
Jak postrzegać Unię Europejską?
Kilka podstawowych pojęć i problemów

JERZY KRANZ

Jak postrzegać Unię Europejską?

Kilka podstawowych pojęć i problemów



Warszawa 2013

Recenzent: prof. dr hab. Jan Barcz

Redakcja: Małgorzata Butkiewicz

Projekt okładki: Agnieszka Miłaszewicz

© Copyright by Jerzy Kranz and Dom Wydawniczy ELIPSA, Warszawa 2013

ISBN 978-83-7151-932-1



Dom Wydawniczy ELIPSA
ul. Inflancka 15/198, 00-189 Warszawa
tel./fax 22 635 03 01, 22 635 17 85
e-mail: elipsa@elipsa.pl, www.elipsa.pl

Pamięci Magdy

*

Spis treści

Wstęp	9
Rozdział 1	
Dlaczego integracja europejska?	11
Rozdział 2	
Jak podzielone są kompetencje?	27
Rozdział 3	
Jaka jest treść zasad pomocniczości i proporcjonalności?	36
Rozdział 4	
Na czym polega powierzenie kompetencji?	44
Rozdział 5	
Jak stanowione jest prawo Unii Europejskiej?	65
Rozdział 6	
Na czym polega obowiązywanie, stosowanie i pierwszeństwo prawa Unii Europejskiej?	94
Rozdział 7	
Widmo ponadnarodowości i federalizmu?	112
Rozdział 8	
Czy Unia Europejska ogranicza suwerenność?	118
Rozdział 9	
Deficyt demokracji?	133
Rozdział 10	
Jak postrzegać kryzys w strefie euro?	149
Rozdział 11	
Dokąd zmierza Europa?	170
Wybór literatury	179

*

Wstęp

Debata publiczna na temat kształtu i przyszłości Unii Europejskiej jest często emocjonalna i operuje się w niej ogólnymi pojęciami, które nie zawsze są sprecyzowane i zdefiniowane. Nie tylko w Polsce pojawiają się na tym tle kontrowersje i nieporozumienia. Było tak w okresie poprzedzającym przystąpienie Polski do Unii, w czasie negocjacji nad (niedoszłym do skutku) Traktatem konstytucyjnym, a potem Traktatem lizbońskim. Ten stan rzeczy trwa dalej przy okazji polemik związanych z kryzysem finansowym strefy euro i propozycjami jego zażegnania.

Dlaczego przekazujemy kompetencje na rzecz ponadnarodowej struktury? Czy suwerenność Polski jest ograniczona? Jak kształtuje się relacja między prawem polskim a prawem Unii? Czy w Unii możliwa jest demokracja? Czy jesteśmy pod dyktando Brukseli lub tandemu niemiecko-francuskiego?

Niniejsza książka stanowi próbę uporządkowania i zdefiniowania niektórych pojęć i problemów prawnych charakterystycznych dla integracji europejskiej. Aspekt ten jest najczęściej pomijany w debatach publicznych, co nie sprzyja kształtowaniu się poglądów. Jeśli mamy do czynienia ze zrozumieniem konieczności członkostwa Polski w Unii, to niezbędna okazuje się konieczność zrozumienia esencji prawnej UE.

Nie jest to podręcznik prawa Unii, aczkolwiek książka ta ma swoje cele dydaktyczne. Jest ona adresowana nie tylko do prawników, lecz również do politologów, dziennikarzy lub socjologów, którym bliska jest tematyka unijna. Może się ona także okazać przydatna dla studentów prawa, administracji, europeistyki lub stosunków międzynarodowych.

Autor pragnie podziękować paniom prof. dr hab. Annie Wyrozumskiej i dr Agnieszce Grzelak za cenne uwagi dotyczące pierwotnej wersji manuskryptu.

Warszawa, kwiecień 2013

Rozdział 1

Dlaczego integracja europejska?

Integracja europejska jest jak żyrafa: zwierzę łatwe do zidentyfikowania, jednakże trudne do zdefiniowania. W innych porównaniach, konstrukcja europejska przypomina gotyckie katedry, budowle unikalne, tworzone przez lata, ale nie zawsze ukończone i często z nierównymi wieżami (wyjątek to katedra kolońska, ale jest to już gotyk na potrzeby imperium drugiej połowy XIX w.).

1.1. Współczesna integracja europejska jest przedsięwzięciem *par excellence* politycznym, zaprogramowanym przez odważnie i perspektywicznie myślących polityków inspirowanych myślą o dobrobycie, pokoju i bezpieczeństwie¹. U jej zarania legła inicjatywa polityków chadeckich (Robert Schuman, Jean Monnet, Konrad Adenauer, Paul-Henri Spaak, Alcide de Gasperi), nie zapominając o zaangażowaniu USA w sprawę europejskie. Początkowo można było sądzić, iż chodzi o rodzaj utopii, jednak utopie pokazują niekiedy właściwy kierunek i nawet jeśli nie do końca spełnione, przynoszą korzyści. Ponad 60 lat pokoju i dobrobytu w Europie zawdzięczamy bez wątpienia integracji europejskiej. Unia Europejska to nie tylko organizacja międzynarodowa, lecz również projekt politycznej architektury kontynentu.

Nowe formy współpracy (integracji *sensu largo*) zapoczątkowano w Europie Zachodniej w końcu lat 40. XX w. poczynając od Unii Zachodniej i NATO (bezpieczeństwo) i planu Marshalla (gospodarka), przez Radę Europy (demokracja i prawa człowieka) aż do powstania na początku lat 50. Europejskiej Wspólnoty Węgla i Stali (EWWS). **U podstaw tych przedsięwzięć** legły przesłanki pozytywne i negatywne, wspólne cele i wspólne zagrożenia, elementy związane z przeszłością oraz przyszłością.

¹ Robert Schuman. La déclaration du 9 mai 1950: «L'Europe ne se fera pas d'un coup, ni dans une construction d'ensemble: elle se fera par des réalisations concrètes, créant d'abord une solidarité de fait».

Z **politycznego** punktu widzenia ważną przesłanką szeroko pojętej integracji było w pierwszych powojennych latach **dążenie do dobrobytu i odbudowy gospodarczej** zniszczonych i osłabionych wojną państw europejskich oraz **promocja demokracji i praw człowieka** (powołanie do życia w 1949 r. Rady Europy oraz wynegocjowanie w jej ramach, w 1950 r., Europejskiej Konwencji Praw Człowieka i Podstawowych Wolności). Integracja europejska miała jednocześnie na celu **rozwiązanie problemu Niemiec** i powstrzymanie **ekspansji komunizmu**.

W przypadku Niemiec chodziło o ich kontrolę przez wkomponowanie w silne struktury międzynarodowe, w czym zainteresowanych było wiele państw europejskich, a zwłaszcza zachodni sąsiad – Francja. Zgłoszona w 1950 roku inicjatywa francuskiego ministra spraw zagranicznych (Roberta Schumana), dotycząca powołania Europejskiej Wspólnoty Węgla i Stali, zbiegła się w czasie ze stopniową redukcją kontroli mocarstw nad Niemcami (tzw. *Deutschlandvertrag* w wersji z 1952 roku i Układu paryskie z 1954 roku) oraz z odejściem od kontroli zasobów i produkcji w Zagłębiu Ruhry.

Interes powojennej RFN polegał na tym, by wzmocnić swą pozycję międzynarodową oraz zapewnić sobie powrót do polityki europejskiej. Niemcy zdawały i zdają sobie sprawę z korzyści gospodarczych i politycznych związania się z integracją europejską, unikając jednocześnie niebezpieczeństwa popadnięcia w politykę izolacjonizmu (tzw. *Alleingang, Sonderweg*). Członkostwo RFN w NATO i w strukturach współpracy europejskiej stanowiło bez wątpienia czynnik ułatwiający zjednoczenie Niemiec w 1990 roku. Traktat z Maastricht (1992), podpisany w wyniku inicjatywy francusko-niemieckiej (François Mitterrand, Helmut Kohl), potwierdził główną linię polityki RFN, którą streścić można skrótowo jako „europejskie Niemcy, zamiast niemieckiej Europy”. Sformułowany wówczas projekt unii gospodarczo-walutowej stanowił gwarancję umocnienia integracji europejskiej, co leżało w interesie nie tylko obu tych państw. Teza, iż euro było ceną zjednoczenia Niemiec jest o tyle prawdziwa, o ile dążenie do unii gospodarczo-walutowej miało na celu zakotwiczenie zjednoczonych Niemiec w silnej, międzynarodowej strukturze. Proces zjednoczeniowy nabrał jednak niespodziewanego przyspieszenia (zakończył się w 1990 r.) i nierealne okazało się jego ewentualne opóźnienie negocjacjami na temat unii gospodarczo-walutowej (Traktat z Maastricht podpisano w lutym 1992 r.).

Z **gospodarczego** punktu widzenia istotną rolę odegrało przekonanie, iż **rozwój ekonomiczny nie powinien być limitowany granicami państwowymi**. Pierwszymi instrumentami były w tym względzie **plan Marshalla (1947)**, utworzenie **Organizacji Europejskiej Współpracy Gospodarczej – OEEC (1948)**, przemianowanej w 1961 r. na Organizację Współpracy i Rozwoju

Gospodarczego (OECD), a także **Europejskiej Unii Płatniczej (1950)**, która już w 1958 r. doprowadziła do wymienialności walut wielu państw zachodnich i zniesienia ograniczeń w płatnościach bieżących, co stanowiło przesłankę powodzenia **Europejskiej Wspólnoty Gospodarczej – EWG** (Traktat rzymski z 1957 r.)². **Istotą EWG była koncepcja wspólnego rynku**, który sprzyjać miał swobodnemu przepływowi ludzi, towarów, usług i kapitału (cztery podstawowe swobody), a także zapobiegać niełojalnej konkurencji. Powstanie EWG dowodziło coraz mocniejszego przekonania, że bez zbliżenia polityk gospodarczych państwa zachodnioeuropejskie nie będą w stanie rozwijać się harmonijnie³, ani też konkurować z mocarstwami ekonomicznymi.

Współpracy gospodarczej towarzyszyła **współpraca militarna** w postaci **Unii Zachodniej (1948)** – od 1954 r. noszącej nazwę Unii Zachodnioeuropejskiej – oraz **NATO (1949)**. Inicjatywy te stanowiły odpowiedź na ekspansywną politykę Moskwy i międzynarodowego komunizmu. W wyniku odrzucenia przez Francję w 1954 r. traktatu o Europejskiej Wspólnocie Obronnej doszło do zawarcia z RFN przez USA, Wielką Brytanię i Francję tzw. Układów Paryskich (1954), czego konsekwencją było między innymi przystąpienie RFN do NATO i utworzenie niemieckiej armii. W odpowiedzi państwa bloku sowieckiego podpisały 14 maja 1955 r. Układ Warszawski, powołujący do życia odpowiednią strukturę wojskową pod całkowitą dominacją Związku Sowieckiego.

Powojenna współpraca europejska, a zwłaszcza jej trzon w postaci EWG, Wspólnoty Europejskiej (WE) oraz Unii Europejskiej (UE), nie była jednak wyłącznie reakcją na przeszłość, lecz stanowiła odpowiedź na wyzwania przyszłości. W kontekście zmian międzynarodowej rzeczywistości i wielobiegunowego świata nie wolno tracić z oczu znaczenia UE jako jednego z aktorów globalnej sceny międzynarodowej. Potrzebę tę widać dziś wyraźniej niż pół wieku temu.

W dążeniu do wspólnoty demokratycznych państw i ich obywateli **współpraca europejska oznacza odejście od koncepcji równowagi sił, koncertu**

² Do pierwotnych członków Wspólnoty/Unii zaliczamy: Francję, RFN, Włochy, Belgię, Niderlandy i Luksemburg. Kolejni członkowie to: 1973 – Wielka Brytania, Irlandia, Dania; 1981 – Grecja; 1986 – Portugalia, Hiszpania; 1995 – Szwecja, Finlandia, Austria; 2004 – Polska, Czechy, Węgry, Słowenia, Słowacja, Estonia, Cypr, Łotwa, Litwa, Malta; 2007 – Bułgaria, Rumunia; 2013 – Chorwacja.

³ W 1960 r. powstała Europejska Strefa Wolnego Handlu – EFTA, której członkami zostały Austria, Dania, Norwegia, Portugalia, Szwajcaria, Szwecja, Wielka Brytania, czyli państwa, które pozostawały z różnych względów poza EWG (członkami EFTA są obecnie Islandia, Lichtenstein, Szwajcaria i Norwegia). W 1992 r. państwa EFTA utworzyły w drodze umowy ze Wspólnotą Europejską tzw. Europejski Obszar Gospodarczy (z wyłączeniem Szwajcarii, która zawiera jednak umowy dwustronne z UE).

mocarstw lub doraźnych sojuszy. Służy ona wyeliminowaniu znanej z historii Europy tendencji do rozwiązywania konfliktów interesów przy użyciu siły oraz zapobiega podziałowi kontynentu na przeciwstawne bloki (koalicje) oraz odstające od pozostałych regiony peryferyjne. Widoczne jest to zwłaszcza po roku 1989.

1.2. **Do zawarcia Traktatu z Lizbony z 2007 r.** (wszedł w życie w 2009 r.) **Unia Europejska składała się z dwóch części** (i dwóch traktatów)⁴: **Wspólnoty Europejskiej** (Traktat ustanawiający Wspólnotę Europejską – TWE; jego pierwotna wersja to Traktat rzymski z 1957 r. ustanawiający Europejską Wspólnotę Gospodarczą – EWG) **oraz polityk i form współpracy międzyrządowej** (Traktat o Unii Europejskiej – TUE; jego wersja pierwotna z Maastricht z 1992 r.).

Z tym zróżnicowaniem łączył się **podział na tzw. filary**: filar pierwszy stanowiła Wspólnota Europejska (aspekt przede wszystkim gospodarczy), a filary drugi (wspólna polityka zagraniczna i bezpieczeństwa) i trzeci (współpraca w zakresie wymiaru sprawiedliwości i spraw wewnętrznych) należały do zakresu TUE. Temu podziałowi odpowiadało zróżnicowanie unijnego procesu decyzyjnego i źródeł prawa.

W kolejnych zmianach traktatowych, elementy filaru trzeciego przenoszono do filaru pierwszego. I tak do TWE wprowadzono tytuł IV (wizy, azyl, imigracja i inne polityki związane ze swobodnym przepływem osób), a w ramach TUE pozostała współpraca policyjna i sądowa w sprawach karnych. W rezultacie pojawiła się kategoria określana jako Przestrzeń Wolności, Bezpieczeństwa i Sprawiedliwości, która obejmowała dziedziny przeniesione do tytułu IV TWE oraz kwestie pozostawione w TUE.

Traktat z Lizbony doprowadził do połączenia istniejących struktur: Wspólnoty Europejskiej i Unii Europejskiej. Jest on kolejnym traktatem rewizyjnym, który w formie dwóch umów (**Traktat o Unii Europejskiej – TUE i Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej – TFUE**) zmienia Traktat rzymski o Europejskiej Wspólnocie Gospodarczej (1957 / wejście w życie 1958) r. i kolejne traktaty rewizyjne: Jednolity Akt Europejski (1986/1987), Traktat z Maastricht (1992/1993), Traktat amsterdamski (1997/1999) i Traktat nicejski (2001/2003).

Traktat z Lizbony likwiduje strukturę filarową, w tym uwspólnotawia całość problematyki trzeciego filara, która uregulowana jest obecnie w tytule

⁴ Pomijam tu nieistotną z punktu widzenia niniejszych rozważań, lecz istniejącą nadal Europejską Wspólnotę Energii Atomowej, utworzoną na mocy traktatu z 1957 r.

V części trzeciej TFUE⁵. Regulacja prawna drugiego filara znajduje się w ramach TUE i TFUE. **Znika dychotomia Unia – Wspólnota**, a Unia – jako jednolita organizacja – staje się następcą prawnym Wspólnoty.

Zgodnie z obecnym brzmieniem art. 1 TUE:

„Niniejszym Traktatem Wysokie Umawiające się Strony ustanawiają między sobą Unię Europejską, zwaną dalej ‘Unią’ (...). Podstawę Unii stanowi niniejszy Traktat oraz Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (zwane dalej ‘Traktatami’). Oba te Traktaty mają taką samą moc prawną. Unia zastępuje Wspólnotę Europejską i jest jej następcą prawnym”.

1.3. Integracja europejska rozwijała się etapami odzwierciedlającymi różne jej koncepcje. U jej zarania zarysowały się dwa podejścia: federalistyczne i funkcjonalistyczne. Po doświadczeniach II wojny światowej federaliści dążyli do utworzenia swoistej „federacji” państw europejskich. Nie chodziło im o natychmiastowe powstanie jednego państwa federalnego, lecz główny nacisk kładli na budowę silnej, międzynarodowej struktury inspirowanej wzorcami federalnymi. Funkcjonalisci natomiast sądzili, że struktura taka jest mało realna ze względu na sprzeczności interesów państwowych. Uznawali oni, iż – zwłaszcza w sferze gospodarczej – trafniejsze jest budowanie pokoju i bezpieczeństwa przez zaawansowaną współpracę, realizującą wyznaczone cele przez stworzenie siatki transnarodowych i sektorowych powiązań gospodarczych.

W następnych latach pojawiła się opozycja między podejściem neofunkcjonalnym a międzyrządowym. Neofunkcjonalisci uznawali, iż wzmocniona i zaawansowana współpraca doprowadzi z czasem do powstania nowych, specyficznych struktur. Formy powiązań powinny zależeć od wyznaczonych funkcji współpracy w określonych obszarach (*form follows function*). W myśl tej koncepcji, należało rozpocząć od mniej politycznych i mniej kontrowersyjnych dziedzin gospodarczych, w czym wiele państw dostrzeże swój interes (przykład Europejskiej Wspólnoty Węgla i Stali). Koncentrując się na oryginalnych strukturach i procedurach oraz pod presją nowych potrzeb integracja miała się rozszerzać na dalsze dziedziny aż do wspólnoty, od której nie ma odwrotu (*spill-over*). Koncepcja ta wyrażała w pewnym stopniu niechęć do rozciągania integracji na wysoce upolitycznione cele i obszary strategiczne (*high politics*), które lepiej pozostawić metodzie międzyrządowej. Z kolei

⁵ Art. 67 TFUE: „1. Unia tworzy przestrzeń wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości w poszanowaniu praw podstawowych oraz różnych systemów i tradycji prawnych Państw Członkowskich”.

w podejściu międzyrządowym także dostrzegano konieczność zacieśnionej współpracy, jednak z akcentem na kooperację państw, jako głównych podmiotów i przy zastrzeżeniu stałych negocjacji oraz jednomyślności. Ograniczono w tej koncepcji rolę organów ponadnarodowych i międzynarodowych urzędników.

Historia integracji przynosi liczne dowody świadczące o stałym ścieraniu się wspomnianych teorii, chociaż żadna z nich w czystej formie nie przeważała. Koncepcje te nie są sobie całkowicie przeciwstawne i każda z nich została w ewolucji UE swój ślad.

1.4. Do czego zmierza integracja europejska? Tego do końca nie wiemy, jest ona bowiem przede wszystkim otwartym, politycznym procesem współpracy europejskich państw i obywateli oraz prawną ramą i metodą dla realizowania określonych celów.

W art. 1 TUE w wersji przyjętej w Lizbonie stwierdza się:

„Niniejszy Traktat wyznacza nowy etap w procesie tworzenia coraz ściślejszego związku między narodami Europy, w którym decyzje podejmowane są z możliwie najwyższym poszanowaniem zasady otwartości i jak najbliżej obywateli”.

Zgodnie z art. 3 TUE:

„1. Celem Unii jest wspieranie pokoju, jej wartości i dobrobytu jej narodów. 2. Unia zapewnia swoim obywatelom przestrzeń wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości bez granic wewnętrznych, w której zagwarantowana jest swoboda przepływu osób, w powiązaniu z właściwymi środkami w odniesieniu do kontroli granic zewnętrznych, azylu, imigracji, jak również zapobiegania i zwalczania przestępczości. 3. 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 wyłączenie społeczne i dyskryminację oraz wspiera sprawiedliwość i ochronę socjalną, równość kobiet i mężczyzn, solidarność między pokoleniami i ochronę praw dziecka. Wspiera spójność gospodarczą, społeczną i terytorialną oraz solidarność między Państwami Członkowskimi. Szanuje swoją bogatą różnorodność kulturową i językową oraz czuwa nad ochroną i rozwojem dziedzictwa kulturowego Europy”.

Zadań UE nie sposób zrealizować w znanych dotychczas formach, to znaczy ani w pojedynczym państwie, ani w klasycznej organizacji międzynarodowej. Stąd już u zarania integracji (EWWiS, EWG) niezbędne stało się

stworzenie nowych metod i struktur wielostronnej współpracy. Nie będąc państwem Unia jest bez wątpienia czymś więcej niż klasyczną organizacją międzynarodową.

Problem długofalowego celu (tzw. *finalité*) jest wprawdzie istotny, niemniej metoda wydaje się równie ważna. Traktaty założycielskie (prawo pierwotne) ukierunkowują ewolucję, konkretyzowaną następnie na poziomie prawa stanowionego przez instytucje UE (prawo wtórne). **Należy jednak rozróżnić spory o – relatywnie stałe – ramy strukturalne Unii od jej ewoluujących celów oraz zmieniającego się zakresu kompetencji i treści konkretnych polityk unijnych.**

Podstawowym środkiem do osiągnięcia celów traktatowych są wymienione w Traktatach założycielskich swobody przepływu towarów, usług, osób i kapitału (jednolity rynek), co **wymaga ujednoczonego lub zharmonizowanego prawa**, a to zaś nietypowej struktury prawodawczej. **W ramach UE powstał jednolity rynek i obszar prawny, na którym żadne państwo nie wykonuje w całości władzy najwyższej, prawo unijne jest natomiast prawem, którego nie tworzy państwo, lecz instytucje UE⁶. Funkcja prawodawcza UE jest podstawową przesłanką jej istnienia.** Oryginalność Unii polega na tym, że w wyniku powierzenia jej przez państwa odpowiednich kompetencji **wykonuje ona w określonym zakresie władzę publiczną.** Nietypowe w kontekście tradycyjnych organizacji międzynarodowych są struktura i funkcje prawodawcze instytucji UE oraz specyfika jej aktów prawnych i procesu decyzyjnego.

Charakterystyczna jest na tym tle dynamika integracji, polegająca (zwłaszcza od Traktatu z Maastricht) na stałym rozszerzaniu kompetencji UE na nowe dziedziny – gospodarcze (np. utworzenie unii gospodarczej i walutowej⁷) i pozagospodarcze (wspólna polityka zagraniczna i bezpieczeństwa oraz przestrzeń wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości). Dochodzą do tego ograniczone kompetencje w takich dziedzinach jak np. edukacja, kultura, zdrowie publiczne, ochrona konsumentów, sieci transeuropejskie w transporcie, energia, telekomunikacja. Wymiar pozagospodarczy Unii nabrał z czasem coraz większego znaczenia i stał się nieodzowny dla jej skuteczności.

⁶ Ewolucję integracji w sferze gospodarczej przedstawić można następująco: 1. strefa wolnego handlu = brak cel wewnętrznych; 2. unia celna = 1 + wspólna (zewewnętrzna) taryfa celna; 3. wspólny rynek = 2 + swobodny przepływ towarów, osób, usług i kapitału; 4. unia gospodarcza i walutowa = jednolity rynek wewnętrzny + jednolita waluta.

⁷ Parafrazując Clausewita, Jean-Claude Juncker, premier Luksemburga, stwierdził: „Die Währungsunion ist Friedenspolitik mit anderen Mitteln” („Frankfurter Allgemeine Zeitung” z 31 grudnia 2001 r.). Jest to nawiązanie do opinii Clausewita: „Der Krieg ist nichts als eine Fortsetzung des politischen Verkehrs mit Einmischung anderer Mittel”, C. von Clausewitz, *Vom Kriege*. 1832, Buch I, Kap. 1, Nr. 24.

Cechą ewolucji unijnej jest spowodowany koniecznością gospodarczą i polityczną nacisk na pogłębianie integracji – każdy kolejny etap rozwoju UE wymusza dalsze kroki. Ten samonapędzający się mechanizm prowadzi do stałych napięć związanych z zakresem i tempem zmian. Trudno tym samym godzić interesy narodowe z ponadnarodowymi celami, czego konsekwencją są kryzysy i załamania. **Mówi się często, iż Unia rozwija się przez kryzysy.**

1.5. Integracja europejska sytuuje samoograniczające się państwa członkowskie w ramach międzynarodowej struktury, która ma zagwarantować lepsze wykonywanie funkcji państwowych i pozwolić stawić czoło nowym – gospodarczym, społecznym i politycznym – wyzwaniom.

Współczesne państwo i gospodarka nie są w stanie rozwijać się tylko narodo-wo. Zagrożenia i szanse mają obecnie charakter transgraniczny, przy czym współczesne technologie (w tym głównie informatyzacja) oraz dynamika obrotu gospodarczego i społecznego wyprzedzają ramy i formy tradycyjnej współpracy międzynarodowej. Rola państwa narodowego ulega więc nieuchronnej zmianie, ponieważ **brakuje mu skutecznych instrumentów do regulacji zjawisk transnarodowych** – w dziedzinie gospodarczej bądź ochrony środowiska, w zakresie zwalczania przestępczości międzynarodowej bądź zmian klimatycznych. **Integracja, jako świadomy wybór polityczny, rozszerza możliwości państw członkowskich przez działanie wspólne** w dziedzinach, w których nie mogłyby one skutecznie (mimo posiadania pewnych kompetencji własnych) zabezpieczyć swoich interesów.

