkom praw, „a zatem ich naruszenie przez państwo członkowskie nie rodzi dla jednostek prawa do uzyskania ze strony tego państwa członkowskiego naprawienia szkody poniesionej w wyniku tego naruszenia na podstawie prawa Unii”<sup>50</sup>.

Sumując, można więc stwierdzić, że według utrwalonego orzecznictwa Trybunału Sprawiedliwości zaniedbanie przez państwo członkowskie obowiązku notyfikacji projektu „przepisów technicznych” będzie co prawda skutkowało niemożnością powoływania się na takie przepisy wobec osób prywatnych w postępowaniu przed sądem krajowym, niemniej naruszenie tego obowiązku, wynikającego z dyrektywy 98/34/WE (obecnie dyrektywy 1535/2015/UE), nie uzasadnia - w świetle prawa unijnego - odpowiedzialności odszkodowawczej państwa wobec osób prywatnych.

---

<sup>48</sup> Motyw 108 uzasadnienia wyroku w sprawie *Berlington*.

<sup>49</sup> Motyw 109 uzasadnienia wyroku w sprawie *Berlington*.

<sup>50</sup> Motyw 110 uzasadnienia wyroku w sprawie *Berlington*.



## 6. Źródło i zakres problemu w polskim orzecznictwie sądowym

Ustawa z dnia 29 lipca 1992 r. o grach i zakładach wzajemnych<sup>51</sup> została zastąpiona z dniem 1 stycznia 2010 r. przez ustawę uchwaloną dnia 19 listopada 2009 r. o grach hazardowych. Projekt tej ustawy nie został notyfikowany Komisji Europejskiej stosownie do postanowień dyrektywy 98/34/WE. Natomiast notyfikowano<sup>52</sup> projekt ustawy(uchwalonej w dniu 26 maja 2011 r.) o zmianie ustawy o grach hazardowych oraz niektórych innych ustaw. Ustawa ta weszła w życie 14 lipca 2011 r.<sup>53</sup> Podobnie, nie bez kontrowersji, notyfikowano kolejną ustawę z dnia 12 czerwca 2015 r. nowelizującą ustawę o grach hazardowych<sup>54</sup>.

Przypomnieć należy, że ustawa o grach hazardowych z 2009r. została uchwalona w tempie ekspresowym<sup>55</sup>: rząd wniósł projekt tej ustawy do

---

<sup>51</sup>Tekst jedn.: Dz. U. z 2004 r. Nr 4, poz. 27 z późn. zm.

<sup>52</sup> Projekt ten został notyfikowany Komisji Europejskiej w całości w dniu 16 września 2010 r. (został zamieszczony w systemie TRIS pod numerem 2010/0622/PL na stronie internetowej [ec.europa.eu/enterprises/tris/](http://ec.europa.eu/enterprises/tris/)). Komisja Europejska przedstawiła swoje uwagi do projektu: Communication from the Commission - SG(2010) D/53138. Directive 98/34/EC. Notification: 2010/0622/PL. Dokument nr 201003138/EN.usc2.

<sup>53</sup> Dz. U. Nr 134, poz. 779, dalej: ustawa nowelizująca z 2011 r.

<sup>54</sup> Dz. U. poz. 1201.

<sup>55</sup> Warto w tym kontekście zwrócić uwagę na opinię Helsińskiej Fundacji Praw Człowieka przedłożoną w 2009 r.: „W opinii Fundacja wskazywała na nieprawidłowy sposób prowadzenia prac legislacyjnych, jak również wątpliwości natury konstytucyjnej proponowanych rozwiązań merytorycznych (ustawa uchwalana była w obliczu naglącej potrzeby odbudowania przez rząd wizerunku nadwyrężonego wybuchem tzw. afery hazardowej). Fundacja wskazywała, że projektowane rozwiązania wprowadzają szereg fundamentalnych zmian dla sfery praw i wolności jednostek, a ponadto budzą uzasadnione wątpliwości natury konstytucyjnej. Wprowadzenie zmian legislacyjnych dotyczących bezpośrednio statusu jednostki powinno być poprzedzone analizami prawnymi i konsultacjami społecznymi. W przypadku zaś nowelizacji o grach hazardowych nie można uznać, że Ministerstwo Finansów jako projektodawca ustawy uczyniło zadość temu obowiązkowi. Fundacja zwracała uwagę, że pośpiech, jaki towarzyszył pracom legislacyjnym nad projektem, wprowadzanie fundamentalnych zmian praktycznie z dnia na dzień i następane wycofywanie się z niektórymi z nich, wprowadzał tylko i wyłącznie zamieszanie i niepewność co do ostatecznych rozwiązań prawnych. Sprzeciw Fundacji co do metod prac nad ustawą był tym

Sejmu 12 listopada 2009 r. (druk sejmowy nr 2481, VI kadencja; na ten dzień datowana jest również dołączona do projektu opinia sekretarza Komitetu Integracji Europejskiej o zgodności projektu z prawem UE). 17 listopada 2009 r. odbyło się I czytanie podczas posiedzenia w Sejmie, następnie projekt został skierowany do prac w Komisji Finansów Publicznych (druki sejmowe nr 2508 i 2508-A, VI kadencja). Drugie czytanie odbyło się 19 listopada 2009 r. podczas posiedzenia Sejmu, po czym projekt został ponownie skierowany do prac w Komisji. Po przedstawieniu sprawozdania Komisji 19 listopada 2009 r. odbyło się III czytanie projektu i na tym posiedzeniu Sejmu projekt został uchwalony. Po uchwaleniu ustawa została przekazana Marszałkowi Senatu. Senat nie wniósł poprawek do ustawy. Prezydent RP podpisał ustawę 26 listopada 2009 r. Została ona opublikowana w Dzienniku Ustaw z 30 listopada 2009 r. i weszła w życie 1 stycznia 2010 r.<sup>56</sup>

Brak notyfikacji projektu ustawy o grach hazardowych z 2009r. od początku<sup>57</sup> budził poważne wątpliwości. Rząd uzasadniał taki stan rzeczy w ten sposób, iż na etapie przygotowywania nowej ustawy o grach hazardowych część przepisów, które w opinii rządowych ekspertów objęta byłaby obowiązkiem notyfikacji na podstawie dyrektywy 98/34/WE, „została wyodrębniona z projektu ustawy o grach hazardowych do odrębnego postępowania”. Konsekwencją było - według takiego uzasadnienia - nienotyfikowanie pierwotnego tekstu ustawy (który miałby nie zawierać przepisów objętych obowiązkiem notyfikacji) i notyfikowanie

---

większy, że proponowane zmiany znacząco wykraczały poza materię gier hazardowych, ingerując w fundamentalną dla demokratycznego państwa prawa swobodę wypowiedzi i zmieniając model korzystania z Internetu w Polsce”. Fundacja Helsińska,  
*Nawet dobre prawo się nie obroni, gdy zostało przyjęte z naruszeniem procedury legislacyjnej.* <http://www.hfhr.pl/nawet-dobre-prawo-sie-nie-obroni-gdy-zostalo-przyjete-z-naruszeniem-procedury-legislacyjnej/> (dostęp: 20.12.2015 r.).

<sup>56</sup> Według pkt 4.3 uzasadnienia wyroku TK z dnia 11 marca 2015 r., P 4/14, OTK-A 2015, nr 3, poz. 30.

<sup>57</sup> Por. na przykład: wywiad z V. Akritidisem (szefem biura antydumpingowego w międzynarodowej kancelarii prawnej Hammonds), zamieszczony w „Dzienniku Gazeta Prawna” z 28 lutego 2010 r., [betx2.net/będa\\_milionowe\\_kary\\_za\\_ustawie\\_hazardowa,artykul,25.html](http://betx2.net/będa_milionowe_kary_za_ustawie_hazardowa,artykul,25.html).

ustawy nowelizującej pierwotny tekst, mającej wszystkie takie przepisy zawierać<sup>58</sup>.

Argumentacja rządu budziła jednak - jak wspomniano - zasadnicze wątpliwości. Ustawa nowelizująca z 2011 r. nie zawierała bowiem spójnego zbioru przepisów, które można byłoby zakwalifikować jako „przepisy techniczne” w rozmieleniu dyrektywy 98/34/WE, lecz dokonała zmian i uzupełnień w różnych przepisach pierwotnego tekstu ustawy, w tym również tych, które następnie zostały notyfikowane (w ramach projektu ustawy nowelizującej z 2011 r.) jako „przepisy techniczne”. Zarazem ustawa o grach hazardowych z 2009r. zawierała postanowienia, które ewidentnie - zwłaszcza w świetle ustalonego orzecznictwa Trybunału Sprawiedliwości - spełniały kryteria „przepisów technicznych”. Przypomnijmy, że według orzecznictwa Trybunału Sprawiedliwości (omówiony wyżej wyrok w sprawie *Włochy*) obowiązek notyfikacji po stronie państwa członkowskiego obejmuje cały tekst projektu krajowego aktu prawnego zawierającego „przepisy techniczne”, łącznie z przepisami, które takiego charakteru nie mają.

Zaniedbania obowiązku notyfikacji projektu ustawy o grach hazardowych z 2009r. nie daje się również usprawiedliwić powołaniem na wyjątki ustanowione w dyrektywie 98/34/WE, bowiem:

- uchwaleniu tej ustawy nie towarzyszyła pilna potrzeba wywołana przez poważne i nieprzewidziane okoliczności (art. 9 ust. 7 dyrektywy 98/34/WE);
- nie została ona również wydana w wykonaniu prawa unijnego (art. 10 dyrektywy 98/34/WE), urządzenie gier hazardowych jest bowiem obszarem niepoddanym harmonizacji;

---

<sup>58</sup> Sumująco argumentację rządu zawiera odpowiedź podsekretarza stanu w Ministerstwie Finansów, Jacka Kapicy, z dnia 22 sierpnia 2012 r. na interpelację nr 7251 z dnia 1 sierpnia 2012 r., znak: SpS-023-7251/12 w sprawie reperkusji związanych z wprowadzeniem w życie ustawy o grach hazardowych oraz wyrokiem Europejskiego Trybunału Sprawiedliwości z dnia 19 lipca 2019 r.

- trudno również zakwalifikować ustawę o grach hazardowych do przepisów krajowych odnoszących się generalnie do prowadzenia działalności gospodarczej (dyrektywa 98/34/WE precyzuje, o jakie środki krajowe chodzi, aby uniknąć konieczności notyfikowania wszystkich przepisów krajowych odnoszących się do prowadzenia działalności gospodarczej)<sup>59</sup>.

Szereg postanowień ustawy o grach hazardowych z 2009r. ewidentnie - w świetle ustalonego orzecznictwa Trybunału Sprawiedliwości - spełniało kryteria „przepisów technicznych” i tym samym na etapie prac legislacyjnych projekt tej ustawy powinien być zostać notyfikowany Komisji Europejskiej(zob. pkt 8.1 niniejszego opracowania).

Kwestia następstw zaniedbania obowiązku notyfikacji projektu pierwotnej ustawy o grach hazardowych (niestosowanie przez sąd krajowy nienotyfikowanych postanowień wobec podmiotów prywatnych) pojawiła się przed sądami administracyjnymi (zezwolenia i koncesje, postępowania karno-administracyjne)<sup>60</sup> oraz w postępowaniach przed sądami powszechnymi (postępowania wobec członków zarządów spółek). Chodziło przede wszystkim o problem kwalifikacji postanowień tej ustawy jako „przepisów technicznych” w rozumieniu dyrektywy 98/34/WE dotyczących „produktów” (automatów do gier o niskich wygranych) oraz usług społeczeństwa informacyjnego (zakładów wzajemnych prowadzonych przez Internet)<sup>61</sup>, a w przypadku potwierdzenia takiego charakteru postanowień pierwotnej ustawy - o odmowę ich stosowania wobec podmiotów prywatnych.

---

<sup>59</sup> Por. Report from the Commission to the European Parliament and the Council– Evaluation of the application of Directive 98/34/EC in the field of information society services, COM(2003) 69 final, pkt 3.1.

<sup>60</sup> Por. uchwałę NSA z dnia 16 maja 2016 r., II GPS 1/16, ONSAiWSA 2016, nr 5, poz. 73.

<sup>61</sup> Zob. zwłaszcza na temat tego drugiego obszaru: J. Barcz, *Obowiązek notyfikacji środków krajowych na podstawie dyrektywy 98/34/WE w świetle problemów interpretacyjnych polskiej ustawy o grach hazardowych*, Krytyka Prawa 2013, t. V, s. 13 i n.

## 7. Wyrok Trybunału Sprawiedliwości w sprawie *Fortuna*

### 7.1. Stan faktyczny

Ustawa o grach hazardowych z 2009r. wprowadziła istotne restrykcje, m.in. ograniczając możliwość urządzania gier na automatach wyłącznie do kasyn gry (art. 14 ust. 1 u.g.h. z 2009 r.), czego konsekwencją był odpowiedni zakaz zmiany względnie przedłużania zezwoleń przyznanych uprzednio (art. 129 i 135 u.g.h. z 2009 r.) oraz wydawania zezwoleń.

W ramach sporu przed WSA w Gdańsku między spółkami Fortuna, Grand i Forta a Dyrektorem Izby Celnej w Gdyni w sprawie - odpowiednio - zmiany, przedłużenia i wydania zezwoleń na urządzanie gry na automatach o niskich wygranych, skarżące (spółki) podniosły, że organ nie może powoływać się wobec nich na postanowienia pierwotnej ustawy o grach hazardowych (przepisy przejściowe – art. 129 ust. 1 i 2 i art. 135 ust. 1 i 2), ponieważ projekt tej ustawy nie został notyfikowany Komisji Europejskiej zgodnie z dyrektywą 98/34/WE<sup>62</sup>. W związku z tym WSA w Gdańsku skierował do Trybunału Sprawiedliwości trzy pytania prejudycjalne (w trybie art. 267 TFUE)<sup>63</sup>, z prośbą o wyjaśnienie, czy interpretacja art. 1 pkt 11 dyrektywy 98/34/WE uzasadnia objęcie powyższych przepisów przejściowych pierwotnej ustawy o grach hazardowych - które mogą powodować ograniczenie, a nawet stopniowe uniemożliwienie prowadzenia gier na automatach o niskich wygranych poza kasynami i salonami gry - pojęciem „przepisów technicznych”, a tym samym obowiązkiem ich notyfikowania Komisji Europejskiej<sup>64</sup>.

Istotą tych pytań prejudycjalnych było zagadnienie, czy w przypadku potwierdzenia przez Trybunał Sprawiedliwości takiej interpretacji art. 1 pkt

---

<sup>62</sup> Motyw 19 uzasadnienia wyroku w sprawie *Fortuna*.

<sup>63</sup> Na temat postępowania prejudycjalnego zob. np.: I. Skomerska-Muchowska, *Pytania prejudycjalne sądów krajowych (w:) System ochrony prawnej w Unii Europejskiej*, red. A. Wyrozumska, Warszawa 2010, s. 304 i n.

<sup>64</sup> Motyw 21 i 23 uzasadnienia wyroku w sprawie *Fortuna*.

11 dyrektywy 98/34/WE, która umożliwiałaby sądowi krajowemu stwierdzenie, że przepisy pierwotnej ustawy o grach hazardowych należy zakwalifikować jako „przepisy techniczne”, których projekt powinien być zostać notyfikowany Komisji Europejskiej, można takie uprzednio nienotyfikowane przepisy ustawy skutecznie powoływać wobec jednostek<sup>65</sup>.

W dniu 19 lipca 2012 r. Trybunał Sprawiedliwości wydał wyrok w sprawach połączonych C-213/11, C-314/11 i C-217/11 w tej sprawie<sup>66</sup>.

## 7.2. Sentencja wyroku i jej uzasadnienie

Trybunał Sprawiedliwości przede wszystkim „wyjął przed nawias” (wychodząc poza zakres pytań prejudycjalnych) kwalifikację w świetle art. 1 pkt 11 dyrektywy 98/34/WE przepisów krajowych zakazujących prowadzenia gier elektrycznych, elektromechanicznych i elektronicznych w jakichkolwiek miejscach publicznych i prywatnych, z wyjątkiem kasyn. Trybunał nawiązał do swojego wcześniejszego orzecznictwa (wyroku z dnia 26 października 2006 r. w sprawie C-65/05, *Komisja przeciwko Grecji*<sup>67</sup>), w którym uznał tego rodzaju regulacje krajowe za „przepisy techniczne” w myśl dyrektywy 98/34/WE<sup>68</sup>. Nie miał więc wątpliwości, aby stwierdzić że: „W związku z powyższym przepis tego rodzaju jak art.14 ust.1 ustawy o grach hazardowych, zgodnie z którym urządzenie gier na automatach dozwolone jest jedynie w kasynach gry, należy uznać za «przepis techniczny» w rozumieniu art.1 pkt11 dyrektywy 98/34”<sup>69</sup>.

---

<sup>65</sup> Motyw 20 uzasadnienia wyroku w sprawie *Fortuna*.

<sup>66</sup> Komentarz do tego wyroku: E. Skrzydło-Tefelska, *Nowe wyroki TS w sprawie organizacji gier hazardowych*, Europejski Przegląd Sądowy 2012, nr 1, s. 39 i n.

<sup>67</sup> ECLI:EU:C:2006:673, dalej: wyrok w sprawie *Grecja*.

<sup>68</sup> Motyw 24 uzasadnienia wyroku w sprawie *Fortuna*.

<sup>69</sup> Motyw 25 uzasadnienia wyroku w sprawie *Fortuna*.

Następnie Trybunał Sprawiedliwości - również nawiązując do swojego utrwalonego orzecznictwa - przypomniał zasadniczy cel dyrektywy 98/34/WE, polegający na „ochronie - w drodze kontroli prewencyjnej - swobody przepływu towarów, która jest jedną z podstaw Unii Europejskiej”. Trybunał podkreślił w tym kontekście, że „kontrola ta jest konieczna, ponieważ przepisy techniczne objęte dyrektywą mogą stanowić przeszkody w wymianie handlowej między państwami członkowskimi, dopuszczalne jedynie pod warunkiem, iż są niezbędne dla osiągnięcia nadrzędnych celów interesu ogólnego”<sup>70</sup>.

Następnie Trybunał Sprawiedliwości przypomniał zasady kwalifikacji przepisów krajowych jako „przepisów technicznych” w świetle interpretacji art. 1 pkt 11 dyrektywy 98/34/WE, przy czym odwołał się do podziału „przepisów technicznych” dotyczących „produktów” na trzy kategorie<sup>71</sup>:

- „specyfikacje techniczne” (art. 1 pkt 3 dyrektywy 98/34/WE),
- „inne wymagania” (art. 1 pkt 4 dyrektywy 98/34/WE),
- „zakazy produkcji, przywozu, wprowadzania do obrotu i użytkowania” produktów (art. 1 pkt 11 dyrektywy 98/34/WE).

Trybunał Sprawiedliwości wykluczył możliwość zakwalifikowania postanowień przejściowych pierwotnej ustawy o grach hazardowych jako „przepisów technicznych” w rozumieniu dyrektywy 98/34/WE w ramach pierwszej i trzeciej kategorii.

W pierwszym przypadku przypomniał<sup>72</sup>, że przepis krajowy należy do pierwszej kategorii przepisów technicznych („specyfikacji technicznych”),

---

<sup>70</sup> Motyw 26uzasadnienia wyroku w sprawie *Fortuna*.

<sup>71</sup> Motyw 27uzasadnienia wyroku w sprawie *Fortuna*.

<sup>72</sup> Motyw 28uzasadnienia wyroku w sprawie *Fortuna*.

„tylko jeżeli dotyczy produktu lub jego opakowania jako takich i określa w związku z tym jedną z obowiązkowych cech produktu”. Natomiast postanowienia przejściowe ustawy o grach hazardowych dotyczą zezwoleń na prowadzenie działalności w zakresie gier na automatach o niskich wygranych, „nie odnoszą się więc do automatów do gier o niskich wygranych ani do ich opakowania, nie określają zatem żadnej ich cechy”<sup>73</sup>. Tym samym więc nie mogą być objęte tą kategorią „przepisów technicznych”<sup>74</sup>.

W drugim przypadku (trzecia kategoria „przepisów technicznych”: „zakazy produkcji, przywozu, wprowadzania do obrotu i użytkowania” produktów) jest podobnie. Stosownie do orzecznictwa TSUE do tej kategorii „przepisów” technicznych należą zwłaszcza przepisy krajowe, „które pozostawiają miejsce jedynie na marginalne zastosowanie produktu w stosunku do tego, którego można by rozsądnie oczekiwać”<sup>75</sup>. W tym kontekście Trybunał stwierdził<sup>76</sup>, że „choć przepisy przejściowe ustawy o grach hazardowych będące przedmiotem spraw przed sądem krajowym przewidują zakaz wydawania, przedłużania i zmiany zezwoleń na prowadzenie działalności w zakresie gier na automatach o niskich wygranych, to jednak zgodnie z art. 129 ust. 1 tej ustawy działalność w zakresie gier na automatach o niskich wygranych prowadzona na podstawie zezwoleń udzielonych przed dniem wejścia w życie ustawy może być kontynuowana do czasu wygaśnięcia tych zezwoleń przez podmioty, którym ich udzielono, według przepisów dotychczasowych”. W konsekwencji TSUE stwierdził<sup>77</sup>, że: „Przepis ten pozwala więc na dalsze prowadzenie działalności w zakresie gier na automatach o niskich wygranych, a zatem na dalsze użytkowanie tych automatów, po dniu

---

<sup>73</sup> Motyw 29 uzasadnienia wyroku w sprawie *Fortuna*.

<sup>74</sup> Motyw 30 uzasadnienia wyroku w sprawie *Fortuna*.

<sup>75</sup> Motyw 32 uzasadnienia wyroku w sprawie *Fortuna*.

<sup>76</sup> Motyw 33 uzasadnienia wyroku w sprawie *Fortuna*.

<sup>77</sup> Motyw 34 uzasadnienia wyroku w sprawie *Fortuna*.



wejścia w życie ustawy o grach hazardowych. Trzeba wobec tego stwierdzić, iż w tych okolicznościach przepisów przejściowych ustawy o grach hazardowych nie można uznać za przepisy krajowe pozwalające jedynie na marginalne użytkowanie automatów do gier o niskich wygranych”. Tym samym przepisy pierwotnej ustawy o grach hazardowych nie będą objęte trzecią kategorią „przepisów technicznych” określoną w dyrektywie 98/34/WE.

Natomiast Trybunał Sprawiedliwości potwierdził, że postanowienia przejściowe pierwotnej ustawy o grach hazardowych mogą spełniać kryteria przynależności do drugiej kategorii „przepisów technicznych”, ustanawiających „inne wymagania”. Kategoria ta obejmuje bowiem przepisy krajowe, „jeżeli ustanawiają one «warunki» determinujące w sposób istotny skład, właściwości lub sprzedaż produktu”<sup>78</sup>, natomiast „przepisy przejściowe ustawy o grach hazardowych nakładają warunki mogące wpływać na sprzedaż automatów do gier o niskich wygranych. Zakaz wydawania, przedłużania i zmiany zezwoleń na prowadzenie działalności w zakresie gier na automatach o niskich wygranych poza kasynami może bowiem bezpośrednio wpływać na obrót tymi automatami”<sup>79</sup>.

Konkluzja Trybunału Sprawiedliwości, zawarta w motywie 40 uzasadnienia wyroku i jego sentencji, jest następująca: „W świetle powyższych rozważań na postawione pytania trzeba odpowiedzieć, iż art.1 pkt11 dyrektywy 98/34 należy interpretować w ten sposób, że przepisy krajowe tego rodzaju jak przepisy ustawy o grach hazardowych, które mogą powodować ograniczenie, nawet stopniowe uniemożliwienie prowadzenia gier na automatach o niskich wygranych poza kasynami i salonami gry, stanowią potencjalnie «przepisy techniczne» w rozumieniu tego przepisu, w związku z czym ich projekt powinien zostać przekazany Komisji zgodnie z art.8 ust.1 akapit pierwszy wskazanej dyrektywy, w wypadku ustalenia, iż przepisy te wprowadzają warunki mogące mieć

---

<sup>78</sup> Motyw 35 uzasadnienia wyroku w sprawie *Fortuna*.

<sup>79</sup> Motyw 36 uzasadnienia wyroku w sprawie *Fortuna*.

istotny wpływ na właściwości lub sprzedaż produktów. Dokonanie tego ustalenia należy do sądu krajowego”.

Trybunał Sprawiedliwości wskazał też sądowi krajowemu, do jakich testów powinien się odwołać, weryfikując przynależność przepisów przejściowych pierwotnej ustawy o grach hazardowych do drugiej kategorii („inne wymagania”) „przepisów technicznych”. Sąd krajowy powinien wziąć pod uwagę:

- czy zakazy zawarte w ustawie w odniesieniu do użytkowania automatów do gier o niskich wygranych mogą wpływać w sposób istotny na właściwości lub sprzedaż automatów<sup>80</sup>;
- okoliczność, że „ograniczeniu liczby miejsc, gdzie dopuszczalne jest prowadzenie gier na automatach o niskich wygranych, towarzyszy zmniejszenie ogólnej liczby kasyn gry, jak również liczby automatów, jakie mogą w nich być użytkowane”<sup>81</sup>;
- ustalenie, czy „automaty do gier o niskich wygranych mogą zostać zaprogramowane lub przeprogramowane w celu wykorzystywania ich w kasynach jako automaty do gier hazardowych, co pozwoliłoby na wyższe wygrane, a więc spowodowałoby większe ryzyko uzależnienia graczy” (mogłoby to wpłynąć w sposób istotny na właściwości tych automatów)<sup>82</sup>.

Sumując, z wyroku w sprawie *Fortuna* wynika, że Trybunał Sprawiedliwości, dokonując interpretacji dyrektywy 98/34/WE, wskazał sądowi krajowemu konieczność rozróżnienia dwóch grup przepisów pierwotnego tekstu ustawy o grach hazardowych:

---

<sup>80</sup> Motyw 37uzasadnienia wyroku w sprawie *Fortuna*.

<sup>81</sup> Motyw 38uzasadnienia wyroku w sprawie *Fortuna*.

<sup>82</sup> Motyw 39uzasadnienia wyroku w sprawie *Fortuna*.

- 1) postanowień regulacji krajowych, które zakazują prowadzenia gier elektrycznych, elektromechanicznych i elektronicznych w jakichkolwiek miejscach publicznych i prywatnych, z wyjątkiem kasyn, oraz poddają prowadzenie takiej działalności obowiązkowi uzyskania specjalnego pozwolenia. Regulacje takie kwalifikowane są w myśl stałego orzecznictwa TSUE jako „przepisy techniczne”, podlegające notyfikacji Komisji Europejskiej; tym samym Trybunał wskazał, że „przepis tego rodzaju jak art. 14 ust. 1 ustawy (...) należy uznać za «przepis techniczny» w rozumieniu art. 1 pkt 11 dyrektywy 98/34”.Przypomnijmy, że przełomowe znaczenie miał w tym zakresie wspomniany wyżej wyrok TS w sprawie *Grecja*<sup>83</sup>, w którym Trybunał - w pkt 61 uzasadnienia wyroku – podsumował swoje utrwalone orzecznictwo w tej dziedzinie. Należy również wspomnieć, że art. 2 analizowanej w tym wyroku ustawy greckiej dotyczył zakazu urządzania określonych gier w określonych miejscach (miejscach publicznych), natomiast art. 3 akapit drugi ustawy greckiej uzależniał możliwość prowadzenia gier internetowych od uzyskania przez przedsiębiorstwa świadczące usługi internetowe „specjalnego pozwolenia” (od wskazanych w ustawie podmiotów) - oba przypadki tego rodzaju przepisów krajowych zostały jednoznacznie zakwalifikowane przez TS jako „przepisy techniczne”, które powinny być zostać notyfikowane Komisji Europejskiej (pkt 62 i 63 uzasadnienia wyroku). W tym kontekście odwołanie do wyroku w sprawie *Lindberg*<sup>84</sup> było natomiast o tyle istotne, że wskazywało, iż

---

<sup>83</sup> Punkt 61: „Środki, takie jak przewidziane w art. 2 ust. 1 i art. 3 ustawy nr 3037/2002, w zakresie, w jakim zabraniają korzystania z wszelkich gier elektrycznych, elektromechanicznych i elektronicznych, w tym wszelkich gier komputerowych, we wszelkich miejscach publicznych i prywatnych, z wyjątkiem kasyn, jak również korzystania z gier na komputerach znajdujących się w przedsiębiorstwach świadczących usługi internetowe oraz poddają prowadzenie tych przedsiębiorstw obowiązkowi uzyskania specjalnego pozwolenia, należy uznać za przepisy techniczne w rozumieniu art. 1 pkt 11 dyrektywy 98/34 (zob. podobnie wyrok z dnia 21 kwietnia 2005 r. w sprawie C-267/03 *Lindberg*, Rec. str. I-3247)”.

<sup>84</sup> Wyrok TS z dnia 21 kwietnia 2005 r. w sprawie C-267/03, *postępowanie karne przeciwko Larsowi Erikowi Staffanowi Lindbergowi*, ECLI:EU:C:2005:246, dalej: wyrok w sprawie *Lindberg*. W pkt 78 tego wyroku TS podkreślił, że kwalifikacja do tej kategorii „przepisów technicznych” zakłada, iż „nie ulega wątpliwości, że przestrzeganie takiego wymagania jest wiążące de iure w zakresie używania produktu” w danym państwie członkowskim, a „przedmiotowy zakaz może mieć istotny wpływ na

tego rodzaju przepisy krajowe powinny być kwalifikowane do (drugiej) kategorii „przepisów technicznych” zawierających „inne wymagania”. W wyroku w sprawie *Fortuna* TS jedynie powtórzył - jak już zaznaczono - stwierdzenie, że „przepisy zakazujące prowadzenia gier elektrycznych, elektromechanicznych i elektronicznych w jakichkolwiek miejscach publicznych i prywatnych, z wyjątkiem kasyn” należy uznać za „przepisy techniczne” w rozumieniu dyrektywy 98/34/WE (pkt 24 uzasadnienia wyroku) i tak też zakwalifikował art. 14 ust. 1 u.g.h. z 2009 r. (pkt 25 uzasadnienia wyroku). TS nie dokonał jednak wyraźnego „przyporządkowania” art. 14. ust. 1 u.g.h. z 2009 r. do jednej z kategorii „przepisów technicznych”, niemniej w późniejszym wyroku w sprawie *Berlington* Trybunał potwierdził, że tego rodzaju przepisy krajowe należą do drugiej kategorii „przepisów technicznych”, zawierających „inne wymagania”;

- 2) do drugiej grupy należą natomiast pozostałe przepisy (w tej sprawie przepisy przejściowe) ustawy o grach hazardowych z 2009r., które mogą spełniać kryteria „innych wymagań”, co kwalifikuje je jako „potencjalne” „przepisy techniczne”, podlegające obowiązkowi notyfikacji; węzłowe znaczenie ma przy tym stwierdzenie, czy wchodzące w grę przepisy ustawy ustanawiają „wymagania” determinujące w sposób istotny skład, właściwości lub sprzedaż produktu; Trybunał Sprawiedliwości wskazał zarazem sądowi krajowemu, w jakich obszarach powinien dokonać ustaleń faktycznych, rozstrzygając, czy dany przepis kwalifikuje się do „przepisów technicznych” w rozumieniu dyrektywy 98/34/WE.

## **8. Główne problemy interpretacji wyroku Trybunału Sprawiedliwości w sprawie *Fortuna***

Uwzględniając zwłaszcza wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 11 marca 2015 r., P 4/14<sup>85</sup> i poprzedzające ten wyrok różnicowane kierunki w orzecznictwie sądowym, rozważyć należy trzy zasadnicze kwestie związane z interpretacją wyroku Trybunału Sprawiedliwości w sprawie *Fortuna*<sup>86</sup>:

- 1) jakie problemy wystąpiły w orzecznictwie sądowym w rozumieniu dokonanej przez Trybunał Sprawiedliwości interpretacji art. 1 pkt 11 dyrektywy 98/34/WE, mającej umożliwić sądom krajowym kwalifikację przepisów pierwotnej ustawy o grach hazardowych jako „przepisów technicznych”;
- 2) jak należy ocenić zarzut przekroczenia przez Trybunał Sprawiedliwości w wyroku w sprawie *Fortuna* swoich kompetencji;
- 3) w jakim zakresie wyrok Trybunału Sprawiedliwości jest wiążący dla polskich sądów i innych organów publicznych.

### **8.1. Kwalifikacja przepisów pierwotnej ustawy o grach hazardowych jako „przepisów technicznych” w świetle wyroku Trybunału Sprawiedliwości w sprawie *Fortuna***

WSA w Gdańsku, który skierował do Trybunału Sprawiedliwości pytania prejudycjalne, nie miał wątpliwości, jak należy rozumieć interpretację dyrektywy 98/34/WE zawartą w wyroku w sprawie *Fortuna*. W wyroku z dnia 19 listopada 2012 r., III SA/Gd 569/12<sup>87</sup>, po dokonaniu oceny, że przepisy przejściowe pierwotnej ustawy o grach hazardowych ustanawiają warunki determinujące „w sposób istotny” skład, właściwości lub sprzedaż

---

<sup>85</sup> OTK-A 2015, nr 3, poz. 30.

<sup>86</sup> Por. M. Taborowski, *Skutki naruszenia obowiązku notyfikacji przepisów technicznych...*, s. 20.

<sup>87</sup> LEX nr 1234811.

produktu, uznał że „ustawa o grach hazardowych w takiej części, w jakiej zawiera ona przepisy istotnie ograniczające, a nawet stopniowo uniemożliwiające prowadzenie gier na automatach o niskich wygranych poza kasynami i salonami gry, podlegała notyfikacji Komisji w trybie przepisu art. 8 ust. 1 dyrektywy”. Do przepisów takich WSA w Gdańsku zaliczył przepisy przejściowe ustawy o grach hazardowych (art. 135 ust. 2). W konsekwencji stwierdził, że: „Skoro procedury notyfikacyjnej nie przeprowadzono, to przepis ten nie mógł być stosowany w stosunku do podmiotów gospodarczych i innych jednostek przez organy administracji publicznej”<sup>88</sup>. W takim kierunku szła część orzecznictwa wojewódzkich sądów administracyjnych oraz sądów powszechnych. Z drugiej jednak strony w orzecznictwie pojawiła się tendencja do relatywizowania wyroku Trybunału Sprawiedliwości w sprawie *Fortuna*, co znalazło po części wyraz również w stanowisku SN i NSA<sup>89</sup>.

Tendencja taka korespondowała ze stanowiskiem rządu, który podkreślał, że uznanie przepisu art. 14 ust. 1 u.g.h. za „przepis techniczny” w rozumieniu dyrektywy 98/34/WE ma miejsce jedynie w uzasadnieniu wyroku, natomiast uznanie pozostałych przepisów ustawy jako „potencjalnych przepisów technicznych” nie oznacza, że miały one być notyfikowane Komisji, ponieważ ocena charakteru tych przepisów została pozostawiona sądom krajowym (TS nie przesądził więc, że są to „przepisy techniczne”)<sup>90</sup>.

Jeśli chodzi o ten kierunek w orzecznictwie sądowym, to - niestety - relatywizowanie znaczenia wyroku Trybunału Sprawiedliwości w sprawie *Fortuna* i zawartych w nim kryteriów kwalifikacji regulacji krajowych jako

---

<sup>88</sup> Punkt 21 uzasadnienia wyroku.

<sup>89</sup> Przykłady orzeczeń przytoczone są w pkt 4.4 uzasadnienia wyroku TK z dnia 11 marca 2015 r., P 4/14, OTK-A 2015, nr 3, poz. 30.

<sup>90</sup> Sumująco argumentację rządu zawiera odpowiedź podsekretarza stanu w Ministerstwie Finansów, Jacka Kapicy, z dnia 22 sierpnia 2012 r. na interpelację nr 7251. Podobnie w piśmie tegoż z dnia 20 września 2012 r. do Prokuratora Generalnego. Załącznik do pisma IGPIOUR z dnia 21 stycznia 2013 r. do Komisji Europejskiej (Przedstawicielstwa w Warszawie).

„przepisów technicznych”, podlegających obowiązkowi notyfikacji, zostało „utwierdzone” w wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 11 marca 2015 r., P 4/14, mimo że Trybunał Konstytucyjny słusznie zastrzegł, iż nie do jego kompetencji „należy (...) dokonywanie wiążącej wykładni kwestionowanych przepisów z perspektywy ich potencjalnego i hipotetycznego charakteru technicznego”<sup>91</sup>. Ze względu na reprezentatywność i wagę przytoczonych w tej mierze argumentów zacytuję obszerny akapit z punktu 4.4 uzasadnienia wyroku Trybunału Konstytucyjnego:

„W uzasadnieniu tego orzeczenia[w sprawie *Fortuna* – J.B.] TSUE wskazał także sądowi krajowemu wytyczne, pomagające ocenić, czy mające zastosowanie w danej sprawie przepisy ustawy o grach hazardowych mają charakter przepisów technicznych, w rozumieniu dyrektywy 98/34/WE. TSUE, orzekając w sprawie *Fortuna* i inni nie mógł rozstrzygnąć, czy przepisy krajowe ustawy o grach hazardowych mają charakter technicznych, kompetencja w tym zakresie należy bowiem do sądów krajowych. To sądy krajowe dokonują interpretacji prawa krajowego. Stąd też za nieuprawnione należy uznać wszelkie wypowiedzi TSUE, w których kategorycznie oceniał przepisy ustawy o grach hazardowych. Wypada bowiem jeszcze raz z całą mocą podkreślić, że TSUE nie miał kompetencji do oceny, czy konkretne przepisy, np. art. 14 ust. 1 ustawy o grach hazardowych, mają charakter przepisów technicznych. Tym samym wyrokowi TSUE w sprawie *Fortuna* i inni nie można przypisywać waloru rozstrzygnięcia co do technicznego charakteru niektórych przepisów ustawy o grach hazardowych wiążącego wszystkie sądy krajowe i inne organy publiczne. Zakres oddziaływania powyższego wyroku na ewentualne orzecznictwo krajowe sprowadza się jedynie do tego, że niektóre przepisy ustawy o grach hazardowych z perspektywy art. 1 pkt 11 dyrektywy 98/34/WE mogą być potencjalnie, a więc hipotetycznie, «techniczne». Rozstrzygnięcie tej kwestii należy jednak wyłącznie do sądu orzekającego w danej sprawie i stosującego przepisy krajowe

---

<sup>91</sup> Punkt 4.5 uzasadnienia wyroku.

ustawy o grach hazardowych. Sąd ten może oczywiście, uznając rację argumentów zawartych w wyroku TSUE w sprawie *Fortuna i inni*, wziąć pod uwagę także wskazówki zawarte w tym wyroku związane z prawem unijnym. Kwestia technicznego charakteru niektórych przepisów ustawy o grach hazardowych nie została jednak absolutnie przesądzona w wyroku TSUE w sprawie *Fortuna i inni*, a wręcz przeciwnie, jak stwierdzono w sentencji tego wyroku, dokonanie tego ustalenia należy do sądów krajowych”.

Powyższe wywody Trybunał Konstytucyjny „uzupełnił” jeszcze, relatywizując obowiązek notyfikacji w świetle dyrektywy 98/34/WE. Stwierdził bowiem, że – co prawda – bezsporne jest, iż projekt pierwotnej ustawy o grach hazardowych nie został notyfikowany Komisji Europejskiej, niemniej zauważył, że: „Nie ma jednak pewności, że taki obowiązek obciążał rząd w odniesieniu do projektowanej ustawy. Nie sposób bowiem jednoznacznie ustalić, czy zawarte w niej przepisy miały rzeczywiście charakter techniczny, w rozumieniu art. 1 pkt 11 dyrektywy 98/34/WE i rozporządzenia w sprawie notyfikacji. Jest bowiem oczywiste, że o ewentualnym naruszeniu procedury notyfikacji może być mowa dopiero wtedy, gdy dojdzie do stwierdzenia, że mamy do czynienia z przepisami technicznymi. (...) Ocena dochowania procedury notyfikacyjnej wchodzi w grę dopiero w momencie stwierdzenia, że mamy do czynienia z przepisem czy też przepisami technicznymi. Do kompetencji Trybunału Konstytucyjnego nie należy jednak dokonywanie wiążącej wykładni kwestionowanych przepisów z perspektywy ich potencjalnego i hipotetycznego charakteru technicznego. Jak słusznie podkreślił TSUE w wyroku w sprawie *Fortuna i inni*, dokonanie tego ustalenia należy do sądów krajowych, a więc sądów administracyjnych i karnych, które będą stosować przepisy ustawy o grach hazardowych, rozstrzygając konkretne sprawy”<sup>92</sup>.

---

<sup>92</sup> Tamże.



Przytoczone wyżej wywody Trybunału Konstytucyjnego spotkały się z krytyczną oceną zarówno w zdaniu odrębnym sędziego S. Biernata, jak i w doktrynie<sup>93</sup>. Nie może to dziwić, ponieważ budzą one uzasadnioną dezaprobatę, zwłaszcza z punktu widzenia obowiązków wynikających z prawa UE, a z dyrektywy 98/34/WE w szczególności. Na razie pozostawmy na boku zarzut przekroczenia przez Trybunał Sprawiedliwości w wyroku w sprawie *Fortuna* swoich kompetencji i skupmy się na znaczeniu tego wyroku dla interpretacji dyrektywy 98/34/WE w odniesieniu do testów kwalifikacji regulacji krajowych jako „przepisów technicznych”, które powinny być zostać notyfikowane Komisji Europejskiej, oraz na obowiązku notyfikacji takich przepisów.

Wnioski zawarte w wyżej przytoczonych wywodach Trybunału Konstytucyjnego są wynikiem:

- 1) „pomieszczenia” przez Trybunał Konstytucyjny różnych kategorii „przepisów technicznych” w rozumieniu dyrektywy 98/34/WE;
- 2) nie uwzględnienia zasadniczych etapów realizacji obowiązku notyfikowania „przepisów technicznych” Komisji Europejskiej.

**Ad 1)** Nieprzypadkowo w pkt 7 niniejszego opracowania, dotyczącym analizy wyroku Trybunału Sprawiedliwości w sprawie *Fortuna*, więcej miejsca poświęcono wywodom Trybunału Sprawiedliwości, w których - dokonując interpretacji dyrektywy 98/34/WE - wskazał sądowi krajowemu na konieczność rozróżnienia dwóch grup przepisów pierwotnej ustawy o grach hazardowych.

**Po pierwsze**, nawiązując do swojego utrwalonego orzecznictwa, Trybunał Sprawiedliwości wskazał, że postanowienia regulacji krajowych, które zakazują m.in. prowadzenia gier elektrycznych, elektromechanicznych i elektronicznych w jakichkolwiek miejscach

---

<sup>93</sup> Por. M. Taborowski, *Skutki naruszenia obowiązku notyfikacji przepisów technicznych...*, zwłaszcza s. 21-22.

publicznych i prywatnych, z wyjątkiem kasyn, kwalifikowane są *ex definitione* jako „przepisy techniczne”, podlegające notyfikacji Komisji Europejskiej. W tym kontekście Trybunał Sprawiedliwości wskazał sądowi krajowemu, że „przepis tego rodzaju jak art. 14 ust. 1 ustawy (...) należy uznać za «przepis techniczny» w rozumieniu art. 1 pkt 11 dyrektywy 98/34”.

Wbrew pogładowi wyrażonemu przez Trybunał Konstytucyjny, Trybunał Sprawiedliwości miał kompetencję, aby w ramach wyroku prejudycjalnego takie wskazanie, dotyczące interpretacji dyrektywy 98/34/WE i wynikające z jego utrwalonego orzecznictwa, sformułować (o czym szerzej w następnych punktach). W tym zakresie – jeżeli przepisy ustawy o grach hazardowych z 2009r. zakazują m.in. prowadzenia gier elektrycznych, elektromechanicznych i elektronicznych w jakichkolwiek miejscach publicznych i prywatnych, z wyjątkiem kasyn, wskazanie Trybunału Sprawiedliwości jest dla sądu krajowego (inaczej niż to stwierdził w wyroku Trybunał Konstytucyjny) miarodajne: takie postanowienia należy kwalifikować jako „postanowienia techniczne” w rozumieniu dyrektywy 98/34/WE, które powinny być zostać notyfikowane Komisji Europejskiej, bez dodatkowego przeprowadzania dowodu co do ich skutków praktycznych. Nie ma bowiem wątpliwości - w świetle utrwalonego orzecznictwa Trybunału Sprawiedliwości - co do kwalifikacji takich regulacji krajowych jako „przepisów technicznych” w rozumieniu dyrektywy 98/34/WE.

Dodać należy, że art. 14 ust. 1 u.g.h.z 2009 r. („Urządzanie gier cylindrycznych, gier w karty, gier w kości oraz gier na automatach dozwolone jest wyłącznie w kasynach gry”) nie jest jedynym przepisem zawartym w pierwotnym tekście tej ustawy, który ma taki charakter. W świetle powoływanego już wielokrotnie wyroku Trybunału Sprawiedliwości w sprawie *Grecja* nie ulega wątpliwości, że do tej kategorii „przepisów technicznych” zaliczyć należy również art. 14 ust. 2 u.g.h. z 2009 r. („Urządzanie gry bingo pieniężne dozwolone jest wyłącznie w salonach gry bingo pieniężne”) i art. 14 ust. 3 tej ustawy („Przyjmowanie zakładów wzajemnych dozwolone jest wyłącznie w punktach przyjmowania

zakładów wzajemnych”)<sup>94</sup>, z którego wywodzony był zakaz prowadzenia zakładów wzajemnych przez Internet, co również doprowadziło do kontrowersji. Trybunał Sprawiedliwości w powyższym wyroku stwierdził jednoznacznie, że także „ustawowe przepisy krajowe zakazujące korzystania (...) z gier na komputerach znajdujących się w przedsiębiorstwach świadczących usługi internetowe” należy kwalifikować jako „przepisy techniczne” w rozumieniu dyrektywy 98/34/WE<sup>95</sup>.

Sądy krajowe uzyskały w tym zakresie ze strony Trybunału Sprawiedliwości jednoznaczne i miarodajne wskazania, wynikające z interpretacji dyrektywy 98/34/WE.

**Po drugie**, jeśli natomiast chodzi generalnie o przejściowe przepisy ustawy o grach hazardowych z 2009 r. (art. 129 ust. 1 i 2<sup>96</sup> oraz art. 135

---

<sup>94</sup> Na podstawie ustawy nowelizującej z 2011 r. zmieniono następująco treść tego przepisu: „3. Przyjmowanie zakładów wzajemnych dozwolone jest - stosownie do udzielonego zezwolenia - wyłącznie w punktach przyjmowania zakładów wzajemnych lub przez sieć Internet (...)”. Przepis został notyfikowany Komisji Europejskiej wraz z ustawą nowelizującą z 2011 r.

<sup>95</sup> Interesujące jest w tym kontekście - na przykład - postanowienie Sądu Rejonowego w Częstochowie z dnia 5 marca 2013 r., IV K 53/13<sup>95</sup> w postępowaniu karno-skarbowym przeciwko byłemu prezesowi spółki. Postanowienie to jest prawomocne. Zob. postanowienie Sądu Okręgowego w Częstochowie z dnia 25 kwietnia 2013 r., VII Kz 125/13, utrzymujące w mocy postanowienie Sądu Rejonowego w Częstochowie z dnia 5 marca 2013 r. W postanowieniu tym nawiązano do wyroku Trybunału Sprawiedliwości w sprawie *Fortuna*, podkreślając słusznie, że jego wskazania należy „pomocniczo odnieść do zagadnienia urządzania zakładów wzajemnych regulowanych ustawą o grach hazardowych”. Można rozważyć, czy słusznie Sąd interpretował ograniczenia odnoszące się do sprzedaży „produktów” jako dotyczące zakładów wzajemnych (raczej należało odwołać się do „zasad” ograniczających świadczenie „usług społeczeństwa informacyjnego”), niemniej konkluzja Sądu Rejonowego jest jednoznaczna i zasadna: „w ocenie Sądu przepis ten [art. 14 ust. 3 u.g.h. - J.B.] stanowił przepis techniczny, którego projekt winien być przedstawiony Komisji Europejskiej”. Sąd Rejonowy słusznie też wskazał, nawiązując do orzecznictwa Trybunału Sprawiedliwości, na konsekwencje zaniechania notyfikacji, stosownie do których nienotyfikowane „przepisy techniczne” są nieskuteczne, zatem „nie można ich egzekwować w stosunku do podmiotów indywidualnych, a sądy krajowe muszą zaniechać stosowania krajowego przepisu technicznego, który nie został objęty procedurą notyfikacji zgodnie z dyrektywą (...)”. Tym samym Sąd Rejonowy uznał przepis art. 14 ust. 3 u.g.h. za nieskuteczny, co prowadziło do wystąpienia przesłanki skutkującej umorzeniem wszczętego postępowania przeciwko oskarżonemu.

<sup>96</sup> Art. 129 u.g.h. z 2009 r.: „1. Działalność w zakresie gier na automatach o niskich wygranych oraz gier na automatach urządzanych w salonach gier na automatach na podstawie zezwoleń udzielonych przed dniem wejścia w życie ustawy jest prowadzona, do czasu wygaśnięcia tych

ust. 1 i 2<sup>97</sup>), to Trybunał Sprawiedliwości stwierdził, że mogą one spełniać kryteria - określonych w dyrektywie 98/34/WE - „innych wymagań”, co kwalifikuje je jako „potencjalne” „przepisy techniczne”, podlegające obowiązkowi notyfikacji. Wężłowe znaczenie ma przy tym stwierdzenie przez sąd krajowy, czy wchodzące w grę przepisy ustawy ustanawiają „warunki” determinujące w sposób istotny skład, właściwości lub sprzedaż produktu. Trybunał Sprawiedliwości wskazał zarazem sądowi krajowemu, w jakich obszarach powinien dokonać ustaleń faktycznych, rozstrzygając, czy dany przepis kwalifikuje się do „przepisów technicznych” w rozumieniu dyrektywy 98/34/WE.

Nieporozumienia związane z powyższymi wywodami Trybunału Sprawiedliwości dotyczą przede wszystkim dwóch zasadniczych kwestii.

- Z określenia przez Trybunał Sprawiedliwości przepisów przejściowych ustawy o grach hazardowych z 2009r. jako „potencjalnych” „przepisów technicznych” w rozumieniu dyrektywy 98/34/WE wyciągany jest wniosek, że Trybunał nie rozstrzygnął - tym samym - o ich kwalifikacji jako „przepisów technicznych”, a chodzi jedynie o kwalifikację „hipotetyczną”(czyli przypuszczalną, prawdopodobną) - tak Trybunał Konstytucyjny. Tym samym nie istniał również obowiązek notyfikowania tej ustawy. Problem jest jednak bardziej złożony niż w ocenie Trybunału Konstytucyjnego.

---

zezwoleń, przez podmioty, których im udzielono, według przepisów dotychczasowych, o ile ustawa nie stanowi inaczej.

2. Postępowania w sprawie wydania zezwoleń na prowadzenie działalności w zakresie gier na automatach o niskich wygranych oraz gier na automatach urządzanych w salonach gier na automatach, wszczęte i niezakończone przed dniem wejścia w życie ustawy, umarza się. (...)”.

<sup>97</sup>Art. 135u.g.h. z 2009 r.: „1. Zezwolenia, o których mowa w art. 129 ust. 1, mogą być zmieniane, na zasadach określonych w ustawie dla zmiany koncesji i zezwoleń udzielanych podmiotom prowadzącym działalność w zakresie określonym w art. 6 ust. 1–3, przez organ właściwy do udzielenia zezwolenia w dniu poprzedzającym dzień wejścia w życie ustawy, z zastrzeżeniem ust. 2 i 3. Przepisy art. 56 i art. 57 stosuje się odpowiednio.

2. W wyniku zmiany zezwolenia nie może nastąpić zmiana miejsc urządzania gry, z wyjątkiem zmniejszenia liczby punktów gry na automatach o niskich wygranych. (...)”.

*Nota bene*, jeżeli terminy użyte w orzecznictwie Trybunału Sprawiedliwości budzą wątpliwości w języku polskim, warto - dla porównania i ustalenia miarodajnej interpretacji - sięgnąć do innych języków. W wyroku w sprawie *Fortuna* w języku francuskim zwrot stwierdzający, że przepisy przejściowe ustawy o grach hazardowych „stanowią potencjalnie przepisy techniczne” brzmi „sont susceptible de constituer des «règles techniques»” (a więc „nadają się”, „są zdolne” do stanowienia „przepisów technicznych w rozumieniu dyrektywy 98/34/WE). Podobnie brzmią teksty wyroku w języku niemieckim: „technische Bestimmungen (...) darstellen können” (mogą przedstawiać, stanowić „postanowienia techniczne”) i języku angielskim: „are capable of constituting ‘technical regulations’” (są „zdolne”, „nadają się” do stanowienia „postanowień technicznych”).

Powracając jednak do głównego wątku: należy uwzględnić, że Trybunał Sprawiedliwości w wyroku w sprawie *Fortuna* odnosił się do sytuacji, w której rząd polski zaniedbał notyfikowania projektu ustawy o grach hazardowych z 2009r. Na etapie legislacyjnym ustalenie, że dane postanowienia projektu aktu prawnego „są zdolne”, „nadają się do tego”, „mogą przedstawiać” czy mogą „stanowić potencjalne przepisy techniczne”, zobowiązuje do notyfikowania projektu tego aktu prawnego Komisji Europejskiej. I to dokładnie wynika ze stwierdzenia Trybunału Sprawiedliwości w wyroku w sprawie *Fortuna* (wynika z nich tym samym, że rząd naruszył zobowiązanie wynikające z prawa UE).

Ponieważ jednak projekt ustawy o grach hazardowych z 2009 r. nie został notyfikowany Komisji, a podmioty prywatne kwestionują w związku z tym możliwość powołania się na niektóre nienotyfikowane przepisy w postępowaniu przed sądem krajowym, Trybunałowi Sprawiedliwości nie pozostało nic innego jak stwierdzić: ten projekt przepisu powinien być zostać notyfikowany Komisji Europejskiej, ponieważ nie został notyfikowany, sąd krajowy w konkretnej sprawie powinien sprawdzić, czy dany przepis ustawy o grach hazardowych z 2009r. spełnia - w konkretnym przypadku - przesłanki określone w

dyrektywie 98/34/WE - „innych wymagań”, a jeżeli tak, potwierdza to jego charakter jako „przepisu technicznego” i - tym samym - ze względu na brak notyfikowania nie może być w danej sprawie powoływany wobec podmiotu prywatnego.

- W stanowisku rządu oraz części orzecznictwa sądowego (w tym w powoływanym wyroku Trybunału Konstytucyjnego) występuje swoiste „rozmycie granicy między obiema kategoriami przepisów ustawy o grach hazardowych z 2009 r., polegające na „ryczałtowym” ich określaniu jako „potencjalnych” „przepisów technicznych” i – tym samym – kwestionowaniu obowiązku ich notyfikowania Komisji Europejskiej. Charakterystyczne są w tym kontekście następujące wywody Trybunału Konstytucyjnego: „Zakres oddziaływania powyższego wyroku[w sprawie *Fortuna* - J.B.] na ewentualne orzecznictwo krajowe sprowadza się jedynie do tego, że niektóre przepisy ustawy o grach hazardowych z perspektywy art. 1 pkt 11 dyrektywy 98/34/WE mogą być potencjalnie, a więc hipotetycznie, «techniczne». (...) Kwestia technicznego charakteru niektórych przepisów ustawy o grach hazardowych nie została jednak absolutnie przesądzona w wyroku TSUE w sprawie *Fortuna* i inni, a wręcz przeciwnie, jak stwierdzono w sentencji tego wyroku, dokonanie tego ustalenia należy do sądów krajowych”.

Otóż kwestia „technicznego” charakteru szeregu przepisów ustawy o grach hazardowych z 2009 r. została – wbrew ocenie Trybunału Konstytucyjnego - jednoznacznie („absolutnie”) przez Trybunał Sprawiedliwości przesądzona. Jak już wyżej wskazano, przepisy tej ustawy zawierające ograniczenia co do lokalizacji (zakaz urządzania niektórych gier poza kasynami gry) należy *ex definitione* kwalifikować jako „przepisy techniczne” w rozumieniu dyrektywy 98/34/WE. Natomiast pozostałe przepisy tej ustawy, które stanowią „potencjalnie” „przepisy techniczne” powinny być zostać notyfikowane Komisji Europejskiej, a obecnie – w konkretnym sporze przed sądem krajowym - sąd ten powinien zweryfikować, czy w danej sprawie spełnione są przesłanki kwalifikacji takich przepisów jako

„przepisów technicznych” i - w przypadku potwierdzenia takiej sytuacji - odmówić ich stosowania wobec danego podmiotu prywatnego.

**Ad 2)** W toku interpretacji wyroku Trybunału Sprawiedliwości w sprawie *Fortuna* występuje również swoiste „pomieszanie” zasadniczych etapów realizacji obowiązku notyfikowania „przepisów technicznych” Komisji Europejskiej, a więc pierwszego etapu, podczas którego, w fazie prac legislacyjnych nad projektem ustawy o grach hazardowych z 2009 r., rząd powinien był notyfikować taki projekt Komisji Europejskiej, i drugiego etapu, podczas którego - w konkretnej sprawie przed sądem krajowym - pojawia się problem niestosowania nienotyfikowanego przepisu wobec osoby prywatnej.

Zwracano już uwagę wyżej, że takie pomieszanie - abstrahując w tym miejscu od tego, czy intencjonalne - prowadzi do relatywizowania zarówno obowiązku notyfikowania projektów „przepisów technicznych”, jak i następstw zaniedbania notyfikacji, tj. niemożności powoływania się przed sądem krajowym na takie nienotyfikowane przepisy wobec osób prywatnych.

Wynik takiego „pomieszania” prowadzi *ad absurdum* i jest nie do przyjęcia: ze sformułowania Trybunału Sprawiedliwości, iż niektóre postanowienia ustawy o grach hazardowych z 2009r. stanowią „potencjalne” „przepisy techniczne”, wyciągany jest wniosek, że nie ma jasności co do tego, czy są to „postanowienia techniczne”, a dopiero potwierdzenie tego przez sąd krajowy w konkretnej sprawie miałyby być dowodem na to, że tekst projektu tej ustawy powinien być notyfikowany Komisji Europejskiej.

Z utrwalonego orzecznictwa TS w sprawie interpretacji dyrektywy 98/34/WE wynika natomiast zupełnie inny tok rozumowania: jeżeli projekt krajowego aktu prawnego zawiera przepisy określające zakazy odnoszące się do lokalizacji, to projekt taki należy *ex definitione* notyfikować Komisji Europejskiej. Projekt taki podlega notyfikacji również wówczas, gdy - w

naszym konkretnym przypadku - jego przepisy przejściowe stanowią „potencjalne” „przepisy techniczne”, tj. w określonym w dyrektywie 98/34/WE zakresie mogłyby ingerować w swobodę przepływu towarów lub swobodę świadczenia usług społeczeństwa informacyjnego. Natomiast owa „potencjalność” może zostać skonkretyzowana w danej sprawie rozpatrywanej przez sąd krajowy, w przypadku gdy stosowny przepis nie został notyfikowany w ramach projektu krajowego aktu prawnego. Wówczas sąd krajowy stwierdza – odwołując się do kryteriów określonych w dyrektywie 98/34/WE i doprecyzowanych w orzecznictwie Trybunału Sprawiedliwości - czy ma do czynienia z „przepisem technicznym”, a jeżeli tak, odmawia jego stosowania w odniesieniu do osoby prywatnej.

\*\*\*

Źródło „chaosu prawnego” w orzecznictwie sądów polskich nie stanowi „pokłosa” - jak tego chce Trybunał Konstytucyjny - wyroku Trybunału Sprawiedliwości w sprawie *Fortuna* („Można bowiem z dużą dozą prawdopodobieństwa domniemywać - stwierdził Trybunał Konstytucyjny - że gdyby nie wskazany wyrok TSUE, polskie sądy administracyjne i karne mogłyby nie stanąć przed problemem stosowania czy też niestosowania obowiązujących przecież przepisów ustawy o grach hazardowych”<sup>98</sup>), lecz źródłem takim jest zaniedbanie przez rząd notyfikowania projektu pierwotnej ustawy o grach hazardowych. Trafnie zauważył to m.in. WSA w Warszawie w wyroku z dnia 10 stycznia 2013 r.<sup>99</sup> (a więc wydanym już po wyroku Trybunału Sprawiedliwości w sprawie *Fortuna*), stwierdzając, że na Ministerstwie Finansów ciążył obowiązek zbadania, czy powyższe przepisy ustawy o grach hazardowych z 2009 r. mogą skutkować ograniczeniami swobody przepływu towarów (i w takim przypadku powinien był je notyfikować Komisji Europejskiej). Następnie WSA w Warszawie odnotował, iż Ministerstwo to nie przeprowadziło takich ustaleń (o których mowa szczegółowo w treści wyroku Trybunału Sprawiedliwości w sprawie *Fortuna*) i w konsekwencji uchylił zaskarżoną decyzję Dyrektora Izby Celnej w Warszawie.

---

<sup>98</sup> Punkt 4.4 uzasadnienia wyroku P 4/14.

<sup>99</sup> VI SA/Wa 1866/12, LEX nr 1274860.



Trybunał Konstytucyjny - co należy ocenić pozytywnie - odnotowuje w wyroku z dnia 11 marca 2015 r., P 4/14, znaczenie tej sekwencji czasowej. Choć nie jest to spójne z jego wywodami na temat „pokłosa” wyroku Trybunału Sprawiedliwości w sprawie *Fortuna*, podkreśla, że „właśnie ze względu na nieprecyzyjność pojęcia przepisów technicznych, użytego w dyrektywie 98/34/WE i implementowanego w rozporządzeniu w sprawie notyfikacji, we wszystkich sytuacjach wątpliwych ostrożność nakazywałaby uczynić zadość wymogom notyfikacji potencjalnych przepisów technicznych Komisji Europejskiej. W takiej też sytuacji Sejm, podejmując decyzję co do uchwalenia projektowanej ustawy, mógłby skorzystać ze szczegółowych opinii lub uwag przedstawionych w tym względzie przez Komisję lub inne państwa członkowskie. Jest to tym bardziej istotne, że w obecnym stanie prawnym brak jest przepisów odnoszących się do problemu notyfikacji przepisów technicznych na etapie prac legislacyjnych w Sejmie czy też normujących kwestię notyfikacji przepisów technicznych zawartych w projektach ustaw wnoszonych do Sejmu przez inne podmioty niż rząd. A co najważniejsze, można by uniknąć wszelkich konsekwencji związanych z brakiem notyfikacji, przede wszystkim mającego miejsce chaosu prawnego w zakresie stosowania ustawy o grach hazardowych przez sądy”<sup>100</sup>. Nic dodać, nic ująć!

## **8.2. Inne kwestie interpretacji wyroku Trybunału Sprawiedliwości w sprawie *Fortuna* powstałe w związku z wyrokiem Trybunału Konstytucyjnego**

### **8.2.1. Zarzut działania Trybunału Sprawiedliwości *ultra vires* w wyroku w sprawie *Fortuna***

Jak wspomniano wyżej, relatywizacji kwalifikacji przepisów pierwotnej ustawy o grach hazardowych jako „przepisów technicznych” w rozumieniu dyrektywy 98/34/WE oraz obowiązku notyfikacji w wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 11 marca 2015 r., P 4/14, towarzyszył zarzut wobec

---

<sup>100</sup> Punkt 4.5 uzasadnienia wyroku.

wyroku Trybunału Sprawiedliwości w sprawie *Fortuna* o działanie *ultra vires*. Ze względu na wagę zarzutu przytoczmy ponownie wyimek z uzasadnienia wyroku Trybunału Konstytucyjnego:

„TSUE, orzekając w sprawie *Fortuna* i inni, nie mógł rozstrzygnąć, czy przepisy krajowe ustawy o grach hazardowych mają charakter technicznych, kompetencja w tym zakresie należy bowiem do sądów krajowych. To sądy krajowe dokonują interpretacji prawa krajowego. Stąd też za nieuprawnione należy uznać wszelkie wypowiedzi TSUE, w których kategorię oceniał przepisy ustawy o grach hazardowych. Wypada bowiem jeszcze raz z całą mocą podkreślić, że TSUE nie miał kompetencji do oceny, czy konkretne przepisy, np. art. 14 ust. 1 ustawy o grach hazardowych, mają charakter przepisów technicznych. Tym samym wyrokowi TSUE w sprawie *Fortuna* i inni nie można przypisywać waloru rozstrzygnięcia co do technicznego charakteru niektórych przepisów ustawy o grach hazardowych wiążącego wszystkie sądy krajowe i inne organy publiczne”<sup>101</sup>.

Przytoczona argumentacja Trybunału Konstytucyjnego budzi dezaprobatę z punktu widzenia utrwalonych kierunków w orzecznictwie Trybunału Sprawiedliwości oraz zawiera błędną interpretację wyroku Trybunału Sprawiedliwości w sprawie *Fortuna*. Wypowiadając się, że „przepis taki jak” art. 14 ust. 1 u.g.h.2009 stanowi „przepis techniczny” w rozumieniu dyrektywy 98/34/WE, Trybunał Sprawiedliwości dokonywał wykładni prawa unijnego (dyrektywy w świetle swojego utrwalonego orzecznictwa). W pełni należy zgodzić się w tym przypadku z argumentacją sędziego S. Biernata w zdaniu odrębnym, reprezentatywną dla poglądów doktryny i uwzględniającą utrwalone orzecznictwo Trybunału Sprawiedliwości: „Z przytoczoną wyżej krytyką[przez Trybunał Konstytucyjny - J.B.] zakresu kompetencji orzeczniczych TS nie mogę się «z całą mocą» zgodzić. Trybunał Sprawiedliwości, wypowiadając się w powołanym już wyroku w sprawie *Fortuna* na temat art. 14 ustawy o grach hazardowych nie przeprowadzał interpretacji prawa polskiego. TS powołał się bowiem w

---

<sup>101</sup> Punkt 4.4 uzasadnienia wyroku.

powołanym fragmencie wyroku na wykładnię art. 1 pkt 11 dyrektywy nr 98/34/WE, której dokonał uprzednio w wyroku C-65/05, i stwierdził, że interpretacja prawa unijnego przyjęta w kontekście prawa greckiego może mieć zastosowanie do kwalifikacji analogicznego przepisu ustawy polskiej. Art. 14 ustawy o grach hazardowych nie był przedmiotem pytania prejudycjalnego w sprawie *Fortuna*, a stwierdzenie TS dotyczące wskazanego przepisu zostało wypowiedziane *obiter dicta*. Wypowiedź taka jest przy tym pragmatycznie uzasadniona, ponieważ zasadniczo zwalnia sądy polskie od potrzeby kierowania kolejnych pytań prejudycjalnych, tym razem dotyczących art. 14 ustawy o grach hazardowych. Zgodnie z doktryną *acte éclairé* sąd krajowy nie jest bowiem zobowiązany do zwracania się do TS, jeżeli kwestia będąca przedmiotem wątpliwości została już wyjaśniona we wcześniejszym orzecznictwie (...). Należy jednak pamiętać, że sądy krajowe zachowują w takiej sytuacji pełne prawo do zadania pytania prejudycjalnego, jeśli uznają, iż jest to celowe z punktu widzenia toczącego się przed nimi postępowania. Należy również wskazać, że kompetencja TS do dokonywania wykładni prawa unijnego wychodzącej poza zakres pytań prejudycjalnych wynika ze specyfiki omawianej procedury, która ma służyć pomocą sądom krajowym w stosowaniu prawa unijnego. Z ustalonego orzecznictwa wynika, że TS ma za zadanie dostarczenie sądowi krajowemu wszelkich wskazówek interpretacji prawa unijnego, które mogą być użyteczne do wydania rozstrzygnięcia w sprawie przed nim zawistej, bez względu na to, czy sąd ten wspomni o nich w swoich pytaniach (...)”<sup>102</sup>.

Dodać jeszcze można, że TS powtórzył swoje stanowisko w sprawie kwalifikacji art. 14 ust. 1 u.g.h. jako „przepisu technicznego” w wyroku w sprawie *Naczelnik Urzędu Celnego I w Ł.*, uprzednio uzasadniając je szerzej w wyroku w sprawie *Berlington* (odniosę się jeszcze do tej kwestii w dalszej części niniejszego opracowania).

---

<sup>102</sup> Punkt 5 zdania odrębnego. Na ten temat szerzej - również krytycznie - M. Taborowski, *Skutki naruszenia obowiązku notyfikacji przepisów technicznych...*, s. 20-21.

Natomiast w pozostałym zakresie - wywody Trybunału Konstytucyjnego w sprawie kwalifikacji postanowień przejściowych pierwotnej ustawy o grach hazardowych - miarodajne dla ich oceny są rozważania zawarte wyżej, odnoszące się do „pomieszania” zarówno obu grup przepisów pierwotnej ustawy, jak i zasadniczych etapów realizacji obowiązku notyfikacji przepisów krajowych w świetle dyrektywy 98/34/WE.

### **8.2.2. Zakres oddziaływania wyroku Trybunału Sprawiedliwości w sprawie *Fortuna* wobec sądów krajowych**

W wyroku z dnia 11 marca 2015 r., P 4/14, Trybunał Konstytucyjny relatywizuje również zakres oddziaływania wyroków Trybunału Sprawiedliwości wydanych na podstawie art. 267 TFUE (w trybie prejudycjalnym). Trybunał Konstytucyjny stwierdził m.in.:

„Orzeczenie TSUE w kwestii wykładni lub ważności prawa unijnego jest wiążące z chwilą ogłoszenia dla sądu państwa członkowskiego, który wniósł pytanie prejudycjalne. Oznacza to, że sąd krajowy jest zobowiązany w danej sprawie zastosować przepisy unijne w znaczeniu ustalonym w orzeczeniu TSUE. Z reguły sąd krajowy bierze także pod uwagę sformułowane przez TSUE wskazówki interpretacyjne wiążące się z prawem unijnym. Orzeczenie TSUE wydane w odpowiedzi na pytanie prejudycjalne nie ma skuteczności *erga omnes*, nie jest wprost wiążące dla innych sądów krajowych czy też innych organów publicznych. Nie ulega jednak wątpliwości, że oddziałuje na orzecznictwo innych sądów krajowych siłą autorytetu samego TSUE oraz mocą argumentów użytych w orzeczeniu prejudycjalnym. Sądy krajowe oraz inne organy publiczne nie powinny bowiem co do zasady przyjmować odmiennej interpretacji prawa unijnego niż ustalona w orzecznictwie TSUE. Z drugiej jednak strony nie jest wykluczone, aby ten sam sąd, który złożył już pytanie prejudycjalne, a także inny sąd krajowy ponownie wniósł takie pytanie do TSUE, jeżeli ma poważne trudności z wykładnią i zastosowaniem orzeczenia, pojawią się nowe wątpliwości dotyczące rozumienia przepisu czy też nowe okoliczności,

które mogą doprowadzić do wydania odmiennego niż dotychczas orzeczenia przez TSUE”<sup>103</sup>.

Trybunał Konstytucyjny podzielił w tej ocenie pogląd Sądu Najwyższego wyrażony w postanowieniu z dnia 28 listopada 2013 r., I KZP 15/13<sup>104</sup>, stosownie do którego wyroki prejudycjalne Trybunału Sprawiedliwości wiążą sądy krajowe w konkretnej sprawie, zaś powoływania się na takie wyroki w innych sprawach dokonuje się wyłącznie na drodze uznania mocy argumentów Trybunału Sprawiedliwości<sup>105</sup>.

Relatywizacja zakresu oddziaływania wyroków Trybunału Sprawiedliwości w powyższym stanowisku wyraża się:

- **po pierwsze**, w sprowadzeniu mocy wiążącej wyroków prejudycjalnych jedynie do sądu krajowego kierującego takie pytanie (w przypadku wyroku w sprawie *Fortuna* - do WSA w Gdańsku) i do sądów wyższych szczebli rozpatrujących tą sprawę,
- **po drugie**, w stwierdzeniu, że orzeczenie Trybunału Sprawiedliwości wydane w odpowiedzi na pytanie prejudycjalne nie ma skuteczności *erga omnes*, nie jest wprost wiążące dla innych sądów krajowych czy też innych organów publicznych,
- **po trzecie**, w ograniczeniu uzasadnienia zakresu oddziaływania wyroku prejudycjalnego Trybunału Sprawiedliwości na orzecznictwo innych sądów krajowych jedynie do „siły autorytetu” Trybunału Sprawiedliwości oraz „mocą argumentów” użytych w orzeczeniu prejudycjalnym.

---

<sup>103</sup> Punkt 4.4 uzasadnienia wyroku.

<sup>104</sup> OSNKW 2013, nr 12, poz. 101.

<sup>105</sup> Zob. M. Taborowski, *Skutki naruszenia obowiązku notyfikacji przepisów technicznych...*, zwłaszcza s. 15 i 22.

Jest sprawą oczywistą, że wyrok Trybunału Sprawiedliwości w sprawie *Fortuna* jest wiążący przede wszystkim dla WSA w Gdańsku oraz dla innych sądów rozstrzygających daną sprawę. Przypomnieć należy, że wyrokując w procedurze prejudycjalnej, Trybunał Sprawiedliwości nie rozstrzyga co do zasady sprzeczności między prawem unijnym a prawem krajowym, dokonuje natomiast interpretacji prawa unijnego (względnie orzeka o ważności aktu unijnego prawa pochodnego). Niemniej z interpretacją taką z reguły wiążą się wskazania dla sądu krajowego co do dalszego postępowania w sprawie<sup>106</sup>. Jest to uzasadnione zasadą lojalności (art. 4 ust. 3 TUE), z której wynika obowiązek przyjęcia przez państwo wszelkich środków ogólnych lub szczególnych zapewniających przestrzeganie prawa unijnego. Jeżeli następstwem interpretacji prawa unijnego w wyroku prejudycjalnym Trybunału Sprawiedliwości jest stwierdzenie przez sąd krajowy niezgodności przepisów krajowych z prawem unijnym, to „na władzach tego państwa członkowskiego spoczywa obowiązek podjęcia środków ogólnych lub szczególnych odpowiednich do zapewnienia przestrzegania prawa wspólnotowego[obecnie unijnego - J.B.] poprzez zadbanie w szczególności o uzgodnienie w jak najkrótszym czasie prawa krajowego z prawem wspólnotowym oraz zapewnienie pełnej skuteczności uprawnieniom, jakie wyływają dla podmiotów prawa z unormowań wspólnotowych[obecnie unijnych - J.B.]”<sup>107</sup>. Stosownie więc do utrwalonego orzecznictwa Trybunału Sprawiedliwości jego wyroki prejudycjalne są wiążące – wbrew poglądom Sądu Najwyższego i Trybunału Konstytucyjnego – dla pozostałych sądów krajowych oraz organów publicznych państwa. Zignorowanie prawa unijnego w interpretacji Trybunału Sprawiedliwości mogłoby bowiem prowadzić wprost do naruszenia przez państwo prawa UE i w konsekwencji do

---

<sup>106</sup> A. Wróbel, *Interpretacja prawa Unii Europejskiej (w:) Stosowanie prawa Unii Europejskiej przez sądy*, red. A. Wróbel, Warszawa 2010, s. 630.

<sup>107</sup> Wyrok TSUE z dnia 21 czerwca 2007 r. w sprawach połączonych C-231/06 do C-233/06, *Office national des pensions przeciwko Emilienne Jonkman (C-231/06) i Hélène Vercheval (C-232/06) i Noëlle Permesaen przeciwko Office national des pensions (C-233/06)*, ECLI:EU:C:2007:373. Szerzej na ten temat J. Maliszewska-Nienartowicz, *Naruszenie obowiązku notyfikacji przepisów technicznych a zasada pierwszeństwa prawa UE – glosa do postanowienia SN z 28.11.2013 r. (I KZP 15/13)*, Europejski Przegląd Sądowy 2014, nr 6, s. 44.

uruchomienia procedury na podstawie art. 258 TFUE o naruszenie traktatów.

Wyroki prejudycjalne są również miarodajne dla sądów krajowych i organów publicznych pozostałych państw członkowskich<sup>108</sup> stosownie do doktryny *acte éclairé* (sądy krajowe nie muszą kierować pytania prejudycjalnego w odniesieniu do zagadnienia, które zostało już wyjaśnione w orzecznictwie Trybunału Sprawiedliwości). Skuteczność wyroków prejudycjalnych również w tym zakresie znaczenie wykracza poza związanie sądu krajowego, kierującego pytanie prejudycjalnie. Głównym zadaniem tego postępowania jest bowiem zapewnienie spójności interpretacji i stosowania prawa unijnego. Stąd zasadnie uznaje się, że wyroki prejudycjalne cechuje zarówno ich „obowiązywanie”, jak i „powszechność”<sup>109</sup>.

Nie wyklucza to naturalnie, że nawet w zakresie problemu „wyjaśnionego” już przez Trybunał Sprawiedliwości sąd krajowy może skierować nowe pytanie prejudycjalne, o ile odwoła się do nowego zagadnienia prawnego lub przedstawi nowe elementy<sup>110</sup>.

Taki zakres skuteczności wyroków prejudycjalnych Trybunału Sprawiedliwości opisywany jest pojęciem „względnej mocy wiążącej *erga omnes*”<sup>111</sup>: sąd krajowy powinien uwzględnić interpretację prawa unijnego zawartą w wyroku prejudycjalnym względnie - w razie dalszych wątpliwości - skierować do Trybunału Sprawiedliwości nowe pytanie preju-

---

<sup>108</sup> Szczegółowo na ten temat wraz z podaniem odnośnego orzecznictwa Trybunału: A. Wróbel, *Interpretacja prawa Unii Europejskiej...*, s. 631.

<sup>109</sup> J. Maliszewska-Nienartowicz, *Naruszenie obowiązku notyfikacji przepisów technicznych a zasada pierwszeństwa prawa UE...*, s. 44 (z powołaniem na prace S. Majkowskiej).

<sup>110</sup> Tamże.

<sup>111</sup> W nawiązaniu do postanowienia SN, I KZP 10/15.M. Taborowski, *Skutki naruszenia obowiązku notyfikacji przepisów technicznych...*, s. 22.

dycjalne. Jest to koncepcja spójna i odpowiadająca wymogom wynikającym z prawa unijnego<sup>112</sup>.

Wniosek generalny, wynikający z powyższych rozważań nawiązujących do utrwalonego orzecznictwa Trybunału Sprawiedliwości oraz jednoznacznego stanowiska doktryny, jest następujący: polskie sądy, rozpatrujące sprawy związane z zaniedbaniem notyfikacji projektu pierwotnej ustawy o grach hazardowych oraz organy publiczne kompetentne w tych sprawach, związane są interpretacją dyrektywy 98/34/WE zawartą w wyroku Trybunału Sprawiedliwości w sprawie *Fortuna*.

### **8.2.3. Norma kolizyjna zawarta w art. 91 ust. 3 Konstytucji RP i obowiązki sądów krajowych jako sądów unijnych**

Jak słusznie zauważa M. Taborowski, skierowane do Trybunału Konstytucyjnego pytania prawne (NSA i Sądu Rejonowego Gdańsk-Południe) nawiązują do postanowienia Sądu Najwyższego z dnia 28 listopada 2013 r., I KZP 15/13<sup>113</sup>, w którym Sąd Najwyższy zakwestionował stanowisko wyrażone w utrwalonym orzecznictwie Trybunału Sprawiedliwości, stosownie do którego nienotyfikowane „przepisy techniczne” nie mogą być stosowane wobec podmiotów prywatnych. Sąd Najwyższy stwierdził bowiem, że nawet przy uznaniu niektórych przepisów pierwotnej ustawy o grach hazardowych (odnosiło się to do art. 14 ust. 1) za „przepisy techniczne”, nie oznacza dla sądu krajowego automatycznego obowiązku odmowy stosowania takiego przepisu wobec podmiotów prywatnych. Sąd Najwyższy przywołał przy tym trzy argumenty<sup>114</sup>:

---

<sup>112</sup> Tamże.

<sup>113</sup> Szczegółowy komentarz krytyczny na temat tego postanowienia SN - J. Maliszewska-Nienartowicz, *Naruszenie obowiązku notyfikacji przepisów technicznych a zasada pierwszeństwa prawa UE...*, s. 41 i n.

<sup>114</sup> Szerzej M. Taborowski, *Skutki naruszenia obowiązku notyfikacji przepisów technicznych...*, s. 15.



- w przypadku naruszenia obowiązku notyfikacji w rozumieniu dyrektywy 98/34/WE nie dochodzi do kolizji norm w świetle art. 91 ust. 3 Konstytucji RP;
- w takim przypadku może natomiast dochodzić do wadliwości konstytucyjnego trybu ustawodawczego;
- sąd krajowy może niestosować nienotyfikowanych przepisów jedynie w ten sposób, że zawiesi prowadzone postępowanie i skieruje pytanie prawne do Trybunału Konstytucyjnego, bowiem w sprawie niestosowania przepisów ustawy zdecydować może jedynie Trybunał Konstytucyjny.

Przyjrzyjmy się powyższym argumentom w świetle wywodów zawartych w wyroku Trybunału Konstytucyjnego oraz obowiązków wynikających z prawa unijnego, spoczywających na państwach członkowskich UE.

Szczególnie niepokojąca jest próba relatywizacji postanowień ust. 3 art. 91 Konstytucji RP, stosownie do których „(...) prawo stanowione przez organizację międzynarodową jest stosowane bezpośrednio, mając pierwszeństwo w przypadku kolizji z ustawami”. Sąd Rejonowy Gdańsk-Południe i Naczelny Sąd Administracyjny stanęły na stanowisku, że w przypadku zaniedbania obowiązku notyfikacji chodzi o naruszenie „formalno-proceduralne”, a nie sprzeczność „treściową”, a tylko taka miałyby być objęta normą kolizyjną art. 91 ust. 3 Konstytucji RP. Trybunał Konstytucyjny „pośrednio” zaaprobował ten kierunek interpretacji, zawężając oddziaływanie zasady pierwszeństwa prawa unijnego do „kolizji norm materialnych” (pkt 4.2 uzasadnienia wyroku TK w sprawie P 4/14) oraz stwierdzając, że o „pierwszeństwie dyrektywy można mówić tylko w razie konfliktu merytorycznego, treściowego” (pkt 4.5 uzasadnienia wyroku TK w sprawie P 4/14)<sup>115</sup>.

---

<sup>115</sup> Tamże, s. 19.

Taki zawężający kierunek interpretacji nie odpowiada ani postanowieniom Konstytucji RP, ani zobowiązaniom Polski wynikającym z prawa UE. Uzasadnił to sędzia S. Biernat w zdaniu odrębnym, odwołując się do dwóch okoliczności: po pierwsze, wykazał, że w przypadku zaniedbania obowiązku notyfikacji w stosunku do projektu pierwotnej ustawy o grach hazardowych doszło do konfliktu o charakterze „materialnym”, „treściowym”: z prawa unijnego wynika bowiem zakaz stosowania nienotyfikowanych przepisów nakładających obowiązki (zezwolenia, koncesje) i sankcje karne, a z przepisów pierwotnej ustawy o grach hazardowych wynikają takie obowiązki i możliwości stosowania sankcji karnych; po drugie, wskazał, że normę kolizyjną zawartą w art. 91 ust. 3 Konstytucji RP należy ujmować szeroko, nie ma zwłaszcza uzasadnienia dla tezy, że „zastępowanie” norm miałyby być elementem konstrukcji „kolizji norm” z art. 91 ust. 3 Konstytucji RP.

Pogląd taki jest zresztą ugruntowany w doktrynie. Na przykład J. Maliszewska-Nienartowicz zasadnie wywodziła, że skutkiem zastosowania zasady pierwszeństwa prawa unijnego w stosunku do prawa krajowego nie zawsze jest tzw. efekt substytucji (*substitution effect*), tj. zastąpienia regulacji krajowej - w przypadku konfliktu, którego nie da się zażegnać przy pomocy wykładni prawa krajowego w sposób przyjazny wobec prawa unijnego – bezpośrednio skutecznym przepisem prawa UE. Występuje bowiem również tzw. efekt wykluczenia lub wyłączenia (*exclusion effect*). W takim przypadku sąd krajowy nie może stosować sprzecznego z prawem unijnym przepisu prawa krajowego, natomiast w miejsce takiego przepisu prawa krajowego „nie wchodzi” przepis unijny<sup>116</sup>.

Taki właśnie przypadek zachodzi, jeśli państwo członkowskie zaniedba notyfikacji projektu „przepisu technicznego” w rozumieniu dyrektywy 98/34/WE.

---

<sup>116</sup> J. Maliszewska-Nienartowicz, *Naruszenie obowiązku notyfikacji przepisów technicznych a zasada pierwszeństwa prawa UE...*, s. 45.

Argumenty drugi i trzeci (konieczność zbadania prawidłowości trybu ustawodawczego przed podjęciem decyzji w sprawie niestosowania przepisu prawa krajowego sprzecznego z prawem UE i obowiązek skierowania w tej sprawie pytania prawnego do Trybunału Konstytucyjnego przez sąd krajowy rozpatrujący sprawę, bowiem w sprawie niestosowania przepisów ustawy zdecydować może jedynie Trybunał Konstytucyjny)<sup>117</sup> należy ocenić łącznie.

W świetle prawa UE (w tym utrwalonego orzecznictwa Trybunału Sprawiedliwości) wysunięcie tych argumentów - choć może być w praktyce zrozumiałe, ponieważ sąd krajowy, zwłaszcza gdy odmowa stosowania przepisów krajowych sprzecznych z prawem unijnym może pociągać za sobą istotne skutki finansowe (jak w przypadku ustawy o grach hazardowych), może poszukiwać „wsparcia” dla swojego stanowiska u sądów wyższej instancji lub u Trybunału Konstytucyjnego - jest jednoznacznie nieuzasadnione<sup>118</sup>.

Trybunał Konstytucyjny powinien być uznać pytania prawne za niemające znaczenia (nierелеwantne) i umorzyć postępowanie. Dalsze procedowanie, w tym uznanie, że zaniedbanie zawartego w dyrektywie 98/34/WE obowiązku notyfikowania pierwotnego tekstu ustawy o grach hazardowych nie stanowi naruszenia procedury ustawodawczej, nie ma żadnego znaczenia z punktu widzenia obowiązku przestrzegania prawa UE. Przypomnieć jedynie należy, że od wyroku Trybunału Sprawiedliwości w sprawie *Simmenthal*<sup>119</sup> istnieje jednoznaczność co do tego, że nie jest dopuszczalne, aby prawo krajowe uzależniało rozstrzygnięcie sądu krajowego o sprzeczności między prawem krajowym a prawem unijnym (z możliwością odstąpienia od stosowania prawa krajowego) od uprzedniego

---

<sup>117</sup> Por. pkt 4.4 uzasadnienia wyroku TK, P 4/14.

<sup>118</sup> Bardzo krytycznie i szczegółowo na ten temat w zdaniu odrębnym sędziego S. Biernata oraz w artykule M. Taborowskiego, *Skutki naruszenia obowiązku notyfikacji przepisów technicznych...*, s. 15 i 16.

<sup>119</sup> Wyrok TSUE z dnia 9 marca 1978 r. w sprawie 106/77, *Amministrazione delle Finanze dello Stato przeciwko SimmenthalSpA*, ECLI:EU:C:1978:49.

zwrócenia się do krajowego trybunału konstytucyjnego z prośbą o wyjaśnienie sprawy<sup>120</sup>. W sprawie tej orzecznictwo Trybunału Sprawiedliwości jest utrwalone i jednoznaczne. Stanowisko to zostało skonsolidowane i rozbudowane w innych orzeczeniach.

Na przykład w wyroku w sprawie *Seda Küçükdeveci*<sup>121</sup> Trybunał Sprawiedliwości przypomniał przede wszystkim zasadniczą rolę sądów krajowych jako zarazem sądów unijnych. Stwierdził, że „to na sądach krajowych spoczywa w szczególności obowiązek zapewnienia ochrony prawnej gwarantowanej podmiotom prawa poprzez przepisy prawa Unii oraz zapewnienie pełnej skuteczności tych przepisów”<sup>122</sup>. Istota tego obowiązku polega na tym, że „na sądzie krajowym, przed którym zawisł spór (...), spoczywa obowiązek zagwarantowania - w ramach jego kompetencji - ochrony prawnej wynikającej dla podmiotów prawa z prawa Unii oraz zapewnienia jego pełnej skuteczności poprzez niestosowanie jakichkolwiek przepisów prawa krajowego sprzecznych z tą zasadą”<sup>123</sup>.

Następnie Trybunał Sprawiedliwości odniósł się do kwestii o zasadniczym znaczeniu w kontekście rozważanego problemu: podkreślił, że decyzja o skierowaniu pytania prejudycjalnego na podstawie art. 267 TFUE pozostaje w autonomicznej kompetencji sądu krajowego rozpatrującego spór i nie może „przekształcić się w obowiązek wynikający z tego, że prawo krajowe nie pozwala temu sądowi na niestosowanie przepisu krajowego, który uważa za sprzeczny z konstytucją, jeżeli wcześniej trybunał konstytucyjny nie stwierdził jego niekonstytucyjności. Na podstawie bowiem zasady pierwszeństwa prawa Unii (...) uregulowanie krajowe, które wchodzi w zakres zastosowania prawa Unii, a jest z nim sprzeczne,

---

<sup>120</sup> Szerzej. M. Taborowski, *Skutki naruszenia obowiązku notyfikacji przepisów technicznych...*, s. 16.

<sup>121</sup> Wyrok TSUE z dnia 19 stycznia 2010 r. w sprawie C-555/07, *Seda Küçükdeveci przeciwko Swedex GmbH & Co. KG*, ECLI:EU:C:2010:21 (dalej: wyrok w sprawie *Küçükdeveci*).

<sup>122</sup> Motyw 45 uzasadnienia wyroku w sprawie *Küçükdeveci*.

<sup>123</sup> Motyw 51 uzasadnienia wyroku w sprawie *Küçükdeveci*.

nie powinno być stosowane”<sup>124</sup>.

Do tej pory nie miał w tym względzie wątpliwości również Trybunał Konstytucyjny. W postanowieniu z dnia 19 grudnia 2006 r., P 37/05<sup>125</sup>, Trybunał Konstytucyjny potwierdził w płaszczyźnie prawa konstytucyjnego ten aspekt zasady pierwszeństwa prawa unijnego, stwierdzając, że polskie sądy krajowe mają prawo i obowiązek odmówienia zastosowania normy krajowej, jeżeli koliduje ona z normami prawa wspólnotowego (obecnie unijnego).

## **9. Wyrok Trybunału Sprawiedliwości w sprawie *Naczelnik Urzędu Celnego I w Ł.***

### **9.1. Wprowadzenie**

Kierunek dalszej dyskusji nad charakterem postanowień pierwotnego tekstu ustawy o grach hazardowych z 2009 r. jako „przepisów technicznych” oraz następstw zaniedbania notyfikacji projektu tej ustawy Komisji Europejskiej stosownie do dyrektywy 98/34/WE wytyczyło postanowienie Sądu Najwyższego z dnia 14 października 2015 r., I KZP 10/15<sup>126</sup>. Postanowienie to zostało przez SN wydane w następstwie zagadnienia prawnego przedstawionego przez Prokuratora Generalnego, który wskazał na rozbieżności w orzecznictwie co do tego, czy postanowienia art. 6 ust. 1 i art. 14 ust. 1 u.g.h.z 2009 r. należy kwalifikować jako „przepisy techniczne” w rozumieniu dyrektywy 98/34/WE, a jeżeli tak, to czy wobec faktu ich nienotyfikowania Komisji Europejskiej sądy karne w sprawach o przestępstwo skarbowe (określone w art. 107 § 1 kodeksu karnego skarbowego) uprawnione są do odmowy ich stosowania.

---

<sup>124</sup> Motyw 54 uzasadnienia wyroku w sprawie *Küçükdeveci*.

<sup>125</sup> OTK-A 2006, nr 11, poz. 177.

<sup>126</sup> OSNKW 2015, nr 11, poz. 89. Por. omówienie M. Domańskiej, Europejski Przegląd Sądowy 2015, nr 12, s. 57 i n.

Sąd Najwyższy nie miał co prawda wątpliwości, że - w świetle stanowiska Trybunału Sprawiedliwości w wyroku w sprawie *Fortuna* - postanowienia art. 6 ust. 1 i art. 14 ust. 1 u.g.h. z 2009 r. należy zakwalifikować jako „przepisy techniczne” w rozumieniu dyrektywy 98/34/WE, niemniej - po rozważaniach dotyczących interpretacji art. 91 ust. 3 Konstytucji RP oraz „względnej mocy wiążącej *orga omnes*” wyroków prejudycjalnych Trybunału Sprawiedliwości (do czego nawiązano uprzednio) - powrócił jednak do kwestii odstąpienia przez sąd krajowy od stosowania nienotyfikowanych przepisów pierwotnej ustawy o grach hazardowych wobec osób prywatnych.

Asumpt do tego dało postanowienie Sądu Okręgowego w Łodzi z dnia 24 kwietnia 2015 r., IV Kz 142/15, w którym sformułowane zostało pytanie prejudycjalne do Trybunału Sprawiedliwości, ukierunkowane na możliwość zróżnicowania powyższego skutku zaniedbania notyfikacji w zależności od materialno-prawnego zakresu przepisów pierwotnej ustawy o grach hazardowych.

W ocenie Sądu Najwyższego, wyrażonej w postanowieniu z dnia 14 października 2015 r., I KZP 10/15, pytanie prejudycjalne przedłożone przez Sąd Okręgowy w Łodzi odnosiło się do kluczowej kwestii dotyczącej zakresu odmowy przez sąd krajowy (ze względu na zaniedbanie notyfikacji) stosowania przepisów pierwotnej ustawy o grach hazardowych, zakwalifikowanych jako „przepisy techniczne”, wobec osób prywatnych. Problem był tym istotniejszy, że - zdaniem Sądu Najwyższego - szereg argumentów przemawiał na rzecz tezy, iż „sankcja niestosowania” nienotyfikowanych „przepisów technicznych” nie powinna być stosowana automatycznie, a w szczególności należałoby stosować, mimo zaniedbania notyfikacji, „przepisy techniczne” uzasadnione nadrzędnym interesem ogólnym, wskazanym w art. 36 TFUE<sup>127</sup>.

---

<sup>127</sup> Omówienie M. Domańskiej..., s. 59.

W każdym razie Sąd Najwyższy zawiesił dalsze postępowanie w sprawie zagadnienia prawnego przedłożonego przez Prokuraturę Generalną, czekając na wydanie wyroku prejudycjalnego przez Trybunał Sprawiedliwości w sprawie pytania przedłożonego przez Sąd Okręgowy w Łodzi.

## 9.2. Stan faktyczny i pytanie prejudycjalne

Pytanie prejudycjalne w sprawie interpretacji art. 8 ust. 1 dyrektywy 98/34/WE przedłożył do TS Sąd Okręgowy w Łodzi, rozpatrujący odwołanie od postanowienia z dnia 13 stycznia 2015 r. Sądu Rejonowego w Łodzi, umarzającego postępowanie przeciwko osobom oskarżonym przez Naczelnika Urzędu Celnego I w Łodzi o urządzenie (w okresie od 6 lipca 2012 r. do 23 stycznia 2013 r.) gry na automacie bez koncesji na prowadzenie kasyna gry. Sąd Rejonowy w Łodzi wyszedł z założenia, że przepis art. 6 ust. 1 u.g.h. z 2009 r. (stosownie do którego m.in. gry na automatach mogą być prowadzona na podstawie udzielonej koncesji na prowadzenie kasyna gry) ma charakter techniczny i tym samym nie może być powoływany wobec oskarżonych<sup>128</sup>.

Sąd Okręgowy - jak się wydaje - podobnie oceniał charakter przepisu art. 6 ust. 1 u.g.h., niemniej miał wątpliwości, czy skutki zaniedbania notyfikacji powinny być bezwarunkowe, zwłaszcza czy możliwa byłaby ocena niezgłoszonych przepisów w świetle art. 36 TFUE i odmówienie stosowania jedynie tych spośród nich, które nie zawierałyby ograniczeń usprawiedliwionych wartościami określonymi w art. 36 TFUE<sup>129</sup>. Skierował więc do TS następujące pytanie prejudycjalne:

„Czy przepis art. 8 ust. 1 dyrektywy nr 98/34 może być interpretowany w ten sposób, że brak zgłoszenia przepisów uznanych za mające charakter techniczny dopuszcza możliwość zróżnicowania skutków, tj. dla przepisów dotyczących swobód niepodlegających

<sup>128</sup> Motywy 7-10 uzasadnienia wyroku w sprawie *Naczelnik Urzędu Celnego I w Ł.*

<sup>129</sup> Motywy 12-15 uzasadnienia wyroku w sprawie *Naczelnik Urzędu Celnego I w Ł.*

ograniczeniom przewidzianym w art. 36 TFUE brak zgłoszenia skutkować powinien tym, że nie mogą być one stosowane w konkretnej sprawie będącej przedmiotem rozstrzygnięcia, zaś dla przepisów odnoszących się do swobód podlegających ograniczeniom z art. 36 TFUE dopuszczalna jest ich ocena przez sąd krajowy, będący jednocześnie sądem Unii, czy mimo niezgłoszenia są one zgodne z wymogami art. 36 TFUE i nie podlegają sankcji braku możliwości ich stosowania?”<sup>130</sup>.

### 9.3. Argumentacja Trybunału Sprawiedliwości i sentencja wyroku

Trybunał Sprawiedliwości wydał wyrok prejudycjalny w tej sprawie w dniu 13 października 2016 r. (sprawa 303/15)<sup>131</sup>. Uprzednio - 7 lipca 2016 r. - swoją opinię przedłożył rzecznik generalny Michał Bobek<sup>132</sup>.

TS, kierując się swoim wcześniejszym orzecnictwem, przeformułował pytanie, tak aby – w jego ocenie - udzielić sądowi krajowemu „użytecznej odpowiedzi”<sup>133</sup> i skoncentrował się na ocenie, czy art. 6 ust. 1 u.g.h. objęty jest pojęciem „przepisów technicznych” w rozumieniu dyrektywy 98/34/WE<sup>134</sup>.

TS przeprowadził taką ocenę, odwołując się - podobnie jak w sprawie *Fortuna* - do określonych w dyrektywie 98/34/WE czterech kategorii środków krajowych (pkt 18-21 uzasadnienia wyroku), obejmowanych pojęciem „przepisów technicznych”, tj.: 1) „specyfikacji technicznych”, 2)

---

<sup>130</sup> Motyw 15 uzasadnienia wyroku w sprawie *Naczelnik Urzędu Celnego I w Ł.*

<sup>131</sup> ECLI:EU:C:2016:771.

<sup>132</sup> Opinia rzecznika generalnego M. Bobeka z dnia 7 lipca 2016 r. w sprawie C-303/15, *Naczelnik Urzędu Celnego I w Ł. przeciwko G.M. i M.S.*, ECLI:EU:C:2016:531.

<sup>133</sup> Motyw 16 uzasadnienia wyroku w sprawie *Naczelnik Urzędu Celnego I w Ł.*

<sup>134</sup> Motyw 17 uzasadnienia wyroku w sprawie *Naczelnik Urzędu Celnego I w Ł.*



„innych wymagań”, 3) „zasady dotyczące usług społeczeństwa informacyjnego” i - wskazane w art. 1 pkt 11 dyrektywy 98/34/WE - 4) „przepisy ustawowe, wykonawcze i administracyjne państw członkowskich zakazujące produkcji, przywozu, wprowadzania do obrotu i stosowania produktu”.

Po przeprowadzeniu oceny TS doszedł do konkluzji, że art. 6 ust. 1 u.g.h. nie stanowi „przepisu technicznego” w rozumieniu dyrektywy 98/34/WE<sup>135</sup>. Argumentacja TS, uzasadniająca taką ocenę, jest następująca:

- **po pierwsze**, TS stwierdził, że art. 6 ust. 1 u.g.h. nie może być kwalifikowany jako „specyfikacja techniczna”, ponieważ nie odnosi się do produktu lub do jego opakowania jako takich i nie określa wymaganych cech produktu<sup>136</sup>; TS stwierdził również, że art. 6 ust. 1 u.g.h. nie zawiera „zasad dotyczących usług społeczeństwa informacyjnego”, ponieważ nie dotyczy tego rodzaju usług<sup>137</sup>;
- **po drugie**, TS odniósł się do istotnego problemu: czy art. 6 ust. 1 u.g.h. może być objęty kategorią „innych wymagań”, czy też kategorią wskazaną w art. 1 pkt 11 dyrektywy 98/34/WE - „przepisów ustawowych, wykonawczych i administracyjnych państw członkowskich zakazujących produkcji, przywozu, wprowadzania do obrotu i stosowania produktu”<sup>138</sup> (pkt 25 uzasadnienia wyroku).

Rozważając ten problem, TS przypomniał przede wszystkim – nawiązując do swojego wcześniejszego orzecznictwa - kwalifikację art. 14 ust. 1 u.g.h. z 2009 r. („Urządzanie gier cylindrycznych, gier w karty, gier w

---

<sup>135</sup> Motyw 31 uzasadnienia oraz sentencja wyroku w sprawie *Naczelnik Urzędu Celnego I w Ł.*

<sup>136</sup> Motyw 23 uzasadnienia wyroku w sprawie *Naczelnik Urzędu Celnego I w Ł.*

<sup>137</sup> Motyw 24 uzasadnienia wyroku w sprawie *Naczelnik Urzędu Celnego I w Ł.*

<sup>138</sup> Motyw 25 uzasadnienia wyroku w sprawie *Naczelnik Urzędu Celnego I w Ł.*

kości oraz gier na automatach dozwolone jest wyłącznie w kasynach gry”) jako „przepisów technicznych” w rozumieniu dyrektywy 98/34/WE<sup>139</sup>. TS przypomniał przy tym dwa argumenty ze swojego orzecznictwa, odwołując się do wyroku w sprawie *Berlington*:

- **po pierwsze**, iż przepisy krajowe, które zastrzegają organizację niektórych gier losowych wyłącznie dla kasyn, stanowią „przepisy techniczne” w rozumieniu art. 1 pkt 11 dyrektywy 98/34/WE w zakresie, w jakim mogą mieć istotny wpływ na właściwości lub sprzedaż produktów użytkowanych w tym kontekście;
- **po drugie**, że zakaz użytkowania pewnych produktów poza kasynami może mieć istotny wpływ na sprzedaż tych produktów poprzez zmniejszenie liczby kanałów użytkowania<sup>140</sup>.

Odwołanie się przez TS do wyroku w sprawie *Berlington* ma o tyle jeszcze dodatkowe znaczenie, że wyrok ten pozwala - jak już wspomniano - jednoznacznie zakwalifikować tego rodzaju przepisy krajowe jako „przepisy techniczne” objęte drugą kategorią, a więc „innych warunków” (uprzednio nie było to w orzecznictwie TS jednoznaczne).

W tym kontekście TS wskazał również, że z powyższych względów art. 14 ust. 1 u.g.h. został notyfikowany Komisji Europejskiej jako „przepis techniczny”. TS nie odniósł się jednak do daty dokonania notyfikacji przez rząd polski<sup>141</sup>.

Dopiero po przeprowadzeniu powyższych rozważań TS zajął się oceną art. 6 ust. 1 u.g.h., który - jak wiadomo - nie został Komisji Europejskiej notyfikowany jako „przepis techniczny”<sup>142</sup>. TS odrzucił - jak wspomniano -

---

<sup>139</sup> Motyw 26 uzasadnienia wyroku w sprawie *Naczelnik Urzędu Celnego I w Ł.*

<sup>140</sup> Motywy 98 i 99 uzasadnienia wyroku w sprawie *Berlington*.

<sup>141</sup> Motyw 26 uzasadnienia wyroku w sprawie *Naczelnik Urzędu Celnego I w Ł.*

<sup>142</sup> Motyw 27 uzasadnienia wyroku w sprawie *Naczelnik Urzędu Celnego I w Ł.*

możliwość kwalifikacji art. 6 ust. 1 u.g.h. jako „przepisu technicznego” z dwóch względów:

- **po pierwsze**, TS nie przyjął tezy Komisji Europejskiej, według której „istnieje ścisły związek między dwoma analizowanymi przepisami krajowymi, co z kolei prowadzi do tego, że niemożliwe jest pominięcie art. 14 ust. 1 ustawy o grach hazardowych w kontekście art. 6 ust. 1 tej ustawy”; TS nie przeprowadził jednak samodzielnie analizy tego problemu, lecz odwołał się do argumentacji rzecznika generalnego, M. Bobeka, zawartej w pkt 38-44 jego opinii z dnia 7 lipca 2016 r. Rzecznik generalny stwierdził w tej opinii m.in., że „art. 6 ust. 1 tej ustawy i jej art. 14 ust. 1 pełnią różną funkcję i mają różny zakres zastosowania. Element opisowy znajdujący się w art. 6 ust. 1 tej ustawy, który służy wskazaniu analizowanej w niniejszej sprawie koncesji jako koncesji «na prowadzenie kasyna», nie zmienia tego wniosku”<sup>143</sup>;
- **po drugie**, z tego względu (w nawiązaniu do powyższej argumentacji) TS stwierdził, że „nie należy uznać art. 6 ust. 1 ustawy o grach hazardowych za «inne wymagania» w rozumieniu art. 1 pkt 4 dyrektywy 98/34, ponieważ zezwolenie wymagane przez ten przepis krajowy na urządzenie gier hazardowych stanowi warunek nałożony względem prowadzenia działalności w zakresie organizowania takich gier w odróżnieniu od art. 14 ust. 1 tej ustawy, który ustanawia warunki względem danych produktów, zakazując ich użytkowania poza kasynami gry”<sup>144</sup>.

W kontekście natomiast powyższego stwierdzenia, że art. 6 ust. 1 u.g.h. zawiera „warunek nałożony względem prowadzenia działalności w zakresie organizowania takich gier”, TS przytoczył swoje utrwalone orzecznictwo, stosownie do którego przepisy krajowe, które „ograniczają się do

---

<sup>143</sup> Motyw 28 uzasadnienia wyroku w sprawie *Naczelnik Urzędu Celnego I w Ł.*

<sup>144</sup> Motyw 29 uzasadnienia wyroku w sprawie *Naczelnik Urzędu Celnego I w Ł.*

ustanowienia warunków zakładania przedsiębiorstw lub świadczenia usług przez przedsiębiorstwa, jak na przykład przepisy poddające wykonywanie jakiejś działalności zawodowej uprzedniemu uzyskaniu zezwolenia, nie stanowią przepisów technicznych w rozumieniu art. 1 pkt 11 dyrektywy 98/34” (odwołał się przy tym do pkt 76 uzasadnienia wyroku w sprawie *Ince*).

#### **9.4. Wskazania Trybunału Sprawiedliwości niebudzące wątpliwości**

Co do zasady nie budzi wątpliwości argumentacja TS<sup>145</sup>, stosownie do której art. 6 ust. 1 u.g.h. nie może być kwalifikowany jako „specyfikacja techniczna”, ponieważ nie odnosi się do produktu lub do jego opakowania jako takich i nie określa wymaganych cech produktu oraz - stosownie do której - art. 6 ust. 1 u.g.h. z 2009 r. nie zawiera „zasad dotyczących usług społeczeństwa informacyjnego”, ponieważ nie dotyczy tego rodzaju usług. W tym kontekście art. 6 ust. 1 u.g.h. nie może więc być zakwalifikowany jako „przepis techniczny” w rozumieniu dyrektywy 98/34/WE.

Zwraca natomiast uwagę, że odrzucając kwalifikację art. 6 ust. 1 u.g.h. jako „przepisu technicznego” ze względu na niespełnianie kryterium „specyfikacji technicznej”, TS nie odwołał się zarazem do utrwalonej w jego orzecznictwie zasady, że środki krajowe ustanawiające warunki zakładania przedsiębiorstw, takie jak na przykład poddające wykonywanie jakiejś działalności zawodowej uprzedniemu uzyskaniu zezwolenia, nie są kwalifikowane jako „przepisy techniczne”. Przepisy krajowe zawierające tego rodzaju zezwolenia nie mogą być bowiem kwalifikowane jako „przepisy techniczne”, ponieważ chodzi o specyfikacje niedotyczące produktów, lecz przedsiębiorców jako takich. Tak ujął to TS w pkt 45 uzasadnienia wyroku w sprawie *Canal Satélite Digital SL*<sup>146</sup>, w którym potwierdził i sprecyzował ten kierunek swojego orzecznictwa, uprzednio

---

<sup>145</sup> Motywy 23 i 24 uzasadnienia wyroku w sprawie *Naczelnik Urzędu Celnego I w Ł.*

<sup>146</sup> Wyrok TSz dnia 22 stycznia 2002 r. w sprawie C-390/99, *Canal Satélite Digital SL*, ECLI:EU:C:2002:34.

sformułowany przede wszystkim w wyrokach w sprawie *CIA Security International*<sup>147</sup> oraz w sprawie *Van der Burg*<sup>148</sup>.

Jest to uwaga o tyle istotna, że powyższa zasada orzecznicza rozwinięta została w kontekście sprecyzowania zakresu stosowania kryterium „specyfikacji technicznej” w celu kwalifikacji przepisów krajowych jako „przepisów technicznych” w rozumieniu dyrektywy 98/34/WE. Odnotował to również TS w analizowanym wyroku, jednak jedynie (w pkt 19 uzasadnienia) w toku ogólnej prezentacji kryterium „specyfikacji technicznej”. Natomiast - jak zobaczymy dalej - TS powołuje się na tę zasadę, rozważając kwalifikację art. 6 ust. 1 u.g.h. w świetle pozostałych kryteriów kwalifikacji jako „przepisów technicznych” (a nie „specyfikacji technicznych”). Stąd też do kwestii tej jeszcze powrócimy.

Nie budzą również wątpliwości wywody TS powtarzające jego utrwalone orzecznictwo, według którego przepisy krajowe, które zastrzegają organizację niektórych gier losowych wyłącznie dla kasyn, stanowią „przepisy techniczne” w rozumieniu art. 1 pkt 11 dyrektywy 98/34/WE. W tym kontekście TS potwierdził kwalifikację art. 14 ust. 1 u.g.h. z 2009 r. jako „przepisu technicznego”, co wynikało *expressis verbis* już z wyroku w sprawie *Fortuna*.

*Notabene*, potwierdzając kwalifikację art. 14 ust. 1 u.g.h. jako „przepisu technicznego” w rozumieniu dyrektywy 98/34/WE, TS odnotował również, że z powyższych względów art. 14 ust. 1 u.g.h. został notyfikowany Komisji Europejskiej jako „przepis techniczny”<sup>149</sup>. Trybunał pominął jednak, że przepis ten nie został notyfikowany w 2009 r. (podobnie jak cały projekt ustawy o grach hazardowych z 2009 r.), nie został również notyfikowany w ramach ustawy nowelizującej u.g.h. z 2011 r. Dopiero w ramach ustawy

---

<sup>147</sup> Motyw 25 uzasadnienia wyroku w sprawie *CIA Security International*.

<sup>148</sup> Wyrok TS z dnia 8 marca 2001 r. w sprawie C-278/99, *postępowanie karne przeciwko Georgiusowi van der Burgowi*, ECLI:EU:C:2001:143, motyw 20 uzasadnienia.

<sup>149</sup> Motyw 26 uzasadnienia wyroku w sprawie *Naczelnik Urzędu Celnego I w Ł.*

nowelizującej z 2015 r. zostało notyfikowane jego nowe brzmienie (do czego jeszcze powrócimy). Nie ma to co prawda wprost znaczenia dla rozważanego problemu, niemniej odnotować należy, że w okresie, w którym popełniono zarzucane czyny (urządzenie gry na automacie bez koncesji na prowadzenie kasyna gry od 6 lipca 2012 r. do 23 stycznia 2013 r.) art. 14 ust. 1 u.g.h. z 2009 r. - jako bez wątpienia „przepis techniczny” - pozostawał nienotyfikowany. Nie powinno to być ujęte uwadze TS.

### **9.5. Krytyczna analiza przejętych przez Trybunał Sprawiedliwości wybranych elementów stanowiska rzecznika generalnego Bobeka**

O ile nie budzą wątpliwości omówione wyżej wywody TS dotyczące kwalifikacji art. 14 ust. 1 u.g.h. z 2009 r. jako „przepisów technicznych” w rozumieniu dyrektywy 98/34/WE, to wnikliwej analizie należy poddać stanowisko TS odrzucające tezę Komisji Europejskiej o istnieniu „ściśłego związku” między art. 14 ust. 1 a art. 6 ust. 1 u.g.h., co bezpośrednio uzasadniałoby kwalifikowanie również art. 6 ust. 1 u.g.h. jako „przepisu technicznego”<sup>150</sup>. Zwłaszcza należy poddać takiej analizie argumentację rzecznika generalnego, M. Bobeka (pkt 38-44 opinii), przywołane przez TS<sup>151</sup> - bez głębszej refleksji - dla uzasadnienia powyższego stanowiska, odrzucającego tezę Komisji. Rzecznik generalny stwierdził w tej opinii m.in., że „art. 6 ust. 1 tej ustawy i jej art. 14 ust. 1 pełnią różną funkcję i mają różny zakres zastosowania. Element opisowy znajdujący się w art. 6 ust. 1 tej ustawy, który służy wskazaniu analizowanej w niniejszej sprawie koncesji jako koncesji «na prowadzenie kasyna», nie zmienia tego wniosku”.

Kierunek wywodów rzecznika generalnego wyraźnie rzutuje też na kwalifikację przez TS art. 6 ust. 1 u.g.h. jako niespełniającego kryterium „innych wymagań”, pozwalających zakwalifikować ten artykuł jako „przepis techniczny” w rozumieniu dyrektywy 98/34/WE („ponieważ

<sup>150</sup> Motyw 28 uzasadnienia wyroku w sprawie *Naczelnik Urzędu Celnego I w Ł.*

<sup>151</sup> Motyw 28 uzasadnienia wyroku w sprawie *Naczelnik Urzędu Celnego I w Ł.*

zezwolenie wymagane przez ten przepis krajowy na urządzenie gier hazardowych stanowi warunek nałożony względem prowadzenia działalności w zakresie organizowania takich gier w odróżnieniu od art. 14 ust. 1 tej ustawy, który ustanawia warunki względem danych produktów, zakazując ich użytkowania poza kasynami gry”<sup>152</sup>. Kontynuując ten kierunek wyводу, TS interpretuje wyraźnie w art. 6 ust. 1 u.g.h. jako „przepis krajowy, który ogranicza się do ustanowienia warunków zakładania przedsiębiorstw (...), jak na przykład przepisy poddające wykonywanie jakiejś działalności zawodowej uprzedniemu uzyskaniu zezwolenia (...)”, a tym samym niestanowiących „przepisu technicznego” w rozumieniu dyrektywy 98/34/WE<sup>153</sup>. TS przywołuje dla uzasadnienia takiego stanowiska (podobnie jak rzecznik generalny) pkt 76 uzasadnienia wyroku TS w sprawie *Ince*.

### 9.5.1. „Wyjątek dotyczący zezwolenia CIA”

Przyjrzyjmy się więc w pierw przywołanej przez TS argumentacji rzecznika generalnego M. Bobeka (pkt 38-44 opinii). Jak wspomniano, rzecznik generalny doszedł do konkluzji, że art. 6 ust. 1 u.g.h. nie należy kwalifikować jako „przepisu technicznego” w rozumieniu dyrektywy 98/34/WE<sup>154</sup>.

Rzecznik generalny wywiódł z wyroku TS w sprawie *CIA Security International* (oraz z wyroku TS w sprawie *Lindberg*) regułę, iż „systemy uprzedniego zezwolenia nie stanowią «przepisów technicznych»; nie stanowią one zatem, *a fortiori*, «innych wymagań» w rozumieniu art. 1 pkt 4 dyrektywy 98/34/WE”<sup>155</sup>, co określił jako „wyjątek dotyczący zezwolenia

---

<sup>152</sup> Motyw 29 uzasadnienia wyroku w sprawie *Naczelnik Urzędu Celnego I w Ł.*

<sup>153</sup> Motyw 30 uzasadnienia wyroku w sprawie *Naczelnik Urzędu Celnego I w Ł.*

<sup>154</sup> Punkt 49 opinii rzecznika generalnego Bobeka.

<sup>155</sup> Punkt 30 opinii rzecznika generalnego Bobeka.

CIA”<sup>156</sup>. Podkreślił zarazem, że „wyjątek dotyczący zezwolenia CIA ma tę ogromną zaletę, że jest to jasna i prosta w zastosowaniu zasada”<sup>157</sup>.

Jak wspomniano, rzecznik generalny poszukuje uzasadnienia dla „wyjątku dotyczącego zezwolenia CIA” przede wszystkim w wyroku TS w sprawie *CIA Security International*. Jak wykazuje szczegółowa analiza uzasadnienia tego wyroku, „wyjątek dotyczący zezwolenia CIA” - wbrew założeniu rzecznika generalnego - nie jest ani „jasny”, ani „prosty”, a w żadnym razie nie pozwala na „ryczałtowe” interpretowanie „systemu uprzednich zezwoleń” jako niekwalifikujących zawierających je przepisów krajowych jako „przepisów technicznych” w rozumieniu dyrektywy 98/34/WE.

Abstrahuję już od tego, że w punkcie wyjściowym rozważań<sup>158</sup> na temat wyroku TS w sprawie *CIA Security International* rzecznik generalny błędnie zdefiniował przedsiębiorstwa, które były stroną postępowania krajowego, wskazując, że chodzi o „agencje ochrony”. Ustawa belgijska, która była przedmiotem badania w kontekście obowiązku notyfikacji, dotyczyła przedsiębiorstw działających w zakresie zagwarantowania bezpieczeństwa, w tym również agencji ochrony (pkt 2 uzasadnienia wyroku w sprawie *CIA Security International*). Niemniej postępowanie odnosiło się nie do agencji ochrony (wówczas w ogóle byłoby bezprzedmiotowe, ponieważ tego rodzaju świadczenie usług nie było i nie jest objęte obowiązkiem notyfikacji), lecz do przedsiębiorstw produkujących systemy alarmowe.

Artykuł 4 belgijskiej ustawy uzależniał podjęcie działalności przez tego rodzaju przedsiębiorstwo od uzyskania wcześniejszej zgody, co z kolei warunkowane było spełnieniem określonych wymogów finansowych i technicznych. Natomiast art. 12 tej ustawy uzależniał wprowadzenie do obrotu określonego typu systemów alarmowych od ich dopuszczenia

---

<sup>156</sup> Punkt 32 opinii rzecznika generalnego Bobeka.

<sup>157</sup> Punkt 37 opinii rzecznika generalnego Bobeka.

<sup>158</sup> Punkt 31 opinii rzecznika generalnego Bobeka.



(uzyskania zezwolenia) w określonej procedurze (sprecyzowanej w rozporządzeniu wykonawczym) (por. pkt 6 i 7 uzasadnienia wyroku w sprawie *CIA Security International*).

TS już wówczas rozróżnił - z punktu widzenia kwalifikacji jako „przepisów technicznych” - wskazane wyżej rodzaje przepisów krajowych w zależności od istoty zawartego w nich zezwolenia:

- w przypadku postanowień art. 4 ustawy nie miał wątpliwości, że określają one przesłanki, których spełnienie jest konieczne dla założenia przedsiębiorstwa produkującego systemy alarmowe, a tym samym nie mogą być kwalifikowane jako „przepisy techniczne”<sup>159</sup>;
- jeśli chodzi natomiast o postanowienia art. 12 ustawy (abstrahujemy od interesującego problemu relacji między ustawą a rozporządzeniem wykonawczym w kontekście obowiązku notyfikacji), to TS odnotował, że (artykuł ten wraz z rozporządzeniem) wprowadzają testy jakościowe, których spełnienie warunkuje udzielenie zezwolenia na wprowadzenie danego typu systemu alarmowego (produktu) na rynek<sup>160</sup>; takie przepisy muszą być kwalifikowane jako „przepisy techniczne”, bowiem uzależniają one wprowadzenie danego produktu na rynek od uzyskania zezwolenia w drodze stosownej procedury<sup>161</sup>.

Wbrew więc twierdzeniu rzecznika generalnego, wynikający z wyroku w sprawie *CIA Security International* „wyjątek dotyczący zezwolenia CIA” wcale nie traktuje „ryczałtowo” wszystkich „systemów uprzednich zezwoleń”, lecz z uzasadnienia tego wyroku wynika istotne zróżnicowanie, obejmujące: (1) zezwolenia, których „uprzednie” spełnienie jest konieczne

---

<sup>159</sup> Motyw 25 uzasadnienia wyroku w sprawie *CIA Security International*.

<sup>160</sup> Motyw 26 uzasadnienia wyroku w sprawie *CIA Security International*.

<sup>161</sup> Motyw 27 w powiązaniu z motywami 30 i 31 uzasadnienia wyroku w sprawie *CIA Security International*.

dla założenia przedsiębiorstwa, nie prowadząc do kwalifikacji zawierających je przepisów krajowych jako „przepisów technicznych”, natomiast (2) przepisy krajowe, które uzależniają wprowadzenie danego produktu na rynek od uzyskania w stosownej procedurze zezwolenia, kwalifikowane są jako „przepisy techniczne”.

Nic innego nie wynika z również z - przywołanego przez rzecznika generalnego - wyroku TS w sprawie *Lindberg*. W sprawie tej chodziło o pytania prejudycjalne przedłożone TS przez sąd szwedzki w ramach postępowania karnego wszczętego przeciwko S. Lindbergowi, oskarżonemu o naruszenie szwedzkiego prawa dotyczącego loterii poprzez urządzenie publicznie dostępnych nielegalnych gier losowych przy wykorzystaniu określonego typu automatów do gier<sup>162</sup>. Podstawą skazania Lindberga była ustawa o loteriach w wersji z 1996 r., która zakazywała urządzania gry losowej przy wykorzystaniu tego ściśle określonego typu automatu do gier, który to zakaz Lindberg naruszył<sup>163</sup>.

W dwóch pytaniach prejudycjalnych sąd krajowy zwrócił się do TS o wyjaśnienie, czy przepisy krajowe, zawierające zakaz urządzania gier losowych przy wykorzystaniu ściśle określonego typu automatów do gier (zwłaszcza zakaz używania konkretnego produktu), powinny być kwalifikowane jako „przepisy techniczne”, a tym samym podlegać obowiązkowi notyfikacji Komisji Europejskiej<sup>164</sup>.

TS ocenił takie przepisy krajowe w świetle trzech kategorii „przepisów technicznych” („specyfikacji technicznych”, „innych wymagań” i zakazu produkcji, przywozu, obrotu lub używania produktu). Odrzucił pierwszą możliwość<sup>165</sup>. Następnie odnotował (nawiązując do swojego wyroku w sprawie *CIA Security International*), że omawiany przepis krajowy ma raczej

---

<sup>162</sup> Motyw 2 uzasadnienia wyroku w sprawie *Lindberg*.

<sup>163</sup> Motyw 40 uzasadnienia wyroku w sprawie *Lindberg*.

<sup>164</sup> Motyw 53 uzasadnienia wyroku w sprawie *Lindberg*.

<sup>165</sup> Motyw 56 uzasadnienia wyroku w sprawie *Lindberg*.

charakter regulacji działalności przedsiębiorstw zajmujących się świadczeniem usług polegających na urządzaniu gier na automatach. Tym samym przepis taki, jako odnoszący się do zakładania przedsiębiorstw, nie może być kwalifikowany jako „przepis techniczny”<sup>166</sup>.

W wyroku w sprawie *Lindberg* TS potwierdził więc jedynie, że przepisy krajowe, zabraniające używania konkretnego typu automatów do gry (produktu), należy traktować jako przepis odnoszący się do zakładania przedsiębiorstw, a tym samym przepis, który nie może być kwalifikowany jako „przepis techniczny” w rozumieniu dyrektywy 98/34/WE. TS potwierdził więc przynależność takich zezwoleń do grupy zezwoleń niepozwalających na kwalifikowanie zawierających je przepisów krajowych do „przepisów technicznych” (co stało się trwałym elementem orzecznictwa TS). Nie wypowiedział się natomiast o znaczeniu w kontekście obowiązku notyfikacji innego rodzaju zezwoleń, choć jego wywody dotyczące zawartych w przepisach krajowych „innych wymagań” i ich oddzielenia od trzeciej kategorii „przepisów technicznych” - odnoszących się m.in. do zakazu używania produktu - są istotne (odniosę się do nich w dalszej części niniejszego opracowania).

\*\*\*

Nim przejdę do dalszych rozważań, chciałbym przyjrzeć się argumentacji rzecznika generalnego i jej zastosowaniu do interpretacji art. 6 ust. 1 u.g.h. Argumenty rzecznika generalnego odmawiające art. 6 ust. 1 u.g.h. charakteru „przepisów technicznych” w rozumieniu dyrektywy 98/34/WE są następujące:

- Gdyby nie doprecyzowanie zawarte w art. 6 ust. 1 u.g.h. - „na prowadzenie kasyna gry”, nie byłoby wątpliwości, że art. 6 ust. 1 u.g.h. jest objęty „wyjątkiem dotyczącym zezwolenia CIA”<sup>167</sup>.

---

<sup>166</sup> Motywy 59 i 60 uzasadnienia wyroku w sprawie *Lindberg*.

<sup>167</sup> Punkt 30 opinii rzecznika generalnego Bobeka.

- Rzecznik generalny odrzuca zarazem wskazane przez Komisję Europejską „bliskie powiązanie” między art. 14 ust. 1 i art. 6 ust. 1 u.g.h. (wymóg dotyczący lokalizacji), co uzasadniałoby kwalifikowanie art. 6 ust. 1 u.g.h. jako „przepisu technicznego”; Rzecznik powołuje się przy tym na następujące argumenty:
  - „systemy uprzednich zezwoleń” (zwłaszcza w świadczeniu tego rodzaju usług jak w analizowanym przypadku - gier hazardowych) często wiążą się z istotnymi warunkami i ograniczeniami, które mogą prowadzić do kwalifikacji przepisów krajowych jako „przepisów technicznych”; nie ma tu jednak automatyzmu, bowiem „naruszona zostałaby wtedy wartość praktyczna wyjątku dotyczącego zezwolenia CIA”, a w konsekwencji „zakres wymogu notyfikacji ustanowiony w dyrektywie 98/34 mógłby potencjalnie ulec rozszerzeniu”<sup>168</sup>,
  - rzecznik generalny odwołał się do argumentacji rządu i urzędu celnego, iż wymóg dotyczący zezwolenia (art. 6 ust. 1 u.g.h.) i wymóg dotyczący lokalizacji (art. 14 ust. 1 u.g.h.) „nie są tożsame i równoznaczne”, a wymogu lokalizacji „nie należy w ogóle uważać za element procedury udzielenia zezwoleń”; „ograniczenie dotyczące lokalizacji, w powiązaniu z kodeksem karnym, ma na celu raczej penalizację organizowania gier hazardowych w takich miejscach, jak na przykład bary czy restauracje”<sup>169</sup>; konkluzja rzecznika: „W świetle tych obserwacji wydaje mi się jasne, że wymóg dotyczący zezwolenia i ograniczenie dotyczące lokalizacji charakteryzują się różnym zakresem i spełniają różne funkcje, a zatem nie mogą być po prostu traktowane jako «przepisy techniczne» z uwagi na rzekome «ściśle powiązanie» między jednymi a drugimi”<sup>170</sup>,

---

<sup>168</sup> Punkt 41 opinii rzecznika generalnego Bobeka.

<sup>169</sup> Punkty 42 i 43 opinii rzecznika generalnego Bobeka.

<sup>170</sup> Punkt 44 opinii rzecznika generalnego Bobeka.

– rzecznik generalny nie podzielił oceny Komisji Europejskiej, że zawarte w art. 6 ust. 1 u.g.h. doprecyzowanie – „na prowadzenie kasyna gry” wyraźnie odnosi się do „ograniczenia dotyczącego lokalizacji”; dla rzecznika „nie jest wcale jasne”, czy wskazuje to na „istnienie dodatkowych ograniczeń geograficznych”; jeżeli tak by nie było, to nie ma powodów, aby art. 6 ust. 1 u.g.h. kwalifikować jako „przepisy techniczne”<sup>171</sup>; konkluzja rzecznika: „Ograniczenie dotyczące lokalizacji w obecnej formie zostało notyfikowane i poddane kontroli. Notyfikacja innych przepisów, które odnoszą się jedynie do ograniczenia dotyczącego lokalizacji, tak jak wydaje się to mieć miejsce w przypadku wymogu dotyczącego zezwolenia, nie służyłaby realizacji celu dyrektywy”<sup>172</sup>; w opinii rzecznika odwołanie do ograniczenia lokalizacji zawarte w art. 6 ust. 1 u.g.h. nie zawiera żadnych nowych elementów (jeśli chodzi o takie ograniczenia) w stosunku do art. 14 ust. 1 u.g.h., a tym samym - stosownie do utrwalonego orzecznictwa TS - nie ma potrzeby notyfikowania takiego przepisu: powtarza on bowiem już notyfikowane przepisy (odwołanie do notyfikowania art. 14 ust. 1 u.g.h.)<sup>173</sup>.

- Rzecznik generalny stwierdza w konsekwencji - w konkluzji generalnej: „okoliczność, że art. 6 ust. 1 ustawy o grach hazardowych ustanawia wymóg dotyczący zezwolenia, jednocześnie odnosząc się do ograniczenia dotyczącego lokalizacji, nie jest pomocna. Jednakże wniosek tak daleko idący, jak objęcie wymogu dotyczącego zezwolenia zakresem dyrektywy 98/34, ze wszystkimi konsekwencjami, jakie się z tym wiążą, nie jest moim zdaniem

---

<sup>171</sup> Punkt 45 opinii rzecznika generalnego Bobeka.

<sup>172</sup> Punkt 46 opinii rzecznika generalnego Bobeka.

<sup>173</sup> Punkt 47 opinii rzecznika generalnego Bobeka.

uzasadniony”<sup>174</sup>.

### 9.5.2. Artykuł 6 ust. 1 u.g.h. a „wyjątek dotyczący zezwolenia CIA”

Odnieśmy się wpierrw do argumentu rzecznika generalnego, iż gdyby nie doprecyzowanie zawarte w art. 6 ust. 1 u.g.h. - „na prowadzenie kasyna gry” - nie byłoby wątpliwości, że przepis ten jest objęty „wyjątkiem dotyczącym zezwolenia CIA”<sup>175</sup>. Otóż zauważyć należy, że - wbrew stanowisku rzecznika - pozostałyby wówczas poważne wątpliwości. Jak bowiem już wskazano, z wyroku TS w sprawie *CIA Security International* wynika jednoznacznie, że nie można traktować „ryczałtowo” wszystkich „systemów uprzednich zezwoleń”. Rzecznik generalny wyraźnie ogranicza swój „wyjątek dotyczący zezwolenia CIA” do zezwolenia, którego spełnienie jest konieczne dla założenia przedsiębiorstwa (co nie prowadzi do kwalifikacji przepisów krajowych zawierających takie zezwolenie jako „przepisów technicznych”). W takich też kategoriach ocenia on art. 6 ust. 1 u.g.h. Natomiast - jak pamiętamy - z wyroku w sprawie *CIA Security International* wynika również, że przepisy krajowe, które uzależniają wprowadzenie danego produktu na rynek od uzyskania zezwolenia w stosownej procedurze, kwalifikowane są jako „przepisy techniczne”.

Wniosek wynika z tego jednoznaczny, iż art. 6 ust. 1 u.g.h. powinien zostać poddany weryfikacji (przez sąd krajowy) również w świetle tej drugiej kategorii zezwoleń. Powyższe krytyczne zastrzeżenie odnosi się również do oceny TS zawartej w pkt 29 uzasadnienia wyroku w sprawie *Naczelnik Urzędu Celnego I w Ł.* (będącej konsekwencją przyjęcia stanowiska rzecznika generalnego):

„29. Stąd zasadne jest stwierdzić, że nie należy uznać art. 6 ust. 1 ustawy o grach hazardowych za «inne wymagania» w rozumieniu art. 1 pkt 4 dyrektywy 98/34, ponieważ zezwolenie wymagane przez ten przepis krajowy na urządzenie gier hazardowych stanowi warunek

---

<sup>174</sup> Punkt 48 opinii rzecznika generalnego Bobeka.

<sup>175</sup> Punkt 30 opinii rzecznika generalnego Bobeka.

nałożony względem prowadzenia działalności w zakresie organizowania takich gier w odróżnieniu od art. 14 ust. 1 tej ustawy, który ustanawia warunki względem danych produktów, zakazując ich użytkowania poza kasynami gry”.

Powyższa krytyczna ocena jest tym bardziej istotna, że odróżnienie kategorii zezwoleń związanych z założeniem przedsiębiorstwa (zawierające takie zezwolenie przepisy krajowe nie są kwalifikowane jako „przepisy techniczne”), rozważanych - przypomnijmy - w kontekście „specyfikacji technicznych”, od pozostałych zezwoleń, które mogą być objęte kategorią przepisów technicznych zawierających „inne wymagania” (druga kategoria), lub kategorią „przepisów technicznych” zawierających „przepisy ustawowe, wykonawcze i administracyjne państw członkowskich zakazujące produkcji, przywozu, wprowadzania do obrotu i stosowania produktu”(trzecia kategoria), budzi szereg wątpliwości (zwłaszcza w odniesieniu do wydzielenia kategorii „innych wymagań”).

Wątpliwości takie potęgowane są zwłaszcza w wyniku prób rozszerzającej interpretacji (propaństwowej) pojęcia „zezwoleń związanych z założeniem przedsiębiorstwa”. Tymczasem z dotychczasowego orzecznictwa TS wynika raczej odwrotny, zawężający kierunek interpretacji zakresu tej kategorii zezwoleń. Przypomnijmy omówiony wyżej wyrok TS w sprawie *CIA Security International*, w którym jako zezwolenia należące do tej kategorii TS zakwalifikował zezwolenia związane z zakazem produkcji ściśle określonego typu urządzeń alarmowych. W tym znaczeniu określało to zakres dopuszczalnej działalności gospodarczej - założenie przedsiębiorstwa. Analogicznie w wyroku w sprawie *Lindberg* TS potwierdził jedynie, że przepisy krajowe zabraniające używania konkretnego typu automatów do gry (produktu) należy traktować jako przepis odnoszący się do zakładania przedsiębiorstw (zabroniona jest w ogóle produkcja tego rodzaju automatów), a tym samym przepis, który nie może być kwalifikowany jako „przepis techniczny”.

Istotne wskazanie, jeśli chodzi o odgraniczenie pojęcia „zezwoleń związanych z założeniem przedsiębiorstwa” od pozostałych zezwoleń,

zwłaszcza objętych kategorią „innych wymagań”, precyzuje wyrok TS w sprawie *Ince*, podkreślając (pkt 72 uzasadnienia), że pojęcie „innego wymagania” „odnosi się do towaru w okresie jego cyklu życiowego po wprowadzeniu go do obrotu”. Wynikałoby z tego, że kategoria „zezwoleń związanych z założeniem przedsiębiorstwa” obejmuje zezwolenia warunkujące podjęcie produkcji określonego typu towarów (w naszym przypadku sprecyzowanie, jakiego rodzaju automaty do gry mogą w ogóle zostać dopuszczone do użycia – automaty do gry o niskich wygranych), natomiast pozostałe zezwolenia powinny zostać poddane weryfikacji, czy nie są objęte jedną z pozostałych kategorii (drugą lub trzecią), co może prowadzić do zakwalifikowania przepisu krajowego jako „przepisów technicznych”. Istotą kwalifikacji jest więc to, czy zezwolenia takie odnoszą się do produktów znajdujących się już w obrocie (po spełnieniu warunków - zezwoleń określających możliwość prowadzenia określonej działalności gospodarczej - „założenia przedsiębiorstwa”).

Można mieć uzasadnione wątpliwości, czy art. 6 ust. 1 u.g.h. należy wyłącznie do pierwszej grupy, warunkującej „założenie przedsiębiorstwa”, ponieważ nie zawiera on żadnych wskazań co do szczegółowych cech typu automatów do gier, które zdefiniowane są w innych przepisach tej ustawy (i te przepisy powinny być kwalifikowane jako nienależące do „przepisów technicznych”). Natomiast art. 6 ust. 1 u.g.h. odnosi się do automatów do gier znajdujących się już w obrocie, ograniczając ich stosowanie w zależności od treści koncesji na prowadzenie kasyna gry. Powinien więc podlegać weryfikacji przez sąd krajowy, czy tego rodzaju warunek nie spełnia kryteriów „innych wymogów” (druga kategoria) lub kategorii „przepisów technicznych” zawierających „przepisy ustawowe, wykonawcze i administracyjne państw członkowskich zakazujące produkcji, przywozu, wprowadzania do obrotu i stosowania produktu”(trzecia kategoria).

Powyższej oceny nie zmienia wyrok TS w sprawie *Ince*, powołany przez Trybunał w motywie 30 uzasadnienia wyroku w sprawie *Naczelnik Urzędu Celnego I w Ł.* w celu potwierdzenia omówionego już wyżej utrwalonego kierunku orzecznictwa, iż „przepisy krajowe, które ograniczają się do



ustanowienia warunków zakładania przedsiębiorstw lub świadczenia usług przez przedsiębiorstwa, jak na przykład przepisy poddające wykonywanie jakiejś działalności zawodowej uprzedniemu uzyskaniu zezwolenia, nie stanowią przepisów technicznych”. TS stwierdził w wyroku *Ince* - w powyższym kontekście - że „przepisy umowy w sprawie gier losowych inne niż te dotyczące «usługi społeczeństwa informacyjnego» w rozumieniu art. 1 pkt 2 dyrektywy 98/34, takie jak przepisy wprowadzające obowiązek uzyskania zezwolenia na organizowanie lub przyjmowanie zakładów sportowych, a także brak możliwości wydania takiego zezwolenia podmiotom prywatnym,(...)nie stanowią one «przepisów technicznych» w rozumieniu art. 1 pkt 11 tejże dyrektywy”<sup>176</sup>. Powyższe stwierdzenia miałyby uzasadniać stanowisko TS zawarte w wyroku z 13 października 2016 r., że również art. 6 ust. 1 u.g.h. nie może być kwalifikowany jako „przepis techniczny”.

Przedmiotem wyroku TS w sprawie *Ince* były pytania prejudycjalne przedstawione przez niemiecki sąd rejonowy (Amtsgericht) w Sonthofen w związku z postępowaniami karnymi wszczętymi przeciwko obywatelce tureckiej, SebatInce (zamieszkałej w RFN), której zarzucono „prowadzenie działalności polegającej na pośredniczeniu w przyjmowaniu zakładów sportowych, bez posiadania zezwolenia wydanego przez właściwy organ odnośnego kraju związkowego, przy pomocy automatu do gier wystawionego w prowadzonym przez nią «Sportsbar» w Bawarii. S. Ince miała przyjmować takie zakłady na rzecz spółki z siedzibą w Austrii, posiadającej zezwolenie w tym państwie członkowskim umożliwiające jej organizowanie zakładów sportowych. Jednakże spółka ta nie posiadała zezwolenia na organizowanie takich zakładów w Niemczech”<sup>177</sup>.

W interesującym nas zakresie TS zwrócił uwagę na to, że powoływane w sprawie przepisy umowy dotyczące gier losowych nie odnoszą się do „produktów”, lecz mogą zostać uznane za „zasady dotyczące usług w zakresie, w jakim dotyczą one usług społeczeństwa informacyjnego”

---

<sup>176</sup> Punkt 76 uzasadnienia wyroku.

<sup>177</sup> Motyw 24 uzasadnienia wyroku w sprawie *Ince*.

(przepisy umowy zakazywały bowiem oferowania gier losowych za pośrednictwem Internetu)<sup>178</sup>. Wyrok dotyczył więc zupełnie innego zakresu niż wyrok TS w sprawie *Naczelnik Urzędu Celnego I w Ł.*

Poza tym wskazane w pkt 76 uzasadnienia wyroku TS w sprawie *Ince* przepisy umowy dotyczące gier losowych odnosiły się przede wszystkim do ograniczeń „strony podmiotowej” - kto może urządzać określone gry hazardowe, a nie do ograniczeń dotyczących produktów. W tym znaczeniu i w takim zakresie przedmiotowym takie przepisy krajowe należy interpretować jako „uprzednie” przepisy dotyczące zakładania przedsiębiorstw, a więc niekwalifikowane jako „przepisy techniczne”. Niezależnie od tego przypomnijmy, że w wyroku w sprawie *Ince* TS wyraźnie odróżniał zezwolenia dotyczące zakładania przedsiębiorstw od zezwoleń odnoszących się do towaru „w okresie jego cyklu życiowego po wprowadzeniu go do obrotu”<sup>179</sup>.

Tak więc przywołanie przez TS - w pkt 30 uzasadnienia wyroku w sprawie *Naczelnik Urzędu Celnego I w Ł.* - wyroku w sprawie *Ince* powinno być interpretowane jedynie jako potwierdzenie utrwalonego kierunku orzecznictwa co do zawartych w przepisach krajowych zezwoleń dotyczących zakładania przedsiębiorstw, niekwalifikowanych jako „przepisy techniczne”. Natomiast odwołanie takie nie może być uznawane za rozstrzygające w uzasadnieniu oceny odmawiającej art. 6 ust. 1 u.g.h. kwalifikacji jako „przepisu technicznego” i tym samym uniemożliwiającej sądowi krajowemu przeprowadzenie oceny według kryteriów określonych w pozostałych kategoriach „przepisów technicznych”.

### **9.5.3. Ograniczenia co do lokalizacji: „ściśły związek” między art. 6 ust. 1 i art. 14 ust. 1 u.g.h.**

Druga kwestia podniesiona przez rzecznika generalnego dotyczy związku między art. 14 ust. 1 a art. 6 ust. 1 u.g.h. Jak już wspomniano, rzecznik

---

<sup>178</sup> Motywy 70-75 uzasadnienia wyroku w sprawie *Ince*.

<sup>179</sup> Motyw 72 uzasadnienia wyroku w sprawie *Ince*.

odrzuć wskazane przez Komisję Europejską „bliskie powiązanie” między art. 14 ust. 1 i art. 6 ust. 1 u.g.h. (wymóg dotyczący ograniczeń geograficznych), co uzasadniałoby kwalifikowanie również art. 6 ust. 1 u.g.h. jako „przepisu technicznego”. Argumenty przytoczone przezeń w celu uzasadnienia takiego stanowiska nie przekonują. Odnosi się to również do stanowiska TS wyrażonego w pkt 28 uzasadnienia wyroku w sprawie *Naczelnik Urzędu Celnego I w Ł.*, powtarzającego bez głębszej refleksji ocenę rzecznika generalnego:

„28. Nie można przyjąć tezy Komisji, zgodnie z którą istnieje ścisły związek między dwoma analizowanymi przepisami krajowymi, co z kolei prowadzi do tego, że niemożliwe jest pominięcie art. 14 ust. 1 ustawy o grach hazardowych w kontekście art. 6 ust. 1 tej ustawy. Jak bowiem stwierdza rzecznik generalny w pkt 38-44 swojej opinii, art. 6 ust. 1 tej ustawy i jej art. 14 ust. 1 pełnią różną funkcję i mają różny zakres zastosowania. Element opisowy znajdujący się w art. 6 ust. 1 tej ustawy, który służy wskazaniu analizowanej w niniejszej sprawie koncesji jako koncesji „na prowadzenie kasyna”, nie zmienia tego wniosku”.

Przypomnijmy, że rzecznik generalny wskazuje

- **po pierwsze** - na brak automatyzmu w takim powiązaniu, automatyzm taki mógłby bowiem prowadzić do naruszenia „wyjątku dotyczącego zezwolenia CIA” oraz nieuprawnionego rozszerzenia wymogu notyfikacji na podstawie dyrektywy 98/34/WE;
- **po drugie**, w odwołaniu do argumentacji rządu i urzędu celnego rzecznik wskazuje, iż wymóg dotyczący zezwolenia (art. 6 ust. 1 u.g.h.) i wymóg dotyczący lokalizacji (art. 14 ust. 1 u.g.h.) „nie są tożsame i równoznaczne”, a wymogu lokalizacji „nie należy w ogóle uważać za element procedury udzielenia zezwoleń”; „ograniczenie dotyczące lokalizacji, w powiązaniu z kodeksem karnym, ma na celu raczej penalizację organizowania gier hazardowych w takich miejscach, jak na przykład bary czy restauracje”;

- **po trzecie** wreszcie, wbrew stanowisku Komisji Europejskiej dla rzecznika generalnego „nie jest wcale jasne”, czy wskazanie na „ściśły związek” obu artykułów ustawy o grach hazardowych ma uzasadnienie w „istnieniu dodatkowych ograniczeń geograficznych”, jeśli natomiast tak by nie było, to nie ma powodów, aby art. 6 ust. 1 u.g.h. kwalifikować jako „przepisy techniczne”.

W czym wyrażają się wątpliwości, które pozwalają na podważenie takiej oceny?

- Niezrozumiałe jest przytoczenie w rozważanym kontekście „wyjątku dotyczącego zezwolenia CIA”. Wyjątek ten należy - jak o tym była mowa - sprowadzić jedynie do przepisów obejmujących zezwolenia dotyczące zakładania przedsiębiorstw. Rozważany jest on w kontekście kategorii „specyfikacji technicznych”, natomiast zastrzeżenia dotyczące lokalizacji należą do innej kategorii („innych wymogów”). Trudno więc dostrzec, na czym miałyby polegać naruszenie „wyjątku dotyczącego zezwolenia CIA” (zezwolenia dotyczącego zakładania przedsiębiorstwa) w następstwie stwierdzenie „ściśłego powiązania” art. 6 ust. 1 z art. 14 ust. 1 u.g.h. (zawierającym zastrzeżenie lokalizacji - urządzenie gier na automatach wyłącznie w kasynach gry) i dlaczego mogłoby z tego właśnie wynikać nieuprawnione rozszerzenie wymogu notyfikacji na podstawie dyrektywy 98/34/WE.
- Nie są zborne argumenty wskazujące na odrębność procedur dotyczących lokalizacji (art. 14 ust. 1 u.g.h.) i zezwoleń (art. 6 ust. 1 u.g.h.). Wystarczy wskazać jedynie dwa najistotniejsze problemy, które sprawiają, że argumentacja taka nie przekonuje:
  - **po pierwsze**, ewolucja treści przepisu art. 14 ust. 1 u.g.h. wskazuje – wbrew opinii rządu i urzędu celnego – na daleko idącą spójność obu artykułów; treść art. 14 ust. 1 w pierwotnej wersji u.g.h. z 2009 r. („Urządzenie gier cylindrycznych, gier w

karty, gier w kości oraz gier na automatach dozwolone jest wyłącznie w kasynach gry”) została bowiem uzupełniona na podstawie ustawy nowelizacyjnej z 2015 r.; obecne brzmienie art. 14 ust. 1 u.g.h. jest następujące: „Urządzanie gier cylindrycznych, gier w karty, w tym turniejów gry pokera, gier w kości oraz gier na automatach jest dozwolone wyłącznie w kasynach gry na zasadach i warunkach określonych w zatwierdzonym regulaminie i udzielonej koncesji lub udzielonym zezwoleniu, a także wynikających z przepisów ustawy”. Wynika z tego ścisły związek merytoryczny między ograniczeniem urządzania gier hazardowych wyłącznie w kasynach gry a m.in. udzielonymi koncesjami i zezwoleniami; zwrócić również należy co do zasady uwagę na to, że o ile art. 14 ust. 1 u.g.h. zawiera generalny zakaz urządzania m.in. gier na automatach poza kasynami gry, to w art. 6 ust. 1 u.g.h. następuje doprecyzowanie tego zakazu o tyle, że urządzanie m.in. gier na automatach może być prowadzone na podstawie udzielonej koncesji na prowadzenie kasyna gry; wspólnym natomiast mianownikiem obu tych przepisów jest zakaz urządzania gier na automatach poza kasynami do gier; „na podstawie udzielonej koncesji” może natomiast nastąpić dalsze rozszerzenie takiego zakazu (o czym dalej);

- **po drugie**, wyżej zostało już odnotowane, że zarówno rzecznik generalny w swojej opinii, jak i TS w wyroku w sprawie *Naczelnik Urzędu Celnego I w Ł.* dosyć niefrasobliwie przechodzą do porządku nad datą notyfikacji art. 14 ust. 1 u.g.h., pomijając, że przepis ten notyfikowany został dopiero wraz z ustawą nowelizującą z 2015 r.; w okresie, w którym popełniono zarzucane czyny, art. 14 ust. 1 u.g.h. nie był jeszcze notyfikowany (rząd zaniedbał wykonanie obowiązku notyfikacji, co nie budzi wątpliwości), a jako przepis krajowy mający bez wątpienia charakter „przepisów technicznych” nie może być dla oceny wówczas popełnionych czynów powoływany; siłą rzeczy sytuacja ta wskazuje również na „ściśle” powiązanie

merytoryczne między oboma artykułami: jak bowiem uzasadnić zezwolenia na urządzenie gier m.in. na automatach na podstawie udzielonej koncesji na prowadzenie kasyna gry (art. 6 ust. 1 u.g.h.), gdy zastrzeżenie zawarte w art. 14 ust. 1 u.g.h. z 2009 r., iż urządzenie m.in. takich gier na automatach dozwolone jest wyłącznie w kasynach gry, nie może być powoływane wobec osób prywatnych (przedsiębiorstw urządzających takie gry)?

- W końcu należy poruszyć kwestię „dodatkowych ograniczeń geograficznych”, które mogłyby wynikać z art. 6 ust. 1 u.g.h. Otóż wcale nie można wykluczyć, że tego rodzaju „dodatkowe ograniczenia geograficzne” pojawiają się w kontekście art. 6 ust. 1 u.g.h. Wystarczy, że „na podstawie udzielonej koncesji na prowadzenie kasyna” nie zostanie dopuszczone urządzenie gier na automatach w określonych miejscowościach czy regionach. Do sądu krajowego należy zbadanie, czy taka sytuacja występuje oraz czy jej skutkiem nie jest „marginalne zastosowanie” automatów do gier „w stosunku do tego, którego można by rozsądnie oczekiwać” (w ramach działających kasynach gry).

Nawet jednak gdyby przyjąć stanowisko rzecznika, podzielone przez TS w wyroku w sprawie *Naczelnik Urzędu Celnego I w Ł.*<sup>180</sup>, to i tak kwalifikacja art. 6 ust. 1 u.g.h. jako przepisu krajowego niemającego charakteru „przepisów technicznych” budzi istotne wątpliwości. Co prawda jasne jest, że zawarte w przepisach krajowych zastrzeżenie co do organizacji niektórych gier losowych wyłącznie dla kasyn sprawia, że są one kwalifikowane jako „przepisy techniczne” należące do drugiej grupy („inne wymagania”), co należy do utrwalonego orzecznictwa TS, niemniej grupa ta - „inne wymagania” - nie jest ograniczona jedynie do przepisów krajowych zawierających takie ograniczenie (co do lokalizacji). W grę wchodzić mogą również inne okoliczności, które „wpływają na cykl życiowy (produktu) po wprowadzeniu go na rynek”, mogące mieć „istotny wpływ”

---

<sup>180</sup> Motyw 30 uzasadnienia wyroku w sprawie *Naczelnik Urzędu Celnego I w Ł.*

m.in. na „jego obrót”. Weryfikacji takiej powinien dokonać sąd krajowy. Podobnie rzecz się ma w odniesieniu do konieczności zbadania, czy art. 6 ust. 1 u.g.h. nie jest objęty trzecią kategorią „przepisów technicznych”, tj. „przepisów ustawowych, wykonawczych i administracyjnych państw członkowskich zakazujących produkcji, przywozu, wprowadzania do obrotu i stosowania produktu”.

Rozstrzygnięcie co do kwalifikacji zezwoleń zawartych w przepisach krajowych do jednej z tych kategorii również nie jest łatwe. Powróćmy w tym kontekście do wyroku TS w sprawie *Lindberg*, w którym - jak pamiętamy - TS uznał przepis krajowy zawierający zakaz urządzania gier losowych przy wykorzystaniu ściśle określonego typu automatów do gier jako odnoszący się do zakładania przedsiębiorstwa, a tym samym niemający charakteru „przepisu technicznego”. Ponad to w wyroku tym TS:

- **po pierwsze**, wskazał, że nawet taki przepis krajowy, który zawiera zezwolenia odnoszące się do zakładania przedsiębiorstwa, powinien być oceniony również w świetle kryteriów pozostałych dwóch kategorii odnoszących się do produktów (ponieważ często odpowiadają one „dokładnie” wymogom takich kryteriów)<sup>181</sup>; wynikałoby z tego, że nawet zakwalifikowanie art. 6 ust. 1 u.g.h. jako nieobjętego zakazem lokalizacji nie zwalnia z oceny, iż nie będzie on „przepisem technicznym” w świetle kryteriów pozostałych dwóch kategorii;
- **po drugie**, TS doprecyzował kryteria przyporządkowania zakazu zawartego w przepisach krajowych jednej z obu tych kategorii. I tak, TS wskazał, że o przynależności do jednego z tych dwóch rodzajów „przepisów technicznych” decyduje sąd krajowy, biorąc pod uwagę zakres ustanowionego zakazu<sup>182</sup>; zakwalifikowanie do (drugiej) kategorii „przepisów technicznych” zawierających „inne wymagania”

---

<sup>181</sup> Motyw 68 w powiązaniu z motywami 72 i 73 uzasadnienia wyroku w sprawie *Lindberg*.

<sup>182</sup> Motyw 74 uzasadnienia wyroku w sprawie *Lindberg*.

zakłada, że „nie ulega wątpliwości, że przestrzeganie takiego wymagania jest wiążące *de iure* w zakresie używania produktu” w danym państwie członkowskim, a „przedmiotowy zakaz może mieć istotny wpływ na skład, charakter lub sprzedaż produktu”<sup>183</sup>; natomiast zakwalifikowanie do trzeciej kategorii „przepisów technicznych” - zakazu używania produktu - zakłada, że przepis krajowy zawiera zakaz, którego zakres „wyraźnie wykracza poza zacieśnienie możliwości używania spornego produktu do pewnych możliwych zastosowań, (...)które nie sprowadzają się do zwykłego ograniczenia używania tego produktu”<sup>184</sup>; pozostawia on „miejsce jedynie na marginalne zastosowanie danego produktu w stosunku do tego, którego można by rozsądnie oczekiwać”<sup>185</sup>.

W świetle powyższego orzecznictwa TS nie ulega wątpliwości, że niezależnie do stwierdzenia (lub nie) „ściśłego powiązania” art. 6 ust. 1 z art. 14 ust. 1 u.g.h. sąd krajowy powinien mieć możliwość zbadania, czy art. 6 ust. 1 u.g.h. nie spełnia kryteriów przynależności do kategorii drugiej lub trzeciej, a więc czy nie należy do „przepisów technicznych”.

Wystarczy wskazać w tym kontekście na wagę przeprowadzenia takiej oceny w świetle kryteriów kategorii trzeciej: art. 14 ust. 1 u.g.h. wprowadził ograniczenie urządzania gier na automatach wyłącznie do kasyn gry (co można kwalifikować jako „zwykłe ograniczenie używania tego produktu”); w ramach jednak koncesji na prowadzenie kasyna (art. 6 ust. 1 u.g.h.) mogą zostać wprowadzone dalsze ograniczenia urządzania gier na automatach; sąd krajowy powinien ocenić, czy nie sprawia to, że produkt ten (automaty do gier) może być jedynie „marginalnie stosowany” w stosunku do tego, „co można by rozsądnie oczekiwać”.

---

<sup>183</sup> Motyw 78 uzasadnienia wyroku w sprawie *Lindberg*.

<sup>184</sup> Motyw 76 uzasadnienia wyroku w sprawie *Lindberg*.

<sup>185</sup> Motyw 70 uzasadnienia wyroku w sprawie *Lindberg*.



Takie wskazanie dla sądu krajowego zawierał wyrok TS w sprawie *Fortuna* (do czego jeszcze powrócimy).

## **10. Brak odpowiedzi na pierwotnie sformułowane pytanie prejudycjalne**

Szkoda, że TS - dokonując przeformułowania pytania prejudycjalnego - nie udzielił jednak odpowiedzi również na problem pierwotnie sformułowany przez Sąd Okręgowy w Łodzi. Przypomnijmy, że Sąd Okręgowy podniósł problem, czy skutki zaniedbania notyfikacji powinny być bezwarunkowe, zwłaszcza czy możliwa byłaby ocena niezgłoszonych przepisów krajowych w świetle art. 36 TFUE i odmówienie stosowania jedynie tych spośród nich, które nie zawierałyby ograniczeń usprawiedliwionych wartościami określonymi w art. 36 TFUE.

Pytanie wydaje się co prawda retoryczne, niemniej może się ono pojawić w kontekście innych spraw, będących następstwem zaniedbania obowiązku notyfikacji przez rząd projektu u.g.h. z 2009 r. (*notabene* również sposób notyfikacji ustawy nowelizującej z 2015 r. wzbudza wątpliwości), i wówczas przyczyni się do dalszego przewlekania stanu niepewności prawnej.

Pytanie takie określono jako „retoryczne”, ponieważ obowiązek notyfikacji w myśl dyrektywy 98/34/WE (obecnie dyrektywy 2015/1535/UE) obejmuje projekty prawnych aktów krajowych, zawierających przepisy kwalifikujące się jako „przepisy techniczne”. Nie ma przy tym znaczenia, czy zawarte w takich przepisach ograniczenia swobody przepływu towarów i świadczenia usług społeczeństwa informacyjnego są zgodne z prawem UE, czy też budzą wątpliwości z tego punktu widzenia. Na tym etapie istotne jest poinformowanie Komisji Europejskiej, a tym samym pozostałych państw członkowskich i podmiotów gospodarczych o planowanych przepisach krajowych, które mogą wprowadzić ograniczenia w ramach unijnego rynku wewnętrznego. Na tym etapie przebiega również wstępna weryfikacja tego rodzaju ograniczeń ze strony Komisji Europejskiej co do ich zgodności z prawem UE.

Pozwala to uniknąć w przyszłości problemów co zgodności takich ograniczeń z regułami rynku wewnętrznego (prawem UE), choć tego rodzaju problemów całkowicie nie wyklucza: mogą się one pojawić w konkretnych sprawach - już w odniesieniu do obowiązującego krajowego aktu prawnego, prawidłowo notyfikowanego. Wówczas może się również pojawić kwestia uznania legalności ustanowionego ograniczenia w świetle prawa UE z powołaniem na art. 36 TFUE.

Z konsekwencjami zaniedbania obowiązki notyfikacji nie ma to jednak bezpośredniego związku. Sankcja polegająca na niemożności powoływania nienotyfikowanych „przepisów technicznych” wobec podmiotów prywatnych związana jest z zaniedbaniem przez państwo obowiązku dokonania notyfikacji. Dotyczy ona przepisów nienotyfikowanego krajowego aktu prawnego, które mają charakter „przepisów technicznych”<sup>186</sup>, co stwierdza każdorazowo sąd krajowy, rozpatrując konkretną sprawę. Nie wchodzi w rachubę uniknięcie takiej sankcji w drodze wykazania, że dane ograniczenie, zawarte w nienotyfikowanym przepisie krajowym, mogłoby zostać uzasadnione w świetle art. 36 TFUE.

### **11. Relacja między wyrokiem w sprawie *Fortuna* a wyrokiem w sprawie *Naczelnik Urzędu Celnego I w ł.***

Rozważyć należy również relację między wyrokiem TS w sprawie *Fortuna* a wyrokiem w sprawie *Naczelnik Urzędu Celnego I w ł.* Problem możliwej sprzeczności między wyrokiem TS w sprawie *Fortuna* a kierunkiem argumentacji zawartej w przedłożonej opinii dostrzegł rzecznik generalny M. Bobek<sup>187</sup>. Nie zgodził się jednak z poglądem (wyrażanym przez Komisję Europejską), że w wyroku w sprawie *Fortuna* TS podał w wątpliwość „wyjątek dotyczący zezwolenia CIA”<sup>188</sup>.

---

<sup>186</sup> Zob. na przykład motyw 68 uzasadnienia wyroku w sprawie *Ince*.

<sup>187</sup> Punkty 33-37 opinii rzecznika generalnego Bobeka.

<sup>188</sup> Punkty 33 i 34 opinii rzecznika generalnego Bobeka.

Rzecznik generalny argumentował, że wyrok TS w sprawie *Fortuna* nie uchyla „wyjątku dotyczącego zezwolenia CIA”, ponieważ ten obejmuje „uprzednie zezwolenia” (niestanowiące „przepisów technicznych”), natomiast wyrok w sprawie *Fortuna* dotyczył „zawieszenia typu *standstill*”, odnoszącego się do zezwoleń w okresie przejściowym. Obie sprawy odnosiły się więc - w ocenie rzecznika - do innych „okoliczności”<sup>189</sup>. Rzecznik generalny poszukiwał potwierdzenia swojej oceny również w wyroku TS w sprawie *Ince*<sup>190</sup>. W końcu odwołał się do argumentu ogólnego, że inna interpretacja obowiązku notyfikacji niż wynikająca z jego oceny – odstąpienie od „wyjątku dotyczącego zezwolenia CIA” (który jest „jasny i prosty” w zastosowaniu) i dopuszczenie do weryfikacji systemu zezwoleń zawartych w przepisach krajowych - „pociąga za sobą ważne konsekwencje”, a „gra toczy się o wysoką stawkę”<sup>191</sup>.

Odnosząc się do powyższych argumentów, należy przede wszystkim przypomnieć wyżej przedstawioną analizę skonstruowanego przez rzecznika generalnego „wyjątku w odniesieniu do zezwolenia CIA”, w której wykazano, że rzecznik nie do końca wnikliwie ocenił wyrok TS w sprawie *CIA Security International*. Z wyroku tego wynika bowiem nie tylko to, że „uprzednie zezwolenia” odnoszące się do zakładania przedsiębiorstw nie są kwalifikowane jako „przepisy techniczne (co stanowiłoby istotę „wyjątku”), lecz również to - czego rzecznik generalny nie uwzględnił - że przepisy krajowe, które uzależniają wprowadzenie danego produktu na rynek od uzyskania w stosownej procedurze zezwolenia, kwalifikowane są jako „przepisy techniczne”.

Między wyrokiem TS w sprawie *Fortuna* i wyrokiem w sprawie *Naczelnik Urzędu Celnego I w Ł.* zachodzi więc - wbrew ocenie rzecznika generalnego - istotna różnica: w wyroku w sprawie *Fortuna* TS uwzględnił w pełni linię

---

<sup>189</sup> Punkt 35 opinii rzecznika generalnego Bobeka.

<sup>190</sup> Punkt 36 opinii rzecznika generalnego Bobeka.

<sup>191</sup> Punkt 37 opinii rzecznika generalnego Bobeka.

orzecznicy, zapoczątkowaną w swoim wyroku w sprawie *CIA Security International*, i wskazał sądowi krajowemu, że powinien zbadać przepisy przejściowe ustawy o grach hazardowych również w świetle kryteriów drugiej i trzeciej kategorii wymogów, które mogą prowadzić do zakwalifikowania tych przepisów jako „przepisów technicznych”, natomiast w wyroku w sprawie *Naczelnik Urzędu Celnego I w Ł.*<sup>192</sup> TS poszedł śladem zawężającej (i w mojej ocenie błędnej, ponieważ niepełnej, wybiórczej) interpretacji wyroku w sprawie *CIA Security International*, odmawiając sądowi krajowemu możliwości zbadania, czy art. 6 ust. 1 u.g.h. odpowiada powyższym kryteriom, a tym samym czy może być jednak kwalifikowany jako „przepis techniczny”.

Nie jest również trafny argument rzecznika generalnego, że oba wyroki odnoszą się do innych „okoliczności”. Nie o „okoliczności” tu bowiem chodzi, ale o zasady interpretacyjne: gdyby TS sięgnął, rozstrzygając w sprawie *Fortuna*, do argumentacji zaprezentowanej przez rzecznika generalnego przy skonstruowaniu „wyjątku w odniesieniu do zezwolenia CIA”, to konsekwencja byłaby analogiczna jak w przypadku wyroku w sprawie *Naczelnik Urzędu Celnego I w Ł.*, tj. pozbawienie możliwości oceny przez sąd krajowy przepisów przejściowych ustawy o grach hazardowych jako „przepisów technicznych” ze względu na ich *ex definitione* zakwalifikowanie jako zezwoleń dotyczących zakładania przedsiębiorstw. Tak się jednak nie stało, w wyroku w sprawie *Fortuna* TS zinterpretował bowiem prawidłowo swoją utrwaloną linię orzecznicy.

Znaczenie wyroku TS w sprawie *Ince* zostało poddane analizie już wyżej. Odwołanie się do tego wyroku przez rzecznika generalnego nie zmienia krytycznej oceny jego stanowiska zawartego w opinii (oraz stanowiska TS w wyroku w sprawie *Naczelnik Urzędu Celnego I w Ł.*).

Na zdecydowany sprzeciw musi natrafić ostatni argument rzecznika generalnego natury „ogólnej”. Z jednej strony - jak wykazano w poprzednich punktach - skonstruowany przezeń „wyjątek dotyczący

---

<sup>192</sup> Motywy 28-31 uzasadnienia wyroku w sprawie *Naczelnik Urzędu Celnego I w Ł.*

zezwolenia CIA” nie jest ani „jasny”, ani „prosty” w zastosowaniu. Z drugiej zaś strony argument nawołujący do zawężającej interpretacji obowiązku notyfikacji projektów „przepisów technicznych” (w przypadku zaniedbania przez państwo takiego obowiązku) nie ma nic wspólnego z celami dyrektywy, ukierunkowanymi na zagwarantowanie sprawnego działania unijnego rynku wewnętrznego. Oznacza bowiem w konsekwencji ochronę państwa niewypełniającego obowiązków wynikających z prawa UE kosztem podmiotów gospodarczych.

Jeżeli - jak twierdzi (*notabene* słusznie) rzecznik generalny - konsekwencje stwierdzenia zaniedbania obowiązku notyfikacji są „ważne”, a „gra toczy się o wysoką stawkę”, to tym bardziej rząd danego państwa, pracując nad stosownymi przepisami, musi wykazać szczególną pieczołowitość w dotrzymaniu wszelkich procedur, w tym procedury notyfikacyjnej. Przerzucanie odpowiedzialności rządu za zaniedbanie obowiązków wynikających z prawa UE na podmioty gospodarcze ani nie odpowiada celom unijnego rynku wewnętrznego, ani nie jest zgodne z dotychczasowym utrwalonym orzecznictwem TS odnoszących się do interpretacji dyrektywy 98/34/WE.

## **12. Refleksje końcowe**

1. Wyrok Trybunał Sprawiedliwości w sprawie *Naczelnik Urzędu Celnego / w Ł.* został oceniony krytycznie przede wszystkim z tego względu, że argumentacja w nim zastosowana i wyciągnięte wnioski odchodzą od dotychczas utrwalonej linii interpretacyjnej dyrektywy 98/34/WE (tym samym również dyrektywy 2015/1535/UE).

2. Dezaprobata ta wynika głównie z tego, że TS, interpretując przepis art. 6 ust. 1 u.g.h. w świetle kryteriów „przepisu technicznego” określonych w dyrektywie 98/34/WE, z jednej strony rozszerzając podszedł do zasady, iż zawarte w przepisie krajowym zezwolenia dotyczące zakładania przedsiębiorstwa sprawiają, że przepis taki nie może być kwalifikowany jako „przepis techniczny”. TS pominął przy tym istotne elementy swojego wcześniejszego orzecznictwa, wskazujące na to, że pozostałe zezwolenia,

dotyczące produktu znajdującego się w obrocie, powinny zostać ocenione w zakresie, w jakim mogłyby spełniać kryteria prowadzące do uznania danego przepisu krajowego za „przepis techniczny”.

3. Z drugiej strony TS zawężająco zinterpretował zasadę wynikającą z jego utrwalonego orzecznictwa, iż zawarte w przepisie krajowym ograniczenia geograficzne (co do lokalizacji) mają wpływ na sprzedaż produktu znajdującego się w obrocie, a tym samym kwalifikowane są jako „przepisy techniczne”. Argumenty mające uzasadnić brak „ściśłego związku” przepisu art. 6 ust. 1 z art. 14 ust. 1 u.g.h. nie przekonują.

4. W konsekwencji przytoczonego kierunku interpretacji dyrektywy 98/34/WE uznać można, że TS w wyroku w sprawie *Naczelnik Urzędu Celnego I w Ł.*, pozbawiając sąd krajowy możliwości oceny, czy przepis art. 6 ust. 1 u.g.h. spełnia kryteria „przepisu technicznego” (poprzez stanowcze stwierdzenie, że przepis ten nie ma takiego charakteru), działał *ultra vires*, wychodząc poza uprawnienia przyznane TS na mocy art. 267 TFUE. Zarazem w wyroku w sprawie *Naczelnik Urzędu Celnego I w Ł.* TS przyjął stanowisko wyraźnie odbiegające od jego wcześniejszego utrwalonego orzecznictwa w sprawie interpretacji dyrektywy 98/34/WE, w tym w stosunku do stanowiska zawartego w wyroku w sprawie *Fortuna*.

5. Niestety powyższe rozbieżności w orzecznictwie TS nakładają się na rozbieżności w orzecznictwie sądów polskich. Zakładać można w związku z tym, że stan niepewności prawnej będzie trwał nadal, wyrok TS w sprawie *Naczelnik Urzędu Celnego I w Ł.* odnosi się bowiem jedynie do części problematyki (choć istotnej). Nie można również wykluczyć dalszych działań na rzecz „korekty” linii zaznaczonej w tym wyroku. Sądom polskim również pozostaje spory margines interpretacji kryteriów określonych w dyrektywie 98/34/WE, pozwalających kwalifikować postanowienia ustawy o grach hazardowych z 2009 r. jako „przepisy techniczne”. Wyrok TS w sprawie *Fortuna* stwarza pewne pole manewru, pozwalające gwarantować podmiotom gospodarczym ich status na unijnym rynku wewnętrznym i ograniczać narastającą presję na kierowanie się protekcyjną interpretacją „propaństwową”.

6. Znaczenie dopełnienia obowiązku notyfikacji środków krajowych, wynikającego z prawa UE, oraz konsekwencje zaniechania takich notyfikacji były dobrze znane w czasie prowadzenia prac legislacyjnych nad ustawą hazardową z 2009 r.<sup>193</sup> Na organach administracji państw członkowskich spoczywała w związku z tym szczególna odpowiedzialność w tym zakresie oraz konieczność wykazania się szczególną pieczołowitością. Przykład następstw związanych z zaniedbaniem notyfikacji pierwotnej ustawy o grach hazardowych ukazuje, że działanie pod presją czasu czy doraźnych kontraktów politycznych ma zwykle fatalne konsekwencje i prowadzić może do chaosu prawnego.

7. Niezależnie od tego bardzo niepokojące – ze strukturalnego punktu widzenia - są narastające próby relatywizacji (w orzecznictwie najwyższych organów sądowniczych, w tym Trybunału Konstytucyjnego) zasady efektywności prawa unijnego oraz statusu sędziego krajowego jako zarazem sędziego unijnego, stojącego na straży przestrzegania prawa UE. Zwłaszcza próba relatywizacji postanowień art. 91 ust. 3 Konstytucji RP musi spotkać się z dezaprobatą. Może to bowiem prowadzić do dalszego „rozchwiania” w orzecznictwie sądów niższych instancji kosztem przestrzegania przez Polskę prawa UE<sup>194</sup>.

---

<sup>193</sup> Por. Wytyczne polityki legislacyjnej i techniki prawodawczej. Zapewnienie skuteczności prawa Unii Europejskiej w polskim prawie krajowym, Urząd Komitetu Integracji Europejskiej, Warszawa 2009, pkt 213 i 214.

<sup>194</sup> Zob. J. Maliszewska-Nienartowicz, *Naruszenie obowiązku notyfikacji przepisów technicznych a zasada pierwszeństwa prawa UE...*, zwłaszcza s. 45-46.

# **Spójność Unii Europejskiej w warunkach jej zróżnicowania wewnętrznego: scenariusze dla Polski**

(w:) Unia Europejska w systemie geopolitycznym  
a kierunki ewolucji jej systemu politycznego  
(red. J. Niżnik), Warszawa 2016  
(strony 262-280).

## **1. Uwagi wprowadzające**

W publikowanych w ostatnim czasie pracach autor niniejszego rozdziału skupił się na analizie reform ustrojowych wprowadzonych do Unii Europejskiej na mocy Traktatu z Lizbony oraz na ich implementacji (ustroju "lizbońskiej Unii Europejskiej"). Analizą zostały objęte również działania podejmowane na rzecz sanacji i konsolidacji strefy euro oraz ambitny (realizowany obecnie) plan ustanowienia „rzeczywistej” Unii Gospodarczej i Walutowej (UGiW), którego finalnym etapem miało być utworzenie na podstawie strefy euro „unii politycznej” (powstawanie "post-lizbońskiej Unii Europejskiej")<sup>1</sup>.

Teza zasadnicza, wynikająca z przeprowadzonych analiz, wskazuje na tworzenie się wokół konsolidującej się strefy euro „trzonu” procesu integracji europejskiej (owego „twardego jądra”), wokół którego w coraz większym stopniu koncentruje się proces decyzyjny w najistotniejszych

---

<sup>1</sup> Zob. J. Barcz, *Głównie kierunki reformy ustrojowej post-lizbońskiej Unii Europejskiej (2010-2015). Sanacja i konsolidacja strefy euro* (drugie wydanie, 2016); *Ustrój lizbońskiej Unii Europejskiej. Podstawy traktatowe, struktura i instytucje* (2016). Książki dostępne w formule *open access* na stronie internetowej: [www.janbarcz.prv.pl](http://www.janbarcz.prv.pl)



sprawach unijnych, oraz który zaczyna odgrywać wiodącą rolę w określaniu kierunku ustrojowego rozwoju Unii Europejskiej.

Zarazem wyłania się niebezpieczeństwo marginalizacji w procesie integracji europejskiej tych spośród państw członkowskich UE, które dystansują się od wejścia do strefy euro. Niebezpieczeństwo takie dotyczy zwłaszcza Polski, która - ze względu na swoje położenie geopolityczne - w przypadku braku strategii zbliżenia się i członkostwa w strefie euro może w perspektywie kilkunastu lat znaleźć się nie tylko na marginesie procesu integracji europejskiej, lecz również w znaczącym osamotnieniu politycznym między konsolidującym się Zachodem a zdestabilizowanym i (po części) przesiąkniętym imperialnymi ambicjami Wschodem.

Tworzenie się wokół strefy euro „trzonu” procesu integracji europejskiej - „unii politycznej” - wymaga istotnych reform ustrojowych, zawężonych do tej strefy. Reformy takie, po części już przeprowadzane, w coraz większym stopniu - jak wspomniano - zaczynają oddziaływać na ustrój całej lizbońskiej Unii Europejskiej.

W dobie powszechnej krytyki Unii Europejskiej oraz narastających tendencji eurosceptycznych i nacjonalistycznych w państwach członkowskich UE, postawiono przez autorami niniejszej książki niełatwe zadanie: skupienie się nie tyle właśnie na krytyce Unii Europejskiej, co na optymistycznych scenariuszach. Założenie przy tym jest takie, że Unia Europejska pozostanie zasadniczym punktem odniesienia dla umocnienia gospodarczego i politycznego Europy i jej państw członkowskich, a proces wewnętrzny zróżnicowania tego procesu nie musi prowadzić do fragmentacji Unii, lecz przeciwnie, może stać się czynnikiem jej dynamizmu i rozwoju. W tym kontekście należałoby skonstruować scenariusze optymistyczne co do miejsca Polski w Unii Europejskiej<sup>2</sup>.

---

<sup>2</sup> Szersze odniesienia, dotyczące również narastającego niebezpieczeństwa marginalizacji politycznej Polski - zob. mój artykuł: *Ustrojowa reforma Unii Europejskiej a miejsce Polski w Europie. Polska w modelu integracji elastycznej (w:) Wobec wyzwań jutra. Co myślą Polacy i jak działają?* Red. naukowa W. Morawski, Warszawa 2016, s. 43 i nast.

Przypomnieć jeszcze należy "punkt wyjścia" do tych rozważań, tj. Traktat z Lizbony, tym bardziej że również w jego przypadku modne stało się podkreślanie, że należy on "do przeszłości". Taką krytykę należy odrzucić. Traktat z Lizbony zamknął bowiem ważny etap ewolucji ustrojowej Unii Europejskiej, przede wszystkim przekształcając ją w spójną organizację międzynarodową. Bez "lizbońskiej Unii Europejskiej" problemy z jakimi została skonfrontowana Unia w toku kryzysu finansów publicznych w niektórych państwach strefy euro, który zachwiał stabilnością tej strefy jako całości, a ostatnio związanych z napływem wielkich fal uchodźców i emigrantów ekonomicznych byłyby znacznie trudniejsze do przezwyciężenia. Na uwadze należy mieć również to, że zachowanie spójności ustrojowej Unii Europejskiej w toku trwającego procesu ustanawiania "rzeczywistej" UGiW oraz tworzenia "unii politycznej" na podstawie strefy euro, wymaga zachowanie tego procesu w ramach instytucjonalno-prawnych właśnie "lizbońskiej Unii Europejskiej".

Dodać jeszcze należy, że Traktat z Lizbony i wprowadzone na jego podstawie reformy ustrojowe UE, nakierowane na umocnienie spójności Unii Europejskiej, jej legitymacji demokratycznej oraz podniesienie elastyczności procesu decyzyjnego umocniły status Polski w Unii. Objęcie tzw. metodą wspólnotową (obecnie unijną), stojącą na straży zasady solidarności, wszystkich uprzednich trzech filarów Unii było ważne dla całej Unii, zwłaszcza jednak dla nowych państw członkowskich. Spośród tych państw Polska umiejętnie „wpisała się” w nową architekturę unijną, aspirując nawet - z pewnym powodzeniem - do dołączenia do grona państw „dużych”.

W pierwszych latach kryzysu finansowego w strefie euro Polska z powodzeniem wykreowała się na lidera państw członkowskich, które stanęły na straży zachowania spójności Unii Europejskiej w toku podejmowania reform na rzecz sanacji i konsolidacji strefy euro. Koncepcja jednak „trzymania nogi między drzwiami”, pozostawiania „w pozycji szpagatu” między „Unią lizbońską” a emancypującą się strefą euro, czy też „kłusowania” paralelnie do przyśpieszającego pociągu strefy euro przynosiła pewien sukces w początkowym okresie reformy strefy euro.

Dezaktualizuje się jednak ona coraz bardziej wraz z realizacją poszczególnych etapów tej reformy, a pozostawanie Polski poza strefą euro staje się coraz poważniejszą przeszkodą w umacnianiu jej pozycji w Unii Europejskiej. Marginalizacja Polski w ramach procesu integracji europejskiej narasta od wyborów parlamentarnych w końcu 2015 r., gdy nowy rząd zaczął forsować eurosceptyczny kurs w polityce zagranicznej i na szwank naraził przestrzeganie w Polsce zasady praworządności.

## 2. Punkt wyjścia dla scenariuszy optymistycznych

Nim zarysujemy optymistyczne dla Polski strategiczne warianty statusu w Unii Europejskiej oraz powiązanej z nimi polskiej polityki europejskiej, spróbujmy podsumować zasadnicze założenia. Przypomnijmy przede wszystkim, że w ostatnich latach dopełniła się zmiana paradygmatu, wpływającego na reformę ustrojową Unii Europejskiej. Do przeszłości należy dawny aksjomat, że sprawność i efektywność Unii zależy od jej wewnętrznej spójności<sup>3</sup>. Od lat Unia różnicowała się wewnątrz, na co wpływ miało zarówno zwiększanie się liczby jej państw członkowskich, jak i „pogłębianie” się procesu integracji. W ramach instytucjonalno-prawnych Unii pojawiły się takie konstelacje jak UGiW, strefa Schengen, procedura wzmocnionej współpracy, czy stała współpraca strukturalna. Kropkę nad „i” postawił proces sanacji i konsolidacji strefy euro, będący reakcją na kryzys finansów publicznych w niektórych państwach tej strefy, który zachwiał stabilnością tej strefy jako całości. Zróżnicowanie wewnętrzne w Unii Europejskiej stało się faktem, a strefa euro wysuwa się bezdyskusyjnie wśród pozostałych konstelacji wewnątrz-unijnych na pierwszy plan jako „trzon” („twarde jądro”) unijnego procesu decyzyjnego.

Nie wchodząc w szczegóły, plany ustanowienia „rzeczywistej” UGiW zakładają finalizację tego przedsięwzięcia „do 2025 r.”<sup>4</sup>. Jego finalnym

---

<sup>3</sup> Zob. N. Tocci, G. Faleg, *Towards a More United and Effective Europe: A Framework for Analysis, Imagining Europe*. Istituto Affari Internazionali. Documenti, No. 1 October 2013, s. 6.

<sup>4</sup> Zob. Komunikat Komisji Europejskiej - „Plan pogłębionej i rzeczywistej Unii Gospodarczej i Walutowej. W sprawie rozpoczęcia debaty europejskiej” z 28 listopada 2012 r.(COM(2012) 777 final/2. Corrigendum) rozwinięty następnie w raporcie przygotowanym przez ówczesnego

aktem miałyby być utworzenie – jako następstwo konsolidacji strefy euro - „unii politycznej”. Od strony merytorycznej oznacza pełne „uwspółnotowanie” nie tylko polityki pieniężnej (co już nastąpiło w ramach strefy euro), lecz również polityki fiskalnej oraz mocna koordynacja polityk gospodarczych państw strefy euro. Towarzyszyć mają temu odpowiednie reformy ustrojowe strefy euro: ustanowienie własnego mechanizmu wsparcia finansowego (Europejskiego Mechanizmu Stabilności), umocnienie roli Europejskiego Banku Centralnego, instytucje unii bankowej, odrębny szczyt strefy euro - zostaną uzupełnione wyodrębnionym budżetem strefy euro, kontrolowanym przez wyodrębnioną strukturę w Parlamencie Europejskim (deputowani państw strefy euro) i zarządzanym odrębnie (wyodrębniony komisarz?); funkcję prawodawczą strefy euro miałyby natomiast spełniać Eurogrupa, przeformowana w odrębny skład Rady UE.

Od strony teoretycznej powyższą konsolidację strefy euro określa się jako "skuteczne zarządzanie" (*executive governance*)<sup>5</sup>, mające być odpowiedzią na "nową międzyrządowość", która rozbudowała się w „Unii lizbońskiej”, prowadząc do zakłócenia równowagi międzyinstytucjonalnej oraz dominacji najsilniejszych państw (Niemiec) w unijnym procesie decyzyjnym. Przywoływane jest w tym kontekście stwierdzenie J. Habermasa - „... *it is time for the EU and the Eurozone to replace*

---

Przewodniczącego Rady Europejskiej H. Van Rampuya (przedstawionym 5 grudnia 2012 r.)[2] oraz w Komunikacie Komisji Europejskiej z 20 marca 2013 r. - „*W kierunku pogłębionej i rzeczywistej unii gospodarczej i walutowej. Wprowadzenie instrumentu na rzecz konwergencji i konkurencyjności*”(Komunikat Komisji dla Parlamentu Europejskiego i Rady. Bruksela, dnia 20.3.2013. COM(2013) 165 final.). Plan ustanowienia „rzeczywistej” Unii Gospodarczej i Walutowej został sprecyzowany w przedstawionym 21 czerwca 2015 r. sprawozdaniu pięciu przewodniczących - Przewodniczącego Komisji, Jean-Claude Junckera, Przewodniczącego szczytu strefy euro, Donalda Tuska, Przewodniczącego Eurogrupy, Jeroen Dijsselbloema, Przewodniczącego Parlamentu Europejskiego, Martina Schulza oraz Prezesa Europejskiego Banku Centralnego, Mario Draghi – *Dokończenie budowy europejskiej Unii Gospodarczej i Walutowej* (Komunikat prasowy Komisji Europejskiej, Bruksela, 22 czerwca 2015 r.).

<sup>5</sup> F. Fabbrini, *From Executive Federalism to Executive Government: Current Problems and Future Prospects in the Governance of EMU* (w:) *What Form of Government for the European Union and the Eurozone?* Edited by F. Fabbrini, E.H. Ballin and H. Somsen, Oxford and Portland, Oregon 2015, s. 294 i nast.

*intergovernmental governance with a real form of transnational democracy*"<sup>6</sup>. Niemniej pozostaje otwarta istotna kwestia - na ile owe "skuteczne zarządzanie" da się rozszerzyć na całą Unię Europejską, obejmującą również państwa nie należące do strefy euro oraz - w przypadku (realistycznym) - iż nie będzie to możliwe, na ile wpłynie to na spójność ustrojową Unii Europejskiej?

Zróżnicowanie unijne może więc rozwijać się w różnych kierunkach:

- może zmierzać w kierunku fragmentacji procesu integracji europejskiej, a w skrajnym przypadku do emancypacji strefy euro i powstania „Unii Euro” obok "Unii lizbońskiej";
- może też ewoluować w kierunku „integracji elastycznej”, tj. zróżnicowania wewnętrznego w ramach instytucjonalno-prawnych Unii Europejskiej, które wykorzystywałyby zróżnicowany potencjał państw członkowskich i ich różnych konstelacji do dynamicznego rozwoju Unii jako całości.

Z polskiego punktu widzenia szczególnie niekorzystna byłaby fragmentacja procesu integracji europejskiej, której istota polegałaby na wyemancypowaniu się z „lizbońskiej Unii Europejskiej” strefy euro, rozbudowanej do „unii politycznej” (powstanie „Unii Euro”). Pozostawanie poza strefą euro („Unią Euro”) oznaczałoby w takiej sytuacji wyłączenie z twardego „trzonu” integracji europejskiej i pozostanie w "Unii lizbońskiej", okrojonej do nielicznych, najślabszych państw pasa wschodnio-południowego, państw lokujących swoje interesy strategiczne gdzie indziej (Wielka Brytania, która ostatecznie zdecydowała się na *Brexit*) lub mających szczególną pozycję ze względu na położenie geograficzne i potencjał gospodarczy (Szwecja, Dania). Taki rozwój stanowiłby zarazem zaprzepaszczenie istotnej części zasadniczego dorobku polityki zagranicznej niepodległej Polski po 1989 r., którego istota polegała na wejściu Polski do struktur międzynarodowych, stojących nie tylko na straży państwa prawa i zasad gospodarki rynkowej, lecz także bezpieczeństwa politycznego.

---

<sup>6</sup> Tamże, s. 306.

Również nadmierne odwlekanie sformułowania przejrzystej strategii wejścia do strefy euro, zwłaszcza w kontekście powrotu Rosji do polityki imperialnej, staje się coraz bardziej niekorzystne.

Powyższy scenariusz jest jednak raczej mało realistyczny (choć nie niemożliwy). W niniejszej pracy przyjmuje się jako podstawowe założenie wariant optymistyczny, iż zróżnicowanie wewnętrzne Unii będzie miało postać „integracji elastycznej”<sup>7</sup>, wykorzystującej zróżnicowany potencjał poszczególnych państw i ich grup jako czynnik dynamizujący rozwój Unii Europejskiej, a reforma ustrojowa zróżnicowanej wewnętrznie Unii przebiegać będzie w jej ramach instytucjonalno-prawnych. Jednak i przy takim założeniu możliwe są różne scenariusze „elastyczności”.

- **Po pierwsze** - strefa euro może umocnić swoją pozycję jako twardego „trzonu” w ramach Unii Europejskiej, zwłaszcza poprzez przeprowadzenie reform prowadzących do ustanowienia „unii politycznej”. Będzie to zarazem skutkowało ograniczeniem kręgu państw członkowskich UE należących do strefy euro - rozbuduje się bowiem katalog kryteriów konwergencyjnych, koniecznych i związanych z tym reform wewnątrz-krajowych, które państwo przystępujące będzie musiało przeprowadzić (bardzo trudnych z wewnątrz-politycznego punktu widzenia); radykalnemu zaostreniu ulegnie również mechanizm weryfikacji kryteriów członkostwa w strefie euro. W takim scenariuszu można zakładać, że przy wzroście liczby państw członkowskich UE w wyniku „rozszerzenia bałkańskiego” do 32 (27 obecnych państw członkowskich – nie liczymy już Wielkiej Brytanii - plus Serbia, Albania, Czarnogóra, Kosowo i Bośnia-Hercegowina), strefa euro obejmowałaby około 20 państw (obecne 19 plus Szwecja lub Dania, gdyby zdecydowały się przystąpić).
- **Po drugie** - reforma strefy euro może ulec pewnemu ograniczeniu (zrezygnowanie z ambitnego planu ustanowienia „unii politycznej” i

---

<sup>7</sup> Zob. J. Barcz, *sprawie modelu przyszłej Unii Europejskiej: integracja zróżnicowana czy integracja elastyczna?*, Państwo i Prawo 2015, nr 5.

skupienie się na realizacji unii bankowej, efektywności zarządzania gospodarczego oraz działaniu Paktu Stabilności i Wzrostu) i wchłaniać będzie kolejne państwa członkowskie UE, podnosząc w ten sposób efektywność Unii jako całości (choć w ograniczonym zakresie). Poza strefą euro pozostałyby nieliczne państwa, widzące gwarancje swoich interesów strategicznych w położeniu geograficznym, posiadanych zasobach naturalnych lub szczególnych powiązaniach politycznych i gospodarczych.

W obu powyższych scenariuszach pozostawanie Polski poza strefą euro będzie niekorzystne. W pierwszym przypadku przyniosłoby trwałe zmarginalizowanie Polski w procesie integracji europejskiej. Polska nie należy do grupy państw członkowskich UE, które mogą sobie pozwolić na pozostawanie poza strefą euro. Warto zauważyć, że takie państwa jak Dania czy Szwecja, w przypadku reorientacji swojej polityki, w każdej chwili będą w strefie euro mile widziane, czego nie da się powiedzieć o Polsce, choćby ze względu na pozycję gospodarczą: mimo sukcesów gospodarczych, w dalszym ciągu Polska jest beneficjentem, a do grona płatników netto może dołączyć około roku 2030 oraz ze względu na zakres i stałość spełnienia kryteriów konwergencyjnych.

W przypadku drugiego scenariusza sytuacja stałaby się jeszcze bardziej niekorzystna. Polska znalazłaby się w nielicznym gronie państw członkowskich, które - z jednej strony - mają bardzo mocną pozycję polityczną i gospodarczą i mogą sobie pozwolić na pozostawanie poza strefą euro, z drugiej strony - w gronie najśłabszych, nowych państw członkowskich rozszerzenia bałkańskiego, które jednak ambitnie zmierzają również do dołączenia do strefy euro. Przy czym szczególnie symptomatyczne jest to, że już obecnie Polska znalazła się (na wschodnich i południowych granicach UE) w niewielkim gronie najśłabszych państw członkowskich UE (Węgier, Bułgarii, Rumunii, Chorwacji i kolejnych przystępujących państw Bałkanów Zachodnich).

W obu scenariuszach Polska znalazłaby się w „EU - bis”, co przyniosłoby porównywalne następstwa jak w przypadku fragmentacji procesu integracji

europejskiej, łagodzone w jakimś stopniu zachowaniem spójności instytucjonalno-prawnej Unii Europejskiej (o ile reforma ustrojowa Unii przebiegała by zgodnie z optymistycznym wariantem „integracji elastycznej”).

Odpowiedzią na powyższe wyzwania związane z reformą ustrojową Unii Europejskiej, w tym zwłaszcza strefy euro, może być przede wszystkim sformułowanie przejrzystej i konsekwentnej strategii wejścia Polski do strefy euro, powiązanej z koniecznymi gospodarczymi reformami krajowymi (zob.. Pakt euro plus) oraz paralelne minimalizowanie szkód, spowodowanych w pierw inercją wewnątrz-polityczną, a od wyborów parlamentarnych w końcu 2015 r. świadomą polityką eurosceptyczną w tej dziedzinie.

### **3. Scenariusze optymistyczne dla Polski**

Jak już podkreślono, punktem wyjścia dla strategii optymistycznych dla Polski jest formuła "integracji elastycznej", tj. założenie, że konsolidacja strefy euro w toku ustanawiania "rzeczywistej" UGiW będzie przebiegała w ramach instytucjonalno-prawnych „lizbońskiej Unii Europejskiej” z zachowaniem jej spójności ustrojowej. Przy takim założeniu można skonstruować trzy zasadnicze strategie optymistyczne dla Polski w Unii Europejskiej: strategię optymistycznego standardu minimum, strategię umiarkowanego optymizmu i strategię hura-optymistyczną.

#### **3.1. Strategia optymistycznego standardu minimum**

Również w przypadku zdystansowania się Polski w stosunku do wejścia do strefy euro oraz do uczestnictwa w kolejnych środkach podejmowanych na rzecz ustanowienia "rzeczywistej" UGiW możliwa jest pewna strategia optymistyczna "standardu minimum", choć jej "optymistyczne" ujęcie ma ostre granice. Dla państw członkowskich UE, które w wymiernym czasie nie zamierzają włączyć się do strefy euro względnie w ogóle dystansują się wobec tej strefy, najistotniejszym wyzwaniem pozostaje zapewnienie



spójności ustrojowej Unii Europejskiej. Chodzi zwłaszcza o dwa zasadnicze problemy:

- zagwarantowanie, aby konsolidacja strefy euro w toku ustanawianej "rzeczywistej" UGiW odbywała się przy poszanowaniu prawa UE, tj. w ramach instytucjonalno-prawnych Unii Europejskiej, tak aby zachować spójność ustrojową procesu integracji europejskiej;
- zagwarantowanie "klauzul otwartości"<sup>8</sup> w środkach podejmowanych na rzecz ustanawiania "rzeczywistej" UGiW oraz w toku ustanawiania własnych instytucji strefy euro, tak aby państwa członkowskie spoza tej strefy miały możliwość przystąpienia do takich środków oraz uczestnictwa (na określonych prawach) we odrębnych instytucjach strefy euro.

Jak pamiętamy, Polska z powodzeniem wykreowała się na lidera grupy państw członkowskich UE spoza strefy euro, która w toku negocjacji nad Traktatem o unii fiskalnej oraz Sześciopakiem i Dwupakiem stała na straży spójności ustrojowej Unii. Niemniej jednak trzeba mieć świadomość ograniczeń takiej polityki. Już wówczas wskazywano, że – jak to określano – "polityka trzymania nogi między drzwiami" czy "polityka robienia szpagatu" ma swoje granice, zwłaszcza gdy konsolidacja strefy euro zaczęła przyspieszać po przedłożeniu na przełomie lat 2012/2013 planu ustanowienia "rzeczywistej" UGiW.

Dochodzi do tego jeszcze jeden nowy, ważny czynnik – wszczęcie procedury *Brexitu*. Wielka Brytania była do tej pory ważnym partnerem dla państw spoza strefy euro, czuwającym szczególnie nad zachowaniem spójności ustrojowej Unii w toku konsolidacji tej strefy (czego ostatnim wyrazem było wynegocjowane na początku 2016 r. Nowe porozumienie, które miało ułatwić decyzję pozostania Wielkiej Brytanii w UE<sup>9</sup>). Zarazem

---

<sup>8</sup> Zob. P. Craig, M. Markakis, *The Euro Area, its Regulation and Impact on Non-Euro Member States*, Oxford Legal Studies Research Paper No. 11/2016

<sup>9</sup> Zob. J. Barcz, *Unia Europejska a Wielka Brytania - prawne aspekty porozumienia nakierowanego na zapobiegnięcie Brexitowi*, Europejski Przegląd Sądowy 2016, nr 4, s. 4 i nast.

uruchomienie procedury *Brexitu* wpłynie z pewnością na przyspieszenie działań na rzecz ustanawiania "rzeczywistej" UGiW. Uwzględnić również należy, że większość państw członkowskich UE spoza strefy euro deklaruje wolę przystąpienia do tej strefy (ostatnio nawet zasygnalizowano taką wolę ze strony Węgier). Ich strategiczna polityka europejska będzie się więc siłą rzeczy koncentrowała na tym celu, a sprawa zachowania spójności ustrojowej Unii (interesy państw spoza strefy euro) będą schodziły na dalszy plan.

Możliwość "wpisania się" Polski w "strategię optymistycznego standardu minimum" jest jednak obecnie warunkowana przede wszystkim sytuacją wewnątrzpolityczną. Jej realizacja wymagałaby odejścia od jawnie eurosceptycznego kursu wobec Unii Europejskiej oraz istotnej modyfikacji gospodarczej i ustrojowej polityki wewnętrznej. Trudno również pełnić funkcję lidera grupy państw spoza strefy euro, czuwającej nad na przebiegiem ważnych reform ustrojowych w Unii Europejskiej, państwu obciążonemu postępowaniem w sprawie przestrzegania zasady praworządności, którego zdolność koalicyjna gwałtownie maleje.

### **3.2. Strategia umiarkowanego optymizmu**

Strategia taka jest chyba najbardziej prawdopodobna. Wymaga ona jednak zasadniczej zmiany w stosunku do strategii wejścia do strefy euro, co zakłada głęboką zmianę w świadomości społecznej (jak wiadomo skutecznie obrzydzone strefę euro, wpierw bezmyślną kampanią "zielonej wyspy", a następnie świadomą polityką eurosceptyczną), zakłada również głęboką zmianę w strategii społeczno-gospodarczej kraju, a w końcu - głęboką zmianę w treści i sposobie prowadzenia polityki zagranicznej.

Stąd też punktem wyjścia "strategii umiarkowanego optymizmu" jest przejście rządów w Polsce przez koalicję proeuropejską, ujmującą członkostwo Polski w Unii Europejskiej, w tym w strefie euro, jako podstawowy element polskiej racji stanu.

Jest to jednak jedynie punkt wyjścia dla "strategii umiarkowanego optymizmu". Warunkiem bowiem wejścia do strefy euro jest spełnienie kryteriów konwergencyjnych i prawnych, które z pewnością w toku ustanawiania "rzeczywistej" UGiW ulegną zaostrzeniu, podobnie jak nadzór nad ich dotrzymywaniem. Trudno też obecnie przewidzieć, jak głębokie szkody wyrządzi w finansach publicznych polityka obecnego rządu i ile czasu zajmie naprawianie tych szkód.

Uwzględnić również należy, że w toku ustanawianie "rzeczywistej" UGiW przyjmowane są nowe środki, a nie do wszystkich państwa spoza strefy euro chcą lub mogą przystąpić. Strategia wejścia do strefy euro będzie więc musiała obejmować również scenariusz związania się takimi środkami, co nie zawsze będzie łatwe (na przykład trzeba będzie przystąpić do Traktatu ustanawiającego Europejski Mechanizm Stabilności, a to wymaga przeprowadzenia procedury ratyfikacyjnej tego Traktatu).

W końcu, o czym się w dyskusjach w Polsce z reguły zapomina, wejście do strefy euro wymaga nie tylko "gotowości" i "chęci" kandydata, lecz również - od czasu wejścia w życie Traktatu z Lizbony - "zaproszenia" ze strony państw członkowskich tej strefy (wyrażają one zgodę na przyjęcie kolejnego państwa członkowskiego). Obecnie Polska była by witana w strefie euro z otwartymi rękoma i mogła by aspirować do zajęcia miejsca w "wielkiej piątce" (w związku z *Brexitem* bez Wielkiej Brytanii), a tym samym dołączyć do grupy państw o wiodącym znaczeniu w unijnym procesie decyzyjnym.

Czy tak będzie za kilkanaście - dwadzieścia lat, trudno powiedzieć. O ile - jak wskazano na wstępie - "strategia umiarkowanego optymizmu" jest najbardziej prawdopodobna, to zarazem próba sprecyzowania jej ram czasowych jest przedsięwzięciem karkołomnym. Trudno bowiem przewidzieć obecnie - jak długo "Prawo i Sprawiedliwość" pozostanie przy rządach, trudno jest przewidzieć - jak długo potrwa naprawianie szkód w finansach publicznych państwa, a następnie trwałe spełnienie kryteriów konwergencyjnych, w końcu trudno określić - ile czasu wymagać będzie ewolucja percepcji społecznej na rzecz wejścia do strefy euro, a społeczna

akceptacja jest *conditio sine qua non* dla strategii wejścia do strefy euro. Uwzględnić także należy, że w związku z konsolidacją strefy euro w toku ustanawiania "rzeczywistej" UGiW zmieni się zasadniczo zakres *acquis* strefy euro, do którego trzeba będzie przystąpić, włączając się do tej strefy.

Wszystkie te czynniki łącznie zdają się przemawiać na rzecz założenia, że początkowy etap realizacji "strategii umiarkowanego optymizmu" mógłby rozpocząć się najwcześniej za kilkanaście lat. Jak pamiętamy, program ustanawiania "rzeczywistej" UGiW zakłada jego sfinalizowanie "do 2025 r.". A więc Polska będzie starać się o członkostwo już nie w strefie euro, lecz w "unii politycznej" ustanowionej w ramach "rzeczywistej" UGiW. Ale, lepiej późno, niż wcale. Głównym zadaniem przyszłych, proeuropejskich rządów będzie ograniczenie szkód finansowych, gospodarczych, a zwłaszcza politycznych i stworzenie strategii jak najszybszego znalezienia się Polski w "trzonie" procesu integracji europejskiej.

### **3.3. Strategia hura-optimistyczna**

Zadaniem prac naukowych jest również puszczenie wodzy fantazji i rozważenie wariantów mało prawdopodobnych, niemniej istotnych dla uzyskania całości obrazu. Realizacja "strategii hura-optimistycznej" zakładałaby gwałtowną i radykalną zmianę polityki społeczno-gospodarczej przez rząd "Prawa i Sprawiedliwości" oraz - towarzyszącą temu zmianę treści i sposobu prowadzenia polityki zagranicznej. Zmiana polityki społeczno-gospodarczej objęłaby wprowadzenie dyscypliny finansów publicznych, ogłoszenie - jako elementu zasadniczego "planu gospodarczego" - strategii jak najszybszego wejścia do strefy euro oraz podjęcie kompleksowej kampanii na rzecz uprzytomnienia społeczeństwu wagi takiej strategii.

U podstaw takiej zmiany musiałoby leć przewartościowanie pojmowania istoty procesu integracji europejskiej: odejście od rozumienia Unii Europejskiej jako tworu pasożytującego na suwerenności państw członkowskich i zapewniającego dominację najsilniejszym państwom

(głównie Niemcom), na rzecz pojmowania integracji europejskiej jako wspólnoty suwerennych państw, poddających istotne obszary swoich kompetencji wspólnemu zarządowi w ramach organizacji międzynarodowej, w imię optymalnie efektywnego realizowania w globalizującym się świecie własnych interesów narodowych, połączonych z interesami wspólnymi. Efektywny zarząd powierzonymi kompetencjami w ramach Unii Europejskiej zapewnia - w takim ujęciu - zarazem zrównoważenie interesów państw małych, średnich i dużych, eliminując możliwość zdominowania procesu integracji przez państwa największe, a o miejscu danego państwa w unijnym procesie decyzyjnym rozstrzyga przede wszystkim jego sprawność i zdolność koalicyjna.

Zważywszy, że finanse publiczne są (jeszcze) w niezłym stanie, w następstwie takiej, radykalnej zmiany strategii politycznej Polska mogłaby się znaleźć się w strefie euro w ciągu czterech do sześciu lat. Była by również szczególnie dobrze przyjęta w grupie państw członkowskich, nie tylko ze względu na swój potencjał i położenie geopolityczne, lecz także ze względu na to, że jej wejście do strefy euro obecnie, w trudnym etapie transformacji, było by odebrane jako ważny sygnał wydolności i trwałości Unii Europejskiej. Jednocześnie wejście obecnie do strefy euro zacieśniłoby stosunki Polski z Niemcami, stanowiąc nową fazę budowania polsko-niemieckiej "wspólnoty interesów".

Bez wątplenia wejście Polski do strefy euro w takim scenariuszu zapewniło by Polsce miejsce w "wielkiej piątce", mającej zasadniczy wpływ w unijnym procesie decyzyjnym. Umocniłoby również radykalnie pozycję Polski w regionie Europy środkowej, Wschodniej i Południowej. Całkiem realne stałoby się wówczas nastęstwo Beaty Szydło (a może Prezesa Jarosława Kaczyńskiego) na stanowisku Przewodniczącego Rady Europejskiej po Donaldzie Tusku.

"Strategia hura-optymistyczna" należy raczej do sfery fantazji, ale może spełnić istotną rolę: uświadamia, ile traci Polska w wyniku odejścia do polityki łączącej jej interes stanu z procesem integracji europejskiej.

#### 4. W sprawie metod realizacji

W kontekście koncepcji "integracji elastycznej" była już mowa o znaczeniu metody - procedur zmiany ustroju "konstrukcji europejskiej". Sprawa nie jest prosta, Unia Europejska jest bowiem - jako organizacja międzynarodowa – tworem państw członkowskich, a wszelkie istotniejsze zmiany w jej "konstrukcji" wymagają zgody ich wszystkich. Z tego też punktu widzenia, z uwzględnieniem tej istotnej okoliczności proceduralnej, popatrzmy na rozważane scenariusze reformy ustrojowej Unii Europejskiej, uwzględniając przy tym status Polski.

W niektórych państwach pozostających poza strefą euro, w tym przede wszystkim w Polsce, artykułowane są ostatnio koncepcje (coraz mocniej po stronie sprawującej rządu partii "Prawo i Sprawiedliwość", w mniejszym stopniu w doktrynie) ograniczenia procesu integracji europejskiej jedynie do „sprawnie funkcjonującego wspólnego rynku” i skonfederalizowania (renacjonalizowania) tego procesu w pozostałym zakresie. Celem zasadniczym miałyby być przywrócenie „godnego miejsca” w tak zawężonym procesie integracji europejskiej „prawdziwie” suwerennym państwom członkowskim. W tym kontekście pojawiają się też zapowiedzi przedłożenia „projektu traktatu”, który nakierowany byłby na zainicjowanie dyskusji nad stosownymi zmianami ustrojowymi w Unii Europejskiej.

W obecnej sytuacji politycznej w Europie większość państw członkowskich UE odnosi się wstrzemięźliwie do możliwości wynegocjowania w najbliższych latach „dużego” traktatu rewizyjnego, na miarę Traktatu z Lizbony. Jak pamiętamy, konieczność zmiany art. 136 TFUE w związku z ustanowieniem trwałego mechanizmu wsparcia finansowego dla państw strefy euro (Stałego Mechanizmu Stabilności) została przeprowadzona przy pomocy tzw. procedury kładki, szereg innych istotnych zmian ustrojowych zrealizowano w ramach istniejących możliwości, sięgając do aktów unijnego prawa pochodnego. W skrajnych zaś przypadkach „uruchomiono” ponownie tzw. metodę schengeńską, zawierając umowy międzynarodowe poza systemem instytucjonalno-prawnym Unii Europejskiej (TEMS, TUF). Podstawowa bariera w zawarciu

kolejnego „dużego” traktatu rewizyjnego ma bez wątpienia charakter polityczny: nic nie wskazuje na to, aby - w związku z narastającymi rozbieżnościami - w wymiernym czasie wszystkie państwa członkowskie UE skłonne były do zawarcia takiego traktatu, zmieniającego w istotnym zakresie zasady „konstrukcji europejskiej”.

Tym niemniej rewizja Traktatów stanowiących podstawę Unii Europejskiej jest konieczna. W pierwszym rzędzie związana ona będzie z *Brexitem* (formalnie procedura wystąpienia Wielkiej Brytanii z UE zostanie "uruchomiona" zapewne na początku 2017 r., przedłożeniem formalnej notyfikacji w sprawie wystąpienia), któremu - obok umowy międzynarodowej określającej warunki wystąpienia Wielkiej Brytanii z Unii i „ramy” jej przyszłych stosunków z Unią (art. 50 TUE) - musi towarzyszyć zawarty między państwami członkowskimi UE (już bez Wielkiej Brytanii) traktat rewizyjny, na mocy którego z TFUE i TUE oraz unijnego prawa pochodnego wykreślone zostaną wszystkie postanowienia dotyczące Wielkiej Brytanii. Zapewne treść tego traktatu zostanie ograniczona do niezbędnego minimum, tj. dotyczyć będzie wyłącznie powyższego zabiegu, tym bardziej że najbardziej kontrowersyjne sprawy dadzą się rozwiązać w inny sposób: skład instytucji powiązany jest z „liczbą” państw członkowskich, w przypadku Parlamentu Europejskiego alokacja miejsc odbywa się na mocy decyzji Rady Europejskiej, a głosy ważone znikną od kwietnia 2017 r. jako forma subsydiarna podejmowania decyzji w Radzie UE większością kwalifikowaną. Sprawy związane z *Brexitem* zostaną więc uregulowane w „małym” traktacie rewizyjnym, który przyjmie formę protokołu dołączonego do Traktatów (na wzór niedawnych – protokołu hiszpańskiego i protokołu irlandzkiego). Nie należy spodziewać się, aby - ze względu na oczekiwanie sprawnego przebiegu *Brexitu* - ktokolwiek przyzwolił na obciążanie takiego traktatu sprawami kontrowersyjnymi, wymagającymi dłuższych i skomplikowanych negocjacji.

Drugi, znacznie poważniejszy asumpt dla rewizji Traktatów stanowiących podstawę UE dają prace nad ustanowieniem „rzeczywistej” UGiW, której wyrazem ma być „unia polityczna” utworzona na podstawie strefy euro. W ramach tej konstrukcji wprowadzony zostanie finalnie

własny budżet strefy euro, czemu towarzyszyć ma wyodrębnienie instytucjonalne strefy euro wobec „pozostałej” Unii. Wprowadzanie „skutecznego zarządzania” w strefie euro pokrywa się z wymogami znanej metody wspólnotowej, uzupełnionej radykalnym umocnieniem niezależności instytucji strefy euro (łącznie z Eurogrupą, przekształconą w odrębny skład Rady UE z kompetencjami prawodawczymi). Nie wnikając w szczegóły stwierdzić jedynie należy, że tego rodzaju transformacja strefy euro w „trzon” procesu integracji europejskiej będzie wymagała traktatu rewizyjnego.

Ramy czasowe dla finalizacji prac nad powyższą reformą Unii Europejskiej zarysowane są stosunkowo precyzyjnie: na wiosnę przyszłego roku (2017) Komisja Europejska ma przedstawić „Białą księgę” z propozycjami działań legislacyjnych na rzecz ustanowienia „rzeczywistej” UGiW, a - według przedłożonych planów - finalizacja prac miałaby nastąpić „do roku 2025”. Należy również brać pod uwagę, że *Brexit* bez wątpienia przyspieszy prace nad ustanawianiem „rzeczywistej” UGiW. Pozostaje natomiast otwarty najistotniejszy problem - w jakiej formie zmiany ustrojowe Unii Europejskiej zostaną przeprowadzone i jaki będą miały wpływ na przyszły ustrój całej Unii.

Wariant optymalny z punktu widzenia zachowania spójności ustrojowej całej Unii Europejskiej przedstawił ostatnio Andrew Duff<sup>10</sup>, sumując dotychczasowe propozycje transformacji strefy euro w „unię polityczną”. W tym ujęciu dostosowania ustrojowe w ramach całej Unii do ustanowienia „rzeczywistej” UGiW powinny być sprowadzone do niezbędnego minimum oraz powinny tym dostosowaniom towarzyszyć „klauzule otwartości”, umożliwiające przyłączenie się państw spoza członków strefy euro do podejmowanych poszczególnych środków, łącznie z utrzymaniem otwartości wejścia do strefy euro („rzeczywistej” UGiW). Dostosowania te powinny zostać wprowadzone do Unii Europejskiej na mocy „małego” traktatu rewizyjnego, mającego formę protokołu dołączonego do Traktatów stanowiących podstawę UE (a więc w formule wyżej wskazanej w kontekście *Brexitu*). Wariant taki zakłada jednak przyzwolenie wszystkich

---

<sup>10</sup> A. Duff, *The Protocol of Frankfurt: a new treaty for the eurozone*, European Policy Centre 2016.



państw członkowskich (nie tylko państw strefy euro), bowiem traktat rewizyjny (nawet „mały”) musi być ratyfikowany przez wszystkie państwa członkowskie UE.

W tym właśnie tkwi słabość powyższej koncepcji. W przypadku obstrukcji ze strony państwa lub państw spoza strefy euro w grę wchodzi warianty inne, prowadzące w mniejszym lub większym stopniu do fragmentacji ustrojowej Unii Europejskiej. Wariantem „łagodniejszym” byłoby wprowadzenie do art. 48 TUE zmienionej formy traktatu rewizyjnego, która umożliwiłaby wejście w życie traktatu rewizyjnego w odniesieniu do grupy państw członkowskich, które taki traktat ratyfikują (pozostałe państwa członkowskie pozostawałyby przy tym „co jest”, nie uczestnicząc w kolejnym etapie rozwoju Unii). Jednak i ten wariant, jak łatwo zauważyć, obciążony jest koniecznością uprzedniego zawarcia traktatu rewizyjnego zmieniającego postanowienia art. 48 TUE, wymagającego ratyfikacji przez wszystkie państwa członkowskie UE. Natomiast wariantem skrajnie niekorzystnym z punktu widzenia państw pozostających poza strefą euro byłoby zawarcie odrębnego „Traktatu euro” (*Eurotreaty*) poza systemem instytucjonalno-prawnym Unii Europejskiej. Droga taka została już przetarta przez Traktat ustanawiający Europejski Mechanizm Stabilności i Traktat o unii fiskalnej. Dalsze z niej korzystanie prowadziłoby wprost do formalnej fragmentacji procesu integracji europejskiej.

Niezależnie jednak od powyższych scenariuszy, przedłożenie projektu traktatu rewizyjnego, który zawierałby kompleksowe zmiany w „konstrukcji europejskiej”, wymaga w obecnych uwarunkowaniach uwzględnienia co najmniej trzech ważnych okoliczności:

(1) Wymaga dogłębnej znajomości ustroju „lizbońskiej Unii Europejskiej”. Traktat z Lizbony bowiem jest ukoronowaniem kilku dziesiątków lat prac nad spójną organizacją międzynarodową – Unią Europejską. Zawarte w nim rozwiązania są wynikiem skomplikowanych kompromisów, obciążonych licznymi zaszłościami historycznymi i uwarunkowaniami politycznymi. Z reguły próba ingerencji i ulepszenia

jednego z elementów pakietu lizbońskiego pociągnie za sobą reakcję łańcuchową i konieczność rozpoczęcia kompleksowych, złożonych negocjacji. Zarazem należy zdecydowanie odrzucić atrakcyjnie brzmiące tezy, że Traktat z Lizbony „należy do przeszłości”. Wręcz przeciwnie, dzięki sfinalizowaniu reformy lizbońskiej, Unia Europejska została skonfrontowana z poważnymi wyzwaniami ostatnich lat jako spójna organizacja międzynarodowa z elastycznym procesem decyzyjnym. Oczywiście, „lizbońska Unia Europejska” wymaga głębokich reform, ale - i tu również panuje pełna zgoda wśród miarodajnych europejskich ośrodków politycznych i naukowych - reformy te muszą być przeprowadzone w jej ramach instytucjonalno-prawnych, w zgodności z prawem UE. Inaczej spójność „konstrukcji europejskiej” zostanie wystawiona na szwank, kosztem - przypomnijmy - najmniej zamożnych państw członkowskich, do których należy Polska.

(2) Wymaga dogłębnej znajomości działań implementacyjnych podjętych w ostatnich latach w ramach pakietu lizbońskiego oraz znajomości przebiegu debaty nad zakresem pożądanych i koniecznych reform tego pakietu. Niezależnie bowiem od wyzwań związanych z kryzysem finansów publicznych w niektórych państwach strefy euro oraz z napływem do Unii wielkich fal uchodźców i migrantów ekonomicznych, trwa od chwili wejścia w życie Traktatu z Lizbony debata nad reformami ustroju Unii Europejskiej. W praktyce implementacyjnej okazało się, że w ramach „lizbońskiej Unii Europejskiej” możliwe stało się zdominowanie procesu decyzyjnego przez instytucję międzyrządową – Radę Europejską, kosztem instytucji mającej stać na straży unijnej solidarności. Istotny wpływ na rozwój takiej praktyki miała również formuła procesu decyzyjnego w toku przyjmowania środków (w tym międzyrządowych) na rzecz sanacji i konsolidacji strefy euro. Następstwem takiej „międzyrządowości” stało się m.in. zdominowanie procesu decyzyjnego przez największe państwa członkowskie, zwłaszcza Niemcy. Metoda międzyrządowa, która pierwotnie (w Traktacie z Maastricht) pomyślana była jako rozwiązanie przejściowe, stała się dominującym elementem unijnego procesu decyzyjnego. Powiązany jest z tym pogłębiający się problem, określany jako deficyt demokratyczny Unii, a w istocie dotyczący

coraz większego dystansu dzielącego struktury unijne od obywatela. Wszystkie te problemy były w ostatnich latach przedmiotem szczegółowej analizy, a różne warianty przewartościowania „konstrukcji europejskiej” leżą na stole negocjacyjnym.

(3) Trzecia wreszcie i najważniejsza okoliczność: debata nad głównym nurtem zmian ustrojowych Unii Europejskiej koncentruje się obecnie w ramach ustanawiania „rzeczywistej” UGiW, czyli w ramach strefy euro. Jak wyżej wspomniano, w tych ramach nastąpi w najbliższych latach gruntowne przewartościowanie „konstrukcji europejskiej”, które obejmie również całą (post-lizbońską) Unię Europejską. Polska jeszcze w okresie sprawowania rotacyjnej Prezydencji (w drugiej połowie 2011 r.) była liderem - nie należących do strefy euro - grupy państw członkowskich, która skutecznie czuwała nad zachowaniem spójności ustrojowej Unii w toku przyjmowania kolejnych środków na rzecz sanacji i konsolidacji strefy euro. Obecnie Polska taką rolę utraciła, a dodatkową obciążona jest groźbą wszczęcia formalnego postępowania - na podstawie art. 7 TUE - w sprawie przestrzegania zasady praworządności. Dochodzi do tego rezygnacja ze strategii włączenia się do strefy euro. Wszystko to sprawia, że Polska wyłączyła się z głównego nurtu debaty nad reformą ustrojową post-lizbońskiej Unii Europejskiej.

Jedynie uwzględnienie - co najmniej - powyższych trzech okoliczności mogłoby sprawić, że jakiegokolwiek propozycje zmian ustrojowych Unii Europejskiej ze strony polskiej miałyby szanse na zaistnienie w debacie ogólnoeuropejskiej. W przeciwnym razie „projekt traktatu” może co najwyżej odegrać doraźną rolę w międzypartyjnych dyskusjach wewnątrz krajowych. Przekonało się o tym na własnej skórze "Prawo i Sprawiedliwość" w 2007 r., w toku finalizacji prac nad Traktatem z Lizbony, gdy pochopne i źle przygotowane propozycje, ingerujące w formułę większości kwalifikowanej, zostały zdecydowanie odrzucone i tylko trzeźwości osądu ówczesnego Prezydenta RP, Lecha Kaczyńskiego, który odstąpił od tych propozycji, należy zawdzięczać, że Polska nie popadła wówczas w głęboką izolację polityczną.

## 5. Wniosek końcowy

Ewolucja ustrojowa Unii Europejskiej poczynając od Traktatu z Maastricht odwoływała się do koncepcji stopniowego rozwoju z wykorzystaniem różnych metod, w zależności od przyzwolenia politycznego państw członkowskich. W pierwotnym zamierzeniu metoda międzyrządowa miała stanowić jedynie środek przejściowy do objęcia danego obszaru metodą wspólnotową. W tym rozumieniu Traktat z Lizbony stanowi ukoronowanie ewolucji Unii Europejskiej - została ona przekształcona w spójną organizację międzynarodową (z pewnym ograniczeniem w odniesieniu do WPZiB) rządzoną metodą wspólnotową (obecnie unijną), choć Traktat z Lizbony nie ustrzegł Unii przed powrotem do "nowej międzyrządowości"<sup>11</sup>. Ustanawianie „rzeczywistej” UGiW nakierowane jest na osiągnięcie etapu „unii politycznej” – „skutecznego zarządzania” (metoda unijna uzupełniona niezależnością instytucji strefy euro) i ma położyć kres takiemu rozwojowi.

Podjęcie ewolucyjne - dominujące - zakłada, że zróżnicowanie wewnętrzne w Unii może być z punktu widzenia zagwarantowania spójności ustrojowej Unii Europejskiej zjawiskiem przejściowym, stopniowo bowiem wszystkie państwa członkowskie przystąpią do strefy euro (do „rzeczywistej” UGiW). Jest to scenariusz bardzo prawdopodobny. Jedno zastrzeżenie jest niemniej w tym kontekście niezbędne. W toku finalizacji ustanawiania „rzeczywistej” UGiW - „trzonu” procesu integracji europejskiej - na plan dalszy zejść interesy malejącej grupy państw nie zamierzających wejść do strefy euro. Złudne jest przy tym założenie, że mianownikiem spinającym całą Unię pozostanie unijny rynek wewnętrzny: przynależność do strefy euro w coraz większym stopniu wpływa bowiem na zakres efektywnego działania swobód rynku wewnętrznego, nie wspominając już o pespektywie rozwoju unijnych polityk.

---

<sup>11</sup> U. Puetter, *New Intergovernmentalism: The European Council and its President* (w:) *What Form of Government for the European Union and the Eurozone?* Edited by F. Fabbrini, E.H. Ballin and H. Somsen, Oxford and Portland, Oregon 2015, s. 268.

Ze wspomnianych na wstępie prac autora wynika jednoznaczny wniosek, podtrzymywany w niniejszym artykule: przynależność do strefy euro to nie tylko decyzja o charakterze gospodarczym, to przede wszystkim decyzja o charakterze politycznym, która rozstrzygnie w niedalekiej przyszłości o statusie danego państwa w procesie integracji europejskiej.

W interesie polskiej racji stanu leży podjęcie takiej strategicznej decyzji i jej jak najszybsza realizacja. Jest to decyzja strategiczna na miarę przystąpienia 1 maja 2004 r. do Unii Europejskiej, zaniedbanie podjęcia takiej decyzji byłoby zarazem najpoważniejszym politycznym błędem strategicznym od czasu przełomu politycznego 1989 r.

# **Wstęp<sup>1</sup> do książki**

## ***Główne kierunki reformy ustrojowej post-lizbońskiej Unii Europejskiej (2010-2017). Sanacja i konsolidacja strefy euro, Warszawa 2017***

Książka dostępna w Internecie w systemie *Open Access* na stronie: [www.janbarcz.prv.pl](http://www.janbarcz.prv.pl)

### **1. Reforma Unii Europejskiej: wyzwania dla polityki Polski**

W ostatnim ćwierćwieczu wystąpiło kilka ważnych okoliczności, które w zasadniczym stopniu wpłynęły na tempo i treść procesu integracji europejskiej. Połowa lat 80. przyniosła przezwycięzenie okresu Eurosklerozy i decyzje, które doprowadziły do pogłębienia liberalizacji w ramach wspólnego rynku (początek ustanawiania rynku wewnętrznego) oraz znaczącego poszerzenia zakresu tego procesu (ustanowienie Unii Europejskiej na mocy Traktatu z Maastricht) i określenia ram prawno-instytucjonalnych Unii Gospodarczej i Walutowej (w zmodyfikowanym na mocy Traktatu z Maastricht Traktacie ustanawiającym Wspólnotę Europejską).

Przełom polityczno-ustrojowy w państwach Europy środkowej i Wschodniej (rozpoczęty w latach 1989-1990) otworzył perspektywę ich przystąpienia do Sojuszu Północnoatlantyckiego oraz do Unii Europejskiej, prowadząc do tzw. dużego rozszerzenia Unii, sfinalizowanego w latach 2004 i 2007 i skutkującego bez mała podwojeniem liczby państw członkowskich. Radykalne poszerzenie zakresu przedmiotowego procesu integracji europejskiej wraz z paralelnym wzrostem liczby państw

---

<sup>1</sup> Wywody zawarte we *Wstępie* nawiązują do dwóch moich prac - artykułu: *Główne kierunki reformy ustrojowej Unii Europejskiej (aspekty instytucjonalno-prawne)*, Państwo i Prawo 2015, nr 7 (strony 23 - 55) oraz rozdziału: *Ustrojowa reforma Unii Europejskiej a miejsce Polski w Europie. Polska w modelu integracji elastycznej* (w:) *Wobec wyzwań jutra. Co myśłą Polacy i jak działają* (pod red. W. Morawskiego), Warszawa 2015.

członkowskich (przy czym państwa „nowe” w znakomitej większości budowały dopiero swoją pozycję gospodarczą, ustrojową i polityczną) doprowadziło z kolei do konieczności przeprowadzenia głębokiej reformy ustrojowej Unii Europejskiej, która - z jednej strony - podnosiłaby jej efektywność, przejrzystość i legitymację demokratyczną, z drugiej zaś strony - uwzględniała zwiększającą się różnorodność wśród państw członkowskich, gwarantując zarazem spójność procesu integracji europejskiej (ram instytucjonalno-prawnych UE).

Nie bez trudności (odrzuconie w połowie ubiegłego dziesięciolecia Traktatu konstytucyjnego) reformę tę sfinalizowano w Traktacie z Lizbony (podpisany 13 grudnia 2007 r., wszedł w życie 1 grudnia 2009 r.), który przede wszystkim przekształcał trójfilarową Unię Europejską w spójną organizację międzynarodową i umocnił elastyczność unijnego procesu decyzyjnego.

Z punktu widzenia „nowych” państw członkowskich, a zwłaszcza Polski, przeprowadzenie gruntownej reformy ustrojowej UE miało zasadnicze znaczenie. Bez bowiem takiej reformy trudno byłoby sfinalizować „duże” rozszerzenie Unii (pierwszy etap reformy, związany z tym rozszerzeniem został przeprowadzony na początku ubiegłego dziesięciolecia na mocy Traktatu z Nicei). Nawet jednak „rozszerzona” Unia, lecz bez przeprowadzenia gruntownej reformy ustrojowej, narażona byłaby na poważne turbulencje, które mogły prowadzić do niekontrolowanego zróżnicowania wśród państw członkowskich. Rozwój taki byłby szczególnie niekorzystny dla „nowych” państw członkowskich, zwłaszcza położonych w regionie Europy środkowej i Wschodniej, groził bowiem zaprzepaszczeniem głównego sensu włączenia się przez te państwa w „konstrukcję europejską”, stojącą na straży demokracji, przestrzegania praw człowieka, gospodarki rynkowej i bezpieczeństwa politycznego<sup>2</sup>.

---

<sup>2</sup> Warto przypomnieć w tym kontekście główną tezę z przemówienia ówczesnego Ministra Spraw Zagranicznych, Krzysztofa Skubiszewskiego, zawartą w przemówieniu wygłoszonym 21 związków dotyczy sfery politycznej naszego szeroko pojętego bezpieczeństwa. Dzisiejsze związki ze Wspólnotą i jutrzejsze do niej wejście przesądza o stabilizacji naszego bezpieczeństwa. Wspólnota była bowiem od początku, i nadal pozostaje, przedsięwzięciem politycznym. Nasze stowarzyszenie, nasze dążenie do członkostwa ma przede wszystkim charakter polityczny. Chodzi nam o to, podobnie jak to miało

Ocena reformy wprowadzonej na mocy Traktatu z Lizbony w tym kontekście była jednoznacznie pozytywna<sup>3</sup>. Traktat ten ustanowił solidny wspólny mianownik instytucjonalny, umacniający spójność Unii jako organizacji międzynarodowej, zwiększając jednocześnie elastyczność wewnętrznej konstrukcji Unii, co wychodziło naprzeciw pogłębiającemu się różnicowaniu wśród państw członkowskich (które należy uznać za zjawisko obiektywne procesu integracji europejskiej). Jeśli chodzi o status Polski, to - w tych wspólnych ramach - Traktat z Lizbony gwarantował jej solidną pozycję, odpowiadającą jej potencjałowi jako państwa członkowskiego<sup>4</sup>.

Zarazem jednak już wówczas jednoznacznie zdiagnozowano nową ważną okoliczność, która zaczęła stymulować ewolucję procesu integracji - trwający od kilku lat kryzys finansowy w niektórych państwach strefy euro, który zagroził stabilności tej strefy jako całości. Nie bez racji implikacje tego kryzysu określane są obecnie jako najpoważniejsze wyzwanie z jakim

---

miejsce w przypadku Grecji, Hiszpanii i Portugalii, aby raz na zawsze oddalić od nas widmo totalitaryzmu oraz zapewnić przyszłość demokracji w naszym kraju. Dzięki maja 1992 r. w Sejmie, w związku z procedurą ratyfikacji układu stowarzyszeniowego:

„Dyskutując o naszych związkach ze Wspólnotą, mówimy przede wszystkim o sprawach gospodarczych. Pamiętajmy jednak, że istota tych traktatów, które legły u podstaw Wspólnoty, dzięki swojej działalności, Wspólnoty są dzisiaj, obok Stanów Zjednoczonych, bastionem demokracji na świecie.

Z drugiej strony idzie o zapewnienie naszemu krajowi bezpiecznego miejsca w Europie. Cel ten jest dla nas ważniejszy niż dla krajów, które są dzisiaj członkami Wspólnoty. Nie trzeba przypominać, że w ciągu dwóch ostatnich stuleci zagrożone były nie tylko granice Polski, nie tylko jej niepodległość, ale zagrożone było istnienie narodu. Stowarzyszenie ze Wspólnotą będzie dla nas gwarancją, podobnie jak dla innych krajów członkowskich, nie tylko rozwoju gospodarczego i społecznego, przede wszystkim będzie gwarancją zachowania i promieniowania naszej egzystencji narodowej”.

K. Skubiszewski, *Polityka zagraniczna i odzyskanie niepodległości. Przemówienia, oświadczenia, wywiady 1989-1993*, Warszawa 1997, s. 225/226.

<sup>3</sup> J. Barcz, *Polska w Unii Europejskiej po reformach wprowadzonych na mocy Traktatu z Lizbony* (w:) *Powiązania zewnętrzne. Modernizacja Polski* (red. W. Morawski), Warszawa 2012, s. 257.

<sup>4</sup> Tamże, s. 257.



konfrontowany jest proces integracji europejskiej od czasu ustanowienia Wspólnot Europejskich<sup>5</sup>.

Podjęmowane na rzecz sanacji i konsolidacji strefy euro działania koncentrowały się w przeważającej mierze wyłącznie na tej strefie, a część z nich (Traktat ustanawiający Europejski Mechanizm Stabilności i Traktat o unii fiskalnej) ma charakter umów międzynarodowych, zawartych poza ramami instytucjonalno-prawnymi Unii. Co prawda podjęte i nadal podejmowane działania są świadectwem wielkiej determinacji politycznej najważniejszych państw strefy euro, nakierowanej na utrzymanie całego projektu, niemniej jednak są też wyrazem postępującego, wewnętrznego różnicowania się Unii Europejskiej, zaczynającego balansować na granicy jej fragmentacji.

Diagnoza prowadzonej przez Polskę wobec nowych wyzwań polityki (na początku obecnego dziesięciolecia) była zróżnicowana: „W obliczu tego rozwoju ujawniły się negatywne następstwa niezdecydowanej polityki Polski wobec wejścia do strefy euro, motywowanej przesileniami w polityce wewnętrznej. W konsekwencji pogłębia się niedobre dla Polski zjawisko: aspiracje (zasadne) do pełnienia poważnej roli w unijnym procesie decyzyjnym rozmijają się coraz wyraźniej z oddalającą się perspektywą wejścia do strefy euro. Odwlekanie decyzji krajowej w tej kwestii nie tylko prowadzi do marginalizacji Polski w unijnym procesie decyzyjnym, lecz również grozi pogłębieniem takiej marginalizacji.”<sup>6</sup>. Z drugiej jednak strony nie można odmówić skuteczności ówczesnej polityki polskiej (zwłaszcza w okresie sprawowania przez Polską Prezydencji w Radzie UE drugiej połowie 2011 r.), nakierowanej na zachowanie spójności między emancypującą się strefą euro a Unią jako całością.

---

<sup>5</sup> P. Craig, *The Financial Crisis, the EU Institutional Order and Constitutional Responsibility* (w:) *What Form of Government for the European Union and the Eurozone* (ed. by F. Fabbrini, E.H. Ballin and H. Somsen), Oxford and Portland, Oregon 2015, s. 17.

<sup>6</sup> Tamże, s. 258.

Ówczesna polityka Polski opisywana była w języku polityczno-prasowym stosunkowo trafnie trzema terminami: jako polityka „trzymania nogi między drzwiami”, „kłusowania wzdłuż jadącego coraz szybciej pociągu euro” i polityka „pozycji szpagatu”<sup>7</sup>. Trafnie zarazem terminy te oddawały zasadniczą słabość tego kierunku polskiej polityki: „Opisywane pozycje, oddające istotę strategii Polski, nie należą bowiem do najwygodniejszych: trzymanie nogi między drzwiami, zwłaszcza jeśli napór staje się coraz mocniejszy, staje się bolesne i zmusza do cofnięcia nogi: kłusowanie wzdłuż pociągu na dłuższą metę nie jest możliwe, tym bardziej że pociąg euro kiedyś zacznie przyspieszać; w końcu pozycja szpagatu, choć wygląda efektownie, może być jedynie krótkotrwałym elementem programu ćwiczeń. Ujmując rzecz zwięźle ... obecna strategia Polski może być skutecznie realizowana w wymiarze krótkoterminowym, z pewnością zaś nie jest ona do utrzymania w średnim- i długim wymiarze”<sup>8</sup>.

Nie trzeba dodawać, że przyjęty przez rząd „Prawa i Sprawiedliwości” - po wyborach parlamentarnych w końcu 2015 r. - jawnie eurosceptyczny kurs, istotne problemy w przestrzeganiu praworządności w polityce krajowej oraz rozdmuchanie nastrojów ksenofobicznych na niespotykaną skalę, przyczyniają się do narastającej marginalizacji Polski w ramach Unii Europejskiej.

## **2. Ogólne uwarunkowania reformy ustrojowej Unii Europejskiej**

Jak wyżej wspomniano, po dogłębnych dyskusjach i trudnym procesie politycznym (odrzućenie Traktatu konstytucyjnego) udało się sfinalizować ważny etap reformy ustrojowej Unii w Traktacie z Lizbony (który – przypomnijmy - wszedł w życie 1 grudnia 2009 r.). Niemniej implementacja reform pakietu lizbońskiego została przysłonięta wyzwaniem, jakie pojawiły się w związku z kryzysem finansowym w niektórych państwach strefy euro, który groził zachwianiem stabilności tej strefy jako całości, wraz trudnymi do przewidzenia implikacjami dla całej Unii. Działania jakie

---

<sup>7</sup> J. Barcz, *Spójność Unii Europejskiej a sanacja i konsolidacja strefy euro*, Sprawy Międzynarodowe 2013, nr 2.

<sup>8</sup> Tamże.

podjęto na rzecz sanacji a następnie konsolidacji strefy euro ujawniły - z jednej strony – narastający problem wewnętrznego zróżnicowania wśród państw członkowskich UE (przynależności do różnych kręgów decyzyjnych, o różnym statucie wewnątrz-unijnym), z drugiej zaś strony - podejmowane i proponowane środki wyraźnie zmierzają do dalszej emancypacji strefy euro w ramach UE, a nawet pojawił się problem jej pewnej autonomizacji w stosunku do Unii, a tym samym fragmentacji procesu integracji europejskiej. Problem ten stał się tym bardziej istotny z prawnego punktu widzenia, że część środków na rzecz sanacji i konsolidacji strefy euro przyjęto poza ramami instytucjonalno-prawnymi UE: przede wszystkim Traktat ustanawiający Europejski Mechanizm Stabilności (TEMS) i Traktat o stabilności, koordynacji i zarządzaniu w UGiW – Traktat o unii fiskalnej (TUF). Sięgnięto więc do tzw. metody schengenńskiej, co zawsze balansuje na krawędzi przestrzegania zasady lojalności. Mimo że Trybunał Sprawiedliwości UE orzekł w wyroku z 27 listopada 2012 r. w sprawie C-370/12 Pringle o zgodności podjętych środków międzyrządowych z prawem UE<sup>9</sup>, problem sięgnięcia to takich środków w przyszłości pozostaje otwarty.

Obecny stan regulacji prawnych, nakierowanych na reformę UE, daje stosunkowo mocny punkt odniesienia dla skonkretyzowania uwarunkowań debaty nad dalszym rozwojem ustrojowym Unii. Ustanowiono bowiem trwałe mechanizm wsparcia finansowego dla państw strefy euro (Europejski Mechanizm Stabilności), umocniono Pakt Stabilności i Wzrostu, stojący na straży przestrzegania kryteriów konwergencyjnych oraz podniesiono efektywność zarządzania gospodarczego (akty unijnego prawa pochodnego przyjęte w ramach Sześciopaku i Dwupaku oraz Traktat o unii fiskalnej)<sup>10</sup>, w końcu sfinalizowano prace i przyjęto większość aktów unijnego prawa pochodnego stanowiących podstawę dla unii bankową.

---

<sup>9</sup> Por. Jan Barcz, *Środki międzyrządowe konsolidujące strefę euro (w świetle wyroku Trybunału Sprawiedliwości UW w sprawie Pringle)*, Państwo i Prawo 2013, nr 8.

<sup>10</sup> Wszystkie te dokumenty zawarte są w: *Reforma strefy euro Unii Europejskiej. Na drodze do sanacji i konsolidacji*. Wybór dokumentów. Wybór, wstęp i opracowanie J. Barcz, Warszawa 2013.

Do uwarunkowań, mających zasadniczy wpływ na debatę nad dalszym rozwojem ustrojowym Unii Europejskiej, zaliczyć można przede wszystkim następujące okoliczności:

- **Po pierwsze** - jest rzeczą zrozumiałą, że obecna debata nad przyszłością ustrojową Unii Europejskiej koncentruje się na dalszej reformie strefy euro oraz na wpływie podejmowanych w tych ramach środków na spójność Unii (wiodącym problemem jest z jednej strony wyznaczenie tempa i kierunku reformy ustrojowej Unii Europejskiej, z drugiej zaś zróżnicowanie wewnętrzne UE, a nawet jej fragmentacja). Towarzyszą temu często stwierdzenia, że „Unia lizbońska” należy do przeszłości<sup>11</sup>. W moim pojęciu założenie takie jest błędne: Traktat z Lizbony wprowadził fundamentalną reformę ustrojową, przekształcając Unię trójfilarową w spójną organizację międzynarodową, z elastycznym procesem decyzyjnym i koherentną strukturą instytucjonalną; nie znaczy to oczywiście, że „Unia lizbońska” nie będzie podlegać dalszym reformom ustrojowym, co *notabene* konsekwentnie przebiega w ramach implementacji Traktatu z Lizbony. Reforma ustrojowa Unii będzie więc kontynuowana w ramach „Unii lizbońskiej”, koncentrując się - w jednej płaszczyźnie - na implementacji Traktatu z Lizbony, w drugiej zaś - na reformie strefy euro (z oddziaływaniem na ustrój całej Unii). W rozważanych dalej projektach, mimo znaczącego zróżnicowania propozycji, dominuje jednoznacznie przekonanie, że skuteczna reforma procesu integracji europejskiej powinna przebiegać w ramach Unii Europejskiej, a nie poza nią<sup>12</sup> (choć oczywiście należy mieć na uwadze zagrożenie fragmentacją procesu integracji europejskiej);

---

<sup>11</sup> Por. na przykład przebieg dyskusji podczas debat zorganizowanych w 2013 r. na zaproszenie ówczesnego Prezydenta RP, Bronisława Komorowskiego: *Przyszłość Europy. Polska perspektywa* (debaty na zaproszenie Prezydenta RP), Warszawa 2014.

<sup>12</sup> *Shaping the Future: Europe's New Voices*. A Communique. Proceedings from a political seminar held in Berlin on 7-8 November 2013. Edited by Ch. Rosselli. Istituto Affari Internazionali. Documenti IAI 12/13 December 2013.

- **Po drugie** - jak łatwo zauważyć, w obecnej dyskusji nie pojawiają się w zasadzie katastroficzne wizje rozpadu strefy euro, czy nawet rozpadu Unii Europejskiej. Autorzy takich koncepcji<sup>13</sup>, podejmowanych zapewne pod wpływem niezmiernie trudnej sytuacji, jaka związana była z kryzysem finansowym w niektórych państwach strefy euro oraz błędów popełnionych przy ustanawianiu UGiW, nie docenili woli politycznej państw członkowskich (w tym wiodących państw strefy euro) nakierowanej na utrzymanie i konsolidację strefy euro oraz spójności procesu integracji europejskiej i efektywności Unii Europejskiej jako wspólnoty prawnej. Z obecnej perspektywy można sformułować diagnozę, że kryzys finansowy w strefie euro wpłynął raczej na determinację państw członkowskich w sprawie pogłębienia procesu integracji europejskiej oraz - co ważniejsze - również na determinację w przeprowadzeniu reform wewnętrznych, niezbędnych dla podniesienia konkurencyjności poszczególnych państw i Unii jako całości (por. na przykład program zawarty w Pakcie Euro Plus);
- **Po trzecie** - w obecnej debacie nastąpiło też chyba „otrzeźwienie wizjonerskie“. Projekty, które postulowałyby zbudowanie na podstawie Unii Europejskiej *quasi*-państwowej federacji europejskiej należą do wyjątków<sup>14</sup>, natomiast wyraźnie zaczyna być respektowany charakter prawny procesu integracji europejskiej (dawnej Wspólnot, obecnie Unii Europejskiej), którego istota nie polega na procesie państwowotwórczym, lecz „stanowi przykład wyjątkowej, przemyślanej i nader udanej zinstytucjonalizowanej współpracy

---

<sup>13</sup> W Polsce jednoznacznie w tym kierunku wypowiedział się S. Kawalec (*Przyszłość Europy. Polska perspektywa ...*). Również: S. Kawalec, E. Pytlarczyk, *How to Contain Risks Throughout the Process of the Eurozone Dismantlement and Rebuild Confidence in the Future of the European Union*. Paper for 10th EUROFRAME Conference on Economic Policy Issues in the European Union. Organized by the EUROFRAME group of Research Institutes in cooperation with National Bank of Poland. 24 May 2013, Warsaw.

<sup>14</sup> Por. na przykład: R. Godino, F. Verdier, *Heading towards a European Federation. Europe's last Chance*. Notre Europe. Jacques Delors Institute. Policy Paper 105, 11 February 2014.

międzynarodowej<sup>15</sup> (czyli między państwami), ujętej w organizację międzynarodową kreowaną przez państwa (czasami ostrożnie opisywaną jako „rozwinęta forma organizacji międzynarodowej, która wykazuje cechy charakterystyczne dla federacji w stadium embrionalnym”<sup>16</sup>). Zauważyć też należy, że w niedalekiej przeszłości „zapędy federalistyczne” przyniosły więcej szkody niż pożytku, przyczyniając się walcie do upadku reformy UE wynegocjowanej w ramach Traktatu konstytucyjnego (który bezpodstawnie, niemniej w debacie publicznej skierowanej przeciwko Traktatowi skutecznie, interpretowano jako wyraz „federalizacji” Unii). Nawiązywanie do „tendencji federalistycznych” w obecnej debacie wymaga wielkiej ostrożności i precyzji, ponieważ łatwo jest pomieszać (w wyniku niefrasobliwości terminologicznej, niewiedzy lub intencjonalnie) państwotwórczy proces federacyjny (który w ramach procesu integracji europejskiej z pewnością obecnie miejsca nie ma) z przejmowaniem przez organizację międzynarodową pewnych zasad wywodzących się z idei federalizmu – na przykład zasady subsydiarności, zasady proporcjonalności, pewnych zasad dotyczących podziału kompetencji między częściami składowymi a całością), co w Unii Europejskiej występuje, lecz nie zmienia charakteru Unii jako organizacji międzynarodowej kreowanej przez państwa;

- **Po czwarte** - obecną debatę nad reformą ustrojową UE należy analizować również (a może przede wszystkim) w świetle ewolucji zasadniczego celu integracji europejskiej oraz jej uwarunkowań międzynarodowych. Zasadniczy cel integracji europejskiej, nakierowany początkowo - w świetle tragicznych doświadczeń II wojny światowej - na zapewnienie trwałej pokojowej współpracy między

---

<sup>15</sup> A. Menon, *Europa: stan Unii*, Warszawa 2013, s. 226.

<sup>16</sup> Tak D. Wyatt i A. Dashwood, cyt. za: B. de Witte, *Unia Europejska jako międzynarodowy eksperyment prawny* (w:) G. de Burca, J.H.H. Weiler, *świat europejskich konstytucjonalizmów*, Centrum Europejskie Natolin, Warszawa 2014, s. 76.

państwami Europy Zachodniej oraz równowagi - w ramach podziału ideologicznego - w stosunku do ZSRR, od początku lat 90. nakierowany został - po zmianach polityczno-ustrojowych w EŚiW - na zjednoczenie Kontynentu europejskiego („duże” rozszerzenie UE). Początek XXI wieku, wyłanianie się różnych centrów decyzyjnych w globalnym świecie, przynosi kolejną reorientację zasadniczego celu integracji europejskiej, która musi sprostać wyzwaniom wewnętrznym (zrównoważenia efektywności gospodarki rynkowej i wymiaru społecznego UE) oraz zapewnić „Europie” miejsce w powstającym „uzgadnianym porządku globalnym” (*a new consensual global order*)<sup>17</sup>. Zakłada to przede wszystkim umocnienie konkurencyjności gospodarki „Europy” w skali światowej oraz zwartości w zewnętrznych działaniach politycznych;

- **Po piąte** - kolejnym, istotnym czynnikiem, który bez wątpienia ma wpływ na ewolucję procesu integracji europejskiej jest powrót Rosji do polityki imperialnej, co znalazło wyraz w aneksji Krymu<sup>18</sup> i czynnym stymulowaniu kryzysu na Ukrainie, przy łamaniu zasadniczych norm ładu międzynarodowego<sup>19</sup>. Głębokość oddziaływania tego czynnika na kierunek ewolucji Unii Europejskiej jest obecnie trudny do oceny: powrót Rosji do polityki imperialnej może przyczynić się do umocnienia spójności Unii, przełamania impasu w budowie Wspólnej Polityki Zagranicznej i Bezpieczeństwa i redefinicji Partnerstwa Wschodniego, które wyrażałoby się przede wszystkim w zdecydowanym umocnieniu programów wsparcia dla europejskiej opcji Ukrainy (i pozostałych państw, które podpisały

---

<sup>17</sup> N. Tocci, G. Faleg, *Towards a More United and Effective Europe: A Framework for Analysis, Imagining Europe*. Istituto Affari Internazionali. Documenti, No. 1 October 2013, s. 2.

<sup>18</sup> Por. *Opinia Doradczego Komitetu Prawnego przy Ministrze Spraw Zagranicznych RP w sprawie przyłączenia Półwyspu Krymskiego do Federacji Rosyjskiej w świetle prawa międzynarodowego*, Państwo i Prawo 2014, nr 9, s. 109 i nast.

<sup>19</sup> Por. J. Kranz, *Imperialism, the Highest Stage of Sovereign Democracy: Some Remarks on the Annexation of Crimea by Russia*, Archiv des Völkerrechts 2014, Heft 2, s. 205 i nast.

układy stowarzyszeniowe nowej generacji - Mołdowy i Gruzji). Może jednak również pogłębić (wyraźnie rysujące się) różnice stanowisk wśród państw członkowskich UE, co w najlepszym razie na długie lata „zamrozi” rozwój WPZiB UE, osłabi radykalnie rolę Unii w międzynarodowych stosunkach europejskich i globalnych oraz stymulować będzie pogłębianie się podziałów w Unii w innych obszarach: następstwem może być m.in. całkowite „rozchwianie” polityczne regionu Europy środkowej i Wschodniej. Nie trzeba dodawać, że ten ostatni wariant byłby dla Polski szczególnie niekorzystny;

- **Po szóste** - uruchomiony formalnie 30 marca 2017 r. *Brexit*, czyli proces wystąpienia Zjednoczonego Królestwa z Unii Europejskiej nie ma bezpośredniego wpływu na reformę strefy euro, Zjednoczone Królestwo nie należało bowiem do tej strefy. Niemniej *Brexit* ma istotny wpływ pośredni na reformę strefy euro. Uwagę należy zwłaszcza zwrócić na dwa aspekty takiego oddziaływania:
  - *Brexit* przyczynia się do zwiększenia determinacji najważniejszych państw strefy euro (Francji i Niemiec), nakierowanej na realizację reformy (Zjednoczone Królestwo było bowiem jedynym „dużym” państwem, które poza tą strefą pozostawało); obecnie nic nie stoi na przeszkodzie, aby zreformowana strefa euro stała się głównym wyznacznikiem reformy całej Unii Europejskiej;
  - Polska co prawda umiejętnie w przeszłości przyczyniała się do budowania koalicji państw nie należących do strefy euro, która w miarę skutecznie czuwała nad zachowaniem spójności ustrojowej Unii Europejskiej w toku realizacji kolejnych etapów reformy strefy euro, niemniej państwem odgrywającym w tej koalicji zasadniczą rolę było Zjednoczone Królestwo (wyrazem tego były gwarancje zawarte w Nowym Porozumieniu, które miało ułatwić pozostanie Zjednoczonego Królestwa w Unii)<sup>20</sup>;

---

<sup>20</sup> Por. J. Barcz, *Unia Europejska a Wielka Brytania - prawne aspekty porozumienia nakierowanego*



wraz z uruchomienie *Brexitu* Zjednoczone Królestwo nie ogrywa już w tej dziedzinie żadnej roli.

Przyjmując, jak wspomniano wyżej, że efektywna reforma ustrojowa powinna zostać przeprowadzona w ramach Unii Europejskiej, zasadnie wskazuje się (z instytucjonalnego punktu widzenia) na dwie podstawowe kwestie, które powinny stać w centrum uwagi w toku realizacji rozważanych reform<sup>21</sup>:

- **po pierwsze** - na racjonalność zakresu kompetencji powierzonych przez państwa członkowskie na rzecz UE (zakres przedmiotowy procesu integracji europejskiej), ale zarazem - w zakresie tych kompetencji - na konieczność radykalnego podniesienie efektywności działania Unii;
- **po drugie** - na problem umocnienia legitymacji demokratycznej procesu integracji europejskiej<sup>22</sup>, tj. na konieczność znacznie mocniejszego powiązania (w tym przede wszystkim również w dziedzinie odpowiedzialności) między Unią Europejską a jej państwami członkowskimi, których „własnością“ i „narzędziem“ jest Unia<sup>23</sup>; stąd też, po pozytywnych doświadczeniach związanych z rozwiązaniami wprowadzonymi na mocy Traktatu z Lizbony, coraz większą wagę słusznie przypisuje się wzmocnieniu roli parlamentów narodowych państw członkowskich w sprawach unijnych (również w kontekście reformy strefy euro).

---

na zapobiegnięcie *Brexitowi*, *Europejski Przegląd Sądowy* 2016, nr 4.

<sup>21</sup> A. Menon, *Europa: stan Unii ...*, s. 227 i nast.

<sup>22</sup> Por. J. Kranz, *Gibt es ein Demokratiedefizit in der Europäischen Union?*, *Archiv des Völkerrechts* 2013, Heft 4, s. 403 i nast.

<sup>23</sup> A. Menon, *Europa: stan Unii ...*, s. 236 i 240.

### 3. Szczególne wyzwanie: narastające zróżnicowanie wewnętrzne w Unii Europejskiej

W niniejszej książce przyjmuje się za punkt wyjścia debaty nad kierunkami reform ustrojowych Unii Europejskiej konieczność dopełnienia reform „pakietu lizbońskiego”, stanowiących obecnie podstawowy, wspólny mianownik utrzymania wewnętrznej spójności i sprawności Unii oraz punkt wyjścia umacniania jej pozycji międzynarodowej. Zarazem jednak należy podzielić ocenę, że ze względu na głębokie zróżnicowanie uwarunkowań politycznych poszczególnych państw członkowskich oraz równie głębokie zróżnicowanie ich wydolności (zasobów, jakimi dysponują) do przeszłości należy przyjmowane dotychczas proste założenie, stosownie do którego coraz ściślej zjednoczona (coraz bardziej spójna) Unia Europejska równoznaczna będzie z Unią coraz bardziej efektywną (*the simple equation „a more united EU equals a more effective EU”*)<sup>24</sup>.

Wewnętrzne zróżnicowanie w Unii Europejskiej stało się już faktem („uruchomienie” procedur wzmocnionej współpracy, strefa Schengen, czy - przede wszystkim - strefa euro z ustanowioną unią bankową jest tego najbardziej jednoznacznym przykładem), a zróżnicowanie procesu integracji będzie się pogłębiać, tym bardziej jeśli weźmiemy pod uwagę - z jednej strony - narastające różnice interesów między państwami członkowskimi, z drugiej zaś strategię rozszerzenia Unii z perspektywą akcesu państw Bałkanów Zachodnich, a w dalekiej perspektywie - takich państw jak Turcja czy Ukraina.

Narastające, wewnętrzne zróżnicowanie w ramach Unii Europejskiej należy więc przyjąć jako trwałą, strukturalną cechę procesu integracji europejskiej, która musi być uwzględniana w toku poszukiwania modelu spójnej Unii, umacniającej swoją efektywność. Zgodzić należy się w założeniem, że z ustrojowego punktu widzenia centralną rolę w takich poszukiwaniach odgrywać będą „pieczołowicie wypracowane mechanizmy

---

<sup>24</sup> N. Tocci, G. Faleg, *Towards a More United and Effective Europe ...*, s. 6.

instytucjonalne” (*carefully crafted institutional mechanisms*)<sup>25</sup>, które powinny zapewniać - z jednej strony - sprawne funkcjonowanie „centrów” pogłębionej integracji, a zarazem gwarantować spójność całej Unii poprzez ustanowienie efektywnych procedur współdziałania państw należących do owych „centrów” z państwami pozostającymi poza nimi (na peryferiach), niezależnie od tego czy państwa takie zamierzają dołączyć do „centrów”, czy też pozostawać na trwale poza nimi.

Odrębnym wyzwaniem instytucjonalnym pozostaje stworzenie specjalnych rodzajów członkostwa dla państw kandydujących (czy rozważanych w tym kontekście w odległej perspektywie), które mają małe szanse na pełne włączenie nawet w podstawowy zakres *acquis* unijnego, tak ze względu na swoją specyfikę gospodarczo-polityczną, jak również ze względu na brak przyzwolenia ze strony części obecnych państw członkowskich (przede wszystkim Turcja i Ukraina), a ich całkowite „odrzućenie” ze strony Unii byłoby w wymiarze strategicznym bez wątpienia dla „Europy” szkodliwe.

Istota jednak wyzwań, z jakimi obecnie konfrontowana jest Unia Europejska i jej państwa członkowskie nie koncentruje się jedynie na strefie euro<sup>26</sup>, lecz dotyczy narastających rozbieżności między państwami członkowskimi w innych fundamentalnych sprawach, przy czym pod znakiem zapytania stawiany jest również dotychczasowy „wspólny mianownik” aksjologiczny procesu integracji europejskiej - zasada praworządności, odwołująca się do zasady trójpodziału władz i zasady państwa prawnego.

Oczywiście, przynależność do strefy euro pozostaje w centrum problemu. Wspólny pieniądz wpływa bowiem zarówno na intensywność działania swobod rynku wewnętrznego (między bajki włożyć można koncepcje, że pozostając poza strefą euro jedynie na unijnym rynku wewnętrznym utrzyma się „jak dotychczas” wszystkie wynikające stąd

---

<sup>25</sup> Tamże, s. 10.

<sup>26</sup> Na ten temat: J. Barcz, *Polish Policy in the Context of the Euro Area Reform*, *Yearbook of Polish European Studies* 2013 vol. 16.

profity), jak i na polityczny proces decyzyjny w UE oraz na kształtowanie stosunków zewnętrznych, czyli relacje z państwami trzecimi. Nie mówiąc już o tym, że ustanowienie odrębnego budżetu strefy euro wraz z reformą ogólnego budżetu UE zmieni radykalnie status dotychczasowych beneficjentów.

Na powyższe wyzwanie nakładają się - jak wspomiano wyżej - coraz wyraźniejsze różnice w podejściu w innych fundamentalnych dziedzinach:

- tempa zaczyna nabierać ustanawianie - w ramach WPZiB - wspólnej polityki obronnej<sup>27</sup>, przy czym jej merytoryczną podstawą będzie tworzący się wspólny rynek obrony, tj. przede wszystkim zacieśnianie współdziałania przemysłów obronnych; na rozwój innowacyjności w tej dziedzinie Unia przeznaczy poważne kwoty (Europejski Fundusz Obronny); udział więc w budowie wspólnego rynku obronnego oraz współpracy europejskiego przemysłu obronnego jest przesłanką *sine qua non* udziału w budowaniu wspólnej europejskiej obrony;
- rysuje się coraz wyraźniej klub najbardziej zamożnych państw, który pod hasłem „społecznego wymiaru” rynku wewnętrznego dąży do ochrony swojego rynku pracy (problem pracowników delegowanych); przynależność tych państw do strefy euro sprzyjać będzie stopniowemu ograniczaniu swobody przepływu pracowników oraz innych swobód do tej strefy;
- narastają sprzeczności co do rozumienia zasady solidarności w kontekście rozwiązania problemu napływu na terytorium UE uchodźców i migrantów ekonomicznych, połączone z niebezpieczną eskalacją nastrojów ksenofobicznych, bezrefleksyjnie wykorzystywanych dla potrzeb wewnątrz- politycznych; w przypadku braku ustalenia wspólnego, solidarnego mechanizmu w ramach całej UE, nie można wykluczyć ustanowienia wzmocnionej współpracy w tej

---

<sup>27</sup> Komisja Europejska. *Komunikat prasowy w sprawie uruchomienia Europejskiego Funduszu Obronnego*, Bruksela, 7 czerwca 2017 r.

dziedzinie w grupie państw najbardziej narażonych na napływ uchodźców i migrantów ekonomicznych, czemu towarzyszyć będą własne programy integracyjne, wzmożona ochrona na własnych granicach zewnętrznych (również w ramach UE) oraz odpowiednia modyfikacja reżimu Schengen (z jakąś formą kontroli na dotychczas wewnętrznych granicach);

- *last but not least* zaostrza się konflikt w sprawie przestrzegania (przede wszystkim przez takie państwa jak Polska i Węgry) praworządności, czyli nie respektowania wspólnego katalogu aksjologicznego, który dotychczas tworzył fundament procesu integracji europejskiej; nie należy spodziewać się, że „sprawa wygaśnie”, Unia jednoznacznie trzyma się swoich korzeni aksjologicznych i jednoznacznie potwierdza, że przestrzeganie praworządności - w tym przede wszystkim zasady państwa prawa, trójpodziału władz jest przesłanką pełnego uczestnictwa w „konstrukcji europejskiej”; europejskie mechanizmy kontroli w tej dziedzinie wobec państw członkowskich są co prawda ostrożne i powolne, jednak odchodzenie od przestrzegania praworządności przyniesie w następstwie drastyczne osłabienie wydolności koalicyjnej takich państw w unijnym procesie decyzyjnym oraz ich narastającą izolację polityczną.

Dopiero nałożenie się kół skupiających określone państwa członkowskie, względnie wskazujących na wyłączenie się pewnych państw członkowskich z określonych obszarów integracyjnych, może pomóc w sprecyzowaniu grupy państw, które coraz wyraźniej pozostają poza „trzonem” procesu integracji europejskiej oraz państw, które taki „trzon” zaczynają tworzyć.

Skala wyzwań stojących obecnie przed procesem integracji europejskiej oraz przed państwami członkowskimi UE jest więc olbrzymia, a odpowiedź na te wyzwania zadecyduje o dalszym kierunku rozwoju tego procesu, o miejscu w nim poszczególnych państw. Zjednoczone Królestwo wybrało *Brexit* - drogę opuszczenia UE. Nie brak głosów w „starej” Unii, że „duże”

rozszerzenie sfinalizowano „na wyrost”, przyjmując do Unii państwa nie przygotowane do członkostwa i bez nawyku i umiejętności wypracowania wspólnego kompromisu. Gra toczy się więc obecnie o dużą stawkę. Ze względu na położenie geopolityczne, zwłaszcza bezpośrednie sąsiedztwo ze „zdestabilizowanym, nieobliczalnym Wschodem”, jej wynik jest szczególnie istotny dla Polski.

#### **4. Stan debaty nad reformą ustrojową Unii Europejskiej**

Jak już wspomniano, debata na temat niezbędnych w związku z powyższymi wyzwaniami, zwłaszcza zaś koniecznością sanacji i konsolidacji strefy euro, reform ustrojowych Unii Europejskiej nabrała w ostatnich latach tempa.

Szczególnym punktem odniesienia dla analizy w niniejszej książce są przede wszystkim oficjalne stanowiska instytucji unijnych, zwłaszcza Komisji Europejskiej. Podstawowe znaczenie ma Komunikat Komisji Europejskiej - „Plan pogłębionej i rzeczywistej Unii Gospodarczej i Walutowej. W sprawie rozpoczęcia debaty europejskiej” z 28 listopada 2012 r.<sup>28</sup>, rozwinięty następnie w raporcie przygotowanym przez ówczesnego Przewodniczącego Rady Europejskiej H. Van Rampuya (przedstawionym 5 grudnia 2012 r.)<sup>29</sup> oraz w Komunikacie Komisji Europejskiej z 20 marca 2013 r. - „W kierunku pogłębionej i rzeczywistej unii gospodarczej i walutowej. Wprowadzenie instrumentu na rzecz konwergencji i konkurencyjności”<sup>30</sup>.

---

<sup>28</sup> *A blueprint for a deep and genuine economic and monetary union. Launching a European Debate.* Communication from the Commission. Brussels, 28.11.2012. COM(2012) 777 final. *Plan działania na rzecz pogłębionej i rzeczywistej Unii Gospodarczej i Walutowej. Otwarcie debaty europejskiej*. Komunikat Komisji, Bruksela, dnia 30.11.2012 r. COM(2012) 777 final/2. Corrigendum.

<sup>29</sup> *Towards a genuine economic and monetary union* (raport Przewodniczącego Rady Europejskiej przygotowany we współpracy z Przewodniczącym Komisji Europejskiej, José Manuel Barroso, Przewodniczącym Eurogrupy, Jean-Claude Junckerem i Prezesem EBC, Mario Draghim). Por również późniejszy raport - European Council. The President. *Towards a genuine economic and monetary union. Interim Report.* Brussels, 12 Octobre 2013.

<sup>30</sup> Komunikat Komisji dla Parlamentu Europejskiego i Rady. Bruksela, dnia 20.3.2013. COM(2013) 165 final.

Plan ustanowienia „rzeczywistej” Unii Gospodarczej i Walutowej został następnie sprecyzowany w przedstawionym 21 czerwca 2015 r. sprawozdaniu pięciu przewodniczących - Przewodniczącego Komisji, Jean-Claude Junckera, Przewodniczącego szczytu strefy euro, Donalda Tuska, Przewodniczącego Eurogrupy, Jeroen Dijsselbloema, Przewodniczącego Parlamentu Europejskiego, Martina Schulza oraz Prezesa Europejskiego Banku Centralnego, Mario Draghi - „Dokończenie budowy europejskiej Unii Gospodarczej i Walutowej”<sup>31</sup>.

Po pewnym okresie zastoju, spowodowanym przede wszystkim problemami związanymi z napływem wielkich fal uchodźców i migrantów ekonomicznych do Unii Europejskiej oraz związanymi z rozpoczynającym się *Brexitem*, Komisja Europejska przedłożyła dwa dokumenty o fundamentalnym znaczeniu dla przyszłości Unii Europejskiej oraz dla dalszej reformy strefy euro:

- pierwszy z nich odnosi się do generalnych wyzwań dotyczącej całej Unii Europejskiej: jest to „Biała księga w sprawie przyszłości Europy. Refleksje i scenariusze dotyczące przyszłości UE-27 do 2025 r.”, opublikowana przez Komisję Europejską 1 marca 2017 r. w związku z 60. rocznicą podpisania Traktatów Rzymskich<sup>32</sup> (dalej cytowana jako: Biała Księga 2017);
- drugi dokument, odnoszący się do reformy strefy euro, opublikowany został przez Komisję Europejską 31 maja 2017 r.; jest to „Dokument otwierający debatę w sprawie pogłębienia Unii Gospodarczej i

---

<sup>31</sup> Por. komunikat prasowy Komisji Europejskiej, Bruksela, 22 czerwca 2015 r. - W Sprawozdaniu czterech przewodniczących i prezesa EBC określono plan dotyczący wzmocnienia europejskiej unii gospodarczej i walutowej od 1 lipca 2015 r. W komunikacie wskazane są inne, powiązane ze Sprawozdaniem czterech przewodniczących dokumenty unijne. Dalej powoływane jako: *Dokończenie budowy europejskiej Unii Gospodarczej i Walutowej*. Sprawozdanie czterech przewodniczących z 21 czerwca 2015 r.

<sup>32</sup> Komisja Europejska COM(2017)2015 1 marca 2017 r.

Walutowe”<sup>33</sup> (dalej cytowany jako: Dokument Komisji z 31 maja 2017 r.).

Istotne dla rozważań są stanowiska i propozycje nieformalnych grup czołowych polityków (przedłożony 17 września 2013 r. Końcowy raport grupy „Przyszłość Europy”, skupiającej ministrów spraw zagranicznych Austrii, Belgii, Danii, Francji, Hiszpanii, Niemiec, Luksemburga, Niderlandów, Polski i Portugalii)<sup>34</sup>, wpływowych grup naukowców (stanowisko z końca października 2013 r. wpływowej grupy niemieckich ekonomistów i prawników - *Glienicker Gruppe*)<sup>35</sup> oraz francuskiej Grupy *Eiffel*<sup>36</sup>.

Zasadniczym jednak przedmiotem analizy stały się stanowiska (raporty) czołowych europejskich *think tanków* lub ich konsorcjów, stworzonych w celu stymulowania debaty nad reformą UE. Wskazać w związku z tym należy zwłaszcza na projekt *The New Pact for Europe*<sup>37</sup>, projekt *The European Forum of Think Tanks*, prowadzony przez *Notre Europe - Jacques Delors Institute* i *Centro Studi sul Federalismo* w Turynie<sup>38</sup>, studia *Notre*

---

<sup>33</sup> Komisja Europejska, COM(2017)291 z dnia 31 maja 2017 r.

<sup>34</sup> 17 September 2012. Final Report of the Future of Europe Group of the Foreign Ministers of Austria, Belgium, Denmark, France, Italy, Germany, Luxembourg, the Netherlands, Poland, Portugal and Spain, <http://www.auswaertiges-amt.de/EN/Europa/Aktuell/120918-Zukunfts-gruppe-Warschau-node.html>.

<sup>35</sup> Glienicker Gruppe. *Towards a Euro Union*. Portal: Notre Europe. Jacques Delors Institute (pobrano 26 października 2013 r. Stanowisko opublikowane pierwotnie w *Die Zeit* z 17 października 2013 r.

<sup>36</sup> Eiffel Group, *For a Euro Community*, 14 February 2014, <http://www.bruegel.org/about/person/view/389-the-eiffel-group>.

<sup>37</sup> Pierwszy raport z grudnia 2013 r. - „*New Pact for Europe. Strategic Options for Europe's Future*” (December 2013) i drugi raport z października 2014 r. - „*New Pact for Europe. Towards a New Pact for Europe*” (October 2014).

<sup>38</sup> Przede wszystkim prace: M. Menghi, *What Political and Institutional Evolutions for the EU and the EMU?* Notre Europe. Jacques Delors Institute. Synthesis. 30 October 2014; S. Fernandes, *Who calls the Shots in the Euro Area: “Brussels” or the Member States?* Notre Europe. Jacques Delors Institute. Policy Paper 111 15 May 2014; S. Fernandes, *Adjustment Programmes in the Euro Area: Mission*



*Europe - Jaques Delors Institute*<sup>39</sup>, studia *Centre for European Reform*<sup>40</sup>, projekt *Imagining Europe*, realizowany przez *Instituto Affari Internazionali (IAI)*<sup>41</sup>.

Liczna naukowa literatura odnosząca się do reform instytucjonalnych strefy euro została ostatnio poddana krytycznej analizie w książce F. Fabbriniego - *Economic Governance in Europe. Comparative Paradoxes and Constitutional Challenges*<sup>42</sup>. W książce ten autor konstruuje - w nawiązaniu do wskazanych wyżej dokumentów Komisji Europejskiej oraz Sprawozdania pięciu przewodniczących - projekt reform ustrojowych strefy euro określany zbiorczo jako *executive government*, czyli nakierowanych na radykalne umocnienie spójności i efektywności zarządzania tą strefą. Nie ukrywa też, że realizacja takiego projektu reform strefy euro musi się punktem odniesienia dla reformy ustrojowej całej Unii Europejskiej, o ile

---

*Accomplished? Notre Europe. Jacques Delors Institute. Synthesis. 22 May 2014* R. Godino, F. Verdier, *Heading towards a European Federation ...*; E. Rubino, *Which Financial Instrument to facilitate structural Reforms in the Euro Area? Notre Europe. Jacques Delors Institute. Policy Paper 104, December 2013.*

<sup>39</sup> Przede wszystkim prace: Y. Bertoncini, A. Vitorino, *Reforming Europe's Governance for a more Legitimate and Effective Federation of Nation States*. Project "New Decision-Makers, New Challenges". Notre Europe. Jacques Delors Institute, Studies&Reports. September 2014; E. Rubino, *Promoting Structural Reforms in the Euro Area: What for and how?* Project "New Decision-Makers, New Challenges". Notre Europe. Jacques Delors Institute, Policy Paper 119. 14 October 2014; S. Fernandes, *National Budgets and European Surveillance: Shedding Light on the Debate*, Policy Paper 118. 13 October 2014.

<sup>40</sup> Przede wszystkim prace: Ch. Grant with K. Barysch, H. Brady, D. Buchan, C.M. O'Donnell, J. Springford, S. Tindale, Ph. Whyte, *How to build a modern European Union*, Centre for European Reform, September 2013; P. De Grauwe, G. Magnus, Th. Mayer, H. Schmiedling, *The future of Europe's economy. Disaster or deliverance?* Centre for European Reform, September 2013.

<sup>41</sup> Przede wszystkim prace: N. Tocci, *Imagining Post-Crisis Europe*, Imagining Europe. Instituto Affari Internazionali, No. 10 June 2014; N. Tocci, G. Faleg, *Towards a More United and Effective Europe: A Framework for Analysis*, Imagining Europe. Instituto Affari Internazionali. Documenti, No. 1 October 2013; *Shaping the Future: Europe's New Voices*. A Communique. Proceedings from a political seminar held in Berlin on 7-8 November 2013. Edited by Ch. Rosselli. Instituto Affari Internazionali. Documenti IAI 12/13 December 2013; M. Emerson, A. Giovannini, *European Fiscal and Monetary Policy: A Chicken and Egg Dilemma*, Imagining Europe. Instituto Affari Internazionali. No. 2 December 2013.

<sup>42</sup> Oxford University Press 2016.

„konstrukcja europejska” ma przetrwać.

W Polsce natomiast debata na szczeblu „polityczno-naukowym”, dotycząca rozważanych reform ustrojowych UE w kontekście interesów Polski, po tym jak pewien rezonans wywołało tzw. berlińskie przemówienie ówczesnego Ministra Spraw Zagranicznych, R. Sikorskiego, wygłoszone pod koniec 2011 r.<sup>43</sup>, ograniczyła się do kilku spotkań w ramach projektu ówczesnego Prezydenta RP, B. Komorowskiego w 2013 r.<sup>44</sup>. W związku ze spadającym wsparciem społecznym dla włączenia się Polski do strefy euro coraz słabiej artykułowano tę kwestię w debatach politycznych.

Po wyborach parlamentarnych w końcu 2015 r. rząd PiS forsuje wyraźnie eurosceptyczny kurs, odstępując również od strategii wejścia Polski do strefy euro. Przyczyniło się to do tego, że na plan dalszy zeszło zainteresowanie reformami Unii Europejskiej, w tym nakierowanymi na ustanowienie „rzeczywistej” Unii Gospodarczej i Walutowej<sup>45</sup>. Zastąpiono je fascynacją skupiającą się nad budowaniem struktur regionalnych (Trójmorze), które miałyby stanowić równowagę – z jednej strony - w Unii Europejskiej dla „motoru” niemiecko-francuskiego, z drugiej zaś dla ambicji imperialnych Rosji, a może również zapewnić Polsce rolę lidera politycznego w regionie Europy środkowej i Wschodniej (oraz Południowej?).

Debata akademicka i ekspercka natomiast koncentruje się przede wszystkim na ekonomicznych aspektach reform strefy euro<sup>46</sup> i ich skutkach dla instytucji finansowych (do tego rodzaju poważnych prac należy książka S. Kawalca i E. Pytlarczyka<sup>47</sup>, nakierowania na uzasadnienie, iż strefa euro

---

<sup>43</sup> Por. Tekst przemówienie wraz z komentarzami: *Sprawy Międzynarodowe* 2012, nr 1, s. 93 i nast.

<sup>44</sup> Por. materiały wydane w: *Przyszłość Europy. Polska perspektywa ...*.

<sup>45</sup> Por. na przykład konkluzje z debaty zorganizowanej w lipcu 2017 r. przez Rzeczpospolitą. *Możemy być jednym z liderów Unii*, Rzeczpospolita z 6 lipca 2017 r.

<sup>46</sup> Por. wydany przez NBP w 2014 r. raport - *Ekonomiczne wyzwania integracji Polski ze strefą euro* (oraz podana tam literatura).

<sup>47</sup> *Paradoks euro. Jak wyjść z pułapki wspólnej waluty?*, Warszawa 2016.

rozsadza proces integracji europejskiej i nie należy do strefy tej przystępować).

W pewnym jedynie zakresie rozważane są polityczno-ustrojowe kwestie umiejscowienia interesów Polski w świetle zachodzących obecnie w UE zmian<sup>48</sup>, przy czym po 2015 r. koncentrują się one na ogólnej krytyce europejskiej polityki rządu PiS<sup>49</sup>, a po stronie zwolenników tego rządu raczej na wspieraniu populistycznych haseł: nikt bowiem nie uzasadnił bliżej ani na czym miałyby polegać polityka „wstawania z kolan” w UE, ani nie pojawił się dotychczas zapowiadany projekt traktatu, mający zawierać program reform instytucjonalnych UE; ogólne natomiast postulaty umocnienia roli parlamentów narodowych mieszczą się w dotychczas rozważanych reformach. Do wyjątków należy książka Ministra w Kancelarii Prezydenta RP, Krzysztofa Szczerskiego, nakierowana na uzasadnienie ideowo-politologiczne polityki zagranicznej PiS<sup>50</sup>.

## 5. Reformy ustrojowe w ramach "pakietu lizbońskiego"

Wprowadzone na mocy Traktatu z Lizbony reformy UE mają - jak wspomniano - fundamentalne znaczenie ustrojowe. Znacząca ich część miała jednak charakter „ramowy” i wymagała dalszych działań implementacyjnych. Nie było to - jak się szybko okazało - zadanie łatwe, niemniej w ciągu 2-3 lat po wejściu w życie Traktatu z Lizbony „ramy prawne” ustanowione tym Traktatem zostały w znacznej części

---

<sup>48</sup> Na przykład: *Is this the Future of Europe? Opportunities and Risks for Poland in a Union of Insiders and Outsiders. Report* (Editor: R. Parkers). The Polish Institut of International Affairs, Warsaw. February 2014; M. A. Cichocki, *Political union: imagine if you can ...*. Komentarze natolińskie 2013, nr 5. Sumująco: Z. Mazur, *Polskie elity polityczne wobec przyszłości Unii Europejskiej*. Biuletyn Instytutu Zachodniego 2013, nr 154.

<sup>49</sup> Por. na przykład: interesujący raport Fundacji Batorego oraz podana tam literatura – *W zwarciu. Polityka europejska rządu PiS* (Balcer A., Buras P., Gromadzki G., Smolar E.), Fundacja Batorego, lipiec 2017.

<sup>50</sup> *Utopia europejska. Kryzys integracji i polska inicjatywa naprawy*, Kraków 2017.

wypełnione<sup>51</sup>: doprecyzowano nowe procedury legislacyjne, zwłaszcza wydawania aktów delegowanych i wykonawczych (w tym nową komitologię), „uruchomiono“ procedury inicjatywy obywatelskiej oraz przystąpienia UE do EKPCz, ustanowiono Europejską Służbę Działań Zewnętrznych (ESDZ), w dziedzinie zarządzania Unią - w wyniku przekształcenia Rady Europejskiej w unijną instytucję, ustanowienia jej Przewodniczącego oraz wprowadzenia tzw. hybrydowej Prezydencji - nastąpiły istotne zmiany, określane jako przejście od zarządzania *bottom-up* do zarządzania *top-down*, tj. koncentracja i personifikacja zarządzania w Radzie Europejskiej, nadspodziewanie mocna emancypacja jej Przewodniczącego, wszystko to kosztem Rady UE, a zwłaszcza Prezydencji rotacyjnej.

Dwie istotne kwestie instytucjonalne pozostają jeszcze „otwarte“ w świetle wyjściowego założenia reformy (pakietu nicejskiego i pakietu lizbońskiego), aby doprowadzić (w ramach pakietu lizbońskiego) do rozwiązań ustrojowych trwałych, nie wymagających zwłaszcza renegocjacji w toku kolejnych rozszerzeń UE:

- **pierwszą** z nich jest kwestia zmniejszenia liczby komisarzy w stosunku do liczby państw członkowskich; z pakietu nicejskiego wynikał obowiązek dokonania takiego zabiegu, natomiast pakiet lizboński (art. 17 ust. 5 TUE) pozostawiał pewną swobodę Radzie Europejskiej, z czego Rada Europejska skorzystała, utrzymując - na mocy decyzji (2013/271/UE) z dnia 22 maja 2013 r.<sup>52</sup> - zasadę „jedno państwo - jeden komisarz“ na okres kadencji, która rozpoczęła się 1 listopada 2014 r. i zapowiadając powrót do tego problemu pod koniec tej kadencji (postulat zmniejszenia liczby komisarzy w stosunku do liczby państw członkowskich dyktowany jest koniecznością podniesienia efektywności działania Komisji, zarazem jednak powiązany jest z koniecznością ustalenia zasad rotacji, a to wywołuje szereg istotnych

---

<sup>51</sup> Por. J. Barcz, *Traktat z Lizbony. Wybrane aspekty działań implementacyjnych*, Warszawa 2012.

<sup>52</sup> Decyzja Rady Europejskiej z dnia 22 maja 2013 r. w sprawie liczby członków Komisji Europejskiej (2013/272/UE), Dz. Urz. UE 2013 L165/98.

problemów);

- **druga** kwestia dotyczy alokacji miejsc w Parlamencie Europejskim; na mocy art. 14 ust. 2 TUE decyzje w tej sprawie podejmuje również Rada Europejska, na wniosek jednak i po uzyskaniu zgody Parlamentu Europejskiego, kierujących się zasadą degresywnej proporcjonalności; w decyzji Rady Europejskiej (2013/312/UE), podjętej 28 czerwca 2013 r.<sup>53</sup>, dokonano alokacji miejsc w Parlamencie Europejskim na kadencję 2014-2019, niemniej podstawą tej alokacji była nie tyle zasada degresywnej proporcjonalności, co raczej - jak dotychczas - rodzaj kontraktu politycznego między państwami członkowskimi UE, będący wynikiem różnego rodzaju zaszłości; jednocześnie w art. 4 decyzja zapowiada ustanowienie przed końcem obecnej kadencji trwałego systemu, „który w przyszłości, przed każdymi kolejnymi wyborami do Parlamentu Europejskiego, będzie umożliwiał ponowny, obiektywny, sprawiedliwy, trwały i przejrzysty podział mandatów pomiędzy państwa członkowskie, odzwierciedlający zasadę degresywnej proporcjonalności ustanowionej w art. 1, przy uwzględnieniu wszelkich zmian liczby państw członkowskich i należycie potwierdzonych zachodzących w tych państwach zmian demograficznych, zapewniając tym samym ogólną równowagę systemu instytucjonalnego, ustanowioną w Traktatach”; zadanie to również nie będzie łatwe ze względu na złożone „zaszłości” polityczne oraz na to, że problem alokacji miejsc w Parlamencie Europejskim pozostaje jedną z ważniejszych kwestii ustrojowych UE ze względu na radykalne umocnienie - na mocy Traktatu z Lizbony - pozycji Parlamentu w systemie instytucjonalnym Unii oraz jej powiązanie z nową formułą podejmowania decyzji w Radzie większością kwalifikowaną (tzw. podwójną większością), która zaczęła obowiązywać od 1 listopada 2014 r.

Poza powyższymi kwestiami, bezpośrednio wynikającymi z pakietu lizbońskiego (bądź z nimi powiązanymi), chodzi o szereg propozycji, artykułowanych podczas dyskusji, które mieszczą się w szeroko pojętej

---

<sup>53</sup> Dz. Urz. UE 2013 L 181/57.

reformie ustrojowej pakietu lizbońskiego, przy czym wspólnym mianownikiem tych propozycji jest przede wszystkim umocnienie zasady subsydiarności, efektywności, przejrzystości działania i odpowiedzialności instytucji unijnych oraz legitymacji demokratycznej UE<sup>54</sup>:

- Umocnienie statusu i podniesienie efektywności Komisji Europejskiej wysuwa się na pierwszy plan<sup>55</sup>. Przedkładane propozycje mają po części charakter polityczny (postulat nominacji na Przewodniczącego Komisji oraz komisarzy mocnych i znanych osobistości politycznych), w znacznej jednak części wymagają nowych regulacji prawnych, łącznie z rewizją Traktatów. Przede wszystkim chodzi o (wskazaną wyżej) redukcję liczby komisarzy w stosunku do liczby państw członkowskich, w wymiarze zaś krótkoterminowym o wprowadzenie wewnętrznej hierarchii w ramach kolegium Komisji - komisarze „starsi” (*seniors*), w randze wiceprzewodniczących Komisji, koordynujący pracę komisarzy „młodszych” (*juniors*). Poza tym w grę wchodzi trzy dalsze propozycje: umocnienie samodzielności Komisji wobec Parlamentu Europejskiego (w ramach porozumienia trójstronnego PE-KE-Rada UE), zwiększenie wpływu państw członkowskich w sytuacji, gdy skład danej Komisji nie spełnia oczekiwań (prawo dymisji w stosunku do Komisji nie tylko ze strony Parlamentu Europejskiego, lecz również Rady Europejskiej) oraz podniesienia efektywności a zarazem obliczalności prawa Komisji do inicjatywy legislacyjnej (wprowadzenie klauzuli (*sunset clause*), stosownie do której inicjatywa legislacyjna Komisji stawałaby się bezprzedmiotowa, o ile akt prawny nie zostanie przyjęty w określonym czasie (na przykład trzech lat) oraz możliwości zmuszenia Komisji do wycofania inicjatywy legislacyjnej przez państwa członkowskie stanowiące większością kwalifikowaną); szereg innych,

---

<sup>54</sup> Najpełniejsze zestawienie tego rodzaju postulatów zawarte jest w studium *Centre for European Reform - How to build a modern European Union* (raport pierwszy). Pokrywają się one w znacznej mierze z postulatami, wskazywanymi w studium „*New Pact for Europe. Strategic Options for Europe's Future*”, w trzech pierwszych scenariuszach reformy (tj. „powrotu do podstawy”, „konsolidacji dokonanych osiągnięć” i „ambitnego ruchu do przodu”).

<sup>55</sup> *How to build a modern European Union ...* (raport pierwszy), s. 15 i nast.

szczegółowych propozycji dotyczy umocnienia przejrzystości działalności legislacyjnej Komisji<sup>56</sup>;

- Wyraźna jest tendencja do pogłębienia reformy polegającej na wzmocnieniu roli parlamentów narodowych państw członkowskich, w czym upatrywany jest coraz wyraźniej główny środek na rzecz umocnienia legitymacji demokratycznej UE. Propozycje w tym zakresie idą w trzech kierunkach:
  - **po pierwsze** - reformy procedury monitorowania przez parlamenty narodowe przestrzegania przez Komisję Europejską zasady subsydiarności przy przedkładaniu inicjatyw legislacyjnych (proponuje się wydłużenie terminu, w którym parlamentu analizują inicjatywę (obecnie 8 tygodni) oraz zamienieni kartki „żółtej“ na „czerwoną“, tj. wprowadzenie możliwości zablokowania przez parlamenty narodowe inicjatywy legislacyjnej Komisji w danej sprawie;
  - **po drugie** - rozszerzenia możliwości wpływania na działalność legislacyjną Komisji Europejskiej (parlamenty narodowy mogłyby zwracać się skutecznie do Komisji o uchylenie zbędnego aktu prawa unijnego lub o wystąpienie z inicjatywą legislacyjną w danej sprawie);
  - **po trzecie** - powraca propozycja ustanowienia forum unijnego dla parlamentów narodowych, raczej o charakterze ekskluzywnym, nie ingerującego w działalność prawodawczą Parlamentu Europejskiego, ale mającego pewne prawa kontrolne w stosunku do działań Rady Europejskiej i unijnych polityk o charakterze międzyrządowym (zwłaszcza WPZiB) oraz zapewniające większą kontrolę demokratyczną w ramach strefy euro, w składzie ograniczonym do przedstawicieli parlamentów

---

<sup>56</sup> Tamże, s. 23.

narodowych tej grupy państw (o czym dalej)<sup>57</sup>;

- Szereg propozycji dotyczy poprawienia nadzoru nad działalnością instytucji unijnych, zwłaszcza w zarządzaniu środkami finansowymi; propozycje te idą w dwóch kierunkach:
  - **po pierwsze** - dotyczą podniesienia efektywności działania Trybunału Obrachunkowego (lepszego wykorzystania sprawozdań TO przez Parlament Europejski, a w przypadku rewizji Traktatów proponowane jest przekształcenie TO w nowy, efektywny urząd - trzech Europejskich Audytorów Generalnych (*European Auditors-General*), reprezentujących państwa duże, średnie i małe i wyposażony również w prawo kierowania rekomendacji do Parlamentu Europejskiego i Rady Europejskiej w sprawie reform instytucji unijnych;
  - **po drugie** - niezależnie od finalizacji prac nad urzędem Prokuratora Europejskiego, proponuje się przejście i rekonstrukcję OLAF, nakierowaną na pełne uniezależnienie od Komisji Europejskiej i umocnienie personalne (towarzyszą temu propozycje dotyczące usprawnienia funkcjonowania OLAF)<sup>58</sup>;
- Kolejnym obszarem, na którym koncentrują się propozycje reform, jest Europejska Służba Działań Zewnętrznych (ESDZ), z którą wiążano nadzieje na podniesienie koherencji działania UE w stosunkach zewnętrznych; propozycje te odnoszą się przede wszystkim do umocnienia w stosunku do Komisji Europejskiej pozycji Wysokiego Przedstawiciela do Spraw Zagranicznych i Polityki Bezpieczeństwa; chodzi o wprowadzenie jego wyraźnych uprawnień nadzorczych w obszarze polityki na rzecz rozwoju, pomocy humanitarnej i polityki rozszerzenia oraz jasnych zasad koordynacji w stosunku do komisarza

---

<sup>57</sup> Tamże, s. 25 i nast.

<sup>58</sup> Tamże, s. 32.



odpowiedzialnego za handel; od strony formalnej miałyby to wyrażać się w tym, że komisarze odpowiedzialni za politykę na rzecz rozwoju, pomoc humanitarną i politykę rozszerzenia byłyby zarazem zastępcami Wysokiego Przedstawiciela, natomiast relacje między Wysokim Przedstawicielem a komisarzem do spraw handlu koordynował by bezpośrednio Przewodniczący Komisji; jeśli chodzi natomiast o usprawnienia formalne ESDZ, to - w ramach przeglądu decyzji dotyczącej ESDZ - proponuje się przyznanie ESDZ większej samodzielności finansowej oraz własnej procedury naboru pracowników<sup>59</sup>;

- W końcu powraca też oczywista propozycja ustanowienia tylko jednej siedziby Parlamentu Europejskiego i rezygnacji z kosztownych eskapad do Strasbourga; pojawia się również propozycja zredukowania składu Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów (organów w istocie bardzo licznych)<sup>60</sup>;

Zauważyć należy, że w kontekście reformy ustrojowej pakietu lizbońskiego wskazuje się na konieczność zagwarantowania, iż reformy instytucjonalne strefy euro nie podważą statusu Rady UE jako głównej instytucji unijnego procesu decyzyjnego oraz pozycji Komisji Europejskiej w kształtowaniu unijnego rynku wewnętrznego i koordynacji stosunków między strefą euro a pozostałymi państwami członkowskimi UE. Zaznacza się również, że w żadnym przypadku reformy strefy euro nie mogą podważać spójności unijnego rynku wewnętrznego - chodzi zwłaszcza o rosnącą rolę Eurogrupy. Propozycje zgłaszane w tym kontekście dotyczą ustanowienia przedstawicieli państw członkowskich UE nie należących do strefy euro jako obserwatorów w Eurogrupie oraz wprowadzenia do Traktatów wyraźnej gwarancji, że działania Eurogrupy nie mogą naruszać integralności unijnego rynku wewnętrznego<sup>61</sup>.

---

<sup>59</sup> Tamże, s. 35.

<sup>60</sup> Tamże, s. 73.

<sup>61</sup> Tamże, s. 69 i 73.

Propozycje omówione w tym punkcie koncentrują się na implementacji względnie usprawnieniu reform ustrojowych zaprogramowanych w pakiecie lizbońskim. Mają one różny charakter gatunkowy. Niektóre z nich wiążą się z poważnymi implikacjami instytucjonalnym, które są przedmiotem długoletniej debaty (alokacja miejsc w Parlamencie Europejskim, czy zmniejszenie liczby komisarzy), inne nakierowane są na usprawnienie rozwiązań pakietu lizbońskiego. Nie należy jednak tych zagadnień lekceważyć, czy oceniać w kategorii spraw drugorzędnych w świetle skali wyzwań ustrojowych związanych emancypacją ustrojową strefy euro. Lizbońska Unia Europejska pozostanie bowiem podstawą procesu integracji europejskiej, a przede wszystkim od skali jej reformy ustrojowej i jej wydolności zależy spójność tego procesu.

# Nowy Traktat dla Unii Europejskiej?

(w:) Państwo i Prawo 2017, nr 1  
(strony 3-18).

## 1. Wstęp

W ostatnich miesiącach ze strony rządzącej w Polsce partii „Prawo i Sprawiedliwość” artykułowany jest zamiar przeprowadzenia gruntownej reformy Unii Europejskiej. Poseł J. Kaczyński wyraził m.in. pogląd, że potrzebny jest „nowy europejski traktat”, który zwłaszcza odejdzie od zasad określonych w Traktacie z Lizbony, a „jeszcze bardziej od praktyki, która przyszła po Traktacie”<sup>1</sup>. Towarzyszyły temu wypowiedzi prominentnych przedstawicieli tej partii, postulujące ograniczenia procesu integracji europejskiej jedynie do „sprawnie funkcjonującego wspólnego rynku” i skonfederalizowanie (renacjonalizowanie) tego procesu w pozostałym zakresie. Nieformalne spotkanie Rady Europejskiej, które odbyło się 16.09.2016 r. w Bratysławie (bez udziału Wielkiej Brytanii), nie podzieliło takiego zamiaru, koncentrując się na sprecyzowaniu diagnozy „stanu Unii Europejskiej” oraz sporządzeniu planu priorytetów jej działania (uchodźcy, bezpieczeństwo zewnętrzne i wewnętrzne, rynek wewnętrzny i sprawy socjalne). Zapowiedziano zarazem, że spotkanie w Bratysławie rozpoczyna proces „przełądu i implementacji” podjętych decyzji, a planowane spotkanie w marcu 2017 r. z okazji 60-lecia Traktatów Rzymskich stworzy okazję do podsumowania „procesu z Bratysławy” i wyznaczenia kierunków na przyszłość<sup>2</sup>.

---

<sup>1</sup> Polska Agencja Prasowa, <http://www.pap.pl/aktualnosci/news,550269,kaczynski-o-brexite-nasza-koncepcja-to-powrot-wlk-brytanii-do-unii.html> (dostęp: 27.12.2016 r.). Ostatnio wypowiedź J. Kaczyńskiego 22 grudnia 2016 r. dla Reutersa, [www.reuters.com](http://www.reuters.com) (dostęp: 3.01.2017 r.).

<sup>2</sup> Deklaracja z Bratysławy z 16.09.2016 r., [http://www.consilium.europa.eu/press-releases-pdf/2016/9/47244647412\\_pl.pdf](http://www.consilium.europa.eu/press-releases-pdf/2016/9/47244647412_pl.pdf) (dostęp: 27.12.2016 r.). Priorytety te nawiązują do programu

Brak wzmianki w Deklaracji z Bratysławy o zamiarze rewizji Traktatów stanowiących podstawę UE jest zrozumiałą w świetle generalnej wstrzeźliwości większości państw członkowskich UE co do zmian postanowień tych Traktatów. Po wejściu w życie Traktatu z Lizbony państwa członkowskie UE z dużą rezerwą podchodzą do kolejnego „dużego” traktatu rewizyjnego na miarę Traktatu z Lizbony. Jak pamiętamy konieczność uzupełnienia art. 136 TFUE<sup>3</sup> w związku z ustanowieniem trwałego mechanizmu wsparcia finansowego dla państw strefy euro (Stałego Mechanizmu Stabilności) została przeprowadzona przy pomocy tzw. procedury kładki; szereg innych istotnych zmian ustrojowych zrealizowano w ramach istniejących możliwości, sięgając do aktów unijnego prawa pochodnego. W skrajnych zaś przypadkach „uruchomiono” ponownie tzw. metodę schengenką, zawierając umowy międzynarodowe poza systemem instytucjonalno-prawnym Unii Europejskiej (Traktat ustanawiający Europejski Mechanizm Stabilności<sup>4</sup>, Traktat o stabilności, koordynacji i zarządzaniu w Unii Gospodarczej i Walutowej<sup>5</sup>). Korekty postanowień traktatów w drodze „małych” traktatów rewizyjnych dokonywano jedynie w przypadku ścisłego określenia przedmiotu zmiany, nie budzącej żadnych kontrowersji wśród państw członkowskich (tzw. Protokół hiszpański<sup>6</sup> i tzw. Protokół irlandzki<sup>7</sup>).

---

zawartego w sprawozdaniu o stanie UE 2016: J.C. Juncker, *State of the Union 2016. Towards a better Europe – A Europe that protects, empowers and defends*, [http://europa.eu/rapid/press-release\\_IP-16-3042\\_en.htm](http://europa.eu/rapid/press-release_IP-16-3042_en.htm) (dostęp: 27.12.2016 r.).

<sup>3</sup> Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej, Dz.Urz. 2016 C 202, s. 47–390.

<sup>4</sup> Traktat ustanawiający Europejski Mechanizm Stabilności (podpisany 2 lutego 2012 r., wszedł w życie 27 września 2012 r.), Dz.Urz. L 91, s. 1.

<sup>5</sup> Traktat o stabilności, koordynacji i zarządzaniu w Unii Gospodarczej i Walutowej (podpisany 2.03.2012 r., wszedł w życie 1.01.2013 r.) (Dz.U. z 2013 r., poz. 1258).

<sup>6</sup> Protokół zmieniający Protokół w sprawie postanowień przejściowych dołączonego do Traktatu o Unii Europejskiej, Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej i Traktatu ustanawiającego Europejską Wspólnotę Energii Atomowej, Dz.Urz. z 2010 r. C 263, s. 1 (wszedł w życie 1.12.2011 r.).

<sup>7</sup> Protokół w sprawie obaw narodu irlandzkiego co do Traktatu z Lizbony z 13.06.2012 r., Dz.U. z 2015 r., poz. 303 (wszedł w życie 1.12.2014 r.).

Podstawowe bariery w wynegocjowaniu kolejnego „dużego” traktatu rewizyjnego wynikają z dwóch zasadniczych okoliczności. Po pierwsze, reformy wprowadzone na mocy Traktatu z Lizbony oceniane są pozytywnie, zwłaszcza przekształcenie Unii Europejskiej w spójną organizację międzynarodową. Słusznie uważa się, że dalsze istotne reformy można - na obecnym etapie - wprowadzać w ramach instytucjonalno-prawnych ustanowionych tym traktatem, a ich realizacja jest przede wszystkim zależna od wspólnej woli politycznej państw członkowskich UE (co podkreślono zarówno w sprawozdaniu o Stanie Unii Europejskiej 2016, jak i w Deklaracji z Bratysławy). Po drugie, zasadnicze znaczenie ma okoliczność polityczna: nic nie wskazuje na to, aby w wymiernym czasie wszystkie państwa członkowskie skłonne były do zawarcia traktatu rewizyjnego, zmieniającego gruntownie zasady „konstrukcji europejskiej” (przypomnieć należy, że traktat rewizyjny wymaga ratyfikacji przez wszystkie państwa członkowskie UE - ust. 4 art. 48 TUE<sup>8</sup>).

Tym niemniej korekty postanowień Traktatów stanowiących podstawę Unii Europejskiej będą w perspektywie trzech - pięciu lat niezbędne. Formalne „ruchomienie” procedury *Brexitu* (zapewne w 2017 r.) będzie musiało prowadzić nie tylko do zawarcia między Unią Europejską a Zjednoczonym Królestwem - przewidzianej w art. 50 ust. 2 TUE - umowy międzynarodowej ustalającej „warunki” wystąpienia z UE oraz „ramy prawne” przyszłych stosunków Zjednoczonego Królestwa z Unią, lecz także (paralelnie) rewizji Traktatów, polegającej na wykreśleniu wszystkich postanowień odnoszących się do Zjednoczonego Królestwa jako państwa członkowskiego UE (co można przeprowadzić jedynie mocą traktatu rewizyjnego).

Również w ramach „lizbońskiej Unii Europejskiej” (Unii, której ustrój ukształtował się w toku implementacji reformy wprowadzonej na mocy Traktatu z Lizbony) pojawiły się problemy ustrojowe, które wymagają

---

<sup>8</sup> Traktat o Unii Europejskiej, Dz.Urz. 2016 C 202, s. 13-46.

działania. Najistotniejszy z nich dotyczy wykształcenia się „nowej międzyrządowości”, wyrażającej się w zdominowaniu procesu decyzyjnego przez Radę Europejską (względnie odrębny szczyt euro), co z kolei umożliwiło zdominowanie tego procesu przez państwa największe (głównie Niemcy). Nie można również tracić z pola widzenia dwóch innych problemów ustrojowych, które mają znaczący wpływ na pozycję państw członkowskich w UE: a) redukcji liczby członków kolegium Komisji Europejskiej w stosunku do liczby państw członkowskich, oraz b) nowej alokacji miejsc w Parlamencie Europejskim. W obu tych kwestiach finalne (trwałe) rozwiązania mają być uzgodnione przed upływem obecnych kadencji (2019 r.) Parlamentu Europejskiego i Komisji Europejskiej. Na stole negocjacyjnym znajdują się już w 2017 r.

Najistotniejsze jednak wyzwanie związane jest z realizowanym planem ustanawiania „rzeczywistej” Unii Gospodarczej i Walutowej (UGiW), która „do roku 2025” ma przekształcić strefę euro w „unię polityczną”, pieczętując tym samym zróżnicowanie wewnętrzne Unii Europejskiej oraz charakter strefy euro jako „trzonu” (twardego jądra) procesu integracji europejskiej („post-lizbońska Unia Europejska”). Tego rodzaju reforma strefy euro będzie wymagała rewizji traktatów stanowiących podstawę UE, a zasadnicze wyzwanie dla państw pozostających poza strefą euro, a zwłaszcza nie planujących przyjęcia euro, polega na zagwarantowaniu spójności ustrojowej Unii w warunkach jej wewnętrznego, głębokiego zróżnicowania.

## **2. Uwarunkowania wyjściowe**

Przed przystąpieniem do analizy trzech powyższych wyzwań, z punktu widzenia reformy ustrojowej Unii Europejskiej i realnej możliwości rewizji traktatów stanowiących jej podstawę (TUE i TFUE), należy odnotować, że przedłożenie „projektu traktatu europejskiego”, który zawierałby kompleksowe zmiany w „konstrukcji europejskiej”, wymaga uwzględnienia co najmniej trzech ważnych uwarunkowań:

- **Po pierwsze**, wymaga dogłębnej znajomości i analizy ustroju

lizbońskiej Unii Europejskiej. Traktat z Lizbony jest bowiem ukoronowaniem kilkudziesięciu lat prac nad spójną organizacją międzynarodową. Zawarte w nim rozwiązania są wynikiem skomplikowanych kompromisów, obciążonych licznymi zaszłościami historycznymi i uwarunkowaniami politycznymi. Z reguły próba ingerencji i ulepszenia jednego z elementów pakietu lizbońskiego pociągnie za sobą reakcję łańcuchową i konieczność rozpoczęcia kompleksowych, złożonych negocjacji. Zarazem należy zdecydowanie odrzucić atrakcyjnie brzmiące tezy, że Traktat z Lizbony „należy do przeszłości”. Wręcz przeciwnie, dzięki sfinalizowaniu reformy lizbońskiej, Unia Europejska została skonfrontowana z poważnymi wyzwaniem ostatnich lat jako spójna organizacja międzynarodowa z elastycznym procesem decyzyjnym. Oczywiście, lizbońska Unia Europejska wymaga dalszych reform, ale – i tu również panuje pełna zgoda wśród miarodajnych europejskich ośrodków politycznych i naukowych – reformy te muszą być przeprowadzone w ramach instytucjonalno-prawnych Unii Europejskiej, w zgodności z prawem UE. Inaczej spójność „konstrukcji europejskiej” zostanie wystawiona na szwank, kosztem najmniej zamożnych państw członkowskich, do których należy Polska.

- **Po drugie**, przedłożenie racjonalnych propozycji rewizji traktatów stanowiących podstawę UE wymaga również dogłębnej znajomości działań implementacyjnych podjętych w ostatnich latach w ramach pakietu lizbońskiego oraz znajomości przebiegu debaty nad zakresem pożądanym i koniecznym reform tego pakietu. Niezależnie bowiem od wyzwań związanych z kryzysem finansów publicznych w niektórych państwach strefy euro, który wstrząsnął stabilnością tej strefy oraz z napływem do Unii wielkich fal uchodźców i migrantów ekonomicznych, trwa od chwili wejścia w życie Traktatu z Lizbony debata nad dalszym kierunkiem reformy ustroju Unii Europejskiej. W praktyce implementacyjnej okazało się, że w ramach lizbońskiej Unii Europejskiej możliwe stało się zdominowanie procesu decyzyjnego przez instytucję międzyrządową

- Radę Europejską (względnie odrębny szczyt strefy euro), kosztem instytucji mającej stać na straży unijnej solidarności. Istotny wpływ na rozwój takiej praktyki miała również formuła procesu decyzyjnego w toku przyjmowania środków (w tym międzyrządowych) na rzecz sanacji i konsolidacji strefy euro. Następstwem takiej „nowej międzyrządowości” stało się m.in. zdominowanie procesu decyzyjnego przez największe państwa członkowskie, zwłaszcza Niemcy. Metoda międzyrządowa, która pierwotnie (w Traktacie z Maastricht) pomyślana była jako rozwiązanie przejściowe, stała się istotnym elementem unijnego procesu decyzyjnego. Powiązany jest z tym pogłębiający się problem, określany jako deficyt demokratyczny Unii, a w istocie dotyczący coraz większego dystansu dzielącego strukturę unijne od obywatela. Wszystkie te problemy były w ostatnich latach przedmiotem szczegółowej analizy, a różne warianty przewartościowania „konstrukcji europejskiej” leżą na stole negocjacyjnym.

- **Po trzecie**, debata nad głównym nurtem zmian ustrojowych Unii Europejskiej koncentruje się obecnie na ustanawianiu „rzeczywistej” UGiW, czyli na reformie strefy euro (o czym jedynie zdawkowo wspomniano w Deklaracji z Bratysławy). W tych ramach nastąpi w najbliższych latach gruntowne przewartościowanie „konstrukcji europejskiej” - powstanie „post-lizbońskiej Unii Europejskiej”. Polska, jeszcze w okresie sprawowania rotacyjnej prezydencji (w drugiej połowie 2011 r.), była liderem grupy nie należących do strefy euro państw członkowskich, która skutecznie czuwała nad zachowaniem spójności ustrojowej Unii w toku przyjmowania kolejnych środków na rzecz sanacji i konsolidacji strefy euro. Obecnie Polska taką rolę utraciła, a dodatkowo obciążona jest groźbą wszczęcia formalnego postępowania - na podstawie art. 7 TUE - w sprawie przestrzegania zasady praworządności. Dochodzi do tego rezygnacja ze strategii wejścia do strefy euro. Wszystko to sprawia, że Polska wyłączyła się z głównego nurtu debaty nad reformą ustrojową post-lizbońskiej Unii Europejskiej. W końcu, zapowiedź *Brexitu* jest równoznaczna z tym, że ta grupa państw



członkowskich UE straciła potężnego sojusznika, stojącego na straży spójności Unii.

Jedynie uwzględnienie - co najmniej - powyższych trzech okoliczności mogłoby sprawić, że jakiegokolwiek propozycje zmian ustrojowych Unii Europejskiej ze strony obecnego rządu polskiego miałyby szanse na zaistnienie w poważnej debacie ogólnoeuropejskiej. W przeciwnym razie „projekt traktatu europejskiego” może co najwyżej odegrać doraźną rolę w międzypartyjnych dyskusjach wewnątrz krajowych. Przekonała się o tym partia „Prawo i Sprawiedliwość” w 2007 r., w toku finalizacji prac nad Traktatem z Lizbony, gdy pochopne i źle przygotowane propozycje, ingerujące w wynegocjowaną formułę większości kwalifikowanej, zostały zdecydowanie odrzucone. Tylko trzeźwość osądu ówczesnego Prezydenta L. Kaczyńskiego, który odstąpił od tych propozycji podczas spotkania Rady Europejskiej w czerwcu 2007 r., należy zawdzięczać, że Polska nie popadła wówczas w głęboką izolację polityczną. Natomiast zapowiadany również wówczas projekt „traktatu” nigdy nie został przedłożony.

### **3. Rewizja Traktatów związana z Brexitem**

Rewizja traktatów stanowiących podstawę Unii Europejskiej jest konieczna w związku z *Brexitem*. Jest jednak wątpliwe, czy taki traktat rewizyjny mógłby zostać wykorzystany do przeprowadzenia szerszych reform ustrojowych UE. Żłudne są zamiary powiązania takiego traktatu z zamiarem przeprowadzenia reform w tak istotnych dziedzinach jak „relacje między państwami członkowskimi a strukturami unijnymi”, między Parlamentem Europejskim a parlamentami narodowymi, jak funkcje Komisji Europejskiej, czy unijny system podejmowania decyzji<sup>9</sup>.

Przede wszystkim należy wyjaśnić zakres regulacyjny takiego traktatu. Po referendum w Zjednoczonym Królestwie z 23.06.2016 r., w którym większość głosujących opowiedziała się za opuszczeniem Unii Europejskiej,

---

<sup>9</sup> Zob. Minister Spraw Zagranicznych W. Waszczykowski, <http://wiadomosci/dziennik.pl/polityka/artykuly/524736>.

rozpoczęła się dyskusja nad procedurą dobrowolnego wyjścia z Unii, określoną w art. 50 TUE. Istotą tej procedury - poza formalnym wszczęciem procesu wyjścia z UE w drodze notyfikacji - jest zawarcie przez Unię Europejską ze Zjednoczonym Królestwem umowy międzynarodowej, określającej warunki wystąpienia i „ramy” przyszłych stosunków Zjednoczonego Królestwa z Unią<sup>10</sup>.

Umowa ta nie może jednak zmienić postanowień Traktatów stanowiących podstawę UE, zawierana ma być bowiem jedynie przez UE, do zmiany natomiast TUE i TFUE konieczny jest zaś traktat rewizyjny, zawierany przez wszystkie państwa członkowskie Unii (w tym wypadku już bez udziału Zjednoczonego Królestwa). Bez wątplenia uproszczona procedura zmiany traktatów (tzw. procedura kładki) nie jest w tym kontekście adekwatna. Zakres traktatu rewizyjnego musi obejmować wykreślenie z traktatów oraz unijnego prawa pochodnego wszystkich postanowień dotyczących Zjednoczonego Królestwa, czyli przeprowadzać zabieg - od strony zakresu regulacyjnego - w pewnym sensie odwrotny w stosunku do traktatu akcesyjnego.

Treść tego traktatu zostanie z pewnością ograniczona do niezbędnego minimum<sup>11</sup>. Dotyczyć będzie wyłącznie powyższego zabiegu, tym bardziej że wiele kontrowersyjnych spraw zostanie rozwiązanych „automatycznie”, względnie da się je rozstrzygnąć w inny sposób. Przykładowo: skład instytucji powiązany jest z „liczbą” państw członkowskich, w przypadku Parlamentu Europejskiego alokacja miejsc odbywa się na mocy decyzji Rady Europejskiej, a głosy ważne znikną od kwietnia 2017 r. jako forma subsydiarna podejmowania decyzji w Radzie UE większością kwalifikowaną.

---

<sup>10</sup> A.S. Reid, *Brexit Begins: an overview of the legal issues*, eulawanalysis.blogspot.com (dostęp: 23.08.2016 r.); A. Łazowski, *Procedural Steps towards Brexit*, <https://www.ceps.eu/publications/procedural-steps-towards-brexit> (dostęp: 27.12.2016 r.); P. Craig, *Brexit: a Drama in six Acts*, <http://ssrn.com/abstract=2807975> (dostęp: 25.08.2016). Zob. też German Law Journal 2016, vol. 17, *passim*.

<sup>11</sup> Zob. J. Barcz, *Brexit: w sprawie interpretacji postanowień art. 50 Traktatu o Unii Europejskiej*, Europejski Przegląd Sądowy 2016, nr 12, s. 4 i nast.

Traktatowi takiemu nadana zostanie zapewne forma „małego” traktatu rewizyjnego („protokołu”, na wzór - niedawno przyjętych - protokołu hiszpańskiego i protokołu irlandzkiego). Niemniej będzie on musiał zostać ratyfikowany przez wszystkie państwa członkowskie (bez Zjednoczonego Królestwa), a jego wejście w życie musi być skorelowane z dniem wystąpienia Zjednoczonego Królestwa z Unii Europejskiej. Tak więc traktat taki musi być wynegocjowany i ratyfikowany stosunkowo szybko i „czekać” na dzień wejścia w życie umowy w sprawie wystąpienia Zjednoczonego Królestwa z UE.

Nie należy spodziewać się, aby - ze względu na oczekiwanie sprawnego przebiegu *Brexitu* - ktokolwiek przyzwolił na obciążanie takiego traktatu sprawami kontrowersyjnymi, wymagającymi dłuższych i skomplikowanych negocjacji. Podobne podejście było jednoznaczne na różnych etapach dyskusji nad przeprowadzeniem koniecznych reform UE, gdy rozważano możliwość „skorzystania” z traktatów akcesyjnych. W przypadku Chorwacji zdecydowanie odrzucono propozycje przeprowadzenia na mocy traktatu akcesyjnego zmian w TFUE niezbędnych do ustanowienia EMS (uzupełnienie art. 136 TFUE). Sięgnięto ostatecznie do procedury kładki (art. 48 ust. 6 TUE). W przypadku nadania charakteru prawnego gwarancjom udzielonym Irlandii w toku procedury ratyfikacyjnej Traktatu z Lizbony skorzystano z odrębnego traktatu rewizyjnego, który nazwano protokołem.

Z pewnością więc *Brexit*, mimo że będzie miał również poważne konsekwencje instytucjonalne dla UE, nie stwarza możliwości przeprowadzenia „przy okazji” poważniejszych zmian w ustroju Unii, nie związanych bezpośrednio z wyjściem Zjednoczonego Królestwa.

#### 4. Rewizja traktatów związana z reformą lizbońskiej Unii Europejskiej

Wejście w życie Traktatu z Lizbony (1.12.2009 r.) nie zakończyło reformy ustrojowej Unii. W ramach tzw. pakietu lizbońskiego podjęto szereg ważnych działań implementacyjnych. Trwa również dogłębna dyskusja nad kierunkami dalszych reform, której wspólnym mianownikiem jest przede wszystkim umocnienie zasady subsydiarności, efektywności, przejrzystości działania i odpowiedzialności instytucji unijnych oraz legitymacji demokratycznej UE. Rozważane reformy mają różny charakter, część z nich można wprowadzić w obecnie obowiązujących ramach traktatowych, część wymagać będzie rewizji Traktatów<sup>12</sup>. W ramach tych reform mieści się w pełni postulat ustanowienia tzw. czerwonej kartki, umacniającej rolę parlamentów narodowych w unijnym procesie legislacyjnym. Można taką czerwoną kartkę ustanowić na mocy decyzji Rady UE, choć zważać należy, aby nawiązanie do formuły zawartej w „Nowym porozumieniu”, które miało ułatwić pozostanie Zjednoczonego Królestwa w UE, nie zostało wykorzystane przez najbardziej zamożne państwa członkowskie UE do ponownego wprowadzenia do negocjacji sprawy ograniczeń świadczeń socjalnych dla przemieszczających się pracowników najemnych (a takie ograniczenia zawarte były w „Nowym porozumieniu”, które stało się bezprzedmiotowe wraz z decyzją o opuszczeniu przez Zjednoczone Królestwo Unii Europejskiej)<sup>13</sup>.

Dwa natomiast, nadal otwarte problemy mają nie tylko istotne znaczenie ustrojowe dla Unii, lecz również dla statusu państw członkowskich w unijnym procesie decyzyjnym. Chodzi o finalną decyzję w sprawie zmniejszenia liczby członków Komisji Europejskiej (do tej pory utrzymywana jest zasada „jedno państwo - jeden komisarz”)<sup>14</sup> oraz o

---

<sup>12</sup> Zob. szczegółowo J. Barcz, *Główne kierunki reformy ustrojowej Unii Europejskiej (aspekty instytucjonalno-prawne)*, PiP 2016, nr 7, s. 29-34.

<sup>13</sup> Por. J. Barcz, *Unia Europejska a Wielka Brytania - prawne aspekty porozumienia nakierowanego na zapobiegnięcie Brexitowi*, Europejski Przegląd Sądowy 2016, nr 4, *passim*.

<sup>14</sup> Decyzja Rady Europejskiej 2013/272/UE z 22.05.2013 r., Dz.Urz. L165, s. 98.

ustalenie trwałego mechanizmu alokacji miejsc w Parlamencie Europejskim (obecna decyzja Rady Europejskiej w tej sprawie<sup>15</sup> odwoływała się nie tyle do postulowanej w TUE zasady degresywnej proporcjonalności, co raczej była rodzajem kontraktu politycznego między państwami członkowskimi UE, będącego wynikiem różnego rodzaju zaszczytów politycznych). W obu tych sprawach, mających istotne znaczenie dla interesów Polski, finalne decyzje mają zapaść do 2019 r., a więc znajdują się one - jak wspomniano - na stole negocjacyjnym już w 2017 r.

Co do zasady nie wymagają one rewizji Traktatów (stosowne decyzje podejmuje bowiem Rada Europejska na podstawie art. 14 ust. 2 TUE w przypadku Parlamentu Europejskiego i na podstawie art. 17 ust. 5 TUE w przypadku Komisji Europejskiej), chyba że decyzji o zmniejszeniu liczby komisarzy w stosunku do liczby państw członkowskich miałyby towarzyszyć (postulowane) zróżnicowanie ich statusu (komisarze „starsi” i komisarze „młodszy”). Nie należy się jednak raczej spodziewać, że państwa członkowskie zdecydują się w najbliższych latach na rewizję traktatów tylko z powodu tego rodzaju reform.

Jednym z najpoważniejszych problemów, wynikającym nie tyle bezpośrednio z reform przeprowadzonych na mocy Traktatu z Lizbony, co z rozwoju praktyki, jest skoncentrowanie władzy politycznej w Radzie Europejskiej (podejmowanie zasadniczych decyzji) oraz objęcie personalnej odpowiedzialności szefów państw lub rządów nad ich realizacją (zarządzanie *top-down*), będące po części następstwem osłabienia innych instytucji, zwłaszcza Komisji Europejskiej i pewnej deprecjacji roli Rady UE (w tym prezydencji rotacyjnej). Jak wspomniano, owa „nowa międzyrządowość” zachwiała równowagą międzyinstytucjonalną oraz doprowadziła do zdominowania procesu decyzyjnego przez państwa najsilniejsze. Wyjścia z tej sytuacji upatruje się przede wszystkim w koncepcji „skutecznego zarządu” (*executive government*)<sup>16</sup>.

---

<sup>15</sup> Decyzja Rady Europejskiej 2013/312/UE z 28.06.2013 r., Dz.Urz. L 181, s. 57.

<sup>16</sup> F. Fabbrini, *From Executive Federalism to Executive Government: Current Problems and Future Prospects in the Governance of EMU*, [w:] *What Form of Government for the European Union and the Eurozone?*, red. F. Fabbrini, E.H. Ballin, H. Somsen, Oxford–Portland–Oregon 2015, s. 306. W

Rzecz jednak w tym, że koncepcja „skutecznego zarządu” wprowadzana jest w ramach procesu ustanawiania „rzeczywistej” UGiW (m.in. obejmuje ona dalsze umocnienie organów UGiW, zwłaszcza Europejskiego Banku Centralnego i Eurogrupy) oraz budowanej na podstawie strefy euro „unii politycznej”, prowadząc do coraz bardziej zdecydowanego wyodrębniania się strefy euro w Unii Europejskiej. Koncepcja „skutecznego zarządu” bliska jest tzw. metodzie wspólnotowej uzupełnionej wprowadzaniem skutecznego, stałego przewodnictwa w organach strefy euro, umocnieniem pozycji EBC oraz poszukiwaniem legitymacji demokratycznej przede wszystkim po stronie parlamentów narodowych państw członkowskich strefy euro. Dochodzi do tego wyraźne wyodrębnianie się organów strefy euro w stosunku do unijnych instytucji.

Jak wspomniano, jest to jedno z poważniejszych wyzwań dotyczących zarówno konstrukcji Unii Europejskiej, jak i jej systemu instytucjonalnego. W tej sprawie koncepcja partii „Prawo i Sprawiedliwość” (przynajmniej w świetle dotychczas zarysowanych postulatów reformy Unii) jest całkowicie niezborna. Postulowane, dalsze wzmocnienie Rady Europejskiej (metody międzyrządowej) (na czym miałyby ono polegać?), i paralelne osłabienie Komisji Europejskiej (również, na czym miałyby ono polegać?), to prosta droga do utrwalenia „nowej międzyrządowości”. Z kolei dystansowanie się wobec wejścia do strefy euro i „skutecznego zarządu” w UE, to droga do fragmentacji Unii i marginalizacji Polski w procesie integracji europejskiej. Postulowane zmiany „funkcji” Komisji Europejskiej powinny natomiast brać pod uwagę, że Komisja - jako „strażnik traktatów” - jest również gwarantem zasady solidarności i stoi na straży interesów państw mniejszych i mniej zamożnych, w tym Polski.

---

ocenie autora, „*The EU and the Eurozone need strong, responsive institutions which can give voice to the peoples of our Union of States and citizens – because when voice is lacking, exit becomes the solution*”.

## 5. Wyzwania ustrojowe związane z ustanawianiem „rzeczywistej” UGiW

Zasadnicze wyzwanie ustrojowe, z którym bez wątpienia związana jest konieczność sięgnięcia do traktatu rewizyjnego, odnosi się do ustanawiania „rzeczywistej” UGiW, w ramach której - na podstawie strefy euro - powołana ma być „unia polityczna”. Skonkretyzowane plany<sup>17</sup> są konsekwentnie realizowane i mają być sfinalizowane „do 2025 roku”.

W sprawie pojęcia „unii politycznej” nie ma co prawda jasności<sup>18</sup>, niemniej jednoznacznym celem planu jest wprowadzenie - obok wspólnej polityki pieniężnej i unii bankowej - również unii fiskalnej oraz „rzeczywistej” unii gospodarczej<sup>19</sup>, wspartej „skutecznym zarządzaniem”, a także rozszerzeniem kompetencji UE (strefy euro), zwłaszcza na ważne obszary polityki społecznej (w tym zatrudnienia, zdrowia i zaopatrzenia emerytalnego), mających wpływ na podniesienie konkurencyjności państw<sup>20</sup>.

---

<sup>17</sup> Podstawowe znaczenie ma Komunikat Komisji Europejskiej z 28.11.2012 r., *Plan pogłębionej i rzeczywistej Unii Gospodarczej i Walutowej. W sprawie rozpoczęcia debaty europejskiej*, Bruksela, COM(2012)777 final. Zob. też Komunikat Komisji Europejskiej z 30.11.2012 r., *Plan działania na rzecz pogłębionej i rzeczywistej Unii Gospodarczej i Walutowej. Otwarcie debaty europejskiej*, Bruksela, COM(2012)777 final/2/Corrigendum. Został on rozwinięty w raporcie przygotowanym i przedstawionym 5.12.2012 r. przez ówczesnego przewodniczącego Rady Europejskiej H. Van Rampuya (*Towards a genuine economic and monetary union*, [http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms\\_Data/docs/pressdata/en/ec/134069.pdf](http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_Data/docs/pressdata/en/ec/134069.pdf), dostęp: 27.12.2016 r.). Por. późniejszy raport przewodniczącego Rady Europejskiej z 12.10.2013 r. (*Towards a genuine economic and monetary union. Interim Report*); komunikat Komisji Europejskiej z 20.03.2013 r., *W kierunku pogłębionej i rzeczywistej unii gospodarczej i walutowej. Wprowadzenie instrumentu na rzecz konwergencji i konkurencyjności*, COM(2013)165 final. Ostatnio został sprecyzowany w tzw. planie pięciu przewodniczących J.C. Junckera (Przewodniczącego Komisji), D. Tuska (Przewodniczącego szczytu strefy euro), J. Dijsselbloema (Przewodniczącego Eurogrupy), M. Schulza (Przewodniczącego Parlamentu Europejskiego), M. Draghiego (Prezesa Europejskiego Banku Centralnego) z 21.06.2015 r. Zob. też komunikat prasowy Komisji Europejskiej z 22.06.2015 r., *Dokończenie budowy europejskiej Unii Gospodarczej i Walutowej*.

<sup>18</sup> Por. A. Somek, *What is Political Union?*, German Law Journal 2013, nr 5, vol 14, *passim*.

<sup>19</sup> Por. Ch. Calliess, *The Governance Framework of the Eurozone and the Need for a Treaty Reform*, [w:] *What Form of Government...*, s. 37 i n.

<sup>20</sup> Obszary te zostały w 2011 r. zdefiniowane w porozumieniu politycznym Pakiet Euro Plus,

Towarzyszą temu plany (już po części realizowane) odpowiednich reform ustrojowych:

- na szczeblu politycznym zarządzanie strefą euro (unią polityczną) koncentruje się w (już istniejącym) odrębnym Szczycie strefy euro,
- kompetencja prawodawcza w tym obszarze ma być sprawowana przez obecną Eurogrupę, podniesioną do rangi składu Rady EU (ale oczywiście ograniczonego do ministrów finansów państw strefy euro);
- planowanemu wyodrębnieniu budżetu strefy euro towarzyszyć musi ustanowienie odrębnej procedury budżetowej, „skarbu” strefy euro (w optymalnym wariantcie umocowanemu w Komisji Europejskiej i ustanowienie podstawy prawnej dla nowego podatku;
- konsekwencją wyodrębnienia legislacyjnego i budżetowego strefy euro jest konieczność reformy Parlamentu Europejskiego (rozważania oscylują od wyodrębnienia parlamentu strefy euro względnie izby strefy euro w Parlamencie Europejskim do (bardziej prawdopodobnego) wyodrębnienia głosowania w Parlamencie Europejskim nad „sprawami euro”, ograniczonego jedynie do deputowanych z państw należących do tej strefy;
- kolejne reformy mają polegać na włączeniu Europejskiego Mechanizmu Stabilności do *acquis* unijnego (co przewiduje Traktat ustanawiający EMS) oraz przekształcenie EMS w Europejski Fundusz Walutowy, na dalszym umocnieniu pozycji Europejskiego

---

stanowiącym załącznik I do konkluzji z posiedzenia Rady Europejskiej z 24–25.03.2011 r. (EUCO 10/11, s. 14; <http://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-10-2011-INIT/pl/pdf>; dostęp: 27.12.2016 r.). Dotychczas przeprowadzane reformy (np. w zakresie podwyższenia wieku emerytalnego lub polityce zdrowia publicznego) objęte były zobowiązaniami politycznymi na szczeblu Rady Europejskiej.



Banku Centralnego, ustanowieniu mechanizmu ingerowania w budżety narodowe, rozszerzeniu formuły podejmowania decyzji większością kwalifikowaną oraz formuły tzw. odwróconej większości kwalifikowanej, mocnieniu jurysdykcji Trybunału Sprawiedliwości (obecnie ograniczonej w ramach Paktu Stabilności i Wzrostu)<sup>21</sup>.

Już ten pobieżny przegląd przeprowadzanych i planowanych reform strefy euro świadczy o znaczącej jej autonomizacji w systemie instytucjonalno-prawnym Unii Europejskiej<sup>22</sup> oraz świadczy o przejmowaniu przez strefę euro roli „trzonu” (twardego jądra) procesu integracji europejskiej. Nie ulega wątpliwości, że realizacja tych reform wymagać będzie rewizji obecnie obowiązujących traktatów stanowiących podstawę UE.

Przed przejściem do nakreślenia scenariuszy realizacji powyższych reform odnotować należy, że proces tworzenia się „trzonu” procesu integracji europejskiej wokół strefy euro nie przebiega równomiernie. Należy raczej zakładać, że w ramach samej strefy euro („trzonu”) wykształci się „twarde jądro”, wyznaczone stopniem wydolności politycznej, gospodarczej, zaangażowaniem w konsolidację strefy Schengen (zwłaszcza wspólne rozwiązywanie problemu napływających do Europy uchodźców i emigrantów ekonomicznych oraz wkładem w kształtowanie się wspólnej polityki bezpieczeństwa i obronnej (stała współpraca strukturalna i współdziałania przemysłów obronnych). Zarazem poza „trzonem” procesu integracji wykształcą się różne kręgi, począwszy od państw członkowskich UE, które starają się dołączyć do

---

<sup>21</sup> Szczegółowo o aspektach ustrojowych przeprowadzanych oraz planowanych reform strefy euro zob. J. Barcz, *Głównie kierunki reformy ustrojowej post-lizbońskiej Unii Europejskiej (2010–2015). Sanacja i konsolidacja strefy euro*, publikacja elektroniczna w formule *Open Access*: [http://www.janbarcz.republika.pl/teksty/J.Barcz%20%20II\\_Glowne%20kierunki%20reformy%20ustrójowej%20post-lizbońskiej%20UE\\_2016.pdf](http://www.janbarcz.republika.pl/teksty/J.Barcz%20%20II_Glowne%20kierunki%20reformy%20ustrójowej%20post-lizbońskiej%20UE_2016.pdf) (dostęp: 27.12.2016 r.).

<sup>22</sup> Nie zapominajmy, że ważne dziedziny już zrealizowanej reformy wprowadzone zostały na mocy umów zawartych poza systemem instytucjonalno-prawnym Unii: Traktat ustanawiający EMS i TUF.

strefy euro, państw członkowskich UE dystansujących się wobec członkostwa w strefie euro, po kręgi zewnętrzne bliskiej współpracy z UE.

W ostatnim z wskazanych przypadków *Brexit* zapoczątkował interesującą dyskusję. Mimo zapowiedzi sprawnego przeprowadzenia *Brexitu*, bez wstępnych negocjacji, przed formalną notyfikacją przez Zjednoczone Królestwo zamiaru wystąpienia z UE („nie ma negocjacji, bez notyfikacji”)<sup>23</sup>, pojawiły się poważne propozycje, które miałyby zapewnić po *Brexicie* bliższe relacje Zjednoczonego Królestwa z Unią Europejską niż gwarantowane dotychczas stowarzyszeniem (w tym w ramach Europejskiego Obszaru Gospodarczego). Przedłożona przez poważne europejskie *think tanki* koncepcja „Partnerstwa kontynentalnego”<sup>24</sup> zakłada udział Zjednoczonego Królestwa w swobodach unijnego rynku wewnętrznego (poza przepływem osób) oraz polityce obronnej, przy wzmocnionym udziale w unijnym procesie decyzyjnym i pewnym wkładzie do unijnego budżetu.

Autorzy tej koncepcji wskazują, że mogłoby to być również rozwiązanie skierowane do państw zamierzających przystąpić do Unii, lecz dalekich od spełnienia wymaganych kryteriów (np. Turcja, czy w dalszej perspektywie Ukraina). Oby jednak koncepcja ta nie stała się jednocześnie „zaproszeniem” do „wyproszenia” z Unii Europejskiej takich obecnych państw członkowskich, które przestają spełniać wymagane kryteria (przede wszystkim w zakresie wspólnej unijnej aksjologii), dystansują się wobec wspólnego rozwiązywania istotnych dla Unii problemów (uchodźcy) oraz które zajęłyby stanowisko destruktywne wobec ustanawiania „rzeczywistej” UGiW (reformy strefy euro) we wspólnych ramach instytucjonalno-prawnych Unii Europejskiej.

---

<sup>23</sup> Por. list przewodniczącego D. Tuska z 13.09.2016 r. przed szczytem w Bratysławie, [http://www.consilium.europa.eu/press-releases-pdf/2016/9/47244647234\\_pl.pdf](http://www.consilium.europa.eu/press-releases-pdf/2016/9/47244647234_pl.pdf) (dostęp: 27.12.2016 r.).

<sup>24</sup> J. Pisani-Ferry, N. Röttgen, A. Sapir, P. Tucker, G.B. Wolff, *Europe after Brexit: A proposal for a continental partnership*, <http://bruegel.org/2016/08/europe-after-brexit-a-proposal-for-a-continental-partnership/> (dostęp: 27.12.2016 r.).

## 6. Jak i kiedy można przeprowadzić rewizję Traktatów

Zasadniczy kierunek reform Unii Europejskiej koncentruje się na ustanawianiu „rzeczywistej” UGiW (reformie strefy euro). Wiąże się to z poważnymi wyzwaniami, również dla państw członkowskich UE pozostających poza strefą euro. Przy czym w ramach tej grupy należy odróżnić państwa spoza strefy euro, które zamierzają przyłączyć się do tej strefy i państwa członkowskie UE, które nie zamierzają wejść do strefy euro (przynajmniej w przewidywalnej perspektywie). Ta pierwsza grupa państw spoza strefy euro ma łatwiejsze zadanie: wspierać ona będzie ustanawianie „rzeczywistej” UGiW, przystępując do kolejnych działań podejmowanych w tym celu. Na dalszy plan dla takich państw schodzi natomiast troska o zachowanie spójności ustrojowej całej Unii<sup>25</sup>.

Ze znacznie poważniejszymi wyzwaniami konfrontowane są państwa spoza strefy euro, które nie zamierzają do tej strefy przystąpić, względnie przesuwają takie przystąpienie w bliżej nieokreśloną przyszłość (jak obecnie Polska). Zasadnicza troska tych państw powinna być nakierowana na zachowanie spójności ustrojowej całej Unii Europejskiej. Będzie to zadanie tym trudniejsze, że wraz z zapowiedzią *Brexitu* ubyło z tej grupy Zjednoczone Królestwo, dotychczas zdecydowany rzecznik zachowania spójności ustrojowej Unii w warunkach konsolidowania się strefy euro<sup>26</sup>.

Ramy czasowe dla finalizacji prac nad powyższą reformą Unii Europejskiej zarysowane są relatywnie precyzyjnie. Wiosną 2017 r. Komisja Europejska ma przedstawić „białą księgę” z propozycjami działań legislacyjnych na rzecz ustanowienia „rzeczywistej” UGiW. Ważną okolicznością polityczną są wybory parlamentarne w Niemczech oraz prezydenckie we Francji w 2017 r. Poważniejsza debata rozpocznie się

---

<sup>25</sup> Należy to uwzględnić przy ocenie spójności stanowiska państw Grupy Wyszehradzkiej w sprawie reformy UE. Słowacja należy do strefy euro, a nawet Węgry deklarują wejście do tej strefy.

<sup>26</sup> Znalazło to wyraz jeszcze we wspomnianym „Nowym porozumieniu” z początku 2016 r., które miało ułatwić decyzję na rzecz pozostania Zjednoczonego Królestwa w UE.

więc w 2018 r. Natomiast – według przedłożonych planów - finalizacja prac miałyby nastąpić „do roku 2025”. Należy również brać pod uwagę, że *Brexit* raczej przyspieszy prace nad ustanawianiem „rzeczywistej” UGiW i konsolidacją strefy euro.

Rozważenia wymaga jeszcze kolejny istotny problem: w jakiej formie powyższe zmiany zostaną przeprowadzone i jaki będą miały wpływ na spójność ustroju Unii Europejskiej. Nie ulega wątpliwości, że koncepcja tzw. kreatywnej elastyczności (*creative flexibility*)<sup>27</sup>, przeprowadzania reformy w ramach istniejących możliwości określonych obecnym prawem UE (na podstawie prawa pochodnego względnie przy wykorzystaniu tzw. procedury kładki), wyczerpała się wraz z przyjęciem podstaw prawnych unii bankowej. Może ona być jeszcze w pewnym zakresie wykorzystywana, lecz bez wątplenia finalizacja ustanowienia „rzeczywistej” UGiW wymaga zmiany Traktatów stanowiących podstawę UE w drodze traktatu rewizyjnego.

Generalnym założeniem jest ustanowienie „rzeczywistej” UGiW stosownie do koncepcji „elastycznej integracji”<sup>28</sup> (przy zachowaniu spójności ustrojowej Unii Europejskiej, w jej ramach instytucjonalno-prawnych). Wymagać to więc będzie zawarcia traktatu rewizyjnego (zwykła procedura zmiany traktatów stanowiących podstawę UE - art. 48 ust. 2–5 TUE).

Wariant optymalny takiego traktatu rewizyjnego - z punktu widzenia zachowania spójności ustrojowej całej Unii Europejskiej - przedstawił ostatnio A. Duff, sumując dotychczasowe propozycje transformacji strefy euro w „unię polityczną”<sup>29</sup>. W tym ujęciu dostosowania ustrojowe w

---

<sup>27</sup> Por. M. Menghi, *What Political and Institutional Evolutions for the EU and the EMU?*, Notre Europe – Institut Jacques Delors 2014, <http://www.notre-europe.eu/media/eupoliticalinstitutionalevolution-menghi-ne-jdi-oct14.pdf?pdf=ok> (dostęp: 27.12.2016 r.).

<sup>28</sup> Por. J. Barcz, *W sprawie modelu przyszłej Unii Europejskiej: integracja zróżnicowana czy integracja elastyczna?*, PiP 2015, nr 5, s. 19 i n.

<sup>29</sup> A. Duff, *The Protocol of Frankfurt: a new treaty for the Eurozone*, European Policy Centre 2016,

ramach całej Unii do ustanowienia „rzeczywistej” UGIW powinny być sprowadzone do niezbędnego minimum oraz powinny tym dostosowaniom towarzyszyć „klauzule otwartości”, umożliwiające przyłączenie się państw spoza strefy euro do podejmowanych poszczególnych środków, łącznie z utrzymaniem otwartości wejścia do strefy euro („rzeczywistej” UGIW). Dostosowania te powinny zostać wprowadzone do Unii Europejskiej na mocy „małego” traktatu rewizyjnego, mającego formę protokołu dołączonego do traktatów stanowiących podstawę UE (a więc w formule protokołu hiszpańskiego i protokołu irlandzkiego).

Można się więc spodziewać, że po obecnym etapie „politycznych” prac przygotowawczych oraz skonkretyzowaniu działań legislacyjnych wiosną 2017 r., w latach 2018–2019 rozpoczną się konkretne prace nad traktatem rewizyjnym, nakierowanym na finalizację „rzeczywistej” UGIW, tak aby - po podpisaniu - mógł on wejść w życie przed 2025 r.<sup>30</sup> Wariant taki zakłada jednak przyzwolenie wszystkich państw członkowskich (nie tylko państw strefy euro), bowiem traktat rewizyjny (nawet „mały”) musi być ratyfikowany przez wszystkie państwa członkowskie UE.

W tym właśnie tkwi słabość powyższej koncepcji. W przypadku jednak obstrukcji ze strony państwa lub państw spoza strefy euro w grę wchodzi warianty inne, prowadzące w mniejszym lub większym stopniu do fragmentacji ustrojowej Unii Europejskiej. Wariantem „łagodniejszym” byłoby wprowadzenie do art. 48 TUE zmienionej formy traktatu rewizyjnego, która umożliwiłaby wejście w życie traktatu rewizyjnego w odniesieniu go grupy państw członkowskich, które taki traktat ratyfikują. Pozostałe państwa członkowskie pozostawałyby przy tym „co jest”, nie uczestnicząc w kolejnym etapie rozwoju Unii. Jednak i ten wariant, jak łatwo zauważyć, obciążony jest koniecznością uprzedniego zawarcia

---

[http://www.epc.eu/documents/uploads/pub\\_6229\\_protocol\\_of\\_frankfurt.pdf](http://www.epc.eu/documents/uploads/pub_6229_protocol_of_frankfurt.pdf)  
(dostęp: 27.12.2016 r.).

<sup>30</sup> Około dwóch lat zajmuje procedura ratyfikacyjna w państwach członkowskich.

traktatu rewizyjnego zmieniającego postanowienia art. 48 TUE, wymagającego ratyfikacji przez wszystkie państwa członkowskie UE.

Natomiast wariantem „skrajnym” byłoby - co postulowano już w 2013 r. przez tzw. *Glienicker Gruppe*<sup>31</sup> - zawarcie odrębnego „Traktatu euro” (*Eurotreaty*) poza systemem instytucjonalno-prawnym Unii Europejskiej. Byłoby to ponowne sięgnięcie do tzw. metody schengeńskiej (tj. uregulowanie przez grupę państw członkowskich UE ważnych obszarów regulowanych traktatami w umowie międzynarodowej zawartej poza ramami instytucjonalno-prawnymi UE). W świetle granic wytyczonych dla takich umów w wyroku Trybunału Sprawiedliwości z 27.11.2012 r.<sup>32</sup>, zawarcie takiego traktatu jedynie przez państwa strefy euro byłoby równoznaczne z wyjściem poza ramy prawno-instytucjonalne Unii Europejskiej (naruszeniem tych ram) i z formalną fragmentacją procesu integracji europejskiej.

Niemniej wariant taki nie jest wykluczony. Jako środek ostateczny wskazywany jest on zarówno w dokumentach unijnych, jak i w miarodajnych analizach doktrynalnych, odwołujących się do stopnia politycznej determinacji wiodących państw strefy euro, nakierowanej na sfinalizowanie „rzeczywistej” UGiW<sup>33</sup>.

\*\*\*

W najbliższych latach nie ma co liczyć na poważniejsze reformy ustrojowe UE, które polegałyby na rewizji postanowień traktatów stanowiących podstawę Unii Europejskiej. Od strony „konstrukcji unijnej” znalezienie formuły poradzenia sobie m.in. z kryzysem związanym z napływem uchodźców i emigrantów ekonomicznych z państw trzecich wymaga nie tyle rewizji TUE i TFUE, co podjęcia stosownych ustaleń

---

<sup>31</sup> *Glienicker Gruppe. Towards a Euro Union*, <http://www.glienickergruppe.de/english.html> (dostęp: 27.12.2016 r.).

<sup>32</sup> C-370/12, *Thomas Pringle v. Government of Ireland, Ireland i The Attorney General*, UE:C.2013:756.

<sup>33</sup> Ch. Calliess, *The Governance Framework...*, s. 56.

politycznych między państwami członkowskimi. Podstawa prawna w traktatach dla niezbędnych, wspólnych działań jest wystarczająca. Podobnie w sprawie umocnienia wspólnej polityki obronnej zmiany TUE nie są konieczne. Zawiera on rozwiązania instytucjonalno-prawne wystarczające, a rozbudowa wspólnej obrony jest wyłącznie kwestią woli politycznej państw członkowskich UE.

Optymalnym natomiast rozwiązaniem dla Polski w świetle procesu ustanawiania „rzeczywistej” UGiW byłoby szybkie wejście do strefy euro, co zapewniłoby wejście do „trzonu” decyzyjnego procesu integracji europejskiej (zwłaszcza gdy na „wypełnienie” czeka luka pozostawiona przez Zjednoczone Królestwo) oraz pełen udział w pracach nad głównym nurtem reform ustrojowych Unii. Ponieważ rząd „Prawa i Sprawiedliwości” raczej odrzuca taką strategię, pozostaje zadbanie o to, aby - w toku ustanawiania „rzeczywistej” UGiW - Unia Europejska zachowała spójność ustrojową, a proces integracji europejskiej nie uległ fragmentacji.

Należy mieć również na uwadze, że - wobec narastającego tempa reformy strefy euro - „renacjonalizacja kompetencji Unii” wcale nie musi polegać na „wycofaniu” kompetencji już Unii uprzednio powierzonych. Wystarczy, że państwo członkowskie blokować będzie powierzenie na rzecz Unii kolejnych kompetencji względnie nie będzie włączać się do nowych działań. Unia wyraźnie zaczyna rozwijać się metodą „wielu prędkości”. „Rzeczywista” UGiW zdecydowanie zmierza w kierunku „unii politycznej”. Państwa spoza tej strefy, by zachować przynależność do „trzonu” procesu integracji europejskiej, mogą bądź przyjąć i realizować strategię wejścia do strefy euro, bądź (przynajmniej) działać konstruktywnie na rzecz zachowania spójności instytucjonalno-prawnej (zróżnicowanej) Unii Europejskiej.

*Tertium non datur.* Działania wyłącznie destrukcyjne wobec takiego rozwoju ustrojowego Unii prowadzą prostą drogą albo do marginalizacji państwa członkowskiego w procesie integracji europejskiej, albo w ogóle do jego wyłączenia z takiego procesu.

# Zróznicowana Unia Europejska. Wyzwania instytucjonalne związane z ustanawianiem „rzeczywistej” Unii Gospodarczej i Walutowej

(w:) Aspekty polityczno-społeczne, ekonomiczne  
i prawne przyszłości Unii Europejskiej  
(red. I. Kraś, R. Kubicki, T. Wallas), Warszawa 2018  
(strony 191-210).