Stabilność i wolność, dobrobyt i bezpieczeństwo państw nie zależą dziś jedynie od sytuacji i polityki wewnętrznej, lecz w coraz większym stopniu od międzynarodowego otoczenia, na które państwo narodowe ma ograniczony wpływ. Na przykład, państwa, które ustanowiły wymienialność swej waluty (zniosły lub ograniczyły kontrolę dewizową), tracą pełną kontrolę nad jej kursem. Taka decyzja państwa lub grupy państw jest z reguły dobrowolna, lecz podyktowana koniecznością gospodarczą. Nie sposób jednak nie zauważyć, iż polityka walutowa, fiskalna lub gospodarcza niektórych państw może wywoływać nie zawsze korzystne skutki ekstraterytorialne dla innych podmiotów. Globalny wpływ wywierają w coraz większym stopniu międzynarodowe rynki finansowe.

Globalizacja polega na splataniu i umiędzynarodawianiu się planowanych lub nieplanowanych działań różnych podmiotów (nie tylko państw). Dzieje się to w warunkach dynamicznego postępu technologicznego i cywilizacyjnego oraz towarzyszącej mu (w wielorakich formach) politycznej i celowej reakcji w postaci znoszenia różnego rodzaju barier i granic.

W zależności od punktu widzenia, **wpływ globalizacji oceniany jest negatywnie lub pozytywnie**, ponieważ w jej wyniku możliwości działania państwa mogą się redukować lub zwiększać. Dochodzi na tym tle do **napięć między zjawiskami transnarodowymi a tradycyjnymi ramami władzy państw**, które nadal pozostają głównymi aktorami życia międzynarodowego. **Zaciera się różnica między polityką wewnętrzną a polityką międzynarodową.**

Wyrazem globalizacji jest rosnące umiędzynarodowienie procesów decyzyjnych, które w przeszłości koncentrowały się prawie wyłącznie w rękach państwa. Konsekwencją tej ewolucji jest ograniczenie władzy państwa, ale równocześnie wzmacnianie współpracy grup państw.

Unia Europejska jest w gruncie rzeczy próbą wpływania na dynamikę globalizacji przez nowe definiowanie i postrzeganie zadań państw narodowych w zmieniającym się świecie, przy czym Unia nie jest prostą sumą interesów i powierzonych jej przez państwa członkowskie kompetencji.

1.6. Powyższe procesy znajdują odzwierciedlenie w ewolucji prawa międzynarodowego i jego funkcji.

Przez wieki prawo międzynarodowe koncentrowało się na regulacji stosunków między państwami. Przejawem dbałości o ich interesy były działania kontraktualne, na przykład traktaty dotyczące pokoju, sojuszów, granic, żeglugi lub handlu. Z czasem, zwłaszcza od połowy XX wieku, obserwujemy wzrost liczby traktatów wielostronnych, negocjowanych pod auspicjami organizacji międzynarodowych (np. ONZ, Rady Europy) i kodyfikujących normy prawa zwyczajowego (np. prawo morza, prawo dyplomatyczne, prawo traktatów).

Ewolucja prawa międzynarodowego zmierza w kierunku wzmocnienia międzynarodowych funkcji prawodawczych, orientując się na pozytywne obowiązki państw (nie tylko zakazy) oraz rozszerzenie kręgu adresatów norm na osoby fizyczne i prawne. Charakterystyczną cechą tych zmian stało się stopniowe wkraczanie prawa międzynarodowego w dziedzinę nie tylko stosunków między państwami, lecz również stosunków w państwie. Normy traktatowe mają w coraz większym stopniu służyć osobom fizycznym (obywatelom) i prawnym.

Celem międzynarodowoprawnej regulacji stają się ideowe wartości wspólne – poza bezpieczeństwem i dobrobytem, są to przykładowo prawa człowieka lub ochrona środowiska. Towarzyszy temu tworzenie wyspecjalizowanych reżimów prawnych oraz rozwój międzynarodowej kontroli (sądy). Niektóre formy tej umacniającej się współpracy mają charakter ogólnoświatowy, inne – bardziej zaawansowane – przybierają postać regionalną.

W rzadkich wprawdzie przypadkach **uchwalaniu bezpośrednio obowiązujących aktów prawnych struktur międzynarodowych towarzyszy element wykonywania przez nie władzy publicznej**. Tak jest w przypadku UE. Na tym tle pojawiają się trudne i nie zawsze łatwe do rozwiązania problemy prawne dotyczące legitymizacji takiej międzynarodowej władzy.

Zauważamy też próby stopniowej konstytucjonalizacji prawa międzynarodowego, czyli traktowania go jako systemu prawnego opartego na zespole podstawowych (organicznych) norm, uzasadnionych uniwersalnymi wartościami. Oznacza to, że prawo międzynarodowe wychodzi poza wycinkową i kontraktualną regulację pewnych dziedzin i buduje rodzaj fundamentu systemowego. W konsekwencji, o ile można nie przystąpić do jakiegoś traktatu handlowego albo go wypowiedzieć, o tyle nie można odrzucić fundamentów systemu międzynarodoprawnego. Przykładem tej tendencji jest między innymi uznanie pewnych norm międzynarodoprawnych za bezwzględnie obowiązujące (*ius cogens*), czyli norm, które ze względu na swą treść stoją wyżej w stosunku do pozostałych (np. zakaz niewolnictwa, zakaz ludobójstwa, zakaz agresji). Jest to załączek hierarchizacji systemu, opartego dotąd o zasadę kooperacji równych sobie państw.

Konsekwencją międzynarodoprawnej regulacji, jest ograniczanie zakresu tzw. sfery wyłącznej (*domestic jurisdiction, domaine réservé*), czyli dziedzin, które w danym momencie i dla danego państwa nie stanowią przedmiotu zobowiązań międzynarodoprawnych.

1.7. Otwarcie się państw na współpracę międzynarodową, rozwój prawa międzynarodowego oraz uwikłanie procesów decyzyjnych w sieć powiązań międzynarodowych i międzynarodowego zarządzania (*global governance*) stanowią wyzwanie dla tradycyjnie rozumianej roli państwa i jego suwerenności oraz klasycznej demokracji.

Mamy dziś do czynienia z interakcją władzy sprawowanej przez państwa oraz inne ośrodki, zwłaszcza organizacje międzynarodowe, wśród których UE jest z pewnością strukturą najdalej rozwiniętą. **Dokonyuje się redystrybucja władzy i wpływów między aktorami sceny międzynarodowej**. Ograniczenie władzy państwa oraz jego częściowa niewydolność w kontekście globalnych zjawisk nie oznacza jednak jego eliminacji jako podstawowego aktora, zmusza natomiast do redefinicji jego roli.

W powyższym kontekście formuluje się niekiedy tezę o osłabianiu państwa. Pogląd ten wynika w znacznym stopniu ze statycznego, jednowymiarowego i defensywnego rozumienia jego istoty, ponieważ **w istocie rzeczy**

chodzi o nowe pojmowanie funkcji państwa, demokracji, suwerenności oraz roli prawa międzynarodowego.

Zadać trzeba jednocześnie pytanie, czym państwo jest silne i sprawne? Siła ta nie polega na zachowaniu maksymalnego zakresu kompetencji, lecz na swoistym ograniczeniu roli państwa do niezbędnych zadań, a jednocześnie skutecznym działaniu dzięki możliwościom uzyskiwanym w wyniku międzynarodowej współpracy. Granice tego samoograniczenia pozostają i pozostaną płynne, zależne od obiektywnych okoliczności oraz subiektywnej woli i interesów państw.

W powyższym kontekście mamy do czynienia z **problemem stałego balansowania między władzą państwa a wymogami wynikającymi z konieczności otwarcia się na zewnątrz.** Unia Europejska stanowi nową formę takiego balansu przy zachowaniu podmiotowości tworzących ją państw, które ograniczają swe kompetencje na rzecz ponadnarodowej struktury.

1.8. Spór o jednoznaczne zaklasyfikowanie Unii Europejskiej jest do pewnego stopnia jałowy, zwłaszcza w świetle jej stałej ewolucji. Mówi się w tym kontekście o swoistej, ponadnarodowej strukturze międzynarodowej. **Nie ulega wątpliwości, iż Unia jest utworzoną przez państwa organizacją międzynarodową, jednak o bardzo nietypowej strukturze i funkcjach.**

Integracja europejska stanowi próbę określenia tego, co wspólne i budowania na fundamencie tego, co łączy (nie negując zróżnicowania pod innymi względami). Cele traktatowe są nowatorskie i wynikają z konieczności (element obiektywny) oraz woli państw (element subiektywny). **Traktaty założycielskie UE są konstytucją bez państwa, a Unia strukturą prawodawczą władzy publicznej bez władzy zwierzchniej, co określa się jako *governance without government*.**

Mimo sporów i kryzysów konstrukcja ta skutecznie funkcjonuje, zapewniając Europie ponad pół wieku dobrobytu i bezpieczeństwa. Jest ona zatem wielkim „wynalazkiem” naszych czasów i nawet jeśli uznać ją za formę instytucjonalizowanego konfliktu, to stanowi ona mechanizm zapobiegania konfliktom i ich rozwiązywania.

W początkowej fazie integracji dostrzegano głównie jej zalety dla państw i obywateli, obecnie zaś sceptycy i krytycy coraz wyraźniej wskazują na jej niedostatki. Dotyczą one obaw o tożsamość narodową, ale jednocześnie braku skuteczności i znaczenia Unii jako globalnego aktora. W tym kontekście pojawiając się też tendencje renacjonalizacyjne, w których nacisk kładzie się na znaczenie interesów narodowych państw kosztem interesów Unii jako całości.

Traktaty założycielskie stanowią podstawę dla budowy tożsamości politycznej narodów i państw europejskich, z uwzględnieniem partykularnych wartości oraz doświadczeń historycznych i kulturowych. Tożsamość europejska będzie zawsze wielopłaszczyznowa i nie musi stać w sprzeczności z zachowaniem tożsamości narodowej. Traktat z Lizbony kładzie wyraźny nacisk na poszanowanie tożsamości narodowej państw członkowskich, chociaż nie definiuje tego pojęcia. **Postrzeganie Unii jako zagrożenia dla tożsamości i tradycji narodowej jest o tyle chybione, iż tylko silne i sprawne państwo jest w stanie zapewnić dobrobyt i bezpieczeństwo.**

Jeśli Unia osłabia suwerenność i tożsamość państwa, to dlaczego wiele z nich rośnie w siłę? Czy Niemcy, Francja lub Polska są silniejsze (dysponują większym międzynarodowym oddziaływaniem i są bezpieczniejsze i bogatsze) w Unii czy poza nią?

1.9. Pojawia się nieporozumienie co do charakteru traktatów unijnych (zwłaszcza w kontekście niedosłęgo do skutku Traktatu konstytucyjnego z 2004 r.). Są one **konstytucyjnymi traktatami** specyficznej organizacji międzynarodowej⁸, lecz nie należy ich traktować jako równoznacznych z konstytucją narodową.

⁸ Przykładowo, TSUE określa traktaty założycielskie jako akty o charakterze konstytucyjnym: *charte constitutionnelle de base, charte constitutionnelle d'une communauté de droit* – zob. wyrok w sprawach połączonych C-402/05 P i C-415/05 P (*Yassin Abdullah Kadi i Al Barakaat International Foundation przeciwko Radzie i Komisji*): „281 (...) Wspólnota jest wspólnotą prawa [is based on the rule of law], to znaczy, że zarówno państwa członkowskie, jak i instytucje podlegają kontroli zgodności wydanych przez nie aktów z podstawową kartą konstytucyjną, jaką stanowi traktat WE, który ustanawia zupełny system środków prawnych i procedur upoważniających Trybunał Sprawiedliwości do kontroli zgodności z prawem aktów instytucji”; podobnie wyrok z dnia 23 kwietnia 1986 r. w sprawie 294/83 (*Parti écologiste „Les Verts” c. Parlement européen*); opinia nr 1/91 (*Projet d'accord entre la Communauté, d'une part, et les pays de l'Association européenne de libre échange, d'autre part, portant sur la création de l'Espace économique européen*); wyrok w sprawie C-314/91 (*Beate Weber c. Parlement européen*): «la Communauté économique européenne est une communauté de droit en ce que ni ses États membres ni ses institutions n'échappent au contrôle de la conformité de leurs actes à la charte constitutionnelle qu'est le traité»; wyrok w sprawie C-327/91 (*République française c. Commission des Communautés européennes*), w którym Trybunał uznał art. 228 TWE, dotyczący zawierania przez Wspólnotę traktatów, za autonomiczną i generalną normę o charakterze konstytucyjnym (*une norme autonome et générale de portée constitutionnelle*).

Z kolei Europejski Trybunał Praw Człowieka w Strasburgu określił europejską Konwencję o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności jako „dokument konstytucyjny europejskiego porządku publicznego” (*instrument constitutionnel de l'ordre public européen*) – *Affaire Loizidou c. Turquie*, arrêt consacré aux exceptions préliminaires du 23 février 1995, pkt 75.

Termin „konstytucja” jest wieloznaczny i nie musi być automatycznie łączony z państwem, np. traktaty ustanawiające Międzynarodową Organizację Pracy (ILO), UNESCO, Światową Organizację Zdrowia (WHO) lub Organizację ds. Wyżywienia i Rolnictwa (FAO) noszą oficjalną nazwę konstytucji; istnieją też państwa, które nie posiadają formalnej konstytucji ujętej w jednym akcie prawnym (np. Wielka Brytania).

Najogólniej rzecz ujmując **konstytucja, jako nadrzędny akt prawny, określa ramy ustrojowe, czyli strukturę władzy publicznej i jej relacje z poddanymi jej podmiotami (w tym podział kompetencji i kontrolę ich wykonywania) oraz formułuje główne cele i podstawowe wartości danej społeczności.** Funkcja konstytucji polega na legitymizowaniu władzy oraz zagwarantowaniu politycznej i prawnej odpowiedzialności jej organów.

Traktaty unijne, w tym Traktat z Lizbony, są wielostronnymi umowami międzynarodowymi, które mają z konstytucją narodową cechy wspólne w tym sensie, że w oparciu o podstawowe wartości ustanawiają cele i ramy prawne (kompetencje, standardy i zasady, kontrolę) międzynarodowej struktury sprawującej w pewnym zakresie władzę publiczną. Nie sposób odmówić Traktatom założycielskim UE charakteru konstytucyjnego, uwzględniając jednak, iż **jest to konstytucja bez państwa.**

Mamy więc do czynienia z politycznym sporem o słowa, ponieważ charakter traktatów ustanawiających Unię nie zmienia się automatycznie w zależności od tego, czy użyjemy w tytule nazwy konstytucja. **Niezależnie od sposobu definiowania konstytucji, z zamiarów państw członkowskich – tj. ani z tekstu Traktatów, ani z użycia w tytule nazwy „konstytucja” – nie można odczytać woli utworzenia (federalnego) państwa europejskiego.** Spór dotyczy nie tyle samej nazwy, co raczej rozwoju form instytucjonalnych, zakresu kompetencji oraz polityki istniejącej już struktury integracyjnej.

Wybór przymiotnika „konstytucyjny” w tytule projektowanego traktatu z 2004 r. okazał się z różnych względów niezbyt szczęśliwy, natrafiając na niezrozumienie społeczeństw europejskich, które uznały go za wyraz eliminowania swobody i tożsamości państw członkowskich. Dodajmy, że przygotowanie projektu tego traktatu przez Konwent⁹ pozostawiało wiele do życzenia – reprezentatywność Konwentu była względna, a metoda pracy pod

W podobnym duchu także niemiecki Bundesverfassungsgericht. Urteil des Zweiten Senat vom 30. Juni 2009 – 2 BvE 2/08: “231. Die Quelle der Gemeinschaftsgewalt und der sie konstituierenden europäischen Verfassung im funktionellen Sinne sind die in ihren Staaten demokratisch verfassten Völker Europas”.

⁹ Konstrukcja konwentu została zachowana w TUE dla niektórych (choć nie wszystkich) przypadków zmianach traktatowych (art. 48 – zob. przyp. 19).

przewodnictwem Valéry'ego Giscarda d'Estainga nie pozostaje najlepszym przykładem.

W porównaniu z Traktatem konstytucyjnym Traktat z Lizbony dokonał swoistej dekonstytucjonalizacji. Wyraża się ona z jednej strony w rezygnacji z odwołań do unijnej symboliki np. z flagi, hymnu i dewizy Unii. Ponadto w TUE i TFUE zrezygnowano z nazwy „konstytucja”, a Wspólnotę zastąpił termin Unia, który podkreśla, iż mamy do czynienia z jedną organizacją międzynarodową. Zamiast „ministra spraw zagranicznych” UE mamy „wysokiego przedstawiciela do spraw zagranicznych i polityki bezpieczeństwa”; utrzymano dotychczasowe nazwy aktów prawnych (rozporządzenie, dyrektywa, decyzja zamiast proponowanych ustaw europejskich czy europejskich ustaw ramowych).

W Traktacie z Lizbony **przeprowadzono kilka reform ustrojowych**, które dotyczą zwłaszcza następujących kwestii:

- ustanowienia Unii Europejskiej jako jednolitej organizacji międzynarodowej;
- sprecyzowania zakresu kompetencji powierzonych Unii oraz podziału kompetencji między Unię i jej państwa członkowskie;
- umocnienia roli parlamentów narodowych, zwłaszcza przy monitorowaniu działania zasady pomocniczości;
- sprecyzowania katalogu źródeł prawa pochodnego w Unii oraz procedur stanowienia tego prawa;
- stworzenia podstawy prawnej przystąpienia Unii do Europejskiej Konwencji Praw Człowieka i Podstawowych Wolności oraz nadania Kartie Praw Podstawowych charakteru prawnego;
- zwiększenia elastyczności działania w ramach Unii przez m.in. rozszerzenie tzw. wzmocnionej współpracy oraz nadanie charakteru strukturalnego tzw. procedurom kładki;
- potwierdzenia formuły podejmowania decyzji w Radzie większością kwalifikowaną, zgodnie z tzw. zasadą podwójnej większości.

Mimo to Traktat z Lizbony nie stanowi radykalnej zmiany. Podstawowe konstrukcje prawne i struktury zostały co do zasady utrzymane (proces decyzyjny, powierzenie kompetencji, zasady bezpośredniego stosowania i pierwszeństwa prawa Unii).

Traktat z Lizbony potwierdza wspólnotę wartości państw członkowskich¹⁰ oraz przewiduje rychłe przystąpienie Unii do Konwencji Praw Człono-

¹⁰ 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 Człon-

wieka i Podstawowych Wolności¹¹. **Karta Praw Podstawowych** (dokument uchwalony przez Radę, Parlament Europejski i Komisję – w pierwszej wersji z 2000 r. jako niewiążący prawnie, w drugiej z 2007 r., nieco zmienionej, na potrzeby nadania Karcie statusu prawnego)¹² nie jest wprawdzie częścią tekstu traktatowego (jak przewidywano w Traktacie konstytucyjnym), ale ma moc prawną równą Traktatom założycielskim¹³. Jako kompilacja praw podstawowych, wynikających przede wszystkim z konstytucji narodowych oraz wspomnianej Konwencji Praw Człowieka i Podstawowych Wolności, potwierdza ona rozwiniętą w praktyce unijnej ochronę praw fundamentalnych, lecz nie rozszerza kompetencji UE¹⁴.

kowskim w społeczeństwie opartym na pluralizmie, niedyskryminacji, tolerancji, sprawiedliwości, solidarności oraz na równości kobiet i mężczyzn”.

¹¹ Art. 6 ust. 2 TUE: „2. Unia przystępuje do europejskiej Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności. Przystąpienie do Konwencji nie narusza kompetencji Unii określonych w Traktatach. 3. Prawa podstawowe, zagwarantowane w europejskiej Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności oraz wynikające z tradycji konstytucyjnych wspólnych Państwom Członkowskim, stanowią część prawa Unii jako zasady ogólne prawa”.

¹² Dz.U. UE 2007 C 303/01.

¹³ Zgodnie z art. 6 ust. 1 TUE: „1. Unia uznaje prawa, wolności i zasady określone w Karcie praw podstawowych Unii Europejskiej z 7 grudnia 2000 roku, w brzmieniu dostosowanym 12 grudnia 2007 roku w Strasburgu, która ma taką samą moc prawną jak Traktaty. Postanowienia Karty w żaden sposób nie rozszerzają kompetencji Unii określonych w Traktatach. Prawa, wolności i zasady zawarte w Karcie są interpretowane zgodnie z postanowieniami ogólnymi określonymi w tytule VII Karty regulującymi jej interpretację i stosowanie oraz z należyтым uwzględnieniem wyjaśnień, o których mowa w Karcie, które określają źródła tych postanowień”.

¹⁴ Karta Praw Podstawowych (2007), art. 51: „1. Postanowienia niniejszej Karty mają zastosowanie do instytucji, organów i jednostek organizacyjnych Unii przy poszanowaniu zasady pomocniczości oraz do Państw Członkowskich wyłącznie w zakresie, w jakim stosują one prawo Unii. Państwa te szanują zatem prawa, przestrzegają zasad i popierają ich stosowanie zgodnie ze swymi odpowiednimi uprawnieniami i w poszanowaniu granic kompetencji Unii powierzonych jej w Traktatach. 2. Niniejsza Karta nie rozszerza zakresu zastosowania prawa Unii poza kompetencje Unii, nie ustanawia nowych kompetencji ani zadań Unii, ani też nie zmienia kompetencji i zadań określonych w Traktatach”. Art. 52: „1. Wszelkie ograniczenia w korzystaniu z praw i wolności uznanych w niniejszej Karcie muszą być przewidziane ustawą i szanować istotę tych praw i wolności. Z zastrzeżeniem zasady proporcjonalności, ograniczenia mogą być wprowadzone wyłącznie wtedy, gdy są konieczne i rzeczywiście odpowiadają celom interesu ogólnego uznawanym przez Unię lub potrzebom ochrony praw i wolności innych osób. 2. Prawa uznane w niniejszej Karcie, które są przedmiotem postanowień Traktatów, są wykonywane na warunkach i w granicach w nich określonych. 3. W zakresie, w jakim niniejsza Karta zawiera prawa, które odpowiadają prawom zagwarantowanym w europejskiej Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności, ich znaczenie i zakres są takie same jak praw przyznanych przez tę konwencję. Niniejsze postanowienie nie stanowi przeszkody, aby prawo Unii przyznawało szerszą ochronę. 4. W zakresie, w jakim

* * *

Konstrukcja integracji europejskiej zmusza nieuchronnie do refleksji nad niektórymi pojęciami politycznymi i prawnymi, które wymagają nowego spojrzenia i interpretacji, stając się nierzadko przedmiotem kontrowersji. Mamy tu na myśli takie kwestie, jak kompetencje państwa i ich powierzenie Unii, stanowienie i obowiązywanie prawa w relacjach międzynarodowych, czy też suwerenność i demokracja. Zagadnieniom tym poświęcone są dalsze rozdziały niniejszej pracy.

niniejsza Karta uznaje prawa podstawowe wynikające ze wspólnych tradycji konstytucyjnych Państw Członkowskich, prawa te interpretuje się zgodnie z tymi tradycjami. 5. Postanowienia niniejszej Karty zawierające zasady mogą być wprowadzane w życie przez akty prawodawcze i wykonawcze przyjęte przez instytucje, organy i jednostki organizacyjne Unii oraz przez akty Państw Członkowskich, gdy wykonują one prawo Unii, korzystając ze swoich odpowiednich uprawnień. Można się na nie powoływać w sądzie jedynie w celu wykładni tych aktów i kontroli ich legalności. 6. Ustawodawstwa i praktyki krajowe uwzględnia się w pełni, jak przewiduje to niniejsza Karta. 7. Wyjaśnienia sporządzone w celu wskazania wykładni niniejszej Karty są należycie uwzględniane przez sądy Unii i Państw Członkowskich”. Art. 53: „Żadne z postanowień niniejszej Karty nie będzie interpretowane jako ograniczające lub naruszające prawa człowieka i podstawowe wolności uznane, we właściwych im obszarach zastosowania, przez prawo Unii i prawo międzynarodowe oraz konwencje międzynarodowe, których Unia lub wszystkie Państwa Członkowskie są stronami, w szczególności przez europejską Konwencję o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności oraz przez konstytucje Państw Członkowskich”.

Rozdział 2

Jak podzielone są kompetencje?

Kompetencje UE wynikają z Traktatów założycielskich (prawa pierwotnego) konkretyzowanych na poziomie uchwalanego przez instytucje Unii prawa wtórnego (pochodnego), czyli głównie rozporządzeń, dyrektyw i decyzji, a także umów międzynarodowych zawieranych przez UE.

Kompetencja to określona prawnie możliwość (zdolność) wykonywania władzy publicznej wobec określonych podmiotów, przedmiotów lub sytuacji (przy czym możliwość nie jest równoznaczna z możliwością). Pojęcie kompetencji ma podstawowe znaczenie dla ustalenia struktury władzy i dotyczy legalności jej wykonywania¹⁵. Wykonując kompetencję, dany organ dysponuje określonymi uprawnieniami zgodnie z właściwością rzeczową, osobową, miejscową i czasową (*ratione materiae, ratione personae, ratione loci, ratione temporis*).

W art. 13 ust. 2 TUE czytamy:

„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”.

Inaczej niż w przypadku tradycyjnych organizacji międzynarodowych, kompetencje te mają w przeważającej mierze charakter prawodawczy, jednak wykonanie i/lub egzekwowanie norm unijnych leży głównie w gestii organów krajowych.

Pionowy podział kompetencji dotyczy relacji między państwami członkowskimi a Unią, **podział poziomy** natomiast – relacji między instytucjami i organami UE (np. Rada, Komisja, Parlament Europejski). Podział pionowy

¹⁵ V. Constantinesco, *Compétences et pouvoirs dans les Communautés européennes*, Paris 1974: La compétence est «un ensemble de virtualités juridiques dont le droit ne dit pas, et ne 'sait' pas, quel usage (correct) en sera fait par le sujet», s. 70. La notion de pouvoir est liée à l'exercice de la compétence à tel point qu'on les tient parfois pour synonymes (ce qui n'est pas exact). Une compétence se réalise par l'action d'un organe sous une forme juridique. Autrement dit, dans le cadre d'une compétence l'organe exerce divers pouvoirs pour prendre divers actes juridiques. Par conséquent, chacune des deux notions est une condition d'existence et d'efficacité de l'autre: «une compétence sans pouvoir est inefficace, un pouvoir se développant en dehors ou en l'absence d'une compétence est illégal», s. 83.

wiąże się z ochroną interesów i kompetencji państw członkowskich, a podział poziomy dotyczy roli poszczególnych instytucji UE oraz skuteczności i sprawności procesu decyzyjnego (w tym swoistej równowagi instytucjonalnej oraz demokratycznej legitymacji).

2.1. Debata o zakresie i podziale kompetencji – zarówno między państwami członkowskimi a UE, jak i między instytucjami UE – sprowadza się w gruncie rzeczy do sporu o kształt integracji, dlatego też jest tak trudna.

Postulat precyzyjniejszego podziału kompetencji między UE a państwami członkowskimi był już wielokrotnie zgłaszany. Okazał się on jednak niełatwy do zrealizowania. **Względy polityczne oraz specyfika UE utrudniają wypracowanie jednolitej i przejrzystej listy (katalogu) kompetencji Unii.** Nie jest to łatwe również dlatego, że model kompetencji pionowych polega raczej na uzupełnianiu się kompetencji UE i państw członkowskich, a nie wyłącznie na skrupulatnym ich rozdzieleniu. Uwzględniając specyficzny charakter UE można sądzić, iż precyzyjny i ścisły podział kompetencji pionowych jest zadaniem w zasadzie niewykonalnym. To zresztą stały problem struktur o charakterze federalnym.

Traktaty założycielskie i przewidziany w nich podział kompetencji pionowych nie determinują szczegółowo treści prawa wtórnego, odgrywają jednak zasadniczą rolę w kształtowaniu modelu integracji. Nie ulega wątpliwości, że niektóre kwestie nie nadają się do regulacji unijnej lub nie ma takiej potrzeby. W innych dziedzinach regulacja na poziomie UE wydaje się w pewnym stopniu pożądana, jednak realistycznie rzecz biorąc można się spodziewać (przynajmniej w perspektywie krótkoterminowej) tylko wzmocnionej koordynacji. Widać jednak wyraźnie, że **zakres rzeczowy kompetencji UE ulega stałemu rozszerzaniu.**

Unia dysponuje następującymi, podstawowymi rodzajami kompetencji:

1. **kompetencje wyłączne,**
2. **kompetencje niewyłączne:**
 - a) kompetencje dzielone (*shared*),
 - b) kompetencje koordynacyjne.

Kompetencja wyłączna UE oznacza powierzenie Unii całości kompetencji w danej dziedzinie oraz zakaz działań prawotwórczych państw w tym obszarze. Z istoty kompetencji wyłącznej UE wynika, że nie dysponują nią państwa członkowskie i nie stosuje się do niej zasada pomocniczości (art. 5 TUE).

Zgodnie z art. 2 TFUE:

„1. Jeżeli Traktaty przyznają Unii wyłączną kompetencję 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”.

Kompetencje wyłączne UE są wyliczone w art. 3 TFUE:

„1. Unia ma wyłączne kompetencje w następujących dziedzinach: a) unia celna; b) ustanawianie reguł konkurencji niezbędnych do funkcjonowania rynku wewnętrznego; c) polityka pieniężna w odniesieniu do Państw Członkowskich, których walutą jest euro; d) zachowanie morskich zasobów biologicznych w ramach wspólnej polityki rybołówstwa; e) wspólna polityka handlowa. 2. Unia ma także wyłączną kompetencję do zawierania umów międzynarodowych, jeżeli ich zawarcie zostało przewidziane w akcie prawodawczym Unii lub jest niezbędne do umożliwienia Unii wykonywania jej wewnętrznych kompetencji lub w zakresie, w jakim ich zawarcie może wpływać na wspólne zasady lub zmieniać ich zakres”.

Kompetencje dzielone między UE a państwami członkowskimi określone są ogólnie w Traktatach założycielskich.

Zgodnie z art. 2 TFUE:

„2. Jeżeli Traktaty przyznają Unii w określonej dziedzinie kompetencję dzieloną z Państwami Członkowskimi, Unia i Państwa Członkowskie mogą stanowić prawo i przyjmować akty prawnie wiążące w tej dziedzinie. 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 wykonywania swojej kompetencji”.

Podział ten jest konkretyzowany w formie norm prawa wtórnego. Ich uchwalenie oznacza przejście kompetencji przez Unię i tym samym brak możliwości prawodawczej państwa w tym zakresie oraz pierwszeństwo stosowania tych norm przed normami prawa krajowego. Normy prawa wtórnego mogą być zmienione albo uchylone jedynie w odpowiedniej procedurze unijnej¹⁶. W częściach, które nie są objęte regulacją unijną, państwo dalej dysponuje własnymi kompetencjami. **Kompetencje dzielone stanowią przynajmniej większość kompetencji unijnych.**

Kompetencje dzielone wymienione są w Traktatach założycielskich tylko w sposób przykładowy. Zgodnie z art. 4 TFUE:

¹⁶ Traktat z Lizbony. Deklaracja nr 18 dotycząca rozgraniczenia kompetencji: „Jeżeli Traktaty przyznają Unii w określonej dziedzinie kompetencję dzieloną z Państwami Członkowskimi, Państwa Członkowskie wykonują swoją kompetencję w zakresie, w jakim Unia nie wykonała lub postanowiła zaprzestać wykonywania swojej kompetencji. Ta ostatnia sytuacja ma miejsce wtedy, gdy właściwe instytucje Unii postanowią uchylić dany akt ustawodawczy, w szczególności w celu lepszego zagwarantowania stałego poszanowania zasad pomocniczości i proporcjonalności”.

„1. Unia dzieli kompetencje z Państwami Członkowskimi, jeżeli Traktaty przyznają jej kompetencje, które nie dotyczą dziedzin określonych w artykułach 3 i 6. 2. Kompetencje dzielone między Unią a Państwami Członkowskimi stosują się do następujących głównych dziedzin: a) rynek wewnętrzny; b) polityka społeczna w odniesieniu do aspektów określonych w niniejszym Traktacie; c) spójność gospodarcza, społeczna i terytorialna; d) rolnictwo i rybołówstwo, z wyłączeniem zachowania morskich zasobów biologicznych; e) środowisko naturalne; f) ochrona konsumentów; g) transport; h) sieci transeuropejskie; i) energia; j) przestrzeń wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości; k) wspólne problemy bezpieczeństwa w zakresie zdrowia publicznego w odniesieniu do aspektów określonych w niniejszym Traktacie. 3. W dziedzinach badań, rozwoju technologicznego i przestrzeni kosmicznej Unia ma kompetencje do prowadzenia działań, w szczególności do określania i realizacji programów, jednakże wykonywanie tych kompetencji nie może doprowadzić do uniemożliwienia Państwom Członkowskim wykonywania ich kompetencji. 4. W dziedzinach współpracy na rzecz rozwoju i pomocy humanitarnej Unia ma kompetencje do prowadzenia działań i wspólnej polityki, jednakże wykonywanie tych kompetencji nie może doprowadzić do uniemożliwienia Państwom Członkowskim wykonywania ich kompetencji”.

Jeśli idzie o kompetencje koordynacyjne uwzględnić należy, iż kompetencja państwa ma charakter pierwotny (np. mechanizmy sterujące w obszarze zatrudnienia, edukacji, kultury lub zdrowia – art. 165, 166, 168 TFUE; mechanizm zaleceń). Kompetencje koordynujące UE nie mają charakteru władczego. Zgodnie z art. 2 TFUE:

„3. Państwa Członkowskie koordynują swoje polityki gospodarcze i zatrudnienia na zasadach przewidzianych w niniejszym Traktacie, do których określenia Unia ma kompetencję. (...) 5. W niektórych dziedzinach i na warunkach przewidzianych w Traktatach, Unia ma kompetencję w zakresie prowadzenia działań w celu wspierania, koordynowania lub uzupełniania działań Państw Członkowskich, nie zastępując jednak ich kompetencji w tych dziedzinach. Prawnie wiążące akty Unii przyjęte na podstawie postanowień Traktatów odnoszących się do tych dziedzin nie mogą prowadzić do harmonizacji przepisów ustawowych i wykonawczych Państw Członkowskich”.

Na podstawie art. 5 TFUE:

„1. Państwa Członkowskie koordynują swoje polityki gospodarcze w ramach Unii. W tym celu Rada przyjmuje środki, w szczególności ogólne kierunki tych polityk. Do Państw Członkowskich, których walutą jest euro, stosuje się postanowienia szczególne. 2. Unia podejmuje środki w celu zapewnienia koordynacji polityk zatrudnienia Państw Członkowskich, w szczególności określając wytyczne dla tych polityk. 3. Unia może podejmować inicjatywy w celu zapewnienia koordynacji polityk społecznych Państw Członkowskich”.

Zgodnie z art. 6 TFUE:

„Unia ma kompetencje do prowadzenia działań mających na celu wspieranie, koordynowanie lub uzupełnianie działań Państw Członkowskich. Do dziedzin takich działań o wymiarze europejskim należą: a) ochrona i poprawa zdrowia ludzkiego; b) przemysł; c) kultura; d) turystyka; e) edukacja, kształcenie zawodowe, młodzież i sport; f) ochrona ludności; g) współpraca administracyjna”.

Opisaną wyżej klasyfikację kompetencji Unii potwierdza i wprowadza wyraźnie dopiero Traktat z Lizbony, odzwierciedlając jednak wcześniejszą praktykę i koncepcję doktrynalną.

W niektórych przypadkach, mimo kompetencji UE, Traktaty zezwalają państwom członkowskim na jednostronne podejmowanie środków nadzwyczajnych, przykładowo w dziedzinie ograniczeń ilościowych w przywozie (art. 36 TFUE), ograniczeń w swobodnym przepływie kapitału i płatności (art. 65 TFUE) lub utrzymania porządku publicznego oraz ochrony bezpieczeństwa narodowego (art. 52, 72, 202, 276, 346, 347 TFUE, Deklaracje nr 13 i 14 w sprawie wspólnej polityki zagranicznej i bezpieczeństwa).

W innych przypadkach Traktaty założycielskie wymieniają wyraźnie należące do państw członkowskich kompetencje, dotyczące przykładowo zasad systemów zabezpieczenia społecznego (art. 153 ust. 4 TFUE), kultury, treści nauczania i organizacji systemów edukacyjnych (art. 165–167 TFUE) czy też reżimów własności (art. 345 TFUE). Jeśli dana dziedzina nie podlega kompetencji UE, nie wyklucza to, że niektóre normy lub podstawowe zasady prawa unijnego (np. zakaz traktowania dyskryminacyjnego) wpływają pośrednio na treść kompetencji państw¹⁷.

¹⁷ Zob. np. wyrok TSUE sprawie C-300/01 (*Salzmann v. Austria*): „39. (...) Chociaż regulacja reżimów własności należy do kompetencji wyłącznej państw członkowskich, zgodnie z obecnym art. 295 [345 TFUE], nie oznacza to, że nie dotyczą jej zasady podstawowe TWE. Tak więc środki krajowe, które regulują nabywanie nieruchomości (specjalna procedura zgody), i które mają na celu zakazanie posiadania drugiej nieruchomości (domu) w pewnych częściach terytorium państwa muszą być zgodne z postanowieniami traktatu dotyczącymi swobodnego przepływu kapitału”.

Wyrok TSUE w sprawie C-186/01 (*Alexander Dory v. Bundesrepublik Deutschland*): „35. Decyzje państw członkowskich odnośnie organizacji ich sił zbrojnych nie mogą być całkowicie wyłączone z zakresu stosowania prawa wspólnotowego, zwłaszcza gdy chodzi o zapewnienie zasady równego traktowania mężczyzn i kobiet w stosunkach pracy, w tym w dostępie do zawodów wojskowych. Nie wynika z tego jednak, by decyzje państw członkowskich co do organizacji obrony, mające na celu obronę ich terytorium lub podstawowych interesów, podlegały prawu wspólnotowemu. (...) 36. Do kompetencji państw członkowskich, które decydują o organizacji ich sił zbrojnych, należy zatem wybór odpowiednich środków w celu zapewnienia bezpieczeństwa wewnętrznego i zewnętrznego. (...) 42. (...) Prawo wspólnotowe nie stoi na przeszkodzie ograniczeniu obowiązkowej służby wojskowej tylko do mężczyzn”.

Pomocne w ustalaniu i wykonywaniu kompetencji Unii i państwa członkowskich są niektóre normy i zasady traktatowe, np. dotyczące pomocniczości lub te, które zastrzegają, iż wykonywanie niektórych kompetencji przyznanych Unii nie może przybrać formy zbliżenia ustawodawstw¹⁸.

Kompetencje państw członkowskich muszą być wykonywane z poszanowaniem prawa Unii. Znajduje tu zastosowanie traktatowa zasada lojalnej współpracy.

Na mocy art. 4 ust. 3 TUE:

„Zgodnie z zasadą lojalnej współpracy Unia i Państwa Członkowskie wzajemnie się szanują i udzielają sobie wzajemnego wsparcia w wykonywaniu zadań wynikających z Traktatów. Państwa Członkowskie podejmują wszelkie środki ogólne lub szczególne właściwe dla zapewnienia wykonania zobowiązań wynikających z Traktatów lub aktów instytucji Unii. Państwa Członkowskie ułatwiają wypełnianie przez Unię jej zadań i powstrzymują się od podejmowania wszelkich środków, które mogłyby zagrazać urzeczywistnieniu celów Unii”.

2.2. W przypadku pionowego podziału kompetencji znana jest wszystkim strukturom federacyjnym tendencja do zagospodarowywania kompetencji

Wyrok TSUE w sprawie C-285/98 (*Tanja Kreil v. Bundesrepublik Deutschland*): „26. Odmowa zatrudnienia skarżącej (...) w Bundeswehrze, w której pragnęła ona podjąć pracę, oparta była na przepisach prawa niemieckiego [w tym Ustawy Zasadniczej RFN] przewidujących całkowite wykluczenie kobiet ze stanowisk, które wiążą się z użyciem broni”. Sentencja: „Dyrektywa Rady 76/207/EWG z dnia 9 lutego 1976 r. w sprawie urzeczywistnienia zasady równego traktowania kobiet i mężczyzn w zakresie dostępu do zatrudnienia, kształcenia i awansu zawodowego oraz warunków pracy sprzeciwia się stosowaniu przepisów krajowych, takich jak w prawie niemieckim, które wykluczają w sposób ogólny dostęp kobiet do stanowisk wojskowych związanych z użyciem broni i które zezwalają jedynie na ich dostęp do stanowisk w formacjach medycznych i orkiestrach wojskowych”; w konsekwencji RFN zmieniła w tym zakresie swą Ustawę Zasadniczą (art. 12a ust. 4).

¹⁸ Dotyczą one niektórych środków w dziedzinie polityki migracyjnej (art. 79 TFUE), zapobiegania przestępczości (art. 84 TFUE), polityki społecznej (art. 153 TFUE), edukacji i kształcenia zawodowego (art. 165, 166 TFUE), kultury (art. 167 TFUE), zdrowia publicznego (art. 168 TFUE), wspierania konkurencyjności przemysłu (art. 173 TFUE), postępu naukowo-technicznego (art. 189 TFUE), turystyki (art. 195 TFUE), zapobiegania klęskom żywiołowym (art. 196. TFUE), współpracy administracyjnej (art. 197 TFUE). Np. art. 166 TFUE: „1. Unia urzeczywistnia politykę kształcenia zawodowego, która wspiera i uzupełnia działanie Państw Członkowskich, w pełni szanując odpowiedzialność Państw Członkowskich za treść i organizację kształcenia zawodowego. (...) 4. Parlament Europejski i Rada, stanowiąc zgodnie ze zwykłą procedurą ustawodawczą i po konsultacji z Komitetem Ekonomiczno-Społecznym i Komitetem Regionów, przyjmują środki przyczyniające się do osiągnięcia celów określonych w niniejszym artykule, z wyłączeniem jakiegokolwiek harmonizacji przepisów ustawowych i wykonawczych Państw Członkowskich. Rada przyjmuje także na wniosek Komisji zalecenia”.

dzielonych przez podmiot główny kosztem części składowych. Nie jest od niej wolna również UE.

Unia może rozszerzać swe kompetencje przez rewizję Traktatów założycielskich na wniosek każdego państwa, Komisji lub PE. Zmiany te wchodzi w życie po ratyfikowaniu przez wszystkie państwa członkowskie zgodnie z wymogami procedur narodowych (art. 48 ust. 2–5 TUE)¹⁹.

W ograniczonym zakresie dopuszczalne są też zmiany Traktatów w procedurze uproszczonej. Procedura ta ma dwa warianty: 1) **procedura kładki sensu stricto** dotyczy przejścia w podejmowaniu decyzji od jednomyślności do trybu większości kwalifikowanej i wymaga jednomyślnej decyzji Rady Europejskiej przy braku sprzeciwu parlamentów narodowych – art. 48 ust. 7 TUE²⁰; 2) **procedura kładki wymagająca ratyfikacji w procedurze narodowej**

¹⁹ Art. 48 TUE: „2. Rząd każdego Państwa Członkowskiego, Parlament Europejski lub Komisja mogą przedkładać Radzie propozycje zmiany Traktatów. Propozycje te mogą mieć na celu, między innymi, rozszerzenie lub ograniczenie kompetencji przyznanych Unii w Traktatach. Propozycje te są przekazywane przez Radę Radzie Europejskiej oraz notyfikowane parlamentom narodowym. 3. Jeżeli Rada Europejska, po konsultacji z Parlamentem Europejskim i Komisją, podejmie zwykłą większością decyzję, w której opowie się za rozpatrzeniem proponowanych zmian, przewodniczący Rady Europejskiej zwołuje konwent złożony z przedstawicieli parlamentów narodowych, szefów państw lub rządów Państw Członkowskich, Parlamentu Europejskiego i Komisji. W przypadku zmian instytucjonalnych w dziedzinie pieniężnej konsultowany jest również Europejski Bank Centralny. Konwent rozpatruje propozycje zmian i przyjmuje, w drodze konsensusu, zalecenie dla Konferencji przedstawicieli rządów Państw Członkowskich przewidzianej w ustępie 4. Rada Europejska może zwykłą większością, po uzyskaniu zgody Parlamentu Europejskiego, podjąć decyzję o nie zwoływaniu konwentu, jeżeli zakres proponowanych zmian nie uzasadnia jego zwołania. W takim przypadku Rada Europejska określa mandat Konferencji przedstawicieli rządów Państw Członkowskich. 4. Konferencję przedstawicieli rządów Państw Członkowskich zwołuje przewodniczący Rady w celu uchwalenia za wspólnym porozumieniem zmian, jakie mają zostać dokonane w Traktatach. Zmiany wchodzi w życie po ich ratyfikowaniu przez wszystkie Państwa Członkowskie, zgodnie z ich odpowiednimi wymogami konstytucyjnymi. 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”.

²⁰ Art. 48 ust. 7 TUE: „Jeżeli Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej lub tytuł V niniejszego Traktatu przewiduje, że Rada stanowi jednomyślnie w danej dziedzinie lub w danym przypadku, Rada Europejska może przyjąć decyzję upoważniającą Radę do stanowienia większością kwalifikowaną w tej dziedzinie lub w tym przypadku. Niniejszego akapitu nie stosuje się do decyzji mających wpływ na kwestie wojskowe lub obronne. Jeżeli Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej przewiduje, że akty ustawodawcze przyjmowane są przez Radę zgodnie ze specjalną procedurą ustawodawczą, Rada Europejska może przyjąć decyzję zezwalającą na przyjęcie takich aktów zgodnie ze zwykłą procedurą ustawodawczą. Wszelkie inicjatywy podejmowane przez Radę Europejską na podstawie akapitu pierwszego lub drugiego są przekazywane parlamentom narodowym. W przypadku gdy parlament narodowy notyfikuje swój sprzeciw w terminie sześciu miesięcy od takiego przekazania, decyzja, o której

dotyczy zmian w części trzeciej TFUE w wyniku jednomyślnej decyzji Rady Europejskiej (polityki i działania wewnętrzne Unii) – art. 48 ust. 6 TUE²¹.

Znana jest też konstrukcja **kompetencji uzupełniających**, które nie są przewidziane wyraźnie w Traktatach, lecz wynikają z konieczności osiągnięcia celów traktatowych. W takich wyjątkowych przypadkach, na mocy art. 352 TFUE²², możliwe jest uzupełnienie przez Unię swych kompetencji na podstawie jednomyślnej decyzji Rady, za zgodą Parlamentu Europejskiego oraz pod kontrolą parlamentów krajowych. Rozszerzanie kompetencji na takiej podstawie było w latach 1970–1985 niekiedy krytykowane, choć okazało się w sumie przydatne dla funkcjonowania Unii.

Spory o podział kompetencji wydają się niekiedy wyolbrzymione, gdy tymczasem większą wagę należy przywiązywać do sposobu wykonywania kompetencji i form kontroli. Istotna jest w tym względzie struktura procesu decyzyjnego (w tym rola organów pomocniczych lub głosowanie większościowe oraz jawność i przejrzystość) oraz element kontroli (poza wzmocnieniem uprawnień PE, główna rola przypada TSUE).

mowa w akapicie pierwszym lub drugim, nie zostaje przyjęta. W przypadku braku sprzeciwu Rada Europejska może przyjąć taką decyzję. W celu przyjęcia decyzji, o których mowa w akapicie pierwszym lub drugim, Rada Europejska stanowi jednomyślnie po uzyskaniu zgody Parlamentu Europejskiego, wyrażonej przez większość członków wchodzących w jego skład”.

²¹ Art. 48 ust. 6 TUE: „Rząd każdego Państwa Członkowskiego, Parlament Europejski lub Komisja mogą przedkładać Radzie Europejskiej propozycje dotyczące zmiany wszystkich lub części postanowień części trzeciej Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej, dotyczących wewnętrznych polityk i działań Unii. Rada Europejska może przyjąć decyzję zmieniającą wszystkie lub część postanowień części trzeciej Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej. Rada Europejska stanowi jednomyślnie po konsultacji z Parlamentem Europejskim i Komisją oraz z Europejskim Bankiem Centralnym w przypadkach zmian instytucjonalnych w dziedzinie pieniężnej. Decyzja ta wchodzi w życie dopiero po jej zatwierdzeniu przez Państwa Członkowskie, zgodnie z ich odpowiednimi wymogami konstytucyjnymi. Decyzja, o której mowa w akapicie drugim, nie może zwiększyć kompetencji przyznanych Unii w Traktatach”.

²² Art. 352 TFUE: „1. Jeżeli działanie Unii okaże się niezbędne do osiągnięcia, w ramach polityk określonych w Traktatach, jednego z celów, o których mowa w Traktatach, a Traktaty nie przewidziały uprawnień do działania wymaganego w tym celu, Rada, stanowiąc jednomyślnie na wniosek Komisji i po uzyskaniu zgody Parlamentu Europejskiego, przyjmuje stosowne przepisy. Jeżeli przepisy te są przyjmowane przez Radę zgodnie ze specjalną procedurą ustawodawczą, stanowi ona również jednomyślnie na wniosek Komisji i po uzyskaniu zgody Parlamentu Europejskiego. 2. W ramach procedury kontroli stosowania zasady pomocniczości określonej w artykule 5 ustęp 3 Traktatu o Unii Europejskiej Komisja zwraca uwagę parlamentów narodowych na wnioski, których podstawą jest niniejszy artykuł. 3. Środki, których podstawą jest niniejszy artykuł, nie mogą prowadzić do harmonizacji przepisów ustawowych i wykonawczych Państw Członkowskich, jeżeli Traktaty wykluczają taką harmonizację. 4. Niniejszy artykuł nie może służyć jako podstawa do osiągnięcia celów związanych ze wspólną polityką zagraniczną i bezpieczeństwa, a wszelkie akty przyjęte zgodnie z niniejszym artykułem przestrzegają granic określonych w artykule 40 akapit drugi Traktatu o Unii Europejskiej”.

Specyficzną kwestią jest zagęszczenie i mała przejrzystość prawa wtórnego Unii, co wynika z dynamiki prawodawczej. Trzeba wobec tego dążyć do uporządkowania regulacji wtórnej (rozporządzenia, dyrektywy, decyzje), w tym np. uchyleń lub uproszczenia niektórych aktów. **Problem polega więc nie tyle i nie tylko na traktatowym przyznaniu Unii nadmiaru kompetencji wyłącznych, ile na sposobie wykonywania przez nią kompetencji dzielonych.**

W kontekście kompetencji i ich podziału uderzająca jest też **dynamika orzecznictwa TSUE, ponieważ jego wyroki są jednym z głównych motorów ewolucji konstrukcji unijnej, w tym ustalenia zakresu kompetencji UE.** Zasady prawa Unii o charakterze konstytucyjnym (będące częścią *acquis communautaire*) – zwłaszcza pierwszeństwo stosowania prawa UE przed prawem krajowym, bezpośrednie stosowanie i bezpośredni skutek niektórych norm prawa UE, odpowiedzialność państwa za naruszenia prawa Unii czy też ochrona podstawowych praw jednostki – wywodzą się z orzecznictwa TSUE. Interpretacja norm unijnych przez Trybunał stanowi niekiedy problem dla państw członkowskich, warto jednak pamiętać, iż Unia nie mogłaby funkcjonować bez tego niezależnego organu sądowego.

O ile TSUE pełni funkcje sądu najwyższego (zapewnia jednolitą interpretację i stosowanie prawa UE w państwach członkowskich – np. prejudycjalne zapytania prawne²³) i sądu konstytucyjnego (bada legalność prawa UE w świetle Traktatów założycielskich), o tyle **krajowe sądy i organy administracji wykonują i egzekwują prawo UE – sędziowie krajowi są zarazem sędziami unijnymi**, zobowiązanymi stosować skutecznie prawo UE i uwzględniać jego jednolitą wykładnię wynikającą z orzeczeń TSUE. Dodajmy, iż **działający w Radzie UE ministrowie funkcjonują jednocześnie jako unijni legislatorzy** (wspólnie z PE). Z kolei **parlamenty narodowe mają obowiązek wykonać w prawie krajowym** (najczęściej w formie ustawy) dyrektywy, czyli realizują zadania wynikające z prawa Unii.