## 1. Wstęp

Dyskusja nad wewnętrznym zróżnicowaniem się Unii Europejskiej trwa już od ponad trzydziestu lat. Rzecz jednak w tym, że w ostatnich kilkunastu latach przeszła ona od fazy dyskusji politycznych i doktrynalnych do etapu faktycznego zróżnicowania się zaangażowania państw członkowskich w różne obszary objęte procesem integracji. W ostatnich latach zróżnicowanie wewnętrzne Unii stało się faktem, a do tego balansuje niebezpiecznie na krawędzi fragmentacji (czyli rozczłonkowania) procesu integracji europejskiej<sup>1</sup>. Skrajnym wyrazem tego zjawiska stał się *Brexit*, czyli rozpoczęty proces występowania z Unii Europejskiej Zjednoczonego Królestwa.

Na taki stan rzeczy złożyło się szereg czynników:

- Z jednej strony zróżnicowanie wewnętrzne w Unii Europejskiej jest naturalnym procesem związanym z różnym stopniem zaangażowania się państw w proces integracji, w zależności od ich wydolności gospodarczej i politycznej oraz interesów narodowych. Ten czynnik

---

<sup>1</sup> Szerzej: J. Barcz, *Główne kierunki reformy ustrojowej post-lizbońskiej Unii Europejskiej (2010-2015). Sanacja i konsolidacja strefy euro*, Piaseczno 2016 (Open Access: [www.janbarcz.prv.pl](http://www.janbarcz.prv.pl)).



bez wątplenia jest stymulowany zarówno radykalnym wzrostem liczby państw członkowskich (zwłaszcza w następstwie „dużego” rozszerzenia Unii Europejskiej), jak i poszerzaniem zakresu przedmiotowego procesu integracji europejskiej (w tym przypadku punktem kulminacyjnym był Traktat z Lizbony, które objął spójnymi ramami organizacji międzynarodowej - Unii Europejskiej - obszary uprzednich trzech filarów, o różnym charakterze prawnym).

- Z drugiej strony wystąpiło w ostatnich latach (zwłaszcza pod wpływem kryzysu finansowego w niektórych państwach strefy euro) szereg okoliczności, które „wyostrzyły” różnicowanie się wewnętrzne Unii Europejskiej, a w ostatnich miesiącach wprowadziły zagadnienie to do politycznej debaty europejskiej, jako jeden z zasadniczych problemów procesu integracji europejskiej. Do okoliczności takich należy zaliczyć przede wszystkim reformę strefy euro (rozpoczętą pod wpływem wspomnianego wyżej kryzysu finansowego), która prowadzi do coraz mocniejszej autonomizacji strefy euro w ramach Unii Europejskiej i do przejmowania przez tę strefę roli „trzonu” procesu integracji europejskiej. Należą do nich również inne ważne zjawiska: zmiany w ramach unijnego rynku wewnętrznego, nakierowane na podniesienie jego efektywności głównie w kręgu najzamożniejszych państw członkowskich (przykładem sztandarowym są próby ograniczania mobilności pracowników, zwłaszcza tzw. pracowników delegowanych), rysujący się program budowania wspólnej polityki obrony, odwołujący do – jako głównej przesłanki - tworzenia wspólnego rynku obronnego (czyli zacieśnienia współdziałania przemysłu zbrojeniowego), podziały w podejściu do polityki energetycznej, czy podziały w ramach najbardziej aktualnego problemu związanego z gwałtownym napływem do Unii dużych fal uchodźców i emigrantów ekonomicznych.

Powyższe okoliczności uwidocznily w debacie politycznej istotną zmianę głównego paradygmatu procesu integracji europejskiej<sup>2</sup>, który przez

---

<sup>2</sup> Na przykład: A. Ott, *A Flexible Future for the European Union: the Way forward or a Way out?*, in *Reconciling the Deepening and Widening of the EU*, The Hague 2007, eds. S. Blockmans and S.

pierwsze dziesiątki lat sprowadzał się do założenia: im więcej spójności w procesie integracji europejskiej (umacnianie metody wspólnotowej), tym większa jej efektywność i sprawność. Od kilkunastu lat zmiana tego paradygmatu zaczęła wyrażać się w tym, że wykształcają się grupy państw członkowskich w różnym zakresie zaangażowane w poszczególne obszary procesu integracji (Unia Gospodarcza i Walutowa ze strefą euro, obszar Schengen, wzmocniona współpraca i stała współpraca strukturalna, liczne *opt-outy* niektórych państw członkowskich, zwłaszcza Zjednoczonego Królestwa).

Nowy paradygmat procesu integracji europejskiej odwołuje się do wewnętrznego zróżnicowania w ramach Unii Europejskiej, a związany z tym fundamentalny dylemat brzmi: czy zróżnicowanie takie można wykorzystać do podniesienia dynamiki procesu integracji europejskiej i jego efektywności (również w skali globalnej), czy też będzie ono prowadziło do fragmentacji tego procesu. Pierwsze z tych ujęć, na realizację którego nakierowane są obecne projekty reformy Unii Europejskiej, określane jest jako „integracja elastyczna”, drugie natomiast - którego wykluczyć niestety nie można - jako „integracja zróżnicowana”<sup>3</sup>.

Kulminacyjnym wyrazem wprowadzenia do europejskiej debaty publicznej powyższego dylematu jest „Biała księga w sprawie przyszłości Europy”, opublikowana przez Komisję Europejską 1 marca 2017 r. w związku z 60. rocznicą podpisania Traktatów Rzymskich<sup>4</sup>. Spośród pięciu poddanych tam pod dyskusję scenariuszy dalszej reformy Unii Europejskiej, scenariusz trzeci zatytułowany jest - „Ci, którzy chcą więcej, robią więcej”<sup>5</sup>. Scenariusz ten przewiduje, że „niektóre państwa

---

Prechal; N. Tocci, G. Faleg, *Towards a More United and Effective Europe: A Framework for Analysis, Imagining Europe*. Istituto Affari Internazionali. Documenti, No. 1 October 2013.

<sup>3</sup> J. Barcz, *W sprawie modelu przyszłej Unii Europejskiej: integracja zróżnicowana czy integracja elastyczna?*, Państwo i Prawo 2015, z. 4.

<sup>4</sup> *Biała księga w sprawie przyszłości Europy. Refleksje i scenariusze dotyczące przyszłości UE-27 do 2015 r.* Komisja Europejska COM(2017)2015 1 marca 2017 r.

<sup>5</sup> *Ibidem*, s. 20 i nast.

członkowskie będą chciały w węższym gronie osiągnąć więcej”. Powstawać więc będą „koalicje chętnych”, mające na celu współpracę w konkretnych obszarach”, w następstwie czego „nowe grupy państw członkowskich będą zawierać uzgodnienia prawne i budżetowe w celu pogłębienia współpracy w wybranych dziedzinach”<sup>6</sup>.

Rzecz jednak w tym, że właśnie powyższy scenariusz jest nie tyle jedną z propozycji reform, co scenariuszem reform od kilku lat już realizowanych. Wynika to jednoznacznie z dokumentu programowego, przedłożonego przez Komisję Europejską 31 maja 2017 r. i dotyczącego dalszych kierunków reformy strefy euro - „Dokument otwierający debatę w sprawie pogłębienia Unii Gospodarczej i Walutowej”<sup>7</sup>.

Przedmiotem niniejszego artykułu będzie jedynie jeden z aspektów reform strefy euro w świetle procesu „różnicującej się” wewnątrz Unii Europejskiej - konsekwencje tej reformy dla ustroju instytucjonalnego Unii<sup>8</sup>. Niezmiernie ważnym i interesującym problemem z tym powiązany jest kwestia procedur wprowadzania takich reform. Unia Europejska jest bowiem wspólnotą prawa, w przeprowadzane reformy muszą mieścić się w jej ramach instytucjonalno-prawnych. W przeciwnym wypadku konsekwencją byłaby fragmentacja procesu integracji europejskiej.

## **2. Dotychczasowe plany zmian instytucjonalnych związanych z reformą strefy euro**

Wobec kryzysu finansowego Unia Europejska i państwa strefy euro, mimo spóźnionej reakcji, wykazały dużą zdolność reformatorską<sup>9</sup>. Po

---

<sup>6</sup> Ibidem, s. 20.

<sup>7</sup> *Dokument otwierający debatę w sprawie pogłębienia Unii Gospodarczej i Walutowej*. Komisja Europejska, COM(2017)291 z dnia 31 maja 2017 r.

<sup>8</sup> Szerzej: F. Fabrini, *Economic Governance in Europe. Comparative Paradoxes and Constitutional Challenges*, Oxford University Press 2016.

<sup>9</sup> M. Schinas, *The EU in 2030: a long-term view of Europe in a changing world: keeping the values*,

działaniach doraźnych, podejmowanych w ramach tzw. mechanizmu greckiego, w latach 2010-2012 ustanowiono stały mechanizm wsparcia finansowego dla państw strefy euro (Europejski Mechanizm Stabilności), którego ustanowienie wymagało (przeprowadzonej skutecznie za pośrednictwem tzw. procedury kładki) rewizji TFUE (uzupełnienia art. 136 TFUE), umocniono Pakt Stabilności i Wzrostu oraz zarządzanie gospodarcze (przyjęto akty prawne składające się na Sześciopak i Dwupak), w końcu – co prawda na podstawie środka międzyrządowego (Traktat o unii fiskalnej) – umocniono dodatkowo Pakt Stabilności i Wzrostu, zwłaszcza zaś ustanowiono podwaliny dla harmonizacji polityki budżetowej państw członkowskich (przede wszystkim strefy euro) oraz dla umocnienia instytucjonalnego strefy euro (m.in. podstawa prawna w TUF dla odrębnego szczytu strefy euro). Umacniano również koordynację polityk gospodarczych państw członkowskich, ustanawiając m.in. Semestr europejski.

Z czasem tego rodzaju działania *ad hoc* ujęte zostały w zwarty plan reformy strefy euro, określane jako ustanawianie „rzeczywistej” Unii Gospodarczej i Walutowej. Program wyjściowy tej reformy zawarty został w Komunikacie Komisji Europejskiej - „Plan działania na rzecz pogłębionej i rzeczywistej Unii Gospodarczej i Walutowej: otwarcie europejskiej debaty” z 28 listopada 2012 r.<sup>10</sup>, rozwinięty następnie w raporcie przygotowanym przez ówczesnego Przewodniczącego Rady Europejskiej H. Van Rampuya (przedstawionym 5 grudnia 2012 r.)<sup>11</sup> oraz w Komunikacie Komisji

---

*changing the attitudes*, Centre for European Studies 2012.

<sup>10</sup> *Plan działania na rzecz pogłębionej i rzeczywistej unii gospodarczej i walutowej (UGW): początek europejskiej debaty*. Komisja Europejska Bruksela, dnia 28.11.2012 r. COM(2012) 777. *Plan działania na rzecz pogłębionej i rzeczywistej Unii Gospodarczej i Walutowej. Otwarcie debaty europejskiej*, Komisja Europejska, Bruksela, dnia 30.11.2012 r. COM(2012) 777 final/2. Corrigendum.

<sup>11</sup> *Towards a genuine economic and monetary union* (raport przygotowany przez Przewodniczącego Rady Europejskiej we współpracy z Przewodniczącym Komisji Europejskiej, José Manuel Barroso, Przewodniczącym Eurogrupy, Jean-Claude Junckerem i Prezesem EBC, Mario Draghim). Por. również późniejszy raport - European Council. The President. *Towards a genuine economic and monetary union. Interim Report*. Brussels, 12 Octobre 2013.

Europejskiej z 20 marca 2013 r. - „W kierunku pogłębionej i rzeczywistej unii gospodarczej i walutowej. Wprowadzenie instrumentu na rzecz konwergencji i konkurencyjności”<sup>12</sup>. Następnie plany powyższe zostały zaktualizowane i uzupełnione w przedstawionym 21 czerwca 2015 r. Planie pięciu przewodniczących - Przewodniczącego Komisji, Jean-Claude Junckera, Przewodniczącego szczytu strefy euro, Donalda Tuska, Przewodniczącego Eurogrupy, Jeroen Dijsselbloema, Przewodniczącego Parlamentu Europejskiego, Martina Schulza oraz Prezesa Europejskiego Banku Centralnego, Mario Draghi - „Dokończenie budowy europejskiej Unii Gospodarczej i Walutowej”<sup>13</sup>.

Skonkretyzowany w powyższych planach program reformy strefy euro realizowany jest konsekwentnie w trzech zasadniczych dziedzinach: dopełnienia unii finansowej (zwłaszcza ustanowienia unii bankowej i unii rynków kapitałowych), unii fiskalnej i unii gospodarczej<sup>14</sup>. Natomiast jego ukoronowaniem (do roku 2025) ma być ustanowienie „rzeczywistej” UGiW, co prowadziłooby w konsekwencji do „unii politycznej” - „posiadającej odpowiednią suwerenność nad swoim budżetem centralnym stanowiącym jego własny mechanizm zdolności fiskalnej oraz wyposażoną w środki nakładania decyzji budżetowych i gospodarczych na jej członków, w szczególnych oraz ściśle określonych okolicznościach”<sup>15</sup>.

---

<sup>12</sup> Komunikat Komisji dla Parlamentu Europejskiego i Rady. Bruksela, dnia 20.3.2013. COM(2013) 165 final.

<sup>13</sup> Por. komunikat prasowy Komisji Europejskiej, Bruksela, 22 czerwca 2015 r. - W Sprawozdaniu pięciu przewodniczących określono plan dotyczący wzmocnienia europejskiej unii gospodarczej i walutowej od 1 lipca 2015 r. W komunikacie wskazane są inne, powiązane ze Sprawozdaniem czterech przewodniczących dokumenty unijne. Dalej powoływane jako: *Dokończenie budowy europejskiej Unii Gospodarczej i Walutowej*. Sprawozdanie pięciu przewodniczących z 21 czerwca 2015 r.

<sup>14</sup> Stan realizacji opisany jest zwięźle w ostatnim dokumencie Komisji Europejskiej – *Dokument otwierający debatę w sprawie pogłębienia Unii Gospodarczej i Walutowej ...*.

<sup>15</sup> *Plan działania na rzecz pogłębionej i rzeczywistej unii gospodarczej i walutowej. Otwarcie europejskiej debaty ...*, s. 36.

Przyjrzyjmy się bliżej propozycjom zawartym w powyższych pierwotnych dokumentach, odnoszących się do - niezbędnych w kontekście reform merytorycznych - zmian instytucjonalnych. Będzie to stanowiło punkt odniesienia dla oceny, w jakim kierunku ewoluują propozycje zawarte w ostatnim dokumencie Komisji Europejskiej, przedłożonym 31 maja 2017 r. Jak zobaczymy, w dziedzinie tej występuje konsekwencja, a przedłożone uprzednio propozycje są „uściślane”, w kierunku realistycznych rozwiązań, nadających się do realizacji.

Zważyć więc przede wszystkim należy, że w pierwotnych planach Komisji Europejskiej (2012/2013) i w Planie pięciu przewodniczących (2015) przewidywano ustanowienie „mechanizmu zdolności finansowej dla strefy euro” (własnego budżetu strefy euro) wraz z „funkcją stabilizacyjną”, oznaczające odejście od obecnego modelu UGiW, opierającej się na krajowych politykach fiskalnych, stabilizowanych na mocy postanowień TFUE i Paktu Stabilności i Wzrostu i przeniesienie „funkcji stabilizacyjnej” polityki fiskalnej na poziom unijny<sup>16</sup>. Realizacja takiego projektu wymagałaby poważnych zmian ustrojowych w Unii Europejskiej (UGiW), w ramach których proponowano m.in.:

- stworzenia podstawy prawnej dla ustanowienia funduszu służącego celom stabilizacji makroekonomicznej (wychodzącej poza obecny zakres art. 136 TFUE);
- ustanowienia odrębnej, szczególnej procedury budżetowej i dotyczącej zasobów własnych strefy euro;
- stworzenie podstawy prawnej dla nowego opodatkowania na szczeblu unijnym lub możliwości zwiększenia dochodów poprzez zadłużenie na rynkach (obecnie art. 310 i 311 TFUE wykluczają taką możliwość);

---

<sup>16</sup> Tamże, s. 35/36.

- ustanowienia w ramach Komisji „Skarbu UGiW”, który zajmowałby się „organizacją wspólnych polityk w powiązaniu z mechanizmem wspólnej zdolności fiskalnej w zakresie, w jakim wymagają one wspólnych zasobów i/lub wspólnego zaciągania pożyczek. Taki ‘Skarb’ będzie stanowił nową władzę budżetową i zarządzał wspólnymi zasobami. Musiałby nim kierować wysoki rangą członek Komisji, jak np. Wiceprzewodniczący Komisji odpowiedzialny za sprawy gospodarcze i pieniężne oraz euro, we właściwej koordynacji z komisarzem ds. budżetu i z pomocą odpowiednich struktur kolegialnych<sup>17</sup>;
- włączenia Europejskiego Mechanizmu Stabilności w ramy prawne UE: byłoby to prawdopodobnie możliwe na mocy obecnie obowiązujących Traktatów (na podstawie decyzji Rady podjętej na mocy art. 352 TFUE oraz zmiany decyzji w sprawie zasobów własnych UE), niemniej Komisja Europejska jednoznacznie preferowała włączenie EMS w ramy prawne UE w drodze rewizji Traktatów stanowiących podstaw UE (ze względu na wagę polityczną i finansową sprawy oraz pożądane ustanowienie szczególnej procedury decyzyjnej w sprawach EMS, łącznie z zagwarantowaniem odpowiedniej kontroli ze strony Parlamentu Europejskiego).

Natomiast jeśli chodzi o finalne ustanowienie „rzeczywistej” UGiW („unii politycznej” w ramach strefy euro), to proponowane w pierwotnych dokumentach były m.in. następujące reformy ustrojowe<sup>18</sup>:

- zapewnienie legitymacji demokratycznej unii politycznej: zasadnicze znaczenie przypisywano Parlamentowi Europejskiemu jako instytucji unijnej włączonej w unijny proces decyzyjny; zarazem rosnąć powinna rola parlamentów narodowych, jednak przede wszystkim „w zapewnieniu legitymacji działań państw

---

<sup>17</sup> Tamże, s. 38.

<sup>18</sup> Tamże, s. 40 i nast.

członkowskich w Radzie Europejskiej i w Radzie, ale przede wszystkim w prowadzeniu krajowej polityki budżetowej i gospodarczej, nawet jeżeli będzie ona jeszcze ściślej koordynowana przez UE”; umocnieniu powinna ulec również współpraca między Parlamentem Europejskim a parlamentami narodowymi (zgodnie z Protokołem nr 1 i art. 13 TUF);

- szczególnym zadaniem Parlamentu Europejskiego wychodziłyby na przeciw dostosowania jego organizacji wewnętrznej, przede wszystkim powołanie specjalnej komisji ds. euro odpowiedzialnej za kontrolowanie i podejmowanie decyzji dotyczących strefy euro; taka specjalna komisja ds. euro mogłaby docelowo otrzymać specjalne uprawnienia, znacznie szersze w stosunku do pozostałych komisji Parlamentu Europejskiego: odgrywania istotniejszej roli na poszczególnych etapach prac parlamentarnych (w sprawach strefy euro), czy nawet podejmowania pewnych decyzji w imieniu plenum;
- połączenie obecnych ogólnych wytycznych polityki gospodarczej oraz wytycznych dotyczących zatrudnienia (obecnie odrębne podstawy prawne) w jeden instrument, wyrażający wieloletnie priorytety Unii, przyjmowany w drodze zwykłej procedury ustawodawczej;
- ustanowienie podstawy prawnej dla podejmowania decyzji na szczeblu UE w sprawie ingerowania w budżety krajowe; miałyby ona charakter aktu ustawodawczego, przyjmowanego w drodze specjalnej procedury ustawodawczej (obejmującej tylko jedno czytanie - chodziłoby o zagwarantowanie odpowiedniego tempa podjęcia decyzji na szczeblu unijnym);
- niezależnie od ustanowienia „Skarbu UGiW” w Komisji Europejskiej należałoby nadal umacniać status wiceprzewodniczącego Komisji ds. gospodarczych i walutowych oraz euro, zwłaszcza powinien on mieć szczególne uprawnienia do utrzymywania



stosunków ze specjalną komisją Parlamentu Europejskiego ds. euro;

- umocnienie statusu Eurogrupy: Komisja Europejska wstrzemięźliwie podchodziła do propozycji nadania Eurogrupie uprawnień prawotwórczych (przekształcenia jej w Radę ds. Euro), bowiem wówczas państwa członkowskie UE spoza strefy euro byłyby na wszystkich szczeblach wyłączone ze spraw euro; opowiadała się raczej za ewolucją składów Rady UE w kierunku wykształcenia się również Rady ds. Euro;
- umocnienie „rozliczalności demokratycznej” Europejskiego Banku Centralnego: w zakresie w jakim EBC działa jako organ nadzoru bankowego proponowano wprowadzenie kontroli (budżetowej) ze strony Parlamentu Europejskiego; do art. 127 ust. 6 TFUE proponuje się wprowadzenie zwykłej procedury ustawodawczej oraz zniesienie niektórych ograniczeń w zakresie jednolitego mechanizmu nadzorczego (m.in. wprowadzenie klauzuli *opt in* dla państw członkowskich UE spoza strefy euro oraz możliwości ich większego włączenia w mechanizm decyzyjny w EBC);
- przyznanie specjalnego statusu agencji europejskim urządzeniom nadzoru finansowego (zwiększenie ich skuteczności oraz „rozliczalności demokratycznej”);
- umocnienie kompetencji Trybunału Sprawiedliwości UE w dziedzinie UGiW: dopuszczenie postępowania wobec państw w trybie o uchybienie zobowiązaniom wynikającym z Traktatów - poprzez wykreślenie ust. 10 z art. 126 TFUE, względnie – niezależnie od tego - również ustanowienie szczególnego postępowania przed Trybunałem Sprawiedliwości UE;
- zapewnienie jednolitości w reprezentacji zewnętrznej strefy euro (zwłaszcza w międzynarodowych organizacjach finansowych)<sup>19</sup>.

---

<sup>19</sup> Na temat tych propozycji również w kontekście ówczesnych dyskusji politycznych i doktrynalnych:

### **3. Kontynuacja planów zmian instytucjonalnych związanych z reformą strefy euro w świetle Białej księgi i dokumentu Komisji Europejskiej z 31 maja 2017 r.**

Konkretyzacja programu reform strefy euro zawarta w „Dokumencie” Komisji Europejskiej z 31 maja 2017 r. jest kontynuacją przedstawionego wyżej programu oraz zasadza się na już przeprowadzonych reformach. „Dokument” zakłada, nawiązując do wcześniejszych propozycji, finalizację programu do roku 2025 w rozbiciu na dwa etapy<sup>20</sup>.

- W pierwszym etapie (do końca 2019 r.) nastąpić ma dopełnienie unii bankowej i procesu tworzenia unii rynków kapitałowych, wstępne „przetestowanie” instrumentów konwergencji gospodarczej i społecznej oraz stopniowe umacnianie „rozliczalności demokratycznej” strefy euro.
- W drugim etapie (w latach 2020 - 2025) sfinalizowano by reformę strefy euro, przyjmując „dalekosiężne” środki uzupełniające unię finansową („europejski bezpieczny składnik aktywów” wraz ze zmianą sposobu traktowania długu państwowego) oraz – w dziedzinie unii fiskalnej – wprowadzono by „mechanizm stabilizacji fiskalnej”.

Na ten drugi okres miało by przypaść przeprowadzenie gruntownej reformy instytucjonalnej strefy euro (Unii Europejskiej).

---

J. Barcz, *Główne kierunki reformy ustrojowej Unii Europejskiej (aspekty instytucjonalno-prawne)*, Państwo i Prawo 2015, z. 7.

<sup>20</sup> Sumująco - *Dokument otwierający debatę w sprawie pogłębienia UGiW ...*, s. 31 (szczegółowo - s. 19 i nast.).

### 3.1. Program zmian instytucjonalnych

W „Dokumencie” skoncentrowano się na podstawowych reformach instytucjonalnych strefy euro, co nie oznacza, że inne elementy, określone w uprzednich planach Komisji Europejskiej i Planie pięciu przewodniczących zostają zdjęte z porządku dziennego (należy je z pewnością nadal brać pod uwagę). W „Dokumencie” skoncentrowano się więc i sprecyzowano program reformy instytucjonalnej strefy euro w następujących dziedzinach:

- Skupienia procesu decyzyjnego w ramach strefy euro (umocnienie Eurogrupy);
- Ustanowienia autonomicznego organu strefy euro, który zarządzałby najważniejszymi obszarami tej strefy („Ministerstwo Skarbu” strefy euro);
- Uzgodnienia skutecznego balansu międzyinstytucjonalnego z uwzględnieniem nowych struktur;
- Określenia kierunków „rozliczalności” demokratycznej procesu decyzyjnego w ramach strefy euro;
- Zapewnienia strefie euro jednolitej reprezentacji zewnętrznej.

**Umocnienie statusu Eurogrupy**<sup>21</sup>: program reform idzie w trzech kierunkach, których realizacja radykalnie zmieni status Eurogrupy;

- **po pierwsze** - Eurogrupa miałyby docelowo zostać przekształcona w jedną z konfiguracji Rady EU (przy składzie ograniczonym do ministrów finansów państw strefy euro), miałyby więc kompetencje prawodawcze, ograniczone przedmiotowo do strefy euro;

---

<sup>21</sup> Tamże, s. 29.

- **po drugie** - wzmocniła by się struktura wewnętrzna Eurogrupy, bowiem na jej czele miałyby stanąć „stały przewodniczący”, który byłby zarazem przewodniczącym konfiguracji Rady UE/strefy euro; w konsekwencji konfiguracja ta - podobnie jak Rada ds. zagranicznych - wyłączona byłaby spod rotacyjnej prezydencji i zarządzana przez stałego przewodniczącego);
- **po trzecie** - podobnie jak Wysoki Przedstawiciel ds. Zagranicznych i Polityki Bezpieczeństwa, przewodniczący Eurogrupy byłby członkiem kolegium Komisji Europejskiej, przejmując tekę komisarza do spraw unii gospodarczej i walutowej.

**„Ministerstwo Skarbu” strefy euro:** pod tym pojęciem kryje się program skupienia zarządzania wszystkimi sprawami strefy euro przez organy tej strefy. Zakres przedmiotowy kompetencji takiego „Ministerstwa” obejmowałby: <sup>22</sup> przejęcie od Komisji Europejskiej obecnych jej kompetencji odnoszących się do nadzoru gospodarczego i budżetowego nad strefą euro i jej państwami członkowskimi (przy wsparciu Europejskiej Rady Budżetowej), koordynację emisji nowego europejskiego „bezpiecznego składnika aktywów” i zarządzanie mechanizmem stabilizacji makroekonomicznej. W kontekście zakresu przedmiotowego kompetencji „Ministra Skarbu” strefy euro podkreślić należy, że w „Dokumencie” konkretyzuje się projekt ustanowienia odrębnego budżetu strefy euro <sup>23</sup> oraz włączenia Europejskiego Mechanizmu Stabilności do prawa UE i budowy - z wykorzystaniem doświadczeń EMS - Europejskiego Funduszu Walutowego. Kompetencje takiego EFW objęłyby „przynajmniej istniejące obecnie mechanizmy wsparcia płynnościowego dla państw członkowskich i ewentualnie wspólny mechanizm ochronny ostatniej instancji, który powstanie w przyszłości w ramach unii bankowej”. <sup>24</sup> . Jeśli chodzi natomiast o umocowanie

---

<sup>22</sup> Tamże, s. 29.

<sup>23</sup> Tamże, s. 27.

<sup>24</sup> Tamże, s. 30.

„Ministerstwa Finansów”, to byłoby ono podporządkowane Eurogrupie (podejmowanie decyzji)<sup>25</sup>, a kierowałby nim „Minister Finansów”, który to urząd byłby powierzony przewodniczącemu Eurogupy i zarazem Rady UE/strefy euro<sup>26</sup>.

**Nowy balans międzyinstytucjonalny:** realizacja powyższych propozycji skutkować będzie istotnymi zmianami w strukturze instytucjonalnej UE. Część wynikłych stąd problemów zostanie rozwiązana w następstwie „unii personalnych” - przewodniczącego Eurogupy, zarazem przewodniczącego nowego składu Rady UE/strefy euro, „Ministra Skarbu” i członka kolegium Komisji Europejskiej odpowiedzialnego za UGiW (przypomnieć w tym kontekście należy potwierdzoną w praktyce unię personalną urzędu Przewodniczącego Rady Europejskiej i Przewodniczącego odrębnego szczytu euro). Natomiast węzłowe dla całej UE relacje między Komisją Europejską, Parlamentem Europejskim oraz (kształtującymi się organami strefy euro) w sprawach dotyczących strefy euro, miałyby zostać doprecyzowane w porozumieniu międzyinstytucjonalnym - w pierw (do końca 2018 r.) zawartym między Komisją Europejską a Parlamentem Europejskim (wykorzystującym obecną praktykę, zwłaszcza w kwestiach dotyczącego Europejskiego Semestru i Paktu Stabilności i Wzrostu), a następnie rozszerzonym na inne instytucje i organy, w tym organy strefy euro (począwszy od Eurogrupy)<sup>27</sup>.

**„Rozliczalność demokratyczna”:** mniej miejsca „Dokument” poświęca sprawie doprecyzowania formuły umocnienia roli parlamentów narodowych i Parlamentu Europejskiego (poza wskazanym wyżej porozumieniem instytucjonalnym). Jeśli chodzi o parlamenty narodowe, to podkreśla się jedynie, że ministrowie finansów, członkowie Eurogupy, odpowiadają politycznie przed swoimi parlamentami narodowymi<sup>28</sup>.

---

<sup>25</sup> Tamże, s. 29.

<sup>26</sup> Tamże, s. 30.

<sup>27</sup> Tamże, s. 29.

<sup>28</sup> Tamże, s. 30.

„Wpisuje” się to w trend rozpoczęty orzecznictwem niemieckiego Trybunału Konstytucyjnego, dotyczącym TEMS, aby radykalnie umocnić pozycję parlamentu narodowego w sprawach strefy euro na szczeblu krajowym (przy kreowaniu decyzji krajowych, przedkładanych następnie na forum stosownych organów unijnych), w odwołaniu do autonomii budżetowej parlamentu narodowego<sup>29</sup>. Natomiast jeśli chodzi Parlament Europejski, to w „Dokumencie” wskazano jedynie, że „Ograniczenie procesu decyzyjnego w sprawach strefy euro do państw tej strefy ... (musi prowadzić do) zmiany w Parlamencie Europejskim”.<sup>30</sup> Pozostaje natomiast otwarte, czy radykalnie umocniona zostanie pozycja „komisji do spraw euro”, czy wykształci się odrębna izba, składająca się jedynie z deputowanych pochodzących z państw strefy euro, czy też ewentualnie ustalona zostanie procedura ograniczająca udział w głosowaniu nad sprawami euro do takich deputowanych.

**Jednolita reprezentacja zewnętrzna:** program nakierowany jest na zapewnienie wspólnej reprezentacji zewnętrznej „na forum międzynarodowych instytucji finansowych takich jak Międzynarodowy Fundusz Walutowy”<sup>31</sup>. „Dokument” nie precyzuje szczegółów instytucjonalnych takiej reprezentacji (niemniej logicznym „reprezentantem” strefy euro byłby przyszły „Minister Skarbu”), wskazuje jedynie na etapy osiągnięcia ustalenia w tej dziedzinie: do 2019 r. uzgodnienie wspólnej reprezentacji interesów strefy euro, a do 2025 r. „osiągnięcie w pełni jednolitej zewnętrznej reprezentacji w MFW”.<sup>32</sup>

W podsumowaniu rozważań dotyczących zmian instytucjonalnych związanych z reformą strefy euro, należy odnieść się jeszcze do dwóch zasadniczych problemów:

---

<sup>29</sup> Szerzej: J. Barcz, *Orzecznictwo niemieckiego Federalnego Trybunału Konstytucyjnego wobec reformy strefy euro*, Warszawa 2014.

<sup>30</sup> *Dokument otwierający debatę w sprawie pogłębienia UGiW ...*, s. 28.

<sup>31</sup> Tamże, s. 29.

<sup>32</sup> Tamże.

- **problemu metody** - czyli procedur, za pośrednictwem których programowane zmiany instytucjonalne zostaną wprowadzone w życie;
- **problemu strukturalnego** - czyli jak reforma strefy euro wpłynie na spójność ustrojową Unii Europejskiej jako całości.

### 3.2. Problem metody

Wprowadzenie programowanych reform instytucjonalnych musi odbywać się w „ramach instytucjonalno-prawnych” Unii Europejskiej. Unia jest bowiem „wspólnotą prawną”, co wyraża się m.in. w tym, że wszystkie zmiany w kompetencjach Unii i jej strukturze instytucjonalnej muszą przebiegać zgodnie z procedurami określonymi w Traktatach stanowiących podstawę UE (TUE i TFUE). Tzw. metoda schengeńska (zwana w „Dokumencie” Komisji Europejskiej „metodą międzyrządową”), tj. zawieranie przez grupę państw członkowskich umów międzynarodowych, regulujących sprawy istotne dla procesu integracji europejskiej, poza „ramami instytucjonalno-prawnymi” UE (do takich umów należy Traktat ustanawiający EMS i Traktat o unii fiskalnej), zawsze balansuje na krawędzi naruszenia prawa UE i możliwej fragmentacji Unii.

W omówionych wyżej poprzednich projektach owa „metoda międzyrządowa” pozostawała w tle, a programowane reformy miały być wprowadzone przede wszystkim na mocy aktów prawa pochodnego i poprzez rewizję Traktatów (przede wszystkim TFUE). Natomiast w obecnie przedłożonym „Dokumencie” podejście takie uległo istotnemu zniuansowaniu. „Dokument” wymienia bowiem trzy równorzędne metody - procedury” wprowadzenia programowanych reform w życie<sup>33</sup>:

- rewizję Traktatów stanowiących podstawę UE i akty unijnego prawa pochodnego,

---

<sup>33</sup> Tamże, s. 28.

- „metodę międzyrządową” i
- „połączenie obu tych modeli”.

Tak więc zakłada się, że zawarcie przez państwa strefy euro umów międzynarodowych poza „ramami instytucjonalno-prawnymi” UE będzie niezbędne dla realizacji programowanej reformy. Z politycznego punktu widzenia dużo w tym racji, bowiem poważniejsze reformy strefy euro wymagają rewizji Traktatów, a w takim przypadku konieczna jest jednomyślność wszystkich państw członkowskich UE. Umowy międzynarodowe zawierane tylko przez grupę państw członkowskich, są „łatwiejsze” do wprowadzenia w życie - zarówno w rozumieniu proceduralnym, jak i - przede wszystkim - co do tempa wprowadzenia w życie (takie motywy, choć nie tylko, były jednoznaczne w przypadkach TEMS i TUF.

Zarazem - jak wspomniano - „metoda międzyrządowa” - balansuje na granicy naruszenia prawa UE i fragmentacji ustrojowej Unii. W „Dokumencie” próbuje się „łagodzić” takie niebezpieczeństwo: „... dalsza integracja polityczna powinna postępować stopniowo. Powinna ona przebiegać równoległe z innymi konkretnymi działaniami mającymi na celu dokończenie budowy unii gospodarczej i walutowej oraz wspierać te działania, prowadząc do niezbędnych zmian prawnych w traktatach UE lub w traktatach międzynarodowych takich jak pakt fiskalny i Porozumienie ustanawiające Europejski Mechanizm Stabilności, z uwzględnieniem ograniczeń politycznych tego procesu”.<sup>34</sup>.

Z wywodu tego wynika, że konieczna będzie „niezbędna” rewizja Traktatów stanowiących podstawę UE, natomiast - „uwzględniając ograniczenia polityczne” - wykorzystana będzie także „metoda międzyrządowa” (czyli umowy międzynarodowe zawierane przez państwa strefy euro). „Stopniowe postępowanie” procesu reform oznacza zapewne

---

<sup>34</sup> Tamże.



również to, że kontynuowana będzie praktyka, aby postanowienia takich umów, poza „klauzulami otwartości”, zawierały także postanowienia zobowiązujące do włączenie ich treści do unijnego zasobu prawnego (przypomnijmy, że jednym z elementów programu jest włączenie merytorycznych postanowień TEMS i TFUE do prawa UE).

Niemniej jednak, nawet uwzględniając powyższe „zabiegi łagodzące”, w stosunku do przyszłych umów międzynarodowych zawieranych zgodnie z „metodą międzyrządową” aktualne pozostaną niezmiernie istotne wskazania, wynikające z wyroku Trybunału Sprawiedliwości z 27 listopada 2012 r. w sprawie C-370/12 Pringle<sup>35</sup>. W wyroku tym Trybunał - potwierdzając zgodność z prawem UE Traktatu ustanawiającego EMS i Traktatu o unii fiskalnej - zarazem określił nieprzekraczalną granicę, w której muszą mieścić się tego rodzaju porozumienia, aby zachować zgodność z prawem UE. Przede wszystkim - z punktu widzenia unijnej zasady lojalnej współpracy - powinny one zawierać klauzule potwierdzające ich zgodność z prawem UE oraz gwarantujące postanowienie tego prawa. Następnie ich zakres przedmiotowy nie może wkraczać z dziedziny objęte wyłączną kompetencją UE, zwłaszcza zaś jej objęte jej wyłączną kompetencją do zawierania umów międzynarodowych. Jeśli natomiast takie umowy międzynarodowe „angażują” instytucje unijne, to nie mogą to być zadania objęte wyłączną kompetencją UE, ani wiązać się z powierzeniem instytucjom unijnym uprawnień władczych oraz uprawnień, który stałyby w sprzeczności z zadaniami wynikającymi z prawa UE.

Dla państw członkowskich pozostających poza strefą euro zawarcie tego rodzaju umów przez państwa strefy euro (w sprawie reformy strefy) będzie stwarzało dodatkowe problemy w związku z późniejszym wejściem do strefy euro: będą bowiem musiały wiązać się takimi umowami najpóźniej z dniem wejścia do strefy euro (Polska na przykład będzie musiała przystąpić do Traktatu ustanawiającego EMS). Zakłada to wcześniejsze dopełnienie krajowej procedury ratyfikacyjnej, co zwykle wiąże się z pewnym ryzykiem politycznym.

---

<sup>35</sup> EU:C:2012:756.

### 3.3. Problem zachowania spójności ustrojowej UE

Jednym z zasadniczych wyzwań dla spójności ustrojowej Unii Europejskiej jest problem - jak autonomizacja strefy euro wpłynie na utrzymanie jedności ustrojowej Unii Europejskiej jako całości i na ile skutkować ona będzie marginalizacją państw pozostających poza strefą euro w procesie integracji europejskiej. Był to również siłą rzeczy zasadniczy problem w okresie podejmowania - w obliczu kryzysu finansowego - środków *ad hoc* na rzeczy sanacji a następnie konsolidacji strefy euro. Do środków tych wprowadzono, m.in. z istotnym udziałem Polski (zwłaszcza w okresie sprawowania przewodnictwa w Prezydencji w drugiej połowie 2011 r. a następnie negocjacji nad TUF) tzw. klauzule otwartości, umożliwiające w większości przypadków udział państw spoza strefy euro względnie możliwość przystąpienia do takich środków w przyszłości<sup>36</sup>.

Do gwarancji takich nawiązuje Biała księga, precyzując trzeci scenariusz (zróżnicowanej UE) modelu rozwoju procesu integracji europejskiej. W tym konkretnie zapewnia się, że status pozostałych państw (nie biorących udziału w pogłębieniu integracji w określonej dziedzinie) nie „pozostanie niezmienny” i „będą one miały możliwość przyłączenia się z czasem” do współpracy w takiej dziedzinie<sup>37</sup>. Towarzyszą temu gwarancje utrzymania spójności unijnego rynku wewnętrznego wraz z czterema swobodami<sup>38</sup>.

---

<sup>36</sup> Szczegółowo: J. Barcz, *Instrumenty międzyrządowe dotyczące kryzysu w strefie euro a spójność Unii: możliwość przystąpienia państw członkowskich UE spoza strefy euro* (w:) Traktat z Lizbony – wybrane zagadnienia (*The Treaty of Lisbon - selected issues*) (red. M. Kenig-Witkowska, R. Grzeszczak), Warszawa 2012, s. 105 i nast.

<sup>37</sup> Biała księga w sprawie przyszłości Europy ... , s. 20.

<sup>38</sup> Tamże.

Gwarancje takie powtórzone zostały w „Dokumencie otwierającym debatę w sprawie pogłębienia UGiW”<sup>39</sup>, przy czym „Dokument” ten dodatkowo zawiera zachętę „dla państw członkowskich i zainteresowanych stron do wzięcia udziału w dyskusji i do wypracowania porozumienia” w tym obszarze<sup>40</sup>. Połączone jest to z przypomnieniem, że poza Danią (która ma sztywny kurs swojej waluty z euro) i Zjednoczonym Królestwem (które rozpoczęło właśnie proces *Brexitu*) wszystkie pozostałe państwa członkowskie UE - na mocy Traktatów - „ostatecznie przyłączą się do strefy euro”<sup>41</sup>. Doceniając więc „kluczowe znaczenie” dla przyszłości UE stosunków między strefą euro a pozostałymi państwami członkowskimi UE, Komisja Europejska wskazuje, że „Ten polityczny dylemat może będzie stanowić mniejszy problem, gdy więcej państw członkowskich przyjmie wspólną walutę. Do tego czasu, w kontekście kolejnych etapów pogłębienia Unii Gospodarczej i Walutowej konieczne jest zachowanie przejrzystości wobec państw członkowskich niebędących obecnie członkami strefy euro”.<sup>42</sup>

Z powyższego podejścia Komisji Europejskiej do kwestii spójności ustrojowej Unii Europejskiej wynikają istotne wnioski.

- Z jednej strony jednoznaczne jest nastawienie na model reformy strefy euro, która będzie obejmowała coraz większą liczbę państw członkowskich. Takie podejście zakłada „spłaszczenia” samej reformy – czyli będzie ona mniej radykalna. Należy jednak brać zarazem pod uwagę, że po rozpoczęciu procesu *Brexitu* ubyło Zjednoczone Królestwo jako bardzo ważny partner w dbaniu o zachowanie spójności ustrojowej UE w toku reformowania strefy euro.

---

<sup>39</sup> „Środki podejmowane w ramach reformy strefy euro „muszą pozostać otwarte dla wszystkich państw członkowskich. Musi zostać zachowana integralność jednolitego rynku. Jest to również zasadniczy warunek dobrze funkcjonującej jednej waluty.”, s. 18.

<sup>40</sup> *Dokument otwierający debatę w sprawie pogłębienia UGiW ...*, s. 18.

<sup>41</sup> Tamże, s. 18.

<sup>42</sup> Tamże, s. 28.

- Z drugiej jednak strony z podejścia tego wynika jasne przesłanie, zakładające, że poza Danią, które ma trwałe wyłączenie na mocy Traktatu, pozostałe państwa członkowskie znajdą się z czasem w strefie euro. Ów „czas” jest pośrednio o tyle doprecyzowany, że program reform miałby być sfinalizowany do 2015 r.
- Później możliwe będzie oczywiście przyłączenie się do strefy euro, niemniej na zasadzie przystąpienia do istniejącej już struktury i istniejących środków, bez możliwości oddziaływania w toku debat przygotowawczych na ich treść.

Jeśli z tego punktu widzenia ocenimy konsekwencje powyższego założenia w tej „kluczowej” dziedzinie, to zważyć należy, że jedynie obecny rząd polski nie tylko że nie sformułował strategii wejścia do strefy euro, ale wyraźnie dystansuje się od takiego wejścia. Pozostałe państwa członkowskie UE, znajdujące się jeszcze poza strefą euro (poza Danią, która ma trwałą derogację na podstawie Traktatu i – może - w pewnym stopniu Szwecją), deklarują wejście do strefy euro. Będzie to miało oczywiście wpływ na ich stanowisko w toku wypracowania porozumienia dotyczącego planowanej reformy strefy euro i związanych z nią „klauzul otwartości”.

#### **4. Refleksje sumujące**

1. Pod wpływem konfrontacji z kryzysem wywołanym napływem uchodźców i migrantów ekonomicznych, wzrostem nastrojów populistycznych oraz rozpoczętym procesem *Brexitu* na drugi plan zeszła (po 2015 r.) realizacja programu ustanawiania „rzeczywistej” UGiW. Niemniej rok 2017 r. przyniósł istotne zmiany w uwarunkowaniach politycznych: wybory w Niderlandach, Francji i sytuacja wewnątrzpolityczna w Niemczech wyraźnie wskazuje na ograniczenie trendu populistycznego w Europie, wyniki wyborów prezydenckich w Stanach Zjednoczonych oraz niejednoznaczna polityka zagraniczna prowadzona przez Prezydenta Trumpa unaocznia znaczenie „konstrukcji europejskiej” nie tylko w dziedzinie gospodarczej ale także bezpieczeństwa politycznego i militarne, w końcu zamieszanie w Zjednoczonym Królestwie wokół

*Brexitu* coraz wyraźniej przypomina obywatelom Unii o korzyściach związanych z członkostwem w Unii Europejskiej. W tym świetle należy oceniać wyważone i z dużą ostrożnością „przedłożone do dyskusji” propozycje reform zawarte w Białej księdze oraz w „Dokumencie otwierającym debatę w sprawie pogłębienia UGiW”.

2. Niezależnie od powyższych uwarunkowań politycznych, należy mieć na względzie, że przedłożony przez Komisję Europejską projekt reform strefy euro:

- **po pierwsze** - mieści się w głównych nurtach prowadzonych od kilku lat intensywnych debat (politycznych i doktrynalnych) nad przyszłością Unii Europejskiej;
- **po drugie** - ma mocny punkt wyjścia w realizowanych już konsekwentnie - również od kilku lat - działaniach na rzecz ustanawiania „rzeczywistej” UGiW.

Przedłożony program należy więc oceniać nie tyle w kategoriach „materiału do dyskusji” - to dotyczy pewnych elementów tego programu, co raczej jako jednoznaczny, kierunkowy program działania w perspektywie najbliższego, niecałego dziesięciolecia (do 2025 roku).

3. Mimo wariantowego przedstawienia w Białej księdze trendów rozwoju procesu integracji europejskiej, nie ulega wątpliwości, że kierunkiem zasadniczym, który od paru już lat jest dominujący w tym procesie, jest wewnętrzne różnicowanie się Unii Europejskiej. Zróżnicowanie to może rozwijać się w różnych kierunkach:

- może zmierzać w kierunku fragmentacji procesu integracji europejskiej, a w skrajnym przypadku do emancypacji grupy państw i powstania „Unii Euro” obok „Unii lizbońskiej”;
- może też ewoluować w kierunku „integracji elastycznej”, tj. zróżnicowania wewnętrznego w ramach instytucjonalno-prawnych

Unii Europejskiej, które wykorzystywałyby zróżnicowany potencjał państw członkowskich i ich poszczególnych konstelacji do dynamicznego rozwoju Unii jako całości.

Trudno oprzeć się wrażeniu, że wariantowe przedstawienie w Białej księdze modeli rozwoju procesu integracji europejskiej ma przede wszystkim skłonić do refleksji państwa członkowskie nad znaczeniem „konstrukcji europejskiej” i nad metodą optymalnego wykorzystania dynamiki poszczególnych grup państw członkowskich do podniesienia znaczenia i efektywności Unii Europejskiej jako całości. Oba analizowane dokumenty zawierają również liczne „klauzule otwartości”, mające stać na straży spójności różnicującej się Unii. Z obu tych dokumentów przebija zarazem determinacja, wynikająca z obecnych uwarunkowań politycznych: jesteśmy gotowi wspólnie umacniać proces integracji europejskiej, ale nie będziemy zwlekać z realizacją planu reform, czekając na państwa niezdecydowane, czy eurosceptyczne.

5. Jak wspomniano na początku tego artykułu, główny paradygmat procesu integracji europejskiej uległ zasadniczej zmianie, a wewnętrzne zróżnicowanie Unii Europejskiej już obecnie stało się faktem. Zasadnie wskazuje się na to, że „trzon” procesu integracji europejskiej buduje się wokół strefy euro. Niemniej zjawisko to jest szersze, nie tylko z tego powodu, że zróżnicowany jest status samych państw strefy euro (na uwadze należy jednak mieć, że do strefy euro należą wszystkie największe państwa członkowskie UE - Niemcy, Francja, Włochy i Hiszpania, a Zjednoczone Królestwo, które było najmocniejszym orędownikiem zachowania spójności między działaniami podejmowanymi na rzecz reformy strefy euro a całą Unii - pozostałymi państwami członkowskimi, szykuje się do opuszczenia UE). Słusznie podkreśla się co prawda w „*Dokumencie*” Komisji Europejskiej, że „Euro nie jest ani przyczyną, ani jedynym rozwiązaniem problemów, przed jakimi stoją dzisiaj Europejczycy”<sup>43</sup>, niemniej przynależność do strefy euro jest jednym z

---

<sup>43</sup> Tamże, s. 31.

zasadniczych wyznaczników przynależności państwa członkowskiego do kształtującego się „trzonu” Unii Europejskiej.

6. Zróżnicowanie wewnętrzne zaczyna coraz wyraźniej występować w innych fundamentalnych dziedzinach (przy czym obszary tzw. wzmocnionej współpracy mają raczej subsydiarne znaczenie):

- tempa zaczyna nabierać ustanawianie - w ramach WPZiB - wspólnej polityki obronnej<sup>44</sup>, przy czym jej merytoryczną podstawą będzie tworzący się wspólny rynek obrony, tj. przede wszystkim zacieśnianie współdziałania przemysłów obronnych<sup>45</sup>;
- rysuje się coraz wyraźniej klub najbardziej zamożnych państw, który pod hasłem „społecznego wymiaru” rynku wewnętrznego dąży do ochrony swojego rynku pracy (problem pracowników delegowanych);
- narastają sprzeczności co do rozumienia zasady solidarności w kontekście rozwiązania problemu napływu na terytorium UE uchodźców i migrantów ekonomicznych, połączone z niebezpieczną eskalacją nastrojów ksenofobicznych, bezrefleksyjnie wykorzystywanych dla potrzeb wewnątrzpolitycznych;
- *last but not least* zaostrza się konflikt w sprawie przestrzegania praworządności, czyli respektowania wspólnego katalogu aksjologicznego, który dotychczas tworzył fundament procesu integracji europejskiej i rozszerzenia tego procesu.

---

<sup>44</sup> Komisja Europejska. Komunikat prasowy, Bruksela, 7 czerwca 2017 r. w sprawie uruchomienia Europejskiego Funduszu Obronnego.

<sup>45</sup> *Unia Europejska a obrót towarami strategicznymi. Nowe regulacje – nowe wyzwania* (red. J. Barcz i J. Bokszczanin), Warszawa 2013.

Dopiero nałożenie się kół skupiających określone państwa członkowskie, względnie wskazujących na wyłączenie się niektórych państw członkowskich z określonych obszarów integracyjnych, może pomóc w sprecyzowaniu grupy państw, które coraz wyraźniej pozostają poza „trzonem” procesu integracji europejskiej oraz państw, które taki „trzon” zaczynają tworzyć.

7. Jeżeli podejmiemy próbę oceny obecnego miejsca Polski w różnicującej się Unii Europejskiej, to stwierdzić można, że obecny rząd polski ma niebezpiecznie długą listę tzw. interesów defensywnych (dyplomatyczne określenie dla występowania głębokich rozbieżności w stosunku do kierunku reprezentowanego przez większość państw członkowskich): nie sformułował strategii wejścia do strefy euro, a niejednoznaczne wypowiedzi odsyłają w tej sprawie *ad Calendas graecas*; turbulencje we współpracy zbrojeniowej w sprawie kontraktu na helikoptery mogą na lata zamrozić współpracę polskiego przemysłu zbrojeniowego z przemysłem wiodących państw członkowskich UE w tej dziedzinie i udział Polski w budowie wspólnego rynku obrony; narasta konflikt wokół podejścia do zasady solidarności w sprawie uchodźców i migrantów ekonomicznych, czemu towarzyszy bezmyślne nakręcanie nastroju ksenofobicznego w kraju; podobnie rzecz się ma w odniesieniu do postępowanie wszczętego przez Komisję Europejską w sprawie przestrzegania zasady praworządności.

Jaka może być obecnie diagnoza miejsca Polski w różnicującej się Unii Europejskiej: być może przesadzone są oceny, że obecny rząd zmierza do „wyprowadzenia Polski z UE” względnie „wyprowadzenia Unii z Polski”, niemniej Polska z pewnością nie mieści się obecnie w gronie państw budujących „trzon” procesu integracji europejskiej i wpływających na jego przyszły kształt. Coraz wyraźniej natomiast zaczyna niebezpiecznie dryfować na margines procesu integracji europejskiej.



# Różnicujący się proces integracji europejskiej a Polska

(w:) Polska w Unii Europejskiej. Nowe wyzwania  
(red. J. Barcz, S. Domaradzki, R. Kuligowski, M. Szewczyk,  
E. Szklarczyk-Amati), Warszawa 2018  
(strony 29-36).

## 1. Wstęp

Z reguły mówi się, że proces integracji europejskiej budowany był „od kryzysu do kryzysu”. Byłbym jednak ostrożny z takimi ocenami. Istota problemów polegała bowiem z reguły na tym, że zmieniały się uwarunkowania zarówno w stosunkach międzynarodowych, jak i wewnętrzne - w poszczególnych państwach członkowskich. W następstwie kolejnych rozszerzeń zwiększała się również liczba tych państw. Wymagało to zmian w pierw Wspólnot Europejskich, a następnie Unii Europejskiej<sup>1</sup>.

Spójrzmy na ostatnie ćwierćwiecze, które rozpoczęło się fundamentalnymi zmianami o znaczeniu geopolitycznym (upadek Związku Radzieckiego), zasadniczymi zmianami politycznymi i ustrojowymi w państwach Europy środkowej i Wschodniej, w tym w Polsce, zjednoczeniem Niemiec. Paralelnie trwała w latach 90. okrutna wojna domowa na Bałkanach, bezpośrednio na granicy zewnętrznej Unii Europejskiej. Pierwsze dziesięciolecie XXI wieku przyniosło „duże” rozszerzenie Unii, w następstwie którego bez mała podwoiła ona liczbę państw członkowskich. Wszystko to wymagało reakcji i dostosowania.

Jeśli z tego punktu widzenia popatrzymy na rozwój procesu integracji europejskiej, to odnotować można, że poradzono sobie z tymi wyzwaniami

---

<sup>1</sup> Szerzej: K. Popowicz, *Rozwój podstaw prawnych Unii Europejskiej*, Warszawa 2010.

w miarę sprawnie. Czasami można Unii zarzucić spóźnioną i powolną reakcję na nowe problemy, ale pamiętajmy, że Unia składa się z bez mała 30 państw członkowskich, a wszelkie zasadnicze decyzje wymagają uzgodnień między nimi. **Ukoronowaniem ostatniego etapu rozwoju procesu integracji europejskiej jest Traktat z Lizbony** (podpisany w 2007 r., wszedł w życie 1 grudnia 2009 r.), **który dokonał fundamentalnej reformy ustrojowej Unii Europejskiej, przekształcając ją w spójną organizację międzynarodową.**

Znaczenie reformy UE przeprowadzonej na mocy tego Traktatu zeszło jednak na plan dalszy w świetle nowych wyzwań związanych ze światowym kryzysem finansowym, który wstrząsnął również stabilnością strefy euro. Ostatnie siedem lat, to przede wszystkim działania podejmowane na rzecz uzdrowienia sytuacji w strefie euro. Są to działania przeprowadzane z powodzeniem, co sprawiło, że **strefa ta w coraz większym stopniu „emancypuje się” w ramach Unii Europejskiej, przekształcając się w „trzon” procesu integracji europejskiej.**

Istota jednak wyzwań, z jakimi obecnie konfrontowana jest Unia Europejska i jej państwa członkowskie nie koncentruje się jedynie na strefie euro, lecz dotyczy również **narastających rozbieżności między państwami członkowskimi w innych fundamentalnych sprawach, przy czym pod znakiem zapytania stawiany jest dotychczasowy „wspólny mianownik” aksjologiczny procesu integracji europejskiej - zasada praworządności, odwołująca się do zasady trójpodziału władz i zasady państwa prawnego.**

Skala wyzwań stojących obecnie przed procesem integracji europejskiej oraz przed państwami członkowskimi UE jest olbrzymia, a odpowiedź na te wyzwania zadecyduje o dalszym kierunku rozwoju tego procesu, o miejscu w nim poszczególnych państw. Zjednoczone Królestwo wybrało *Brexit* - drogę opuszczenia UE. Nie brak głosów w „starej” Unii, że „duże” rozszerzenie sfinalizowano „na wyrost”, przyjmując do Unii państwa nie przygotowane do członkostwa i bez nawyku i umiejętności wypracowania wspólnego kompromisu. **Nie jest tajemnicą, że zarzuty takie kierowane są przede wszystkim pod adresem obecnego rządu Polski.**

## 2. Nowe wyzwanie: różnicująca się wewnątrznie Unia Europejska

Przyjrzyjmy się wpieryw procesowi różnicowania się wewnętrznego procesu integracji europejskiej oraz ewolucji jego celu. Dyskusja nad wewnętrznym różnicowaniem się procesu integracji europejskiej trwa już od ponad trzydziestu lat. Rzecz jednak w tym, że w ostatnich kilkunastu latach przeszła ona od fazy dyskusji politycznych i doktrynalnych sporów do etapu faktycznego różnicowania się zaangażowania państw członkowskich w różne obszary objęte procesem integracji europejskiej. **W ostatnich latach zróżnicowanie wewnętrzne Unii stało się faktem**, balansując niebezpiecznie na krawędzi rozczłonkowania procesu integracji europejskiej. Tak wewnętrzne zróżnicowanie Unii Europejskiej stało się **trwałą cechą procesu integracji europejskiej**.

Ewolucji podlega również zasadniczy cel integracji europejskiej. Przypomnijmy, że ustanowiona po II wojnie światowej „konstrukcja europejska” była przede wszystkim projektem politycznym, którego zasadniczym celem - w świetle tragicznych doświadczeń II wojny światowej - było zapewnienie trwałej pokojowej współpracy między państwami Europy Zachodniej, zwłaszcza między Niemcami i Francją, a następnie zagwarantowanie (wraz z Sojuszem Północnoatlantyckim) równowagi i bezpieczeństwa – w ramach ówczesnego podziału ideologicznego - w stosunku do ZSRR.

Rozpad Związku Radzieckiego, zjednoczenie Niemiec oraz wybicie się na niepodległość nowych demokracji Europy środkowej i Wschodniej stworzyło szanse powiększenia „strefy bezpieczeństwa, demokracji i gospodarki rynkowej”. Wykorzystano je wówczas, doprowadzając do rozszerzenia Sojuszu Północnoatlantyckiego i „dużego” rozszerzenie Unii Europejskiej.

Początek XXI wieku przynosi **reorientację zasadniczego celu integracji europejskiej**, która musi sprostać wyzwaniom wewnętrznym (zrównoważenia efektywności gospodarki rynkowej i wymiaru społecznego

UE) oraz zapewnić Europie miejsce w kształtującym się globalnym układzie światowym.

### **3. Jak zapewnić rozwój zróżnicowanej integracji europejskiej?**

Podstawowy problem koncentruje się obecnie wokół tego jak **wykorzystać zróżnicowanie wewnętrzne dla umocnienia dynamiki procesu integracji europejskiej i jego efektywności oraz jak zapewnić przy tym spójność procesu integracji europejskiej.**

Problem ten znalazł wyraz w „Białej księdze w sprawie przyszłości Europy. Refleksje i scenariusze dotyczące przyszłości UE-27 do 2025 r.”, opublikowanej przez Komisję Europejską 1 marca 2017 r. w związku z 60. rocznicą podpisania Traktatów Rzymskich<sup>2</sup> (dalej: Biała Księga). W Księdze tej poddano pod dyskusję pięć scenariuszy, które „mają pomóc w pokierowaniu debatą nad przyszłością Europy”:

- kontynuacja obecnego programu integracji europejskiej;
- ograniczenie obecnego programu integracji europejskiej i skupienie się na pogłębianiu zasadniczych elementów unijnego rynku wewnętrznego;
- zróżnicowanie w UE polegające na pogłębianiu integracji w niektórych dziedzinach przez grupy państw;
- ograniczenie obecnego programu procesu integracji i skoncentrowanie się jedynie na wybranych dziedzinach;
- podjęcie wspólnie przez państwa członkowskie decyzji na rzecz rozszerzenia i pogłębienia procesu integracji europejskiej.

---

<sup>2</sup> Komisja Europejska COM(2017)2015 1 marca 2017 r.

Scenariusze te nie są nowe. Od kilku lat pojawiają się one w debatach naukowych i politycznych. Natomiast Biała Księga wprowadza te scenariusze do debaty publicznej, nakierowanej na określenie przez państwa członkowskie konkretnego stanowiska w sprawie dalszego rozwoju procesu integracji europejskiej, do tego w stosunkowo niedługiej perspektywie: kształt głównego nurtu reformy ma zostać skonkretyzowany do końca 2017 r., a finalizacja reformy przeprowadzona do 2025 r.

Charakterystyczne jest też to, że Biała Księga przechodzi do porządku dziennego nad kwestą *Brexitu* (kierowana jest po prostu do „UE-27”, już bez Zjednoczonego Królestwa) oraz nie zawiera scenariuszy zupełnie negatywnych - fragmentacji procesu integracji europejskiej względnie jego całkowitego rozpadu.

Trudno też oprzeć się wrażeniu, że **przedstawienie pięciu scenariuszy ma nie tyle skłonić państwa członkowskie do wyboru jednego z nich, co wskazać na możliwe następstwa koncentracji wyłącznie na wąsko pojętych interesach narodowych, odwoływania się do narracji eurosceptycznej i populistycznej w celach wyłącznie wewnętrzno-politycznych i tracenia z oczu wspólnych wyzwań.**

Jest to tym bardziej symptomatyczne, że jeden z podanych scenariuszy (trzeci) - „Ci, którzy chcą więcej, robią więcej” - w pełni odpowiada temu, jak faktycznie rozwija się ostatnio Unii Europejska.

#### **4. „Trzon” procesu integracji europejskiej kształtuje się wokół strefy euro**

Wobec kryzysu finansowego Unia Europejska i państwa strefy euro, mimo spóźnionej reakcji, wykazały dużą zdolność reformatorską. Po działaniach doraźnych, podejmowanych głównie na rzecz ustabilizowania sytuacji finansów publicznych w Grecji, po 2011 roku umocniono kontrolę nad finansami publicznymi państw strefy euro, zapewniono mocniejszą koordynację ich polityk gospodarczych, zapewniono efektywną kontrolę nad instytucjami bankowymi oraz możliwość udzielania pomocy

finansowej tym spośród państw strefy euro, które znalazłyby się w kłopotach.

Z czasem tego rodzaju działania doraźne ujęte zostały w **zwarty plan reformy strefy euro, określany jako ustanawianie „rzeczywistej” Unii Gospodarczej i Walutowej**. Program wyjściowy tej reformy sformułowany został w komunikatach Komisji Europejskiej z lat 2012 i 2013, a następnie sprecyzowany w Planie pięciu przewodniczących z 2015 r.<sup>3</sup>. Plan ten został ostatnio poddany aktualizacji w **najnowszym Dokumencie Komisji Europejskiej z 31 maja 2017 r.** - „Dokument otwierający debatę w sprawie pogłębienia Unii Gospodarczej i Walutowej”<sup>4</sup> (dalej: Dokument Komisji z 31 maja 2017 r.). Dokumenty te zakładają finalizację prac w 2025 r., a ich ukoronowaniem ma być ustanowienie na podstawie strefy euro „unii politycznej”, najwyższego dotychczas stopnia integracji europejskiej.

Uzupełnienie unii fiskalnej (wspólnego pieniądza), unią finansową (czuwaniem nad instytucjami finansowymi i ustanowieniem własnych źródeł finansowania) i unią gospodarczą (ściśłą koordynacją polityk gospodarczych) wymagać będzie niezmiernie ważnych reform ustrojowych w strefie euro – od utworzenia własnego budżetu strefy euro, do własnych organów zarządzania tą strefą. **Mówi się w związku z tym o „autonomizacji” – wyodrębnieniu strefy euro w ramach Unii Europejskiej.**

Powracamy w związku z tym do zasadniczego problemu - **utrzymania spójności Unii Europejskiej**: jak zapobiec marginalizacji państw znajdujących się jeszcze poza strefą euro lub państw które do tej strefy nie zamierzają przystąpić. Dwie sprawy wymagają szczególnej uwagi: o reformach strefy euro należy decydować wspólnie, w ramach procesu decyzyjnego Unii Europejskiej (dotychczas zdarzało się jednak, że ważne reformy były wprowadzane na mocy decyzji tylko państw strefy euro i to na podstawie decyzji podejmowanych „poza” Unią - zawierano odrębne umowy międzynarodowe); i druga sprawa - podejmowane decyzje w

---

<sup>3</sup> Por. komunikat prasowy Komisji Europejskiej, Bruksela, 22 czerwca 2015 r.

<sup>4</sup> Komisja Europejska, COM(2017)291 z dnia 31 maja 2017 r.

sprawie reformy strefy euro powinny zawierać tzw. klauzule otwartości, tj. gwarantować, że pozostałe państwa członkowskie UE w każdej chwili, o ile wyrażą taką wolę, będą się mogły do nich przyłączyć, czyli że **nie nastąpi trwałe odsunięcie takich państw od „trzonu” procesu integracji europejskiej.**

Do gwarancji takich nawiązuje Biała Księga, precyzując trzeci scenariusz modelu rozwoju procesu integracji europejskiej (zróżnicowanej UE). W tym kontekście zapewnia się, że status pozostałych państw (nie biorących udziału w pogłębieniu integracji w określonej dziedzinie) „pozostanie niezmienny” i „będą one miały możliwość przyłączenia się z czasem” do współpracy w takiej dziedzinie<sup>5</sup>. Towarzyszą temu gwarancje utrzymania spójności unijnego rynku wewnętrznego wraz z czterema swobodami<sup>6</sup>.

Gwarancje takie powtórzone zostały w Dokumencie Komisji Europejskiej z 31 maja 2017 r.<sup>7</sup>. Połączone jest to z przypomnieniem, że poza Danią (która ma trwałe wyłączenie ze strefy euro, ale zarazem sztywny kurs swojej waluty z euro) i Zjednoczonym Królestwem (które rozpoczęło właśnie proces *Brexitu*) wszystkie pozostałe państwa członkowskie UE - na mocy Traktatów - „ostatecznie przyłączą się do strefy euro”<sup>8</sup>. Doceniając więc „kluczowe znaczenie” dla przyszłości UE stosunków między strefą euro a pozostałymi państwami członkowskimi UE, Komisja Europejska wskazuje, że: „Ten polityczny dylemat może będzie stanowić mniejszy problem, gdy więcej państw członkowskich przyjmie wspólną walutę. Do tego czasu, w kontekście kolejnych etapów pogłębiania Unii Gospodarczej i Walutowej konieczne jest zachowanie

---

<sup>5</sup> Biała księga w sprawie przyszłości Europy ... , s. 20.

<sup>6</sup> Tamże.

<sup>7</sup> „Środki podejmowane w ramach reformy strefy euro „muszą pozostać otwarte dla wszystkich państw członkowskich. Musi zostać zachowana integralność jednolitego rynku. Jest to również zasadniczy warunek dobrze funkcjonującej jednej waluty.”, s. 18.

<sup>8</sup> Tamże.

przejrzystości wobec państw członkowskich niebędących obecnie członkami strefy euro”.<sup>9</sup>

**W tym kontekście odnotować należy, że jedynie obecny rząd polski nie tylko że nie sformułował strategii wejścia do strefy euro, ale wyraźnie dystansuje się od takiego wejścia.** Pozostałe państwa członkowskie UE, znajdujące się jeszcze poza strefą euro (poza wspomnianą Danią i - może - w pewnym stopniu Szwecją), deklarują wejście do strefy euro.

## **5. Pociąg integracji europejskiej przyśpiesza i nie będzie czekał na spóźnialskich**

Jak już podkreślano, omówiony wyżej program reformy strefy euro należy oceniać nie tyle w kategoriach „materiału do dyskusji” (może to dotyczyć pewnych elementów tego programu), co raczej jako **jednoznaczny, kierunkowy program reform Unii Europejskiej w perspektywie najbliższego, niecałego dziesięciolecia (do 2025 roku).**

Z programu tego przebija zarazem jasny sygnał i determinacja: **jesteśmy gotowi wspólnie umacniać proces integracji europejskiej, ale nie będziemy zwlekać z realizacją planu reform, czekając na państwa niezdecydowane, eurosceptyczne, lekceważące wspólne wartości europejskie.**

W Dokumencie Komisji Europejskiej z 31 maja 2017 r. słusznie podkreśla się, że „Euro nie jest ani przyczyną, ani jedynym rozwiązaniem problemów, przed jakimi stoją dzisiaj Europejczycy”<sup>10</sup>. Tym niemniej **przynależność do strefy euro jest jednym z zasadniczych czynników, pozwalającym stwierdzić, czy dane państwo członkowskie należy do kształtującego się „trzonu” Unii Europejskiej.** Wspólny pieniądz wpływa bowiem zarówno na efektywność korzystania ze swobód rynku wewnętrznego (między bajki włożyć można opowieści, że pozostając poza

---

<sup>9</sup> Tamże, s. 28.

<sup>10</sup> Tamże, s. 31.



strefą euro, jedynie na unijnym rynku wewnętrznym, można utrzymać - „jak dotychczas” - wszystkie wynikające stąd profity), jak i na polityczny proces decyzyjny w UE oraz na kształtowanie relacji z państwami trzecimi. Nie mówiąc już o tym, że ustanowienie budżetu euro wraz z reformą ogólnego budżetu UE zmienią radykalnie status dotychczasowych beneficjentów funduszy unijnych (największym takim beneficjentem jest Polska).

Na powyższe wyzwanie nakładają się na coraz wyraźniejsze różnice w podejściu w innych fundamentalnych dziedzinach:

- tempa zaczyna nabierać ustanawianie **wspólnej polityki obronnej**<sup>11</sup>, przy czym jej merytoryczną podstawą będzie tworzący się wspólny rynek obrony, tj. przede wszystkim zacieśnianie współdziałania przemysłów obronnych; na rozwój innowacyjności w tej dziedzinie Unia przeznaczy poważne kwoty (Europejski Fundusz Obronny); udział więc w budowie wspólnego rynku obronnego oraz współpracy europejskiego przemysłu obronnego jest ważną przesłanką udziału w budowaniu wspólnej europejskiej obrony;
- narastają sprzeczności co do rozumienia zasady solidarności w kontekście rozwiązania problemu napływu na terytorium UE **uchodźców i migrantów ekonomicznych**, połączone z niebezpieczną eskalacją nastrojów ksenofobicznych, bezrefleksyjnie wykorzystywanych dla potrzeb wewnątrzpolitycznych; w przypadku braku ustalenia wspólnego, solidarnego mechanizmu w ramach całej UE, nie można wykluczyć ustanowienia wzmocnionej współpracy w tej dziedzinie w grupie państw najbardziej narażonych na napływ uchodźców i migrantów ekonomicznych, czemu towarzyszyć będą własne programy integracyjne, wzmożona ochrona na własnych granicach zewnętrznych (również w ramach UE) oraz odpowiednia

---

<sup>11</sup> Komisja Europejska. Komunikat prasowy, Bruksela, 7 czerwca 2017 r. w sprawie uruchomienia Europejskiego Funduszu Obronnego.

modyfikacja reżimu Schengen (z jakąś formą kontroli na dotychczas wewnętrznych granicach);

- rysuje się coraz wyraźniej klub najbardziej zamożnych państw, który pod hasłem „społecznego wymiaru” rynku wewnętrznego dąży **do ochrony swojego rynku pracy** (problem pracowników delegowanych); przynależność tych państw do strefy euro sprzyjać będzie stopniowemu ograniczaniu swobody przepływu pracowników oraz innych swobód do tej strefy z pozostałych państw członkowskich;
- zaostrza się konflikt w sprawie **przestrzegania** (przede wszystkim przez takie państwa jak Polska i Węgry) **praworządności**, czyli nie respektowania wspólnego katalogu aksjologicznego, który tworzy fundament procesu integracji europejskiej; nie należy spodziewać się, że „sprawa wygaśnie”, Unia jednoznacznie trzyma się swoich korzeni aksjologicznych i jednoznacznie potwierdza, że przestrzeganie praworządności - w tym przede wszystkim zasady państwa prawa, trójpodziału władz jest przesłanką pełnego uczestnictwa w „konstrukcji europejskiej”; europejskie mechanizmy kontroli w tej dziedzinie wobec państw członkowskich są co prawda ostrożne i powolne, jednak odchodzenie od przestrzegania praworządności przyniesie w następstwie drastyczne osłabienie wydolności koalicyjnej takich państw w unijnym procesie decyzyjnym oraz ich narastającą izolację polityczną.

Dopiero po przeprowadzeniu analizy, które z państw członkowskich UE, obok udziału w strefie euro, angażują się w owe najważniejsze obszary aktywności, a które wyłączają się z nich, a do tego wzbudzają coraz większe zastrzeżenia co do przestrzegania standardów właściwych państwom demokratycznym, można postawić diagnozę: jaka grupa państw współuczestniczy w kształtowaniu przyszłości Unii Europejskiej, a które państwa wyraźnie odsuwają się od takiego „trzonu”.

## 6. Gdzie jest Polska?

Jeżeli podejmiemy próbę diagnozy miejsca Polski w różnicującej się Unii Europejskiej, to stwierdzić można, że obecny rząd polski ma niebezpiecznie długą listę tzw. **interesów defensywnych** (dyplomatyczne określenie dla występowania głębokich rozbieżności w stosunku do kierunku reprezentowanego przez większość państw członkowskich):

- nie sformułował strategii wejścia do strefy euro, a niejednoznaczne wypowiedzi odsyłają w tej sprawie *ad Calendas graecas*;
- turbulencje we współpracy zbrojeniowej (na przykład sprawa kontraktu na helikoptery) mogą na lata zamrozić współpracę polskiego przemysłu zbrojeniowego z przemysłem wiodących państw członkowskich UE w tej dziedzinie i udział Polski w budowie wspólnego rynku obrony;
- narasta konflikt wokół podejścia do zasady solidarności w sprawie uchodźców i migrantów ekonomicznych, czemu towarzyszy bezmyślne nakręcanie nastroju ksenofobicznego w kraju, o skutkach katastrofalnych z punktu widzenia edukacyjnego oraz dla wizerunku międzynarodowego Polski;
- podobnie rzecz się ma w odniesieniu do postępowanie wszczętego przez Komisję Europejską w sprawie przestrzegania zasady praworządności, a państwa członkowskie coraz bardziej zdecydowanie podkreślają wagę tej zasady jako wspólnego mianownika scalającego proces integracji europejskiej.

Negatywnych konsekwencji owych „defensywnych interesów” nie jest w stanie zrównoważyć aktywność regionalna (**koncepcja Międzymorza**). Wszelkie formy współpracy regionalnej w regionie Europy środkowej i Wschodniej mają bowiem sens (a dowodzą tego doświadczenia ostatniego ćwierćwiecza), o ile były związane z ubieganiem się o członkostwo w Unii Europejskiej, a obecnie - o ile byłyby powiązane z

aktywnym w niej członkostwem. Koncepcja Międzymorza - co widać coraz wyraźniej - nie doprowadziła do scalenia państw naszego regionu, a do tego ciążą na niej narastające, ostre konflikty polityczne rządu polskiego z Francją i Niemcami.

Jaka więc może być diagnoza obecnego miejsca Polski w różnicującej się Unii Europejskiej: **być może jeszcze przedwczesne są oceny, że obecny rząd zmierza do „wyprowadzenia Polski z UE” względnie „wyprowadzenia Unii z Polski”, niemniej Polska z pewnością nie mieści się w gronie państw budujących „trzon” procesu integracji europejskiej i wpływających na jego przyszły kształt. Coraz wyraźniej natomiast zaczyna niebezpiecznie dryfować na margines procesu integracji europejskiej.**

# Spójność Unii Europejskiej w dobie zmian

(w:) Sprawy Międzynarodowe 2018, nr 2  
(strony 21-40).

## 1. Uwagi wstępne

Debata nad obecnym stanem procesu integracji europejskiej oraz nad przyszłym jego losem koncentruje się od wielu lat, zwłaszcza zaś od końca ubiegłego dziesięciolecia (od wybuchu kryzysu finansowego) na groźbie jego fragmentacji: rozważane są różne warianty wewnętrznego zróżnicowania Unii Europejskiej - które mogłyby prowadzić do rozpadu Unii, względnie formuła Unii elastycznej - która, zachowując spójność instytucjonalno-prawną, dopuszczałaby nawet daleko idące wewnętrzne kręgi wzmocnionej współpracy między grupami państw członkowskich w określonych dziedzinach. W zależności od przyjętego modelu dalszego losu Unii, poszczególne państwa członkowskie oraz instytucje unijne budują strategie „swojej” polityki europejskiej.

Przyjęcie określonej strategii ma na obecnym etapie rozwoju Unii, podlegającej dynamicznym przemianom, znaczenie zasadnicze. Od przyjętego kierunku działania zależy bowiem - z jednej strony - czy Unia umocni swoją spójność i konkurencyjność (gospodarczą i polityczną) w skali globalnej, z drugiej zaś - czy dane państwo członkowskie znajdzie się w unijnym centrum decyzyjnym (owym „twardym trzonie” europejskim), na peryferiach procesu integracji europejskiej, czy też zdecyduje się na „*exit*”, czyli wyjście z Unii, śladem Zjednoczonego Królestwa. Są to decyzje tym bardziej istotne i trudne, że proces integracji europejskiej wystawiony został dodatkowo na „podwójny szok” - właśnie *Brexitu* i na zmiany w

polityce Stanów Zjednoczonych po objęciu urzędu prezydenta przez Donalda Trumpa<sup>1</sup>.

W niniejszym artykule podjęto próbę - w nawiązaniu do wcześniejszych publikacji<sup>2</sup> - sprecyzowania powyższych dylematów. Punktem wyjścia dla takiej próby musi być diagnoza stanu w jakim znajduje się obecnie Unia, czyli odniesienie się do nośnego poglądu, iż Unia znajduje się w głębokim kryzysie, a strefa euro na krawędzi rozpadu. Autor niniejszego artykułu nie zgadza się gruntownie z taką tezą. Jej odrzucenie zmusza natomiast do analizy „stopnia dyferencjacji” wewnątrz Unii i jego wpływu na status poszczególnych państw członkowskich w UE. Wymaga również rozważenia zasadniczych czynników, które są przesłanką zachowania spójności instytucjonalno-prawnej Unii, przy uwzględnieniu jej wewnętrznego zróżnicowania, jako nowego, ważnego paradygmatu procesu integracji europejskiej. Do czynników tych, obok - tradycyjnie - swobód unijnego rynku wewnętrznego, należy wspólny pieniądź - euro, a ostatnio w coraz większym stopniu - szanowanie katalogu wspólnych wartości Unii, koncentrującego się wokół praworządności.

Zwłaszcza te dwa ostatnie czynniki wymagają szczególnej uwagi, tym bardziej że reforma ustrojowa całej Unii od paru już lat koncentruje się wokół reformy Unii Gospodarczej i Walutowej a naruszanie w niektórych państwach UE, w tym w Polsce, praworządności skutkuje również postępującą alienacją polityczną takich państw w Unii<sup>3</sup>.

---

<sup>1</sup> Zob. M. Prawda, *Krajobraz po szoku (w:) Polska w Unii Europejskiej. Nowe wyzwania*, Warszawa 2018, s. 9.

<sup>2</sup> Zob. zwłaszcza: *Główne kierunki reformy ustrojowej post-lizbońskiej Unii Europejskiej (2010-2015). Sanacja i konsolidacja strefy euro*, Piaseczno 2016 (Open Access: [janbarcz.prv.pl](http://janbarcz.prv.pl)); ostatnio: *Różnicujący się proces integracji europejskiej a Polska (w:) Polska w Unii Europejskiej. Nowy wyzwania*, Warszawa 2018, s. 29 i nast.

<sup>3</sup> Zob. ostatnio kompleksowa analiza zawarta w: *Raport środowiska naukowego PAN dotyczący integracji europejskiej i miejsca Polski w tym procesie*, red raportu J. Wilkin, Polska Akademia Nauk. Wydział I Nauk Humanistycznych i Społecznych, Warszawa 2018.

## 2. Diagnoza

Obecnie do nowej poprawności politycznej<sup>4</sup> należy wchodzenie z założenia, że proces integracji europejskiej znajduje się w głębokim kryzysie, a strefa euro na krawędzi rozpadu. To, że tego rodzaju założenia rozważane są na szczeblu akademickim jest rzeczą normalną, a nawet pożądaną. Natomiast poważniejszy problem tkwi w tym, że w odwołaniu do takiego założenia w niektórych państwach członkowskich budowana jest „strategia europejska”. Tymczasem założenie wprowadza w błąd, a budowana w odwołaniu do takiego założenia „strategia” nie tyle z niego wynika, co jest źródłem błędnej diagnozy (błędne koło).

Założenie takie wprowadza w błąd, ponieważ proces integracji europejskiej wykazuje wyjątkową elastyczność w reagowaniu na nowe problemy i wyzwania. Z reguły przyjmuje się, że integracja europejska rozwijała się „od kryzysu do kryzysu”, co o tyle nie jest ostre, że z reguły w grę wchodzi nie tyle kryzys „konstrukcji europejskiej”, co istotne nowe wyzwania związane z sytuacją międzynarodową, czy z sytuacją w poszczególnych państwach członkowskich - wystarczy wskazać tylko na skalę wyzwań związanych z „dużym” rozszerzeniem, kryzysem finansowym, czy ostatnio z *Brexitem*. Nawet kryzys związany z napływem uchodźców jest przede wszystkim wynikiem zaniechania po stronie państw członkowskich, które przez prawie ćwierć wieku - od napływu dużych grup uchodźców z Bałkanów do Niemiec i Austrii w połowie lat 90. (wówczas „na stole negocjacyjnym” pojawił się projekt relokacji i współfinansowania) - mimo znaczącego postępu w rozwoju unijnej polityki dotyczącej kontroli granicznej i azylu<sup>5</sup>, nie zdołały uzgodnić efektywnej wspólnej polityki migracyjnej, w tym „mechanizmu szybkiego reagowania”.

Wspólnota Europejska a następnie Unia Europejska z pewnym opóźnieniem, ale z reguły w miarę skutecznie radziły sobie z nowymi

---

<sup>4</sup> Zwraca na to uwagę P. Buras - *Przygotujcie się na nową Europę*, Fundacja im. Stefana Batorego, Warszawa 2017.

<sup>5</sup> Zob. E. Borawska-Kędziarska, K. Strąk, *Polityka wizowa, azylowa i migracyjna*, Warszawa 2009.

wyzwaniami. Również od strony ustrojowej „konstrukcja europejska” rozwija się nie bez trudu, ale konsekwentnie. Ostatni „duży” traktat rewizyjny - Traktat z Lizbony (wszedł w życie 1 grudnia 2009 r.) ujednoczył Unię ustrojowo, podniósł wydolność unijnego mechanizmu decyzyjnego i umocnił ochronę praw podstawowych obywateli Unii. Ustanowił więc mocne ramy instytucjonalno-prawne, które z pewnością ułatwiły konfrontację z kryzysem finansowym<sup>6</sup>. W poprzednim, niejednolitym ustroju trójfilarowym, Unia i jej państwa członkowskie znalazły by się w sytuacji znacznie trudniejszej. Nie można też zapominać, że właśnie Unia lizbońska stanowi podstawę dalszych reform ustrojowych, rozważanych obecnie.

Dodać jeszcze można - co z reguły umyka przedstawicielom wizji katastroficznych - że Unia działa sprawnie, efektywnie funkcjonuje unijny rynek wewnętrzny, rozwijają się poszczególne polityki, a Przestrzeń Wolności, Bezpieczeństwa i Sprawiedliwości radykalnie ułatwia działalność podmiotów gospodarczych oraz umacnia prawa obywateli Unii<sup>7</sup>. Problemy jakie zaczyna mieć Zjednoczone Królestwo w związku z *Brexitem*, prowadzą do następstw odwrotnych do zapowiadanej „reakcji łańcuchowej” kolejnych wystąpień: ukazują konkretną wartość przynależności do Unii Europejskiej. Wreszcie, mimo od lat zapowiadanego rozpadu strefy euro, występowania bądź wyrzucania niektórych państw z tej strefy, nic takiego nie ma miejsca. Wręcz przeciwnie, strefa euro konsoliduje się, euro jest stabilnym pieniądzem światowym, a główny nurt reformy „konstrukcji europejskiej” zaczyna w coraz większym stopniu koncentrować się wokół strefy euro (do sprawy tej powrócimy w dalszej części artykułu).

Powoływane na wstępie założenie o głębokim kryzysie integracji europejskiej i nadchodzącym rozpadzie strefy euro wprowadza również w błąd z tego względu, że całkowicie pomija naturę Unii Europejskiej, która

---

<sup>6</sup> Zob. J. Barcz, *Ustrój lizbońskiej Unii Europejskiej. Podstawy traktatowe, struktura, instytucje i prawo*, Piaseczno 2017 (Open Access: [janbarcz.prv.pl](http://janbarcz.prv.pl)).

<sup>7</sup> Zob. na przykład: A. Nowak-Far, *Funkcjonowanie rynku wewnętrznego Unii Europejskiej – wyzwania dla Polski* (w:) *Polska w Unii Europejskiej. Nowe wyzwania ...*, s. 115 i nast.



jest w swoim prawnym charakterze organizacją międzynarodową: ustanowiona jest ona przez państwa członkowskie na mocy umów międzynarodowych, dysponuje jedynie kompetencjami powierzonymi jej przez państwa członkowskie, jej struktura określona jest w traktatach, a wszelkie zmiany w tym zakresie wymagają przyzwolenia wszystkich państw członkowskich. Kontrolują one również na wszystkich etapach proces unijny decyzyjny i dysponują efektywnymi środkami prawnymi (system skarg do Trybunału Sprawiedliwości UE) w przypadkach, gdyby instytucje unijne podjęły próbę wyjścia poza zakres powierzonych im na mocy traktatów kompetencji. Narastający problem tzw. deficytu legitymacji demokratycznej Unii Europejskiej ma swojej uzasadnienie<sup>8</sup>, zwłaszcza w świetle poszerzających się kompetencji Unii, niemniej nie powinien być oceniany taką samą miarą jak problem demokracji w państwie – Unia nie jest bowiem państwem a organizacją międzynarodową<sup>9</sup>.

Co wynika z tej zasadniczej konstatacji dla postawienia właściwej diagnozy kryzysu europejskiego: kryzys Unii, to w istocie kryzys demokracji i kryzys myśli europejskiej w państwach członkowskich. Diagnoza sytuacji w części państw członkowskich jest natomiast wysoce niepokojąca: zwraca zwłaszcza uwagę rosnący wpływ przeciwników społeczeństwa otwartego i równoległy spadek zaufania dla modelu społeczeństwa liberalnego, w wielu państwach więcej osób niż kilkanaście lat temu uważa, iż lepsze rozwiązanie polityczne jest w stanie zaoferować rząd autorytarny, niż rząd demokratyczny. Zasadnie stawiane jest pytanie<sup>10</sup> - czy wkraczamy w stadium upadku liberalnego porządku międzynarodowego, jaki wytworzył się po 1945 r.? Umacnianie się w części państw członkowskich tendencji nacjonalistycznych i autorytarnych siłą rzeczy przekłada się na narastający

---

<sup>8</sup> Na różne aspekty tego zagadnienia wskazuje się na przykład w pracy: *The European Crisis and the Transformation of Transnational Governance. Authoritarian Managerialism versus Democratic Governance* (edited by Ch. Joerges and C. Glinski), Oxford and Portland, Oregon 2014.

<sup>9</sup> Zob. J. Kranz, *Jak postrzegać Unię Europejską? Kilka podstawowych pojęć i problemów*, Warszawa 2013, s. 133 i nast.

<sup>10</sup> *Munich Security Report 2017. Post-Truth, Post-West, Post-Order?* Stiftung Münchner Sicherheitskonferenz ([www.ppa-office.com](http://www.ppa-office.com)).

kryzys w Unii. Państwa niepraworządne, autorytarne nie są w stanie tworzyć i tolerować form nowoczesnej integracji, zakładających wspólnotę interesów<sup>11</sup>.

W tym miejscu należy powrócić do wspomnianej na wstępie intencjonalnej argumentacji błędnego koła: budowanie „konstrukcji europejskiej” zakłada wspólnotę wizji, zrozumienie dla wspólnoty interesów (gotowość do kompromisów) oraz dla wspólnej odpowiedzialności, natomiast populizm, nacjonalizm i autorytaryzm zapatrzony jest wyłącznie w siebie, ramy wynikające z prawa międzynarodowego, z regułą „konstrukcji europejskiej” traktowane są - o ile nie przynoszą doraźnych korzyści - jako zbędne ograniczenia „narodowego suwerena”. Przyjęcie więc założenia „głębokiego”, „trwałego” kryzysu, nadchodzącego „nieodwracalnie rozpadu” jest nie tylko usprawiedliwieniem, lecz również uzasadnieniem „wzmocnienia państwowo-narodowego”. Do kwestii tej powrócimy jeszcze w kontekście praworządności jako zasadniczego elementu wartości europejskich spajających „konstrukcję europejską”, niemniej zaznaczyć należy, iż między tymi tendencjami w ramach obecnej Unii zachodzi sprzeczność, której w dłuższym czasie nie da się „przyklepać”. Państwa zdominowane polityką nacjonalistyczną i autorytarną, niepraworządne, spychane będą na margines procesu integracji europejskiej, aż może - w skrajnym przypadku - do przerwania więzów integracyjnych na rzecz (jedynie) rudymenarnych stosunków handlowych i politycznych.

Uwzględniając powyższe, należy teraz przyjrzeć się wewnętrznej strukturze różnicującej się Unii Europejskiej oraz czynnikom, które stanowią żelazny, wspólny mianownik „konstrukcji europejskiej”, wokół których skupiają się państwa, widzące w tej „konstrukcji” optymalny model rozwoju kontynentu europejskiego.

---

<sup>11</sup> Tamże. Zob. również: J. Barcz, Odpowiedź na ankietę SM - *Jak mówić o Unii Europejskiej*, Sprawy Międzynarodowe 2018, nr 2, s. 8 i nast.

### 3. Wewnętrzne zróżnicowanie a spójność Unii Europejskiej

Przez pierwsze dziesiątki lat proces integracji europejskiej rozwijany był przy założeniu paradygmatu spójności i ujednociania. Wychodzono - zasadnie na ówczesnym etapie - z założenie, że dynamika i efektywność tego procesu wyznaczana jest zachowaniem spójnego działania i ujednociania względnie harmonizowania standardów odnoszących się w jednakowym stopniu do wszystkich państw członkowskich. Co najmniej od kilkunastu lat paradygmat ten zaczął przechodzić do przeszłości<sup>12</sup>. Już samo „duże” rozszerzenie, które bez mała podwoiło liczbę państw członkowskich Unii, pogłębiło silnie wewnętrznie zróżnicowanie między państwami członkowskimi UE tak co do wydolności gospodarczej, jak i interesów politycznych. Niezależnie jednak od tego, gwałtowne rozszerzenie zakresu przedmiotowego procesu integracji europejskiej (co następuje zwłaszcza od wejścia w życie Traktatu z Maastricht na początku lat 90.) sprawiło, że interesy poszczególnych państw i ich grup zaczęły się coraz wyraźniej różnicować<sup>13</sup>.

Obecnie, kierunek, tempo i dynamikę rozwoju procesu integracji określa nowy paradygmat<sup>14</sup>, wskazujący na wewnętrzne zróżnicowanie wśród państw członkowskich. Towarzyszy temu siłą rzeczy zasadniczy problem: jak zachować dynamikę i spójność procesu integracji europejskiej w warunkach narastającego wewnętrznego zróżnicowania w UE? Poszukiwanie rozwiązania tego problemu w ostatnich latach było tym trudniejsze, że równolegle pojawił się kryzys finansowy, narastały tendencje

---

<sup>12</sup> Zob. N. Tocci, G. Faleg, *Towards a More United and Effective Europe: A Framework for Analysis, Imagining Europe*. Istituto Affari Internazionali. Documenti, No. 1 October 2013, s. 2. J. Barcz, *Główne kierunki reformy ustrojowej post-lizbońskiej Unii Europejskiej...*, s. 16 i nast.

<sup>13</sup> Na temat zróżnicowania wewnętrznego w UE: *Flexibility in the UE and Beyond. How much Differentiation Can European Integration Bear?* (eds. Th. Giegerich, D.C. Schmitt, S. Zeitman), Baden-Baden 2017, zwłaszcza część druga - *Selected Types of Differentiation in the EU* (s. 109 i nast.).

<sup>14</sup> Szerzej: J. Barcz, *Główne kierunki reformy ustrojowej post-lizbońskiej Unii Europejskiej...*, s. 16 i nast.

populistyczne w szeregu państw członkowskich, stymulowane kryzysem związanym z napływem dużych fal uchodźców i migrantów ekonomicznych, a Zjednoczone Królestwo rozpoczęło procedurę *Brexitu*.

Redefinicji uległo również przesłanie procesu integracji, które legło u podstaw jego uruchomienia: przypomnijmy, że źródła integracji europejskiej tkwią w tragicznych doświadczeniach drugiej wojny światowej oraz że był to projekt przede wszystkim polityczny - nakierowany na położenie kresu niebezpieczeństwu wybuchu ponownego konfliktu zbrojnego w Europie a następnie na zagwarantowanie bezpieczeństwa (wraz z Sojuszem Północnoatlantyckim) w okresie podziału politycznego. Po rozpadzie Związku Radzieckiego, zjednoczeniu Niemiec i „dużym” rozszerzeniu UE cel integracji europejskiej uległ istotnej reorientacji: nakierowany on jest obecnie na sprostanie wyzwaniom wewnętrznym (przede wszystkim zrównoważenie efektywności gospodarki rynkowej i wymiaru społecznego w UE oraz stabilności fiskalnej i finansowej) oraz zapewnieniu Unii odpowiedniego miejsca w kształtującym się globalnym układzie światowym, choć oczywiście nie można tracić z oczu rewitalizacji imperialnego kursu w Rosji.

Narastające wewnętrzne zróżnicowanie w Unii Europejskiej dało asumpt do rozważań politycznych i naukowych nad różnymi modelami procesu integracji europejskiej<sup>15</sup>. Istotny przełom w tych rozważaniach przyniósł kryzys finansowy, który sięgnął Unii w 2008 r. i wstrząsnął strefą euro, zagrażając jej stabilności. Zarysowały się wówczas wyraźniej - zarówno w dyskusjach naukowych jak i politycznych - trzy główne kierunki podejścia do przyszłego losu procesu integracji europejskiej<sup>16</sup>.

---

<sup>15</sup> Omawiam te główne kierunki w pracy: *W sprawie modelu przyszłej Unii Europejskiej: integracja zróżnicowana czy integracja elastyczna?* Państwo i Prawo 2015, nr 5, s. 19 i nast.

<sup>16</sup> Ostatnio na ten temat na przykład: *Flexibility in the UE and Beyond. How much Differentiation Can European Integration Bear? ...*, zwłaszcza część czwarta - *Flexibility - Rethinkink the “Ever Closer Union”?* (s. 451 i nast.).

- Kierunek konstruktywny (pozytywny), określany mianem „integracji elastycznej”, zakłada utrzymanie spójności procesu integracji w ramach Unii Europejskiej, poprzez ujęcie różnych form wzmocnionej współpracy między grupami państw członkowskich we wspólne ramy instytucjonalno prawne UE. W tym ujęciu Unia Europejska utrzymuje spójność ustrojową, wprowadza wewnętrzne, akceptowane przez wszystkich procedury wzmocnionej współpracy (które przecież już w różnych formach istnieją), przy przestrzeganiu wspólnego standardu instytucjonalnego i prawnego i wspólnych wartości.
- Kierunek rozważań zwany „integracją zróżnicowaną” zakłada natomiast głębokie wewnętrzne zróżnicowanie wewnątrz Unii, prowadzące również do zróżnicowania statusu państw członkowskich. Rozważania takie towarzyszą zwłaszcza procesowi sanacji i konsolidacji strefy euro, podkreślając stopień zaawansowania procesu reform tej strefy prowadzący do jej autonomizacji w ramach UE, co w konsekwencji może przynieść marginalizację państw do strefy euro nie należących.
- W końcu występuje też, nośny w odbiorze społecznym, kierunek rozważań, w ramach którego dominują poglądy zapowiadające rozpad Unii Europejskiej, rozpad strefy euro, a przynajmniej wyrzucenie części jej członków. Można oczywiście widzieć zwiastun potwierdzający realizację takich scenariuszy w *Brexicie*, niemniej nie jest on przekonujący. Zjednoczone Królestwo znane było ze swego wstrzemięźliwego nastawienia do procesu integracji europejskiej, otrzymało liczne *opt outy*, destabilizujące zwartość unijnego rynku wewnętrznego, a sam proces *Brexitu* - jak już wyżej odnotowano - staje się raczej dowodem na rzecz wartości, jakie niesie proces integracji dla państw członkowskich, a nie zachętą do występowania z Unii.

W ostatnich latach „percepcja praktyczna” powyższych koncepcji przeszła znamiennej ewolucję. Pierwsze plany konsolidacji strefy euro (po przewyciężeniu najgroźniejszej fazy oddziaływania kryzysu finansowego

na tę strefę) przedłożone przez Komisję Europejską na przełomie lat 2012/2013<sup>17</sup> - plan ustanowienia „rzeczywistej” Unii Gospodarczej i Walutowej, skonkretyzowany w 2015 r. w Planie pięciu przewodniczących<sup>18</sup> - konsekwentnie realizowane (unia bankowa i ustanawianie europejskich instytucji finansowych) i zakładające ustanowienie do 2025 r. „unii politycznej” na bazie strefy euro, skłaniały raczej do wskazywania na koncepcję „integracji zróżnicowanej”, jako miarodajnej dla określenia dalszego rozwoju Unii. W takim scenariuszu państwa pozostające poza strefą euro, stającą się „trzonem” ustrojowym procesu integracji europejskiej, skazane byłyby na marginalizację.

Na pewne otrzeźwienie w realizacji takiej wizji procesu integracji wpływ miał bez wątpienia narastający kryzys związany z napływem uchodźców, a przede wszystkim towarzysząca temu kryzysowi wzbierająca fala populizmu i ksenofobii w szeregu państw członkowskich, umacniająca – i tak już silnie występująca - nurt eurosceptyczny. Otrzeźwienie to znalazło wyraz w przedłożonej przez Komisję Europejską wiosną 2017 r. „Białej księdze w sprawie przyszłości Europy”<sup>19</sup>, w której Komisja przedstawiła do dyskusji pięć scenariuszy możliwego rozwoju Unii Europejskiej. Głównym zadaniem tej Księgi było skłonienie państw członkowskich do głębszej refleksji nad możliwymi wariantami rozwoju Unii i praktycznymi konsekwencjami poszczególnych scenariuszy. Towarzyszące takiej refleksji coraz wyraźniejsze konsekwencje uruchomionego Brexitu wpłynęły na dalszą modyfikację podejścia do planu realizacji reformy Unii Europejskiej.

---

<sup>17</sup> *A blueprint for a deep and genuine economic and monetary union. Launching a European Debate.* Communication from the Commission. Brussels, 28.11.2012. COM(2012) 777 final. *Plan działania na rzecz pogłębionej i rzeczywistej Unii Gospodarczej i Walutowej. Otwarcie debaty europejskiej.* Komunikat Komisji, Bruksela, dnia 30.11.2012 r. COM(2012) 777 final/2. Corrigendum oraz późniejszy raport - European Council. The President. *Towards a genuine economic and monetary union. Interim Report.* Brussels, 12 Octobre 2013.

<sup>18</sup> *Dokończenie budowy europejskiej Unii Gospodarczej i Walutowej.* Sprawozdanie pięciu przewodniczących z 21 czerwca 2015 r.

<sup>19</sup> *Biała księga w sprawie przyszłości Europy. Refleksje i scenariusze dotyczące przyszłości EU-27 do 2025 r.* Komisja Europejska COM(2017) 2025 final, 1 marca 2017 r.

Modyfikacja ta znalazła wyraz w "Orędziu o stanie UE", wygłoszonym przez Przewodniczącego Komisji Europejskiej J.-C. Junckera w Parlamencie Europejskim we wrześniu 2017 r.<sup>20</sup>. Zwana jest ona „ofertą Junkera”<sup>21</sup>. Głównym założeniem tej „oferty” jest propozycja odejście od praktyki „opt out” na rzecz „wspólnej ścieżki”<sup>22</sup> oraz dążenie do „odnowy w gronie 27 państw członkowskich”<sup>23</sup>. Juncker wskazuje więc w swojej „ofercie” drogę do utrzymania spójności Unii Europejskiej i zatrzymania scenariusza „dwóch (wielu) prędkości”. Nie ulega jednak wątpliwości, że w centrum tej „oferty” znajduje się podejście do strefy euro. Juncker zauważa, że gdyby wszystkie państwa członkowskie znalazły się w strefie euro, problem wielu prędkości (zróżnicowanej integracji) straciłby na znaczeniu – stwierdza: „Jeżeli chcemy, aby euro jednoczyło, a nie dzieliło nasz kontynent, powinno ono być czymś więcej niż walutą wybranej grupy państw. Dążymy do tego, by cała Unia Europejska posługiwała się euro jako swoją walutą”. Towarzyszy temu zapowiedź ustanowienia nowego instrumentu finansowego, która miałaby wspomagać państwa członkowskie UE na drodze do przystąpienia do strefy euro<sup>24</sup>.

Strategia zawarta w „ofercie” Junckera jednoznacznie odwołuje się do testu nastawienia państwa członkowskiego do strefy euro jako przesłanki zachowania spójności Unii Europejskiej. Należy więc bliżej przyjrzeć się temu testowi, jak również innym czynnikom, które mają i będą miały zasadniczy wpływ na zachowanie spójności przyszłej Unii (post-lizbońskiej). Jak wspomniano, poza przestrzeganiem swobód unijnego rynku wewnętrznego, czynnikiem takim jest również przestrzeganie katalogu wspólnych wartości Unii, zwłaszcza zasad wynikających z praworządności.

---

<sup>20</sup> *President Jean-Claude Juncker's State of the Union Address 2017*, European Commission, Brussels, 13 September 2017

<sup>21</sup> Zob. M. Prawda, *Krajobraz po szoku...*, s. 15.

<sup>22</sup> Tamże, s. 15/16.

<sup>23</sup> Szerzej: P. Świeboda, *Jedność w różnorodności – agenda Unii Europejskiej na lata 2017-2019* (w:) *Polska w Unii Europejskiej. Nowe wyzwania*, Warszawa 2018, s. 22 i nast.

<sup>24</sup> Szerzej: tamże, s. 25 i nast.

#### 4. Strefa euro - „trzon” post-lizbońskiej Unii Europejskiej

Punktem wyjścia uruchomienia procesu integracji europejskiej było ustanowienie wspólnego rynku (obecnie - rynku wewnętrznego), którego podstawą jest swoboda przepływu towarów (oparta na unii celnej) i pozostałe swobody, uzupełnione trzema wspólnymi politykami (Wspólną Polityką Handlową, Wspólną Polityką Transportową, Wspólną Politykę Rolną) wspólnymi regułami konkurencji oraz rozwijającymi się innymi politykami. Tej podstawy procesu integracji nie da się obecnie oddzielić od wspólnego pieniądza - euro. Pojawiają się poglądy, że można proces integracji europejskiej „renacjonalizować”, powracając tylko do wspólnego rynku<sup>25</sup>. Są to poglądy infantylne, pomijające zasadniczy wpływ jaki ustanowienie wspólnego pieniądza ma na funkcjonowanie swobód rynku wewnętrznego. Obecnie nie da się już oddzielić aktywnego udziału w unijnym rynku wewnętrznym i czerpania z tego rynku przez podmioty gospodarcze pełnych korzyści od udziału w strefie euro. Oczywiście, scenariusz „renacjonalizacji” poprzez powrót do wspólnego rynku, unii celnej, czy nawet jakiejś zaawansowanej formy liberalizacji handlu jest możliwy, a jego następstwa można „na żywo” śledzić w toku procesu *Brexitu*. Scenariusz taki jest jednak równoznaczny z opuszczeniem Unii Europejskiej i oparciem stosunków z Unią na jednej z form układu stowarzyszeniowego lub innego rodzaju umowy międzynarodowej (na przykład wzorowanej na układach handlowych nowej generacji UE z Kanadą, Singapurem, Wietnamem, czy Koreą Południową).

Uwaga powyższa prowadzi więc do konkluzji, że obecnie przynależność do strefy euro wyznacza miejsce państwa członkowskiego w Unii Europejskiej. Jeśli natomiast uwzględnimy centralną rolę planów i działań podejmowanych na rzecz reformy strefy euro w ewolucji całej Unii, to założyć można, że brak przynależności do strefy euro prowadzi do

---

<sup>25</sup> Różne warianty takich podejść omawiane są w części trzeciej - *Flexibility from Different Perspectives* - książki *Flexibility in the UE and Beyond. How much Differentiation Can European Integration Bear? ...*, s. 285 i nast. Poglądy takie pojawiają się również w obecnej narracji politycznej w Polsce, wypowiedziach prominentnych przedstawicieli PiS, jako wskazanie przyszłego modelu UE (zob. ostatni punkt artykułu).



postępującej marginalizacji państwa w unijnym procesie decyzyjnym i istotnie osłabia jego wpływ w debatach nad reformą „konstrukcji europejskiej”.

Po przezwyciężeniu bezpośredniego zagrożenia, wiążanego z kryzysem finansowym, strefa euro konsoliduje się, a opracowywane od przełomu lat 2012/2013 plany są w miarę konsekwentnie realizowane. Jak wspomniano, po okresie pewnego przestoju, zakończonego debatą nad Białą księgą (marzec 2017 r.), już 31 maja 2017 r. Komisja przedłożyła „Dokument otwierający debatę w sprawie pogłębienia Unii Gospodarczej i Walutowej”<sup>26</sup>.

W Dokumencie tym Komisja, nawiązując do wcześniejszych propozycji, precyzuje program reformy UGiW do roku 2025 w rozbiciu na dwa etapy<sup>27</sup>.

- W pierwszym etapie (do końca 2019 r.) nastąpić ma dopełnienie unii bankowej i procesu tworzenia unii rynków kapitałowych, wstępne „przetestowanie” instrumentów konwergencji gospodarczej i społecznej oraz stopniowe umacnianie „rozliczalności demokratycznej” strefy euro.
- W drugim etapie (w latach 2020 - 2025) sfinalizowano by reformę strefy euro, przyjmując „dalekosiężne” środki uzupełniające unię finansową („europejski bezpieczny składnik aktywów” wraz ze zmianą sposobu traktowania długu państwowego) oraz - w dziedzinie unii fiskalnej - wprowadzono by „mechanizm stabilizacji fiskalnej”.

Ostatnio (w grudniu 2017) Komisja Europejska skonkretyzowała plan działań do końca 2019 r., przedstawiając propozycje przekształcenia Europejskiego Funduszu Stabilności w Europejski Fundusz Walutowy,

---

<sup>26</sup> Komisja Europejska, COM(2017)291 z dnia 31 maja 2017 r.

<sup>27</sup> Tamże, s. 31 (szczegółowo – s. 19 i nast.).

włączenia „substancji” Traktatu o unii fiskalnej do *acquis* unijnego oraz powołanie Europejskiego Ministra Gospodarki i Finansów poprzez połączenie w jednym ręku funkcji komisarza z urzędem przewodniczącego Eurogrupy (i podniesienie rangi takiego komisarza do wiceprzewodniczącego Komisji Europejskiej)<sup>28</sup>. Ważnym elementem proponowanych działań jest to, że miałyby one zostać przeprowadzone na mocy aktów unijnego prawa pochodnego, bez potrzeby rewizji Traktatów stanowiących podstawę UE. Obecnie propozycje te są przedmiotem dyskusji w Radzie Europejskiej<sup>29</sup>. Dalsze reformy, planowane po 2020 r., będą po części wymagały rewizji Traktatów, względnie ich przeprowadzenia poprzez zawieranie kolejnych umów poza ramami instytucjonalno-prawnymi UE (tzw. metoda schengeńska).

Przeprowadzane i planowane reformy strefy euro zmieniają istotnie ustrój całej Unii Europejskiej, umacniając rolę instytucji unijnym oraz wprowadzając mechanizmy tzw. nowego zarządzania<sup>30</sup>. Zapowiadane od prawie dziesięciu lat prognozy rozpadu strefy euro nie spełniają się. Euro jest stabilną walutą w światowym wymiarze. Autorzy takich prognoz pomijają bardzo istotny czynnik, który doprowadził do ustanowienia strefy euro: jest ona, podobnie jak „konstrukcja europejska” również, a może przede wszystkim, projektem politycznym, nakierowanym na umocnienie wspólnej Europy w interesie jej państw. Ostatnie lata dowiodły siły determinacji państw, zwłaszcza najbardziej wydolnych (Niemiec i Francji), w utrzymaniu tego projektu jako „trzonu” post-lizbońskiej Unii Europejskiej.

Jak już wspomiano, stopień zaawansowania reformy strefy euro i jej autonomizacja w ramach UE skłania do oceny, iż może to doprowadzić do

---

<sup>28</sup> Commission sets out Roadmap for deepening Europe’s Economic and Monetary Union, Brussels, 6 December 2017.

<sup>29</sup> Zob. Dokument szczytu euro z 23 marca 2018 r. (Agenda przywódców. Unia Gospodarcza i Walutowa). Szczyt euro odbył się po zakończeniu spotkania rady Europejskiej 23-23 marca 2018 r.

<sup>30</sup> Zob. *Economic Governance in Europe. Comparative Paradoxes and Constitutional Challenges*, red. F. Fabbrini, Oxford University Press 2016.

istotnego zróżnicowania statusu państw strefy euro i pozostałych państw członkowskich UE. W tym miejscu należy powrócić do „oferty” Junckera, który widzi rozwiązanie tego problemu poprzez przyłączenie się takich państw do strefy euro, prawdopodobnie kosztem pewnego „spłaszczenia” planowanych reform. Istotą tej „oferty” jest więc to, że strefa euro pozostaje „trzonem” określającym kierunek ewolucji Unii Europejskiej. Natomiast stopniowe przystępowania pozostałych państw (przy wsparciu finansowych programów akcesyjnych) sprawi, że program reform strefy euro stanie się programem całej Unii i jej wszystkich państw członkowskich.

Po wszczęciu procedury *Brexitu* przez Zjednoczone Królestwo UE, spośród 27 państw członkowskich 19 należy do strefy euro, Dania objęta jest trwałą derogacją (ma jednak stały kurs wymiany z euro), a 7 pozostałych państw objętych jest derogacją czasową (Bułgaria, Czechy, Chorwacja, Polska, Rumunia, Szwecja i Węgry), tj. państwa te zobowiązane są na mocy Traktatów do przystąpienia do strefy euro (bez sprecyzowania terminu takiego przystąpienia). Pozostaje jeszcze jeden „niedopowiedziany”, lecz istotny element „oferty” Junckera: jaki będzie status państwa członkowskiego UE, które nie skorzysta z tej „oferty”, a więc ani nie przystąpi do strefy euro, ani nie ma takiego zamiaru?

## **5. Przestrzeganie wspólnej aksjologii w tym praworządności**

Wbrew czasami spotykanym poglądom, Unia Europejska jest organizacją międzynarodową, „wspólnotą prawną”, której państwa członkowskie połączone są wspólną aksjologią. Katalog wspólnych wartości ujęty został - na mocy Traktatu z Lizbony – w obecnym art. 2 TUE<sup>31</sup>. Jego sednem jest praworządność, oparta na przestrzeganiu zasady państwa prawa (respektowanie podziału władz, niezależności i efektywności władzy sądowniczej, zakazu arbitralnego działania władzy wykonawczej, respektowanie zasady legalności, pewności prawa i

---

<sup>31</sup> Zob. szerzej: *Wniosek Komisji Europejskiej w sprawie wszczęcia w stosunku do Polski procedury art. 7 TUE. Ramy prawno-polityczne*, Warszawa 2018.

równości wobec prawa). Trybunał Sprawiedliwości wywodzi te zasady ze wspólnych tradycji konstytucyjnych państw członkowskich oraz umów międzynarodowych wiążących te państwa (przede wszystkim z Europejskiej Konwencji Praw Człowieka). Od wejścia w życie Traktatu z Lizbony (1 grudnia 2009 r.) charakter prawny ma również Karta Praw Podstawowych UE<sup>32</sup>.

Wymóg spełnienia tego katalogu był dotychczas widoczny głównie podczas procesu akcesyjnego. Rozpoczynając proces „dużego” rozszerzenia, ówczesne państwa członkowskie określiły w 1993 r. tzw. kryteria kopenhaskie, które - m.in. w dziedzinie budowania trwałych instytucji gwarantujących demokrację w państwach aspirujących do członkostwa w Unii - stały się kryterium oceny podczas negocjacji akcesyjnych. W końcu lat 90. wprowadzono również do Traktatów procedurę, która umożliwiałyby wszczęcie w stosunku do państwa członkowskiego postępowania, w przypadku gdyby w państwie takim podważano wspólne wartości Unii, zwłaszcza praworządność (obecny art. 7 TUE). W pewnym zakresie w przypadku takim możliwe jest wykorzystanie innych procedur określonych w Traktatach: procedury wszczynanej w przypadku niewywiązywania się przez państwo ze zobowiązań wynikających z członkostwa w UE (obecny art. 258 TFUE) oraz procedury pytania prejudycjalnego sądu krajowego do Trybunału Sprawiedliwości (obecny art. 267 TFUE).

Co prawda w ostatnich kilkunastu latach było kilka przypadków, w których różne państwa członkowskie „wymieniane były w pobliżu art. 7 TUE” (co już samo w sobie było poważnym ostrzeżeniem) – w stosunku do Francji skutecznie krytykowano zamiar zbiorowych deportacji Sinti i Roma, pojawiały się zarzuty w stosunku do Bułgarii i Rumunii, niemniej jednak dopiero sytuacja wewnętrzna na Węgrzech oraz w Polsce po objęciu rządów przez „Prawo i Sprawiedliwość” sprawiła, że realna stała się perspektywa uruchomienia procedury art. 7 TUE<sup>33</sup>. Istotą problemu nie

---

<sup>32</sup> *The EU Charter of Fundamental Rights as a Binding Instrument* (edited by S. de Vrie, U. Bernitz and S. Weatherill), Oxford and Portland, Oregon 2015.

<sup>33</sup> *Wniosek Komisji Europejskiej w sprawie wszczęcia w stosunku do Polski procedury art. 7 TUE ...*

jest jednak wyłącznie sprawa uruchomienia tej procedury, lecz kontekst tej sprawy, wyrażający się w narastających tendencjach populistycznych i nacjonalistycznych, zakładających odrzucenie modelu liberalnej demokracji i ścisłego współdziałania państw w ramach procesu integracji europejskiej<sup>34</sup>.

Powracając do uwag zamieszczonych na wstępie, celowe jest sformułowanie kilku wniosków, które pozwolą na ocenę wagi problemu:

- Ostatnie lata zaczęły ujawniać znaczenie przestrzegania wspólnej aksjologii, zwłaszcza praworządności, jako jednej z podstawowych klamer spinających proces integracji europejskiej; obecnie nie można mieć wątpliwości, że przestrzeganie praworządności, w warunkach wewnętrznego zróżnicowania Unii, jest jedną z zasadniczych przesłanek przynależności do Unii Europejskiej;
- Praworządność jest bowiem immanentnie powiązana z liberalną demokracją, co z kolei jest główną przesłanką realizowanej obecnie reformy strefy euro, która może być legitymowana jedynie przez otwarte państwa praworządne; inaczej mówiąc – post-lizbońska Unia Europejska może być wspólnie budowana jedynie przez praworządne państwa demokratyczne, odwołujące się do gospodarki rynkowej (niemniej przy respektowaniu tzw. społecznego wymiaru rynku wewnętrznego);
- Państwa, w których zaczyna dominować nacjonalizm, populizm i ksenofobia, kierujące się introwertycznym pojęciem suwerenności, zapatrzonym jedynie we własne interesy i podporządkowującym tym interesom wszystkie zobowiązania międzynarodowe, mają narastające trudności w partycypacji i zacieśnianiu integracji. Natomiast wraz z narastaniem takich tendencji będą się starały w

---

<sup>34</sup> W. Sadurski, *How Democracy Dies (in Poland): A Case Study of Anti-Constitutional Populist Backsliding*, Sydney Law School. Legal Studies Research Paper No. 18/01. January 2018 (<http://ssrn.com/abstract=3103491>).

coraz większym stopniu dystansować od zobowiązań wynikających ze wspólnej „konstrukcji”, nie licząc się zbytnio z kosztami politycznymi i ekonomicznymi.

Konkluzja wynikająca z powyższych wniosków byłaby następująca: przestrzeganie praworządności jest jedną z klamer zapewniających spójność procesu integracji europejskiej, której waga ujawnia się zwłaszcza w okresie przesilenia, jest zarazem jedną z podstawowych przesłanek członkostwa państwa w Unii Europejskiej, która jest „wspólnotą prawa”, a tym samym wspólnotą wartości. Odchodzenie państwa członkowskiego od zasad praworządnego państwa demokratycznego, jest równoznaczne z równoległą degradacją jego pozycji w „konstrukcji” europejskiej, pogłębiającą się marginalizacją, aż - jak już zaznaczono - do przerwania w skrajnym przypadku więzów integracyjnych na rzecz (jedynie) rudymentalnych stosunków handlowych i politycznych. Dla państw niepraworządnych nie ma miejsca w „konstrukcji” europejskiej.

## 6. Refleksje końcowe

Jeśli - z punktu widzenia wyżej sformułowanych konkluzji - poddamy analizie politykę rządu PiS w sprawach Unii Europejskiej<sup>35</sup>, to rzuca się przede wszystkim w oczy brak spójnej „strategii europejskiej”. Na progu przejścia przez PiS władzy, prezes J. Kaczyński zapowiedział zamiar przedłożenia planu gruntownej reformy UE, która miał znaleźć wyraz w projekcie „nowego europejskiego traktatu”. Towarzyszyły tej zapowiedzi stwierdzenia prominentnych przedstawicieli tej partii, postulujące ograniczenie procesu integracji europejskiej jedynie do „sprawnie funkcjonującego wspólnego rynku” i skonfederalizowanie (renacjonalizowanie) tego procesu w pozostałym zakresie<sup>36</sup>. Nic takiego się nie stało. Natomiast ostatnio Minister J. Czaputowicz stwierdził, iż „nie

---

<sup>35</sup> Zob. również: *Raport środowiska naukowego PAN dotyczący integracji europejskiej i miejsca Polski w tym procesie ...* .

<sup>36</sup> Analiza krytyczna tych wypowiedzi: J. Barcz, *Nowy Traktat dla Unii Europejskiej?*, Państwo i Prawo 2017, nr 1, s. 3 i nast.

jesteśmy na etapie propozycji traktatu”<sup>37</sup>. Zarazem Minister J. Czaputowicz podkreślił, iż Unia Europejska znajduje się w kryzysie, a rząd, którego jest przedstawicielem swój program zasadza na przeciwdziałaniu podziału Unii na wiele prędkości, utrzymaniem czterech fundamentalnych wolności rynku wewnętrznego oraz wykorzystaniu parlamentów narodowych w celu umocnienia legitymacji demokratycznej Unii.

Jeśli natomiast spojrzymy na „praktykę unijną” rządu PiS ostatnich dwóch lat, to jest ona zdominowana przez co najmniej niejasne podejście do znaczenia integracji europejskiej w strategii politycznej tego rządu oraz przez pasmo poważnych i narastających konfliktów oraz niejasności<sup>38</sup>. Do niejasności w politycznej percepcji integracji europejskiej zaliczyć można z pewnością brak jednoznaczności w stosunkach z Niemcami i Francją (o wolcie w sprawie Zjednoczonego Królestwa nie wspominając), brak jasności w ocenie znaczenia dynamicznie rozwijającej się wspólnej polityki obronnej UE oraz poszukiwanie alternatywnych konstelacji regionalnych (Miedzynorze). Mogą one mieć istotne znaczenie jako „uzupełnianie” projektów unijnych, natomiast budowanie wokół nich koncepcji alternatywnych wobec Unii jest zupełnie nieracjonalne. Lista natomiast poważnych i narastających konfliktów jest coraz dłuższa: irracjonalna wojna o Tuska, problem uchodźców, polityka klimatyczna, bezmyślna wycinka w Białowieży, po coraz rozleglejszy problem związany z naruszaniem praworządności.

Dwie kwestie mają zasadnicze znaczenie dla krytycznej analizy nastawienia rządu PiS do miejsca Polski w procesie integracji europejskiej.

- **Po pierwsze** - stosunek do wejścia do strefy euro. Polska jest obecnie jedynym państwem w grupie objętej derogacją czasową, które nie tylko nie ma strategii wejścia do tej strefy, ale stosunkowo jasno stwierdza, że takim członkostwem w wymiernym czasie nie jest

---

<sup>37</sup> Wywiad z Ministrem J. Czaputowiczem, Gazeta Wyborcza, 23 marca 2018 r.

<sup>38</sup> Balcer A., Buras P., Gromadzki G., Smolar E., *W zwarcu. Polityka europejska rządu PiS*. Fundacja im. Stefana Batorego, wrzesień 2017.

zainteresowana. Bieżąca taktyka zasadza się chyba na tym, aby „obserwować” co się dzieje w strefie euro, przystępować ewentualnie do niektórych mechanizmów, niemniej przy generalnym założeniu, iż „jest tylko kwestią czasu, gdy strefa euro się rozpadnie”. Następstwem takiego podejścia będzie narastające wyłączenie się rządu PiS z kształtowania nowego ustroju post-lizbońskiej Unii Europejskiej. Odrzucenie „oferty” Junckera będzie kosztowne a skutki trudne do przewidzenia. Przystąpienie do strefy euro po 2025 r. będzie wiązało się z negocjacjami porównywalnymi do negocjacji akcesyjnych.

- **Po drugie** - problemy związane z nieprzestrzeganiem praworządności stają się coraz bardziej „rozległe”. Organizacje międzynarodowe, w tym Unia Europejska, nie są oczywiście w stanie decydować o ustroju państwa członkowskiego, mogą to zrobić jedynie wyborcy. Natomiast Unia - jak o tym była mowa - będzie stać na straży przestrzegania praworządności jako kryterium członkostwa.

Procedura art. 7 TUE ma swoją specyfikę międzyrządową - jej istota polega nie tyle na dążeniu do nakładania sankcji, co na długotrwałym oddziaływaniu na państwo, w którym pojawiły się problemy z przestrzeganiem praworządności<sup>39</sup>: przeciągający się „dialog” jest niemniej degradujący dla wiarygodności państwa. Natomiast „rozległość” mechanizmów unijnych obejmuje również postępowania na podstawie art. 258 TFUE (o naruszenie zobowiązań wynikających z Traktatów): większość z tych postępowań dotyczy konkretnych spraw, niemniej są też postępowania i wyroki Trybunału Sprawiedliwości wskazujące na istotne naruszanie praworządności: tak było na przykład w przypadku przypadku kazusu węgierskiego (wyrok Trybunału Sprawiedliwości z 6 listopada 2012 r. w sprawie C-286/12)<sup>40</sup>, w którym Trybunał orzekł, że węgierskie przepisy o

---

<sup>39</sup> Zob. ostatnio: przebieg dyskusji i wyniki Rady ds. Ogólnych w dniu 14 maja 2018 r. Council of the European Union. EN 8753/18 (OR. en) PROVISIONAL VERSION PRESSE 25 PR CO 25. OUTCOME OF THE COUNCIL MEETING. 3615th Council meeting General Affairs. Brussels, 14 May 2018

<sup>40</sup> ELI:C:2012:687.



„ryczałtowym” przeniesieniu sędziów w stan spoczynku naruszają zasadę dyskryminacji ze względu na wiek (podobny problem podniesiony został w skardze Komisji sprawie - C-192/18 - wszczętej przeciwko Polsce); do takiej grupy należy niedawny wyrok Trybunału Sprawiedliwości z 17 kwietnia 2018 r. w sprawie C-441/17, stwierdzający że wycinka w Puszcza Białowieskiej naruszyła prawo unijne (Natura 2000)<sup>41</sup>; jest to wyrok szczególnie degradujący wizerunkowo, bowiem na bezmyślne „przestępstwa ekologiczne” władz publicznych społeczność międzynarodowa reaguje szczególnie wrażliwie.

Na uwadze należy mieć również postępowanie prejudycjalne na podstawie art. 267 TFUE. W marcu 2018 r. sąd irlandzki zwrócił się o wyjaśnienie do Trybunału Sprawiedliwości, jaki wpływ na wykonywanie Europejskiego Nakazu Aresztowania mają wątpliwości co do stanu praworządności w państwie do którego nastąpić ma wydanie (chodzi o Polskę)<sup>42</sup>. Jeśli Trybunał potwierdzi możliwość przeprowadzania takiej weryfikacji, to będzie to miało wpływ na zakres współpracy transgranicznej sądów karnych, sądów cywilnych (uznawanie wyroków innych dokumentów), na zakres współdziałania policji i służb specjalnych. Zauważyć należy, że większość spraw „unijnych” rozstrzyganych jest przez sądy krajowe państw członkowskich, działających jako sądy unijne. Następstwa więc wyroku prejudycjalnego Trybunału Sprawiedliwości mogą być bardzo poważne.

W końcu, przestrzeganie praworządności pojawia się również w kontekście nowego budżetu Unii, jako postulat wprowadzenia zasady warunkowości, która może umożliwić ograniczenie transferu unijnych

---

<sup>41</sup> ELI:C:2018:255.

<sup>42</sup> Zob. 2018] IEHC 153 THE HIGH COURT Record No: 2013 EXT 295. Request for Preliminary Ruling Pursuant to Article 267 TFEU dated the 23rd day of March, 2018.

pieniędzy do państwa członkowskiego, w którym narastają problemy w przestrzeganiu praworządności<sup>43</sup>.

Konkludując, brak strategii wchodzenia do strefy euro skutkuje przede wszystkim postępującym osłabianiem roli w debacie o zasadniczym znaczeniu nad przyszłym kształtem „konstrukcji europejskiej”. Natomiast niepraworządność w państwie członkowskim skutkuje nie tylko degradacją polityczną takiego państwa i radykalnym osłabianiem jego roli w unijnym procesie decyzyjnym, lecz również postępującą marginalizacją w Unii. Niebezpieczeństwo „dwóch prędkości”, a nawet fragmentacji koncentruje się wokół tych dwóch kwestii.

---

<sup>43</sup> Zob. Discours du Président Jean-Claude Juncker à la plénière du Parlement européen sur le Cadre financier pluriannuel pour l'après-2020, Bruxelles, le 2 mai 2018 ([http://europa.eu/rapid/press-release\\_SPEECH-18-3649\\_fr.htm](http://europa.eu/rapid/press-release_SPEECH-18-3649_fr.htm) - weryfikacja 14.05.2018).

## Podsumowanie i wnioski

(w:) *Wniosek Komisji Europejskiej w sprawie wszczęcia w stosunku do Polski procedury art. 7 TUE.*

*Ramy prawno-polityczne*

(red. J. Barcz, A. Zawadzka-Łojek), Warszawa 2018

(strony 73-80).

Autorzy kolejnych rozdziałów zawartych w niniejszej książce koncentrują się na merytorycznych aspektach wszczętej w ramach Unii Europejskiej wobec Polski procedury w sprawie zagrożenia praworządności. W centrum ich zainteresowania jest wpływ zagrożenia praworządności na pozycję Polski w Unii Europejskiej, zwłaszcza obecnie, gdy Unia - odpowiadając na nowe wyzwania - na nowo określa kierunki rozwoju procesu integracji europejskiej, następnie - określenie „punktu odniesienia” oceny stanu praworządności w Polsce, tj. katalogu wspólnych wartości, na jakich zasadza się proces integracji europejskiej jako wspólnoty państw demokratycznych, sprecyzowanie aspektów proceduralnych postępowania wobec państwa członkowskiego, w którym praworządność jest zagrożona, oraz - *last but not least* - zwięźle omawiana jest istota problemów, które sprawiają, że obecnie - w ocenie Komisji Europejskiej - praworządność w Polsce została podważona, co staje się przedmiotem zainteresowania i niepokoju społeczności państw demokratycznych.

Niniejsze podsumowanie i wnioski nie odnoszą się wprost do poszczególnych rozdziałów, ponieważ każdy z nich zawiera najważniejsze konkluzje. Starano się natomiast zebrać i przypomnieć argumenty, które objaśniają najczęściej pojawiające się w „narracji politycznej” zarzuty wobec zainteresowania się różnymi organizacjami międzynarodowych sytuacją w Polsce, zwłaszcza ze strony instytucji Rady Europy i Unii Europejskiej. Przykro o tym pisać, ale argumenty te mają po części

charakter podręcznikowej, podstawowej wiedzy o funkcjonowaniu demokratycznego państwa w społeczności międzynarodowej rządzonej prawem międzynarodowych i związanej z nim międzynarodowej ochrony praw człowieka.

Z drugiej zaś strony, zarzuty wobec stanowiska instytucji międzynarodowych, wytykających naruszenie w Polsce praworządności i wskazujących drogi naprawy tej sytuacji, pojawiające się w „narracji politycznej” przedstawicieli obecnych władz państwowych i partii rządzącej, coraz bardziej przypominają „usprawiedliwienia” i „argumenty” różnych satrapii politycznych i przedstawicieli systemów autorytarnych. Polityczny hejt natomiast, odsądzający od czci i wiary osoby wytykające naruszenia praworządności w Polsce, podejmujące dyskusję na ten temat na forum krajowym i międzynarodowym, określający takich polityków, naukowców i dziennikarzy jako „zdrajców Ojczyzny”, „szmalcowników”, postulujących „wyrzucenie” z Polski i pozbawienie obywatelstwa, sięga najgorszych doświadczeń państw autorytarnych.

W poniższych konkluzjach skupiono się więc na kilku zasadniczych kwestiach, które niestety znalazły trwałe miejsce w obecnej „narracji politycznej”.

- **Postępowanie i stanowiska Komisji Europejskiej (podobnie jak innych instytucji międzynarodowych), wskazujące na naruszenie praworządności w Polsce, podważają wewnętrzną, wyłączną kompetencją państwa (Polski) i naruszają jej suwerenność:** argument ten wyraża zupełne niezrozumienie funkcjonowania demokratycznego państwa w społeczności międzynarodowej oraz niezrozumienie współczesnego znaczenia pojęcia suwerenności. Współczesne prawo międzynarodowe sprawia, że państwo nie może powoływać się na zasadę swojej kompetencji wewnętrznej w celu uzasadnienia każdej prowadzonej przez władze państwowe działalności. Konstytuujący zasadę ochrony kompetencji wewnętrznej państwa art. 2 ust. 7 Karty Narodów Zjednoczonych jest powszechnie i jednoznacznie interpretowany w taki sposób, że

granice zastrzeżonej wyłącznie dla państw kompetencji wyznacza prawo międzynarodowe. Równie powszechne i jednoznaczne jest stanowisko, w myśl którego, zwłaszcza ochrona praw człowieka, nie jest obejmowana zakresem spraw podpadających pod wyłączne kompetencje państwa. Tak więc żadne państwo nie może powoływać się na wyłączność swojej kompetencji wewnętrznej w przypadku, gdy stawiane są mu zarzuty naruszenia praw człowieka i naruszenia praworządności. Dotyczy to zwłaszcza sytuacji, w których państwo takie jest stroną umów międzynarodowych, ustanawiających różne mechanizmy kontroli przestrzegania praw człowieka i praworządności. W regionalnym systemie europejskim dotyczy to zwłaszcza mechanizmów ustanowionych w ramach Rady Europy i Unii Europejskiej. Obie te organizacje i ich instytucje mają prawo i obowiązek podejmowania działań w przypadku, gdy w jednym z państw członkowskich naruszane są prawa człowieka lub na szwank narażana jest praworządność. Współczesne pojęcie suwerenności państwa również istotnie odbiega od populistycznego ujęcia, odpowiadającemu hasłu „Wolność Tomku w swoim domku”. Państwa związane są powszechnym prawem międzynarodowym, zawierają umowy międzynarodowe i wstępują do organizacji międzynarodowych. Czyniąc to realizują swoje kompetencje wynikające z suwerenności, uważając, że w ich interesie jest podanie pewnych dziedzin wspólnemu zarządowi. Zarazem jednak, stosownie do zasady *pacta sunt servanda*, zobowiązują się do przestrzegania wynikających stąd zobowiązań. Inne państwa, instytucje organizacji międzynarodowych mają prawo wymagać, aby podjęte zobowiązania były przestrzegane. Mogą też wdrażać ustalone wcześniej procedury i stosować w ostateczności sankcje. I nie jest to żadne ograniczenie, czy naruszenie suwerenności, gdyż zasada się ono na podjętych zobowiązaniach. Jest to abecadło działania państwa demokratycznego, również w relacjach międzynarodowych.

- **UE jest „tworem” pozbawionym własnego systemu wartości i spójnego rozumienia zasady państwa prawa o charakterze wiążącym dla państw członkowskich Unii:** przede wszystkim należy zwrócić uwagę na to, że Unia Europejska, będąca ukoronowaniem kilkudziesięciu lat rozwoju procesu integracji europejskiej, jest organizacją międzynarodową szczególną. Zasadza się co prawda na „rynku wewnętrznym” i stanowiących jego osnowę czterech swobodach gospodarczych, niemniej obejmuje obecnie kilkadziesiąt „polityk”, a w celu sprawnego funkcjonowania Unii sądy państw członkowskich działają również jako sądy unijne (tj. rozstrzygają na podstawie prawa unijnego), współpracują ze sobą ściśle w sprawach cywilnych i karnych. Unia stoi na straży praw podmiotów gospodarczych a prawo unijne gwarantuje uprawnienia obywateli Unii, na czele z prawem do swobodnego przemieszczania się. Taka organizacja, u której źródeł powołania stał wielki plan polityczny - położenia kresu konfliktom zbrojnym na kontynencie europejskim - spięta jest klamrą systemu wspólnych wartości, mającego głębokie zakorzenienie w europejskiej kulturze chrześcijańskiej i oświeceniowej<sup>1</sup>. Obecnie system ten ujęty jest w art. 2 TUE i wyraża się w szanowaniu „godności osoby ludzkiej, wolności, demokracji, równości, państwa prawnego, jak również poszanowania praw człowieka, w tym praw osób należących do mniejszości” w warunkach społeczeństwa opartego „na pluralizmie, niedyskryminacji, tolerancji, sprawiedliwości, solidarności oraz na równości kobiet i mężczyzn”. Zasada państwa prawnego odnosi się przede wszystkim do konieczności respektowania podziału władz, niezależności i efektywności władzy sądowniczej, zakazu arbitralnego działania władzy wykonawczej, respektowania zasady legalności, pewności prawa i równości wobec prawa<sup>2</sup>. Drugim

---

<sup>1</sup> Przypomnijmy drugi motyw preambuły do Traktatu o Unii Europejskiej: „Inspirowani kulturowym, religijnym i humanistycznym dziedzictwem Europy, z którego wynikają powszechne wartości, stanowiące nienaruszalne i niezbywalne prawa człowieka, jak również wolność, demokracja, równość oraz państwo prawne”.

<sup>2</sup>Por. Komunikat Komisji Europejskiej z 11 marca 2014 r. *Nowe ramy UE na rzecz umocnienia praworządności*.

filarem systemu wspólnych wartości Unii Europejskiej jest obecnie Karta Praw Podstawowych UE. Kataloguje on prawa podstawowe osób zamieszkałych na terytorium Unii Europejskiej, rozwijane konsekwentnie przez kilkadziesiąt lat w orzecznictwie Trybunału Sprawiedliwości, który wywodził te prawa przede wszystkim ze wspólnych tradycji konstytucyjnych państw członkowskich oraz umów międzynarodowych, których stronami są wszystkie państwa, zwłaszcza z Europejskiej Konwencji Praw Człowieka. Wbrew więc wspomnianej na wstępie „narracji”, Unia Europejska jest wspólnotą prawa, odwołującą się do wartości wspólnych dla państw demokratycznych: jest to praworządność i powiązane z nią prawa człowieka.

Zarazem Unia musi zdecydowanie cenić jako dobro najwyższe wspólny system wartości, jest to bowiem *conditio sine qua non* istnienia procesu integracji europejskiej. Procedura przestrzegania praworządności nie może być traktowana kunktatorsko oraz z założeniem, że nie będzie efektywna (*lost battle*). Unia ma instrumenty, powinna je efektywnie stosować (a w razie potrzeby odpowiednio zmieniać), aby stać na straży wspólnych europejskich wartości. Zwłaszcza obecnie, gdy Unia wchodzi w ważny etap swojego rozwoju, budując wokół strefy euro „unię polityczną”, waga konsekwentnego trzymania się wspólnych wartości nabiera dodatkowego znaczenia. Podważenie bowiem tych wartości jest znacznie większym zagrożeniem dla procesu integracji europejskiej niż problemy gospodarcze czy finansowe. Ich odrzucenie, byłoby równoznaczne z położeniem kresu integracji europejskiej i otwarciem drogi do „wolnej gry interesów państw narodowych”, wymarzonego scenariusza prezydenta Putina. Scenariusz taki nie jest utopią. W raporcie, który stanowił punkt wyjścia dla obrad w 2017 r. monachijskiej konferencji w sprawie bezpieczeństwa<sup>3</sup> zwrócono uwagę na rosnący wpływ przeciwników społeczeństwa otwartego i

---

<sup>3</sup> *Munich Security Report 2017. Post-Truth, Post-West, Post-Order?* Stiftung Münchner Sicherheitskonferenz ([www.ppa-office.com](http://www.ppa-office.com)).

paralelny spadek zaufania dla modelu społeczeństwa liberalnego, na to, że w wielu państwach więcej osób niż kilkanaście lat temu uważa, iż lepsze rozwiązania polityczne jest w stanie zaoferować rząd autorytarny niż demokratyczny. Autorzy raportu postawili w związku z tym dramatyczne pytanie<sup>4</sup>: czy wkraczamy w stadium upadku liberalnego porządku międzynarodowego, jaki wytworzył się po 1945 r.? Jest to pytanie, które wskazuje również na fundamentalny problem, z jakim konfrontowana jest Unia Europejska, tym istotniejszy, że obecnie w kilkunastu państwach członkowskich Unii w sprawowaniu rządów uczestniczą, lub rządy takie sprawują, partie populistyczne. Do tej grupy państw członkowskich należy Polska po objęciu władzy przez „Prawo i Sprawiedliwość”. Od tego czasu sytuacja diagnozowana jest w alarmistycznych kategoriach: wskazuje się na odejście od zasady państwa prawnego i ustanawianie systemu autorytarnego<sup>5</sup>.

- **UE nie ma legitymacji w świetle Traktatów ją stanowiących do podejmowania działań skierowanych przeciwko działaniom obecnego rządu polskiego:** jak wspomiano Unia Europejska jest organizacją międzynarodową, wspólnotą prawną ustanowioną na mocy traktatów. Traktaty te określają - zgodnie z wolą państw członkowskich - zakres kompetencji Unii, jej strukturę instytucjonalną oraz procedury kontroli przestrzegania prawa unijnego. Wśród nich są procedury nakierowane na zagwarantowanie, aby państwa członkowskie przestrzegały prawa unijnego. Przede wszystkim jest to procedura określona w art. 258 TFUE, uruchamiana przez Komisję Europejską (czasami przez państwo członkowskie) w

---

<sup>4</sup> Tamże, s. 5.

<sup>5</sup> Profesor Andrzej Zoll pisze o ustanawianiu „systemu mającego wyraźne elementy autorytaryzmu” i „miękkiego totalitaryzmu (Newsweek 2017, nr 7), a profesor Marek Safian podkreśla, że „rządy prawa dobiegły w Rzeczypospolitej końca” (Gazeta Wyborcza z 22 lutego 2017). Szczegółowo na ten temat: W. Sadurski, *How Democracy Dies (in Poland): A Case Study of Anti-Constitutional Populist Backsliding*, Sydney Law School. Legal Studies Research Paper No. 18/01. January 2018 (<http://ssrn.com/abstract=3103491>).



przypadku, jeśli jedno z państw członkowskich narusza zobowiązania wynikające z Traktatów. Należy do nich również procedura określona w art. 7 TUE, która może być uruchomiona wobec państwa, w którym pod znakiem zapytania stawiana jest praworządność, przez Komisję Europejską, Parlament Europejski i przez pewną liczbę pozostałych państw członkowskich. Nie zdarzało się, aby kiedykolwiek kwestionowano decyzje podejmowane przez Trybunał Sprawiedliwości w ramach procedury art. 258 TFUE (niechlubne pierwszeństwo w tej dziedzinie przypadło Polsce, która w 2017 r. odmówiła stosowania środka tymczasowego w sprawie zakazu wycinki w Białowieży). Procedura określona w art. 7 TUE może być uruchomiona po raz pierwszy w stosunku do Polski. Nad prawidłowością przebiegu tej procedury czuwa Trybunał Sprawiedliwości (art. 269 TFUE), natomiast próby formalnego podważania samej procedury są zupełnym nieporozumieniem. Podobnie jak próby dezawuowania politycznej procedury, w ramach której Komisja bada sytuację w danym państwie, rozważając, czy sytuacja ta uzasadnia wystąpienie z formalnym wnioskiem o wszczęcie procedury określonej w art. 7 TUE. Takie „wstępne” etapy są zrozumiałe jedynie w kontekście celu powyższych postępowań. Nie są one nakierowane na „ściganie” i „karanie” państw członkowskich, lecz do doprowadzenia do sytuacji, w której będą one przestrzegać prawa unijnego czy kierować się praworządnością. Państwa członkowskie z pełną świadomością „rozbudowywały” procedurę określoną w art. 7 TUE, zezwalając na „rozciągnięcie” wstępnego jej etapu, który może się zakończyć wnioskiem o uruchomienie formalnej procedury. Chodzi bowiem o wydłużenie okresu ustaleń z państwem członkowskim, w którym występują problemy, mających prowadzić do położenia takim problemom kresu. Stąd też również procedura określona w art. 258 TFUE została kilka lat temu poprzedzona wstępnym, nieformalnym etapem (tzw. procedura PILOT), pozwalająca na poufną i nieformalną wymianę poglądów między Komisją Europejską i państwem, które podejrzane jest o naruszanie zobowiązań wynikających z Traktatów. Obie te

„wstępne” procedury spełniają ważną rolę z punktu widzenia interesów państw członkowskich.

Tak więc argumenty, nakierowane na podważanie legalności samych procedur unijnych, mają chyba jedynie jeden cel - odwrócenie uwagi i „zagadanie” istoty problemu, polegającego na głębokim naruszeniu zasady państwa prawnego. Trudno w istocie zliczyć błędy merytoryczne i przeinaczenia, jakie popełniono podnosząc takie argumenty.

- **Procedurą art. 7 TUE nie ma się co przejmować, tym bardziej że zastosowanie sankcji przewidzianych w tym artykule nie wchodzi w rachubę (wymóg jednomyślności w Radzie Europejskiej):** jest to argumentacja bałamutna i po prostu bezmyślna z politycznego punktu widzenia. Procedurą określoną w art. 7 TUE trzeba się przejmować, i to bardzo. Kiedy nad Austrią na początku 2000 r. zawisła taka groźba po włączeniu do koalicji rządzącej partii nacjonalistycznej, Austriacy stawali na głowie aby wykazać swoją europejskość. Słusznie zauważano, że wymienienie państwa członkowskiego nawet „w pobliżu” art. 7 TUE jest już bardzo poważnym ostrzeżeniem, że sprawy idą w złym kierunku. O co więc chodzi? W istocie chodzi o powagę państwa i związaną z tym zdolność do tworzenia koalicji w ramach unijnego procesu decyzyjnego. Unia Europejska jest wspólnotą prawa, w której trzeba umieć przekonać innych do swoich racji, a czasami trzeba umieć ustąpić i zrozumieć racje innych. W takim deliberatywnym systemie podejmowania decyzji liczy się zaufanie, obliczalność i szacunek partnerów, na które pracuje się latami. Jednomyślność i możliwość „tupnięcia nogą” schodzi na plan dalszy, a kiedy trzeba do takiej możliwości sięgnąć w skrajnym przypadku, to uzasadnienie musi być mocne i zrozumiałe dla wszystkich. Wątpliwości co do praworządności, to wątpliwości co do przynależności do wspólnoty, to wątpliwości co do obliczalności, wyraz słabnącego zaufania i szacunku. Im bardziej takie wątpliwości się pomnażają, tym bardziej postępuje degradacja roli państwa w kształtowaniu wspólnych

spraw i osłabienie jego pozycji statusie decyzyjnym. Można oczywiście wskazywać, że art. 7 TUE nie umożliwia wyrzucenia państwa z Unii Europejskiej, ale przecież ewentualne zawieszenie udziału państwa w procesie decyzyjnym byłoby wielokrotnie gorsze niż wyrzucenie. Byłoby bowiem równoznaczne z ubezwłasnowolnieniem takiego państwa w Unii, z uznaniem go za państwo niezdolne do samodzielnego, obliczalnego działania. Można oczywiście pocieszać się, że do takiej sytuacji nie dojdzie, bowiem wątpliwy sojusznik zablokuje podjęcie decyzji w Radzie Europejskiej, bojąc się o własną skórę i licząc na wzajemności. Ale czy o taką wzajemność powinno Polsce chodzić w Unii Europejskiej? Czy Polska naprawdę zasługuje na przynależność do takiej „koalicji odrzuconych”? Niezależnie od powyższych pytań, sojusze „koalicji odrzuconych” na niewiele się zdadzą. Sięgnijmy ponownie do przypadku Austrii z 2000 r. Wówczas nie zdecydowano się na uruchomienie procedury art. 7 TUE (a politycznego, wstępnego etapu jeszcze nie było). Co zrobiły zdesperowane państwa członkowskie? Uzgodniły w Radzie, że zastosują wobec Austrii sankcje polityczne, polegające na drastycznym obniżeniu rangi kontaktów politycznych. Formalnie rzecz biorąc nie były to sankcje unijne, lecz sankcje o charakterze bilateralnym.

Jeśli więc rząd PiS będzie dalej - mówiąc językiem studenckim - „szedł w zaparte”, może zostać uruchomiona formalna procedura art. 7 TUE, co oznaczać będzie, że olbrzymia większość państw członkowskich UE uznaje Polskę za państwo niepraworządne. Jeśli sytuacja będzie się pogarszać, nie czekając na kolejny etap procedury można spodziewać się „rozwiązania austriackiego”: wówczas polskiemu prezydentowi nie pozostanie nic innego jak „pogłębianie stosunków” z partnerami z Białorusi i Turcji, a z polskim premierem, uczestniczącym w spotkaniu Rady Europejskiej w przerwie nawet nikt kawy przy wspólnym stoliku nie wypije.

Grupa byłych polskich ambasadorów w liście otwartym opublikowanym na początku lutego 2018 r. opisała obecny status Polski w stosunkach międzynarodowych następująco:

„Polska jest postrzegana - piszemy to z bólem - jako ‘chory człowiek Europy’. Ta sytuacja jest dla Polski wielkim zagrożeniem, zwłaszcza w obecnym niestabilnym środowisku. Unię Europejską czekają ogromne przemiany. Agresywna Rosja okupuje terytorium naszego sąsiada i ingeruje w procesy polityczne Zachodu. USA zmieniają swoją rolę w świecie. Rosną nacjonalizmy. Tymczasem głosu Polski brakuje nawet w najważniejszych sprawach: przyszłości Unii i jej budżetu oraz kształtu wojskowej obecności sojuszniczej w Europie. Państwo PiS bojkotuje szansę, jaką jest Polak - przewodniczący Rady Europejskiej i marnuje miejsce w Radzie Bezpieczeństwa ONZ, bo siła polskich argumentów - zwłaszcza w obszarze państwa prawa - jest żadna. Wiceprzewodniczącemu Parlamentu Europejskiego z PiS grozi odwołanie za skandaliczną wypowiedź. Stosunki z partnerami z UE są złe. Zniszczenie relacji z Ukrainą pozbawiło Polskę siły politycznej na wschodzie.”.

## Podsumowanie i wnioski

(w:) Sądowe mechanizmy ochrony praworządności w Polsce w świetle najnowszego orzecznictwa Trybunału Sprawiedliwości UE (red. J. Barcz, A. Zawidzka-Łojek), Warszawa 2018 (s. 137-151).

1. W poprzedniej książce, stanowiącej pierwszą część projektu - „Wniosek Komisji Europejskiej w sprawie wszczęcia w stosunku do Polski procedury art. 7 TUE. Ramy prawno-polityczne” (Warszawa 2018) - odniesiono się do fundamentalnych uwarunkowań funkcjonowania demokratycznego państwa w społeczności międzynarodowej, zwłaszcza w Unii Europejskiej, które należy zwięźle przypomnieć.

- **Wbrew retoryce rządzącej obecnie formacji PiS, Unia Europejska nie jest „tworem” pozbawionym własnego systemu wartości i spójnego rozumienia praworządności, w tym zasady państwa prawa.** U źródła procesu integracji europejskiej tkwiło przekonanie o konieczności zapobieżenia tragedii obu wojen światowych i stworzenia między państwami więzów gwarantujących trwałą pokój, więzów odwołujących się do demokratycznych systemów i liberalnej gospodarki. Przez kilkadziesiąt lat rozwoju integracji europejskiej ten system wartości był konsekwentnie umacniany w orzecznictwie Trybunału Sprawiedliwości w odwołaniu do wspólnych tradycji konstytucyjnych państw członkowskich oraz wiążących je umów międzynarodowych (przede wszystkim Europejskiej Konwencji Praw Człowieka), a obecnie znajduje normatywny wyraz przede wszystkim w art. 2 TUE oraz Karcie Praw Podstawowych UE. Unia Europejska jest wspólnotą wartości i wspólnotą prawną, co jest zasadniczą przesłanką zacieśniania integracji odwołującej się do wzajemnego zaufania.

- **Wbrew retoryce rządzącej obecnie formacji PiS, Unia Europejska ma dobrze ugruntowaną legitymację do podejmowania działań w przypadku niepraworządnych działań państwa członkowskiego.** Unia Europejska jest bowiem organizacją międzynarodową, ustanowioną przez państwa na mocy umów międzynarodowych. Umowy te (Traktaty stanowiące podstawę UE) określają - stosownie do woli państw członkowskich - zakres kompetencji powierzonych UE, jej strukturę (system instytucjonalny) oraz mechanizmy, stojące na straży przestrzegania przez państwa członkowskie zobowiązań wynikających z Traktatów. Do mechanizmów takich należy procedura określona w art. 258 TFUE, uruchamiana przez Komisję Europejską w przypadku, jeśli państwo członkowskie narusza takie zobowiązania (ostatecznie rozstrzyga o tym Trybunał Sprawiedliwości UE). Niezmiernie istotne znaczenie dla spójnej wykładni i stosowania prawa unijnego ma procedura prejudycjalna (art. 267 TFUE), w ramach której sądy krajowe pytają - w przypadku wątpliwości - o sposób wykładni prawa unijnego (czasami o ważność aktów prawa pochodnego). Do mechanizmów takich należy również procedura art. 7 TUE, która może być uruchamiana w stosunku do państwa członkowskiego przez Komisję Europejską, Parlament Europejski lub jedną trzecią państw członkowskich, jeżeli w państwie takim podejmowane są działania w sposób systemowy, tj. poważny i trwały, podważające praworządność. Procedura ta ma charakter „międzypaństwowy”: o wszczęciu poszczególnych jej etapów decyduje Rada UE lub Rada Europejska, tj. państwa członkowskie UE. Jej głównym zadaniem - podobnie jak unijnych procedur sądowych - nie jest w pierwszym rzędzie „karanie” państwa, lecz doprowadzenie do tego, aby przestrzegało ono prawa unijnego. Niemniej jednak, w skrajnym przypadku, w ramach procedury art. 7 TUE możliwe jest ograniczenie praw państwa związanych z członkostwem w UE, łącznie z udziałem w podejmowaniu decyzji. W takim, skrajnym przypadku państwo członkowskie straciłoby w zasadzie swoją „podmiotowość” w UE. Niemniej należy mieć na uwadze, że samo wszczęcie procedury art. 7 TUE i jej przeciąganie się (w stosunku do rządzonej przez PiS Polski trwa ono już bez mała trzy lata) prowadzi

do postępującej degradacji politycznej pozycji państwa w Unii Europejskiej.

- **Wbrew retoryce rządzącej formacji PiS, wszczynane w ramach Unii Europejskiej postępowania - zarówno na podstawie art. 7 TUE, jak i postępowania sądowe przed Trybunałem Sprawiedliwości UE - nie stanowią ingerencji w wewnętrzne sprawy Polski oraz nie naruszają suwerenności Polski, działania niepraworządne nie są bowiem chronione wyłączną kompetencją państwa.** Legitymacja wszczynanych w ramach UE procedur uzasadniona jest zaciągniętymi przez Polskę zobowiązaniami międzynarodowymi, zakotwiczonymi między innymi w Traktatach stanowiących podstawę UE. Jeżeli państwo członkowskie narusza zaciągnięte zobowiązania, uruchamiana są procedury przewidziane w Traktatach, na straży których stoi Trybunał Sprawiedliwości UE - instytucja unijna, której kompetencja również umocowana jest w Traktatach. Państwa należące do UE podjęły suwerenną decyzję o członkostwie w Unii Europejskiej, powierzając jej określone kompetencje (art. 5 TUE). Muszą więc wykonywać dobrowolnie zaciągnięte zobowiązania - *pacta sunt servanda*. Zaciągnięcie zobowiązań międzynarodowych przez państwo i obowiązek ich realizacji nie jest naruszeniem suwerenności, lecz realizacją kompetencji wynikających z suwerenności. Traktaty stanowiące UE gwarantują państwom członkowskim poszanowanie ich struktury politycznej i podstawowych funkcji państwa (art. 4 ust. 2 TUE), niemniej zarazem państwa członkowskie zobowiązane są do szanowania wspólnych wartości sprecyzowanych w art. 2 TUE, w tym zasady państwa prawa. Powyższe postanowienia Traktatów muszą być interpretowane łącznie. W ich świetle praworządność państwa jest podstawową przesłanką akcesu do UE (art. 49 TUE) oraz członkostwa w Unii Europejskiej. Działania niepraworządne stanowią więc naruszenie prawa UE, w następstwie którego uruchamiane są procedury przewidziane w Traktatach, które mogą prowadzić do nałożenia na niepraworządne państwo członkowskie różnych sankcji, łącznie z zawieszeniem niektórych praw wynikających z członkostwa (w tym prawa udziału w unijnym procesie decyzyjnym).

2. Przedłożenie przez Komisję Europejską 20 grudnia 2017 r. uzasadnionego wniosku Radzie UE na podstawie art. 7 ust. 1 TUE, świadczy o tym, że Komisja ocenia działania w pierwszym okresie rządu PiS jako pozwalające stwierdzić „istnienie wyraźnego ryzyka poważnego naruszenia przez Państwo Członkowskie wartości, o których mowa w artykule 2”. Przypomnijmy, że wartości te obejmują zasadę państwa prawa, co oznacza „przejrzysty, odpowiedzialny, demokratyczny i pluralistyczny proces uchwalania prawa; pewność prawa; zakaz arbitralności w działaniu władz wykonawczych; niezależne i bezstronne sądy; skuteczną kontrolę sądową, w tym kontrolę poszanowania praw podstawowych; oraz równość wobec prawa.”<sup>1</sup>. Incydentalne naruszenia praw podstawowych względnie pomyłki sądowe, mogą być korygowane albo w ramach krajowych mechanizmów, albo w ramach systemu EKPC. Natomiast procedura art. 7 TUE ta może być uruchomiona w przypadku zagrożeń dla praworządności o charakterze systemowym: „Zagrożone muszą być porządek polityczny, instytucjonalny lub prawny państwa członkowskiego jako taki, struktura konstytucyjna tego państwa, rozdział władz, niezależność lub bezstronność sądownictwa lub system kontroli sądowej, w tym sprawiedliwości konstytucyjnej, o ile istnieje – na przykład w wyniku przyjęcia nowych środków lub powszechnych praktyk organów publicznych i braku środków prawnych na szczeblu krajowym”, a „krajowe ‘środki ochronne w zakresie praworządności’ wydadzą się nieskuteczne w przeciwdziałaniu tym zagrożeniom”<sup>2</sup>.

Węzłowe znaczenie ma w kontekście procedury art. 7 TUE (oraz w kontekście procedur wszczynanych przed Trybunałem Sprawiedliwości UE) dalszy rozwój sytuacji w Polsce. Z wnikliwej analizy przedstawionej przez Agnieszkę Grzelak w rozdziale 6 niniejszej książki wynika, że od stycznia

---

<sup>1</sup> Komisja Europejska. Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego i Rady. Nowe ramy UE na rzecz umocnienia praworządności. Strasburg, dnia 11.3.2014 r. COM(2014) 158 final (oraz podane tam orzecznictwo Trybunału Sprawiedliwości UE). Dokument zamieszczony w książce – *Wniosek Komisji Europejskiej w sprawie wszczęcia w stosunku do Polski procedury art. 7 TUE ...*, s. 90.

<sup>2</sup> Tamże, s. 94/95.



2018 r. nie miały miejsca żadne zmiany w polskim prawodawstwie, które realizowałyby zalecenia Komisji Europejskiej z 20 grudnia 2017 r. Wręcz przeciwnie, przeprowadzone zmiany pogłębiły istniejący kryzys konstytucyjny. Stan taki potwierdziły dwa posiedzenia Rady UE do spraw Ogólnych, które odbyły się 16 maja i 26 czerwca 2018 r., poświęcone „wysłuchaniu” przedstawiciela rządu PiS, podczas których bardzo krytycznie oceniono stan przestrzegania praworządności w Polsce. Zostało to potwierdzone przez falę krytyki, z jako skonfrontowany został premier M. Morawiecki podczas swojego wystąpienia w Parlamencie Europejskim 7 lipca 2018 r.<sup>3</sup>. Ważnym kontekstem naruszania praworządności stała się zapaść wizerunkowa Polski na arenie międzynarodowej w wyniku fali antysemityzmu, będącej następstwem uchwalenie na początku roku 2018 r. nieszczęsnej ustawy dotyczącej IPN (*Holocaust Gag-Law*) oraz niefortunnego wystąpienie premiera M. Morawieckiego podczas konferencji w Monachium.

Na przełomie lipca i sierpnia 2018 r. kryzys wokół naruszeń praworządności w Polsce zaostrzył się: Komisja Europejska wszczęła 2 lipca 2018 r. wobec Polski procedurę na podstawie art. 258 TFUE o naruszenie traktatów w związku z ustawą o Sądzie Najwyższym, Trybunał Sprawiedliwości wydał 25 lipca 2018 r. ważny, kierunkowy wyrok - w sprawie C-216/18 PPU *LM* (sprawa Celmer) - w postępowaniu prejudycjalnym, wszczętym przez Irlandzki *High Court*, a 2 sierpnia 2018 r. Sąd Najwyższy skierował szereg pytań prejudycjalnych związanych z ustawą o Sądzie Najwyższym, zawieszając zarazem skuteczność stosownych postanowień tej ustawy do czasu rozstrzygnięcia spraw przez Trybunał Sprawiedliwości UE. Przypomnieć również należy, że już wcześniej - paralelnie do przedłożenia Radzie UE uzasadnionego wniosku w sprawie wszczęcia wobec Polski procedury art. 7 TUE - Komisja Europejska skierowała (20 grudnia 2017 r.) do Trybunału Sprawiedliwości UE skargę o

---

<sup>3</sup> <http://www.europarl.europa.eu/news/pl/press-room/20180628IPR06806/polski-premier-koncentruje-sie-na-gospodarce-wobech-pytan-o-praworzadnosc> (weryfikacja:7.07.2018). Na temat przebiegu dyskusji: <http://wyborcza.pl/7,75399,23633395,grilowanie-morawieckiego-w-pe-w-strasburgu.html> (weryfikacja:7.07.2018).

uchybień zobowiązaniom państwa członkowskiego, odnoszącą się do ustawy o ustroju sądów powszechnych (także ze względu na jej przepisy emerytalne oraz ich wpływ na niezależność sądownictwa).

3. Zasadniczym przedmiotem rozważań w niniejszej książce jest sądowa ochrona praworządności w państwach członkowskich UE. Rolę zasadniczą w toku takiej ochrony odgrywa Trybunał Sprawiedliwości UE, organ sądowniczy Unii Europejskiej oraz sądy krajowe państw członkowskich, działające w toku stosowania prawa unijnego również jako sądy unijne. Na zasadniczą rolę Trybunału Sprawiedliwości UE wskazuje wprost TUE, podkreślając w art. 19 ust. 1 zdanie drugie, że „Zapewnia on poszanowanie prawa w wykładni i stosowaniu Traktatów.”. W rozdziale 2 niniejszej książki (autorstwa Anny Zawidzkiej-Łojek) przypomniano rudymentalne informacje o wiodącej i (dotychczas) niekwestionowanej ani przez inne instytucje unijne, ani przez państwa członkowskie pozycji Trybunału. Przypomniano więc jego obowiązkową jurysdykcję w sprawach regulowanych Traktatami stanowiącymi podstawę UE (obecnie TUE i TFUE), znaczenie wyroków Trybunału jako źródła prawa unijnego, charakter i znaczenie poszczególnych procedur, zwłaszcza procedury uruchamianej w przypadku niewywiązywania się przez państwo członkowskie ze zobowiązań wynikających z Traktatów (art. 258 TFUE) i procedury prejudycjalnej (art. 267 TFUE). W tym kontekście podkreślono, że „W systemie unijnym, opartym na zasadzie lojalności oraz wzajemnego zaufania, Trybunał zapewnia jednolitą wykładnię prawa UE we wszystkich państwach członkowskich oraz jego przestrzeganie przez instytucje UE i państwa członkowskie. W zakresie zastosowania prawa unijnego realizuje ochronę prawną jednostek, tj. osób fizycznych i osób prawnych, także we współpracy z sądami krajowymi.”. Trybunał Sprawiedliwości UE jest instytucją unijną, której działalność (orzecznictwo) jednoznacznie nakierowana jest na spójny i harmonijny rozwój zasadniczego celu Unii Europejskiej, tj. „tworzenie coraz ściślejszego związku między narodami Europy” (art. 1 akapit drugi TUE)<sup>4</sup>.

---

<sup>4</sup> Zob. również art. 3 TUE.

Przypomnienie tych rudymenarnych informacji o statusie i kompetencji Trybunału Sprawiedliwości UE na wstępie niniejszej książki było niezbędne, bowiem jeden z głównych kierunków deprecjonowania procedur sądowych uruchamianych na forum UE w związku z działaniami podważającymi praworządność w Polsce, skoncentrowany jest na podważaniu legitymacji Trybunału (podobnie jak w przypadku działań podejmowanych przez Komisję Europejską - na podważaniu jej kompetencji<sup>5</sup>). Deprecjonowanie pozycji instytucji unijnych, mających umocowanie w Traktatach stanowiących podstawę UE oraz dysponujących kompetencjami o podstawowym znaczeniu dla stosowania i przestrzegania prawa UE, w celu uzasadnienia działań niezgodnych z tym prawem, jest szczególnie groźne. Jest bowiem równoznaczne z naruszeniem zobowiązań wynikających z Traktatów stanowiących podstawę UE i może – w skrajnym przypadku - prowadzić do nałożenia na państwo członkowskie dotkliwych kar finansowych (groziły one Polsce już w toku postępowania przez Trybunałem Sprawiedliwości UE w sprawie wycinki Puszczy Białowieskiej). W szerszym ujęciu takie podejście oznacza w ogóle kwestionowanie członkostwa Polski w Unii Europejskiej.

4. Z sądową ochroną praworządności w ramach systemu prawnego Unii Europejskiej wiąże się szereg fundamentalnych kwestii, do których odniesiono się w poszczególnych rozdziałach niniejszej książki. Chodzi zwłaszcza w sprecyzowanie kompetencji Trybunału Sprawiedliwości UE do rozstrzygania spraw związanych z podważaniem praworządności, chodzi o wpływ odchodzenia do zasady państwa prawa przez państwo członkowskie na jego pozycję w ramach unijnej wspólnoty wartości i wspólnoty prawnej, chodzi o rolę sądów krajowych jako sądów unijnych oraz o następstwa ograniczania współpracy państwa niepraworządnego w unijnej wspólnocie prawnej dla jednostek i podmiotów gospodarczych.

- Zasadnicze znaczenie ma kwestia sprecyzowania kompetencji Trybunału Sprawiedliwości UE do rozstrzygania spraw związanych z

---

<sup>5</sup> Zob. szczegółowo: M. Taborowski, *Aspekty proceduralne postępowania w sprawie praworządności wobec Polski (w:) Wniosek Komisji Europejskiej w sprawie wszczęcia w stosunku do Polski procedury art. 7 TUE ...*, s. 37 i nast.

naruszaniem praworządności w państwie członkowskim UE. Według utrwalonego orzecznictwa Trybunału jego kompetencja obejmowała sprawy związane z zakresem stosowania prawa UE, przy czym Trybunał konsekwentnie rozszerzał ten zakres zwłaszcza jeśli chodzi o kontrolę zgodności prawa krajowego z prawem unijnym - przede wszystkim z zasadami ogólnymi prawa UE (dość przypomnieć serię wyroków z końca ubiegłego dziesięciolecia zapoczątkowaną wyrokiem w sprawie *Mangold*). W interesującym nas zakresie przełomowe znaczenie ma wyrok Trybunału z dnia 27 lutego 2018 r. w sprawie C-64/16 *Associação Sindical dos Juizes Portugueses* przeciwko *Tribunal de Contas*, który określany jest jako jeden z jego najdonioślejszych wyroków (jest on przedmiotem analizy w rozdziale 3, autorstwa Piotra Bogdanowicza). W wyroku tym bowiem Trybunał – nawiązując do zasady skutecznej ochrony prawnej (art. 19 ust. 1 akapit drugi TUE) oraz pojęcia praworządności, do którego nawiązuje art. 2 TUE, uznał swoją właściwość do oceny działania wymiaru sprawiedliwości także w sytuacji, gdy nie chodzi o konkretny przypadek stosowania prawa UE. Trybunał uznał przy tym, że z zasady skutecznej ochrony prawnej wynika obowiązek państw członkowskich do zapewnienia niezależności sądów krajowych i niezawisłości sędziów. Przepisy krajowe państw członkowskich wpływające na niezależność sądów krajowych i niezawisłość sędziów mają znaczenie systemowe z punktu widzenia prawa UE, a Trybunał potwierdził swoją kompetencję w tej mierze, odwołując się do art. 19 ust. 1 akapit drugi TUE, niezależnie do tego czy chodzi o stosowanie prawa unijnego w konkretnej sprawie (klauzula zawarta w art. 51 KPP). Trybunał, uzasadniając swoje stanowisko, odwołał się m.in. do zasady wzajemnego zaufania, wzajemnego uznawania, ochrony uprawnień jednostek, ochrony praw podstawowych oraz procedury prejudycjalnej, podkreślając, że niezależności sądów krajowych i niezawisłości sędziów ma zasadnicze znaczenie dla jej prawidłowego funkcjonowania. Generalną konkluzję, wynikającą z tego wyroku Trybunału, można ująć następująco: Trybunał może kontrolować przepisy krajowe mające wpływ na niezależność sądów krajowych i

niezawisłość sędziów, sądy krajowe działają bowiem również jako sądy unijne, a ich niezależność i niezawisłość sędziów jest podstawową gwarancją prawidłowego funkcjonowania wiodących zasad unijnej wspólnoty prawnej - zasady wzajemnego zaufania, wzajemnego uznawania, ochrony praw podstawowych, prawidłowego funkcjonowania procedury prejudycjalnej. Z tego względu Trybunał może oceniać status sądów i sędziów w państwach członkowskich, niezależnie od tego czy w konkretnym przypadku stosują one prawo unijne. Nie trzeba dodawać, że powyższe stanowisko Trybunału Sprawiedliwości UE ma zasadnicze znaczenie w kontekście skarg wnoszonych przez Komisję Europejską przeciwko Polsce, odnoszących się do przepisów krajowych podważających niezależność sądów i niezawisłość sędziów.

- Powyższy wyrok Trybunału Sprawiedliwości UE dokonał istotnego przełomu w dotychczasowym orzecznictwie Trybunału, wskazując, że ocena praworządności w państwach członkowskich objęta jest pojęciem „dziedzin prawa” UE, a więc objęta jest jego jurysdykcją. Niemniej dopiero przyszłe orzecznictwo Trybunału sprecyzuje praktyczne znaczenie tego kierunkowego stwierdzenia. W tym kontekście niezmiernie istotne znaczenie ma wydany przez Trybunał 25 lipca 2018 r. wyrok w sprawie C-216/18 PPU *LM* (sprawa Celmer), który jest przedmiotem szczegółowej analizy w rozdziale 4, autorstwa Macieja Taborowskiego. Wyrok ten odnosi się co prawda jedynie do jednego (niemniej bardzo istotnego) elementu unijnej wspólnoty prawnej, realizacji ENA a stosunku do państwa (Polski), w którym podejmowane są działania niepraworządne. Wyrok ten kontynuuje również linię orzecniczą, wskazującą na dwustopniowy proces badania, czy ewentualna odnowa wykonania ENA byłaby uzasadniona oraz potwierdza, że automatyczna odmowa musi nastąpić jedynie wówczas, gdy Rada Europejska podjęła decyzję na podstawie ust. 2 art. 7 TUE, stwierdzającą „poważne i stałe naruszenie” przez państwo członkowskie wartości określonych w art. 2 TUE. Niemniej - jak słusznie podkreśla w swoim rozdziale Maciej Taborowski - zasadnicze znaczenie ma ta część wyroku, w

której Trybunał wskazuje, że sądy państw członkowskich mogą również w pozostałym zakresie, w przypadku wątpliwości, badać stan praworządności w państwie członkowskim i uzależniać od wyniku takiego badania realizację ENA. Węzłowe znaczenie ma przy tym wskazanie Trybunału, że w przypadku jeżeli w odniesieniu do danego państwa członkowskiego Komisja Europejska sporządziła uzasadniony wniosek na podstawie ust. 1 art. 7 TUE, to informacje zawarte w takim wniosku powinny być dla sądów krajowych miarodajne. W tym przede wszystkim tkwi „potencjał” wyroku sprawie C-216/18 PPU *LM* (sprawa Celmer). Prowadzi to bowiem do wniosku, że sądy krajowe pozostałych państw członkowskich mogą podważyć domniemanie wynikające z zasady wzajemnego zaufania w stosunku do sądów państwa niepraworządnego, ze wszystkimi, związanymi z tym konsekwencjami.