²³ Zob. przyp. 134.

Rozdział 3

Jaka jest treść zasad pomocniczości i proporcjonalności?

Rozwój integracji ożywił dyskusję na temat centralizmu i rozszerzania kompetencji. W związku z tym pojawiły się w Traktacie z Maastricht zasady pomocniczości i proporcjonalności. Traktaty z Amsterdamu i z Lizbony rozwijają je w postaci dodatkowego protokołu.

Mamy tu do czynienia z pojęciami normatywnymi (określanymi też jako zasady ogólne prawa), które wiążą się z interpretacją konkretnej normy prawnej. **Podobnie jak w przypadku równości**²⁴, słuszności czy sprawiedliwości ich treść nie wskazuje konkretnego skutku prawnego i wymaga oceny w świetle dodatkowych kryteriów. Kryteria te mogą być sformułowane w normie prawnej lub ustalane są przez dany organ (np. sąd, organ administracji).

3.1. Pomocniczość (subsydiarność) jest dyrektywą postępowania, przy czym oddziałuje ona w płaszczyźnie między państwem i obywatelami, między wyższymi i niższymi strukturami organizacyjnymi, między państwami członkowskimi i UE. Zgodnie z zasadą pomocniczości **tylko to, co nie może być zrealizowane lepiej i skuteczniej na poziomie niższym danej struktury organizacyjnej**, a może być zrealizowane lepiej i skuteczniej na poziomie wyższym, **powinno być przedmiotem decyzji na wyższym szczeblu**. Regulując zatem daną kwestię w prawie Unii należy ocenić czy nie lepiej i skuteczniej będzie dokonać tego na poziomie państw członkowskich czyli przyznać im pewien zakres swobody co do wyboru środków uwzględniając potrzeby i inicjatywy lokalne.

W treści tej zasady wyróżnić należy dwa aspekty. **Aspekt negatywny** zawiera się w zaleceniu, by struktura organizacyjna wyższego poziomu nie przejmowała bez uzasadnienia zadań lub kompetencji, które może lepiej wykonywać struktura niższa. **Aspekt pozytywny** polega na tym, że struktura wyższa powinna pomagać strukturze niższej w realizowaniu przez nią jej zadań i kompetencji. Pomoc ta oznacza nie tylko decentralizację, lecz rów-

²⁴ Zob. rozdział 8.4.

niez wsparcie w celu rzeczywistego i skutecznego realizowania określonych zadań lub kompetencji przez strukturę niższą. Zasada pomocniczości pozostaje instrumentem wzmocniającym demokratyczne elementy danej struktury.

W art. 5 ust. 3 TUE stwierdza się:

„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 jeśli 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. Parlamenty narodowe czuwają nad przestrzeganiem zasady pomocniczości zgodnie z procedurą przewidzianą w tym Protokole”.

Unijna zasada pomocniczości ma dwojaki charakter. W pierwszym przypadku mamy do czynienia z **dyrektywą polityczną**, która – wynikając z niezbędnych kompromisów – jawi się jako **instrument podziału władzy (kompetencji) między państwa członkowskie a Unię w trakcie negocjacji nad Traktatami założycielskimi i ich zmianami**. W drugim przypadku, pomocniczość jest **zasadą prawną** odnoszącą się do **wykonywania kompetencji przez instytucje UE** z uwzględnieniem jednak, iż dotyczy ona jedynie wykonywania kompetencji niewyłącznych.

Zasada ta nie przesądza z góry o skutkach, ponieważ można ją sprecyzować dopiero w konkretnym przypadku, odwołując się do określonych wartości i ocen – nie da się z góry ustalić, jakie zadania i cele nie mogą być „wystarczająco” zrealizowane na niższym poziomie i dlatego należy je „lepiej” uregulować na poziomie Unii. W praktyce zakwestionowanie projektów aktów prawnych UE ze względu na naruszenie zasady pomocniczości zdarza się rzadko, a jej **znaczenie polega głównie na tym, że narzuca instytucjom unijnym obowiązek uzasadnienia przejęcia danej kompetencji oraz odwraca ciężar dowodu, tzn. swej racji muszą dowieść instytucje UE, a nie państwa członkowskie**.

Współczesnym przykładem jej zastosowania są niektóre środki prawne zastosowane przez Unię w kontekście kryzysu w strefie euro²⁵. Okazało się bowiem, iż przewidziana w Traktatach założycielskich i w prawie wtórnym koordynacja polityk gospodarczych i fiskalnych nie spełniła pokładanych w niej nadziei. Rezultatem było nadmierne zadłużenie niektórych państw

²⁵ Zob. rozdział 10.

strefy euro, które potrzebowały poważnej pomocy finansowej, czyli skutki odczuwała cała Unia. Dlatego też niezbędne okazało się wzmocnienie koordynacji na poziomie UE, gwarantującym lepszą i skuteczniejszą realizację celów traktatowych.

Z traktatową zasadą pomocniczości łączy się wzrost roli parlamentów narodowych. Zgodnie z art. 12 TUE:

„Parlamenty narodowe aktywnie przyczyniają się do prawidłowego funkcjonowania Unii: a) otrzymując od instytucji Unii informacje oraz projekty aktów ustawodawczych 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 zasad pomocniczości i proporcjonalności”.

Dołączony do Traktatu z Lizbony **Protokół (nr 2) w sprawie stosowania zasad pomocniczości i proporcjonalności precyzuje treść tych zasad i przewiduje mechanizm kontroli ich przestrzegania.** Zgodnie z Protokołem (art. 4), **projekty unijnych aktów legislacyjnych kierowanych do Parlamentu Europejskiego i Rady przekazywane są równoległe parlamentom narodowym**²⁶. Każdy parlament narodowy dysponuje dwoma głosami (w systemie dwuizbowym każda izba jednym głosem). Jeśli w ciągu ośmiu tygodni od daty przekazania projektu pewna grupa parlamentów (zależnie od rodzaju aktu prawnego jedna czwarta lub jedna trzecia głosów przyznanych parlamentom narodowym) zgłosi zastrzeżenia co do zgodności projektu aktu prawnego z zasadą pomocniczości, to projekt ten podlega ponownemu rozpatrzeniu. Instytucje unijne (dotyczy to głównie Komisji) mogą wówczas podtrzymać, zmienić lub wycofać projekt, przy czym muszą umotywić swoje stanowisko. Sprzeciw parlamentów nie zatrzymuje automatycznie procesu legislacyjnego. W przypadku gdy projekt aktu przyjmowanego w zwykłej procedurze ustawodawczej zakwestionowany został zwykłą większością głosów przyznanych parlamentom narodowym jego zablokowanie w Radzie może nastąpić przez 55% jej członków (wymóg słabszy niż kwalifikowana większość głosów) lub większością głosów oddanych w Parlamencie Europejskim (art. 7 ust. 3 Protokołu). Co więcej, dopuszczalne są także skargi państw członkowskich w imieniu parlamentów narodowych do TSUE (a w zakresie jego kompetencji również Komitetu Regionów) o stwierdzenie naruszenia zasady pomocniczości (art. 8 Protokołu).

Podział kompetencji między państwami członkowskimi i UE jest na tyle delikatny, problem ewolucji UE i rozszerzania jej kompetencji na tyle poli-

²⁶ Zob. też art. 69, 267 i 352 TFUE oraz Protokół nr 1 w sprawie roli parlamentów narodowych w Unii Europejskiej, załączony do Traktatu z Lizbony.

tycznie kontrowersyjny, a treść i stosowanie pomocniczości na tyle złożone, że zasady tej nie należy traktować jako cudownego lekarstwa.

3.2. Proporcjonalność jest uznaną **zasadą ogólną prawa** zarówno w prawie UE, jak i w państwach członkowskich. Pozwala ona ocenić, czy działanie jest właściwe w wyborze środków oraz w skutkach.

Art. 5 ust. 4 TUE stanowi:

„Zgodnie z zasadą proporcjonalności zakres i forma działania Unii nie wykraczają poza to, co jest konieczne do osiągnięcia celów Traktatów. Instytucje Unii stosują zasadę proporcjonalności zgodnie z Protokołem w sprawie stosowania zasad pomocniczości i proporcjonalności”.

Zasada ta odnosi się do działań Unii, jak i działań państw członkowskich. **Podobnie jak pomocniczość, proporcjonalność jest prawną dyrektywą postępowania i nie wskazuje z góry określonego rozwiązania.** Dla jej zastosowania niezbędne jest w każdym przypadku zbadanie faktów oraz ustalenie pewnych celów i wartości, nie ma bowiem uniwersalnego standardu pomocniczości lub proporcjonalności.

Zaliczana do podstawowych zasad prawa Unii zasada proporcjonalności wymaga, by środki prawne wynikające z zastosowania przepisów prawa były odpowiednie do realizacji zgodnego z prawem celu i nie wykraczały poza to, co jest konieczne do jego osiągnięcia. W tym kontekście bada się, po pierwsze, czy zamierzony środek (akt prawny) jest **odpowiedni** dla osiągnięcia wyznaczonego prawem celu. Po drugie, dany akt musi być **konieczny/niezbędny**, co oznacza, że celu nie da się osiągnąć przy pomocy innych, mniej dolegliwych środków. Po trzecie, dany środek **nie może być nieproporcjonalny do skutków, które wywołuje** (proporcjonalność *sensu stricto*), czyli że skutek powinien pozostawać w proporcjonalnym stosunku do celu (w tym np. do spodziewanych korzyści).

3.3. Zasady pomocniczości i proporcjonalności znajdują odzwierciedlenie w aktach prawa UE i w orzecznictwie Trybunału Sprawiedliwości. Ilustrują to poniższe przykłady.

3.3.1. Karta Praw Podstawowych UE – art. 49 ust. 3:

„Kary nie mogą być nieproporcjonalnie surowe w stosunku do czynu zabronionego pod groźbą kary”; art. 52 ust. 1: „Wszelkie ograniczenia w korzystaniu z praw i wolności uznanych w niniejszej Karcie muszą być przewidziane ustawą

i szanować istotę tych praw i wolności. Z zastrzeżeniem zasady proporcjonalności, ograniczenia mogą być wprowadzone wyłącznie wtedy, gdy są konieczne i rzeczywiście odpowiadają celom interesu ogólnego uznawanym przez Unię lub potrzebom ochrony praw i wolności innych osób".

3.3.2. Rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1173/2011 z dnia 16 listopada 2011 r. w sprawie skutecznego egzekwowania nadzoru budżetowego w strefie euro (preambuła):

„(27) Ponieważ cel niniejszego rozporządzenia, jakim jest ustanowienie systemu sankcji, służących skuteczniejszemu egzekwowaniu części zapobiegawczej i naprawczej paktu stabilności i wzrostu w strefie euro, nie może zostać osiągnięty w sposób wystarczający przez państwa członkowskie, Unia może przyjąć środki zgodnie z zasadą pomocniczości określoną w art. 5 Traktatu o Unii Europejskiej (TUE). Zgodnie z zasadą proporcjonalności określoną w przywołanym artykule niniejsze rozporządzenie nie wykracza poza to, co jest konieczne do osiągnięcia tego celu”.

3.3.3. W sprawie C-491/01 (*The Queen oraz Secretary of State for Health, ex parte: British American Tobacco (Investments) Ltd*) – wyrok TSUE z 10 grudnia 2002 r.), dotyczącej zgodności zamiaru wykonania (transpozycji) przez rząd brytyjski dyrektywy 2001/37/WE²⁷ Trybunał stwierdził co następuje:

„122. (...) Zasada **proporcjonalności** zaliczająca się do podstawowych zasad prawa wspólnotowego wymaga, by środki wprowadzane w drodze przepisów wspólnotowych były zdatne do realizacji zamierzonego celu oraz by nie wykraczały poza to, co jest konieczne do jego osiągnięcia. (...) 134. (...) Zakaz stosowania na opakowaniach wyrobów tytoniowych niektórych pojęć, takich jak o ‘niskiej zawartości substancji smolistych’, ‘lekkie’, ‘ultralekkie’, ‘łagodne’, jak również niektórych nazw, obrazków oraz symboli i innych znaków jest uzasadniony troską, że tego rodzaju opisy mogą wprowadzić konsumentów w błąd, wzbudzając fałszywe przekonanie, że takie wyroby są mniej szkodliwe, oraz mogą powodować zmianę spożycia. (...) 139. Prawodawca wspólnotowy miał prawo uznać, nie wykraczając poza granice zakresu uznania przysługujące mu w tej dziedzinie, że dla celów zapewnienia, by konsumenci byli w sposób obiektywny poinformowani w przedmiocie szkodliwości wyrobów tytoniowych, zakaz ustanowiony [w dyrektywie] był konieczny i że w szczególności brak było alternatywnego środka, który umożli-

²⁷ Directive 2001/37/EC of the European Parliament and of the Council of 5 June 2001 on the approximation of the laws, regulations and administrative provisions of the Member States concerning the manufacture, presentation and sale of tobacco products.

wiałby realizację tego celu w sposób równie skuteczny, a jednocześnie w mniejszym stopniu ograniczający prawa producentów tytoniu”.

„180. Co się tyczy kwestii, czy dyrektywa została ustanowiona zgodnie z zasadą **pomocniczości**, należy zbadać po pierwsze, czy możliwe jest lepsze osiągnięcie celu proponowanego działania na poziomie Wspólnoty. 181. (...) Dyrektywa ma na celu wyeliminowanie barier wynikających z różnic, które wciąż istnieją między przepisami państw członkowskich w sprawie wytwarzania, prezentacji i sprzedaży wyrobów tytoniowych, przy jednoczesnym zapewnieniu wysokiego poziomu ochrony zdrowia zgodnie z art. 95 ust. 3 WE. 182. Tego rodzaju cel nie może zostać osiągnięty w sposób wystarczający przez działanie podjęte na szczeblu samych państw członkowskich i wymaga podjęcia działania na szczeblu wspólnotowym, na co wskazuje rozbieżna ewolucja uregulowań krajowych w niniejszym przypadku”.

3.3.4. W sprawie C-58/08 (*Vodafone Ltd przeciwko Secretary of State for Business, Enterprise and Regulatory Reform*, wyrok TSUE z 8 czerwca 2010 r.) chodziło o ważność rozporządzenia (WE) nr 717/2007 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 27 czerwca 2007 r. w sprawie roamingu w publicznych sieciach telefonii ruchomej wewnątrz Wspólnoty. Przyczyną był niepokojąco wysoki poziom cen hurtowych i cen detalicznych za usługi roamingu. Działania podjęte przez krajowe organy regulacyjne wykazały, że organy te nie były w stanie skutecznie oddziaływać na wysoki poziom opłat.

W kwestii proporcjonalności:

„54. (...) jak podnoszą w szczególności skarżący w postępowaniu przed sądem krajowym – rozporządzenie nr 717/2007 narusza zasadę proporcjonalności z tego względu, że nie ogranicza się ono do określenia cen maksymalnych dla opłat hurtowych, lecz przewiduje również ceny maksymalne dla opłat detalicznych oraz obowiązek informowania w przedmiocie opłat detalicznych na rzecz klientów korzystających z roamingu”.

Zdaniem Trybunału:

„69. (...) Mając na uwadze znaczenie, jakie ma cel ochrony konsumentów w ramach art. 95 ust. 3 WE, interwencja dokonana na rynku podlegającym konkurencji, ograniczona w czasie i pozwalająca na natychmiastowe zapewnienie ochrony konsumentów przed wygórowanymi opłatami (...) jest proporcjonalna względem zamierzonego celu, nawet jeśli może wywierać negatywne skutki gospodarcze dla niektórych podmiotów gospodarczych. 70. Należy w związku z tym stwierdzić, że poprzez ustanowienie w art. 4 rozporządzenia nr 717/2007 cen maksymalnych dla opłat detalicznych prawodawca wspólnotowy nie wykroczył poza

granice przysługującego mu uznania. To samo dotyczy obowiązku informowania przewidzianego w art. 6 ust. 3 tego rozporządzenia z tego względu, że przepis ten wzmacnia skuteczność (*effet utile*) uregulowania opłat detalicznych i jest wobec tego uzasadniony celem ochrony konsumentów”.

W kwestii pomocniczości:

„20. (...) zgodnie z motywem 38 wskazanego rozporządzenia, ponieważ jego cele nie mogą w wystarczającym stopniu być osiągnięte w sposób bezpieczny, zharmonizowany i szybki przez państwa członkowskie, natomiast mogą zostać lepiej zrealizowane na szczeblu wspólnotowym, Wspólnota może podjąć działania zgodnie z zasadą pomocniczości określoną w art. 5 traktatu [WE]”.

Zdaniem Trybunału:

„77. Jak wynika z motywu 14 tego rozporządzenia, istnieje znaczna współzależność pomiędzy opłatami detalicznymi i opłatami hurtowymi za usługi roamingu, w związku z czym każdy środek zmierzający jedynie do obniżenia opłat detalicznych bez wpłynięcia na poziom kosztów świadczenia hurtowych usług roamingu wspólnotowego mógłby spowodować zaburzenia właściwego funkcjonowania rynku roamingu wspólnotowego. Prawodawca wspólnotowy wywiódł z powyższego, że wymagane jest podjęcie przez niego działania w postaci wspólnego podejścia zarówno na poziomie opłat hurtowych, jak i na poziomie opłat detalicznych, celem przyczynienia się do prawidłowego funkcjonowania rynku wewnętrznego tych usług”.

3.3.5. Zasada proporcjonalności działa nie tylko w odniesieniu do kontroli aktów prawnych Unii, ale także do oceny aktów prawnych państw członkowskich, w sytuacjach gdy państwa wykonują prawo Unii.

W sprawie C-499/06 (*Halina Nerkowska przeciwko Zakładowi Ubezpieczeń Społecznych* – wyrok TSUE z 22 maja 2008 r.) Trybunał odpowiedział w następujący sposób na pytanie prejudycjalne sądu polskiego:

„33. Uzależniając wypłatę renty inwalidzkiej dla cywilnych ofiar wojny lub represji od spełnienia wymogu posiadania przez uprawnionych miejsca zamieszkania na terytorium kraju, ustawa ta [z 1974 r.] może zniechęcać obywateli polskich (...) do korzystania z przysługującej im swobody przemieszczania się i przebywania w państwie członkowskim innym niż Polska [art. 18 TWE]. (...) 40. O ile ograniczenie (...) może zostać uzasadnione nadrzędnymi względami interesu ogólnego, (...) to niezbędne jest również, aby nie było ono nieproporcjonalne do realizowanego celu. (...) 43. Okoliczność posiadania obywatelstwa państwa członkowskiego, (...) a także fakt życia w tym państwie przez ponad dwadzieścia lat, przy odbytych studiach i wykonywanej pracy, może wystarczyć dla stwierdzenia

więzi między tym państwem a osobą uprawnioną do takiego świadczenia. W tych okolicznościach wymóg posiadania miejsca zamieszkania przez cały okres wypłaty świadczenia należy uznać za nieproporcjonalny, ponieważ wykracza on poza to, co jest konieczne dla zapewnienia takiej więzi. 44. (...) Jeżeli chodzi o argument, zgodnie z którym wymóg posiadania miejsca zamieszkania ma być jedynym sposobem weryfikacji, czy uprawniony do renty inwalidzkiej w dalszym ciągu spełnia wymogi jej przyznania, to należy odpowiedzieć, że nie można w sposób przekonujący twierdzić, że realizowany cel nie może być osiągnięty innymi metodami, które będąc mniej dolegliwe są równie skuteczne. (...) 46. W konsekwencji wymóg posiadania miejsca zamieszkania, taki jak ten, o którym mowa w postępowaniu przed sądem krajowym, wykracza poza to, co jest konieczne do osiągnięcia celu, jakim jest sprawdzenie, czy uprawniony do świadczenia w dalszym ciągu spełnia wymogi jego przyznania, i tym samym jest on niezgodny z zasadą proporcjonalności".

Rozdział 4

Na czym polega powierzenie kompetencji?

4.1. Nowatorską cechą Unii jest jej funkcja prawodawcza i wykonywanie władzy publicznej, co ma swe uzasadnienie w celach integracji. Nie sposób tego dokonać bez powierzenia jej odpowiednich kompetencji władczych.

W doktrynie, w prawie państw członkowskich oraz w prawie UE i orzecznictwie Trybunału Sprawiedliwości UE pojawiają się takie terminy jak „przekazanie”, „przeniesienie”, „powierzenie”, „przyznanie” lub „delegowanie”. Ich treść wymaga sprecyzowania.

Kompetencje, w jakie Unia została wyposażona przez państwa członkowskie na podstawie TUE i TFUE, określa się jako powierzone/pryżnane.

W myśl art. 5 TUE:

„1. Granice kompetencji Unii wyznacza zasada **przyznania** [*principe d'attribution, principle of conferral*]. (...) 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 art. 90 Konstytucji RP czytamy:

„1. Rzeczpospolita Polska może na podstawie umowy międzynarodowej **przekazać** organizacji międzynarodowej lub organowi międzynarodowemu kompetencje organów władzy państwowej w niektórych sprawach”.

Z orzecznictwa TSUE wyciągnąć można kilka wniosków²⁸. Po pierwsze, Unia wyposażona jest przez państwa członkowskie w kompetencje władzy publicznej, które stanowią trzon autonomicznego międzynarodowoprawnego porządku prawnego (Traktaty założycielskie oraz prawo wtórne). Po drugie, niektóre normy traktatowe oraz normy prawa wtórnego są bezpośrednio stosowane i wywołują bezpośredni skutek prawny dla podmiotów działających w sferze obowiązywania prawa Unii z uwzględnieniem pierwszeństwa stosowania norm tego prawa przed prawem krajowym.

„Powierzenie/pryżnanie” w art. 5 TUE oraz „przekazanie” w art. 90 Konstytucji RP postrzegać należy z różnych perspektyw. **Z punktu widzenia pań-**

²⁸ Zob. niżej – rozdziały 6.2, 6.3. i 6.4.

stwa „przekazanie” wyraża przede wszystkim sytuację, w której rezygnuje ono z części swych kompetencji władczych na rzecz organizacji międzynarodowej. **Z perspektywy Traktatów założycielskich** „powierzenie” oznacza wyposaże-
nie Unii – jako autonomicznego podmiotu – w kompetencje, które państwo posiadało, lecz rezygnuje z nich na rzecz organizacji, ale też w kompetencje, których państwo nie posiadało i nie mogło ich przekazać. Najistotniejsze są w tym względzie kompetencje władcze.

O ile traktatowa zasada powierzenia/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.

4.2. W przypadku powierzenia/przekazania chodzi przede wszystkim o specyficzną sytuację, w której państwo otwiera swój system prawny na akty władcze organizacji międzynarodowej, kształtujące stosunki prawne w dziedzinach jej jurysdykcji. Państwo rezygnuje jednocześnie na rzecz organizacji międzynarodowej z wykonywania w określonym zakresie swojej kompetencji. Nie wnikając w rozważania, czy państwo traci (definitywnie) niektóre kompetencje czy też je potencjalnie zachowuje, faktem pozostaje, iż nawet dysponując zdolnością prawną nie może ich ono legalnie wykonywać.

Unia wyposażona jest w kompetencje władcze, z których zrezygnowali jej członkowie (np. ustalanie cel, zawieranie traktatów handlowych) oraz takie, z których nie mogli oni zrezygnować, ponieważ ich nie posiadali (np. emisja jednolitej waluty, utworzenie jednolitego rynku i zarządzanie nim, uchwalanie rozporządzeń obowiązujących bezpośrednio, harmonizacja prawa państwa członkowskich). **Powierzone jej kompetencje są zatem czymś więcej niż sumą przekazanych kompetencji państw, chociaż nie wszystkie kompetencje Unii mają charakter władczy.** Są to kompetencje własne organizacji (jako autonomicznego podmiotu prawa), które wykonuje ona w sferze obowiązywania jej prawa (jej jurysdykcji) wobec podmiotów, zdarzeń lub sytuacji – a więc nie tylko na terytorium Polski. Powierzenie kompetencji odnosi się do kompetencji wyłącznych UE i do kompetencji dzielonych.

Z punktu widzenia państwa członkowskiego traci ono niektóre kompetencje władcze nie tylko w kontekście wewnątrz krajowym lub wewnątrzunijnym, lecz również w stosunkach i obszarach zewnętrznych. Jest to sytuacja odmienna niż w przypadku klasycznej umowy międzynarodowej, która znosi cła między umawiającymi się państwami, lecz jej strony mogą je dalej pobierać w obrocie z państwami trzecimi. I tak, przykładowo, państwa UE nie

mają kompetencji do: zawierania umów handlowych nie tylko między sobą, lecz również z państwami trzecimi (umowy z tymi ostatnimi zawiera Unia); ustanowienia własnej taryfy celnej (jest to kompetencja Unii); ustalania wielkości chronionych morskich zasobów biologicznych w ramach wspólnej polityki rybołówstwa, czyli w wyłącznej strefie ekonomicznej, która nie jest częścią terytorium państwa. Do kompetencji przekazanych Unii należy też polityka wizowa, czyli warunki wjazdu i pobytu oraz normy dotyczące procedur wydawania długoterminowych wiz i dokumentów pobytowych (innymi słowy określanie tych warunków nie należy do wyłącznej kompetencji państw członkowskich).

Krąg adresatów norm prawa UE nie ogranicza się do państw członkowskich, co więcej normy te adresowane są głównie do osób fizycznych i prawnych. Akty prawa Unii obowiązują w porządku prawnym państw członkowskich bez konieczności ich odrębnej akceptacji przez organy krajowe oraz są bezpośrednio stosowane, wywołują bezpośrednie skutki prawne i mają pierwszeństwo stosowania przed prawem krajowym²⁹. Bezpośredniość stosowania 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).

W sytuacji opisanego powyżej otwarcia krajowego systemu prawnego na bezpośrednio stosowanie norm pochodzenia niekrajowego **państwo nie jest jednak całkowicie pozbawione kontroli nad treścią i wykonywaniem przez Unię jej kompetencji.** Dzieje się to w drodze akceptacji traktatów założycielskich, udziału w procesie stanowienia prawa wtórnego oraz w formie skarg (w tym pytań prejudycjalnych) kierowanych do TSUE.

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 dążyć wspólnie do zmiany traktatów założycielskich lub prawa wtórnego UE, a w ostateczności wykorzystać procedurę wystąpienia z Unii (art. 50 TUE). Ponadto, władze państwowe mają obowiązek przestrzegania norm prawa UE i powstrzymania się od działań z nim sprzecznych (art. 4 ust. 3 TUE). Ze względu na dominujący większościowy tryb podejmowania unijnych decyzji państwo może być zobowiązane do wykonywania prawa Unii nawet wbrew swej woli.

Konstrukcja powierzenia kompetencji różni się od pojęcia delegowania, kiedy to organ wykonuje delegowaną kompetencję we własnym imieniu i na własną odpowiedzialność, uwzględniając jednak możliwość łatwego z reguły

²⁹ Zob. rozdział 6.1.

odwołania delegacji przez podmiot delegujący lub uchYLENIA aktu uchwalonego w wyniku delegacji. Delegować można jednak jedynie kompetencje, które się posiada. Prawo Unii zna konstrukcję delegowania kompetencji (Rada lub PE mogą delegować swoje kompetencje prawodawcze Komisji – art. 290 TFUE)³⁰ jednak różni się ona wyraźnie od konstrukcji powierzenia kompetencji z art. 5 TUE.

Podstawą prawną powierzenia Unii określonych kompetencji jest zgoda państwa na związanie się Traktatami założycielskimi (płaszczyzna krajowa). Źródłem kompetencji władczych Unii są jednak same Traktaty (płaszczyzna międzynarodowoprawna). Uwzględniając art. 5 TUE, 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. Mówi się często w tym kontekście o ponadnarodowym charakterze Unii jako organizacji międzynarodowej³¹.

Konkludując, na powierzenie kompetencji składają się następujące elementy:

- po pierwsze, otwarcie krajowego systemu prawnego na kompetencje władcze organizacji międzynarodowej (organu międzynarodowego), kształtujące bezpośrednio (bezpośrednie stosowanie i bezpośredni skutek) stosunki prawne w sferze obowiązywania jej prawa (wobec podmiotów, przedmiotów, zdarzeń lub sytuacji);
- po drugie, trwała rezygnacja przez państwo z jego niektórych kompetencji władczych (zwłaszcza prawodawczych) w określonych dziedzinach;
- po trzecie, powierzenie kompetencji władczych obejmujące niekiedy szerszy zakres niż kompetencje, z których państwo rezygnuje (tzn. organizacja dysponuje kompetencjami władczymi, którymi państwo poprzednio nie dysponowało).

Przyjęcie takiej ogólnej definicji nie rozwiązuje wszystkich problemów, ponieważ 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.

³⁰ Zob. rozdział 5.2.1.

³¹ Zob. rozdział 7.

4.3. Przekazanie kompetencji różni się od ograniczenia kompetencji państwa, kiedy to nie wykonuje ono danej kompetencji albo zachowuje i wykonuje ją w pewnym tylko zakresie lub kierunku wobec innych podmiotów. W gruncie rzeczy każdy traktat zawiera pewne ograniczenia w wykonywaniu władzy państwowej, **jednak nie każde zobowiązanie międzynarodowoprawne prowadzi do powierzenia kompetencji władczych w powyższym rozumieniu.**

Przykładami ograniczeń są zniesienie ciał w relacjach z drugim państwem, zniesienie ruchu wizowego między dwoma państwami, rezygnacja z kary śmierci, wyrzeczenie się broni jądrowej, demilitaryzacja części terytorium państwa. 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. Państwa-strony europejskiej Konwencji Praw Człowieka nie mogą uchylać sprzecznych nią ustaw, co jednak nie wyłącza ich kompetencji prawodawczej w dziedzinie praw człowieka.

Ważne jest też odróżnić powierzenie niektórych kompetencji państwa organizacji międzynarodowej od (równoległego) wykonywania przez jedno państwo (zazwyczaj na podstawie traktatu) elementów władzy publicznej 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). Wreszcie, na podstawie traktatowej państwa przyznają immunitety osobom fizycznym i prawnym, a także organizacjom międzynarodowym.

4.4. Powierzenie kompetencji władczych skłania do refleksji nad granicami tej konstrukcji. Istotne są w tym kontekście dwie kwestie: ocena zakresu powierzenia kompetencji oraz ustalenie czy norma/akt prawa organizacji międzynarodowej nie wykracza poza ten zakres naruszając fundamenty ustrojowe państwa.

4.4.1. Naruszenie przez Unię powierzonych jej kompetencji sprowadza się do tego, iż jej instytucje działają bez podstawy prawnej (*ultra vires*) albo też

nadużywają danej kompetencji do innego celu niż to w prawie przewidziano (*détournement de pouvoir*³²). Czym innym jest jednak niezgodność aktu prawa UE z prawem krajowym, a zwłaszcza konstytucją narodową, a czym innym niezgodność aktu UE z jej prawem.

Obowiązuje w tym kontekście zasada poszanowania tożsamości państw członkowskich. Zgodnie z art. 4 ust. 2 TUE:

„Unia szanuje (...) tożsamość narodową [państw członkowskich], nierozzerwalnie związaną z ich podstawowymi strukturami politycznymi i konstytucyjnymi, w tym w odniesieniu do samorządu regionalnego i lokalnego. Szanuje podstawowe funkcje państwa, zwłaszcza funkcje mające na celu zapewnienie jego integralności terytorialnej, utrzymanie porządku publicznego oraz ochronę bezpieczeństwa narodowego. W szczególności bezpieczeństwo narodowe pozostaje w zakresie wyłącznej odpowiedzialności każdego Państwa Członkowskiego”.

Granice tożsamości narodowej (państwowej) – określane niekiedy jako rdzeń państwowości – są w praktyce trudne do zarysowania, a jeśli już, to tylko na pewnym poziomie ogólności. Z tego też względu **definiowanie tożsamości lub suwerenności przy pomocy katalogu (rdzenia) kompetencji państwa należy uznać za zawodne**. Rozwój prawa międzynarodowego, w tym prawa Unii, dowodzi stałego ograniczania kompetencji państw w imię wspólnych wartości, celów i interesów.

4.4.2. W art. 90 Konstytucji RP mamy do czynienia z pojęciami „przekazania” oraz „kompetencji”. Konstytucja RP i krajowe orzecznictwo nie definiują jednak pojęcia „przekazania” i nie precyzują, które konkretnie kompetencje mogą być przekazane. W tym kontekście ważne jest **rozdzielenie między przekazaniem a ograniczeniem kompetencji**.

Od strony formalnoprawnej przekazanie kompetencji na rzecz organizacji międzynarodowej lub organu międzynarodowego wymaga drogi traktatowej w specjalnym trybie związania się (art. 90 ust. 1). Zgodnie z art. 90 ust. 2, ustawa wyrażająca zgodę na ratyfikację takiego traktatu „jest uchwalana

³² W wyroku w sprawie C-491/01 (*The Queen oraz Secretary of State for Health, ex parte: British American Tobacco (Investments) Ltd*) TSUE stwierdził: „187. Skarżące w postępowaniu przed sądem krajowym i rząd grecki podnoszą, że omawiana dyrektywa stanowi nadużycie władzy [*misuse of powers, détournement de pouvoir*], ponieważ jej jedynym celem jest ochrona zdrowia publicznego, a nie rozwój rynku wewnętrznego ani wspólnej polityki handlowej. Podnoszą oni w szczególności, że zakaz produkcji papierosów przeznaczonych do wywozu został wprowadzony jedynie w celu ochrony zdrowia obywateli państw trzecich. W ocenie Trybunału: „189. (...) Akt stanowi nadużycie władzy, gdy na podstawie obiektywnych, istotnych i spójnych wskazówek wydaje się, że został on wydany wyłącznie lub przynajmniej w przeważającej mierze w innych celach niż cele w nim wskazane lub też w celu obejścia procedury specjalnie przewidzianej dla danych okoliczności przez Traktat”.

przez Sejm większością 2/3 głosów w obecności co najmniej połowy ustawowej liczby posłów oraz przez Senat większością 2/3 głosów w obecności co najmniej połowy ustawowej liczby senatorów. 3. Wyrażenie zgody na ratyfikację takiej umowy może być uchwalone w referendum ogólnokrajowym zgodnie z przepisem art. 125”. Zauważmy jednak, iż nie każda zmiana Traktatów założycielskich dotyczy przekazania kompetencji.

Od strony materialnoprawnej art. 90 dotyczy przekazania kompetencji władczych państwa (*imperium*), co wynika ze sformułowania „kompetencje organów władzy państwowej”. Tym samym pojęcie to nie obejmuje wyposażenia organizacji międzynarodowej w kompetencje niewładcze. Zgodnie z art. 90 przekazanie odnosi się tylko do kompetencji państwa w niektórych sprawach i nie dotyczy przekazania ich innemu państwu.

4.4.3. Polski Trybunał Konstytucyjny nie zdefiniował pojęcia przekazania kompetencji, aczkolwiek wyznaczył mu pewne ogólne granice w oparciu o zachowanie tożsamości narodowej. Co do suwerenności³³, Trybunał posługuje się tym pojęciem w sposób dość dowolny³⁴. Suwerenność podlega zresztą historycznej ewolucji i – podobnie jak bezpieczeństwo państwa – w każdej epoce zapewniana jest innymi środkami.

Zdaniem Trybunału:

„4.5. Ani art. 90 ust. 1, ani też art. 91 ust. 3 nie mogą stanowić podstawy do przekazania organizacji międzynarodowej (czy też jej organowi) upoważnienia do stanowienia aktów prawnych lub podejmowania decyzji, które byłyby sprzeczne z Konstytucją Rzeczypospolitej Polskiej. (...) 8.4. Zarówno tryb przekazania, jak i przedmiot przekazania zachowuje cechę pozostawiania ‘w zgodzie z Konstytucją’ (traktowaną integralnie, wraz z preambułą) jako ‘najwyższym prawem Rzeczypospolitej’. (...) Zasadnicze znaczenie, z punktu widzenia suwerenności oraz ochrony innych wartości konstytucyjnych, ma ograniczenie możliwości

³³ Zob. rozdział 8.

³⁴ Trybunał Konstytucyjny. Wyrok z 24 listopada 2010 r. dot. zgodności Traktatu z Lizbony z Konstytucją RP (K 32/09) zawiera następujące sformułowania: „zachowanie pierwszeństwa Konstytucji w warunkach integracji europejskiej musi być uznane za równoznaczne z zachowaniem suwerenności państwa” (pkt 1.3); „Trybunał Konstytucyjny podziela pogląd (...), że przystąpienie do Unii Europejskiej jest postrzegane jako pewnego rodzaju ograniczenie suwerenności państwa, nieoznacza jej przekreślenia” (pkt 2.1); „Suwerenność Rzeczypospolitej wyraża się w nieprzekazywalnych kompetencjach organów władzy państwowej, stanowiących o tożsamości konstytucyjnej państwa” (pkt 2.1); „Państwa należące do Unii Europejskiej zachowują suwerenność ze względu na to, że ich konstytucje, stanowiące wyraz suwerenności państwowej, zachowują swoje znaczenie” (pkt 2.1); „Przystąpienie do Unii Europejskiej i związane z tym przekazanie kompetencji nie oznacza wyzbycia się suwerenności na rzecz Unii Europejskiej. Granicę transferu kompetencji wyznacza wskazana w preambule do ustawy zasadniczej suwerenność państwa jako wartość narodowa” (pkt 2.2).

przekazania kompetencji do ‘niektórych spraw’ (a zatem bez naruszenia ‘rdzenia’ uprawnień, umożliwiającego – w zgodzie z preambułą – suwerenne i demokratyczne stanowienie o losie Rzeczypospolitej)”³⁵.

W innym orzeczeniu Trybunał stwierdził:

„2.1. Kompetencje objęte zakazem przekazania, stanowią o tożsamości konstytucyjnej, a więc odzwierciedlają wartość, na których opiera się Konstytucja. Tożsamość konstytucyjna jest zatem pojęciem wyznaczającym zakres ‘wyłączenia spod kompetencji przekazania materii należących (...) do <twardego jądra>, kardynalnych dla podstaw ustroju danego państwa’, których przekazanie nie byłoby możliwe na podstawie art. 90 Konstytucji. Niezależnie od trudności związanych z ustaleniem szczegółowego katalogu kompetencji nieprzekazywalnych, należy zaliczyć do materii objętych całkowitym zakazem przekazania postanowienia określające zasady naczelne Konstytucji oraz postanowienia dotyczące praw jednostki wyznaczające tożsamość państwa, w tym w szczególności wymóg zapewnienia ochrony godności człowieka i praw konstytucyjnych, zasadę państwowości, zasadę demokracji, zasadę państwa prawnego, zasadę sprawiedliwości społecznej, zasadę pomocniczości, a także wymóg zapewnienia lepszej realizacji wartości konstytucyjnych i zakaz przekazywania władzy ustrojodawczej oraz kompetencji do kreowania kompetencji”³⁶.

W orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego dostrzec można wiele podobieństw z linią niemieckiego **Federalnego Trybunału Konstytucyjnego (FTK)**. Konstytucja RFN posługuje się pojęciem „przeniesienia” kompetencji³⁷.

³⁵ Trybunał Konstytucyjny. Wyrok z 11 maja 2005 r. (K 18/04).

³⁶ Trybunał Konstytucyjny. Wyrok z 24 listopada 2010 r. (K 32/09).

³⁷ Art. 23: „(1) Dla urzeczywistnienia zjednoczonej Europy Republika Federalna Niemiec współdziała w rozwoju Unii Europejskiej, która przestrzega zasad demokratycznych, praworządnościowych (*rechtsstaatlichen*), socjalnych i federacyjnych oraz zasady subsydiarności, a także gwarantuje w gruncie rzeczy 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 (*Hoheitsrechte*). Do ustanowienia (*Begründung*) 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”.

Art. 24: „(1) Federacja może w drodze ustawy przenieść pewne prawa zwierzchnie na struktury międzypaństwowe. (1a) O ile kraje związkowe są właściwe do wykonywania władzy państwowej i wypełniania zadań państwowych, mogą one po uzyskaniu zgody rządu federalnego przenieść prawa zwierzchnie na sąsiednie struktury przygraniczne. (2) W celu zachowania pokoju Federacja może włączyć się do systemu wzajemnego bezpieczeństwa zbiorowego; ze względu na to i w celu wprowadzenia i zapewnienia pokojowego i długotrwałego ładu w Europie oraz między narodami świata zezwoli ona na ograniczenia /*Beschränkungen*/ swych praw zwierzchnich”.

W wyroku FTK z 2009 r. w sprawie Traktatu z Lizbony Trybunał zarysował ogólnie granice kompetencji Unii oraz zakres swej kognicji w przypadku naruszenia zasady kompetencji powierzonych (kryterium *ultra vires*). FTK stwierdził, iż granicą jest zachowanie istoty tożsamości konstytucyjnej RFN (*Verfassungsidentität*), czyli zachowanie podstawowego kształtu ustroju społeczno-politycznego. Zdaniem FTK, Ustawa Zasadnicza nie przewiduje wyraźnie, że pewne z góry ustalone kompetencje lub rodzaje kompetencji muszą pozostawać w gestii państwa, jednak nie może być ono pozbawione kompetencji niezbędnych dla kształtowania jego bytu gospodarczego, kulturalnego i społecznego³⁸.

Zarysowując wspomnianą tożsamość konstytucyjną FTK wymienia 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 poglądów³⁹. Wyliczenie to nie ma charakteru wyczerpującego, co z pewnością nie ułatwia interpretacji poglądów FTK.

W opinii FTK prawo Unii nie może naruszać jej demokratycznego charakteru, czyli traktatowych norm regulujących jej funkcjonowanie, a także pozbawiać system demokratycznego władztwa w państwie jego istotnych treści⁴⁰. W pierwszym przypadku korekta winna płynąć z orzecznictwa TSUE (skarga na nieważność aktu), w drugim zaś, zdaniem FTK, kompetencję posiada wyłącznie krajowy sąd konstytucyjny.

Wyrok FTK w sprawie Traktatu z Lizbony jest przykładem wytoczenia dział, na wypadek gdyby Unia zmierzała do naruszenia fundamentów tożsamościowych państwa niemieckiego, co jest o tyle mało prawdopodobne, iż opiera się ona na wartościach i prawach podstawowych wspólnych dla państw członkowskich. Wyrok ten jest w gruncie rzeczy długim wywodem ideowym na temat kształtu i ewolucji integracji europejskiej. Co do meritum, FTK uznał zgodność Traktatu z Lizbony z Ustawą Zasadniczą i stwierdził jedynie brak zabezpieczeń w ustawodawstwie niemieckim dotyczących odpowiedniego wpływu parlamentu niemieckiego na wynikające dla Niemiec zobowiązania prawne. Istota sprawy sprowadzała się więc do zmian w pra-

³⁸ Bundesverfassungsgericht. Urteil des Zweiten Senat vom 30. Juni 2009 (2 BvE 2/08), §§ 244, 249.

³⁹ Ibidem, §§ 249, 252.

⁴⁰ Ibidem, § 244.

wie niemieckim (wzmocnienia pozycji niemieckiego parlamentu), a nie do kwestionowania tekstu Traktatu lub dotychczasowego kształtu UE.

4.4.4. W omawianym kontekście pojawia się też pytanie, **czy poza aspektem materialnoprawnym przekazanie dotyczy również sposobu wykonywania przez Unię powierzonych jej kompetencji.**

Przekazanie z art. 90 Konstytucji RP dotyczy kompetencji organów państwa „w niektórych sprawach”, co wskazuje na aspekt materialnoprawny. Tryb wykonywania kompetencji unijnych nie kopiuje procedur państwowych i jest z natury rzeczy inny, ponieważ inne są procedury i struktura władzy UE. Dotyczy to rodzaju aktów prawnych, składu instytucji UE, a także trybu podejmowania decyzji⁴¹, w tym progów większości i ew. różnicowania 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. Zmiana sposobu wykonywania nie zmienia jednak materialnoprawnego zakresu przekazanej w traktacie kompetencji.

Z Traktatów założycielskich 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 międzynarodowej⁴². Pojawiają się również nowe rodzaje aktów (np. decyzja ramowa). W niektórych przypadkach stosowana jest zwykła procedura ustawodawcza (art. 294 TFUE), a w innych specjalna procedura ustawodawcza.

Spotkać można opinie, że przejście od jednomyślności do większości kwalifikowanej, zmiana liczby głosów danego państwa, wprowadzenie procedury współdecydowania (obecnie zwykła procedura ustawodawcza) czy też ustanowienie instrumentu decyzji ramowej mają wpływ na pozycję państw w instytucjach Unii. Trudno jednak podzielić pogląd, iż zmiany te miałyby stanowić przekazanie kompetencji, a tym samym wymagać akceptacji w specjalnym trybie związania się nimi. 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 (art. 89

⁴¹ Na przykład, zgodnie z art. 16 ust. 3 TUE: „3. O ile Traktaty nie stanowią inaczej, Rada stanowi większością kwalifikowaną”; na mocy art. 289: „1. Zwykła procedura prawodawcza polega na przyjęciu rozporządzenia, dyrektywy lub decyzji wspólnie przez Parlament Europejski i Radę na wniosek Komisji. Procedurę tę określa artykuł 294”.

⁴² Zgodnie z art. 296 TFUE: „Jeżeli Traktaty nie przewidują rodzaju przyjmowanego aktu, instytucje dokonują wyboru, jakiego rodzaju akt ma w danym przypadku zostać przyjęty, w poszanowaniu obowiązujących procedur oraz zasady proporcjonalności”.

Konstytucji). Dotyczy to zwłaszcza zmiany sposobu wykonywania kompetencji przekazanych już w drodze traktatowej.

W nielicznych przypadkach, gdy dochodzi do zmiany lub uzupełnienia norm prawa pierwotnego (np. art. 48 ust. 6 i 7 TUE, art. 352 TFUE), stosuje się specjalne procedury, które wymagają zazwyczaj jednomyślności w Radzie albo Radzie Europejskiej i odrębnej akceptacji w państwach zgodnie z ich wymogami konstytucyjnymi⁴³. Jedno z dodatkowych zabezpieczeń krajowych może polegać na uzależnieniu stanowiska przedstawiciela rządu w Radzie UE od uprzedniej zgody (ustawy albo uchwały) parlamentu narodowego.

Względy teoretyczne i praktyczne pozwalają sądzić, iż pojęcie kompetencji w rozumieniu art. 90 Konstytucji RP 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 (z 2004 r.) do Europejskiej Konwencji Praw Człowieka⁴⁴, czy też akceptuje zmiany udziałów finansowych w Międzynarodowym Funduszu Walutowym, Banku Światowym, które wpływają na liczbę głosów ważonych. Zauważmy też, iż związanie się traktatami w trybie art. 89 ust. 1 ma niekiedy większe znaczenie prawne i polityczne niż niektóre zmiany prawa pierwotnego UE (na przykład przystąpienie Polski do NATO nastąpiło w trybie art. 89).

4.4.5. W praktyce pojawiają się 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. Możliwe jest wówczas zastosowanie art. 90 do związania się, co jednak nie zastępuje odrębnego trybu zmiany Konstytucji (art. 235).

Art. 90 ma jednak istotne znaczenie, gdy przekazanie kompetencji nie wymaga zmiany tekstu Konstytucji RP. W tym kontekście dążyć należy do uściślenia, czy mamy do czynienia z przekazaniem, czy też z ograniczeniem

⁴³ Są to specjalne klauzule (zwane niekiedy ewolucyjnymi), które na podstawie norm prawa traktatowego pozwalają rozwijać/uzupełniać kompetencje Unii, np. art. 42 ust. 2, art. 48 ust. 6 TUE, art. 25 ust. 2, art. 218 ust. 8, art. 223 ust. 1, art. 262, art. 311, art. 352 TFUE.

⁴⁴ Protokół nr 14 z 13 maja 2004 r. do Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności zmieniający system kontroli Konwencji (wszedł w życie 1 czerwca 2010 r. – Dz.U. 2010.90.587).

kompetencji państwa. Co do trybu związania się trzeba odpowiedzieć na pytanie, czy i w jakim stopniu przekazanie jest konstytucyjnie istotne lub wiąże się z tożsamością konstytucyjną, czyli wpływa na ustroj państwa. Pojęcia te mogą się okazać pomocne pod warunkiem ich w miarę precyzyjnego i jednolitego zdefiniowania. **W przypadku, gdy zobowiązanie międzynarodoprawne (kwalifikowane jako przekazanie kompetencji) nie wymaga zmiany tekstu konstytucji, wybór trybu związania się można precyzować kilkoma metodami.**

Po pierwsze, podjąć próbę ograniczenia definicji przekazania do władczych 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 kompetencje te dotyczą często aktów zindywidualizowanych).

Po drugie, można limitować stosowanie trybu specjalnego przez określenie danej sprawy lub dziedziny jako konstytucyjnie istotnej. W takich przypadkach związanie się następowałoby w trybie art. 89 ust. 1, co wymagałoby jednak pewnego wysiłku interpretacyjnego, ponieważ Konstytucja RP nie daje w tym względzie mocnych punktów zahaczenia.

Po trzecie, posłużyć się można interpretacją celowościową. Usytuowanie art. 90 w Konstytucji każe go bowiem 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 powierzenie kompetencji na rzecz organizacji międzynarodowej lub organu międzynarodowego. Z interpretacji systemowej Konstytucji RP wynika, że art. 90 dotyczy spraw o najwyższym znaczeniu dla ustroju państwa.

Po czwarte, dążyć należy do tego, aby przekazanie kompetencji ograniczyć do aspektów materialnoprawnych unikając sporów o to, czy zmiana liczby posłów do PE lub rozszerzenie zakresu zwykłej procedury ustawodawczej UE stanowią przekazanie kompetencji. Skorygowania wymagają również poglądy, iż prawie każde rozszerzenie kompetencji organizacji międzynarodowej równoznaczne jest z przekazaniem kompetencji w rozumieniu art. 90.

Praktyka państw dowodzi, iż kontrowersje w omawianej dziedzinie nie są wyjątkiem. Ze względu na różnorodność systemów konstytucyjnych państw członkowskich Unii, trudności interpretacyjne dotyczące norm konstytucyjnych, a także widoczne niekiedy w gremiach rządowych i parlamentarnych względy polityczne niezbędną jest dalsza, pogłębiona refleksja doktryny polskiej, a zwłaszcza konstruktywny wkład Trybunału Konstytucyjnego.

4.5. W praktyce polskiego rządu i parlamentu dostrzegamy niekiedy pewne różnice stanowisk, co z jednej strony wynika z braku definicji prawnej przeniesienia kompetencji, o którym mowa w art. 90 Konstytucji, z drugiej zaś ze względów pozaprawnych.

4.5.1. Zgoda na związanie się Traktatem akcesyjnym⁴⁵ oraz Traktatem rewizyjnym z Lizbony zapadła w trybie art. 90⁴⁶ W obu przypadkach zastosowano ten tryb ze względu na przekazanie niektórych kompetencji, nie skutkowało to jednak koniecznością zmiany Konstytucji.

4.5.2. Konieczność zmiany Konstytucji wyniknęła z decyzji ramowej Rady 2002/584/WSiSW z dnia 13 czerwca 2002 r. w sprawie europejskiego nakazu aresztowania (ENA) i procedury wydawania osób między Państwami Członkowskimi. Do zmiany tej doszło w 2006 r. dopiero pod wpływem wyroku Trybunału Konstytucyjnego dotyczącego wydawania własnych obywateli (art. 55 Konstytucji RP)⁴⁷. Tego rodzaju zmiany należało dokonać wcześniej w związku z ratyfikacją Statutu Międzynarodowego Trybunału Karnego, czego zaniechano ze względów pozaprawnych (ówczesna koalicja postanowiła uniknąć debaty nad zmianą Konstytucji RP). Nie wydaje się jednak, by przypadek ten należało kwalifikować jako przekazanie kompetencji.