- Zakres możliwych konsekwencji praktycznych, związanych z powyższym kierunkiem orzecznictwa Trybunału Sprawiedliwości UE jest obecnie trudny do sprecyzowania, zależeć bowiem będzie przede wszystkim od ewolucji ustrojowej w Polsce. Problematyka ta, węzłowa w punktu widzenia niniejszej książki, jest przedmiotem szczegółowej analizy zawartej w rozdziale 5, autorstwa Agnieszki Frąckowiak-Adamskiej. Analiza ta koncentruje się co prawda na problemie realizacji ENA w stosunku do niepraworządnego państwa członkowskiego UE, niemniej odnosi się również do innych, fundamentalnych spraw.
  - **Po pierwsze** - w rozdziale tym określone zwięźle zakres współpracy sądów państw członkowskich w sprawach cywilnych i w sprawach karnych w ramach unijnej przestrzeni prawnej oraz fundamentalne znaczenie zasady wzajemnego zaufania i zasady uznawania przy realizacji takiej współpracy. Na uwadze należy mieć przy tym, że PWBIS jest dziedziną prawa UE, rozwijającą się szczególnie dynamicznie w ostatnim ćwierćwieczu, stając się nie tylko dziedziną niezmiernie istotną z punktu widzenia ochrony praw podstawowych jednostek,

lecz również ważnym składnikiem funkcjonowania swobód unijnego rynku wewnętrznego. Należy to podkreślić, bowiem koncepcje ograniczenia procesu integracji europejskiej do swobód wspólnego rynku (występujące w obecnej narracji politycznej formacji PiS), nie uwzględniają, że na obecnym etapie rozwoju UE nie da się już oddzielić PWBIS (praworządności) od efektywnego korzystania ze swobód unijnego rynku wewnętrznego.

- **Po drugie** - jak wspomniano, w rozdziale 5 skoncentrowano się na realizacji ENA, niemniej należy mieć na uwadze, że jest to obecnie „najbardziej zaawansowany” instrument współpracy w dziedzinie prawa karnego, tym samym związany z nim kierunek orzeczniczy Trybunału będzie oddziaływał na inne obszary współpracy w ramach unijnej przestrzeni prawnej. Nie ulega raczej wątpliwości, że wyrok w sprawie C-216/18 PPU *LM* (sprawa Celmer) wytycza drogę dla możliwości zawieszanie w stosunku do państwa niepraworządnego również innych dziedzin PWBIS, co byłoby bardzo mocnym instrumentem nacisku na takie państwo. Zarazem jednak należy mieć na uwadze, że w wielu dziedzinach PWBIS zawieszenie współpracy wyrządzałyby szkody jednostkom. Trybunał Sprawiedliwości UE, kształtując swoje orzecznictwo w tym obszarze w przyszłości, bez wątplenia powinien uwzględnić odpowiednio wskazanie zawarte w ust. 3 art. 7 TUE, które nakazuje Radzie UE, przyjmującej sankcje wobec państwa niepraworządnego, uwzględnienie „praw i obowiązków osób fizycznych i prawnych”.
- Istotne możliwości ochrony praworządności mają również sądy krajowe. Również w tym kontekście wyrok Trybunału Sprawiedliwości UE z dnia 27 lutego 2018 r. w sprawie C-64/16 *Associação Sindical dos Juizes Portugueses* przeciwko *Tribunal de Contas*, stwierdzający, że problem przestrzegania praworządności objęty jest „dziedzinami prawa” UE oraz wyrok w sprawie C-216/18 PPU

*LM* (sprawa *Celmer*) mają podstawowe znaczenie. Sądy krajowe działają bowiem jako sądy unijne, na podstawie prawa UE, rozstrzygając sprawy objęte prawem UE. Stosownie do utrwalonego orzecznictwa Trybunału Sprawiedliwości UE, sąd krajowy może odmówić stosowania prawa krajowego niezgodnego z prawem UE, może zawiesić stosowanie aktu prawa krajowego na czas wyjaśnienia sprawy, może też skierować pytanie prejudycjalne do Trybunału, pytając o interpretację prawa UE względnie ważność aktu unijnego prawa pochodnego (art. 267 TFUE). Powyższe kompetencje sądów krajowych, działających jako sądy unijne są ich kompetencjami autonomicznymi, wywodzącymi się z prawa UE i chronionymi tym prawem. Nie może na nie wpływać ich ograniczać ani (na przykład) Trybunał Konstytucyjny, ani - tym bardziej - krajowa administracja wymiaru sprawiedliwości. Miarodajnym sądem do ostatecznego rozstrzygnięcia tego rodzaju spraw jest wyłącznie Trybunał Sprawiedliwości UE. W tym świetle należy oceniać przedłożenie przez Sąd Najwyższy 2 sierpnia 2018 r. pytań prejudycjalnych Trybunałowi Sprawiedliwości UE oraz zawieszenie stosowania niektórych postanowień ustawy o SN<sup>6</sup>. Miarodajny co do stwierdzenia ich zasadności oraz interpretacji postawionych w pytaniach problemów jest wyłącznie Trybunał Sprawiedliwości UE. Zignorowanie oraz niestosowanie wyroku Trybunału w tej mierze będzie dawało Komisji Europejskiej możliwość wszczęcia procedury o naruszenie traktatów na podstawie art. 258 TFUE, abstrahując od tego, że wszczęte już przez Komisję wobec Polski sprawy w tym trybie w znacznej części odnoszą się do problemów wskazanych w pytaniach prejudycjalnych Sądu Najwyższego. Niezależnie od tego zignorowanie oraz niestosowanie wyroku Trybunału byłoby istotnym elementem, mającym wpływ na dalszy przebieg procedury na podstawie art. 7 TUE.

---

<sup>6</sup> Szersza ocena w świetle prawa UE: wywiad z M. Taborowskim, *PiS chce uprzedzić Europę*, Gazeta Wyborcza z 1-2 września 2018 r.



5. Unijne procedury uruchamiane w przypadku działań systemowych państwa członkowskiego podważających praworządność, należy ujmować jako całość, funkcjonującą na zasadzie naczyń połączonych. Bez wątplenia klamrą spinającą te postępowania jest procedura art. 7 TUE. Jak już wspomniano, procedura ta jest nastawiona na długotrwałe oddziaływanie na państwo członkowskie w celu przywrócenia w nim praworządności. Po zakończeniu „politycznego” etapu, prowadzonego przez Komisję Europejską, rozpoczął się w stosunku do Polski etap traktatowy, określony w ust. 1 art. 7 TUE. W ramach tego etapu Rada UE „wysłuchuje” państwo i może kierować do takiego państwa „zalecenia”. Jest to więc przebieg *de facto* podobny do przebiegu postępowania wstępnego przed Komisją Europejską, z tym że zmienił się jego charakter – obecnie rozpoczęło się postępowanie formalne, określone w TUE.

Ważnym elementem tego etapu jest możliwość stwierdzenia przez Radę UE „istnienia wyraźnego ryzyka poważnego naruszenia” wartości określonych w art. 2 TUE. Nie kończy to jednak tego etapu procedury, bowiem Rada UE, po dokonaniu takiego stwierdzenia, „regularnie bada” czy powody stwierdzenia pozostają aktualne. Inaczej mówiąc, jest to etap stałego oddziaływania na niepraworządne państwo członkowskie. Nie trzeba dodawać, że im dłużej trwa postępowanie w ramach tego etapu, tym bardziej narasta degradacja pozycji politycznej państwa w Unii Europejskiej. Natomiast dopiero uruchomienie drugiego, sankcyjnego etapu, po jednomyślnej decyzji Rady Europejskiej, stwierdzającej „poważne i stałe” naruszenie przez państwo członkowskie wartości określonych w art. 2 TUE, umożliwia zastosowanie przez Radę UE sankcji wskazanych w ust. 3 art. 7 TUE.

Nieprzypadkowo na wstępie niniejszego punktu podkreślono powiązanie między procedurą art. 7 TUE a sądowymi procedurami przed Trybunałem Sprawiedliwości UE, odnoszącymi do spraw związanych z naruszaniem praworządności. Znaczenie takiego powiązania podkreślił Trybunał w wyroku z dnia 25 lipca 2018 r. w sprawie C-216/18 PPU LM (sprawa Celmer).

- **Po pierwsze** - Trybunał przypomniał, że jeżeli w stosunku do państwa członkowskiego zostałyby zastosowane sankcje na mocy art. 7 ust. 3 TUE (w tym przypadku zawieszenie stosowania ENA), to sądy pozostałych państw członkowskich automatycznie odmawiają realizacji ENA.
- **Po drugie** - Trybunał wskazał, że - w sytuacji gdy sankcje takie nie zostały jeszcze nałożone - sądy innych państw powinny zbadać, czy systemowe nieprawidłowości w danym państwie członkowskim oddziałują na niezależność sądów i niezawisłość sędziów<sup>7</sup> (a następnie, czy w konkretnej sprawie nieprawidłowości takie niosą ze sobą „rzeczywiste ryzyko” dla danej osoby „naruszenia jej prawa podstawowego do niezawisłego sądu”)<sup>8</sup>. Wężłowe znaczenie w tym kontekście ma stwierdzenie Trybunału, że sądy państw członkowskich, rozpatrując czy występują w jednym z państw systemowe naruszenia praworządności, biorą pod uwagę informacje zawarte w uzasadnionym wniosku Komisji Europejskiej, przyjętym na podstawie art. 7 ust. 1 TUE<sup>9</sup>.

Wynika z tego, że jeśli w odniesieniu do konkretnego państwa członkowskiego Komisja Europejska przyjęła uzasadniony wniosek na podstawie art. 7 ust. 1 TUE, to zawarte w nim informacje i oceny będą miarodajne dla sądów pozostałych państw członkowskich. Nie oznacza to, że sądy takie nie mogą samodzielnie zbierać informacji i dokonywać oceny stanu praworządności w danym państwie. Oznacza natomiast, że jeżeli w stosunku do któregoś z państw Komisja Europejska przyjęła uzasadniony wniosek na podstawie art. 7 ust. 1 TUE, to będzie on miał zasadniczy wpływ na ocenę sądów krajowych<sup>10</sup>.

---

<sup>7</sup> Motyw 74 wyroku.

<sup>8</sup> Motyw 75 wyroku.

<sup>9</sup> Motyw 79 wyroku.

<sup>10</sup> Wyrok Trybunału Sprawiedliwości w sprawie „Celmer”. Analiza w 10 punktach. Dr Piotr Bogdanowicz i dr Maciej Taborowski analizują orzeczenie Trybunału Sprawiedliwości w sprawie C-

Powiązanie powyższe jest niezmiernie istotne, bowiem w narracji politycznej obecnych władz w Polsce podjęto próbę „rozmydlenia” znaczenia wyroku Trybunału Sprawiedliwości UE z 25 lipca 2018 r. w sprawie C-216/18 PPU *LM* (sprawa Celmer) poprzez wskazywanie, że dotyczy wszystkich państw członkowskich i wszystkich sądów, w związku z czym nie ma się czym przejmować. Oczywiście, że wyrok ten precyzuje ważne przesłanki działania unijnej wspólnoty prawnej, w sytuacji, gdy jedno z państw członkowskich staje się niepraworządne. Niemniej wyrok został wydany przez Trybunał w postępowaniu prejudycjalnym, na podstawie pytań dotyczących sytuacji w Polsce, a co ważniejsze, jedynie w stosunku do Polski Komisja Europejska przyjęła uzasadnioną opinię na podstawie art. 7 ust. 1 TUE. Będzie to miarodajne dla sądów w pozostałych państwach członkowskich oraz dla samego Trybunału, który wkrótce rozstrzygać będzie sprawy wniesione przeciwko Polsce przez Komisję Europejską na podstawie art. 258 TFUE.

6. Głównym celem procedury art. 7 TUE oraz procedur wszczynanych przed Trybunałem Sprawiedliwości UE jest doprowadzenie do przestrzegania przez państwo członkowskie prawa UE, w analizowanym przypadku zasad praworządności określonych w art. 2 TUE. Na tym aspekcie powyższych procedur koncentrują się dyskusje i analizy eksperckie. W pewnym zakresie wychodzą one poza ten aspekt, wskazując, iż przeciwstawiając się nurtom nacjonalistycznym i ksenofobicznym, Unia Europejska musi przywrócić centralne znaczenie wspólnym wartościom oraz integracji europejskiej jako wspólnocie prawa<sup>11</sup>.

---

216/18 PPU, LM dotyczącej Artura Celmera. <https://archiwumosiatynskiego.pl/wyrok-trybunalu-sprawiedliwosci-w-sprawie-celmer-analiza-w-10-punktach/>

<sup>11</sup> A. von Bogdandy, I. Canor, P. Bogdanowicz, M. Taborowski, M. Schmidt, *A Constitutional Moment for the European Rule of Law – Upcoming Landmark Decisions Concerning the Polish Judiciary* (Common Market Law Review). Tekst w języku polskim (*Moment konstytucyjny” dla europejskiej praworządności. O konieczności wyznaczenia granic*):

<https://archiwumosiatynskiego.pl/moment-konstytucyjny-dla-europejskiej-praworzadnosci-o-koniecznosci-wyznaczania-granic/> (weryfikacja: 25.07.2018).

Natomiast trzeba sobie uświadomić, że wskazane wyżej procedury mogą również służyć ochronie samej Unii Europejskiej i jej państw członkowskich w przypadku, jeśli jedno z nich zaczyna budować system autorytarny, nie oglądając się na zasady działania UE. Działania podejmowane po stronie Unii Europejskiej wobec Polski wyraźnie zaczynają „układać” się w taki „system obronny”, którego elementy będą mogły być uruchamiane w zależności od rozwoju sytuacji w Polsce:

- procedura art. 7 TUE pozwala w skrajnym przypadku na pozbawienie niepraworządnego państwa prawa udziału w unijnym procesie decyzyjnym, natomiast - jak już wskazywano - przeciągające się postępowanie w ramach tej procedury skutkuje degradacją pozycji politycznej państw w UE, w tym zwłaszcza zdolności budowania koalicji w ramach procesu decyzyjnego;
- procedury wszczynane przed Trybunałem Sprawiedliwości UE mogą, w przypadku nierespektowania wyroków Trybunału, skutkować nałożeniem dotkliwych kar finansowych; niemniej zasadnicze znaczenie mają wyroki z dnia 27 lutego 2018 r. w sprawie *C-64/16 Associação Sindical dos Juizes Portugueses przeciwko Tribunal de Contas* oraz z dnia 25 lipca 2018 r. w sprawie *C-216/18 PPU LM* (sprawa Celmer); łącznie wynika z nich, że:
  - **po pierwsze** - Trybunał ma kompetencją do oceniania spraw odnoszących się do praworządności w państwie członkowskim (niezależności sądów i niezawisłości sędziów),
  - **po drugie** - że stan praworządności jest miernikiem realizacji mechanizmów unijnej wspólnoty prawnej, które - inaczej mówiąc - mogą być ograniczane w przypadku narastania niepraworządności w państwie członkowskim, tak aby nie szkodziły efektywnemu działaniu unijnej wspólnoty prawnej;

- realne staje się wprowadzenie do prawa unijnego mechanizmu warunkowości, który będzie umożliwiał uzależnienie wypłaty unijnych środków finansowych (z funduszy strukturalnych i w ramach Wspólnej Polityki Rolnej) od stanu praworządności w państwie członkowskich; wynikające stąd następstwa finansowe mogą być znaczenie bardziej dotkliwe, niż kary finansowe związane z nieprzestrzeganiem wyroków Trybunału Sprawiedliwości<sup>12</sup>; natomiast ocena działań niepraworządnych w danym państwie będzie bez wątpienia powiązana z zaawansowaniem procedury na podstawie art. 7 TUE oraz wyrokami Trybunału Sprawiedliwości UE wobec takiego państwa;
- *last but not least*, należy brać pod uwagę generalny kierunek reformy Unii Europejskiej, koncentrujący się wokół strefy euro; państwo niepraworządne nie ma szans na wejście do strefy euro (Traktat z Lizbony wprowadził - poza wymogami konwergencyjnymi - również przesłankę „zaproszenia” państwa objętego derogacją czasową do strefy euro przez państwa tej strefy; trudno sobie wyobrazić, aby państwo niepraworządne takie „zaproszenie” otrzymało); natomiast postępująca reforma Unii Europejskiej (skoncentrowana wokół strefy euro) będzie w coraz większym stopniu spychała takie państwo na margines procesu integracji; w efekcie końcowym, w przypadku utrzymania się kierunku budowy państwa autorytarnego, znajdzie się ono *de facto* na zewnątrz Unii Europejskiej.

Kierunek działania władz związanych z PiS nie napawa optymizmem. Coraz częściej mówi się o „ukrytej”, bądź „pełzającej” „strategii” *Polexitu*. Bardziej realny jest na razie wariant wskazany wyżej, dalszego tracenia przez Polskę znaczenia w środowisku międzynarodowym, a w Unii

---

<sup>12</sup> Zignorujemy wyrok Trybunału Sprawiedliwości UE? Ekspert wyjaśnia sytuację Polski. "Jest poważna". Wywiad Łukasza Rogosza z prof. Lucyną Łacny 28.08.2018.

[http://wiadomosci.gazeta.pl/wiadomosci/7,114884,23832999,zignorujemy-wyrok-trybunalu-sprawiedliwosci-ue-sytuacja-powazna.html#Z\\_BoxOpinionImg](http://wiadomosci.gazeta.pl/wiadomosci/7,114884,23832999,zignorujemy-wyrok-trybunalu-sprawiedliwosci-ue-sytuacja-powazna.html#Z_BoxOpinionImg)  
(werfikacja: 29.08.2018 r.)

Europejskiej w szczególności: przede wszystkim - wyżej wskazane mechanizmy będą konsekwentnie uruchamiane, gdyby niepraworządność pogłębiała się. Niestety, obok *Polexitu*, jest jeszcze inny wariant. Prawo unijne nie zna co prawda procedury wyrzucenia państwa z UE. Niemniej, stosownie do powszechnego prawa międzynarodowego, naruszenie przez państwo - stroną umowy międzynarodowej istotnych postanowień takiej umowy, może być przyczyną pozbycia się takiego państwa jako strony umowy (art. 60 Konwencji wiedeńskiej o prawie traktatów).

Nie ulega wątpliwości, że obranie przez jedno z państw członkowskich UE drogi budowania państwa autorytarnego byłoby równoznaczne z „istotnym naruszeniem” Traktatów stanowiących podstawę UE, szereg bowiem postanowień tych Traktatów, mających „istotne” znaczenie dla „osiągnięcia” ich „przedmiotu i celu” (ust. 3 art. 60 Konwencji wiedeńskiej o prawie traktatów), na czele z art. 2 TUE, odwołuje się do ustroju demokratycznego państwa jako podstawowej przesłanki członkostwa w UE.

Państwo niepraworządne nie daje żadnych gwarancji sprawnego działania Unii Europejskiej jako wspólnoty wartości i wspólnoty prawnej. Zarazem - państwo, w którym zaczyna dominować nacjonalizm, populizm i ksenofobia, kierujące się introwertycznym pojęciem suwerenności, zapatrzone jedynie we własne interesy i podporządkowujące tym interesom wszystkie zobowiązania międzynarodowe, ma narastające trudności w partycypacji w procesach integracyjnych, nie mówiąc już o zacieśnianiu tego rodzaju współdziałania w środowisku międzynarodowym. Wraz z narastaniem takich tendencji będzie ono siłą rzeczy starało się w coraz większym stopniu dystansować od zobowiązań wynikających ze wspólnej „konstrukcji” integracyjnej, nie licząc się zbytnio z kosztami politycznymi, ekonomicznymi i społecznymi.

## *Post scriptum*

„Jeżeli Trybunał dopuści się precedensu i usankcjonuje zawieszenie prawa przez Sąd Najwyższy, to nasz rząd zapewne nie będzie miał innego wyjścia jak doprowadzić do drugiego precedensu, czyli zignorować orzeczenie TSUE jako sprzeczne z traktatem lizbońskim oraz z całym duchem integracji europejskiej.”.

Z wypowiedzi Jarosława Gowina, wicepremiera i ministra nauki i szkolnictwa wyższego dla tygodnika „Do Rzeczy” z 27 sierpnia 2018 r.<sup>13</sup>.

---

<sup>13</sup> <https://www.rp.pl/Sadownictwo/180829478-Jaroslaw-Gowin-Rzad-moze-zignorowac-orzeczenie-TSUE.html> (weryfikacja: 31.08.2018 r.).

# **Regulacje krajowe dotyczące płacy minimalnej dla pracowników delegowanych.**

## **Interpretacja przepisów dyrektywy 96/71/WE w świetle orzecznictwa Trybunału Sprawiedliwości**

(w:) Europejski Przegląd Sądowy 2018, nr 6 (stronny 35-41).

### **1. Uwagi wstępne**

Dyskusja dotycząca nowelizacji dyrektywy 96/71/WE<sup>1</sup> koncentruje się na delegowaniu długoterminowym, statusie pracowników szczególnie mobilnych (zwłaszcza branży transportowej), składnikach płacy minimalnej (wynagrodzenia), agencjach pracy tymczasowej. Niniejszy artykuł odnosi się natomiast do przepisów dyrektywy (postanowienia art. 3 ust. 1 tiret pierwsze i drugie w powiązaniu z art. 3 ust. 8), dotyczących wskazania, jakie regulacje krajowe są właściwe dla określenia płacy minimalnej należnej pracownikom delegowanym. W tym zakresie proponuje się jedynie, aby regulacje takie miały zastosowanie we wszystkich działach gospodarki: nowelizacja miałaby więc odnosić się do skreślenia obecnego tiret drugiego w art. 3 ust. 1 dyrektywy 96/71/WE i związanego z nim załącznika precyzującego, jakie rodzaje działalności obecnie podlegają postanowieniom dyrektywy (chodzi więc o zmiany co do zakresu przedmiotowego zastosowania takich regulacji krajowych, a nie co do ich katalogu czy doprecyzowania tego katalogu)<sup>2</sup>. Niemniej na problematykę

---

<sup>1</sup> Dyrektywa 96/71/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z 16.12.1996 r. dotycząca delegowania pracowników w ramach świadczenia usług (Dz.Urz. WE L 18 z 1997 r., s. 1) - dalej dyrektywa 96/71/WE.

<sup>2</sup> Zob. wniosek Rady UE z 9.06.2017 r., 9882/17, dotyczący dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady zmieniającej dyrektywę 96/71/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z 16.12.1996 r. dotyczącą delegowania pracowników w ramach świadczenia usług - Sprawozdanie z postępów prac, 2016/0070 (COD); zob.



tę warto zwrócić uwagę, jest ona bowiem przedmiotem interesującego orzecznictwa Trybunału Sprawiedliwości, mającego istotne znaczenie zarówno dla podmiotów gospodarczych, jak i pracowników delegowanych.

## **2. Przepisy dyrektywy 96/71/WE i ramy prawne ich interpretacji**

Szczegółowym przedmiotem analizy są postanowienia art. 3 ust. 1 i 8 dyrektywy 96/71/WE, precyzujące rodzaje przepisów regulacji państw członkowskich, które powinny być przestrzegane przez przedsiębiorstwa delegujące pracowników do danego państwa członkowskiego, m.in. w dziedzinie należnej takim pracownikom delegowanym płacy minimalnej<sup>3</sup>. Postanowienia odnośnych przepisów art. 3 dyrektywy 96/71/WE mają następujące brzmienie:

„1. Państwa Członkowskie zapewnią, że bez względu na to, jakie prawo stosuje się w odniesieniu do stosunku pracy przedsiębiorstw, o których mowa w art. 1 ust. 1, będą gwarantowały pracownikom delegowanym na ich terytorium warunki zatrudnienia, obejmujące następujące zagadnienia, które w Państwie Członkowskim, gdzie wykonywana jest praca, ustalone są przez:

- przepisy prawne, rozporządzenia lub przepisy administracyjne i/lub
- umowy zbiorowe lub orzeczenia arbitrażowe uznane za powszechnie stosowane w rozumieniu ust. 8, o ile dotyczą one rodzajów działalności wymienionych w Załączniku<sup>4</sup>:

---

<http://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-9882-2017-INIT/pl/pdf> (dostęp: 5.04.2018 r.).

<sup>3</sup> Commission staff working document - Commission's services report on the implementation of Directive 96/71/EC concerning the posting of workers in the framework of the provision of services, SEC(2006) 439, pkt 4.9; zob.

<https://www.eumonitor.nl/9353000/1/j9vvik7m1c3gyxp/vi7jgt2vxwzd> (dostęp: 5.04.2018 r.).

<sup>4</sup> Chodzi tutaj o „wszystkie prace związane z budową, naprawą, utrzymaniem, przeróbką lub rozbiórką budowli” (właśnie to tiret i załącznik miałyby zostać usunięte w ramach dyskutowanej nowelizacji dyrektywy 96/71/WE).

[...]

8. Określenie «umowy zbiorowe lub orzeczenia arbitrażowe uznane za powszechnie stosowane» oznacza umowy zbiorowe lub orzeczenia arbitrażowe, które powinny być przestrzegane przez wszystkie przedsiębiorstwa w danym obszarze geograficznym, zawodzie lub przemyśle.

W przypadku braku systemu uznawania zbiorowych umów lub orzeczeń arbitrażowych za powszechnie stosowane w rozumieniu pierwszego akapitu, Państwa Członkowskie mogą, jeśli tak zdecydują, oprzeć się na:

- umowach zbiorowych lub orzeczeniach arbitrażowych, które są powszechnie stosowane do wszystkich podobnych przedsiębiorstw w danym obszarze geograficznym, zawodzie lub przemyśle, i/lub
- umowach zbiorowych, które zostały zawarte przez najbardziej reprezentatywne w skali kraju organizacje przedstawicieli pracodawców i pracowników oraz są stosowane na całym terytorium kraju,

o ile ich zastosowanie w stosunku do przedsiębiorstw, o których mowa w art. 1 ust. 1, gwarantuje równość traktowania w przypadku dziedzin, o których mowa w pierwszym akapicie ust. 1 niniejszego artykułu, wymienionych przedsiębiorstw i innych przedsiębiorstw, o których mowa w niniejszym akapicie, a znajdujących się w podobnej sytuacji.

W rozumieniu niniejszego artykułu równość traktowania ma miejsce wówczas, gdy przedsiębiorstwa krajowe w podobnej sytuacji:

- podlegają w danym miejscu lub sektorze tym samym obowiązkom co przedsiębiorstwa delegujące w odniesieniu do dziedzin wymienionych w pierwszym akapicie ust. 1, oraz
- od których wymaga się spełnienia powyższych obowiązków z tym samym skutkiem”.

Powyższe przepisy dyrektywy 96/71/WE odzwierciedlają orzecznictwo Trybunału Sprawiedliwości, które od początku lat 80.<sup>5</sup> wyrażało stanowisko, że ówczesne prawo wspólnotowe (obecne unijne) nie stoi co do zasady na przeszkodzie temu, aby państwa członkowskie rozciągały własne prawo krajowe, w tym układy zbiorowe, na pracowników delegowanych<sup>6</sup>. Zasadniczym celem dyrektywy 96/71/WE było skoordynowanie przepisów prawnych państw członkowskich „w taki sposób, aby określały jądro przepisów bezwzględnie obowiązujących dla ochrony minimalnej, które w kraju przyjmującym powinny być przestrzegane przez pracodawców delegujących tymczasowo pracowników do pracy na terytorium Państwa Członkowskiego, w którym świadczone są usługi” (motyw 13 dyrektywy 96/71/WE).

Niemniej jednak dyrektywa 96/71/WE nie dokonała harmonizacji w państwach członkowskich bezwzględnie wiążących norm prawa materialnego dotyczących ochrony minimalnej. Dlatego też treść tych norm może być swobodnie określana przez państwa członkowskie, niemniej z poszanowaniem traktatów i zasad ogólnych prawa Unii<sup>7</sup>, zwłaszcza stosowne przepisy krajowe nie mogą stanowić przeszkody w swobodnym świadczeniu usług między państwami członkowskimi<sup>8</sup>.

Koordynacja przepisów prawa krajowego na mocy dyrektywy 96/71/WE wyraża się w tym, że sprecyzowała ona określony zbiór krajowych przepisów gwarantujących status pracowników delegowanych w

---

<sup>5</sup> Wyrok TS z 3.02.1982 r., 62/81 i 63/81, Société anonyme de droit français Seco i Société anonyme de droit français Desquenne & Giral przeciwko Etablissement d'assurance contre la vieillesse et l'invalidité, EU:C:1982:34.

<sup>6</sup> Szerzej np. opinia rzecznika generalnego Yves'a Bota z 20.09.2007 r., C-346/06, Dirk Ruffert przeciwko Land Niedersachsen, EU:C:2007:541, pkt 69 - dalej opinia C-346/06, Ruffert.

<sup>7</sup> Wyrok TS z 7.11.2013 r., C-522/12, Tefvik Isbir przeciwko DB Services GmbH, EU:C:2013:711, pkt 33, z powołaniem na wyrok TS z 18.12.2007 r., C-341/05, Laval un Partneri Ltd przeciwko Svenska Byggnadsarbetareförbundet, Svenska Byggnadsarbetareförbundets avdelning 1, Byggettan i Svenska Elektrikerförbundet, EU:C:2007:809, pkt 58-60 - dalej wyrok C-341/05, Laval.

<sup>8</sup> Wyrok C-341/05, Laval, pkt 68.

d dziedzinie warunków pracy i zatrudnienia (w tym minimalnych stawek płacy), nadając mu charakter spójnego katalogu przepisów bezwzględnie obowiązujących Trybunał Sprawiedliwości podkreślił w związku z tym, że dyrektywa ustanawia „wykaz przepisów krajowych, które państwo członkowskie winno stosować do przedsiębiorstw z siedzibą w innym państwie członkowskim, które w ramach transgranicznego świadczenia usług delegują pracowników do pracy na jego terytorium”<sup>9</sup>. „W tym sensie mamy do czynienia z przepisami ochronnymi o charakterze bezwzględnie obowiązującym”<sup>10</sup>.

Zarazem należy podkreślić, że sprecyzowanie katalogu przepisów krajowych należących do owego spójnego „jądra przepisów bezwzględnie obowiązujących” ma stać na straży zasady pewności prawa:

„Wymienienie tych przepisów przez prawodawcę wspólnotowego zwiększa pewność prawa w tym sensie, że usługodawcy mający siedzibę w innym państwie członkowskim mają od tego momentu pewność, że muszą przestrzegać podstawowego, minimalnego, jasno określonego zbioru przepisów dotyczących warunków pracy i zatrudnienia, które obowiązują w państwie, w którym świadczone są usługi. Stosownie do tego pracownik delegowany do państwa członkowskiego może żądać stosowania ku swej korzyści tych przepisów, których charakter bezwzględnie obowiązujący wynika bezpośrednio z dyrektywy 96/71”<sup>11</sup>.

Trybunał Sprawiedliwości podkreślił również, że ze względu na poważne konsekwencje związane ze stosowaniem tego rodzaju przepisów krajowych w odniesieniu do swobody świadczenia usług, a zwłaszcza ze względu na to, że naruszenie tych przepisów uzasadnia wszczęcie

---

<sup>9</sup> Wyrok z 18.07.2007 r., C-490/04, Komisja Wspólnot Europejskich przeciwko Republice Federalnej Niemiec, EU:C:2007:430, pkt 17.

<sup>10</sup> Opinia C-346/06, Rüffert, pkt 73.

<sup>11</sup> Opinia C-346/06, Rüffert, pkt 74.

postępowania karnego wobec pracodawcy mającego swoją siedzibę w innym państwie członkowskim, „muszą być one wystarczająco precyzyjne i dostępne, aby nie spowodować, iż obowiązki, jakich musi przestrzegać pracodawca, będą w praktyce niemożliwe lub zbyt trudne do określenia”<sup>12</sup>. Wymaga to od sądu krajowego rozpatrującego konkretną sprawę związaną z interpretacją takich przepisów szczególnej pieczołowitości<sup>13</sup>.

Swoboda państw członkowskich w dziedzinie regulowania warunków pracy i zatrudnienia pracowników delegowanych ograniczona jest nie tylko tym, że odpowiednie przepisy krajowe muszą należeć do spójnego „jądra przepisów bezwzględnie obowiązujących” wskazanego w dyrektywie 96/71/WE, lecz również tym, że stosowanie takich przepisów podlega niezależnie od tego weryfikacji w świetle postanowień art. 56 TFUE<sup>14</sup>, zwłaszcza w świetle zasady proporcjonalności - zastosowanie zasad określonych w dyrektywie „powinno zapewnić realizację ich celu, to jest ochronę delegowanych pracowników, i nie może wykraczać poza to, co jest niezbędne dla jego osiągnięcia”<sup>15</sup>.

### **3. Interpretacja przepisów art. 3 ust. 1 w powiązaniu z art. 3 ust. 8 dyrektywy 96/71/WE**

Przepisy art. 3 ust. 1 w powiązaniu z art. 3 ust. 8 dyrektywy 96/71/WE przewidują - w ramach „jądra przepisów bezwzględnie obowiązujących” - trzy kategorie regulacji krajowych, które w państwie świadczenia usługi mogą określać warunki zatrudniania pracowników delegowanych, w tym minimalne stawki płacy. Są to:

---

<sup>12</sup> Wyrok TS z 23.11.1999 r., C-369/96 i C-376/96, postępowania karne przeciwko Jean-Claude Arblade i Arblade & Fils SARL i Bernard Leloup, Serge Leloup i Sofrage SARL, EU:C:1999:575, pkt 43 - dalej wyrok C-369/96 i C-376/96, Arblade.

<sup>13</sup> Wyrok C-369/96 i C-376/96, Arblade, pkt 43.

<sup>14</sup> Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (Dz.Urz. UE C 202 z 2016 r., s. 47) - dalej TFUE.

<sup>15</sup> Zob. wyrok TS z 14.04.2005 r., C-341/02, Komisja Wspólnot Europejskich przeciwko Republice Federalnej Niemiec, EU:C:2005:220, pkt 24 i wskazane tam dalsze orzecznictwo Trybunału - dalej wyrok C-341/02, RFN.

- przepisy ustawowe, wykonawcze lub administracyjne tego państwa (art. 3 ust. 1 dyrektywy 96/71/WE);
- układy zbiorowe lub orzeczenia arbitrażowe uznane za powszechnie stosowane (art. 3 ust. 1 w powiązaniu z art. 3 ust. 8 ak. 1 dyrektywy 96/71/WE);
- w przypadku braku systemu uznawania za powszechnie stosowane - inne układy zbiorowe lub orzeczenia arbitrażowe spełniające wymogi art. 3 ust. 8 ak. 2 dyrektywy 96/71/WE.

W wyroku C-341/05, Laval, Trybunał wskazał na czwartą grupę regulacji krajowych, które mogą określać warunki zatrudniania parowników delegowanych, w tym „minimalne stawki płacy”, a mianowicie regulacje krajowe, które nie są objęte „jądrem przepisów bezwzględnie obowiązujących” sprecyzowanym w dyrektywie 96/71/WE.

### **3.1. Pojęcie przepisów prawnych, rozporządzeń lub przepisów administracyjnych (art. 3 ust. 1 tiret pierwsze dyrektywy 96/71/WE)**

Kwalifikacja przepisów prawnych, rozporządzeń lub przepisów administracyjnych państw członkowskich jako spełniających wymogi art. 3 ust. 1 tiret pierwsze dyrektywy 96/71/WE jest stosunkowo jednoznaczna. Niemniej i w tym przypadku Trybunał Sprawiedliwości dokonał istotnego doprecyzowania.

W wyroku C-346/06, Rüffert<sup>16</sup>, Trybunał stwierdził, że środek krajowy (w tym przypadku chodziło o ustawę jednego z niemieckich landów), który sam nie ustanawia minimalnej stawki płacy, a jedynie nakazuje w określonych okolicznościach (w tym przypadku w dziedzinie zamówień

---

<sup>16</sup> Wyrok TS z 3.04.2008 r., C-346/06, Dirk Rüffert przeciwko Land Niedersachsen, EU:C:2007:541, pkt 23 i 24 - dalej wyrok C-346/06, Rüffert.

publicznych) stosowanie minimalnej stawki płacy określonej w układzie zbiorowym, nie będzie kwalifikowany jako przepis prawny, rozporządzenie lub przepis administracyjny spełniające wymogi art. 3 ust. 1 tiret pierwsze dyrektywy 96/71/WE. Dla takiej kwalifikacji jest bowiem wymagane, aby stosowny przepis krajowy sam ustalał minimalną stawkę płacy.

Z kolei w wyroku C-115/14, RegioPost<sup>17</sup>, Trybunał potwierdził, że środek krajowy (w tym przypadku również ustawę jednego z niemieckich landów) należy zakwalifikować jako przepis prawny w rozumieniu art. 3 ust. 1 ak. 1 tiret pierwsze dyrektywy 96/71/WE, ponieważ - w odróżnieniu od ustawy landowej rozpatrywanej w wyroku C-346/06, Rüffert - sam ustala on minimalną stawkę płacy.

Trybunał Sprawiedliwości podkreślił przy tym w wyroku C-115/14, RegioPost, że na kwalifikację taką nie ma wpływu okoliczność, iż rozpatrywany środek krajowy odnosi się jedynie do części przypadków objętych daną dziedziną, wymóg powszechnego stosowania dotyczy bowiem jedynie umów zbiorowych i orzeczeń arbitrażowych wskazanych w art. 3 ust. 8 ak. 1 dyrektywy 96/71/WE<sup>18</sup>. Z powyższych wywodów wynika, że jedynie taki przepis prawny, rozporządzenie lub przepis administracyjny będzie spełniał wymogi art. 3 ust. 1 tiret pierwsze dyrektywy 96/71/WE, który sam ustala minimalne stawki płacy, przy czym nie musi on ustanawiać powszechnego stosowania takiej stawki w danej dziedzinie.

### **3.2. Pojęcie umów zbiorowych lub orzeczeń arbitrażowych uznanych za powszechnie stosowane (art. 3 ust. 1 tiret drugie w powiązaniu z ust. 8 akapit 1 dyrektywy 96/71/WE)**

Drugą grupę stanowią (art. 3 ust. 1 tiret drugie dyrektywy 96/71/WE) „umowy zbiorowe lub orzeczenia arbitrażowe uznane za powszechnie

---

<sup>17</sup> Wyrok TS z 17.11.2015 r., C-115/14, RegioPost GmbH & Co. KG przeciwko Stadt Landau in der Pfalz, EU:C:2015:760, pkt 62 - dalej wyrok C-115/14, RegioPost.

<sup>18</sup> Wyrok C-115/14, RegioPost, pkt 63.

stosowane” w rozumieniu art. 3 ust. 8 dyrektywy 96/71/WE, który stwierdza, że określenie to „oznacza umowy zbiorowe lub orzeczenia arbitrażowe, które powinny być przestrzegane przez wszystkie przedsiębiorstwa w danym obszarze geograficznym, zawodzie lub przemyśle”.

Z akapitu drugiego ust. 8 art. 3 dyrektywy 96/71/WE, który określa przesłanki kwalifikacji innej grupy umów zbiorowych lub orzeczeń arbitrażowych (o czym w następnym punkcie), wynika, że w państwie członkowskim powinien istnieć system „uznawania zbiorowych umów lub orzeczeń arbitrażowych” jako powszechnie stosowanych, aby można je było zakwalifikować do grupy wskazanej w akapicie pierwszym ust. 8 art. 3 dyrektywy 96/71/WE.

Jeśli taki system uznawania zbiorowych umów lub orzeczeń arbitrażowych jako powszechnie stosowanych istnieje, oznacza to przede wszystkim, że dla określenia minimalnych stawek płacy zastosowanie znajdzie jedynie art. 3 ust. 1 tiret drugie w powiązaniu z akapitem pierwszym ust. 8 art. 3 dyrektywy 96/71/WE. Oznacza to w konsekwencji, że minimalne stawki płacy pracowników delegowanych mogą być ustalane jedynie w zbiorowych umowach i orzeczeniach arbitrażowych uznanych za powszechnie stosowane<sup>19</sup>.

Uznanie zbiorowych umów lub orzeczeń arbitrażowych jako powszechnie stosowanych podlega weryfikacji w świetle postanowień akapitu pierwszego ust. 8 art. 3 dyrektywy 96/71/WE. W myśl tych postanowień jako powszechnie stosowane mogą być uznane jedynie „umowy zbiorowe lub orzeczenia arbitrażowe, które powinny być przestrzegane przez wszystkie przedsiębiorstwa w danym obszarze geograficznym, zawodzie lub przemyśle”<sup>20</sup>.

---

<sup>19</sup> Zob. opinia C-346/06, Ruffert, pkt 53.

<sup>20</sup> Zob. też opinia C-346/06, Ruffert, pkt 53.



Powszechnie stosowanie zbiorowej umowy lub orzeczenia arbitrażowego stwierdza się w odwołaniu do trzech wskazanych w akapicie pierwszym ust. 8 art. 3 dyrektywy 96/71/WE przesłanek spełnionych łącznie. Muszą one:

- być przestrzegane przez „wszystkie przedsiębiorstwa”.
- „w danym obszarze geograficznym”, co oznacza terytorium państwa członkowskiego, przy czym na podstawie środka krajowego można rozszerzyć wymóg minimalnej stawki płacy na pracowników, którzy świadczą usługę w ramach delegacji w innym państwie członkowskim, względnie na pracowników delegowanych, pracujących na terytorium państwa członkowskiego, gdzie układ zbiorowy jest powszechnie stosowany<sup>21</sup>,
- odnosić się do wszystkich pracujących w danym zawodzie lub danej gałęzi przemysłu.

Okoliczność, że w danym państwie istnieje system uznawania zbiorowych umów lub orzeczeń arbitrażowych za powszechnie stosowane oraz że miarodajny dla takiego systemu środek krajowy wskazuje określony układ zbiorowy jako właściwy dla ustalenia minimalnej stawki płacy pracowników delegowanych, nie oznacza, że taki układ zbiorowy nie powinien podlegać weryfikacji co do spełnienia wymogu powszechnej stosowalności. W wyroku C-346/06, Rüffert, Trybunał stwierdził, że wskazany w ramach systemu niemieckiego układ zbiorowy (który miał określać minimalne stawki płacy pracowników delegowanych) nie spełnia wymogów powszechnego stosowania<sup>22</sup> i w związku z tym nie może być podstawą ustanowienia takiej stawki<sup>23</sup>.

---

<sup>21</sup> Zob. wyrok C-341/02, RFN, pkt 26.

<sup>22</sup> Wyrok C-346/06, Rüffert, pkt 26.

<sup>23</sup> Wyrok C-346/06, Rüffert, pkt 30.

Natomiast jeśli powszechne stosowanie wskazanego układu zbiorowego nie budzi wątpliwości, to może być on podstawą ustanowienia minimalnej stawki płacy dla pracowników delegowanych<sup>24</sup>.

W świetle zatem postanowień ust. 1 tiret drugiego w powiązaniu z akapitem pierwszym ust. 8 art. 3 dyrektywy 96/71/WE weryfikacja, czy umowy zbiorowe lub orzeczenia arbitrażowe mogą być podstawą ustanowienia minimalnej stawki płacy dla pracowników delegowanych w tej grupie, powinna przebiegać w następujących etapach:

- stwierdzenie, czy w danym państwie członkowskim istnieje system uznawania zbiorowych umów lub orzeczeń arbitrażowych za powszechnie stosowane;
- zweryfikowanie, czy wskazany układ zbiorowy mający być podstawą ustanowienia minimalnej stawki płacy dla pracowników delegowanych może być uznany za powszechnie stosowany (przy spełnieniu łącznie trzech kryteriów wskazanych w akapicie pierwszym ust. 8 art. 3 dyrektywy 96/71/WE);
- stwierdzenie istnienia systemu uznawania wyłącza możliwość odwołania się do postanowień akapitu drugiego ust. 8 art. 3 dyrektywy 96/71/WE.

### **3.3. Interpretacja postanowień art. 3 ust. 8 ak. 2 i 3 dyrektywy 96/71/WE**

Trzecią grupę stanowią inne układy zbiorowe lub orzeczenia arbitrażowe spełniające wymogi art. 3 ust. 8 ak. 2 dyrektywy 96/71/WE (art. 3 ust. 8 ak. 2, 3 i 4 dyrektywy 96/71/WE). Stosownie do akapitu drugiego ust. 8 art. 3 dyrektywy 96/71/WE warunkiem odwołania się do tej grupy przepisów krajowych jest brak „systemu uznawania zbiorowych umów lub orzeczeń arbitrażowych za powszechnie stosowane w rozumieniu

---

<sup>24</sup> Wyrok C-341/02, RFN, pkt 26.

pierwszego akapitu” ust. 8 art. 3 dyrektywy 96/71/WE. W takiej sytuacji państwa członkowskie mogą zdecydować, aby przy ustalaniu m.in. minimalnych stawek płacy odwołać się do:

- umów zbiorowych lub orzeczeń arbitrażowych, które są powszechnie stosowane do wszystkich podobnych przedsiębiorstw w danym obszarze geograficznym, zawodzie lub przemyśle, lub
- umów zbiorowych, które zostały zawarte przez najbardziej reprezentatywne w skali kraju organizacje przedstawicieli pracodawców i pracowników oraz są stosowane na całym terytorium kraju.

Stosownie do akapitu trzeciego ust. 8 art. 3 dyrektywy 96/71/WE w obu powyższych przypadkach (powoływanych regulacji krajowych) należy zagwarantować równość traktowania między przedsiębiorstwami delegującymi pracowników a innymi przedsiębiorstwami (krajowymi) znajdującymi się w podobnej sytuacji.

Akapit czwarty ust. 8 art. 3 dyrektywy 96/71/WE precyzuje pojęcie równości traktowania w tym kontekście. Istnieje ona jedynie wówczas, gdy przedsiębiorstwa krajowe w podobnej sytuacji (w tym przypadku w dziedzinie minimalnych stawek płacy):

- podlegają w danym miejscu lub sektorze tym samym obowiązkom co przedsiębiorstwa delegujące,
- od których wymaga się spełnienia powyższych obowiązków z tym samym skutkiem.

Przede wszystkim należy zauważyć, że orzecznictwo Trybunału Sprawiedliwości jednoznacznie potwierdza, że kryterium rozdzielenia drugiej i trzeciej grupy regulacji krajowych stanowi istnienie w danym państwie systemu pozwalającego uznawać układy zbiorowe lub orzeczenia arbitrażowe za powszechnie stosowane<sup>25</sup>.

---

<sup>25</sup> Wyrok C-346/06, Rüffert, pkt 22.

Kryterium powyższe ma dwa aspekty:

- z jednej strony - jeżeli w państwie członkowskim taki system istnieje, wówczas stosowne regulacje krajowe muszą być weryfikowane na podstawie akapitu pierwszego ust. 8 art. 3 dyrektywy 96/71/WE,
- z drugiej strony - jeżeli takiego systemu brak w danym państwie członkowskim, to weryfikacja stosownych regulacji krajowych musi przebiegać na podstawie akapitu drugiego (do czwartego) ust. 8 art. 3 dyrektywy 96/71/WE<sup>26</sup>, o ile państwo podjęło stosowną decyzję.

W orzecznictwie Trybunału Sprawiedliwości potwierdzono, że obok braku systemu pozwalającego uznawać układy zbiorowe lub orzeczenia arbitrażowe za powszechnie stosowane w danym państwie, aby można było odwołać się do trzeciej grupy regulacji, niezbędne jest, aby państwo podjęło stosowną decyzję<sup>27</sup>, przy czym podjęcie takiej decyzji jest uzależnione od uznania państwa (akapit drugi ust. 8 art. 3 dyrektywy 96/71/WE).

Z orzecznictwa Trybunału Sprawiedliwości wynika, że do obu grup umów zbiorowych wskazanych w akapicie drugim ust. 8 art. 3 dyrektywy 96/71/WE należy wykorzystywać test powszechnego stosowania. W wyroku C-346/06, Rüffert, Trybunał jednoznacznie odmówił zastosowania układu zbiorowego „w szczególności” wskazanego w tiret pierwszym (co zakłada możliwość odwołania się do tego kryterium również w odniesieniu do tiret drugiego) ze względu na brak powszechnego stosowania<sup>28</sup>. Uzasadnił to tym, że rozpatrywany układ zbiorowy obejmuje jedynie część

---

<sup>26</sup> Wyrok C-346/06, Rüffert, pkt 27.

<sup>27</sup> Wyrok C-341/05, Laval, pkt 66.

<sup>28</sup> Wyrok C-346/06, Rüffert, pkt 28.

danego sektora na obszarze geograficznym stosowania układu<sup>29</sup>. W konsekwencji Trybunał odmówił uznania takiego układu zbiorowego za ustanawiający minimalne warunki płacy również w odniesieniu do układów zbiorowych objętych akapitem drugim ust. 8 art. 3 dyrektywy 96/71/WE<sup>30</sup>.

W końcu w orzecznictwie Trybunału Sprawiedliwości doprecyzowano pojęcie równości traktowania (między przedsiębiorstwami krajowymi a przedsiębiorstwami umocowanymi w innym państwie członkowskim delegującymi pracowników), stwierdzając, że: „Równość traktowania w rozumieniu art. 3 ust. 8 dyrektywy ma miejsce wówczas, gdy przedsiębiorstwa te są poddane takim samym obowiązkom w zakresie omawianych kwestii co przedsiębiorstwa delegujące i gdy na jednych i drugich spoczywają te same obowiązki o tych samych skutkach”<sup>31</sup>.

W świetle więc postanowień akapitów od drugiego do czwartego ust. 8 art. 3 dyrektywy 96/71/WE weryfikacja, czy umowy zbiorowe mogą być podstawą ustanowienia minimalnej stawki płacy dla pracowników delegowanych w tej (trzeciej) grupie, powinna uwzględniać, co następuje:

- stwierdzenie, że chodzi o umowę zbiorową w państwie członkowskim, w którym nie ma systemu uznawania zbiorowych umów za powszechnie stosowane;
- stwierdzenie, że dane państwo członkowskie podjęło stosowną decyzję, aby odwołać się jednak do umowy zbiorowej;
- jeśli chodzi o umowę zbiorową, która jest powszechnie stosowana (tj. pierwsza w akapicie drugim ust. 8 art. 3 dyrektywy 96/71/WE), to umowa taka podlega weryfikacji co do powszechnego stosowania

---

<sup>29</sup> Wyrok C-346/06, Rüffert, pkt 29.

<sup>30</sup> Wyrok C-346/06, Rüffert, pkt 30.

<sup>31</sup> Wyrok C-341/05, Laval, pkt 66.

według kryteriów miarodajnych dla umów zbiorowych objętych akapitem pierwszym ust. 8 art. 3 dyrektywy 96/71/WE; kryteria te mają znaczenie również w odniesieniu do umów zbiorowych objętych tiret drugim;

- kategorie umów zbiorowych objętych oboma tiret muszą spełniać wymóg równości traktowania przedsiębiorstw krajowych i przedsiębiorstw umocowanych w innym państwie członkowskim delegujących pracowników.

### **3.4. System krajowy ustalający minimalne stawki płacy nieobjęty postanowieniami dyrektywy 96/71/WE**

W przypadku gdy w państwie członkowskim nie ma przepisów krajowych należących do grupy pierwszej, jeżeli nie ma systemu uznawania umów zbiorowych za powszechnie stosowane (druga grupa) oraz państwo nie podjęło decyzji w sprawie odwołania się do innych umów zbiorowych (grupa trzecia), państwo takie może ustanowić system określania minimalnej stawki płacy dla pracowników delegowanych, który nie jest przewidziany w dyrektywie 96/71/WE<sup>32</sup>. Postanowienia dyrektywy 96/71/WE nie będą miały wówczas zastosowania. Zarazem dyrektywa 96/71/WE nie sprzeciwia się ustanowieniu takiego systemu przez państwa członkowskie, nie harmonizuje ona bowiem krajowych systemów ustalających warunki pracy i zatrudnienia w państwach członkowskich: zachowują one na poziomie krajowym swobodę również co do tego, czy nie wybrać systemu, który nie jest przewidziany w dyrektywie 96/71/WE<sup>33</sup>.

Jak wskazano, w odniesieniu do umów zbiorowych objętych takim systemem (nieregulowanych przepisami dyrektywy 96/71/WE) dyrektywa nie ma zastosowania<sup>34</sup>. Natomiast zgodność obowiązków nałożonych w

---

<sup>32</sup> Wyrok C-341/05, Laval, pkt 67 i 68.

<sup>33</sup> Wyrok C-341/05, Laval, pkt 68.

<sup>34</sup> Wyrok C-341/05, Laval, pkt 70 i 71.

ramach takiego systemu na przedsiębiorstwo delegujące pracowników do państwa, w którym taki system istnieje, będzie oceniana co do zgodności z prawem UE w świetle postanowień art. 56 TFUE dotyczącego swobody świadczenia usług<sup>35</sup>.

#### **4. Zobowiązanie przedsiębiorstwa delegującego do przestrzegania minimalnych stawek płacy**

Dyrektywa 96/71/WE zobowiązuje w zakresie warunków zatrudnienia (art. 3) państwa członkowskie do zapewnienia minimalnych stawek płacy (art. 3 ust. 1 lit. c), o ile stawki takie zostały przewidziane w regulacjach określonych w art. 3 ust. 1 w powiązaniu z ust. 8 dyrektywy. Przepisy dyrektywy koncentrują się na sprecyzowaniu grup regulacji krajowych, w których stawki takie mogą być ustanowione w sposób wiążący dla przedsiębiorstwa umocowanego w innym państwie członkowskim i delegującego pracowników do państwa, w którym stawki takie obowiązują.

Wynikające stąd zobowiązanie przedsiębiorstw delegujących pracowników ogranicza się jedynie do wskazanej w art. 3 ust. 1 lit. c dyrektywy 96/71/WE minimalnej stawki płacy. Natomiast przepis ten nie może być powoływany do zobowiązania takiego przedsiębiorstwa do stosowania stawek wykraczających poza stawki, które nie stanowią wynagrodzenia minimalnego<sup>36</sup>.

Innej interpretacji nie uzasadnia również ust. 7 art. 3 dyrektywy 96/71/WE, stosownie do którego postanowienia m.in. ust. 1 lit. c tego artykułu „nie będą stanowić przeszkody dla stosowania korzystniejszych dla pracowników warunków zatrudnienia”. Trybunał Sprawiedliwości jednoznacznie zinterpretował znaczenie ust. 7 dyrektywy 96/71/WE w kontekście wymogu minimalnej stawki płacy: „W szczególności wykładni tego przepisu nie można dokonywać w ten sposób, że zezwala on

---

<sup>35</sup> Wyrok C-341/05, Laval, pkt 72.

<sup>36</sup> Wyrok C-341/05, Laval, pkt 70.

przyjmującemu państwu członkowskiemu na poddanie świadczenia usług na swoim terytorium obowiązkowi przestrzegania warunków pracy i zatrudnienia wykraczających poza bezwzględnie obowiązujące normy minimalnej ochrony. W istocie, jeśli chodzi o kwestie wymienione w art. 3 ust. 1 akapit pierwszy lit. a)–g), dyrektywa 96/71 wyraźnie przewiduje stopień ochrony, jakiego przyjmujące państwo członkowskie ma prawo wymagać od przedsiębiorstw mających siedzibę w innych państwach członkowskich na rzecz pracowników delegowanych na swoje terytorium”<sup>37</sup>.

Inna interpretacji byłaby - stwierdził Trybunał - sprzeczna z prawem UE, pozbawiałaby bowiem dyrektywę 96/71/WE skuteczności<sup>38</sup>.

Tak więc poziom minimalnej stawki płacy gwarantowany pracownikom delegowanym na terytorium państwa członkowskiego, gdzie praca jest świadczona, jest ograniczony co do zasady do poziomu określonego w art. 3 ust. 1 ak. 1 lit. a–g dyrektywy 96/71/WE, chyba że<sup>39</sup>:

- przedsiębiorstwo z własnej woli przystąpi w przyjmującym państwie członkowskim do potencjalnie korzystniejszej umowy zbiorowej, względnie
- jego pracownicy już korzystają na podstawie przepisów prawa lub układów zbiorowych w państwie członkowskim pochodzenia z korzystniejszych warunków pracy i zatrudnienia.

Do zakresu obowiązków przedsiębiorstwa delegującego pracowników, w przypadku gdy system krajowy ustalający minimalne stawki płacy nie jest objęty postanowieniami dyrektywy 96/71/WE, odniósł się Trybunał

---

<sup>37</sup> Wyrok C-346/06, Rüffert, pkt 33.

<sup>38</sup> Wyrok C-346/06, Rüffert, pkt 33, z powołaniem wyroku C-341/05, Laval, pkt 80.

<sup>39</sup> Wyrok C-346/06, Rüffert, pkt 33, a w odniesieniu do wariantu drugiego również wyrok C-341/05, Laval, pkt 81.



Sprawiedliwości szczegółowo w wyroku C-341/05, Laval. W wyroku tym Trybunał wskazał, że:

- przepis art. 3 ust. 1 ak. 1 lit. c dyrektywy 96/71/WE (dotyczący tylko stawki płacy minimalnej) nie może być przywoływany celem uzasadnienia obowiązku przestrzegania przez takie przedsiębiorstwa stawek płac, które to stawki nie stanowią wynagrodzeń minimalnych, tym bardziej jeśli nie są ustalane według modeli przewidzianych w tym względzie w art. 3 ust. 1 i 8 dyrektywy<sup>40</sup>;
- państwo członkowskie, w którym stawka płacy minimalnej nie jest określona w ramach jednego ze sposobów wymienionych w art. 3 ust. 1 i 8 dyrektywy 96/71/WE, nie może, odwołując się do dyrektywy, nałożyć na przedsiębiorstwo mające siedzibę w innych państwach członkowskich „obowiązku przeprowadzania negocjacji w każdym konkretnym przypadku w miejscu pracy, biorąc pod uwagę kwalifikacje i zadania pracowników, w celu zapoznania się z wynagrodzeniem, jakie powinny wypłacić swoim pracownikom delegowanym”<sup>41</sup>;
- pozostałe kwestie należy oceniać stosownie do postanowień art. 49 TWE<sup>42</sup> (obecnie art. 56 TFUE)<sup>43</sup>.

Stanowisko Trybunału Sprawiedliwości uwzględniające interpretację art. 49 TWE (obecnie art. 56 TFUE) sprowadza się do tego, że jeśli w państwie członkowskim ustalanie minimalnej stawki płacy nie jest objęte dyrektywą 96/71/WE, to niezgodne z prawem UE jest zobowiązanie przedsiębiorcy delegującego pracowników do podjęcia negocjacji w

---

<sup>40</sup> Wyrok C-341/05, Laval, pkt 70.

<sup>41</sup> Wyrok C-341/05, Laval, pkt 71.

<sup>42</sup> Traktat ustanawiający Wspólnotę Europejską (Dz.Urz. UE C 321E, s. 37) - dalej TWE.

<sup>43</sup> Wyrok C-341/05, Laval, pkt 72.

sprawie stawki płac, jaka powinna być tym pracownikom wypłacana, oraz zobowiązanie do przystąpienia do umowy zbiorowej, która nie reguluje stawki płacy minimalnej, ale ustanawia warunki korzystniejsze (w pozostałych kwestiach regulowanych dyrektywną 96/71/WE), niż to wynika z krajowych regulacji ustawowych<sup>44</sup>.

Tak więc na podstawie dyrektywy (art. 3 ust. 1 lit. c dyrektywy 96/71/WE) zobowiązanie przedsiębiorstwa mającego siedzibę w innym państwie członkowskim i delegującego pracowników ograniczone jest jedynie do zagwarantowania pracownikom minimalnej stawki płacy. Wskazane wyżej przepisy dyrektywy 96/71/WE nie uzasadniają zobowiązania takiego przedsiębiorstwa do stosowania stawek wykraczających poza stawki, które nie stanowią wynagrodzenia minimalnego. W konsekwencji zatem tego stwierdzenia w przypadku obowiązywania w danym państwie kilku umów zbiorowych (obejmujących określoną dziedzinę działalności gospodarczej) można by od takiego przedsiębiorstwa oczekiwać zagwarantowania minimalnej stawki, czyli odwołać się do tej umowy zbiorowej, która właśnie taką stawkę ustanawia (o ile dana umowa zbiorowa spełnia wymogi powszechnego stosowania). Powinno to uniemożliwiać w przypadku istnienia kilku nakładających się w danej dziedzinie umów zbiorowych „wybieranie” spośród nich takiej, która jest najbardziej korzystna dla pracowników delegowanych (z dyrektywy 96/71/WE wynika zobowiązanie dla przedsiębiorstwa zagwarantowania jedynie minimalnej stawki płacy).

## **5. Weryfikacja środka krajowego określającego wymóg płacy minimalnej w świetle art. 56 TFUE**

Jak już wskazano, przepisy krajowe określające minimalne stawki płacy pracowników delegowanych, nawet jeżeli należą do spójnego „jądra przepisów bezwzględnie obowiązujących” określonego w dyrektywie 96/71/WE, podlegają weryfikacji w świetle swobody świadczenia usług (postanowień art. 56 TFUE). Trybunał wskazał, że państwa członkowskie

---

<sup>44</sup> Punkt pierwszy sentencji wyroku C-341/05, Laval.

dysponują szerokim zakresem swobodnego uznania w ramach koordynacyjnych przepisów dyrektywy 96/71/WE, niemniej „w ramach tego swobodnego uznania muszą one jednakże przestrzegać podstawowych wolności gwarantowanych na mocy Traktatu”<sup>45</sup>. W wyroku C-341/05, Laval, Trybunał stwierdził:

„Z orzecznictwa Trybunału wynika, że ponieważ swobodne świadczenie usług stanowi jedną z podstawowych zasad Wspólnoty [...], ograniczenie tej swobody może być dopuszczalne jedynie dla osiągnięcia słusznego celu zgodnego z traktatem i jeżeli jest uzasadnione nadrzędnymi wymogami interesu publicznego, jednakże tylko pod warunkiem, że jest właściwe do realizacji celu, któremu służy, i nie wykracza poza to, co jest niezbędne do jego osiągnięcia”<sup>46</sup>.

Trybunał Sprawiedliwości odnosił się w orzecznictwie do zapewnienia godziwego wynagrodzenia pracownikom jako ważnego elementu nadrzędnego interesu ogólnego uzasadniającego ograniczenie swobody świadczenia usług, przy czym aby stosowny środek krajowy (w tym przypadku określający płacę minimalną oraz związane z tym wymogi administracyjne, środki kontrolne i kary pieniężne) był zgodny z prawem UE, musi spełniać wskazane wyżej testy. Trybunał sprecyzował zwłaszcza w następującym zakresie zasadę proporcjonalności w odniesieniu do wymogu płacy minimalnej jako ważnego elementu nadrzędnego interesu ogólnego<sup>47</sup>:

---

<sup>45</sup> Wyrok TS z 12.10.2004 r., C-60/03, Wolff & Müller GmbH & Co. KG przeciwko José Filipe Pereira Félix, EU:C:2004:610, pkt 30, i wskazane tam orzecznictwo Trybunału - dalej wyrok C-60/03, Wolff.

<sup>46</sup> Wyrok C-341/05, Laval, pkt 101. Trybunał nawiązywał w tym przypadku do znanych testów kontroli sprecyzowanych w swoim orzecznictwie; zob. zwłaszcza: wyrok TS z 30.11.1995 r., C-55/94, Reinhard Gebhard przeciwko Consiglio dell'Ordine degli Avvocati e Procuratori di Milano, EU:C:1995:411, pkt 37.

<sup>47</sup> Wyrok TS z 15.03.2001 r., C-165/98, postępowanie karne przeciwko André Mazzoleni i Inter Surveillance Assistance SARL, EU:C:2001:162, pkt 27 - dalej wyrok C-165/98, Mazzoleni.

- jednoznacznie potwierdził, że prawo wspólnotowe (obecnie unijne) nie zabrania państwom członkowskim ustanawiania w swoim prawie krajowym płacy minimalnej, a ochrona pracownika, w tym zagwarantowanie płacy minimalnej, może stanowić nadrzędny interes ogólny uzasadniający ograniczenie swobód rynku wewnętrznego<sup>48</sup>;
- stosownie do konkretnych okoliczności (które powinny być w każdym przypadku analizowane z punktu widzenia zasady proporcjonalności) zakładany cel (ochrona praw pracowników, w tym ustanowienie płacy minimalnej) może nie być ani pożądanym, ani proporcjonalnym<sup>49</sup>;
- w szczególności należy brać pod uwagę m.in. czas trwania świadczenia usługi (w państwie przyjmującym), jej uprzednie planowanie i stopień rzeczywistego przeniesienia pracownika do państwa przyjmującego oraz jego dalszego powiązania z bazą operacyjną pracodawcy w państwie, w którym ma on siedzibę<sup>50</sup>;
- istotne jest również, czy ustanowienie wymogów (krajowych) w sprawie płacy minimalnej istotnie przyczynia się w sposób rzeczywisty do ochrony praw pracowników (przysparza pracownikom rzeczywistej korzyści)<sup>51</sup>.

Należy również mieć na uwadze, że środki krajowe ingerujące w działanie swobód unijnego rynku wewnętrznego stosownie do utrwalonego orzecznictwa Trybunału Sprawiedliwości nie mogą prowadzić do tego, że korzystanie ze swobód stanie się dla przedsiębiorcy iluzoryczne i mniej atrakcyjne<sup>52</sup> oraz będzie skutkowało „powstrzymaniem, utrudnia-

<sup>48</sup> Wyrok C-165/98, Mazzoleni, pkt 25.

<sup>49</sup> Wyrok C-165/98, Mazzoleni, pkt 30.

<sup>50</sup> Wyrok C-165/98, Mazzoleni, pkt 38 i 41.

<sup>51</sup> Wyrok C-165/98, Mazzoleni, pkt 34.

<sup>52</sup> Wyrok C-165/98, Mazzoleni, pkt 22.

niem lub zmniejszeniem atrakcyjności świadczenia usług przez osoby lub przedsiębiorstwa mające siedzibę w innych Państwach Członkowskich”<sup>53</sup>.

Krajowy system ustanawiania minimalnej stawki płacy nie może więc stwarzać dla przedsiębiorcy mającego siedzibę w innym państwie członkowskim „dodatkowego ciężaru gospodarczego”, wywołującego wskazane wyżej następstwa<sup>54</sup>.

## 6. Podsumowanie

Chyba słusznie w ramach obecnych prac nowelizacyjnych nad dyrektywą 96/71/WE nie zajęto się katalogiem regulacji krajowych, które są miarodajne dla określenia wynagrodzenia pracowników delegowanych (poza ich przedmiotowym zakresem stosowania). Choć mogą w konkretnych przypadkach występować zwłaszcza problemy w klasyfikacji umów zbiorowych jako powszechnie stosowanych, to jednak dotychczasowe orzecznictwo Trybunału Sprawiedliwości daje stosunkowo jednoznaczne wytyczne w tym zakresie.

Kwestią, która w pewnym zakresie czeka na wyjaśnienie, jest określenie priorytetu układu zbiorowego miarodajnego dla określenia wynagrodzenia pracowników delegowanych, w przypadku gdy w państwie członkowskim jest kilka takich układów uznanych za powszechnie stosowane w danym obszarze działalności gospodarczej, z różnymi wymogami co do wynagrodzenia.

W pozostałym zakresie, zwłaszcza co do kontroli równości traktowania w sytuacji, gdy w danym państwie członkowskim nie ma systemu uznawania układów zbiorowych za powszechnie stosowane czy generalnej weryfikacji środków krajowych w świetle postanowień art. 56 TFUE, istnieją jasne testy takiej kontroli, wywodzące się z utrwalonego orzecznictwa Trybunału Sprawiedliwości.

---

<sup>53</sup> Wyrok C-60/03, Wolff, pkt 32.

<sup>54</sup> Wyrok C-115/14, RegioPost, pkt 62.

# **Polska a rozwój instytucji Unii Europejskiej**

(w:) Polska w instytucjach międzynarodowych w latach 1918 – 2018 (pod redakcją E. Haliżaka, T. Łoś-Nowak, A. Potyrało, J. Starzyk-Sulejewskiej), Warszawa 2019 (strony 609-632).

## **1. Uwagi wstępne**

Okres stowarzyszenia, negocjacji akcesyjnych i przystąpienia Polski 1 maja 2004 r., a następnie pierwszych kilkunastu lat członkostwa w Unii Europejskiej zbiegł się z zasadniczymi reformami procesu integracji europejskiej. Polska przystępowała do Unii trójfilarowej (na mocy Traktatu z Maastricht do Wspólnot Europejskich dołączona dwa ważne, dynamicznie rozwijające się „obszary międzyrządowe” - politykę zagraniczną i bezpieczeństwa oraz współpracę sądów i w dziedzinie spraw wewnętrznych), w końcu lat 90. w fazę praktycznego „uruchomienia” wchodził projekt wspólnego pieniądza - euro, konkretyzowała się debata nad poważnymi zmianami ustrojowymi Unii. Paralelnie postępował proces rozszerzenia: w 1995 r. ówczesna „12” zwiększyła się do „15” (przystąpiły: Austria, Finlandia i Szwecja), wkrótce potem zarysował się scenariusz „dużego” rozszerzenia, które finalnie objęło 12 państw (w 2004 r. przystąpiło 10, w tym Polska, a 2007 r. Bułgaria i Rumunia). Wreszcie w 2011 r. do UE przystąpiła Chorwacja, zwiększając liczbę państw członkowskich do 28. „Duże” rozszerzenie przyniosło więc prawie podwojenie liczby państw członkowskich, przy czym prawie wszystkie nowe państwa przystępowały do Unii jako bardzo słabe gospodarczo, budujące dopiero system gospodarki rynkowej i stabilny ustrój demokratyczny. W 2008 r. Unia Europejska skonfrontowana została ponadto z poważnym kryzysem finansowym, który zagroził stabilności strefy euro, a

w 2016 r. rozpoczął się pierwszy w historii proces występowania państwa członkowskiego z UE - Brexit.

Ponieważ w niniejszej książce odrębny rozdział poświęcony jest stosunkowi Polski do reform UE<sup>1</sup>, rozważania w niniejszym rozdziale koncentrują się na miejscu Polski w systemie instytucjonalnym Unii ze szczególnym uwzględnieniem dynamiki rozwoju tego systemu, przy czym oczywiście nie było możliwe odniesienie się do wszystkich istotniejszych problemów<sup>2</sup>. Skoncentrowano się więc na tych unijnych mechanizmach instytucjonalnych, które mają największy wpływ na miejsce państwa członkowskiego w procesie decyzyjnym w UE. Przebieg debat związanych z głównymi etapami reformy ustrojowej UE z ostatniego dwudziestopięcioletnia (Traktat z Amsterdamu, Traktat z Nicei, odrzucony Traktat konstytucyjny i Traktat z Lizbony) potwierdza, iż w grę wchodzi szczególna współzależność trzech dziedzin: formuły podejmowania decyzji w Radzie większością kwalifikowaną (oraz powiązaniem z tym problemem zwiększania liczby obszarów, w których taka formuła obowiązuje), alokacji miejsc w Parlamencie Europejskim oraz składu kolegium Komisji Europejskiej.

Zdawać sobie naturalnie należy sprawę z tego, że o znaczeniu państwa członkowskiego w unijnym procesie decyzyjnym rozstrzygają nie tylko mechanizmy instytucjonalne. Istotną rolę odgrywa potencjał polityczny i gospodarczy państwa, ale przede wszystkim zdolność współdziałania, budowania koalicji oraz zawierania kompromisów przy wyważeniu interesów własnych oraz całej wspólnoty. Ostatnie lata wykazały również, że na pozycję państwa w UE bardzo negatywny wpływ może mieć kierunek polityki wewnętrznej, w przypadku jego zdominowania przez populizm oraz odchodzenie od wspólnych wartości, właściwych demokratycznym

---

<sup>1</sup> Rozdział 10 w części III.

<sup>2</sup> Zainteresowanego Czytelnika odsyłam do dwóch książek mojego autorstwa, opublikowanych w formule *open access* ([www.janbarcz.prv.pl](http://www.janbarcz.prv.pl)) - *Ustrój lizbońskiej Unii Europejskiej. Podstawy traktatowe, struktura i instytucje* (wydanie 2, 2017) oraz *Główne kierunki reformy ustrojowej post-lizbońskiej Unii Europejskiej (2010–2017). Sanacja i konsolidacja strefy euro* (wydanie 3, 2017).

państwowym praworządnym, wartości, które zarazem stanowią podstawę procesu integracji europejskiej (ujętych obecnie w art. 2 TUE).

## 2. Zasadnicze etapy

**Okres wstępny.** W pierwszym okresie „zbliżania się” Polski do Unii Europejskiej po przełomie politycznym 1989/1990 koncentrowano się na strategicznym celu, czyli uzyskaniu członkostwa. Okres stowarzyszenia oraz rozpoczęcia negocjacji akcesyjnych miał przede wszystkim wymiar bilateralny w tym znaczeniu, że państwo kandydujące podejmowało działania dostosowawcze ustrojowe i gospodarcze, których realizacja była warunkiem uzyskania członkostwa. Kwestie „miejsca” w systemie instytucjonalnym UE siłą rzeczy pozostawały na dalszym planie. Niemniej należy przypomnieć o ważnych założeniach wyjściowych, które miały w tej dziedzinie istotne znaczenie.

Ówczesna „12” państw członkowskich, podejmując w ramach Rady Europejskiej podczas spotkania w Kopenhadze (21-22 czerwca 1993 r.) zasadniczą decyzję polityczną - iż „państwa stowarzyszone Europy Środkowej i Wschodniej, które tego pragną, będą mogły ubiegać się o członkostwo w Unii Europejskiej”, świadoma była związanych z tym wyzwań instytucjonalnych. Wśród sformułowanych wówczas politycznych warunków akcesu, zwanych kryteriami kopenhaskimi<sup>3</sup>, obok konieczności zbudowania wydolnej gospodarki rynkowej, zdolnej sprostać konkurencji na ówczesnym wspólnym rynku (drugie kryterium kopenhaskie), znalazły się również warunki, które istotnie wypłynęły na miejsce Polski w systemie instytucjonalnym UE. Kierując się doświadczeniami z okresu ratyfikacji Traktatu z Maastricht, jednoznacznie zapisano (co znalazło następnie wyraz w postanowieniach Traktatu akcesyjnego), że nowe państwa członkowskie bez żadnych zastrzeżeń przystąpią do UE jako całości, zwłaszcza także do Strefy Schengen i Unii Gospodarczej i Walutowej (co oznaczało związanie się procedurą wejścia do strefy euro). Podkreślono również zobowiązanie do budowania instytucji krajowych umacniających

---

<sup>3</sup> Zob. Monitor Integracji Europejskiej 53/2002, część 1, s. 7.



demokrację i praworządność, tak aby gwarantowane były wspólne wartości UE - tzw. pierwsze kryterium kopenhaskie (w tym czasie odpowiednio reformowano sądownictwo, umacniając jego niezależność, budowano pozycję ustrojową m.in. Trybunału Konstytucyjnego, Rzecznika Praw Obywatelskich, rolę społeczeństwa obywatelskiego).

Istotne uwarunkowania instytucjonalne określone zostały w tym okresie również w Traktacie z Amsterdamu (podpisany 2 października 1997 r., wszedł w życie 1 maja 1999 r.)<sup>4</sup> oraz podczas poprzedzającej ten Traktat Konferencji Międzyrządowej 1996/1997<sup>5</sup>, mimo że zarówno podczas Konferencji, jak i w Traktacie z Amsterdamu koncentrowano się na innych sprawach (w tym czasie trwały prace nad wprowadzaniem III etapu Unii Gospodarczej i Walutowej; istotne modyfikacje wprowadzono do ówczesnych TUE i TWE, m.in. w dziedzinie Wspólnej Polityki Zagranicznej i Bezpieczeństwa i „uwspólnotowienia” *acquis* Schengen, tj. przeniesienia z ówczesnego III filaru UE do TWE (na tej podstawie utworzony nowy rozdział IV TWE)<sup>6</sup>.

Owe istotne implikacje instytucjonalne, odnoszące się do zbliżającego się rozszerzenia UE, odnosiły się przede wszystkim do dwóch kwestii:

- **po pierwsze** - na mocy Traktatu z Amsterdamu zmieniono ówczesny art. 199 (poprzedni art. 137) TWE, ograniczając liczbę deputowanych do Parlamentu Europejskiego do 700. Zamysł tej zmiany polegał na tym, aby po rozszerzeniu zachować efektywność działania Parlamentu (jak zobaczymy, na mocy Traktatu z Nicei i tak zwiększono liczbę deputowanych do 732);

---

<sup>4</sup> Dz.Urz. WE 1997 C 340/1.

<sup>5</sup> Materiały w: Monitor Integracji Europejskiej 53/2002, część 1, s. 59 i n.

<sup>6</sup> W polskiej literaturze na przykład: B. Kuźniak, A. Capik, *Traktat Amsterdamski. Komentarz*, t. 1, Warszawa 2000.

- **po drugie** - w dołączonym do TUE i TWE „Protokole w sprawie instytucji w związku z perspektywą rozszerzenia Unii Europejskiej” „duże” państwa członkowskie zapowiedziały (w art. 1) rezygnację z „drugiego” komisarza wraz z „wejściem w życie najbliższego rozszerzenia”, o ile otrzymają z tego tytułu „kompensatę”, zwłaszcza przy nowym ważeniu głosów w Radzie UE (chodziło o zapewnienie miejsc dla nowych państw członkowskich bez konieczności rewizji traktatów). O zastrzeżeniu tym należy pamiętać, gdyż powracało ono - jako jedna z tzw. pozostałości z Amsterdamu (*Amsterdams lefts*) – w toku kolejnych negocjacji (nad Traktatem z Nicei, Traktatem konstytucyjnym i Traktatem z Lizbony) - w kontekście uzgodnień zasadniczych elementów pakietu instytucjonalnego reformy Unii.

Z dzisiejszej perspektywy warto również przypomnieć, że na mocy Traktatu z Amsterdamu wprowadzono do TUE - mając na uwadze głównie przyszłe, nowe państwa członkowskie - art. 7, zawierający procedurę, która ma stać na straży przestrzegania praworządności przez państwa członkowskie.

**Traktat z Nicei.** Traktat ten (podpisany 26 lutego 2001 r., wszedł w życie 1 lutego 2003 r.)<sup>7</sup> poprzedzony był Konferencją Międzyrządową 2000. Konferencja i Traktat miały fundamentalne znaczenie dla państw objętych „dużym rozszerzeniem”. W ramach bowiem tzw. kompromisu nicejskiego<sup>8</sup> stare państwa członkowskie przełożyły debatę nad gruntowną reformą ustrojową UE na później, skoncentrowały się natomiast na instytucjonalnych implikacjach „dużego” rozszerzenia. Uzgodnienia zawarte w Traktacie z Nicei zastąpiły negocjacje akcesyjne dotyczące warunków instytucjonalnych członkostwa nowych państw. Zostały one w przejęte w traktatach akcesyjnych, które weszły w życie w latach 2004 (10 państw, w tym Polska) i 2007 (Bułgaria i Rumunia). W traktach tych wprowadzono jedynie „techniczne dostosowania” uzgodnionego wcześniej

---

<sup>7</sup> Teksty skonsolidowane TUE i TWE w brzmieniu nadanym przez Traktat z Nicei - zob. Dz.Urz. UE 2006 C 321 E/3.

<sup>8</sup> Zob. J. Barcz, *Traktat z Nicei. Zagadnienia prawne i instytucjonalne*, Warszawa 2005, s. 24 i n.

nicejskiego pakietu instytucjonalnego<sup>9</sup>. Znaczenie polityczne Traktatu z Nicei wyrażało się natomiast przede wszystkim w tym, że otworzył on drogę do finalizacji „dużego” rozszerzenia.

Dla państw kandydujących stworzono jednocześnie realną możliwość uczestnictwa w kształtowaniu rozwiązań mających znaczenie nie tylko w odniesieniu do poszczególnych państw, lecz także osadzonych w kontekście unijnym. Polska w tym pierwszym okresie wykazała aktywność, nie bała się zajmować stanowiska w sprawach ogólnoeuropejskich i artykułować własnych interesów<sup>10</sup>. Okres negocjacji nad Traktatem z Nicei pozostaje w pamięci głównie za sprawą gorących kontrowersji wokół jednego głosu, o jaki chciano pomniejszyć pulę głosów przyznanych Polsce w stosunku do Hiszpanii (zasada negocjacyjna była natomiast taka, że nowe państwa członkowskie będą miały status instytucjonalny porównywalny do „starych” państw o podobnym potencjale demograficznym). Ostatecznie Polska otrzymała tyle samo głosów co Hiszpania (27), co miało znaczenie polityczne i prestiżowe. Nie miało natomiast większego wpływu na „moc decyzyjną” Polski, tu bowiem zasadnicze znaczenie ma zdolność tworzenia koalicji. Generalnie Traktat z Nicei zapewnił solidny „status instytucjonalny” nowym państwom członkowskim.

W późniejszym okresie sprawa powracała pod hasłem „Nicea albo śmierć”, co miało pewne uzasadnienie w pierwszym etapie prac nad Traktatem konstytucyjnym (gdy pojawiły się propozycje wyraźnie niekorzystne dla państw „średnio-dużych” - takich jak Polska, w procesie podejmowania decyzji większością kwalifikowaną). Następnie jednak, w toku ratyfikacji Traktatu konstytucyjnego i prac nad Traktatem z Lizbony, hasło to stało się raczej narzędziem kontrowersji wewnętrzniepolitycznych, mającym niewiele wspólnego z rzeczywistymi problemami reformy ustrojowej UE i statusem Polski w unijnym procesie decyzyjnym.

---

<sup>9</sup> Traktat akcesyjny: Wybór dokumentów. Traktat akcesyjny - Traktaty stanowiące podstawę Unii - prawo polskie. Wstęp wybór i opracowanie J. Barcz i A. Michoński, Warszawa 2006.

<sup>10</sup> *Treaty of Nice - the Polish Point of View*, Ministry of Foreign Affairs, Warsaw 2001.

Pakiet nicejski miał bowiem również swoje wady: był przede wszystkim pakietem „zamkniętym”, tj. rozwiązania instytucjonalne obejmowały jedynie 12 państw „dużego” rozszerzenia - przyjęcie kolejnego państwa wymagało gruntownej reformy traktatów (co mogło poważnie zahamować dalsze rozszerzenie UE); nie eliminował - w toku podejmowania decyzji większością kwalifikowaną - możliwości budowania tzw. trójek blokujących, przy czym Niemcy jako jedyne państwo były w stanie taką trójkę blokującą stworzyć (test demograficzny); zasada „równowagi statusu” ze „starymi” państwami członkowskimi, porównywalnymi demograficznie, nie we wszystkich obszarach została zachowana, kilka nowych państw, w tym Polska, zostało gorzej potraktowanych przy alokacji miejsc w Parlamencie Europejskim; w końcu negocjacje nad Traktatem z Nicei zapowiadały konieczność zmiany formuły podejmowania decyzji większością kwalifikowaną na taką, która byłaby bardziej demokratyczna, a przede wszystkim nie wymagała renegocjacji w toku kolejnych fal rozszerzenia (odejście od głosów ważonych na rzecz tzw. podwójnej większości - liczby państw i potencjału demograficznego).

Najistotniejszą jednak konsekwencją w dziedzinie reform instytucjonalnych, jaka wynikała z negocjacji nad Traktatem z Nicei, była konieczność kompleksowego podejścia do takich reform<sup>11</sup>. Zwłaszcza we wskazanych już na wstępie dziedzinach - formuły podejmowania decyzji większością kwalifikowaną (z określeniem liczby obszarów, w których taka formuła ma być stosowana), liczby komisarzy oraz alokacji miejsc w Parlamencie Europejskim - należało brać pod uwagę, że działają one na zasadzie naczyń połączonych, tj. próba zamiany w jednym z tych obszarów automatycznie powoduje podjęcie dyskusji nad pozostałymi, otwierając tym samym w UE zasadniczą debatę ustrojową.

**Konwent, Konferencja Międzyrządowa 2003/2004 i Traktat konstytucyjny.** Asumpt do prac nad gruntowną reformą ustrojową UE dała Deklaracji z Laeken w sprawie przyszłości Unii Europejskiej, przyjęta

---

<sup>11</sup> *The Treaty of Nice. Conclusions for Poland*, red. J. Barcz, R. Kuźniar, H. Machińska, M. Popowski, Information Centre on the Council of Europe, Warsaw 2002.

podczas spotkania Rady Europejskiej w Laeken (14-15 grudnia 2001). Na jej podstawie powołano Konwent Unii Europejskiej, który obradował od 28 lutego 2002 r. do końca czerwca 2003 r. i zakończył się przedłożeniem projektu Traktatu konstytucyjnego<sup>12</sup>. Następnie od października 2003 r. do czerwca 2004 r. negocjacje odbywały się w ramach Konferencji Międzyrządowej. W ich efekcie ostateczna (głęboko zmieniona) wersja Traktatu konstytucyjnego została podpisana 29 października 2004 r.<sup>13</sup>

Rozróżnienie obu projektów Traktatu konstytucyjnego jest niezmiernie istotne, gdyż projekt przedłożony przez Konwent zawierał wiele propozycji zasadnie krytykowanych<sup>14</sup>, a zwłaszcza wyjątkowo niekorzystną dla państw „średnio-dużych” (w tym dla Polski) formułę podejmowania decyzji większością kwalifikowaną (progi dotyczące liczby państw i potencjału demograficznego niezbędne do podjęcia decyzji miały być ustalone wyjątkowo korzystnie dla państw największych)<sup>15</sup>.

Z tego względu podczas Konferencji Międzyrządowej gruntownie zmieniono projekt przedłożony przez Konwent, a delegacja polska „zamroziła” nawet obrady Konferencji podczas spotkania w Brukseli (12-13 grudnia 2003 r.) ze względu na kontrowersje wokół formuły podejmowania decyzji większością kwalifikowaną<sup>16</sup>. Polska nie naraziła się

---

<sup>12</sup> Na temat przebiegu obrad Konwentu zob. K. Bachmann, *Konwent o przyszłości Europy. Demokracja deliberatywna jako metoda legitymizacji władzy w wielopłaszczyznowym systemie politycznym*, Wrocław 2004.

<sup>13</sup> Tekst Traktatu w języku polskim: *Traktat ustanawiający Konstytucję dla Europy podpisany w Rzymie 29 października 2004 r.*, UKIE, Warszawa 2004.

<sup>14</sup> Zob. ocena ówczesnego ministra spraw zagranicznych Władysława Bartoszewskiego - *Common European Responsibility*, Ministry of Foreign Affairs, Warsaw 2001, s. 172 i n.

<sup>15</sup> *Stanowisko rządu Rzeczypospolitej Polskiej na Konferencję Międzyrządową w sprawie Traktatu ustanawiającego Konstytucję dla Europy*, Warszawa, 9 września 2003 r., Monitor Integracji Europejskiej 66/2003, s. 52 i n.

<sup>16</sup> Zob. materiały zawarte w „Monitor Integracji Europejskiej” 68/2003. Szerzej na temat negocjacji nad Traktatem konstytucyjnym J. Truszczyński, *Polska - Niemcy a integracja europejska*, [w:] *Polska - Niemcy 1945-2007. Od konfrontacji do współpracy i partnerstwa w Europie*, red. W. Góralski, PISM, Warszawa 2008, s. 288 i n.

wówczas na krytykę „eurosceptycznego” działania, w istocie reprezentowała bowiem interesu dużej grupy państw niezadowolonych z projektu przedłożonego przez Konwent.

Podpisany 29 października 2004 r. Traktat konstytucyjny proponował fundamentalne zmiany w ustroju Unii Europejskiej, przede wszystkim jej przekształcenie ze struktury trójfilarowej w organizację międzynarodową ze spójną strukturą instytucjonalną, przejrzystym systemem źródeł prawa oraz elastycznym procesem decyzyjnym, oraz radykalnie umacniał ochronę praw podstawowych obywateli Unii<sup>17</sup>. Status Polski w unijnym procesie decyzyjnym był porównywalny do statusu określonego pakietem nicejskim (choć „przeniesionym” na pułapy tzw. podwójnej większości).

Ostatecznie Traktat konstytucyjny nie wszedł w życie, głównie za sprawą Francji i Holandii i przeprowadzonych w tych państwach referendum, w których obywatele wypowiedzieli się przeciwko ratyfikacji Traktatu.

**Traktat z Lizbony.** Unia Europejska stanęła w obliczu – w następstwie odrzucenia Traktatu konstytucyjnego - poważnego kryzysu ustrojowego. Trudne negocjacje zostały sfinalizowane podczas spotkania Rady Europejskiej 21-22 czerwca 2007 r. (na zakończenie prezydencji niemieckiej) szczegółowymi ustaleniami<sup>18</sup>, które zostały dopracowane podczas Konferencji Międzyrządowej (rozpoczęła się 23 lipca 2007 r., a finalny kompromis osiągnięto podczas spotkania Rady Europejskiej 18-19

---

<sup>17</sup> Szczegółowo: J. Ziller, *Nowa Konstytucja Europejska*, przeł. N. Orłowska, M. Masojć, D. Stasiak, Wydawnictwo Naukowe Wydziału Zarządzania UW, Warszawa 2006; P. Norman, *The accidental constitution. The making of Europe's constitutional treaty*, EuroComment, Brussels 2005; G. Milton, J. Keller-Noellet, A. Bartol-Saurel, *The European Constitution - its origins, negotiation and meaning*, John Harper, London 2005. W polskiej literaturze: *Konstytucja dla Europy. Przyszły fundament Unii Europejskiej*, red. S. Dudzik, Zakamycze, Kraków 2005; J. Barcz, *Przewodnik po Traktacie konstytucyjnym wraz z tekstem Traktatu*, Warszawa 2005.

<sup>18</sup> Załącznik I do Konkluzji Prezydencji przyjętych podczas spotkania Rady Europejskiej 21–23 czerwca 2007 r. Konkluzje - Bruksela, 23 czerwca 2007 r., dokument nr 11177/07.

października 2007 r. w Lizbonie). Traktat ten został podpisany 13 grudnia 2007 r. w Lizbonie i wszedł w życie 1 grudnia 2009 r.<sup>19</sup>

Mimo odrzucenia Traktatu konstytucyjnego nie sposób nie odnotować znaczenia osiągniętego w nim konsensusu dla przeprowadzenia reformy ustrojowej Unii. Konwent UE, Konferencja Międzyrządowa 2003/2004 i Traktat konstytucyjny stanowiły znaczący etap debaty nad tą reformą, a Traktat konstytucyjny stał się podstawą kompromisu sfinalizowanego w Traktacie z Lizbony. W tym kontekście należy przypomnieć polityczne koncepcje (które w szczególnie ostrej formie formułowano wówczas w Polsce<sup>20</sup>), uznające Traktat konstytucyjny za „martwy”, a których jedyną konsekwencją było ograniczenie wewnątrz krajowej dyskusji politycznej nad kształtem merytorycznym reform Unii oraz znaczące wyłączenie się Polski z debaty międzynarodowej w „okresie refleksji” 2005-2006, a więc gdy należało poddać głębokiej weryfikacji rozwiązania proponowane w Traktacie konstytucyjnym.

Substancja Traktatu konstytucyjnego mogła stać się podstawą kompromisu, który znalazł wyraz w Traktacie z Lizbony, ponieważ stanowiła uzgodniony, solidny wspólny mianownik stanowisk państw członkowskich, wyważający różne interesy. Nie można jednak Traktatu z Lizbony interpretować wyłącznie jako „przepakowanie” treści Traktatu konstytucyjnego. W toku prawie trzech lat dyskusji jego substancja została bowiem poddana przez państwa członkowskie dogłębnej analizie politycznej i prawnej.

Ocena reformy wprowadzonej na mocy Traktatu z Lizbony w tym kontekście jest jednoznacznie pozytywna. Traktat ten ustanowił solidny wspólny mianownik instytucjonalny, umacniający spójność Unii jako organizacji międzynarodowej, zwiększając jednocześnie elastyczność

---

<sup>19</sup> Dz.Urz. UE 2007 C 306/1. Teksty skonsolidowane TUE i TFUE w brzmieniu nadanym przez Traktat z Lizbony: Dz.Urz. UE 2016 C 202/1.

<sup>20</sup> *Traktat jest martwy. Nie podpiszę go. Prezydent Kaczyński czeka na decyzję Irlandii*, wywiad dla Dziennika z 1 lipca 2008 r.

wewnętrznej konstrukcji Unii, co wychodziło naprzeciw pogłębiającemu się różnicowaniu interesów wśród państw członkowskich (które należy uznać za zjawisko obiektywne procesu integracji europejskiej).

Jeśli chodzi o status Polski, to - w tych wspólnych ramach - Traktat z Lizbony zagwarantował jej solidną pozycję, odpowiadającą jej potencjałowi jako państwa członkowskiego. Prezydent Lech Kaczyński słusznie odstąpił podczas spotkania Rady Europejskiej w czerwcu 2007 r. od nieprzemyślanych propozycji „pierwiastkowych”, odnoszących się do formuły większości kwalifikowanej, które już uprzednio - w negocjacjach nad Traktatem z Nicei oraz podczas Konferencji Międzyrządowej 2003/2004 - nie znajdowały żadnego poparcia wśród państw członkowskich. Wynegocjowano natomiast doprecyzowanie podziału kompetencji między UE a jej państwa członkowskie oraz okresy przejściowe w toku wprowadzania nowej formuły większości kwalifikowanej (co ułatwiło przezwycięzenie różnych uprzedzeń), uzyskano zapewnienie szóstego, stałego miejsca dla rzecznika generalnego z Polski w Trybunale Sprawiedliwości (sprawa na pierwszy rzut oka niezbyt istotna, lecz mające duże znaczenie prestiżowe oraz - jak zobaczymy - stwarzająca szanse na umocnienie statusu Polski w innych obszarach. „Zapomniano” natomiast nieco o realnej wówczas możliwości umocnienia prezencji Polski w Parlamencie Europejskim<sup>21</sup>).

Przeprowadzenie gruntownej reformy ustrojowej UE miało zasadnicze znaczenie z punktu widzenia nowych państw członkowskich, a zwłaszcza Polski. Bez takiej reformy trudno byłoby bowiem sfinalizować „duże” rozszerzenie Unii (pierwszy etap reformy, związany z tym rozszerzeniem został przeprowadzony - jak o tym była mowa - na mocy Traktatu z Nicei). Nawet jednak rozszerzona Unia, lecz bez przeprowadzenia gruntownej reformy ustrojowej, narażona była na poważne turbulencje, które mogły

---

<sup>21</sup> Szczegółowo na temat reformy wprowadzonej na mocy Traktatu z Lizbony oraz jej implementacji: R. Streinz, Ch. Ohler, Ch. Herrmann, *Der Vertrag von Lissabon zur Reform der UE. Einführung mit Synopse*, Beck, München 2010; *The Treaty of Lisbon: A Second Look at the Institutional Innovations*, Joint Study of CEPS, EGMONT and EPS. September 2010. W polskiej literaturze J. Barcz, *Traktat z Lizbony. Wybrane aspekty działań implementacyjnych*, Warszawa 2012.



prorowadzić do trwałego różnicowania państw członkowskich. Rozwój taki byłby szczególnie niekorzystny dla nowych członków UE, zwłaszcza z Europy Środkowej i Wschodniej. Groził bowiem zaprzepaszczeniem głównego sensu włączenia się przez te państwa w struktury europejskie, stojące na straży demokracji, przestrzegania praw człowieka, gospodarki rynkowej i bezpieczeństwa politycznego.

### **3. Instytucjonalne ramy mocy decyzyjnej państwa**

Na moc decyzyjną państwa członkowskiego zasadniczy wpływ mają trzy - wskazane już wyżej - powiązane ze sobą, regulacje instytucjonalne:

- formuła podejmowania decyzji w Radzie większością kwalifikowaną (i zakres obszarów objęty taką formułą),
- skład kolegium Komisji Europejskiej (liczba komisarzy) oraz
- alokacja miejsc między państwa członkowskie w Parlamencie Europejskim.

Podstawowymi przesłankami, jakie miały stanowić nić przewodnią od negocjacji nad Traktatem z Nicei, były: podniesienie przejrzystości uzgadnianych procedur, wyjście naprzeciw zasadzie efektywności (szczególnie istotne stało się to w obliczu radykalnego zwiększenia liczby państw członkowskich), uzgodnienie tzw. trwałych rozwiązań (ich istota miałyby polegać na tym, aby przyjęte formuły większości kwalifikowanej, alokacji miejsc w Parlamencie Europejskim i rotacji komisarzy w przypadku zmniejszenia ich liczby w stosunku do liczby państw członkowskich nie musiały być renegotjowane w toku kolejnych rozszerzeń UE), *last but not least* chodziło również o umocnienie legitymacji demokratycznej Unii.

**Formuła większości kwalifikowanej.** W zasadzie jedynie w odniesieniu do formuły podejmowania decyzji w Radzie większością kwalifikowaną udało się uzgodnić rozwiązanie, które odpowiada zakładanym celom negocjacji, tj. ma charakter trwały, umacnia przejrzystość procesu

decyzyjnego oraz jego legitymację demokratyczną<sup>22</sup>. Przy czym rozwiązanie te zostało osiągnięte dopiero w Traktacie z Lizbony (w nawiązaniu do formuły wypracowanej w odrzuconym Traktacie konstytucyjnym). Formuła nicejska, do której tak mocno przywiązani byli niektórzy politycy w Polsce („Nicea albo śmierć”) miała - jak już wskazano - szereg istotnych wad.

Na mocy Traktatu z Lizbony zrezygnowano z głosów ważonych, a formuła podejmowania decyzji większością kwalifikowaną sprowadzona została do tzw. podwójnej większości: podjęcie decyzji w Radzie UE wymaga spełnienia testu demograficznego i testu liczby państw, przy czym jednoznacznie wyłączono możliwość budowania tzw. trójek blokujących. Ustalenie progów obu testów - 65% (a szczególnych przypadkach 72%) potencjału demograficznego UE (test demograficzny) i 55% plus 1 (test liczby państw) sprawia, że proces decyzyjny stał się bardziej elastyczny (tj. wymusza na państwach uzgodnienie kompromisu - na tym bowiem polega zasadniczy sens formuły większości kwalifikowanej). Formalny status decyzyjny Polski w ramach tzw. podwójnej większości jest porównywalny do statusu, jaki wynikał z pakietu nicejskiego.

Formuła ta obowiązuje w pełni od marca 2017 r. Upřednio przewidziane były różne okresy przejściowe, które m.in. umożliwiały państwom „powrót” do formuły nicejskiej. Nigdy nie skorzystano z tej możliwości, co wskazuje, że formuła lizbońska działa sprawnie, a obawy podnoszone w przeszłości w toku gorących debat nie spełniły się. To samo notabene dotyczy tzw. formuły z Janiny.

Formuła lizbońska spełnia jedno z zasadniczych założeń reformy - nie wymaga renegocjacji w przypadku akcesji kolejnych państw (względnie Brexitu). Asumptem do jej redefinicji mogłaby być perspektywa przyjęcia do UE państwa o dużym potencjalnie demograficznym (jak Turcja), które - test demograficzny - mogłoby zdominować proces decyzyjny (zwłaszcza

---

<sup>22</sup> Szczegółowo: J. Barcz, *Ustrój lizbońskiej Unii Europejskiej...*, s. 120 i n. Zob. również: A. Kirpsza, *Jak negocjować w Brukseli? Proces podejmowania decyzji w Unii Europejskiej*, Warszawa 2016.

blokowanie podjęcia decyzji). Obecna sytuacja w Turcji sprawia, że sprawa jej przystąpienia do UE odsunęła się w bliżej nieokreśloną przyszłość.

Natomiast w odniesieniu do dwóch pozostałych kwestii nie zdołano ani w pakiecie nicejskim, ani w Traktacie z Lizbony uzgodnić mechanizmów trwałych, które nie wymagałyby w przyszłości renegocjacji. Problemy pozostają więc „otwarte”, a sposób ich rozwiązania ma istotny wpływ na status Polski w unijnym systemie decyzyjnym.

**Problem liczby komisarzy.** Zasada „jedno państwo - jeden komisarz”, będąca wyrazem formalnej równości państw członkowskich, a przede wszystkim ich prestiżu politycznego, w coraz większym stopniu kłóci się z zasadą efektywności oraz *stricte* „unijnym” charakterem Komisji Europejskiej. Liczba komisarzy warunkowana tą zasadą (obecnie 28) sprawia, że sprawne podejmowanie decyzji w ramach tej instytucji staje się coraz bardziej skomplikowane, a podział portfeli między poszczególnych komisarzy zaczyna przybierać charakter kuriozalny<sup>23</sup>.

Zasadę „jedno państwo - jeden komisarz” wprowadzono na mocy Traktatu z Nicei, przy czym pamiętać należy o istotnych uwarunkowaniach tej decyzji, rzutujących na dalszy przebieg dyskusji w tej dziedzinie. Decyzja ta wiązała się bowiem z rezygnacją z „drugiego” komisarza, jakiego posiadały uprzednio „duże” państwa członkowskie, które zarazem zastrzegły sobie „kompensatę utraconych wpływów politycznych” w innych dziedzinach (Traktat z Amsterdamu). Traktat z Nicei wprowadzał zasadę „jedno państwo – jeden komisarz” jedynie jako rozwiązanie przejściowe (do czasu osiągnięcia przez UE liczby 27 państw członkowskich, co nastąpiło wraz z finalizacją „dużego” rozszerzenia, tj. wraz z akcesem Bułgarii i Rumunii). Od 1 listopada 2009 r. - formalnie rzecz biorąc - powinno nastąpić zmniejszenie liczby komisarzy w stosunku do liczby państw członkowskich. Rozwiązanie wprowadzone na mocy Traktatu z Nicei, który m.in. z tego względu krytykowany był zwłaszcza przez największe państwa członkowskie (którym groziła realna możliwość

---

<sup>23</sup> Szczegółowo J. Barcz, tamże, s. 220 i n.

nieposiadania „własnego” komisarza w poszczególnych rotacjach kadencji Komisji), zostało zmienione przez Traktat z Lizbony.

Przewiduje on również, co prawda, zmniejszenie liczby komisarzy w stosunku do liczby państw członkowskich, ale z ważnym zastrzeżeniem, dającym Radzie Europejskiej (czyli szefom państw lub rządów państw członkowskich) prawo do podjęcia innej decyzji. Rada Europejska skorzystała z tego prawa, podejmując w 2013 r. decyzję utrzymującą zasadę „jedno państwo - jeden komisarz” w kadencji 2014–2019, zobowiązując zarazem do „przełądu” sytuacji przed rozpoczęciem kolejnej kadencji Komisji Europejskiej, tj. przed 1 listopada 2019 r.<sup>24</sup>

Do niedawny wydawało się, że państwa członkowie pozostaną przy zasadzie „jedno państwo - jeden komisarz” również w kolejnej kadencji Komisji. Niemniej ostatnio, w toku debaty nad koniecznością dalszej reformy UE, ze strony kanclerze Niemiec Angeli Merkel pojawiła się sugestia<sup>25</sup>, aby państwa członkowskie skorzystały z legitymacji wprowadzonej na mocy Traktatu z Lizbony i zmniejszyły liczę komisarzy w stosunku do liczby państw członkowskich.

Po stronie Polski opowiadano się do tej pory generalnie za podniesieniem efektywności Komisji Europejskiej również poprzez zmniejszenie liczby komisarzy. Kiedy dyskutowano nad tym problem podczas negocjacji w ramach Konferencji Międzyrządowej 2000, Polska poparła taką propozycję, pod warunkiem jednak, że państwo przystępujące będzie miało w systemie rotacji zagwarantowanego „swojego” komisarza bezpośrednio po przystąpieniu<sup>26</sup>.

---

<sup>24</sup> Decyzja Rady Europejskiej 2013/272/UE, Dz.Urz. UE 2009 L 315/49.

<sup>25</sup> KANZLERIN MERKEL IM GESPRÄCH: „Europa muss handlungsfähig sein – nach außen und innen“ (3.6.2018). <http://www.faz.net/aktuell/politik/inland/kanzlerin-angela-merkel-f-a-s-interview-europa-muss-handlungsfahig-sein-15619721.html> (weryfikacja: 4.8.2018 r.).

<sup>26</sup> *The Treaty of Nice. Conclusions for Poland ...*

Należy również mieć na względzie, że do istotnych „zaszłości” instytucjonalno-politycznych należy zrezygnowanie w przeszłości przez „duże” państwa członkowskie z „drugiego” komisarza i zastrzeżenie „kompensaty” ich interesów politycznych. Miało to już odzwierciedlenie w dyskusjach podczas Konferencji Międzyrządowej 2000, podczas których państwa te wystąpiły z postulatem „stałych” komisarzy dla siebie w przypadku zmniejszenia liczby komisarzy w stosunku do liczby państw członkowskich (rotacji miałyby podlegać miejsca przeznaczone dla pozostałych państw). Podobne postulaty (tym razem nakierowane na zróżnicowanie statusu komisarzy z poszczególnych państw) pojawiły się podczas obrad Konwentu 2002/2003, przygotowującego projekt Traktatu konstytucyjnego. Co prawda ostatecznie przyjęto (zarówno w Traktacie z Nicei jak i w Traktacie z Lizbony) w przypadku zmniejszenia liczby komisarzy tzw. zasadę rotacji egalitarnej, tj. na równych zasadach wobec wszystkich państw, niemniej stała się ona przedmiotem krytyki ze strony „dużych” państw (zwłaszcza Francji).

Powrót do takich pomysłów obecnie jest mało prawdopodobny, ponieważ zasada rotacji egalitarnej zakorzeniona jest w traktatach (art. 17 ust. 5 TUE i art. 244 TFUE), jej realizacja wymagałaby więc rewizji traktatów. Niemniej w przyszłości sprawa może powrócić. Jak się wydaje Polska powinna – podobnie jak podczas Konferencji Międzyrządowej 2000 i podczas negocjacji nad Traktatem konstytucyjnym - podchodzić wstrzemięźliwie do takiego postulatu. Choć z drugiej strony warto wziąć pod uwagę, że Polsce przyznano „szóste” stałego Rzecznika Generalnego w Trybunale Sprawiedliwości, co jest ważnym sygnałem formalnym zaliczenia Polski do grona „dużych” państw członkowskich UE. W przypadku określania grupy „dużych” państw, których komisarze mieliby mieć szczególny status (nie byłiby objęci rotacją względnie mieliby uprzywilejowaną pozycję), byłby to dobry punkt wyjścia dla domagania się takiego statusu również dla Polski.

**Alokacja miejsc w Parlamencie Europejskim.** Problem ten pozostaje jedną z ważniejszych kwestii ustrojowych UE<sup>27</sup>, zwłaszcza ze względu na

---

<sup>27</sup> Szczegółowo: J. Barcz, *Ustrój lizbońskiej Unii Europejskiej...*, s. 156 i n.

radikalne umocnienie - na mocy Traktatu z Lizbony - pozycji Parlamentu w systemie instytucjonalnym Unii, przede wszystkim w toku przyjmowania aktów prawnych na podstawie zwykłej procedury ustawodawczej (co jest obecnie regułą), w której Parlament ma porównywalny status do Rady UE.

W przeszłości - w toku najważniejszych etapów dyskusji nad reformą ustrojową Unii Europejskiej - zarysowały się najważniejsze problemy związane z alokacją miejsc w Parlamencie Europejskim. Podczas prac nad Traktatem z Nicei (Konferencja Międzyrządowa 2000) stało się jasne, że nie wchodziło w rachubę linearne przeniesienie ówczesnego systemu na alokację miejsc uwzględniającą przystąpienie do UE kolejnych państw w ramach „dużego” rozszerzenia. Przypomnieć należy, że zmieniony na mocy Traktatu z Amsterdamu ówczesny art. 189 akapit 2 TWE ustalał górną granicę liczby deputowanych do Parlamentu Europejskiego na 700, przy czym faktyczna liczba deputowanych wynosiła 626 (nie osiągnęła więc górnej granicy określonej wówczas w TWE). W przypadku linearnego zastosowania ówczesnego systemu podziału miejsc po sfinalizowaniu „dużego” rozszerzenia liczba deputowanych sięgnęłaby 874. Przeciwno takiemu rozwiązaniu przemawiała więc jednoznacznie zasada efektywności. Konsekwencją takiego podejścia była konieczność zarówno zmniejszenia liczby miejsc przypadających w dotychczasowym systemie ówczesnym państwom członkowskim, jak i odpowiednie dostosowanie liczby miejsc, które miałyby przypaść nowym.

Efekt końcowy negocjacji, który znalazł wyraz w Traktacie z Nicei, był mało przejrzysty, obciążony koniecznością wprowadzenia rozwiązań przejściowych wraz z kolejnymi etapami rozszerzenia oraz „poprawek” wynikających z wyraźnie dyskryminującego podejścia przy rozdziale miejsc dla „nowych” państw członkowskich. W rezultacie pakiet nicejski w swojej „czystej” formie znalazł zastosowanie dopiero na początku kadencji 2009–2014 (i został szybko zmieniony na mocy tzw. Protokołu hiszpańskiego, który wprowadził korekty wynikające z pakietu lizbońskiego).

Punktem wyjścia negocjacji nad pakietem nicejskim było - jak wspomniano - poszukiwanie takich rozwiązań instytucjonalnych, które miałyby charakter „trwały”, a w szczególności nie wymagałyby renegocjacji w toku kolejnych rozszerzeń UE. Założenia tego nie udało się wówczas osiągnąć, podobnie jak i później - podczas negocjacji nad Traktatem konstytucyjnym i Traktatem z Lizbony.

Alokacja miejsc w Parlamencie Europejskim w ramach pakietu nicejskiego, jego różnych (skorygowanych i uzupełnianych) wariantów oraz na podstawie obecnie obowiązującego pakietu lizbońskiego jest co do zasady rodzajem kontraktu politycznego, w którego tle pozostaje zasada degresywnej proporcjonalności<sup>28</sup>. Tak jest też w przypadku alokacji miejsc na kadencję 2014-2019 na mocy decyzji Rady Europejskiej z 2013 r.<sup>29</sup> Decyzja ta, w art. 4, wzywa jednak do przyjęcia (przed kolejną kadencją 2019-2024) systemu, „który w przyszłości, przed każdymi kolejnymi wyborami do Parlamentu Europejskiego, będzie umożliwiał ponowny, obiektywny, sprawiedliwy, trwały i przejrzysty podział mandatów pomiędzy państwa członkowskie, odzwierciedlający zasadę degresywnej proporcjonalności ustanowionej w art. 1, przy uwzględnieniu wszelkich zmian liczby państw członkowskich i należycie potwierdzonych zachodzących w tych państwach zmian demograficznych, zapewniając tym samym ogólną równowagę systemu instytucjonalnego, ustanowioną w Traktatach”.

Nową sytuację stworzył Brexit, gdyż – w ramach górnego pułapu 751 miejsc - zwolnią się 73 miejsca zajmowane przez deputowanych ze Zjednoczonego Królestwa. W tym przypadku zarówno Parlament Europejski (proponując nową alokację), jak i Rada Europejska (podejmując

---

<sup>28</sup> Na temat tej zasady w kontekście alokacji miejsc w Parlamencie Europejskim: K. Cegiętka, *Distribution of seats in the European Parliament in accordance with the principle of digressive proportionality*, *Mathematical Economics* 6(13)/2010; J. Florek, *A numerical method to determine a degressive proportional distribution of seats in the European Parliament*, *Mathematical Social Science* 63(2)/2012, s. 121 i n.

<sup>29</sup> Decyzja Rady Europejskiej 2013/312/UE, Dz.Urz. UE 2013 L 181/57.

ostateczną decyzję)<sup>30</sup> stanęły na wysokości zadania. Jedynie część zwolnionych miejsc przeznaczono na powiększenie puli poszczególnych państw, uwzględniając zmiany demograficzne. Pozostawiono 27 miejsc wolnych (w ramach pułapu 751), co pozwoli w przyszłości uniknąć kłopotliwych negocjacji w toku przyjmowania kolejnych państw Bałkanów Zachodnich.

Jeśli chodzi o liczbę miejsc przyznanych w Parlamencie Europejskim Polsce, to ukształtowała się ona na dobrym poziomie, choć należy pamiętać o niekorzystnym potraktowaniu nowych państw członkowskich w pakiecie nicejskim (Polsce przyznano 50 miejsc) oraz „przeoczeniu” możliwości uzyskania pewnej kompensaty w tej mierze podczas finalnych negocjacji Traktatu z Lizbony (ostatecznie 51 miejsc dla Polski), niemniej w pewnym zakresie kompensata taka wynikała początkowo z rozdziału miejsc, jakie w pakiecie nicejskim przewidziano dla Bułgarii i Rumunii - Polska otrzymała z tej puli (obowiązującej do 2009 r.) dodatkowo cztery miejsca, a następnie należy brać pod uwagę istotny spadek potencjału demograficznego Polski, co - uwzględniając zasadę degresywnej proporcjonalności - oddziałuje na rozdział miejsc w Parlamencie Europejskim. Z tego punktu widzenia alokacja miejsc na kolejną kadencję (2019-2024), uwzględniająca implikacje Brexitu (przyznanie 52 miejsc, tj. jednego miejsca więcej niż w obecnej kadencji), jest z polskiego punktu widzenia korzystna.

#### **4. Polityczne aspekty instytucjonalnego statusu państwa w organizacji międzynarodowej**

Status państwa członkowskiego w organizacji międzynarodowej określają nie tylko uwarunkowania formalne, sprecyzowane w traktacie ustanawiającym daną organizację, tj. siła jego reprezentacji w organach organizacji i w procesie decyzyjnym prowadzącym do podejmowania przez organizację decyzji w ramach jej kompetencji (czy będzie to liczba głosów

---

<sup>30</sup> Decyzja Rady Europejskiej (UE) 2018/937 z dnia 28 czerwca 2018 r. ustanawiająca skład Parlamentu Europejskiego, Dz.Urz. UE 2018 L165/1.



ważonych, czy potencjał demograficzny - jeżeli w podejmowaniu decyzji stosowany jest test demograficzny, czy też udział w danym sektorze gospodarki objętym kompetencją organizacji). Na status państwa w organizacji międzynarodowej zasadniczy wpływ ma jego sprawność, tj. identyfikacja własnej polityki (strategii) w ramach kompetencji danej organizacji, efektywność jego administracji, zwłaszcza reprezentującej interesy państwa w organizacji, tzw. pamięć instytucjonalna, która budowana jest przez lata członkostwa (w tym „ciągłość” jego służby cywilnej) oraz generalny status gospodarczy i polityczny państwa.

Wspólnym mianownikiem obu tych czynników jest zdolność danego państwa do budowania w ramach organizacji międzynarodowej koalicji na rzecz realizacji własnych priorytetów wraz z umiejętnością ich „wpisywania” w zadania organizacji jako całości (zdolność zawiera kompromisów). Ów „wspólny mianownik” jest niezmiernie istotny. Sprawia on, że często „małe” państwa odgrywają w ramach danej organizacji niewspółmiernie znaczącą rolę, a z kolei państwo „średnie” lub „duże”, lecz mało sprawne, schodzi na margines procesu decyzyjnego.

**Kryzys finansowy: Polska na straży spójności Unii Europejskiej.** W ciągu pierwszych 10 lat członkostwa Polska osiągnęła mocną pozycję w unijnym procesie decyzyjnym dzięki nie tylko solidnemu zakorzenieniu w systemie instytucjonalnym Unii, lecz również konsekwentnemu podnoszeniu sprawności struktur państwowych i efektom reform strukturalnych (w tym przede wszystkim dobrej kondycji gospodarczej) oraz doskonałym relacjom z najważniejszymi państwami członkowskimi, zwłaszcza z Niemcami. Od strony zarówno politycznej, jak i „organizacyjnej” wyrazem sprawności Polski w Unii Europejskiej było efektywne przeprowadzenie Prezydencji w Radzie UE w drugiej połowie 2011 r.

Paralelnie - do wejścia w życie Traktatu z Lizbony i implementacji zawartego w nim pakietu reform ustrojowych - Unia Europejska skonfrontowana została z kryzysem finansowym, który wstrząsnął stabilnością strefy euro jako całości. Podejmowane przez główne państwa strefy euro

działania sanacyjne ujawniły nowe zjawiska w procesie decyzyjnym. Przede wszystkim wiele zasadniczych dla Unii decyzji zaczęło być podejmowanych w łonie państw strefy euro, a sam proces decyzyjny zdominowany został przez „międzyrządowość” w tym znaczeniu, że personalną odpowiedzialność za głównie decyzje kierunkowe przejęli szefowie państw lub rządów zebrani w Radzie Europejskiej, co z kolei doprowadziło do tego, że w procesie decyzyjnym zaczęły przeważać państwa największe. W końcu, istotnego znaczenia nabrały pozatraktatowe metody finalizacji ważnych decyzji (tzw. metoda schengenśka), tj. zawieranie przez grupę państw umów międzynarodowych, regulujących ważne dla UE sprawy (Traktat o ustanowieniu Europejskiego Mechanizmu Stabilności<sup>31</sup> i Traktat o unii fiskalnej<sup>32</sup>). Sprawilo to, że dyskusje nad zróżnicowaną integracją nabrały realnego kształtu, przy czym strefa euro wyraźnie zaczęła przekształcać się w trzon procesu integracji europejskiej z tendencją do autonomizacji w stosunku do Unii Europejskiej.

Polska w tym czasie stała się liderem grupy państw nienależących do strefy euro, która czuwała nad zachowaniem spójności ustrojowej Unii Europejskiej w toku konsolidującej się strefy euro. Był to główny kierunek polskiej Prezydencji w Radzie UE w drugiej połowie 2011 r. (doprowadzenie do przyjęcia tzw. sześciopaku<sup>33</sup>), Polska odgrywała istotną rolę w toku negocjacji nad Traktatem o unii fiskalnej, zabiegając o „otwartość” tego Traktatu w stosunku do wszystkich państw członkowskich. Słabością natomiast tego okresu był niewątpliwie niejednoznaczny stosunek do strategii wejścia do strefy euro oraz niepotrzebne eksponowanie braku takiego członkostwa jako głównej zasługi stabilności gospodarczej w okresie kryzysu („zielona wyspa”). Niemniej w okresie tym Polska zyskała uznanie wśród pozostałych państw członkowskich jako kraj rozumiejący nie tylko własne interesy, lecz również

---

<sup>31</sup> *Treaty establishing the European Stability Mechanism* (podpisany 2 lutego 2012 r., wszedł w życie 27 września 2012 r.).

<sup>32</sup> Traktat o stabilności, koordynacji i zarządzaniu w Unii Gospodarczej i Walutowej (podpisany 2 marca 2012 r., wszedł w życie 1 stycznia 2013 r.).

<sup>33</sup> Dz.Urz. UE 2011 L 306/1.

solidarność i przestanie całej Unii Europejskiej, umiejętnie poszukujący kompromisu. Wyrazem tego uznania było wybranie w 2015 r. ówczesnego polskiego premiera Donalda Tuska na przewodniczącego Rady Europejskiej (oraz paralelnie - o czym się z reguły zapomina - przez państwa członkowskie strefy euro na przewodniczącego szczytu strefy euro).

Polska zaczynała wówczas „grać” w najwyższej lidze politycznej unijnego procesu decyzyjnego. W obliczu Brexitu miała realne szanse na zajęcie miejsce w „dużej piątce” państw Unii Europejskiej.

**Polska poza głównym nurtem procesu decyzyjnego w UE.** Przebieg wypadków po 2015 r. (przejęciu rządów przez partię PiS) prowadzi jednak w innym kierunku. Uwzględniając przedmiot niniejszego rozdziału, wskazać należałoby na trzy główne powody takiej oceny:

- W działaniach obecnej partii rządzącej trudno się dopatrzeć jasnej strategii europejskiej. Na progu przejścia przez PiS władzy prezes Jarosław Kaczyński wystąpił z ostrą krytyką Unii Lizbońskiej i zapowiedział zamiar przedłożenia planu gruntownej reformy UE, która miał znaleźć wyraz w projekcie „nowego europejskiego traktatu”. Towarzyszyły tej zapowiedzi mało koherentne stwierdzenia prominentnych przedstawicieli tej partii postulujące ograniczenie procesu integracji europejskiej jedynie do „sprawnie funkcjonującego wspólnego rynku” i skonfederalizowanie (renacjonalizowanie) tego procesu w pozostałym zakresie<sup>34</sup>. Żaden projekt traktatu czy zwarta koncepcja zmian ustrojowym UE nie zostały przedłożone (podobnie *notabene* jak w przypadku zapowiedzi z poprzedniego okresu rządów PiS). Natomiast minister spraw zagranicznych stwierdził ostatnio, iż „nie jesteśmy na etapie propozycji traktatu”<sup>35</sup>, podkreślając zarazem, iż Unia Europejska

---

<sup>34</sup> Analiza krytyczna tych wypowiedzi: J. Barcz, *Nowy Traktat dla Unii Europejskiej?*, Państwo i Prawo 1/2017, s. 3 i n.

<sup>35</sup> Wywiad z Ministrem J. Czaputowiczem, Gazeta Wyborcza 23.03.2018.

znajduje się w kryzysie, a rząd, którego jest przedstawicielem, swój program zasada na przeciwdziałaniu podziałowi Unii na wiele prędkości, utrzymaniu czterech fundamentalnych wolności rynku wewnętrznego oraz wykorzystaniu parlamentów narodowych w celu umocnienia legitymacji demokratycznej Unii. Jeśli natomiast spojrzymy na „praktykę unijną” rządu PiS, to jest ona zdominowana przez co najmniej niejasne podejście do znaczenia integracji europejskiej w strategii politycznej tego rządu oraz przez pasmo poważnych i narastających „niejasności” oraz konfliktów<sup>36</sup>. Do niejasności w politycznej percepcji integracji europejskiej zaliczyć można z pewnością brak jednoznaczności w stosunkach z Niemcami i Francją (o wolcie w sprawie Zjednoczonego Królestwa nie wspominając), brak jasności w ocenie znaczenia dynamicznie rozwijającej się wspólnej polityki obronnej UE oraz poszukiwanie alternatywnych konstelacji regionalnych (Międzymorze). Lista natomiast poważnych i narastających konfliktów jest coraz dłuższa: irracjonalna „wojna o Tuska”, problem uchodźców, polityka klimatyczna, bezmyślna wycinka puszczy w Białowieży, po coraz rozleglejszy problem związany z naruszaniem praworządności. Nie bez powodu w międzynarodowych gremiach eksperckich coraz częściej mówi się o „ukrytej” strategii Polexitu<sup>37</sup>.

- Po wszczęciu procedury Brexitu przez Zjednoczone Królestwo spośród pozostałych 27 państw członkowskich UE 19 należy do strefy euro, Dania objęta jest trwałą derogacją (ma jednak stały kurs wymiany z euro), a siedem pozostałych państw objętych jest derogacją czasową (Bułgaria, Czechy, Chorwacja, Polska, Rumunia, Szwecja i Węgry), tj. państwa te zobowiązane są na mocy Traktatów do przystąpienia do strefy euro po spełnieniu kryteriów konwer-

---

<sup>36</sup> A. Balcer, P. Buras, G. Gromadzki, E. Smolar, *W zwarciu. Polityka europejska rządu PiS*, Fundacja im. Stefana Batorego, wrzesień 2017.

<sup>37</sup> Zob. *Raport środowiska naukowego PAN dotyczący integracji europejskiej i miejsca Polski w tym procesie*, red. raportu J. Wilkin, Polska Akademia Nauk. Wydział I Nauk Humanistycznych i Społecznych, Warszawa 2018.

gencyjnych (bez sprecyzowania terminu takiego przystąpienia). Wszystkie państwa objęte derogacją deklarują - zgodnie ze zobowiązaniami traktatowymi - zamiar jak najszybszego wejścia do strefy euro. Wyjątkiem jest rząd PiS, który mniej lub bardziej wyraźnie daje do zrozumienia, że nie jest w ogóle zainteresowany przynależnością Polski do strefy euro. Tymczasem strefa euro konsoliduje się, a realizowane i planowane reformy ustrojowe tej strefy stają się głównym nurtem reform całej Unii Europejskiej<sup>38</sup>. W celu zapobieżenia głębokiemu zróżnicowaniu wśród państw członkowskich w „Orędziu o stanie UE” wygłoszonym przez przewodniczącego Komisji Europejskiej Jean-Claude’a Junckera w Parlamencie Europejskim we wrześniu 2017 r.<sup>39</sup> znalazła się propozycja, zwana „ofertą Junckera”<sup>40</sup>. Głównym założeniem tej „oferty” jest scenariusz odejścia od praktyki *opt out* na rzecz „wspólnej ścieżki” oraz dążenie do „odnowy w gronie 27 państw członkowskich”, co ma utrzymać spójność Unii Europejskiej i zahamować scenariusz „dwóch (wielu) prędkości”. Nie ulega jednak wątpliwości, że w centrum tej „oferty” znajduje się podejście do strefy euro. Juncker zauważa, że gdyby wszystkie państwa członkowskie znalazły się w strefie euro, problem wielu prędkości (zróżnicowanej integracji) straciłby na znaczeniu; stwierdza: „Jeżeli chcemy, aby euro jednoczyło, a nie dzieliło nasz kontynent, powinno ono być czymś więcej niż walutą wybranej grupy państw. Dążymy do tego, by cała Unia Europejska posługiwała się euro jako swoją walutą”. Towarzyszy temu zapowiedź ustanowienia nowego instrumentu finansowego, który miałby wspomagać państwa członkowskie UE na drodze do przystąpienia do strefy euro<sup>41</sup>.

---

<sup>38</sup> Zob. na przykład *Economic governance in Europe. Comparative paradoxes and constitutional challenges*, red. F. Fabbrini, Oxford University Press, Oxford 2016.

<sup>39</sup> *President Jean-Claude Juncker’s State of the Union Address 2017*, European Commission, Brussels, 13 September 2017.

<sup>40</sup> Zob. M. Prawda, *Krajobraz po szoku (w:) Polska w Unii Europejskiej. Nowe wyzwania*, Urząd Publikacji UE, Luksemburg 2018,, s. 15.

<sup>41</sup> Szerzej tamże, s. 25 i n.

Dystansowanie się przez rząd PiS wobec wejścia do tej strefy będzie miało dla Polski następstwa kosztowne i trudne do przewidzenia: przede wszystkim wyłącza Polskę z głównego nurtu procesu decyzyjnego w UE oraz drastycznie ogranicza wpływ w dyskusji nad reformą Unii. Natomiast późniejsze przystąpienie do strefy euro (za kilka, kilkanaście lat) będzie wiązało się z negocjacjami porównywalnymi do negocjacji akcesyjnych. Status „petenta” Polska będzie wówczas miała na własne życzenie.

- Najpoważniejsze jednak implikacje dla statusu w UE wynikają z ewolucji politycznej Polski w ostatnich trzech latach w kierunku państwa autorytarnego i niepraworządnego, odwołującego się do populizmu i nacjonalizmu<sup>42</sup>. Spowodowało to bezprecedensowe w historii UE wszczęcie w stosunku do Polski postępowania na podstawie art. 7 TUE, przewidzianego na wypadek zagrożenia praworządności o charakterze „strukturalnym”, a więc zagrożenia dla struktury państwa demokratycznego o trwałym charakterze<sup>43</sup>. Ze strony UE wszczęto również wobec Polski szereg postępowań przez Trybunałem Sprawiedliwości, przy czym ich istotą jest to, że wchodzą one poza rutynowe naruszenia prawa unijnego, dotyczą spraw podstawowych – różnych aspektów naruszeń praworządności. W końcu wprowadzane są mechanizmy „zabezpieczające”, które uzależniają przekazywanie środków unijnych od stanu praworządności, a rozdział niektórych środków (na przykład na rzecz organizacji społeczeństwa obywatelskiego) przejmowany jest przez agencje unijne. Z punktu widzenia UE waga tego problemu związana jest i z tym, że przestrzeganie praworządności jest jedną z klamer zapewniających spójność procesu integracji europejskiej, której waga ujawnia się zwłaszcza w okresie przesilenia, jest zarazem jedną z

---

<sup>42</sup> W. Sadurski, *How democracy dies (in Poland): A case study of anti-constitutional populist backsliding*, Sydney Law School. Legal Studies Research Paper No. 18/01. January 2018 (<http://ssrn.com/abstract=3103491>; dostęp: 4. Sierpnia 2018 r. ).

<sup>43</sup> Zob. szerzej *Wniosek Komisji Europejskiej w sprawie wszczęcia w stosunku do Polski procedury art. 7 TUE. Ramy prawno-polityczne*, red. J. Barcz, A. Zawadzka-Łojek, Warszawa 2018.

podstawowych przesłanek członkostwa państwa w Unii Europejskiej, która jest „wspólnotą prawa”, a tym samym wspólnotą wartości. Odchodzenie państwa członkowskiego od zasad praworządnego państwa demokratycznego jest równoznaczne z paralelną degradacją jego pozycji w „konstrukcji” europejskiej, pogłębiającą się marginalizacją w procesie decyzyjnym, aż do przerwania w skrajnym przypadku więzów integracyjnych na rzecz (jedynie) rudymmentarnych stosunków handlowych i politycznych. Dla państw niepraworządnym nie ma miejsca w „konstrukcji” europejskiej.

## **5. Wniosek**

Wejście do Unii Europejskiej oraz do Sojuszu Północnoatlantyckiego jest najpoważniejszym osiągnięciem na arenie międzynarodowej co najmniej od odzyskania przez Polskę niepodległości w 1918 r. Członkostwo w tych organizacjach może w wymiarze strategicznym zagwarantować Polsce integralność terytorialną, bezpieczeństwo polityczne i rozwój gospodarczy, w warunkach państwa demokratycznego, a obywatelom - jako również obywatelom Unii - stabilność życiową oraz pełnię praw obywatelskich. Jest obecnie przede wszystkim sprawą obywateli Polski zadbanie o pełne wykorzystanie tych osiągnięć.

# Unia Europejska wobec niepraworządnego państwa członkowskiego<sup>44</sup>

(w:) Państwo i Prawo 2019, nr 1  
(strony 3-23).

## 1. Uwagi wstępne

Większość publikacji odnoszących się do państw członkowskich UE, w których występują problemy z „systemowym” naruszeniem praworządności, dotyczy analizy konstytucyjnych aspektów takich problemów oraz ich oceny w świetle obowiązującego standardu międzynarodowego, zwłaszcza standardu Unii Europejskiej. Powszechna jest również opinia, że w obliczu ubezwłasnowolnienia krajowych środków ochrony praworządności, zawodzą również mechanizmy unijne, a Unia jest bezsilna wobec niepraworządnego państwa członkowskiego<sup>45</sup>.

---

<sup>44</sup> W literaturze stosowana jest różna terminologia na określenie sytuacji, w której w państwie członkowskim UE występują systemowe naruszenie praworządności. Analizuje taką terminologię krytycznie W. Sadurski (“democratic decay”, „constitutional retrogression”, „authoritarian reversal”, a democratic “backlash”, “illiberal democracy”, „competitive authoritarianism”, “new authoritarianism”, „democratic deconsolidation“, „hybrid regime“, „a constitutional coup“), samemu proponując pojęcie „anti-constitutional populist Backsliding”, które zawiera trzy zasadnicze konstytucyjne cechy występującego zjawiska: łamanie konstytucji, odwołanie do populizmu i powrót do uprzedniego, złego nałogu. *How Democracy Dies (in Poland): A Case Study of Anti-Constitutional Populist Backsliding*, Sydney Law School. Legal Studies Research Paper No. 18/01. January 2018 (<http://ssrn.com/abstract=3103491>), s. 7 i nast. W niniejszym natomiast artykule odwołujemy się do terminologii zastosowanej w Komunikacie Komisji Europejskiej z 11.3.2014 r. - Nowe ramy UE na rzecz praworządności (COM(2014) 158 final), w którym jest mowa o zasadzie praworządności (utożsamianej w zasadą państwa prawnego). Stąd państwa członkowskie naruszające tę zasadę określamy ogólnym terminem “państwa niepraworządne”.

<sup>45</sup> Zob. reprezentatywnie: R. Grzeszczak, *Skuteczność procedur ochrony praworządności w Unii Europejskiej i jej państwach członkowskich*. Referat wygłoszony podczas posiedzenia Komitetu Nauk Prawnych PAN w dniu 14.06.2018 r., Państwo i Prawo 2018, nr 8, s. 119.



W niniejszym artykule zaprezentowane zostanie nieco inne podejście. Należy przede wszystkim mieć na względzie, że Unia Europejska nie jest w stanie decydować o ustroju państwa członkowskiego, mogą to zrobić jedynie wyborcy<sup>46</sup>. Ponieważ jednak warunkiem członkostwa w Unii Europejskiej jest praworządność państwa, ma ona prawo i obowiązek podejmowania działań w trzech zasadniczych kierunkach:

- zwracania uwagi państwu członkowskiemu na problemy, jakie pojawiają się w związku z przestrzeganiem praworządności;
- uruchamiania przewidzianych w Traktatach stanowiących podstawę UE procedur i stosowania odpowiednich sankcji;
- podejmowania działań na rzecz ochrony interesów Unii i jej pozostałych państw członkowskich w relacjach z państwem członkowskim niepraworządnym.

Na tym ostatnim aspekcie, tj. na budowaniu „systemu ochronnego” UE wobec poczynąń niepraworządnego państwa członkowskiego, zostanie skupiona uwaga. Oczywiście, z punktu widzenia państwa niepraworządnego, a zwłaszcza demokratycznych sił politycznych w takim państwie przeciwstawiających się reżimowi niepraworządnemu, centralne znaczenie ma skuteczność wsparcia ze strony Unii Europejskiej. Przywrócenie praworządności w takim państwie jest bez wątpienia podstawowym zadaniem UE.

Niemniej Unia musi myśleć również o zachowaniu własnej spójności i efektywności, zwłaszcza gdyby niepraworządność w państwie członkowskim zaczęła nabywać charakteru trwałego i nieodwracalnego. Dla państwa niepraworządnego nie ma bowiem miejsca w konstrukcji

---

<sup>46</sup> Zwróciła na to słusznie uwagę sędzia irlandzka w końcowym postanowieniu dotyczącym ENA. THE HIGH COURT [RECORD NO. 2013 295 EXT] [RECORD NO. 2014 8 EXT] [RECORD NUMBER 2017 291 EXT] BETWEEN THE MINISTER FOR JUSTICE AND EQUALITY APPLICANT AND ARTUR CELMER (No.5) RESPONDENT AND BY ORDER THE IRISH HUMAN RIGHTS AND EQUALITY COMMISSION AMICUS CURIAE. JUDGMENT of Ms. Justice Donnelly delivered on the 19th day of November, 2018.

integracji europejskiej. Proces integracji jest związany z demokratycznym ustrojem uczestniczących w nim państw, natomiast nacjonalizm i populizm ma charakter dezintegracyjny: jest zaprzeczeniem integracji. Unijny „mechanizm ochronny” powinien być elastyczny, w tym sensie, że powinien dostosowywać środki ochronne do różnych faz niepraworządności, zachowując najostrzejsze z nich dla sytuacji skrajnych.

Z punktu widzenia spójności i efektywności UE, dwa aspekty politycznego kontekstu budowania „systemu ochronnego” należy szczególnie podkreślić:

- pojawiająca się w państwach członkowskich UE niepraworządność związana jest z szerszymi zjawiskami - z narastającymi tendencjami populistycznymi i nacjonalistycznymi, odrzucającymi model liberalnej demokracji i ścisłego współdziałania państw w ramach procesu integracji europejskiej<sup>47</sup>;
- wyzwania obecne, dotyczące praworządności, mają charakter szczególny i precedensowy; proces integracji europejskiej budowany był od początku jako wspólnota państw demokratycznych, akcesja nowych państw warunkowana była (i jest) osiągnięciem „przez państwo kandydujące stabilności w dziedzinie instytucji gwarantujących demokrację, praworządność, respektowanie praw człowieka oraz poszanowanie i ochronę mniejszości” (tzw. pierwsze kryterium, określone w Deklaracji kopenhaskiej z czerwca 1993 r.), a postępy w tej dziedzinie są ściśle monitorowane w toku negocjacji akcesyjnych;
- niekwestionowane do tej pory, kierunkowe założenie wyrażało się więc w tym, że wszystkie państwa członkowskie są państwami demokratycznymi, te z nich, które dopiero budują ustrój demo-

---

<sup>47</sup> Zob. *Munich Security Report 2017. Post-Truth, Post-West, Post-Order?* Stiftung Münchner Sicherheitskonferenz ([www.ppa-office.com](http://www.ppa-office.com)).

kratyczny (państwa przystępujące), przyjmują bez zastrzeżeń taki rozwój ustrojowy; co prawda, w obliczu „dużego” rozszerzenia wprowadzono (na mocy Traktatu z Amsterdamu) do TUE procedurę art. 7, niemniej pomyślana ona była raczej jako mechanizm prewencyjny; zdarzające się naruszenia praworządności o charakterze *ad hoc*, korygowane były natomiast skutecznie w ostateczności orzecznictwem Trybunału Sprawiedliwości;

- w tym kontekście pojawienie się w gronie państw członkowskich państw, w których naruszenia praworządności mają charakter systemowy, jest szokiem, do którego procedury unijne nie były przystosowane.

Obecnie, z perspektywy ponad trzech lat, można podjąć próbę sprecyzowania zasadniczych elementów unijnego „mechanizmu ochronnego”, który uruchamiany jest w przypadku systemowego naruszenia praworządności w państwie członkowskim. Opiera się on na istniejących procedurach, niemniej nowym elementem jest wyraźne ich połączenie w spójny system. Można również podjąć próbę wskazania na konieczne uzupełnienia „mechanizmu ochronnego” (co *notabene* jest obecnie po części robione). Nim jednak do tego przystąpimy, niezbędne jest zwięzłe podsumowanie sprecyzowania zarówno kompetencji UE w kontekście praworządności, jak i działania poszczególnych procedur traktatowych, jakie miało miejsce w ostatnio w związku z zastosowaniem (po raz pierwszy) procedury art. 7 TUE, jak i orzecznictwa Trybunału Sprawiedliwości odnoszącego się do praworządności<sup>48</sup>.

---

<sup>48</sup> Reprezentatywnie dla polskiej literatury przedmiotu (wraz z odesłaniami do dalszej obszernej literatury): *Wniosek Komisji Europejskiej w sprawie wszczęcia w stosunku do Polski procedury art. 7 TUE. Ramy prawno-polityczne* (red. J. Barcz, A. Zawidzka-Łojek), Warszawa 2018; *Sądowe mechanizmy ochrony praworządności w Polsce w świetle najnowszego orzecznictwa Trybunału Sprawiedliwości UE* (red. J. Barcz, A. Zawidzka-Łojek), Warszawa 2018.

## 2. Konsolidacja Unii Europejskiej wokół praworządności

Nie będziemy odnosić się do podnoszonych w tzw. narracji politycznej, głównie przez reprezentantów reżimów niepraworządnych, argumentów, iż Unia Europejska jest „tworem” pozbawionym własnego systemu wartości i spójnego rozumienia praworządności, brak jej legitymacji do zajmowania się praworządnością w państwach członkowskich, ustroj państwa zastrzeżony jest bowiem do jego wyłącznej kompetencji, a wszelkie ingerencje w tej mierze naruszają suwerenności państwa członkowskiego. Argumentacja odwołująca się do „suwerenności”, czy ochrony „kompetencji wewnętrznych” państwa, ignorująca zobowiązania państwa demokratycznego wobec społeczności międzynarodowej oraz umniejszająca wagę międzynarodowego standardu ochrony praw człowieka i przestrzegania praworządności jest typowa dla różnych satrapii politycznych<sup>49</sup>.

Zauważyć natomiast przede wszystkim należy, że systemowe naruszenie praworządności w niektórych państwach członkowskich UE ma również pewne pozytywne następstwa, w tym znaczeniu, że „ujawniło” centralne znaczenie wspólnych wartości, w tym praworządności, jako czynnika spajającego konstrukcję europejską. Nie bez racji mówi się w tym kontekście o ważnym „momencie konstytucyjnym” w kształtowaniu ustroju Unii Europejskiej<sup>50</sup>. Bez praworządności w państwach członkowskich unijna wspólnota prawna, stanowiąca podstawę działania Unii i jej rozwoju, skazana jest na rozpad. Bez praworządności nie można sobie również wyobrazić planowanej, gruntownej reformy ustrojowej Unii, realizowanej wokół strefy euro<sup>51</sup>. Nakierowana ona jest bowiem na

---

<sup>49</sup> Zob. wstęp i rozdziały w książce: *Wniosek Komisji Europejskiej ...*.

<sup>50</sup> A. von Bogdandy, I. Canor, P. Bogdanowicz, M. Taborowski, M. Schmidt, *A Constitutional Moment for the European Rule of Law - Upcoming Landmark Decisions Concerning the Polish Judiciary* (Common Market Law Review). Tekst w języku polskim (*Moment konstytucyjny dla europejskiej praworządności. O konieczności wyznaczenia granic*), <https://archiwumosiatsynskiego.pl/moment-konstytucyjny-dla-europejskiej-praworzadnosci-o-koniecznosci-wyznaczania-granic/> (weryfikacja: 25.07.2018)

<sup>51</sup> Zob. rozdziały w pracy zbiorowej: *Polska w Unii Europejskiej. Nowe wyzwania*, Komisja

podniesienie integracji europejskiej na wyższy poziom, aż do rodzaju „unii politycznej”, czego przesłanką jest bezwzględna stabilność zasady zaufania między państwami członkowskimi<sup>52</sup>.

Przy próbie wskazania najistotniejszych elementów unijnej ochrony praworządności, jakie wyłaniają się z dotychczasowej praktyki, należy również przypomnieć, że procedury unijne, uruchamiane w przypadku naruszenie przez państwo członkowskie zobowiązań określonych w Traktatach, są przede wszystkim nakierowane na zapewnienie skuteczności prawu UE, tj. na przywrócenie stanu wywiązywania się przez państwo z obowiązków członka UE, a w analizowanym przypadku - przywrócenia praworządności. Jedynie w ostateczności stosowany jest system sanacyjny. Stąd procedury unijne są długotrwałe, poprzedzane są z reguły etapem „dialogu” politycznego, raczej nastawione są na wyjaśnienie problemu i wywarcie presji na państwo członkowskie. W ostateczności wnoszona jest skarga do Trybunału Sprawiedliwości. Podejście takie jest skuteczne w odniesieniu do „normalnych” naruszeń przez państwa członkowskie prawa UE.

Takie podejście było również charakterystyczne w przypadku uruchamiania poszczególnych procedur unijnych wobec państw niepraworządnych. Należy rozważyć, czy jest ono właściwe w przypadku reżimów niepraworządnych, które okres „dialogu” politycznego traktują raczej jako „przepustkę” do przeprowadzenia niepraworządnych aktów dokonanych. Sprawa ta będzie w pewnym zakresie przedmiotem rozważań w punkcie dotyczącym pożądaných korekt unijnego „systemu ochronnego”.

W tym miejscu należy natomiast podkreślić, iż - mimo krytyki skuteczności mechanizmów unijnych wobec państw niepraworządnych - w okresie „dialogu” dokonały się po stronie unijnej sprecyzowania tych mecha-

---

Europejska. Przedstawicielstwo w Polsce, Warszawa 2018.

<sup>52</sup> Zob. F. Fabbrini, *Economic Governance in Europe. Comparative Paradoxes and Constitutional Challenges*, Oxford University Press 2016.

nizmów o zasadniczym znaczeniu, doniosłym dla przyszłego działania Unii Europejskiej. Wskazać zwłaszcza należy na trzy kwestie:

- Zasadnicze znaczenie ma sprecyzowanie kompetencji Trybunału Sprawiedliwości do rozstrzygania spraw związanych z naruszeniem praworządności w państwie członkowskim UE. Według utrwalonego orzecznictwa Trybunału jego kompetencja obejmuje sprawy związane z zakresem stosowania prawa UE, przy czym Trybunał konsekwentnie rozszerzał ten zakres zwłaszcza jeśli chodzi o kontrolę zgodności prawa krajowego z prawem unijnym – przede wszystkim z zasadami ogólnymi prawa UE (dość przypomnieć serię wyroków z końca ubiegłego dziesięciolecia zapoczątkowaną wyrokiem w sprawie *Mangold*). W interesującym nas zakresie przełomowe znaczenie ma wyrok Trybunału z dnia 27 lutego 2018 r. w sprawie C-64/16 *Associação Sindical dos Juízes Portugueses* przeciwko *Tribunal de Contas*<sup>53</sup>, który określany jest jako jeden z jego najdonioślejszych wyroków<sup>54</sup>. Generalną konkluzję, wynikającą z tego wyroku Trybunału, można ująć następująco: Trybunał może kontrolować przepisy krajowe mające wpływ na niezależność sądów krajowych i niezawisłość sędziów, sądy krajowe działają bowiem również jako sądy unijne, a ich niezależność i niezawisłość sędziów jest podstawową gwarancją prawidłowego funkcjonowania unijnej wspólnoty prawnej - zasady wzajemnego zaufania, wzajemnego uznawania, ochrony praw podstawowych, prawidłowego funkcjonowania procedury prejudycjalnej. Z tego względu Trybunał może oceniać status sądów i sędziów w państwach członkowskich, niezależnie od tego czy w konkretnym przypadku stosują one prawo unijne.

---

<sup>53</sup> ECLI:EU:C:2018:117.

<sup>54</sup> Zob. P. Bogdanowicz, *Jak Trybunał Sprawiedliwości "aktywował" art. 19 ust. 1 TUE w kontekście praworządności: uwagi na tle sprawy C-64/16, Associação Sindical dos Juízes Portugueses* (w:) *Sądowe mechanizmy ochrony praworządności ...*, s. 61 i nast.

- Powyższy wyrok Trybunału Sprawiedliwości dokonał istotnego przełomu w dotychczasowym orzecznictwie Trybunału, wskazując, że ocena praworządności w państwach członkowskich objęta jest pojęciem „dziedzin” prawa UE (art. 19 ust. 1 TUE), a więc objęta jest jego jurysdykcją. Niemniej dopiero przyszłe orzecznictwo Trybunału sprecyzuje praktyczne znaczenie tego kierunkowego stwierdzenia. W tym kontekście niezmiernie istotne znaczenie ma wydany przez Trybunał 25 lipca 2018 r. wyrok w sprawie C-216/18 PPU *LM* (sprawa *Celmer*)<sup>55</sup>. Abstrahujemy w tym miejscu od oceny, czy procedura dwustopniowego badania zasadności wydania w ramach ENA jest uzasadniona. Węzłowe znaczenie ma bowiem potwierdzenie przez Trybunał, że sądy krajowe będą nie tylko zobowiązane do automatycznej odmowy wykonania ENA w przypadku, gdyby sankcje nałożone zgodnie z ustępami 2 i 3 art. 7 TUE objęły ten obszar. Trybunał wskazuje, że sądy państw członkowskich mogą również w pozostałym zakresie, w przypadku wątpliwości, badać stan praworządności w państwie członkowskim. Prowadzi to bowiem do wniosku, że sądy krajowe pozostałych państw członkowskich mogą podważyć domniemanie wynikające z zasady wzajemnego zaufania w stosunku do sądów państwa niepraworządnego, ze wszystkimi, związanymi z tym konsekwencjami.
- Powyższego doprecyzowanie kompetencji Trybunału Sprawiedliwości ma zasadnicze znaczenie. Ma bowiem wpływ na zakres spraw związanych z niepraworządnością w państwie członkowskim, które mogą stać się przedmiotem wszczęcia przez Komisję Europejską postępowania na podstawie art. 258 TFUE w sprawach o niewywiązywanie się z obowiązków państwa członkowskiego. Ma również wpływ na zakres pytań prejudycjalnych, które mogą być skutecznie kierowane przez sądy krajowe do Trybunału

---

<sup>55</sup> ECLI:EU:C:2018:586. Zob. M. Taborowski, *Naruszenie elementów zasady państwa prawa (art. 2 TUE) jako ograniczenie zasady wzajemnego zaufania w prawie Unii Europejskiej (w świetle wyroku LM (Celmer) (w:) Sądowe mechanizmy ochrony praworządności ...*, s. 73 i nast.

Sprawiedliwości (art. 267 TFUE) w kwestiach związanych z niepraworządnością w jednym z państw członkowskich.

W świetle dotychczasowych doświadczeń można również odnieść się do znaczenia poszczególnych procedur unijnych, które uruchamiane są wobec państwa niepraworządnego.

**Procedura prejudycjalna:** na uwagę zasługuje przede wszystkim węzłowe znaczenie procedury prejudycjalnej (art. 267 TFUE). Oba omawiane wyżej wyroki zostały wydane przez Trybunał właśnie w następstwie pytań prejudycjalnych sądów krajowych. Pytania takie są również skutecznym środkiem reakcji sądów w państwach niepraworządnym na poczynania władz formacji rządzącej. Nie przypadkowo procedura ta jest przez reżimy niepraworządne traktowana wyjątkowo podejrzliwie oraz jest przedmiotem zabiegów, nakierowanych na jej ograniczenie<sup>56</sup>. Niezależnie od tego, że takie próby są sprzeczne z prawem UE, należy mieć na uwadze, że wraz z narastaniem niepraworządności w danym państwie członkowskim, na sędziów w takim państwie wywierany będzie coraz większy nacisk formalny i nieformalny, który może położyć kres pytaniom prejudycjalnym. Niemniej pytania takie mogą kierować do Trybunału Sprawiedliwości również sądy pozostałych państw członkowskich (omawiane wyżej wyroku zostały wydane przez Trybunał Sprawiedliwości w odpowiedzi na pytania sądu portugalskiego i sądu irlandzkiego).

**Procedura o naruszenie traktatów:** na obecnym etapie istotną rolę zaczęła również odgrywać procedura o naruszenie Traktatów (art. 258 TFUE), jeszcze w warunkach braku doprecyzowania zakresu jurysdykcji Trybunału Sprawiedliwości w sprawach dotyczących niepraworządności. Trybunał na wniosek Komisji Europejskiej reagował zdecydowanie w sprawach, w których reżimy niepraworządne naruszały prawo UE: czy to w wyroku z 6 listopada 2012 r. w sprawie C-286/12<sup>57</sup>, w którym Trybunał

---

<sup>56</sup> Zob. St. Biernat, M. Kawczyńska, *Skarga na unijny traktat: w szaleństwie jest metoda*, Rzeczypospolita z 23 listopada 2018 r., s. A 20.

<sup>57</sup> ECLI:EU:C:2012:687.



orzekł, że węgierskie przepisy o „ryczałtowym” przeniesieniu sędziów w stan spoczynku naruszają zasadę dyskryminacji ze względu na wiek, czy w wyroku z 17 kwietnia 2018 r. w sprawie C-441/17<sup>58</sup>, stwierdzającym, że wycinka w Puszczy Białowieskiej naruszyła prawo unijne (Natura 2000) - ten ostatni wyrok jest szczególnie degradujący wizerunkowo, bowiem na bezmyślne „przestępstwa ekologiczne” władz publicznych społeczność międzynarodowa reaguje szczególnie wrażliwie.

Ważnym, nowym elementem orzecznictwa Trybunału Sprawiedliwości w kontekście tego ostatniego wyroku stała się precedensowa interpretacja art. 279 TFUE dotyczącego środków tymczasowych, stosownie do której nie podporządkowanie się przez państwo środkowi tymczasowemu może pociągnąć za sobą nałożenie kar finansowych<sup>59</sup>. Wkrótce potem, w postępowaniu w sprawie C-619/18 R zabezpieczenie środka tymczasowego<sup>60</sup> karami finansowymi okazało się w pewnym zakresie w skuteczne.

Można zakładać, że po wyjaśnieniu przez Trybunał Sprawiedliwości zakresu swojej kompetencji w odniesieniu do praworządności, Komisja Europejska będzie konsekwentnie sięgać do procedury art. 259 TFUE wobec państw niepraworządnych, a sam Trybunał będzie stał na twardym gruncie odpowiadająca na pytania prejudycjalne.

**Procedura art. 7 TUE:** jest dosyć powszechnie krytykowana za opieszałość i potencjalną nieskuteczność (ze względu na międzyrządowy charakter)<sup>61</sup>. Dotychczasowa praktyka dowodzi, że nie do końca zasadnie. Jak już wspomniano, jej zasadniczym celem jest długotrwałe oddziaływanie

---

<sup>58</sup> ECLI:EU:C:2018:255.

<sup>59</sup> Postanowienie Trybunału Sprawiedliwości w sprawie C-441/17 R Komisja/Polska, Luksemburg, 20 listopada 2017 r.

<sup>60</sup> Postanowienie Trybunału Sprawiedliwości w sprawie C-619/18 R Komisja/Polska, Luksemburg, 19 października 2018 r.

<sup>61</sup> Na temat tej procedury: M. Taborowski, *Aspekty proceduralne postępowania w sprawie praworządności wobec Polski* (w:) *Wniosek Komisji Europejskiej ...*, s. 37 i nast.

na państwo członkowskie w celu przywrócenia praworządności. Prawie trzy-letnie polityczne postępowanie wstępne przez Komisją Europejską nie przyniosło co prawda poprawy sytuacji, ale obnażyło poczynania reżimu niepraworządnego. Zrozumienie zakresu zagrożenia, wynikającego z niepraworządności w jednym z państw przez pozostałe państwa członkowskie, ma istotne znaczenie tak z punktu widzenia dalszego przebiegu procedury art. 7 TUE, jak i podejmowania innych unijnych środków. Niezależnie od tego uruchomienie tej procedury skutkuje dwoma istotnymi następstwami:

- **politycznym:** przedłużanie się tej procedury wpływa degradująco na pozycję państwa niepraworządnego w UE, na obniżenie jego znaczenia w procesie decyzyjnym oraz jego generalną marginalizację;
- **prawnym:** w wyroku w sprawie C-216/18 PPU *LM* (sprawa Celmer) Trybunał podkreślił swoiste powiązanie między różnymi procedurami unijnymi uruchamianymi wobec państwa niepraworządnego; istotne jest zwłaszcza, że dla sędziego sądu krajowego, oceniającego zagrożenia dla unijnej wspólnoty prawnej wynikające z niepraworządności w państwie członkowskim, miarodajne będą oceny zawarte w dokumentach przedkładanych przez instytucje unijne (zwłaszcza Komisję Europejską i Parlament Europejski) w ramach procedury art. 7 TUE; zakładać można, że oceny takie będą miały znaczenie również dla Trybunału Sprawiedliwości, orzekającego w trybie prejudycjalnym lub w procedurze art. 258 TFUE.

### 3. Elementy unijnego „systemu ochronnego”

Mając na względzie powyższe uwagi generalne, powróćmy do zasadniczego tematu, czyli budowy po stronie unijnej „systemu ochrony” wobec poczynañ niepraworządnego państwa członkowskiego. Punkt ciężkości spoczywa w tym przypadku na ochronie interesów UE jako całości, tj. przede wszystkim jej spójności, efektywności prawa unijnego oraz gwarancji umacniania ustrojowego. Należy przy tym brać pod uwagę,

że praworządność w państwach członkowskich jest wspólnym mianownikiem powodzenia konstrukcji europejskiej we wszystkich tych obszarach. Z drugiej zaś strony, że - jak się okazało - członkostwo w UE nie chroni państw członkowskich przed możliwością przejęcia władzy przez reżimy niepraworządne. Nie ma również gwarancji zawrócenia z takiej drogi: reżimy niepraworządne mogą się pogłębiać, przybierając formy trwałe.

Powinien to uwzględniać unijny „system ochronny”, kierując się na osiągnięcie trzech zasadniczych celów:

- skłonienia państwa niepraworządnego do powrotu do praworządności;
- ograniczenia negatywnego wpływu państwa niepraworządnego na działanie UE oraz ograniczenia i ścisłej kontroli przepływu środków unijnych, które mogłyby wspierać poczynania reżimów niepraworządnymi (w okresie, w którym istnieje szansa na powrót do praworządności w realnym wymiarze);
- eliminacji reżimów niepraworządnymi z grona państw członkowskich UE, o ile nabrały one charakteru trwałego i nie istnieje realna szansa na powrót do praworządności.

Jeżeli z tego punktu widzenia spojrzymy na dotychczas sprecyzowane mechanizmy, to można ocenić, że:

- **po pierwsze** - układają się one w pewien „system ochronny”,
- **po drugie** - mogą służyć (z pewnymi uzupełnieniami) do realizacji wyżej nakreślonych celów (koncentrujemy się na celu drugim i trzecim).

Biorąc pod uwagę dotychczasowy rozwój praktyki, można wskazać na następujące zasadnicze elementy unijnego „systemu ochronnego”, przy

czym w tle wszystkich tych środków pozostają wyroki Trybunału Sprawiedliwości wydawane w procedurze art. 259 TFUE oraz potencjalne sankcje finansowe, w przypadku nie wykonywania tych wyroków przez państwo niepraworządne:

- 1) polityczna izolacja państwa niepraworządnego w UE,
- 2) ograniczanie szkód w ramach unijnej wspólnoty prawnej,
- 3) ograniczenie przepływu środków z budżetu unijnego do państwa niepraworządnego,
- 4) wzmocniona współpraca,
- 5) wyłączenie wpływu państwa niepraworządnego na dalszy rozwój ustrojowy UE,
- 6) *Exit* państwa niepraworządnego,
- 7) wykluczenie państwa niepraworządnego z grona państw członkowskich UE.

Należy przy tym uwzględnić, że odwołując się do poszczególnych środków „systemu ochronnego”, Unia i pozostałe państwa członkowskie powinny brać pod uwagę ochronę interesów obywateli Unii oraz prywatnych podmiotów gospodarczych (zwłaszcza państwa niepraworządnego). Odpowiednie gwarancje w ramach procedury sanacyjnej art. 7 TUE zawiera jego ust. 3 zdanie ostatnie), niemniej gwarancje te powinny zostać rozciągnięte również na pozostałe środki „systemu ochronnego”. Jest to niezmiernie istotne z punktu widzenia społecznego wsparcia dla utrzymania członkostwa w UE w państwie niepraworządnym.

(1) **Polityczna izolacja państwa niepraworządnego w UE:** klamrą spinającą unijny „system ochrony” jest procedura art. 7 TUE. Następnym etapem politycznym oraz etapem określonego w ust. 1 art. 7 TUE

(stwierdzenie „istnienia wyraźnego ryzyka poważnego naruszenia” wartości określonych w art. 2 TUE) jest - jak wspomniano - pogłębiająca się izolacja państwa niepraworządnego w UE, związana z tym utrata zdolności koalicyjnej, a tym samym ograniczenie wpływu w unijnym procesie decyzyjnym.

Państwa niepraworządne lekceważąco podchodzą do procedury art. 7 TUE, wskazując, że przejście do etapu sanacyjnego wymaga jednomyślności w Radzie Europejskiej (ust. 2 art. 7 TUE). Są to jednak nadzieje złudne:

- w przypadku pogłębienia się niepraworządności w państwie członkowskim, pozostałe państwa członkowskie mogą paralelnie zastosować bilateralne sankcje polityczne wspólnie uzgodnione; taki wariant zastosowano w 2000 r. wobec Austrii (były to sankcje dolegliwe, polegające na radykalnym obniżeniu szczebla kontaktów międzypaństwowych)<sup>62</sup>;
- postanowienia ust. 2 art. 7 TUE, odwołujące się do wymogu jednomyślności w Radzie Europejskiej przyjmowane były w okresie, kiedy nie brano pod uwagę, że postępowanie może być wszczęte wobec więcej niż jednego państwa członkowskiego; w przypadku wystąpienia takiej sytuacji, procedura art. 7 ust. 2 i 3 TUE staje się iluzoryczną; może to być dostatecznym argumentem na rzecz wyłączenia z głosowania obu niepraworządnym państw we „wzajemnych” głosowaniach, tak aby „koalicja niepraworządnym” nie była w stanie zablokować procedury; Unia i jej państwa członkowskie wykazują w kształtowaniu procedur decyzyjnych dużą elastyczność: dość przypomnieć „kompromis luksemburski” z połowy lat 60., różne warianty „kompromisu z Janiny”, czy ostatnio „odwróconą większość kwalifikowaną”.

---

<sup>62</sup> Zob. S. Schmahl, *Die Reaktionen auf den Einzug der Freiheitlichen Partei Österreichs in das österreichische Regierungskabinett*, *Europrecht* 2000, nr 5, s. 819 i nast.

W przypadku skrajnie niekorzystnego rozwoju w państwie niepraworządym, art. 7 TUE (ust. 2) umożliwia więc uruchomienie systemu sanacyjnego, w ramach którego (ust. 3) możliwe jest nawet zawieszenie prawa do głosowania w Radzie przedstawiciela państwa niepraworządnego; państwo takie traci więc swoją podmiotowość decyzyjną w UE, będąc jednocześnie zobowiązane do wykonywania wszelkich zobowiązań wynikających z członkostwa.

Z punktu więc widzenia unijnego „systemu ochronnego” procedura art. 7 TUE umożliwia stopniową marginalizację niepraworządnego państwa członkowskiego w UE, aż do całkowitego wyłączenie go z procesu decyzyjnego.

(2) **Ograniczanie szkód w ramach unijnej wspólnoty prawnej:** jest to problem o zasadniczym znaczeniu, bowiem przestrzeganie praworządności jest podstawą działania zasady zaufania, wzajemnego uznania i ochrony praw podstawowych; jest to fundament działania nie tylko Przestrzeni Wolności Bezpieczeństwa i Sprawiedliwości UE, zwłaszcza współpracy sądów w sprawach cywilnych i w sprawach karnych, lecz również całego unijnego rynku wewnętrznego<sup>63</sup>. Należy to podkreślić, bowiem koncepcje ograniczenia procesu integracji europejskiej do swobód rynku wspólnego, występujące w tzw. narracji politycznej państw niepraworządnym, nie uwzględniają tej zasadniczej spójności UE.

Ograniczenie szkód wyrządzanych przez państwo niepraworządne unijnej wspólnoty prawnej można osiągnąć:

- **po pierwsze** - w przypadku zastosowania sankcji określonych w ust. 3 art. 7 TUE. W wyroku w sprawie C-216/18 PPU *LM (Celmer)*, Trybunał Sprawiedliwości przypomniał, że w przypadku zastosowania takich sankcji sądy państw członkowskich „automatycznie” nie mogą

---

<sup>63</sup> Zob. A. Frąckowiak-Adamska, *Następstwa wyroku w sprawie LM („sprawa Celmer”) i postępowania na podstawie art. 7 TUE dla funkcjonowania sądów polskich w ramach wspólnoty prawnej UE (w:) Sądowe mechanizmy ochrony praworządności ...*, s. 89 i nast.

stosować mechanizmów unijnej wspólnoty prawnej objętych sankcjami;

- **po drugie** - Trybunał Sprawiedliwości wskazał, że - w sytuacji gdy sankcje takie nie zostały jeszcze nałożone - sądy innych państw powinny zbadać<sup>64</sup>, czy systemowe nieprawidłowości w danym państwie członkowskim oddziałują na niezależność sądów i niezawisłość sędziów<sup>65</sup> (pierwszy etap), a następnie, czy w konkretnym przypadku nieprawidłowości takie niosą ze sobą „rzeczywiste ryzyko” dla danej osoby „naruszenia jej prawa podstawowego do niezawisłego sądu”<sup>66</sup> (drugi etap).

Powyższy mechanizm „ochrony interesów” UE w ramach unijnej wspólnoty prawnej jest na tyle elastyczny, że powinien być wystarczający, przynajmniej w odniesieniu do państw niepraworządnych, w których wewnętrzna sytuacja polityczna rokuje możliwość powrotu do praworządności.

**(3) Ograniczenie przepływu środków z budżetu unijnego do państwa niepraworządnego:** ma temu służyć przede wszystkim tzw. mechanizm warunkowości, który zostanie włączony do prawa unijnego wraz z przyjęciem kolejnej perspektywy finansowej (2010-2026)<sup>67</sup>. Będzie on umożliwiał uzależnienie wypłaty unijnych środków finansowych (z funduszy strukturalnych i w ramach Wspólnej Polityki Rolnej) od stanu praworządności w państwie członkowskim. Wynikające stąd następstwa finansowe mogą być znaczenie bardziej dotkliwe, niż kary finansowe

---

<sup>64</sup> Przypomnijmy, że dla sądu krajowego miarodajne będą dokumenty dotyczące stanu praworządności w danym państwie członkowskim, przedkładane w ramach postępowania art. 7 TUE.

<sup>65</sup> Motyw 74 wyroku.

<sup>66</sup> Motyw 75 wyroku.

<sup>67</sup> Zob. *EU budget for the future. Sound financial management and the rule of Law*. European Commission, 2 May 2018.

związane z nieprzestrzeganiem wyroków Trybunału Sprawiedliwości<sup>68</sup>. Natomiast ocena działań niepraworządnych w danym państwie będzie bez wątplenia powiązana z zaawansowaniem procedury na podstawie art. 7 TUE oraz wyrokami Trybunału Sprawiedliwości UE wobec takiego państwa.

(4) **Wzmocniona współpraca**: jest to procedura (art. 20 TUE oraz art. 326-334 TFUE) umożliwiające podjęcie przez grupę państw członkowskich (obecnie co najmniej 9) ściślejszej współpracy w dziedzinach nie objętych kompetencją wyłączną UE. Z zasady, podjęcie wzmocnionej współpracy w jakiejś dziedzinie musi być otwarte dla wszystkich państw członkowskich. Niemniej występują sytuacje, w których państwa niepraworządne blokują współpracę w ważnych dziedzinach nie objętych kompetencjami wyłącznymi UE, bądź nie są zacieśnieniem takiej współpracy zainteresowane. Wówczas pozostałe państwa członkowskie, względnie ich grupa, mogą pójść dalej, nie oglądając się na państwa niepraworządne.

Dotyczy to obecnie dwóch ważnych dziedzin: polityki wobec imigrantów oraz budowy WPBiO. W tym pierwszym przypadku możliwe jest uruchomienie wzmocnionej współpracy przez grupę państw zainteresowanych wspólną polityką migracyjną (co będzie siłą rzeczy rzutowało w jakimś zakresie na reżim Schengen). W drugim przypadku chodzi o uruchomienie stałej współpracy strukturalnej w ramach WPBiO (art. 42 ust. 6 w powiązaniu z art. 46 TUE), w istocie nakierowanej na wspólny rozwój przemysłu obronnego.

(5) **Wyłączenie wpływu państwa niepraworządnego na dalszy rozwój ustrojowy UE**: reforma ustrojowa Unii Europejskiej koncentruje się w coraz większym stopniu wokół reformy strefy euro. Niezależnie od nastawienia do strefy euro, państwo niepraworządne objęte derogacją

---

<sup>68</sup> Zignorujemy wyrok Trybunału Sprawiedliwości UE? Ekspert wyjaśnia sytuację Polski. "Jest poważna". Wywiad Łukasza Rogosza z prof. Lucyną Łacny 28.08.2018.

[http://wiadomosci.gazeta.pl/wiadomosci/7,114884,23832999,zignorujemy-wyrok-trybunalu-sprawiedliwosci-ue-sytuacja-powazna.html#Z\\_BoxOpinionImg](http://wiadomosci.gazeta.pl/wiadomosci/7,114884,23832999,zignorujemy-wyrok-trybunalu-sprawiedliwosci-ue-sytuacja-powazna.html#Z_BoxOpinionImg)  
(werfikacja: 29.08.2018 r.).



czasową, nie ma szans na wejście do strefy euro. Traktat z Lizbony wprowadził - poza wymogiem przestrzegania kryteriów konwergencyjnych - również przesłankę „zaproszenia” państwa objętego derogacją czasową do strefy euro przez państwa tej strefy (art. 140 ust. 2 akapit drugi TFUE). Trudno sobie wyobrazić, aby państwo niepraworządne takie „zaproszenie” otrzymało. Pozostając natomiast poza strefą euro, państwo niepraworządne samo eliminuje się z głównego nurtu debaty na przyszłość ustrojową Unii Europejskiej, natomiast z politycznego punktu widzenia - wraz z postępem konsolidacji strefy euro - spychane będzie coraz mocniej na margines procesu integracji<sup>69</sup>.

(6) **Exit państwa niepraworządnego:** Narastająca niepraworządność w państwie członkowskim UE wywołuje generalne następstwa dwojakiego rodzaju.

- Z jednej strony, dla formacji rządzącej w niepraworządnym państwie, członkostwo w UE zaczyna być narastającym ciężarem, krępuje bowiem (czasami w sposób bardzo dotkliwy) jej działania. Zarazem drastycznie spada wpływ takiego państwa w unijnym procesie decyzyjnym. Wraz z pogłębianiem się niepraworządności zjawiska takie narastają, członkostwo w UE staje się dla państwa niepraworządnego ciężarem nie do zniesienia, co skłania do podjęcia decyzji w sprawie opuszczenia tej organizacji. Podjęcie takiej decyzji przez formację rządzącą jest o tyle ułatwione, że państwo niepraworządne z reguły nie liczy się z konsekwencjami społecznymi, ekonomicznymi, a zwłaszcza konsekwencjami w polityce zagranicznej, swoich decyzji. Nie przypadkowo narastającym tendencjom niepraworządności w państwie członkowskim UE towarzyszą diagnozy „ukrytych”, czy „pełzających” strategii *Exitu*.
- Z drugiej strony również dla Unii Europejskiej sytuacja staje się coraz większym obciążeniem. Wynika to przede wszystkim z destru-

---

<sup>69</sup> Szerzej na ten temat: J. Barcz, *Spójność Unii Europejskiej w dobie zmian*, Sprawy Międzynarodowe 2018, nr 2, s. 21 i nast.

ktywnego wpływu państwa niepraworządnego na unijny proces decyzyjny: co prawda większość decyzji podejmowana jest większością kwalifikowaną a państwo niepraworządne nie będzie w stanie z reguły zbudować koalicji blokującej, niemniej podstawowe decyzje ustrojowe podejmowane są jednomyślnie, w tym rewizje prawa pierwotnego - zwłaszcza Traktatów stanowiących podstawę UE; rewizja natomiast Traktatów jest główną przesłanką wprowadzenia poważniejszych reform ustrojowych UE. Narastające trudności dla UE wynikają również z rozbijania przez państwo niepraworządne spójności procesu integracji, w ramach którego współdziałanie odwołuje się do zasady wzajemnego zaufania, której podstawą jest akceptacja wspólnego systemu wartości. Państwo niepraworządne staje się z czasem „pasożytującym” państwem członkowskim, które szkodzi Unii i pozostałym państwom członkowskim, a jednocześnie czerpie z Unii korzyści, zwłaszcza jeśli jest państwem beneficjentem. Politycy innych państw członkowskich UE znajdują się pod narastającym naciskiem własnych wyborców, którzy coraz natarczywiej stawiają pytanie o zasadność finansowania z programów wspólnych (unijnych) poczynań reżimów niepraworządnych. Może więc w końcu wystąpić sytuacja, w której argumenty przemawiające za utrzymaniem w UE niepraworządnego państwa członkowskiego (geopolityczne i gospodarcze) ulegną wobec zasadniczego interesu, skupionego na utrzymaniu spójności procesu integracji i podnoszenia jego efektywności (zwłaszcza wobec wyzwań wynikających z globalizacji oraz zmian w globalnym scenariuszu sił politycznych).