4.5.3. W orzeczeniu z 11 maja 2005 r. w sprawie Traktatu akcesyjnego Trybunał Konstytucyjny stwierdził, że Polska „akceptując jurysdykcję Europejskiego Trybunału Praw Człowieka – wyraziła zgodę na przekazanie pewnych kompetencji jurysdykcyjnych, stanowiących do tej pory wyłączną domenę sądów krajowych”⁴⁸.

Stwierdzenie to jest wątpliwe, ponieważ nie rozróżnia między ograniczeniem a przekazaniem kompetencji. Poddając się kontroli ETPC Polska nie zrezygnowała z kompetencji swoich sądów (jurysdykcja Trybunału ma odrębny charakter), również do orzekania w sprawach naruszenia Europejskiej Konwencji Praw Człowieka. Polska zobowiązała się jedynie do prze-

⁴⁵ Uchwała Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z 28 lutego 2008 r. w sprawie trybu wyrażenia zgody na ratyfikację Traktatu z Lizbony zmieniającego Traktat o Unii Europejskiej i Traktat ustanawiający Wspólnotę Europejską, MP, 2008.19.197.

⁴⁶ Uzasadnienie wniosku o ratyfikację Traktatu zmieniającego Traktat o Unii Europejskiej i Traktat ustanawiający Wspólnotę Europejską (Traktat z Lizbony), Druk sejmowy nr 280 (25 lutego 2008 r.).

⁴⁷ Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 27 kwietnia 2005 r. (P 1/05); Ustawa z 8 września 2006 r. o zmianie Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej (art. 55) (Dz.U. 2006.200.1471).

⁴⁸ Trybunał Konstytucyjny. Wyrok z 11 maja 2005 r. (K 18/04) w sprawie Traktatu akcesyjnego, pkt 8.1.

strzegania standardów określonych w Konwencji, poddała wykonywanie swych kompetencji kontroli międzynarodowego organu (z reguły po wyczerpaniu krajowego toku instancji) oraz zgodziła się, by jej obywatele mogli pozywać RP przed sądem międzynarodowym.

4.5.4. Co do innych sytuacji, w 2001 r. proponowano (bez powodzenia) zastosować art. 90 Konstytucji do ratyfikacji Statutu MTK z 1998 r., a w 2009 r. do polsko-amerykańskiej umowy w sprawie tarczy antyrakietowej z 2008 r.⁴⁹ W obu sprawach rząd i parlament uznały, iż nie mamy do czynienia z przekazaniem kompetencji i w konsekwencji słusznie zastosowano tryb z art. 89 ust. 1.

4.5.5. W przypadku tzw. Protokołu hiszpańskiego⁵⁰ ujawniły się w 2010 r. kontrowersje co do trybu związania się nim (art. 89 ust. 1 czy też art. 90), a zwłaszcza kwestii, czy normy kompetencyjne stanowią przedmiot przekazania. Istota tego Protokołu sprowadzała się do tymczasowej korekty liczby posłów do Parlamentu Europejskiego. Według niektórych opinii wymagać to miało zastosowania art. 90, ponieważ procentowy udział przedstawicieli polskich w PE zmniejszył się przejściowo z 6,793 % do 6,763 %, co oznaczać miało osłabienie wpływu deputowanych wybranych w Polsce, a jednocześnie przeniesienie kolejnej porcji polskiej suwerenności na UE. Mimo tych opinii, wskazujących na przekazanie kompetencji, Sejm – w trybie art. 89 ust. 1 – udzielił zgody na ratyfikację przygniatającą większością głosów (za – 423, przeciw – 0, wstrzymało się – 2, nie głosowało – 34).

4.5.6. Spory pojawiły się również na tle związania się traktatami dotyczącymi przystąpienia do Unii nowych państw członkowskich.

⁴⁹ Zob. A. Wyrozumska, J. Kranz, *Kilka uwag o umowie polsko-amerykańskiej w sprawie tarczy antyrakietowej*, „Państwo i Prawo” nr 7/2009, s. 37-49; A. Wyrozumska, J. Kranz, *Ratyfikacja Rzymskiego Statutu Międzynarodowego Trybunału Karnego a interpretacja Konstytucji z 1997 r.: art. 90 – czy tylko klauzula europejska?*, „Studia Prawno-Europejskie”, tom V, Łódź 2001, s. 15–35; A. Wyrozumska, M. Plachta, *Problem ratyfikacji Statutu Międzynarodowego Trybunału Karnego (uwagi polemiczne w związku z artykułem Karola Karskiego)*, „Państwo i Prawo” nr 5/2001, s. 87 i n.

⁵⁰ Ustawa z dnia 20 stycznia 2011 r. o ratyfikacji Protokołu zmieniającego protokół w sprawie postanowień przejściowych, dołączony do Traktatu o Unii Europejskiej, do Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej i do Traktatu ustanawiającego Europejską Wspólnotę Energii Atomowej, sporządzonego w Brukseli dnia 23 czerwca 2010 r. (Dz.U. 2011.48.244).

Protokół zmieniający protokół w sprawie postanowień przejściowych, dołączony do Traktatu o Unii Europejskiej, do Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej i do Traktatu ustanawiającego Europejską Wspólnotę Energii Atomowej (Dz.U. 2011.260.1555).

Sejm udzielił w trybie art. 89 ust. 1 zgody na ratyfikację Traktatu z 25 kwietnia 2005 r. o przystąpieniu Bułgarii i Rumunii do UE. W uzasadnieniu rządowym stwierdzono: „Brak jest podstaw do zastosowania w tym przypadku trybu określonego w art. 90 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej, przewidującego szczególne wymogi w przypadku, gdy Rzeczpospolita Polska przekazuje kompetencje organów władzy państwowej w niektórych sprawach na rzecz organizacji międzynarodowej lub organu międzynarodowego. Przedmiotowy Traktat nie przekazuje nowych kompetencji na rzecz Unii Europejskiej, ani w sposób zasadniczy nie zmienia sposobu wykonywania kompetencji już istniejących”⁵¹. Rząd przypomniał też, iż „w żadnym z państw członkowskich wyrażenie zgody na związanie się traktatem o przystąpieniu nowych państw do Unii Europejskiej (lub wcześniej do Wspólnoty) nie nastąpiło w trybie specjalnie przewidzianym dla przekazania kompetencji na rzecz Unii Europejskiej”⁵². Ustawę uchwalono prawie bez sprzeciwu (426 za, 1 przeciw, 1 wstrzymał się)⁵³.

W kwestii Traktatu dotyczącego przystąpienia Republiki Chorwacji do Unii Europejskiej (Bruksela, 9 grudnia 2011 r.) rząd RP zaproponował taki sam tryb jak w przypadku Bułgarii i Rumunii⁵⁴, nie wglębiając się w szczegółowe uzasadnienie prawne wyboru tego trybu. Zakwestionowała to opozycja parlamentarna⁵⁵ wskazując na konieczność zastosowania art. 90, a to ze względu na zmianę siły głosów poszczególnych państw, w tym Polski,

⁵¹ Druk sejmowy nr 330 (16 lutego 2006 r.).

⁵² *Ibidem*.

⁵³ Ustawa o ratyfikacji Traktatu dotyczącego przystąpienia Republiki Bułgarii i Rumunii do Unii Europejskiej, sporządzonego w Luksemburgu dnia 25 kwietnia 2005 r. (Dz.U. 2006.79.548).

⁵⁴ Druk sejmowy nr 460 (5 czerwca 2012 r.).

⁵⁵ Druk sejmowy nr 500 (20 czerwca 2012 r.): „Polska przekazała część kompetencji suwerennych władz państwowych organom organizacji międzynarodowej – Unii Europejskiej, które miały egzekwować tę przekazaną część polskiej suwerenności według ustalonych zasad. Do zasad tych należy też siła głosów poszczególnych państw w Radzie Unii Europejskiej, wedle porządku, który w przypadku akcesji Polski do Unii Europejskiej zapisany był w Traktacie z Nicei. Zasady te były zmieniane do tej pory tylko raz: w Traktacie z Lizbony (w trybie odroczonym czasowo) – wówczas to Sejm i Senat RP stosowały do ratyfikacji tegoż Traktatu przepisy art. 90 Konstytucji RP. Obecnie, w związku z planowaną akcesją Republiki Chorwacji, ulegnie zmianie siła polskich głosów ważonych w Radzie UE, poprzez dodanie głosów nowego kraju członkowskiego (nie przewidzianych ani w Traktacie z Nicei ani w Traktacie z Lizbony) oraz ustalenie nowej wartości ilości głosów niezbędnych do podjęcia decyzji większościowej w Radzie UE. Zmiany te powodują zmniejszenie relatywnej siły Polski, a zatem ulegnie zmniejszeniu w wymierny sposób kontrola Rzeczypospolitej Polskiej nad wykonywaniem kompetencji sedowanych przez nią na rzecz organów Unii Europejskiej. Tym samym, wraz z nowymi wielkościami głosów w Radzie, Polska przekazuje pewien zakres swego władztwa na rzecz tego organu Unii”.

w wyniku przystąpieniu Chorwacji, a tym samym zredukowanie wpływu RP na wykonywanie kompetencji przekazanych na rzecz Unii Europejskiej. Sejm uchwalił ustawę⁵⁶ w trybie art. 89 ust. 1 (za – 431 głosów, przeciw – 0, wstrzymał się – 1).

Z podobnymi sporami mieliśmy do czynienia również w Niemczech. W związku z przyjmowaniem Bułgarii i Rumunii rząd RFN zaproponował uchwalenie przez parlament ustawy w zwykłym dla traktatów trybie, czyli zgodnie z art. 59 ust. 2 zd. 1 Ustawy Zasadniczej (większość zwykła). Spotkał się ze sprzeciwem Bundesratu, który uważał, iż wspomniany traktat akcesyjny powoduje zmianę pozycji i wpływu RFN na podejmowanie decyzji w wyniku zmiany liczby posłów do PE oraz zmiany całkowitej liczby głosów ważonych, co wpływa na treść Ustawy Zasadniczej⁵⁷. W związku z powyższym Bundesrat opowiadał się za zastosowaniem art. 23 ust. 1 zd. 3 UZ (większość specjalna 2/3). Rząd sprzeciwił się tej opinii stwierdzając, że zmiana ta nie wpływa na treść UZ i że nie dochodzi w tym przypadku do materialno-prawnego rozszerzenia (a tym samym przeniesienia) kompetencji. Zdaniem rządu, kwestia wpływu państwa na proces decyzyjny ma znaczenie wyłącznie polityczne. Ustawę uchwalono w początkowo proponowanym trybie art. 59⁵⁸.

Spory z Bundesratem zaistniały już wcześniej w kontekście rozszerzania składu członkowskiego Unii o 10 państw, w tym Polskę (argumenty były te same co w przypadku członkostwa Bułgarii i Rumunii). Bundestag udzielił zgody na ratyfikację w zwykłym dla traktatów trybie (art. 59 UZ)⁵⁹.

Parlament francuski wyraził w zwykłym trybie zgodę na ratyfikację traktatu o członkostwie Bułgarii i Rumunii⁶⁰.

W świetle powyższej praktyki można sądzić, iż w sprawach dotyczących związania się traktatami akcesyjnymi (aczkolwiek każdą umowę należy rozważać odrębnie) utrwała się pogląd o stosowaniu trybu zwykłego (brak przekazania kompetencji).

⁵⁶ Ustawa z 14 września 2012 r. (Dz.U. 2012.1135).

⁵⁷ Bundestag Drucksache 16/2293, 21.07.2006 – Stellungnahme des Bundesrates (s. 299–300) oraz Gegenäußerung der Bundesregierung (s. 301).

⁵⁸ Bundestag Drucksache 16/3155, 25.10.2006; Bundestag – 16. Wahlperiode – 60. Sitzung, 26.10.2006, Protokoll, s. 5867.

⁵⁹ Bundesrat Drucksache 300/03 (Beschluss), 20.06.03; Bundestag Drucksache 15/1200 (zu Drucksache 15/1100), 26.06.2003; Bundestag Drucksache 15/1300, 02.07.2003; Gesetz vom 18. September 2003 zu dem Vertrag vom 16. April 2003 über den Beitritt der Tschechischen Republik, der Republik Estland, der Republik Zyperns, der Republik Lettland, der Republik Litauen, der Republik Ungarn, der Republik Malta, der Republik Polen, der Republik Slowenien und der Slowakischen Republik zur Europäischen Union, BGBl. 2003 II Nr. 27, s. 1408.

⁶⁰ Loi n° 2006-1254 du 13 octobre 2006 autorisant la ratification du traité relatif à l'adhésion de la République de Bulgarie et de la Roumanie à l'Union européenne, JORF n°239 du 14 octobre 2006, p. 15258, texte n°6.

4.5.7. Kolejne kontrowersje pojawiły się na tle procedury związania się zmianą art. 136 TFUE⁶¹, uchwaloną w trybie art. 48 ust. 6 TUE. Rząd zaproponował tryb z art. 89 ust. 1, co zostało zakwestionowane przez opozycję, która za właściwe uznała zastosowanie art. 90.

Na podstawie art. 136 ust. 3 dopuszczalne jest ustanowienie mechanizmów pomocy finansowej. Taki instrument powstał już w postaci zawartego poza Traktatami założycielskimi Traktatu o Europejskim Mechanizmie Stabilności⁶² (do którego Polska będzie mogła przystąpić, jeśli stanie się członkiem strefy euro).

Zdaniem opozycji⁶³, mechanizm ten „niesie skutki finansowe dla budżetu państwa, które są jedynie chwilowo nieaktywne”. Ponadto „nie można powoływać się w uzasadnieniu na fakt, że EMS tworzą jedynie kraje członkowskie strefy euro, a więc nie obejmuje on Polski, gdyż jest to jedynie stan obecny”, a w preambule Traktatu o EMS mowa jest o tym, że „członkostwo w EMS jest automatyczne po przyjęciu waluty euro wraz ze wszystkimi obowiązkami i prawami”. Zgodnie z innym zarzutem, „sposób zarządzania zapisany w Traktacie o EMS przekazuje zarządzanie zgromadzonymi tam środkami przez ciała takie jak m.in. Rada Zarządzająca i Rada Dyrektorów, to oznacza, że przekazane potencjalnie przez Polskę do EMS środki publiczne podlegają decyzjom ciał ponadnarodowych, a spory rozstrzyga TSUE – oznacza to zatem przekazanie kompetencji władczych na poziom ponadnarodowy w ramach EMS”. Z powyższego wynikać miało, iż ratyfikacja powinna nastąpić w trybie artykułu 90 Konstytucji, ponieważ „ratyfikowana decyzja stwarza podstawę traktatową do przekazania na poziom ponadnarodowy kompetencji organów państwa, chyba że rząd będzie chciał przed wejściem do strefy euro renegecować TFUE w tym zakresie”.

Skutki finansowe dla budżetu państwa w oczywisty sposób nie uzasadniają zastosowania art. 90 Konstytucji RP. Ponadto art. 136 ust. 3 TFUE nie stwarza automatyzmu w odniesieniu do członkostwa w EMS. Traktat o EMS został zawarty tylko między państwami grupy euro, a dla jego wejścia w życie (art. 48 ust. 1) niezbędna jest ratyfikacja przez państwa, które subskrybowały

⁶¹ Art. 136 TFUE: „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 mechanizmu będzie podlegało rygorystycznym warunkom”. Zob. 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* (red. J. Barcz), Warszawa 2012, s. 143–170.

⁶² Zob. rozdział 10.3.

⁶³ Druk sejmowy nr 114 (11 stycznia 2012 r.).

co najmniej 90% kapitału (a zatem nie wszystkie państwa grupy euro). W stosunku do członkostwa w EMS obecnych państw strefy euro w traktacie używa się zwrotu „*will become*”, a w stosunku do przyszłych członków pojawia się formuła „*should become*” w połączeniu z procedurą złożenia wniosku o przystąpienie i spełnieniu niezbędnych procedur krajowych (czyli nie ma tu automatyzmu)⁶⁴. Są to wyraźnie słabsze formuły niż „*shall become*”. Przesłanką korzystania z pomocy EMS jest związanie się Traktatem fiskalnym⁶⁵. W odniesieniu do państw objętych derogacją (pozostających poza strefą euro), które zwiążą się Traktatem fiskalnym z wyłączeniem głównych jego postanowień, przewidziane jest automatyczne (bez akceptacji w procedurze krajowej) przejście wszystkich wynikających z niego zobowiązań od dnia, w którym stanie się skuteczna uchylająca derogację decyzja Unii⁶⁶.

Chybiony jest ponadto argument o przekazaniu na poziom ponadnarodowy kompetencji organów państwa, ponieważ EMS nie jest strukturą ponadnarodową, podobnie jak nie są nią Międzynarodowy Fundusz Walutowy lub Bank Światowy.

Zauważyć też należy, iż decyzja Rady Europejskiej nr 2011/199/UE w sprawie zmiany art. 136 TFUE podjęta została zgodnie z art. 48 ust. 6 TUE, który wyraźnie zastrzega, iż uproszczony tryb zmiany nie może prowadzić do zwiększenia kompetencji przyznanych Unii w Traktatach. W konsekwencji, zastosowanie art. 90 do omawianej sytuacji byłoby konstytucyjnie sprzeczne. Nawet jeśli uznać, iż zmiana art. 136 TFUE oraz Traktat o EMS prowadzą pośrednio do zwiększenia kompetencji i kontroli ze strony UE, to nie ulega wątpliwości, iż nie dochodzi w tym przypadku do przekazania kompetencji władczych.

Ustawa o udzieleniu zgody na ratyfikację zmiany art. 136 w wyniku decyzji Rady Europejskiej nr 2011/199/UE została uchwalona przez Sejm w dniu 11 maja 2012 r. w trybie art. 89 ust. 1 (294 za, 155 przeciw, 1 wstrzymał się) i weszła w życie w dniu 17 lipca.

W Niemczech i we Francji zgoda na zmianę art. 136 TFUE udzielona została przez parlamenty w trybie zwykłym. Ponadto zgodność Traktatu o EMS z prawem Unii została potwierdzona w wyroku TSUE⁶⁷.

⁶⁴ Treaty Establishing the European Stability Mechanism (ESM), 2 February 2012 – motyw 7 preambuły oraz art. 2.1 i 44.

⁶⁵ *Ibidem*, motyw 5 preambuły.

⁶⁶ Traktat o stabilności, koordynacji i zarządzaniu w unii gospodarczej i walutowej z 2 marca 2012, art. 14(5).

⁶⁷ Zob. TSUE. Wyrok z 27 listopada 2012 r. w sprawie C-370/12 (*Thomas Pringle v. Government of Ireland*).

4.5.8. Najnowszym przedmiotem sporu stał się tryb wyrażenia zgody na związanie się przez Polskę Traktatem o stabilności, koordynacji i zarządzaniu w unii gospodarczej i walutowej z 2012 r. (Traktat fiskalny – TF⁶⁸). Rząd zaproponował, aby ustawę wyrażającą zgodę na ratyfikację TF uchwalić w trybie art. 89 ust. 1, co spotkało się ze sprzeciwem opozycji, która domagała się zastosowania art. 90⁶⁹.

Rząd stwierdził, iż na podstawie TF „nie dochodzi (...) do przekazania ani modyfikowania kompetencji Unii Europejskiej, ponieważ Traktat nie jest w stanie, z formalnego punktu widzenia, tego sprawić (jest zawarty poza ramami prawnymi UE i – tym samym – nie należy w ogóle do prawa UE, choć wspiera osiąganie celów ustanowione tym prawem). Zmiany, jakie Traktat wprowadza w systemie funkcjonowania państwa członkowskiego w UE, nie zmieniają tym samym przekazanych wcześniej tej organizacji kompetencji lub nie odnoszą się w ogóle do kompetencji Unii Europejskiej. (...) Żaden z przepisów Traktatu nie skutkuje zatem przekazaniem organizacji międzynarodowej (UE) lub organowi międzynarodowemu (instytucji UE) kompetencji organów władzy państwowej w rozumieniu art. 90 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej, a zatem nie ma konieczności stosowania do ratyfikacji Traktatu procedury określonej w ust. 2 tego przepisu”⁷⁰.

Zauważyć też należy, iż istota zagadnień, którym poświęcony jest TF, uregulowana została w prawie wtórnym, czyli w Pakcie stabilności i wzrostu (przyjęta podczas polskiej prezydencji dodatkowa regulacja w postaci tzw. sześciopaku⁷¹). Nie słyhać było wówczas głosu sprzeciwu w Sejmie.

Parlament wyraził zgodę na ratyfikację TF w zwykłym trybie (art. 89 ust. 1)⁷². Sejm uchwalił ustawę⁷³ 20 lutego 2013 r. (282 głosy „za”, 155 „przeciw”, 1 wstrzymujący się; nie głosowało 22 posłów); następnego dnia ustawa

⁶⁸ Zob. rozdział 10.4.

⁶⁹ Zob. druki sejmowe nr 961 (4 grudnia 2012 r.) oraz nr 999 (19 grudnia 2012 r.).

⁷⁰ Druk sejmowy nr 961 (4 grudnia 2012 r.).

⁷¹ Zob. rozdział 10.

⁷² Zob. Sejm RP. Pełny zapis przebiegu posiedzenia Komisji do Spraw Unii Europejskiej (nr 111), Komisji Finansów Publicznych (nr 136), Komisji Spraw Zagranicznych (nr 60), 19 grudnia 2012 r. – [http://orka.sejm.gov.pl/Zapisy7.nsf/0/9C8D09647E14DE63C1257AE7005023E9/\\$file/0134507.pdf](http://orka.sejm.gov.pl/Zapisy7.nsf/0/9C8D09647E14DE63C1257AE7005023E9/$file/0134507.pdf)

⁷³ Ustawa z 20 lutego 2013 r. o ratyfikacji Traktatu o stabilności, koordynacji i zarządzaniu w Unii Gospodarczej i Walutowej pomiędzy Królestwem Belgii, Republiką Bułgarii, Królestwem Danii, Republiką Federalną Niemiec, Republiką Estońską, Irlandią, Republiką Grecką, Królestwem Hiszpanii, Republiką Francuską, Republiką Włoską, Republiką Cypryjską, Republiką Łotewską, Republiką Litewską, Wielkim Księstwem Luksemburga, Węgrami, Malcią, Królestwem Niderlandów, Republiką Austrii, Rzeczpospolitą Polską, Republiką Portugalską, Rumunią, Republiką Słowenii, Republiką Słowacką, Republiką Finlandii i Królestwem Szwecji, sporządzonego w Brukseli dnia 2 marca 2012 r. (Dz.U. 2013.283).

została przyjęta przez Senat. Zgodnie z art. 14 ust. 5 TF, do momentu wejścia do strefy euro Polska nie będzie związana jego najistotniejszymi postanowieniami⁷⁴.

4.5.9. Przypomnijmy na marginesie, iż wraz z członkostwem w UE Polska zobowiązała się⁷⁵ przystąpić do Międzynarodowej konwencji o współpracy w dziedzinie bezpieczeństwa żeglugi powietrznej „EUROCONTROL” oraz do Umowy wielostronnej w sprawie opłat trasowych⁷⁶. Celem tych traktatów jest przyjęcie wspólnej polityki w zakresie zarządzania przestrzenią powietrzną państw członkowskich przy pomocy organów międzynarodowych lub organów zarządzania ruchem lotniczym innych państw, w tym ustanawiania i pobierania opłat trasowych i korzystania w tym celu z usług Eurocontrol. Państwa-strony akceptowały tym samym wykonywanie przez międzynarodową strukturę władczych kompetencji zarządzających o bezpośrednim skutku prawnym, z wyłączeniem jurysdykcji sądów krajowych.

⁷⁴ R. Petru, P. Świeboda, *Zamiast szukać alibi, wejdźmy do unii fiskalnej*, „Gazeta Wyborcza”, 4 stycznia 2012 r.: „Pytanie tylko, czy Polska będzie mogła sobie pozwolić na to, aby mieć znacząco wyższy deficyt, gdy kraje strefy euro wprowadzą regułę zrównoważonego budżetu do swoich konstytucji. Problem polega na tym, że jesteśmy krajem o historycznie wysokim poziomie deficytu, a rynki finansowe będą bezwzględnie piętnować wyjście poza to, co przewiduje unia fiskalna. W naszym przekonaniu Polska dla własnego dobra powinna podpisać się pod regułą ograniczającą deficyt strukturalny. Przede wszystkim dlatego, że zawarte w projekcie porozumienia zapisy obligują poszczególne kraje do zrównoważenia budżetu, czyli niegenerowania długu. Jest to zapis znacznie dalej idący niż polskie rozwiązanie w postaci kotwicy wydatkowej, polegającej wyłącznie na powstrzymaniu wzrostu wydatków”.

⁷⁵ Akt dotyczący warunków przystąpienia Republiki Czeskiej, Republiki Estońskiej, Republiki Cypryjskiej, Republiki Łotewskiej, Republiki Litewskiej, Republiki Węgierskiej, Republiki Malty, Rzeczypospolitej Polskiej, Republiki Słowenii i Republiki Słowackiej oraz dostosowań w Traktatach stanowiących podstawę Unii Europejskiej (Dz.U. UE L 236 z 23 września 2003 r.), art. 6.

⁷⁶ Ustawa z 20 kwietnia 2004 r. o ratyfikacji Międzynarodowej konwencji o współpracy w dziedzinie bezpieczeństwa żeglugi powietrznej „EUROCONTROL”, sporządzonej w Brukseli dnia 13 grudnia 1960 r., zmienionej Protokołem Dodatkowym z dnia 6 lipca 1970 r., zmienionej Protokołem z dnia 21 listopada 1978 r., w całości zmienionej Protokołem z 12 lutego 1981 r. (Dz.U. 2004.130.1377).

Międzynarodowa Konwencja o współpracy w dziedzinie bezpieczeństwa żeglugi powietrznej EUROCONTROL, sporządzona w Brukseli dnia 13 grudnia 1960 r., zmieniona Protokołem dodatkowym z dnia 6 lipca 1970 r., zmieniona Protokołem z dnia 21 listopada 1978 r., w całości zmieniona Protokołem z 12 lutego 1981 r. (Dz.U. 2006.238.1723).

Ustawa z dnia 14 maja 2004 r. o ratyfikacji Umowy wielostronnej w sprawie opłat trasowych, sporządzonej w Brukseli dnia 12 lutego 1981 r. (Dz.U. 2004.145.1536).

Umowa wielostronna w sprawie opłat trasowych sporządzona w Brukseli dnia 12 lutego 1981 r. (Dz.U. 2006.238.1725).

W uzasadnieniu do ustawy wyrażającej zgodę na ratyfikację tych traktatów rząd uznał⁷⁷, iż „Oznacza to przeniesienie niektórych uprawnień państwa wynikających ze zwierzchnictwa w przestrzeni powietrznej na organizację międzynarodową, zgodnie z art. 4 i 5 ust. 1 i 2 ustawy – Prawo lotnicze. (...) Z uwagi na fakt, że zostały spełnione przesłanki zawarte w art. 89 ust. 1 Konstytucji RP – ratyfikacja ww. Konwencji [Eurocontrol] i Umowy [w sprawie opłat trasowych] wymaga trybu za uprzednią zgodą wyrażoną w ustawie”.

Uzasadnieniem dla zastosowania trybu z art. 89 są wspomniane przepisy ustawy o prawie lotniczym⁷⁸. Można też zauważyć, iż chodzi w tym przypadku o kompetencje o charakterze zarządzającym, a nie *par excellence* legislacyjnym. Tryb związania się tymi umowami nie spotkał się ze sprzeciwem parlamentu.

⁷⁷ Druk sejmowy nr 2661 (9 marca 2004 r.) – uzasadnienie przystąpienia RP do Eurocontrol, s. 8; zob. także druk sejmowy nr 2666 (9 marca 2004 r.).

⁷⁸ Zgodnie z cytowanymi artykułami Ustawy z 3 lipca 2002 r. Prawo lotnicze (Dz.U. 2012.933 – tekst jednolity): „Art. 4.1. Rzeczpospolita Polska ma całkowite i wyłączne zwierzchnictwo w swojej przestrzeni powietrznej. (...) Art. 5.1. W ramach wykonywania zwierzchnictwa, o którym mowa w art. 4, w polskiej przestrzeni powietrznej zapewniane są służby żeglugi powietrznej zgodnie z: 1) przepisami prawa Unii Europejskiej dotyczącymi Jednolitej Europejskiej Przestrzeni Powietrznej, (...) 2) umowami międzynarodowymi i przepisami międzynarodowymi; (...) 2. Na podstawie umów międzynarodowych i porozumień wiążących Rzeczpospolitą Polską realizowanie niektórych zadań w zakresie zapewniania służb żeglugi powietrznej może być: 1) rozciągnięte na przestrzeń powietrzną poza granicą Rzeczypospolitej Polskiej; 2) wykonywane przy pomocy organów międzynarodowych określonych w tych umowach; 3) wykonywane przy pomocy instytucji zapewniających służby żeglugi powietrznej innych państw”.

Rozdział 5

Jak stanowione jest prawo Unii Europejskiej?

Struktura instytucjonalna i proces prawodawczy Unii są konsekwencją jej funkcji i celów. Konstrukcja powierzenia kompetencji ma przede wszystkim umożliwić stanowienie norm, które obowiązują bezpośrednio i są z reguły bezpośrednio stosowane.

5.1. W kwestii uchwalania prawa UE zauważyć należy co następuje:

- w Unii nie ma jednego prawodawcy: kompetencje w tej dziedzinie są powiązane i zorientowane na swoistą równowagę instytucjonalną między głównymi instytucjami (Komisja, Rada, PE), z uwzględnieniem nowej, inspirującej roli Rady Europejskiej,
- instytucje mają obowiązek współpracy w celu realizacji celów wynikających z Traktatów. Zawierają one między sobą tzw. porozumienia międzyinstytucjonalne, określające warunki ich współpracy⁷⁹,
- Traktaty nie ustanawiają stałych procedur stanowienia prawa dla poszczególnych obszarów – wybór formy aktu może zależeć od uznania organu posiadającego kompetencję,
- istnieją zróżnicowane źródła prawa i różne procedury ich stanowienia,
- PE i Rada mogą żądać od Komisji przedstawienia prac lub opinii w sprawie wszczęcia procesu ustawodawczego⁸⁰,

⁷⁹ Art. 295 TFUE: „Parlament Europejski, Rada i Komisja konsultują się wzajemnie oraz za wspólnym porozumieniem ustalają warunki współpracy. W tym celu mogą one, w poszanowaniu Traktatów, zawierać porozumienia międzyinstytucjonalne, które mogą mieć charakter wiążący”. Zob. np. Porozumienie międzyinstytucjonalne z dnia 28 listopada 2001 r. w sprawie bardziej uporządkowanego wykorzystania techniki przekształcania aktów prawnych (Dz.U. UE 2002, C 77).

⁸⁰ Art. 225 TFUE: „Parlament Europejski może, stanowiąc większością głosów wchodzących w jego skład członków, żądać od Komisji przedłożenia wszelkich właściwych propozycji w kwestiach, co do których uważa on, że akt Unii jest niezbędny w celu wykonania Traktatów. Jeżeli Komisja nie przedłoży wniosku, zawiadamia o tym Parlament Europejski, podając uzasadnienie”.

Art. 241 TFUE: „Rada stanowiąc zwykłą większością może zażądać od Komisji przeprowadzenia wszelkich analiz, które uzna za pożądane dla realizacji wspólnych celów i przedłożenia jej wszelkich właściwych propozycji. Jeżeli Komisja nie przedłoży propozycji, zawiadamia o tym Radę, podając uzasadnienie”.

- rośnie liczba aktów stanowiących w zwykłej procedurze ustawodawczej (art. 294 TFUE), której cechą jest wzmocnienie roli PE oraz podejmowanie decyzji przez Radę kwalifikowaną większością głosów,
- stanowienie prawa oparte jest na zasadach jawności i otwartości (art. 16 TUE, art. 15 TFUE)⁸¹,
- Traktat z Lizbony wzmacnia współpracę Unii z parlamentami narodowymi dzięki przyznaniu im prawa do składania opinii lub sprzeciwów (np. art. 12 TUE, art. 6 i 8 Protokołu nr 2 w sprawie stosowania zasad pomocniczości i proporcjonalności, art. 48 ust. 7 TUE, art. 81 ust. 3 TFUE).

Sposób stanowienia prawa unijnego różni się od metod krajowych. Roli i kompetencji Parlamentu Europejskiego, Komisji i Rady nie sposób utożsamiać z organami znanymi w państwie. W Unii nie ma odpowiednika krajowego rządu lub parlamentu. Struktura instytucji i podział oraz wykonywanie kompetencji odzwierciedlają interesy narodowych władz wykonawczych (Rada Europejska, Rada), Unii (Komisja) oraz obywateli (PE). Rada (organ rządowy) współpracuje na równych prawach z Parlamentem Europejskim w wykonywaniu funkcji prawodawczych oraz z niezależną Komisją. Trybunał Sprawiedliwości UE posiada wyłączną jurysdykcję w odniesieniu do jednolitego stosowania i interpretowania prawa Unii przez jej instytucje oraz państwa członkowskie, a także do kontroli legalności działania instytucji unijnych.

⁸¹ Art. 16 TUE: „8. Posiedzenia Rady są jawne, kiedy Rada obraduje i głosuje nad projektem aktu ustawodawczego. W tym celu każde posiedzenie Rady składa się z dwóch części, poświęconych odpowiednio: obradom nad aktami ustawodawczymi Unii i działaniom o charakterze nieustawodawczym”.

Art. 15 TFUE: „1. W celu wspierania dobrych rządów i zapewnienia uczestnictwa społeczeństwa obywatelskiego, instytucje, organy i jednostki organizacyjne Unii działają z jak największym poszanowaniem zasady otwartości. 2. Obrady Parlamentu Europejskiego oraz Rady obradującej i głosującej nad projektem aktu ustawodawczego są jawne. 3. Każdy obywatel Unii i każda osoba fizyczna lub prawna mająca miejsce zamieszkania lub siedzibę statutową w Państwie Członkowskim ma prawo dostępu do dokumentów instytucji, organów i jednostek organizacyjnych Unii, niezależnie od ich formy, z zastrzeżeniem zasad i warunków określonych zgodnie z niniejszym ustępem. Zasady ogólne i ograniczenia, które z uwagi na interes publiczny lub prywatny regulują korzystanie z tego prawa dostępu do dokumentów, są określane w drodze rozporządzeń przez Parlament Europejski i Radę, stanowiące zgodnie ze zwykłą procedurą ustawodawczą. Każda instytucja, organ lub jednostka organizacyjna zapewnia przejrzystość swoich prac i opracowuje w swoim regulaminie wewnętrznym przepisy szczególne dotyczące dostępu do jej dokumentów, zgodnie z rozporządzeniami, o których mowa w akapicie drugim. Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej, Europejski Bank Centralny i Europejski Bank Inwestycyjny podlegają niniejszemu ustępowi jedynie w wykonywaniu swoich funkcji administracyjnych. Parlament Europejski i Rada zapewniają publikację dokumentów dotyczących procedur ustawodawczych na warunkach przewidzianych w rozporządzeniu, o którym mowa w akapicie drugim”.

Struktura instytucjonalna, funkcje oraz prawodawczy charakter Unii różnią ją zasadniczo od tradycyjnych organizacji międzynarodowych, które tylko w bardzo ograniczonym zakresie uchwalają prawo bezpośrednio wiążące ich państwa członkowskie. Niektóre z tych organizacji (np. ONZ, Rada Europy) odgrywają wprawdzie ważną rolę jako forum negocjacyjne traktatów, jednak umowy te wchodzi w życie i wiążą prawnie dopiero po ich akceptacji w trybie krajowym (np. ratyfikacja) i związaniu się nimi przez określoną liczbę państw.

5.2. Traktat z Lizbony nie ma pod względem instytucjonalnym i stanowienia prawa charakteru rewolucyjnego, wnosi jednak pewne zmiany, które wynikają z przewidzianej w nim struktury Unii jako jednolitej organizacji międzynarodowej.

Konsekwencją tej ewolucji jest **likwidacja tzw. struktury filarowej** i zastosowanie jednolitych metod i aktów prawodawczych do całości działań Unii. Wyjątkiem jest Wspólna Polityka Zagraniczna i Bezpieczeństwa, w której to dziedzinie istnieją pewne różnice dotyczące podejmowania decyzji⁸² i rodza-

⁸² Art. 24 TUE: „1. Kompetencje Unii w zakresie wspólnej polityki zagranicznej i bezpieczeństwa obejmują wszelkie dziedziny polityki zagranicznej i ogół kwestii dotyczących bezpieczeństwa Unii, w tym stopniowe określanie wspólnej polityki obronnej, która może prowadzić do wspólnej obrony. Wspólna polityka zagraniczna i bezpieczeństwa podlega szczególnym zasadom i procedurom. Jest określana i realizowana przez Radę Europejską i Radę stanowiącą jednomyślnie, chyba że Traktaty przewidują inaczej. Wyklucza się przyjmowanie aktów ustawodawczych. Wspólną politykę zagraniczną i bezpieczeństwa wykonuje wysoki przedstawiciel Unii do spraw zagranicznych i polityki bezpieczeństwa oraz Państwa Członkowskie, zgodnie z Traktatami. Szczególną rolę Parlamentu Europejskiego i Komisji w tej dziedzinie określają Traktaty. Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej nie jest właściwy w zakresie tych postanowień, z wyjątkiem właściwości do kontrolowania przestrzegania artykułu 40 niniejszego Traktatu i do kontroli legalności niektórych decyzji przewidzianych w artykule 275 akapit drugi Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej”.

Art. 31 TUE: „2. (...) Rada stanowi większością kwalifikowaną w sytuacji, gdy: przyjmuje decyzję określającą działanie lub stanowisko Unii, na podstawie decyzji Rady Europejskiej dotyczącej strategicznych interesów i celów Unii, o której mowa w artykule 22 ustęp 1; przyjmuje decyzję określającą działanie lub stanowisko Unii, zgodnie z propozycją wysokiego przedstawiciela Unii do spraw zagranicznych i polityki bezpieczeństwa, która została przedłożona w wyniku specjalnego wniosku skierowanego do niego przez Radę Europejską z jej własnej inicjatywy lub z inicjatywy wysokiego przedstawiciela; podejmuje decyzję wykonującą decyzję określającą działanie lub stanowisko Unii; mianuje specjalnego przedstawiciela zgodnie z artykułem 33. (...) 3. Rada Europejska może jednomyślnie przyjąć decyzję, która przewiduje, że Rada stanowi większością kwalifikowaną w przypadkach innych niż te, o których mowa w ustępie 2.4. Ustępów 2 i 3 nie stosuje się do decyzji mających wpływ na kwestie wojskowe lub polityczno-obronne”.

jów aktów prawnych⁸³ – w zasadzie odpowiadają one metodzie międzyrządowej.

5.2.1. Podstawowym sposobem uchwalania prawa UE jest obecnie **zwykła procedura ustawodawcza** (art. 294 TFUE – dawny art. 251 TWE dotyczący tzw. procedury współdecydowania), której trzonem jest tzw. metoda wspólnotowa (unijna).

Zgodnie z art. 289 TFUE:

„1. **Zwykła procedura ustawodawcza** (*ordinary legislative procedure*) polega na przyjęciu rozporządzenia, dyrektywy lub decyzji **wspólnie przez Parlament Europejski i Radę na wniosek Komisji**. Procedurę tę określa artykuł 294. 2. **W szczególnych przypadkach** przewidzianych w Traktatach przyjęcie rozporządzenia, dyrektywy lub decyzji przez Parlament Europejski z udziałem Rady lub przez Radę z udziałem Parlamentu Europejskiego stanowi **specjalną procedurę ustawodawczą**. 3. Aktami ustawodawczymi (*legislative acts*) są akty prawne przyjmowane w drodze procedury ustawodawczej. 4. W szczególnych przypadkach przewidzianych w Traktatach akty ustawodawcze mogą być przyjmowane z inicjatywy grupy Państw Członkowskich lub Parlamentu Europejskiego, na zalecenie Europejskiego Banku Centralnego lub na wniosek Trybunału Sprawiedliwości lub Europejskiego Banku Inwestycyjnego”.

W **zwykłej procedurze ustawodawczej** (art. 294 TFUE) projekt aktu prawnego powstaje w Komisji, nie bez wpływu różnych (narodowych lub międzynarodowych) komitetów oraz grup nacisku. Komisja przesyła swój projekt do Rady i PE, a także do parlamentów narodowych. Inicjatywa ustawodawcza (projekt aktu) przypada tylko Komisji. Zmiana wniosku KE przez Radę

⁸³ Art. 22 TUE: „1. Na podstawie zasad i celów wymienionych w artykule 21 Rada Europejska określa strategiczne interesy i cele Unii. Decyzje Rady Europejskiej w sprawie strategicznych interesów i celów Unii dotyczą wspólnej polityki zagranicznej i bezpieczeństwa oraz innych dziedzin dotyczących działań zewnętrznych Unii. Decyzje te mogą dotyczyć stosunków Unii z określonym krajem lub regionem lub określonego tematu. Określają one ich czas trwania oraz środki, które mają zostać udostępnione przez Unię i Państwa Członkowskie. Rada Europejska stanowi jednomyślnie na zalecenie Rady przyjmowane przez nią na warunkach przewidzianych dla każdej dziedziny. Decyzje Rady Europejskiej są wprowadzane w życie zgodnie z procedurami przewidzianymi w Traktatach”.

Art. 25 TUE: „Unia prowadzi wspólną politykę zagraniczną i bezpieczeństwa poprzez: a) określanie ogólnych wytycznych; b) przyjmowanie decyzji określających: (i) działania, które powinny być prowadzone przez Unię; (ii) stanowiska, które powinny być podjęte przez Unię; (iii) zasady wykonania decyzji, o których mowa w podpunktach (i) oraz (ii); oraz c) umacnianie systematycznej współpracy między Państwami Członkowskimi w prowadzeniu ich polityki”.

Art. 26 TUE: „1. Rada Europejska określa strategiczne interesy Unii, ustala cele oraz określa ogólne wytyczne wspólnej polityki zagranicznej i bezpieczeństwa, łącznie ze sprawami mającymi wpływ na kwestie polityczno-obronne. Przyjmuje niezbędne decyzje”.

możliwa tylko jednomyślnie (wyjątek to ostatnia faza procedury z art. 294 TFUE)⁸⁴. W zależności od stanowiska Rady i PE odbywają się od jednego do trzech czytań projektu w PE (ponad 80 % wniosków Komisji uzyskuje akceptację w tzw. pierwszym czytaniu) i w skrajnych przypadkach PE może zablokować projekt danego aktu prawnego. Dany akt (np. rozporządzenie, dyrektywa) uchwalany jest **wspólnie** przez Radę i PE⁸⁵.

Zwykła procedura ustawodawcza polega zatem na interakcji trzech głównych instytucji, z których każda jest **zależna od współpracy z dwiema innymi**. Rada jest z jednej strony zależna od współpracy z PE, z drugiej zaś od inicjatywy prawodawczej Komisji, a więc nie jest w stanowieniu prawa samodzielna. Parlament jest wprowadzicie wybierany w wyborach bezpośrednich i uczestniczy w podejmowaniu najważniejszych decyzji prawodawczych, ale nie posiada inicjatywy prawodawczej, aczkolwiek współtworzy prawo z Radą i może niekiedy zablokować projekt aktu prawnego. Kontrolę tej procedury zapewnia TSUE.

Specjalna procedura ustawodawcza odnosi się do około 30 wymienionych w Traktatach przypadków i dotyczy przykładowo wymogu jednomyślności w Radzie za zgodą ew. konsultacją z PE albo większości kwalifikowanej w Radzie po konsultacji z PE (niekiedy też innej instytucji lub organu UE)⁸⁶.

O ile procedura ustawodawcza stosowana jest do uchwalania najważniejszych aktów prawnych, o tyle **zdecydowana większość unijnego prawodawstwa to akty delegowane albo wykonawcze przyjmowane samodzielnie przez Radę albo Komisję na podstawie aktów ustawodawczych. Akty delegowane uzupełniają lub zmieniają akty główne (art. 290 TFUE), a akty wykonawcze zapewniają jednolite warunki wykonywania prawa unijnego (art. 291 TFUE).**

⁸⁴ Art. 293 TFUE. „1. Jeżeli na mocy Traktatów Rada stanowi na wniosek Komisji, może ona zmienić ten wniosek wyłącznie jednomyślnie, z wyjątkiem przypadków, o których mowa w artykule 294 ustępy 10 i 13 [*procedura pojednawcza w drugim czytaniu oraz etap trzeciego czytania*], artykułach 310, 312, 314 oraz w artykule 315 akapit drugi [*finanse i budżet UE*]. 2. Dopóki Rada nie podjęła działań, Komisja może zmienić swój projekt w każdej chwili w toku procedur prowadzących do przyjęcia aktu Unii”.

⁸⁵ W niektórych przypadkach zwykła procedura ustawodawcza może zostać zawieszona w celu uzyskania opinii Rady Europejskiej (tzw. hamulec bezpieczeństwa – art. 48, 82, 83 TFUE; podobnie art. 86, 87 TFUE).

⁸⁶ Przykłady: zwalczanie dyskryminacji (art. 19 ust. 1 TFUE), prawo do swobodnego przemieszczania się (art. 21 ust. 3 TFUE), ograniczenia w swobodnym przepływie kapitału (art. 64 ust. 3 TFUE), współpraca sądowa w sprawach cywilnych (art. 81 ust. 3 TFUE), zbliżanie ustawodawstw (art. 115 TFUE), system językowy instytucji Unii (art. 342 TFUE), ustanowienie dodatkowych kompetencji UE (art. 352 TFUE), zmiany Traktatów (art. 48 TUE). Zob. też artykuły 22 ust. 1, 23, 25, 77 ust. 3, 86 ust. 1, 87 ust. 3, 89, 113, 118, 126, 127 ust. 6, 153, 182, 191, 192 ust. 2, 194 ust. 3, 203, 218 ust. 6, 223 ust. 1, 312 ust. 2, 314 TFUE.

Uchwalenie aktu wykonawczego możliwe jest na podstawie aktu ustawodawczego albo nieustawodawczego.

Zgodnie z art. 290 TFUE⁸⁷:

„1. Akt ustawodawczy może delegować 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 delegowanych uprawnień. Delegowanie uprawnień nie może dotyczyć istotnych elementów danej dziedziny, ponieważ są one zastrzeżone dla aktu ustawodawczego. 2. Warunki, którym podlega delegowanie uprawnień, są wyraźnie określone w aktach ustawodawczych i mogą być następujące: a) Parlament Europejski lub Rada może zdecydować o odwołaniu delegowanych 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’”.

Na podstawie art. 291 TFUE:

„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 artykułach 24 i 26 Traktatu o Unii Europejskiej, Radzie. 3. Do celów ustępu 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’”.

Akty delegowane i wykonawcze (czyli nieustawodawcze) mają formę rozporządzenia, dyrektywy lub decyzji (podobnie jak akty ustawodawcze), które w swej nazwie muszą jednak zawierać przymiotnik „delegowany/wykonawczy”. Tego rodzaju akty, często o charakterze bardzo szczegółowym i technicznym, przyspieszają proces decyzyjny i zwiększają sprawność funkcjonowania Unii. Akt delegowany wchodzi w życie, jeśli Rada lub PE (jako instytucje delegujące) nie wniosą w określonym terminie sprzeciwu. Z kolei akt wykonawczy wymaga dla wejścia w życie akceptacji lub braku sprzeciwu ze strony

⁸⁷ Oficjalny tekst polski art. 290 TFUE zawiera błędy polegające na zastosowaniu terminu „przekazanie” zamiast „delegowanie”. Tekst ten podaję w poprawnej wersji językowej.

specjalnych komitetów, złożonych z przedstawicieli państw członkowskich (tzw. **komitologia**⁸⁸). Tym samym uchwalanie aktów prawnych niższego rzędu podlega skutecznej kontroli ze strony państw członkowskich lub Parlamentu Europejskiego.

5.2.2. **Tzw. metoda wspólnotowa** charakteryzuje się następującymi cechami:

- **inicjatywa** ustawodawcza należy do Komisji⁸⁹; jej wniosek prawodawczy nie jest prostą sumą interesów narodowych, a jego zmiana przez Radę możliwa jest tylko wyjątkowo; dopuszczalne jest też wycofanie wniosku przez Komisję (co zdarza się rzadko),
- na podstawie wniosku Komisji akt ustawodawczy uchwalany jest **wspólnie** przez Radę i Parlament Europejski (we wcześniejszej fazie ewolucji PE ograniczał się zazwyczaj tylko do wydania opinii),
- regułą podejmowania decyzji przez Radę jest **większość kwalifikowana**⁹⁰.

Metoda wspólnotowa sprzyja godzeniu interesów narodowych z interesami całej Unii i służy w pewnym stopniu jako narzędzie ochrony interesów państw mniejszych. Jest ona wyrazem unijnej demokracji – współpraca trzech zróżnicowanych pod względem składu instytucji (Komisja, Rada, Parlament), z których żadna nie jest dominująca.

W niektórych przypadkach czynnik państwowy nabiera większego ciężaru gatunkowego. Mówimy wówczas o **metodzie międzyrządowej**, której zakres i znaczenie są funkcją decyzji kierunkowych o istotnym politycznym znaczeniu dla państw członkowskich. Przed Traktatem z Lizbony znajdowała ona zastosowanie w procesie prawodawczym w tzw. trzecim filarze, obecnie zaś przede wszystkim w dziedzinie Wspólnej Polityki Zagranicznej i Bezpieczeństwa (tytuł V TUE), z tym zastrzeżeniem że w ostatnim przypadku wyklucza się akty o charakterze ustawodawczym⁹¹.

Metoda międzyrządowa charakteryzuje się następującymi cechami:

- inicjatywa decyzyjna należy zarówno do Komisji, jak i do państw członkowskich,
- regułą podstawową w Radzie jest wymóg jednomyślności (z nielicznymi wyjątkami na rzecz większości kwalifikowanej),

⁸⁸ Zob. rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady UE nr 182/2011 z 16 lutego 2011 r.

⁸⁹ Komisja mianowana jest przez Radę Europejską i odpowiada politycznie przed Parlamentem Europejskim, który uzyskał kompetencję do wyboru jej przewodniczącego i zatwierdzenia jej całego składu (art. 17 TUE, art. 234 TFUE).

⁹⁰ Zgodnie z art. 16 ust. 3 TUE: „O ile Traktaty nie stanowią inaczej, Rada stanowi większością kwalifikowaną”.

⁹¹ Zob. przypis 82.

- Parlament Europejski udziela tylko opinii,
- skutek bezpośredni jest wyraźnie wyłączony,
- kontrola sądowa przez TSUE jest ograniczona lub wyłączona.

Konieczność uzgadniania strategicznych decyzji przyczynia się do silniejszego uwzględniania czynnika narodowego, a więc metody międzyrządowej. W metodzie tej istotną rolę spełnia **Rada Europejska**, która wprowadzie nie ma kompetencji prawodawczych, ale w formie konkluzji ze swych posiedzeń ustala cele i nadaje impulsy działaniom Unii. Jej działania są autonomiczne i nie zależą od inicjatywy innych instytucji. Przykładowo, Rada Europejska – samodzielnie i kwalifikowaną większością głosów – przedstawia kandydata na przewodniczącego Komisji (art. 17 ust. 7 TUE); w trybie większości zwykłej i po konsultacji z PE i Komisją, zwołuje konwent, który przygotowuje zmiany w tekście Traktatów założycielskich. Metoda międzyrządowa dominuje też (na poziomie Rady Europejskiej lub Rady) w obszarze Wspólnej Polityki Zagranicznej i Bezpieczeństwa, w którym jednak nie dochodzi do uchwalania aktów ustawodawczych.

Rola metody międzyrządowej wzrasta w sytuacjach kryzysowych, na przykład dotyczących problemów strefy euro, w tym działań podejmowanych poza ramami Traktatów założycielskich (np. decyzja o ustanowieniu Europejskiego Mechanizmu Stabilności albo zawarciu tzw. Traktatu fiskalnego).