Państwa, zawierając umowy międzynarodowe ustanawiające organizację międzynarodową, wprowadzają niechętnie do takich umów postanowienia precyzujące procedurę wystąpienia z danej organizacji<sup>70</sup>, niemniej Unia Europejskiej od wejścia w życie Traktatu z Lizbony (1 grudnia 2009 r.) dysponuje taką procedurą<sup>71</sup>. Zawarta jest ona w art. 50 TUE, a w

---

<sup>70</sup> Szerzej: J. Mękes, A. Wasilkowski, *Organizacje międzynarodowe. Prawo instytucjonalne*, Warszawa 2010, s. 171 i nast.

<sup>71</sup> Zob. J. Barcz, *Brexit - w sprawie interpretacji postanowień art. 50 Traktatu o Unii Europejskiej*,

tekście (odrzuconego) Traktatu konstytucyjnego zwana była „dobrowolnym wystąpieniem z Unii”<sup>72</sup>. Jak wiadomo procedurę wyjścia z UE uruchomiło 31 marca 2017 r. Zjednoczone Królestwo. Stosownie to tej procedury decyzja w sprawie wystąpienia jest autonomiczną decyzją państwa (podejmowaną zgodnie z jego „wymogami konstytucyjnymi”). Warunki wystąpienia regulowane są w umowie międzynarodowej zawieranej między UE a państwem występującym, a wystąpienie staje się zasadniczo skuteczne po dwóch latach od notyfikacji decyzji w sprawie wystąpienia. Praktyka związana z *Brexitem* wskazuje również, że niezbędne jest wynegocjowanie pakietu umów międzynarodowych, które regulują przyszłe stosunki państwa występującego (już jako państwa trzeciego) z UE, umowa zawierana na podstawie art. 50 TUE jest bowiem w stanie uregulować jedynie „kwestie techniczne” wystąpienia i ewentualnie okres przejściowy<sup>73</sup>.

W przypadku państwa niepraworządnego, które decyduje się na notyfikowanie decyzji w sprawie wystąpienia, pojawia się szereg dodatkowych, ważnych okoliczności. Zważmy bowiem, że UE miałyby wówczas do czynienia z państwem niepraworządnym, a więc niewiarygodnym i nieobliczalnym. Z tego względu Unia byłaby konfrontowana z następującymi, „dodatkowymi” problemami:

- Podjęcie decyzji w sprawie wystąpienia jest w art. 50 TUE zastrzeżone do autonomicznej kompetencji państwa występującego, ma ona być podejmowana zgodnie z jego „wymogami konstytucyjnymi” (ust. 1), a organy unijne oraz inne państwa członkowskie nie mogą wywierać wpływu na podjęcie lub nie takiej decyzji<sup>74</sup>. Powstaje

---

Europejski Przegląd Sądowy 2016, nr 12, s. 4 i nast.

<sup>72</sup> Zob. art. I-60 Traktatu konstytucyjnego. J. Barcz, *Przewodnik po Traktacie konstytucyjnym*, Warszawa 2005, s. 341.

<sup>73</sup> Zob. Draft Agreement on the withdrawal of the United Kingdom of Great Britain and Northern Ireland from the European Union and the European Atomic Energy Community, as agreed at negotiators' level on 14 November 2018. 14 November 2018 TF50 (2018) 55 – Commission to EU27.

<sup>74</sup> Inną sprawą jest, że w przypadku Zjednoczonego Królestwa wynegocjowano tzw. Nowe

jednak pytanie, czy w państwie niepraworządnym, nie respektującym woli większości społeczeństwa, w którym zarazem atrapa sądu konstytucyjnego nie jest w stanie badać konstytucyjności, czyli zgodności z konstytucją, procedury podjęcia decyzji w sprawie wystąpienia, decyzja taka powinna być „po stronie unijnej” respektowana? Wydaje się, że Unii nie pozostawałoby nic innego.

- Negocjacje z państwem niepraworządnym miałyby natomiast wpływ na treść umowy w sprawie wystąpienia, zawieranej na podstawie art. 50 TUE. Po stronie UE dążono by bez wątplenia do tego, by jej przedmiot ograniczał się do spraw „technicznych” na minimalnym, niezbędnym poziomie, z jak najszybszym zakończeniem wszelkich płatności, w tym transferów z budżetu UE do państwa niepraworządnego oraz do utrzymania relacji handlowych na podstawowym poziomie.
- To samo można powiedzieć o tzw. umowach towarzyszących. Z góry można wyłączyć w stosunku do państwa niepraworządnego modele, które były rozważane w odniesieniu do Zjednoczonego Królestwa, a więc model Europejskiego Obszaru Gospodarczego, tzw. model szwajcarski, czy jedną z formuł stowarzyszenia<sup>75</sup>. Wszystkie one zakładają bowiem wzajemne zaufanie oraz respektowanie wspólnej aksjologii, wszystkie wychodzą znaczenie poza formułę wyłączenie regulacji handlowych (na przykład umowy stowarzyszeniowe nowej generacji odnoszą się nie tylko do liberalizacji handlu, przewidują stopniowe wprowadzanie innych swobód, ważnych elementów

---

porozumienie (zawierające dalsze, istotne wyłączenia na rzecz ZK), które miało ułatwić podjęcie w referendum decyzji na rzecz pozostania w UE. Nowe porozumienie dla Zjednoczonego Królestwa w ramach Unii Europejskiej. Dz. Urz. UE 2916 C 69/1. Postanowienia tego porozumienia wygasły w dniu notyfikowania przez Zjednoczone Królestwo decyzji w sprawie wystąpienia z UE.

<sup>75</sup> Na przykład: J. Matthes, B. Busch, *What next after Brexit? Considerations regarding the future relationship between the EU and the UK*, IW policy paper No. 16/2016, Institut der deutschen Wirtschaft Köln, 12 December 2016.

Przestrzeni Wolności Bezpieczeństwa i Sprawiedliwości oraz współpracy w dziedzinie polityki zagranicznej).

Relacje państwa niepraworządnego z Unią Europejską po wystąpieniu sprowadzałyby się natomiast do określenia stosunków handlowych na podstawowym poziomie (być może więc byłoby możliwe zawarcie stosownych regulacji w umowie negocjowanej w ramach art. 50 TUE, Wspólna Polityka Handlowa objęta jest bowiem wyłączną kompetencją Unii). Natomiast inne dziedziny (współpraca gospodarcza w obszarach wychodzących poza wymianę handlową, współpraca w dziedzinach PWBIS, współpraca w dziedzinie polityki zagranicznej i bezpieczeństwa WPZiB oraz WPZiO) byłaby przedmiotem różnego rodzaju ustaleń i porozumień *ad hoc*, w zależności od sytuacji.

(7) **Wykluczenie państwa niepraworządnego:** możliwość kumulacji czynników, o których mowa była wyżej, zwłaszcza zaś przekroczenie przez państwo niepraworządne granicy, za którą zaczyna się państwo autorytarne, powinna skłaniać do rozważenia również możliwości wykluczenia (wyrzucenia) takiego państwa z grona państw członkowskich UE. Statuty szeregu organizacji międzynarodowych zawierają procedury wykluczenia państwa członkowskiego. Zarówno brzmienie stosownych postanowień, jak i związana z nimi praktyka wskazują, iż chodzi o sytuacje, w których wykluczane państwo członkowskie „uporczywie” narusza podstawowe zasady działania organizacji oraz prawa człowieka<sup>76</sup>.

Unia Europejska należy do tych organizacji międzynarodowych, których statut (Traktaty stanowiące podstawę UE) nie zawierają procedury wykluczenia państwa członkowskiego. Słusznie podkreśla się, że brak w statucie organizacji takich postanowień stwarza „stan niepożądanego próżni prawnej”, niemniej nie uniemożliwia pozbycia się z grona państw członkowskich państwa, które uporczywie łamie podstawowe zasady

---

<sup>76</sup> Szerzej: J. Mękes, A. Wasilkowski, *Organizacje międzynarodowe. Prawo instytucjonalne ...*, s. 169 i nast.

działania danej organizacji. W Unii Europejskiej do zasad tych należy bez wątpienia katalog wspólnych wartości wymieniony a art. 2 TUE, łącznie z praworządnością, których przestrzeganie ma zasadniczy wpływ na wiarygodność zasady wzajemnego zaufania, a to z kolei jest osnową działania unijnego rynku wewnętrznego, PWBIS oraz innych unijnych dziedzin współdziałania.

Zwraca się zasadnie uwagę, że przy podejmowaniu decyzji dotyczącej wykluczenia państwa z organizacji międzynarodowej należy uwzględniać różnice związane z charakterem danej organizacji<sup>77</sup>: inaczej wyglądają okoliczności podejmowania takiej decyzji w organizacjach globalnych, nakierowanych na powszechność członkostwa, co ma służyć utrzymywaniu kontaktów nawet w przypadku istotnych różnic między państwami członkowskimi, czy naruszaniu norm prawa międzynarodowego przez jedno z nich, a inaczej należy oceniać okoliczności, które mogą prowadzić do wykluczenia, w przypadku organizacji regionalnych, gospodarczych, a zwłaszcza takich jak Unia Europejska, która stanowi obecnie przykład chyba najwyższego stopnia współdziałania integracyjnego państw.

Tak więc w skrajnym przypadku wchodziłoby w grę wykluczenie państwa niepraworządnego z grona państw członkowskich UE, przy czym należałoby się odwołać do powszechnego prawa międzynarodowego. Prawo zwyczajowe w tej mierze zostało skodyfikowane w postanowieniach art. 60 Konwencji wiedeńskiej o prawie traktatów<sup>78</sup>. Stosownie do tych postanowień „istotne naruszenie” traktatu wielostronnego (przy czym pod pojęciem „istotnego naruszenia” rozumie się m.in. naruszenie „postanowienia istotnego dla osiągnięcia przedmiotu i celu traktatu” - art. 60 ust. 3 lit. b) Konwencji) upoważnia pozostałe strony tego traktatu do spowodowania jego wygaśnięcia w stosunkach między nimi a państwem winnym naruszenia, przy czym stosowna decyzja musi zostać podjęta „w drodze jednomyślnego porozumienia” (art. 60 ust. 2 Konwencji).

---

<sup>77</sup> Tamże, s. 170.

<sup>78</sup> Dz.U. 1990, nr 74, poz. 439, załącznik. Szerzej: A. Wyrozumska, *Umowy międzynarodowe. Teoria i praktyka*, Warszawa 2006, s. 438 i nast.

Przepisy art. 60 Konwencji mówią również o możliwości „zawieszenia działania tego traktatu w całości lub w części”, niemniej ten przypadek regulowany jest w postanowieniach art. 7 TUE (ust. 3). Postanowienia art. 7 TUE przewidują możliwość zawieszenia jedynie „niektórych praw wynikających ze stosowania Traktatów ..., łącznie z prawem do głosowania ...”. Tak więc postanowienia art. 60 Konwencji mogłyby ewentualnie służyć jako podstawa zawieszenia członkostwa jako takiego w UE. Nie wydaje się jednak, aby – ze względu na zakres skutków związanych z członkostwem w UE – prowizoryczne decyzje o tak szerokim zasięgu miały sens z punktu widzenia Unii. Pewne punkowe działania, dobrane tak, aby były dolegliwe dla formacji politycznej wprowadzającej rządy niepraworządne, lecz nie wyrządzały samej Unii zbyt znaczących szkód, mogą być zasadne (wystarczającą podstawę prawną w takim zakresie tworzą postanowienia w art. 7 TUE). Natomiast skrajnym przypadku Unia musiałaby sięgnąć nie do mechanizmu zawieszenia członkostwa państw niepraworządnego, lecz do jego wykluczenia z UE.

Wykluczenie państwa członkowskiego z UE byłby przypadkiem skrajnym, który wywoływałby szereg istotnych pytań i problemów. Niemniej należy brać pod uwagę, że - mimo braku procedury wykluczenia w Traktatach stanowiących UE - Unia Europejska jest tworem prawa międzynarodowego, jest ustanowiona na mocy umów międzynarodowych, które mogą być zmieniane co do zasady jedynie na podstawie umów międzynarodowych (traktatów rewizyjnych), a akcesja do Unii nowego państwa również zasadza się na umowie międzynarodowej (traktacie akcesyjnym). W skrajnym więc przypadku, nie regulowanym Traktatami, państwa członkowskie mogłyby więc odwołać się do powszechnego prawa międzynarodowego i podjąć wspólnie decyzje o charakterze międzynarodowoprawnym (umowę międzynarodową) w sprawie wykluczenia.

Oczywiście musiałyby zostać spełnione podstawowe warunki, do których należy również konieczność respektowania postanowień traktatu, mających zastosowanie w przypadku jego naruszenia (ust. 5 art. 60

Konwencji). W przypadku Traktatów stanowiących podstawę UE będzie to procedura art. 7 TUE oraz procedury przed Trybunałem Sprawiedliwości. Nim państwa członkowskie mogłyby podjąć decyzje w sprawie wykluczenia jednego z nich z grona państw członkowskich, państwo takie musiałoby odmówić podporządkowania się wyrokowi Trybunału Sprawiedliwości, a poszczególne etapy procedury art. 7 TUE nie przynosiłyby następstw w postaci likwidacji niepraworządności w tym państwie. Oczywiście pozostaje jeszcze ważny element „trwałości” (czy „nieodwracalności”) stanu niepraworządności, które podlegałyby ocenie politycznej państw podejmujących decyzję w sprawie wykluczenia.

Uwzględniając wszystkie negatywne okoliczności, związane z taką sytuacją, podjęcie decyzji o wykluczeniu państwa niepraworządnego z grona państw członkowskich, miałyby z punktu widzenia UE szereg aspektów pozytywnych, zwłaszcza w porównaniu do warunków art. 50 TUE - wystąpienia (*exitu*) takiego państwa:

- decyzja o pozbyciu się państwa niepraworządnego podejmowana byłaby jedynie przez pozostałe państwa członkowskie (bez potrzeby prowadzenia negocjacji z państwem niepraworządnym);
- podejmowałyby one samodzielnie nie tylko decyzję w sprawie wykluczenia; środki unijne (a więc podejmowane już bez państwa niepraworządnego) określałyby zasadnicze skutki prawne wykluczenia;
- konsekwencje finansowe byłyby umiarkowane: w grę wchodzi państwa beneficjenci, które więcej otrzymują z budżetu unijnego, niż wpłacają; poza tym „utrzymywanie” państwa niepraworządnego w UE wiązałoby się z narastającymi kosztami politycznymi dla UE i pozostałych państw członkowskich;
- państwa beneficjenci, to państwa słabe gospodarczo, sprawiające kłopoty w działaniu unijnego rynku wewnętrznego (dumping socjalny, żywiolowy przepływ osób), wykluczenie takiego państwa



nie powodowałyby niekorzystnych skutków dla funkcjonowania unijnego rynku wewnętrznego, tym bardziej że nacisk imigracyjnym mógłby być wykorzystywany do kontrolowanej migracji wykwalifikowanej siły roboczej;

- regulacja stosunków między UE a państwem wykluczonym regulowana byłaby porozumieniami *ad hoc*, w zależności od okoliczności i potrzeb;
- wykluczenie państwa z UE byłoby jednoznaczne ze stwierdzeniem popełnienia przez to państwo deliktu w rozumieniu prawa unijnego oraz szerzej w rozumieniu prawa międzynarodowego; na takim państwie ciążyłaby więc odpowiedzialność wobec roszczeń odszkodowawczych UE, pozostałych państw członkowskich oraz podmiotów gospodarczych i osób prywatnych.

#### **4. Konsolidacja i usprawnienie unijnego „mechanizmu ochronnego”**

Dotychczasowe doświadczenia praktyczne pozwalają również sprecyzować w pewnym stopniu postulaty uzupełnienia istniejących obecnie procedur względnie umocnienia innych elementów unijnego „systemu ochronnego” wobec państwa niepraworządnego.

Jak się wydaje procedury przed Trybunałem Sprawiedliwości, zwłaszcza po wyjaśnieniu zakresu jego kompetencji w sprawach związanych z niepraworządnością, nie wymagałyby korekty. Natomiast istotne wnioski wynikają w stosunku do procedury art. 7 TUE, która zresztą była uzupełniana w Traktacie z Nicei, a następnie o wstępny etap polityczny. Procedura ta jest też przedmiotem krytyki i licznych postulatów w doktrynie<sup>79</sup>.

---

<sup>79</sup> W polskiej literaturze sumuje te poglądy D. Adamiec, *Nowe Ramy Unii Europejskiej na rzecz umocnienia państwa prawnego - zapowiedź zmian traktatowych*, *Sprawy Międzynarodowe* 2014, nr 1, s. 110 i nast.

Spośród tych postulatów na uwagę zasługują przede wszystkim propozycje umocnienia roli Trybunału Sprawiedliwości w tej procedurze. Obecnie Trybunał czuwa jedynie nad przestrzeganiem „czysto proceduralnych” postanowień art. 7 TUE w toku podejmowania decyzji przez Radę UE względnie Radę Europejską (art. 269 TFUE). Procedura art. 7 TUE zyskały by znacznie na efektywności, gdyby to Trybunał Sprawiedliwości podejmował decyzję w sprawie stwierdzenie „istnienia wyraźnego ryzyka poważnego naruszenia” (ust. 1) oraz „poważnego i stałego naruszenia” (ust. 3) wartości określonych w art. 2 TUE. Natomiast działalność monitorująca (w pierwszym przypadku) oraz określenie zakresu stosowanych sankcji (w drugim przypadku) mogłyby pozostać w ręku Rady UE (może w drugim przypadku lepiej – Rady Europejskiej).

Drugim obszarem, w którym pożądanym byłoby sprecyzowanie konkretnych mechanizmów, jest przepływ unijnych środków budżetowych do państwa niepraworządnego. Jak wspomniano, mechanizm warunkowości zostanie zapewne wprowadzony środkami unijnego prawa pochodnego. Kolejnym krokiem powinno być stworzenie mechanizmu pozwalającego na przejęcie rozdziału i kontroli unijnych środków budżetowych przez instytucje unijne z ręki opanowanych politycznie instytucji państwa niepraworządnego, zwłaszcza zaś środków przeznaczonych na projekty organizacji społeczeństwa obywatelskiego.

Do tego dochodzą dwa dalsze istotne postulaty:

- uzależnienie przekazywania środków unijnych od przystąpienia do wzmocnionej współpracy dotyczącej ustanowienia urzędu Prokuratora Europejskiego (w zakresie ścigania w sprawach karnych mających wpływ na budżet UE, w tym korupcji i nadużyć w wykorzystywaniu unijnych funduszy oraz transgranicznych oszustw związanych z VAT)<sup>80</sup>;

---

<sup>80</sup> Zob. *Prokuratura Europejska bez Polski*, Przedstawicielstwo Komisji Europejskiej w Polsce. [https://ec.europa.eu/poland/news/170608\\_prosecutor\\_s\\_office\\_pl](https://ec.europa.eu/poland/news/170608_prosecutor_s_office_pl) (weryfikacja: 26.11.2018 r.).

- oraz szerszy postulat - przejęcia nadzoru nad krajowymi instytucjami finansowymi przez instytucje unijne (w ramach unii bankowej).

Jak się wydaje, w świetle powyższych rozważań nabiera sensu postulat wprowadzenia do Traktatów procedury wykluczenia państwa z grona państw członkowskich i - być może - również procedury wykluczenia państwa ze strefy euro (przy pozostaniu takiego państwa w UE)<sup>81</sup>.

## 5. Refleksje końcowe

Znalezienie metod naprawy sytuacji w sferze wewnętrznej państwa po obaleniu reżimu niepraworządnego spędza sen z oczu prawnikom. Na pierwszy rzut oka wydawałoby się, że problem będzie znacznie mniej dolegliwy w odzyskaniu pozycji państwa w środowisku międzynarodowym. Zapewne jest w takim założeniu dużo racji, przynajmniej jeśli chodzi o sytuację, w której „przetrzymano by” państwo niepraworządne w gronie państw członkowskich UE. Ostatecznie sieć umów międzynarodowych pozostaje bez zmian, a w przypadku członkostwa w UE - unijne *acquis*.

Niemniej istotą działania Unii jest wzajemne zaufanie, które w unijnym procesie decyzyjnym wyraża się w zdolności do tworzenia koalicji. W toku „dużego” rozszerzenia UE, gdy przyjmowano państwa członkowskie budujące dopiero demokrację, ustalenie wzajemnego zaufania trwało około dziesięciu lat, kształtowało się w toku trudnych negocjacji i działań okresu stowarzyszenia, a następnie akcesu. Obecnie, reaktywacja wzajemnego zaufania będzie trwała również długo. Decyzja w sprawie „dużego” rozszerzenia UE nie była dla ówczesnych państw członkowskich łatwa, obciążona była dużym ryzykiem, nie brak było zagorzałych przeciwników tej decyzji, którzy zwracali uwagę na to, że państwa kandydujące nie dojrzały jeszcze do członkostwa, zwłaszcza zaś nie mają wykształconej kultury kompromisu<sup>82</sup>. Obawy te odżyły obecnie, a droga

---

<sup>81</sup> Zob. T. Petch, *Legal Implications of the Euro Zone Crisis. Debt Restructuring, Sovereign Default and Euro Zone Exit*, Kluwer Law International 2014, zwłaszcza s. 147 i nast.

<sup>82</sup> Zob. Wstaliśmy z kolan i uderzyliśmy się w głowę. Wywiad z M. Grela

powrotu do statusu „normalnego” państwa członkowskiego obciążona będzie dodatkowo obawą przed recydywą - obawą przed recydywą stanu niepraworządnego.

Sytuacja byłaby znacznie trudniejsza w przypadku wystąpienia względnie wykluczenia. Wówczas jedyną drogą powrotu do UE byłoby podjęcie ponownie negocjacji akcesyjnych (procedura art. 49 TUE). W przypadku państwa, które wystąpiło z UE, wyraźnie zastrzegają to postanowienia ust. 5 art. 50 TUE. Tym bardziej dotyczyłoby to państwa wyrzuconego w Unii. Uprzednie członkostwo ułatwiłoby oczywiście spełnienie standardu unijnego, koniecznego do zawarcia traktatu akcesyjnego. Można spekulować, czy państwo, które wyzwoliło się od reżimu niepraworządnego, korzystałoby z taryfy ulgowej w toku negocjacji akcesyjnych, zwłaszcza co do ich tempa. Z pewnością kryterium istnienia trwałych instytucji gwarantujących ustój demokratyczny podlegałoby wnikliwej weryfikacji i uzupełnione byłoby analizą sytuacji wewnętrzno-politycznej.

Mogłoby jednak stać się zupełnie inaczej. Państwa członkowskie „starej” Europy zapewne rozważałyby ponownie bilans zysków, kosztów i ryzyka. Nie można wykluczyć, że przeważałby pogląd, iż ryzyko i koszty ponownego przyjęcia do UE są zbyt duże, a okres „upewniania się” co do trwałości przywróconej praworządności można gwarantować zaawansowanym rodzajem stowarzyszenia, a nie ponownym członkostwem w UE.

## **W sprawie ustrojowych aspektów członkostwa Polski w Unii Europejskiej. Procedura potencjalnego *Polexitu***

(w:) Polityka publiczna i jej wymiary.

Jubileusz 70-lecia prof. dr hab. Joachima Osińskiego

(red. I. Zawiślińska, B. Pytlik), Warszawa 2019

(strony 53-70).

1. Ważnym obszarem zainteresowań naukowych profesora Joachima Osińskiego były kwestie dostosowań ustrojowych, w tym dostosowania Konstytucji RP z 1997 r. do członkostwa Polski w Unii Europejskiej. Prace naukowe w tym obszarze profesor Osiński publikował zarówno w okresie przedakcesyjnym (czyli przed 1 maja 2004 r.), jak i po uzyskaniu członkostwa przez Polskę w Unii Europejskiej. Dotyczyły one zwłaszcza dwóch kompleksów problemów.

Pierwszy obejmował zainteresowania profesora Joachima Osińskiego budową w Polsce samorządu terytorialnego w kontekście porównawczym (głównie w świetle doświadczeń państw skandynawskich oraz ówczesnych państw członkowskich Wspólnot Europejskich)<sup>1</sup>. Na szczególne podkreślenie zasługuje wykorzystanie tych badań w toku przystępowania Polski do Unii Europejskiej - dla sprecyzowania wyzwań i szans polskich jednostek samorządu terytorialnego. Problem miał wówczas istotne znaczenie

---

<sup>1</sup> Por. *Status i funkcjonowanie samorządu lokalnego w państwach skandynawskich*, w: *Tradycja i współczesne odmiany samorządności*, red. D. Walczak-Duraj, Zeszyty Naukowe Szkoły Wyższej im. Pawła Włodkowica, vol. 11, Płock 1999, s. 113-127; *Powiat na tle jednostek samorządu terytorialnego w niektórych państwach europejskich*, Kolegium Ekonomiczno-Społeczne, Studia i Prace 2002, z. 3, Warszawa 2001, s. 126-137; *Doświadczenia samorządu lokalnego w krajach nordyckich a reforma samorządowa w Polsce*, w: *Władza i społeczność lokalne a reforma samorządowa w Polsce*, red. P. Dobrowolski, S. Wróbel, Katowice 1995, s. 132-150.

praktyczne i ustrojowe, chodziło bowiem o zapewnienie organom samorządu terytorialnego odpowiedniego wpływu na kształtowanie stanowiska Polski w organach unijnych (wówczas, gdy dotyczy to interesów regionalnych), o odpowiednią reprezentację w organach unijnych (zwłaszcza w Komitecie Regionów) oraz o taki stopień samodzielności, który umożliwiłby efektywne korzystanie z programów unijnych. Prace opublikowane wówczas przez profesora Joachima Osińskiego miały pionierskie znaczenie<sup>2</sup>.

Drugi kompleks problemów poruszany w publikacjach profesora Osińskiego miał równie istotne znaczenie naukowe i praktyczne. Chodziło o niezbędne dostosowanie ustrojowe Polski do członkostwa w Unii Europejskiej, zwłaszcza odpowiednie umocnienie w sprawach unijnych roli Sejmu i Senatu, umocnienie organów samorządu terytorialnego, zagwarantowanie praw wyborczych oraz skuteczności prawa unijnego w polskim porządku prawnym. W tym zakresie niezmiernie istotne były doświadczenia państw wcześniejszego akcesu (w 1995 r.), który objął m.in. Finlandię i Szwecję (Norwegia odstąpiła od procesu ratyfikacji traktatu akcesyjnego). W dorobku naukowym profesora Joachima Osińskiego na szczególne podkreślenie zasługują w tym kontekście dwie kwestie:

- **po pierwsze** - wykorzystał on swoje wcześniejsze doświadczenia badawcze, dotyczące systemów politycznych i ustrojowych państw skandynawskich, do analizy dostosowań dokumentów konstytucyjnych Finlandii i Szwecji (oraz Norwegii) w procesie akcesji do Unii Europejskiej<sup>3</sup>;

---

<sup>2</sup> Por. na przykład: *Udział regionów w Polsce w krajowym procesie decyzyjnym w sprawach UE* (w:) *Medzinárodné Vzťahy 2002. Aktuálne problémy medzinárodných vzťahov*, red. Lipková a kol., Bratislava 2003, s. 194-201; *Powiat a procesy konsolidacji jednostek samorządu w państwach Unii Europejskiej* (w:) *Samorząd ponadgminny w Polsce. Tradycja, odrodzenie, doświadczenia*, red. B. Nawrot, J. Pokładecki, Poznań 2004, s. 67-77, czy *Pozycja Sejmu i regionów w krajowym procesie decyzyjnym w sprawach integracyjnych* (w:) *Przyszły Traktat Konstytucyjny. Zagadnienia prawno-polityczne, instytucjonalne i proces decyzyjny w UE*, red. J. Barcz, Warszawa 2004, s. 66-86.

<sup>3</sup> Przede wszystkim: *Konstytucyjne i polityczne uwarunkowania przystąpienia Norwegii do Unii Europejskiej* (w:) *Państwo - Demokracja - Samorząd*, red. T. Mołdawa, Warszawa 1999, s. 257-282; *Rola parlamentów narodowych w sprawach UE na przykładzie Austrii, Finlandii i Szwecji* (w:) *Rola parlamentów narodowych w perspektywie poszerzenia Unii Europejskiej oraz Konferencji*

- **po drugie** - stało się to punktem wyjścia do dalszych badań naukowych i aktywnego udziału w debacie naukowej i politycznej co do umocowania organów samorządu terytorialnego w sprawach UE (na co wskazano wyżej), a przede wszystkim co do konieczności umocnienia udziału parlamentu (Sejmu i Senatu) w sprawach UE<sup>4</sup>.

Profesor Joachim Osiński uczestniczył wówczas w projektach naukowych (m.in. Instytutu Spraw Publicznych i KBN), które miały istotny wpływ na przebieg debaty naukowej w tej dziedzinie oraz na debatę

---

*Międzyrządowej 2004*, red. J. Barcz, S. Puzyna, Warszawa 2002, s. 181-196; *Norwegia a Unia Europejska. Anatomia sprzeciwu* (w:) *Polska i jej sąsiedzi. Uwarunkowania gospodarcze, polityczne i kulturowe*, red. J. Osiński, Warszawa 2005, s. 177-194.

<sup>4</sup> Szereg znaczących publikacji - na przykład: *Parlamenty narodowe i ich wpływ na decyzje Unii Europejskiej* (w:) *Medzinárodné Vzťahy 2001. Ekonimická a politická integrácia v Európe*, red. Ľ. Lipková a kol., Bratislava 2002, s. 186-195; *Udział Sejmu w procesie decyzyjnym Unii Europejskiej - bariery i możliwości* (w:) *Polska w przededniu członkostwa w Unii Europejskiej. Nadzieje i obawy*, red. J. Osiński, Warszawa 2002, s. 169-180; *Konstytucja a mechanizm udziału Sejmu i Senatu w krajowym procesie decyzyjnym w sprawach Unii Europejskiej* (w:) *Czy zmieniać konstytucję? Ustrojowo-konstytucyjne aspekty przystąpienia Polski do Unii Europejskiej*, red. J. Barcz, Warszawa 2002, s. 107-116; *Pozycja Sejmu i regionów w krajowym procesie decyzyjnym w sprawach integracyjnych* (w:) *Polska w Unii Europejskiej. Rola parlamentu i regionów w krajowym procesie decyzyjnym w sprawach integracyjnych*, red. J. Barcz, A. Gajda, J. Zdeb, Opole 2003, s. 27-48; *Rola Sejmu i Senatu w procesie decyzyjnym w sprawach rozstrzyganych w instytucjach Unii Europejskiej* (w:) *Ustrojowe aspekty członkostwa Polski w Unii Europejskiej*, red. J. Barcz, Warszawa 2003, s. 57-73; *Umocnienie roli parlamentów narodowych w procesie decyzyjnym w sprawach integracyjnych. Raport aktualizacyjny* (w:) *Przyszły Traktat Konstytucyjny. Zagadnienia prawno-polityczne, instytucjonalne i proces decyzyjny w UE*, red. J. Barcz, Warszawa 2004, s. 57-65; *Pozycja Sejmu i regionów w krajowym procesie decyzyjnym w sprawach integracyjnych* (w:) *Przyszły Traktat Konstytucyjny. Zagadnienia prawno-polityczne, instytucjonalne i proces decyzyjny w UE*, red. J. Barcz, Warszawa 2004, s. 66-86; *Transformacja ustrojowa w Europie a struktura parlamentów. Nowoczesność czy anachronizm?* (w:) *Europa w gospodarce, polityce i kulturze światowej. Między dziedzictwem i przyszłością*, red. J. Osiński, Warszawa 2004, s. 281-295.

polityczną w skali ogólnopolskiej, a jego publikacje odegrały w tych debatach istotną rolę.

Kończąc te wprowadzenie, odnoszące się do wkładu prac naukowych profesora Osińskiego w debatę nad dostosowaniami ustrojowymi Polski do członkostwa w Unii Europejskiej, przypomnieć należy jego sceptyczne nastawienia do ustanowienia i roli Senatu. Opowiadał się za likwidacją tej izby parlamentu, nie bez racji wskazując, że zakładana rola Senatu jako dbającego o poziom legislacji krajowej nie znajduje żadnego uzasadnienia w praktyce. Ewentualne argumenty na rzecz utrzymania Senatu widział w wyposażeniu go w kompetencje, pozwalające dbać o interesy regionów, zwłaszcza w kontekście członkostwa w Unii Europejskiej. Okres sprawowania władzy przez PiS w latach 2015-2019, w którym Senat przekształcił się w bezwolną „maszynkę do głosowania”, potwierdzałyby ocenę profesora Osińskiego. Być może jednak zmiana sytuacji politycznej po wyborach w październiku 2019 r. wpłynie na ewolucję takiej oceny: w warunkach dominacji w Senacie sił opozycyjnych, gdy Sejm opanowany jest przez partię rządzącą, Senat przekształca się w istotny „regulator” równowagi politycznej, mający pewien wpływ na kulturę legislacji i rządzenia. Być może, warto taką izbę utrzymywać przez lata, by spełniła ona swoją rolę w incydentalnym ale ważnym momencie politycznym?

2. Wyżej nakreślony, jeden z głównych nurtów zainteresowań naukowych profesora Joachima Osińskiego, dał asumpt do wyboru tematu niniejszego artykułu. Dotyczy on procedury wystąpienia państwa z Unii Europejskiej. Problem ten do niedawna uznawany był za czysto teoretyczny i mający pewne znaczenie jedynie w debacie na legitymacją demokratyczną Unii. Rozpoczęty w 2016 r. *Brexit* nakazuje zmienić taką optykę, zwłaszcza zaś uwagę zwrócić należy na konstytucyjne „bezpieczniki”, które warunkują uruchomienie przez państwo członkowskie UE procedury wystąpienia. *Brexit* wykazuje bowiem, że procedura taka może być uruchomiona pochopnie, ani bez pogłębionej politycznej debaty wewnątrz krajowej, ani bez świadomości konsekwencji wystąpienia, ani - w końcu - bez jasności co do przyszłego kształtu stosunków państwa występującego z Unią Europejską. Negatywne



konsekwencje takiej decyzji sięgają nie tylko kondycji gospodarczej państwa występującego, ale przede wszystkim interesów jego obywateli i zakorzenionych w nim podmiotów gospodarczych. Rzutują również na wydolność polityczną, gospodarczą i spójność Unii Europejskiej oraz interesy jej (pozostałych) państw członkowskich.

Na mocy Traktatu z Lizbony wprowadzono do Traktatu o Unii Europejskiej odrębny artykuł (art. 50 TUE), ustanawiający ramy prawne procedury wystąpienia państwa członkowskiego UE z Unii. Procedura ta składa się z czterech zasadniczych elementów:

- każde państwo członkowskie może podjąć decyzję o wystąpieniu z Unii zgodnie ze swoimi wymogami konstytucyjnymi (ust. 1 art. 50 TUE), a decyzja taka notyfikowana jest Radzie Europejskiej (ust. 2 art. 50 TUE);
- warunki wystąpienia z Unii regulowane są w umowie międzynarodowej zawartej między państwem, które podjęło decyzję o wystąpieniu, a Unią Europejską (ust. 2 art. 50 TUE);
- umowa taka jest podstawą prawną wystąpienia państwa z Unii Europejskiej, a w przypadku „jej braku” w ciągu 2 lat od notyfikacji przez państwo decyzji o wystąpieniu, wystąpienie staje się skuteczne (ust. 3 art. 50 TUE), czyli w takim przypadku notyfikowana decyzja państwa skutkuje wystąpieniem;
- okres dwuletni może zostać przedłużony na mocy decyzji jednomyślnej Rady Europejskiej podjętej w porozumieniu z państwem członkowskim, które podjęło decyzję o wystąpieniu z Unii<sup>5</sup>.

---

<sup>5</sup> Szczegółowa analiza art. 50 TUE: J. Barcz, *Brexit: w sprawie interpretacji postanowień art. 50 Traktatu o Unii Europejskiej*, Europejski Przegląd Sądowy 2016, nr 12 (oraz podana tam literatura).

Ponieważ możliwość zgłoszenia chęci opuszczenia Unii Europejskiej przez jedno z państw członkowskich uważano powszechnie za mało realistyczne, postanowienia art. 50 TUE oraz stosowne postanowienia na szczeblu krajowym państw członkowskich UE, nie budziły większego zainteresowania. W Polsce odpowiednia procedura krajowa, nawiązująca do postanowień art. 50 TUE, regulowana jest w art. 22a ustawy o umowach międzynarodowych, wprowadzonym na podstawie art. 23 (punkt 5) uchwalonej 8 października 2010 r. ustawie o współpracy Rady Ministrów z Sejmem i Senatem w sprawach związanych z członkostwem Rzeczypospolitej Polskiej w Unii Europejskiej<sup>6</sup> (dalej: ustawa kooperacyjna 2010). Sprawą zajmowano się również podczas prac (w latach 2009-2011) nad nowelizacją Konstytucji RP, ale prace te nie zostały sfinalizowane<sup>7</sup>. Sam problem nie jest natomiast błahy, postanowienia art. 90 Konstytucji RP pomijają bowiem procedurę wypowiedzenia umowy międzynarodowej, na mocy której Polska powierzyła organizacji międzynarodowej kompetencje organów władzy państwowej w niektórych sprawach (w więc również procedurę zakończenia związania się przez Polskę Traktatami stanowiącymi podstawę UE, ustanawiającym członkostwo Polski w Unii Europejskiej).

3. W doktrynie powszechnie przyjmowano, że należałoby odwołać się w takim przypadku do koncepcji *contrarius actus*<sup>8</sup>, tj. zastosować procedurę przewidzianą w art. 90 Konstytucji RP w przypadku podejmowania w Polsce decyzji w sprawie przystąpienia do Unii Europejskiej. Przypomnijmy, że na mocy tego artykułu Prezydent RP może ratyfikować umowę międzynarodową, na mocy której powierza się organizacji międzynarodowej kompetencję organów władzy państwowej w niektórych sprawach, o ile zostanie do tego upoważniony ustawą, uchwaloną w obu izbach większością 2/3 głosów w obecności co najmniej połowy ustawowej liczby posłów względnie senatorów. Upoważnienie może być również

---

<sup>6</sup> Dz.U. Nr 213, poz. 1395.

<sup>7</sup> Zob. M. Irmiński, *Wystąpienie z Unii Europejskiej w świetle projektowanych zmian Konstytucji RP*, Forum Prawnicze 2011, nr 5.

<sup>8</sup> Zob. na przykład: J. Jaskiernia, *Projekt klauzuli integracyjnej do Konstytucji RP*, Państwo i Prawo 2011, nr 1, s. 16 (i podana tam w przypisie 41 literatura).

udzielone na mocy referendum ogólnokrajowego (o formie wyrażenia zgody decyduje Sejm), przy czym musi w takim referendum wziąć udział więcej niż połowa uprawnionych do głosowania.

W przypadku traktatu akcesyjnego do UE upoważnienie zostało wyrażone w drodze referendum ogólnokrajowego. Należałoby więc konsekwentnie zakładać, że również decyzja w sprawie wystąpienia z UE powinna być poprzedzona referendami ogólnokrajowymi, którego wynik powinien być wiążący (a nie konsultacyjny), tj. powinno w nim uczestniczyć więcej niż połowa uprawnionych do głosowania, oraz rozstrzygający, tj. więcej niż połowa biorących udział w referendum powinna wypowiedzieć się za wystąpieniem z UE.

Ten powszechny pogląd nie znalazł jednak odzwierciedlenia w art. 22 ust. 2 pierwotnego tekstu ustawy z 14 kwietnia 2000 r. o umowach międzynarodowych<sup>9</sup>, w którym stwierdzono: „Przedłożenie Prezydentowi Rzeczypospolitej Polskiej do wypowiedzenia umowy międzynarodowej ratyfikowanej za zgodą, o której mowa w art. 89 ust. 1 i art. 90 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej, jest dokonywane po uzyskaniu zgody wyrażonej w ustawie”. Pierwotny tekst ustawy przewidywał więc, że również w przypadku wypowiedzenia umowy objętej art. 90 Konstytucji RP wystarczające jest upoważnienie wyrażone w ustawie zwykłej (a nie ustawy uchwalonej w trybie określonym w tym artykule względnie w referendum ogólnokrajowym). Ówczesne podejście można tłumaczyć tym, że Polska nie była wówczas członkiem Unii Europejskiej, negocjacje akcesyjne znajdowały się natomiast w finalnym etapie, myślano więc przede wszystkim o uzyskaniu członkostwa i koniecznych w związku z tym dostosowaniach ustrojowych, a nie o występowaniu z Unii. Na uwadze należy mieć również to, że klauzula o „dobrowolnym wystąpieniu” z UE pojawiła się dopiero podczas negocjacji nad Traktatem konstytucyjnym (a więc kilka lat później)<sup>10</sup>.

---

<sup>9</sup> Dz.U. Nr 39, poz 442 i 443.

<sup>10</sup> Zob. J. Barcz, *Przewodnik po Traktacie konstytucyjnym*, Warszawa 2005.

4. Jak wspomniano, klauzulę dotyczącą wystąpienie z UE wprowadzono dopiero na mocy Traktatu z Lizbony (art. 50 TUE). Niemniej regulacji zawartej w pierwotnych postanowieniach ustawy o umowach międzynarodowych nie zmieniła ustawa kooperacyjna 2010, która co prawda wprowadziła do tej ustawy nowy art. 22a, odnoszący się do procedury wystąpienia z Unii Europejskiej, niemniej pozostawiła również wspomniany wyżej ust. 2 art. 22 ustawy o umowach międzynarodowych, uzupełniając treść tego ustępu jedynie stwierdzeniem - „z zastrzeżeniem art. 22a”. Nie zmienia to jednak istoty regulacji zawartej w ust. 2 art. 22 ustawy o umowach międzynarodowych.

Dodany na mocy ustawy kooperacyjnej 2010 do ustawy o umowach międzynarodowych nowy art. 22a ma następujące brzmienie:

„Art. 22a.

1. Do wystąpienia z Unii Europejskiej stosuje się odpowiednio przepisy art. 14 i art. 15 ust. 1 i 2.

2. Przedłożenie Prezydentowi Rzeczypospolitej Polskiej projektu decyzji o wystąpieniu z Unii Europejskiej jest dokonywane po uzyskaniu zgody wyrażonej w ustawie.

3. Decyzję o wystąpieniu z Unii Europejskiej ogłasza się w Dzienniku Ustaw.

4. Prezes Rady Ministrów notyfikuje Radzie Europejskiej decyzję o wystąpieniu z Unii Europejskiej.

5. Zgodę na przedłużenie okresu, o którym mowa w art. 50 ust. 3 Traktatu o Unii Europejskiej, wyraża Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej, na wniosek Rady Ministrów.

6. Przedłożenie Prezydentowi Rzeczypospolitej Polskiej wniosku dotyczącego przedłużenia okresu, o którym mowa w art. 50 ust. 3 Traktatu o Unii Europejskiej, jest dokonywane po uzyskaniu zgody wyrażonej w ustawie.”.

5. Jak więc uregulowana jest procedura ewentualnego wystąpienia Polski z Unii Europejskiej w świetle powyższych przepisów ustawy o umowach międzynarodowych? Oceniając obecnie tę procedurę, należy

brak pod uwagę doświadczenia związane z *Brexitem*, z których wynika, iż - co prawda - zasadnicze znaczenie ma procedura podjęcia przez państwo członkowskie decyzji w sprawie wystąpienia, niemniej istotne znaczenie mają również procedury podjęcia decyzji w sprawie wystąpienia o przedłużenie terminu dwuletniego, biegnącego od chwili notyfikowania decyzji w sprawie wystąpienia oraz procedura związania się przez państwo występujące określoną w art. 50 TUE umową w sprawie wystąpienia.

Poddamy wpierw analizie sprawę zasadniczą, procedurę podjęcia przez państwo członkowskie decyzji w sprawie wystąpienia, która jest pierwszym etapem procedury wystąpienia z Unii Europejskiej, a jej podjęcie - stosownie do ust. 1 art. 50 TUE - ma przebiegać zgodnie „z wymogami konstytucyjnymi” tego państwa i jest jego decyzją samodzielną. Notyfikowanie takiej decyzji Radzie Europejskiej wszczyna formalną procedurę wystąpienia z Unii (ust. 2 art. 50 TUE). Na uwadze należy mieć również, że w przypadku niewynegocjowania umowy w sprawie wystąpienia, notyfikowana decyzja państwa staje się skuteczna po upływie dwóch lat od daty notyfikacji (o ile okresu takiego nie przedłużono). W takim wypadku podstawą prawną wystąpienia jest właśnie decyzja zainteresowanego państwa (ust. 3 art. 50 TUE).

Z postanowień art. 22a ustawy o umowach międzynarodowych w powiązaniu z odpowiednim zastosowaniem postanowień jej artykułów 14 i 15 (por. ust. 1 art. 22a) wynika następujący przebieg tego pierwszego etapu:

- stosowny wniosek w sprawie decyzji o wystąpieniu z UE składa Radzie Ministrów właściwy minister po uzgodnieniu z pozostałymi zainteresowanymi ministrami; nie ulega wątpliwości, że ministrem tym byłby Minister Spraw Zagranicznych (on też był właściwym ministrem w przypadku traktatu akcesyjnego) (ust. 1 art. 14 ustawy); ze względu na zakres przedmiotowy członkostwa w UE uzgodnienia będą musiały być podjęte te wszystkimi resortami;

- następnie, w sprawie wniosku Rada Ministrów podejmuje uchwałę (ust. 1 art. 15 ustawy); uchwała taka będzie obejmować przedłożenie projektu decyzji w sprawie wystąpienia z UE Prezydentowi RP, po uprzednim uzyskaniu zgody wyrażonej w ustawie (ust. 2 art. 22a ustawy); stąd w pierw projekt decyzji zostanie przesłany przez Prezesa Rady Ministrów do Marszałka Sejmu;
- projekt decyzji w sprawie wystąpienie z UE wraz z uzasadnieniem oraz z ustawą wyrażającą zgodę na taką decyzję przedkładany jest następnie przez właściwego ministra (Ministra Spraw Zagranicznych) Prezydentowi RP (ust. 2 art. 22a w powiązaniu z ust. 2 art. 15 ustawy);
- decyzję w sprawie wystąpienia Polski z UE podejmuje Prezydent RP (ust. 2 art. 22a ustawy), a zostaje ona notyfikowana Radzie Europejskiej przez Prezesa Rady Ministrów (ust. 4 art. 22a ustawy).

Sam przebieg procedury tego pierwszego etapu nie budzi w zasadzie zastrzeżeń. Istotą problemu pozostaje natomiast to, że legitymacja demokratyczna podjęcia decyzji w sprawie wystąpienia Polski u UE ogranicza się do uchwalenia ustawy zwykłej. Tego rodzaju rozwiązanie (wyrażenie zgody na decyzję jedynie w formie ustawy zwykłej) należy ocenić jednoznacznie negatywnie. Można mieć również uzasadnione wątpliwości, czy zastosowane rozwiązania są zgodne z Konstytucją RP.

Podjęcie decyzji w państwie członkowskim w sprawie wystąpienia z UE wymaga szczególnej pieczołowitości, dogłębnej debaty społecznej oraz uzyskania jasności co do kształtu przyszłych stosunków z UE (po wystąpieniu). Wydaje się, że ustawodawca nie wziął również pod uwagę istotnej okoliczności, iż w przypadku braku umowy w sprawie wystąpienia właśnie notyfikowana decyzja państwa staje się podstawą prawną jego wystąpienia z Unii Europejskiej.

Wszystkie te okoliczności jednoznacznie uzasadniają zastosowanie w takim przypadku - jak to jest powszechnie postulowane w doktrynie -

wymogów określonych w art. 90 Konstytucji RP. Uwzględnił to projekt nowelizacji Konstytucji RP opracowany na początku 2010 r. przez grupę ekspertów powołanych przez ówczesnego Marszałka Sejmu, B. Komorowskiego (tzw. projekt akademicki)<sup>11</sup>, następnie nawiązujący do niego projekt (nowo-wybranego) Prezydenta RP, B. Komorowskiego oraz projekt Komisji Nadzwyczajnej przyjęty w połowie 2011 r. projekt sejmowej Komisji Nadzwyczajnej<sup>12</sup>.

6. Drugi istotny element formalnej procedury wystąpienia państwa członkowskiego z Unii Europejskiej obejmuje zawarcie między takim państwem a Unią Europejską umowy międzynarodowej w sprawie wystąpienia (ustępy 2 i 3 art. 50 TUE). Wejście takiej umowy w życie jest równoznaczne z wystąpieniem państwa z UE (względnie umowa może wskazać konkretny dzień wystąpienia), a Traktaty stanowiące podstawę UE przestają z dniem wystąpienia wiązać państwo występujące. Stronami takiej umowy są Unia Europejska (która negocjuje i wiąże się umową stosownie do postanowień art. 218 TFUE z pewnymi modyfikacjami określonymi w ust. 2 art. 50 TUE) oraz państwo występujące.

Według zachowanego art. 22 ustawy o umowach międzynarodowych (ust. 2 w powiązaniu z ust. 1, który odsyła do artykułów 14 i 15 ustępy 1 i 2 ustawy) procedura wiązania się przez Polskę taką umową w sprawie wystąpienia z UE byłaby analogiczna do procedury podejmowania decyzji w sprawie wystąpienia z UE. Prezydent RP mógłby ratyfikować taką umowę również po otrzymaniu upoważnienia jedynie w drodze ustawy zwykłej. Czyli i w tym przypadku legitymacja demokratyczna jest słaba, a w każdym razie nie uwzględnia wymogów art. 90 Konstytucji RP.

Trudno pozbyć się wrażenia, że podczas prac nad ustawą koordynacyjną 2010 ustawodawca podszedł bez głębszej refleksji również do tej kwestii, pozostawił bowiem - jak wspomniano - w ustawie o umowach

---

<sup>11</sup> Zob. *Zmiany w Konstytucji RP dotyczące członkostwa Polski w Unii Europejskiej. Dokument z prac zespołu naukowego powołanego przez Marszałka Sejmu*, Warszawa 2010.

<sup>12</sup> Sejm RP, VI kadencja, Druk nr 4450 z 14 lipca 2011 r.

międzynarodowych bez zmiany ust. 2 art. 22, który wymaga dla upoważnienia Prezydenta RP do dokonania ratyfikacji takiej umowy jedynie ustawy zwykłej. Nie było też jasności w podejściu do niej w dalszych pracach. O ile odesłanie do wymogów art. 90 Konstytucji RP znalazło się w tym kontekście we wspomnianym tzw. projekcie akademickim oraz w projekcie Prezydenta RP, B. Komorowskiego, to projekt sejmowej Komisji Nadzwyczajnej pomijał tę sprawę milczeniem, tj. pozostawiał nietkniętą regulację zawartą w ust. 2 art. 22 ustawy o umowach międzynarodowych.

Obecnie należy uwzględnić doświadczenia związane z *Brexitem*, a zwłaszcza treść wynegocjowanej między UE a Zjednoczonym Królestwem umowy w sprawie wystąpienia<sup>13</sup>. Niezależnie od tego czy wejdzie ona w życie, czy nie (i nastąpi tzw. dziki *Brexit*) będzie ona ważnym punktem odniesienia w przypadku negocjowania tego rodzaju umowy w przyszłości.

Nie ulega wątpliwości, że umowa taka wymagała by w Polsce wyrażenia zgody na ratyfikację przez Prezydenta RP w drodze ustawy (zwykłej). Spełnia bowiem w zasadzie wszystkie kryteria, wymienione w ust. 1 art. 89 Konstytucji RP (ze względu na zakres WPZiB, zwłaszcza WPBiO dotyczy „pokoju, sojuszy, układów politycznych lub układów wojskowych”, odnosi się do praw i wolności obywatelskich, członkostwa w organizacjach międzynarodowych, znacznych obciążeń finansowych i w końcu „spraw regulowanych w ustawie lub w których Konstytucja wymaga ustawy”).

Rozważenia natomiast wymaga, czy w przypadku wyrażenia zgody na ratyfikowanie takiej ustawy konieczne byłoby sięgnięcie do wymogów określonych w art. 90 Konstytucji RP. Istotne argumenty przemawiają za takim rozwiązaniem. Chodzi zwłaszcza o to, że w umowie w sprawie wystąpienia regulowany jest tzw. okres przejściowy, na mocy którego przez pewien czas (w umowie ze Zjednoczonym Królestwem mowa była o dwóch latach), państwo - mimo formalnego wystąpienia - nadal pozostaje

---

<sup>13</sup> Umowa o wystąpieniu Zjednoczonego Królestwa Wielkiej Brytanii i Irlandii Północnej z Unii Europejskiej i Europejskiej Wspólnoty Energii Atomowej. Dz. Urz. UE 2019 C 66 I/1.



w reżimie unijnym. Umowa taka ma więc istotne znaczenie w kontekście przekazania niektórych kompetencji organów władzy państwowe na organizację międzynarodową.

7. Trzeci istotny element procedury wystąpienia państwa z Unii Europejskiej dotyczy przedłużenia 2-letniego okresu, które biegnie od chwili formalnej notyfikacji decyzji w sprawie wystąpienia i po upływie którego - w przypadku braku umowy zawartej na podstawie art. 50 ust. 2 TUE - wystąpienie staje się skuteczne.

Decyzje w sprawie przedłużenia tego okresu podejmuje jednomyślnie Rada Europejska (bez udziału państwa występującego) „w porozumieniu” z państwem występującym (ust. 3 art. 50 TUE). Państwo takie musiałoby więc w przypadku negocjacji w sprawie przedłużenia terminu zająć jasne stanowisko: doświadczenia *Brexitu* wskazują, że właśnie ono występuje z wnioskiem o przedłużenie terminu, choć wniosek ze strony Rady Europejskiej byłby również dopuszczalny. Niezależnie jednak od tego, państwo występujące musiałoby zająć jednoznaczne stanowisko w sprawie przedłużenia, w tym drugim przypadku musiałoby się zgodzić na przedłużenie.

Konsekwencje stanowiska w sprawie przedłużenia okresu 2-letniego są bardzo poważne: brak wniosku względnie wyrażenia zgody na przedłużenie okresu i na kontynuowanie negocjacji nad umową w sprawie wystąpienia oznaczałoby, że wraz z upływem dwóch lat od dnia notyfikacji decyzja państwa w sprawie wystąpienia staje się skuteczna.

W Polsce - w świetle postanowień ustawy o umowach międzynarodowych - procedura ustalenia stanowiska w sprawie przedłużenia (lub nie) okresu 2-letniego przebiegałaby analogicznie jak w przypadku podjęcia decyzji w sprawie wystąpienia z UE. Regulują to ustępy 5 i 6 ustawy o umowach międzynarodowych. Ostateczną decyzję w tej sprawie podejmuje Prezydent RP: ust. 5 art. 22 ustawy o umowach międzynarodowych dość niezręcznie mówi jedynie o „wyrażeniu zgody” przez Prezydenta RP na przedłużenie okresu; nie ulega jednak wątpliwości, że

obejmuje to również „niewyrażenie zgody” - stanowisko Prezydenta RP ze względu na powagę konsekwencji decyzji w tej sprawie powinno być wyraźnie i jednoznaczne. Na zajęcie stanowiska Prezydent RP musi mieć „zgoda wyrażoną w ustawie” (ust. 6 art. 22a ustawy), przy czym wystarczająca jest - podobnie jak w poprzednich wypadkach - ustawa zwykła.

Należy rozważyć, czy wyżej zamieszczona krytyka ograniczenia zgody (do ustawy zwykłej) na decyzje Prezydenta RP na podjęcie decyzji w sprawie wystąpienia Polski z UE a następnie na ratyfikowanie umowy w sprawie wystąpienia powinna odnosić się także do tego przypadku. Można byłoby również brać pod uwagę stanowisko, że decyzja proceduralna (w sprawie przedłużenia okresu negocjacji), nawet w tak ważnej sprawie, mogłaby zostać podjęta z powodzeniem bez upoważnienia ustawowego. Wiele przemawiałoby za tym, gdyby przedmiotem decyzji było jedynie przedłużenie okresu negocjacji. Jak jednak wspomniano wyżej, tak nie musi być: decyzja taka może również wywierać znacznie dalej idące konsekwencje, bowiem odmowa zgody na przedłużenie negocjacji będzie oznaczać wystąpienie państwa z Unii Europejskiej wraz z upływem okresu 2-letniego od dnia notyfikacji w sytuacji, w której relacje umowne między Unią a państwem występujących pozostają nieuregulowane (tzw. dzikie wystąpienie).

Skala negatywnych następstw takiej sytuacji - finansowych, gospodarczych i politycznych byłyby trudna do oszacowania. Z tego względu decyzja Prezydenta RP odmawiająca przedłużenia okresu dwuletniego powinna mieć solidną legitymację demokratyczną, której ustawa zwykła nie gwarantuje.

8. Można się oczywiście zastanawiać, czy postulowanie tak rygorystycznych wymogów na zasadniczych etapach procedury występowania z Unii Europejskiej, tj. podejmowania decyzji w sprawie wystąpienia, ratyfikowania umowy międzynarodowej w sprawie wystąpienia i podejmowania decyzji w sprawie przedłużenia okresu 2-letniego, nie jest przesadą. Jeśli jednak przyjmiemy założenie, iż decyzja o tak istotnych

następstwa ustrojowych, gospodarczych i politycznych jak wystąpienie z Unii Europejskiej nie powinna być podejmowana pochopnie i powinna mieć solidną legitymację demokratyczną, to zarzut taki należy odrzucić. Tym bardziej, że - jak wspomniano - co prawda podstawą prawną wystąpienia jest na podstawie art. 50 TUE co do zasady umowa międzynarodowa sprawie wystąpienia, nie można jednak wykluczyć, że może nią stać się również decyzja państwa w sprawie wystąpienia. Kolejne „przesilenia” i przedłużenia 2-letniego terminu w przypadku *Brexitu* oraz realne groźby wystąpienia Zjednoczonego Królestwa z UE bez umowy (*no-deal Brexit*) dowodzą, że nie jest to scenariusz niemożliwy.

Sprawa nabiera jeszcze większej ostrości, jeśli ocenimy ją uwzględniając sytuację polityczną po przejściu przez PiS władzy w Polsce w 2015 r. W „ręku” PiS znalazł się Sejm, rząd, Senat i Prezydent RP. Ta nieprzyjazna Unii Europejskiej partia byłaby więc w stanie bez żadnego problemu przeprowadzić decyzję w sprawie wystąpienia Polski z Unii Europejskiej i uruchomić procedurę art. 50 TUE. Zważywszy na wprowadzone przez tą partię „standardy legislacyjne” decyzję byłaby w stanie „przeprowadzić w ciągu jednej nocy”. Powyższą sytuacją w niewielkim stopniu zmieniają wyniki wyborów w październiku 2019 r. „Przejęcie” Senatu przez partie opozycyjne oznacza bowiem jedynie możliwość blokowania uchwalenia ustawy upoważniającej Prezydenta RP do podjęcia decyzji w sprawie wystąpienie z UE przez 30 dni (PiS zachował w Sejmie większość umożliwiającą przyjęcie ustawy mimo negatywnego stanowiska Senatu). Barierą nie jest również ubezwłasnowolniony polityczne Trybunał Konstytucyjny. Jak wspomniano, obecnie obowiązujące rozwiązania ustawowe mogą wzbudzać uzasadnione obawy co do zgodności z konstytucją. Można jednak z dużym prawdopodobieństwem zakładać, że skierowanie takiej sprawy do Trybunału Konstytucyjnego „skończyłoby się” albo przeciąganiem rozstrzygnięcia w nieskończoność, albo wyrokiem zgodnym z oczekiwaniami formacji rządzącej.

Zasadniczą barierą, hamującą PiS w rozważaniu decyzji na rzecz *Polexitu* jest kunktatorstwo polityczne. Społeczeństwo Polskie należy do najbardziej euro-entuzjastycznie nastawionych wśród państw członkow-

skich UE – bez mała 90% pozytywnie ocenia członkostwo w Unii, choć można podnosić, że wsparcie to jest stosunkowo labilne. Co ciekawe, wsparcie dla członkostwa wzrosło w okresie rządów PiS, mimo trwałej, zohydzającej Unię kampanii politycznej<sup>14</sup>. Było więc symptomatyczne, że przed wyborami do Parlamentu Europejskiego w maju 2019 r. oraz w kampanii wyborczej przed wyborami krajowym w październiku 2019 r. PiS zmieniło „narrację” polityczną w sprawie UE, odcinając się zdecydowanie od zakusów na *Polexit* oraz siląc się na podkreślane pro-unijnego nastawienia („Polska sercem Europy”).

Pomogło to tylko w niewielkim stopniu, bowiem nowy układ sił w Parlamencie Europejskim zmienił się co prawda (tradycyjny liderzy - chadecy i socjaldemokraci - utracili większość), niemniej na rzecz umocnienia ugrupowań pro-europejskich. Ugrupowania euro-sceptyczne i anty-unijne nie uzyskały oczekiwanego wzmocnienia, a europosłowie PiS zajęli miejsca na „oślej ławce”, niewiele mając w Parlamencie Europejskim do powiedzenia i marginalizowanie ze względu na niepraworządne działania w Polsce partii, którą reprezentują<sup>15</sup>.

Tak więc oddziaływanie nastawienia społecznego, silnie pro-unijnego jest ważne. W przeszłości podobna sytuacja wystąpiła w 2006 r., kiedy konieczna była zmiana Konstytucji (art. 55), aby zapewnić prawidłową transpozycję w prawie krajowym decyzji ramowej w sprawie ENA. Mimo niełatwej wówczas sytuacji wewnętrzzpolitycznej, partie polityczne (w tym PiS) uzgodniły konieczną nowelizację konstytucji<sup>16</sup>. Tło było jednoznaczne: prawidłowa transpozycja decyzji ramowej w sprawie ENA były warunkiem włączenia Polski do strefy Schengen. Partia polityczna, na którą spadłoby odium blokowania wejścia Polski do strefy Schengen i tym samym

---

<sup>14</sup> Zob. prace opublikowane w: *15 lat Polski w Unii Europejskiej*. Raport pod redakcją Anny Radwan-Röhrenscheff, Instytut In.Europa, Warszawa 2019.

<sup>15</sup> Zob. L. Kolarska-Bobińska, *Polacy po wyborach 13 października 2019 r. (w:) Priorytety nowej Komisji Europejskiej a interesy Polski. Oceny i wnioski Team Europe*, Warszawa 2019, s. 29 i nast.

<sup>16</sup> Zob. *Europejskie prawo karne*. Pod red. A. Grzelak, M. Królikowskiego i A. Sakowicza, Warszawa 2012, s. 411 i nast.

uniemożliwienia obywatelom polskim swobodnego podróżowania po terytorium UE, zostałyby przez wyborców zmiecione ze sceny politycznej.

Niemniej należy brać pod uwagę możliwość ewolucji w nastawieniu społecznym do procesu integracji. Zważmy, że w przeciągu kilku lat, w następstwie niefrasobliwej argumentacji rządzącej do 2015 r. koalicji (mamy własną walutę a nie euro, jesteśmy „zieloną wyspą” i dzięki temu udało nam się przejść bezboleśnie przez kryzys finansowy), a następnie straszenia przez PiS kłamliwymi konsekwencjami przyjęcia euro, wsparcie dla przystąpienia do strefy euro spadło z początkowych ok. 70% do około 30%.

Stąd też ustanowienie procedury podejmowania decyzji w sprawie wystąpienia z UE w formule takiej samej, jak przewidziana w art. 90 Konstytucji RP w przypadku podejmowania w Polsce decyzji w sprawie przystąpienia do Unii Europejskiej jest ważnym zadaniem. Przy czym sama nowelizacja ustawy o umowach międzynarodowych względnie ustawy koordynacyjnej nie będzie wystarczająca. Układ polityczny w Sejmie, który byłby w stanie doprowadzić do uchwalenia ustawy upoważniającej Prezydenta RP do podjęcia decyzji w sprawie wystąpienia państwa z UE, nie będzie się wahał, aby - w razie potrzeby - uprzednio zmienić ustawę koordynacyjną lub ustawę o umowach międzynarodowych. Niezbędne jest wprowadzenie stosownych gwarancji do Konstytucji RP. Jeżeli w parlamencie pojawiłaby się konstytucyjna większość o nastawieniu pro-unijnym, jednym z jej pierwszych zadań powinno stać się wprowadzenie do Konstytucji tego rodzaju gwarancji.

8. Wprowadzone i potwierdzone ustawą kooperacyjną postanowienia (ustawy o umowach międzynarodowych) dotyczące ewentualnego wystąpienia Polski z Unii Europejskiej są bardzo niefrasobliwe. Dotyczy to wymogu bardzo słabej legitymacji demokratycznej - ustawy zwykłej, a więc większości w parlamencie, którą zwykle dysponuje partia (koalicja) sprawująca rządy - umożliwiającej wszczęcie i finalizację procedury wystąpienia. Szczególnie niebezpieczne są takie regulacje w przypadku, gdy w jednym ręku pozostaje sprawowanie rządów i funkcja Prezydenta

RP: wówczas los realizacji decyzji w sprawie wyprowadzenia Polski z Unii Europejskiej spoczywać będzie w ręku jednej opcji politycznej, bez oglądania się na opozycję polityczną, czy opinię znaczącej części społeczeństwa.

Możliwość powstania w parlamencie większości konstytucyjnej, która będzie w stanie przeprowadzić pro-unijne zmiany, ulepszające (a nie pogarszające), obecnie obowiązujące postanowienia Konstytucji RP z 1997 r. wydaje się być perspektywą dalekiej przyszłości. Gdyby jednak nastąpiła, jednym z pierwszych zadań powinno być sprecyzowanie na szczeblu konstytucyjnym rozwiązań, które gwarantowałyby mocną legitymacją demokratyczną w przypadku, gdyby jakieś siły polityczne dążyły do wyprowadzenia Polski z Unii Europejskiej. Okres sprawowania rządów przez PiS, gdy nad Polską krążyło (krąży) widmo *Polexitu*, powinno być ważnym ostrzeżeniem.

# Stan obecny reformy ustrojowej strefy euro: na ścieżkach "pragmatycznej" i "wspólnej"

(w:) Współczesna gospodarka  
w sieci międzynarodowych powiązań.  
Red. naukowa M. Grącik-Zajączkowski, J. Stryjek,  
Warszawa 2020 (strony 69-86).

## 1. Wprowadzenie

Po otrząśnięciu się przez państwa strefy euro z szoku wywołanego kryzysem finansowym i ustabilizowaniu sytuacji w strefie euro Komisja Europejska już na przełomie lat 2012/2013 sformułowała spójny i strategiczny program reformy Unii Gospodarczej i Walutowej (dalej: UGW), nakierowany na ustanowienie „rzeczywistej” UGW<sup>1</sup>. Został on sprecyzowany w przedłożonym 21 czerwca 2015 r. Raporcie pięciu przewodniczących „Dokończenie budowy europejskiej Unii Gospodarczej i Walutowej”<sup>2</sup>, w którym określono konkretne działania w poszczególnych etapach tworzenia „rzeczywistej” UGW, a przede wszystkim zakres czasowy tego procesu - „najpóźniej do 2025 r.”. Efektem końcowym reformy miałyby być ustanowienie, na podstawie UGW, „unii politycznej” państw strefy euro. Plan ten jest stosunkowo konsekwentnie realizowany mimo

---

<sup>1</sup> Komisja Europejska, Plan działania na rzecz pogłębionej i rzeczywistej unii gospodarczej i walutowej (UGW): początek europejskiej debaty, Komunikat prasowy, IP/12/1272, Bruksela, 28 listopada 2012 r.; Komunikat Komisji, Plan działania na rzecz pogłębionej i rzeczywistej Unii Gospodarczej i Walutowej. Otwarcie debaty europejskiej, COM(2012) 777 final/2. Corrigendum, Bruksela, 30 listopada 2012 r.

<sup>2</sup> Raport pięciu przewodniczących - przewodniczącego Komisji Jean-Claude’a Junckera, przewodniczącego Szczytu Strefy Euro Donalda Tuska, przewodniczącego Eurogrupy Jeroen Dijsselbloema, przewodniczącego Parlamentu Europejskiego Martina Schulza oraz prezesa Europejskiego Banku Centralnego Mario Draghi - przedstawiony 21 czerwca 2015 r.

niesprzyjających okoliczności (kryzys związany z napływem migrantów, uruchomienie Brexitu, turbulencje w relacjach euroatlantyckich po wyborze Donalda Trumpa na prezydenta Stanów Zjednoczonych, problem niepraworządności w Polsce i na Węgrzech). Biała Księga<sup>3</sup>, przedłożona 1 marca 2017 r. przez Komisję Europejską, w tej sytuacji miała się przyczynić do określenia nowych priorytetów i procedur ich osiągnięcia. Doprecyzował je, opublikowany przez Komisję Europejską 31 maja 2017 r., Dokument otwierający debatę w sprawie pogłębienia Unii Gospodarczej i Walutowej<sup>4</sup>.

Dokument ten zapoczątkował istotną zmianę podejścia do realizacji planu ustanowienia „rzeczywistej” UGW. Zmiana wychodziła naprzeciw obawom fragmentacji ustrojowej UE w następstwie reformy (autonomizacji) strefy euro: zaczęto więc rozważać „wspólną ścieżkę” dopełnienia tej reformy, niewykluczającej żadnego z państw członkowskich. Następstwem tego (oraz istotnych rozbieżności między państwami strefy euro, zwłaszcza między Niemcami i Francją, w sprawach ważnych elementów planu) było „spłaszczenie” zakresu i głębokości zamierzonych reform, co zaczęto opisywać terminem ścieżki pragmatycznej. „Ścieżka” ta doprowadziła do sfinalizowania w końcu 2019 r. projektów o zasadniczym znaczeniu dla realizacji reformy strefy euro. O wiele gorzej jest natomiast ze „wspólną ścieżką”, bowiem niepraworządność w Polsce i na Węgrzech może pokrzyżować najważniejsze założenie takiego podejścia: euro stanie się walutą wszystkich państw członkowskich, a tym samym problem „UE wielu prędkości” zniknie.

Niniejszy rozdział został ukończony pod koniec 2019 r., nie odnosi się więc do następstw pandemii koronawirusa. Niemniej, w przekonaniu autora, pod wpływem tych skutków Unia Europejska będzie musiała

---

<sup>3</sup>Biała Księga w sprawie przyszłości Europy. Refleksje i scenariusze dotyczące przyszłości UE-27 do 2025 r., Komisja Europejska, COM(2017)2015, Bruksela, 1 marca 2017 r.

<sup>4</sup>Dokument otwierający debatę w sprawie pogłębienia Unii Gospodarczej i Walutowej, Komisja Europejska, COM(2017) 291, Bruksela, 31 maja 2017 r.



radykałnie umocnić efektywność zarządzania w celu realizacji ambitnych programów pomocowych oraz zmodyfikowanych priorytetów działalności. Oznaczać to będzie zwłaszcza przyśpieszenie planowanych reform strefy euro, która w jeszcze większym stopniu będzie oddziaływać na reformę ustrojową całej Unii Europejskiej, oraz pogłębianie się marginalizacji w UE państw nieprzestrzegających praworządności.

## 2. Program „wspólnej ścieżki”

Program „wspólnej ścieżki” został zasygnalizowany przez ówczesnego przewodniczącego Komisji Europejskiej, Jean-Claude’a Junckera, w „Orędziu o stanie UE”, wygłoszonym w Parlamencie Europejskim 13 września 2017 r.<sup>5</sup> (program jest znany również jako „oferta Junckera”)<sup>6</sup>. Głównymi założeniami tej „oferty” są propozycja odejścia od praktyki *opt-out* (zróznicowanej integracji) na rzecz „wspólnej ścieżki”<sup>7</sup> oraz dążenie do „odnowy w gronie 27 państw członkowskich”<sup>8</sup> (przypomnijmy, że 29 marca 2017 r. formalnie została uruchomiona procedura Brexitu). Jean-Claude Juncker podkreślił, że gdyby wszystkie państwa członkowskie znalazły się w strefie euro, problem „wielu prędkości” (zróznicowanej integracji) straciłby na znaczeniu, i stwierdził: „Jeżeli chcemy, aby euro jednoczyło, a nie dzieliło nasz kontynent, powinno ono być czymś więcej niż walutą wybranej grupy państw. Dążymy do tego, by cała Unia Europejska posługiwała się euro jako swoją walutą”<sup>9</sup>.

---

<sup>5</sup> *President Jean-Claude Juncker’s State of the Union Address 2017*, European Commission, Brussels, 13th September 2017 [Orędzie o stanie Unii 2017 r. przewodniczącego Komisji Europejskiej Jean-Claude’a Junckera, Bruksela, 13 września 2017 r.].

<sup>6</sup> Zob. M. Prawda, *Krajobraz po szoku*, w: *Polska w Unii Europejskiej. Nowe wyzwania*, red. J. Barcz, S. Domaradzki, M. Szewczyk, E. Szklarczyk-Amati, Komisja Europejska, Przedstawicielstwo w Polsce, Warszawa 2018, s. 15.

<sup>7</sup> M. Prawda, *Krajobraz po szoku*, *op.cit.*, s. 15-16.

<sup>8</sup> Szerzej: P. Świeboda, *Jedność w różnorodności – agenda Unii Europejskiej na lata 2017–2019*, w: *Polska w Unii Europejskiej. Nowe wyzwania*, red. J. Barcz, S. Domaradzki, M. Szewczyk, E. Szklarczyk-Amati, Komisja Europejska, Przedstawicielstwo w Polsce, Warszawa 2018, s. 22 i nast.

<sup>9</sup> *President Jean-Claude Juncker’s State of the Union Address 2017*, *op.cit.*

Kolejnym etapem, mieszczącym się w powyższych założeniach, był ambitny i dobrze przemyślany od strony proceduralnej pakiet propozycji przedstawionych przez Komisję Europejską w dniu 6 grudnia 2017 r.<sup>10</sup>. Obejmował on cztery zasadnicze elementy, dotyczące:

- 1) ustanowienia Europejskiego Funduszu Walutowego;
- 2) włączenia treści Traktatu o stabilności, koordynacji i zarządzaniu w UGW do prawa UE;
- 3) nowych instrumentów budżetowych na rzecz stabilności strefy euro;
- 4) ustanowienia Europejskiego Ministra Gospodarki i Finansów.

**Ustanowienie Europejskiego Funduszu Walutowego** (*European Monetary Fund* - EMF) miałoby nastąpić na podstawie działającego (na podstawie odrębnej umowy państw strefy euro jako samodzielnej organizacji) Europejskiego Mechanizmu Stabilności<sup>11</sup>. Koncepcja ta zakładała więc włączenie EMS do prawa UE (podstawą ustanowienia EMF - unijne rozporządzenie), co byłoby bardzo ważne dla zachowania spójności ustrojowej Unii Europejskiej i wychodziłoby naprzeciw „ofercie Junckera”. W dalszych jednak pracach zrezygnowano z tej koncepcji na rzecz (jedynie) rewizji Traktatu ustanawiającego EMS. Niemniej zasadniczym elementem tej reformy (uzgodnionej w końcu 2019 r.) jest włączenie do EMS wspólnego mechanizmu ochronnego (*common backstop*), mającego zasadnicze znaczenie dla dopełnienia II filaru unii bankowej<sup>12</sup>.

---

<sup>10</sup> Komisja Europejska, Komunikat prasowy. Komunikat w sprawie dalszych działań na rzecz dokończenia budowy unii gospodarczej i walutowej, IP/17/5005, Bruksela, 6 grudnia 2017 r.

<sup>11</sup> European Commission, *Proposal for a Council Regulation on the Establishment of the European Monetary Fund*, COM(2017) 827 final 2017/0333 (APP), Brussels, 6th December 2017.

<sup>12</sup> Problem włączenia Traktatu ustanawiającego EMS jest przedmiotem odrębnego rozdziału, więc nie jest rozważany szczegółowo w tym miejscu. Zob. J. Barcz, *Włączenie do prawa UE Traktatu ustanawiającego Europejski Mechanizm Stabilności a spójność ustrojowa Unii Europejskiej*, w: *Polska w Unii Europejskiej - od stowarzyszenia do piętnastolecia członkostwa. Monografia*

**Włączenie treści Traktatu o stabilności, koordynacji i zarządzaniu w UGW do prawa UE.** Jak wspomniano, kwestia zachowania spójności ustrojowej UE pojawiła się również w kontekście tego Traktatu, który - podobnie jak Traktat ustanawiający EMS - został zawarty poza ramami instytucjonalno-prawnymi UE. W tym przypadku stanowił on w art. 16, że „przed upływem pięciu lat od wejścia w życie” (do 1 stycznia 2018 r.) „zostaną podjęte niezbędne kroki”, aby włączyć jego postanowienia do prawa unijnego. We wcześniejszych rozważaniach w zasadzie zakładano, że włączenie jego treści do ram prawnych UE będzie wymagać rewizji TFUE. Tymczasem Komisja w swoim wniosku w tej sprawie<sup>13</sup> poszła w innym kierunku. Przedłożyła projekt dyrektywy<sup>14</sup>, której postanowienia były nakierowane na włączenie do prawa unijnego najważniejszych postanowień Traktatu, dotyczących umocnienia dyscypliny budżetowej na szczeblu krajowym oraz stosownego umocnienia procedur w ramach Paktu Stabilności i Wzrostu. Projekt był sformułowany bardzo ambitnie – zakładał, że okres transpozycji postanowień dyrektywy do prawa krajowego minie 30 czerwca 2019 r. (art. 6 ust. 1 projektu dyrektywy). Dyrektywa miała być skierowana do wszystkich państw strefy euro, natomiast państwa członkowskie UE nienależące do strefy euro mogłyby notyfikować Komisji Europejskiej swoją decyzję związania się dyrektywą (art. 4 ust. 1 projektu dyrektywy). Jako podstawę prawną uchwalenia dyrektywy Komisja Europejska wskazała art. 126 ust. 14 TFUE (odnoszący się do Procedury Nadmiernego Deficytu), odsyłając w tej mierze do Protokołu nr 12 (dołączonego do Traktatów). Akapit drugi tego ustępu

---

*jubileuszowa dedykowana profesor Elżbiecie Kaweckiej-Wyrzykowskiej, A. Ambroziak (red.), A. Szypulewska-Porczyńska, SGH, Warszawa 2020, s. 67 i nast.*

<sup>13</sup>Wniosek w sprawie włączenia treści Traktatu o stabilności, koordynacji i zarządzaniu w unii gospodarczej i walutowej do ram prawnych Unii, z uwzględnieniem odpowiedniej elastyczności wbudowanej w pakt stabilności i wzrostu i stosowanej przez Komisję od stycznia 2015 r., Komisja Europejska, Komunikat prasowy. *Komunikat w sprawie dalszych działań na rzecz dokończenia budowy unii gospodarczej i walutowej*, op.cit.

<sup>14</sup> European Commission, *Proposal for a Council Directive Laying down Provisions for Strengthening Fiscal Responsibility and the Medium-Term Budgetary Orientation in the Member States*, COM(2017) 824 final 2017/0335 (CNS), Brussels, 6th December 2017.

upoważnia Radę UE, „stanowiącą jednomyślnie zgodnie ze specjalną procedurą ustawodawczą i po konsultacji z Parlamentem Europejskim i Europejskim Bankiem Centralnym”, do uchwalenia przepisów zastępujących ten Protokół. Proponowana dyrektywa nie zmienia Procedury Nadmiernego Deficytu, natomiast była nakierowana na umocnienie jej efektywności<sup>15</sup>.

**Ustanowienie nowych instrumentów budżetowych na rzecz stabilności strefy euro.** Propozycje Komisji Europejskiej w tym obszarze odwoływały się do wspomnianego orędzia przewodniczącego Jean-Claude’a Junckera z 13 września 2017 r., w którym odniósł się on również do dyskusji dotyczącej ustanowienia odrębnego budżetu dla strefy euro, stwierdzając: „Nie potrzebujemy budżetu dla strefy euro, lecz silnej linii budżetowej dla strefy euro w budżecie UE”. Wychodząc z takiego założenia, Komisja Europejska przedłożyła 6 grudnia 2017 r. - w ramach pakietu propozycji - cztery nowe „instrumenty budżetowe na rzecz stabilnej strefy euro”<sup>16</sup>:

- wsparcie dla państw członkowskich na rzecz reform strukturalnych<sup>17</sup>;
- specjalny instrument wsparcia konwergencji państw wchodzących do strefy euro;
- wspólny mechanizm ochronny w ramach restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji banków;

---

<sup>15</sup>Punkt 3 uzasadnienia (*Legal Elements of the Proposal*), European Commission, *Proposal for a Council Directive...*, op.cit.

<sup>16</sup> European Commission, *Communication from the Commission to the European Parliament, the European Council, the Council and the European Central Bank. New Budgetary Instruments for a Stable Euro Area within the Union Framework*, COM(2017) 822 final, Brussels, 6th December 2017.

<sup>17</sup> European Commission, *Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council Amending Regulation (EU) 2017/825 to Increase the Financial Envelope of the Structural Reform Support Programme and Adapt Its General Objective*, COM(2017) 825 final 2017/0334 (COD), Brussels, 6th December 2017.

- mechanizm stabilizacyjny, mający na celu utrzymanie poziomu inwestycji w sytuacji dużych wstrząsów asymetrycznych.

Komisja Europejska postulowała przyjęcie powyższych wniosków do połowy 2019 r., tak aby mogły być uwzględnione w wieloletniej perspektywie budżetowej 2021-2027<sup>18</sup>. Towarzyszyły tym wnioskowi propozycje wzmocnienia programu wspierania reform strukturalnych, poprzez podwojenie puli środków finansowych przeznaczonych na tzw. wsparcie techniczne (do kwoty 300 mln EUR) do 2020 r., oraz „przetestowania” nowego narzędzia realizacji reform poprzez wprowadzenie zmian do rozporządzenia w sprawie wspólnych przepisów regulujących europejskie fundusze strukturalne i inwestycyjne<sup>19</sup> (przeznaczenie części rezerw na realizację celów w ramach uzgodnionych reform)<sup>20</sup>.

W toku dalszych prac - jak sygnalizowano - wspólny mechanizm ochronny stał się przedmiotem proponowanych zmian w Traktacie ustanawiającym EMS, specjalny instrument wsparcia konwergencji państw wchodzących do strefy euro ma poparcie państw strefy euro i państw aspirujących do wejścia do strefy euro, natomiast pozostałe elementy pakietu stały się przedmiotem negocjacji w ramach instrumentu budżetowego na rzecz konwergencji i konkurencyjności strefy euro

---

<sup>18</sup> Komisja Europejska, Komunikat prasowy. *Komunikat w sprawie dalszych działań na rzecz dokończenia budowy unii gospodarczej i walutowej*, op.cit.

<sup>19</sup> European Commission, *Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council Amending Regulation (EU) No. 1303/2013 of the European Parliament and of the Council of 17 December 2013 Laying down Common Provisions on the European Regional Development Fund, the European Social Fund, the Cohesion Fund, the European Agricultural Fund for Rural Development and the European Maritime and Fisheries Fund and Laying down General Provisions on the European Regional Development Fund, the European Social Fund, the Cohesion Fund and the European Maritime and Fisheries Fund and Repealing Council Regulation (EC) No. 1083/2006 as Regards Support to Structural Reforms in Member States*, COM(2017) 826 final 2017/0336 (COD), Brussels, 6th December 2017.

<sup>20</sup> European Commission, *Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council Amending Regulation (EU) No. 1303/2013...*, op.cit.

*(Budgetary Instrument for Convergence and Competitiveness - BICC)* - mutacji pierwotnych propozycji utworzenia odrębnego budżetu stref euro.

**Ustanowienie Europejskiego Ministra Gospodarki i Finansów.** Postulat ten częściowo wychodził naprzeciw dążeniu do podniesienia efektywności zarządzania UGW, zwłaszcza strefą euro. Sprecyzowany został w komunikacie Komisji Europejskiej z 6 grudnia 2017 r.<sup>21</sup>. Ustanowienie „ministra” nie wymagałoby rewizji Traktatów stanowiących podstawę UE, polegałoby bowiem na połączeniu funkcji wiceprzewodniczącego Komisji Europejskiej odpowiedzialnego za UGW z funkcją przewodniczącego Eurogrupy. Należałoby jedynie zgrać kadencje przewodniczącego Eurogrupy (jest nominowany na 2,5-letnią kadencję) i zapewnić ciągłość personalną w ramach dwóch kadencji, pokrywających się z kadencją Komisji Europejskiej. Nawet tego rodzaju zabieg przyczyniłby się do przejrzystości, spójności i efektywności zarządzania strefą euro. Komisja Europejska postulowała osiągnięcie porozumienia w tej sprawie do połowy 2019 r.<sup>22</sup>, tak aby od początku kadencji Komisji 1 listopada 2019 r. taka formuła „ministra” mogła zacząć działać.

Pakiet reform UGW, przedłożony przez Komisję Europejską 6 grudnia 2017 r., był ambitny i dobrze przemyślany proceduralnie. Mieścił się w „ścieżce pragmatycznej”, tj. koncentrował się na problemach mających szansę na finalizację. Od strony proceduralnej był on dobrze pomyślany, bowiem skupiał się na reformach, które można przeprowadzić za pomocą aktów unijnego prawa pochodnego (na podstawie rozporządzeń lub dyrektyw względnie zmiany regulaminów instytucji) lub porozumienia politycznego między państwami strefy euro. Od strony merytorycznej natomiast odnosił się do tych kwestii, które są niezbędne do finalizacji

---

<sup>21</sup> European Commission, *Communication from the Commission to the European Parliament, the European Council, the Council and the European Central Bank. A European Minister of Economy and Finance*, COM(2017) 823 final, Brussels, 6th December 2017.

<sup>22</sup> Komisja Europejska, Komunikat prasowy. *Komunikat w sprawie dalszych działań na rzecz dokończenia budowy unii gospodarczej i walutowej*, op.cit.

obecnego etapu reformy UGW i które powinny być uwzględnione w wieloletniej perspektywie finansowej 2021-2027.

Co prawda, propozycje zawarte w pakiecie z 6 grudnia 2017 r. nie zostały w pełni zrealizowane (jeśli chodzi zarówno o zakładane terminy, jak i zakres przedmiotowy), niemniej stanowiły punkt wyjścia do sfinalizowania reform „ścieżki pragmatycznej”. Mimo że włączenie EMS do prawa unijnego zeszło na dalszy plan, to Traktat ustanawiający EMS zostanie poddany rewizji, w wyniku której zostanie wprowadzony wspólny mechanizm ochronny w ramach restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji banków, niezmiernie istotny dla finalizacji projektu unii bankowej. Jak wspomniano, pozostałe elementy wchodzące do pakietu nowych instrumentów finansowych, mających stabilizować strefę euro, mogą być uwzględnione w nadchodzącej wieloletniej perspektywie finansowej, natomiast propozycja Europejskiego Ministra Finansów i Gospodarki w jakimś zakresie może zostać zrealizowana również w trakcie kadencji Komisji Europejskiej - będzie to zależało głównie od nastawienia politycznego do tej koncepcji państw strefy euro oraz nowej przewodniczącej Komisji.

### **3. Bilans lat 2018-2019**

Propozycje Komisji Europejskiej, zawarte w pakiecie z grudnia 2017 r., zostały zweryfikowane podczas Szczytów Strefy Euro 29 czerwca 2018 r.<sup>23</sup> i 14 grudnia 2018 r.<sup>24</sup> oraz sprowadzone do pięciu podstawowych spraw, wymagających porozumienia i podjęcia decyzji:

- wdrożenia wspólnego mechanizmu ochronnego w ramach restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji banków;
- umocnienia roli Europejskiego Mechanizmu Stabilności;

---

<sup>23</sup> Euro Summit, Brussels, 29th June 2018, (OR. en) EURO 502/18. EUROSUMMIT 2 TSGC 9.

<sup>24</sup> Euro Summit, Brussels, 14th December 2018, (OR. en) EURO 503/18. EUROSUMMIT 3 TSGC 10.

- zdefiniowania kolejnych działań na rzecz ustanowienia Europejskiego Systemu Gwarantowania Depozytów (*European Deposit Insurance Scheme* - EDIS);
- sprecyzowania kształtu instrumentu budżetowego na rzecz konwergencji i konkurencyjności strefy euro, jako części budżetu UE;
- przyśpieszenia prac nakierowanych na umocnienie międzynarodowej roli wspólnego pieniądza - euro.

Do spraw tych odniosła się Komisja Europejska, w pakiecie dokumentów przedłożonych 12 czerwca 2019 r.<sup>25</sup>. Główny postulat Komisji był nakierowany na takie zwiększenie tempa negocjacji, aby najważniejsze kwestie (zrewidowany tekst TEMS, zawierający wspólny mechanizm ochronny oraz instrument budżetowy na rzecz konwergencji i konkurencyjności strefy euro) zostały sfinalizowane jeszcze w 2019 r.<sup>26</sup>. Natomiast konkretne negocjacje były prowadzone w ramach Eurogrupy, skupiającej ministrów finansów państw strefy euro i działającej na podstawie mandatu udzielanego przez Szczyt Strefy Euro.

Podczas spotkania Eurogrupy 15 czerwca 2019 r. podsumowano wyniki negocjacji w trzech zasadniczych sprawach<sup>27</sup>:

---

<sup>25</sup>*Deepening Europe's Economic Monetary Union: Taking Stock Four Years after the Five Presidents' Report. Communication from the Commission to the European Parliament, the European Council, the Council and the European Central Bank. European Commission's Contribution to the Euro Summit on 21 June 2019.*

<sup>26</sup>Komisja Europejska, Komunikat prasowy, IP/19/2934, Bruksela, 12 czerwca 2019 r.;*Deepening Europe's Economic Monetary Union...*, op.cit., s. 15.

<sup>27</sup>Eurogroup, *Economic and Monetary Union: Eurogroup Agrees Term Sheet on Euro-Area Budgetary Instrument and Revised ESM Treaty*, PressRelease, 15th June 2019, <https://www.consilium.europa.eu/pl/press/press-releases/2019/06/15/economic-and-monetary-union-eurogroup-agrees-term-sheet-on-euro-area-budgetary-instrument-and-revised-esm-treaty/> (dostęp 3.07.2019).



- instrumentu budżetowego na rzecz konwergencji i konkurencyjności dla strefy euro;
- zmiany Traktatu ustanawiającego Europejski Mechanizm Stabilności;
- finalizacji unii bankowej.

W ramach przygotowania Szczytu Strefy Euro w dniu 21 czerwca 2019 r. przewodniczący Eurogrupy, Mário Centeno, przedstawił konkretne wyniki jej obrad w liście z 15 czerwca 2019 r. do ówczesnego przewodniczącego tego szczytu - Donalda Tuska<sup>28</sup>.

**Instrument budżetowy na rzecz konwergencji i konkurencyjności dla strefy euro:** uzgodniono zasadnicze postanowienia dotyczące instrumentu, który ma objąć państwa strefy euro oraz państwa uczestniczące w ERM II, o ile wyrażą taką wolę. Zasadniczym celem instrumentu jest umocnienie spójności i konkurencyjności państw strefy euro. Ma on wspierać reformy strukturalne i inwestycje publiczne w tych państwach. Wspomniane państwa będą przedstawiły konkretne projekty w ramach wytycznych określonych przez Szczyt Strefy Euro i Eurogrupę oraz przy wykorzystaniu Semestru Europejskiego. Instrument ma być częścią ogólnego budżetu UE, a jego wysokość zostanie określona w ramach wieloletniej perspektywy finansowej. Komisja Europejska ma być odpowiedzialna za jego wykonanie. Poszczególne projekty mają być współfinansowane przez odpowiednie państwa, natomiast rozdział środków z instrumentu ma następować według przejrzystych kryteriów, w tym w zależności od wysokości wkładów finansowych poszczególnych państw<sup>29</sup>. Te właśnie kwestie wymagały jeszcze dalszych ustaleń.

---

<sup>28</sup>Letter by President Mário Centeno to President Donald Tusk on the Deepening of the Economic and Monetary Union, 15th June 2019, <https://www.consilium.europa.eu/pl/press/press-releases/2019/06/15/economic-and-monetary-union-eurogroup-agrees-term-sheet-on-euro-area-budgetary-instrument-and-revised-esm-treaty/> (dostęp 3.07.2019).

<sup>29</sup>Term Sheet on the Budgetary Instrument for Convergence and Competitiveness, Eurogroup, Press Release, 14th June 2019,

**Rewizja Traktatu ustanawiającego Europejski Mechanizm Stabilności:** 14 czerwca 2019 r. przedłożono projekt zmienionego Traktatu<sup>30</sup> wraz z aneksami<sup>31</sup>. Osiągnięto zwłaszcza porozumienie<sup>32</sup> w sprawie wspólnego mechanizmu ochronnego.

**Finalizacja unii bankowej:** z listu wynikało, że nie osiągnięto znaczącego postępu w pracach nad ustanowieniem Europejskiego Systemu Gwarantowania Depozytów, czyli brakującego ogniwa III filaru unii bankowej. Odnotowano jedynie sprawozdanie z pracy Grupy Roboczej Wysokiego Szczebla (*High Level Working Group*) w tej dziedzinie<sup>33</sup>, upoważniono grupę do kontynuowania prac oraz zobowiązano do przedłożenia kolejnego sprawozdania w grudniu 2019 r.

Wynikami pracy Eurogrupy zajmował się Szczyt Strefy Euro w dniu 21 czerwca 2019 r. W opublikowanym oświadczeniu szczytu<sup>34</sup> odnotowano porozumienie w sprawie rewizji Traktatu ustanawiającego EMS oraz

---

<https://www.consilium.europa.eu/pl/press/press-releases/2019/06/14/term-sheet-on-the-budgetary-instrument-for-convergence-and-competitiveness/> (dostęp 3.07.2019 r.).

<sup>30</sup>*Draft Revised Text of the Treaty Establishing the European Stability Mechanism as Agreed by the Eurogroup on 14 June 2019*, <https://www.consilium.europa.eu/pl/press/press-releases/2019/06/15/economic-and-monetary-union-eurogroup-agrees-term-sheet-on-euro-area-budgetary-instrument-and-revised-esm-treaty/> (dostęp 3.07.2019).

<sup>31</sup>*Annexes to the Revised Draft of the ESM Treaty*, <https://www.consilium.europa.eu/pl/press/press-releases/2019/06/15/economic-and-monetary-union-eurogroup-agrees-term-sheet-on-euro-area-budgetary-instrument-and-revised-esm-treaty/> (dostęp 3.07.2019).

<sup>32</sup> Przebieg negocjacji - zob. motywy 5A i 5B preambuły do projektu zmienionego Traktatu.

<sup>33</sup> Zmodyfikowana wersja, przedstawiona 3 grudnia 2019 r., przewodniczącemu Eurogrupy: *High-Level Working Group on EDIS. The Chair*, Brussels, 3rd December 2019 (ecfin.cfp(2019)8356341). *Letter by the High-Level Working Group on a European Deposit Insurance Scheme (EDIS) Chair to the President of the Eurogroup. Further Strengthening the Banking Union, Including EDIS: A Roadmap for Political Negotiations*.

<sup>34</sup>*Statement. Euro Summit*, Brussels, 21th June 2019, (OR. en) EURO 502/19 EUROSUMMIT 1 TSGC 3.

podkreślono cel, aby zakończyć wszelkie prace w takim tempie, by cały pakiet mógł zostać zamknięty w grudniu 2019 r. Wskazano na rolę porozumienia osiągniętego w sprawie instrumentu budżetowego na rzecz konwergencji i konkurencyjności dla strefy euro. Podkreślono zarazem, że priorytetowe znaczenie ma uzgodnienie wszystkich otwartych jeszcze kwestii, tak aby instrument mógł zostać uwzględniony w toku negocjacji nad najbliższymi wieloletnimi ramami finansowymi.

Rok 2019 został zamknięty posiedzeniem Eurogrupy w dniu 4 grudnia, w którego następstwie przewodniczący Eurogrupy, Mario Centeno, wystosował list do nowego przewodniczącego Szczytu Strefy Euro (i Rady Europejskiej), Charles'a Michela, podsumowujący osiągnięte wyniki<sup>35</sup>. Na tej podstawie szczyt, podczas posiedzenia w dniu 13 grudnia 2019 r., dokonał ich oceny oraz podjął decyzje kierunkowe<sup>36</sup>. Stosownie do mandatu określonego podczas posiedzenia Szczytu Strefy Euro w dniu 21 czerwca 2019 r. prace w drugiej połowie 2019 r. koncentrowały się na: reformie Europejskiego Mechanizmu Stabilności (formalnie - zakresie rewizji Traktatu ustanawiającego EMS), finalizacji unii bankowej (dopełnieniu jej III filaru o brakujący element - Europejski System Gwarantowanych Depozytów) oraz instrumencie budżetowym na rzecz konwergencji i konkurencyjności dla strefy euro. Sprawa rewizji Traktatu ustanawiającego EMS i włączenia do EMS wspólnego mechanizmu ochronnego została sfinalizowana. Zrewidowany Traktat ma zostać podpisany na początku 2020 r., a wspólny mechanizm ochronny będzie mógł być uruchomiony już w 2020 r. w ramach okresu przejściowego (jest to niezmiernie istotne dla podniesienia efektywności unii bankowej), mimo że procedura ratyfikacyjna Traktatu w państwach członkowskich EMS może potrwać kilkanaście miesięcy. Poniżej przedstawiono wyniki negocjacji w pozostałych dwóch kwestiach.

---

<sup>35</sup> Zob. <https://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2019/12/05/deepening-the-emu-president-centeno-s-report-to-the-president-of-the-euro-summit/> (dostęp 15.12.2019).

<sup>36</sup> *Statement. Euro Summit*, Brussels, 13th December 2019, (OR. en) EURO 505/19 EUROSUMMIT 3 TSGC 6.

**Problem ustanowienia Europejskiego Systemu Gwarantowania Depozytów.** Jak wspomniano, przedstawiono kolejne sprawozdanie z pracy Grupy Roboczej Wysokiego Szczebla, które zawiera propozycje przejścia do planu negocjacji politycznych w tej dziedzinie. Na obecnym etapie ograniczono się jedynie do wezwania grupy roboczej do kontynuacji prac, w które są włączone również instytucje unijne, a „w stosownym czasie” rozpoczną się negocjacje polityczne (międzypaństwowe). Interesujące jest natomiast, iż z „planu politycznych negocjacji”<sup>37</sup>, załączonego do sprawozdania grupy roboczej, wynika obecny stan porozumienia co do formuły dochodzenia do EDIS: negocjacje miałyby się rozpocząć od modelu „hybrydowego”, tj. budowanego na podstawie istniejących funduszy narodowych i funduszu centralnego (na poziomie unijnym). Na tym etapie negocjacje powinny się koncentrować na: ustanowieniu, zakresie, łącznej wysokości funduszy narodowych i funduszu centralnego oraz alokacji w ramach tych funduszy, zasadach relacji między nimi oraz zarządzaniu i warunkach przepływu środków. Muszą temu towarzyszyć ustalenia dotyczące szacunków ryzyka.

**Instrument budżetowy na rzecz konwergencji i konkurencyjności dla strefy euro.** Jak wspomniano, zasadnicze postanowienia dotyczące BICC zostały już ustalone wcześniej, pozostawały do rozstrzygnięcia głównie kwestie uzgodnienia przejrzystych kryteriów rozdziału środków. Sprawa była o tyle pilna, że BICC ma być częścią ogólnego budżetu UE, czyli powinien zostać włączony do negocjacji nad najbliższą wieloletnią perspektywą budżetową, które w 2020 r. wejdą w decydującą fazę. Eurogrupa, już podczas posiedzenia w dniu 9 października 2019 r., osiągnęła porozumienie w tych kwestiach, również co do zasad partycypacji państw nienależących do strefy euro (państwa uczestniczące w ERM II, o ile wyrażą taką wolę). Obecnie trwają prace nad ujęciem osiągniętych porozumień w instrumenty prawne<sup>38</sup>. W oświadczeniu Szczytu Strefy Euro z 13 grudnia 2019 r. wezwano Eurogrupę do szybkiej finalizacji

---

<sup>37</sup> *Letter by the High-Level Working Group on a European Deposit Insurance Scheme..., op.cit.*

<sup>38</sup> Wyniki posiedzenia Eurogrupy w dniu 4 grudnia 2019 r., ujęte w sprawozdaniu zawartym w liście przewodniczącego Eurogrupy - Mário Centeno.

prac nad BICC, tak aby Przewodniczący Rady Europejskiej mógł włączyć tę kwestię do negocjacji państw członkowskich nad najbliższą wieloletnią perspektywą budżetową<sup>39</sup>.

#### 4. Podsumowanie

Ambitny plan ustanowienia „rzeczywistej” UGW (do 2025 r.) został zweryfikowany pod wpływem różnego rodzaju okoliczności zewnętrznych oraz unijnych problemów wewnętrznych. Nie oznacza to jednak, że osłabła determinacja realizacji tego planu. Z punktu widzenia programu „ścieżki pragmatycznej” wyniki są całkiem dobre. W końcu 2019 r. sfinalizowano negocjacje w dwóch zasadniczych dla reformy UGW sprawach. Pierwsza z nich dotyczy instrumentu budżetowego na rzecz konwergencji i konkurencyjności dla strefy euro, który jest mutacją koncepcji budżetu strefy euro, co jest niezmiernie istotne, bowiem stanowi konieczną przesłankę włączenia tego projektu do negocjacji nad nową wieloletnią perspektywą budżetową, które wchodzi w decydującą fazę w 2020 r. Drugą sprawą jest sfinalizowanie negocjacji dotyczących rewizji Traktatu ustanawiającego EMS, co jest o tyle istotne, że centralnym punktem tej rewizji jest ustanowienie wspólnego mechanizmu ochronnego, który jest ważnym elementem dopełniającym II filar unii bankowej, tj. restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji banków. Mechanizm ten ma zacząć działać już w 2020 r. w ramach regulacji przejściowych, nie czekając na wejście w życie zrewidowanego Traktatu o EMS.

Więcej problemów sprawia program „ścieżki wspólnej”, nakierowany na zapobiegnięcie fragmentacji UE w następstwie reformy strefy euro. Stosownie do „oferty Junckera” przystąpienie wszystkich państw członkowskich do strefy euro rozwiązałoby ten zasadniczy problem strukturalny. W świetle Brexitu oferta ta nabiera szczególnego znaczenia, tym bardziej że obecnie do strefy euro należy 19 państw członkowskich UE,

---

<sup>39</sup> Punkt 3 oświadczenia.

a pozostałe (z wyjątkiem rządzonej przez PiS Polski) deklarują zamiar wejścia<sup>40</sup> (Dania - jak pamiętamy - ma stałą derogację).

Podstawowym czynnikiem hamującym realizację tego ofensywnego programu jest narastająca niepraworządność w Polsce i na Węgrzech. Nie wchodzi bowiem w rachubę, aby państwo niepraworządne zostało zaproszone do strefy euro, a taki dodatkowy wymóg został wprowadzony na mocy Traktatu z Lizbony - art. 140 ust. 2 TFUE. Kierunek reformy strefy euro sprawia, że zasada wzajemnego zaufania, której podstawą jest przestrzeganie przez państwa katalogu wspólnych wartości określonych w art. 2 TUE, w tym praworządności, nabiera szczególnego znaczenia.

Wobec postępującej konsolidacji strefy euro i determinacji politycznej wiodących państw tej strefy, nakierowanej na finalizację reformy, kwestia zachowania spójności ustrojowej UE jako całości zaczyna sprowadzać się nie tyle do problemu fragmentacji Unii Europejskiej (czego jeszcze niedawno bardzo się obawiano), ile do postępującej marginalizacji w ramach konstrukcji europejskiej państw (państwa), które nie zamierzają do strefy euro przystąpić, zwłaszcza jeżeli występuje w nich narastająca niepraworządność.

---

<sup>40</sup> Ostatnio Bułgaria, której waluta jest już powiązana z euro, wystąpiła z wnioskiem o ściślejszą współpracę z EBC i zapowiedziała przystąpienie do ERM II, a Chorwacja również ubiega się o ściślejszą współpracę z EBC i zapowiada przystąpienie do unii bankowej. *Deepening Europe's Economic Monetary Union: Taking Stock Four Years after the Five Presidents' Report...*, op.cit., s. 2.

# **Włączenie do prawa Unii Europejskiej Traktatu ustanawiającego Europejski Mechanizm Stabilności a spójność ustrojowa Unii Europejskiej**

(w:) Polska w Unii Europejskiej - od stowarzyszenia do piętnastolecia członkostwa.

Monografia jubileuszowa dedykowana profesor Elżbiecie Kaweckiej-Wyrzykowskiej, Warszawa 2020 (strony 67-87).

1. Unia Europejska, zwłaszcza strefa euro, konfrontowana od 2008 r. ze skutkami kryzysu finansowego, musiała przede wszystkim pilnie reagować na ujawniające się wady konstrukcyjne unii gospodarczej i walutowej (UGiW)<sup>1</sup> oraz zapewnić wsparcie finansowe tym państwom strefy euro, w których kryzys finansów publicznych zagroził stabilności strefy euro jako całości. Poza podejmowaniem środków uzasadnionych kompetencją Unii Europejskiej (UE) w ramach UGiW<sup>2</sup>, sięgnięto - ze względu na konieczność szybkiej reakcji - do tzw. metody schengeńskiej<sup>3</sup>, tj. do umów międzynarodowych zawieranych poza ramami instytucjonalno-prawnymi UE

---

<sup>1</sup> Zob. E. Kawecka-Wyrzykowska, *Unia Gospodarcza i Walutowa*, w: *Integracja europejska w okresie przemian*, red. J. Barcz, K. Michałowska-Gorywoda, E. Kawecka-Wyrzykowska, Warszawa 2016, s. 277 i n.

<sup>2</sup> Zob. J. Barcz, *Główne kierunki reformy ustrojowej postlizbońskiej Unii Europejskiej (2010-2017). Sanacja i konsolidacja strefy euro*, wydanie trzecie, Warszawa 2017.

<sup>3</sup> Zob. J. Barcz, M. Górka, A. Wyrozumska, *Instytucje i prawo Unii Europejskiej*, Warszawa 2017, s. 38-39.

jedynie przez część państw członkowskich Unii<sup>4</sup>. Nie bez znaczenia była przy tym wstrzemięźliwość części państw członkowskich UE, na czele z Wielką Brytanią, wobec planowanych działań.

Do tego rodzaju umów międzynarodowych należy traktat ustanawiający Europejski Mechanizm Stabilności (TEMS), który podpisano przez państwa strefy euro początkowo 11 lipca 2011 r., a następnie ponownie, po pewnych modyfikacjach, 2 lutego 2012 r. i który wszedł w życie 27 września 2012 r.<sup>5</sup> Powstała wówczas odrębna organizacja międzynarodowa - Europejski Mechanizm Stabilności (EMS) - jako trwały mechanizm ratunkowy, mający gwarantować w przyszłości stabilność finansową państw strefy euro. Członkami EMS są państwa strefy euro, pozostałe państwa członkowskie UE mogą zaś uczestniczyć w działaniach pomocowych EMS na zasadzie *ad hoc*. Ustanowiony na mocy tego traktatu mechanizm był następcą różnego rodzaju działań ratunkowych, które podejmowano w pierwszym okresie kryzysu, a które zbiorczo nazywano „mechanizmem greckim”<sup>6</sup>.

Podobny charakter ma traktat o stabilności, koordynacji i zarządzaniu w unii gospodarczej i walutowej (traktat o unii fiskalnej - TUF), który został podpisany 2 marca 2012 r. i wszedł w życie 1 stycznia 2013 r.<sup>7</sup> Warunkiem

---

<sup>4</sup> „W szczytowym momencie kryzysu decyzje o dalekosiężnych skutkach musiały być często podejmowane w pośpiechu, niekiedy z dnia na dzień. W kilku przypadkach postanowiono zastosować rozwiązania międzyrządowe, aby przyspieszyć proces decyzyjny lub przewyciężyć sprzeciw”. *Dokończenie budowy europejskiej Unii Gospodarczej i Walutowej*, Sprawozdanie pięciu przewodniczących - Przewodniczącego Komisji, Jean-Claude Junckera, Przewodniczącego szczytu strefy euro, Donalda Tuska, Przewodniczącego Eurogrupy, Jeroen Dijsselbloema, Przewodniczącego Parlamentu Europejskiego, Martina Schulza oraz Prezesa Europejskiego Banku Centralnego, Mario Draghi, Komisja Europejska, 21 czerwca 2015.

<sup>5</sup> Tekst TEMS w: *Reforma strefy euro Unii Europejskiej. Na drodze do sanacji i konsolidacji. Wybór dokumentów*, wybór, wstęp i oprac. J. Barcz, Warszawa 2013, s. 171 i n.

<sup>6</sup> Szerzej zob. D. Sobczyński, *Ramy prawne tzw. mechanizmu greckiego oraz Europejskiego Mechanizmu Stabilności*, Europejski Przegląd Sądowy 2012, nr 2 (tam też podana dalsza literatura).

<sup>7</sup> Tekst TUF w: *Reforma strefy euro...*, op.cit., s. 193 i n. Proces decyzyjny prowadzący do zawarcia TUF został zwięźle opisany w preambule traktatu.



wejścia w życie tego traktatu była ratyfikacja przez co najmniej 12 państw strefy euro (podpisały go wszystkie państwa strefy euro). Pozostałe państwa członkowskie UE również mogą związać się TUF (przystąpiły do niego wszystkie pozostałe państwa UE poza Wielką Brytanią i Czechami). Przedmiotem traktatu jest: umocnienie dyscypliny finansów publicznych państw stron (tzw. pakt budżetowy - tytuł III traktatu, chodzi więc zwłaszcza o dodatkowe umocnienie efektywności paktu stabilności i wzrostu UE, stojącego na straży przestrzegania ekonomicznych kryteriów konwergencyjnych), koordynacja polityki gospodarczej i konwergencja (tytuł IV traktatu) oraz zarządzanie strefą euro (tytuł V, zawierający postanowienia instytucjonalne, w tym regulujące działanie, uprzednio nieformalne, szczytu państw strefy euro)<sup>8</sup>.

2. Jak już wskazano, Europejski Mechanizm Stabilności ustanowiono na podstawie TEMS<sup>9</sup>. Mechanizm ma charakter samodzielnej organizacji międzynarodowej (odrębnej od UE), której członkami są państwa strefy euro. Celem jego działania jest udzielanie - pod rygorystycznymi warunkami - wsparcia finansowego państwom strefy euro, o ile ich sytuacja finansowa zagraża stabilności finansowej strefy euro jako całości. EMS dysponuje łącznie kapitałem o wysokości 700 mld EUR, przy czym podział udziałów określony jest w załączniku I do TEMS (Niemcom przypada 27,1464%, tj. ponad 190 mld EUR).

Najważniejsze decyzje w sprawie udzielenia wsparcia finansowego podejmuje Rada Zarządzająca (składająca się z ministrów finansów państw członkowskich EMS), przy czym decyzje takie podejmowane są za wspólnym porozumieniem, tj. każdy członek ma prawo weta, ale wstrzymanie się od głosu nie blokuje podjęcia decyzji. W pozostałych

---

<sup>8</sup> Na temat prawnych aspektów tego traktatu: P. Craig, *The Stability, Coordination and Governance Treaty: Principle, Politics and Pragmatism*, *European Law Review* 2017, vol. 37, s. 231 i n. W literaturze polskiej: A. Gostyńska, *The Fiscal Compact and European Union Economic Governance: An Institutional and Legal Assessment*, *The Polish Quarterly of International Affairs* 2012, No 2, s. 27 i n.

<sup>9</sup> Przebieg procesu decyzyjnego, który doprowadził do zawarcia TEMS, został przedstawiony jest zwięźle opisany w preambule traktatu.

sprawach Rada Zarządzająca podejmuje decyzje większością kwalifikowaną (chyba że TEMS przewiduje inną procedurę), przy czym większość kwalifikowana nie odpowiada formule znanej obecnie w UE (tzw. podwójnej większości), lecz siła głosu jest obliczana proporcjonalnie do udziału danego państwa w kapitale podstawowym EMS, a dla podjęcia decyzji należy zebrać co najmniej 80%. Jest to o tyle istotne, że również w tej formule państwa o największym udziale (Niemcy - 27,146% udziałów, Francja - 20,386% udziałów) mogą zablokować podjęcie decyzji.

Jest więc to stały mechanizm mający strzec stabilności finansowej państw członkowskich strefy euro w przypadku, gdyby problemy któregoś z nich mogły zagrozić stabilności finansowej strefy euro jako całości. Spełnia on swoją funkcję: w 2015 r. w dramatycznych okolicznościach politycznych EMS udzielił wsparcia finansowego Grecji, która znalazła się na progu bankructwa (pod warunkiem wprowadzenia rygorystycznych reform ustroju finansowego państwa)<sup>10</sup>, co przyczyniło się od odzyskania przez to państwo stabilności finansowej (w końcu 2018 r. program wsparcia został zakończony).

3. Z zawarciem przez państwa członkowskie TEMS jest powiązana decyzja Rady Europejskiej 2011/199/UE<sup>11</sup> w sprawie uzupełnienia art. 136 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (TFUE) o ustęp trzeci, którego postanowienia zapewniają zgodność ustanowienia EMS z prawem UE. Dodany ustęp ma następujące brzmienie:

„3. Państwa Członkowskie, których walutą jest euro, mogą ustanowić mechanizm stabilności uruchamiany, jeżeli będzie to niezbędne do ochrony stabilności strefy euro jako całości. Udzielenie wszelkiej niezbędnej pomocy finansowej w ramach takiego

---

<sup>10</sup>Komisja Europejska, *Komisja podpisuje trzyletni program wsparcia stabilności dla Grecji w ramach EMS*, Komunikat prasowy, 20 sierpnia 2015.

<sup>11</sup>Decyzja Rady Europejskiej z dnia 25 marca 2011 r. w sprawie zmiany art. 136 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej w odniesieniu do mechanizmu stabilności dla państw członkowskich, których walutą jest euro, Dz. Urz. UE L 91, 6.04.2011. Przebieg procesu decyzyjnego, który doprowadził do podjęcia tej decyzji, został zwięźle opisany w jej preambule.

mechanizmu będzie podlegało rygorystycznym warunkom”.

Decyzja Rady Europejskiej 2011/199/UE w sprawie uzupełnienia art. 136 TFUE wzbudziła szczególne zainteresowanie i kontrowersje z dwóch względów.

- **Po pierwsze**, była to decyzja zmieniająca postanowienia TFUE (a więc prawa pierwotnego UE), podjęta po raz pierwszy przy zastosowaniu wprowadzonej na mocy traktatu z Lizbony „uproszczonej procedury zmiany” (tzw. procedury kładki), określonej w art. 48 ust. 6 Traktatu o Unii Europejskiej (TUE)<sup>12</sup>; kontrowersje zaś wzbudził przede wszystkim problem, czy uzupełniając art. 136 TFUE o ustęp 3 (powołany powyżej), nie powierzono Unii nowych kompetencji oraz nie przekroczono zakresu przedmiotowego części III TFUE, co stanowiłoby naruszenie ram prawnych procedury kładki określonej w art. 48 ust. 6 TFUE.
- **Po drugie**, wprowadzony do art. 136 TFUE nowy ustęp 3 nie ustanawiał - co łatwo zauważyć - EMS. Potwierdzał jedynie, że państwa członkowskie strefy euro mają kompetencje do ustanowienia takiego mechanizmu, czyli potwierdzał zgodność ustanowienia takiego mechanizmu z prawem UE. EMS został ustanowiony - jak wspomniano - na mocy odrębnej umowy międzynarodowej (TEMS) jako organizacja międzynarodowa odrębna od UE, w której jednak zaangażowane są w pewnym stopniu instytucje unijne, co również wzbudziło kontrowersje co do zgodności z prawem UE. Powyższe wątpliwości rozstrzygnął Trybunał Sprawiedliwości UE w wyroku z dnia 27 października 2012 r. w sprawie C-370/12 *Pringle*<sup>13</sup>, potwierdzając przestrzeganie procedury art. 48 ust. 6 TUE przy podjęciu przez Radę Europejską decyzji 2011/199/UE oraz stwierdzając zgodność TEMS z prawem UE.

---

<sup>12</sup> Zob. J. Pawlicka, *Procedura kładki jako uproszczony tryb zmiany traktatów stanowiących podstawę Unii Europejskiej*, Warszawa 2017, s. 245 i n.

<sup>13</sup> Tekst wyroku w: *Reforma strefy euro...*, op.cit., s. 203 i n.

4. Z ustrojowego punktu widzenia najistotniejszym problemem związanym z EMS jest jego ustanowienie poza ramami instytucjonalno-prawnymi UE - jako odrębnej organizacji międzynarodowej, której członkami mogą być wyłącznie państwa strefy euro. Mimo że - jak wspomniano wyżej - Trybunał Sprawiedliwości UE potwierdził zgodność takiego rozwiązania z prawem UE, to jednak nie należy lekceważyć stwierdzeń, że tego rodzaju środki międzyrządowe stanowią balansowanie na krawędzi fragmentacji UE oraz że wiąże się z tym tendencja do autonomizacji strefy euro wobec Unii. Stąd też zapowiedzi włączenia EMS do prawa UE zasługują na szczególną uwagę. Ich realizacja świadczyłaby bowiem o umacnianiu spójności ustrojowej UE.

Traktat o unii fiskalnej, sfinalizowany również w formule metody schengenńskiej, czyli poza ramami prawno-instytucjonalnymi UE, zawiera sformułowania mające wprost gwarantować zgodność jego postanowień z prawem UE: art. 2 ust. 1 traktatu zobowiązuje jego strony do „stosowania” i „interpretowania” jego postanowień zgodnie z traktatami stanowiącymi podstawę UE, a w art. 2 ust. 2 traktatu stwierdzono: „Niniejszy Traktat ma zastosowanie w zakresie, w jakim jest zgodny z Traktatami stanowiącymi podstawę Unii Europejskiej oraz z prawem Unii Europejskiej. Nie narusza on kompetencji Unii do podejmowania działań w ramach unii gospodarczej”. Niezależnie od tego zobowiązano w nim (w art. 16 akapicie pierwszym) do „podjęcia niezbędnych kroków” (przed upływem 5 lat od jego wejścia w życie) „mających na celu włączenie treści postanowień niniejszego Traktatu do ram prawnych Unii Europejskiej”.

5. Sprawa włączenia EMS do prawa UE była sygnalizowana w kolejnych planach reformy UGiW. I tak w przedstawionym 21 czerwca 2015 r. Sprawozdaniu sprawozdaniu pięciu przewodniczących<sup>14</sup> - w opisie etapu drugiego reformy UGiW w punkcie drugim (Rozliczalność demokratyczna, zasadność demokratyczna i wzmocnienie instytucjonalne) - wskazano m.in. na konieczność włączenia EMS w ramy prawa UE.

---

<sup>14</sup>*Dokończenie budowy europejskiej...*, op.cit.

Próba operacjonalizacji tych zapowiedzi pojawiła się w drugiej połowie 2017 r., gdy Komisja Europejska, uwzględniając problemy, które pojawiły się w toku reformy UGiW (spowodowane po części okolicznościami zewnętrznymi: kryzysem migracyjnym, uruchomieniem brexitu, zmianami w relacjach euroatlantyckich), sprecyzowała strategię przeprowadzenia tej reformy: zapowiedziano skupienie się na sprawach, w których konieczne i możliwe jest osiągnięcie porozumienia (tzw. ścieżka pragmatyczna), oraz dążenie do zapewnienia w toku tych reform spójności UE (tzw. wspólna ścieżka)<sup>15</sup>. Strategia ta znalazła wyraz najpierw w orędziu o stanie UE wygłoszonym 13 września 2017 r. w Parlamencie Europejskim przez ówczesnego przewodniczącego Komisji Europejskiej J.-C. Junckera<sup>16</sup>. Głównym przedmiotem jego troski było utrzymanie spójności Unii (w tle rozważań pozostawał wszczęty formalnie 29 marca 2017 r. brexit), a jego podejście nazwano „ofertą Junckera”<sup>17</sup>. Głównym założeniem tej oferty jest odejście od praktyki *opt-out* (zróżnicowanej integracji) na rzecz „wspólnej ścieżki”<sup>18</sup> oraz dążenie do „odnowy w gronie 27 państw członkowskich”<sup>19</sup>. J.C. Juncker wskazywał więc w swojej ofercie drogę do utrzymania spójności UE i zatrzymania scenariusza dwóch (wielu) prędkości.

Nie ulega jednak wątpliwości, że najważniejsze w tej ofercie było podejście do strefy euro. Juncker zauważył, że gdyby wszystkie państwa członkowskie znalazły się w strefie euro, problem wielu prędkości

---

<sup>15</sup> Zob. J. Barcz, *Stan obecny reformy ustrojowej strefy euro: na ścieżce „pragmatycznej” i „wspólnej”*, w: *Współczesna gospodarka w sieci międzynarodowych powiązań - aktorzy, rynki, współzależności i zagrożenia*, red. M. Zajaczkowski, J. Stryjek, Warszawa 2020.

<sup>16</sup> *President Jean-Claude Juncker's State of the Union Address 2017*, European Commission, Brussels, 13 September 2017.

<sup>17</sup> Zob. M. Prawda, *Krajobraz po szoku*, w: *Polska w Unii Europejskiej. Nowe wyzwania*, Komisja Europejska, Przedstawicielstwo w Polsce, Warszawa 2018, s. 15.

<sup>18</sup> *Ibidem*, s. 15-16.

<sup>19</sup> Szerzej zob. P. Świeboda, *Jedność w różnorodności – agenda Unii Europejskiej na lata 2017–2019*, w: *Polska w Unii Europejskiej. Nowe wyzwania*, Komisja Europejska, Przedstawicielstwo w Polsce, Warszawa 2018, s. 22 i n.

(zróżnicowanej integracji) straciłby na znaczeniu –stwierdził: „Jeżeli chcemy, aby euro jednoczyło, a nie dzieliło nasz kontynent, powinno ono być czymś więcej niż walutą wybranej grupy państw. Dążymy do tego, by cała Unia Europejska posługiwała się euro jako swoją walutą”<sup>20</sup>.

Kolejnym etapem był ambitny i dobrze przemyślany od strony proceduralnej pakiet propozycji przedstawionych przez Komisję Europejską 6 grudnia 2017 r.<sup>21</sup> Obejmował on cztery zasadnicze elementy dotyczące:

- 1) ustanowienia Europejskiego Funduszu Walutowego,
- 2) włączenia treści TUF do prawa UE,
- 3) nowych instrumentów budżetowych na rzecz stabilności strefy euro,
- 4) ustanowienia stanowiska europejskiego ministra gospodarki i finansów.

6. W kontekście przedmiotu niniejszego artykułu na szczególną uwagę zasługuje to, iż w pakiecie Komisji Europejskiej znalazła się propozycja włączenia TUF do prawa UE (stosownie do akapitu pierwszego art. 16 TUF miało to nastąpić w ciągu 5lat od wejścia traktatu w życie, czyli do 1 stycznia 2018 r.). Upřednio zakładano, że włączenie treści TUF w ramy prawne UE będzie wymagać rewizji TFUE. Tymczasem Komisja Europejska w swoim wniosku w tej sprawie<sup>22</sup> poszła w innych kierunku. Przedłożyła projekt dyrektywy<sup>23</sup>, której postanowienia były nakierowane na włączenie

---

<sup>20</sup> Szerzej zob. ibidem, s. 25 i n.

<sup>21</sup> Komisja Europejska, *Komunikat w sprawie dalszych działań na rzecz dokończenia budowy unii gospodarczej i walutowej*, Komunikat prasowy, IP/17/5005, 6 grudnia 2017.

<sup>22</sup> Wniosek w sprawie włączenia treści Traktatu o stabilności, koordynacji i zarządzaniu w unii gospodarczej i walutowej do ram prawnych Unii, z uwzględnieniem odpowiedniej elastyczności wbudowanej w pakt stabilności i wzrostu i stosowanej przez Komisję od stycznia 2015 r. Ibidem.

<sup>23</sup> European Commission, *Proposal for a Council Directive laying down provisions for strengthening fiscal responsibility and the medium-term budgetary orientation in the Member States*, COM (2017) 824 final, 2017/0335 (CNS), 6.12.2017.

do prawa unijnego najważniejszych postanowień TUF, dotyczących umocnienia dyscypliny budżetowej na szczeblu krajowym oraz stosownego umocnienia procedur w ramach paktu stabilności i wzrostu. Projekt był sformułowany bardzo ambitnie - założono w nim, że okres transpozycji postanowień dyrektywy do prawa krajowego minie 30 czerwca 2019 r. (art. 6 ust. 1 projektu dyrektywy). Dyrektywa miała być skierowana do wszystkich państw strefy euro, natomiast państwa członkowskie UE nienależące do strefy euro mogłyby notyfikować Komisji Europejskiej swoją decyzję związania się dyrektywą (art. 4 ust. 1 projektu dyrektywy). Jako podstawę prawną uchwalenia dyrektywy Komisja Europejska wskazała art. 126 ust. 14 TFUE, który odnosi się do procedury nadmiernego deficytu i odsyła w tej mierze do protokołu nr 12 (dołączonego do traktatów). Akapit drugi tego ustępu upoważnia Radę UE, „stanowiącą jednomyślnie zgodnie ze specjalną procedurą ustawodawczą i po konsultacji z Parlamentem Europejskim i Europejskim Bankiem Centralnym”, do uchwalenia przepisów zastępujących ten protokół. Proponowana dyrektywa nie była nakierowana na zmianę procedury nadmiernego deficytu, lecz na umocnienie efektywności tej procedury<sup>24</sup>. Niestety ta propozycja Komisji Europejskiej nie została włączona do kolejnych pakietów reformy UGiW.

Jeśli chodzi natomiast o TEMS, to jego włączenie do prawa UE miałyby nastąpić w połączeniu z ustanowieniem Europejskiego Funduszu Walutowego (*European Monetary Fund* - EMF), które miało bowiem nastąpić na podstawie EMS. Szczegóły propozycji zawierał wniosek Komisji Europejskiej „w sprawie utworzenia Europejskiego Funduszu Walutowego osadzonego w ramach prawnych Unii i opartego na dobrze ugruntowanej strukturze Europejskiego Mechanizmu Stabilności (EMS)”<sup>25</sup>.

Podstawą prawną ustanowienia EMF miałyby być unijne rozporządzenie, uchwalone na podstawie art. 352 TFUE (ponieważ ani TUE, ani

---

<sup>24</sup>Ibidem. Punkt 3 uzasadnienia (Legal Elements of the Proposal).

<sup>25</sup> European Commission, *Proposal for a Council Regulation on the establishment of the European Monetary Fund*, COM (2017) 827 final, 2017/0333 (APP), 6.12.2017.

TFUE nie zawierają podstawy prawnej dla ustanowienia tego rodzaju organu)<sup>26</sup>. Miałyby charakter ustanowionego na mocy prawa UE „unijnego organu, wyposażonego w osobowość prawną” (*Union body with legal personality*) (motyw 17 preambuły projektu rozporządzenia), działającego na podstawie statutu, będącego integralną częścią rozporządzenia (motyw 18 preambuły projektu rozporządzenia). Europejski Fundusz Walutowy byłby sukcesorem i zastępowałby EMS (ust. 1 art. 2 projektu rozporządzenia). Komisja Europejska zwracała się do Parlamentu Europejskiego i do Rady UE o uchwalenie rozporządzenia „najpóźniej do połowy 2019 r.”<sup>27</sup>. Wniosek Komisji Europejskiej w przypadku realizacji spełniałby postulat włączenia EMS w ramy instytucjonalno-prawne UE, co zarazem umacniałoby spójność ustrojową Unii w roku przeprowadzania reform UGiW.

Propozycje zawarte w pakiecie Komisji Europejskiej z 6 grudnia 2017 r. nie zostały w pełni zrealizowane - jeśli chodzi zarówno o zakładane terminy, jak i o zakres przedmiotowy. Ze stołu negocjacyjnego zniknęła przede wszystkim - jak wspomniano - sprawa włączenia TUF do prawa UE. Niemniej propozycje Komisji stanowiły ważny punkt odniesienia dla sfinalizowania reform w ramach tzw. ścieżki pragmatycznej. Jeśli chodzi o włączenie EMS do prawa unijnego, to sprawa ta została co prawda przesunięta na dalszy plan, niemniej sam TEMS będzie poddany rewizji, a w jej ramach zostanie ustanowiony wspólny mechanizm ochronny (*the common backstop*), mający węzłowe znaczenie dla II filaru unii bankowej - restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji banków.

7. Propozycje Komisji Europejskiej zawarte w pakiecie z grudnia 2017 r. zostały zweryfikowane podczas szczytów euro 29 czerwca 2018 r.<sup>28</sup> i 14

---

<sup>26</sup> Art. 352 TFUE określany jest jako „klauzula elastyczności”, umożliwia bowiem przyjęcie aktu unijnego prawa pochodnego w sytuacji, gdy traktaty ustanawiające UE nie zawierają jednoznacznej podstawy prawnej dla działalności legislacyjnej Unii. Niemniej procedura uchwalenia takiego aktu prawa pochodnego jest bardzo trudna, m.in. wymagana jest jednomyślność wszystkich państw członkowskich UE.

<sup>27</sup> Komisja Europejska, *Komunikat w sprawie dalszych...*, op.cit.

<sup>28</sup> *Euro Summit Statement*, EURO 502/18, EUROSUMMIT 2, TSGC 9, Brussels, 29 June 2018.



grudnia 2018 r.<sup>29</sup> oraz sprowadzone do pięciu podstawowych problemów, wymagających porozumienia i podjęcia decyzji: 1) wdrożenia wspólnego mechanizmu ochronnego (*the common backstop*) w ramach restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji banków, uzgodnionego co do zasady już w 2012 r.; 2) umocnienia w tym kontekście roli EMS; 3) zdefiniowania kolejnych działań na rzecz ustanowienia europejskiego systemu gwarantowania depozytów; 4) sprecyzowania kształtu instrumentu budżetowego na rzecz konwergencji i konkurencyjności strefy euro jako części budżetu UE; 5) przyspieszenia prac nakierowanych na umocnienie międzynarodowej roli wspólnego pieniądza euro.

Ważnym etapem finalizacji porozumienia w większości powyższych obszarów były działania zaproponowane przez Komisję Europejską w pakiecie dokumentów przedłożonych 12 czerwca 2019 r., które sumowały zarazem wyniki poprzedzających negocjacji (w ramach przygotowania szczytu euro 21 czerwca 2019 r.)<sup>30</sup>. Odnosiły się one również do zmiany TEMS, zwłaszcza poprzez włączenie do jego postanowień wspólnego mechanizmu ochronnego. W tym kontekście Komisja Europejska podkreśliła szczególne znaczenie trzech problemów<sup>31</sup>:

- 1) przypominała, że docelowo traktat powinien zostać włączony do prawa UE (Komisja Europejska proponowała to w omówionym wyżej pakiecie z grudnia 2017 r.), a obecny cel negocjacji, polegający jedynie na rewizji jego postanowień, należy rozumieć jako „rozwiązanie przejściowe” (*an intermediate solution*);

---

<sup>29</sup>*Euro Summit Statement*, EURO 503/18, EUROSUMMIT 3, TSGC 10, Brussels, 14 December 2018.

<sup>30</sup>*Deepening Europe's Economic Monetary Union: Taking stock four years after the Five Presidents' Report*, Communication from the Commission to the European Parliament, the European Council, the Council and the European Central Bank. European Commission's contribution to the Euro Summit on 21 June 2019, s. 3,

[https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/economy-finance/emu\\_communication\\_en.pdf](https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/economy-finance/emu_communication_en.pdf) (10.01.2020).

<sup>31</sup>*Ibidem*.

- 2) zwróciła uwagę na osiągnięte między Komisją Europejską a EMS porozumienie w sprawie współpracy instytucjonalnej<sup>32</sup>, zreformowany EMS nie może bowiem ani duplikować zadań wykonywanych przez instytucje UE, ani komplikować dodatkowo unijnego kompleksowego mechanizmu nadzoru ekonomicznego;
- 3) w powyższym kontekście wskazała, że negocjowane zmiany traktatu muszą pozostawać w zgodności z prawem UE, zwłaszcza nie mogą kreować przeszkód dla unijnego procesu legislacyjnego, co mogłoby wywołać istotne zastrzeżenia, jeśli chodzi o poszanowanie autonomii systemu prawnego UE, zarazem zmiany te muszą być na tyle elastyczne, aby uwzględniać dalsze reformy nakierowane na sfinalizowanie unii bankowej.

8. Konkretnie uzgodnienia w sprawie przygotowywanych rozwiązań są podejmowane w ramach eurogrupy, skupiającej ministrów finansów państw strefy euro i działającej na podstawie mandatu udzielanego przez szczyt euro (w tym przypadku szczyt, który odbył się 14 grudnia 2018 r.). Podczas spotkania eurogrupy 15 czerwca 2019 r. podsumowano wyniki negocjacji w trzech zasadniczych sprawach<sup>33</sup>:

- 1) instrumentu budżetowego na rzecz konwergencji i konkurencyjności dla strefy euro,
- 2) zmiany TEMS,
- 3) finalizacji unii bankowej.

---

<sup>32</sup> *European Stability Mechanism (ESM)*, [https://ec.europa.eu/info/business-economy-euro/economic-and-fiscal-policy-coordination/eu-financial-assistance/loan-programmes/european-stability-mechanism-esm\\_en](https://ec.europa.eu/info/business-economy-euro/economic-and-fiscal-policy-coordination/eu-financial-assistance/loan-programmes/european-stability-mechanism-esm_en) (10.01.2020).

<sup>33</sup> *Economic and Monetary Union: Eurogroup agrees term sheet on euro-area budgetary instrument and revised ESM treaty*, Press release, Eurogroup, 15 czerwca 2019 r., <https://www.consilium.europa.eu/pl/press/press-releases/2019/06/15/economic-and-monetary-union-eurogroup-agrees-term-sheet-on-euro-area-budgetary-instrument-and-revised-esm-treaty> (03.07.2019).

W ramach przygotowania szczytu euro z 21 czerwca 2019 r. konkretne wyniki obrad eurogrupy przedstawił przewodniczący eurogrupy M. Centenow liście z 15 czerwca 2019 r. do ówczesnego przewodniczącego szczytu euro D. Tuska<sup>34</sup>.

Jeśli chodzi o zmiany w TEMS, to 14 czerwca 2019 r. przedłożono projekt zmienionego traktatu<sup>35</sup> wraz z aneksami<sup>36</sup>. Osiągnięto porozumienie<sup>37</sup> zwłaszcza w sprawie wspólnego mechanizmu ochronnego, mającego zapewnić płynność bankom w procesie restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji (*the common backstop for bank resolution*), w sprawie instrumentów ostrożnościowych oraz procedur współpracy między EMS a Komisją Europejską. Eurogrupa zasygnalizowała, że - po dalszych uzgodnieniach technicznych - cały pakiet negocjacyjny będzie gotowy w grudniu 2019 r., co umożliwiłoby podpisanie zmienionego traktatu oraz przedłożenie go państwom strefy euro do ratyfikacji. Proces ratyfikacji traktatu w poszczególnych państwach strefy euro może potrwać nawet kilkanaście miesięcy, niemniej uzgodniono, że - co jest niezmiernie istotne dla działania unii bankowej - wspólny mechanizm ochronny będzie uruchomiony już w 2020 r. w ramach okresu przejściowego.

---

<sup>34</sup> *Letter by President Mário Centeno to President Donald Tusk on the deepening of the economic and monetary union*, Press release, 15.06.2019, <https://www.consilium.europa.eu/pl/press/press-releases/2019/06/15/economic-and-monetary-union-eurogroup-agrees-term-sheet-on-euro-area-budgetary-instrument-and-revised-esm-treaty> (03.07.2019).

<sup>35</sup> *Draft revised text of the treaty establishing the European Stability Mechanism as agreed by the Eurogroup on 14 June 2019*, 15.06.2019, <https://www.consilium.europa.eu/pl/press/press-releases/2019/06/15/economic-and-monetary-union-eurogroup-agrees-term-sheet-on-euro-area-budgetary-instrument-and-revised-esm-treaty> (03.07.2019).

<sup>36</sup> *Annexes to the revised draft of the ESM treaty*, <https://www.consilium.europa.eu/pl/press/press-releases/2019/06/15/economic-and-monetary-union-eurogroup-agrees-term-sheet-on-euro-area-budgetary-instrument-and-revised-esm-treaty> (03.07.2019).

<sup>37</sup> Przebieg negocjacji - por. motywy 5A i 5B preambuły do projektu zmienionego traktatu.

Wynikami pracy euro grupy zajmował się szczyt euro z 21 czerwca 2019 r. W opublikowanym oświadczeniu szczytu<sup>38</sup> odnotowano porozumienie w sprawie zmiany TEMS oraz podkreślono wolę zakończenia wszelkich prac w takim tempie, aby cały pakiet mógł zostać zamknięty w grudniu 2019 r.

9. W następstwie posiedzenia euro grupy z 4 grudnia 2019 r. 2019 r. przewodniczący eurogrupy M. Centeno wystosował list do nowego przewodniczącego szczytu euro (i Rady Europejskiej) Ch. Michela, sumujący osiągnięte wyniki<sup>39</sup>. Na tej podstawie szczyt euro podczas posiedzenia 13 grudnia 2019 r. dokonał ich oceny oraz podjął decyzje kierunkowe<sup>40</sup>.

Stosownie do mandatu określonego podczas posiedzenia szczytu euro z 21 czerwca 2019 r. prace w drugiej połowie 2019 r. koncentrowały się na: reformie EMS (formalnie - zakresie rewizji TEMS), finalizacji unii bankowej (dopełnieniu jej trzeciego filaru o brakujący element - europejski system gwarantowanych depozytów - *European Deposit Insurance Scheme*) oraz na instrumencie budżetowym na rzecz konwergencji i konkurencyjności (BICC).

Przypomnijmy, że - jeśli chodzi o zmianę TEMS - 14 czerwca 2019 r. euro grupa osiągnęła co do zasady porozumienie w tej sprawie, przede wszystkim przedłożono projekt zmienionego traktatu wraz z aneksami. Eurogrupa zapowiedziała również, że po uzgodnieniu pozostałych spraw technicznych cały pakiet negocjacyjny będzie gotowy w grudniu 2019 r. To z kolei umożliwiłoby podpisanie zmienionego traktatu na początku 2020 r. i przedłożenie go do procedur ratyfikacyjnych w państwach członkowskich

---

<sup>38</sup>*Oświadczenie Szczytu strefy euro*, EURO 502/19, EUROSUMMIT 1, TSGC 3, Bruksela, 21 czerwca 2019.

<sup>39</sup>Zob. *Deepening the EMU: President Centeno's report to the President of the Euro Summit*, 5.12.2019, <https://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2019/12/05/deepening-the-emu-president-centeno-s-report-to-the-president-of-the-euro-summit> (15.12.2019).

<sup>40</sup>*Euro Summit Statement*, EURO 505/19, EUROSUMMIT 3, TSGC 6, Brussels, 13 December 2019.

EMS. Zapowiedziano również, że wspólny mechanizm ochronny będzie uruchomiony już w 2020 r. w ramach okresu przejściowego (co jest niezmiernie istotne dla podniesienia efektywności unii bankowej), mimo że procedura ratyfikacyjna traktatu w państwach członkowskich EMS może potrwać kilkanaście miesięcy.

Po posiedzeniu eurogrupy 4 grudnia 2019 r. w liście przewodniczącego eurogrupy M. Centeno, sumującym osiągnięte rezultaty, potwierdzono osiągnięcie porozumienia (zastrzegając konieczność przeprowadzenia stosownych procedur krajowych) i zapowiedziano podpisanie zmienionego traktatu „na początku przyszłego roku”, tj. 2020 r. Sfinalizowano ustalenia w trzech zasadniczych dziedzinach:

- 1) w sprawie regulacji prawnych odnoszących się do wspólnego mechanizmu ochronnego (*the common backstop*), co obejmuje uzgodnienie Wytycznych w sprawie wspólnego mechanizmu ochronnego<sup>41</sup>, Wytycznych w sprawach finansowych<sup>42</sup> oraz uzgodnienie trzech rezolucji Rady Zarządzającej EMS<sup>43</sup>; uzgodniono w tym kontekście również nominalny plafon (*nominal cap*) wspólnego mechanizmu ochronnego na poziomie 68 mld EUR, co jest absolutną

---

<sup>41</sup>*Draft guideline on the backstop facility to the SRB for the SRF*, European Stability Mechanism, 4 December 2019, <https://www.consilium.europa.eu/media/41668/20191206-draft-backstop-guideline.pdf> (15.12.2019).

<sup>42</sup>*Draft pricing guideline*, 4 December 2019, <https://www.consilium.europa.eu/media/41673/20191206-draft-pricing-guideline.pdf> (15.12.2019).

<sup>43</sup>Chodzi o następujące trzy rezolucje: *Draft board of Governors resolution for the nominal cap and the provisions on the procedure for the verification of compliance with the condition of the permanence of the Legal framework for Bank resolution*, 4 December 2019, <https://www.consilium.europa.eu/media/41669/20191206-draft-bog-resolution-1-nominal-cap.pdf> (15.12.2019); *Draft board of governors resolution to grant the backstop facility*, 4 December 2019, <https://www.consilium.europa.eu/media/41670/20191206-draft-bog-resolution-2-key-financial-terms.pdf> (15.12.2019); *Draft board of governors resolution for annulment of the direct recapitalisation instrument*, 4 December 2019, <https://www.consilium.europa.eu/media/41671/20191206-draft-bog-resolution-3-annulment-of-the-dri.pdf> (15.12.2019).

granicą wysokości pożyczki, jako EMS może udzielić Jednolitej Radzie do spraw Restrukturyzacji i Uporządkowanej Likwidacji (*Single Resolution Board*); zakłada się, że suma ta będzie na poziomie przekraczającym zamierzoną wysokość Jednolitego Funduszu Restrukturyzacji i Uporządkowanej Likwidacji (*Single Resolution Fund*) w 2024 r., do której będzie dostosowany (*aligned*) wspólny mechanizm ochronny; decyzja na szczeblu politycznym w sprawie stosowania wspólnego mechanizmu ochronnego ma zostać podjęta w 2020 r. i zostanie wykonana w drodze stosownej (ograniczonej) zmiany porozumienia międzyrządowego odnoszącego się do Jednolitego Funduszu Restrukturyzacji i Uporządkowanej Likwidacji; zostały uzgodnione wszelkie związane z tym sprawy techniczne;

- 2) Zostały uzgodnione zmiany w Wytycznych w sprawie ostrożnościowej pomocy finansowej<sup>44</sup>, odzwierciedlające porozumienie z czerwca 2019 r., oraz potwierdzono tekst porozumienia w sprawie współpracy instytucjonalnej między Komisją Europejską a EMS;
- 3) osiągnięto porozumienie w sprawie zakresu uprawnień (*the terms of reference*) oraz noty wyjaśniającej w sprawie jednolitych klauzul zbiorowych (*the single limb Collective Action Clauses - CACs*), które miałyby zostać wprowadzone w 2022 r. (z zastrzeżeniem dopełnienia stosownych procedur krajowych), przy czym charakter prawny uzgodnień zostanie wyjaśniony przed podpisaniem zmienionego TEMS.

10. Przebieg i zakres przedmiotowy reformy UGiW (strefy euro) budzi różnorodne zastrzeżenia. Nie można jednak tracić z oczu sprawy zasadniczej, iż reforma UE koncentruje się wokół reformy strefy euro. Przebieg tej reformy musi uwzględniać okoliczności zewnętrzne oraz narastające zróżnicowanie wśród państw członkowskich UE, przy czym bez wątplenia brak poszanowania praworządności w takich państwach jak

---

<sup>44</sup>*Draft guideline on precautionary financial assistance*, 4 December 2019, <https://www.consilium.europa.eu/media/41672/20191206-draft-precautionary-guideline.pdf> (15.12.2019).

Polska i Węgry oddziałuje na możliwość realizacji reformy UE na drodze tzw. wspólnej ścieżki.

Uwzględniając natomiast tzw. ścieżkę pragmatyczną, należy stwierdzić, że wyniki są dosyć dobre. Pod koniec 2019 r. sfinalizowano negocjacje przede wszystkim w dwóch zasadniczych dziedzinach.

- **Po pierwsze** - w sprawie instrumentu budżetowego na rzecz konwergencji i konkurencyjności (dotyczącego przede wszystkim państw strefy euro), który jest mutacją koncepcji budżetu strefy euro. Jest to niezmiernie istotne, stanowi bowiem konieczną przesłankę włączenia tego projektu do negocjacji (które wchodzi w decydującą fazę w 2020 r.) nad nową perspektywą budżetową.
- **Po drugie** - sfinalizowano negocjacje w sprawie zmiany TEMS, co jest o tyle istotne, że centralnym punktem tej rewizji jest ustanowienie wspólnego mechanizmu ochronnego (*the common backstop*), który stanowi ważny element dopełniający drugi filar unii bankowej, tj. restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji banków. Mechanizm ten ma zacząć działać już w 2020 r. w ramach regulacji przejściowych, zanim wejdzie w życie zrewidowanego TEMS.

W tle realizacji projektu reformy UGiW cały czas pozostaje kwestia zachowania spójności ustrojowej UE jako całości. Ofensywną odpowiedzią na te wyzwania jest tzw. oferta Junckera, wskazująca na to, że przystąpienie wszystkich państw członkowskich do strefy euro rozwiązałoby ten zasadniczy problem strukturalny. Zwłaszcza w świetle brexitu oferta ta nabiera szczególnego znaczenia, tym bardziej że obecnie do strefy euro należy 19 państw członkowskich UE, a pozostałe (z wyjątkiem rządzonej przez PiS Polski) deklarują zamiar wejścia do strefy euro<sup>45</sup> (Dania - jak pamiętamy - ma stałą derogację).

---

<sup>45</sup> Ostatnio Bułgaria, której waluta jest już powiązana z euro, wystąpiła z wnioskiem o ściślejszą współpracę z EBC i zapowiedziała przystąpienie do ERM II, a Chorwacja również ubiega się o ściślejszą współpracę z EBC i zapowiada przystąpienie do unii bankowej. *Deepening Europe's Economic Monetary Union...*, op.cit., s. 2.

Niemniej po stronie państw strefy euro wyraźnie widać pewną wstrzeźliwość co do włączania treści TEMS i TUF do prawa UE (TEMS zostanie jedynie zrewidowany, a sprawa dyrektywy włączającej część postanowień TUF do prawa unijnego zniknęła póki co z porządku obrad). Włączenie takie byłoby natomiast ważnym zasygnalizowaniem projektu podkreślenia spójności ustrojowej Unii stosownie do tzw. oferty Junckera. Przyczyny takiego nastawienia są wielorakie. Bez wątplenia jedną z ważniejszych jest narastanie braku poszanowania praworządności w Polsce i na Węgrzech. Proces „włączania” wymagałby natomiast ich współudziału (umocniłby więc ich pozycję w innych negocjowanych obecnie obszarach, w tym zwłaszcza w ramach kolejnej perspektywy budżetowej), uczyniłby silniejszym również wpływ innych państw pozostających poza strefą euro na treść i tempo przyjmowania środków niezbędnych do finalizacji reformy tej strefy. Państwa strefy euro najwyraźniej nie chcą obecnie do tego dopuścić.

Niemniej, wobec postępującej konsolidacji strefy euro i determinacji politycznej wiodących państw tej strefy, kwestia zachowania spójności ustrojowej UE jako całości zaczyna sprowadzać się nie tyle do problemu fragmentacji Unii (czego jeszcze niedawno bardzo się obawiano), ile do postępującej marginalizacji w ramach konstrukcji europejskiej państw (państwa), które nie zamierzają do strefy euro przystąpić, zwłaszcza dotyczy to państwa o narastającym braku poszanowania praworządności.



## **Podsumowanie monografii: Od lizbońskiej do postlizbońskiej Unii Europejskiej. Główne kierunki reformy ustrojowej procesu integracji europejskiej**

Warszawa 2020 (strony 691-710).

1. Od strony ustrojowej reformy wprowadzone na mocy Traktatu z Lizbony (rozdział 1) - ustanowienie jednolitej i spójnej Unii Europejskiej - miały zasadnicze znaczenie dla podniesienia efektywności Unii oraz w kontekście przezwyciężenia następstw kryzysu finansowego. W minionym dziesięcioleciu dwa podstawowe wyzwania wysunęły się na plan pierwszy:

- **po pierwsze** - podniesienie legitymacji demokratycznej Unii, a zwłaszcza umocnienie więzi obywatela z procesem integracji (podważanie demokracji liberalnej, narastanie nastawienia eurosceptycznego, w tym w toku kryzysu migracyjnego, ujawniło skalę problemu);
- **po drugie** - niebezpieczeństwo fragmentacji procesu integracji w następstwie postępującego procesu konsolidacji (reformy) strefy euro, m.in. przy wykorzystaniu tzw. metody schengeńskiej.

W końcu minionej dekady, m.in. pod wpływem Brexitu, nastąpiła zasadnicza zmiana formuły relacji wewnątrz-unijnych między strefą euro a państwami członkowskimi UE nienależącymi do tej strefy. Początkowe, ambitne plany reform instytucjonalnych uległy „spłaszczeniu” (strategia „ścieżki pragmatycznej”) w następstwie zmiany paradygmatu: mają docelowo służyć nie autonomicznej w ramach Unii strefie euro, lecz całej

Unii skonsolidowanej wokół zreformowanej strefy euro (strategia „ścieżki wspólnej”) (rozdział 9 pkt 6.4). Tym samym kwestia przynależności państw członkowskich UE do strefy euro i reformy tej strefy (jako kryterium różnicowania wewnętrznego czy fragmentacji Unii) przesunęła się na plan dalszy - w związku z tzw. ofertą Junckera: zakłada ona, że wszystkie państwa członkowskie UE znajdą się w strefie euro, a tym samym niebezpieczeństwo „wielu prędkości” zaniknie. Pojawiło się natomiast inne kryterium różnicujące o zasadniczym znaczeniu ustrojowym - przestrzeganie praworządności przez państwa członkowskie UE. Państwa niepraworządne (Węgry i Polska) spychają się na margines procesu integracji (do tego nie należą do strefy euro), a dla państw takich, w przypadku nieodwracalności przemian politycznych i utrwalenia autorytaryzmu (*point of no return*), może zabraknąć miejsca wśród państw członkowskich UE (rozdział 12).

Powyższa zmiana paradygmatów ma zasadnicze znaczenie dla zakresu i „głębokości” projektów reform Unii Europejskiej, jakie będą przedmiotem debaty podczas Konferencji w sprawie przyszłości Europy. Zwłaszcza jeśli zakładamy, że reformy strefy euro staną się punktem odniesienia dla całej Unii, zupełnie inaczej należy podchodzić do niektórych rozważanych dotychczas propozycji reform instytucji unijnych, a wiele istotnych problemów ustrojowych powinno po prostu „zaniknąć”.

Pandemia koronawirusa wywrze również głęboki wpływ na działanie i ustrój Unii Europejskiej. Jak wspomniano we wstępie do niniejszej książki, autor nie podziela jednak oceny, że następstwa te zagrożą konstrukcji europejskiej jako takiej. Raczej, podobnie jak w przypadku kryzysu finansowego, przyczynią się do umocnienia działań na rzecz podniesienia efektywności i konsolidacji Unii Europejskiej.

Z pewnością redefinicji ulegną priorytety polityczne i gospodarcze działania Unii: muszą one być nakierowane na zahamowanie pandemii, a następnie na przezwyciężenie jej następstw gospodarczych i społecznych, przy czym bez wątplenia uprzednio ustalone priorytety związane ze zmianami klimatycznymi, wymiarem społecznym rynku wewnętrznego,

cyfryzacją, polityką migracyjną, praworządnością stanowiącymi ramy dla definicji priorytetów w nowych okolicznościach.

Jeśli chodzi o główne kierunki reform ustrojowych Unii Europejskiej, to nie należy zakładać w tym obszarze radykalnej zmiany w samym katalogu głównych problemów. Natomiast bez wątpienia przesunięcie polegało będzie na określeniu obszarów, w których porozumienie między państwami członkowskimi jest konieczne, aby skutecznie podejmować działania eliminujące następstwa pandemii koronawirusa oraz przywrócić dynamikę rozwoju gospodarczego państw członkowskich. W tym celu konieczne będzie przede wszystkim podniesienie efektywności zarządzania gospodarczego w Unii, sprawności unijnego procesu decyzyjnego oraz umocnienia statusu Unii w skali globalnej. Oznaczać to będzie zwłaszcza zwiększenie tempa realizacji zakładanej reformy strefy euro. Centralne znaczenie strategii „wspólnej ścieżki” ulegnie radykalnemu umocnieniu. To z kolei zwiększa oczekiwania co do przestrzegania przez państwa członkowskie UE katalogu wspólnych wartości, łącznie z praworządnością: główną przesłanką realizacji strategii „wspólnej ścieżki” jest bowiem zasada wzajemnego zaufania.

Podsumowując analizowane szczegółowo w kolejnych rozdziałach projekty reform ustrojowych UE, odniesiemy się w pierwszej kolejności do wchodzących w grę procedur (metod) potencjalnej realizacji diskutowanych propozycji reform. Jeśli bowiem zakładamy, że reformy mieścić się będą w ramach prawnoinstytucjonalnych UE, to ich przeprowadzanie musi przestrzegać obowiązujących procedur. Następnie, uwzględniając strategię „wspólnej ścieżki” i „ścieżki pragmatycznej” podjęta zostanie próba określenia, które z reform ustrojowych strefy euro wymagałyby dyskusji podczas Konferencji w sprawie przyszłości Europy. Odrębny punkt zostanie poświęcony mechanizmowi czuwania nad przestrzeganiem przez państwa członkowskie praworządności, bowiem - jak wspomniano - narastająca niepraworządność w niektórych państwach członkowskich UE urasta do głównego kryterium podziału wewnątrz Unii i może prowadzić w konsekwencji do jej fragmentacji. Następnie zidentyfikowane zostaną propozycje odnoszące

się do podniesienia szeroko rozumianej legitymacji demokratycznej Unii oraz propozycje odnoszące się do reform poszczególnych instytucji.

2. Wprowadzenie do reformy ustrojowej Unii Europejskiej strategii „ścieżki wspólnej” i „ścieżki pragmatycznej” nakierowane jest na sprostanie zasadniczemu wyzwaniu - zapewnienie dynamiki procesu integracji przy jednoczesnym zagwarantowaniu spójności ustrojowej Unii. Z podejściem takim koresponduje koncepcja „integracji elastycznej” (*flexible integration*), stosownie do której - z jednej strony - zróżnicowanie wewnętrzne w UE stało się strukturalną tendencją procesu integracji europejskiej, warunkującą jego dynamiczny rozwój, z drugiej zaś strony - zasadniczą osią reformy ustrojowej Unii musi być system instytucjonalno-prawny UE, czyli zachowanie jej spójności ustrojowej (rozdział 12).

Podczas Konferencji w sprawie przyszłości Unii Europejskiej debata nad metodami kontynuowania reformy Unii powinna znaleźć się w centrum uwagi (rozpocząć dyskusję), ponieważ jej wyniki warunkują zakres przedmiotowy i „głębokość” rozważanych reform. Strategia „ścieżki wspólnej” i „ścieżki pragmatycznej” może być realizowana przy zastosowaniu trzech zasadniczych metod (procedur), które mogą się na siebie nakładać na różnych etapach reformy UE (rozdział 11):

- 1) poprzez wykorzystanie istniejących procedur - z zastosowaniem podejścia „kreatywnej elastyczności” (*creative flexibility*);
- 2) poprzez zawarcie kolejnych traktatów rewizyjnych;
- 3) poprzez sięgnięcie do tzw. metody schengeńskiej - zawieranie przez grupy państw członkowskich kolejnych umów międzynarodowych poza ramami prawno-instytucjonalnymi UE;

Ad 1) „Pragmatyczna ścieżka” realizacji reform wskazuje, że na obecnym etapie reform UE centralnego znaczenia nabrała **metoda „kreatywnej elastyczności”** (*creative flexibility*), tj. wykorzystanie wszelkich proceduralnych możliwości realizacji reform bez sięgania do rewizji postanowień

Traktatów stanowiących podstawę UE. Na jej efektywność wskazuje przeprowadzenie reformy PSiW przy pomocy Sześciopaku i Dwupaku, ustanowienie unii bankowej, zaakceptowanie efektywności procedury podejmowania decyzji w Radzie UE większością kwalifikowaną poprzez wprowadzenie tzw. odwróconej większości kwalifikowanej czy pakiet propozycji Komisji Europejskiej z grudnia 2017 r. Z drugiej strony zwróćmy jednak uwagę, że w pakiecie porozumień z końca 2019 r. znacznie ograniczono zakres metody „kreatywnej elastyczności”, pozostając po części przy tzw. metodzie schengeńskiej (nie zdecydowano się na włączenie Traktatu ustanawiającego EMS do unijnego *acquis*, pozostając przy rewizji jego postanowień). Należy również mieć na względzie, że efektywne korzystanie z tej metody (przyjmowania aktów prawa pochodnego) dla kontynuowania reformy UE (głównie strefy euro) będzie wymagało w wielu obszarach zmiany procedury - ze specjalnej procedury ustawodawczej (w której Rada UE decyduje jednomyślnie) na zwykłą procedurę ustawodawczą (w której Rada UE decyduje większością kwalifikowaną). Mający w tym kontekście centralne znaczenie art. 48 ust. 7 TUE, wymaga dla decyzji Rady Europejskiej w tej sprawie jednomyślności i dodatkowo uzależnia możliwość podjęcia takiej decyzji od przyzwolenia parlamentów narodowych (sprzeciw nawet jednego z nich blokuje możliwość sięgnięcia do takiej „kładki”).

Koncepcja „kreatywnej elastyczności” jest więc interesująca i odzwierciedla realne możliwości (które są wykorzystywane) przeprowadzania reform w obowiązujących ramach prawno-instytucjonalnych UE. Powinna być ona cenna dla wszystkich państw członkowskich, ponieważ gwarantuje, że przeprowadzane reformy - nawet jeżeli dotyczą tylko określonej dziedziny (na przykład strefy euro) - będą przeprowadzane wspólnie, w ramach prawno-instytucjonalnych UE.

Podczas Konferencji w sprawie przyszłości Europy metoda ta powinna zostać poddana dogłębnej analizie (w tym jej pozytywne znaczenie praktyczne) w celu określenia - z jednej strony - barier jej zastosowania, z drugiej zaś strony - uzyskania zgody wszystkich państw członkowskich na jej stosowanie (w tym odwołanie się do procedur kładek). Realnym

alternatem bowiem dla „kreatywnej elastyczności” jest tzw. metoda schengenńska, tj. zawieranie przez grupy państw członkowskich umów międzynarodowych poza ramami prawno-instytucjonalnymi UE (z groźbą fragmentacji procesu integracji, a co najmniej pominięcie części państw członkowskich w procesie decyzyjnym).

Ad 2) Bez wątpienia stosowanie metody „kreatywnej elastyczności” natknie się w pewnym momencie na konieczność sięgnięcia do **traktatu rewizyjnego** (zwykłej procedury zmiany - art. 48 ust. 2-5 TUE), aby kontynuować reformę ustrojową UE. Jest to procedura trudna, wymaga bowiem zgody wszystkich państw członkowskich (popartej procedurami ratyfikacyjnymi w tych państwach). Pamiętamy, że mimo tych trudności, w sprawach ściśle sprecyzowanych i niebudzących wątpliwości zawarto „małe” traktaty rewizyjne po wejściu w życie Traktatu z Lizbony (protokół hiszpański i protokół irlandzki). Realne jest osiągnięcie zgody w sprawie innych tego typu „małych” traktatów rewizyjnych, na przykład w sprawie „wyczyszczenia” unijnego prawa pierwotnego z „pozostałości” po Wielkiej Brytanii, czy nawet pewnych reform strefy euro, jeśli będą one trzymały się ściśle sprecyzowanego obszaru. Być może wchodziłoby w grę uzgodnienie „dużego” traktatu rewizyjnego, o ile - zgodnie ze strategią „wspólnej ścieżki” - wszystkie państwa członkowskie UE stałyby się zarazem członkami strefy euro. Niemniej „poważniejsza” rewizja traktatów może wchodzić w rachubę już w kolejnym etapie reformy UGiW. Stąd problem ten powinien stać się przedmiotem debaty podczas Konferencji w sprawie przyszłości Europy.

Metodą schengenńską zajmiemy się poniżej, natomiast w tym miejscu odnieśmy się do propozycji modyfikacji „zwykłej procedury zmiany” Traktatów stanowiących podstawę UE. Nawet jeżeli obecna strategia „ścieżki pragmatycznej” koncentruje się na reformach, możliwych do przeprowadzenia w ramach istniejących możliwości (głównie metodą „kreatywnej elastyczności” i ewentualnie - schengenńską), to do propozycji modyfikacji „zwykłej procedury zmiany” Konferencja powinna powrócić (propozycja taka była już dyskutowana podczas przygotowywania Traktatu konstytucyjnego) - również ze względu na planowane, dalsze rozszerzenie

UE i pojawienie się wśród państw członkowskich Unii państw z Bałkanów Zachodnich. Odrzucić należy natomiast z góry zawarcie jakiegoś „Euro-Traktatu” poza Unią Europejską, ponieważ byłoby to równoznacznie z rozpadem Unii.

Godny natomiast rozważenia jest wspomniany wariant, że dla wejścia w życie traktatu rewizyjnego nie jest konieczne ratyfikowanie go przez wszystkie państwa członkowskie, lecz jedynie przez ich określoną liczbę (najczęściej wskazuje się na 2/3 liczby państw członkowskich UE). Przypomnijmy, że pewien wariant takiej procedury pojawił się już w TUF i TEMS - stosownie do art. 14 ust. 2 TUF wchodził on w życie pod warunkiem, że jego ratyfikacji dokonało co najmniej 12 państw strefy euro (tj. 2/3), czyli nawet spośród państw strefy euro nie musiały TUF ratyfikować wszystkie państwa. Podobnie było w przypadku TEMS, który aby wejść w życie, wymagał (art. 48 ust. 1 TEMS) ratyfikacji przez państwa członkowskie strefy euro, dysponujące łącznie co najmniej 90% kapitału zakładowego (a więc również nie wszystkie państwa strefy euro musiały TEMS ratyfikować).

Wynika z tego wnioszek, że możliwe byłoby rozważenie formuły traktatu rewizyjnego, który do wejścia w życie wymagałby ratyfikacji jedynie części państw członkowskich, na przykład należących wyłącznie do strefy euro. Zalety takiego rozwiązania zostały szczegółowo omówione (rozdział 11 pkt 5). Jest oczywiste, że jego wprowadzenie wymagałoby zmiany postanowień art. 48 TUE, czyli traktatu rewizyjnego. Niemniej propozycja powinna stać się przedmiotem debaty podczas Konferencji, zwłaszcza jeżeli Unia poważnie myśli o strategii dalszego jej rozszerzenia.

Ad 3) W tle powyższych problemów proceduralnych realizowania reformy ustrojowej UE pozostaje tzw. **metoda schengieńska**, która dowiodła w ostatnich latach swojej efektywności (TEMS, TUF), z którą zarazem wiąże się niebezpieczeństwo fragmentacji Unii.

Przyjęcia dalszych środków międzyrządowych (zawarcia kolejnych umów międzynarodowych poza ramami instytucjonalno-prawnymi UE) przez

grupę państw strefy euro nie można wykluczyć. Jest to bowiem metoda szybka i efektywna. Stanie się ponownie realna, jeśli państwa strefy euro natknęłyby się na obstrukcję w toku reformy UGiW (na przykład przy podejmowaniu, wymagających jednomyślności decyzji w sprawie uruchomienia „kładek”).

W debacie podczas Konferencji w sprawie przyszłości Europy sprawa ta powinna zostać poruszona i być może stać się przedmiotem jednej z części planowanej deklaracji końcowej. Chodziłoby zwłaszcza o:

- przypomnienie „ram prawnych” (wymogów zachowania zgodności z prawem UE) dla umów zawieranych poza Unią przez grupę państw członkowskich (w znaczącej części zostały one sprecyzowane w wyroku Trybunału Sprawiedliwości z 27.10.2012 r. w sprawie *Pringle*);
- potwierdzenie konieczności wprowadzania do takich umów „klauzul otwartości” (dostępności dla wszystkich państw członkowskich) oraz klauzul zobowiązujących do wprowadzenia postanowień tych umów do unijnego *acquis* w nakreślonym czasie.

3. Jak wspomniano wyżej, wkroczenie na „ścieżkę pragmatyczną”, zapoczątkowane pakietem Komisji Europejskiej z grudnia 2017 r., powinno skłaniać do innego spojrzenia na tempo i „głębokość” zakładanych reform strefy euro. Co prawda nie wszystkie zasadnicze elementy pakietu z grudnia 2017 r. (ustanowienie Europejskiego Funduszu Walutowego, włączenie do *acquis* unijnego TEMS i TUF, finalizacja prac nad unią bankową, uzgodnienie instrumentów budżetowych na rzecz konwergencji i konkurencyjności dla strefy euro, zamiast odrębnego budżetu strefy euro, ustanowienie Europejskiego Ministra Finansów) zostały sfinalizowane, niemniej bilans końca 2019 r. jest znaczący. Co prawda nie włączono do unijnego *acquis* TEMS, lecz uzgodniono rewizję tego Traktatu, obejmującą ustanowienie wspólnego mechanizmu ochronnego (*the common backstop*), brakującego, niezbędnego elementu drugiego filaru unii bankowej - restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji banków. Znacznie posunęły się do przodu prace nad trzecim filarem unii bankowej -



Europejskim Systemem Gwarantowanych Depozytów (EDIS). Sfinalizowano prace nad instrumentem budżetowym na rzecz konwergencji i konkurencyjności dla strefy euro (BICC), co jest niezbędne dla włączenia tego instrumentu do negocjacji nad nadchodzącą perspektywą budżetową. Biegają prace nad unią rynków kapitałowych oraz nakierowane na umacnianie międzynarodowej roli euro.

Co jednak szczególnie interesujące, propozycje pakietu Komisji z grudnia 2017 r. miały być realizowane w ramach metody „kreatywnej elastyczności”. Tak też mają być realizowane wskazane wyżej ustalenia (ograniczenie się jedynie do rewizji TEMS świadczy natomiast o pozostaniu - w tym zakresie - przy tzw. metodzie schengeńskiej).

Pozostają - z pakietu Komisji z grudnia 2017 r. - do realizacji trzy sprawy:

- **ustanowienie Europejskiego Funduszu Walutowego (EMF)**, który miał powstać na bazie EMS włączonego do unijnego *acquis* przy pomocy unijnego rozporządzenia; najważniejszy element zakładanej reformy - wspólny mechanizm obronny, niezbędny element drugiego filaru unii bankowej - uzgodniono w ramach zrewidowanego TEMS; tak więc, nie powinno być kłopotu w realizacji pierwotnego zamierzania (metoda „kreatywnej elastyczności - unijne rozporządzenie);
- **włączenia Traktatu o unii fiskalnej do prawa UE**: również w tym przypadku propozycja Komisji mieści się w metodzie „kreatywnej elastyczności” - filar budżetowy Traktatu miał być włączony do *acquis* unijnego na mocy dyrektywy; do propozycji tej można zawsze powrócić, natomiast część instytucjonalna Traktatu (zwłaszcza status szczytu euro) może znaleźć rozwiązanie, o ile realizowana będzie „wspólna ścieżka” (szczyt euro zostałby wówczas wchłonięty przez Radę Europejską);
- **ustanowienie Europejskiego Ministra Gospodarki i Finansów**: postulat ten również mieści się w metodzie „kreatywnej elasty-

czności”; jego istota, nakierowana na podniesienie efektywności zarządzania strefą euro, polega na połączeniu funkcji wiceprzewodniczącego Komisji Europejskiej odpowiedzialnego za UGiW z funkcją przewodniczącego Eurogrupy; dla jej zrealizowania wystarczy odpowiednia zmiana regulaminów Komisji i Eurogrupy.

Kwestie powyższe powinny być przedmiotem obrad w ramach Konferencji w sprawie przyszłości Europy. Konsensusu wymagają inne propozycje, które mieszczą się w metodzie „kreatywnej elastyczności”, zwłaszcza przejście w procesie decyzyjnym na większość kwalifikowaną (procedura kładki). Niektóre propozycje - umocnienie roli Trybunału Sprawiedliwości w UGiW - będą wymagały traktatu rewizyjnego. Natomiast bez wątpienia głębszej dyskusji podczas Konferencji wymaga sprawa legitymacji demokratycznej zreformowanej UGiW - przyszłej roli Parlamentu Europejskiego, a zwłaszcza parlamentów narodowych państw członkowskich<sup>1</sup>. Głębsze wyzwania ustrojowe UE, związane z reformą strefy euro, zależą natomiast od sukcesu strategii „wspólnej ścieżki”. Jeżeli ta strategia powiedzie się, to takie propozycje ustrojowe jak przekształcenie Eurogrupy w rodzaj składu Rady UE z kompetencjami prawodawczymi czy wyodrębnienie budżetu strefy euro, a w związku z tym odrębnej izby w Parlamencie Europejskim, staną się bezprzedmiotowe.

4. Jest rzeczą zadziwiającą, że w pierwszych dokumentach odnoszących się do powołania Konferencji w sprawie przyszłości Europy problem umocnienia mechanizmów stojących na straży przestrzegania praworządności w państwach członkowskich w zasadzie nie występuje. W stanowisku Parlamentu Europejskiego z 15.01.2020 r.<sup>2</sup> znajdziemy jedynie, wśród wskazanych priorytetów politycznych, które powinny stać się przedmiotem debaty, „wartości europejskie”. Podobnie w Komunikacie Komisji Europejskiej z 22.01.2020 r. znajduje się jedynie odwołanie do

---

<sup>1</sup> Zob. Ch. Calliess, *Towards a new working method for the EU...*, s. 12 i n.

<sup>2</sup> Zob. pkt 7 Stanowiska Parlamentu Europejskiego dotyczące konferencji w sprawie przyszłości Europy. Rezolucja Parlamentu Europejskiego z dnia 15 stycznia 2020 r. (2019/2990 (RSP)).

„sześciu politycznych priorytetów” Komisji<sup>3</sup>, wśród których – pod tytułem - „Ochrona naszego europejskiego stylu życia” - skrywa się „utrzymanie praworządności”<sup>4</sup>. Natomiast w jednej z pierwszych ekspertyz przygotowanych w związku z Konferencją sprawa niepraworządności w ogóle nie jest wymieniana jako czynnik mający wpływ na dalszy ustrojowy los UE<sup>5</sup>. Tymczasem, jak wskazano wyżej, problem praworządności może stać się główną osią, wokół której następować będzie zróżnicowanie wewnętrzne Unii.

Tak więc mechanizmy gwarantujące przestrzeganie praworządności przez państwa członkowskie powinny stać się jednym z centralnych zagadnień obrad Konferencji w sprawie przyszłości Europy. Spośród analizowanych (zwłaszcza w rozdziale 13) propozycji, szczególną uwagę należy zwrócić na następujące.

#### **4.1. Wykorzystanie istniejących organów struktur i mechanizmów:**

Komisja Europejska wskazała m.in. na Semestr Europejski, coroczne tablice wyników wymiaru sprawiedliwości, mechanizm współpracy i weryfikacji zawarty w traktacie akcesyjnym z Bułgarią i Rumunią, zmianę strategii rozszerzenia i prowadzenia negocjacji akcesyjnych w taki sposób, aby na pierwszy plan wysunęła się weryfikacja praworządności w państwie kandydującym<sup>6</sup>, działalność Służby KE do spraw Wspierania Reform Strukturalnych, OLAF i (wkrótce rozpocznie działalność pod koniec 2020 r.) Prokuraturę Europejską. Rzecz jednak w tym, że w przypadku Węgier i Polski wszystkie te środki okazały się bezradne. Dyskusji wymaga więc przede wszystkim to, w jaki sposób radykalnie podnieść ich efektywność

---

<sup>3</sup> Zob. pkt 2.1 *Communication from the Commission to the European Parliament and the Council shaping the Conference on the Future of Europe*, Bruksela, 22.01.2020 COM(2020) 27 final.

<sup>4</sup> *Unia, która mierzy wyżej. Mój program dla Europy. Kandydatka na przewodniczącą Komisji Europejskiej Ursula von der Leyen ...*

<sup>5</sup> Zob. Ch. Calliess, *Towards a new working method for the EU...*

<sup>6</sup> Zob. nowa strategia negocjacji akcesyjnych z państwami Bałkanów Zachodnich - *Revised enlargement methodology: Questions and Answers*, Bruksela, 5.02.2020, [https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/qanda\\_20\\_182](https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/qanda_20_182) (dostęp: 4.03.2020 r.).

zwłaszcza wówczas, gdy praworządność w państwie członkowskim UE jest zagrożona.

#### 4.2. Nowe mechanizmy proponowane przez Komisję Europejską:

- propozycje dotyczące „**upowszechniania kultury praworządności**” i obejmujące m.in. organizowanie corocznego dialogu ze społeczeństwem obywatelskim, wsparcie finansowe zainteresowanych podmiotów, w tym społeczeństwa obywatelskiego, w celu upowszechniania praworządności, zacieśnienie współpracy z Radą Europy i innymi organizacjami międzynarodowymi oraz z sieciami sądowymi i parlamentami narodowymi powinny być uzupełnione metodami wspierania edukacji młodego pokolenia zwłaszcza w państwach niepraworządnych (doświadczenie wskazuje, że edukacja w szkolnictwie publicznym w sprawach integracji europejskiej jest w takich państwach zredukowana niemal do zera), wspartymi odpowiednimi środkami finansowymi;
- program ustanowienia „**cyklicznego, corocznego przeglądu praworządności**” nie może ograniczać się do „wczesnego wykrywania problemów w zakresie praworządności”, lecz muszą mu towarzyszyć efektywne środki pozwalające na zdecydowane reagowanie na tym początkowym etapie (kiedy eliminowanie przejawów niepraworządności może być najbardziej efektywne);
- niezmiernie istotna jest zapowiedź **zdecydowanego wykorzystywania przez Komisję Europejską swoich uprawnień w zakresie egzekwowania prawa**; nie wydaje się bowiem, aby procedury przed Trybunałem Sprawiedliwości, zwłaszcza po wyjaśnieniu zakresu jego kompetencji w sprawach związanych z niepraworządnością, wymagałyby korekty; najważniejsze jest, aby Komisja zdecydowanie i bez zwłoki reagowała na wszelkie przejawy niepraworządności i wносиła skargi do Trybunału oraz wnioski o wydanie zarządzeń tymczasowych (które wykazały swoje praktyczne znaczenie,

ograniczają zwłaszcza w istotnym zakresie możliwość prowadzenia przez państwa niepraworządne polityki faktów dokonanych).

4.3. Dyskusji i reformy wymaga procedura art. 7 TUE i poprzedzającą ją procedura dialogu politycznego:

- cenne postulaty zawarte w rezolucji Parlamentu Europejskiego z 16.01.2020 r.<sup>7</sup> oraz w Komunikacie Komisji z 17.07.2019 r.<sup>8</sup> kierują się z apelem do państw członkowskich i innych instytucji unijnych; jak wykazuje praktyka, raczej będą miały umiarkowany wpływ na podniesienie efektywności procedury art. 7 TUE; do samej Komisji można natomiast apelować, aby nie przeciągała w przyszłości „dialogu politycznego”, a także zdecydowanie i bez zwłoki formułowała uzasadnioną opinię w sprawie wszczęcia procedury art. 7 TUE oraz paralelnie kierowała skargi do Trybunału Sprawiedliwości (stosownie do zapowiedzianej „strategii”);
- kierując się doświadczeniami z ostatnich lat, należałoby powrócić do postulatów podniesienia efektywności procedury art. 7 TUE poprzez umocnienie roli Trybunału Sprawiedliwości w tej procedurze. Obecnie Trybunał czuwa jedynie nad przestrzeganiem „czysto proceduralnych” postanowień art. 7 TUE w toku podejmowania decyzji przez Radę UE względnie Radę Europejską (art. 269 TFUE). Procedura art. 7 TUE zyskałaby znacznie na efektywności, gdyby to Trybunał Sprawiedliwości podejmował decyzję w sprawie stwierdzenia „istnienia wyraźnego ryzyka poważnego naruszenia” (ust. 1) oraz „poważnego i stałego naruszenia” (ust. 3) wartości określonych w art. 2 TUE. Natomiast działalność monitorująca (w pierwszym przypadku) oraz określenie zakresu stosowanych sankcji

---

<sup>7</sup> Rezolucja Parlamentu Europejskiego z dnia 16 stycznia 2020 r. w sprawie trwających wysłuchań na mocy art. 7 ust. 1 TUE dotyczących Polski i Węgier(2020/2513(RSP)).

<sup>8</sup> Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady Europejskiej, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów, *Umocnienie praworządności w Unii. Plan działania*. Bruksela, 17.07.2019 r., COM(2019) 343 final.

(w drugim przypadku) mogłyby pozostać w ręku Rady UE (może w drugim przypadku lepiej - Rady Europejskiej). Tego typu modyfikacja procedury art. 7 TUE wymagałaby zmiany postanowień TUE, czyli traktatu rewizyjnego.

4.4. Ważnym obszarem dyskusji powinno być sprecyzowanie konkretnych mechanizmów przepływu unijnych środków budżetowych do państwa niepraworządnego. Chodzić tu powinno o:

- ustanowienie mechanizmu warunkowości: ostateczna formuła takiego mechanizmu, jaka zostanie przyjęta podczas negocjacji nad nadchodzącą perspektywą budżetową i będzie ważnym testem wiarygodności UE i jej państw członkowskich w przeciwdziałaniu się niepraworządnym poczynaniom<sup>9</sup>;
- kolejnym krokiem powinno być stworzenie mechanizmu pozwalającego na przejęcie rozdziału i kontroli unijnych środków budżetowych przez instytucje unijne z ręki opanowanych politycznie instytucji państwa niepraworządnego, zwłaszcza zaś środków przeznaczonych na projekty organizacji społeczeństwa obywatelskiego oraz organów samorządu terytorialnego;
- istotne byłoby uzależnienie przekazywania środków unijnych od przystąpienia do wzmocnionej współpracy dotyczącej ustanowienia urzędu Prokuratora Europejskiego, który jest kompetentny w zakresie ścigania w sprawach karnych mających wpływ na budżet UE, w tym korupcji i nadużyć w wykorzystywaniu unijnych funduszy oraz transgranicznych oszustw związanych z VAT (ani Polska, ani Węgry nie przystąpiły do wzmocnionej współpracy w tej dziedzinie);

---

<sup>9</sup> Interesujący przykład dała Norwegia, odmawiając na początku 2020 r. polskiemu Ministerstwu Sprawiedliwości środków z tzw. Funduszu Norweskiego z uzasadnieniem, iż działania Ministerstwa są sprzeczne z praworządnością - zob.

<https://oko.press/ziobro-nie-dostanie-292-mln-zl-z-funduszy-norweskich/> (dostęp: 28.04.2020 r.).

- związany byłby z tym szerszy postulat – uzależnienia przepływu środków unijnych od przystąpienia do unijnych mechanizmów nadzoru nad krajowymi instytucjami finansowymi (w ramach unii bankowej).

5. Przejdźmy teraz do projektów reform ustrojowych UE związanych z szeroko pojętą legitymacją demokratyczną Unii. Są to kwestie o zasadniczym znaczeniu, mają bowiem stanowić odpowiedź na zagrażające spójności, a nawet egzystencji Unii nastroje antyeuropejskie, populistyczne i antydemokratyczne. Ta grupa rozważanych projektów reform Unii koncentruje się na:

- 1) zakresie kompetencji powierzonych Unii przez państwa członkowskie,
- 2) roli parlamentów narodowych,
- 3) formule podejmowania decyzji w Unii i
- 4) roli Parlamentu Europejskiego.

**5.1. Postulaty reform w dziedzinie podziału kompetencji między UE a jej państwami członkowskimi:** nakierowane są na to, aby Unia skoncentrowała się jedynie na regulowaniu spraw niezbędnych dla funkcjonowania integracji europejskiej. Można to osiągnąć poprzez sprecyzowanie priorytetów politycznych UE (tym zajmować się ma inny obszar dyskusji podczas Konferencji) lub poprzez doprecyzowanie zasad podziału kompetencji między UE a jej państwa członkowskie.

Projekty reform dotyczące tego drugiego obszaru są przedmiotem naszego zainteresowania (rozdział 3 pkt 3), przy czym z góry odrzucić należy skrajne propozycje, wychodzące z kręgów eurosceptycznych i nacjonalistycznych, które pod hasłem „powrotu do źródeł” postulują sprowadzenie procesu integracji do pierwotnej koncepcji „wspólnego rynku”, ponieważ w istocie zmierzają one do likwidacji procesu integracji

europiejskiej. Pozostałe propozycje oscylują raczej wokół wprowadzenia mechanizmów racjonalnego korzystania przez UE z powierzonych jej na mocy Traktatów kompetencji („czynienia mniej”), przy bardziej zdecydowanym korzystaniu z zasady subsydiarności i pomocniczości. Nie ma większych kontrowersji co do tego, że dziedziny objęte obecnie wyłączną kompetencją UE powinny w takim reżimie pozostać.

Chodzi więc w istocie o „racjonalne” korzystanie z kompetencji przez Unię w ramach kompetencji dzielonych, choć doświadczenia związane z pandemią koronawirusa powinny skłonić państwa członkowskie do przesunięcia niektórych obszarów (przede wszystkim „zdrowia publicznego” – art. 168 TFUE) z kompetencji wspierających, koordynujących lub uzupełniających Unii do jej kompetencji dzielonych z państwami członkowskimi.

Jeśli chodzi o kompetencje dzielone, to postulat ich „racjonalnego” wykorzystania może być realizowany z powodzeniem w ramach metody „kreatywnej elastyczności”, przy pomocy istniejących środków z pewnymi modyfikacjami oraz wymaga pewnego porozumienia między państwami członkowskimi, instytucjami unijnymi i w ramach współpracy międzyinstytucjonalnej. Debaty podczas Konferencji w sprawie przyszłości Europy mogą odegrać w tej dziedzinie znaczącą rolę.

Propozycje dyskutowane w tym obszarze koncentrują się na pełniejszym wykorzystaniu potencjału zasady subsydiarności i proporcjonalności<sup>10</sup>:

- wstrzymywanie się przez Unię od korzystania z kompetencji powierzonych jej w ramach kompetencji dzielonych;
- opracowanie wspólnego „języka i kultury” zasady subsydiarności w oparciu „wzorzec subsydiarności” (*subsidiarity grid*), który miałyby opracować Komisja Europejska wspólnie z Parlamentem Europejskim

---

<sup>10</sup> Ostatnio (podsumowująco): Ch. Callies, *Towards a new working method for the EU...*, s. 10 in.



i Komitetem Regionów, w nawiązaniu do art. 5 ust. 3 i 4 TUE oraz Protokołu (nr 2);

- Komisja Europejska, przygotowując projekt aktów prawnego, powinna (uwzględniając zasadę subsydiarności) przeprowadzać jak najszersze konsultacje z organizacjami społeczeństwa obywatelskiego, z władzami lokalnymi i regionalnymi oraz z parlamentami regionalnymi; powinna opracować w związku z tym „specjalną procedurę”; wyniki takich konsultacji powinny być uwzględnione w uzasadnieniu projektu aktu prawnego;
- w nawiązaniu do art. 5 Protokołu (nr 2), który zobowiązuje do wprowadzenia do projektu aktu ustawodawczego „szczegółowych stwierdzeń umożliwiających ocenę zgodności z zasadami pomocniczości i proporcjonalności”, należałoby opracować specjalny „formularz subsydiarności” (*subsidiarity sheet*), który - po uwzględnieniu powyższych konsultacji - powinien być dołączony do każdego projektu przedkładanego przez Komisję;
- ustanowienie „strażnika subsydiarności” - „Komisji subsydiarności” (*Subsidiarity Board*), która monitorowałaby implementację zasady subsydiarności w toku unijnego procesu decyzyjnego (w nawiązaniu do komisyjnego *Regulatory Scrutiny Board*, ale przy włączeniu Parlamentu Europejskiego, Rady oraz parlamentów narodowych);
- jeśli chodzi o głębsze uwzględnianie zasady proporcjonalności (art. 5 ust. 4 TUE) propozycje zmierzają – z jednej strony - do bardziej elastycznego określania priorytetów działalności legislacyjnej Unii, z drugiej zaś do sprecyzowania „narzędzi legislacyjnych” (*legislative tool box*), które umożliwiłyby mocniejsze uwzględnianie zasady proporcjonalności (w ramach istniejących procedur legislacyjnych).

Szereg interesujących, związanych z tym propozycji dotyczy umocnienia roli parlamentów narodowych w odniesieniu do przestrzegania zasady subsydiarności i proporcjonalności w UE.

5.2. **Umocnienie roli parlamentów narodowych w sprawach unijnych:** pozostaje w centrum dyskusji, obejmując trzy zasadnicze obszary (rozdział 3 pkt 6.2.4):

- **po pierwsze** - rolę parlamentów narodowych w zapewnieniu legitymacji demokratycznej reformowanej strefy euro; nawiązują do tego kolejne programy reformy strefy euro bez precyzowania szczegółów; ważnym wskazaniem jest zastrzeżenie zawarte w art. 13 TUF, wskazujące na konieczność uwzględniania roli parlamentów narodowych państw – stron tego Traktatu; niemniej istotna jest praktyka związana z wykonywaniem TEMS, w ramach której parlamenty niektórych państw (przede wszystkim *Bundestag* w Niemczech) zapewniły sobie, odwołując się do autonomii budżetowej parlamentu, bardzo mocny wpływ na stanowisko reprezentowane przez państwo w EMS; często wskazuje się, że umocnienie wpływu parlamentu narodowego w stosunku do działań egzekutywy, reprezentującej państwo na forum UE jest najbardziej właściwą metodą umocnienia roli parlamentu narodowego w sprawach unijnych;
- **po drugie** - reformę procedury monitorowania przez parlamenty narodowe przestrzegania przez Komisję Europejską zasady subsydiarności przy przedkładaniu inicjatyw legislacyjnych (rozdział 3 pkt 6.2.2); propozycje w tej dziedzinie nakierowane są na usprawnienie samej procedury (terminowość reakcji Komisji Europejskiej, przedłużenie terminu rozpatrywania sprawy przez parlamenty narodowe), na wniesienie poprawek merytorycznych (rozszerzenie zakresu aktów prawa pochodnego objętych mechanizmem - obecnie dotyczy on jedynie aktów ustawodawczych), w końcu dotyczą istotnego rozszerzenia procedury: chodzi o wprowadzenie tzw. czerwonej kartki, tj. możliwości zablokowania przez parlamenty narodowe przyjęcia aktu unijnego prawa pochodnego, wprowadzenie tzw. późnej kartki (*late card*), tj. możliwości oceniania projektu aktu prawa pochodnego na dalszych

etapach procedury legislacyjnej oraz tzw. kartki zielonej, tj. możliwości inicjowania przez parlamenty narodowe przyjęcia lub zmiany aktu unijnego prawa pochodnego względnie zmiany w już istniejącym akcie unijnego prawa pochodnego; usprawnienia takie można byłoby wprowadzić bez rewizji Traktatu (Protokołu), na co wskazuje tzw. Nowe Porozumienie z 2016 r. z Wielką Brytanią (stało się ono bezprzedmiotowe, ale sama formuła jest interesująca);

- **po trzecie** - powraca propozycja ustanowienia forum unijnego dla parlamentów narodowych, raczej o charakterze ekskluzywnym, nieingerującego w działalność prawodawczą Parlamentu Europejskiego, ale mającego pewne prawa kontrolne w stosunku do działań Rady Europejskiej i unijnych polityk o charakterze międzyrządowym; zwłaszcza chodzi o WPZiB (warto przypomnieć, że sprawy tej dotyczyła jedna z najbardziej interesujących propozycji polskich podczas prac Konwentu, który przygotowywał Traktat konstytucyjny).

**5.3. Formuła podejmowania decyzji w Unii Europejskiej:** kwestia ta również pozostaje w centrum dyskusji dotyczącej legitymacji demokratycznej Unii. Nie wydaje się jednak, aby racjonalna debata mogła dotyczyć samej formuły tzw. podwójnej większości jako podstawy podejmowania decyzji większością kwalifikowaną. Zakładać raczej należy, że ma ona trwały ustrojowo charakter, bowiem - po bardzo trudnych negocjacjach - udało się państwom członkowskim uzgodnić formułę, która nie wymaga renegotjacji w toku dalszego rozszerzenia Unii (rozdział 4 pkt 7.1). Ewentualne kompensaty następstw „przesunięć” demograficznych mogą być rozważane w ramach alokacji miejsc w Parlamencie Europejskim (o czym w następnym punkcie).

Natomiast podczas Konferencji w sprawie przyszłości Europy dyskusji wymagać będzie raczej objaśnienie znaczenie podejmowania decyzji większością kwalifikowaną dla podniesienia efektywności i spójności UE, tym bardziej że właśnie ten kierunek (przechodzenie do podejmowania decyzji w tej formule) jest osnową „nowego zarządzania” (reformy strefy

euro). Chodzi więc zwłaszcza o objaśnienie, że postulaty - wysuwane przez formacje eurosceptyczne - powrotu do jednomyślności są kontraproduktywne i w istocie mogą prowadzić do odnowienia „koncertu mocarstw”, kosztem państw mniejszych i słabszych. Uzyskanie zrozumienia społecznego dla tego dylematu jest jedną z podstawowych kwestii umocnienia legitymacji demokratycznej UE. Rola debat w ramach Konferencji może być niezmiernie istotna.

Jest to tym bardziej ważne, że w istocie zasadniczym wyzwaniem jest zwiększanie liczby obszarów regulowanych Traktatami, w których decyzje podejmowane są przez Radę UE większością kwalifikowaną (rozdział 4 pkt 7.2.4). Akceptacja społeczna dla takiego kierunku rozwoju Unii jest przesłanką porozumienia politycznego między państwami członkowskimi w sprawie „uruchomienia” procedury kładki na podstawie art. 48 ust. 7 TUE oraz procedur kładek *ad hoc* (rozdział 5 pkt 4.4).

5.4. **Umocnienie roli Parlamentu Europejskiego:** „przed nawias” wyjąć należy dwie ważne kwestie:

- **po pierwsze** - uwzględniać należy, że rola Parlamentu Europejskiego wzrosła radykalnie wraz z wprowadzeniem na mocy Traktatu z Lizbony zwykłej procedury ustawodawczej (w której Parlament jest wraz z Radą UE równoprawnym legislatorem) jako zasadniczej procedury uchwalania aktów unijnego prawa pochodnego (rozdział 6); systematyczne zwiększanie liczby obszarów, w których akty unijnego prawa pochodnego uchwalane są w takiej procedurze, pociąga za sobą stosowne umacnianie roli Parlamentu Europejskiego;
- **po drugie** - budząca kontrowersje i istotna sprawa ustrojowa - alokacja miejsc w Parlamencie Europejskim (rozdział 4 pkt 4.2.3) - została w następstwie Brexitu „zamrożona” (zwolnione przez Wielką Brytanię miejsca wykorzystano m.in. dla skompensowania różnych „zaszłości”); oznacza to, że do czasu kolejnego rozszerzenia UE (kilkanaście lat?) państwa członkowskie raczej do tej sprawy nie będą powracać, chyba że „przesunięcia” demograficzne będą tak

radykałne, iż niezbędna stanie się ingerencja (ponieważ testy tzw. podwójnej większości byłyby bardzo trudno wzruszalne, pozostają modyfikacje alokacji miejsc w Parlamencie Europejskim).

Natomiast z kwestii aktualnych i „nośnych” bez wątpienia dwie staną się przedmiotem dyskusji w ramach Konferencji w sprawie przyszłości Europy<sup>11</sup>:

- propozycja „listy ponadnarodowej” (*transnational list*) do wyborów do Parlamentu Europejskiego;
- formuła *Spitzenkandidata*, która łączona jest nie tyle z procesem nominacji Przewodniczącego Komisji Europejskiej, ile z propozycją połączenia personalnego przewodniczących Komisji Europejskiej i Rady Europejskiej (*the idea of a double-hatted President of the UE*), który miałyby być wyłaniany właśnie w formule *Spitzenkandidata* w wyborach „z listy ponadnarodowej”.

Dyskusja w obu tych sprawach będzie z pewnością trudna. Sprawa „listy ponadnarodowej” była dogłębnie dyskutowana podczas przygotowań do wyborów do Parlamentu Europejskiego w maju 2019 r. Ostatecznie państwa członkowskie i sam Parlament nie zdecydowały się na podjęcie tej propozycji (nic nie wskazuje raczej na to, aby okoliczności takiego stanowiska zmieniły się w nadchodzących latach). Jeśli chodzi natomiast o formułę *Spitzenkandidata*, to została ona dosyć skutecznie skompromitowana w toku procedury nominacyjnej urzędującej obecnie Przewodniczącej Komisji Europejskiej (mimo że w przypadku przewodniczącego Komisji Europejskiej jest już obecnie sprecyzowana w postanowieniach Traktatu - art. 17 ust. 7 TUE).

Niezależnie od tego dyskutowanych jest kilka dalszych propozycji reform Parlamentu Europejskiego (rozdział 4 pkt 4.3):

---

<sup>11</sup> Ostatnio (podsumowująco): Ch. Calliess, *Towards a new working method for the EU ...*, s. 4-5.

- w analizach procesu decyzyjnego w Parlamencie odnotowano, że nawet zwykła większość wymagana przy podejmowaniu większości decyzji przez Parlament Europejski jest często niemożliwa do osiągnięcia i utrudnia wypracowanie koalicji nawet między ugrupowaniami bliskimi sobie politycznie; proponuje się więc, aby - tam gdzie to możliwe - obniżyć próg podejmowania decyzji (wpierw w ramach dopuszczanych regulaminem, a następnie w regulacjach traktatowych);
- proponuje się następnie, aby Parlament skoncentrował się na swoich kompetencjach legislacyjnych oraz aby ograniczył aktywność w przyjmowaniu rezolucji niemających znaczenia dla procesu legislacyjnego, zwłaszcza odnoszących się do różnych kwestii wrażliwych politycznie, objętych wyłącznie kompetencją państw członkowskich, co do których Parlament Europejski ani nie ma żadnej kompetencji, ani stosownego autorytetu;
- powraca też oczywista propozycja ustanowienia tylko jednej siedziby Parlamentu Europejskiego i rezygnacji z kosztownych eskapad do Strasburga;
- należy również odnotować wskazaną już sprawę - roli Parlamentu Europejskiego w przyszłej „rzeczywistej” UGiW.

Jak się wydaje, testem wiarygodności wydolności reformatorskiej UE i jej państw członkowskich jeśli chodzi o Parlament Europejski byłoby przede wszystkim ustanowienie jednej jego siedziby.

**6. Propozycje reform innych insynuacji:** zauważyć przede wszystkim należy, że na dalszy plan podczas debat Konferencji w sprawie przyszłości Europy powinien zejść zasadniczy dotychczas problem w negocjacjach nad ustrojem Unii Europejskiej, działający na zasadzie „naczyń połączonych”, który rozgrywa się w trójkącie: formuła większości kwalifikowanej - skład kolegium Komisji Europejskiej - alokacja miejsc w Parlamencie Europejskim (rozdział 4). Jak o tym była już mowa wyżej, formuła większości kwali-

fikowanej znalazła trwałe rozwiązanie, natomiast sprawy alokacji miejsc w Parlamencie Europejskim i liczby członków Komisji Europejskiej zostały „zamrożone” do czasu najbliższego rozszerzenia Unii. Nie oznacza to, że nie mogą one pojawić się podczas Konferencji: TUE nakazuje przecież zmniejszenie liczby członków kolegium Komisji w stosunku do liczby państw członkowskich (art. 17 ust. 5 TUE), a utrzymanie również na obecnej kadencji zasady „jedno państwo - jeden komisarz” opiera się na rozwiązaniu wyjątkowym; również sprawa zmiany alokacji miejsc w Parlamencie Europejskim może pojawić się wcześniej w następstwie „przesunięć” potencjału demograficznego państw.

Jeśli chodzi o szczegółowe propozycje reform poszczególnych instytucji, to najistotniejsze z nich odnoszą się do następujących spraw.

**Rada Europejska:** w toku finalizacji prac nad Traktatem z Lizbony dostrzegano przede wszystkim problem relacji między Radą Europejską a Radą UE. Proponowano rozwiązanie tego problemu poprzez rodzaj unii personalnej w sprawowaniu funkcji Przewodniczącego Rady Europejskiej i Sekretarza Generalnego Rady, co w istocie nakierowane było na obniżenie rangi Przewodniczącego Rady Europejskiej. Tymczasem nowe okoliczności (kryzys finansów) oraz głęboka zmiana formuły pracy Rady Europejskiej (przejęcie przez Radę Europejską, tj. przez szefów państw lub rządów państw członkowskich bezpośredniego zarządu w stosunku do zasadniczych spraw UE) sprawiły, że Przewodniczący Rady Europejskiej zaczął odgrywać wiodącą rolę mediacyjną w unijnym procesie decyzyjnym.

Z powyższych okoliczności wynikają dwa zasadnicze wyzwania ustrojowe, odnoszące się do dalszej reformy Rady Europejskiej.

- Pierwsze wyzwanie związane jest z procesem ustanawiania „rzeczywistej” UGiW, którego ostatecznym aktem miałyby być „unia polityczna”, wieńcząca konsolidację strefy euro. Przeprowadzane w ramach tego procesu zmiany ustrojowe UGiW obejmują autonomizację instytucjonalną strefy euro, w tym nadanie wiodącej roli szczytowi euro (rozdział 8 pkt 7). Zmiany te - jak wspomniano - będą musiały znaleźć

wyraz w (zrewidowanych) Traktatach stanowiących podstawę UE. Oznacza to, że w ramach takiej rewizji Traktatów szczyt euro będzie musiał zostać usytuowany albo jako specjalny skład Rady Europejskiej (byłoby to rozwiązanie korzystne z punktu widzenia zagwarantowania spójności ustrojowej UE), albo jako odrębna instytucja „rzeczywistej” UGiW. Oczywiście, powyższy problem zaniknąłby, gdyby - o czym wspomniano wyżej - strefa euro objęła wszystkie państwa członkowskie stosownie do strategii „wspólnej ścieżki”.

- Drugie wyzwanie jest równie poważne. Abstrahując od regulacji traktatowych, po wejściu w życie Traktatu z Lizbony i pod wpływem wspomnianych wyżej okoliczności, Rada Europejska wyrosła na główny organ zarządzający (zarządzanie *top down*) w Unii Europejskiej: szefowie państw lub rządów przejęli personalną odpowiedzialność za uzgadnianie i realizację zasadniczych decyzji, a Przewodniczący Rady Europejskiej „wykreował się” na głównego mediatora. Taka nowa rola Rady Europejskiej - jako „politycznego centrum nowej międzyrządowości” - wpłynęła bezpośrednio na równowagę międzyinstytucjonalną (pozostałe instytucje - zwłaszcza Rada UE, Komisja Europejska i Parlament Europejski - zostały zepchnięte na plan dalszy), na relacje między Unią a jej państwami członkowskimi oraz na relacje między państwami członkowskimi w ramach procesu integracji europejskiej. Stan taki, określany jako „nowa międzyrządowość” pociągnął za sobą inne ważne konsekwencje, w tym zwłaszcza wyraźną dominację w procesie decyzyjnym państw najsilniejszych, przede wszystkim Niemiec (co stało się szczególnie widoczne w procesie uzgadniania środków na rzecz sanacji i konsolidacji strefy euro). Obecnie możliwość nowego wyważenia równowagi instytucjonalnej i osłabienia (redukcji) „nowej międzyrządowości” dostrzegana jest w „skutecznym zarządzaniu”, budowanym w ramach ustanawiania „rzeczywistej” UGiW (rozdziały 11 i 12). Niemniej pozostaje otwarta istotna kwestia - na ile owo „skuteczne zarządzanie” da się rozszerzyć na całą Unię Europejską. I w tym przypadku rozwiązanie problemu wiązać się będzie z realizacją strategii „wspólnej ścieżki”, tj. przystąpieniu do strefy euro wszystkich państw członkowskich UE.



**Rada UE:** postulaty dalszych reform Rady UE koncentrują się wokół kwestii już dobrze znanych. O ile sama formuła większości kwalifikowanej ustalona na mocy Traktatu z Lizbony nie jest obecnie podważana, to do postulatu o zasadniczej wadze urósł problem zwiększenia liczby obszarów, w których Rada UE miałaby zgodnie z tą formułą podejmować decyzje. Pozostałe postulaty koncentrują się na zapewnieniu obradom Rady bardziej „przejrzystego” charakteru (pełne wykorzystanie upublicznienia obrad Rady, w tym procesu decyzyjnego oraz naświetlanie różnic w stanowiskach poszczególnych państw członkowskich) (rozdział 4 pkt 6.2).

Wyzwaniem ustrojowym dla Rady UE jest ustanawianie „rzeczywistej” UGiW, w tym postulaty albo ustanowienia odrębnego składu Rady (tylko przedstawiciele państw strefy euro), który miałby kompetencję legislacyjną w sprawach objętych UGiW, albo przekształcenia Eurogrupy w tego rodzaju instytucję. Te wyzwania ustrojowe stałyby się bezprzedmiotowe w następstwie realizacji strategii „wspólnej ścieżki”.

Na dwa jeszcze obszary wyzwań ustrojowym (postulatów), powiązanych z Radą UE, należy zwrócić uwagę.

1) **prezydencja hybrydowa:** Traktat z Lizbony zapoczątkował radykalną reformę rotacyjnej prezydencji, ustanawiając stałe przewodnictwo w Radzie Europejskiej (sprawowane przez jej Przewodniczącego) oraz stałe przewodnictwo w jednym ze składów Rady EU - Radzie do Spraw Zagranicznych, sprawowane przez Wysokiego Przedstawiciela do spraw Zagranicznych i Polityki Bezpieczeństwa. Należy również odnotować, że w toku reformy strefy euro rola rotacyjnej prezydencji została zmarginalizowana. Nie chodzi jedynie o to, że również Eurogrupa ma stałe przewodnictwo oraz - jak o tym była mowa - stałego Przewodniczącego ma również szczyt euro, lecz także o to, że rolę mediacyjną w procesie przyjmowania zasadniczych środków na rzecz sanacji i konsolidacji strefy euro przejął Przewodniczący Rady Europejskiej (w swojej funkcji jako Przewodniczący szczytu euro). Jak się wydaje, rotacyjna prezydencja jest konfrontowana z dwoma zasadniczymi wyzwaniami (rozdział 4 pkt 8):

- w toku ustanawiania „rzeczywistej” UGiW wyraźnie braknie miejsca dla rotacyjnej prezydencji; przewodnictwo w organach strefy euro powierzane jest (jak wskazano wyżej) konsekwentnie stałym przewodniczącym, a koncepcja „skutecznego zarządzania” dla rotacyjnej prezydencji żadnej roli nie przewiduje;
- w pozostałym zakresie - Unii Europejskiej jako całości - doświadczenia z hybrydową prezydencją nie są najlepiej oceniane z punktu widzenia zasady efektywności; 18-miesięczne „trojki” nie odgrywają większej roli w związku z tempem wydarzeń i nawarstwiających się wyzwań, a odbywana przez poszczególne państwa średnio co 14 lat prezydencja nie zapewnia odpowiedniej „pamięci” instytucjonalnej i logistycznej; stąd też narastają postulaty przejścia - wzorem Rady Europejskiej i Rady do spraw Zagranicznych - do jakiegoś rodzaju przewodnictwa stałego; postuluje się na przykład, aby poszczególne formacje Rady UE były zarządzane przez grupy państw określone przy uwzględnieniu „balansu politycznego”, tj. specjalizacji, przynależności do państw małych, średnich i dużych oraz rozmieszczenia geograficznego (państwa północne, południowe, wschodnie i zachodnie).

2) **Europejska Służba Działań Zewnętrznych (ESDZ):** z ESDZ wiązano nadzieje na podniesienie koherencji działania UE w stosunkach zewnętrznych (rozdział 3 pkt 2.3); do tego też odnoszą się zasadnicze propozycje reform:

- przede wszystkim proponuje się umocnienie w stosunku do Komisji Europejskiej pozycji Wysokiego Przedstawiciela do Spraw Zagranicznych i Polityki Bezpieczeństwa; chodzi o wprowadzenie jego wyraźnych uprawnień nadzorczych w obszarze polityki na rzecz rozwoju, pomocy humanitarnej i polityki rozszerzenia oraz jasnych zasad koordynacji w stosunku do komisarza odpowiedzialnego za handel;

- od strony formalnej miałyby to wyrażać się w tym, że komisarze odpowiedzialni za politykę na rzecz rozwoju, pomoc humanitarną i politykę rozszerzenia byłiby zarazem zastępcami Wysokiego Przedstawiciela, natomiast relacje między Wysokim Przedstawicielem a komisarzem do spraw handlu koordynowałby bezpośrednio Przewodniczący Komisji;
- jeśli chodzi natomiast o usprawnienia formalne ESDZ, to – w ramach przeglądu decyzji dotyczącej ESDZ - proponuje się przyznanie ESDZ większej samodzielności finansowej oraz własnej procedury naboru pracowników.

**Komisja Europejska:** najważniejsze wyzwania ustrojowe i postulaty reform Komisji zostały już omówione wyżej. Gdyby podczas Konferencji pojawiła się sprawa redukcji liczby komisarzy w stosunku do liczby państw członkowskich, to można zakładać, że powróci postulat wprowadzenia wewnętrznej hierarchii w ramach kolegium Komisji - komisarze „starsi” (*seniors*), w randze wiceprzewodniczących Komisji, koordynujący pracę komisarzy „młodszych” (*juniors*). Korespondują z tymi propozycjami dalsze projekty reform nakierowane na podniesienie efektywności pracy Komisji Europejskiej, stosownie do których wiceprzewodniczący Komisji mieliby odgrywać wiodącą rolę w zarządzaniu poszczególnymi „działami” (*clusters*) spraw (należy zakładać, że koordynowałiby w tym zakresie prace pozostałych członków kolegium Komisji). Poza tym w grę wchodzi następujące propozycje, rozważane w dyskusjach (rozdział 4 pkt 9.3):

- umocnienie samodzielności Komisji Europejskiej wobec Parlamentu Europejskiego; powinno to zostać uzgodnione w ramach porozumienia trójstronnego między Radą UE, Komisją i Parlamentem Europejskim; warunkiem byłoby nominowanie Przewodniczącego Komisji przez Radę Europejską (najwyższych przedstawicieli państw członkowskich UE), choć spośród osób mających poparcie Parlamentu Europejskiego;
- zwiększenie wpływu państw członkowskich w sytuacji, gdy skład danej Komisji Europejskiej nie spełnia oczekiwań (prawo dymisji w stosunku

do Komisji nie tylko ze strony Parlamentu Europejskiego, lecz również Rady Europejskiej) oraz

- podniesienia efektywności, a zarazem obliczalności uprawnień Komisji do inicjatywy legislacyjnej: wprowadzenie klauzuli - *sunset clause*, stosownie do której inicjatywa legislacyjna Komisji stawałaby się bezprzedmiotowa, jeśli akt prawny nie zostanie przyjęty w określonym czasie (na przykład trzech lat) oraz możliwości zmuszenia Komisji - przez państwa członkowskie stanowiące większością kwalifikowaną – do wycofania inicjatywy legislacyjnej; rozważane jest nadanie analogicznych uprawnień parlamentom narodowym (wprowadzenie tzw. zielonej kartki).

Inne szczegółowe propozycje dotyczą umocnienia przejrzystości i efektywności działalności legislacyjnej Komisji Europejskiej. Chodzi zwłaszcza o usprawnienie programu REFIT, służącego przeglądowi prawa pochodnego UE i nakierowanemu z jednej strony na ograniczenie barier regulacyjnych, z drugiej zaś zmniejszenie liczby aktów unijnego prawa pochodnego. Dyskutowane propozycje obejmują m.in. wyznaczenie przez Radę UE zewnętrznych ekspertów do *Impact Assessment Board* oraz postulat przeprowadzania również przez Radę UE i Parlament Europejski oceny zgłaszanych przez te instytucje poprawek w toku procedury legislacyjnej.

Zasadnicze wyzwania ustrojowe dla Komisji Europejskiej powstają w związku z ustanawianiem „rzeczywistej” UGiW. Dotyczą one takich fundamentalnych spraw jak zakres włączenia Komisji w zarządzanie strefą euro (w kontekście dalszego umacniania Eurogrupy), zarządzania budżetem strefy euro lub jego przemian, zakresu prawa inicjatywy legislacyjnej Komisji w przypadku wyodrębnienia „kompetencji legislacyjnej” strefy euro (odpowiednie dostosowanie zakresu kompetencji Rady w składzie ministrów państw członkowskich tej strefy oraz wyodrębnienie „własnego” parlamentu strefy euro). Niektóre z tych propozycji idą bardzo daleko i - na obecnym etapie reformy ustrojowej strefy euro - są mało realistyczne. W przypadku realizacji strategii „wspólnej ścieżki” staną się one

bezprzedmiotowe.

## 7. Pozostałe projekty reform ustrojowych:

- odnośnie do Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów (organów bardzo licznych) pojawia się przede wszystkim postulat redukcji liczby ich członków;
- niektóre propozycje dotyczą poprawienia nadzoru nad działalnością instytucji unijnych, zwłaszcza w zarządzaniu środkami finansowymi; propozycje te idą w dwóch kierunkach:
  - **po pierwsze** - dotyczą podniesienia efektywności działania Trybunału Obrachunkowego (lepszego wykorzystania sprawozdań TO przez Parlament Europejski, a w przypadku rewizji Traktatów proponowane jest przekształcenie TO w nowy, efektywny urząd - trzech Europejskich Audytorów Generalnych (*European Auditors-General*), reprezentujących państwa duże, średnie i małe i wyposażony również w prawo kierowania rekomendacji do Parlamentu Europejskiego i Rady Europejskiej w sprawie reform instytucji unijnych;
  - **po drugie** - niezależnie od finalizacji prac nad urzędem Prokuratora Europejskiego proponuje się przejrzanie i rekonstrukcję OLAF, nakierowaną na pełne uniezależnienie od Komisji Europejskiej i umocnienie personalne (towarzyszą temu propozycje dotyczące usprawnienia funkcjonowania OLAF);
- w końcu należy nawiązać do procedury wystąpienia z Unii Europejskiej: jeśli sama procedura art. 50 TUE, mimo turbulencji politycznych jakie związane były z wystąpieniem Wielkiej Brytanii, nie budzi zastrzeżeń, to odnotować należy, że (zwłaszcza w czasie najgłębszego kryzysu finansów Grecji) pojawiły się propozycje ustanowienia odrębnej procedury wystąpienia państwa ze strefy euro (przy dalszym pozostaniu w UE).

## **Niedobry wyrok w niefortunnym czasie (uwagi na tle wyroku FTK z 5.05.2020 r.)**

(wraz z J. Kranzem),

(w:) Państwo i Prawo 2020, nr 9  
(strony 23-46).

1. Wyrok niemieckiego Federalnego Trybunału Konstytucyjnego (FTK) z 5.05.2020 r.<sup>1</sup> wzbudził wiele emocji wśród prawników i polityków. Dotyczy on bowiem kwestii zgodności z prawem Unii Europejskiej decyzji Europejskiego Banku Centralnego (EBC), ustanawiających program zakupu aktywów sektora publicznego na rynkach wtórnych, i może rzutować na negocjowane obecnie programy UE nakierowane na zwalczanie następstw pandemii koronawirusa, a w konsekwencji na kształt budżetu UE.

Wyrok ten jest jednak znaczący przede wszystkim dlatego, że FTK podważył legalność decyzji EBC, czyli aktu unijnego prawa pochodnego, a także nie uznał wyroku unijnego Trybunału Sprawiedliwości (TS). W tym kontekście FTK wypowiada się na temat fundamentalnych dla rozwoju integracji europejskiej problemów, a mianowicie demokracji oraz suwerenności ludu, powierzenia Unii przez państwa pewnych kompetencji władczych, relacji między prawem krajowym a prawem UE, w tym zwłaszcza na temat pierwszeństwa stosowania norm unijnych w razie ich konfliktu z konstytucją narodową.

Pod względem politycznym wyrok ten znalazł szczególną aprobatę w niektórych państwach członkowskich UE, mających kłopoty z praworządnością (m.in. w Polsce<sup>2</sup>). Ta satysfakcja jest jednak przed-

---

<sup>1</sup> 2 BvR 859/15, DE:BVerfG:2020:rs20200505.2bvr085915.

<sup>2</sup> „Federalny Trybunał Konstytucyjny po raz pierwszy sprzeciwił się orzeczeniu TSUE, co wywołało w tym tygodniu burzę w Brukseli. Decyzję niemieckiego sądu pochwalił premier Polski Mateusz

wczesna ze względu na różnice stanu prawnego i faktów, a także niedostatki analityczne w postrzeganiu tego wyroku<sup>3</sup>.

Wyrok FTK może wprawdzie stanowić przestrożę, ale także może okazać się przeszkodą dla ewolucji integracji europejskiej. Były rzecznik generalny w Trybunale Sprawiedliwości UE, M. Poiares Maduro, nie bez przyczyny określa go jako *the wrong decision at the wrong moment*<sup>4</sup>.

Już uprzednio FTK w kilku wyrokach (o czym dalej) zaznaczał swoje zastrzeżenia co do zgodności z zasadą kompetencji powierzonych niektórym unijnym aktów prawa pochodnego (decyzji EBC), podejmowanych na rzecz sanacji strefy euro. Także środki międzyrządowe podejmowane w tym celu (Traktat o Europejskim Mechanizmie Stabilności i Traktat o koordynacji i zarządzaniu w UGiW) budziły wątpliwości co do zgodności z zasadą lojalności i stały się przedmiotem wyroku TS<sup>5</sup>.

2. Integracja, jako świadomy wybór polityczny, rozszerza możliwości państw członkowskich dzięki wspólnemu działaniu w dziedzinach, w których nie mogłyby one skutecznie zabezpieczyć swoich interesów. Dokonuje się redystrybucja władzy i wpływów między aktorami sceny międzynarodowej, co w konsekwencji prowadzi do nowego pojmowania

---

Morawiecki”, który w decyzji FTK dopatrył się „jednego z najważniejszych wyroków w historii Unii Europejskiej”

(<https://www.dw.com/pl/premier-polski-chwali-wyrok-niemieckiego-trybuna%C5%82u-konstytucyjnego/a-53386739>; dostęp 1.06.2020 r.);

szerzej A. Wójcik, *Kaleta twierdzi, że niemiecki TK stanął po stronie polskiego rządu. Sprowadzamy go na ziemię* (<https://archiwumosiatsynskiego.pl/wpis-w-debacie/kaleta-twierdzi-ze-niemiecki-tk-stanal-po-stronie-polskiego-rzadu-sprowadzamy-go-na-ziemie/>; dostęp: 18.05.2020 r.).

<sup>3</sup> Zob. A. Wyrozumską, *Wyrok Federalnego Trybunału Konstytucyjnego z 5.05.2020 r. w świetle podobnych orzeczeń sądów innych państw członkowskich Unii Europejskiej*, PiP 2020, nr 7.

<sup>4</sup> M. Poiares Maduro, *Some Preliminary Remarks on the PSCP Decision of the German Constitutional Court*, 6 May 2020, *Verfassungsblog* z 6.05.2020 r.

(<https://verfassungsblog.de/some-preliminary-remarks-on-the-pscp-decision-of-the-german-constitutional-court/>; dostęp: 14.05.2020 r.).

<sup>5</sup> Wyrok TS z 27.10.2012 w sprawie C-370/12 *Thomas Pringle*, EU:C:2012:756.

funkcji państwa, demokracji, suwerenności oraz roli prawa międzynarodowego<sup>6</sup>.

Ewolucja ta sytuuje się w ramach konstrukcji kompetencji powierzonych<sup>7</sup>. Powierzenie to polega na świadomym otwarciu krajowego systemu prawnego na kompetencje władcze organizacji międzynarodowej, kształtujące (bezpośrednie stosowanie i bezpośredni skutek) stosunki prawne w sferze obowiązywania jej prawa<sup>8</sup>. Jego podstawą prawną jest zgoda państwa na związanie się unijnymi traktatami (płaszczyzna krajowa). Zgoda ta jest pochodną woli politycznej państwa i stanowi przesłankę wejścia traktatów w życie. W tym sensie państwa członkowskie można uznać za tzw. władców traktatów (*Herren der Verträge*). O ile jednak prawo krajowe precyzuje procedurę związania się traktatem, o tyle sposób i moment wejścia w życie unijnych traktatów określone są w tych traktatach i nie zależą od pojedynczego państwa, lecz od zgody wszystkich członków Unii.

Źródłem mocy obowiązującej i kompetencji władczych Unii w relacjach między jej członkami są traktaty założycielskie (płaszczyzna międzynarodowopravna), a nie akt ratyfikacji lub krajowa ustawa wyrażająca zgodę na ratyfikację. O sposobach stosowania, interpretacji traktatu lub jego wypowiedzenia decyduje prawo międzynarodowe (sam traktat lub odpowiednie normy Konwencji wiedeńskiej o prawie traktatów z 1969 r.)<sup>9</sup>.

---

<sup>6</sup> Zob. szerzej J. Barcz, *Od lizbońskiej do post-lizbońskiej Unii Europejskiej. Główne kierunki reformy ustrojowej procesu integracji europejskiej*, Warszawa 2020; J. Kranz, *Pojęcie suwerenności we współczesnym prawie międzynarodowym*, Warszawa 2015.

<sup>7</sup> Art. 5 TUE: „1. Granice kompetencji Unii wyznacza zasada przyznania. Wykonywanie tych kompetencji podlega zasadom pomocniczości i proporcjonalności. 2. Zgodnie z zasadą przyznania Unia działa wyłącznie w granicach kompetencji przyznanych jej przez Państwa Członkowskie w Traktatach do osiągnięcia określonych w nich celów. Wszelkie kompetencje nieprzyznane Unii w Traktatach należą do Państw Członkowskich”. W prawie krajowym art. 90 Konstytucji RP, art. 23 UZ RFN.

<sup>8</sup> J. Kranz, *Przekazanie kompetencji na rzecz organizacji międzynarodowej w świetle praktyki Polski, Niemiec i Francji*, Łódź 2013; J. Kranz, A. Wyrozumska, *Powierzenie Unii Europejskiej niektórych kompetencji a Traktat fiskalny*, PiP 2012, nr 7, s. 20–36.

<sup>9</sup> Przykładowo, decyzja o wypowiedzeniu traktatu (*casus Brexit*) wynika z woli politycznej



Sfera obowiązywania i stosowania prawa Unii nie jest co do zasady podzielona na poszczególne państwa członkowskie, a treść zaciągniętych zobowiązań traktatowych jest (pomijając wyraźne wyjątki) identyczna dla wszystkich państw.

Kontrowersje wokół polityki pieniężnej wynikają między innymi z faktu, że w momencie powołaniu do życia Unii Gospodarczej i Walutowej (Traktat z Maastricht - 1992 r.) zabrakło zgody co do zintegrowania jej z polityką gospodarczą i fiskalną państw członkowskich (tzw. unia polityczna)<sup>10</sup>. W rezultacie rolę UE w tych dwóch ostatnich dziedzinach ograniczono do słabej kontroli lub koordynacji, chociaż te trzy sfery są ze sobą powiązane i decyzje w jednej z nich nie pozostają bez wpływu na pozostałe. Ich dokładne oddzielenie nie zawsze jest realistyczne i niekiedy mało pożądane.

3. Wyrok FTK z 5.05.2020 r. został wydany w ramach oceny zgodności prawa Unii z konstytucją RFN (Ustawa Zasadnicza - UZ; *Grundgesetz* - GG). Badanie takie jest dopuszczalne, nie bez znaczenia pozostaje jednak, czego konkretnie dotyczy, za pomocą jakich kryteriów i w jakim celu oraz z jakim skutkiem jest dokonywane.

W przeszłości Federalny Trybunał Konstytucyjny wywarł wpływ na rozwój ochrony praw podstawowych w ramach Wspólnot (a następnie UE), na określenie relacji między prawem unijnym a prawem krajowym państw członkowskich oraz na ewolucję tzw. klauzul limitacyjnych, określających konstytucyjne granice powierzenia Unii kompetencji wład-

---

sformalizowanej w ramach prawa krajowego, jednak tryb i przesłanki jej realizacji określone są w prawie międzynarodowym (art. 50 TUE) i z uwzględnieniem międzynarodowoprawnej odpowiedzialności państwa.

<sup>10</sup> Bundeskanzler Helmut Kohl. Regierungserklärung zum Gipfeltreffen der Staats- und Regierungschefs der NATO in Rom sowie zur EG-Konferenz in Maastricht, 6. November 1991: „Man kann dies nicht oft genug sagen. Die Politische Union ist das unerlässliche Gegenstück zur Wirtschafts- und Währungsunion. Die jüngere Geschichte, und zwar nicht nur die Deutschlands, lehrt uns, dass die Vorstellung, man könne eine Wirtschafts- und Währungsunion ohne Politische Union auf Dauer erhalten, abwegig ist“.

czych przez państwo<sup>11</sup>. W rezultacie FTK stał się punktem odniesienia dla orzecznictwa sądów konstytucyjnych wielu państw członkowskich UE<sup>12</sup>. Do czasu wyroku z 5 maja 2020 r. FTK, interpretując postanowienia niemieckiej Ustawy Zasadniczej, nie posunął się do stwierdzenia niekonstytucyjności prawa wspólnotowego/unijnego.

W pierwszych dziesięcioleciach integracji FTK zaakceptował stanowisko, że porządek prawny ówczesnych Wspólnot ma charakter oryginalny i autonomiczny, a jego normy mają pierwszeństwo wobec prawa niemieckiego. Jednocześnie podtrzymywał swoją kompetencję do kontroli konstytucyjności wspólnotowego prawa pochodnego pod kątem praw podstawowych zagwarantowanych w niemieckiej Ustawie Zasadniczej: możliwość taka miała istnieć tak długo, jak długo (*solange*) poziom gwarancji praw podstawowych na szczeblu wspólnotowym pozostawiałby wątpliwości (była to tzw. formuła *Solange I*, określona w wyroku FTK z 29.05.1974 r.<sup>13</sup>).

Federalny Trybunał Konstytucyjny potrzebował ponad 10 lat, aby – uwzględniając orzecznictwo TS - „odwrócić” tę formułę i stwierdzić, że nie będzie korzystał ze swojej kompetencji tak długo, jak długo (*solange*) Wspólnota gwarantuje odpowiednią ochronę praw podstawowych (formuła *Solange II*, określona w wyroku FTK z 22.10.1986 r.<sup>14</sup>). Tym samym FTK zrezygnował w praktyce z kontroli konstytucyjności aktów prawa pochodnego pod kątem praw podstawowych. Odnotujmy, że już w roku 1974 pojawiły się do wyroku FTK w sprawie *Solange I* trzy vota separata kwestionujące kontrolowanie przez FTK konstytucyjności prawa wtórnego ówczesnej EWG.

---

<sup>11</sup> Zob. na temat ewolucji orzecznictwa FTK w tych dziedzinach: J. Barcz, *Między konstytucją a ponadnarodowością. Opcja integracyjna w konstytucji RFN*, Warszawa 1990, zwłaszcza s. 195 i nast.

<sup>12</sup> Zob. na temat wpływu FTK na orzecznictwo polskiego TK: M. Baińczyk, *Polski i niemiecki trybunał konstytucyjny wobec członkostwa państwa w Unii Europejskiej*, Wrocław 2017.

<sup>13</sup> 2 BvL 52/71.

<sup>14</sup> 2 BvR 197/83.

Począwszy od wyroku z 12.10.1993 r.<sup>15</sup> w sprawie Traktatu z Maastricht, FTK zaczął rozbudowywać swoje kompetencje związane z kontrolą *ultra vires*. Podkreślił, że członkostwo RFN w UE nie może prowadzić do utraty państwowości, zwłaszcza zaś niekontrolowanego, samoistnego rozrostu kompetencji Wspólnot/UE. Akty wspólnotowe/unijne, które byłyby uchwalone z przekroczeniem kompetencji powierzonych UE, nie wiązałyby RFN<sup>16</sup>. Zastrzeżenie to nie powodowało jednak problemów z zagwarantowaniem efektywności prawa unijnego.

Kolejnym ważnym etapem był wyrok FTK z 30.06.2009 r.<sup>17</sup> w sprawie Traktatu z Lizbony<sup>18</sup>, w którym FTK rozbudował testy badania konstytucyjności prawa UE. FTK umocnił pozycję organów ustawodawczych (Bundestag i Bundesrat) w podejmowaniu decyzji w sprawach UE. Podkreślił, że na organach tych spoczywa szczególna odpowiedzialność polityczna - tzw. odpowiedzialność integracyjna (*Integrationsverantwortung*); doprecyzował również istotę tożsamości konstytucyjnej RFN (*Verfassungsidentität*). Potwierdził swoją kompetencję do przeprowadzania kontroli *ultra vires* podkreślając, że sądom konstytucyjnym państw członkowskich nie może zostać odebrana „odpowiedzialność za zagwarantowanie konstytucyjnych granic

---

<sup>15</sup> 2 BvR 2134, 2159/92.

<sup>16</sup> Tzw. formuła Maastricht zawarta w wyroku FTK ma następujące brzmienie: „Jeżeli europejskie instytucje lub organy określone w Traktacie unijnym działałyby lub rozwijałyby się na przykład w taki sposób, który nie byłby już objęty Traktatem, będącym punktem odniesienia dla niemieckiej ustawy wyrażającej zgodę na ratyfikację, to akty prawne podejmowane w takim zakresie nie obowiązywałyby w obszarze niemieckiego zwierzchnictwa. Niemieckie organy państwowe nie mogłyby stosować w Niemczech - ze względów konstytucyjnoprawnych - takich aktów prawnych. Stosownie do tego Federalny Trybunał Konstytucyjny dokonuje kontroli, czy akty prawne europejskich instytucji i organów utrzymywane są w zakresie powierzonych im praw zwierzchnich, czy też przełamują te granice”.

<sup>17</sup> 2 BvE 2/08.

<sup>18</sup> J. Barcz, *Wybrane problemy związane z wyrokiem niemieckiego Federalnego Trybunału Konstytucyjnego z 30.06.2009 r. na temat zgodności Traktatu z Lizbony z Ustawą Zasadniczą RFN*, Europejski Przegląd Sądowy 2009, nr 9, s. 13-25.

upoważnienia integracyjnego oraz niepodlegającej przekazaniu tożsamości konstytucyjnej”. Zawsze więc - gdyby zasadzie pierwszeństwa prawa unijnego brakowało „konstytucyjnego rozkazu stosowania” - FTK mógłby stwierdzić niestosowalność aktu prawa unijnego w RFN<sup>19</sup>.

Ważnym etapem ewolucji FTK był wyrok z 18.03.2014 r.<sup>20</sup>, w którym Trybunał scalił swoje wyrażone we wcześniejszych wyrokach (z 7.09.2011 r.<sup>21</sup> i z 19.06.2012 r.<sup>22</sup>) stanowisko, uznając zgodność z Ustawą Zasadniczą środków międzyrządowych podjętych na rzecz sanacji strefy euro: Traktatu ustanawiającego Europejski Mechanizm Stabilności (TEMS), podpisanego przez państwa strefy euro 2.02.2012 r., oraz Traktatu o stabilności, koordynacji i zarządzaniu w Unii Gospodarczej i Walutowej (UGiW), podpisanego 2.03.2012 r.<sup>23</sup>. W kontekście kompetencji budżetowej wyrok FTK doprowadził do wzmocnienia pozycji Bundestagu w kreowaniu stanowiska państwowego RFN na forum EMS i UGiW<sup>24</sup>.

Postanowieniem z 14.01.2014 r. FTK postanowił przedłożyć Trybunałowi Sprawiedliwości - po raz pierwszy w swojej praktyce - pytania prejudycjalne dotyczące zgodności z prawem UE decyzji Rady EBC z 6.09.2012 r. w sprawie skupu przez EBC obligacji skarbowych na rynkach wtórnych w

---

<sup>19</sup> FTK doprecyzował swoją kompetencję do przeprowadzenia kontroli (prawa unijnego) *ultra vires* w wyroku wydanym wkrótce po wyroku w sprawie Traktatu z Lizbony - z 6.07.2010 r. - 2 BvR 2661/06.

<sup>20</sup> 2 BvR 1390/12.

<sup>21</sup> 2 BvR 987/10.

<sup>22</sup> 2 BvE 4/11.

<sup>23</sup> Wyrok FTK z 18.03.2014 r. dotyczył wielu skarg konstytucyjnych oraz wniosku frakcji w Bundestagu DIE LINKE w trybie badania konstytucyjności kompetencji organów władzy państwowej (*Organstreitverfahren*), a skierowanych przeciwko ustawom wyrażającym zgodę na związanie się przez RFN tymi umowami oraz przeciwko ustawie wyrażającej zgodę na związanie się przez RFN decyzją Rady Europejskiej z 25.03.2011 r. w sprawie zmiany art. 136 TFUE (2011/199/UE), przyjętej w tzw. procedurze kładki (art. 48 ust. 6 TUE).

<sup>24</sup> Zob. J. Barcz, *Orzecznictwo niemieckiego Federalnego Trybunału Konstytucyjnego wobec reformy strefy euro. Studium prawno-porównawcze*, Warszawa 2014.

ramach tzw. bezwarunkowych transakcji pieniężnych prowadzonych na wtórnych rynkach obligacji skarbowych (*Technical Features of Outright Monetary Transactions - OMT*)<sup>25</sup>. Zasadniczym przedmiotem tych pytań była zgodność decyzji Rady EBC z unijnym prawem pierwotnym, zwłaszcza z art. 119 i art. 123 ust. 1 i 2 TFUE oraz art. 17-24 Protokołu (nr 4) w sprawie Statutu Europejskiego Systemu Banków Centralnych (ESBC) i Europejskiego Banku Centralnego. W ocenie FTK wiele argumentów mogło przemawiać za stwierdzeniem, że decyzja w sprawie OMT wykracza poza mandat EBC i wkracza w kompetencje państw członkowskich (co miałyby być działaniem *ultra vires*) oraz mogła być sprzeczna z zakazem finansowania ich deficytów budżetowych.

W wyroku z 16.06.2015 r. w sprawie C-62/14 (*Gauweiler*) Trybunał Sprawiedliwości (Wielka Izba) nie podzielił tych wątpliwości. Potwierdził, że decyzja Rady EBC dotycząca OMT została podjęta w ramach kompetencji powierzonych UE przez państwa członkowskie (pytania prejudycjalne były prawie identyczne z pytaniami, które doprowadziły do wyroku FTK z 5.05.2020 r.).

W wyroku z 21.06.2016 r. FTK uznał wykładnię TS za miarodajną i ostatecznie odrzucił skargi konstytucyjne<sup>26</sup>, niemniej uzasadnienie tego wyroku zapowiadało wzrost napięcia między obu trybunałami (już skierowanie pytań prejudycjalnych, zarzucających decyzjom Rady EBC działanie *ultra vires*, interpretowano jako zapowiedź poważnej konfrontacji<sup>27</sup>). Federalny Trybunał Konstytucyjny podkreślił, że Bundesbank może uczestniczyć w realizacji OMT, jeżeli ramy wytyczone wyrokiem TS będą ściśle przestrzegane (teza 4). W procesie integracji europejskiej obywatel ma bowiem uzasadnione zasadą demokracji prawo

---

<sup>25</sup> 2 BvR 2728/13.

<sup>26</sup> 2 BvR 2728/13.

<sup>27</sup> Zob. A. Hinarejos, *Gauweiler and the Outright Monetary Transactions Programme: The Mandate of the European Central Bank and the Changing Nature of Economic and Monetary Union: European Court of Justice, Judgment of 16 June 2015, Case C-62/14 Gauweiler and others v. Deutscher Bundestag*, *European Constitutional Law Review* 2015 vol. 11, issue 3, s. 563-576.

do tego, aby powierzenie kompetencji na rzecz UE przebiegało w ramach wytyczonych konstytucją RFN (art. 23 ust. 1 zd. 2 i 3 oraz art. 79 ust. 2 UZ) (teza 1). Mechanizm *ultra vires* służy do tego, aby kontrolować, czy działania organów, urzędów i innych struktur UE nie naruszają programu integracyjnego i suwerenności narodowej (art. 23 ust. 1 zd. 2, art. 20 ust. 2 zd. 1 UZ) (teza 2). Organy konstytucyjne RFN, związane odpowiedzialnością integracyjną, są zobowiązane przeciwdziałać naruszeniom tożsamości konstytucyjnej oraz aktom *ultra vires* (teza 3).

Na dalszy ciąg kontrowersji między FTK i Trybunałem Sprawiedliwości nie trzeba było długo czekać. Wkrótce do FTK wpłynęła kolejna grupa skarg konstytucyjnych, które koncentrowały się wokół zarzutu, że decyzje EBC z 2015 r., dotyczące programu PSPP (*Public Sector Purchase Programme*)<sup>28</sup>, naruszają zakres kompetencji powierzonych UE przez państwa członkowskie (art. 119, art. 127 ust. 1 i 2 TFUE oraz art. 17–24 Protokołu (nr 4) w sprawie Statutu ESBC), a także art. 123 TFUE, zakazujący EBC i bankom centralnym państw członkowskich udzielania pożyczek na pokrycie deficytu lub jakichkolwiek innych kredytów organom oraz podmiotom publicznym Unii i państw członkowskich oraz nabywania od nich bezpośrednio ich papierów dłużnych. Tym samym - zdaniem skarżących - decyzje EBC naruszały również zasadę demokracji określoną w niemieckiej UZ oraz niemiecką tożsamość konstytucyjną.

Postanowieniem z 18.07.2017 r. FTK przedłożył w tej sprawie pytania prejudycjalne do Trybunał Sprawiedliwości. W wyroku z 11.12.2018 r. (sprawa *Weiss*)<sup>29</sup>, po przeprowadzeniu analizy podobnej do wywodów z wyroku w sprawie *Gauweiler*, TS potwierdził, że decyzja EBC 2015/774 i inne powiązane z nią decyzje EBC mieszczą się w ramach kompetencji powierzonej UE i są zgodne z prawem unijnym.

---

<sup>28</sup> Decyzja EBC (UE) 2015/774 z 4.03.2015 r. w sprawie programu zakupu aktywów sektora publicznego na rynkach wtórnych (EBC/2015/10) zmieniona decyzją Europejskiego Banku Centralnego (UE) 2017/100 z 11.01.2017 r., ze zm.

<sup>29</sup> Wyrok TS (Wielka Izba) z 11.12.2018 r., C-493/17, *Heinrich Weiss i in.*, ECLI:EU:C:2018:1000.

Trybunał Sprawiedliwości stwierdził, że program PSPP nie wykracza poza kompetencje EBC w zakresie polityki pieniężnej, a w tej dziedzinie Unii przysługuje kompetencja wyłączna<sup>30</sup>. Zdaniem TS środka polityki pieniężnej nie można utożsamiać ze środkiem polityki gospodarczej jedynie z tego powodu, że może wywierać skutki pośrednie, które mogą być pożądane w ramach polityki gospodarczej. Ponadto TS podkreślił, że na mocy traktatów stanowiących podstawę UE EBC i banki centralne państw członkowskich mogą, co do zasady, dokonywać operacji na rynkach finansowych w formie kupna i sprzedaży bezwarunkowej papierów zbywalnych wyrażonych w euro. W ocenie TS program PSPP spełnia również wymogi proporcjonalności<sup>31</sup>. Przede wszystkim TS uznał, że brak jest podstaw, aby stwierdzić, że analiza ekonomiczna ESBC, na której zasadał się PSPP, była dotknięta oczywistym błędem w ocenie. Następnie TS doszedł do wniosku, że PSPP w sposób oczywisty nie wykracza poza to, co jest konieczne do osiągnięcia jego celu, tj. zapewnienia stabilności stopy inflacji i przeciwdziałania deflacji. W ocenie TS warunki stosowania PSPP nie były selektywne, zwłaszcza nie były nakierowane na spełnienie potrzeb finansowych tylko niektórych państw strefy euro. Ponadto, ustanawiając PSPP, ESBC wyważył wchodzące w grę interesy w taki sposób, by skutecznie zapobiec niedogodnościom, które mogłyby wystąpić podczas realizacji programu i byłyby oczywiście nieproporcjonalne do zakładanego celu.

Odnosząc się do drugiej zasadniczej kwestii, TS uznał, że PSPP nie narusza zakazu monetyzacji długu<sup>32</sup> (art. 123 TFUE). Gwarancje bowiem wynikające z PSPP zapewniają, że przy nabyciu obligacji wyemitowanych przez państwo członkowskie prywatny podmiot gospodarczy nie może być pewny, że zostaną one faktycznie wykupione przez ESBC w dającej się przewidzieć przyszłości. Program PSPP oddziałuje - w ocenie TS - na

---

<sup>30</sup> C-493/17, *Heinrich Weiss i in.*, pkt 45-70.

<sup>31</sup> C-493/17, *Heinrich Weiss i in.*, pkt 71-100.

<sup>32</sup> C-493/17, *Heinrich Weiss i in.*, pkt 101-167.

politykę budżetową państw strefy euro w zakresie niepozwalającym kwalifikować go jako monetyzacji długu.

Europejski System Banków Centralnych, zdaniem TS, uzasadnił w wystarczający sposób decyzję 2015/774 w świetle wymogów art. 296 akapit drugi TFUE<sup>33</sup>: „31. (...) O ile wymagane (...) uzasadnienie aktu prawnego Unii winno ukazywać w sposób jasny i jednoznaczny rozumowanie prawodawcy (...) o tyle nie jest wymagane, by owo uzasadnienie wyszczególniało wszystkie istotne okoliczności prawne lub faktyczne. 32. W szczególności jeżeli jest to akt przeznaczony do ogólnego stosowania i wynika z niego zasadniczy cel zamierzony przez instytucje, nie można wymagać odrębnego uzasadnienia dla każdego z przyjętych rozwiązań technicznych, które zostały dokonane”.

4. Konkludując, w wyrokach dotyczących Traktatu z Maastricht, a następnie Traktatu z Lizbony, FTK nie koncentrował się, jak uprzednio, na ochronie praw człowieka w kontekście unijnym (wyroki *Solange I* oraz *Solange II*), lecz w ramach kontroli konstytucyjności wykreował dwie własne konstrukcje, a mianowicie kontrolę *ultra vires* oraz kontrolę tożsamości konstytucyjnej (*Identitätskontrolle*)<sup>34</sup>.

Sprawa kontroli konstytucyjności wydaje się nieco prostsza w przypadku aktów prawa krajowego, natomiast w relacjach zewnętrznych przenosimy się na poziom zgodności traktatów z konstytucją, czyli relacji z podmiotami zagranicznymi. Zakwestionowanie przez krajowy sąd konstytucyjny traktatu wielostronnego może wywołać doniosłe skutki dla współpracy międzynarodowej większej grupy państw (np. kwestie rozbrojenia, międzynarodowego sądownictwa karnego, handlu międzynarodowego, ochrony klimatu lub praw człowieka) oraz prowadzić do osłabienia współpracy międzynarodowej. Szczególnie kontrowersyjna jest kontrola aktów instytucji UE (w tym wyroków TS) czyli prawa wtórnego Unii jako

---

<sup>33</sup> C-493/17, *Heinrich Weiss i in.*, pkt 29-44.

<sup>34</sup> Zob. szerzej M. Ludwigs, P. Sikora, *Der Vorrang des Unionsrechts unter Kontrollvorbehalt des BVerfG*, *Europäisches Wirtschafts- und Steuerrecht* 2016, nr 3, s. 121-131.



ponadnarodowej struktury zarządzania<sup>35</sup> o dużym znaczeniu politycznym, gospodarczym i finansowym dla całej grupy państw członkowskich<sup>36</sup>. Samo badanie konstytucyjności nie jest z góry naganne, istotne jest natomiast jak sąd krajowy zachowa się w przypadku stwierdzenia niekonstytucyjności, zwłaszcza w kontekście relacji między prawem krajowym i prawem unijnym (międzynarodowym).

W przypadku kontroli *ultra vires*, jeżeli nie sposób uzyskać zadowalającej ochrony prawnej na poziomie Unii (TS), FTK przyznaje sobie kompetencję do kontroli, czy akty prawne UE uchwalone zostały w ramach kompetencji powierzonych Unii przez Niemcy i czy są zgodne z zasadą pomocniczości (art. 23 UZ). Konstrukcja tożsamości konstytucyjnej jest nieco bardziej wyrafinowana, a jednocześnie trudniejsza do zaistnienia. Chodzi bowiem o sytuację, w której Unia naruszałaby swoimi aktami fundamenty konstytucyjne RFN (art. 79 ust. 3 UZ).

Zgodnie z praktyką FTK jego kontrola powinna być od strony proceduralnej poprzedzona uprzednim zasięgnięciem opinii TS (pytanie prejudycjalne). Federalny Trybunał Konstytucyjny uznaje jednak pierwszeństwo orzeczeń i interpretacji prawa Unii przez TS tylko wtedy, gdy Trybunał ten nie naruszy „uznanych zasad metodologicznych” i nie jest „obiektywnie arbitralny”<sup>37</sup>.

Od strony merytorycznej sformułowane już wcześniej w orzecznictwie FTK przesłanki aktu *ultra vires* sprowadzają się do tego, że działanie musi być „dostatecznie kwalifikowane” (*hinreichend qualifiziert*), co w odniesieniu do podziału kompetencji między Unią a jej państwami członkowskimi oznacza „wyraźne” i „oczywiste” (*offensichtlich, ersichtlich*) działanie instytucji lub organów Unii, charakteryzujące się „strukturalnie

---

<sup>35</sup> O pojęciu ponadnarodowości zob. J. Kranz, *Jak postrzegać Unię Europejską. Kilka podstawowych pojęć i problemów*, Warszawa 2013, s. 112-117.

<sup>36</sup> Zob. Postanowienie FTK z 14.01.2014 r., 2 BvR 2728/13 (opinia odrębna sędzi Lütke-Wolff).

<sup>37</sup> 2 BvR 859/15, pkt 112.

znaczącym przesunięciem kompetencji kosztem państw członkowskich” (*strukturell bedeutsame Verschiebung zulasten der Mitgliedstaaten; erheblich ins Gewicht fällt*), czyli wymagające zastosowania art. 48 ust. 2–5 TUE, a w Niemczech art. 23 ust. 1 UZ<sup>38</sup>. Mamy tu do czynienia z pojęciami ogólnymi, nieostrymi i wartościującymi, których zastosowanie nie jest pozbawione ryzyka arbitralności.

5. Federalny Trybunał Konstytucyjny świadom jest, że kwestionowanie norm prawa UE przez sądy krajowe utrudniałoby lub uniemożliwiłoby funkcjonowanie Unii. Stwierdza jednak również, że uznanie przez państwa członkowskie nieograniczonej kompetencji TS mogłoby prowadzić do samowolnego rozszerzania kompetencji przez instytucje Unii bez zgody narodu niemieckiego, czyli podważałoby zasadę powierzenia kompetencji powiązaną z wymogami demokratycznej legitymizacji władzy publicznej i suwerenności narodowej<sup>39</sup>.

FTK nie podważa dopuszczalności powierzenia Unii niektórych kompetencji władczych, ani pierwszeństwa stosowania jej prawa przed prawem krajowym, a także interpretacji prawa UE przez TS. Dodaje jednak, że zasady te podlegają ograniczeniom wynikającym z prawa niemieckiego - w szczególności pierwszeństwo stosowania prawa UE wynika z upoważnienia konstytucyjnego i ustawy wyrażającej zgodę na związanie się traktatem i przekazanie kompetencji (art. 23 UZ)<sup>40</sup>. O tym, czy granica ta została przekroczona, rozstrzygać ma ostatecznie FTK w ramach kontroli konstytucyjności<sup>41</sup>.

---

<sup>38</sup> 2 BvR 859/15, pkt 110.

<sup>39</sup> 2 BvR 859/15, pkt 111.

<sup>40</sup> 2 BvR 859/15, pkt 111; Wyrok FTK z 30.06.2009 r. (2 BvE 2/08), pkt 331, 332.

<sup>41</sup> Przypomnijmy, że w 2010 r. FTK odrzucił skargę konstytucyjną (wyrok FTK z 6.07.2010 r., 2 BvR 2661/06), która kwestionowała wyrok TS z 22.11.2005 r. (C-144/04, *Werner Mangold v. Rüdiger Helm*, ECLI:EU:C:2005:709) podważający zgodność z prawem UE fragmentów niemieckiej regulacji w obszarze prawa pracy (zasada niedyskryminacji ze względu na wiek). Ten wyrok FTK, nie dotyczący konfliktu z normą konstytucyjną, był przedmiotem bardzo krytycznych głosów w RFN pod adresem TS jako nadużywającego swojej kompetencji - zob. R. Herzog, L. Gerken, *Stop the European Court of Justice*, 10 September 2008

Pamiętajmy jednak, że rozstrzyganie sporów na tle stosowania prawa UE (interpretacja i kontrola legalności) państwa członkowskie zobowiązały się poddać, w duchu lojalnej współpracy, obowiązkowej i wyłącznej jurysdykcji TS (art. 19 TUE, art. 258-260, 263-269, 344 TFUE). Trybunał Sprawiedliwości pełni w tym kontekście funkcję sądu konstytucyjnego (badanie zgodności prawa UE z jej traktatami założycielskimi) oraz sądu najwyższego (ujednolicanie interpretacji prawa Unii).

Zasada pierwszeństwa stosowania prawa Unii przed prawem krajowym nie jest wprawdzie normą traktatową prawa UE, lecz wykrystalizowała się w wyniku interpretacji traktatów założycielskich przez TS, akceptowanej wyraźnie przez państwa członkowskie. W tym kontekście najtrudniejsza kwestia dotyczy kolizji normy unijnej z normą konstytucyjną, jeśli sprzeczności tej nie da się zapobiec w drodze przychylniej wykładni. W praktyce sprawa wydaje się prostsza w przypadku zmian Traktatów założycielskich UE, wówczas bowiem jest czas na analizę prawną i ewentualną zmianę odpowiednich norm konstytucyjnych (co w praktyce nie jest wyjątkiem). Sytuacja komplikuje się w razie konfliktu normy prawa wtórnego UE z konstytucją.

Orzecznictwo i doktryna prawa międzynarodowego oraz prawa unijnego stoją wyraźnie na gruncie pierwszeństwa stosowania ich norm przed normami krajowymi, w tym konstytucyjnymi<sup>42</sup>. Niezależnie jednak od regulacji unijnej/międzynarodowoprawnej w wielu państwach przeważa konstrukcja konstytucyjnoprawna o prymacie norm konstytucji krajowej w przypadku niedającej się usunąć sprzeczności z normą prawa

---

(<https://euobserver.com/opinion/26714>; dostęp 16.06.2020 r.).

<sup>42</sup> Szerzej J. Kranz, *Jak postrzegać...*, s. 94–111; J. Kranz, *Pojęcie...*, s. 92–95. W świetle art. 27 Konwencji wiedeńskiej o prawie traktatów (1969): „Strona nie może powoływać się na postanowienia swojego prawa wewnętrznego dla usprawiedliwienia niewykonywania przez nią traktatu”. W deklaracji nr 17 do Traktatu z Lizbony czytamy: „Konferencja przypomina, że zgodnie z utrwalonym orzecznictwem Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej Traktaty i prawo przyjęte przez Unię na podstawie Traktatów mają pierwszeństwo przed prawem Państw Członkowskich na warunkach ustanowionych przez wspomniane orzecznictwo”.

unijnego (międzynarodowego). Przykładem są w tym względzie orzeczenia sądów konstytucyjnych niektórych państw, na przykład niemieckiego FTK lub polskiego TK<sup>43</sup>. Chociaż niezbyt częste w praktyce, napięcia na tym tle nie sprzyjają międzynarodowej współpracy, a wynikają z odmienności konstytucyjnoprawnego punktu widzenia w poszczególnych państwach i kierowania się własnymi regułami kolizyjnymi. W takiej sytuacji istotna rola przypada rozsądnej praktyce, w tym mądrym dialogowi sądów (jeśli droga do sądu międzynarodowego jest otwarta – a tak jest w Unii).

Nie zawsze łatwo stwierdzić, czy mamy do czynienia z rzeczywistym konfliktem normy unijnej z narodową konstytucją. Jeśli jednak do tego dochodzi, możliwe są różne warianty rozwiązań (w skrajnych przypadkach wystąpienie z Unii)<sup>44</sup>. Zauważmy jednak, że problem polega nie tyle na samej kontroli konstytucjonalności i jej kryteriach, ile na sposobach rozwiązywania sytuacji rzeczywistego konfliktu między konstytucją (prawem krajowym) a normami prawa unijnego (międzynarodowego). Czym innym jest bowiem konstruktywne poszukiwanie rozwiązań, a czym innym demonstracyjne nierespektowanie przez krajowy sąd konstytucyjny międzynarodowych zobowiązań państwa, w praktyce bez odpowiedzialności prawnej i związanych z nią konsekwencji<sup>45</sup>. Ten ostatni, mało konstruktywny wariant wybiera FTK, co wywołuje niepokój<sup>46</sup>.

---

<sup>43</sup> Np. wyrok TK z 11.05.2005 (K18/04) w sprawie Traktatu akcesyjnego; wyrok TK z 16.11.2011 (SK 45/09).

<sup>44</sup> Po pierwsze, można (prewencyjnie) dążyć do uniemożliwienia określonych zmian w traktatach założycielskich lub uchwalenia aktu prawa wtórnego. Po drugie, można zaskarżyć dany akt prawny do TSUE w formie skargi o stwierdzenie nieważności (art. 263 TFUE) albo zadać pytanie prejudycjalne (art. 267 TFUE), w tym również kolejne pytanie. Po trzecie, można polegać na rozsądnej i przyjaznej prawu unijnemu i orzecznictwu TSUE postawie sądów krajowych (również takiej postawie TSUE w odniesieniu do konstytucji narodowych). Po czwarte, Unia może zmienić albo uchylić obowiązującą normę jej prawa (nie jest to jednak możliwe w drodze jednostronnej czynności państwa). Po piąte, możliwa jest zmiana odpowiedniej normy konstytucyjnej. Po szóste, najdalej idącym rozwiązaniem jest wystąpienie z UE, co zresztą Traktat z Lizbony dopuszcza po raz pierwszy w sposób wyraźny (art. 50 TUE). Zob. wyrok TK z 11.05.2005 r., K 18/04, OTK ZU 2005, nr 5, poz. 49, pkt 6.4.

<sup>45</sup> Zob. przypisy 44, 83, 84.

<sup>46</sup> Zob. Sądy krajowe nie mogą rościć sobie pierwszeństwa wobec Trybunału Sprawiedliwości Unii

Przywoływana w tym kontekście suwerenność narodowa łączy się z aspektem konstytucyjnoprawnym i sprowadza do demokratycznego legitymizowania władzy oraz jej kontroli. W tym sensie mówi się często o władzy najwyższej (w państwie). Jednak w relacjach zewnętrznych status państwa jako członka społeczności międzynarodowej (suwerenność państwa) nie wynika ani z jego władzy najwyższej wobec innych podmiotów, ani z niezależności od prawa. Co więcej, współpraca i koegzystencja państw mogą istnieć tylko w ramach prawa unijnego (międzynarodowego), którego są one autorami. Ani prawo unijne, ani prawo międzynarodowe nie daje jednak państwom kompetencji do naruszania wiążących je zobowiązań, podobnie jak prawo krajowe (w tym konstytucja) nie jest legalną podstawą takich naruszeń<sup>47</sup>. Państwa ponoszą z tego tytułu odpowiedzialność, chociaż nie zawsze jest ona skutecznie egzekwowana.

6. Na tym tle można lepiej zrozumieć aktywność FTK, który w ostatniej dekadzie (jak już wspomniano) wielokrotnie, w szeroko uzasadnionych wyrokach dotyczących tematyki unijnej, krążył wokół ewentualnego naruszenia niemieckiej konstytucji. Nie stwierdził jednak takiego naruszenia zarówno na poziomie prawa traktatowego, jak i prawa wtórnego. Wyrok z 5.05.2020 r. stanowi wyłom w dotychczasowej praktyce FTK<sup>48</sup>.

Punktem wyjścia jest sformułowany w skardze konstytucyjnej do FTK zarzut naruszenia praw obywatelskich wynikających z art. 38 ust. 1 zd. 1

---

Europejskiej. Wspólne oświadczenie w obronie porządku prawnego Unii Europejskiej, Rzeczpospolita z 1.06.2020 r.

<sup>47</sup> Szerzej J. Kranz, *Pojęcie...*, s. 87-108.

<sup>48</sup> Szerzej F.C. Mayer, *Auf dem Weg zum Richterfaustrecht? Zum PSPP-Urteil des BVerfG*, Verfassungsblog z 7.05.2020 r. (<https://verfassungsblog.de/auf-dem-weg-zum-richterfaustrecht/>; dostęp: 12.06.2020 r.); A. Brade, M. Gentzsch, *Der währungspolitische Kontrollmaßstab des BVerfG als „Ultra-vires-Akt“?*, Verfassungsblog z 7.05.2020 r., (<https://verfassungsblog.de/pspp-mit-pepp/>; dostęp: 12.06.2020 r.).

w powiązaniu z art. 20 ust. 1 i 2 UZ (zasady demokracji i suwerenności ludowej) oraz zarzut naruszenia niemieckiej tożsamości konstytucyjnej (art. 79 ust. 3 UZ)<sup>49</sup>. Dojść miało do tego w wyniku zaniechań ze strony niemieckiego rządu i Bundestagu. W opinii skarżących decyzja EBC z 2015 r., ustanawiająca nowy mechanizm wspomagania finansowego w strefie euro (PSPP), została uchwalona z naruszeniem podziału kompetencji między UE a jej państwami członkowskimi (art. 119, art. 127 i n. TFUE oraz art. 17 Statutu EBC).

Według FTK art. 38 ust. 1 UZ definiuje pozycję prawną obywateli jako wyborców i kontrolerów legitymizujących demokratycznie władzę państwową. Oparta na tym artykule skarga konstytucyjna ma zapewnić im realny wpływ na zakres kompetencji Bundestagu i chronić je przed ograniczeniami wynikającymi z pominięcia procedury z art. 23 ust. 1 UZ (zezwalającego na powierzenie Unii niektórych kompetencji władczych)<sup>50</sup>. W powiązaniu z wyrażającym zasadę suwerenności ludowej art. 20 UZ obywatele niemieccy mają roszczenie o podleganie tylko takiej władzy publicznej, którą demokratycznie legitymizowali i na którą mają wpływ. Z kolei art. 79 ust. 3 UZ wyznacza nieprzekraczalne granice powierzenia Unii niektórych niezbywalnych kompetencji, co FTK kontroluje w ramach tzw. tożsamości konstytucyjnej<sup>51</sup>.

W swoim wyroku FTK uznał większość argumentów skarżących, odrzucił jednak zarzuty naruszenia niemieckiej tożsamości konstytucyjnej (art. 79 UZ) oraz monetyzacji długu publicznego (art. 123 TFUE). Co jednak najważniejsze, FTK odrzucił wyrok TS<sup>52</sup>, w którym ten nie podzielił obaw i

---

<sup>49</sup> Za tymi artykułami kryje się problematyka suwerenności ludu (*Volkssouveränität*) oraz demokratycznie legitymizowanej władzy.

<sup>50</sup> 2 BvR 859/15, pkt 101, 103.

<sup>51</sup> 2 BvR 859/15, pkt 99, 101.

<sup>52</sup> C-493/17, Heinrich Weiss i in.

zarzutów sformułowanych we wniosku prejudycjalnym FTK z 18.07.2017 r.<sup>53</sup>.

Główny argument FTK opiera się na tym, że swoją decyzję z 2015 r. w sprawie programu PSPP Europejski Bank Centralny podjął bez całościowej oceny (prognozy) proporcjonalności wpływu tego programu z zakresu polityki pieniężnej (kompetencja wyłączna UE) na politykę gospodarczą państw<sup>54</sup>. W opinii FTK takie naruszenie jednej z ogólnych zasad prawa (proporcjonalności) jest strukturalnie istotne i prowadzi do uznania danego aktu za *ultra vires*<sup>55</sup>. Z kolei zaniechanie tej oceny przez TS oznaczało, że zaakceptował on prowadzenie przez EBC polityki gospodarczej za pomocą skupu obligacji<sup>56</sup>.

Co jednak ciekawe, FTK w swoim wyroku uchylił furtkę stwierdzając, że ostateczne zakwalifikowanie zachowania rządu i Bundestagu jako niekonstytucyjne, a decyzji EBC jako *ultra vires*, będzie możliwe dopiero po przedstawieniu przez EBC zaniechanej analizy/prognozy wpływu programu finansowego (PSPP) na politykę gospodarczą<sup>57</sup>. Trybunał wyznaczył ultimatywnie rządowi i parlamentowi RFN trzymiesięczny termin, aby doprowadziły do kompletnego zastosowania przez EBC zasady proporcjonalności<sup>58</sup>. Nawet jeśli uznać to za wyraz woli załagodzenia konfliktu, manewr ten wydaje się nieco kuriozalny, ponieważ FTK nie

---

<sup>53</sup> Treść wniosku powtórzona w wyroku FTK z 5.05.2020, pkt 80. FTK poprosił nie tylko o interpretację prawa Unii, ale również o ocenę ważności decyzji EBC.

<sup>54</sup> 2 BvR 859/15, pkt 125, 138, 139, 141, 154; zob też A. Steinbach, *Ultra schwierig*, Verfassungsblog z 6.05.2020 r. (<https://verfassungsblog.de/ultra-schwierig/>; dostęp: 12.06.2020 r.).

<sup>55</sup> 2 BvR 859/15, pkt 113, 116, 118, 165.

<sup>56</sup> 2 BvR 859/15, pkt 162. Zob. też Peter Huber [sędzia sprawozdawca]: *Das EZB-Urteil war zwingend*, Frankfurter Allgemeine Zeitung, 13.05.2020.

<sup>57</sup> 2 BvR 859/15, pkt 179.

<sup>58</sup> 2 BvR 859/15, pkt 232–235.

udowodnił, że w wyniku zaniechania tej analizy program PSPP wywołał negatywne skutki, a jedynie stwierdził potencjalność takiego rezultatu.

Innymi słowy, FTK dopuścił, że akt EBC może okazać się zgodny z prawem UE. Gdyby tak się stało, wówczas pojawia się pytanie, co począć z wyrokiem TS. Niemiecki Trybunał określił bowiem wyrok TS jako metodologicznie nie do przyjęcia (*methodisch nicht vertretbar*), całkowicie niewytłumaczalny (*schlechterdings nicht nachvollziehbar*) oraz obiektywnie arbitralny (*objektiv willkürlich*), a tym samym *ultra vires*<sup>59</sup>. Ton tego rodzaju sformułowań pod adresem TS (w składzie Wielkiej Izby) wydaje się wykraczać poza przyjęte granice i wskazywać na pozamerytoryczne względy.

Gdyby z kolei EBC nie dostarczył oczekiwanej analizy, to po upływie wspomnianego terminu Bundesbank - na mocy wyroku FTK - zobowiązany byłby odstąpić od udziału w programie PSPP i zaprzestać skupowania obligacji na rynku wtórnym. Tym samym FTK świadomie dopuszcza destrukcyjny skutek swojego wyroku dla całej strefy euro, na co godzi się w imię swoich rozumianych i jednostronnie interpretowanych zasad.

Nawet uwzględniając pewien margines błędu, zakwalifikowanie tych działań przez FTK jako *ultra vires* wydaje się radykalne lub wręcz prowokacyjne<sup>60</sup>. Możliwe było zadanie dodatkowego pytania prejudycjalnego. Z kolei frontalne podważenie autorytetu TS otwiera *volens volens* furtkę dla podobnych działań innych sądów krajowych, co nie pozostaje bez skutku dla przyszłości Unii i czego FTK musiał być świadom.

7. Uzasadnienie wyroku FTK z 5.05.2020 r. wydaje się mało przekonujące. Jednoznaczna i trafna jest też reakcja nań ze strony TS<sup>61</sup>.

---

<sup>59</sup> 2 BvR 859/15, pkt 112, 116, 117, 118, 119, 133, 141, 153.

<sup>60</sup> M. Poiares Maduro, *Some...Verfassungsblog* z 6.05.2020 r.; W.H. Buiters, *Germany's Judges Declare War on the ECB* (<https://www.project-syndicate.org/commentary/german-constitution-court-ecb-pspp-ruling-by-willem-h-buiters-2020-05>; dostęp: 12.06.2020 r.).

<sup>61</sup> Komunikat prasowy TS nr 58/20 z 8.05.2020 r.: wyrok wydany przez TS „wiąże sąd krajowy przy rozstrzyganiu zawisłego przed nim sporu. (...) Jedynie Trybunał Sprawiedliwości (...) jest właściwy, by



- **Po pierwsze**, wypracowane w orzecznictwie FTK modele kontroli oraz przepisy konstytucyjne, będące podstawą skargi konstytucyjnej (art. 38, art. 20 i art. 79 UZ), opierają się na tak ogólnych kryteriach, że umożliwiają sformułowanie prawie każdej skargi (zbliżając się do *actio popularis*)<sup>62</sup>. Kuriozalna jest sytuacja, w której ogólne pojęcia dają obywatelowi prawo do skargi konstytucyjnej mającej chronić (bezbronnie?) Bundestag oraz rząd przed ograniczającymi ich kompetencje uchwalonymi niedemokratycznie aktami prawa wtórnego UE. Połączenie kontroli *ultra vires* i kontroli tożsamości konstytucyjnej mogłoby w tym kontekście ograniczyć margines nadużyć. Czy ta nieco przesadna dopuszczalność skargi konstytucyjnej, sprzyjająca aktywizmowi zarówno po stronie obywateli<sup>63</sup>, jak i samego FTK, jest najwyższym dowodem demokratycznej troski? Skłaniać się raczej można ku pogładowi, że wyrok FTK jest nadużyciem<sup>64</sup>.
- **Po drugie**, zarzut przekroczenia powierzonych Unii kompetencji nie ma w omawianym przypadku solidnych podstaw. W świetle wspomnianych wyżej i sformułowanych przez FTK przesłanek widać wyraźnie, że nie da się przyporządkować stanu faktycznego kryteriom wymaganym dla działań *ultra vires* (subsumpcja). Jeśli naruszenie było tak oczywiste i poważne, to czy konieczne było skierowanie pytań prejudycjalnych do TS, zwłaszcza po ponad dwóch latach od momentu uchwalenia decyzji EBC. Z kolei od odpowiedzi TS minęło

---

stwierdzić niezgodność aktu instytucji Unii z prawem Unii. Rozbieżność opinii co do ważności owych aktów pomiędzy sądami państw członkowskich mogłaby bowiem podważyć jedność unijnego porządku prawnego, z uszczerbkiem dla pewności prawa. (...) Sądy krajowe są zobowiązane do zapewnienia pełnej skuteczności postanowień prawa Unii. Jedynie w ten sposób może zostać zagwarantowana równość państw członkowskich w ramach utworzonej przez nie Unii”.

<sup>62</sup> Zob. postanowienie FTK z 14.01.2014 r. (2 BvR 2728/13), opinia odrębna sędziego Gerhardta.

<sup>63</sup> Grono skarżących pozostaje w omawianych sprawach bardzo podobne - te same osoby i/lub grupy ze środowisk radykalnie prawicowych lub lewicowych.

<sup>64</sup> F.C. Mayer, *Auf dem Weg...*, Verfassungsblog z 7.05.2020 r.

półtora roku do wyroku z 5.05,2020 r., w którym FTK domaga się przedstawienia oceny programu PSPP.

- **Po trzecie**, trudno też dostrzec konkretne negatywne skutki programu PSPP dla konkretnych praw materialnych skarżących obywateli RFN. Nie widać, jakie kompetencje władz niemieckich uległy strukturalnie znaczącemu przesunięciu na rzecz UE. Wiadomo natomiast, że kilkuletnia realizacja programu PSPP nie wywołała negatywnych skutków lub reakcji i jest pozytywnie oceniana przez fachowców.
- **Po czwarte**, odwołanie do zasady proporcjonalności wydaje się polegać na nieporozumieniu<sup>65</sup>, ponieważ podział kompetencji między państwami albo między instytucjami UE jest sprawą przede wszystkim polityczną, a zasada prawna proporcjonalności (w przeciwieństwie do subsydiarności) jest najmniej odpowiednim narzędziem, ponieważ stosuje się ją do oceny wykonywania kompetencji.
- **Po piąte**, podważanie solidnego uzasadnienia wyroku TS (w składzie Wielkiej Izby) wydaje się opierać nie tylko na przekonaniu, że demokratyczna legitymacja TS i EBC jest niedostateczna, lecz również sugerować brak profesjonalizmu po stronie obu unijnych instytucji<sup>66</sup>.
- **Po szóste**, funkcjonowanie EBC w obszarze kompetencji wyłącznej UE charakteryzuje się kompetencjami o charakterze w większym stopniu celowościowym i dyskrecjonalnym, których wykonywanie

---

<sup>65</sup> Szerzej T. Marzal, *Is the BVerfG PSPP decision “simply not comprehensible”? A critique of the judgment’s reasoning on proportionality*, Verfassungsblog z 9.05.2020 r.

(<https://verfassungsblog.de/is-the-bverfg-pspp-decision-simply-not-comprehensible/>;  
dostęp: 12.06.2020 r.);

P. Meier-Beck, *Ultra vires?* (<https://www.d-kart.de/en/blog/2020/05/11/ultra-vires/>;  
dostęp: 12.06.2020 r.).

<sup>66</sup> A. Steinbach, *Ultra schwierig...*, Verfassungsblog z 6.05.2020 r.

podlega ograniczonej kontroli sądowej<sup>67</sup>. Mało realistyczne jest oczekiwać, że organy sądowe (unijne lub narodowe) będą trafnie i niezawodnie oceniać kompleksowe, specjalistyczne i polityczne aspekty polityki pieniężnej.

- **Po siódme**, mamy do czynienia po stronie FTK ze specyficznym wybiegiem prawnym. Otóż FTK stwierdza naruszenie praw obywateli w kontekście naruszenia konstytucji RFN przez rząd i Bundestag. Co jednak kryje się w tym kontekście pod pojęciem *ultra vires*. Otóż FTK bada zgodność z konstytucją norm prawa wtórnego UE, ale naruszenie wiąże z przekroczeniem zakresu kompetencji przyznanych Unii, a ten zakres to nic innego jak traktaty unijne. Tym samym FTK przechodzi mimowolnie do oceny (nie tylko formalnej) konkretnych norm lub aktów unijnych w świetle prawa Unii<sup>68</sup> i nie zamierza respektować wyroków TS.
- **Po ósme**, można mieć uzasadnione wątpliwości, czy wszystkie kompleksowe kwestie z dziedziny polityki pieniężnej mają być rozstrzygane koniecznie przez sądy<sup>69</sup>.

8. Powyższe uwagi skłaniają do refleksji na temat dwóch, związanych z omawianym wyrokiem, ważnych kwestii: problemu demokratycznej legitymacji oraz granic orzekania sądowego (*justiciability*).

Opinia o niedemokratycznie legitymizowanej Unii formułowana jest głównie, chociaż nie tylko, w Niemczech. Powstaje wrażenie, że FTK broni RFN i jej obywateli przed niekontrolowaną demokratycznie ekspansją kompetencyjną Unii (zwłaszcza TS) i jej zakusami na fundamentalne zasady demokracji. W tym kontekście krajowy sąd konstytucyjny, jako sąd tzw. ostatniego słowa, jawi się jako najwyższy gwarant demokracji i, jak

---

<sup>67</sup> Zob. przyp. 87

<sup>68</sup> 2 BvR 859/15, pkt 165.

<sup>69</sup> Zob. Postanowienie FTK z 14.01.2014 (2 BvR 2728/13), opinia odrębna sędziego Gerhardta, pkt 8.

przypomniał jeden z byłych sędziów, nadszedł wreszcie czas, aby FTK głośno o tym przypomnieć<sup>70</sup>. Jak jednak oceniać demokratyczną legitymację sędziów FTK? Można zapytać: *Quis custodiet ipsos custodes?*

W doktrynie i praktyce niemieckiej kontrola konstytucyjności odwołuje się głównie do zasad demokracji i suwerenności ludu, odzwierciedlonych w art. 20, 23, 38 i 79 UZ. Są to użyteczne z punktu widzenia FTK „protezy”, ale należy ich używać z rozmysłem. Z orzecznictwa FTK wynika, że na podstawie prawa do głosowania w wyborach parlamentarnych (art. 38) każdy obywatel RFN ma prawo do skargi konstytucyjnej, która obejmuje swoim zakresem stan demokracji w UE, kolejne zmiany traktatów założycielskich oraz normy prawa wtórnego UE. Taka skarga sprowadza się w istocie do zastrzeżonej dla innych podmiotów kontroli abstrakcyjnej<sup>71</sup> oraz prowadzić może do nieobliczalnych skutków<sup>72</sup>. Od wyroku w sprawie Maastricht FTK nie kryje, że ewolucja UE, zwłaszcza w kontekście UGiW, jest dla niego poważnym problemem.

Na czym więc miałyby polegać tzw. deficyt demokratyczny UE<sup>73</sup> w interpretacji FTK? W wyroku w sprawie Traktatu z Lizbony (2009 r.)<sup>74</sup> FTK

---

<sup>70</sup> Najdobitniej i najobszerniej wyraził się w tym duchu były sędzia FTK D. Grimm, *Jetzt war es wo weit*, Frankfurter Allgemeine Zeitung z 18.05.2020 r. („Der Konflikt der beiden Gerichte hat seinen Grund im Demokratiedefizit der Europäischen Union. Irgendwann musste Karlsruhe Luxemburg in die Schranken weisen. Am 5. Mai ist es geschehen”).

<sup>71</sup> Chr. Tomuschat, *The Ruling of the German Constitutional Court on the Treaty of Lisbon*, German Law Journal 2009, vol. 10, nr 8, s. 1259-1261.

<sup>72</sup> Postanowienie FTK z 14.01.2014 r. (2 BvR 2728/13), opinia odrębna sędzi Lubbe-Wolff: „Dass einige unabhängige deutsche Richter unter Berufung auf die deutsche Auslegung des Demokratieprinzips und auf die Grenzen, die sich hieraus und aus unserer Lesart der Art. 123 ff. AEUV für die zulässigen Befugnisse der unabhängigen Europäischen Zentralbank ergeben, eine Entscheidung mit unkalkulierbar weitreichenden Konsequenzen für die ins Werk gesetzte Währung der gesamten Eurozone und die davon abhängigen Volkswirtschaften treffen, erscheint als Anomalie von höchst zweifelhafter demokratischer Qualität“ (pkt 28).

<sup>73</sup> Szerzej zob. J. Kranz, *Deficyt demokracji w Unii Europejskiej?*, Sprawy Międzynarodowe 2012, nr 3, s. 5-25.

<sup>74</sup> Zob. Th. Giegerich, *Ostatnie słowo Niemiec w sprawie zjednoczonej Europy - wyrok Federalnego Trybunału Konstytucyjnego w sprawie Traktatu z Lizbony*, Europejski Przegląd Sądowy 2011, nr 3,

stwierdził, że zasada demokracji w UE nie musi być realizowana na wzór państw członkowskich, a tzw. deficyt demokracji można naprawić po spełnieniu czterech przesłanek: 1) zakres kompetencji unijnych musi być zgodny z zasadą powierzenia; 2) kompetencje UE powinny być wykonywane w procedurach decyzyjnych mających charakter kooperatywny; 3) państwa członkowskie mają pozostać gospodarzami procesu integracyjnego; 4) należy zachować równowagę między kompetencjami UE a kompetencjami państw członkowskich<sup>75</sup>. Trafna jest uwaga, że „przesłanki te zostały wyrażone w sposób dość ogólny, a ich znaczenie nie jest w pełni jasne (...). Daje to Trybunałowi pole manewru i możliwość uniknięcia negatywnej decyzji, ale z drugiej strony cała ta procedura to miecz Damoklesa nad każdym dalszym krokiem w kierunku pogłębiania unijnej integracji (...). Wyrok w sprawie Traktatu Lizbońskiego przypomina bombę (...). Nikt nie ma pojęcia, kiedy może on eksplodować oraz jakie szkody spowodować w największym projekcie europejskim”<sup>76</sup>.

Pojawia się niekiedy teza, że ewolucja Unii i dalsze powierzenie jej kompetencji władczych nie będzie możliwe bez „odpowiedniej skali demokratycznej kontroli instytucji unijnych”<sup>77</sup>. W przeciwieństwie do zwykłej iluzji mamy tu do czynienia ze złudzeniem kwalifikowanym, czyli tak kuszącym, że chce się w nie wierzyć. Tymczasem wiadomo, że nie sposób tego celu osiągnąć, ponieważ nie ma ku temu realistycznych recept i instrumentów, ale również politycznej woli.

Demokracja w państwie nie jest ani idealna, ani tak doskonała, a brak (deficyt) demokracji w Unii nie jest tak fatalny, jak się niekiedy uważa. Nie ma też uniwersalnego modelu demokracji. Dodajmy, że pojmowanie demokracji przez FTK wydaje się dość tradycyjne (konserwatywne) i

---

s. 4–17; J. Barcz, *Wybrane problemy...*, s. 17 i nast.

<sup>75</sup> Wyrok FTK z 30.6.2009 r. (2 BvE 2/08), pkt 266, 272.

<sup>76</sup> Th. Giegerich, *Ostatnie...*, s. 14.

<sup>77</sup> H.A. Winkler, *Mehr Europa darf nicht weniger Demokratie bedeuten*, Die Welt z 22.05.2020 r.

nieadekwatne do wymogów współczesnego świata, w tym nowatorskiego charakteru UE<sup>78</sup>.

Jeśli wziąć za podstawę do porównań model demokracji w państwie, to problem demokracji w stosunkach międzynarodowych, w tym w UE, jawi się jako rodzaj kwadratury koła. Demokracja w państwie i w Unii nie będzie identyczna, lecz mogą to być warianty dobrze się uzupełniające. W płaszczyźnie międzynarodowej nie należy wykluczać innych modeli demokracji, lecz trzeba ją definiować odpowiednio do potrzeb i specyfiki międzynarodowej rzeczywistości.

Widać narastające napięcie między narodową formą państwa i demokracją w państwie a zjawiskami transnarodowymi i ewolucją prawa międzynarodowego. Ten stan rzeczy można jednak złagodzić nowymi możliwościami w ramach współpracy międzynarodowej, jak to ma miejsce w UE. W gruncie rzeczy mamy do czynienia nie tyle z deficytem, ile z nieuchronną różnicą między modelem demokracji w państwie i w relacjach międzynarodowych. Często również jest to bardziej deficyt polityki państw niż deficyt unijnej demokracji.

Na tym tle skargi obywateli RFN na naruszanie przez Unię ich demokratycznych praw postrzegać można jako ekscesywne: powinny one skłaniać nie tyle do skargi, ile do refleksji konstytucyjnej. Próbuąc wybawić europejskie państwa narodowe od zakusów Brukseli, FTK wkracza nieuchronnie na pole działania politycznych organów państwa (zwłaszcza rządu i parlamentu), narzucając im nie tylko sposób interpretacji prawa UE, ale także ograniczając swobodę manewru politycznego działania<sup>79</sup>.

9. Za wyrokiem z 5.05.2020 r. kryje się przekonanie FTK, że nie ma spraw, których nie da się prawnie uregulować oraz prawnie rozstrzygnąć.

---

<sup>78</sup> Ch. Tomuschat, *The Ruling...*, s. 1260.

<sup>79</sup> Th. Giegerich pisze w związku z tym nieco ironicznie, że w wyroku w sprawie Traktatu z Lizbony FTK chronił „parlament [niemiecki] przed samym sobą, w imię demokracji jako zasady obiektywnej”, *Ostatnie...*, s. 12.

Tymczasem niektóre kwestie się do tego nie nadają. Domaganie się prognozy oddziaływania programu PSPP na politykę gospodarczą państw ma w istocie rzeczy charakter hipotetyczno-abstrakcyjny i sprowadza się do wymuszania na instytucjach unijnych oceny kwestii, których niekiedy nie sposób rozstrzygnąć. Co więcej, i co gorsza, takiemu pogładowi towarzyszy przekonanie FTK, że on sam dysponuje wiedzą, kompetencją i kryteriami pozwalającymi mu ocenić analizę EBC oraz TS<sup>80</sup>.

W 2014 r. pojawiły się *vota separata* dwojga sędziów FTK do postanowienia o skierowaniu wniosku prejudycjalnego do TS (w sprawie OMT<sup>81</sup>). W opiniach tych przedstawiono dobrze uzasadnione argumenty za dopuszczalnymi - na gruncie prawa niemieckiego - wariantami wstrzeźliwości sędziowskiej, w tym odrzuceniem skargi konstytucyjnej<sup>82</sup>. Przypomnijmy też, że w postępowaniu przed TS (2015 r.) Irlandia, rządy grecki, hiszpański, francuski, włoski, niderlandzki, portugalski i fiński, a także Parlament Europejski, Komisja Europejska oraz EBC zakwestionowały dopuszczalność wniosku FTK o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym. Najdosadniej wyraził się rząd włoski stwierdzając, że wniosek taki „nie może zostać zbadany przez Trybunał, ponieważ [niemiecki – J.B., J.K.] sąd odsyłający nie przyznaje udzielonej na ten wniosek odpowiedzi Trybunału znaczenia ostatecznej i wiążącej interpretacji. Ów sąd odsyłający zastrzega sobie bowiem prawo, aby w sposób ostateczny ustalić, czy sporne decyzje są ważne w świetle przesłanek i ograniczeń określonych przez niemiecką Ustawę Zasadniczą.”<sup>83</sup>. W kolejnej sprawie dotyczącej wniosku prejudycjalnego do TS (program PSPP) doszło do powtórzenia uprzedniej sytuacji, kiedy to

---

<sup>80</sup> T. Marzal, *Is the BVerfG...*, Verfassungsblog z 905.2020 r.

<sup>81</sup> Zob. wyrok TS (Wielka Izba) z 16.06.2015 r., C-62/14, *Peter Gauweiler i in. v. Deutscher Bundestag*, ECLI:EU:C:2015:400, zaakceptowany przez FTK (wyrok FTK z 21.06.2016 r., 2 BvR 2728/13).

<sup>82</sup> Postanowienie FTK z 14.01.2014 (2 BvR 2728/13), opinie odrębne sędzi Lubbe-Wolff i sędziego Gerhardta. Sędzia Lubbe-Wolff przypomina między innymi amerykańską doktrynę *political question*.

<sup>83</sup> C-62/14, *Peter Gauweiler i in. v. Deutscher Bundestag*, pkt 11 i 18.

rząd włoski wniósł o odrzucenie tego wniosku i powtórzył, że FTK zadaje pytania dla czystej formalności, aby potem samemu ocenić decyzję EBC<sup>84</sup>.

W powołanych sprawach prejudycjalnych doszły również do głosu inne istotne elementy. Chodziło m.in. o (trafny w istocie) zarzut, że pytania FTK mają charakter abstrakcyjny i hipotetyczny<sup>85</sup>: „rządy grecki, francuski, portugalski i fiński, a także Komisja i EBC wskazują, że pytanie [piąte - J.B.J.K.] ma charakter hipotetyczny lub co najmniej dotyczy niepewnej ewolucji prawa Unii. Rząd portugalski i Komisja podkreślają ponadto, że byłoby niewłaściwe, aby Trybunał wypowiadał się w przedmiocie takiego rozwoju sytuacji, stanowiącego jedynie zwykłą ewentualność”<sup>86</sup>. Ponadto zwrócono uwagę na fakt, że w dziedzinie polityki pieniężnej (wyłączna kompetencja UE) EBC dysponuje kompetencją dyskrecjonalną, która z istoty swej podlega ograniczonej kontroli sądowej<sup>87</sup>.

Próba dowodzenia przez FTK, że jego wyrok z 5.05.2020 r. był nieodzowny (*zwingend*), a jego rola sprowadza się nie tyle do przeformowania własnego stanowiska, ile do nakłonienia TS do przeprowadzania gruntownej i pogłębionej kontroli, wydaje się chybiona<sup>88</sup>. Jest to raczej wyraz aktywizmu sędziowskiego.

---

<sup>84</sup> C-493/17, *Heinrich Weiss i in.*, pkt 17.

<sup>85</sup> C-62/14, *Peter Gauweiler i in. v. Deutscher Bundestag*, pkt 20.

<sup>86</sup> C-493/17, *Heinrich Weiss i in.*, pkt 161.

<sup>87</sup> C-493/17, *Heinrich Weiss i in.*: „22. Wreszcie rząd włoski podnosi, że przedłożone Trybunałowi pytania oparte są na zarzutach kwestionujących wybór dokonany przez EBC w ramach przysługujących mu uprawnień dyskrecjonalnych oraz przy wykonywaniu decyzji 2015/774. Tymczasem kontrola Trybunału nie może dotyczyć wykonania tego rodzaju decyzji i ogranicza się, w dziedzinie polityki pieniężnej, do aspektów proceduralnych”. Zdaniem TS: „30. (...) W niniejszej sprawie, w której instytucji Unii przysługuje szeroki zakres uznania, podstawowego znaczenia nabiera kontrola przestrzegania gwarancji proceduralnych, do których zalicza się ciążący na ESBC obowiązek zbadania w sposób staranny i bezstronny wszystkich istotnych okoliczności danej sprawy oraz uzasadnienie w wystarczający sposób swych decyzji”.

<sup>88</sup> P. Huber (sędzia sprawozdawca) na łamach *Frankfurter Allgemeine Zeitung* z 13.05.2020 r.; zob. też *Deutsch-Polnische Richtervereinigung/Polsko-Niemieckie Stowarzyszenie Sędziów*, Drezno, 26.05.2020 r., sędzia FTK, Dr. U. Maidowski: „Zarzucaliśmy TSUE działanie *ultra vires*, ale nie dlatego, że TSUE zrobił rzeczy, których nie mógł zrobić (...) lecz dlatego, że nie zrobił tego, co



10. Stosowana przez FTK kontrola konstytucyjności prawa UE zmierza w istocie do ograniczenia ewolucji UE i wyraża wolę obrony interesów Niemiec w imię narodowo-konserwatywnych ideałów<sup>89</sup>. Warto pamiętać, że narodziny europejskiej integracji wiązały się z zamiarem ograniczenia ekspansji Niemiec przez wkomponowanie ich w silne międzynarodowe struktury. Podobne uzasadnienie miała UGiW i program jednolitej waluty (Traktat z Maastricht) w reakcji na zjednoczenie Niemiec („europejskie Niemcy, zamiast niemieckiej Europy”). Skorzystały na tym nie tylko Niemcy, skorzystała również Europa. Linia orzecznicza FTK w sprawach unijnych nie jest reprezentatywna dla wszystkich niemieckich instytucji i środowisk, nie pozostaje jednak bez znaczenia dla integracji Europy.

Nawet jeśli nie traktować wyroku FTK z 5 maja 2020 r. jako „zamachu” na Unię, nie sposób uciec od refleksji co do jego celów. Unijny plan odbudowy, planowany w wyniku pandemii Covid-19 (inicjatywa Komisji UE inspirowana przez tandem Merkel - Macron), idzie znacznie dalej niż poprzednie programy finansowe Unii<sup>90</sup>. Nie można wykluczyć, że akceptacja rządu RFN dla tego planu stanowi swoistą ripostę na wyrok FTK. Wspomniany plan będzie wymagał akceptacji parlamentarnej państw członkowskich UE<sup>91</sup>, jednak zapewnienia prezesa FTK, że wyrok z 5.05.2020 r. nie ma z tym planem żadnego związku, należy przyjąć z dystansem<sup>92</sup>.

---

powinien być w ramach swoich kompetencji zrobić. To jest sedno naszego zarzutu: Nie chcemy mniej, lecz więcej TSUE – poważnego zajmowania się poważnymi kwestiami. To jest sedno naszego stanowiska. I polski rząd tego nie chce oczywiście zrozumieć”.

<sup>89</sup> Zob. przypisy 71, 93, 94, 95.

<sup>90</sup> Sędzia Maidowski (przyp. 88): „Naszym zdaniem byłoby nieodpowiedzialne czekanie z podjęciem decyzji odnośnie działania EBC akurat w momencie, kiedy EBC jest w trakcie tworzenia nowych programów”.

<sup>91</sup> W tym kontekście pojawiły się już przeszkody inspirowane duchem wyroków FTK, zob. P. Leino-Sandberg, *Who is ultra vires now?: The EU's legal U-turn in interpreting Article 310 TFEU*, Verfassungsblog z 18.06.2020, <https://verfassungsblog.de/who-is-ultra-vires-now-the-eus-legal-u-turn-ininterpreting-article-310-tfeu/>

<sup>92</sup> M. Poiares Maduro, *Some Preliminary...*, Verfassungsblog z 6.05.2020 r.

FTK ma wyraźnie problem z adaptacją do zmieniającej się rzeczywistości międzynarodowej, a zwłaszcza tak nowatorskiej konstrukcji jak Unia Europejska, którą trudno mu usytuować w kontekście tradycyjnego rozumienia pojęć takich jak państwo, demokracja, suwerenność. Słusznie zauważa się, że reprezentowana przez FTK w kontekście unijnym teoria państwa jest mało przyjazna Unii Europejskiej właśnie dlatego, że ogranicza się tylko do teorii państwa<sup>93</sup>, a w konsekwencji może spowalniać ewolucję Unii<sup>94</sup>. FTK stoi zatem przed nowymi wyzwaniami i będzie zapewne mieć okazję do konstruktywnej refleksji<sup>95</sup>.

---

<sup>93</sup> R.Chr. van Ooyen, *Die Staatstheorie des Bundesverfassungsgerichts und Europa. Von Solange über Maastricht und Lissabon zu Euro-Rettung, Europawahl und EU-Haftbefehl II*, Baden-Baden 2018: „Die Staatstheorie des BVerfG ist ‘europafeindlich’, weil sie Staatstheorie ist“ (s. 97-98); „Obwohl man damals zu dem Ergebnis kam, den Maastricht -Vertrag (noch) für verfassungskonform zu erklären, (...) hierin fand sich eine regelrecht antipluralistische Staatstheorie mit ‘Entstaatlichungsverbot’ und ‘Kein-Demos-These’, in der eine unauflösliche Dreiheit von ‘Staat’ - ‘Souveränität’ - ‘Demokratie’ als (homogene) deutsche Nationalstaatlichkeit festgeschrieben schien. (...) Diese ‘Trinitätslehre’ beruft sich in der Maastricht -Entscheidung nur scheinbar und zur Tarnung ihre Bezüge zu Carl Schmitt auf den sozialdemokratischen Staatsrechtler Hermann Heller“ (s. 12).

<sup>94</sup> Th. Giegerich, *Zwischen Europafreundlichkeit und Europaskepsis - Kritischer Überblick über die bundesverfassungsgerichtliche Rechtsprechung zur europäischen Integration*, *Zeitschrift für Europarechtliche Studien*, 1/2016, s. 47: „Im Tenor zumeist europafreundlich, sind seine Entscheidungen in ihren Begründungen (einschließlich der obiter dicta) zum Teil ausgesprochen europaskeptisch, selbst wenn sie die Europarechtsfreundlichkeit des Grundgesetzes betonen. Insgesamt gesehen ist das BVerfG zwar kein Verhinderer, aber auch kein Förderer der europäischen Integration, sondern am ehesten ein Bremser“.

<sup>95</sup> D. Thym, *The German Constitutional Court and the Euro-Crisis: The Emperor's New Clothes?* - 20 September 2012: “In the face of an economic crisis with global repercussions, the German public has been fascinated by the role of the Constitutional Court whom they admire. A vast majority of Germans trust that the country’s highest justices will steer the euro-debate through troubled waters with legal arguments. (...) In recent years, the Court’s Second Senate had nourished the expectation that its interpretation of the principle of democracy was a lodestar for rescue operations. The debate reminded me of the fairy tale ‘The Emperor's New Clothes’. Those who aspire to ever more prestigious garments as a sign of power and wisdom risk being found to be naked at the end of the day” (<https://www.ejiltalk.org/the-german-constitutional-court-and-the-euro-crisis-the-emperors-new-clothes/>; dostęp: 12.06.2020 r.).

P.S. Ostatnio EBC dostarczył władzom RFN odpowiednie analizy, które zdaniem kompetentnych obserwatorów spełniają wymagania sformułowane w wyroku FTK z 5 maja 2020 r. i tym samym powinny zamknąć spór<sup>96</sup>.

---

<sup>96</sup> Zob. Frankfurter Allgemeine Zeitung z 27, 26 i 21 czerwca 2020 r.

# **Skuteczność prawa międzynarodowego warunkuje demokratyczny charakter państwa. Wpływ koncepcji Krzysztofa Skubiszewskiego na konstytucyjne zagwarantowanie skuteczności prawa międzynarodowego w demokratycznej Polsce**

(w:) Dziedzictwo Krzysztofa Skubiszewskiego w polityce zagranicznej RP (red. R. Kuźniar, A. Bieńczyk-Missala), Warszawa 2020 (strony 41-58).

1. Dorobek naukowy profesora Krzysztofa Skubiszewskiego w dziedzinie prawa międzynarodowego oraz Jego wkład w praktykę prawa międzynarodowego został szczegółowo opisany<sup>1</sup>. Szczególne miejsce w tym dorobku zajmują prace odnoszące się do stosunku między prawem międzynarodowym i prawa krajowego, w tym zwłaszcza - w kontekście polskim - formułujące propozycje przepisów konstytucyjnych, nakierowanych na zagwarantowanie skuteczności norm prawa międzynarodowego w polskim porządku prawnym<sup>2</sup>.

Miały one różne znaczenie w kolejnych okresach historycznych: w okresie PRL (zwłaszcza po roku 1980) wiązały się przede wszystkim z dążeniem do zagwarantowania praw jednostki i jej stowarzyszeń, wynikających z umów międzynarodowych dotyczących praw człowieka;

---

<sup>1</sup> Zob. przede wszystkim: J. Makarczyk, *Krzysztof Skubiszewski: His Professional and Public Activity* (w:) *Theory of International Law at the Threshold of the 21st Century. Essays on honour of Krzysztof Skubiszewski* (Ed. By J. Makarczyk), The Hague-London-Boston 1996, s. 11 i nast.; J. Kranz, *Temu, który ośmielił się być mądry* (w:) *Krzysztof Skubiszewski - dyplomata i mąż stanu* (red. R. Kuźniar), Warszawa 2011, s. 83 i nast.

<sup>2</sup> Najważniejsze prace dotyczące tej kwestii są powoływane w dalszych przypisach niniejszego przyczynku.

począwszy od przełomu politycznego 1989/1990 chodziło o zaproponowanie postanowień do nowej Konstytucji niepodległej Polski, które - z jednej strony - zapewniałyby demokratyczną kontrolę procesowi ratyfikacji w Polsce najważniejszych umów międzynarodowych oraz generalnie zapewniały przestrzeganie przez Polskę zaciągniętych zobowiązań międzynarodowych, z drugiej zaś strony - gwarantowały skuteczność norm prawa międzynarodowego w sferze wewnętrznej państwa, a jednostce i podmiotom prawnym prawa wywodzące się z prawa międzynarodowego.

Wspólnym mianownikiem propozycji przedkładanych przez profesora Krzysztofa Skubiszewskiego było przeświadczenie, że gwarancje konstytucyjne skuteczności prawa międzynarodowego w sferze wewnętrznej Polski są jednym z podstawowych gwarantów praworządności i demokratycznego charakteru państwa.

2. Dorobek naukowy profesora Krzysztofa Skubiszewskiego w powyższej dziedzinie oraz wkład - jako Ministra Spraw Zagranicznych - w „praktyczną realizację” uprzednio przedkładanych propozycji (na przykład w doprowadzenie do tego, że Sejm wyrażał zgodę na związanie się najważniejszymi umowami w drodze ustawy, nim stało się to obowiązkiem konstytucyjnym) oraz w związanie się przez niepodległą Polskę mechanizmami międzynarodowymi nakierowanymi na ochronę praw jednostki (przystąpienie od razu na początku lat 90. do Rady Europy i do Europejskiej Konwencji Praw Człowieka) został omówiony szczegółowo przez prof. Zdzisława Kędzię w studium „Prawa człowieka pośród wartości polityki zagranicznej”<sup>3</sup>.

W niniejszym przyczynku zwrócono natomiast uwagę na mniej znany publicznie wkład profesora Krzysztofa Skubiszewskiego w kształtowanie się koncepcji zapewnienia skuteczności prawa międzynarodowemu w polskim porządku prawnych, która znalazła wyraz w Konstytucji RP z 1997 r. Chodzi

---

<sup>3</sup> Zamieszczonym w: *Krzysztof Skubiszewski - dyplomata i mąż stanu* (red. R. Kuźniar), Warszawa 2011, s. 67 i nast. W nieco rozszerzonej i zmienionej formie (*Prawa człowieka i nowa polityka zagraniczna*) opublikowany kilka lat później w: *Professor, Minister, Judge - Krzysztof Skubiszewski 1926-2010* (red. R. Stemplowski), Warszawa 2015.

o jego prace w drugiej połowie lat 80. w ramach Zespołu Prawa Międzynarodowego Rady Legislacyjnej. Są one warte przypomnienia, ponieważ stworzyły podwalinę pod koncepcję zawartą w Konstytucji RP z 1997 r., natomiast prawie zupełnie popadły w zapomnienie. Główną przyczyną było to, że ekspertyzy i propozycje Zespołu były publikowane w „Biuletynie Rady Legislacyjnej”, w niewielkim nakładzie, w formie tzw. powielacza i nie były dostępne powszechnie (również w „obrocie” naukowym).

Zespół Prawa Międzynarodowego został powołany na podstawie uchwały Prezydium Rady Legislacyjnej z 20 czerwca 1986 r. (pierwsze posiedzenie odbyło się 7 października 1986 r.) w następstwie krytycznych uwag pod adresem statusu prawa międzynarodowego w wewnętrznym porządku prawnym PRL, zawartych w opublikowanym na początku 1986 r. „Raportie o stanie Prawa”<sup>4</sup>. W skład zespołu weszli wybitni znawcy prawa międzynarodowego, m.in. profesorowie: Lech Antonowicz, Andrzej Całus, Wojciech Góralczyk, Jerzy Jodłowski, Jan Kolasa, Jerzy Makarczyk, Anna Michalska, Wojciech Morawiecki, Stanisław Nahlik, Eugeniusz Piontek, Janusz Symonides, Krzysztof Skubiszewski, Jerzy Tyranowski, Andrzej Wasilkowski. Jednym z jego zasadniczych zadań było opracowanie koncepcji dotyczącej miejsca prawa międzynarodowego w krajowym systemie prawnym<sup>5</sup>. W tym czasie podjęto prace również nad projektem ustawy o zawieraniu umów międzynarodowych (co także było przedmiotem obrad Zespołu), ale na oku miano przede wszystkim wprowadzenie stosownych zmian do Konstytucji.

Jak wspomniano, w opublikowanym na początku 1986 r. „Raportie o stanie prawa”, w rozdziale VIII - „Miejsce prawa międzynarodowego w systemie prawnym PRL” (autorstwa prof. Andrzeja Całusa) - dokonano sumarycznej oceny ówczesnego stanu regulacji miejsca prawa między-

---

<sup>4</sup> *Raport o stanie prawa*, Rada Legislacyjna przy Prezesie Rady Ministrów, Warszawa 1986.

<sup>5</sup> Autor niniejszego przyczynku, jako wówczas młody adiunkt, pełnił funkcję sekretarza Zespołu. Szerzej na temat założenia Zespołu i jego zadań: J. Barcz, *Zespół Prawa Międzynarodowego Rady Legislacyjnej*, Biuletyn Rady Legislacyjnej 1987, nr 9, s. 82 i nast.

narodowego w wewnętrzny porządek prawnym PRL oraz podsumowania propozycji wysuwanych w tej mierze od lat w polskiej doktrynie prawa międzynarodowego. Ocena ta potwierdziła wniosek, iż „... przedstawione rozwiązania, a zwłaszcza ich fragmentaryczność i rozproszenie w powiązaniu z ustawami z różnych dziedzin prawa, mogą stanowić dowód na to, że w polskim systemie prawnym brak jest odpowiedniej regulacji w sprawie prawa międzynarodowego”<sup>6</sup>, zwłaszcza zaś brak instytucjonalnych gwarancji skuteczności norm prawa międzynarodowego.

W przyjętym podczas inauguracyjnego posiedzenia Zespołu Prawa Międzynarodowego w dniu 7 października 1986 r. programie działania na pierwszy plan wysunięto problemy związane ze sformułowaniem w polskim systemie prawnym przejrzystego mechanizmu, gwarantującego normom prawa międzynarodowego skuteczność. W szczególności, nawiązując do postulatów zgłaszanych w polskiej doktrynie prawa międzynarodowego, wskazana na konieczność opracowania projektów przepisów w następujących kwestiach<sup>7</sup>:

- mechanizmu włączania do prawa wewnętrznego traktatowych i zwyczajowych norm prawa międzynarodowego, mechanizmu, który zapewniłby tym normom stosowną rangę w prawie wewnętrznym i tym samym ich skuteczność;
- zharmonizowania z tym „mechanizmem” systemu publikacji zawartych przez Polskę umów międzynarodowych, który - z jednej strony - zapewniałby przejrzystą sytuację co do rangi wiążących Polskę norm prawa międzynarodowego dla polskich organów stosujących prawo, z drugiej zaś strony - przyczyniałby się do pełnej

---

<sup>6</sup> *Raport o stanie prawa ...*, s. 139 (zestawienie głównych problemów - s. 141).

<sup>7</sup> Zob. J. Barcz, *Gwarancje instytucjonalne skuteczności norm prawa międzynarodowego w prawie wewnętrznym PRL. Z prac Zespołu Prawa Międzynarodowego (w:) Problemy skuteczności prawa. Podsumowanie I etapu prac.* (red. B. Zdziennicki). Sekretariat Rady Legislacyjnej, Warszawa 1987, s. 113 i nast.

i powszechnej informacji o wiążących Polskę normach prawa międzynarodowego;

- przywrócenie i umocnienie roli Sejmu w prowadzonej przez Polskę działalności traktatowej, przy czym w pierwszym rządzie chodziło w włączenie Sejmu do procesu ratyfikacji umów międzynarodowych, a następnie o wyrażanie przez Sejm zgody na taką ratyfikację w drodze ustawy w przypadku umów międzynarodowych szczególnie istotnych z punktu widzenia interesów państwa;
- zdolności traktatowej organów państwowych, w szczególności zaś wobec postępującej decentralizacji kompetencji do zawierania umów międzynarodowych - roli Ministerstwa Spraw Zagranicznych jako organu odpowiedzialnego za koordynację działalności traktatowej państwa oraz czuwającego nad wykonywaniem zaciągniętych zobowiązań międzynarodowych (ta ostatnia sprawa objęta była pracami nad projektem ustawy o zawieraniu umów międzynarodowych).

3. W ramach Zespołu Prawa Międzynarodowego sprawozdawcą w tym obszarze spraw został prof. Krzysztof Skubiszewski. Przedłożył on raport - „Skuteczność prawa międzynarodowego w systemie prawnym Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej”. Raport ten stał się przedmiotem dyskusji Zespołu w dniu 9 marca 1987 r. Został on opublikowany przez Krzysztofa Skubiszewskiego z uwzględnieniem wyników tej dyskusji<sup>8</sup>. Ze względu na trudności w dostępie do tego tekstu, jego najważniejsze fragmenty zostały dołączone jako załącznik do niniejszego przyczynku. „Referat” ten jest szczególnie interesujący, ponieważ zawierał propozycje konkretnych

---

<sup>8</sup> Krzysztof Skubiszewski, *Skuteczność prawa międzynarodowego w systemie prawnym Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej* (20 stycznia 1987 r.). Referat przygotowany na zlecenie Zespołu Prawa Międzynarodowego Rady Legislacyjnej przy Prezesie Rady Ministrów (tekst zrewidowany po posiedzeniu Zespołu w dniu 9 marca 1987 r.). *Skuteczność prawa międzynarodowego w prawie wewnętrznym PRL. Materiały z działalności Zespołu Prawa Międzynarodowego* (października 1986 - czerwiec 1987). Opracowanie: J. Barcz. Rada Legislacyjna przy Prezesie Rady Ministrów, Warszawa 1987, s. 50 i nast.



przepisów Konstytucji, nawiązujących *nota bene* do propozycji zgłaszanych przez Krzysztofa Skubiszewskiego uprzednio.

Krzysztof Skubiszewski, przedkładając swoje propozycje z 1987 r., nawiązywał zwłaszcza do propozycji przedłożonych w 1947 r. na użytek prac Sejmu ustawodawczego przez profesora Juliana Makowskiego<sup>9</sup> oraz do własnych propozycji, przedłożonych podczas sympozjum w Popowie w dniach 15-17 grudnia 1971 r. i następnie opublikowanych w 1972 r. w „Ruchu Prawniczym, Ekonomicznym i Socjologicznym”<sup>10</sup>. W 1981 r. Krzysztof Skubiszewski opublikował artykuł, w którym koncentrował się na zagwarantowaniu praw jednostki w świetle zobowiązań międzynarodowych PRL, poświęcając dużo uwagi konieczności zagwarantowania skuteczności norm prawa międzynarodowego w tej dziedzinie w prawie wewnętrznym PRL<sup>11</sup>. Istotnym punktem odniesienia dla „raportu” był również projekt postanowień odnoszących się do miejsca prawa międzynarodowego w krajowym porządku prawnym autorstwa prof. Stanisława Nahlika (przedłożony w zaktualizowanej wersji podczas konferencji „Przemiany we współczesnym prawie międzynarodowym” (Jabłonna, 30 maja - 2 czerwca 1985 r.)<sup>12</sup>.

Propozycje opublikowane przez prof. Krzysztofa Skubiszewskiego w 1972 r. stanowiły podstawę jego „raportu” z 1987 r., choć niektóre sprawy ujęte były w węższym zakresie<sup>13</sup>. Proponował on wówczas trzy przepisy (z których przepis dotyczący aprobaty ze strony Sejmu w toku ratyfikacji traktatu powinien znaleźć się w konstytucji, natomiast pozostałe zarówno

---

<sup>9</sup> Państwo i Prawo 1947 (tom 2), nr 11.

<sup>10</sup> *Prawo PRL a traktaty*, Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny 172, nr 3, s. 1 i nast.

<sup>11</sup> K. Skubiszewski, *Prawa jednostki, umowy międzynarodowe i porządek prawny PRL*, Państwo i Prawo 1981, nr 7, s. 9 i nast.

<sup>12</sup> Zob. K. Skubiszewski, *Skuteczność prawa międzynarodowego w systemie prawnym Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej* (20 stycznia 1987 r.). Referat przygotowany na zlecenie Zespołu Prawa Międzynarodowego Rady Legislacyjnej przy Prezesie Rady Ministrów (tekst zrewidowany po posiedzeniu Zespołu w dniu 9 marca 1987 r.), s. 51/52.

<sup>13</sup> *Prawo PRL a traktaty ...*, punkt VI artykułu (Propozycje *de lege ferenda*), s. 15 i nast.

w konstytucji jak i w ustawie o zawieraniu umów międzynarodowych). Podobnie jak w „raporcie” z 1987 r. proponował, aby nie regulować szczególnie sprawy statusu w prawie wewnętrznym uchwał prawotwórczych organizacji międzynarodowych ze względu na ich specyfikę.

Tak więc prof. Krzysztof Skubiszewski w 1972 r. proponował przede wszystkim wprowadzenie normy generalnej, która regulowałaby obowiązek stosowania międzynarodowego prawa zwyczajowego i traktatowego: „Organa administracji i gospodarki państwowej oraz sądy i komisje arbitrażowe stosują zwyczajowe prawo międzynarodowe i traktaty wiążące PRL.”. Podkreślał przy tym znaczenie terminu „stosowanie”, co miało wskazywać na to, że sądy i administracja państwowa nie mogą pomijać norm prawa międzynarodowego.

Następnie proponował przepis, który nakierowany był na przywrócenie roli Sejmu w toku wiązania się przez Polskę najważniejszymi umowami międzynarodowymi: „Zgoda PRL na związanie się traktatem, którego przedmiot regulują ustawy, podlega uprzedniej aprobacie Sejmu.”. Zauważmy, że propozycja ta obejmowała jedynie umowy międzynarodowe, które ingerują w materie zastrzeżone dla ustawy. Krzysztof Skubiszewski uzasadniał to koniecznością usunięcia luki prawnej, która - pod rządami ówczesnej Konstytucji - prowadziła do tego, że w Polsce mogły obowiązywać normy prawa międzynarodowego w obszarze zastrzeżonym dla ustawy, ale bez stosownej aprobaty parlamentu. Zarazem wskazywał, że aprobata Sejmu sprawi, iż „nie powinno być większych przeszkód do przyjęcia poglądu, iż pewne traktaty, dotyczące zwłaszcza praw człowieka, mogą być i staną się w porządku prawnym PRL odrębnym (bo międzynarodowym) źródłem praw podmiotowych dla obywateli PRL i ich grup, a także - w przypadku pewnych uprawnień - dla wszystkich osób mieszkających lub przebywających na terytorium PRL, niezależnie od ich obywatelstwa.”<sup>14</sup>.

Zauważyć również można, że w powyższej propozycji nie została sprecyzowana forma udzielenia zgody przez Sejm na związanie się przez

---

<sup>14</sup> Tamże, s. 17.

Polskę danym traktatem. Do sprawy tej nie odnosił się Krzysztof Skubiszewski w uzasadnieniu proponowanego przepisu. Zakładać można, że wzorował się na stosownych postanowieniach Konstytucji marcowej, które również nie precyzowały formy udzielenia zgody przez Sejm, natomiast praktyka przesądziła, że powinna to być forma ustawy. W okresie PRL (po 1952 r.) - jak już wspomniano - zarzucono taką praktykę, w związku z czym sądy odmawiały stosowania skutecznych bezpośrednio postanowień umów międzynarodowych, wskazując, że orzekają jedynie na podstawie ustawy.

Od początku lat 70. natomiast sprawa skutecznego stosowania norm prawa międzynarodowego, zwłaszcza w dziedzinie praw człowieka, zaczęła nabierać gwałtownie na znaczeniu. Stąd w późniejszych propozycjach wyraźnie wskazywano na to, że aprobata Sejmu powinna mieć formę ustawy (tym bardziej że miało to powiązanie z klauzulami kolizyjnymi, gwarantującymi pierwszeństwo postanowień umowy międzynarodowej przed ustawą w przypadku konfliktu).

W końcu trzeci z proponowanych przez Krzysztofa Skubiszewskiego przepisów odnosił się właśnie do rozstrzygnięcia konfliktu między przepisem krajowym a normą prawa międzynarodowego, przy czym Krzysztof Skubiszewski podkreślał, że stosowana klauzula kolizyjna powinna zasadać się na priorytecie przepisu prawa międzynarodowego nad przepisem krajowym: „Przepis międzynarodowego prawa zwyczajowego lub traktatu wiążącego PRL przeważa w przypadku, gdy ustawa lub wszelki inny akt oparty na ustawie nie da się pogodzić z tym przepisem.”. Propozycja powyższa tylko w niewielkim stopniu została zmodyfikowana (rozszerzona) w stosunku do propozycji zawartych w „raporcie” z 1987 r.

4. Przedkładają swoje propozycje w „raporcie” z 1987 r. Krzysztof Skubiszewski wpięrow nawiązał do krytyki i postulatów zawartych w dorobku polskiej doktryny prawa międzynarodowego: „Ukazuje ono niezadawalający stan prawa PRL pod interesującym nas względem. Prawo PRL nie określa jasno i generalnie miejsca prawa międzynarodowego w porządku prawnym państwa polskiego. Stan taki nie wychodzi nikomu na

dobrze: ani państwu i jego wiarygodności prawonomiędzynarodowej, ani różnym organom państwa skonfrontowanym w obrocie krajowym z potrzebą stosowania norm międzynarodowych, ani osobom fizycznym, ich związkom i stowarzyszeniom oraz osobom prawnym mającym rozmaite uprawnienia i obowiązki oparte na prawie międzynarodowym.”<sup>15</sup>.

W „raporcie” z 1987 r. (zaktualizowanym i uwzględniającym wyniki dyskusji w Zespole Prawa międzynarodowego) znalazły się projekty czterech przepisów odnoszących się do miejsca norm prawa międzynarodowego w wewnętrznym porządku prawnym Polski oraz zalecenie, iż należy konieczne uregulować publikację umów międzynarodowych w Polsce oraz zapewnić nieskrępowany dostęp do tekstów umów, przy czym wskazano, że może to być uregulowane również w ustawie o umowach międzynarodowych<sup>16</sup>. Jeśli chodzi natomiast o propozycje czterech zasadniczych przepisów, to miałyby być one przeznaczone do włączenia do Konstytucji PRL i szły w następującym kierunku (tekst propozycji znajduje się w załączniku do niniejszego przyczynku):

- Na pierwszym miejscu znajdowała się propozycja przepisu generalnego, stosownie do którego PRL przestrzega wiążącego ją prawa międzynarodowego. Jest to nieco bardziej generalnie ujęta propozycja, przedłożona w 1972 r. Podlegałaby ona doprecyzowania w kolejnych proponowanych postanowieniach;
- Projekt kolejnego przepisu odnosił się do udziału Sejmu w wiązaniu się przez Polskę określonymi kategoriami umów międzynarodowych. Od propozycji z 1972 r. różnił się tym, że - po pierwsze -

---

<sup>15</sup> K. Skubiszewski, *Skuteczność prawa międzynarodowego w systemie prawnym Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej* (20 stycznia 1987 r.). Referat przygotowany na zlecenie Zespołu Prawa Międzynarodowego Rady Legislacyjnej przy Prezesie Rady Ministrów (tekst zrewidowany po posiedzeniu Zespołu w dniu 9 marca 1987 r.), s. 50/51.

<sup>16</sup> Art. 88 Konstytucji z 1997 r. poszedł w tym kierunku, zobowiązując (w ust. 3) do publikacji umów międzynarodowych ratyfikowanych za uprzednią zgodą wyrażoną w ustawie w trybie wymaganym dla ustaw, a określenie zasad publikacji pozostałych umów międzynarodowych zastrzegając dla odrębnej ustawy (ustawy o umowach międzynarodowych).

rozszerzał katalog umów międzynarodowych, które wymagałyby aprobaty Sejmu (nie tylko umowy dotyczące materii ustawowych, lecz również traktaty pokoju, umowy wprowadzające zmianę granic państwowych, ustanawiające członkostwo w organizacjach międzynarodowych i trwale obciążających państwo pod względem finansowym), po drugie - wyraźnie stwierdzał, że aprobata Sejmu wobec takiej umowy ma mieć formę ustawy, po trzecie - proponowany przepis wskazywał, że aprobaty Sejmu wymaga również wypowiedzenie takich umów międzynarodowych lub wycofanie się z nich;

- Trzeci z proponowanych przepisów stanowił rozwinięcie pierwotnej klauzuli generalnej proponowanej przez Krzysztofa Skubiszewskiego w 1972 r. i nakierowany był na zagwarantowanie „skuteczności” norm prawa międzynarodowego w sferze wewnętrznej PRL. Z jednej strony wskazywał on na to, że organy państwowe mają obowiązek stosowania zwyczajowego i traktatowego prawa międzynarodowego wiążącego Polską, z drugiej zaś strony – na zobowiązania, ale przede wszystkim na uprawnienia jednostek, ich stowarzyszeń i podmiotów prawnych wynikających ze zwyczajowego i traktatowego prawa międzynarodowego wiążącego Polską. Tak szerokie ujęcie tej propozycji miało bez wątpienia związek z rosnącą rolą regulacji międzynarodowej w procesie ówczesnych zmian ustrojowym w Polsce;
- Czwarty wreszcie z proponowanych przepisów, odnoszący się do zagwarantowania prymatu przepisu prawa międzynarodowego wobec przepisu prawa krajowego, rozwijał propozycję z 1972 r., uwzględniając doprecyzowanie formy wyrażania zgody przez Sejm w drodze ustawy na związanie się przez Polskę przez określone umowy. Zawierał on mianowicie (w ust. 2) propozycję, aby „Umowa międzynarodowa zatwierdzona przez Sejm (...) przeważa nad ustawą, jeśli umowy tej nie da się pogodzić z ustawą. Pozostałe umowy międzynarodowe wiążące PRL przeważają, w razie sprzeczności, nad niższymi od ustawy aktami normatywnymi.”. W

ustępie pierwszym zawarta były podobna gwarancja w odniesieniu do zwyczajowych norm prawa międzynarodowego.

Propozycje zawarte w „Raporcie” z 1987 r., w nieco zmodyfikowanej i rozszerzonej wersji, zostały przez Krzysztofa Skubiszewskiego udostępnione w artykule opublikowanym pod koniec 1987 r. w „Państwie i Prawie”<sup>17</sup>. W podsumowaniu tego artykułu Krzysztof Skubiszewski pisał: „Uzupełnienie Konstytucji o takie normy powinno zmierzać do uregulowania całości problemu, lecz jednocześnie bez wchodzenia w szczegóły. Nowe normy konstytucyjne miałyby dać rozstrzygnięcie kwestii głównych.

Najpierw osobna norma postanowiłaby generalnie, że państwo przestrzega prawa międzynarodowego (...). Po czym konstytucja od razu określiłaby bliżej do czego zasadniczo norma ta się sprowadza. Określenie to nie byłoby jednak wyczerpujące.

Tak więc, po pierwsze, konstytucja powinna wprowadzać zatwierdzenie niektórych umów międzynarodowych przez Sejm. Sankcja organu ustawodawczego ułatwi włączenie tych umów do krajowego porządku prawnego. Sejm miałby również udział w wyrażaniu zgody na wypowiedanie tychże umów. Wiążące PRL umowy międzynarodowe, podobnie jak ustawy, powinny być bez zwłoki publikowane w Dzienniku Ustaw (...).

Po drugie, w konstytucji powinien figurować nakaz stosowania prawa międzynarodowego przez organy publiczne oraz nakaz przestrzegania prawa międzynarodowego przez osoby fizyczne i prawne - o tyle o ile są one jego adresatami. Dla osób fizycznych i prawnych łączyć się to będzie z nabyciem uprawnień i obowiązków z mocy prawa międzynarodowego; uprawnienia będą mogły być

---

<sup>17</sup> K. Skubiszewski, *Konstytucyjne ujęcie stosunku prawa polskiego do prawa międzynarodowego*, Państwo i Prawo 1987, nr 10, s. 138 i nast.

dochodzone, a obowiązki egzekwowane w krajowym porządku prawnym (...).

Na koniec po trzecie, konstytucja uznałaby prymat prawa międzynarodowego nad prawem polskim, utrzymany w pewnych granicach (...).

Poza tymi podstawowymi normami konstytucja nie może wnikać w kwestie szczegółowe, jakie powstaną przy ich wykładni i stosowaniu. Ciąg dalszy należeć będzie do praktyki administracyjnej i orzecznictwa sądowego. Normy konstytucyjne powinny dać solidny fundament organom stosującym prawo polskie na jego styku z prawem międzynarodowym.”<sup>18</sup>.

5. Rada Legislacyjna powróciła do kwestii miejsca prawa międzynarodowego w krajowym porządku prawnym w 1990 r., już w nowych warunkach ustrojowych, przy czym koncentrowano się na opracowaniu projektu postanowień do nowej konstytucji. Powołany zespół interdyscyplinarny odwoływał się do prac Zespołu Prawa Międzynarodowego, w tym przede wszystkim do „raportu” Krzysztofa Skubiszewskiego<sup>19</sup>. Zachowana została propozycja normy generalnej, że Polska przestrzega wiążącego ją prawa międzynarodowego oraz dotycząca wyrażania zgody przez Sejm na najważniejsze umowy międzynarodowe (katalog tych umów został zachowany) w drodze ustawy. Zrezygnowano natomiast z postanowień dotyczących pozostałych umów międzynarodowych, wychodząc z założenie, że norma generalna będzie wystarczająca. Z tego samego powodu zrezygnowało z wyraźnego odwoływania się do norm międzynarodowego prawa zwyczajowego. Zawężono również zakres normy

---

<sup>18</sup> Tamże, s. 146.

<sup>19</sup> Zob. A. Wasilkowski, *Posiedzenie Rady Legislacyjnej w dniu 25 października 1990 r. Posiedzenie Zespołu ad hoc nt. „Problemy konstytucyjnego uregulowania miejsca norm prawnie międzynarodowych w porządku prawnym Rzeczypospolitej Polskiej*, Tworzenie prawa. Biuletyn Rady Legislacyjnej 1990, nr 23, s. 7 i nast.

kolizyjnej, gwarantującej prymat prawa międzynarodowego nad prawem krajowym, ograniczając projekt do stwierdzenie, że jedynie umowy ratyfikowane za uprzednią zgodą wyrażoną przez Sejm w drodze ustawy uprzedzają w razie konfliktu ustawy.

Na tym etapie nie odniesiono się jeszcze (w formie projektu konkretnych przepisów konstytucji) do kwestii miejsca w porządku krajowym prawa stanowionego przez organizacje międzynarodowe, choć odrzucono „tradycyjny sceptycyzm” w tej materii oraz podkreślono, że „nowa konstytucja powinna zawierać postanowienia będące podstawą wejścia Polski w europejski układ integracyjny. Powinna dać konkretne świadectwo otwarcia ku jednoczącej się Europie - niezależnie od bliższej lub dalszej perspektywy uzyskania członkostwa we Wspólnotach Europejskich.”<sup>20</sup>. Zarazem w tym samym zeszycie Rady Legislacyjnej opublikowane zostało obszernie studium dotyczące postanowień konstytucji państw członkowskich Wspólnot i precyzujące podstawowe problemy, które powinny być w przyszłej polskiej konstytucji uregulowane<sup>21</sup>.

Projekty powyższe stanowiły punkt wyjścia dla prac nad obecnymi postanowieniami Konstytucji RP z 1997 r. odnoszącymi się do miejsce prawa międzynarodowego w polskim porządku prawnym (zwłaszcza artykuły 9, 89, 91).

Krzysztof Skubiszewski był już w tym czasie pierwszym Ministrem Spraw Zagranicznych niepodległej Polski. Jego działalność nakierowana była na nakreślenie nowych kierunków polityki zagranicznej Polski. Nie zapomniał jednak o głównym obszarze swoich zainteresowań. W sejmowym exposé, wygłoszonym 26 kwietnia 1990 r., podkreślał:

---

<sup>20</sup> Tamże, s. 8.

<sup>21</sup> J. Barcz, *Konstytucje państw członkowskich a stosowania prawa Wspólnot zachodnioeuropejskich w sferze wewnętrznej państwa*, Tworzenie prawa. Biuletyn Rady Legislacyjnej 1990, nr 23, s. 7 i nast.



„Będziemy umacniać w stosunkach międzynarodowych prawo-rządność, a więc będziemy umacniać funkcję prawa międzynarodowego; szczególną naszą troską będzie ochrona praw człowieka i podstawowych swobód.”<sup>22</sup>. Dokonania Ministra Krzysztofa Skubiszewskiego w tym obszarze szczegółowo opisał prof. Zdzisław Kędzia we wspomnianym na wstępie studium. Nie ma więc potrzeby powtarzania tych dokonań. Natomiast jedną zasadniczą kwestię należy przypomnieć w tym kontekście: osobisty wkład Ministra Skubiszewskiego w to, aby - po zmianie Konstytucji PRL 7 kwietnia 1989 r., na mocy której wprowadzono obowiązek zatwierdzania najważniejszych kategorii umów międzynarodowych przez Sejm przed ich ratyfikacją (nie precyzując jednak formy wyrażenia zgody) - zgoda taka wyrażona została w formie ustawy (Minister Krzysztof Skubiszewski osobiście uzasadniał projekt ustawy ratyfikacyjnej)<sup>23</sup>. Sprawilo to, że nie było już problemu, aby w ustawie konstytucyjnej z 17 października 1992 r. forma wyrażania zgody przez Sejm (ustawa) została wyraźnie doprecyzowana<sup>24</sup>.

6. Krzysztof Skubiszewski poświęcił znaczącą część swojej pracy zawodowej - jako naukowiec i Minister Spraw Zagranicznych - wprowadzeniu do polskiej Konstytucji postanowień, które gwarantowałyby przestrzeganie przez Polskę wiążących ją norm prawa międzynarodowego. Chodziło Krzysztofowi Skubiszewskiemu nie tylko o wiarygodność Państwa w stosunkach międzynarodowych, lecz również o zagwarantowanie praw jednostek. Mianownikiem wspólnym tych działań była świadomość, że tego rodzaju gwarancje konstytucyjne i

---

<sup>22</sup> [http://www.cvce.eu/obj/sejmowe\\_expose\\_ministra\\_spraw\\_zagranicznych\\_rp\\_krzysztofa\\_skubiszewskiego\\_warszawa\\_26\\_kwietnia\\_1990\\_r-pl-6a0b3b70-0545-43ce-be95-59e1c0cd825c.html](http://www.cvce.eu/obj/sejmowe_expose_ministra_spraw_zagranicznych_rp_krzysztofa_skubiszewskiego_warszawa_26_kwietnia_1990_r-pl-6a0b3b70-0545-43ce-be95-59e1c0cd825c.html)

<sup>23</sup> Zob. szczegółowo: Z. Kędzia, *Prawa człowieka pośród wartości polityki zagranicznej ...*, s. 71-73.

<sup>24</sup> Krzysztof Skubiszewski odniósł się do prac nad nową Konstytucją w artykule opublikowanym w 1994 r. - *Przyszła Konstytucja RP a miejsce prawa międzynarodowego w krajowym porządku prawnym*, Państwo i Prawo 1994, nr 3, s. 11 i nast.

ich przestrzeganie są zarazem jednym z zasadniczych przesłanek budowania państwa praworządnego.

Z tego punktu widzenia obecne zagrożenia dla praworządności w Polsce należy brać bardzo poważnie. Są one nakierowane na kwestionowanie zasady pierwszeństwa prawa unijnego w Polsce, kwestionowanie ich samowykonalności oraz odrzucanie wyroków Trybunału Sprawiedliwości<sup>25</sup>. Przypomnieć wypada, że chodzi w tym przypadku o szczególną koncentrację obowiązku wykonania przez państwo zaciągniętych przez nie zobowiązań międzynarodowych. Na straży natomiast wynikających z nich praw jednostek i podmiotów gospodarczych stoi niezależny sąd z niezawisłym sędzią. Poddane sądom i sędziów władzy politycznej partii sprawującej władzę oznaczać będzie pełne uzależnienie wykonywania praw wynikających ze norm prawa międzynarodowego w sferze wewnętrznej od widzimisię tej partii. Oznaczać więc będzie powrót do niechlubnej praktyki okresu PRL i kres praworządności.

---

<sup>25</sup> Zob. *Problem praworządności w Polsce w świetle dokumentów Komisji Europejskiej*. Wstęp, wybór i opracowanie J. Barcz, A. Grzelak i R. Szyndlauer, Warszawa 2020.

## Załącznik

Krzysztof Skubiszewski, *Skuteczność prawa międzynarodowego w systemie prawnym Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej: gwarancje instytucjonalne*. Raport przedstawiony w Zespole Prawa Międzynarodowego Rady Legislacyjnej 20 stycznia 1987 r. w wersji zmienionej po posiedzenie Zespołu a dniu 9 marca 1987 r. (fragmenty)<sup>26</sup>

(...)

### Norma generalna

#### Artykuł 1

#### *Polska Rzeczpospolita Ludowa przestrzega prawa międzynarodowego*

(...) Istotne jest to, iż norma ujęta w art. 1 jest przydatna przy rozstrzyganiu różnych problemów stosowania i przestrzegania prawa międzynarodowego zarówno w obrocie międzynarodowym jak i w sferze wewnętrznej. Sprecyzowanie tej normy następuje w dalszych artykułach, niemniej utrzymanie takiej generalnej zasady jest celowe. Z tej przyczyny norma ta winna figurować wśród innych norm Konstytucji, nie zaś tylko we wstępie do Konstytucji (...).

Propozycja wprowadzenia do Konstytucji normy ujętej a projekcie artykułu 1 nie oznacza, jakoby Konstytucja PRL w obecnym brzmieniu nie nakazywała przestrzegania prawa międzynarodowego lub była pod tym względem neutralna, mimo że nic wyraźnie w tej kwestii nie stanowi. Aktualnemu stanowi i wykładni Konstytucji PRL winno towarzyszyć przestrzeganie prawa międzynarodowego, w tym także umów międzynarodowych wiążących Polską Rzeczpospolitą Ludową. Państwo Polskie nieraz oświadczało, że stoi na gruncie poszanowania prawa

---

<sup>26</sup> *Skuteczność prawa międzynarodowego w prawie wewnętrznym PRL. Materiały z działalności Zespołu Prawa Międzynarodowego (październik 1986-czerwiec 1987)*. Opracowanie J. Barcz, Rada Legislacyjna przy Prezesie Rady Ministrów, Warszawa 1987, s. 53-68.

międzynarodowego. Deklaracja taka musi mieć konkretne skutki również w sferze wewnątrzpaństwowej, jeżeli nie ma sprowadzać się do pustych lub zbędnych słów.

(...) biorąc pod uwagę dotychczasową praktykę i orzecznictwo – włączenie do Konstytucji wyraźnej normy nakazującej przestrzeganie prawa międzynarodowego (jak to czyni powyższy projekt art. 1) jest pożądane i ma zdecydowaną przewagę nad pozostawieniem całej sprawy w dziedzinie wykładni aktualnego tekstu Konstytucji.

## Sejm i umowy międzynarodowe

### Artykuł 2

*1. Związanie się przez Polską Rzeczpospolitą Ludową następującymi umowami międzynarodowymi wymaga uprzedniej zgody wyrażonej w ustawie:*

- 1) traktaty pokoju,*
- 2) umowy wprowadzające zmianę granic Państwa,*
- 3) sojusze,*
- 4) umowy, na których podstawie Polska Rzeczpospolita Ludowa staje się członkiem organizacji międzynarodowych,*
- 5) umowy trwale obciążające Państwo pod względem finansowym,*
- 6) umowy dotyczące materii uregulowanych w ustawie lub dla których Konstytucja przewiduje drogę ustawową.*

*2. Sejm wyraża zgodna wypowiedzenie tych umów międzynarodowych lub na wycofanie się z nich.*

Projekt powyższy odpowiada postulatom zgłaszanym niejednokrotnie na przestrzeni minionych czterdziestu lat przez znawców prawa konstytucyjnego i międzynarodowego. Projekt ten nawiązuje do wcześniejszych norm konstytucyjnych (art. 49 konstytucji marcowej, art. 52 konstytucji kwietniowej). Nie chodzi tu jednak o tradycję. Projekt ma położyć kres dotychczasowej praktyce polegającej na tym, że normy

prawne mające zastosowanie również wewnątrzpaństwowe i nierzadko odnoszące się do materii ustawowych stanowiąc one z pominięciem Sejmu przez Radę Państwa, a w rzeczywistości przez rząd jako decydujący o zawarciu umowy międzynarodowej. Rada Państwa nie posługuje się tu dekretem z mocą ustawy (który podlegałby zatwierdzeniu przez Sejm, art. 31 ust. 1 Konstytucji), lecz po prostu podejmuje uchwałę ratyfikacyjną.

Ten ostatni moment jest istotny i obecny projekt usuwa pewną lukę w dziedzinie ustawodawstwa. Z jednej strony bowiem Konstytucja przyznaje Sejmowi wyłączność w tej mierze – świadczy o tym jego kontrola nad dekretami z mocą ustawy. Z drugiej natomiast wykładnia dopuszcza istnienie w porządku prawnym źródła traktatowego, z którego w rzeczywistości płyną normy dotyczące materii ustawowych; jednocześnie w obecnym stanie prawa normy te pozbawione są sankcji krajowego organu ustawodawczego, co w praktyce nader często oznacza, że sąd lub inny organ ich nie stosuje. Pamiętać należy, że Konstytucja, oddając Radzie Państwa ratyfikację umów międzynarodowych, bynajmniej przez to samo nie dokonała delegacji kompetencji ustawodawczej.

Projekt art. 2 nie wymienia umów handlowych i celnych. Potrzeby obrotu gospodarczego każą pozostawić rządowi i jego agendom większą swobodę i możliwość szybkiego zaciągania zobowiązań międzynarodowych, bez oglądania się na Sejm i jego z natury rzeczy wolniejszą procedurę. A zobowiązania gospodarcze powodujące trwałe związki organizacyjne lub trwałe obciążenia finansowe w każdym razie podpadają pod ust. 1 pkt 4 i 5 projektowanego przepisu.

Ust. 2 proponowanego przepisu jest logiczną konsekwencją ustępu 1-go.

Zgoda Sejmu na związanie się umową lub na wypowiedzenie umowy (wzgl. Wycofanie się z niej) jest warunkiem ważności odnośnego aktu Rady Państwa lub rządu, czyli musi go poprzedzać. Nie oznacza to jednak, iżby Rada Państwa lub rząd były związane zgodą Sejmu w tym znaczeniu, że nie miałyby teraz innego wyboru, jak związać się umową (wzgl. ją

wypowiedzieć lub wycofać się z niej). Nie można wykluczyć takiej sytuacji, w której Rada Państwa lub rząd już po decyzji Sejmu dojdą do wniosku, że ze związaniem się umową albo zwolnieniem się od niej należy jeszcze poczekać. Ostatnie słowo należy tu do Rady Państwa lub rządu.

## Stosowanie i przestrzeganie prawa międzynarodowego w państwie

### Artykuł 3

*1. Organy władzy państwowej, organy administracji państwowej, Najwyższa Izba Kontroli, trybunały i sądy oraz prokuratura stosują zwyczajowe prawo międzynarodowe i umowy międzynarodowe wiążące Polską Rzeczpospolitą Ludową.*

*2. Osoby fizyczne i prawne przestrzegają dotyczących je norm zwyczajowego prawa międzynarodowego i norm umów międzynarodowych wiążących Polską Rzeczpospolitą Ludową. Z mocy tych norm osoby fizyczne i prawne mają uprawnienia podlegające ochronie prawnej oraz obowiązki podlegające wykonaniu w drodze prawnej.*

Stosowanie i przestrzeganie prawa międzynarodowego wymaga w PRL globalnego uregulowania, niezależnie od możliwości zamieszczania odpowiednich przepisów w konkretnych ustawach. Prawo zwyczajowe, mianowicie prawo wojenne, stosowane było przez sądy polskie dość często w latach powojennych, dzisiaj natomiast sądy bardzo rzadko mają do czynienia ze sprawami, w których pojawia się ewentualność zastosowania normy zwyczajowej. Niemniej w tych bardzo nielicznych przypadkach nie było trudności i sąd brał pod uwagę prawo międzynarodowe zwyczajowe (np. w kwestiach dotyczących immunitetu jurysdykcyjnego obcych państw). Gorzej natomiast jest ze stosowaniem umów międzynarodowych. Wobec normy art. 62 Konstytucji, iż sędziowie „podlegają tylko ustawom”, sądy skłonne są orzekać wyłącznie w oparciu o prawo krajowe (nie mówiąc już o organach administracyjnych). Umowy międzynarodowe relegowane są do sfery stosunków zagranicznych i

orzecznictwo krajowe oczekuje, że normy międzynarodowe z czasem powtórzone zostaną w ustawodawstwie.

Pozycja tylko niektórych umów międzynarodowych nie budzi wątpliwości. Mówię tu jedynie o umowach zawartych i zawieranych po rządem Konstytucji PRL - umowy sprzed połowy roku 1952, wówczas transformowane w prawo polskie, mają określony status i nie wymagają tutaj omówienia, ponieważ dawne reżimy konstytucyjne nie należą do tematu nin. referatu. Otóż, co się tyczy dnia dzisiejszego, są ustawy, które odsyłają do umów międzynarodowych. Tym samym organ orzekający ma ustawowy obowiązek stosować traktat. (...)

Cóż z tego, kiedy odesłanie do traktatu jest w ustawach stosunkowo rzadkie. Stąd dla umów międzynarodowych nie objętych odesłaniem lub nie powtórzonych w ustawach pojawiła się konstrukcja obowiązywania lub skuteczności traktatów z mocy własnej (*ex proprio vigore*) w porządku prawnym PRL. Umowa międzynarodowa ratyfikowana przez Radę Państwa i ogłoszona w Dzienniku Ustaw PRL jest - wg tej konstrukcji - częścią porządku prawnego państwa i winna być stosowana przez jego organy, bez oglądania się na regulację ustawową. Jest to wszakże konstrukcja bardziej oparta na orzecznictwie sądowym, praktyce administracyjnej i stanowisku rządu. Dlatego nie jest to konstrukcja rozwiązująca problem stosowania i przestrzegania prawa międzynarodowego w PRL, nie daje ona zresztą jasnej odpowiedzi na różne kwestie szczegółowe, jakie pojawiają się przy rozpatrywaniu miejsca traktatów w państwie.

Dlatego w prawie PRL potrzebna jest norma, która by generalnie regulowała stosowanie prawa międzynarodowego oraz jego przestrzeganie. Charakter generalny proponowanej normy sprawia, że nie przeszkadza ona odrębnemu uregulowaniu kwestii w konkretnych ustawach. Istotne jest to, że w przypadkach osobno nie unormowanych projektowany przepis daje rozwiązanie - organ orzekający nie będzie pozbawiony wiążącej dyrektywy, tak jak faktycznie a nierzadko i prawnie pozbawiony jest jej dzisiaj. (...)

Co się tyczy ust. 2 w proponowanym przepisie – ujmuje on realizacją prawa międzynarodowego w państwie od strony osób fizycznych i prawnych. Ustęp ten jest koniecznym uzupełnieniem ustępu 1-go. Z ust. 2 wynika, że osoby fizyczne i prawne mogą dochodzić swoich uprawnień wyływających ze zwyczajowych i traktatowych norm prawa międzynarodowego. Osoby te mogą być również z mocy tych norm pociągnięte do odpowiedzialności cywilnej i karnej. W tej ostatniej dziedzinie należy wymienić w szczególności zbrodnie wojenne, zbrodnie przeciwko pokojowi, zbrodnie przeciwko ludzkości oraz terroryzm.

Cały art. 3 odnosi się wyłącznie do norm zwyczajowych i traktatowych będących normami samodiałającymi (*self-executing*; inne możliwe przekłady tego terminu to normy samoczynne, samo wykonalne lub dające się bezpośrednio stosować). Czyli będą to normy, których wykonanie w państwie nie zależy ani od przyjęcia innych norm prawno międzynarodowych, ani od ustanowienia norm krajowych (ustaw, rozporządzeń, itd.) i które są tak sformułowane, że nadają się do stosowania i przestrzegania w państwie, w szczególności mogą być stosowane przez sądy tam wszędzie, gdzie wchodzi w rachubę ochrona praw podmiotowych. (...)

Powtórzmy więc raz jeszcze, iż wskazane jest przyjęcie art. 3 jako regulacji generalnej. Będzie ona dobrze świadczyć o stosunku państwa do ciężących na nim zobowiązań międzynarodowych.

### Prymat prawa międzynarodowego

#### Artykuł 4

*1. Zwyczajowa norma prawa międzynarodowego wiążąca Polską Rzeczpospolitą Ludową przeważa w przypadku, gdy nie da się jej pogodzić z ustawą lub innym aktem normatywnym opartym na ustawie.*

*2. Umowa międzynarodowa zatwierdzona przez Sejm (art. 2) przeważa nad ustawą, jeśli umowy tej nie da się pogodzić z ustawą. Pozostałe*



*umowy międzynarodowe wiążące PRL przeważają, w razie sprzeczności, nad niższymi od ustawy aktami normatywnymi.*

W komentarzu do art. 3 była już mowa o wątpliwości, jak rozstrzygnąć konflikt między normą międzynarodową i normą krajową, jeżeli ustawa w tej materii milczy. W praktyce organów państwowych rozstrzygnięcia dokonuje się najczęściej na rzecz prymatu ustaw i rozporządzeń, a bywa że i aktów niższej rangi. Jest to stan sprzeczny z międzynarodowymi obowiązkami państwa, niezadawalający również z innych powodów. Dlatego celowe jest włączenie do prawa PRL jasnej normy generalnie przyznającej prymat prawu międzynarodowemu. Taka norma generalna nie stoi na przeszkodzie w powtórzeniu prymatu prawa międzynarodowego, zwłaszcza traktatów, w konkretnych ustawach. (...)

Zwrot o zwyczajowej normie międzynarodowej lub umowie międzynarodowej nie dających się pogodzić z normą krajową zakłada obowiązek poszukiwania takiej interpretacji, która będzie się starała wyeliminować sprzeczności. Tym samym projekt art. 4 w pełni uwzględnia regułę interpretacyjną przestrzeganą przez sądy różnych państw. (...).

#### Kompetencja do zawierania umów międzynarodowych Publikacja umów międzynarodowych

Mój pierwotny referat nie obejmował żadnych propozycji w tych sprawach. Przyczyna leżała w tym, że referat koncentrował się na umiejscowieniu prawa międzynarodowego w porządku prawnym PRL, podczas gdy kompetencja traktatowa jest zagadnieniem odrębnym (choć z przedmiotem referatu związanym), natomiast publikacja umów międzynarodowych niekoniecznie musi być unormowana w Konstytucji, a referat koncentrował się na konstytucyjnych normach *de lege fedenda*. Przyjąłem także, że obie kwestie należą do projektu ustawy o zawieraniu umów międzynarodowych, który to projekt będzie przedmiotem osobnego referatu.

Jednak większość członków Zespołu Prawa Międzynarodowego Rady Legislacyjnej uznała, że kwestie zarówno zawierania i wypowiedania traktatów jak ich publikacji powinna być w Nin. Referacie przedmiotem propozycji normo dawczych. Konstytucja bowiem nie do końca normuje zawieranie i wypowiedanie umów międzynarodowych przez naczelne organy państwa, ogłaszanie zaś traktatów przedstawia się w PRL niezadowalająco. W szczególności niedobrym rozwiązaniem jest publikacja umów międzynarodowych w załącznikach do Dziennika Ustaw. Załączniki te są niedostępne w wielu urzędach i organach stosujących prawo. W Zespole przeważa pogląd, że załączniki powinny być skasowane, a umowy należy ogłaszać w poszczególnych zeszytach Dziennika Ustaw, podobnie jak ustawy i inne akty normatywne. To samo tyczy się dzienników urzędowych. Opinia ta nie zmienia równoległej propozycji, nieraz już wysuwanej, aby w PRL ukazywał się urzędowy zbiór (...) umów międzynarodowych. W każdym razie prawidłowa publikacja umów i innych aktów międzynarodowych ma istotne znaczenie dla ich stosowania przestrzegania.

## ***Liberum veto* czy większość kwalifikowana - jak decydować o sprawach unijnych?**

(w:) <https://monitorkonstytucyjny.eu/archiwa/22849>

1. 29 sierpnia br. kanclerz RFN Olaf Scholz wygłosił na Uniwersytecie Karola w Pradze przemówienie, w którym przedłożył szereg propozycji dotyczących reformy ustrojowej Unii Europejskiej, m.in. składu kolegium Komisji Europejskiej, alokacji miejsc w Parlamencie Europejskim, nowej formacji Rady UE (ministrów obrony). Przede wszystkim jednak kanclerz Scholz, odwołując się do konsekwencji agresji reżimu Putina na Ukrainę oraz strategii rozszerzenia Unii (docelowo nawet 36 państw członkowskich - państwa Bałkanów Zachodnich, Ukraina, Mołdawia i Gruzja) sprecyzował postulat umocnienia efektywności procesu decyzyjnego w obszarze Wspólnej Polityki Zagranicznej i Bezpieczeństwa, polegający na rezygnacji z jednomyślności w Radzie Europejskiej i Radzie na rzecz podejmowania decyzji większością kwalifikowaną. Uwzględniając dotychczasowy przebieg dyskusji, w tym wstrzemięźliwe stanowisko szeregu państw wobec takiego postulatu (funkcjonariusze PiS traktują taką propozycję bez mała jako wyraz szerzącego się w UE „imperializmu niemieckiego”), kanclerz Scholz podkreślił, że jego realizacja powinna przebiegać stopniowo, przy wykorzystaniu zawartych już w traktatach unijnych procedur, choć na pewnym etapie nie wykluczył możliwości rewizji traktatów.

2. Jest to niezmiernie interesujący aspekt propozycji kanclerzy Scholza, bowiem jej radykalny (uproszczony) wariant, pojawiający się z reguły w dotychczasowej debacie (większość kwalifikowana w Radzie, wprowadzona na mocy traktatu rewizyjnego) skłaniała do równie radykalnych odpowiedzi, odrzucających taką propozycję. Między innymi tej sprawie poświęcony był „list otwarty” Eugeniusza Smolara do niemieckiej minister spraw zagranicznych Annaleny Baerbock (opublikowany 18 sierpnia w Gazecie Wyborczej). Eugeniusz Smolar zastrzegł wpierw, że odmawia

„przyjęcia nacjonalistyczno-suwerenistycznej perspektywy PiS oraz kompleksów liderów i zwolenników tej partii wobec zachodniej Europy”, odrzuca „założenia i sposób prowadzenia nieskutecznej polityki zagranicznej, wymierzonej w Niemcy, Francję czy w Brukselę, i z niepokojem obserwuje jej konsekwencje, prowadzące do osłabienia pozycji i możliwości działania Polski.”. W częściach listu otwartego, dotyczących postulatu (zawartego w wypowiedziach minister Annaleny Baerbock) dotyczącego rezygnacji z jednomyślności w WPZiB podkreślił, że wpierw musi zostać rozwiązany „problem zaufania i wiarygodności”, a zgłaszanie tak radykalnej propozycji wobec poważnych różnic (których wojna w Ukrainie nie osłabiła) w stanowiskach państw członkowskich przyniesie więcej szkody niż pożytku. Poza tym jest to postulat – jego zdaniem - nierealistyczny, ponieważ wymagałby rewizji traktatów stanowiących podstawę UE, a tego znacząca część państw członkowskich nie chce. W świetle sprecyzowanej propozycji kanclerza Scholza należy jednak na ten problem spojrzeć chyba nieco inaczej, tym bardziej że unijne traktaty zapewniają w obszarze WPZiB państwom członkowskim znaczną swobodę, a podniesienie efektywności działania Unii, wobec obecnych okoliczności politycznych, jest więcej niż pożądane.

3. Przypomnimy wpierw istotę problemu. Podejmowanie przez Radę (w skład której wchodzi przedstawiciele państw członkowskich - ministrowie) decyzji większością kwalifikowaną oznacza (według systemu ustanowionego na mocy Traktatu z Lizbony), że aby decyzję podjąć opowiedzieć się na jej rzecz musi taka liczba państw, które reprezentują co najmniej 65% potencjału demograficznego Unii i która stanowi co najmniej 55% członków Rady (obecnie 15). W dziedzinie WPZiB ten drugi test jest bardziej wymagający - musi to być co najmniej 72% członków Rady (obecnie 19). W uproszczeniu - test demograficzny gwarantuje pozycję państw dużych, test liczby państw - państw mniejszych. Natomiast aby zbudować tzw. mniejszość blokującą, czyli nie dopuścić do podjęcia decyzji, należy nie tylko zgromadzić grupę państw reprezentującą więcej niż 35% potencjału demograficznego Unii lub odpowiednią liczbę państw, ale również – w przypadku testu demograficznego - muszą to być co najmniej cztery państwa. Powyższe, stosunkowo skomplikowane testy

mają istotny sens: zapewniają one wyważenie interesów w unijnym procesie decyzyjnym państw małych, średnich i dużych; ograniczają też możliwość zdominowania procesu decyzyjnego przez państwa największe - zwłaszcza przez Niemcy (przede wszystkim przy blokowaniu decyzji). Pamiętajmy również o tym, że nie przypadkowo ograniczono liczbę deputowanych do Parlamentu Europejskiego, przypadających na Niemcy (do 96). Parlament jest bowiem co do zasady współ-legislatorem w procedurach, w których Rada decyduje większością kwalifikowaną. Najważniejsza natomiast jest istota procedury, w której Rada decyduje większością kwalifikowaną: chodzi nie o przegłosowanie lub zablokowanie, lecz o wypracowanie kompromisu akceptowanego przez wszystkie państwa. W praktyce do głosowań w Radzie dochodzi niezmiernie rzadko, a decyzje podejmowane są po wypracowaniu kompromisu za zgodą wszystkich państw. Z tego względu znaczenie tej procedury stale rosło w procesie integracji europejskiej (wraz ze wzrostem liczby państw oraz poszerzaniem kompetencji UE), inaczej bowiem nie byłoby możliwe „pogłębianie” tego procesu, przede wszystkim liberalizacji w ramach swobód rynku wewnętrznego. Obecnie (po wejściu w życie Traktatu z Lizbony) zasadą w Unii Europejskiej jest podejmowanie przez Radę decyzji większością kwalifikowaną. Wyjątki, sprawy szczególnie „wrażliwe” z punktu widzenia państw, muszą być wyraźnie zastrzeżone w traktatach. Do takich wyjątków należą „sprawy zagraniczne”.

4. Sprawy te objęte są polityką unijną - Wspólną Polityką Zagraniczną i Bezpieczeństwa (WPZiB) i - w jej ramach - Wspólną Polityką Bezpieczeństwa i Obrony (WPBiO). Co do zasady w obu tych przypadkach podejmowanie decyzji zastrzeżone jest tylko dla Rady Europejskiej lub Rady, a podjęcie decyzji wymaga jednomyślności (czyli, każde państwo może zablokować podjęcie decyzji - ma prawo weta). Niemniej, jak wspomniano, w obszarze WPZiB (poza WPBiO) traktaty przewidują znaczną elastyczność. I tak określone są pewne dziedziny (decyzje nominacyjne, dotyczące realizacji uprzednio podjętych jednomyślnie decyzji), w których Rada decyduje większością kwalifikowaną, w przypadku wymogu jednomyślności sprzeciw jednego z państw nie musi prowadzić do zablokowania przyjęcia decyzji (tzw. konstruktywne wstrzymanie się od

głosu). Najistotniejsza jednak jest tzw. procedura kładki (zawarte w ust. 3 art. 31 Traktatu o UE) - Rada Europejska (szefowie państw lub rządów) może zadecydować (jednomyślnie), aby Rada podejmowała decyzje większością kwalifikowaną tam, gdzie Traktat przewiduje jednomyślność. Dla umocnienia elastyczności procedury decyzyjnej w obszarze WPZiB nie jest więc konieczna rewizja traktatów (co jest obecnie w istocie mało realistyczne) - wystarczy jednomyślna decyzja Rady Europejskiej. Przy czym decyzja taka może dotyczyć jedynie pewnych obszarów – w obecnej sytuacji zwłaszcza podejmowania decyzji w sprawie nałożenia przez Unię sankcji (inne decyzje podejmowane w obszarze WPZiB dotyczą m.in. określania działań jakie powinny być podejmowane przez Unię, w tym działań operacyjnych, precyzowania stanowisk w określonych sprawach, jakie powinny być prezentowane przez państwa na arenie międzynarodowej).

5. W obszarze Wspólnej Polityki Bezpieczeństwa i Obrony natomiast traktaty unijne przewidują wyłącznie jednomyślność w Radzie (procedura kładki jest wyraźnie wyłączona - ust. 4 art. 31 TUE). Niemniej i w tym obszarze traktaty przewidują pewną elastyczność: możliwe jest powierzenie „misji” WPZiB (m.in. wspólnych działań rozbrojeniowych, misji humanitarnych, wojskowego doradztwa i wsparcia, zapobiegania konfliktom i utrzymania pokoju, misji zbrojnych służących zarządzaniu kryzysowemu, w tym przywracaniu pokoju i operacje stabilizacji po zakończeniu konfliktów) jedynie grupie państw członkowskich (art. 44 TUE); możliwe jest ustanowienie „stałej współpracy strukturalnej” w przypadku „misji” bardziej wymagających, gdy jedynie grupa państw spełnia odpowiednie wymagania (w sprawie ustanowienia takiej formy współpracy decyduje Rada UE większością kwalifikowaną). Najistotniejsze jest jednak to, że decyzje zmierzające do ustanowienia w ramach UE „wspólnej obrony” nie wymagają rewizji traktatów: decyzje takie podejmowane są jednomyślnie przez Radę Europejską (na najwyższym szczeblu politycznym), a następnie muszą być poddane w państwach członkowskich quasi procedurze ratyfikacyjnej. Procedura taka nie jest „łatwa”, ale - jak wspomniałem - rewizji traktatów nie wymaga.

\*\*\*

Wniosek nawiązujący do powyższych, już zawartych w obowiązujących traktatach unijnych procedur, byłby następujący: wprowadzone do traktatów (na mocy Traktatu z Lizbony) przepisy dotyczące WPZiB, w tym WPBiO stanowią dobrą podstawę do spójnego działania Unii i jej państw członkowskich w środowisku międzynarodowym. Niestety nie zostały one do tej pory przez państwa wykorzystane w tym celu, mimo że Komisja Europejska w przeszłości przedkładała propozycje uruchomienia procedury kładki i przejścia do podejmowania przez Radę decyzji większością kwalifikowaną w takich sprawach jak właśnie nakładanie sankcji, określanie stanowiska UE w kwestiach ochrony praw człowieka na forum Rady Praw Człowieka w ONZ, czy w sprawie cywilnych misji UE na obszarach postkryzysowych). Stopniowe odchodzenie w obszarze WPZiB od jednomyślności na rzecz podejmowania przez Radę decyzji większością kwalifikowaną nie wymaga rewizji traktatów, której państwa są obecnie niechętne i która trwałaby wiele lat. Wystarczy wola polityczna i wykorzystanie istniejących możliwości.

## Konferencja w sprawie przyszłości Europy a reformy ustrojowe Unii Europejskiej<sup>1</sup>

(w:) Europejski Przegląd Sądowy 2021, nr 9  
(strony 4-9).

9.05.2020 r., w 70. rocznicę opublikowania deklaracji Schumana, rozpoczyna się Konferencja w sprawie przyszłości Europy, szeroko zakrojona debata polityczno-obywatelska, która ma odnieść się do priorytetów politycznych oraz kierunku reform instytucjonalnych Unii Europejskiej. W niniejszym artykule podjęto próbę zestawienia najważniejszych projektów reform instytucjonalnych Unii rozważanych po wejściu w życie Traktatu z Lizbony<sup>2</sup>. Uwzględniono przy tym przebieg reformy strefy euro, będący konsekwencją następstw kryzysu finansowego. Jest to tym bardziej istotne, że kierunek reformy strefy euro w coraz większym stopniu oddziałuje na ustrój Unii Europejskiej jako całości. Debaty podczas Konferencji mają iść w dwóch zasadniczych kierunkach<sup>3</sup>. Po pierwsze, dotyczyć mają priorytetów politycznych w działalności Unii Europejskiej. Wytyczną w tej mierze jest program dla

---

<sup>1</sup> Autor niniejszego artykułu przygotował obszerną monografię na ten temat (*Od lizbońskiej do post-lizbońskiej Unii Europejskiej. Główne kierunki reformy ustrojowej procesu integracji europejskiej*), która zostanie wkrótce opublikowana przez wydawnictwo Wolters Kluwer Polska. Zamieszczone w tym artykule zestawienie najważniejszych propozycji reform ustrojowych UE stanowi podsumowanie zawartych w powyższej monografii rozważań. W założeniu autora mogłoby to stanowić zachętę dla szerszej debaty nad propozycjami reform UE, które staną się przedmiotem debat podczas Konferencji w sprawie przyszłości Europy.

<sup>2</sup> Traktat z Lizbony zmieniający Traktat o Unii Europejskiej i Traktat ustanawiający Wspólnotę Europejską, sporządzony w Lizbonie 13.12.2007 r. (Dz.Urz. UE L 203 z 2009 r., s. 1569).

<sup>3</sup> Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego i Rady, *Formuła konferencji w sprawie przyszłości Europy*, COM(2020) 27 final, pkt 2.



Europy przedstawiony przez Ursulę von der Leyen latem 2019 r.<sup>4</sup> Po drugie, obrady Konferencji mają również dotyczyć reform ustrojowych Unii Europejskiej. W tym przypadku głównym punktem odniesienia pozostają nadal scenariusze ewolucji ustrojowej Unii nakreślone w „Białej księdze w sprawie przyszłości Europy. Refleksje i scenariusze dotyczące przyszłości UE-27 do 2025 r.”<sup>5</sup>, opublikowanej przez Komisję Europejską 1.03.2017 r. w związku z 60. rocznicą podpisania traktatów rzymskich. Rozważania w niniejszym artykule koncentrują się na tym drugim aspekcie i stanowią próbę sumarycznego podsumowania diskutowanych po wejściu w życie Traktatu z Lizbony reform ustrojowych UE. Nie ulega wątpliwości, że na przebieg debaty w ramach Konferencji wpływ wywrą konsekwencje pandemii koronawirusa. Autor niniejszego artykułu nie podziela oceny, że konsekwencje te podważą sens integracji europejskiej, raczej - podobnie jak konsekwencje kryzysu finansowego - skłonią do działań umacniających ten proces.

## 1. Zmiana paradygmatów

Na przełomie lat 2019/2020 rozpoczęły się prace nad zwołaniem Konferencji w sprawie przyszłości Europy<sup>6</sup>. Formalnie Konferencja rozpoczyna działalność 9.05.2020 r., w 70. rocznicę opublikowania deklaracji Schumana. Ma potrwać dwa lata i sfinalizować swoje prace wspólną deklaracją podczas francuskiej prezydencji w Radzie UE w

---

<sup>4</sup> *Unia, która mierzy wyżej. Mój program dla Europy. Kandydatka na przewodniczącą Komisji Europejskiej Ursula von der Leyen. Wytyczne polityczne na następną kadencję Komisji Europejskiej (2019–2024)*, [https://ec.europa.eu/commission/sites/beta-political/files/political-guidelines-next-commission\\_pl.pdf](https://ec.europa.eu/commission/sites/beta-political/files/political-guidelines-next-commission_pl.pdf) (dostęp: 23.03.2020 r.). Szerzej na ten temat zob. *Priorytety nowej Komisji Europejskiej a interesy Polski. Oceny i wnioski Team Europe*, red. J. Barcz, Z. Czachór, Warszawa 2019. Konkretyzacja tego programu zob. komunikat prasowy Komisji Europejskiej z 29.01.2020 r., IP/20/124, *Program prac Komisji Europejskiej na 2020 r. Ambitny plan działania dla Unii, która mierzy wyżej*.

<sup>5</sup> COM(2017) 2025 *final*.

<sup>6</sup> Rezolucja Parlamentu Europejskiego z 15.01.2020 r. w sprawie stanowiska Parlamentu Europejskiego dotyczącego konferencji w sprawie przyszłości Europy(2019/2990 (RSP)).

pierwszej połowie 2022 r.<sup>7</sup> Pomyślana jest jako wielopłaszczyznowe forum dyskusyjne (na szczeblu unijnym, krajowym, regionalnym, obywatelskim), w ramach którego - z jednej strony - ocenione zostaną doświadczenia związane z ponad 10-letnim obowiązywaniem Traktatu z Lizbony (wszedł w życie 1.12.2009 r.), z drugiej zaś strony - nowe wyzwania, z jakimi konfrontowana jest Unia Europejska<sup>8</sup>.

Traktat z Lizbony wprowadził fundamentalną reformę ustrojową, przekształcając Unię trójfilarową w jednolitą i spójną organizację międzynarodową, z elastycznym procesem decyzyjnym, koherentną strukturą instytucjonalną i procedurami pozwalającymi na przeprowadzanie poważnych reform ustrojowych bez potrzeby sięgania do traktatu rewizyjnego. Dzięki temu Unia mogła lepiej sprostać wyzwaniom związanym z następstwami kryzysu finansowego. O „sile” reformy wprowadzonej na mocy Traktatu z Lizbony świadczy też to, że we wszystkich poważnych projektach dotyczących dalszej reformy Unii Europejskiej, mimo znaczącego zróżnicowania propozycji, dominuje jednoznacznie przekonanie, że skuteczna dalsza reforma procesu integracji europejskiej powinna przebiegać w ramach lizbońskiej Unii Europejskiej, a nie poza nią<sup>9</sup>. W przeciwnym bowiem wypadku realna staje się fragmentacja procesu integracji europejskiej.

W tej właśnie sprawie zmienił się zasadniczo punkt odniesienia. Głównym następstwem kryzysu finansowego stał się nie - jak wieszczono - rozpad strefy euro i upadek wspólnego pieniądza, lecz przeciwnie: mocny impuls do działań na rzecz - wpieryw - sanacji, a następnie konsolidacji strefy euro. Reforma strefy euro jest prowadzona konsekwentnie i ma „głęboki” charakter (aż do zapowiadanej „unii politycznej”). Dało to z kolei

---

<sup>7</sup> Komunikat..., COM(2020) 27 *final*, pkt 6.

<sup>8</sup> Zob. T. Bunde, R. Carr, S. Eisentraut, Ch. Erber, J. Hammelehle, L. Hartmann, J. Kabus, F. Stark, J. Voje, *Munich Security Report 2020*, Munich 2020, <https://securityconference.org/en/publications/munich-security-report-2020/> (dostęp: 23.03.2020 r.).

<sup>9</sup> *Shaping the Future: Europe's New Voices. A Communiqué. Proceedings from a political seminar held in Berlin on 7-8 November 2013*, red. Ch. Rosselli, Roma 2013.

asumpt do uzasadnionych obaw, że jej efektem może być nawet fragmentacja procesu integracji europejskiej, tym bardziej że ważne kwestie reformy strefy euro zostały uregulowane w umowach zawartych poza Unią Europejską - w Traktacie ustanawiającym Europejski Mechanizm Stabilności (dalej TEMS) i Traktacie o stabilności, koordynacji i zarządzaniu w UGiW (dalej TUF, Traktat o unii fiskalnej)<sup>10</sup>. Obawy te można było w pewnym stopniu lekceważyć, dopóki państwem członkowskim UE pozostawało Zjednoczone Królestwo, nienależące do strefy euro. Wraz z brexitem zagrożenie fragmentacją mogło pogłębić się dramatycznie.

Odpowiedzią na taką sytuację stało się nowe podejście Komisji Europejskiej, wyrażające się w strategii „wspólnej ścieżki” i strategii „pragmatycznej ścieżki”. Strategia „wspólnej ścieżki” znalazła wyraz w tzw. ofercie Junckera (wrzesień 2017 r.)<sup>11</sup>, stosownie do której wszystkie państwa członkowskie UE powinny stopniowo wejść do strefy euro, a tym samym zaniknie niebezpieczeństwo fragmentacji UE (wielu prędkości). Pewną ceną za to jest strategia „pragmatycznej ścieżki”: pakiet Komisji Europejskiej z grudnia 2017 r.<sup>12</sup>, nakierowany na realizację tych elementów reformy UGiW, które są realistyczne w wymiernym czasie. Oznacza to zarazem pewne „spłaszczenie” planowanych, ambitnych reform. Następstwem takiej nowej strategii jest to, że finalizacja reformy strefy euro nie tylko nie naruszy spójności Unii, ale przeciwnie - stanie się głównym nurtem jej reformy ustrojowej.

Pojawiło się natomiast inne kryterium różnicujące o zasadniczym znaczeniu ustrojowym - przestrzeganie praworządności przez państwa członkowskie UE. Państwa niepraworządne (Węgry i Polska) spychają się na margines procesu integracji (do tego nie należą do strefy euro), a dla państw takich, w przypadku nieodwracalności przemian politycznych i

---

<sup>10</sup> Teksty obu traktatów zob. *Reforma strefy euro Unii Europejskiej. Na drodze do sanacji i konsolidacji. Wybór dokumentów, wstęp, wybór i opracowanie J. Barcz, Warszawa 2013.*

<sup>11</sup> J.-C. Juncker, *Orędzie o stanie Unii 2017 r.*, Luxemburg 2017.

<sup>12</sup> Komunikat prasowy z 6.12.2017 r., IP/17/5005, *Komunikat w sprawie dalszych działań na rzecz dokończenia budowy Unii Gospodarczej i Walutowej.*

utrwalenia autorytaryzmu (*point of no return*), może zabraknąć miejsca wśród państw członkowskich UE.

Powyższa zmiana paradygmatów ma zasadnicze znaczenie dla zakresu i „głębokości” projektów reform UE, jakie powinny stać się przedmiotem debaty podczas Konferencji w sprawie przyszłości Europy. Zwłaszcza jeśli zakładamy, że reformy strefy euro staną się punktem odniesienia dla całej Unii, zupełnie inaczej należy podchodzić do szeregu rozważanych dotychczas propozycji reform instytucji unijnych, a szereg istotnych wyzwań ustrojowych może po prostu „zaniknąć”.

## **2. W sprawie metody przeprowadzania reform ustrojowych UE**

Odniesiemy się wprawdzie do wchodzących w grę procedur (metod) realizacji diskutowanych propozycji reform. Jeśli bowiem zakładamy, że reformy mieścić się będą w ramach prawno-instytucjonalnych UE, to ich przeprowadzanie musi przestrzegać obowiązujących procedur. Strategie „ścieżki wspólnej” i „ścieżki pragmatycznej” nakierowane są na sprostanie zasadniczemu wyzwaniu - zapewnieniu dynamiki procesu integracji przy jednoczesnym zagwarantowaniu spójności ustrojowej Unii. Z podejściem takim koresponduje koncepcja „integracji elastycznej” (*flexible integration*)<sup>13</sup>, stosownie do której - z jednej strony - **zróżnicowanie wewnętrzne w UE stało się strukturalną tendencją procesu integracji europejskiej, warunkującą jego dynamiczny rozwój, z drugiej zaś strony - zasadniczą osią reformy ustrojowej Unii musi być zachowanie jej spójności ustrojowej.**

**Podczas Konferencji w sprawie przyszłości Europy debata nad metodami kontynuowania reformy UE powinna znaleźć się w centrum uwagi, ponieważ jej wyniki warunkują zakres przedmiotowy i „głębokość” rozważanych reform. Strategia „ścieżki wspólnej” i „ścieżki pragmatycznej” może być realizowana przy zastosowaniu trzech**

---

<sup>13</sup> Zob. J. Barcz, *W sprawie modelu przyszłej Unii Europejskiej: integracja zróżnicowana czy integracja elastyczna?*, Państwo i Prawo 2015/5.

zasadniczych metod (procedur), które mogą się na siebie „nakładać” na różnych etapach reformy UE: poprzez wykorzystanie istniejących procedur - z zastosowaniem podejścia „kreatywnej elastyczności” (*creative flexibility*), poprzez zawarcie kolejnych traktatów rewizyjnych i poprzez sięgnięcie do tzw. metody schengenńskiej - zawieranie przez grupy państw członkowskich kolejnych umów międzynarodowych poza ramami prawno-instytucjonalnymi UE.

2.1. „Pragmatyczna ścieżka” realizacji reform wskazuje, że na obecnym etapie reform UE centralnego znaczenia nabrała metoda „kreatywnej elastyczności” (*creative flexibility*)<sup>14</sup>, tj. wykorzystanie wszelkich proceduralnych możliwości realizacji reform bez sięgania do rewizji postanowień traktatów stanowiących podstawę UE. Na jej efektywność wskazuje przeprowadzenie reformy PSiW przy pomocy „sześciopaku” i „dwupaku”, ustanowienie unii bankowej, zaakceptowanie efektywności procedury podejmowania decyzji w Radzie UE większością kwalifikowaną poprzez wprowadzenie tzw. odwróconej większości kwalifikowanej czy ostatnio pakiet propozycji Komisji Europejskiej z grudnia 2017 r. Z drugiej strony zwróćmy jednak uwagę, że w pakiecie porozumień z końca 2019 r. znacznie ograniczono zakres metody „kreatywnej elastyczności”, pozostając po części przy tzw. metodzie schengenńskiej (nie zdecydowano się na włączenie Traktatu ustanawiającego EMS do unijnego *acquis*, pozostając przy rewizji jego postanowień). Należy również mieć na względzie, że efektywne korzystanie z tej metody (przyjmowania aktów prawa pochodnego) dla kontynuowania reformy UE (głównie strefy euro) będzie wymagało w wielu obszarach zmiany procedury - ze specjalnej procedury ustawodawczej (w której Rada UE decyduje jednomyślnie) na zwykłą procedurę ustawodawczą (w której Rada UE decyduje większością kwalifikowaną). Mający w tym kontekście centralne znaczenie ust. 7 art. 48 Traktatu o Unii Europejskiej<sup>15</sup> wymaga dla decyzji Rady Europejskiej w tej sprawie jednomyślności i dodatkowo uzależnia możliwość podjęcia takiej decyzji od przyzwolenia parlamentów narodowych (sprzeciw nawet jednego z nich

---

<sup>14</sup> Zob. M. Menghi, *What Political and Institutional Evolutions for the EU and the EMU?*, Notre Europe. Jacques Delors Institute. Synthesis 2014/10, s. 10.

<sup>15</sup> Dz.Urz. UE C 202 z 2016 r., s. 13 - dalej TUE.

blokuje możliwość sięgnięcie do takiej „kładki”).

Koncepcja „kreatywnej elastyczności” jest więc interesująca i odzwierciedla realne możliwości (które są wykorzystywane) przeprowadzania reform w obowiązujących ramach prawno-instytucjonalnych UE. Powinna być ona cenna dla wszystkich państw członkowskich, ponieważ gwarantuje, że przeprowadzane reformy - nawet jeżeli dotyczą tylko określonej dziedziny (np. strefy euro) - będą przeprowadzane wspólnie, w ramach prawno-instytucjonalnych UE.

Podczas Konferencji w sprawie przyszłości Europy metoda ta powinna zostać poddana dogłębnej analizie (w tym jej pozytywne znaczenie praktyczne) w celu określenia - z jednej strony - barier jej zastosowania, z drugiej zaś strony - uzyskania zgody wszystkich państw członkowskich na jej stosowanie (w tym odwołanie się do procedur kładek). Realnym alternatem bowiem dla „kreatywnej elastyczności” jest tzw. metoda schengenśka, tj. zawieranie przez grupy państw członkowskich umów międzynarodowych poza ramami prawno-instytucjonalnymi UE (z groźbą fragmentacji procesu integracji, a co najmniej pominięcia części państw członkowskich w procesie decyzyjnym).

2.2. Bez wątplenia stosowanie metody „kreatywnej elastyczności” natknie się w pewnym momencie na konieczność sięgnięcia do traktatu rewizyjnego (zwykłej procedury zmiany - ust. 2-5 art. 48 TUE), aby kontynuować reformę ustrojową UE. Jest to procedura trudna, wymaga bowiem zgody wszystkich państw członkowskich (popartej procedurami ratyfikacyjnymi w tych państwach). Pamiętamy, że mimo tych trudności w sprawach ściśle sprecyzowanych i niebudzących wątpliwości zawarto „małe” traktaty rewizyjne po wejściu w życie Traktatu z Lizbony (protokół hiszpański i protokół irlandzki). Realne jest osiągnięcie zgody w sprawie innych tego typu „małych” traktatów rewizyjnych, np. w sprawie „wyczyszczenia” unijnego prawa pierwotnego z „pozostałości” po Zjednoczonym Królestwie czy nawet pewnych reform strefy euro, o ile będą one trzymały się ściśle sprecyzowanego obszaru. Być może wchodziłoby w grę uzgodnienie „dużego” traktatu rewizyjnego, o ile-

zgodnie ze strategią „wspólnej ścieżki” - wszystkie państwa członkowskie UE stałyby się zarazem członkami strefy euro. Stąd problem ten powinien stać się przedmiotem debaty podczas Konferencji w sprawie przyszłości Europy.

Być może Konferencja powinna też powrócić do propozycji rewizji „zwykłej procedury zmiany” traktatów (propozycja taka była już dyskutowana podczas przygotowywania traktatu konstytucyjnego<sup>16</sup>), stosownie do której dla wejścia w życie traktatu rewizyjnego nie byłoby konieczne ratyfikowanie go przez wszystkie państwa członkowskie, lecz jedynie przez ich określoną liczbę. Przypomnijmy, że pewien wariant takiej procedury pojawił się już w TUF i TEMS - stosownie do art. 14 ust. 2 TUF wchodził on w życie pod warunkiem, że jego ratyfikacji dokonało co najmniej 12 państw strefy euro (tj.  $\frac{2}{3}$ ), czyli nawet spośród państw strefy euro nie musiały TUF ratyfikować wszystkie państwa. Podobnie było w przypadku TEMS, który aby wejść w życie, wymagał (art. 48 ust. 1 TEMS) ratyfikacji przez państwa członkowskie strefy euro dysponujące łącznie co najmniej 90% kapitału zakładowego (a więc również nie wszystkie państwa strefy euro musiały TEMS ratyfikować).

Wprowadzenie takiej propozycji wymagałoby zmiany postanowień art. 48 TUE, czyli traktatu rewizyjnego. Niemniej powinna ona stać się przedmiotem debaty podczas Konferencji, zwłaszcza jeżeli Unia poważnie myśli o strategii dalszego jej rozszerzenia.

2.3. W tle powyższych problemów proceduralnych pozostaje tzw. metoda schengenśka, która dowiodła w ostatnich latach swojej efektywności (TEMS, TUF), z którą zarazem wiąże się niebezpieczeństwo fragmentacji Unii<sup>17</sup>. Przyjęcia dalszych środków międzyrządowych (zawarcia kolejnych umów międzynarodowych poza ramami instytucjonalno-prawnymi UE) przez grupę państw strefy euro nie można wykluczyć. Jest to

---

<sup>16</sup> Traktat ustanawiający Konstytucję dla Europy (Dz.Urz. UE C 310 z 2004 r., s. 1).

<sup>17</sup> Zob. J. Barcz [w:] J. Barcz, M. Górka, A. Wyrozumski, *Instytucje i prawo Unii Europejskiej*, Warszawa 2017, s. 38-39.

bowiem metoda szybka i efektywna. Stanie się ponownie realna, jeśli państwa strefy euro natknęłyby się na obstrukcję w toku reformy UGiW (np. przy podejmowaniu wymagających jednomyślności decyzji w sprawie uruchomienia „kładek”).

W debacie podczas Konferencji w sprawie przyszłości Europy sprawa ta powinna zostać poruszona. Chodziłoby zwłaszcza o:

- przypomnienie „ram prawnych” (wymogów zachowania zgodności z prawem UE) dla umów zawieranych poza Unią przez grupę państw członkowskich (w znaczącej części zostały one sprecyzowane w wyroku C-370/12, Pringle<sup>18</sup>);
- potwierdzenie konieczności wprowadzania do takich umów „klauzul otwartości” (dostępności dla wszystkich państw członkowskich) oraz
- klauzul zobowiązujących do wprowadzenia postanowień tych umów do unijnego *acquis* w nakreślonym czasie.

### 3. Reforma strefy euro a ustrój UE

Strategia „ścieżki pragmatycznej”, zapoczątkowana pakietem Komisji Europejskiej z grudnia 2017 r., powinna skłaniać do innego spojrzenia na tempo i „głębokość” reform strefy euro. Co prawda nie wszystkie elementy pakietu z grudnia 2017 r. (ustanowienie Europejskiego Funduszu Walutowego, włączenie do *acquis* unijnego TEMS i TUF, finalizacja prac nad unią bankową, uzgodnienie instrumentów budżetowych na rzecz konwergencji i konkurencyjności dla strefy euro, ustanowienie Europejskiego Ministra Finansów) zostały sfinalizowane, niemniej bilans końca 2019 r. był znaczący<sup>19</sup>. Co prawda nie włączono do unijnego *acquis*

---

<sup>18</sup> Wyrok TS z 27.10.2012 r., C-370/12, Thomas Pringle przeciwko Gouvernement of Ireland i in., EU:C:2012:756.

<sup>19</sup> Oświadczenie szczytu strefy euro, Bruksela, 13.12.2019 r. (OR. en), EURO 505/19, EUROSUMMIT 3 TSGC 6, <https://www.consilium.europa.eu/media/41838/20191213-euro-summit-statement-pl.pdf> (dostęp: 24.03.2020 r.).



TEMS, lecz uzgodniono rewizję tego traktatu, obejmującą ustanowienie wspólnego mechanizmu ochronnego (*the common backstop*), brakującego, niezbędnego elementu drugiego filaru unii bankowej – restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji banków. Znacznie posunęły się do przodu prace nad trzecim filarem unii bankowej - Europejskim Systemem Gwarantowanych Depozytów (*European Deposit Insurance Scheme, EDIS*). Sfinalizowano prace nad instrumentem budżetowym na rzecz konwergencji i konkurencyjności dla strefy euro (*budgetary instrument for convergence and competitiveness, BICC*), co jest niezbędne dla włączenia tego instrumentu do negocjacji nad nadchodzącą perspektywą budżetową. Biegają prace nad unią rynków kapitałowych oraz nakierowane na umacnianie międzynarodowej roli euro.

Co jednak szczególnie interesujące, propozycje pakietu Komisji z grudnia 2017 r. miały być realizowane w ramach metody „kreatywnej elastyczności”. Tak też mają być realizowane wskazane wyżej ustalenia (ograniczenie się jedynie do rewizji TEMS świadczy natomiast o pozostaniu - w tym zakresie - przy tzw. metodzie schengeńskiej). Pozostają - z pakietu Komisji z grudnia 2017 r. - do realizacji trzy sprawy:

- **ustanowienie Europejskiego Funduszu Walutowego** (*European Monetary Fund, EMF*), który miał powstać na bazie EMS włączonego do unijnego *acquis* przy pomocy unijnego rozporządzenia; najważniejszy element zakładanej reformy - wspólny mechanizm obronny, niezbędny element drugiego filaru unii bankowej, uzgodniono w ramach zrewidowanego TEMS; tak więc nie powinno być kłopotu w realizacji pierwotnego zamierzenia (metoda „kreatywnej elastyczności – unijne rozporządzenie);
- **włączenie TUF do prawa UE**: również w tym przypadku propozycja Komisji mieści się w metodzie „kreatywnej elastyczności” - filar budżetowy TUF miał być włączony do *acquis* unijnego na mocy dyrektywy; do propozycji tej można zawsze powrócić, natomiast część instytucjonalna TUF (zwłaszcza status szczytu euro) może

znaleźć rozwiązanie, o ile realizowana będzie „wspólna ścieżka” (szczyt euro zostałby wówczas wchłonięty przez Radę Europejską);

- **ustanowienie Europejskiego Ministra Gospodarki i Finansów:** postulat ten również mieści się w metodzie „kreatywnej elastyczności”; jego istota, nakierowana na podniesienie efektywności zarządzania strefą euro, polega na połączeniu funkcji wiceprzewodniczącego Komisji Europejskiej odpowiedzialnego za UGiW z funkcją przewodniczącego Eurogrupy; dla jej zrealizowania wystarczy odpowiednia zmiana regulaminów Komisji i Eurogrupy.

Kwestie powyższe powinny być przedmiotem obrad w ramach Konferencji w sprawie przyszłości Europy. Konsensusu wymaga szereg innych propozycji, które mieszczą się w metodzie „kreatywnej elastyczności”, zwłaszcza przejście w procesie decyzyjnym na większość kwalifikowaną (procedura kładki). Niektóre propozycje - umocnienie roli Trybunału Sprawiedliwości w UGiW- będą wymagały traktatu rewizyjnego. Bez wątplenia głębszej dyskusji podczas Konferencji wymaga sprawa legitymacji demokratycznej zreformowanej UGiW - przyszłej roli Parlamentu Europejskiego, a zwłaszcza parlamentów narodowych państw członkowskich<sup>20</sup>.

„Głębsze” wyzwania ustrojowe UE, związane z reformą strefy euro, zależą natomiast będą od sukcesu strategii „wspólnej ścieżki”. Jeżeli ta strategia się powiedzie, to takie propozycje ustrojowe jak przekształcenie Eurogrupy w rodzaj składu Rady UE z kompetencjami prawodawczymi czy wyodrębnienie budżetu strefy euro, a w związku z tym odrębnej izby w Parlamencie Europejskim staną się bezprzedmiotowe.

---

<sup>20</sup> Zob. Ch. Calliess, *Towards a new working method for the EU: More efficiently, more citizen-friendly and more flexible*, Berlin 2019.

## 4. Przestrzeganie praworządności - nowe wyzwanie dla ustroju UE

Jest rzeczą zadziwiającą, że w pierwszych dokumentach odnoszących się do powołania Konferencji w sprawie przyszłości Europy problem umocnienia mechanizmów stojących na straży przestrzegania praworządności w państwach członkowskich w zasadzie nie występuje. W rezolucji Parlamentu Europejskiego z 15.01.2020 r. znajdziemy jedynie, wśród wskazanych priorytetów politycznych, które powinny stać się przedmiotem debaty, „wartości europejskie” (pkt 7)<sup>21</sup>. Podobnie w komunikacie Komisji Europejskiej z 22.01.2020 r. znajduje się jedynie odwołanie do „sześciu politycznych priorytetów” Komisji<sup>22</sup>, wśród których pod tytułem „Ochrona naszego europejskiego stylu życia” skrywa się „utrzymanie praworządności”<sup>23</sup>. Natomiast w jednej z pierwszych ekspertyz przygotowanych w związku z Konferencją sprawa niepraworządności w ogóle nie jest wymieniana jako czynnik mający wpływ na dalszy ustrojowy los UE<sup>24</sup>. Tymczasem, jak wskazano wyżej, problem praworządności może stać się główną osią, wokół której następować będzie zróżnicowanie wewnętrzne Unii.

Mechanizmy gwarantujące przestrzeganie praworządności przez państwa członkowskie powinny więc stać się jednym z centralnych zagadnień obrad Konferencji w sprawie przyszłości Europy. Należy zwłaszcza zwrócić uwagę na następujące propozycje.

**4.1. Wykorzystanie istniejących organów, struktur i mechanizmów.** Komisja Europejska wskazała m.in.<sup>25</sup> na semestr europejski, coroczne

---

<sup>21</sup> Zob. pkt 7 rezolucji Parlamentu Europejskiego z 15.01.2020 r. (2019/2990 (RSP)).

<sup>22</sup> Zob. komunikat..., COM(2020) 27 *final*, pkt 2.1.

<sup>23</sup> *Unia, która mierzy wyżej...*

<sup>24</sup> Zob. Ch. Calliess, *Towards...*

<sup>25</sup> Komunikat Komisji Europejskiej do Parlamentu Europejskiego, Rady Europejskiej i Rady, *Dalsze umacnianie praworządności w Unii Europejskiej. Aktualna sytuacja i możliwe kolejne działania*, COM(2019) 163 *final*.

tablice wyników wymiaru sprawiedliwości, mechanizm współpracy i weryfikacji zawarty w traktacie akcesyjnym z Bułgarią i Rumunią, zmianę strategii rozszerzenia i prowadzenia negocjacji akcesyjnych w taki sposób, aby na pierwszy plan wysunęła się weryfikacja praworządności w państwie kandydującym<sup>26</sup>, działalność Służby KE do spraw Wspierania Reform Strukturalnych, OLAF i (rozpocznie działalność pod koniec 2020 r.) Prokuraturę Europejską. Rzecz jednak w tym, że w przypadku Węgier i Polski wszystkie te środki okazały się bezradne. Dyskusji wymaga więc przede wszystkim to, w jaki sposób radykalnie podnieść ich efektywność zwłaszcza wówczas, gdy praworządność w państwie członkowskim UE jest zagrożona.

#### 4.2. Nowe mechanizmy proponowane przez Komisję Europejską<sup>27</sup>:

- Propozycje dotyczące „upowszechniania kultury praworządności” - m.in. organizowanie corocznego dialogu ze społeczeństwem obywatelskim, wsparcie finansowe zainteresowanych podmiotów, w tym społeczeństwa obywatelskiego, w celu upowszechniania praworządności, zacieśnienie współpracy z Radą Europy i innymi organizacjami międzynarodowymi oraz z sieciami sądowymi i parlamentami narodowymi powinny być uzupełnione metodami wspierania edukacji młodego pokolenia zwłaszcza w państwach niepraworządnych (doświadczenie wskazuje, że edukacja w szkolnictwie publicznym w sprawach integracji europejskiej jest w takich państwach zredukowana niemal do zera), wspartymi odpowiednimi środkami finansowymi;

---

<sup>26</sup> Zob. nowa strategia negocjacji akcesyjnych z państwami Bałkanów Zachodnich - *Revised enlargement methodology: Questions and Answers*, Brussels, 5.02.2020, [https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/qanda\\_20\\_182](https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/qanda_20_182)(dostęp: 23.03.2020 r.).

<sup>27</sup> Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady Europejskiej, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów, *Umocnienie praworządności w Unii. Plan działania*, COM(2019) 343 final.

- Program ustanowienia „cyklicznego, corocznego przeglądu praworządności” nie może ograniczać się do „wczesnego wykrywania problemów w zakresie praworządności”, lecz powinny mu towarzyszyć efektywne środki pozwalające na zdecydowane reagowanie na tym początkowym etapie (kiedy eliminowanie przejawów niepraworządności może być najbardziej efektywne);
- Niezmiernie istotna jest zapowiedź zdecydowanego wykorzystywania przez Komisję Europejską swoich uprawnień w zakresie egzekwowania prawa; nie wydaje się bowiem, aby procedury przed Trybunałem Sprawiedliwości, zwłaszcza po wyjaśnieniu zakresu jego kompetencji w sprawach związanych z niepraworządnością, wymagały korekty; najważniejsze jest, aby Komisja zdecydowanie i bez zwłoki reagowała na wszelkie przejawy niepraworządności.

#### **4.3. Reformy wymaga procedura art. 7 TUE i poprzedzająca ją procedura „dialogu politycznego”:**

- Cenne postulaty zawarte w rezolucji Parlamentu Europejskiego z 16.01.2020 r.<sup>28</sup> oraz w komunikacie Komisji z 17.07.2019 r.<sup>29</sup> (apele kierowane do pozostałych instytucji unijnych i państw członkowskich), jak wykazuje praktyka, raczej będą miały umiarkowany wpływ na podniesienie efektywności procedury art. 7 TUE; do samej Komisji można natomiast apelować, aby nie przeciągała w przyszłości „dialogu politycznego” i zdecydowanie, bez zwłoki formułowała uzasadnioną opinię w sprawie wszczęcia procedury art. 7 TUE oraz paralelnie kierowała skargi do Trybunału Sprawiedliwości (stosownie do wspomnianej wyżej „strategii zdecydowanego działania”);

<sup>28</sup> Rezolucja Parlamentu Europejskiego z 16.01.2020 r. w sprawie trwających wysłuchań na mocy art. 7 ust. 1 TUE dotyczących Polski i Węgier(2020/2513(RSP)).

<sup>29</sup> Komunikat..., COM(2019) 343 *final*.

- Kierując się doświadczeniami z ostatnich lat, należałoby natomiast powrócić do postulatów podniesienia efektywności procedury art. 7 TUE poprzez umocnienia roli Trybunału Sprawiedliwości w tej procedurze. Obecnie TS czuwa jedynie nad przestrzeganiem „czysto proceduralnych” postanowień art. 7 TUE w toku podejmowania decyzji przez Radę UE względnie Radę Europejską (art. 269 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej<sup>30</sup>). Procedura art. 7 TUE zyskałaby znacznie na efektywności, gdyby to TS podejmował decyzję w sprawie stwierdzenia istnienia wyraźnego ryzyka poważnego naruszenia (ust. 1) oraz poważnego i stałego naruszenia (ust. 3) wartości określonych w art. 2 TUE. Natomiast działalność monitorująca (w pierwszym przypadku) oraz określenie zakresu stosowanych sankcji (w drugim przypadku) mogłyby pozostać w ręku Rady UE (może w drugim przypadku lepiej Rady Europejskiej). Tego typu modyfikacja procedury art. 7 TUE wymagałaby zmiany postanowień TUE, czyli traktatu rewizyjnego.

**4.4. Ważnym obszarem dyskusji powinno być sprecyzowanie konkretnych mechanizmów przepływu unijnych środków budżetowych do państwa niepraworządnego.** W grę wchodzi tu następujące propozycje:

- Ustanowienie mechanizmu warunkowości: ostateczna formuła takiego mechanizmu, jaka zostanie przyjęta podczas negocjacji nad nadchodzącą perspektywą budżetową, będzie ważnym testem wiarygodności UE i jej państw członkowskich w przeciwstawianiu się niepraworządnym poczynaniom<sup>31</sup>;
- Stworzenie mechanizmu pozwalającego na przejęcie rozdziału i kontroli unijnych środków budżetowych przez instytucje unijne z ręki

---

<sup>30</sup> Dz.Urz. UE C 202 z 2016 r., s. 47.

<sup>31</sup> Interesujący przykład dała Norwegia, odmawiając polskiemu Ministerstwu Sprawiedliwości środków z tzw. funduszu norweskiego, z uzasadnieniem, że działania Ministerstwa są sprzeczne z praworządnością; zob. Gazeta Wyborcza z 29.02.2020 r.

opanowanych politycznie instytucji państwa niepraworządnego, zwłaszcza zaś środków przeznaczonych na projekty organizacji społeczeństwa obywatelskiego oraz organów samorządu terytorialnego;

- Istotne byłoby uzależnienie przekazywania środków unijnych od przystąpienia do wzmocnionej współpracy dotyczącej ustanowienia urzędu Prokuratora Europejskiego, kompetentnego w zakresie ścigania w sprawach karnych mających wpływ na budżet UE, w tym korupcji i nadużyć w wykorzystywaniu unijnych funduszy oraz transgranicznych oszustw związanych z VAT (ani Polska, ani Węgry nie przystąpiły do wzmocnionej współpracy w tej dziedzinie);
- Coraz pilniejszy staje się postulat uzależnienia przepływu środków unijnych od przystąpienia do unijnych mechanizmów nadzoru nad krajowymi instytucjami finansowymi (w ramach unii bankowej).

## **5. Postulaty nakierowane na umocnienie legitymacji demokratycznej UE**

Projekty reform w tej dziedzinie mają szczególne znaczenie, powinny bowiem stanowić odpowiedź na zagrażającą spójności, a nawet egzystencji Unii nastroje antyeuropejskie, populistyczne i antydemokratyczne. Ta grupa rozważanych projektów reform Unii koncentruje się na:

- 1) zakresie kompetencji powierzonych Unii przez państwa członkowskie,
- 2) roli parlamentów narodowych,
- 3) formule podejmowania decyzji w Unii i
- 4) roli Parlamentu Europejskiego.

**5.1. Postulaty reform w dziedzinie podziału kompetencji między UE a jej państwami członkowskimi:** nakierowane są na to, aby Unia skoncentrowała się jedynie na regulowaniu spraw niezbędnych dla funkcjonowania integracji europejskiej. Można to osiągnąć poprzez

sprecyzowanie priorytetów politycznych UE (tym zajmować się ma inny obszar dyskusji podczas Konferencji) lub poprzez doprecyzowanie zasad podziału kompetencji między UE a jej państwa członkowskie.

Rozważając projekty reform dotyczące tego drugiego obszaru, z góry odrzucić należy skrajne propozycje, wychodzące z kręgów eurosceptycznych i nacjonalistycznych, które pod hasłem „powrotu do źródeł” postulują sprowadzenie procesu integracji do pierwotnej koncepcji „wspólnego rynku”, ponieważ w istocie zmierzają one do likwidacji procesu integracji europejskiej. Pozostałe propozycje oscylują raczej wokół wprowadzenia mechanizmów racjonalnego korzystania przez UE z powierzonych jej na mocy traktatów kompetencji („czynienia mniej”), przy bardziej zdecydowanym korzystaniu z zasady subsydiarności i pomocniczości. Nie ma przy większych kontrowersji co do tego, że dziedziny objęte obecnie wyłączną kompetencją UE powinny w takim reżimie pozostać.

Chodzi więc w istocie o „racjonalne” korzystanie przez Unię z kompetencji dzielonych. Może to być realizowane z powodzeniem w ramach metody „kreatywnej elastyczności”, przy pomocy istniejących środków oraz wymaga pewnego porozumienia między państwami członkowskimi, instytucjami unijnymi. Debaty podczas Konferencji w sprawie przyszłości Europy mogą odegrać w tej dziedzinie znaczącą rolę.

Propozycje dyskutowane w tym obszarze koncentrują się na pełniejszym wykorzystaniu potencjału zasady subsydiarności i proporcjonalności<sup>32</sup>:

- wstrzymywanie się przez Unię od korzystania z kompetencji powierzonych jej w ramach kompetencji dzielonych;
- opracowanie wspólnego „języka i kultury” zasady subsydiarności w oparciu o „wzorzec subsydiarności” (*subsidiarity grid*), który miałyby

---

<sup>32</sup> Ostatnio (sumująco) Ch. Calliess, *Towards...*, s. 10 i n.



opracować Komisja Europejska wspólnie z Parlamentem Europejskim i Komitetem Regionów, w nawiązaniu do art.5 ust. 3 i 4 TUE oraz Protokołu (nr 2);

- Komisja Europejska, przygotowując projekt aktu prawnego, powinna (uwzględniając zasadę subsydiarności) przeprowadzać jak najszersze konsultacje z organizacjami społeczeństwa obywatelskiego, z władzami lokalnymi i regionalnymi oraz z parlamentami regionalnymi; powinna opracować w związku z tym „specjalną procedurę”;
- w nawiązaniu do art. 5 Protokołu (nr 2), który zobowiązuje do wprowadzenia do projektu aktu ustawodawczego „szczegółowych stwierdzeń umożliwiających ocenę zgodności z zasadami pomocniczości i proporcjonalności”, należałoby opracować specjalny „formularz subsydiarności” (*subsidiarity sheet*), który - po uwzględnieniu powyższych konsultacji - powinien być dołączony do każdego projektu przedkładanego przez Komisję;
- ustanowienie „strażnika subsydiarności” - „Komisji subsydiarności” (*Subsidiarity Board*), która monitorowałaby implementację zasady subsydiarności w toku unijnego procesu decyzyjnego (w nawiązaniu do komisyjnego *Regulatory Scrutiny Board*, ale przy włączeniu Parlamentu Europejskiego, Rady oraz parlamentów narodowych);
- jeśli chodzi o głębsze uwzględnianie zasady proporcjonalności (ust. 4 art. 5 TUE), propozycje zmierzają - z jednej strony - do bardziej elastycznego określania priorytetów działalności legislacyjnej Unii, z drugiej zaś do sprecyzowania „narzędzi legislacyjnych” (*legislative toolbox*), które umożliwiłyby mocniejsze uwzględnianie zasady proporcjonalności (w ramach istniejących procedur legislacyjnych).

**5.2. Umocnienie roli parlamentów narodowych w sprawach unijnych:** pozostaje w centrum dyskusji i wiąże się z wyżej wskazanymi projektami, obejmując trzy zasadnicze obszary:

- rolę parlamentów narodowych w zapewnieniu legitymacji demokratycznej reformowanej strefy euro; nawiązują do tego kolejne programy reformy strefy euro, bez precyzowania szczegółów; ważnym wskazaniem jest zastrzeżenie zawarte w art. 13 TUE, wskazujące na konieczność uwzględniania roli parlamentów narodowych państw stron tego traktatu; niemniej istotna jest praktyka związana z wykonywaniem TEMS, w ramach której parlamenty niektórych państw (przede wszystkim Bundestag w Niemczech) zapewniły sobie, odwołując się do autonomii budżetowej parlamentu, bardzo mocny wpływ na stanowisko reprezentowane przez państwo w EMS; często wskazuje się, że umocnienie wpływu parlamentu narodowego w stosunku do działań własnego rządu, reprezentującego państwo na forum UE jest najbardziej właściwą metodą umocnienia roli parlamentu narodowego w sprawach unijnych;
- reformę procedury monitorowania przez parlamenty narodowe przestrzegania przez Komisję Europejską zasady subsydiarności przy przedkładaniu inicjatyw legislacyjnych<sup>33</sup>; propozycje w tej dziedzinie nakierowane są na usprawnienie samej procedury (terminowość reakcji Komisji Europejskiej, przedłużenie terminu rozpatrywania sprawy przez parlamenty narodowe), na wniesienie poprawek merytorycznych (rozszerzenie zakresu aktów prawa pochodnego objętych mechanizmem – obecnie dotyczy on jedynie aktów ustawodawczych), w końcu dotyczą istotnego rozszerzenia procedury: chodzi o wprowadzenie tzw. czerwonej kartki, tj. możliwości zablokowania przez parlamenty narodowe przyjęcia aktu unijnego prawa pochodnego, wprowadzenie tzw. późnej kartki (*latecard*), tj. możliwości oceniania projektu aktu prawa pochodnego na dalszych etapach procedury legislacyjnej, oraz tzw. kartki zielonej, tj. możliwości inicjowania przez parlamenty narodowe przyjęcia lub zmiany aktu unijnego prawa pochodnego względnie zmiany w już

---

<sup>33</sup> Zob. D. Adamiec, *Prawne aspekty kontroli zasady pomocniczości przez parlamenty państw członkowskich Unii Europejskiej*, Warszawa 2018 (rozdział 8).

istniejącym akcie unijnego prawa pochodnego; usprawnienia takie można byłoby wprowadzić bez rewizji Traktatu (Protokołu), na co wskazuje tzw. Nowe Porozumienie z 2016 r. ze Zjednoczonym Królestwem (stało się ono bezprzedmiotowe, ale sama formuła jest interesująca);

- powraca propozycja ustanowienia forum unijnego dla parlamentów narodowych, nieingerującego w działalność prawodawczą Parlamentu Europejskiego, ale mającego pewne prawa kontrolne w stosunku do działań Rady Europejskiej i unijnych polityk o charakterze międzyrządowym; zwłaszcza chodzi o Wspólną Politykę Zagraniczną i Bezpieczeństwa (warto przypomnieć, że sprawy tej dotyczyła jedna z najbardziej interesujących propozycji polskich podczas prac Konwentu, który przygotowywał traktat konstytucyjny).

**5.3. Formuła podejmowania decyzji w Unii Europejskiej:** kwestia ta również pozostaje w centrum dyskusji dotyczącej legitymacji demokratycznej Unii. Nie wydaje się jednak, aby racjonalna debata mogła dotyczyć samej formuły tzw. podwójnej większości jako podstawy podejmowania decyzji w Radzie UE większością kwalifikowaną. Zakładać raczej należy, że ma ona trwały ustrojowo charakter, po bardzo trudnych negocjacjach udało się bowiem państwom członkowskim uzgodnić formułę, która nie wymaga renegocjacji w toku dalszego rozszerzenia Unii. Ewentualne kompensaty następstw „przesunięć” demograficznych<sup>34</sup> mogą być rozważane w ramach alokacji miejsc w Parlamencie Europejskim (o czym dalej).

Natomiast podczas Konferencji w sprawie przyszłości Europy dyskusji wymagać będzie raczej objaśnienie znaczenia podejmowania decyzji większością kwalifikowaną dla podniesienia efektywności i spójności UE, tym bardziej że właśnie ten kierunek (przechodzenie do podejmowania decyzji w tej formule) jest osnową „nowego zarządzania” (reformy strefy

---

<sup>34</sup> Zob. C. McCarthy, *EU Decision-making after Brexit: QMV and the balance of power*, Dublin 2019.

euro)<sup>35</sup>. Chodzi więc zwłaszcza o objaśnienie, że postulaty - wysuwane przez formacje eurosceptyczne - powrotu do jednomyślności są kontra-produktywne i w istocie swojej mogą prowadzić do odnowienia „koncertu mocarstw”, kosztem państw mniejszych i słabszych. Uzyskanie zrozumienia społecznego dla tego dylematy jest jedną z podstawowych kwestii umocnienia legitymacji demokratycznej UE. Rola debat w ramach Konferencji może być niezmiernie istotna.

Jest to tym bardziej ważne, że w istocie zasadniczym wyzwaniem jest zwiększanie liczby obszarów regulowanych traktatami, w których decyzje podejmowane są przez Radę UE większością kwalifikowaną. Akceptacja społeczna dla takiego kierunku rozwoju Unii jest przesłanką porozumienia politycznego między państwami członkowskimi w sprawie „uruchomienia” procedury kładki na podstawie ust. 7 art. 48 TUE oraz procedur kładek *ad hoc*.

**5.4. Umocnienie roli Parlamentu Europejskiego: „przed nawias” wyjąć należy dwie ważne kwestie:**

- uwzględniać należy, że rola Parlamentu Europejskiego wzrosła radykalnie wraz z wprowadzeniem na mocy Traktatu z Lizbony zwykłej procedury ustawodawczej (w której Parlament jest wraz z Radą UE równoprawnym legislatorem) jako zasadniczej procedury uchwalania aktów unijnego prawa pochodnego; systematyczne zwiększanie liczby obszarów, w których akty unijnego prawa pochodnego uchwalane są w takiej procedurze, pociąga za sobą stosowne umacnianie roli Parlamentu Europejskiego;
- budząca kontrowersje i istotna sprawa ustrojowa - alokacja miejsc w Parlamencie Europejskim - została w następstwie brexitu „zamrożona” (zwolnione przez Zjednoczone Królestwo miejsca wykorzystano m.in. dla skompensowania różnych „zaszłości”);

---

<sup>35</sup> Zob. F. Fabrini, *Economic Governance in Europe. Comparative Paradoxes and Constitutional Challenges*, Oxford 2016.

oznacza to, że do czasu kolejnego rozszerzenia UE (kilkanaście lat?) państwa członkowskie raczej do tej sprawy nie będą powracać, chyba że „przesunięcia” demograficzne będą tak radykalne, iż niezbędna stanie się ingerencja (ponieważ testy tzw. podwójnej większości byłyby bardzo trudno wzruszalne, pozostają modyfikacje alokacji miejsc w Parlamencie Europejskim).

Natomiast z kwestii aktualnych i „nośnych” bez wątpienia dwie staną się przedmiotem dyskusji w ramach Konferencji w sprawie przyszłości Europy<sup>36</sup>:

- propozycja „listy ponadnarodowej” (*transnational list*) do wyborów do Parlamentu Europejskiego;
- formuła *Spitzenkandidat*, która łączona jest nie tyle z procesem nominacji przewodniczącego Komisji Europejskiej, ile z propozycją połączenia personalnego przewodniczących Komisji Europejskiej i Rady Europejskiej (*the idea of a double-hatted President of the UE*), który miałby być wyłaniany właśnie w formule *Spitzenkandidat* w wyborach „z listy ponadnarodowej”.

Dyskusja w obu tych sprawach będzie z pewnością trudna. Sprawa „listy ponadnarodowej” była dogłębnie dyskutowana podczas przygotowań do wyborów do Parlamentu Europejskiego w maju 2019 r. Ostatecznie państwa członkowskie i sam Parlament nie zdecydowały się na podjęcie tej propozycji<sup>37</sup> (nic nie wskazuje raczej na to, aby okoliczności takiego stanowiska zmieniły się w nadchodzących latach). Jeśli chodzi natomiast o formułę *Spitzenkandidat*, to została ona dosyć skutecznie skompromitowana w toku procedury nominacyjnej urzędującej obecnie przewodniczącej Komisji Europejskiej (mimo że w przypadku przewo-

---

<sup>36</sup> Ostatnio (sumująco) Ch. Calliess, *Towards...*, s. 4-5.

<sup>37</sup> Zob. Komisja Spraw Konstytucyjnych Parlamentu Europejskiego, *Sprawozdanie w sprawie składu Parlamentu Europejskiego z 26 stycznia 2018 r.* (2017/2054(INL) - 2017/0900(NLE)) (A8-0007/2018), sprawozdawcy: D.M. Hübner i P.S. Pereira.

dniczącego Komisji Europejskiej jest już obecnie sprecyzowana w postanowieniach traktatu - ust. 7 art. 17 TUE).

Niezależnie od tego diskutowanych jest kilka dalszych propozycji reform Parlamentu Europejskiego<sup>38</sup>:

- w analizach procesu decyzyjnego odnotowano, że zwykła większość wymagana przy podejmowaniu decyzji przez Parlament Europejski jest często niemożliwa do osiągnięcia i utrudnia wypracowanie koalicji nawet między ugrupowaniami bliskimi sobie politycznie; proponuje się więc, aby - tam, gdzie to możliwe - obniżyć próg podejmowania decyzji (wpierw w ramach dopuszczanych regulaminem, a następnie w regulacjach traktatowych);
- proponuje się następnie, aby Parlament skoncentrował się na swoich kompetencjach legislacyjnych oraz aby ograniczył aktywność w przyjmowaniu rezolucji niemających znaczenia dla procesu legislacyjnego, zwłaszcza odnoszących się do różnych kwestii wrażliwych politycznie, objętych wyłącznie kompetencją państw członkowskich, co do których Parlament Europejski ani nie ma żadnej kompetencji, ani stosownego autorytetu;
- powraca też oczywista propozycja ustanowienia tylko jednej siedziby Parlamentu Europejskiego i rezygnacji z kosztownych eskapad do Strasbourga;
- należy również odnotować sprawę roli Parlamentu Europejskiego w przyszłej „rzeczywistej” UGiW.

---

<sup>38</sup> Zob. np. Y. Bertoini, A. Vitorino, *Reforming Europe's governance for a more legitimate and effective federation of nation states*, Notre Europe. Jacques Delors Institute. Studies&Reports 2014/9.

Jak się wydaje, testem wiarygodności wydolności reformatorskiej UE i jej państw członkowskich, jeśli chodzi o Parlament Europejski, byłoby przede wszystkim ustanowienie jednej jego siedziby.

## 6. Inne propozycje reform instytucjonalnych

Zauważyć przede wszystkim należy, że na dalszy plan podczas debat Konferencji w sprawie przyszłości Europy powinien zejść zasadniczy dotychczas problem w negocjacjach nad ustrojem UE, działający na zasadzie „naczyń połączonych”, który rozgrywa się w trójkącie: formuła większości kwalifikowanej - skład kolegium Komisji Europejskiej - alokacja miejsc w Parlamencie Europejskim. Formuła większości kwalifikowanej znalazła bowiem swoje „trwałe” rozwiązanie, natomiast sprawy alokacji miejsc w Parlamencie Europejskim i liczby członków kolegium Komisji Europejskiej zostały „zamrożone” do czasu najbliższego rozszerzenia Unii. Nie oznacza to, że nie mogą one pojawić się podczas Konferencji: TUE nakazuje przecież zmniejszenie liczby członków kolegium Komisji w stosunku do liczby państw członkowskich (art. 17 ust. 5 TUE), a utrzymanie również na obecną kadencję zasady „jedno państwo - jeden komisarz” opiera się na rozwiązaniu wyjątkowym<sup>39</sup>; również sprawa zmiany alokacji miejsc w Parlamencie Europejskim może pojawić się wcześniej w następstwie „przesunięć” potencjału demograficznego państw.

Jeśli chodzi o szczegółowe propozycje reform poszczególnych instytucji, to najistotniejsze z nich odnoszą się do następujących spraw:

**6.1. Rada Europejska:** w toku finalizacji prac nad Traktatem z Lizbony dostrzegano przede wszystkim problem relacji między Radą Europejską a Radą UE. Proponowano rozwiązanie tego problemu poprzez rodzaj unii personalnej w sprawowaniu funkcji przewodniczącego Rady Europejskiej i sekretarza generalnego Rady, co w istocie nakierowane było na obniżenie rangi przewodniczącego Rady Europejskiej. Tymczasem nowe okoliczności

---

<sup>39</sup> Zob. decyzja Rady Europejskiej (UE) 2019/1989 z 28.11.2019 r. w sprawie mianowania Komisji Europejskiej (Dz.Urz. UE L 308, s. 100).

(kryzys finansów) oraz głęboka zmiana formuły pracy Rady Europejskiej (przejęcie przez szefów państw lub rządów państw członkowskich bezpośredniego zarządu w stosunku do zasadniczych spraw UE) sprawiły, że przewodniczący Rady Europejskiej zaczął odgrywać wiodącą rolę mediacyjną w unijnym procesie decyzyjnym.

Z powyższych okoliczności wynikają dwa zasadnicze wyzwania ustrojowe odnoszące się do dalszej reformy Rady Europejskiej:

- Pierwsze wyzwanie związane jest z procesem ustanawiania „rzeczywistej” UGiW, którego finalnym aktem miałyby być „unia polityczna” wieńcząca konsolidację strefy euro. Przeprowadzane w ramach tego procesu zmiany ustrojowe UGiW obejmują autonomizację instytucjonalną strefy euro, w tym nadanie wiodącej roli szczytowi euro. Zmiany te - jak wspomniano - będą musiały znaleźć wyraz w (zrewidowanych) traktatach stanowiących podstawę UE. Oznacza to, że w ramach takiej rewizji traktatów szczyt euro musiałby zostać usytuowany albo jako specjalny skład Rady Europejskiej (byłoby to rozwiązanie korzystne z punktu widzenia zagwarantowania spójności ustrojowej UE), albo jako odrębna instytucja „rzeczywistej” UGiW. Powyższy problem stałby się bezprzedmiotowy, gdyby strefa euro objęła wszystkie państwa członkowskie, stosownie do strategii „wspólnej ścieżki”.
- Drugie wyzwanie jest równie poważne. Abstrahując od regulacji traktatowych, po wejściu w życie Traktatu z Lizbony i pod wpływem wspomnianych wyżej okoliczności Rada Europejska wyrosła na główny organ zarządzający (zarządzanie *top down*) w Unii Europejskiej: szefowie państw lub rządów przejęli personalną odpowiedzialność za uzgadnianie i realizację zasadniczych decyzji, a przewodniczący Rady Europejskiej „wykreował się” na głównego mediatora. Taka nowa rola Rady Europejskiej - jako „politycznego centrum nowej międzyrządowości” - wpłynęła bezpośrednio na równowagę międzyinstytucjonalną (pozostałe instytucje - zwłaszcza Rada UE, Komisja Europejska i Parlament Europejski - zostały



zepchnięte na plan dalszy), na relacje między Unią a jej państwami członkowskimi oraz na relacje między państwami członkowskimi w ramach procesu integracji europejskiej. Stan taki, określany jako „nowa międzyrządowość”<sup>40</sup>, pociągnął za sobą szereg innych, ważnych konsekwencji, w tym zwłaszcza wyraźną dominację w procesie decyzyjnym państw najsilniejszych, przede wszystkim Niemiec (co stało się szczególnie widoczne w procesie uzgadniania środków na rzecz sanacji i konsolidacji strefy euro). Obecnie możliwość nowego wyważenia równowagi instytucjonalnej i osłabienia (redukcji) „nowej międzyrządowości” dostrzegana jest w „skutecznym zarządzaniu”<sup>41</sup>, budowanym w ramach ustanawiania „rzeczywistej” UGiW. Niemniej pozostaje otwarta istotna kwestia: na ile owo „skuteczne zarządzanie” da się rozszerzyć na całą Unię Europejską? I w tym przypadku rozwiązanie problemu wiązać się będzie z realizacją strategii „wspólnej ścieżki”, tj. przystąpieniem do strefy euro wszystkich państw członkowskich UE.

6.2. **Rada UE:** postulaty dalszych reform Rady UE koncentrują się wokół kwestii już dobrze znanych. O ile sama formuła większości kwalifikowanej ustalona na mocy Traktatu z Lizbony nie jest obecnie podważana, o tyle do postulatu o zasadniczej wadze urósł problem zwiększenia liczby obszarów, w których Rada UE miałaby zgodnie z tą formułą podejmować decyzje. Pozostałe postulaty koncentrują się na zapewnieniu obradom Rady bardziej „przejrzystego” charakteru (pełne wykorzystanie upublicznienia obrad Rady, w tym procesu decyzyjnego, oraz naświetlanie różnic w stanowiskach poszczególnych państw członkowskich).

Wyzwaniem ustrojowym dla Rady UE jest ustanawianie „rzeczywistej” UGiW, w tym postulaty albo ustanowienia odrębnego składu Rady (tylko

---

<sup>40</sup> U. Puetter, *New Intergovernmentalism: The European Council and its President*[w:] *What Form of Government for the European Union and the Eurozone?*, red. F. Fabbrini, E.H. Ballin, H. Somsen, Oxford-Portland 2015, s. 268.

<sup>41</sup> Zob. F. Fabbrini, *From Executive Federalism to Executive Government: Current Problems and Future Prospects in the Governance of EMU* [w:] *What Form of Government for the European Union and the Eurozone?*, red. F. Fabbrini, E.H. Ballin, H. Somsen, Oxford-Portland 2015, s. 305.

przedstawiciele państw strefy euro), który miałby kompetencję legislacyjną w sprawach objętych UGiW, albo przekształcenia Eurogrupy w tego rodzaju instytucję. Te poważne wyzwania ustrojowe stałyby się bezprzedmiotowe w następstwie realizacji strategii „wspólnej ścieżki”.

Na dwa jeszcze obszary wyzwań ustrojowym (postulatów), powiązanych z Radę UE, należy zwrócić uwagę:

- **Prezydencja hybrydowa:** Traktat z Lizbony zapoczątkował radykalną reformę rotacyjnej prezydencji, ustanawiając stałe przewodnictwo w Radzie Europejskiej (sprawowane przez jej przewodniczącego) oraz stałe przewodnictwo w jednym ze składów Rady EU - Radzie do Spraw Zagranicznych, sprawowane przez wysokiego przedstawiciela do spraw zagranicznych i polityki bezpieczeństwa. Należy również odnotować, że w toku reformy strefy euro rola rotacyjnej prezydencji została zmarginalizowana. Nie chodzi jedynie o to, że również Eurogrupa ma stałe przewodnictwo oraz - jak o tym była mowa - stałego przewodniczącego ma również szczyteuro, lecz także o to, że rolę mediacyjną w procesie przyjmowania zasadniczych środków na rzecz sanacji i konsolidacji strefy euro przejął przewodniczący Rady Europejskiej (w swojej funkcji jako przewodniczący szczytu euro).

Rotacyjna prezydencja jest konfrontowana z dwoma zasadniczymi wyzwaniami:

- w toku ustanawiania „rzeczywistej” UGiW wyraźnie braknie miejsca dla rotacyjnej prezydencji; przewodnictwo w organach strefy euro powierzane jest konsekwentnie stałym przewodniczącym, a koncepcja „skutecznego zarządzania” dla rotacyjnej prezydencji żadnej roli nie przewiduje;

- w pozostałym zakresie - Unii Europejskiej jako całości - doświadczenia z hybrydową prezydencją nie są najlepiej oceniane z punktu widzenia zasady efektywności; 18-miesięczne „trojki” nie odgrywają większej roli w związku z tempem wydarzeń i

nawarstwiających się wyzwań, a odbywana przez poszczególne państwa średnio co 14 lat prezydencja nie zapewnia odpowiedniej „pamięci” instytucjonalnej i logistycznej; stąd też narastają postulaty przejścia - wzorem Rady Europejskiej i Rady do spraw Zagranicznych - do jakiegoś rodzaju przewodnictwa stałego; postuluje się na przykład, aby poszczególne formacje Rady UE były zarządzane przez grupy państw określone przy uwzględnieniu „balansu politycznego”, tj. specjalizacji, przynależności do państw małych, średnich i dużych oraz rozmieszczenia geograficznego (państwa północne, południowe, wschodnie i zachodnie).

- Europejska Służba Działań Zewnętrznych: z ESDZ wiązano nadzieje na podniesienie koherencji działań UE w stosunkach zewnętrznych<sup>42</sup>; do tego też odnoszą się zasadnicze propozycje reform:
  - w pierwszym rządzie proponuje się umocnienie w stosunku do Komisji Europejskiej pozycji wysokiego przedstawiciela do spraw zagranicznych i polityki bezpieczeństwa; chodzi o wprowadzenie jego wyraźnych uprawnień nadzorczych w obszarze polityki na rzecz rozwoju, pomocy humanitarnej i polityki rozszerzenia oraz jasnych zasad koordynacji w stosunku do komisarza odpowiedzialnego za handel;
  - od strony formalnej miałyby to wyrażać się w tym, że komisarze odpowiedzialni za politykę na rzecz rozwoju, pomoc humanitarną i politykę rozszerzenia byłiby zarazem zastępcami wysokiego przedstawiciela, natomiast relacje między wysokim przedstawicielem a komisarzem do spraw handlu koordynowałby bezpośrednio przewodniczący Komisji;
  - jeśli chodzi natomiast o usprawnienia formalne ESDZ, to – w ramach przeglądu decyzji dotyczącej ESDZ – proponuje się przyznanie

---

<sup>42</sup> Szczegółowo na temat poszczególnych obszarów zewnętrznych stosunków UE zob. *The European Union's External Actions in Times of Crisis*, red. P. Eeckhout, M. Lopez-Escudero, Oxford-London-New York-New Delhi-Sydney 2019.

ESDZ większej samodzielności finansowej oraz własnej procedury naboru pracowników.

**6.3. Komisja Europejska:** najważniejsze projekty reform Komisji zostały już omówione wyżej. Gdyby podczas Konferencji pojawiła się sprawa redukcji liczby komisarzy w stosunku do liczby państw członkowskich, to można zakładać, że powróci postulat wprowadzenia wewnętrznej hierarchii w ramach kolegium Komisji - komisarze „starsi” (*seniors*), w randze wiceprzewodniczących Komisji, koordynujący pracę komisarzy „młodszych” (*juniors*). Korespondują z tymi propozycjami dalsze projekty reform nakierowane na podniesienie efektywności pracy Komisji Europejskiej, stosownie do których wiceprzewodniczący Komisji mieliby zająć wiodącą rolę w zarządzaniu poszczególnymi „działami” (*clusters*) spraw (należy zakładać, że koordynowałiby w tym zakresie prace pozostałych członków kolegium Komisji).

Poza tym w grę wchodzi następujące propozycje, rozważane w dyskusjach<sup>43</sup>:

- umocnienie samodzielności Komisji Europejskiej wobec Parlamentu Europejskiego; powinno to zostać uzgodnione w ramach porozumienia trójstronnego między Radą UE, Komisją i Parlamentem Europejskim; warunkiem byłoby nominowanie przewodniczącego Komisji przez Radę Europejską (najwyższych przedstawicieli państw członkowskich UE), spośród osobistości mających poparcie Parlamentu Europejskiego;
- zwiększenie wpływu państw członkowskich w sytuacji, gdy skład danej Komisji Europejskiej nie spełnia oczekiwań (prawo dymisji w stosunku do Komisji nie tylko ze strony Parlamentu Europejskiego, lecz również Rady Europejskiej), oraz

---

<sup>43</sup> Zob. np. *How to build a modern European Union*, red. Ch. Grant, London 2013; M. Menghi, *What...*

- podniesienie efektywności, a zarazem obliczalności uprawnienia Komisji do inicjatywy legislacyjnej: wprowadzenie klauzuli (*sunset clause*), stosownie do której inicjatywa legislacyjna Komisji stawałaby się bezprzedmiotowa, o ile akt prawny nie zostałby przyjęty w określonym czasie (np. 3 lat), oraz możliwości zmuszenia Komisji - przez państwa członkowskie stanowiące większość kwalifikowaną - do wycofania inicjatywy legislacyjnej; rozważane jest nadanie analogicznych uprawnień parlamentom narodowym.

Szereg innych, szczegółowych propozycji dotyczy umocnienia przejrzystości i efektywności działalności legislacyjnej Komisji Europejskiej.

Zasadnicze wyzwania ustrojowe dla Komisji Europejskiej powstają w związku z ustanawianiem „rzeczywistej” UGiW. Dotyczą one takich fundamentalnych spraw jak zakres włączenia Komisji w zarządzanie strefą euro (w kontekście dalszego umacniania Eurogrupy), zarządzanie budżetem strefy euro lub jego mutacje oraz zakres prawa inicjatywy legislacyjnej Komisji w przypadku wyodrębnienia „kompetencji legislacyjnej” strefy euro (odpowiednie dostosowanie zakresu kompetencji Rady w składzie ministrów państw członkowskich tej strefy oraz wyodrębnienie „własnego” parlamentu strefy euro). Niektóre z tych propozycji idą bardzo daleko i - na obecnym etapie reformy ustrojowej strefy euro - są mało realistyczne. W przypadku realizacji strategii „wspólnej ścieżki” staną się one bezprzedmiotowe.

#### **6.4. Pozostałe projekty reform instytucjonalnych:**

- Komitet Ekonomiczno-Społeczny i Komitet Regionów (organy bardzo liczne) – pojawia się przede wszystkim postulat redukcji liczby ich członków;
- Szereg propozycji dotyczy poprawienia nadzoru nad działalnością instytucji unijnych, zwłaszcza w zarządzaniu środkami finansowymi; propozycje te idą w dwóch kierunkach:

- dotyczą podniesienia efektywności działania Trybunału Obrachunkowego (lepszego wykorzystania sprawozdań TO przez Parlament Europejski, a w przypadku rewizji traktatów proponowane jest przekształcenie TO w nowy, efektywny urząd - trzech europejskich audytorów generalnych (*European Auditors-General*), reprezentujących państwa duże, średnie i małe, wyposażony również w prawo kierowania rekomendacji do Parlamentu Europejskiego i Rady Europejskiej w sprawie reform instytucji unijnych;
- niezależnie od finalizacji prac nad urzędem prokuratora europejskiego proponuje się przejrzenie i rekonstrukcję OLAF, nakierowaną na pełne uniezależnienie od Komisji Europejskiej i umocnienie personalne (towarzyszą temu propozycje dotyczące usprawnienia funkcjonowania OLAF);
- w końcu należy nawiązać do procedury wystąpienia z Unii Europejskiej: o ile sama procedura art. 50 TUE, mimo turbulencji politycznych, jakie związane były z wystąpieniem Zjednoczonego Królestwa, nie budzi zastrzeżeń, o tyle odnotować należy, że (zwłaszcza w czasie najgłębszego kryzysu finansów Grecji) pojawiły się propozycje<sup>44</sup> ustanowienia odrębnej procedury wystąpienia państwa ze strefy euro (przy dalszym pozostaniu w UE).

## 7. Podsumowanie

Konferencja w sprawie przyszłości Europy ma stanowić nową formę „polityki oddolnej”, w której „głos obywateli się liczy i stanowi wkład do debaty na temat przyszłości Europy”, zwłaszcza odpowiedzi na nowe wyzwania społeczne i ponadnarodowe<sup>45</sup>. W przeszłości takimi nowymi formami był Konwent, przeprowadzany paralelnie do Konferencji Międzyrządowej 2000, który przygotował Kartę Praw Podstawowych - po

---

<sup>44</sup> T. Petch, *Legal Implications of the Euro Zone Crisis. Debt Restructuring, Sovereign Default and Euro Zone Exit*, Alphen aan den Rijn 2014.

<sup>45</sup> Cytaty z rezolucji Parlamentu Europejskiego z 15.01.2020 r. (2019/2990 (RSP)).

prawie 10 latach od ogłoszenia stała się ona - na podstawie Traktatu z Lizbony - ważnym aktem należącym do prawa pierwotnego UE. Następnie Konwent 2002/2003, który przygotowywał pierwszy projekt traktatu konstytucyjnego. Nie pozostawił on po sobie najlepszych wspomnień, ponieważ przygotowany projekt wywołał wiele nieporozumień i został gruntownie zrewidowany podczas Konferencji Międzyrządowej 2003/2004. Stąd też konwent, który stał się elementem obowiązującej obecnie procedury negocjowania traktatu rewizyjnego (ust. 3 art. 48 TUE), może jedynie przedkładać zalecenia w tej mierze.

Formuła Konferencji w sprawie przyszłości Europy jest znacznie szersza - ma być nie tylko debatą polityków, parlamentarzystów, urzędników, „partnerów społecznych”, lecz przede wszystkim szeroką debatą obywatelską. Będzie przeprowadzona w dobie szczególnych wyzwań: następstw pandemii koronawirusa, kryzysu demokracji liberalnej, silnych tendencji nacjonalistycznych, populistycznych i eurosceptycznych w państwach członkowskich UE, rozchwiania zachodniego systemu bezpieczeństwa i ważnych przesunięć w globalnym układzie sił. Szczególna więc odpowiedzialność aktywnego udziału w Konferencji spada na społeczeństwo obywatelskie, zwłaszcza w takich państwach członkowskich UE jak Polska, w których występują poważne problemy z przestrzeganiem praworządności.

# Główne kierunki ewolucji ustrojowej Unii Europejskiej.

## Tezy

(w:) Polska w Europie jutra.

Polityka europejska Polski w kontekście zmian międzynarodowych w XXI wieku.

Red. J. Niżnik z udziałem J. Barcza i J. Truszczyńskiego, Komitet Prognoz „Polska 2000 Plus” oraz Team Europe, Warszawa 2021 (strony 171-182).

## 1. Paradygmaty

### (1) Znaczenie reform ustrojowych

1.1. W przededniu wybuchu pandemii koronawirusa Przewodnicząca Komisji Europejskiej, Ursula von der Leyen, obejmując urząd trafnie sprecyzowała główne wyzwania, z jakimi konfrontowana jest Unia Europejska (Unia, która mierzy wyżej, 2019) - zmiany klimatyczne, nadciągająca era cyfrowa, społeczny wymiar rynku wewnętrznego, umacnianie wspólnych wartości UE w tym praworządności, niekontrolowane migracje, demografia, zapewnienie Unii silnej pozycji w świecie (środowisko międzynarodowe w jakim działa obecnie Unia zmieniło się w ostatnich latach diametralnie) (Bunde, Tobias, Carr, Randolph, Eisentraut, Sophie, Erber, Christoph, Hammelehle, Julia, Hartmann, Laura, Kabus, Juliane, Stärk, Franziska, Voje, Julian, 2020). Pandemia koronawirusa nie zdezwuowała tych problemów, nie odsunęła ich na plan dalszy, przeciwnie - nadała im nowe znaczenie i nowy wymiar. **Okres pandemii uświadomił, iż zdolność do wspólnego, skutecznego poradzenia sobie z tymi problemami będzie towarzyszyła ewolucji procesu integracji europejskiej, a być może przesądzi o kształcie względnie dalszym**



**istnieniu tego procesu.** Nie można więc podzielić poglądów, że konsekwencje pandemii podważają sens integracji europejskiej, raczej odwrotnie - podobnie jak konsekwencje kryzysu finansowego - skłonią do działań umacniających ten proces.

1.2. Nie ulega wątpliwości, że w centrum reformy Unii Europejskiej znajdują się wspomniane wyżej priorytety, dotyczące kierunków działalności Unii, uzupełnione wyzwaniem, jakie wynikają z przebiegu pandemii: bez wątpienia pandemia koronawirusa wpłynie na przyśpieszenie „głębokich i trwałych” dostosowań priorytetów w działaniu Unii, niemniej skuteczne osiągnięcie tego rodzaju zmian nie obędzie się bez odpowiednich reform ustrojowych Unii. **Debata więc na redefinicję priorytetów w działaniach Unii oraz zapewnieniem dla ich realizacji społecznego wsparcia powinna przebiegać równolegle do głębokiej refleksji nad taką reformą ustroju Unii (jej struktury instytucjonalnej), aby zakładane priorytety mogły być skutecznie realizowane w ramach instytucjonalno-prawnych Unii.** Traktat z Lizbony przeprowadził co prawda jej fundamentalną reformę ustrojową, przekształcając Unię trójfilarową w jednolitą i spójną organizację międzynarodową, z elastycznym procesem decyzyjnym, koherentną strukturą instytucjonalną i procedurami pozwalającymi na przeprowadzanie poważnych reform ustrojowych bez potrzeby sięgania do traktatu rewizyjnego. Dzięki temu Unia mogła lepiej sprostać wyzwaniom związanym z następstwami kryzysu finansowego. O „sile” reformy wprowadzonej na mocy Traktatu z Lizbony świadczy też to, że we wszystkich poważnych projektach dotyczących dalszej reformy Unii Europejskiej, mimo znaczącego zróżnicowania propozycji, dominuje jednoznacznie przekonanie, że skuteczna dalsza reforma procesu integracji europejskiej powinna przebiegać w ramach lizbońskiej Unii Europejskiej, a nie poza nią. Niemniej od wejścia w życie Traktatu z Lizbony (1 grudnia 2009 r.) upłynęło ponad 10 lat. Niezależnie od tego również konieczność sprostania wyzwaniom związanym ze skutkami pandemii skłania do oceny przeprowadzonych na jego podstawie reform ustrojowych UE i ich adekwatności do nowych wyzwań.

## **(2) Strefy euro - punkt odniesienia dla reformy ustrojowej całej UE**

1.3. Głównym następstwem kryzysu finansowego stał się nie - jak wieszczono - rozpad strefy euro i upadek wspólnego pieniądza, lecz przeciwnie: mocny impuls do działań na rzecz - w pierw - sanacji, a następnie konsolidacji strefy euro. Reforma strefy euro jest prowadzona konsekwentnie i ma „głęboki” charakter (aż do zapowiadanej „unii politycznej”). Dało to z kolei asumpt do uzasadnionych obaw, że jej efektem może być nawet fragmentacja procesu integracji europejskiej, tym bardziej że ważne kwestie reformy strefy euro zostały uregulowane w umowach zawartych poza Unią Europejską - w Traktacie ustanawiającym Europejski Mechanizm Stabilności (TEMS) i Traktacie o stabilności, koordynacji i zarządzaniu w UGiW (Traktat u unii fiskalnej - TUF). Obawy te można było w pewnym stopniu lekceważyć, dopóki państwem członkowskim UE pozostawało Zjednoczone Królestwo, nienależące do strefy euro. Wraz z *Brexitem* zagrożenie fragmentacją mogło pogłębić się dramatycznie.

1.4. Odpowiedzią na taką sytuację stało się nowe podejście, wyrażające się w strategii „wspólnej ścieżki”<sup>1</sup> i strategii „pragmatycznej ścieżki”<sup>2</sup>. Stosownie do strategii „wspólnej ścieżki” wszystkie państwa członkowskie UE powinny stopniowo wejść do strefy euro, a tym samym zaniknie niebezpieczeństwo fragmentacji UE (Unii „wielu prędkości”). Pewną ceną za to jest strategia „pragmatycznej ścieżki”, tj. ograniczenie tempa i zakresu ambitnych reform strefy euro do tego, co jest na danym etapie możliwe.

**1.5. Następnym takiej nowej strategii jest to, że finalizacja reformy strefy euro nie tylko nie naruszy spójności Unii, ale przeciwnie - staje się**

---

<sup>1</sup> Strategia „wspólnej ścieżki” znalazła po raz pierwszy wyraz w tzw. ofercie Junckera (*Orędzie o stanie Unii*, 2017).

<sup>2</sup> Strategia „ścieżki pragmatycznej”, precyzująca „strategię wspólną ścieżki”, znalazła wyraz w pakiecie propozycji Komisji Europejskiej nakierowanych na reformę strefy euro, opublikowanych w grudniu 2017 r. (Komunikat, 2017) i następnie rozwijanych w propozycjach Eurogrupy i Komisji Europejskiej.

**głównym nurtem reformy ustrojowej całej Unii.** Dotychczas reformy strefy euro są konsekwentnie realizowane, a akty prawne składające się na główny element tej reformy - ustanowienie unii bankowej - przyjmowane są w ramach metody „kreatywnej elastyczności” (*creative flexibility*), tj. przy wykorzystaniu wszelkich proceduralnych możliwości realizacji reform bez sięgania do traktatu rewizyjnego. Niemniej osiągnięcie celu na „wspólnej ścieżce” wymaga jeszcze poważnych zmian ustrojowych Unii - na stole negocjacyjnym leżą nadal projekty włączenia TEMS do *acquis* unijnego, ustanowienie Europejskiego Funduszu Walutowego, Europejskiego Ministra Gospodarki i Finansów, a przede wszystkim zakończenia projektu unii bankowej. Towarzyszy temu projekt konsekwentnego wprowadzenia w UGiW formuły „skutecznego zarządzania” (aż do „unii politycznej”?), odwołującej się do wzmocnionej formy metody wspólnotowej (Fabbrini, Friderico, 2016).

1.6. Powyższy nowy paradygmat ma zasadnicze znaczenie dla zakresu i „głębokości” projektów reform ustrojowych UE. **Zwłaszcza jeśli zakładamy, że reformy strefy euro staną się punktem odniesienia dla reformy całej Unii, zupełnie inaczej należy podchodzić do szeregu rozważanych dotychczas propozycji reform instytucji unijnych, a szereg istotnych wyzwań ustrojowych może po prostu „zaniknąć”<sup>3</sup>.**

### **(3) Przestrzeganie praworządności - wspólny mianownik rozwoju UE**

1.7. Zasadniczą przesłanką powodzenia strategii „wspólnej ścieżki” (jak i generalne rozwoju procesu integracji europejskiej) jest demokratyczny charakter państw członkowskich, wyrażający się przede wszystkim w przestrzeganiu wspólnych wartości (wskazanych w art. 2 TUE), w tym zwłaszcza zasady praworządności. Znaczenie tego problemu ujawniło się w pełni w świetle budowy reżimów autorytarnych na Węgrzech i w Polsce (Szerzej: Problem praworządności w Polsce w świetle dokumentów Komisji Europejskiej, 2020; Problem praworządności w Polsce w świetle orze-

---

<sup>3</sup> Szczegółowa analiza tego problemu łącznie z zestawieniem wszystkich poważnych propozycji reform ustrojowych UE (Barcz, Jan, 2020, s. 691 i nast.).

cznictwa Trybunału Sprawiedliwości UE, 2021). **Są to kwestie o egzystencjalnym znaczeniu dla procesu integracji europejskiej, które wymagają decyzji również co do środków (procedur), które chroniły będą skutecznie Unię przed erozją praworządności.**

1.7. Z formalnego punktu widzenia istniejące obecnie procedury unijne (zwłaszcza po ustanowieniu mechanizmu warunkowości) mogłyby stwarzać efektywne możliwości oddziaływania na niepraworządne państwa członkowskie UE, gdyby nie dotychczasowa impotencja instytucji unijnych i kunktatorstwo pozostałych państw członkowskich UE. W tym tkwi przede wszystkim niewielka efektywność tych procedur. Nie oznacza to jednak, że istniejące obecnie procedury, mające stać na straży przestrzegania praworządności, nie wymagają reformy. Dotyczy to zwłaszcza procedury art. 7 TUE. Okazało się bowiem, że pozostawienie w ręku państw członkowskich węzłowych decyzji w sprawie „uruchomienia” poszczególnych etapów tej procedury skutkuje jej paraliżem. Efektywność procedury art. 7 TUE podniosłaby się, gdy decyzje takie podejmował Trybunał Sprawiedliwości UE.

#### **(4) Problem zróżnicowania wewnętrznego Unii Europejskiej**

1.8. Problem zróżnicowania wewnętrznego Unii Europejskiej (Unii „wielu prędkości”) w ostatnim ćwierćwieczu był żywo dyskutowany, natomiast realnych kształtów nabrał po roku 2012, gdy reforma strefy euro wyraźnie zaczęła prowadzi do autonomizacji tej strefy w ramach Unii. Strategie „wspólnej ścieżki” i „ścieżki pragmatycznej” mają temu skutecznie zapobiec, umacniając spójność ustrojową Unii jako całości. **Pojawił się natomiast znacznie poważniejszy czynnik, prowadzący do zróżnicowania wewnątrz UE - nieprzestrzeganie w niektórych państwach praworządności.** Z punktu widzenia spójności procesu integracji europejskiej wywołuje to dwie głównie kwestie:

- **po pierwsze** - czy niepraworządność w państwie członkowskim UE może być legitymizowana argumentem nawiązującym do dopuszczalnego w ramach instytucjonalno-prawnych UE wewnętrznego

zróznicowania Unii, tj. czy państwa takie mogą pozostawać w gronie państw członkowskich UE, oraz

- **po drugie** - czy tolerowanie niepraworządnych państw w gronie państw członkowskich nie „rozsadzi” spójności całego systemu instytucjonalno-prawnego Unii, zważywszy, że zasada wzajemnego zaufania powiązana bezpośrednio z przestrzeganiem praworządności jest główną przesłaną funkcjonowania „konstrukcji europejskiej”, a tym bardziej przeprowadzanej obecnie reformy ustrojowej Unii, skupionej wokół strefy euro.

1.9. Zróznicowanie wewnętrzne stało się co prawda „konstytucyjnym” elementem UE (model „integracji elastycznej”), niemniej jednak - aby mogło mieć ono pozytywny wpływ na dynamikę rozwoju UE - musi mieścić się w systemie instytucjonalno-prawnym Unii. **Praworządność, objęta katalogiem podstawowych, wspólnych wartości UE (określonych w art. 2 TUE), stanowi wspólny mianownik aksjologiczny procesu integracji europejskiej. Stanowi tym samym podstawę „instytucjonalno-prawnych ram” UE, w jakich zróznicowanie wewnętrzne jest dopuszczalne. Inaczej ujmując, model „integracji elastycznej” w żaden sposób nie legitymizuje „zróznicowania”, które polegałoby na tolerowaniu niepraworządności a państwie członkowskim.** Wniosek taki potwierdza ustanowienie w prawie unijnym procedur reagowania na niepraworządność w państwie członkowskim: zarówno procedury międzyrządowej (art. 7 TUE), jak i procedury kontroli stanu praworządności w państwie członkowskim przez Trybunał Sprawiedliwości oraz ostatnio - ustanowienie mechanizmu warunkowości. O ile więc w przypadku reformy strefy euro zróznicowanie na linii państw należących do tej strefy oraz państw objętych derogacją mieści się w ramach instytucjonalno-prawnych UE (pewne, istotne problemy strukturalne pojawiły się w następstwie sięgnięcia do tzw. metody schengenkiej), to w przypadku niepraworządności w państwie członkowskim mamy do czynienia z jakościowo zupełnie odmienną sytuacją: niepraworządność w państwie członkowskim stawia bowiem pod znakiem zapytania samą podstawę konstrukcyjną Unii Europejskiej.

1.10. Jaki wpływ ma niepraworządność w państwie członkowskim na jego stosunek do przeprowadzanych reform ustrojowych UE i jaki wpływ będą miały te reformy na status takiego państwa w Unii? Ustosunkowując się do tych kwestii należy uwzględnić, że chodzi o dwa państwa – Węgry i Polskę, mające status państw objętych derogacją czasową, czyli państw pozostających poza strefą euro i mających formalny obowiązek przystąpienia do niej. Niezależnie od nastawienia tych państw do strefy euro (Węgry Orbana dają sygnały, że byłyby zainteresowane wejściem, Polska Kaczyńskiego taką możliwość odrzuca), szans na ich przystąpienie do strefy euro w obecnej sytuacji nie ma żadnych. Niezależnie od wymogu spełnienia kryteriów konwergencyjnych (do których należy również wymóg konwergencji prawnej, obejmujący także praworządność), w procesie akcesyjnym niezbędne jest otrzymanie „zaproszenia” od państw członkowskich strefy euro (decyzja podejmowana jest większością kwalifikowaną). W stosunku do państw niepraworządnych zaproszenie takie z pewnością nie zostanie wysunięte. Zbyt duże byłoby niebezpieczeństwo destabilizacji reformowanej strefy euro i podważenia zasady wzajemnego zaufania, której waga wzrasta wraz z postępującym procesem ustanawiania wokół UGiW „unii politycznej”. **Tak więc niepraworządność w państwie członkowskim UE, pozostającym poza strefą euro, będzie utrwałać i pogłębiać jego wyobcowanie wobec tej strefy (czyli wobec Unii Europejskiej).**

1.11. Niezależnie więc od marginalizacji politycznej w następstwie degradujących orzeczeń Trybunału Sprawiedliwości, **konsekwencją jest ograniczenie względnie wyłączenie takiego państwa z debaty nad reformą strefy euro, co *de facto* oznacza wyłączenie z głównego nurtu debaty nad reformą Unii Europejskiej.** Następstwem jest również (abstrahujemy od szerszego zjawiska utraty zaufania i wiarygodności) oddziaływanie na status państwa niepraworządnego w procesie decyzyjnym UE: wraz z postępującą reformą UGiW państwo takie „przemieszczać się” będzie na margines procesu integracji. Jeśli przypomnimy tzw. ofertę Junkera, której istotą jest zapobiegnięcie podziałowi wewnętrznemu w Unii w wyniku przystąpienia wszystkich państw członkowskich UE do strefy euro, to **finalny rezultat może wyrażać**

się w odsunięciu państw niepraworządnych poza główny nurt procesu integracji europejskiej.

## 2. Węzłowe reformy instytucjonalne w świetle nowych paradygmatów

2.1. Szczegółowe zestawienie i analiza rozważanych propozycji reform instytucjonalnych UE zawarta jest w mojej, wspomnianej wyżej monografii (Barcz, Jan, 2020). W niniejszych тезach zwrócimy uwagę jedynie na zasadnicze problemy. Należy do nich przede wszystkim następstwo strategii „wspólnej ścieżki” i „ścieżki pragmatycznej”, których realizacja sprawi, że przeprowadzane obecnie reformy strefy euro rozciągną się na całą Unię Europejską. Oznaczać to będzie - **z jednej strony** - że szereg ważnych i kontrowersyjnych projektów reform instytucjonalnych stanie się bezprzedmiotowa (dotyczy to zwłaszcza projektów związanych z podniesienia efektywności strefy euro, które mogły prowadzić do zróżnicowania wewnętrznego UE – odrębnego budżetu, wyodrębnienia „parlamentu” strefy euro, ustanowienia urzędu Ministra Finansów, określenia pozycji szczytu strefy euro, Eurogrupy, wyodrębnienia Rady strefy euro, ustanowienia Europejskiego Funduszu Walutowego w oparciu o EMS). **Z drugiej strony** - oznaczać to będzie objęcie całej Unii Europejskiej formułą „skutecznego zarządzania” - *Executive Government* - kształtującą się obecnie w reformowanej strefie euro, z perspektywą ustanowienia w ramach UE „unii politycznej” (projekt obecnie odnoszący się do finalnego produktu „rzeczywistej” UGiW).

2.2. **Formuła „skutecznego zarządzania”** nie jest do końca jasno sprecyzowana, niemniej bez ryzyka nadużycia można zakładać, że **jej istota polegać ma na wzmocnionej formule znanej dobrze tzw. metody wspólnotowej**. Oznacza to przede wszystkim:

- 1) ustanowienie balansu instytucjonalnego (Rada Europejska - Rada UE - Komisja Europejska - Parlament Europejski) nastawionego na podniesienie efektywności unijnego procesu decyzyjnego,

- 2) podniesienie efektywności unijnego procesu decyzyjnego poprzez rozszerzenie zakresu podejmowania decyzji większością kwalifikowaną w Radzie UE (ograniczenie jednomyślności) z jednoczesną skrupulatną weryfikacją zakresu kompetencji UE i ich wykonywaniem przez Unię,
- 3) umocnieniem legitymacji demokratycznej Unii Europejskiej (przede wszystkim rola Parlamentu Europejskiego i parlamentów narodowych).

**2.3. Ustanowienie balansu instytucjonalnego, nakierowanego na podniesienie efektywności unijnego procesu decyzyjnego** musi przede wszystkim objąć stopniową redefinicję roli Rady Europejskiej, która po wejściu w życie Traktatu z Lizbony oraz pod wpływem wspomnianych wyżej okoliczności (wyzwania związane z kryzysem finansowym) wyrosła na główny organ zarządzający (zarządzanie *top down*) w Unii Europejskiej: szefowie państw lub rządów przejęli personalną odpowiedzialność za uzgadnianie i realizację zasadniczych decyzji, a Przewodniczący Rady Europejskiej „wykreował się” na głównego mediatora w procesie decyzyjnym. Taka nowa rola Rady Europejskiej - jako „politycznego centrum nowej międzyrządowości” - wpłynęła bezpośrednio na równowagę międzyinstytucjonalną (pozostałe instytucje - zwłaszcza Rada UE, Komisja Europejska i Parlament Europejski – zostały zepchnięte na plan dalszy), na relacje między Unią a jej państwami członkowskimi oraz na relacje między państwami członkowskimi w ramach procesu integracji europejskiej. Stan taki, określany jako „**nowa międzyrządowość**” (Puetter, Uwe, 2015, s. 268), pociągnął za sobą szereg innych, ważnych konsekwencji, w tym zwłaszcza wyraźną dominację w procesie decyzyjnym państw najsilniejszych, przede wszystkim Niemiec (co stało się szczególnie widoczne w procesie uzgadniania środków na rzecz sanacji i konsolidacji strefy euro). **Realizacja strategii „wspólnej ścieżki” pociągnie za sobą - z jednej strony - scalenie Rady Europejskiej ze Szczytem Strefy Euro (co zlikwiduje „rozdwojenie jaźni” w Radzie Europejskiej), z drugiej strony - istotne wzmocnienie Rady UE, Komisji Europejskiej (zarządzanie strefą euro) oraz Parlamentu Europejskiego (w następstwie rozszerzenia**



**formuły podejmowania decyzji większością kwalifikowaną w Radzie UE, co zakłada zwykłe udział Parlamentu jako rzeczywistego współ-legislatora).**

Szereg innych kwestii instytucjonalnych będzie wymagało rozwiązania, jak na przykład rola Prezydencji, która - m.in. w następstwie wprowadzania stałego przewodnictwa - ulega stałej redukcji (a w strefie euro w zasadzie zanikła - Eurogupa i Szczyt Strefy Euro mają stałych przewodniczących, nominowanych na kadencje 2.5 roczne), czy propozycja połączenia Rady Europejskiej i Rady, a w okrojonej wersji urzędu Przewodniczącego Rady Europejskiej i Sekretarza Generalnego Rady.

2.4. Drugim istotnym elementem, decydującym o powodzeniu formuły „skutecznego zarządzania” jest **podniesienie efektywności unijnego procesu decyzyjnego poprzez rozszerzenie zakresu podejmowania decyzji większością kwalifikowaną w Radzie UE (ograniczenie jednomyślności)** z jednoczesną skrupulatną weryfikacją zakresu kompetencji UE i ich wykonywaniem przez Unię. Sama formuła większości kwalifikowanej nie budzi większych wątpliwości, rzecz natomiast idzie o rozszerzenie zakresu jest stosowania (tj. jak najszersze zastąpienie jednomyślności większością kwalifikowaną). Wprowadzone na mocy Traktatu z Lizbony do TUE i TFUE „procedury kładki” (zwłaszcza ust. 7 art. 48 TUE) umożliwiają przeprowadzenie tego projektu bez konieczności rewizji Traktatów, niemniej procedura ta nie jest łatwa (wymaga jednomyślności państw i przyzwolenia ich parlamentów narodowych). Wiąże się z realizacją tego projektu **kwestia redefinicji zakresu kompetencji UE** (pod wpływem doświadczeń pandemii uwidoczniała się na przykład potrzeba objęcia nowych obszarów, w tym przypadku polityki zdrowia publicznego, w pewnym zakresie kompetencjami dzielonymi Unii), a przede wszystkim doprecyzowanie mechanizmów stojących na straży skutecznego stosowania zasady subsydiarności (dotyczy dziedzin objętych kompetencjami dzielonymi UE)

2.5. W końcu, trzecim istotnym problemem związanym z formułą „skutecznego zarządzania” jest **umocnienie legitymacji demokratycznej**

**Unii Europejskiej.** Koncentruje się on wokół roli Parlamentu Europejskiego oraz parlamentów narodowych. W przypadku Parlamentu Europejskiego należy mieć na uwadze, że jego rola radykalnie umocniła się w następstwie wprowadzenia na mocy Traktatu z Lizbony „zwykłej procedury ustawodawczej” jako zasadniczej procedury uchwalania unijnych aktów prawa pochodnego (w procedurze tej Parlament jest realnym współ-legislatorem, obok Rady UE). Formuła „skutecznego zarządzania” zakłada dalsze rozszerzenie stosowania tej procedury, a więc zarazem umocnienie roli Parlamentu Europejskiego. Inne propozycje, które wzbudzają ostatnio uwagę, są mniej znaczące: propozycja „listy ponadnarodowej” (*transnational list*) w wyborach do Parlamentu Europejskiego jest bardzo kontrowersyjna i nie znalazła akceptacji w toku przygotowania ostatnich wyborów, natomiast procedura wyborów przewodniczącego Komisji Europejskiej w formule *Spitzenkandidat* została ostatnio całkowicie skompromitowana; być może mogłaby ona odzyskać znaczenie przy określaniu nowej procedury nominacji przewodniczącego Rady Europejskiej, czy propozycji personalnego połączenie urzędu przewodniczących Rady UE i Komisji Europejskiej (w nowym układzie balansu instytucjonalnego). Jeśli chodzi o parlamenty narodowe, to należy zwrócić szczególną uwagę na wypracowaną w ramach UGiW formułę wzmocnienia ich roli w sprawach UE na szczeblu krajowym, tj. zwłaszcza wobec własnej egzekutywy danego państwa. Pewne znaczenie może mieć również rozszerzenie procedur „kartek”.

### **3. Metody wprowadzenia reform ustrojowych UE**

3.1. Jeśli zakładamy, że reformy mieścić się będą w ramach prawno-instytucjonalnych UE, to **ich przeprowadzanie musi przestrzegać obowiązujących procedur.** Strategie „ścieżki wspólnej” i „ścieżki pragmatycznej” nakierowane są na sprostanie zasadniczemu wyzwaniu – zapewnieniu dynamiki procesu integracji przy jednoczesnym zagwarantowaniu spójności ustrojowej Unii. Z podejściem takim koresponduje koncepcja „integracji elastycznej” (*flexible integration*) (Barcz, Jan, 2020, s. 645 i nast.), stosownie do której - **z jednej strony - zróżnicowanie wewnętrzne w UE stało się strukturalną tendencją**

procesu integracji europejskiej, warunkującą jego dynamiczny rozwój, z drugiej zaś strony - zasadniczą osią reformy ustrojowej Unii musi być zachowanie jej spójności ustrojowej.

**3.2. Sprawa „metody” kontynuowania reformy UE powinna znaleźć się w centrum uwagi, ponieważ warunkuje ona zakres przedmiotowy i „głębokość” rozważanych reform. Strategia „ścieżki wspólnej” i „ścieżki pragmatycznej” może być realizowana przy zastosowaniu trzech zasadniczych metod (procedur), które mogą się na siebie „nakładać” na różnych etapach reformy UE:**

- 1) poprzez wykorzystanie istniejących procedur - z zastosowaniem podejścia „kreatywnej elastyczności” (*creative flexibility*),
- 2) poprzez zawarcie kolejnych traktatów rewizyjnych oraz
- 3) poprzez sięgnięcie do tzw. metody schengeńskiej - zawierania przez grupy państw członkowskich kolejnych umów międzynarodowych poza ramami prawno-instytucjonalnymi UE.

**3.3. „Pragmatyczna ścieżka” realizacji reform wskazuje, że na obecnym etapie reform UE centralnego znaczenia nabrała metoda „kreatywnej elastyczności” (*creative flexibility*), tj. wykorzystanie wszelkich proceduralnych możliwości realizacji reform bez sięgania do rewizji postanowień traktatów stanowiących podstawę UE. Na jej efektywność wskazuje przeprowadzenie reformy Paktu Stabilności i Wzrostu (stojącego na straży dyscypliny finansów publicznych) przy pomocy „sześciopaku” i „dwupaku”, ustanowienie unii bankowej, umocnienie efektywności procedury podejmowania decyzji w Radzie UE większością kwalifikowaną poprzez wprowadzenie tzw. odwróconej większości kwalifikowanej, czy pakiet propozycji Komisji Europejskiej z grudnia 2017 r. nakierowany na finalizację reformy strefy euro. Z drugiej strony zwróćmy jednak uwagę, że w pakiecie porozumień od końca 2019 r. znacznie ograniczono zakres metody „kreatywnej elastyczności”, pozostając po części przy tzw. metodzie schengeńskiej (nie zdecydowano się na przykład na włączenie Traktatu**

ustanawiającego EMS do unijnego *acquis*, pozostając przy rewizji jego postanowień). Należy również mieć na względzie, że efektywne korzystanie z tej metody (przyjmowania aktów prawa pochodnego) dla kontynuowania reformy UE (głównie strefy euro) będzie wymagało w wielu obszarach zmiany procedury - ze specjalnej procedury ustawodawczej (w której Rada UE decyduje jednomyślnie) na zwykłą procedurę ustawodawczą (w której Rada UE decyduje większością kwalifikowaną). Mający w tym kontekście centralne znaczenie ust. 7 art. 48 TUE wymaga dla decyzji Rady Europejskiej w tej sprawie jednomyślności i dodatkowo uzależnia możliwość podjęcia takiej decyzji od przyzwolenia parlamentów narodowych (sprzeciw nawet jednego z nich blokuje możliwość sięgnięcia do takiej „kładki”).

Koncepcja „kreatywnej elastyczności” ma więc obecnie wiodące znaczenie i odzwierciedla realne możliwości (które są wykorzystywane) przeprowadzania reform w ramach prawno-instytucjonalnych UE. Powinna być ona cenna dla wszystkich państw członkowskich, ponieważ gwarantuje, że przeprowadzane reformy - nawet jeżeli dotyczą tylko określonej dziedziny (np. strefy euro) - będą przeprowadzane wspólnie, w ramach prawno-instytucjonalnych UE. Alternatywą bowiem dla „kreatywnej elastyczności” jest tzw. metoda schengenśka, tj. zawieranie przez grupy państw członkowskich umów międzynarodowych poza ramami prawno-instytucjonalnymi UE (z możliwą konsekwencją fragmentacji procesu integracji, a co najmniej pominięcia części państw członkowskich w procesie decyzyjnym).

3.4. Bez wątplenia stosowanie metody „kreatywnej elastyczności” natknie się na pewnym etapie wprowadzania reform na konieczność sięgnięcia do **traktatu rewizyjnego** (zwykłej procedury zmiany - ust. 2-5 art. 48 TUE). Jest to procedura trudna i długotrwała, wymaga bowiem zgody wszystkich państw członkowskich (popartej procedurami ratyfikacyjnymi w tych państwach). Przypomnijmy jednak, że mimo tych trudności w sprawach ściśle sprecyzowanych i niebudzących wątpliwości zawarto „małe” traktaty rewizyjne po wejściu w życie Traktatu z Lizbony (protokół hiszpański i protokół irlandzki). **Realne może być osiągnięcie**

**zgody w sprawie innych tego typu „małych” traktatów rewizyjny, o ile będą one trzymały się ściśle sprecyzowanego obszaru.** Być może wchodziłoby w grę w dalszej perspektywie również uzgodnienie „dużego” traktatu rewizyjnego, o ile - zgodnie ze strategią „wspólnej ścieżki” - wszystkie państwa członkowskie UE stałyby się zarazem członkami strefy euro.

3.5. Nie można tracić z oczu propozycji rewizji „zwykłej procedury zmiany” traktatów, stosownie do której **dla wejścia w życie traktatu rewizyjnego nie byłoby konieczne ratyfikowanie go przez wszystkie państwa członkowskie, lecz jedynie przez ich określoną liczbę** (propozycja taka była już dyskutowana podczas przygotowywania Traktatu konstytucyjnego). Przypomnijmy, że pewien wariant takiej procedury pojawił się już w TUF i TEMS - stosownie do art. 14 ust. 2 TUF wchodził on w życie pod warunkiem, że jego ratyfikacji dokonało co najmniej 12 państw strefy euro (tj.  $\frac{2}{3}$ ), czyli nawet spośród państw strefy euro nie musiały TUF ratyfikować wszystkie państwa. Podobnie było w przypadku TEMS, który aby wejść w życie, wymagał (art. 48 ust. 1 TEMS) ratyfikacji przez państwa członkowskie strefy euro dysponujące łącznie co najmniej 90% kapitału zakładowego (a więc również nie wszystkie państwa strefy euro musiały TEMS ratyfikować).

3.6. W tle powyższych problemów proceduralnych pozostaje tzw. **metoda schengeńska**, która dowiodła w ostatnich latach swojej efektywności (TEMS, TUF), z którą zarazem wiąże się niebezpieczeństwo fragmentacji Unii. Przyjęcia dalszych środków międzyrządowych (zawarcia kolejnych umów międzynarodowych poza ramami instytucjonalno-prawnymi UE) przez grupę państw strefy euro nie można wykluczyć. Jest to bowiem metoda szybka i efektywna. **Stanie się ponownie realna, jeśli państwa strefy euro natknęłyby się na obstrukcję w toku reformy UGiW (np. przy podejmowaniu wymagających jednomyślności decyzji w sprawie uruchomienia „kładek”), a zwłaszcza gdyby szwankować zaczęła strategia „wspólnej ścieżki”.**

#### **4. Perspektywa: ustrój Unii Europejskiej jako „unii politycznej”**

**4.1. Pojęcie Unii Europejskiej jako „unii politycznej” (dotychczas w kontekście finalnego produktu reformy UGiW) nie jest zdefiniowane. Jego treść (instytucjonalna) będzie zależała od postępu reform w poszczególnych dziedzinach, a przede wszystkim od stopnia realizacji strategii „wspólnej ścieżki”.**

**4.2. Zakładać można, że ustrój Unii Europejskiej jako „unii politycznej” zasadać się będzie na następujących podstawowych elementach:**

- 1) Jej podstawą będzie „unia lizbońska”, tj. spójna organizacja międzynarodowa rozumieniu prawa międzynarodowego, nawet jeśli mająca specyficzne cechy (organizacji ponadnarodowej);
- 2) Zasadnicza zmiana „treści” Unii Europejskiej znajdzie wyraz w tym, że będzie ona tożsama ze strefą euro - wszystkie państwa członkowskie będą członkami strefy euro (wraz ze wszystkimi konsekwencjami);
- 3) Główną przesłanką powołania i rozwoju procesu integracji europejskiej jest utożsamianie się wszystkich państw członkowskich z katalogiem wspólnych wartości, w tym z zasadą praworządności. Unia Europejska jako „unia polityczna” to wspólnota państw demokratycznych, zasada wzajemnego zaufania będzie miał w jej ramach znacznie większe znaczenie niż obecnie. Nie ma w takiej Unii miejsca dla państw naruszających w sposób systemowy i rażący zasadę praworządności, nie mówiąc już o państwach autorytarnych;
- 4) Zasadniczym elementem Unii Europejskiej jako „unii politycznej” będzie „skuteczne zarządzanie”, obejmujące jasne sprecyzowanie celów działalności Unii, podejmowanie decyzji przez Radę głównie większością kwalifikowaną oraz precyzyjne określenie wykonywania przez Unię swoich kompetencji (stosowanie zasady subsydiarności w obszarach objętych kompetencjami dzielonymi). Jednomyślność będzie zarezerwowana jedynie do spraw wagi konstytucyjnej, przy

czym nie należy wykluczyć zmiany formuły przyjmowania traktatów rewizyjnych (wejście w życie w przypadku zaakceptowania przez określoną większość państw);

- 5) Realizacja strategii „wspólnej ścieżki” umożliwi również sfinalizowanie efektywnej struktury instytucjonalnej Unii („unii politycznej”) oraz odpowiedniego balansu między głównymi instytucjami;
- 6) Jeśli chodzi o zakres przedmiotowy Unii Europejskiej jako „unii politycznej”, to zasadniczym dopełnieniem będzie podniesienie efektywności Wspólnej Polityki Zagranicznej i Bezpieczeństwa, w tym ustanowienie wspólnej polityki obronnej oraz zacieśnienie współpracy przemysłów obronnych państw członkowskich jak głównej przesłanki prowadzącej do tego celu.

### Literatura

- Barcz, Jan, 2020, *Od lizbońskiej do post-lizbońskiej Unii Europejskiej. Główne kierunki reformy ustrojowej procesu integracji europejskiej*, Wolters Kluwer Polska.
- Bunde, Tobias, Carr, Randolph, Eisentraut, Sophie, Erber, Christoph, Hammelehle, Julia, Hartmann, Laura, Kabus, Juliane, Stärk, Franziska, Voje, Julian, 2020, *Munich Security Report 2020: Westlessness, 2020*, Müncher Sicherheitskonferenz <https://securityconference.org/en/publications/munich-security-report-2020/> (dostęp:23.03.2020 r.).
- Fabbrini, Friderico, 2016, *Economic Governance in Europe. Comparative Paradoxes and Constitutional Challenges*, Oxford University Press.
- *Komunikat w sprawie dalszych działań na rzecz dokończenia budowy Unii Gospodarczej i Walutowej*, Komisja Europejska. Komunikat

prasowy z 6.12.2017 r., IP/17/5005,

- *Orędzie o stanie Unii 2017 r.*, Przewodniczący Komisji Europejskiej Jean-Claude Juncker, Bruksela, 13 września 2017,.
- *Problem praworządności w Polsce w świetle dokumentów Komisji Europejskiej. Okres „dialogu politycznego” 2015-2017.* Wstęp, wybór i opracowanie J. Barcz, A. Grzelak i R. Szyndlauer, Warszawa 2020;
- *Problem praworządności w Polsce w świetle orzecznictwa Trybunału Sprawiedliwości UE (2018-2020).* Wstęp, wybór i redakcja J. Barcz, A. Grzelak i R. Szyndlauer, Warszawa 2021.
- Puetter, Uwe, 2015, *New Intergovernmentalism: The European Council and its President* [w:] *What Form of Government for the European Union and the Eurozone?*, red. F. Fabbrini, E.H., Ballin, H. Somsen, Oxford–Portland,
- *Unia, Która mierzy wyżej. Mój program dla Europy. Kandydatka na przewodniczącą Komisji Europejskiej Ursula von der Leyen. Wytyczne polityczne na następną kadencję Komisji Europejskiej (2019-2024)*, Komisja Europejska 2019.  
[https://ec.europa.eu/commission/sites/beta-political/files/political-guidelines-next-commission\\_pl.pdf](https://ec.europa.eu/commission/sites/beta-political/files/political-guidelines-next-commission_pl.pdf)



## Wybrane aspekty interpretacji art. 50 TUE w świetle doświadczeń Brexitu

(w:) Państwo i Prawo 2021, nr 3 (strony 92-107).

1. Artykuł 50 TUE<sup>1</sup>, regulujący procedurę wystąpienia państwa członkowskiego z UE, wywodzi się z uzgodnień, jakie znalazły wyraz w (odrzuconym) Traktacie konstytucyjnym (art. I-60)<sup>2</sup>. Wówczas chodziło nie tyle o faktyczne wystąpienie z Unii jednego z państw członkowskich, co raczej o podkreślenie otwartego charakteru Unii i jej demokratycznej legitymacji. Z tego też powodu (nie było również żadnej praktyki w tej dziedzinie) art. 50 TUE, wprowadzony do TUE na mocy Traktatu z Lizbony<sup>3</sup>, nie był przedmiotem szczególnego zainteresowania w doktrynie<sup>4</sup>. Sytuacja zmieniła się zasadniczo wraz z pojawieniem się realnej możliwości wystąpienia z UE Zjednoczonego Królestwa<sup>5</sup>.

---

<sup>1</sup> Traktat o Unii Europejskiej, Dz.Urz. UE C 202 13. Generalnie na temat procedury występowania państwa członkowskiego z organizacji międzynarodowej zob. J. Menkes, A. Wasilkowski, *Organizacje międzynarodowe. Prawo instytucjonalne*, Warszawa 2010, s. 171 i n.

<sup>2</sup> Tekst Traktatu konstytucyjnego (Traktatu ustanawiającego konstytucję dla Europy) wraz z komentarzem - J. Barcz, *Przewodnik po Traktacie konstytucyjnym*, Warszawa 2005.

<sup>3</sup> Traktat z Lizbony zmieniający Traktat o Unii Europejskiej i Traktat ustanawiający Wspólnotę Europejską (Dz.Urz. UE C 306), podpisany 13.12.2007 r., wszedł w życie 1.12.2009 r.

<sup>4</sup> Ograniczało się ono do analizy art. 50 TUE w ramach całościowych komentarzy tego traktatu, czy też rozdziałach odnoszących się do reform instytucjonalnych wprowadzonych na mocy Traktatu z Lizbony. Zob. np. A. Wyrozumska, *uwagi do art. 50*, [w:] *The Treaty on the European Union. A Commentary*, red. H-J. Blanke, S. Mangiameli, Berlin–Heidelberg 2013, s. 1414 i n.; A. Łazowski, A. Łabędzka, *Wprowadzenie do Traktatu z Lizbony*, Warszawa 2008; C. Hillion, *Accession and Withdrawal in the Law of the European Union* [w:] *The Oxford Handbook of European Union Law*, red. A. Arnall, D. Chalmers, Oxford 2015 s. 126 i n.

<sup>5</sup> Zob. np. E. Suwara, *Wyzwania prawno-proceduralne dla Unii Europejskiej związane z BREXIT-em*, Europejski Przegląd Sądowy 2016, nr 9, s. 11 i n.; J. Barcz, *Brexit - w sprawie interpretacji*

Przedmiotem niniejszego artykułu jest odniesienie się do wybranych problemów interpretacji art. 50 TUE z uwzględnieniem doświadczeń związanych z Brexitem. W wyjściowych ocenach wskazywano na „ramowy” charakter procedury wystąpienia określonej w art. 50 TUE oraz zwracano uwagę na to, że procedura ta jest „skomplikowana” i pozostawia znaczącą „niepewność prawną”<sup>6</sup>. Należy więc odnieść się kolejno do następujących problemów: prawa każdego państwa do podjęcia decyzji w sprawie wystąpienia z UE, znaczenia prawnego notyfikowania tej decyzji i możliwości przedłużenia okresu dwuletniego, wskazanego w ust. 3 art. 50 TUE statusu państwa występującego z UE w okresie od notyfikacji do wystąpienia, a zwłaszcza do związanych z tym dostosowań instytucjonalnych po stronie UE oraz do niektórych aspektów umowy o wystąpieniu i okresu przejściowego.

Oprócz samego „skomplikowanego” charakteru procedury wystąpienia, określonej w art. 50 TUE, należy również wziąć pod uwagę, że Zjednoczone Królestwo wystawiło tę procedurę (jak i samą Unię oraz jej pozostałe państwa członkowskie) na ciężką próbę<sup>7</sup>. Bezpośredni polityczny asumpt do podjęcia w Zjednoczonym Królestwie decyzji w sprawie wystąpienia z UE dało referendum z 23.06.2016 r., w którym - przy frekwencji 72,2% - 51,89% biorących udział opowiedziało się za wystąpieniem z Unii<sup>8</sup>. Dziewięć miesięcy trwały wewnątrzpolityczne przetargi dotyczące podjęcia

---

*postanowień art. 50 Traktatu o Unii Europejskiej*, Europejski Przegląd Sądowy 2016, nr 12, s. 4 i n.; I. Parachimowicz, *Prawo do wystąpienia z Unii Europejskiej na przykładzie Brexitu*, Europejski Przegląd Sądowy 2017, nr 9, s. 18 i n.; A. Łazowski, *Procedural Steps towards Brexit*, CEPS Commentary, 13.07.2016. W literaturze międzynarodowej np. pakiet dwudziestu artykułów opublikowanych w *German Law Journal* 2016, vol. 17 (Brexit Supplement); *Brexit and beyond. How the United Kingdom might leave the European Union. A report by: the UK in a Changing Europe for Political Studies Association of the UK*. King's College, WC2R 2LS, London 2016.

<sup>6</sup> Np. I. Parachimowicz, *Prawo...*, s. 18 i n.

<sup>7</sup> Zob. prace zawarte [w:] *The Law & Politics of Brexit*, red. F. Fabbrini, Oxford University Press 2017.

<sup>8</sup> Zob. <https://www.electoralcommission.org.uk/who-we-are-and-what-we-do/elections-and-referendums/past-elections-and-referendums/eu-referendum/results-and-turnout-eu-referendum>. (dostęp: 30.01.2021 r.).

formalnej decyzji w sprawie wystąpienia (ust. 1 art. 50 TUE), zanim 29.03.2017 r. została ona notyfikowana Radzie Europejskiej (ust. 2 art. 50 TUE)<sup>9</sup>. Stosownie do ust. 3 art. 50 TUE wystąpienie miało nastąpić po dwóch latach, tj. 29.03.2019 r. Termin ten przesuwano trzykrotnie. Przyczyną były wewnętrzzpolityczne turbulencje w Zjednoczonym Królestwie, które stały się m.in. przyczyną braku akceptacji na wynegocjowaną umowę o wystąpieniu. Nakładały się na to komplikacje dotyczące dostosowań instytucjonalnych w UE, związane zwłaszcza z terminem wyborów do Parlamentu Europejskiego (23-26.05.2019 r.)<sup>10</sup> oraz nominacją kolejnego składu kolegium Komisji Europejskiej na okres 2019-2024<sup>11</sup>, która formalnie miała nastąpić 1.11.2019 r.

W okresie przeprowadzenia procedury wystąpienia z UE rządem Zjednoczonego Królestwa kierowało trzech premierów. Dawid Cameron, którego wybujałe ambicje polityczne doprowadziły do referendum, ustąpił 13.07.2016 r., niecały miesiąc po jego przeprowadzeniu. Jego następczyni, Theresa May, nie była w stanie sprawnie zarządzać procesem wystąpienia, a zwłaszcza nie była w stanie uzyskać zgody Izby Gmin na uzgodniony w końcu 2018 r. tekst umowy o wystąpieniu<sup>12</sup>. Kolejnym premierem 24.07.2019 r. został Boris Johnson, gorący zwolennik Brexitu, opowiadający się za jego szybką i bezwarunkową finalizacją oraz przeciwko dalszemu przedłużaniu terminu wystąpienia (wówczas wyznaczonego na 31.10.2019 r.)<sup>13</sup>. Po renegocjacji umowy o wystąpieniu i kolejnym

---

<sup>9</sup> Notyfikacja nastąpiła w formie noty podpisanej (czyli listu) ówczesnej premier, Theresy May, skierowanej do ówczesnego przewodniczącego Rady Europejskiej, Donalda Tuska.

<sup>10</sup> Decyzja Rady (UE, Euratom) 2018/767 z 22.05.2018 r. w sprawie ustalenia terminu dziewiętych wyborów przedstawicieli do Parlamentu Europejskiego w powszechnych wyborach bezpośrednich, Dz.Urz. UE 2018 L 129.

<sup>11</sup> Decyzja Rady Europejskiej (UE) 2019/1989 z 28.11.2019 r. w sprawie mianowania Komisji Europejskiej, Dz.Urz. UE 2019 L 308.

<sup>12</sup> Umowa o wystąpieniu Zjednoczonego Królestwa Wielkiej Brytanii i Irlandii Północnej z Unii Europejskiej i Europejskiej Wspólnoty Energii Atomowej, Dz.Urz. UE 2019 C 662 (opublikowany 19.02.2019 r.).

<sup>13</sup> *Boris Johnson's Brexit policy 'unacceptable' - EU negotiator*, BBC z 25.07.2019 r. (<https://www.bbc.com/news/uk-politics-49118107>; dostęp: 26.07.2019 r.).

przedłużeniu terminu wystąpienia do 31.01.2020 r. w przeprowadzonych 12.12.2019 r. wyborach zwycięstwo odniósł Borys Johnson. Niezbędne decyzje w Zjednoczonym Królestwie, w tym w sprawie akceptacji umowy o wystąpieniu, zostały sfinalizowane<sup>14</sup> - umowa została podpisana 24.01.2020 r.<sup>15</sup> i weszła w życie 1.02.2020 r.

Od 1.02.2020 r. Zjednoczone Królestwo przestało być państwem członkowskim UE. Zarazem na mocy art. 126-127 umowy o wystąpieniu ustanowiono okres przejściowy do 31.12.2020 r. z możliwością przedłużenia o maksymalnie dwa lata (art. 132). W czasie trwania okresu przejściowego prawo UE miało, co do zasady, zastosowanie do Zjednoczonego Królestwa (art.127). Okres przejściowy nie był przewidziany w art. 50 TUE. Miał on służyć przede wszystkim wynegocjowaniu umów określających przyszłe stosunki między UE a Zjednoczonym Królestwem. Negocjacje w tej sprawie toczyły się w nerwowej atmosferze, tym bardziej że premier Borys Johnson zapowiedział, że nie wyrazi zgody na przedłużenie okresu przejściowego<sup>16</sup>. Negocjacje zastały zakończone w wieczór wigilijny 2020 r., a teksty umów (podpisane 30.12.2020 r.) opublikowano 31.12.2020 r.<sup>17</sup>, tak aby mogły być prowizorycznie stosowane od 1.01.2021 r.<sup>18</sup>

---

<sup>14</sup> H. Stewart, *Brexit: MPs Pass Withdrawal Agreement Bill by 124 Majority*, The Guardian z 20.12.2020 r.

<sup>15</sup> Umowa o wystąpieniu Zjednoczonego Królestwa Wielkiej Brytanii i Irlandii Północnej z Unii Europejskiej i Europejskiej Wspólnoty Energii Atomowej, Dz.Urz. UE 2020 L 29, s. 7.

<sup>16</sup> *Brexit: No extensionis no surprise, says Foster*, by Stephen Walker BBC News z 12.06.2020 r. ([https://www.bbc.com/news/uk-northern-ireland-53029894?intlink\\_from\\_url=https://www.bbc.com/news/world/europe&link\\_location=live-reporting-story](https://www.bbc.com/news/uk-northern-ireland-53029894?intlink_from_url=https://www.bbc.com/news/world/europe&link_location=live-reporting-story); dostęp: 13.06.2020 r.).

<sup>17</sup> Umowa o handlu i współpracy między Unią Europejską i Europejską Wspólnotą Energii Atomowej a Zjednoczonym Królestwem Wielkiej Brytanii i Irlandii Północnej, podpisana 30.12.2020 r. (od 1.01.2021 r. stosowana tymczasowo), Dz.Urz. UE 2020 L 444, s. 14; Umowa między rządem Zjednoczonego Królestwa Wielkiej Brytanii i Irlandii Północnej a Europejską Wspólnotą Energii Atomowej o współpracy w zakresie bezpiecznego i pokojowego wykorzystania energii jądrowej, podpisana 30.12.2020 r. (od 1.01.2021 r. stosowana tymczasowo), Dz.Urz. UE 2020 L 445, s. 5; Umowa między Unią Europejską a Zjednoczonym Królestwem Wielkiej Brytanii i Irlandii Północnej w

Podsumowując, finalny wewnętrzny proces podejmowania decyzji w sprawie wystąpienia (od referendum do notyfikacji decyzji) trwał w Zjednoczonym Królestwie 9 miesięcy, okres od notyfikacji decyzji do formalnego wystąpienia - 33 miesiące (dwa lata i 9 miesięcy), okres przejściowy - 11 miesięcy. Łącznie więc Brexit w szerszym znaczeniu trwał znacznie ponad cztery lata, przy czym nie jest to proces jeszcze zamknięty, bowiem umowa o handlu i współpracy zawiera różne okresy przejściowe, wiele problemów wymaga renegocjacji, a ważne sprawy (np. współpraca w dziedzinie polityki zagranicznej i bezpieczeństwa) nie zostały objęte jej postanowieniami<sup>19</sup>.

2. Artykuł 50 ust. 1 TUE stanowi, że: „Każde Państwo Członkowskie może, zgodnie ze swoimi wymogami konstytucyjnymi, podjąć decyzję o wystąpieniu z Unii”. Z przepisu tego wynika, że sprawa podjęcia decyzji o wystąpieniu należy do wyłącznej kompetencji państwa członkowskiego UE<sup>20</sup>, nie wymaga podawania przyczyn i uzasadnienia<sup>21</sup>, nie wymaga zwłaszcza wyrażenia zgody czy przeprowadzenia konsultacji z unijnymi

---

sprawie procedur bezpieczeństwa na potrzeby wymiany i ochrony informacji niejawnych, Dz.Urz. UE 2020 L 444, s. 1463.

<sup>18</sup> Zawiadomienie dotyczące tymczasowego stosowania Umowy o handlu i współpracy między Unią Europejską i Europejską Wspólnotą Energii Atomowej a Zjednoczonym Królestwem Wielkiej Brytanii i Irlandii Północnej oraz umowy między Unią Europejską a Zjednoczonym Królestwem Wielkiej Brytanii i Irlandii Północnej w sprawie procedur bezpieczeństwa na potrzeby wymiany i ochrony informacji niejawnych oraz umowy między rządem Zjednoczonego Królestwa Wielkiej Brytanii i Irlandii Północnej a Europejską Wspólnotą Energii Atomowej o współpracy w zakresie bezpiecznego i pokojowego wykorzystania energii jądrowej, Dz.Urz. UE 2021 L 1, s. 1.

<sup>19</sup> O umowach dotyczących przyszłych stosunków między UE a Zjednoczonym Królestwem poświęcony zob. A. Łazowski, *Od członkostwa do stowarzyszenia: nowe ramy prawne dla relacji Unii Europejskiej ze Zjednoczonym Królestwem*, PiP 2021, nr 4.

<sup>20</sup> *Brexit: how does the Article 50 process work?*, House of Commons. Library. Briefing Paper, 30.07.2016, s. 10.

<sup>21</sup> W nocie podpisanej przez premier Theresę May z 29.03.2017 r. odwoływano się jedynie do formalnych aspektów podjęcia decyzji w Zjednoczonym Królestwie w sprawie wystąpienia oraz do zasad przyszłych stosunków z UE.

instytucjami i pozostałymi państwami członkowskimi UE<sup>22</sup>. Sam proces podejmowania decyzji przez państwo o wystąpieniu nie jest więc objęty przedmiotem zainteresowania art. 50 ust. 1 TUE. Z przepisów tego artykułu wynika jedynie, że ma on przebiegać stosownie do „wymogów konstytucyjnych” danego państwa.

Procedura wystąpienia określona w art. 50 TUE uruchomiona zostaje dopiero z chwilą notyfikowania takiej decyzji Radzie Europejskiej. Doświadczenia związane z Brexitem wskazują, że okres poprzedzający formalne uruchomienie procedury art. 50 TUE obejmuje dwa zasadnicze etapy.

Etap pierwszy to okres dyskusji wewnętrznej, która może prowadzić do podjęcia decyzji politycznej w sprawie wystąpienia. W Zjednoczonym Królestwie trwała ona wiele lat, a bezpośrednim asumptem było przemówienie ówczesnego premiera D. Camerona wygłoszone w Bloomberg 23.01.2013 r.<sup>23</sup> (wbrew jego zamierzeniom), natomiast akordem końcowym przeprowadzone 23.06.2016 r. referendum, w którym niewielka większość głosujących (51.89%) opowiedziała się za wystąpieniem z UE<sup>24</sup>.

Etap drugi obejmuje natomiast okres finalizacji decyzji w sprawie wystąpienia w ramach „wymogów konstytucyjnych” danego państwa, a jego akordem finalnym jest notyfikowanie decyzji w sprawie wystąpienia i uruchomienie tym samym procedury art. 50 TUE.

---

<sup>22</sup> Zob. A. Wyrozumska, *uwagi do art. 50*, [w:] *The Treaty on the European Union...*, s. 1406.

<sup>23</sup> Zob. szerzej N. von Ondarza, *Großbritannien und die EU-Reform. Empfehlungen für den Umgang mit den britischen Forderungen an die Europäische Union*, Stiftung Wissenschaft und Politik, Berlin–Februar 2014.

<sup>24</sup> Na temat rozwoju wewnętrznej w Zjednoczonym Królestwie, który doprowadził do referendum, oceny wyników referendum oraz jego implikacji politycznych zob. P. Craig, *Brexit: A Drama in six Acts*, <http://ssrn.com/abstract=2807975> (dostęp: 25.08.2016 r.).

W pierwszym okresie Unia Europejska może podejmować różnego rodzaju działania, które mają na celu wyjście naprzeciw obawom i zastrzeżeniom danego państwa związanym z członkostwem w UE i wspomóc ten kierunek w debacie wewnątrzpolitycznej, który opowiada się za pozostaniem w UE. Odpowiada to praktyce związanej z przebiegiem procedury ratyfikacyjnej traktatów rewizyjnych, podczas której państwa członkowskie i instytucje unijne wykazywały znaczny stopień zrozumienia dla problemów występujących w poszczególnych państwach członkowskich i podejmowały działania na rzecz ułatwienia procedur ratyfikacyjnych. Same Zjednoczone Królestwo miało w przededniu wystąpienia siedem wyłączeń z ważnych obszarów polityk unijnych (w tym wyłączenia dotyczące udziału w strefie euro, w obszarze Schengen, w istotnych częściach PWBIS). Z okresu procesu ratyfikacyjnego Traktatu z Lizbony znane są „specjalne gwarancje” udzielone Irlandii (które znalazły wyraz w tzw. protokole irlandzkim) oraz Czechom – gwarancja przystąpienia Czech do brytyjsko-polskiego protokołu (nr 30) w sprawie stosowania Karty Praw Podstawowych, z której Czechy ostatecznie nie skorzystały<sup>25</sup>.

Praktyka związana z Brexitem potwierdza takie podejście w przypadku debaty w państwie członkowskim w sprawie wystąpienia z UE. Państwa członkowskie uzgodniły (potwierdzone podczas spotkania Rady Europejskiej w dniach 18-19.02.2016 r.)<sup>26</sup> Nowe porozumienie dla Zjednoczonego Królestwa w ramach Unii Europejskiej<sup>27</sup>. Zawierało ono nie tylko wyjaśnienia kontrowersyjnych w debacie wewnętrznej problemów, ale również zapowiedź kolejnych istotnych specjalnych regulacji (ingerujących przede wszystkim w swobodę przepływu pracowników) na rzecz

---

<sup>25</sup> Zob. M. Nowacki, *Zwykła procedura zmiany (traktat rewizyjny): protokoły hiszpański, czeski i irlandzki*, [w:] *Rewizja Traktatów stanowiących podstawę Unii Europejskiej po wejściu w życie Traktatu z Lizbony. Praktyka, problemy prawne i proceduralne*, red. J. Barcz, Warszawa 2012, s. 87 i n.

<sup>26</sup> Konkluzje Rady Europejskiej z posiedzenia w dnach 18-19.02.2016 r., Bruksela; 19.02.2016 r., EUCO 1/16.

<sup>27</sup> Tekst tego porozumienia - Dz.Urz. UE C 69/1 z 23.02.2016 r.

Zjednoczonego Królestwa<sup>28</sup>. Wraz z podjęciem w Zjednoczonym Królestwie decyzji w sprawie wystąpienia z UE porozumienie to - stosownie do zawartej w nim *self-distract clause* - stało się bezprzedmiotowe.

Jeśli chodzi natomiast o drugi etap, to - abstrahując od przebiegu podejmowania decyzji w sprawie wystąpienia w świetle „wymogów konstytucyjnych” danego państwa<sup>29</sup> - istotne jest stwierdzenie prawidłowości podjęcia takiej decyzji. Przebieg debaty w tej sprawie w Zjednoczonym Królestwie pokazał skalę problemów. Niemniej nie ulega wątpliwości, że weryfikacja taka pozostaje w zakresie kompetencji własnej danego państwa, tj. prawomocność decyzji potwierdzana może być wyłącznie w ramach procedur krajowych. Odrębnym problemem byłaby sytuacja, gdyby decyzję w sprawie wystąpienia z UE notyfikowało państwo członkowskie, które popadło w stan niepraworządności<sup>30</sup>.

Z zakończeniem tego drugiego etapu, tj. notyfikacji decyzji w sprawie wystąpienia, wiąże się istotny problem - czy państwo może taką notyfikowaną decyzję wycofać. Ponieważ art. 50 TUE nie zawiera żadnych ograniczeń, nie budziło w zasadzie wątpliwości, że państwo, które notyfikowało decyzję w sprawie wystąpienia z UE, może taką decyzję wycofać w każdej chwili - do czasu gdy wystąpienie z Unii staje się prawnie skuteczne<sup>31</sup>. Taką interpretację potwierdził Trybunał Sprawiedliwości w wyroku w sprawie *Wightman*<sup>32</sup>. Trybunał stwierdził, że: „Wykładni

---

<sup>28</sup> Zob. J. Barcz, *Unia Europejska a Wielka Brytania - prawne aspekty porozumienia nakierowanego na zapobiegnięcie Brexitowi*, Europejski Przegląd Sądowy 2016, nr 4, s. 4 i n.

<sup>29</sup> Na temat podejmowania decyzji w sprawie wystąpienia zob. P. Mikuli, *Sądowa ochrona uprawnień parlamentu w orzeczeniach Sądu Najwyższego Zjednoczonego Królestwa Miller I oraz Miller II*, PiP 2021, nr 3; M.M. Wiszowaty, *Strażnik konstytucji czy jej krasnal ogrodowy? Czy królowa mogła zablokować Brexit?*, PiP 2021, nr 3; N. Fox, *Ograniczenie zasady suwerenności parlamentu brytyjskiego na tle członkostwa Zjednoczonego Królestwa w Unii Europejskiej*, PiP 2021, nr 3.

<sup>30</sup> Zob. J. Barcz, *Od lizbońskiej do postlizbońskiej Unii Europejskiej. Głównie kierunki reformy ustrojowej procesu integracji europejskiej*, Warszawa 2020, s. 679 i n.

<sup>31</sup> Zob. A. Wyrozumska, *Komentarz do art. 50 TUE*, [w:] *The Treaty...*, s. 1410.

<sup>32</sup> Wyrok TS z 10.12.2018 r., C-621/18, *Wightman*, UE:C:2018:999, motyw 75 uzasadnienia.



art. 50 TUE należy dokonywać w ten sposób, że w sytuacji gdy państwo członkowskie notyfikowało Radzie Europejskiej, zgodnie z tym artykułem, zamiar wystąpienia z Unii Europejskiej, rzeczony artykuł pozwala temu państwu członkowskiemu, dopóty, dopóki nie wejdzie w życie umowa o wystąpieniu zawarta między danym państwem członkowskim a Unią Europejską lub, w przypadku braku takiej umowy, dopóki nie upłynie dwuletni okres przewidziany w ust. 3 tego samego artykułu, ewentualnie przedłużony zgodnie z tym ustępem, na jednostronne wycofanie tej notyfikacji, w sposób jednoznaczny i bezwarunkowy, w drodze pisma skierowanego do Rady Europejskiej, po podjęciu przez to państwo członkowskie decyzji o wycofaniu notyfikacji zgodnie z jego wymogami konstytucyjnymi. Wycofanie to ma na celu potwierdzenie przynależności danego państwa członkowskiego do Unii Europejskiej na niezmienionych co do jego statusu państwa członkowskiego warunkach. Wycofanie takie kończy procedurę wystąpienia”.

W tym kontekście pojawia się interesujący problem, dotyczący losu ewentualnych „ustępstw”, na jakie zgodziłaby się Unia wobec państwa, w którym toczyła się debata nad wystąpieniem, aby wesprzeć argumenty na rzecz pozostania w UE. Rozwiązanie przyjęte w Nowym porozumieniu zawiera cenną wskazówkę. Stosownie bowiem do wspomnianej *self-distract clause* cały pakiet składający się na nowe porozumienie przestał obowiązywać wraz z wyrażoną w referendum wolą opuszczenia UE przez Zjednoczone Królestwo<sup>33</sup>. Momentem przełomowym było więc podjęcie decyzji politycznej w sprawie wystąpienia, a nie formalne notyfikowanie decyzji w tej sprawie czy też sama data wystąpienia. Jest to rozwiązanie zasadne, ponieważ nie ma żadnych powodów, aby państwo występujące korzystało ze specjalnych przywilejów, które miały mu pomóc w podjęciu decyzji w sprawie pozostania w UE.

Z praktyki Brexitu wyływa również ważny wniosek w odniesieniu do krajowych „wymogów konstytucyjnych”, dotyczących podejmowania

---

<sup>33</sup> Konkluzje Rady Europejskiej z posiedzenia w dnach 18–19.02.2016 r., Bruksela, 19.02.2016 r., EUCO 1/16.

decyzji w sprawie wystąpienia. Chodzi o to, aby wyeliminować manipulację zewnętrzną i wewnętrzną oraz nieprzemyślane podjęcie decyzji pod wpływem chwilowego impulsu. Szczególnie ważne byłoby to w państwach członkowskich o niestabilnych strukturach demokratycznych i podatnych na zjawiska niepraworządności. W Polsce np. procedura w sprawie wystąpienia z UE jest wyjątkowo niefrasobliwa: wystarczy wniosek Rady Ministrów, wyrażenie zgody przez parlament w drodze ustawy zwykłej i finalna decyzja Prezydenta<sup>34</sup>.

3. Stosownie do ust. 3 art. 50 TUE wystąpienie staje się skuteczne dwa lata po notyfikacji, czyli w przypadku Zjednoczonego Królestwa - 29.03.2019 r., jednak Rada Europejska w porozumieniu z występującym państwem może podjąć decyzję o przedłużeniu okresu dwuletniego. W toku procesu Brexitu trzykrotnie korzystano z tej możliwości.

Najpierw, 22.03.2019 r., Rada Europejska podjęła decyzję o przedłużeniu dwuletniego okresu do 22.05.2019 r., w przypadku gdyby Izba Gmin wyraziła zgodę na umowę o wystąpieniu, względnie do 12.04.2019 r., gdyby takiej zgody nie udzieliła<sup>35</sup>. Chodziło o to, aby - z jednej strony - uniknąć „dzikiego” Brexitu, z drugiej zaś - doprowadzić do jego finalizacji przed wyznaczonymi na 23-26.05.2019 r.<sup>36</sup> wyborami do Parlamentu Europejskiego. Gdy okazało się, że Izba Gmin w dalszym ciągu odmawia wyrażenia zgody na umowę o wystąpieniu, Rada Europejska podjęła 11.04.2019 r. decyzję (UE) 2019/584<sup>37</sup> w sprawie ponownego przedłużenia terminu wystąpienia Zjednoczonego Królestwa do 31.10.2019 r., przy czym, gdyby w Zjednoczonym Królestwie nie przepro-

---

<sup>34</sup> Zob. art. 22a ustawa z 14.04.2000 r. o umowach międzynarodowych (t.j. Dz.U. z 2020 r., poz. 127). Szerzej zob. J. Barcz, *Od lizbońskiej...*, s. 481 i n.

<sup>35</sup> Art. 1 decyzji Rady Europejskiej (UE) 2019/476, Dz.Urz. UE 2019 L 80, s. 1.

<sup>36</sup> Decyzja Rady (UE, Euratom) 2018/767 z 22.05.2018 r. w sprawie ustalenia terminu dziewiątych wyborów przedstawicieli do Parlamentu Europejskiego w powszechnych wyborach bezpośrednich, Dz.Urz. UE 2018 L 129, s. 76.

<sup>37</sup> Dz.Urz. UE 2019 L 101, s. 1 (art. 1), art. 1.

wadzono wyborów do Parlamentu Europejskiego, decyzja Rady Europejskiej straciłaby moc 31.05.2019 r. i Zjednoczone Królestwo przestałoby być państwem członkowskim UE<sup>38</sup>. W konsekwencji wybory do Parlamentu Europejskiego zostały w Zjednoczonym Królestwie przeprowadzone. Po raz trzeci Rada Europejska podjęła 29.10.2019 r. decyzję w sprawie przedłużenia terminu wystąpienia Zjednoczonego Królestwa do 31.01.2020 r.<sup>39</sup>, mimo początkowych zastrzeżeń premiera Borisa Johnsona. W wyniku przeprowadzonych we wrześniu i październiku 2019 r. negocjacji zmodyfikowano postanowienia Protokołu w sprawie Irlandii/Irlandii Północnej oraz umowy o wystąpieniu. W tej sytuacji rząd Zjednoczonego Królestwa 19.10.2019 r. wystąpił z wnioskiem o przedłużenie terminu wystąpienia z UE do 31.01.2020 r., aby dopełnić procedury ratyfikacji umowy. Po wyborach do Izby Gmin 12.12.2020 r. - jak już wspomiano - sfinalizowano tę procedurę w Zjednoczonym Królestwie i umowa weszła w życie wraz u upływem przedłużonego okresu (31.01.2020 r.). Tym samym Zjednoczone Królestwo przestało być od 1.02.2020 r. państwem członkowskim UE.

Notyfikowanie decyzji w sprawie wystąpienia z UE „uruchamia” procedurę art. 50 TUE. Od tego dnia zaczyna biec dwuletni okres – po jego upływie wystąpienie staje się formalnie skuteczne, chyba że nastąpi jego przedłużenie. Z doświadczeń Brexitu wyływa przede wszystkim nauka co do okoliczności wewnątrzpolitycznych towarzyszących notyfikowaniu decyzji w sprawie wystąpienia: decyzja taka nie powinna być notyfikowana, dopóki na szczeblu krajowym nie osiągnie się konsensusu politycznego co do kształtu przyszłych stosunków z UE (po wystąpieniu z Unii)<sup>40</sup>. Proceduralny i prawny „taniec św. Wita”, jaki zafundowało Zjednoczone Królestwo instytucjom unijnym i pozostałym państwom

---

<sup>38</sup> Tamże, art. 2.

<sup>39</sup> Decyzja Rady Europejskiej (UE) 2019/1810 przyjęta w porozumieniu ze Zjednoczonym Królestwem z 29.10.2019 r. przedłużająca okres, o którym mowa w art. 50 ust. 3 TUE, Dz.Urz. UE 2019 L 278, s. 1.

<sup>40</sup> Jednym z poważniejszych zarzutów stawianych premier Therese May jest przedwczesne notyfikowanie decyzji w sprawie wystąpienia Zjednoczonego Królestwa z UE.

członkowskim od chwili notyfikacji decyzji w sprawie wystąpienia do ostatnich tygodni przed wystąpieniem, pozostanie gorzkim doświadczeniem.

Jeśli chodzi o interpretację aspektów prawnych notyfikacji, to procedura Brexitu sprecyzowała zarówno drobniejsze aspekty proceduralne notyfikacji, jak i kwestie o znaczeniu fundamentalnym. Do tych pierwszych zaliczyć można sprecyzowanie dyplomatycznej formy notyfikacji, która - zgodnie z oczekiwaniami<sup>41</sup> - dokonana została w drodze noty podpisanej, tj. formalnego listu ówczesnej premier Theresy May do ówczesnego przewodniczącego Rady Europejskiej Donalda Tuska. Taką też formę miały kolejne wnioski o przedłużenie okresu wskazanego w ust. 3 art. 50 TUE. Wydaje się, że ewentualne wycofanie decyzji w sprawie wystąpienia przebiegałoby w analogicznej formule dyplomatycznej. Do spraw o charakterze zasadniczym należy natomiast bez wątpienia potwierdzenie przez Trybunał Sprawiedliwości, że państwo, które notyfikowało decyzję w sprawie wystąpienia, może ją w każdej chwili wycofać do dnia formalnego wystąpienia z UE. Nie bez znaczenia jest również sprecyzowanie dochodzenia do „porozumienia”, o którym mowa w ust. 3 art. 50 TUE, na mocy którego wskazany tam okres zostaje przedłużony. W toku Brexitu z wnioskiem o przedłużenie tego okresu zwracało się każdorazowo Zjednoczone Królestwo, na co Rada Europejska wyrażała zgodę<sup>42</sup>. Z pewnością jednak możliwy jest również scenariusz, że z inicjatywą przedłużenia okresu występuje Rada Europejska. W każdym razie na przedłużenie okresu wskazanego w ust. 2 art. 50 TUE muszą zgodzić się Rada Europejska i państwo występujące.

4. Jeśli chodzi o status państwa występującego jako państwa członkowskiego UE, to art. 50 TUE przewiduje w ust. 4 jedynie, że jego przedstawiciel nie bierze udziału w obradach ani w podejmowaniu decyzji Rady Europejskiej i Rady UE, gdy decydowane są sprawy związane z

---

<sup>41</sup> Zob. J. Barcz, *Brexit...*, s. 9, 10.

<sup>42</sup> Zob. np. pkt. 1 i 2 konkluzji z nadzwyczajnego posiedzenia Rady Europejskiej w dniu 10.04.2019 r. EUCO XT 20015/19, Bruksela, 10.04.2019 r.

negocjacją umowy o wystąpieniu lub przedłużeniu okresu wskazanego w ust. 3 art. 50 TUE. Ustęp 4 art. 50 TUE określa więc jedynie pewne ograniczenia statusu państwa występującego (przy czym nie ulega wątpliwości, że chodzi o państwo, które już dokonało notyfikacji decyzji w sprawie wystąpienia) w dziedzinie instytucjonalnej. Natomiast w pozostałym zakresie prawo UE nadal wiąże państwo występujące. Potwierdził to jednoznacznie Trybunał Sprawiedliwości, stwierdzając w wyroku z 23.01.2019 r.<sup>43</sup>, że „notyfikowanie przez państwo członkowskie zamiaru wystąpieniu z Unii zgodnie z art. 50 TUE nie skutkuje zawieszeniem stosowania prawa Unii w tym państwie członkowskim i że w rezultacie prawo Unii pozostaje w pełni w mocy w tym państwie aż do jego faktycznego wystąpienia z Unii”<sup>44</sup>.

W sprawach instytucjonalnych w toku występowania z UE nie chodzi jedynie o status samego państwa występującego, lecz również o znacznie szerszy, związany z tym proces dostosowawczy. Instytucje unijne i państwa członkowskie jak mantry trzymały się podczas procesu Brexitu zasady, że występowanie państwa nie może narazić na szwank działania unijnych instytucji i unijnego procesu decyzyjnego, a występujące państwo członkowskie powinno ściśle przestrzegać zasady lojalnej współpracy, a zwłaszcza nie szkodzić unijnemu procesowi decyzyjnemu<sup>45</sup>. Podejście takie sprawiło, że po stronie unijnej - z jednej strony - nie czekano z podjęciem działań do dnia formalnego notyfikowania decyzji w sprawie wystąpienia, z drugiej zaś - wskazane w ust. 4 art. 50 TUE ograniczenia statusu państwa występującego stały się jedynie przysłowiowym wierzchołkiem góry lodowej, jeśli chodzi o zakres dostosowań

---

<sup>43</sup> Wyrok TS z 23.01.2019 r., C-661/17, *M.A. i in. v. The International Protection Appeals Tribunal i in.*, EU:C:2019:53.

<sup>44</sup> *M.A. i in. v. The International Protection Appeals Tribunal i in.*, pkt 54. Wcześniej podobnie w wyroku TS z 19.09.2018 r., C-327/18, *PPE*, UE:C:2018:733, pkt 45.

<sup>45</sup> Zastrzeżenia takie pojawiały się w wszystkich decyzjach Rady Europejskiej i Rady UE powiązanych z Brexitem. Jako przykład wskazać można motyw 10 decyzji Rady Europejskiej z 11.04.2019 r. - decyzja (UE) 2019/584 (Dz.Urz. UE 2019 L 101, s. 1) w sprawie ponownego przedłużenia terminu wystąpienia Zjednoczonego Królestwa z UE.

instytucjonalnych związanych z Brexitem.

Jeśli chodzi o zakres czasowy działań, to już w trzy dni po referendum, podczas nieformalnego spotkania, 26.06.2016 r. szefowie państw lub rządów państw członkowskich (bez premiera Zjednoczonego Królestwa) przyjęli stanowisko<sup>46</sup>, określające generalne podejście UE do Brexitu, które następnie - w tym samym składzie - rozwinęli w podczas spotkania 19.09.2016 r. w Bratysławie<sup>47</sup>. Odnotować też należy, że Rada UE decyzją z 26.07.2016 r. zmieniła porządek sprawowania przez państwa członkowskie prezydencji w Radzie UE, wyłączając z tego porządku Zjednoczone Królestwo (które miało sprawować prezydencję w drugiej połowie 2017 r.)<sup>48</sup>. Tak więc po stronie UE rozpoczęto działania dostosowawcze, nie licząc się „ramami czasowymi” wskazanymi w ust. 4 art. 50 TUE<sup>49</sup>, bezpośrednio po uzyskaniu jasności co do tego, że Zjednoczone Królestwo z dużym prawdopodobieństwem wystąpi z Unii,

Co do zasady, nie było większych problemów z dostosowaniem działania instytucji do skutków wystąpienia Zjednoczonego Królestwa, zwłaszcza w przypadkach, gdy reprezentacja państwa członkowskiego w danej unijnej instytucji, organie czy urzędzie jest związana z członkostwem w UE<sup>50</sup>. W niezbędnym zakresie zmieniano regulaminy lub Rada

---

<sup>46</sup> Statement after the informal meeting of the 27 heads of state or government, 26.07.2016 r. (<https://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2016/06/29/tusk-remarks-informal-meeting-27/>; dostęp: 31.01.2021 r.).

<sup>47</sup> Deklaracja z Bratysławy (<https://www.consilium.europa.eu/pl/european-council/former-euco-presidents/summary-of-donald-tusk-presidency/news/20160916-bratislava-summit/>; dostęp: 31.01.2021 r.).

<sup>48</sup> Decyzja Rady (UE) 2016/1316 z 26.07.2016 r. zmieniająca decyzję 2009/908/UE ustanawiającą środki wykonawcze do decyzji Rady Europejskiej w sprawie sprawowania prezydencji Rady oraz dotycząca przewodnictwa w organach przygotowawczych Rady, Dz.Urz. UE 2016 L208, s. 42.

<sup>49</sup> Dotyczyło do również szczegółowych, lecz niezmiernie istotnych dostosowań, np. z dziedziny pragmatyki urzędniczej - zob. E. Suwara, *Wyzwania...*, s. 11 i n.

<sup>50</sup> Jest to jednoznaczna konsekwencja wystąpienia z UE, potwierdzona w ust. 3 art. 50 TUE. Stanowisko UE zostało w jednoznacznie potwierdzone: „The ongoing mandates of members of

Europejska względnie Rada UE podejmowała decyzje w sprawie nowej alokacji miejsc, często wykorzystując sytuację do zażegnania zadawnionych animozji wokół ich rozdziału<sup>51</sup>. Istotne komplikacje w procesie dostosowawczym spowodowane były raczej turbulencjami wewnątrzpolitycznymi w Zjednoczonym Królestwie, w następstwie których tempo procesu Brexitu, po formalnym notyfikowaniu 29.03.2017 r. decyzji w sprawie wystąpienia, stawało się coraz mniej przewidywalne. Kolejne przedłużenia upływającego w dniu 29.03.2019 r. terminu formalnego wystąpienia (wobec braku akceptacji w Zjednoczonym Królestwie wynegocjowanej umowy o wystąpieniu) spowodowały najpierw konieczność przeprowadzenia w Zjednoczonym Królestwie wyborów do Parlamentu Europejskiego, a następnie wywołały problem wskazania przez Zjednoczone Królestwo kandydata do nowego składu Komisji Europejskiej (która powinna była podjąć działalność 1.11.2019 r.).

Wybory do Parlamentu Europejskiego zaplanowano na 23-26.05.2019 r. W toku uzgadniania decyzji Rady Europejskiej w sprawie alokacji miejsc w Parlamencie należało więc brać pod uwagę trzy scenariusze:

- a) Zjednoczone Królestwo mogło wystąpić z UE 29.03.2019 r. wraz z upływem dwuletniego okresu;
- b) w związku z niejasną sytuacją wewnątrzpolityczną, rzutuującą na los umowy o wystąpieniu, okres dwuletni mógł zostać wydłużony –

---

institutions, bodies, offices and agencies of the Union nominated, appointed or elected in relation to the United Kingdom's membership of the Union will there fore automatically end as soon as the Treaties cease to apply to the United Kingdom, that is, on the date of the withdrawal". Declaration by the Conference of the Representatives of the Governments of the Member States of 29 January 2020 on the consequences of the withdrawal of the United Kingdom from the European Union for the Advocates-General of the Court of Justice of the European Union. Council of the European Union, Brussels" (29.01.2020 r., XT 21018/20).

<sup>51</sup> Na przykład decyzje Rady UE w sprawie nowej alokacji miejsc w Komitecie Regionów i Komitecie Ekonomiczno-Społecznym: Decyzja Rady (UE) 2019/853 z 21.05.2019 r. ustalająca skład Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego. Dz.Urz. UE 2019 L 139, s. 15; decyzja Rady (UE) 2019/852 z 21.05.2019 r. ustalająca skład Komitetu Regionów, Dz.Urz. UE 2019 L 139, s. 13.

wówczas w Zjednoczonym Królestwie należałoby przeprowadzić wybory do Parlamentu Europejskiego;

c) w takim przypadku Zjednoczone Królestwo mogło opuścić UE podczas trwania kadencji 2019-2024.

Wszystkie te trzy warianty zostały wzięte pod uwagę w decyzji Rady Europejskiej (UE) 2018/937, ustanawiającej skład Parlamentu Europejskiego na kadencję 2019-2024<sup>52</sup>. W decyzji tej stwierdzono (art. 3 ust. 2), że gdyby Zjednoczone Królestwo było nadal państwem członkowskim UE na początku kadencji 2019-2024, miarodajna pozostaje uprzednia alokacja miejsc - tak się właśnie stało: do 31.01.2020 r. obowiązywała alokacja miejsc z poprzedniej kadencji. Rada Europejska ustanowiła również w decyzji (art. 3 ust.1) nową alokację miejsc (bez deputowanych ze Zjednoczonego Królestwa), która miała obowiązywać w przypadku, gdyby Zjednoczone Królestwo nie było już państwem członkowskich podczas przeprowadzania wyborów do Parlamentu Europejskiego lub gdyby wystąpiło podczas trwania kadencji 2019-2024 (co nastąpiło 1.02.2020 r.). Z przypadających na Zjednoczone Królestwo 73 miejsc 27 rozdysponowano między państwa członkowskie UE, a 46 pozostało nieobsadzonych (z przeznaczeniem na przyszłe rozszerzenia Unii). Obecnie w Parlamencie Europejskim zasiada 705 deputowanych (przy plafonie 751 określonym w ust. 2 art. 14 TUE)<sup>53</sup>.

Pewien zgrzyt wystąpił przy nominacji kolegium Komisji Europejskiej, która w nowym składzie powinna była rozpocząć działalność 1.11.2019 r. Termin ten nie został dotrzymany w związku z oprotowaniem przez Parlament Europejski kilku kandydatów. Nowy termin ustalono na 1.12.2019 r.<sup>54</sup> (w tym też terminie Komisja rozpoczęła urzędowanie). Z

---

<sup>52</sup> Dz.Urz. UE 2018 L 165, s. 1.

<sup>53</sup> Zob. J. Barcz, *Od lizbońskiej...*, s. 223 i n.

<sup>54</sup> *EU starts proceedings against the UK for not nominating Commissioner*, <https://www.bbc.com/news/uk-politics-50426569> (dostęp: 15.11.2019 r.).



formalnego punktu widzenia w składzie Komisji powinien znaleźć się również komisarz Zjednoczonego Królestwa, który zakończyłby urzędowanie wraz z wystąpieniem tego państwa z UE. Tak się jednak nie stało. Okoliczności takiego stanu rzeczy były następujące. W decyzji z 29.10.2019 r. (UE) 2019/1810 w sprawie przedłużenia terminu wystąpienia Zjednoczonego Królestwa z UE do 31.01.2020 r. Rada Europejska jednoznacznie podkreśliła obowiązek Zjednoczonego Królestwa do wskazania swojego kandydata do nowego składu Komisji Europejskiej. Zostało to potwierdzone przez Radę Europejską w decyzji (UE) 2019/1989 z 28.11.2019 r. w sprawie mianowania Komisji Europejskiej, z zaznaczeniem, że Zjednoczone Królestwo nie zaproponowało jednak kandydata na stanowisko komisarza<sup>55</sup>. Desygnowana przewodnicząca Komisji, Ursula von der Leyen dwukrotnie - w liście z 6 listopada i 12 listopada 2019 r. zwracała się do rządu Zjednoczonego Królestwa o zaproponowanie kandydata. Na pierwszy list nie otrzymała odpowiedzi, natomiast w odpowiedzi na drugi list (13.11.2019 r.) poinformowano, że ze względu na wybory 12.12.2019 r. do Izby Gmin Zjednoczone Królestwo nie jest w stanie zaproponować kandydata na stanowisko komisarza<sup>56</sup>.

W tej sytuacji działania instytucji unijnych poszły w dwóch kierunkach. Z jednej strony Komisja Europejska wszczęła w stosunku do Zjednoczonego Królestwa postępowanie na podstawie art. 258 TFUE, wysyłając 14.11.2019 r. wezwanie do usunięcia uchybienia zobowiązaniom wynikającym z Traktatu<sup>57</sup>. Z drugiej strony Rada Europejska stanęła na stanowisku, że odmowa wskazania przez państwo członkowskie (Zjednoczone Królestwo) kandydata na komisarza „Nie może (...) narazić na szwank bieżącego funkcjonowania Unii i jej instytucji, a co za tym idzie, nie może stanowić przeszkody dla mianowania przyszłej Komisji, by mogła ona jak najszybciej zacząć korzystać z pełnego zakresu swoich uprawnień

---

<sup>55</sup> Decyzja 2019/1989 z 28.11.2019 r., pkt 7 preambuły.

<sup>56</sup> Decyzja 2019/1989 z 28.11.2019 r., pkt 8 preambuły.

<sup>57</sup> Decyzja 2019/1989 z 28.11.2019 r., pkt 8 preambuły.

przyznanych jej na mocy Traktatów”<sup>58</sup>. Rada Europejska podjęła – po pozytywnym wyniku głosowania w Parlamencie Europejskim - decyzję 28.11.2019 r. (UE) 2019/1989, mianując tylko 27 członków nowej Komisji<sup>59</sup>.

Trzeba przyznać, że UE i jej (pozostałe) państwa członkowskie wykazały dużą elastyczność i zdecydowanie w zapewnieniu, aby proces występowania nie zaciążył negatywnie na działalności unijnego systemu instytucjonalnego. Dotyczy to *nota bene* również osiągnięcia gotowości do ewentualnego „dzikiego” Brexitu<sup>60</sup>. Jedynymi chyba „pozostałościami” instytucjonalnymi po Brexicie jest toczące się przez Trybunałem Sprawiedliwości postępowanie, związane ze sprawą przerwania kadencji Rzecznik Generalnej, Eleanor Sharpston, która sprawowała mandat ze wskazania Zjednoczonego Królestwa<sup>61</sup>, oraz wykreślenie z prawa pierwotnego UE wszelkich wzmianek odnoszących się do Zjednoczonego Królestwa.

5. Przewidziana w ust. 2 art. 50 TUE umowa o wystąpieniu oraz ustanowiony na podstawie tej umowy (art. 126-127) okres przejściowy, obejmujący czas po formalnym wystąpieniu państwa z UE, nie przewidziany jednak w art. 50 TUE, budzą duże kontrowersje i już obecnie

---

<sup>58</sup> Decyzja 2019/1989 z 28.11.2019 r., pkt 9 preambuły.

<sup>59</sup> Decyzja 2019/1989 z 28.11.2019 r., pkt 9 preambuły

<sup>60</sup> Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady Europejskiej, Rady, Europejskiego Banku Centralnego, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego, Komitetu Regionów i Europejskiego Banku Inwestycyjnego przygotowania do wystąpienia Zjednoczonego Królestwa z Unii Europejskiej w dniu 30.03.2019 r., Bruksela, 27.08.2018 r. COM(2018) 556 final/2. Na skalę przygotowań, które objęły projekty aktów unijnego prawa pochodnego, wskazuje Komunikat Komisji Europejskiej (IP/19/1813), Bruksela, 25.03.2019 r.

<sup>61</sup> Zarządzenie Wiceprzewodniczącego Sądu z 10.09.2020 r., C-423/20, *P(R)*, EU:C:2020:700. Szerzej o kontekście i sporze zob. J. Rozenberg, *Sharpston appeals to EU court. Former advocate general seeks to protect judicial independence from political interference*, 22.12.2020 r. (<https://rozenberg.substack.com/p/sharpston-appeals-to-eu-court>; dostęp: 31.01.2021 r.).

są przedmiotem szczegółowych analiz<sup>62</sup>. Ramy artykułu pozwalają odnieść się jedynie do kilku kwestii, które w świetle doświadczeń Brexitu są szczególnie interesujące dla interpretacji art. 50 TUE.

Warto zwrócić uwagę na formułę i zasady prowadzenia negocjacji po stronie UE w sprawie umowy o wystąpieniu i umów o przyszłych stosunkach ze Zjednoczonym Królestwem. Zgodnie z oczekiwaniami wiodącą rolę w prowadzeniu negocjacji nad umową o wystąpieniu przejęła Komisja Europejska, a Rada UE spełniała funkcje przewidziane w art. 218 TFUE. Natomiast bez wątpienia sprawdziła się formuła powierzenia kierunkowej roli Radzie Europejskiej (ust. 2 art. 50 TUE), tym bardziej że wskazanie, iż negocjacje mają być prowadzone w „świecie wytycznych” Rady Europejskiej, oznaczało w istocie obszerny zakres oddziaływania Rady Europejskiej na przebieg negocjacji. Było to niezbędne również z tego względu, że Rada Europejska odgrywa wiodącą rolę w podejmowaniu decyzji w sprawie przedłużenia okresu, o którym mowa w ust. 3 art. 50 TUE – jest więc siłą rzeczy w centrum ustaleń politycznych. Poza tym tak istotna rola Rady Europejskiej stała się ważnym wehikułem, zapewniającym spójność działania 27 państw członkowskich, co miało zasadnicze znaczenie dla efektywności przebiegu negocjacji z unijnego punktu widzenia.

Istotną rolę odegrały też przyjęte przez UE zasady prowadzenia negocjacji. Przed formalnym notyfikowaniem decyzji w sprawie wystąpienia Unia trzymała się zasady: „nie ma negocjacji bez notyfikacji”<sup>63</sup>, odmawiając rozmów na temat statusu Zjednoczonego Królestwa już jako państwa trzeciego wobec UE. Zasadnie obawiała się, że osłabiłoby to jej pozycję w nadchodzących negocjacjach, oraz podkreślała, że Zjednoczone Królestwo, wszczynając proces wystąpienia, musi liczyć się z osłabieniem

---

<sup>62</sup> Zob. S. Peers, *The End - or a New Beginning? The EU/UK Withdrawal Agreement*, *Yearbook of European Law* 2020, s. 1 i n.; J. Larik, *Brexit, the EU-UK Withdrawal Agreement, and Goball Treaty (re-)negotiations*, *The American Journal of International Law* 2020, vol. 114, nr 3, s. 114 i n.

<sup>63</sup> Zob. List Przewodniczącego Donalda Tuska przed szczytem w Bratysławie. Rada Europejska. Przewodniczący. Komunikat prasowy 511/16, 13.09.2016.

swojego statusu w Unii. Natomiast w toku negocjacji nad umową o wystąpieniu trzymano się zasady, że dopóki ta umowa nie zostanie wynegocjowana, nie są prowadzone rozmowy na temat umów o przyszłych stosunkach Zjednoczonego Królestwa z UE. Przedmiotowym punktem odniesienia dla negocjatorów unijnych było zagwarantowanie integralności unijnego rynku wewnętrznego (zapobieganie podejściu *cherry picking*) oraz zasady znanej z negocjacji akcesyjnych: „nic nie jest uzgodnione, dopóki wszystko nie jest uzgodnione”<sup>64</sup>.

U progu Brexitu rozważano, czy zawarte w ust. 2 art. 50 TUE powierzenie zawarcia umowy o wystąpieniu (jedynie) UE nie jest zbyt restrykcyjne, a przyjęcie formuły umowy „mieszanej”, względnie - analogicznie do traktatu akcesyjnego - formuły umowy zawieranej po stronie UE tylko przez jej państwa członkowskie<sup>65</sup>, nie umożliwiłoby uregulowania znacznie szerszej palety „warunków wystąpienia”. W praktyce okazało się, że powierzenie jedynie UE zawarcia umowy z jednej strony umożliwiło szybkie sfinalizowanie negocjacji, mimo problemów nawarstwiających się po stronie Zjednoczonego Królestwa. Przypomnijmy, że pierwotny projekt tej umowy wraz z deklaracją polityczną określającą ramy przyszłych stosunków między UE a Zjednoczonym Królestwem został uzgodniony w końcu listopada 2018 r.<sup>66</sup>, mógłby więc wejść w życie przed upływem 29.03.2019 r. dwuletniego okresu. W innej formule z pewnością nie byłoby też możliwe doprowadzenie do podpisania ostatecznego tekstu umowy o handlu i partnerstwie oraz podjęcia decyzji o jej prowizorycznym stosowaniu w ciągu kilku dni (od 24.12.2020 r. do 1.01.2021 r.)<sup>67</sup>.

Z drugiej strony umowa o wystąpieniu wywołuje liczne problemy interpretacyjne, które mogą potęgować się w przyszłości. Dotyczą one

---

<sup>64</sup> Wytyczne Rady Europejskiej przyjęte podczas nadzwyczajnego posiedzenia w dniu 29.04.2017 r., Bruksela, 29.04.2017 r., EUCO XT 20004/17.

<sup>65</sup> Zob. A. Łazowski, *Procedural...*, s. 3.

<sup>66</sup> Tekst opublikowano na początku 2019 r.; Dz.Urz. UE C 66 I, s. 1.

<sup>67</sup> Ostateczny tekst umów i deklaracji politycznej; Dz.Urz. UE 2020 L 445, s. 5.

oceny postanowień umowy w świetle prawa międzynarodowego oraz pomieszczenia w jej treść spraw związanych bezpośrednio z wystąpieniem Zjednoczonego Królestwa z UE i odnoszących się do regulacji przyszłych stosunków<sup>68</sup>. Do problemów, które zawierają szczególny ładunek konfliktogenny, zaliczany jest zwłaszcza Protokół w sprawie Irlandii/Irlandii Północnej<sup>69</sup>, dołączony do umowy o wystąpieniu, w którym nakładają się potencjalnie przeciwstawne interesy<sup>70</sup> - Zjednoczonego Królestwa do zagwarantowanie swej integralności terytorialnej, Unii Europejskiej do zagwarantowania spójności unijnego rynku wewnętrznego i substancja konfliktogenna projektu pokojowego dla Irlandii Północnej (*the Good Friday Agreement*).

Kontrowersje wzbudza również konstrukcja okresu przejściowego<sup>71</sup>, który nie jest przewidziany w art. 50 TUE, oraz konstrukcja deklaracji politycznej dołączonej do umowy o wystąpieniu<sup>72</sup>, określającej ramy przyszłych stosunków między UE a Zjednoczonym Królestwem. W tym ostatnim przypadku podnoszone są m.in. wątpliwości, czy art. 50 TUE (wskazane w ust. 2 uwzględnienie „ram przyszłych stosunków”) legitymizują załączenie deklaracji do umowy, abstrahując od tego, że przyjęte tam założenia rozmiągają się w ważnych obszarach z treścią finalnych umów określających przyszłe stosunki Zjednoczonego Królestwa z UE.

Same zaś umowy zawierają regulacje, które będą wymagały doprecyzowania w przyszłości i nie odnoszą się do wszystkich istotnych dziedzin

---

<sup>68</sup> Problemy te identyfikuje i szczegółowo analizuje S. Peers, *The End...*, s. 1 i n.

<sup>69</sup> Dz.Urz. UE 2020 L 29, s. 102. W tym kontekście istotne jest wspólne oświadczenie współprzewodniczących Wspólnego Komitetu UE - Zjednoczone Królestwo. Oświadczenie 20/2346, Bruksela 2020.

<sup>70</sup> S. Peers, *The End...*, s. 1 i n.

<sup>71</sup> Zob. Np. J. Larik, *Brexit...*, s. 456 i n.

<sup>72</sup> Zob. A. Łazowski, *Mind the fog, stand clear off the cliff! From the political declaration tot he post-Brexit EU-UK legal framework* (Part I), *European Papers* 2020, nr 3 s. 1105 i n.

w relacjach Zjednoczonego Królestwa z UE. Brexit zamienił się w *never ending story*.

## **Ukraina należy do Europy! Status państwa kandydującego do członkostwa w Unii Europejskiej dla Ukrainy wobec agresji Rosji?,**

(w:) Europejski Przegląd Sądowy 2022, nr 4  
( strony 4-11).

W nocy z 23 na 24.02.2022 r. Rosja, wspierana przez Białoruś, dokonała aktu agresji na Ukrainę. Spotkało się to ze zdecydowanym potępieniem społeczności międzynarodowej, w tym Unii Europejskiej. Podczas nadzwyczajnego posiedzenia Rady Europejskiej 24.02.2022 r. szefowie państw lub rządów państw członkowskich określili napaść Rosji na Ukrainę jako akt agresji, wezwali do jego natychmiastowego zaprzestania, uszanowania suwerenności i integralności Ukrainy (oraz Gruzji i Mołdawii), zapowiedzieli, że Rosja zostanie pociągnięta do odpowiedzialności za swoje działania. Zarazem wezwali do pilnego przygotowania kolejnego pakietu sankcji wobec Rosji i Białorusi, wyrazili solidarność z Ukrainą oraz zapowiedzieli udzielenie jej wsparcia politycznego, finansowego, humanitarnego i logistycznego. Rada Europejska podkreśliła również „europejskie aspiracje i dążenia Ukrainy, jak stwierdzono w układzie o stowarzyszeniu” (pkt 8 konkluzji)<sup>1</sup>. W podobnym duchu wypowiedzieli się również najwyżsi przedstawiciele instytucji UE. Przewodnicząca Komisji Europejskiej, Ursula von der Leyen, podkreśliła: *They (Ukraine) are one of us and we want them in.*<sup>2</sup> Dnia

---

<sup>1</sup> Nadzwyczajne posiedzenie Rady Europejskiej 24.02.2022 r. Konkluzje Rady Europejskiej w sprawie niczym niesprowokowanej i nieuzasadnionej agresji wojskowej Rosji wobec Ukrainy, EUCO 18/22.

<sup>2</sup> [https://euobserver.com/tickers/154455?utm\\_source=euobs&utm\\_medium=email](https://euobserver.com/tickers/154455?utm_source=euobs&utm_medium=email)  
(dostęp: 4.04.2022 r.).

28.02.2022 r. Prezydent Ukrainy Wołodomyr Zełenski podpisał wniosek w sprawie członkostwa Ukrainy w UE. Wniosek ten został notyfikowany 1.03.2022 r.<sup>3</sup> W tym samym dniu odbyła się w Parlamencie Europejskim debata z udziałem (online) Prezydenta Wołodymira Zełenskiego<sup>4</sup>. W przyjętej rezolucji<sup>5</sup> Parlament wezwał instytucje UE „do podjęcia starań na rzecz przyznania Ukrainie statusu kraju kandydującego do UE, zgodnie z art. 49 Traktatu o Unii Europejskiej<sup>6</sup> i na podstawie osiągnięć, a w międzyczasie do kontynuowania prac na rzecz jej integracji z jednolitym rynkiem UE zgodnie z układem o stowarzyszeniu” (pkt 37 rezolucji). Zasadnicze decyzje w ramach procedury art. 49 TUE podejmują państwa członkowskie jednomyślnie. W niniejszym artykule poddano analizie nastawienie tych państw do postulatu nadania Ukrainie statusu państwa kandydującego do członkostwa w UE. Sprecyzowały one swoje stanowisko w deklaracji wersalskiej, przyjętej 11.03.2022 r. na zakończenie nieformalnego posiedzenia Rady Europejskiej<sup>7</sup>.

## **1. Ramy prawne procedury akcesu państwa do UE (art. 49 TUE) oraz obecne podstawy prawne stosunków Ukrainy z Unią**

Zwróćmy się w pierwszej kolejności do procedury przyjęcia nowego państwa w poczet państw członkowskich UE. Jest ona uregulowana w art. 49 TUE, przy czym postanowienia tego artykułu mają charakter ramowy. Jednolita procedura przyjęcia nowego państwa została wprowadzona na mocy Traktatu z

---

<sup>3</sup> [https://euobserver.com/tickers/154455?utm\\_source=euobs&utm\\_medium=email](https://euobserver.com/tickers/154455?utm_source=euobs&utm_medium=email).

<sup>4</sup> Komunikat prasowy z 1.03.2022 r., *Inwazja na Ukrainę: Posłowie wzywają do ostrzejszej reakcji wobec Rosji*, <https://www.europarl.europa.eu/news/pl/press-room/20220227IPR24205/inwazja-na-ukraine-poslowie-wzywaja-do-ostrejszej-reakcji-wobec-rosji> (dostęp: 4.04.2022 r.).

<sup>5</sup> Rezolucja Parlamentu Europejskiego z 1.03.2022 r. w sprawie rosyjskiej agresji na Ukrainę(2022/2564(RSP)).(Dz.Urz. UE C 125, s. 1).

<sup>6</sup> Wersja skonsolidowana Dz.Urz. UE C 202 z 2016 r., s. 13 - dalej TUE.

<sup>7</sup> Nieformalne posiedzenie szefów państw lub rządów. Deklaracja wersalska 10–11.03.2022 r., [www.consilium.europa.eu/media/54787/20220311-versailles-declaration-pl.pdf](http://www.consilium.europa.eu/media/54787/20220311-versailles-declaration-pl.pdf) (dostęp: 4.04.2022 r.).



Maastricht i doprecyzowana praktyką związaną z kolejnymi falami rozszerzenia: w 1995 r. (Austria, Szwecja, Finlandia), „dużym” rozszerzeniem z lat 2004 (10 państw, w tym Polska) i 2007 (Bułgaria, Rumunia) oraz akcesem Chorwacji w 2013 r.<sup>8</sup>

Z punktu widzenia skonkretyzowania w obecnej sytuacji „aspiracji i dążeń europejskich Ukrainy” istotnych jest kilka „ramowych” warunków procedury akcesu.

- **Po pierwsze** - istota tego procesu ma charakter prawnomiędzynarodowy: efektem końcowym jest traktat akcesyjny, który - aby wszedł w życie - musi być podpisany, a następnie ratyfikowany przez wszystkie państwa członkowskie UE oraz państwo przystępujące; następstwem tego jest, że **na wszystkich etapach procedury akcesu zasadnicze decyzje (rozpoczęcie procedury, nadanie statusu kandydata, rozpoczęcie negocjacji akcesyjnych, „zamknięcie” wynegocjowanego pakietu) decydują jednomyślnie wszystkie państwa członkowskie**<sup>9</sup>.
- **Po drugie** - w procesie akcesu istotną rolę odgrywają instytucje unijne: decyzje podejmowane przez Radę (państwa członkowskie) muszą być poprzedzone zasięgnięciem opinii Komisji Europejskiej i zgodą Parlamentu Europejskiego, wyrażoną większością głosów jego członków.
- **Po trzecie** - dwa wstępne, formalne kroki, zmierzające do uruchomienia procesu akcesyjnego polegają na notyfikowaniu przez państwo Radzie wniosku o członkostwo w UE, a następnie podjęcie przez Radę decyzji o wszczęciu procedury art. 49 TUE: Rada decyduje

---

<sup>8</sup> Zob. szerzej J. Barcz, *Od lizbońskiej do postlizbońskiej Unii Europejskiej. Główne kierunki reformy ustrojowej procesu integracji europejskiej*, Warszawa 2020, s. 386 i n.

<sup>9</sup> TUE mówi w art. 49, że stosowne decyzje podejmuje Rada, w praktyce jednak podejmuje je „Rada” w składzie szefów państw lub rządów”, czyli po wejściu w życie Traktatu z Lizbony - Rada Europejska.

jednomyślnie, zwracając się uprzednio do Komisji Europejskiej o opinię wstępną (*avis*).

- **Po czwarte** - praktyka stosowania art. 49 TUE jest znacznie bogatsza niż określone w nim „ramy”, sporo tu miejsca na różne rozwiązania „specjalne”; należy też podkreślić, że formalne wszczęcie procedury akcesyjnej poprzedzane jest **deklaracją polityczną państw członkowskich**, w której wyrażają one gotowość do przyjęcia danego państwa w poczet państw członkowskich UE (naturalnie po spełnieniu określonych warunków) - tak było w przypadku „dużego” rozszerzenia (**deklaracja kopenhaska z 22.06.1993 r.**<sup>10</sup>), tak jest również w przypadku trwającego procesu akcesyjnego państw Bałkanów Zachodnich (**deklaracja z Salonik z 16.06.2003 r.**<sup>11</sup>).

Odnieśmy się następnie zwięźle do obecnie obowiązujących podstaw prawnych stosunków między Ukrainą i Unią Europejską, ponieważ deklaracja wersalska i inne dokumenty unijne przyjęte po dokonaniu przez Rosję najazdu na Ukrainę odwołują się w kontekście „aspiracji i dążeń europejskich Ukrainy” do **układu o stowarzyszeniu** (Układ o stowarzyszeniu między Unią Europejską i jej państwami członkowskimi, z jednej strony, a Ukrainą, z drugiej strony)<sup>12</sup>.

---

<sup>10</sup> European Council in Copenhagen 21–22.06.1993 r. Conclusions of the Presidency. SN 180/1/93 REV 1 (pkt 7 lit. A) <https://www.consilium.europa.eu/media/21225/72921.pdf> (dostęp: 4.04.2022 r.).

<sup>11</sup> The Thessaloniki agenda for the Western Balkans: Moving towards European integration. western balkans - council conclusions. 16.vi.2003. 10369/03 presse (166).  
general+affairs+and+external+relations+\*+2518th+council+meeting+-+external+relations+-+luxembourg%2c+16+june+2003&oq=general+affairs+and+external+relations+\*+2518th+council+meeting+-+external+relations+-+luxembourg%2c+16+june+2003&aqs=chrome..69i57.1499j0j15&sourceid=chrome&ie=UTF-8

<sup>12</sup> Dz.Urz. UE L 161 z 2014 r., s. 3. Omówienie treści układu: *EU-Ukraine. Association Agreement „Guide to the Association Agreement”*. European Union. External Action. European Commission (pobrano: 30 czerwca 2014 r.).  
[[http://eeas.europa.eu/archives/docs/ukraine/pdf/071215\\_eu-ukraine\\_association\\_agreement.pdf](http://eeas.europa.eu/archives/docs/ukraine/pdf/071215_eu-ukraine_association_agreement.pdf) ?]

Przypomnijmy wpierw, że pierwszym aktem prawnym, który kompleksowo regulował stosunki między ówczesnymi Wspólnotami Europejskimi i ich państwami członkowskimi a Ukrainą (po jej powstaniu jako niepodległego państwa w 1991 r.), była Umowa o partnerstwie i współpracy, podpisana w Luksemburgu 14.06.1994 r., która weszła w życie 1.03.1998 r.<sup>13</sup> W kolejnych latach stosunki między UE a Ukrainą były konkretyzowane wpierw w przyjętej w 1999 r. Wspólnej Strategii<sup>14</sup>, a następnie w ramach Europejskiej Polityki Sąsiedztwa i Partnerstwa Wschodniego<sup>15</sup>. Po podjęciu decyzji w sprawie przystąpienia Ukrainy do WTO, rozpoczęły się w 2007 r. negocjacje nad układem o stowarzyszeniu. Podczas 15. szczytu UE-Ukraina (19.12.2011 r.) poinformowano o osiągnięciu porozumienia w sprawie treści układu. Planowano podpisanie układu podczas szczytu Partnerstwa Wschodniego (28-29.11.2013 r. w Wilnie), niemniej na kilka dni przed szczytem (21.11.2013 r.) ówczesny Prezydent Ukrainy Janukowicz poinformował o rezygnacji z podpisania układu<sup>16</sup>. Dało to początek fali protestu społecznego w Ukrainie (Maidan), który doprowadził do zmiany rządu i ucieczki Janukowicza do Rosji. Wykorzystując powstały kryzys, Rosja dokonała na początku 2014 r. aneksji Krymu i Sewastopola<sup>17</sup>.

W tej sytuacji problem podpisania układu o stowarzyszeniu nabrał dodatkowego, istotnego znaczenia politycznego, stając się wyrazem wsparcia dla integralności terytorialnej i suwerenności Ukrainy oraz dla jej

---

<sup>13</sup> Dz.Urz. WE L 49 z 1998 r., 3.

<sup>14</sup> European Council Common Strategy of 11 December 1999 on Ukraine (1999/877 CFSP) (Dz.Urz. WE L 331, s. 1).

<sup>15</sup> Zob. B. Hud, *Eastern Policy of the European Union: Step by Step Towards Ukraine*[w:] *Introduction to European Studies: A New Approach to Uniting Europe*, red. D. Mielczarek, A. Adamczyk, K. Zajączkowski, Warszawa 2013, s. 529 i n.

<sup>16</sup> Poszczególne etapy stosunków Ukrainy z UE - por. *EU-Ukraine relations. Factsheet*. Eeas.europa.eu (pobrano 30 czerwca 2014 r.). [https://www.eeas.europa.eu/eeas/eu-ukraine-relations-factsheet\\_en](https://www.eeas.europa.eu/eeas/eu-ukraine-relations-factsheet_en)

<sup>17</sup> Zob. na ten temat J. Kranz, *Kilka uwag na tle aneksji Krymu przez Rosję*, Państwo i Prawo 2014/8, s. 23 i nast..

europiejskiej opcji i programu stosownych reform ustrojowych państwa<sup>18</sup>. Układ został podpisany - ze względu na ówczesne okoliczności polityczne - w dwóch etapach: najpierw, 21.03.2014 r., podpisano część polityczną układu, natomiast pozostałe części, łącznie z częścią handlową - 27.06.2014 r.<sup>19</sup> W tym samym dniu podobne układy zostały podpisane z Gruzją i Republiką Mołdowy.

**Układ o stowarzyszeniu nie odnosi się do kwestii przyszłego członkostwa Ukrainy w Unii Europejskiej**, natomiast w jego preambule odnotowano „wagę, jaką Ukraina przywiązuje do swej europejskiej tożsamości”, potwierdzono, że „UE przyjmuje do wiadomości europejskie aspiracje Ukrainy i wita jej wybór na rzecz Europy”, a za cel uznano stopniowe zbliżenie „oparte na bliskich i uprzywilejowanych powiązaniach”. W art. 1 (cele stowarzyszenia) ust. 2 lit. d układu podkreślono, że jego celem jest „stworzenie warunków dla wzmożonych stosunków gospodarczych i handlowych w ramach dążenia do stopniowej integracji Ukrainy z rynkiem wewnętrznym UE”.

## **2. Deklaracja wersalska z 11.03.2022 r.**

Oczekiwania w stosunku do zakresu działania Unii, nie tylko co do wprowadzenia sankcji wobec Rosji i Białorusi oraz uzgodnienia programu pomocy dla Ukrainy, są daleko idące. **Dotyczy to również sformułowania stanowiska politycznego co do perspektywy członkostwa Ukrainy w UE.** Wyrazem tych oczekiwań jest np. stanowisko Konferencji Ambasadorów

---

<sup>18</sup> Zob. H. Van Rompuy, President of the European Council. Statement at the signing ceremony of the Association Agreements with Georgia, Republic of Moldova and Ukraine, [https://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms\\_data/docs/pressdata/en/ec/143415.pdf](https://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/en/ec/143415.pdf) (dostęp: 5.04.2022 r.).

<sup>19</sup> Akt końcowy z 27.06.2014 r. w odniesieniu do Układu o stowarzyszeniu (Dz.Urz. UE L 278, s. 4. Zob. J. Barcz, I. Kolisnyk, *Podpisanie i tymczasowe stosowanie Układu o stowarzyszeniu z Ukrainą - aspekty prawne*, Europejski Przegląd Sądowy 2014/10, s. 1 i n.

RP z 8.03.2022 r. (a więc opublikowane w przededniu nieformalnego posiedzenia Rady Europejskiej), w którym czytamy m.in.<sup>20</sup>:

„2. Przynależność Ukrainy do Europy i perspektywa jej włączenia do Unii Europejskiej staje się po rosyjskiej agresji kwestią wagi fundamentalnej. Decyzją o historycznym znaczeniu było podpisanie przez Prezydenta Ukrainy Wołodymyra Zełenskigo wniosku o członkostwo w Unii (notyfikowanego 1 marca br.). Państwa członkowskie (Rada UE) powinny niezwłocznie podjąć działania: zlecić Komisji Europejskiej pilne sporządzenie opinii w sprawie wniosku Ukrainy, a następnie potwierdzić gotowość do przyjęcia Ukrainy, gdy tylko spełnione zostaną niezbędne przesłanki, oraz nadać jej status kandydata do członkostwa. Byłby to bardzo istotny sygnał, niemniej, aby nabrał on znaczenia politycznego i praktycznego, które sprostaby obecnej sytuacji, wymaga on sprecyzowania”.

Stanowiska najważniejszych przedstawicieli instytucji unijnych ogłoszone bezpośrednio w związku z inicjatywą Parlamentu Europejskiego z 1.03.2022 r. były natomiast co prawda pełne empatii dla Ukrainy, ale w sprawie samej inicjatywy wstrzemięźliwe. Nie powinno to o tyle dziwić, że - jak wyżej zwrócono uwagę - kompetencja w sprawie poszczególnych etapów procesu akcesji do UE zastrzeżona jest dla państw członkowskich UE (i to decydujących jednomyślnie). Podajmy jak sztandarowe przykłady wyimki z oświadczeń Przewodniczącego Rady Europejskiej, Charlsa Michela i Przewodniczącej Komisji Europejskiej, Ursuli von der Leyen, wygłoszone podczas debaty w Parlamencie Europejskim. Przewodniczący Charls Michel stwierdził<sup>21</sup>:

---

<sup>20</sup> Stanowisko Konferencji Ambasadorów RP z 8.03.2022 r., *Ukraina należy do Europy! Wezwanie do stworzenia kompleksowego, konkretnego i efektywnego planu włączenia Ukrainy do Unii Europejskiej*,

<https://ambasadorowiedotorg.wordpress.com/2022/03/08/ukraina-nalezy-do-europy-wezwanie-do-stworzenia-kompleksowego-konkretnego-i-efektywnego-planu-wlaczenia-ukrainy-do-unii-europejskiej/> (dostęp: 5.04.2022 r.).

<sup>21</sup> Remarks by President Charles Michel at the extraordinary debate at the European Parliament on Russian aggression against Ukraine. Council of the EU. 194/22

„Kilka chwil temu prezydent Zełenski spojrział nam w oczy. Otworzył nam swoje serce. Odniósł się do tego ogłoszenia, które zostało nam właśnie formalnie przedstawione. Wniosek o uznanie przez Unię Europejską statusu kandydata Ukrainy. To my, Europejczycy, będziemy musieli sprostać temu zadaniu. I oczywiście wiemy, że to trudny temat, ponieważ dotyczy rozszerzenia. I wiemy, że w Unii Europejskiej są na ten temat rozbieżne, a czasem kwalifikowane poglądy. Do Komisji Europejskiej będzie należało wydanie opinii, na podstawie której Rada również będzie miała szereg zadań do wykonania. Będzie musiała poważnie przeanalizować wyrażony symboliczny, polityczny, potężny i - moim zdaniem - uzasadniony wniosek. Wtedy będzie to kwestia ukierunkowania i dokonania właściwego wyboru, z chłodną głową i poczuciem determinacji, w odpowiedzi na prośbę, którą dziś wypowiedział człowiek, który spojrział nam w oczy i przemówił z takim stopniem. emocji, że dotknęło to każdego z nas.”<sup>22</sup>.

Przewodnicząca Ursula von der Leyen stwierdziła<sup>23</sup>:

---

1.3.2022.<https://www.consilium.europa.eu/pl/press/press-releases/2022/03/01/remarks-by-president-charles-michel-at-the-extraordinary-debate-at-the-european-parliament-on-russian-aggression-against-ukraine/>

<sup>22</sup> „Just a few moments ago, President Zelensky looked us in the eye. He opened his heart to us. He referred to that announcement which has since been formally presented to us. The request for recognition by the European Union of Ukraine’s candidate status. It will be up to us Europeans to rise to the task. And, of course, we know this is a difficult subject, as it touches upon enlargement. And we know that, within the European Union, there are diverging and sometimes qualified views on that subject. It will be for the European Commission to issue an opinion, on the basis of which the Council will likewise have a set of tasks to fulfil. It will have to undertake a serious examination of the symbolic, political, powerful and – in my view – legitimate request that has been expressed. Then it will be a matter of providing guidance and making the right choice, with a cool head and a sense of determination, in response to the request which has been expressed today by a man who has looked us in the eye and spoken with a degree of emotion that has touched each and every one of us”.

<sup>23</sup> Speech by President von der Leyen at the European Parliament Plenary on the Russian aggression against Ukraine Brussels, 1 March 2022. SPEECH/22/1483.

[https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/SPEECH\\_22\\_1483](https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/SPEECH_22_1483)

„W tych dniach niepodległa Ukraina przeżywa swój najczarniejszy moment. Jednocześnie naród ukraiński podtrzymuje dla nas wszystkich pochodnię wolności. Wykazuje ogromną odwagę. Broni swojego życia. Ale walczy też o uniwersalne wartości i jest gotowy za nie umrzeć. Prezydent Zełenski i naród ukraiński są prawdziwą inspiracją. Kiedy rozmawialiśmy po raz ostatni, ponownie opowiedział mi o marzeniu swojego narodu, by przyłączyć się do naszej Unii. Dziś Unia Europejska i Ukraina są bliżej niż kiedykolwiek wcześniej. Przed nami jeszcze długa droga. Musimy zakończyć tę wojnę. Następnie powinniśmy porozmawiać o kolejnych krokach. Ale jestem pewien: nikt na tej sali nie może wątpić, że naród, który tak odważnie opowiada się za naszymi europejskimi wartościami, należą do naszej europejskiej rodziny.”<sup>24</sup>.

Szefowie państw lub rządów państw członkowskich UE zajęli natomiast wspólne stanowisko w **deklaracji wersalskiej z 11.03.2022 r.**, przyjętej podczas nieformalnego posiedzenia Rady Europejskiej (10–11.03.2022 r.) i poprzedzonej wcale niełatwą dyskusją (o czym dalej).

Deklaracja wersalska jest stosunkowo obszernym dokumentem o charakterze politycznym, składającym się z 27 punktów. W pierwszych trzech punktach Rada Europejska zakwalifikowała najazd Rosji na Ukrainę jako „niesprowokowaną i nieuzasadnioną agresję”, naruszającą podstawowe normy prawa międzynarodowego, podkreśliła współsprawstwo Białorusi w tym akcie agresji oraz nieuchronność odpowiedzialności za popełniane zbrodnie. Następnie Rada Europejska wezwała Rosję do zaprzestania działań wojskowych i wycofania swoich sił

---

<sup>24</sup> „In these days, independent Ukraine is facing its darkest hour. At the same time, the Ukrainian people are holding up the torch of freedom for all of us. They are showing immense courage. They are defending their lives. But they are also fighting for universal values and they are willing to die for them. President Zelensky and the Ukrainian people are a true inspiration. When we last spoke, he told me again about his people's dream to join our Union. Today, the European Union and Ukraine are already closer than ever before. There is still a long path ahead. We have to end this war. And we should talk about the next steps. But I am sure: Nobody in this hemicycle can doubt that a people that stands up so bravely for our European values belongs in our European family”.

zbrojnych z Ukrainy, podkreśliła konieczność zapewnienia bezpieczeństwa nuklearnego (elektrownie jądrowe na terytorium Ukrainy), zapewniła Ukrainę o udzieleniu wsparcia politycznego, finansowego, materialnego i humanitarnego oraz wsparcia dla uciekinierów wojennych.

**Z punktu widzenia przedmiotu niniejszego artykułu zasadnicze znaczenie ma pkt 4 deklaracji wersalskiej, w którym Rada Europejska stwierdziła<sup>25</sup>:**

„Rada Europejska uznała europejskie aspiracje i dążenia Ukrainy, jak stwierdzono w układzie o stowarzyszeniu. 28 lutego 2022 r., wykonując przysługujące Ukrainie prawo do samostanowienia o swoim losie, prezydent Ukrainy złożył wniosek Ukrainy o członkostwo w Unii Europejskiej. Rada szybko podjęła działanie i zwróciła się do Komisji o przedłożenie opinii w sprawie tego wniosku zgodnie ze stosownymi postanowieniami Traktatów. W oczekiwaniu na tę opinię i bez zbędnej zwłoki będziemy dalej wzmacniać nasze więzi i pogłębiać nasze partnerstwo, aby wspierać Ukrainę na jej europejskiej drodze. Ukraina należy do naszej europejskiej rodziny”.

Dodatkowo w pkt 5 wskazano, że Rada zwróciła się do Komisji Europejskiej o przedstawienie opinii również na temat wniosków o członkostwo Republiki Mołdowy i Gruzji (notyfikowanych bezpośrednio po wniosku Ukrainy).

W kolejnych punktach deklaracji wersalskiej podkreślono, że agresja Rosji na Ukrainę „dramatycznie zmieniła historię Europy” i zmusza do podjęcia decyzji w sprawie ochrony podstawowych europejskich wartości. W związku z tym Rada Europejska przedstawiła plan konkretnych działań w trzech kluczowych kwestiach: 1) zwiększenie zdolności obronnych UE, 2)

---

<sup>25</sup> Nieformalne posiedzenie szefów państw lub rządów. Deklaracja wersalska 10–11.03.2022 r., Wersal, 11.03.2022 r., [www.consilium.europa.eu/media/54787/20220311-versailles-declaration-pl.pdf](http://www.consilium.europa.eu/media/54787/20220311-versailles-declaration-pl.pdf) (dostęp: 5.04.2022 r.) - dalej deklaracja wersalska.



zmniejszenie zależności energetycznych od Rosji, 3) budowanie solidniejszej bazy ekonomicznej w UE<sup>26</sup>.

**Podjęcie to zostało sprecyzowane podczas bezprecedensowych spotkań w dniu 24.03.2022 r. w ramach szczytu NATO<sup>27</sup>, spotkania G7<sup>28</sup>, posiedzenia Rady Europejskiej 24-25.03.2022 r.<sup>29</sup> (24.03.2022 r. z udziałem prezydenta Stanów Zjednoczonych Josepha R. Bidena, Jr.)<sup>30</sup>, wyrażających jedność demokratycznej społeczności międzynarodowej wobec agresji Rosji (z udziałem Białorusi) na Ukrainę. W sprawie jednak dania mocnego sygnału co do „europejskich aspiracji” Ukrainy stanowisko Rady Europejskiej nie wyszło poza sformułowania zawarte w pkt 4 deklaracji wersalskiej. W pkt 4 konkluzji Rady Europejskiej z 24.03.2022 r. w sprawie rosyjskiej agresji wojskowej na Ukrainę<sup>31</sup> stwierdzono mianowicie:**

„4. Unia Europejska wspiera Ukrainę i jej obywateli, a Rada Europejska potwierdza deklarację wersalską, uznając europejskie

---

<sup>26</sup> Szczegółowo: Informal meeting of heads of state or government, Versailles, 10–11 March 2022. Main results, [www.consilium.europa.eu/en/meetings/european-council/2022/03/10-11/](http://www.consilium.europa.eu/en/meetings/european-council/2022/03/10-11/) (dostęp: 5.04.2022 r.).

<sup>27</sup> Press conference by NATO Secretary General Jens Stoltenberg following the extraordinary Summit of NATO Heads of State and Government, [www.nato.int/cps/en/natohq/opinions\\_193613.htm](http://www.nato.int/cps/en/natohq/opinions_193613.htm) (dostęp: 5.04.2022 r.).

<sup>28</sup> G7 Leaders' Statement – Brussels, 24 March 2022, [www.consilium.europa.eu/pl/press/press-releases/2022/03/24/g7-leaders-statement-brussels-24-march-2022/](http://www.consilium.europa.eu/pl/press/press-releases/2022/03/24/g7-leaders-statement-brussels-24-march-2022/) (dostęp: 5.04.2022 r.).

<sup>29</sup> Konkluzje Rady Europejskiej w sprawie rosyjskiej agresji wojskowej na Ukrainę (24.03.2022 r.). Council of the EU. Konkluzje 310/22 25.03.2022. <https://www.consilium.europa.eu/pl/press/press-releases/2022/03/25/european-council-conclusions-on-the-russian-military-aggression-against-ukraine-24-march-2022/>

<sup>30</sup> Joint readout by the European Council and the United States. Rada Europejska. Komunikat prasowy, 24.03.2022 r., Wspólny protokół Rady Europejskiej i Stanów Zjednoczonych [www.consilium.europa.eu/pl/press/press-releases/2022/03/24/joint-readout-by-the-european-council-and-the-united-states/](http://www.consilium.europa.eu/pl/press/press-releases/2022/03/24/joint-readout-by-the-european-council-and-the-united-states/) (dostęp: 5.04.2022 r.).

<sup>31</sup> Konkluzje Rady Europejskiej w sprawie rosyjskiej agresji wojskowej na Ukrainę...

aspiracje Ukrainy i jej europejski wybór, jak stwierdzono w układzie o stowarzyszeniu. Rada ponawia swoją prośbę do Komisji, by przedłożyła opinię zgodnie ze stosownymi postanowieniami Traktatów [...]”.

### **3. Ocena deklaracji wersalskiej oraz dokumentów precyzujących jej postanowienia z 24.03.2022 r.**

Jak wspomniano, oczekiwania wobec Unii Europejskiej co do zakresu wsparcia Ukrainy wobec agresji Rosji i Białorusi są daleko idące, zwłaszcza uwzględniając, że działania Rosji nakierowane są na zlikwidowanie suwerenności Ukrainy oraz zniszczenie jej integralności terytorialnej, a podejmowane środki zgodnie kwalifikowane są przez społeczność międzynarodową jako zbrodnia agresji, zbrodnie wojenne, zbrodnie przeciwko ludzkości, coraz więcej przesłanek wskazuje na to, że również jako zbrodnia ludobójstwa<sup>32</sup>.

W sprawie będącej zasadniczym przedmiotem niniejszego artykułu słusznie wskazuje się na to<sup>33</sup>, że klauzule zawarte w układzie o stowarzyszeniu odwołujące się do „europejskich aspiracji” Ukrainy nie są adekwatne do obecnej sytuacji. Sytuacja ta wymaga natomiast istotnego i odpowiednio mocnego stanowiska, którym byłoby nadanie Ukrainie statusu państwa kandydującego do członkostwa. Również wstępne stanowisko polityczne państw członkowskich UE (Rady Europejskiej) w sprawie perspektywy członkostwa Ukrainy w UE powinno w swojej treści być sformułowane co najmniej na miarę deklaracji z Kopenhagi z 1993 r. i deklaracji z Salonik z 2003 r.

---

<sup>32</sup> Zob. przebieg dyskusji podczas konferencji - *Pojęcia agresji, zbrodni wojennych, zbrodni przeciwko ludzkości i zbrodni ludobójstwa w kontekście agresji Rosji i Białorusi na Ukrainę* - zorganizowanej 25.03.2022 r. przez Katedrę Prawa Międzynarodowego i Prawa UE w Kolegium Prawa Akademii Leona Koźmińskiego. Nagranie z przebiegu konferencji: <https://monitorkonstytucyjny.eu/archiwa/21495> (dostęp: 5.04.2022 r.).

<sup>33</sup> Stanowisko Konferencji Ambasadorów RP z 8.03.2022 r., *Ukraina...*

Niezależnie od tego wskazuje się, że takiej deklaracji Rady Europejskiej oraz decyzji Rady w sprawie nadania Ukrainie statusu państwa kandydującego do członkostwa musi towarzyszyć „**kompleksowy, konkretny i efektywny plan włączenia Ukrainy do Unii Europejskiej**”, zasadzający się na istniejących instrumentach układu o stowarzyszeniu, Europejskiej Polityki Sąsiedztwa, Partnerstwa Wschodniego oraz na porozumieniach Unii z państwami trzecimi i finansowymi instytucjami międzynarodowymi<sup>34</sup>. Zasadnicze elementy takiego planu powinny obejmować:

- **po pierwsze** - deklarację polityczną Rady Europejskiej jednoznacznie nakreślającą perspektywę członkostwa Ukrainy w UE;
- **po drugie** - decyzję Rady w sprawie nadania Ukrainie statusu państwa kandydującego do członkostwa;
- **po trzecie** - konkretny program wsparcia dla Ukrainy obejmujący cztery zasadnicze etapy:
  - 1) w obecnej sytuacji trwającej inwazji Rosji - program wsparcia Ukrainy w działaniach na rzecz odparcia agresji, łącznie z udzieleniem pomocy w postaci uzbrojenia;
  - 2) po odparciu agresji Rosji - program kompleksowej pomocy w odbudowie zniszczeń wojennych i w przywróceniu państwa do normalnego funkcjonowania;
  - 3) równolegle do drugiego etapu powinien rozpocząć działanie (z rosnącym natężeniem) program wspierający restrukturyzację działania państwa i gospodarki ukraińskiej, nakierowany na przygotowanie do rozpoczęcia negocjacji akcesyjnych;

---

<sup>34</sup>Stanowisko Konferencji Ambasadorów RP z 8.03.2022 r., *Ukraina...*

4) finalizacją musi być **przejście do etapu negocjacji akcesyjnych**, prowadzących do uzyskania przez Ukrainę członkostwa w Unii Europejskiej<sup>35</sup>.

Przesłanką powodzenia ustanowienia i realizacji takiego wielkiego, międzynarodowego projektu (który powinna koordynować Unia Europejska) jest współpraca ze Stanami Zjednoczonymi i Zjednoczonym Królestwem, z innymi państwami trzecimi (trzonem powinna być G7) oraz z finansowymi instytucjami międzynarodowymi<sup>36</sup>.

Nim przystąpimy do oceny deklaracji wersalskiej oraz konkretyzujących ją dokumentów z 24.03.2022 r. w świetle powyższych kryteriów, jedną kwestię należy „wyjąć przed nawias”. **Otóż z pewnością nie wchodzi w grę rewizja postanowień art. 49 TUE i ustanowienia jakiejś specjalnej „szybkiej ścieżki” dla uzyskania przez Ukrainę członkostwa w UE.** Nierealność takiego zabiegu wynika z tego, że wymagałby on zawarcia traktatu rewizyjnego, co jest procedurą czasochłonną, nawet jeśli chodzi o zmianę dobrze zidentyfikowaną, co do której istnieje zgoda między państwami członkowskimi UE<sup>37</sup>. Przede wszystkim jednak wśród państw członkowskich nie byłoby zgody na takie przedsięwzięcie, w grę wchodzi bowiem w ostatecznym efekcie zagwarantowanie spójności ustrojowej i gospodarczej Unii. Jak zobaczymy, już uzgodnienie deklaracji politycznej konkretyzującej perspektywę członkostwa Ukrainy w UE budzi kontrowersje, a postanowienia deklaracji wersalskiej wyrażają stanowisko, na które skłonne były obecnie wyrazić zgodę wszystkie państwa członkowskie.

---

<sup>35</sup> Stanowisko Konferencji Ambasadorów RP z 8.03.2022 r., *Ukraina...*

<sup>36</sup> Przypomnijmy, że podobny program międzynarodowy stworzył demokratyczny Zachód w 1989 r. na rzecz wsparcia rodzących się w Europie Środkowej demokracji - zob. stanowisko Konferencji Ambasadorów RP z 8.03.2022 r., *Ukraina...*

<sup>37</sup> Przypadek protokołu hiszpańskiego i protokołu irlandzkiego, traktatów rewizyjnych zawartych po wejściu w życie Traktatu z Lizbony. Zob. J. Barcz, *Od lizbońskiej...*, s. 375 i n.

Ocena postanowień deklaracji wersalskiej i konkretyzujących ją dokumentów z 24.03.2022 r. wzbudza mieszane uczucia. Z jednej strony deklaracja wersalska z 11.03.2022 r. oraz przyjęta tego samego dnia berlińska deklaracja G7<sup>38</sup> zajmują jednoznaczne stanowisko w sprawie kwalifikacji najazdu Rosji na Ukrainę jako aktu agresji, potępiają popełniane przez rosyjskie siły zbrojne zbrodnie, formułują daleko idący program sankcji wobec Rosji i Białorusi oraz obszerny program udzielania Ukrainie pomocy<sup>39</sup>. Stanowisko w tym zakresie skonkretyzowane zostało w powoływanych wyżej dokumentach z 24.03.2022 r.<sup>40</sup> Zatem bez wątplenia można stwierdzić, że Unia Europejska wraz ze Stanami Zjednoczonymi koordynuje ustanowienie kompleksowego, międzynarodowego programu, nakierowanego na wspieranie Ukrainy w odparciu agresji Rosji z udziałem Białorusi, a następnie na odbudowę państwa.

Z drugiej natomiast strony postanowienia pkt 4 deklaracji wersalskiej oraz analogiczne w treści postanowienia pkt 4 konkluzji Rady Europejskiej z 24.03.2022 r. są więcej niż ostrożne w nakreśleniu drogi Ukrainy do członkostwa w UE, odzwierciedlając zróżnicowane podejście do tej kwestii państw członkowskich. Jak już wskazano, nie nawiązują one do perspektywy członkostwa Ukrainy w UE, odsyłają natomiast w tej mierze do układu o stowarzyszeniu, który z kolei w preambule oraz w art. 1 zawiera klauzule odwołujące się jedynie ogólnie do „europejskich aspiracji” Ukrainy, zupełnie nieadekwatne do obecnej sytuacji.

**Co powinna zawierać deklaracja polityczna Rady Europejskiej:** zacznijmy od zasadnego i realistycznego postulatu, aby deklaracja taka zawierała treść na miarę deklaracji kopenhaskiej z 1993 r. i deklaracji z Salonik z 2003 r.

---

<sup>38</sup> G7 Leaders' Statement Berlin, 11 March 2022...Przypomnijmy, że w skład tej grupy wchodzi: Kanada, Francja, Niemcy, Japonia, Zjednoczone Królestwo, Włochy, Stany Zjednoczone (i UE reprezentowana przez Przewodniczących Rady Europejskiej i Komisji Europejskiej).

<sup>39</sup> Informal meeting...

<sup>40</sup> Zob. konkluzje z posiedzenia Rady Europejskiej z 24–25.03.2022 r., EUCO 1/22 - dalej konkluzje z 24.03.2022 r.

W **deklaracji kopenhaskiej** Rada Europejska jednoznacznie stwierdziła: „Państwa stowarzyszone Europy Środkowej i Wschodniej, które wyrażą taką chęć, zostaną członkami Unii. Państwa te zostaną przyjęte do Unii, gdy tylko będą w stanie wypełnić obowiązki wynikające z członkostwa, poprzez spełnienie odpowiednich warunków politycznych i gospodarczych [...]”. Skonkretyzowane w deklaracji warunki polityczne (łącznie z zagwarantowaniem demokracji, praworządności i respektowania praw człowieka oraz poszanowania i ochrony mniejszości) weszły do historii dyplomacji jako pierwsze kryterium kopenhaskie, warunki gospodarcze (istnienie sprawnej gospodarki rynkowej, będącej w stanie sprostać konkurencji na unijnym rynku wewnętrznym oraz zdolność do wywiązania się z obowiązków wynikających z Unii Gospodarczej i Walutowej) znane są jako drugie kryterium kopenhaskie<sup>41</sup>. Warto przypomnieć, że decyzja zawarta w deklaracji kopenhaskiej została podjęta przez ówczesne państwa członkowskie Wspólnoty Europejskiej m.in. pod wpływem potencjalnych następstw rozpadu Związku Radzieckiego (konfliktów militarnych, napływu setek tysięcy uciekinierów do Europy). Tłem więc tej decyzji, podobnie jak decyzji o rozszerzeniu NATO, było rozciągnięcie strefy stabilności politycznej, demokracji i gospodarki rynkowej na „nowe demokracje” Europy Środkowej. Niestety decyzje te nie objęły wówczas Ukrainy i Białorusi (zadowolono się sławetnym memorandum budapesztańskim z 1994 r.)<sup>42</sup>. Wówczas te skrajne obawy na szczęście nie ziściły się. Obecna inwazja Rosji na Ukrainę natomiast jest ich „przesuniętą w czasie” realizacją. Powinna więc spotkać się z adekwatną reakcją również w odniesieniu do strategii rozszerzenia UE.

Również **deklaracja z Salonik** z 16.06.2003 r. sumowała ciąg decyzji Rady Europejskiej podjętych w związku z konsekwencjami tragicznej wojny

---

<sup>41</sup> Zob. J. Barcz, M. Górka, A. Wyrozumska, *Prawo i instytucje Unii Europejskiej*, Warszawa 2020, s. 57-58.

<sup>42</sup> Zob. J. Barcz, *Doktryna Skubiszewskiego* [w:] Krzysztof Skubiszewski i dyplomacja czasów przełomu, Poznań 2016, s. 121.

domowej na terytorium byłej Jugosławii<sup>43</sup>. Bez wątplenia ujęcie państw tego regionu (Albanii, Bośni i Hercegowiny, Czarnogóry, Kosowa, Północnej Macedonii oraz Serbii) w zainicjowany w 1999 r. program „stabilizacji i stowarzyszenia”, z perspektywą dla państw tego regionu uzyskania członkostwa w UE, jest optymalną decyzją polityczną, zapewniającą stabilność polityczną oraz budowę demokracji i gospodarki rynkowej („w ramach Europy”)<sup>44</sup>. Deklaracja z Salonik konkretyzowała obszerny plan dla państw Bałkanów Zachodnich w nawiązaniu do traktatu akcesyjnego podpisanego w Atenach 16.04.2003 r. („duże” rozszerzenie) jako priorytet Unii określała poparcie dla przygotowań tych państw do ich przyszłej integracji ze strukturami europejskimi i członkostwa w Unii Europejskiej, zapewniała, że Bałkany Zachodnie staną się integralną częścią zjednoczonej Europy.

„Bałkany Zachodnie i wsparcie ich przygotowań do przyszłej integracji ze strukturami europejskimi i ostatecznego członkostwa w Unii jest dla UE priorytetem. Bałkany będą integralną częścią zjednoczonej Europy. Trwające rozszerzenie i podpisanie traktatu ateńskiego w kwietniu 2003 r. powinny inspirować i zachęcać państwa Bałkanów Zachodnich do podążania tą samą udaną drogą reform i do wzmoczenia wysiłków w tym kierunku.”<sup>45</sup>.

Tak więc kolejne sprecyzowanie deklaracji wersalskiej (przypomnijmy, że we wszystkich przypadkach chodzi o konkluzje Rady Europejskiej) powinno zawierać w kontekście jej pkt 4 (i pkt 4 konkluzji z 24.03.2022 r.) jednoznacznie stwierdzenie, że: „Ukraina, jako państwo stowarzyszone z

---

<sup>43</sup> The Thessaloniki..., s. 10 i n.

<sup>44</sup> Szczegółowe informacje: <https://www.europarl.europa.eu/factsheets/pl/sheet/168/balkany-zachodnie> (dostęp: 5.04.2022 r.).

<sup>45</sup> „The Western Balkans and support to their preparation for future integration into European structures and ultimate membership into the Union is a high priority for the EU. The Balkans will be an integral part of a unified Europe. The ongoing enlargement and the signature of the Treaty of Athens in April 2003 should inspire and encourage the countries of the Western Balkans to follow the same successful road of reforms and to increase their efforts in that direction”. The Thessaloniki..., s. 11.

Unią Europejską, zostanie członkiem Unii. Zostanie ona przyjęta do Unii, gdy tylko będzie w stanie wypełnić obowiązki wynikające z członkostwa” (celowe byłoby przypomnienie w tym kontekście kryteriów kopenhaskich). Pozostałe elementy takiej deklaracji zostały dobrze sprecyzowane w konkluzjach Rady Europejskiej z 24.03.2022 r. (w części - I. Rosyjska agresja wojskowa na Ukrainę): potępienie agresji Rosji z udziałem Białorusi na Ukrainę, wezwanie do zakończenia zbrodni wojennych i zapowiedź ukarania ich sprawców, program sankcji wobec Rosji i Białorusi, udzielenie Ukrainie skoordynowanego wsparcia politycznego, finansowego, materialnego i humanitarnego, w tym przyjęcie uciekinierów wojennych, skonstruowanie międzynarodowego planu pomocy dla Ukrainy (w pierwszym etapie rozszerzenie unijnego Funduszu Powierniczego Solidarności z Ukrainą, a następnie zwołanie międzynarodowej konferencji w celu pozyskania środków dla tego Funduszu)<sup>46</sup>.

Przypomnijmy na podsumowanie, że tego rodzaju deklaracja nie jest formalnym elementem procedury akcesyjnej art. 49 TUE. Niemniej spełnia istotną rolę, jest bowiem wyrazem woli politycznej państw członkowskich UE, wyrażonej na najwyższym szczeblu szefów państw lub rządów, otwierającej dla danego państwa drogę wszczęcia procedury akcesyjnej. Wobec agresji Rosji na Ukrainę i toczącej się na terytorium Ukrainy zbrodniczej wojny oraz złożonego przez Prezydenta Wołodymyra Zełenskigo wniosku o członkostwo Ukrainy w UE, waga polityczna takiej deklaracji staje się trudna do przecenienia: podkreślałaby bowiem „europejską opcję” Ukrainy i jednoznacznie otwierała drogę do członkostwa. Do znaczenia deklaracji w tym kontekście powrócimy jeszcze w zakończeniu artykułu.

**Postulat nadania Ukrainie statusu państwa kandydującego do członkostwa w UE:** nadanie natomiast państwu ubiegającemu się o członkostwo w UE **statusu państwa kandydującego do członkostwa w UE** należy do procedury akcesyjnej określonej w art. 49 TUE - jest to trzeci etap tej procedury, pierwszym jest złożenie wniosku o członkostwo, drugim - wszczęcie procedury art. 49 TUE przez Radę Europejską, co znajduje wyraz

---

<sup>46</sup> Zob. konkluzje..., EUCO 1/22, zwłaszcza pkt 8 i 9.



w zwróceniu się do Komisji Europejskiej o opinię wstępną (*avis*) (w deklaracji wersalskiej z 11.03.2022 r. zawarta jest taka decyzja), a trzecim – nadanie statusu kandydata do członkostwa w UE. Kolejny etap – decyzja o wszczęciu negocjacji akcesyjnych może być oddalona od nadania państwu statusu kandydata nawet o kilka lat (w zależności od stopnia jego przygotowania do spełnienia standardów unijnych)<sup>47</sup>.

Jak wspomniano na wstępie, powyższe etapy procesu akcesyjnego nie są ściśle określone w art. 49 TUE (poza złożeniem wniosku o członkostwo) i pozostawiają państwom członkowskim (Radzie) dużą swobodę, uwzględniającą to, że akcesja państwa do Unii Europejskiej jest długotrwałym procesem, podczas którego państwo to dokonuje dostosowań ustrojowych, dostosowań prawnych oraz dostosowań swojego systemu gospodarczego do wymogów *acquis* unijnego. O stopniu elastyczności procedury akcesyjnej świadczy proces stabilizacji i stowarzyszenia (*Stabilisation and Association process*), rozpoczęty w 1999 r. wobec państw Bałkanów Zachodnich, w ramach którego nadano tym państwu **status „potencjalnych kandydatów do członkostwa”**, który zapewniał o nadaniu statusu kandydata po osiągnięciu odpowiedniego stopnia przygotowania<sup>48</sup> (obecnie status „potencjalnych kandydatów do członkostwa” mają jeszcze Kosowo, Bośnia i Hercegowina, natomiast status kandydata do członkostwa mają Albania, Północna Macedonia, Czarnogóra i Serbia, z niektórymi z tych państw rozpoczęły się negocjacje akcesyjne)<sup>49</sup>. Niemniej jednak w obu przypadkach Komisja Europejska, sporządzając opinię wstępną (*avis*), musi udzielić odpowiedzi na szereg konkretnych pytań (zawartych w kwestionariuszu) dotyczących

---

<sup>47</sup> Zob. informacje na ten temat:

[https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/enlargement-policy/steps-towards-joining\\_en](https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/enlargement-policy/steps-towards-joining_en)  
(dostęp: 5.04.2022 r.).

<sup>48</sup> [https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/enlargement-policy/glossary/potential-candidate-countries\\_en](https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/enlargement-policy/glossary/potential-candidate-countries_en)  
(dostęp: 5.04.2022 r.).

<sup>49</sup> [https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/enlargement-policy/negotiations-status\\_en](https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/enlargement-policy/negotiations-status_en)  
(dostęp: 5.04.2022 r.).

politycznego, ustrojowego, prawnego i gospodarczego stopnia przygotowania państwa do spełnienia wymogów *acquis* unijnego<sup>50</sup>.

Znaczny zakres swobody państwa członkowskie UE (Rada) jednak mają. Skorzystanie z takiej możliwości jest bez wątplenia uzasadnione szczególną sytuacją związaną z tym, że Ukraina stała się przedmiotem agresji ze strony Rosji i na jej terytorium toczy się barbarzyńska wojna. Stąd **uzasadnione byłoby podzielenie przez Komisję Europejską opinii (*avis*) na dwie części – część „polityczną” i (drugą) część „techniczną”**<sup>51</sup>. W części politycznej Komisja uwzględniłaby obecne okoliczności związane z agresją Rosji na Ukrainę i wnioskuje o nadanie Ukrainie statusu kandydata do członkostwa (względnie potencjalnego kandydata do członkostwa), część druga - techniczna skupiałaby się natomiast na sprecyzowaniu szczegółowych wymogów ustrojowych, w dostosowaniach prawnych i gospodarczych, które musiałyby zostać wzięte pod uwagę w toku realizacji planu odbudowy państwa, a następnie przygotowania do członkostwa. Na dalszym etapie, w zależności od postępów w procesie dostosowawczym, Rada podjęłaby decyzję o wszczęciu negocjacji akcesyjnych (zapewne byłby to proces wieloletni).

Ramowe wymogi procedury akcesyjnej określone w art. 49 TUE nie wykluczają więc nadania Ukrainie statusu państwa kandydującego do członkostwa (lub potencjalnego kandydata do członkostwa). Istota takiej decyzji ma charakter polityczny – „jeśli decyzja polityczna zostanie podjęta, to wszystkie pozostałe problemy mają charakter «techniczny»”<sup>52</sup>.

---

<sup>50</sup> Zob. szczegółowe wywody na ten temat Ambadora Jana Truszczyńskiego (który był m.in. głównym negocjatorem negocjacji akcesyjnych Polski) podczas konferencji: *Ukraina należy do Europy! Wezwanie do stworzenia kompleksowego, konkretnego i efektywnego planu włączenia Ukrainy do Unii Europejskiej* - zorganizowana 14.03.2022 r. przez Katedrę Prawa Międzynarodowego i Prawa UE w Kolegium Prawa Akademii Leona Koźmińskiego, Konferencja Ambasadorów RP oraz Team Europe Direct Polska. Zob. nagranie od 36 minuty: [www.youtube.com/watch?v=bxdxaaRqNWU](http://www.youtube.com/watch?v=bxdxaaRqNWU) (dostęp: 5.04.2022 r.).

<sup>51</sup> Zob. szczegółowe uzasadnienie w wypowiedzi dr Jarosława Pietrasa (w przeszłości szefa UKIE i wieloletniego Dyrektora Generalnego w Sekretariacie Rady UE) podczas konferencji: *Ukraina...*, [www.youtube.com/watch?v=bxdxaaRqNWU](http://www.youtube.com/watch?v=bxdxaaRqNWU), 45 minuta nagrania.

<sup>52</sup> Konferencja: *Ukraina...*, [www.youtube.com/watch?v=bxdxaaRqNWU](http://www.youtube.com/watch?v=bxdxaaRqNWU), 43 minuta nagrania.

W obecnych uwarunkowaniach, uwzględniając implikacje agresji Rosji na Ukrainę również dla systemu bezpieczeństwa europejskiego, a nawet globalnego, Rada Europejska taką decyzję powinna podjąć niezwłocznie<sup>53</sup>.

Wysuwane ze strony państw członkowskich sceptycznie nastawionych w stosunku do takiej decyzji wątpliwości są raczej wyrazem wstrzemięźliwości natury politycznej niż argumentami o charakterze merytorycznym. Nikt bowiem nie kwestionuje, że negocjacje akcesyjne są długim i skomplikowanym procesem oraz że nie można rozpoczynać ich podczas działań wojennych na terytorium państwa aspirującego do członkostwa. Nadanie statusu państwa kandydującego do członkostwa z reguły nie jest równoznaczne z rozpoczęciem negocjacji akcesyjnych, w przypadku Ukrainy minie zapewne wiele lat, nim takie negocjacje będą mogły być rozpoczęte. Niemniej nadanie takiego statusu, poza ważnym sygnałem politycznym, ukierunkuje proces odbudowy państwa<sup>54</sup>. Nadanie statusu państwa kandydującego Ukrainie nie stwarza również konkurencji dla dążeń państw Bałkanów Zachodnich do uzyskania członkostwa w UE, które są znacznie bardziej zaawansowane w procesie dostosowawczym. Motyw podjęcia decyzji rozpoczynającej procedurę akcesu przez państwa członkowskie UE (Radę) jest wspólny – ustanowienie trwałych stosunków pokojowych oraz budowa państw demokratycznych z gospodarką rynkową w uprzednio niestabilnych regionach Europy: członkostwo w Unii Europejskiej jest najbardziej skutecznym i efektywnym środkiem prowadzącym do tego celu. Również jakaś forma „wzmocnienia” Układu o stowarzyszeniu nie byłaby wystarczająca. Nie o to bowiem chodzi. Program odbudowy Ukrainy musi wykorzystywać wszystkie mechanizmy

---

<sup>53</sup> Zob. wystąpienie Prezydenta Wołodymyra Zełenskiego 1.03.2022 r. w Parlamencie Europejskim. wiadomosci.onet.pl/swiat/wojna-rosja-ukraina-zelenski-udowodnijcie-ze-jestescie-europejczykami/tegdng1 (dostęp: 5.04.2022 r.). Również uzasadnienie rezolucji Parlamentu Europejskiego z 1.03.2022 r., w którym Parlament wzywa do nadania Ukrainie statusu państwa kandydującego do członkostwa w UE. Parlament Europejski. Atak Rosji na Ukrainę. Rezolucja Parlamentu Europejskiego z 1.03.2022 r. w sprawie rosyjskiej agresji na Ukrainę(2022/2564(RSP)).

<sup>54</sup> Zob. I. Kirova, *Ukraine's EU membership bid – symbolic, yes, but essential*, euobserver.com/opinion/154511?utm\_source=euobs&utm\_medium=email (dostęp: 5.04.2022 r.).

ustanowione układem o stowarzyszeniu<sup>55</sup>, sprawdzone w ramach Partnerstwa Wschodniego i Europejskiej Polityki Sąsiedztwa. Ważne natomiast jest nakierowanie takiego programu na budowanie państwa demokratycznego z efektywną gospodarką rynkową. To może zapewnić tylko jednoznacznie określony cel - członkostwo w UE. A do tego, na obecnym etapie, konieczne jest nadanie Ukrainie statusu państwa kandydującego do członkostwa.

#### 4. Podsumowanie

Niezależnie od powyższego znaczenia nadania Ukrainie statusu państwa kandydującego do członkostwa w UE są jeszcze dwa ważne powody związane bezpośrednio z agresją Rosji na Ukrainę, na które zwrócił uwagę Garton Ash<sup>56</sup>.

- **Po pierwsze** - Prezydent Wołodymyr Zełenski nie przypadkowo podpisał bezpośrednio po rosyjskim akcie agresji wniosek o członkostwo w UE i stale powraca do tej sprawy. Ukraina i Ukraińcy potrzebują, przeciwstawiając się agresji Rosji, jasnego i ważnego celu, a takim jest suwerenna Ukraina w Unii Europejskiej.
- **Po drugie** - jak pisze Garton Ash - „...prędzej czy później nadejdzie ten moralnie odrażający, ale nieunikniony moment, kiedy ktoś będzie musiał zasiąść do stołu z wysłannikami zbrodniarza wojennego, żeby wynegocjować pokój”. Wówczas negocjatorzy ukraińscy muszą mieć w ręku „coś o dużym historycznym znaczeniu, co przekona naród, że jego poświęcenie nie było daremne. Jest tylko jedna taka rzecz [...]

---

<sup>55</sup> Zob. G. Van der Loo, P. Van Elsuwege, *The UE-Ukraine Association Agreement after Ukraine's EU Membership Application: still fit for purpose*, [https://epc.eu/content/PDF/2022/Ukraine\\_DP.pdf](https://epc.eu/content/PDF/2022/Ukraine_DP.pdf) (dostęp: 5.04.2022 r.).

<sup>56</sup> G. Ash, *Stać nas na więcej Europejczycy. Ukraina w Unii Europejskiej*, Gazeta Wyborcza z 19-20.03.2022 r., s. 27.

Mówi się często, że UE była pierwotnie projektem pokojowym. Niech znowu przyczyni się do pokoju”<sup>57</sup>.

Chodzi jednak zarazem i o dalszą ważną kwestię. Agresor rosyjski musi mieć świadomość, że perspektywa członkostwa Ukrainy w Unii Europejskiej nie podlega negocjacom. Prezydent Wołodymyr Zełenski zaznacza, że może negocjować neutralny status Ukrainy - to stoi więc do negocjacji. Unia Europejska ma w swoim gronie państwa wiczyście neutralne (Austria) czy prowadzące politykę neutralności (Szwecja, Finlandia), co nie stoi na przeszkodzie ich pełnemu i aktywnemu członkostwu w Unii. Status Ukrainy jako państwa kandydującego do członkostwa w UE byłby dla agresora rosyjskiego takim mocnym, jednoznacznym sygnałem.

---

<sup>57</sup>G. Ash,*Stać...*, s. 27.

# **Reparacje dla Ukrainy od Rosji: aspekty polityczno-prawne oraz scenariusz skutecznego dochodzenia roszczeń reparacyjnych<sup>1\*</sup>**

(w:) Państwo i Prawo 2022, nr 9  
(strony 96-111).

1. Agresja Rosji na Ukrainę i barbarzyński charakter działań wojsk rosyjskich siłą rzeczy wywołuje problem reparacji dla Ukrainy. Dyskusja na ten temat dopiero się rozpoczyna, niemniej wiele ważnych okoliczności wskazuje na to, że nie należy zwlekać z konkretyzacją zarówno samych roszczeń reparacyjnych, jak i procedur ich skutecznego dochodzenia. Agresor i jego funkcjonariusze muszą mieć bowiem świadomość nie tylko odpowiedzialności politycznej i karnej za popełnione zbrodnie międzynarodowe, lecz również odpowiedzialności materialnej w stosunku do napadniętego państwa oraz ofiar popełnionych zbrodni. Społeczność międzynarodowa nie może tolerować i przemykać oczu na zbrodnie agresji i aneksji (jak to niestety było po aneksji Krymu przez Rosję w 2014 r.), zwłaszcza że chodzi o brutalną agresję w środku Europy, która skierowana jest również przeciwko europejskiemu systemowi wartości, Unii Europejskiej i transatlantyckiemu systemowi bezpieczeństwa. Agresor naruszający fundamenty prawa międzynarodowego musi zostać nie tylko odparty, musi również odczuć, że staje się pariasem obłożonym sankcjami i odpowiedzialność za popełnione zbrodnie – karnie i materialnie. Jak zasadnie

---

<sup>1</sup> Artykuł nawiązuje do mojego referatu pt. „Jak dochodzić reparacji od rosyjskiego agresora - uwarunkowania prawne i polityczne, dyskutowane koncepcje” podczas konferencji - Reparacje od Rosji z tytułu agresji na Ukrainę i popełnionych zbrodni międzynarodowych - stan dyskusji, która odbyła się 11.05.2022 r. (<https://monitorkonstytucyjny.eu/archiwa/21911>; dostęp: 17.05.2022 r.).

podkreślono w jednym z komentarzy pod adresem Rosji: „*Pay for the damages or you may not stand among us*”<sup>2</sup>.

Prezydent Ukrainy Wołodymyr Zełenski wskazał na trzy zasadnicze warunki zakończenia wojny, uzgodnienia - jak to określił - „dealu pokojowego” (*peace deal*) z Rosją: Ukraina może zrezygnować z ubiegania się o członkostwo w NATO, w zamian oczekuje międzynarodowych gwarancji bezpieczeństwa; wojska rosyjskie wycofają się na pozycje sprzed inwazji 24.02.2022 r. (określił, że jest to minimum tego, co Ukraina może zaakceptować)<sup>3</sup>.

Prezydent Wołodymyr Zełenski podkreślił również konieczność poniesienia przez Rosję odpowiedzialności materialnej za wywołaną agresję, popełnione zbrodnie i wyrządzone szkody: „Odbudujemy każdy dom, każdą ulicę, każde miasto. Mówimy Rosji: ucz się słów «reparacje» i «wypłaty». Zapłacisz nam za wszystko. Za wszystko, co uczyniłaś przeciwko naszemu państwu, przeciwko każdemu Ukraińcowi. Nie zapomnimy również tych, którzy zginęli. My i Bóg. Przyszłaś, aby zniszczyć nasze miasta, aby zniszczyć nasz naród, aby pozbawić nas wszystkiego. Wszystkiego, co jest dla nas tak drogie”<sup>4</sup>.

Ukraińskie Ministerstwo Spraw Zagranicznych rozpoczęło prace nad zakresem reparacji i procedurami ich skutecznego dochodzenia, choć

---

<sup>2</sup> M. Izawa, *Reparations for Ukraine*, Asia Times z 2.04 2022 r.

<sup>3</sup> „To stop the war between Russia and Ukraine the step should be regaining the situation as of 23 February (...) I was elected by the people of Ukraine as president of Ukraine, not as president of a mini Ukraine of some kind. This is a very important point”. *Ukraine war: Russia must withdraw to pre-invasion position for a deal - Zelensky* (www.bbc.com/news/world-europe-61359228; dostęp: 7.05.2022 r.).

<sup>4</sup> „We will restore every house, every street, every city. We tell Russia: learn the words ‘reparations’ and ‘contributions’. You will repay us everything. Everything you did against our state, against every Ukrainian. In full. And we will not forget those who died. We. And God. You came to destroy our cities, to destroy our people, to deprive us of everything. Everything that is so dear to us”. (*Ukrain forum. Ukrainian multimedia platform for broadcasting*, 5.05.2022 r., www.ukrinform.net/rubricato/3418898-zelensky-calls-on-russia-to-get-ready-to-pay-reparations-and-contributions.html; dostęp: 5.05.2022 r.).

bliższych szczegółów nie podano<sup>5</sup>. Również UE, NATO, Stany Zjednoczone i inne państwa podjęły nie tylko bezprecedensowe decyzje w sprawie nałożenia na Rosję i Białoruś sankcji, lecz zapowiedziały również konsekwentne działania na rzecz ukarania za popełnione zbrodnie międzynarodowe oraz na rzecz skutecznego dochodzenia od Rosji reparacji. W połowie marca 2022 r. powstały dwie grupy zadaniowe (*task force*), współpracujące ze sobą w tej dziedzinie: powołana przez Komisję Europejską UE grupa zadaniowa *Freeze and Seize*<sup>6</sup> (przedstawiciele Komisji, poszczególnych państw członkowskich, Eurojustu i Europolu) oraz grupa zadaniowa REPO (*Russian Elites, Proxies, and Oligarchs*)<sup>7</sup>, utworzona przez państwa G-7, Australię i Unię Europejską. Zadaniem tych grup jest identyfikacja majątku państwa rosyjskiego oraz jego obywateli powiązanych z reżimem Putina (oligarchów), opracowanie form zamrożenia tego majątku i jego konfiskaty, metod skutecznego egzekwowania nałożonych sankcji oraz wsparcie dla państw w ściganiu zbrodniarzy wojennych. Kwestia skutecznego dochodzenia reparacji od Rosji stała się również przedmiotem dyskusji w środowisku ekonomistów (głównie w kontekście rozmiarów wyrządzonych w następstwie agresji szkód) i prawników.

2. Dyskusja nad dochodzeniem reparacji od Rosji ma charakter wstępny, wiele zasadniczych kwestii pozostaje bowiem otwartych. Dotyczy to zwłaszcza czasu trwania agresji (przewiduje się, że będzie to wojna długotrwała), co ma związek z wymiarem wyrządzonych przez wojska rosyjskie zniszczeń oraz momentem podjęcia negocjacji w celu zakończenia agresji oraz warunków jej zakończenia. Trudno odnieść się do

---

<sup>5</sup> *Ukrainforum. Ukrainian multimedia platform for broadcasting*, 8.05.2022 r.

<sup>6</sup> Zob. Komisja Europejska, Sankcje UE wobec Rosji w związku z inwazją na Ukrainę ([ec.europa.eu/info/strategy/priorities-2019-2024/stronger-europe-world/eu-solidarity-ukraine/eu-sanctions-against-russia-following-invasion-ukraine\\_pl#grupa-zadaniowa-freeze-and-seize](https://ec.europa.eu/info/strategy/priorities-2019-2024/stronger-europe-world/eu-solidarity-ukraine/eu-sanctions-against-russia-following-invasion-ukraine_pl#grupa-zadaniowa-freeze-and-seize); dostęp: 10.05.2022 r.).

<sup>7</sup> Zob. *Ministerial Joint Statement on the Russian Elites, Proxies, and Oligarchs Task Force by the European Commission, the United States, Australia, Canada, France, Germany, Italy, Japan and the United Kingdom*, Brussels, 17.03.2022 (statement/22/1850).



wchodzącej w grę formy prawnej zakończenia wojny oraz - tym samym - do formy prawnej dochodzenia roszczeń reparacyjnych w relacjach bilateralnych. Niemniej jednak, ze względu na okoliczności polityczne, określenie pewnych kierunkowych rozwiązań jest możliwe, a nawet konieczne. Jeśli bowiem uznamy, że jedyną realną możliwością pozyskania środków na zaspokojenie roszczeń reparacyjnych Ukrainy byłoby zamrożenie i konfiskata mienia państwowego Rosji oraz mienia oligarchów rosyjskich, znajdującego się poza granicami Rosji, to należy działać niezwłocznie i zdecydowanie, aby takie środki zidentyfikować i zabezpieczyć.

Niezależnie od powyższych okoliczności w przypadku agresji Rosji na Ukrainę mamy do czynienia z licznymi jednoznacznymi uwarunkowaniami, które mają zasadniczy wpływ na uzasadnienie roszczeń reparacyjnych Ukrainy:

- najazd Rosji (z udziałem Białorusi) jest jednoznacznie kwalifikowany w świetle prawa międzynarodowego jako akt agresji, naruszający art. 2 ust. 4 Karty NZ ze wszystkimi tego konsekwencjami (rezolucja Zgromadzenia Ogólnego NZ z 2.03.2022 r.<sup>8</sup>, stanowisko społeczności międzynarodowej, w tym instytucji UE, NATO i poszczególnych państw)<sup>9</sup>;
- agresja jest prowadzona przez Rosję w sposób wyjątkowo brutalny i okrutny: cele mają nie tylko charakter militarny, zmierzają również do zniszczenia gospodarczego Ukrainy oraz skierowane są przeciwko ludności cywilnej i obiektom cywilnym;

---

<sup>8</sup> United Nations General Assembly Resolution ES-11/1 z 2.03.2022 r.

<sup>9</sup> Zob. stanowisko polskich prawników międzynarodowych dotyczące agresji Federacji Rosyjskiej przeciwko Ukrainie z 2.03.2022 r. (<https://monitorkonstytucyjny.eu/archiwa/21275>; dostęp: 19.07.2022 r.).

- nie ma żadnych wątpliwości, że wojska rosyjskie popełniają na szeroką skalę zbrodnie wojenne i zbrodnie przeciwko ludzkości, coraz więcej przemawia za tym, że również zbrodnie ludobójstwa<sup>10</sup>;
- zakres szkód wyrządzonych Ukrainie jest olbrzymi (i wzrasta w związku z kontynuacją najazdu); zważywszy że wojna trwa od 2014 r. (aneksji Krymu), wstępne szacunki sięgają ponad 2 bln dolarów (uwzględniając konsekwencje dla rozwoju gospodarczego Ukrainy)<sup>11</sup>.

Jednakże w prowadzonej obecnie dyskusji przeważa pogląd, że skuteczne dochodzenie reparacji przez Ukrainę bezpośrednio w toku negocjacji z Rosją i ich uregulowanie w bilateralnym „dealu pokojowym” jest mało realistyczne<sup>12</sup>. Jeśli bowiem wojska rosyjskie zostaną nawet wyparte z obszarów ukraińskich zajętych po 24.02.2022 r. (czy również z Krymu i samozwańczych republik), nie będzie to oznaczało kapitulacji Rosji, nie mówiąc już o jej bezwarunkowej kapitulacji. Jednoznaczne zaakceptowanie przez Rosję ukraińskich roszczeń reparacyjnych byłoby tożsame z przyznaniem się do popełnienia agresji oraz innych zbrodni międzynarodowych, czego reżim Putina nie uczyni. Byłoby to możliwe chyba jedynie wówczas, gdyby w Rosji doszło do przewrotu politycznego, w następstwie którego władzę objęłyby siły demokratyczne, które uznałyby bezprawność najazdu na Ukrainę i zobowiązały się do wypłacenia reparacji. Scenariusz taki pozostaje jednak w sferze spekulacji.

---

<sup>10</sup> *Report on violations of international humanitarian and human rights law, war crimes and crimes against humanity committed in Ukraine (1 April – 25 June 2022)*. Organization for Security and Co-operation in Europe Office for Democratic Institutions and Human Rights. ODIHR.GAL/36/22/Corr.1 14 July 2022  
<https://www.osce.org/files/f/documents/3/e/522616.pdf> (dostęp: 22.07.2022 r.).

<sup>11</sup> Zob. np. V. Tsyrennikov, *Rachunek za ruiny i śmierć*, *Polityka* z 5-10.05.2022 r., s. 30 i n.

<sup>12</sup> Tak np. reprezentatywnie G. Deuber, *Wirtschaftliche Aufarbeitung der Ukraine-Invasion und Reparationen*, *Russland-Analysen* nr 418 z 11.04.2022 r. ([www.leander-analysen.de/russland/](http://www.leander-analysen.de/russland/); dostęp: 8.05.2022 r.); L. Blank, *War Reparations for Ukraine: Key Issues*, *Just Security* z 2.05.2022 r. (<https://www.justsecurity.org/81341/war-reparations-for-ukraine-key-issues/>; dostęp: 16.05.2022 r.).

W prowadzonej obecnie dyskusji przeważa natomiast ocena, że skuteczne dochodzenie dla Ukrainy roszczeń reparacyjnych od Rosji możliwe jest przede wszystkim w „formule międzynarodowej” - ze środków rosyjskich, które znalazły się „pod kontrolą” innych państw. Chodzi o rezerwy rosyjskiego banku centralnego oraz o mienie oligarchów rosyjskich. W grę wchodzi sumy niebagatelne - szacuje się, że poza granicami Rosji znalazło się na początku 2022 r. około 640 mld dolarów: we Francji - 71,4 mld, w Japonii - 58,5 mld, w Niemczech - 55,6 mld w Zjednoczonym Królestwie - 29,3 mld, w USA - 38,6 mld, w Austrii - 17,7 mld, w Kanadzie - 16,4 mld<sup>13</sup> (państwa te przystąpiły do sankcji wobec Rosji). Z tych sum około 350 mld dolarów może być „łatwo dostępnych”<sup>14</sup> (do tej pory zamrożono około 300 mld dolarów), lokalizacja pozostałych nie jest znana (miejsce ich ukrycia jest obecnie ustalane)<sup>15</sup>. Szacuje się, że wartość mienia rosyjskich oligarchów znajdującego się poza granicami Rosji sięga około 350 mld dolarów, z czego do tej pory zamrożono ponad 30 mld dolarów<sup>16</sup> (szacunki pochodzą z połowy maja 2022 r.). Konfiskata tych środków i przeznaczenie ich na poczet reparacji dla Ukrainy wywołuje jednak poważne problemy prawne – zarówno w świetle prawa międzynarodowego, jak i w świetle prawa krajowego poszczególnych państw.

3. Odniesienie się do tych problemów wymaga odpowiedzi na co najmniej cztery pytania<sup>17</sup>. Jaki tytuł prawny ma Ukraina dla dochodzenia reparacji od Rosji i jak należałoby określić wysokość roszczeń? Jakiego

---

<sup>13</sup> W Chinach znajduje się 80,8 mld dolarów, w pozostałych państwach – 62,6 mld; w międzynarodowych instytucjach finansowych - 29,3 mld; zob. P. Tamma, *Payback time: The West studies how to make Russia foot the war bill*, Politico z 12.04.2022 r.

<sup>14</sup> Zob. G. Deuber, *Wirtschaftliche...*, Russland-Analysen z 11.04.2022 r.

<sup>15</sup> M. Frühauf, K. Gelinsky, W. Mussler, *Ukraine in Trümmern: Können russische Devisenreserven den Wiederaufbau finanzieren?*, Frankfurter Allgemeine Zeitung z 11.05.2022 r.

<sup>16</sup> P. Tamma, H. von der Burchard, *Brussels plans to help EU countries confiscate assets frozen by sanctions*, Politico z 11.05.2022 r.

<sup>17</sup> L. Blank, *War Reparations...*, Just Security z 2.05.2022 r.

rodzaju roszczenia obejmuje pojęcie reparacji, czyli na czyją rzecz powinny być przeznaczone pozyskane środki? Jaka byłaby podstawa prawna konfiskaty rosyjskiego mienia państwowego oraz mienia obywateli rosyjskich (oligarchów)? Jaka byłaby formuła prawna przekazania Ukrainie pozyskanych środków?

Odpowiedź na pierwsze pytanie została już, co do zasady, udzielona. Tytułem prawnym dochodzenia przez Ukrainę reparacji od Rosji jest popełniony przez Rosję akt agresji oraz popełniane przez wojska rosyjskie zbrodnie wojenne, zbrodnie przeciwko ludzkości i - za czym przemawia coraz więcej dowodów - zbrodnie ludobójstwa. Należy również w tym kontekście przypomnieć, że wysokość reparacji z reguły nie odpowiada szacunkom wyrządzonych przez agresora krzywd i szkód. Zakłada się, że wysokość reparacji powinna być „proporcjonalna do wagi naruszeń i wyrządzonej szkody” (*proportional to the gravity of the violations and the harm suffered*)<sup>18</sup>. W praktyce wysokość i rodzaj świadczeń ustalany jest w drodze porozumień międzynarodowych, w zależności od możliwości finansowych państwa, które popełniło akt agresji, oraz różnego rodzaju okoliczności politycznych, m.in. konieczności ułożenia przyszłych relacji agresora z ofiarą i z innymi państwami. Jak się wydaje, w przypadku roszczeń reparacyjnych Ukrainy zasadniczym uwarunkowaniem ich wysokości będzie „dostępność” rosyjskich środków, z których roszczenia takie będą zaspokajane.

Odpowiedź na drugie pytanie musi uwzględniać praktykę różnego rodzaju świadczeń reparacyjnych, jaka wykształtowała się w rezultacie II wojny światowej oraz konfliktów w okresie powojennym. Termin reparacji nie jest bowiem jednoznaczny, a jego konkretne znaczenie musi być precyzowane w każdym przypadku. Niemniej po II wojnie światowej umocniła się praktyka, potwierdzona w różnego rodzaju regulacjach prawa międzynarodowego i prawa krajowego, że świadczenia reparacyjne ze strony państwa agresora obejmują zarówno świadczenia na rzecz państwa

---

<sup>18</sup> Zob. Basic Principles and Guidelines on the Right to a Remedy and Reparation for Victims of Gross Violations of International Human Rights Law and Serious Violations of International Humanitarian Law. Resolution adopted by the General Assembly z 16.12.2005 r., pkt 15.

(czy państw), które stało się przedmiotem agresji, jak również świadczenia na rzecz ofiar indywidualnych (zakres podmiotowy pojęcia „ofiar indywidualnych” precyzowany jest zwykle w każdym przypadku)<sup>19</sup>. Tak więc w odniesieniu do agresji Rosji na Ukrainę w grę wchodzić będą zarówno świadczenia na rzecz państwa ukraińskiego, jak również na rzecz indywidualnych ofiar zbrodni międzynarodowych popełnionych przez wojska rosyjskie.

Kluczowe znaczenie dla skutecznego dochodzenia ukraińskich roszczeń reparatornych ma wyjaśnienie kwestii trzeciej - określenie podstawy prawnej konfiskaty zamrożonych rezerw rosyjskiego banku centralnego oraz konfiskaty mienia oligarchów rosyjskich. Niezbędne jest w tym przypadku wyważone działanie (zwłaszcza szanowanie zasady państwa prawnego) oraz precyzyjne określenie podstawy prawnej konfiskaty zarówno w prawie międzynarodowym, jak i w prawie krajowym poszczególnych państw (które będą przeprowadzały konfiskatę)<sup>20</sup>. W świetle prawa międzynarodowego mienie państwa chronione jest bowiem immunitetem państwa<sup>21</sup>, natomiast konfiskata mienia prywatnego możliwa jest w wyjątkowych sytuacjach za stosownym odszkodowaniem<sup>22</sup>. Również stosowanie regulacji krajowych, które przewidują możliwość konfiskaty mienia obcego państwa i obywateli innych państw, wzbudza w praktyce sądowej poważne problemy<sup>23</sup>. Z drugiej jednak strony istnieje

---

<sup>19</sup> Zob. szerzej J. Barcz, J. Kranz, *Reparacje od Niemiec po drugiej wojnie światowej w świetle prawa międzynarodowego. Aspekty prawa i praktyki*, Warszawa 2019, zwłaszcza s. 32 i 33; L. Blank, *War Reparations...*, Just Security z 2.05.2022 r.

<sup>20</sup> Zob. P. Stephan, *Giving Russian Assets to Ukraine – Freezing Is Not Seizing*, Lawfare z 26.04.2022 r. ([www.lawfareblog.com/giving-russian-assets-ukraine-freezing-not-seizing](http://www.lawfareblog.com/giving-russian-assets-ukraine-freezing-not-seizing); dostęp: 5.05.2022 r.).

<sup>21</sup> Zob. A. Wyrozumska, *Czy prawa człowieka mogą pokonać immunitet państwa?*, [w:] *Wspólne wartości prawa międzynarodowego, europejskiego i krajowego*, red. E. Cała-Wacinkiewicz, J. Menkes, Warszawa 2018, s. 143 i n.

<sup>22</sup> Wątpliwości tego rodzaju analizują M. Frühauf, K. Gelinsky, W. Mussler, *Ukraine in Trümmern...*, *Frankfurter Allgemeine Zeitung* z 11.05.2022 r.

<sup>23</sup> Analiza praktyki USA w tym kontekście zob. A. Boyle, *Why Proposals for U.S. to Liquidate and Use Russian Central Bank Assets Are Legally Unavailable*, Just Security z 18.04.2022 r.

niekwestionowana norma prawa międzynarodowego<sup>24</sup>, nakazująca agresorowi zaspokojenie roszczeń reparacyjnych ofiary agresji. Do takiej normy odwołują się regulacje krajowe umożliwiające konfiskatę mienia w takich przypadkach.

Praktyka międzynarodowa nie daje również jednoznacznej wskazówki. W interesującym nas kontekście znaczenie mogą mieć zwłaszcza trzy przypadki. Pierwszy z nich dotyczy roszczeń finansowych powstałych w następstwie przewrotu w Iranie w końcu lat 70. XX w. i konfliktu irańsko-amerykańskiego. Stany Zjednoczone zamroziły wówczas 1 mld dolarów aktywów irańskich, które znalazły się w USA. W następstwie umowy między Irakiem a USA (zawartej w tzw. deklaracji algierskiej z 19.01.1981 r.)<sup>25</sup> ustanowiony został Trybunał USA-Iran do rozstrzygania sporów finansowych, a zamrożone aktywa przeznaczone na zaspokojenie wydanych przez Trybunał wyroków<sup>26</sup>. Trzeba jednak mieć na uwadze, że w tym przypadku doszło do porozumienia zainteresowanych stron i zawarcia umowy międzynarodowej, a poza tym przedmiotem porozumienia były głównie roszczenia tytułu gwarancji inwestycyjnych.

Stany Zjednoczone kilkakrotnie zamrażały i konfiskowały mienie innego państwa, względnie zagranicznych jednostek prywatnych - na podstawie przyjętego w 1977 r. *International Emergency Economic Powers Act*, IEEPA, uzupełnionego w 2001 r. przez *USA Patriot Act*. Wyraźnie upoważniono w

---

(<https://www.justsecurity.org/81165/why-proposals-for-u-s-to-liquidate-and-use-russian-central-bank-assets-are-legally-unavailable/>; dostęp: 16.05.2022 r.).

<sup>24</sup> Zob. Basic Principles and Guidelines on the Right to a Remedy and Reparation for Victims of Gross Violations of International Human Rights Law and Serious Violations of International Humanitarian Law; R.E. Litan, *Russia can be made to pay for Ukraine damage now*, Brookings web z 17.03.2022 r. (<https://www.brookings.edu/opinions/russia-can-be-made-to-pay-for-ukraine-damage-now/>; dostęp: 6.05.2022 r.).

<sup>25</sup>Zob.

<http://www.iusct.net/General%20Documents/2Claims%20Settlement%20Declaration.pdf>  
(dostęp: 17.05.2022 r.).

<sup>26</sup> Zob. L. Blank, *War Reparations...*, Just Security z 2.05.2022 r.

nim Prezydenta USA do konfiskaty mienia obcego państwa i zagranicznych obywateli w sytuacji zaangażowania USA we „wrogie działania zbrojne”, względnie ataku ze strony takiego obcego państwa lub zagranicznych obywateli<sup>27</sup>. Na początku tego roku [2022 r.] USA zamroziły 7 mld dolarów aktywów afgańskiego banku centralnego - z przeznaczeniem połowy na pomoc humanitarną dla Afganistanu i połowy na zaspokojenie roszczeń odszkodowawczych rodzin ofiar zamachów z 11.09.2001 r.<sup>28</sup> Wszystkie te przypadki wywoływały różnego rodzaju problemy prawne<sup>29</sup>.

Interesujący może być również przypadek Kuwejt - po inwazji w 1990 r. Iraku na Kuwejt i wojnie w Zatoce Perskiej na początku 1991 r. doszło do uzgodnienia z pokonanym Irakiem specyficznej formuły odszkodowań z tytułu „nielegalnej inwazji i okupacji Kuwejt” za „straty, szkody i przestępstwa wobec zagranicznych rządów, jednostek i podmiotów gospodarczych”. Środki na odszkodowania pochodziły z funduszu, który powstał od określonego procentu przychodu Iraku ze sprzedaży ropy naftowej, a o ich przeznaczeniu decydowała Komisja Odszkodowawcza NZ (*UN Compensation Commission*). Formuła ta miała jednak mocną podstawę w prawie międzynarodowym, znalazła ona bowiem wyraz z rezolucji Rady Bezpieczeństwa 687(1991), przyjętej 3.04.1991 r.<sup>30</sup>

Jeśli chodzi o odpowiedź na czwarte pytanie (jaka formuła prawna zbierania pozyskanych środków i ich przekazania Ukrainie mogłaby wchodzić w rachubę), interesujący wydaje się przypadek Kuwejt. Niemniej Komisja Odszkodowawcza NZ zakończyła swoją działalność w styczniu 2022 r. (gdyby nadal działała, być może udałoby się objąć jej kompetencją reparacje dla Ukrainy w drodze decyzji proceduralnej, omijającej Radę Bezpieczeństwa NZ, w której Rosja ma prawo weta). Nawiązanie do tej formuły i ustanowienie analogicznej Komisji

---

<sup>27</sup> Szczegółowo zob. A. Boyle, *Why Proposals...*, Just Security z 18.04.2022 r.

<sup>28</sup> Inne przypadki zob. A. Boyle, *Why Proposals...*, Just Security z 18.04.2022 r.

<sup>29</sup> Szerzej A. Boyle, *Why Proposals...*, Just Security z 18.04.2022 r.

<sup>30</sup> Rezolucja Rady Bezpieczeństwa Nr 687(1991) z 3.04.1991 r. przyjęta na 2981. posiedzeniu.

Odszkodowawczej NZ dla Ukrainy nie wchodzi raczej w rachubę, bowiem przyjęcie stosownej rezolucji Rady Bezpieczeństwa wymagałoby zgody Rosji<sup>31</sup>. Również model „amerykańsko-irańskiego Trybunału” ma ograniczone znaczenie. Zasadza się bowiem na porozumieniu obu państw, co raczej nie wchodzi w grę ze względu na pewny opór Rosji co do odniesienia się w bilateralnym porozumieniu z Ukrainą do sprawy reparacji.

Wnioski, jakie wypływają z nakreślonej praktyki międzynarodowej i krajowej w odniesieniu do konfiskaty zamrożonych rezerw rosyjskiego banku centralnego oraz konfiskaty mienia oligarchów rosyjskich, są jednoznaczne. Pożądane byłoby sprecyzowanie podstawy takiej konfiskaty na szczeblu prawa międzynarodowego (w umowie międzynarodowej) oraz wydanie w poszczególnych państwach stosownych regulacji krajowych. Prace takie zostały już podjęte w USA, Kanadzie oraz w Zjednoczonym Królestwie<sup>32</sup>. Również Komisja Europejska przedłożyła projekty aktów unijnego prawa pochodnego idące w tym kierunku (szczegółowo dalej).

Podobny wniosek odnosi się do formuły prawnej zbierania pozyskanych środków z konfiskaty i ich przekazania Ukrainie. Umowa międzynarodowa byłaby również w tym przypadku konieczna, bowiem skonfiskowane środki pozostają w dyspozycji danego państwa; ich wspólne rozdysponowanie (na rzecz Ukrainy) wymagałoby więc porozumienia między takimi państwami oraz porozumienia tych państw z Ukrainą.

4. Scenariusz skutecznego dochodzenia od Rosji reparacyjnych roszczeń Ukrainy powinien brać pod uwagę następujące okoliczności.

- **Po pierwsze**, należy z dużym prawdopodobieństwem zakładać, że Rosja Putina nie zgodzi się dobrowolnie na żadne formy wypłaty

---

<sup>31</sup> Zob. L. Blank, *War Reparations...*, Just Security z 2.05.2022 r.

<sup>32</sup> L. Blumenthal, N.L. Eisen, R. Lewis, *Give Seized Russian Assets to Ukraine as Reparations*, Slate. Jurisprudence z 19.04.2022 r. (<https://slate.com/news-and-politics/2022/04/seized-russian-assets-yachts-ukraine-reparations.html>; dostęp: 6.05.2022 r.).



reparacji dla Ukrainy, bowiem oznaczałoby to przyznanie się do popełnienia aktu agresji oraz innych zbrodni międzynarodowych. Nie ma więc raczej szansy na „uzgodnienie” z Rosją wypłaty reparacji w jakimś rodzaju bilateralnego „dealu pokojowego”, kończącego wojnę. Nawet jeśli Ukraina wypchnie wojska rosyjskie na pozycje sprzed 24.02.2022 r., nie będzie to oznaczało pokonania Rosji, nie mówiąc o jakimś rodzaju jej bezwarunkowej kapitulacji. Natomiast w toku negocjowania bilateralnego „dealu pokojowego” Ukraina powinna szczególnie zważyć na to, aby nie zgodzić się na żadne klauzule, które w jakikolwiek sposób ograniczałyby jej roszczenia reparacyjne (czy to w relacjach bilateralnych, czy to dochodzone w formule międzynarodowej).

- **Po drugie**, szczególnie istotne jest skrupulatne dokumentowanie popełnianych przez wojska rosyjskie zbrodni międzynarodowych oraz wyrządzonych w ich następstwie szkód i krzywd. Należy bowiem nastawiać się na skomplikowany proces realizacji roszczeń reparacyjnych Ukrainy w formule międzynarodowej. Istotne jest więc rzetelne przeprowadzenie postępowań w sprawie popełnionych zbrodni wojennych, zbrodni przeciwko ludzkości i zbrodni ludobójstwa przed ukraińskimi sądami krajowymi<sup>33</sup>, przed Międzynarodowym Trybunałem Karnym (MTK), przed Międzynarodowym Trybunałem Sprawiedliwości (MTS), przed Międzynarodowym Trybunałem Praw Człowieka (ETPC)<sup>34</sup> oraz - ewentualnie - przed sądami krajowymi innych państw. Ze względu na trudności w przeprowadzeniu postępowania przed MTK w sprawie popełnionego przez Rosję aktu agresji (ukarania z tego tytułu polityków i urzędników rosyjskich) być może warto rozważyć

---

<sup>33</sup> *Ukraine begins first war crimes trial of Russian soldier*, BBC, 14.05.2022 r. ([www.bbc.com/news/world-europe-61441907](https://www.bbc.com/news/world-europe-61441907); dostęp: 16.05.2022 r.).

<sup>34</sup> Zob. J. Kranz, *Ukraina ma dobre karty w sporze z Rosją przed Międzynarodowym Trybunałem Sprawiedliwości. Zarządzenie Trybunału z 16 marca 2022 r. w sprawie środków tymczasowych*, Monitor Konstytucyjny z 18.03.2022 r. (<https://monitorkonstytucyjny.eu/archiwa/21401>; dostęp: 17.06.2022 r.).

powołanie specjalnego sądu międzynarodowego (Norymberga II)<sup>35</sup>. Potwierdzenie popełnienia zbrodni międzynarodowych przez Rosję oraz jej siły zbrojne ma istotne znaczenie, bowiem stanowi tytuł prawny dla ukraińskich roszczeń reparatornych oraz konfiskaty mienia państwa rosyjskiego oraz jego obywateli (oligarchów) na rzecz zaspokojenia tych roszczeń.

- **Po trzecie**, w „formule międzynarodowej” wchodzi w grę dwa realistyczne scenariusze zaspokojenia (przynajmniej w części) ukraińskich roszczeń reparatornych. Oba scenariusze mają charakter „rozwiązania międzynarodowego” na rzecz Ukrainy.

Najbardziej realistycznym scenariuszem zaspokojenia przynajmniej części roszczeń reparatornych byłaby konfiskata zamrożonych rezerw rosyjskiego banku centralnego oraz mienia oligarchów rosyjskich powiązanych z reżimem Putina, a więc mienia znajdującego się poza granicami Rosji, w znaczącej części w państwach i międzynarodowych instytucjach finansowych, które przyłączyły się do sankcji wobec Rosji.

Drugim realistycznym scenariuszem byłoby uwarunkowanie stopniowego znoszenia sankcji wobec Rosji w zamian za przekazywanie na rzecz reparacji (wzorem omówionego wyżej przypadku Kuwejtu) środków z opodatkowania dochodów Rosji z tytułu eksportu ropy naftowej (i gazu). Mogłoby to być nawet pod pewnymi warunkami dla Rosji relatywnie korzystne, biorąc pod uwagę rabat, jaki Rosja musi uwzględniać, sprzedając obecnie ropę i gaz ze względu na nałożenie sankcji z powodu dokonania agresji na Ukrainę<sup>36</sup>.

---

<sup>35</sup> Zob. wniosek ekspertów międzynarodowego prawa karnego i prawa humanitarnego: Declaration on a Special Tribunal for the Punishment of the Crime of Aggression against Ukraine, 4.03.2022 r. (<https://justice-for-ukraine.com/wp-content/uploads/2022/03/Combined-Statement-and-Declaration-English.pdf>; dostęp: 16.05.2022 r.).

<sup>36</sup> P. Tamma, *Payback time: The West studies how to make Russia foot the war bill*, Politico z 12.04.2022 r.

- **Po czwarte** - konfiskata zamrożonych rezerw rosyjskiego banku centralnego, a zwłaszcza własności rosyjskich oligarchów, stwarza poważne problemy prawne. Są one związane z tym, że mienie państwowe chronione jest, co do zasady, gwarantowanym prawem międzynarodowym immunitetem państwa, a własność prywatna gwarancjami, stosownie do których w wyjątkowych wypadkach można co prawda przeprowadzić wywłaszczenie, ale za stosownym odszkodowaniem. Tak więc skuteczne zaspokojenie ukraińskich roszczeń reparacyjnych w „formule międzynarodowej” będzie wymagać rozwiązania dwóch zasadniczych problemów: sprecyzowania podstawy prawnej konfiskaty rosyjskiego majątku państwowego oraz majątku oligarchów rosyjskich, a także ustanowienia mechanizmu przekazania tak pozyskanych środków Ukrainie na rzecz zaspokojenia jej roszczeń reparacyjnych.
- **Po piąte** - jeśli chodzi o pierwsze zagadnienie - podstawy prawnej konfiskaty rezerw rosyjskiego banku centralnego oraz mienia oligarchów rosyjskich powiązanych z reżimem Putina, to - jak wspomniano - mienie państwowe chronione jest w świetle prawa międzynarodowego immunitetem państwa, a własność prywatna wskazanymi wyżej gwarancjami. Z drugiej jednak strony istnieje również niekwestionowana norma prawa międzynarodowego (począwszy od konwencji haskich z 1907 r., potwierdzona w orzecznictwie MTS), stosownie do której państwo odpowiada materialnie za wyrządzone drugiemu państwu szkody wynikające z naruszenia prawa międzynarodowego. Dotyczy to również reparacji. W punkcie IX (podpunkty 15 i 16) powoływanych już *Basic Principles and Guidelines* wskazuje się, że państwo naruszające w sposób rażący normy prawa międzynarodowego powinno wypłacić reparacje państwu i osobom będącym ofiarą takich naruszeń w zakresie proporcjonalnym do wagi naruszenia. Jeśli natomiast nie może lub

nie chce wypłacić reparacji, stosowny „program” powinien zostać ustanowiony przez państwa (formuła międzynarodowa)<sup>37</sup>.

- **Po szóste**, praktyka międzynarodowa związana z realizacją reparacji wskazuje niemniej na to, że ta ogólna norma prawa międzynarodowego wymaga sprecyzowania w każdym konkretnym przypadku - zarówno na szczeblu prawa międzynarodowego (zwłaszcza jeśli państwo popełniające zbrodnie międzynarodowe nie zamierza wypłacać ofiarom reparacji), jak i na płaszczyźnie prawa krajowego (zwłaszcza jeśli w grę wchodzi konfiskata mienia takiego państwa i jego podmiotów prywatnych). Jest to niezbędne ze względu na skalę problemów prawnych związanych z takimi konfiskatami (na co wskazuje praktyka państw, w których istnieją stosowne regulacje krajowe i które podobnych konfiskat dokonały).
- **Po siódme**, w świetle powyższych uwarunkowań zasadnicze elementy „międzynarodowej formuły” zaspokojenia roszczeń reparacyjnych Ukrainy wobec Rosji byłyby następujące<sup>38</sup>:

---

<sup>37</sup> Basic Principles and Guidelines on the Right to a Remedy and Reparation for Victims of Gross Violations of International Human Rights Law and Serious Violations of International Humanitarian Law. Resolution adopted by the General Assembly on 16.12.2005.

<sup>38</sup> J. Barcz, *Agresja Rosji na Ukrainę - jak skutecznie dochodzić reparacji od Rosji* (19.05.2022 r.) <https://ambasadorowiedotorg.wordpress.com/2022/05/19/agresja-rosji-na-ukraine-jak-skutecznie-dochodzic-reparacji-od-rosji/> (dostęp: 20.07.2022 r.). W nieco rozszerzonej formie w języku angielskim: *Russia's Aggression against Ukraine. How to ensure the effective pursuit of reparation claims from Russia*. Dnistrianskyi Center 27.06.2022 r.). <https://dc.org.ua/en/news/jan-barcz> (dostęp: 29.06.2022 r.). W podobnym kierunku idą rozważania Ch. Giorgetti, M. Kliuchkovskiy i P. W. Pearsall, zawarte w opublikowanym 20 maja 2022 r. artykule - *Launching an International Claims Commission for Ukraine* ([https://www.ejiltalk.org/launching-an-international-claims-commission-for-ukraine/?utm\\_source=mailpoet&utm\\_medium=email&utm\\_campaign=ejil-talk-newsletter-post-title\\_2](https://www.ejiltalk.org/launching-an-international-claims-commission-for-ukraine/?utm_source=mailpoet&utm_medium=email&utm_campaign=ejil-talk-newsletter-post-title_2), dostęp: 25.05.2022 r.), przygotowanym w ramach International Claims and Reparations Project of Columbia Law School (ICRP). Proponują oni powołanie, na podstawie umowy międzynarodowej, Międzynarodowej Komisji Roszczeń na rzecz Ukrainy (International Claims Commissions for Ukraine). Komisja taka miałaby podejmować decyzje w sprawie roszczeń reparacyjnych Ukrainy, zaspokajanych z funduszu reparacyjnego utworzonego ze skonfiskowanych rosyjskich środków. O rozwiązaniu takim wspominał również ogólnie Prezydent Ukrainy, Wołodymyr Zełenski (zob. *Neue Züricher Zeitung* z 20.05 2022 r.).

- państwa, w tym przede wszystkim państwa, w których Rosja ulokowała swoje zasoby i w których znajdują się zasoby rosyjskich oligarchów, powinny zawrzeć umowę międzynarodową;
- w umowie tej powinien być zawarty obowiązek zamrożenia i skonfiskowania rezerw rosyjskiego banku centralnego oraz obywateli rosyjskich (oligarchów);
- w odniesieniu do oligarchów należałoby sprecyzować warunki konfiskaty (zwłaszcza „łącznik” powiązania z reżimem Putina) i drogę sądową chroniącą prawa wchodzących w grę osób prywatnych;
- ponieważ konfiskata przebiega na podstawie prawa krajowego poszczególnych państw, umowa powinna precyzować obowiązek przeprowadzenia takiej konfiskaty (stanowiąc podstawę prawną dla ustanowienia stosownych regulacji prawa krajowego względnie stosownej interpretacji już istniejących regulacji prawa krajowego);
- formalnie rzecz biorąc, państwo dokonujące konfiskaty rezerw rosyjskiego banku centralnego oraz mienia rosyjskich oligarchów byłoby dysponentem pochodzących stąd środków. Z tego względu w umowie międzynarodowej należałoby również uregulować wspólny mechanizm przekazywania środków Ukrainie i indywidualnym ofiarom rosyjskich zbrodni.

W tym kierunku idą, wspomniane już wyżej propozycje Komisji Europejskiej (przedłożone 25 maja 2022 r. wspólnie z Wysokim Przedstawicielem do spraw Zagranicznych i Polityki Bezpieczeństwa) uchwalenia aktów prawa pochodnego UE<sup>39</sup>. Komisja Europejska

---

<sup>39</sup> Ukraina: Komisja proponuje przepisy dotyczące zamrażania i konfiskaty aktywów oligarchów, którzy naruszają środki ograniczające, oraz przestępców. Komunikat prasowy 25 maja 2022, Bruksela. IP/22/3264

[https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/PL/ip\\_22\\_3264](https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/PL/ip_22_3264) (dostęp: 24.07.2022 r.).

zapropowała - po pierwsze - aby do wykazu „przestępstw unijnych”, wymienionych w ust. 1 art. 83 TFUE, dopisać również nieprzestrzeganie nałożonych przez UE środków restrykcyjnych (co wymaga jednomyślnej decyzji Rady UE, podjętej po uzyskaniu zgody Parlamentu Europejskiego). Obok projektu stosownej decyzji Rady UE<sup>40</sup>, Komisja Europejska przedłożyła projekt dyrektywy (Przyjmowanej przez Radę UE większością kwalifikowaną) w sprawie harmonizacji na szczeblu krajowym sankcji karnych w przypadku nieprzestrzegania unijnych środków restrykcyjnych<sup>41</sup>. Do listy ewentualnych przestępstw, które miałyby być ścigane na szczeblu krajowym Komisja proponuje zaliczyć m.in. udział w działaniach, mających na celu obejście unijnych środków restrykcyjnych, w tym ukrywanie aktywów, niezamrożenie aktywów objętych unijnymi środkami restrykcyjnymi, udział w wymianie handlowej towarami objętymi takimi środkami. Po drugie, Komisja Europejska przedłożyła projekt dyrektywy w sprawie odzyskiwania i konfiskaty mienia<sup>42</sup>. Podstawą prawną dla przyjęcia takiej dyrektywy w ramach zwykłej procedury ustawodawczej (w więc w Radzie UE większością kwalifikowaną) mają być postanowienia artykułów 82 ust. 2, 83 ust. 1 i 87 ust. 2 TFUE. Powyższe propozycje wymagają dalszych dyskusji,

---

<sup>40</sup> Proposal for a COUNCIL DECISION on adding the violation of Union restrictive measures to the areas of crime laid down in Article 83(1) of the Treaty on the Functioning of the European Union. European Commission, Brussels, 25.5.2022 COM(2022) 247 final 2022/0171 (APP) <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=COM:2022:0247:FIN> (dostęp: 24.07.2022 r.).

<sup>41</sup> Communication from the Commission to the European Parliament and the Council. Towards a Directive on criminal penalties for the violation of Union restrictive measures. European Commission, Brussels, 25.5.2022 COM(2022) 249 final [ec.europa.eu/info/files/communication-directive-harmonising-criminal-penalties-violation-union-restrictive-measures-and-annex\\_pl](https://ec.europa.eu/info/files/communication-directive-harmonising-criminal-penalties-violation-union-restrictive-measures-and-annex_pl) (dostęp: 24.07.2022 r.).

<sup>42</sup> Proposal for a directive of the European Parliament and of the Council on asset recovery and confiscation {SEC(2022) 245 final} - {SWD(2022) 245 final} - {SWD(2022) 246 final}. European Commission, Brussels, 25.5.2022 COM(2022) 245 final 2022/0167 (COD). <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A52022PC0245&qid=1653986198511> (dostęp: 24.07.2022 r.).

wzbudzają bowiem szereg problemów prawnych<sup>43</sup>. Natomiast uchwalenie tego rodzaju aktów unijnego prawa pochodnego byłoby wyrazem determinacji państw członkowskich UE, wyrażającej wolę konfiskaty rosyjskiego mienia oraz (ewentualnie) przeznaczenie uzyskanych w ten sposób środków na rzecz funduszu reparatornego (o czym dalej).

- **Po ósme**, jeśli chodzi o drugie zagadnienie - ustanowienia wspólnego mechanizmu przekazywania środków Ukrainie na rzecz zaspokajanie jej roszczeń reparatornych - to mechanizm taki również powinien zostać określony w umowie międzynarodowej. Jego zasadnicze elementy mogłyby być następujące:

- ustanowienie funduszu reparatornego na rzecz Ukrainy (międzynarodowej instytucji finansowej);

- fundusz powinien obejmować dwa główne obszary roszczeń: roszczenia państwowe Ukrainy i roszczenia ofiar indywidualnych;

- powinien to być fundusz formalnie wyodrębniony w stosunku do powstającego funduszu pomocowego dla Ukrainy (tzw. Planu Marshalla Bis, składającego się głównie z donacji poszczególnych państw); jest to niezmiernie istotne, bowiem podstawa prawna konfiskaty odwołuje się do zaspokajania roszczeń reparatornych Ukrainy, będących konsekwencją popełnionych przez Rosję zbrodni międzynarodowych<sup>44</sup>; pożądane byłoby natomiast, aby oba fundusze zarządzane były w ramach jednej międzynarodowej instytucji finansowej;

---

<sup>43</sup> F. Meyer, *Russian Elites, Proxies, and Oligarchs – Make them Pay!* (24. Juni 2022). <https://verfassungsblog.de/make-them-pay/> (dostęp: 24.07.2022 r.).

<sup>44</sup> W dotychczasowych rozważaniach zwykle sprawy te są mieszane, a w konfiskacie mienia rosyjskiego widzi się głównie źródło zaopatrzenia funduszu na rzecz odbudowy Ukrainy. Zob. np. P. Tamma, *Payback time...*, *Politico* z 12.04.2022 r.

- „gospodarzem” obu funduszy mogłaby być Unia Europejska (w ścisłej współpracy z G7) - dysponuje ona bowiem odpowiednią infrastrukturą i doświadczeniem: rozważać można zwłaszcza wykorzystanie Europejskiego Mechanizmu Stabilności (którego głównym zadaniem jest wspieranie państw strefy euro w przypadku wystąpienia problemów finansowych i który realizował programy pomocowe dla Grecji) lub Komisji Europejskiej (mającej doświadczenie w rozdzielaniu funduszy unijnych między państwa członkowskie UE);

- jest to tym istotniejsze, że przekazywanie środków (z obu funduszy) na rzecz państwa ukraińskiego powinno kierować się zasadą warunkowości, tj. środki powinny służyć odbudowie ustroju i gospodarki Ukrainy zgodnie ze standardami Unii Europejskiej (przestrzeganie wartości Unii, na czele z zasadą praworządności) i budowanie gospodarki rynkowej<sup>45</sup>; w tym kontekście należy również rozpatrywać znaczenie nadania Ukrainie statusu państwa kandydującego do członkostwa w UE<sup>46</sup>;

- jeśli chodzi o wypłatę odszkodowań dla ofiar indywidualnych, to wykorzystać można doświadczenia związane z wypłatami świadczeń przez Niemcy dla ofiar zbrodni nazistowskich; po roku 1991 r. ustanowiono w wielu państwach (m.in. na Ukrainie) fundacje, które takie świadczenia rozdelały<sup>47</sup>; również w tym przypadku dobrym rozwiązaniem byłoby przekazanie stosownych środków przez fundusz

---

<sup>45</sup> *Ukraina należy do Europy! Wezwanie do stworzenia kompleksowego, konkretnego i efektywnego planu włączenia Ukrainy do Unii Europejskiej* - stanowisko Konferencji Ambasadorów RP z 8.03.2022 r. (<https://monitorkonstytucyjny.eu/archiwa/21254>; dostęp: 17.05.2022 r.).

<sup>46</sup> J. Barcz, *Ukraina należy do Europy! Status państwa kandydującego do członkostwa w Unii Europejskiej dla Ukrainy wobec agresji Rosji?*, Europejski Przegląd Sądowy 2022, nr 4, s. 4 i n. *Ukraina należy do Europy! Perspektywa członkostwa Ukrainy w UE w świetle konkluzji z posiedzenia Rady Europejskiej (23-24.06.2022 r.)* - wspólne stanowisko Konferencji Ambasadorów RP i Polska Fundacja im. Roberta Schumana z 4.07.2022 r. <https://monitorkonstytucyjny.eu/archiwa/22288> (dostęp: 24.07.2022 r.).

<sup>47</sup> Zob. J. Barcz, J. Kranz, *Reparacje...*, s. 288 i 289.



reparacyjny fundacji krajowej na Ukrainie, która zajmowałaby się wypłatą świadczeń (przy czym w porozumieniu między funduszem a fundacją należałoby sprecyzować kryteria przyznawania świadczeń).

- **Po dziewiąte**, w przypadku realizacji scenariusza „kuwejckiego” również niezbędne byłoby zawarcie stosownej umowy międzynarodowej między państwami, które nałożyły na Rosję sankcje, uwzględniając przy tym zwłaszcza państwa, które importują ropę i gaz od Rosji.

5. Skuteczne dochodzenie reparacji od Rosji z tytułu agresji na Ukrainę i popełnionych innych zbrodni międzynarodowych będzie nie tyle przedsięwzięciem bilateralnym, co przede wszystkim kompleksowym przedsięwzięciem międzynarodowym z udziałem państw, które nałożyły na Rosję sankcje, z udziałem organizacji międzynarodowych i międzynarodowych instytucji finansowych. Warunkiem niezbędnym realizacji takiego przedsięwzięcia jest kompleksowe i koherentne działanie społeczności międzynarodowej. Wobec brutalnej agresji Rosji na Ukrainę i popełniania przez wojska rosyjskie zbrodni międzynarodowych jest to wielkie i skomplikowane wyzwanie, zasadniczy sprawdzian wiarygodności i skuteczności.

Dotychczasowa reakcja społeczności międzynarodowej może skłaniać do optymizmu, choć na skalę wyzwań wskazują kontrowersje związane z nakładaniem na Rosję zaawansowanych sankcji. Bardzo poważnym sprawdzianem będzie uchwalenie na szczepku Unii Europejskiej aktów unijnego prawa pochodnego (w jednym przypadku wymagana jest jednomyślność państw członkowskich w Radzie UE), umożliwiających i zobowiązujących do przeprowadzenia konfiskaty mienia rosyjskiego, tym bardziej że znacząca część tego mienia znajduje się we Francji, w Niemczech i Austrii.

## Państwo niepraworządne w zróżnicowanej Unii Europejskiej?

(w:) Księga pamiątkowa profesor Hanny Suchockiej.  
Między prawem a polityką,  
Poznań 2023 (strony 91-99).

1. Od wielu już lat - **wobec kolejnych fal rozszerzenia Wspólnot Europejskich (a następnie Unii Europejskiej) oraz wobec rozrostu kompetencji powierzanych na ich rzecz przez państwa członkowskie - rozważane są różne modele „zróżnicowanej integracji”** (*differentiated integration*). Ostatnie ćwierćwiecze przyniosło natomiast faktyczne zróżnicowanie państw członkowskich w różnych obszarach procesu integracji europejskiej, dość wskazać na status państw w Unii Gospodarczej i Walutowej, strefie Schengen, czy procedurę wzmocnionej współpracy oraz stałej współpracy strukturalnej w ramach Wspólnej Polityki Bezpieczeństwa i Obrony UE. Istotnym wyzwaniem ustrojowym stały się reformy przeprowadzane w strefie euro w odpowiedzi na kryzys finansowy, który wstrząsnął jej podstawami. W toku przeprowadzania tych reform sięgnięto również do umów międzynarodowych, które zostały zawarte poza ramami instytucjonalno-prawnymi Unii Europejskiej (Traktat ustanawiający Europejski Mechanizm Stabilności i Traktat o stabilności, koordynacji i zarządzaniu w UGiW). Mimo że traktaty te zawierają klauzule wskazujące na konieczność włączenia ich postanowień do *acquis* unijnego, siłą rzeczy pojawiło się pytanie - czy nie są one początkiem fragmentacji ustrojowej Unii. Nie mniej istotne problemy mogą wywołać kontrowersje związane z budowaniem wspólnej polityki migracyjnej, która byłaby w stanie zapobiec powtórzeniu się kryzysów w przypadku ponownego pojawienia się na granicach zewnętrznych UE dużych grup uchodźców i migrantów ekonomicznych, czy też związane z przyśpieszeniem w budowie wspólnej polityki obronnej, koncentrującej się wokół podniesienia efektywności unijnego wewnętrznego rynku obronnego i związanej z tym umocnieniem współpracy przemysłów zbrojeniowych.

Powyższemu wyzwaniu w ewolucji ustroju Unii Europejskiej usiłuje zaradzić koncepcja „integracji elastycznej” (*flexible integration*)<sup>1</sup>, która wychodzi z dwóch podstawowych założeń:

- **po pierwsze**, że wewnętrzne zróżnicowanie w UE stało się faktem oraz
- **po drugie** - że może ono służyć podniesieniu dynamiki rozwoju integracji europejskiej, o ile będzie przebiegało w ramach instytucjonalno-prawnych Unii (zgodnie z przewidzianymi w Traktatach stanowiących podstawę UE procedurami). Tak też - z formalnego punktu widzenia - można z powodzeniem kwalifikować zróżnicowany status państw członkowskich w UGiW, co do udziału w strefie Schengen, czy w ramach uruchomionych procedur wzmocnionej współpracy i stałej współpracy strukturalnej.

Groźbie fragmentacji ustrojowej Unii w następstwie reform przeprowadzanych w strefie euro zapobiegać ma natomiast realizowana od czasu „oferty Junckera” (2017 r.)<sup>2</sup> strategia „wspólnej ścieżki”, stosownie do której stopniowo wszystkie państwa członkowskie UE znajdą się w strefie euro. Pewnym kosztem takiego podejścia jest strategia „ścieżki pragmatycznej”, która zakłada pewne ograniczenie przeprowadzanych reform (tak aby ułatwić państwom nie należącym do strefy euro spełnienie wymogów członkostwa), wprowadzanie do podejmowanych środków tzw. klauzul otwartości (umożliwiających takim państwom partycypację w - na przykład - unii bankowej) z zamiarem ułatwienia wejścia do strefy euro w okresie późniejszym oraz ustanowienie funduszu, którego zadaniem jest wspomoczenie w osiągnięciu przez państwa spoza strefy euro kryteriów konwergencyjnych.

---

<sup>1</sup> Szerzej na ten temat: J. Barcz, *Od lizbońskiej do postlizbońskiej Unii Europejskiej. Główne kierunki reformy ustrojowej procesu integracji europejskiej*, Warszawa 2020, s. 645 i nast.

<sup>2</sup> *Orędzie o stanie Unii 2017 r.* Jean-Claude Juncker, Przewodniczący Komisji Europejskiej, 13 września 2017 r., Luksemburg 2017.

Sumując, celem przeprowadzanych reform ustrojowych w Unii Europejskiej jest zachowanie spójności Unii, m.in. poprzez wprowadzanie mechanizmów, które pozwalając grupom państw członkowskich na ściślejszą współpracę w określonych dziedzinach; czasami, w wyjątkowych sytuacjach, dopuszczane jest nawet przeprowadzanie pewnych reform poza ramami instytucjonalno-prawnymi Unii Europejskiej, pod warunkiem jednak przestrzegania podstawowych zasad (przede wszystkim zasady lojalności i zgodności z prawem UE) oraz wprowadzenia do takich środków klauzul, iż z czasem włączone one zostaną do *acquis* unijnego<sup>3</sup>.

2. Wobec spójności procesu integracji europejskiej pojawiło natomiast wyzwanie nowe i poważniejsze, powiązane z szerszymi zjawiskami narastających tendencji nacjonalistycznych i ksenofobicznych oraz kwestionowaniem demokracji jako podstawy nie tylko budowania ustroju państw lecz również relacji między nimi, w tym budowy europejskiej konstrukcji integracyjnej<sup>4</sup>. W dwóch państwach członkowskich - na Węgrzech rządzonych przez Viktora Orbana i w Polsce rządzonej przez Jarosława Kaczyńskiego postępuje demolowanie państwa demokratycznego i podważana jest zwłaszcza zasada państwa prawa<sup>5</sup>. W kontekście wskazanych wyżej problemów związanych z różnicowaniem się wewnętrznym statusu państw członkowskich UE oraz w kontekście założeń modelu „integracji elastycznej” wyłaniają się w związku z tym dwie zasadnicze kwestie:

- **po pierwsze** - czy niepraworządność w państwie członkowskim UE może być legitymizowana argumentem nawiązującym do dopuszczalnego w ramach instytucjonalno-prawnych UE wewnę-

---

<sup>3</sup> Granice te zostały sprecyzowane w wyroku Trybunału Sprawiedliwości UE z 27 listopada 2012 r. w sprawie C-370/12 Thomas Pringle. EU:C:2012:756.

<sup>4</sup> *Munich Security Report 2017. Post-Truth, Post-West, Post-Order*. Munich Security Conference.

<sup>5</sup> Zob. W. Sadurski, *Poland's Constitutional Breakdown*, Oxford University Press 2019.

trznego zróżnicowania Unii, tj. czy państwa takie mogą pozostawać w gronie państw członkowskich UE, oraz

- **po drugie** - czy tolerowanie niepraworządnych państw w gronie państw członkowskich UE nie „rozsadzi” spójności całego systemu instytucjonalno-prawnego Unii, zważywszy że zasada wzajemnego zaufania powiązana bezpośrednio z przestrzeganiem praworządności jest główną przesłaną funkcjonowania „konstrukcji europejskiej” oraz - tym bardziej - przeprowadzanej obecnie reformy ustrojowej Unii, skupionej wokół strefy euro.

3. Odnosząc się do pierwszego zagadnienia, przypomnieć należy, że model „integracji elastycznej”, wychodzący naprzeciw wyzwaniom strukturalnym procesu integracji europejskiej, zasadza się na podstawowym założeniu: **zróżnicowanie wewnętrzne Unii, aby mogło mieć pozytywny wpływ na dynamikę rozwoju UE, musi mieścić się w systemie instytucjonalno-prawnym Unii. Praworządność, objęta katalogiem podstawowych, wspólnych wartości UE (określonych w art. 2 TUE)<sup>6</sup>, stanowi wspólny mianownik aksjologiczny procesu integracji europejskiej, a tym samym systemu instytucjonalno-prawnego Unii Europejskiej.** W ostatnich kilku latach znaczenie pojęcie praworządności dla ustroju Unii Europejskiej zostało doprecyzowane zarówno w ramach wszczętych postępowań przeciwko Polsce i Węgrom na podstawie art. 7 TUE, jak i - przede wszystkim - w wyrokach unijnego Trybunału Sprawiedliwości o fundamentalnym znaczeniu<sup>7</sup>. Konkluzje wynikające z tego

---

<sup>6</sup> Art. 2 TUE: „Unia opiera się na wartościach poszanowania godności osoby ludzkiej, wolności, demokracji, równości, państwa prawnego, jak również poszanowania praw człowieka, w tym praw osób należących do mniejszości. Wartości te są wspólne Państwom Członkowskim w społeczeństwie opartym na pluralizmie, niedyskryminacji, tolerancji, sprawiedliwości, solidarności oraz na równości kobiet i mężczyzn.”.

<sup>7</sup> Zob. *Problem praworządności w Polsce w świetle orzecznictwa Trybunału Sprawiedliwości UE (2018-2020)*. Wstęp, wybór i redakcja J. Barcz, A. Grzelak i R. Szyndlauer, Warszawa 2021. Definicja praworządności została również wprowadzona do prawa pochodnego UE. Zawarta jest w art. 1 rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE, Euratom) 2020/2092 z dnia 16 grudnia 2020 r. w sprawie ogólnego systemu warunkowości służącego ochronie budżetu Unii (Dz. Urz. UE 2020 L433/1) - „państwo prawne” odnosi się do wartości Unii wymienionej w art. 2 TUE. Obejmuje ono: zasadę legalności, która oznacza przejrzysty, rozliczalny, demokratyczny i pluralistyczny proces

orzecznictwa dla ustroju Unii Europejskiej są jednoznaczne. Praworządność wskazana w art. 2 TUE powinna być rozumiana jako wartość scalająca Unię Europejską jako „Unię prawa” – „wspólnotę prawną”. Praworządność jest pięciem autonomicznym prawa UE i „ma charakter klauzuli skupiającej w sobie inne zasady prawa UE mające samodzielną wartość normatywną – ‘elementy praworządności’. W tym sensie praworządność jest klauzulą parasolową /zasadą parasolową, meta zasadą/ dla jej elementów składowych.”<sup>8</sup>.

**Przestrzeganie przez państwa członkowskie praworządności stanowi tym samym podstawę „instytucjonalno-prawnych ram” UE<sup>9</sup>, w jakich różnicowanie wewnętrzne jest dopuszczalne.** Nie mają żadnej podstawy argumenty, iż działania i niepraworządne zmiany ustrojowe w państwie członkowskim UE nie mogą być przedmiotem oceny na podstawie prawa UE, bowiem Unia zobowiązała się do szanowania równości państw członkowskich, ich tożsamości narodowej, ich podstawowych struktur politycznych i konstytucyjnych i podstawowych funkcji państwa (art. 4 ust. 2 TUE)<sup>10</sup>. Wszystkie postanowienia Traktatów stanowiących podstawę UE muszą być interpretowane spójnie, a więc postanowienia art. 4 ust. 2 TUE muszą być interpretowane łącznie z postanowieniami art. 2 TUE. Wyrazem tego jest również jednoznaczność przesłanek decydujących o przyjęciu państwa do UE. W okresie kiedy Polska i Węgry rozpoczynały negocjacje akcesyjne tzw. deklaracja kopenhaska z czerwca 1993 r. wskazywała, że

---

stanowienia prawa; zasadę pewności prawa; zakaz arbitralności w działaniu władz wykonawczych; zasadę skutecznej ochrony sądowej, w tym dostępu do wymiaru sprawiedliwości, zapewnianej przez niezawisłe i bezstronne sądy, również w odniesieniu do praw podstawowych; zasadę podziału władzy; oraz niedyskryminację i równość wobec prawa. Państwo prawne jest rozumiane w sposób uwzględniający pozostałe wartości i zasady Unii zapisane w art. 2 TUE.”.

<sup>8</sup> M. Taborowski, *Mechanizmy ochrony praworządności państw członkowskich w prawie Unii Europejskiej. Studium przebudzenia systemu ponadnarodowego*, Warszawa 2019, s. 429.

<sup>9</sup> Zob. A. Grzelak, *Praworządność tematem wiodącym Konferencji w sprawie przyszłości Europy?*, Europejski przegląd Sądowy 2021, nr 9, s. 19 i nast.

<sup>10</sup> Tak na przykład w: *Biała księga w sprawie reform polskiego wymiaru sprawiedliwości*. Kancelaria Prezesa Rady Ministrów, Warszawa 2018 (rozdział VII).

trwałość ustroju praworządnego jest jedną z takich podstawowych przesłanek członkostwa w Unii. Obecnie art. 49 TUE, określający procedurę przyjęcia nowego państwa członkowskiego, wprost stwierdza, że tylko państwo szanujące wartości wskazane w art. 2 TUE może ubiegać się o członkostwo w Unii, a specjalna procedura zawarta w art. 7 TUE ma stać na straży przestrzegania przez państwa członkowskie UE wartości określonych w art. 2 TUE.

**Tym bardziej model „integracji elastycznej” nie może w żaden sposób legitymizować czy pozwalać na „zróżnicowanie” w ramach Unii Europejskiej, które polegałoby na tolerowaniu niepraworządności a państwie członkowskim UE.**

4. Powstaje w związku z tym pytanie o zasadniczym znaczeniu: **co może i powinna robić Unia w sytuacji, gdy w jednym z jej państw członkowskich zaczyna kształtować się reżim niepraworządny?** Jest to pytanie tym ważniejsze dla ustroju Unii Europejskiej, iż - jak się okazało - członkostwo w Unii nie chroni państw członkowskich przed możliwością przejęcia władzy przez reżimy niepraworządne. Nie ma również gwarancji zawrócenia z takiej drogi: reżimy niepraworządne mogą się pogłębiać, przybierając formy trwałe. Unia musi zarazem dbać o swoje interesy i chronić możliwość przeprowadzenia koniecznych reform oraz jej sprawne działanie przed destrukcyjnym oddziaływaniem niepraworządnych państw członkowskich. Nie bez przyczyny mówi się - z jednej strony - o „mechanizmie ochrony praworządności w państwach członkowskich”<sup>11</sup>, z drugiej strony - o unijnym „systemie ochronnym” przed niepraworządnym państwem członkowskich<sup>12</sup>.

Oba te aspekty skupiają się na trzech kierunkach działań ze strony UE wobec niepraworządnego państwa:

---

<sup>11</sup> M. Taborowski, *Mechanizmy ochrony praworządności państw członkowskich w prawie Unii Europejskiej ...*.

<sup>12</sup> J. Barcz, *Od lizbońskiej do postlizbońskiej Unii Europejskiej ...*, s. 673 i nast.

- skłonienia takiego państwa do powrotu na drogę praworządności,
- ograniczenia negatywnego wpływu państwa niepraworządnego na funkcjonowanie UE oraz na coraz ściślejszej kontroli przepływu środków unijnych, które mogłyby wspierać poczynania reżimów niepraworządnym (w okresie, w którym istnieje szansa na powrót do praworządności),
- w skrajnym przypadku, eliminacji reżimów niepraworządnym z grona państw członkowskich UE, o ile nabrałyby one charakteru trwałego i nie istnieje realna szansa na powrót do praworządności.

5. Unia dysponuje co prawda szeregiem procedur oraz - co najistotniejsze - potwierdzoną przez Trybunał Sprawiedliwości kompetencją, aby kontrolować stan praworządności w państwie członkowskim oraz „uruchamiać” stosowne procedury, aby skłonić państwo członkowskie naruszające praworządność do powrotu na drogę przestrzegania wspólnych wartości określonych w art. 2 TUE, niemniej procedury te okazały się (przynajmniej jak do tej pory) bezradne wobec państwa członkowskiego, które świadomie i intencjonalnie rażąco narusza praworządność i konsekwentnie dąży do budowy państwa autorytarne. Bezwzględnie wykorzystuje też ono okres trwania poszczególnych procedur do prowadzenia polityki faktów dokonanych i demolowania demokracji. Przykładem szczególnie drastycznym jest okres prowadzenia przez Komisję tzw. dialogu politycznego z rządzącą Polską PiS w latach 2016-2017. Raporty i zalecenia z tego zakresu zarówno Komisji Europejskiej jak i innych gremiów międzynarodowych (przede wszystkim Komisji Weneckiej)<sup>13</sup> czyta się obecnie jak profesjonalnie sporządzane protokoły z sekcji zwłok państwa demokratycznego. Podobnie traktatowa procedura art. 7 TUE wszczęta w 2018 r. w stosunku do Polski i Węgier nie przyniosła nawet potwierdzenia przez Radę UE, iż w Polsce i na Węgrzech istnieje „wyraźne ryzyko poważnego naruszenia” praworządności (ust. 1

---

<sup>13</sup> *Problem praworządności w Polsce w świetle dokumentów Komisji Europejskiej (2016-2017)*, Warszawa 2020.



art. 7 TUE), dyskusje toną bowiem w kunktatorstwie państw członkowskich.

Sytuacji nie poprawi ustanowiona w 2019 r. nowa procedura<sup>14</sup>, polegająca na sporządzaniu przez Komisję Europejską corocznie raportów o przestrzeganiu przez państwa członkowskie praworządności. Pozwala ona co prawda (do tej pory Komisja Europejska opublikowała dwa raporty - w 2020 r. i 2021 r.) na dokonanie przeglądu stanu przestrzegania praworządności w państwach członkowskich UE, „udokumentowania” stopnia demolowania demokracji w Polsce i na Węgrzech, a przede wszystkim odpowiada na zarzut, iż tylko niektóre państwa są przedmiotem „zainteresowania”, niemniej nie ma ona żadnej mocy sprawczej. W *orędziu o stanie Unii*, wygłoszonym w dniu 15 września 2021 r., przewodnicząca Komisji Ursula von der Leyen zapowiedziała, że kolejnym raportom będą towarzyszyły „zalecenia” w stosunku do poszczególnych państw<sup>15</sup>. Jak dowodzi praktyka związana z „politycznym dialogiem” zalecenia traktowane są instrumentalnie i nie robią żadnego wrażenia na państwach niepraworządnych. Ewentualnie ich treść może stanowić istotny środek informujący - na przykład Trybunał Sprawiedliwości, sądy państw członkowskich, czy Radę UE - o stanie problemów z praworządnością w danym państwie.

Relatywnie efektywne są postępowania przez Trybunałem Sprawiedliwości, zwłaszcza po sprecyzowaniu przez Trybunał jego jurysdykcji w sprawie zajmowania się niezależnością sądów w państwach członkowskich (działających zarazem jako sądy unijne). Konkretnie efekty przyniósł na przykład wyrok Trybunału Sprawiedliwości w sprawie wycinki Puszczy Białowieskiej, czy niektóre inne wyroki<sup>16</sup>. Rzecz jednak w tym, że postępowania przed Trybunałem są długotrwałe (również podejmowane

---

<sup>14</sup> Zob. Komisji Europejskiej z dnia 17 lipca 2019. IP/19/4169.

<sup>15</sup> *Orędzie o stanie Unii 2021*. Ursula von der Leyen. Komisja Europejska 2021.

<sup>16</sup> Szczegółowa analiza poszczególnych wyroków Trybunału Sprawiedliwości w „sprawach polskich” - zob. *Problem praworządności w Polsce w świetle orzecznictwa Trybunału Sprawiedliwości UE (2018-2020)* ... .

środki tymczasowe „uruchamiane” są z opóźnieniem) i w momencie wydania wyroku stopień zdemolowania zasady państwa prawa jest już trudny do „odwrócenia”. Kumulacja tych działań nastąpiła w połowie 2021 r., gdy rządząca Polską PiS i uzależniony od niej Trybunał Konstytucyjny doprowadził do frontalnej konfrontacji z podstawowymi zasadami prawa UE, na czele z zasadą jego pierwszeństwa wobec prawa krajowego. Towarzyszą temu zapowiedzi nie respektowania zarówno nałożonych na Polskę środków tymczasowych jak i samych wyroków Trybunału Sprawiedliwości. **Byłoby to postępowanie państwa członkowskiego dotychczas niespotykane, naruszające podstawowe zasady działania Unii Europejskiej, a więc stawiające je poza Unią. Z pewnością takiego postępowania nie da się uzasadnić „różnicowaniem” statusu państw wewnątrz Unii. Nie bez przyczyny więc - coraz częściej - pojawiają się dywagacje na temat wyłączenia (*exitu*) takiego państwa z grona państw członkowskich.**

6. Przeciągające się procedury unijne mają jednak i pewien pozytywny aspekt. Same działania unijne nie są przecież w stanie zmienić sytuacji wewnątrzpolitycznej w danym państwie członkowskim – musi się to do dokonać „siłami własnymi”: Unia może wspierać taki kierunek przemian wewnątrzpolitycznych, który zmierza do restytucji państwa demokratycznego, ma też „długi oddech”, co oznacza, że nie działa pochopnie. Z pewnością nie będzie podejmowała żadnych działań na rzecz „wypchnięcia” niepraworządnego państwa członkowskiego ze swego grona, tak długo jak realna będzie możliwość powrotu tego państwa do grona państw demokratycznych. **Gdyby jednak przekroczony został ów *point of no return*, czyli gdyby stan autorytaryzmu stał się nieodwracalny, ze pewnością Unia pozbędzie się takiego państwa członkowskiego.** Nim jednak taki moment nastąpiłby, trwa nieokreślony co do czasu trwania okres „niepewności”: z jednej strony Unia oddziałuje na państwo niepraworządne w celu doprowadzenia do przywrócenia demokracji w takim państwie, z drugiej zaś strony musi zadbać o ograniczenie szkód wyrządzanych przez takie państwo Unii Europejskiej oraz o ochronę własnych interesów. Jest to szczególnie istotne obecnie, gdy Unia nie tylko jest konfrontowana z „normalnymi” wyzwaniami” (rozwój unijnego rynku

wewnętrznego, migracje, umacnianie WPZiB, relacje transatlantyckie, przesunięcia w globalnym układzie sił), lecz wszystkie te wyzwania zostały zmnożone konsekwencjami (trudnymi jeszcze do oszacowania) pandemii koronawirusa<sup>17</sup>.

Unia wykorzystuje w tym celu wspomniane wyżej środki i procedury skierowane na skłonienie państwa do powrotu do praworządności. Na przykład w orzecznictwie Trybunału Sprawiedliwości sprecyzowano procedurę wykonania Europejskiego Nakazu Aresztowania (ENA) w taki sposób<sup>18</sup>, aby zagwarantować prawa osoby przekazywanej do niezależnego sądu: w pierwszym sądzie krajowym, proszony o wydanie danej osoby do państwa niepraworządnego weryfikuje stan niepraworządności w tym państwie, a następnie obowiązany jest do sprawdzenia, czy w danym konkretnym przypadku, konkretny sąd w państwie niepraworządnym, zachowuje wymogi niezależności, czy nie. Jeżeli zachowuje, wyrazi zgodę na wydanie danej osoby. Jest to mechanizm niezmiernie istotny, ponieważ - z jednej strony - bierze pod uwagę niepraworządność w danym państwie i jej wpływ na niezależność sądów krajowych, z drugiej zaś strony ogranicza szkody wyrządzone taką sytuacją mechanizmom unijnym i pozostałym państwom członkowskim. **W sytuacji, gdyby postępowało demolowanie praworządności w danym państwie, można zakładać, że taki mechanizm zostanie rozszerzony na inne obszary współpracy sądów w sprawach cywilnych i karnych, co zapewni efektywność unijnych platform współpracy, ograniczy szkody dla unijnego rynku wewnętrznego, a jednocześnie będzie eliminować państwo niepraworządne z unijnego obrotu.**

7. Można zasadnie krytykować brak efektywności procedury „dialogu politycznego, traktatowej procedury art. 7 TUE, czy nowej procedury

---

<sup>17</sup> *Polska w Europie jutro. Polityka europejska Polski w kontekście zmian międzynarodowych XXI wieku* (redakcja J. Niżnik i in.), Warszawa 2021.

<sup>18</sup> Zob. P. Filipek, Wyroki TS w sprawie C-216/18 LM oraz C-354 i 412/20 L i P (wykonanie ENA) (w:) *Problem praworządności w Polsce w świetle orzecznictwa Trybunału Sprawiedliwości UE (2018-2020) ...*, s. 189 i nast.

monitorowania stanu praworządności w państwach członkowskich UE, niemniej jednak **potwierdzenie pogłębiających się problemów z praworządnością jest dewastujące dla wizerunku i statusu danego państwa w Unii Europejskiej, a przede wszystkim w unijnym procesie decyzyjnym – takie państwo staje się niekoalicyjne, traci bowiem zaufanie ze strony pozostałych państw członkowskich i prestiż.** Tym samym ograniczany jest wpływ państwa niepraworządnego w unijnym procesie decyzyjnym i możliwość wyrządzenia przez nie szkód efektywności tego procesu. Ułatwia to dominująca od czasu wejścia w życie Traktatu z Lizbony procedura podejmowania decyzji większością kwalifikowaną w Radzie UE (państwo niepraworządne nie jest po prostu w stanie pozyskać koalicjantów ani dla zbudowania większości w celu przeforsowania jakiejś decyzji, ani do zbudowania tzw. mniejszości blokującej). Podobnie oddziałują procedury wzmocnionej współpracy i stałej współpracy strukturalnej w ramach WPBiO: umożliwiają one podjęcie pogłębionej współpracy przez grupę państw członkowskich w określonej dziedzinie – państwo niepraworządne, jeśli ze względu na zapędy autorytarne nie widzi się w takiej formie współdziałania, po prostu same eliminuje się z pogłębionych form integracyjnych. Analogicznie działają wspomniane wyżej tzw. klauzule otwartości: umożliwiają one państwom spoza strefy euro partycypację w nowych środkach reformujących strefę euro (w filarach unii bankowej, czy w filarze budżetowym Traktatu o unii fiskalnej). Jeżeli państwo niepraworządne dystansuje się od takiej możliwości, pozostaje poza głównym nurtem procesu integracji europejskiej (a państwa takie unikają jak diabeł święconej wody wszelkich unijnych mechanizmów, które stoją na straży dyscypliny wydatkowania finansów publicznych).

W szczególnie istotnych dziedzinach finansowych programów unijnych, Unia zdecydowała się nie tylko na wykorzystanie istniejących już mechanizmów, umożliwiających zamrożenie środków przekazywanych z budżetu unijnego do państw członkowskich w przypadku naruszeń reguł unijnych (co przyniosło pewne efekty w odniesieniu do żenujących inicjatyw tworzenia stref wolnych od LGBT), lecz również ustanowiła w końcu 2020 r. mechanizm warunkowości (wspomniane już rozporządzenie

2020/2092), który powinien osiągnąć zdolność operacyjną w końcu 2021 r. Doświadczenia dotychczasowe są bowiem bolesne: za „pieniądze unijne” na Węgrzech Orban wybudował oligarchiczny mechanizm rządzenia, PiS w Polsce wykorzystuje instrumentalnie fundusze unijne dla wzmocnienia swojej pozycji politycznej (na przykład przekierowując środki do regionów sobie sprzyjających, czy do organizacji powiązanych z partią, względnie po prostu przypisując „sobie” inwestycje finansowane ze środków unijnych). Chodzi więc o to, aby - z jednej strony - ograniczyć względnie wyłączyć możliwość wykorzystywania środków unijnych do wzmocnienia reżimów autorytarnych, z drugiej zaś strony - o umocnienie mechanizmów, które zapewniałyby takie przekierowanie środków unijnych, aby trafiały one bezpośrednio do niezależnych (jeszcze) od reżimu autorytarnego struktur samorządowych i organizacji społeczeństwa obywatelskiego. **Obecnie nadchodzi okres wielkiej próby dla takiego podejścia w kwestiach zasadniczych: działania *NextGenerationUE* oraz operatywnego wykorzystania mechanizmu warunkowości.**

8. Powróćmy do jednej z najistotniejszych spraw, związanych z koncentrowaniem się reformy ustrojowej Unii Europejskiej wokół strefy euro i zachodzących tam zmian. Jak już o tym była mowa, problem zagrożenia fragmentacją Unii Europejskiej pojawił się w ostatnich latach głównie w związku z konsolidacją (reformą) strefy euro. Sytuacja radykalnie zmieniła się w następstwie dwóch czynników. **Po pierwsze** - Brexitu, który sprawił, że Zjednoczone Królestwo, które nie należało do strefy euro, przestało być państwem członkowskim. Tym samym z grona państw członkowskich UE ubyło państwo o znaczącym potencjalnie gospodarczym, które było głównym strażnikiem spójności ustrojowej Unii w kontekście postępującej autonomizacji strefy euro. **Po drugie** - wspomniana już „oferta Junckera” jest wyrazem koncepcji istotnie zmieniającej paradygmat reformy strefy euro: za cenę pewnego „spłaszczenia” zakładanych reform, a może również spowolnienia tempa ich realizacji, strefa euro ma objąć w przyszłości wszystkie państwa członkowskie UE. Reformy ustrojowe strefy euro staną się podstawą reform całej Unii, a niebezpieczeństwo fragmentacji zaniknie.

Jak w świetle tej zasadniczej zmiany paradygmatu wygląda sprawa niepraworządności w państwie członkowskim UE. W istocie w grę wchodzi obecnie dwa państwa - Węgry i Polska, mające w UGiW status państw objętych derogacją czasową, czyli państw pozostających poza strefą euro i mających formalny obowiązek przystąpienia do niej (bez sprecyzowania terminu takiego przystąpienia). Niezależnie od nastawienia tych państw do strefy euro (Węgry Orbana dają sygnały, że byłyby zainteresowane wejściem, Polska Kaczyńskiego taką możliwość odrzuca), szans na ich przystąpienie do strefy euro w obecnej sytuacji nie ma żadnych. Niezależnie od wymogu spełnienia kryteriów konwergencyjnych (do których należy również wymóg konwergencji prawnej, obejmujący z pewnością przestrzeganie praworządności), w procesie akcesyjnym do strefy euro niezbędne jest otrzymanie „zaproszenia” od państw członkowskich tej strefy - decyzja podejmowana jest większością kwalifikowaną (art. 140 ust. 2 TFUE). **W stosunku do państw niepraworządnych zaproszenie takie z pewnością nie zostanie wysunięte. Zbyt duże byłoby niebezpieczeństwo destabilizacji reformowanej strefy euro i podważenia zasady wzajemnego zaufania, której waga wzrasta wraz z postępującym procesem ustanawiania wokół UGiW „unii politycznej”.** Tak więc niepraworządność w państwie członkowskim UE, pozostającym poza strefą euro, będzie utrwałać i pogłębiać jego wyobcowanie wobec tej strefy (czyli także wobec Unii Europejskiej jako całości).

Ma to oczywiście bezpośrednie następstwa w odniesieniu do statusu takiego państwa w UE. **Następstwem powyższej sytuacji jest ograniczenie względnie wyłączenie takiego państwa z debaty nad reformą strefy euro, co *de facto* oznacza wyłączenie z głównego nurtu debaty nad reformą Unii Europejskiej.** Następstwem jest również (abstrahujemy od szerszego zjawiska utraty zaufania i wiarygodności) oddziaływanie na status państwa niepraworządnego w procesie decyzyjnym UE: **wraz z postępującą reformą UGiW państwo takie „przemieszczać” się będzie na margines procesu integracji.** Finalizacja reformy strefy euro i ustanowienie na tej podstawie „unii politycznej” wraz ze spełnieniem się „oferty Junckera”

oznaczałoby, że w gronie 27 państw członkowskich dwa pozostałyby poza głównym nurtem procesu integracji europejskiej.

9. Powróćmy na koniec do drugiego z postawionych na wstępie pytań - czy tolerowanie niepraworządnych państw w gronie państw członkowskich UE nie „rozsadzi” spójności procesu integracji europejskiej, zważywszy że zasada wzajemnego zaufania powiązana bezpośrednio z przestrzeganiem praworządności jest główną przesłanką funkcjonowania Unii, a katalog wspólnych wartości (określonych w art. 2 TUE) jest wspólnym mianownikiem „konstrukcji europejskiej”.

Bez wątpienia Unia Europejska została „zaskoczona” pojawieniem się w gronie jej państw członkowskich państw, w których rządzący intencjonalnie działają na rzecz stworzenia państwa autorytarnego, nie liczący się z żadnymi zasadami i obowiązkami wynikającymi z Traktatów. Stąd bezradność procedur unijnych, które nakierowane są na koncyliacyjne rozstrzygnięcie sporów, stosownie do zasady lojalnej współpracy. Niemniej w ciągu ostatnich kilku lat reguły reagowania na niepraworządność w państwie członkowskim okrzepły, doprecyzowano i potwierdzono same pojęcie praworządności w prawie UE jak i kompetencje instytucji unijnych, przede wszystkim Trybunału Sprawiedliwości i Komisji Europejskiej, do zajmowania się takimi sprawami. Zwłaszcza zaś Unia Europejska skonsolidowała „mechanizmy obronne”, które chronią dorobek integracyjny wobec zapędów autorytarnych państw członkowskich.

Z pewnością więc pojawienie się państw niepraworządnych (zmierzających do autorytaryzmu) w gronie państw członkowskich UE nie jest w stanie „rozsadzić” Unii. Nie znajdują one również uzasadnienia dla pozostawania w Unii w ramach „zróznicowania” integracji. Status państw członkowskich w Unii Europejskiej może być bowiem zróznicowany, niemniej jedynie w ramach uzgodnionych procedur oraz przy przestrzeganiu katalogu wspólnych wartości, wskazanych w art. 2 TUE („integracja elastyczna”).

„Długi oddech” Unii będzie stanowił mocne wsparcie dla drogi powrotnej do demokracji państw niepraworządnych. W przypadku natomiast pogłębiania się niepraworządności „mechanizmy ochronne” Unii Europejskiej spychać będą takie państwo na margines procesu integracji. Dopełnienie nieodwracalne autorytaryzmu będzie równoznaczne z wyjściem z Unii Europejskiej. W Unii nie ma miejsca dla państw autorytarnych. Przy czym państwo autorytarne będzie mogło jedynie pomarzyć o wystąpieniu z UE na wynegocjowanych warunkach, stosownie do traktatowej procedury art. 50 TUE (jak to miało miejsce w przypadku Brexitu). Zostanie po prostu, jako państwo łamiące podstawowe zasady określone w Traktatach stanowiących podstawę UE, z Unii Europejskiej wyrzucone<sup>19</sup>.

---

<sup>19</sup> Barwnie ujął to były Przewodniczący Rady Europejskiej, Donald Tusk, zaznaczając, że konsekwencją polityki PiS może być nie żaden Polesxit, tylko po prostu „Wypierpol”. Donald Tusk we Wrocławiu o Unii Europejskiej: "Grozi nam raczej wypierpol, a nie polesxit"

<https://wroclaw.wyborcza.pl/wroclaw/7,35771,25523009,donald-tusk-we-wroclawiu-promuje-swoja-ksiazke-szczerze-na.html> (Weryfikacja: 9.11.2020 r.)



# Znaczenie Traktatu z Maastricht w rozwoju integracji europejskiej. Nadal aktualne wyzwania

(w:) Państwo - prawa człowieka - mniejszości narodowe.  
Monografia dedykowana Profesorowi Grzegorzowi Januszowi  
(red. E Godlewska, M. Lesińska-Staszczuk, M. Michalczyk-Wlizło),  
Lublin 2023

## 1. Uwagi wprowadzające

Trzydzieści lat temu<sup>1</sup>, 7 lutego 1992 r., podpisany został Traktat o Unii Europejskiej (Traktat z Maastricht). Wszedł on w życie 1 listopada 1993 r. Słusznie określany jest nie tylko jak „krok milowy” w rozwoju integracji europejskiej, lecz przede wszystkim jako „przełom” w tym procesie<sup>2</sup>. Z finalizacją prac nad Traktatem z Maastricht zbiegły się pierwsze kroki podejmowane przez niepodległą Polskę na rzecz zbliżenia do Wspólnoty Europejskiej: 16 grudnia 1991 r. podpisany został układ stowarzyszeniowy (Układ Europejski), który wszedł w życie 1 lutego 1994 r. (część liberalizująca handel w marcu 1992 r.), a w połowie czerwca 1993 r. ówczesne państwa członkowskie podjęły decyzję o zasadniczym znaczeniu, otwierającą możliwość uzyskania członkostwa w Unii m.in. przez Polskę. Uzależniły to jednak od spełnienia dwóch zasadniczych warunków: zbudowania państwa praworządnego oraz o sprawnej gospodarce rynkowej, zdolnej sprostać konkurencji na unijnym rynku wewnętrznym. 1 maja 2004 r. Polska przystępowała do Unii Europejskiej ustanowionej na mocy Traktatu z Maastricht.

---

<sup>1</sup> Niniejszy artykuł odwołuje się do mojego komentarza, opublikowanego w związku z 30 rocznicą podpisania Traktatu z Maastricht - J. Barcz, *30 lat temu podpisany został Traktat z Maastricht*, <https://monitorkonstytucyjny.eu/archiwa/20906> (dostęp: 1.03.2022 r.).

<sup>2</sup> *Back to Maastricht: Obstacles to Constitutional Reform within the EU Treaty (1991-2007)*. Edited by S. Baroncelli, C. Spagnolo and L.S. Talani, Cambridge Scholars Publishing 2007.

Negocjacje nad Traktatem z Maastricht prowadzone i finalizowane były w okresie wielkich wyzwań, z jakimi konfrontowana była wówczas Europa i proces integracji (zachodnio) europejskiej<sup>3</sup>:

- z jednej strony państwa Europy Środkowej i Wschodniej wybiły się na niepodległość, zjednoczyły się Niemcy, rozpadł się Związek Radziecki, zaostrzała się brutalna wojna domowa na Bałkanach;
- z drugiej strony Wspólnoty Europejskie otrząsnęły się z „euro-sklerozy”, stworzyły program ustanowienia rynku wewnętrznego (pełnej liberalizacji czterech swobód), finalizowany był wielki program jednolitej waluty (euro) – ustanowienia Unii Gospodarczej i Walutowej, integracja gospodarcza musiała uzyskać wsparcie w koordynacji polityki zagranicznej państw członkowskich i ich mocniejszej współpracy w dziedzinie spraw wewnętrznych; towarzyszyło temu zapewnienie swobodnego przemieszczenia się obywateli państw członkowskich na terytorium Wspólnot (początki budowania strefy Schengen) oraz konieczność mocniejszego powiązania obywateli z działaniem Wspólnoty (obywatelstwo Unii).

Ówczesna „12” musiała zarazem odpowiedzieć na wnioski akcesyjne państw EFTA: ostatecznie w 1995 r. do Unii przystąpiły - Austria, Finlandia i Szwecja (tym samym liczba państw członkowskich wzrosła do 15), a dla innych państw EFTA ustanowiono (w 1994 r.) Europejski Obszar Gospodarczy, rodzaj zaawansowanego stowarzyszenia. Aktualna stała się również perspektywa rozpoczęcia negocjacji akcesyjnych z „nowymi demokracjami”. Problemem przy tym było nie tylko to, że przyjęcie tych państw oznaczało bez mała podwojenie liczby państw członkowskich („duże” rozszerzenie w 2004 i 2007 roku, objęło 12 państw, nieco później, w 2013 r., członkiem Unii stała się Chorwacja), lecz również słaba kondycja gospodarcza kandydatów oraz niepewność co do trwałości przemian demokratycznych. Wysuwane były też poważne wątpliwości co do tego, czy państwa te będą obliczalnie i sprawnie współdziałały w ramach

---

<sup>3</sup> Szerzej: K. Popowicz, *Rozwój podstaw prawnych Unii Europejskiej*, Warszawa 2010, s. 227 i nast.

unijnego procesu decyzyjnego (zdolność do zawierania kompromisów – tzw. kultura kompromisu).

## **2. Znaczenie Traktatu z Maastricht w procesie integracji europejskiej**

Reformy zapoczątkowane Traktatem z Maastricht miały zasadniczy wpływ na to, że państwa europejskie dobrze poradziły sobie z wyżej wymienionymi wyzwaniami, proces integracji europejskiej wzmocnił się i skonsolidował, a Europa zaczęła odgrywać poważną rolę w globalnym układzie sił:

- Ustanowiona na mocy Traktatu z Maastricht trójfilarowa Unia Europejska (obszar integracji gospodarczej został uzupełniony filarem współpracy w polityce zagranicznej oraz filarem współpracy w dziedzinie sądowniczej i spraw wewnętrznych) przekształcona została ostatecznie (na mocy Traktatu z Lizbony, który wszedł w życie 1 grudnia 2009 r.) w spójną organizację międzynarodową;
- Na mocy Traktatu z Maastricht ustanowiono Unię Gospodarczą i Walutową, w ramach której od 2002 r. euro stało się jednolitą walutą (obecnie 19 państw członkowskich UE). W swoim zamierzeniu - stosownie do strategii tzw. wspólnej ścieżki - strefa euro ma objąć wszystkie państwa członkowskie UE, stając się jądrem integracji europejskiej;
- Ustanowienie Unii Gospodarczej i Walutowej powiązane było z procesem zjednoczenia Niemiec. Włączenie (głównie za sprawą Francji) zjednoczonych Niemiec do sfery jednolitej waluty jest równoznaczne z mocnym powiązaniem Niemiec więzami integracyjnymi, co gwarantuje, że „Niemcy pozostaną europejskie” (a nie „Europa niemiecka”);
- Wprowadzone na mocy Traktatu z Maastricht reformy do Traktatu ustanawiającego Wspólnotę Europejską (która zastąpiła uprzednią Europejską Wspólnotę Gospodarczą) zapewniały pogłębienie

liberalizacji czterech swobód rynku wewnętrznego (swobody przepływu towarów, przemieszczania się osób, przedsiębiorczości, świadczenia usług i przepływu kapitału). Jest to istotną przesłanką wzrostu gospodarczego i dobrobytu państw członkowskich UE;

- Umocnieniu unijnego rynku wewnętrznego służyła przede wszystkim zasadnicza zmiana w sposobie podejmowania decyzji. Polegała ona na przejściu od jednomyślności do podejmowania decyzji większością kwalifikowaną. Umożliwiło to sprawne i efektywne podejmowanie decyzji (przyjmowanie aktów prawnych), zarazem jednak wymaga od państw członkowskich umiejętności prowadzenia dialogu i gotowości do kompromisów, uwzględniających również interesy całej Unii. W procedurach podejmowania decyzji większością kwalifikowaną istotną rolę ogrywa Parlament Europejski, który stał się (obok państw członkowskich) rzeczywistym współ-legislatorem prawa unijnego. Jest to istotne dla zagwarantowania legitymacji demokratycznej tych procedur a tym samym Unii Europejskiej;
- W centrum procesu integracji Traktat z Maastricht umieścił ochronę praw podstawowych jednostek zwłaszcza praw obywateli Unii (którymi są wszyscy obywatele państw członkowskich). Wyrazem tego stało się - z jednej strony - prawo do przemieszczania się obywatela Unii, co w optymalnym zakresie gwarantowane jest regułami strefy Schengen, z drugiej zaś strony ochrona praw podstawowych. Dla umocnienia praw podstawowych Traktat z Maastricht dał ważny impuls, co zaowocowało przyjęciem Karty Praw Podstawowych (mającej na mocy Traktatu z Lizbony taką samą moc prawną jak Traktaty stanowiące UE) - aktu o fundamentalnym znaczeniu dla obywateli Unii.
- *Last but not least*, sfinalizowane zostało „duże” rozszerzenie Unii Europejskiej. Objęło ono przede wszystkim państwa, które odzyskały niepodległość w toku przełomu 1989/1990. Realna perspektywa rozszerzenia Unii na państwa Bałkanów Zachodnich jest optymalnym

programem zapewnienia również w tym regionie trwałego bezpieczeństwa.

### **3. Wyzwania związane z Traktatem z Maastricht - nadal aktualne**

Nowy etap rozwoju ustroju procesu integracji europejskiej, zapoczątkowany Traktatem z Maastricht, przyczynił się zarazem do konkretyzacji szeregu wyzwań. Mają one kluczowe znaczenie również w obecnej debacie nad przyszłością Unii Europejskiej<sup>4</sup> i są rozważane w ramach Konferencji w sprawie przyszłości Europy<sup>5</sup>.

(1) Na mocy Traktatu z Maastricht, ustanawiającego Unię Europejską, państwa członkowskie powierzyły ówczesnej Unii nowe kompetencje, których zakres był poszerzany na mocy kolejnych traktatów rewizyjnych - Traktatu z Amsterdamu (1999), Traktatu z Nicei (2003) i Traktatu z Lizbony (2009). Doprowadziło to do napięć dwojakiego rodzaju (unaocznili je znany wyrok niemieckiego Federalnego Trybunału Konstytucyjnego z 1993 r. zwany wyrokiem w sprawie Traktatu z Maastricht).

**Pierwsze z tych „napięć” ma charakter „krajowy”.** Dotyczy ono bowiem ważnego problemu konstytucyjnego - jaki zakres kompetencji państwo może powierzyć Unii zgodnie ze swoją konstytucją. Wynikające stąd problemy wyjaśniane są przede wszystkim w orzecznictwie krajowych sądów konstytucyjnych. W orzecznictwie tym sprecyzowano tzw. klauzule imitacyjne. Na przykład według orzecznictwa polskiego Trybunału Konstytucyjnego powierzenie kompetencji na rzecz organizacji międzynarodowej nie może powodować, że Polska przestałaby funkcjonować jako państwo suwerenne i demokratyczne (wyrok z 2005 r.), że naruszona zostałaby „tożsamość konstytucyjna” Polski (wyrok z 2010 r.), wyrażająca się m.in. w poszanowaniu zasad polskiej państwowości, demokracji, zasady państwa prawnego. Do istoty „tożsamości konstytucyjnej” Polski należy

---

<sup>4</sup> Szerzej: J. Barcz, *Od lizbońskiej do postlizbońskiej Unii Europejskiej. Główne kierunki reformy ustrojowej procesu integracji europejskiej*, Warszawa 2020.

<sup>5</sup> Zob. artykuły zamieszczone w specjalnym zeszycie Europejskiego Przeglądu Sądowego 2021, nr 9 (*Debata o reformach instytucjonalnych w ramach Konferencji w sprawie przyszłości Europy*).

zachowanie demokracji i przestrzeganie zasady państwa prawnego. Z tego punktu widzenia może być oczywiście badana zgodność z konstytucją traktatu akcesyjnego czy kolejnych traktatów rewizyjnych. Ewentualne „napięcia” rozstrzygane są w toku „wzajemnie przyjaznej interpretacji”, przy przestrzeganiu zasady lojalnej współpracy. W obu wspomnianych wyżej wyrokach ówczesny Trybunał Konstytucyjny potwierdził przestrzeganie Konstytucji RP tak w przypadku Traktatu akcesyjnego, na mocy którego Polska stała się członkiem UE, jak i Traktatu z Lizbony, określającego obecny ustrój Unii.

**Drugie z tych „napięć” ma natomiast charakter „unijny”.** Dotyczy ono problemu - czy instytucje unijne, stanowiąc akty unijnego prawa pochodnego, nie przekraczają zakresu kompetencji powierzonych UE przez państwa członkowskie na mocy Traktatów. Takie sytuacje mogą wystąpić w Unii. Ich zapobieganiu czy eliminacji wynikających z ich następstw służą przewidziane w Traktatach procedury przed Trybunałem Sprawiedliwości – przede wszystkim procedura prejudycjalna oraz procedura w sprawie zbadania legalności aktu prawnego. W przypadku stwierdzenia przez Trybunał naruszenia podstawy prawnej wydania aktu prawa pochodnego (przekroczenia zakresu posiadanych przez UE kompetencji), akt taki będzie uznany za nieważny. Państwa członkowskie zobowiązane są do kierowania się procedurami przewidzianymi w Traktatach. Nie mogą „na własną rękę” sięgać do opinii organów krajowych (tym bardziej gdy w warunkach państwa niepraworządnego organ taki nie spełnia kryteriów niezależnego sądu), aby ogłosić, że nie wiąże tego państwa w danej dziedzinie prawo unijne. Postępowanie takie stanowi rażące naruszenie fundamentów prawnych Unii Europejskiej.

(2) Traktat z Maastricht „wyostrzył” napięcie między „międzyrządowością” a „ponadnarodowością” (metodą wspólnotową) - uzgadnianiem stanowiska w drodze kompromisu (większością kwalifikowaną) z uwzględnieniem interesów wspólnoty. Co prawda na mocy Traktatu z Lizbony uprzedni reżim wspólnotowy (Wspólnoty Europejskiej) rozszerzony został na całą Unię Europejską, niemniej wyjątkiem (rządzonym jednomyślnością) pozostała Wspólna Polityka Zagraniczna i Bezpie-

czeństwa. Poza tym w ramach Unii lizbońskiej (głównie w obliczu konieczności szybkiego i skutecznego reagowania na kryzys finansowy) szczególnego znaczenia nabrała Rada Europejska (zarządzanie *top down*), co wzmocniło nieproporcjonalnie rolę dużych państw w unijnym procesie decyzyjnym. Na możliwość rozwiązania tego problemu wskazuje główny kierunek obecnej reformy strefy euro. Reforma to sięga bowiem do tzw. wzmocnionej metody wspólnotowej (efektywne zarządzanie), której istota polega na rozszerzeniu procedury podejmowania decyzji większością kwalifikowaną, umocnionej porządną legitymacją demokratyczną (rola Parlamentu Europejskiego i parlamentów narodowych). Trzymanie się natomiast międzyrządowości, to prosta droga powrotu do europejskiego „koncertu mocarstw”, z którą Europa miała w przeszłości niedobre doświadczenia.

(3) Bezpośrednio powiązany jest z tym problem legitymacji demokratycznej Unii Europejskiej. Należy przy tym mieć na względzie, że Unia jest organizacją międzynarodową. Zakres oczekiwań co do legitymacji demokratycznej organizacji międzynarodowej (nawet jeśli państwa wyposażyły ją w obszerny zakres kompetencji) jest więc zasadniczo inny, niż w przypadku państwa. Trzy aspekty tego problemu wychodzą na plan pierwszy:

- **Po pierwsze:** ważną rolę w zapewnieniu legitymacji demokratycznej Unii odgrywa Parlament Europejski, który - w ramach wspólnotowego systemu zarządzania - stał się równorzędnym dla państw członkowskich współ-legislatorem. Umacnianie metody wspólnotowej niesie ze sobą zarazem umacnianie roli Parlamentu Europejskiego.
- **Po drugie:** coraz większego znaczenia zaczynają nabierać w kontekście „spraw unijnych” parlamenty narodowe<sup>6</sup>. Cenne są zwłaszcza doświadczenia związane z procedurami umocnienia roli

---

<sup>6</sup> Zob. D. Adamiec, *Prawne aspekty kontroli zasady pomocniczości przez parlamenty państw członkowskich Unii Europejskiej*, Warszawa 2018.

parlamentów narodowych wprowadzonymi na mocy Traktatu z Lizbony oraz związanie z działalnością Europejskiego Mechanizmu Stabilności (organizacji finansowej gwarantującej stabilność strefy euro w przypadku kryzysu finansowego). Doświadczenia te wskazują bowiem na to, że rosnąca rola parlamentów narodowych będzie koncentrować się nie tyle na bezpośredniej ingerencji w unijny proces decyzyjny, ile na coraz mocniejszym udziale w kreowaniu (na szczeblu krajowym) stanowiska danego państwa w „sprawach unijnych”.

- **Po trzecie:** Unia Europejska jest wspólnotą wartości i prawa (art. 2 TUE), jej legitymacja demokratyczna wywodzi się z woli politycznej państw członkowskich. Muszą one być państwami demokratycznymi (art. 10 ust. 1 TUE), przestrzegającymi zwłaszcza zasady państwa prawa. Podkreślał to w ostatnich latach Trybunał Sprawiedliwości UE w swoim orzecznictwie dotyczącym zwłaszcza sytuacji w Polsce i na Węgrzech)<sup>7</sup>. Państwa niepraworządne, autorytarne nie są w stanie budować wiarygodnych struktur integracyjnych.

(4) Paralelnie do negocjacji nad Traktatem z Maastricht pojawiła się tzw. metoda schengeńska, która - z jednej strony - może zagrażać spójności procesu integracji europejskiej, z drugiej zaś stwarzać możliwość jego jakościowego rozwoju. Przypomnijmy, że nazwa wywodzi się od umowy z Schengen (1985 r.). na mocy której jedynie grupa ówczesnych państw członkowskich (państwa Beneluksu, Francja i RFN) postanowiła znieść kontrolę „fizyczną” na granicach między nimi. Z czasem decyzja za została objęta III filarem Unii Europejskiej (ustanowionej na mocy Traktatu z Maastricht), a następnie „uwspólnotowiona” (tj. włączona do ówczesnego Traktatu ustanawiającego Wspólnotę Europejską) na mocy Traktatu z Amsterdamu. Obecnie metoda ta służy wzmocnieniu reformy strefy euro (Traktat ustanawiający Europejski Mechanizm Stabilności,

---

<sup>7</sup> Zob. *Problem praworządności w Polsce w świetle orzecznictwa Trybunału Sprawiedliwości UE (2018-2020)*. Wstęp, wybór i opracowanie J. Barcz, A. Grzelak, R. Szyndlauer, Warszawa 2021; *Problem praworządności w Polsce w świetle orzecznictwa Trybunału Sprawiedliwości UE (2021)*. Wstęp, wybór i opracowanie J. Barcz, A. Grzelak, R. Szyndlauer, Warszawa 2022.



Traktat o unii fiskalnej). Co do zasady podejmowane w ten sposób środki powinny być stopniowo włączane do unijnego *acquis*. Ewolucja może jednak pójść w inną stronę, tym bardziej że pojawiły się dwa istotne kryteria, mogące prowadzić do zróżnicowania (a nawet fragmentacji) procesu integracji europejskiej: przynależność do strefy euro i (przede wszystkim) popadanie państwa członkowskiego w stan niepraworządności. Przyjęcia dalszych środków międzyrządowych (zawarcia kolejnych umów międzynarodowych poza ramami instytucjonalno-prawnymi UE) przez grupę państw strefy euro nie można więc wykluczyć. Jest to bowiem metoda szybka i efektywna. Stanie się ponownie realna, jeśli państwa strefy euro natkną się na obstrukcję w toku reformy UGiW i gdyby szwankować zaczęła strategia „wspólnej ścieżki”<sup>8</sup>.

(5) Zwolennicy procesu integracji widzą w Unii Europejskiej zaczyn dla budowy „europejskiego państwa federalnego”, wykorzystują to eurosceptycy i przeciwnicy procesu integracji, kreując na tej podstawie „wymagowanego” chochoła, który staje się wdzięcznym przedmiotem ataku w imię (w zależności od profilu) obrony państw narodowych, suwerenności, tożsamości narodowej, zwalczania „beznarodowego państwa europejskiego”, etc. Pogląd o przekształceniu Unii w „europejskie państwo federalne” wymaga z tego względu ostrożnej oceny, tym bardziej że obecnie przynosi (wbrew intencji zwolenników) więcej szkody niż pożytku (czego dowodem jest odrzucenie w przeszłości Traktatu konstytucyjnego). Nawet jeżeli w poważnym dyskursie naukowym Unia Europejska określana bywa jako „nowa forma ustroju” (*a new form of polity*) czy „podmiot przejściowy” (*transitional entity*), trudny do kwalifikacji w tradycyjnych kategoriach prawa międzynarodowego, to pozostaje ona organizacją międzynarodową, kreowaną przez państwa na mocy umów międzynarodowych (Traktatów stanowiących Unię Europejską). Zmiana tych traktatów możliwa jest tylko w drodze traktatu rewizyjnego (wymagającego dla wejścia w życie również akceptacji ze strony wszystkich państw członkowskich). Nie zmienia takiego charakteru

---

<sup>8</sup> Piszę na ten temat szerzej w: *Od lizbońskiej do postlizbońskiej Unii Europejskiej ...*, zwłaszcza s. 645 i nast.

prawnego Unii Europejskiej to, że obowiązują w niej (od początku Wspólnot) zasady wywodzące się z koncepcji federalizmu (takie jak zasada lojalności, pierwszeństwa prawa wspólnego wobec prawa części składowych, zasada pomocniczości, zasada proporcjonalności), na których budowane są również państwa federalne. Zasady te działają jednak w zupełnie odmiennych reżimach prawnych - w pierwszym przypadku (Unii Europejskiej) w ramach organizacji międzynarodowej, kreowanej z woli politycznej państw, w drugim - w ramach państwa federalnego kreowanego wolą suwerenna, narodu. Zmiana tego stanu rzeczy wymagałaby zgody wszystkich państw członkowskich Unii Europejskiej, co najważniejsze jednak - wymagały by wykształcenia się *demosu* (narodu) europejskiego, przynajmniej na tyle spójnego, aby był w stanie dać legitymację demokratyczną dla europejskiego państwa federalnego. Perspektywa stworzenia warunków dla takiej decyzji, nawet jeśli uważa się ją za pożądaną i leżącą w interesie Europy, jest odległa.

#### 4. Refleksja końcowa

Zapoczątkowane Traktatem z Maastricht reformy Unii Europejskiej nie zdołały jednak przyczynić się do zapobiegnięcia eksplozji nacjonalizmu, populizmu, ksenofobii, narracji eurosceptycznych<sup>9</sup>. O skali problemu świadczy to, że w 2020 r. z Unii wystąpiło Zjednoczone Królestwo (*Brexit*), a dwa państwa członkowskie - Węgry i w Polska - popadły w niepraworządność<sup>10</sup>. W przypadku Polski perspektywa *Exitu* - za własną sprawą - staje się coraz bardziej realna<sup>11</sup>. Niemniej Unia Europejska zawiera w sobie bez wątpienia potencjał, aby zahamować taki proces, ułatwić powrót tych państw do praworządności i umożliwić zajęcie przez nie ponownie odpowiedniego miejsca w gronie państw członkowskich.

---

<sup>9</sup> Szerszy kontekst - zob. M. Napiórkowski, *Turbopatriotyzm*, Warszawa 2019.

<sup>10</sup> W. Sadurski, *Poland's Constitutional Breakdown*, Oxford University Press 2019.

<sup>11</sup> Zob. *Polska w Europie jutra. Polityka europejska Polski w kontekście zmian międzynarodowych XXI wieku*. Pod redakcją J. Niźnika i inn., Warszawa 2021, zwłaszcza s. 239 i nast.

Niemniej jednak pojawia się w tym kontekście istotne pytanie: co może i powinna robić Unia w sytuacji, gdy w jednym z jej państw członkowskich zaczyna kształtować się reżim niepraworządny? Jest to pytanie tym ważniejsze dla ustroju Unii Europejskiej, iż - jak wspomiano - członkostwo w Unii nie chroni państw członkowskich przed możliwością przejęcia władzy przez reżimy niepraworządne. Nie ma również gwarancji zawrócenia z takiej drogi: reżimy niepraworządne mogą się pogłębiać, przybierając formy trwałe. Unia musi zarazem dbać o swoje interesy i chronić jej sprawne działanie oraz możliwość przeprowadzenia koniecznych reform przed destrukcyjnym oddziaływaniem niepraworządnych państw członkowskich. Nie bez przyczyny mówi się - z jednej strony - o „mechanizmie ochrony praworządności w państwach członkowskich”<sup>12</sup>, z drugiej strony - o unijnym „systemie ochronnym” przed niepraworządnym państwem członkowskim<sup>13</sup>.

Począwszy od Traktatu z Maastricht, zwłaszcza zaś wobec perspektywy „dużego” rozszerzenia, wprowadzane były do Traktatów procedury (procedura art. 7 TUE, ustanowiona na mocy Traktatu z Amsterdamu i zmodyfikowana na mocy Traktatu z Nicei), które – z jednej strony – pozwalają oddziaływać na państwo członkowskie, mające problemy z przestrzeganiem praworządności, z drugiej zaś strony ich zadaniem jest „ochrona” Unii przed destrukcyjnymi działaniami takiego państwa. Przypomnijmy, że w skrajnym przypadku możliwe jest nawet zawieszenie takiego państwa w unijnym procesie decyzyjnym. Procedura ta krytykowane są ze względu na jej słabą efektywność, niemniej jej „siła” wyraża się w długotrwałości oddziaływania i otwieraniu szansy na powrót do statusu „normalnego” państwa członkowskiego.

---

<sup>12</sup> M. Taborowski, *Mechanizmy ochrony praworządności państw członkowskich w prawie Unii Europejskiej. Studium przebudzenia systemu ponadnarodowego*, Warszawa 2019.

<sup>13</sup> J. Barcz, *Unia Europejska wobec niepraworządnego państwa członkowskiego*, Państwo i Prawo 2019, nr 1.

**Jan Barcz** (rocznik 1953) - profesor prawa międzynarodowego, dyplomata, m.in. członek zespołu MSZ negocjującej traktaty polsko-niemieckie 1990-1991 i uczestniczącego w Konferencji „2+4”, Ambasador RP w Wiedniu (1995-1999), dyrektor Departamentu UE MSZ (2000-2001), emerytowany nauczyciel akademicki - wykładał w Krajowej Szkole Administracji Publicznej, Uniwersytecie Opolskim, Szkole Głównej Handlowej i Akademii Leona Koźmińskiego, obecnie członek *Team Europe* i Konferencji Ambasadorów RP.

### Ze wstępu

Na początku tego roku przedłożyłem Czytelnikowi pierwszy tom, zawierający wybór moich studiów i artykułów dotyczących aspektów prawnych stosunków polsko-niemieckich. Obecnie pozwalam sobie przedłużyć tom drugi, zawierający wybór studiów i artykułów jakie powstały w ramach drugiego, głównego nurtu moich zainteresowań naukowych, tj. prawnych aspektów członkostwa Polski w Unii Europejskiej i prawa wspólnotowego (obecnie unijnego).

Jan Barcz, *Stosunki polsko-niemieckiej po II wojnie światowej. Problemy prawne. Wybór studiów i artykułów naukowych (1979-2023)*, Piaseczno 2023.

Książka dostępna jest w Internecie na mojej stronie

[www.janbarcz.prv.pl](http://www.janbarcz.prv.pl)

oraz w repozytorium

<https://repozytorium.komzminski.edu.pl/pub/7161>