Mamy więc do czynienia z pewnym przesunięciem akcentów w unijnym procesie decyzyjnym⁹², ponieważ w wielu ważnych kwestiach kierunkowych zastosowanie metody wspólnotowej zależy od uprzedniego konsensu przedstawicieli państw w Radzie Europejskiej (a w strefie euro konsensu tych przedstawicieli zebranych w ramach tzw. eurogrupy lub euroszczytów). Strategiczne konkluzje z posiedzeń Rady Europejskiej odgrywają zatem coraz ważniejszą rolę, a instytucja ta staje się ważnym partnerem w procesie decyzyjnym Unii.

⁹² Prezydent Francji, Nicolas Sarkozy, stwierdził wyraźnie, iż ożywienie integracji europejskiej nie polega na dążeniu do ponadnarodowości i powrocie do starych sporów o Europę państw i Europę federalną. „Europa musi wkrótce dokonać wyboru strategicznych celów politycznych i wobec tego integracja europejska dokona się przez czynnik międzyrządowy”, zob. Discours du Président de la République à Toulon, 1er décembre 2011.

Rede von Bundeskanzlerin Merkel anlässlich der Eröffnung des 61. Akademischen Jahres des Europakollegs, Brügge, 02. November 2010: „Unser Ratspräsident Herman Van Rompuy hat kürzlich gesagt: ‘Oft geht es nicht um die Wahl zwischen Gemeinschaftsmethode und zwischenstaatlichem Vorgehen, sondern um die Wahl zwischen einem koordinierten europäischen Standpunkt und dem Nichts’. Das heißt, ich finde einen koordinierten europäischen Standpunkt nicht nur, indem ich die Gemeinschaftsmethode anwende, sondern ich finde einen gemeinsamen europäischen Standpunkt manchmal auch, indem ich die intergouvernementale Methode anwende. Wichtig ist, dass wir in wichtigen Fragen gemeinsame Standpunkte haben“.

Należy się jednak wystrzegać mechanicznego przeciwstawiania metody wspólnotowej i metody międzyrządowej, a także większości kwalifikowanej i jednomyślności – każda z tych metod ma swoje wady i zalety. Obserwując historię Unii dostrzec można ewolucję funkcji i zadań na szczeblu między-państwowym (Rada, Rada Europejska) oraz na szczeblu unijnym (Komisja) przy systematycznym wzmacnianiu pozycji PE. W praktyce mamy do czynienia ze stałym przenikaniem obu metod.

W poszczególnych fazach rozwoju Unii widać tendencję do przeważania jednej ze wspomnianych metod, przy czym sytuacja ta podlega zmianom. **Metoda wspólnotowa pozostaje dalej fundamentem, jednak funkcjonuje ona w nowym otoczeniu.** Wzmocniła się pozycja Parlamentu Europejskiego⁹³ w wyniku ustanowienia procedury współdecydowania w Traktacie z Maastricht (obecnie zwykła procedura ustawodawcza), co czyni Parlament równoprawnym z Radą partnerem decyzyjnym. Ponadto, w rezultacie rozszerzania zakresu kompetencji UE oraz konieczności podejmowania strategicznych i kierunkowych decyzji doszło do instytucjonalizacji Rady Europejskiej (w tym ustanowienie jej stałego przewodniczącego w Traktacie z Lizbony). Można zatem stwierdzić, iż w wyniku Traktatu z Lizbony wzrosło znaczenie Rady Europejskiej oraz Parlamentu Europejskiego. Osłabła natomiast rola okresowej (6-miesięcznej) prezydencji Rady UE, a w pewnym stopniu również Komisji.

5.3. Odnotować należy rozwijające się **zjawisko współpracy w mniejszych grupach, w ramach albo poza ramami Traktatów założycielskich.**

Traktaty te (od Traktatu amsterdamskiego) przewidują w pewnych dziedzinach formułę tzw. **wzmocnionej współpracy**⁹⁴, określanej też w doktrynie

⁹³ Zob. rozdział 9.

⁹⁴ Art. 20 TUE: „1. Państwa Członkowskie, które pragną ustanowić między sobą wzmocnioną współpracę w ramach kompetencji niewyłącznych Unii, mogą korzystać w tym celu z jej instytucji i wykonywać te kompetencje, stosując odpowiednie postanowienia Traktatów, z zastrzeżeniem ograniczeń oraz zgodnie z procedurą określoną w niniejszym artykule i w artykułach 326–334 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej. Celem wzmocnionej współpracy jest sprzyjanie realizacji celów Unii, ochrona jej interesów oraz wzmocnienie procesu jej integracji. Współpraca taka otwarta jest dla wszystkich Państw Członkowskich w dowolnym czasie, zgodnie z artykułem 328 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej. 2. Decyzję upoważniającą do podjęcia wzmocnionej współpracy Rada przyjmuje w ostateczności, jeżeli ustali, że cele takiej współpracy nie mogą zostać osiągnięte w rozsądnym terminie przez Unię jako całość, oraz pod warunkiem, że uczestniczy w niej co najmniej dziewięć Państw Członkowskich. Rada stanowi zgodnie z procedurą określoną w artykule 329 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej. 3. W obradach Rady mogą uczestniczyć wszystkie Państwa Członkowskie, jednak w głosowaniu biorą udział tylko członkowie Rady reprezentujący Państwa Członkow-

mianem zmiennej geometrii lub elastyczności. W dziedzinie wspólnej polityki bezpieczeństwa i obrony dopuszczalna jest tzw. **współpraca strukturalna** grupy państw członkowskich UE⁹⁵.

Wzmocniona współpraca jest możliwa, jeżeli jej cele nie mogą zostać osiągnięte w rozsądnym terminie przez Unię jako całość, odbywa się w gronie dowolnych (co najmniej dziewięciu) państw członkowskich i otwarta jest dla pozostałych państw. Dopuszcza się ją zwłaszcza w obszarze współpracy sądowej w sprawach karnych lub współpracy policyjnej⁹⁶. Dla jej ustanowienia potrzeba woli danej grupy państw oraz akceptacji przez Komisję, Radę i PE. Przypadki te należą raczej do wyjątków, a przykładem jest wzmocniona współpraca w dziedzinie prawa właściwego dla rozwodów⁹⁷ oraz projekt dotyczący tzw. jednolitego patentu UE. Przedmiotem negocjacji jest obecnie ustanowienie wzmocnionej współpracy grupy państw gotowych do wdrożenia podatku od transakcji finansowych (FTT).

System Schengen oraz unia gospodarczo-walutowa nie są traktowane jako formy wzmocnionej współpracy. W obu tych przypadkach przewiduje się co do zasady uczestnictwo wszystkich państw członkowskich, jednak w odpowiednim czasie i po spełnieniu konkretnych przesłanek prawnych⁹⁸. Odnosić należy w tym kontekście rosnące znaczenie grupy euro jako ośrodka wpływającego na działania całej Unii.

Niektóre formy współpracy ograniczonej grupy państw UE miały/mają miejsce **poza Traktatami założycielskimi** w postaci odrębnej umowy z ewentualnością późniejszego jej włączenia w traktatowe ramy unijne. Przykładem jest **system Schengen**⁹⁹ dotyczący znoszenia kontroli granicznych (dziedzina

skie uczestniczące we wzmocnionej współpracy. Zasady głosowania przewidziane są w artykule 330 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej. 4. Akty przyjmowane w ramach wzmocnionej współpracy wiążą wyłącznie uczestniczące Państwa Członkowskie. Nie są one uważane za dorobek, który musi zostać przyjęty przez państwa kandydujące do przystąpienia do Unii". Zob. też art. 326–330 TFUE.

⁹⁵ Art. 42 ust. 6 TUE: „Państwa Członkowskie, które spełniają wyższe kryteria zdolności wojskowej i które zaciągnęły w tej dziedzinie dalej idące zobowiązania mając na względzie najbardziej wymagające misje, ustanawiają stałą współpracę strukturalną w ramach Unii. Współpracę tę reguluje artykuł 46. Nie narusza ona postanowień artykułu 43”. Zob. także art. 44, 45 i 46 TUE oraz Protokół nr 10 (do Traktatu z Lizbony) w sprawie stałej współpracy strukturalnej ustanowionej na mocy artykułu 42 TUE.

⁹⁶ Zob. art. 82, 83, 86, 87 TFUE.

⁹⁷ Decyzja Rady z dnia 12 lipca 2010 r. w sprawie upoważnienia do podjęcia wzmocnionej współpracy w dziedzinie prawa właściwego dla rozwodów i separacji (Dz.U. UE 2010 L 189).

⁹⁸ Art. 140 TFUE, Protokół nr 19 do Traktatu z Lizbony.

⁹⁹ Traktat między Rządami Państw Unii Gospodarczej Beneluksu, Republiki Federalnej Niemiec oraz Republiki Francuskiej w sprawie stopniowego znoszenia kontroli na wspólnych granicach z 14 czerwca 1985 r.; Konwencja wykonawcza z 19 czerwca 1990 r. do Traktatu

niepodlegająca początkowo prawu wspólnotowemu), **włączony w ramy UE** dopiero na mocy Traktatu amsterdamskiego z 1997 r. Z kolei **Konwencja z Prüm** w sprawie zwalczania przestępstw transgranicznych została zawarta w 2005 r. przez grupę państw unijnych, mimo że jej tematyka stanowiła część prawa UE¹⁰⁰. Treść tej Konwencji **jest stopniowo włączana w ramy UE**. Poza ramami unijnymi funkcjonują **Europejski Instrument Stabilności Finansowej, Europejski Mechanizm Stabilności** oraz **Traktat o stabilności, koordynacji i zarządzaniu w unii gospodarczej i walutowej**.

Współpraca pozatraktatowa dotyczy sytuacji, w których brakuje zgody dla wprowadzenia nowych, ważnych treści do Traktatów założycielskich albo też odrębny traktat niektórych państw UE pozwala szybciej dojść do porozumienia. Taka formuła zapobiega blokowaniu porozumienia przez jedno z państw i pozwala uniknąć skomplikowanej procedury zmian traktatowych (art. 48 TUE). Wyłączony jest wówczas Parlament Europejski, co jednak nie zwalnia z narodowych procedur ratyfikacyjnych.

Tego rodzaju rozwiązanie jest z jednej strony praktyczne, z drugiej jednak niesie pewne zagrożenie w postaci podziałów w ramach Unii i obchodzenia unijnych procedur. W umowach tych zastrzega się jednak, iż ich stosowanie musi być zgodne z prawem UE¹⁰¹. Dotychczasowa praktyka dowodzi, iż po pewnym czasie dochodzi do włączania treści nowych traktatów do Traktatów założycielskich¹⁰². Udział instytucji UE w negocjowaniu i stosowaniu wspomnianych umów jest wyłączony lub ograniczony. W niektórych przypadkach instytucje UE włączone są w stosowanie tych umów (np. TF, Europejski Mechanizm Stabilności), w innych są tylko informowane (Traktat z Prüm).

Tendencja ta, na pierwszy rzut oka nie zawsze bezpieczna dla spójności UE, nie musi jednak przynosić negatywnych skutków, jeśli grupa współpra-

z Schengen z 14 czerwca 1985 r., do której przystąpiły z czasem inne państwa UE (poza Wielką Brytanią i Irlandią). W systemie Schengen uczestniczą też niektóre inne państwa (Norwegia, Islandia, Szwajcaria).

¹⁰⁰ Konwencję z Prüm z 27 maja 2005 r. w sprawie zwiększenia współpracy transgranicznej w celu zwalczania terroryzmu, przestępczości transgranicznej i nielegalnej migracji, zawarto poza ramami UE, mimo że dotyczy materii regulowanej traktatami założycielskimi. Przykład tej Konwencji dowodzi, iż trudno niekiedy uzgodnić w większej grupie państw nowe i idące dalej niż TUE/TFUE zakresy współpracy. Na podstawie Konwencji proces decyzyjny w takich kwestiach, jak np. zwalczanie terroryzmu, podlega tylko uzgodnieniom międzyrządowym (swoista renacjonalizacja, ponieważ z procesu decyzyjnego wypadają Komisja i PE, brak też kontroli TSUE).

¹⁰¹ Np. art. 1 ust. 2 oraz art. 47 Konwencji z Prüm z 27 maja 2005 r. w sprawie zwiększenia współpracy transgranicznej w celu zwalczania terroryzmu, przestępczości transgranicznej i nielegalnej migracji; podobnie art. 134 Konwencji wykonawczej z 19 czerwca 1990 r. do Traktatu z Schengen z 14 czerwca 1985 r. oraz art. 2 Traktatu Fiskalnego.

¹⁰² Np. art. 1 ust. 4 Konwencji z Prüm; art. 16 Traktatu Fiskalnego.

cujących państw jest otwarta dla innych i jeśli nie wyklucza się włączenia po pewnym czasie w ramy UE. Wraz ze zwiększeniem liczby państw członkowskich oraz ich zróżnicowaniem należy się liczyć z rozwojem współpracy w grupach – w ramach lub poza ramami Traktatów założycielskich. Tym samym tzw. **Europa różnych prędkości wydaje się wariantem trudnym do uniknięcia.**

5.4. Co do źródeł prawa UE, wejście w życie Traktatu z Lizbony nie spowodowało rewolucyjnych zmian.

Na źródła **prawa pierwotnego** składają się Traktaty założycielskie wraz ze zmianami (traktaty rewizyjne), traktaty akcesyjne (przyjęcie nowych państw członkowskich), akty konstytucyjne Rady lub Rady Europejskiej (tzw. akty organiczne) oraz zasady ogólne prawa¹⁰³ wywodzone z Traktatów założycielskich, prawa wewnętrznego państw członkowskich oraz z powszechnego prawa międzynarodowego.

Co do **prawa wtórnego**, opartego na normach traktatowych i uchwalanego przez instytucje unijne, widać pewne różnice między nicejską a lizbońską wersją Traktatów założycielskich, wynikające z likwidacji struktury filarowej.

W dawnym filarze I źródłami tymi były: umowy międzynarodowe zawierane przez WE/UE z państwami trzecimi lub innymi organizacjami międzynarodowymi, rozporządzenia, dyrektywy i decyzje (ponadto niewiążące prawnie opinie i zalecenia). Traktat z Lizbony nie wnosi tu zasadniczych zmian.

W filarze II źródłami były: umowy międzynarodowe zawierane przez UE z podmiotami trzecimi, wspólne strategie, wspólne działania i wspólne stanowiska. W Traktacie z Lizbony ten stan rzeczy uległ niewielkim zmianom (zmiana nazewnictwa) i źródłami prawa są tu ogólne wytyczne oraz decyzje określające działania lub stanowiska UE oraz zasady ich wykonania.

Z kolei jako źródła prawa w **filarze III** figurowały: umowy międzynarodowe UE, umowy międzynarodowe państw członkowskich, wspólne stanowiska, decyzje ramowe i decyzje. Tutaj sytuacja uległa zmianie wraz z poddaniem tego filaru w Traktacie z Lizbony metodzie wspólnotowej (przy zachowaniu okresów przejściowych) – źródłami prawa są obecnie obok umów międzynarodowych, rozporządzenia, dyrektywy i decyzje.

¹⁰³ Art. 6 ust. 3 TUE: „Prawa podstawowe, zagwarantowane w europejskiej Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności oraz wynikające z tradycji konstytucyjnych wspólnych Państwom Członkowskim, stanowią część prawa Unii jako zasady ogólne prawa”. Zob. też art. 19 TUE, art. 340 TFUE lub Protokół nr 24.

Umowy międzynarodowe zawarte przez UE z podmiotami trzecimi są częścią prawa UE i wiążą państwa członkowskie¹⁰⁴. Umowy zawarte przez państwa członkowskie z państwami trzecimi, jak i umowy zawarte między państwami członkowskimi, nie są częścią prawa Unii, choć mogą być z nim powiązane.

Zawieranie umów przez Unię dokonuje się w wyniku zgody jej instytucji (Rady za zgodą albo konsultacją PE), przy czym negocjuje je Komisja¹⁰⁵. W przypadku kompetencji dzielonych zawierane są często tzw. **umowy mieszane**, które w części dotyczą kompetencji UE, a w części kompetencji jej państw członkowskich; ich stronami są zarówno Unia jak i jej państwa członkowskie oraz podmiot zewnętrzny (państwo lub organizacja międzynarodowa).

Zgodnie z art. 288 TFUE:

„W celu wykonania kompetencji Unii instytucje przyjmują rozporządzenia, dyrektywy, decyzje, zalecenia i opinie. Rozporządzenie ma zasięg ogólny, jest zatem aktem ogólnego stosowania. Wiąże w całości i jest bezpośrednio stosowane we wszystkich Państwach Członkowskich. 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. Decyzja wiąże w całości. Decyzja, która wskazuje adresatów, wiąże tylko tych adresatów. Zalecenia i opinie nie mają mocy wiążącej”¹⁰⁶.

¹⁰⁴ Zob. art. 216-219 TFUE.

¹⁰⁵ Wyrok TSUE w sprawie 22/70 (*ERTA*): „Wspólnota posiada kompetencje wchodzenia w stosunki umowne z państwami trzecimi w całej sferze zadań określonych przez Traktat. To uprawnienie wyrasta nie tylko z wyraźnego upoważnienia przez Traktat, lecz może również wypływać z innych postanowień Traktatu i z aktów przyjętych przez organy Wspólnot w zakresie dopuszczalnym przez postanowienia Traktatu. W szczególności, ilekroć Wspólnota wydaje, w jakiegokolwiek formie, postanowienia zawierające wspólne normy w celu wprowadzenia wspólnej polityki przewidzianej traktatem, państwa członkowskie nie mają dłużej prawa do przyjmowania, jednostronnie lub nawet wspólnie, zobowiązań wobec państw trzecich, które naruszają te normy lub zmieniają ich zasięg”.

¹⁰⁶ Art. 297 TFUE: „1. Akty ustawodawcze przyjęte zgodnie ze zwykłą procedurą ustawodawczą są podpisywane przez przewodniczącego Parlamentu Europejskiego i przewodniczącego Rady. Akty ustawodawcze przyjęte zgodnie ze specjalną procedurą ustawodawczą są podpisywane przez przewodniczącego instytucji, która je przyjęła. Akty ustawodawcze są publikowane w *Dzienniku Urzędowym Unii Europejskiej*. Wchodzą one w życie z dniem w nich określonym lub, w jego braku, dwudziestego dnia po ich publikacji. 2. Akty o charakterze nieustawodawczym przyjęte w formie rozporządzeń, dyrektyw oraz decyzji, w przypadku gdy te ostatnie nie wskazują adresata, są podpisywane przez przewodniczącego instytucji, która je przyjęła. Rozporządzenia, dyrektywy, które są skierowane do wszystkich Państw Członkowskich, jak również decyzje, które nie wskazują adresata, są publikowane w *Dzienniku Urzędowym Unii Europejskiej*. Wchodzą one w życie z dniem w nich określonym lub, w jego braku,

Odnotować należy zwłaszcza podstawowe różnice między dyrektywą a rozporządzeniem:

- rozporządzenie służy ujednocnieniu prawa państw członkowskich, a dyrektywa zbliżaniu (harmonizowaniu) tego prawa,
- dyrektywa skierowana jest tylko do państw, rozporządzenie do wszystkich potencjalnych podmiotów, w tym osób fizycznych i prawnych (zasięg ogólny),
- oba środki wchodzą w życie dwudziestego dnia po ich publikacji w Dzienniku Urzędowym UE, wywołują jednak zróżnicowane skutki prawne – rozporządzenie stosowane jest od momentu wejścia w życie, natomiast dyrektywa zobowiązuje państwa do jej wykonania (implementacji) w określonym w niej terminie,
- rozporządzenie nie wymaga wykonania w formie prawa krajowego, natomiast dyrektywa wiąże w odniesieniu do rezultatu i określa okres, w którym ma być wykonana przez państwo przez przeniesienie jej treści do nowych lub zmienionych norm krajowych (tzw. transpozycja), pozostawiając państwu swobodę wyboru formy i środków,
- bezpośrednie stosowanie i skutek dyrektywy stają się możliwe dopiero po upływie przewidzianego w niej okresu wykonania, jeśli dyrektywa nie została w tym okresie wykonana lub została źle wykonana; dotyczy to jednak tylko relacji jednostka-państwo (relacja wertykalna) i z zastrzeżeniem, iż normy dyrektywy są precyzyjne, jasne i bezwarunkowe; ponadto dyrektywa nie może nakładać obowiązków na jednostkę i nie wywołuje skutku prawnego w relacjach horyzontalnych (między osobami fizycznymi lub prawnymi).

5.5. Tytułem przykładu przejrzymy się sytuacji niewdrożonej dyrektywy i konsekwencji jej niewykonania.

Niewykonana w wyznaczonym terminie lub niewłaściwie wykonana dyrektywa może skutkować wniesieniem przeciwko państwu skargi do TSUE o naruszenie Traktatu (w tym niepoinformowanie Komisji o środkach podjętych w celu transpozycji dyrektywy) oraz związanymi z tym konsekwencjami finansowymi¹⁰⁷. Ponadto prawo Unii ustanawia zasadę odpowiedzialności odszkodowawczej zobowiązując państwo członkowskie do naprawienia

dwudziestego dnia po ich publikacji. Inne dyrektywy, jak również decyzje, które wskazują adresata, są notyfikowane adresatom i stają się skuteczne wraz z tą notyfikacją”.

¹⁰⁷ Art. 258 TFUE: „Jeśli Komisja uzna, że Państwo Członkowskie uchybiło jednemu z zobowiązań, które na nim ciąży na mocy Traktatów, wydaje ona uzasadnioną opinię w tym przedmiocie, po uprzednim umożliwieniu temu Państwu przedstawienia swych uwag. Jeśli

szkody wyrządzonej jednostkom, wynikającej z naruszenia prawa unijnego, które może być mu przypisane¹⁰⁸.

5.5.1. Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2008/96/WE z dnia 19 listopada 2008 r. w sprawie zarządzania bezpieczeństwem infrastruktury drogowej (Dz.U. UE L 319/2008):

„Artykuł 1.1. Niniejsza dyrektywa wymaga ustanowienia i wdrożenia procedur dotyczących przeprowadzania przez państwa członkowskie ocen wpływu na bezpieczeństwo ruchu drogowego, audytów bezpieczeństwa ruchu drogowego, zarządzania bezpieczeństwem sieci drogowej i kontroli bezpieczeństwa ruchu drogowego. (...)

Artykuł 3.1. Państwa członkowskie zapewniają, aby ocena wpływu na bezpieczeństwo ruchu drogowego była przeprowadzana w odniesieniu do wszystkich projektów infrastruktury. (...)

Artykuł 4.3. Audyty bezpieczeństwa ruchu drogowego stanowią integralną część procesu projektowania infrastruktury na etapie projektu wstępnego, projektu szczegółowego, przygotowania do otwarcia oraz w początkowej fazie użytkowania. (...)

Artykuł 5.1. Państwa członkowskie zapewniają, aby klasyfikacja odcinków dróg o dużej koncentracji wypadków oraz klasyfikacja ze względu na bezpieczeństwo sieci były sporządzane na podstawie ocen użytkowania sieci drogowej, przeprowadzanych co najmniej raz na trzy lata. (...)

Państwo to nie zastosuje się do opinii w terminie określonym przez Komisję, może ona wnieść sprawę do Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej”.

Art. 260 TFUE: „1. Jeśli Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej stwierdza, że Państwo Członkowskie uchybiło jednemu z zobowiązań, które na nim ciąży na mocy Traktatów, Państwo to jest zobowiązane podjąć środki, które zapewnią wykonanie wyroku Trybunału. 2. Jeżeli Komisja uzna, że dane Państwo Członkowskie nie podjęło środków zapewniających wykonanie wyroku Trybunału, może ona wnieść sprawę do Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej, po umożliwieniu temu Państwu przedstawienia uwag. Wskazuje ona wysokość ryczałtu lub okresowej kary pieniężnej do zapłacenia przez dane Państwo Członkowskie, jaką uzna za odpowiednią do okoliczności. Jeżeli Trybunał stwierdza, że dane Państwo Członkowskie nie zastosowało się do jego wyroku, może na nie nałożyć ryczałt lub okresową karę pieniężną. Procedura ta nie narusza artykułu 259. 3. Jeżeli Komisja wnieśli skargę do Trybunału zgodnie z artykułem 258, uznając, że dane Państwo Członkowskie uchybiło obowiązkowi poinformowania o środkach podjętych w celu transpozycji dyrektywy przyjętej zgodnie z procedurą prawodawczą, Komisja może, o ile uzna to za właściwe, wskazać kwotę ryczałtu lub okresowej kary pieniężnej do zapłacenia przez dane Państwo, jaką uzna za odpowiednią do okoliczności. Jeżeli Trybunał stwierdzi, że nastąpiło naruszenie prawa, może nałożyć na dane Państwo Członkowskie ryczałt lub okresową karę pieniężną w wysokości nie przekraczającej kwoty wskazanej przez Komisję. Zobowiązanie do zapłaty staje się skuteczne w terminie określonym w wyroku Trybunału”.

¹⁰⁸ Zob. wyrok Trybunału w sprawach połączonych C-6/90 i C-9/90 (*Francovich*), pkt 37.

Artykuł 14.1. Państwa członkowskie wprowadzają w życie przepisy ustawowe, wykonawcze i administracyjne niezbędne do wykonania niniejszej dyrektywy najpóźniej do dnia 19 grudnia 2010 r. Teksty tych przepisów przekazują niezwłocznie Komisji. 2. Państwa członkowskie przekazują Komisji teksty głównych przepisów prawa krajowego przyjętych w dziedzinie objętej niniejszą dyrektywą¹⁰⁹.

KE upomina Polskę w sprawie bezpieczeństwa dróg, PAP – 19 maja 2011

KE wezwała w czwartek Polskę do opracowania procedur poprawy bezpieczeństwa tras europejskich, zwiększenia kontroli w portach oraz wdrożenia przepisów dotyczących kapitału i wynagrodzeń w bankach. Chodzi o to, by banki nie premiowały ryzykownych transakcji. (...) „Brak odpowiednich procedur dotyczących przeprowadzania audytów i ocen wpływu (projektów dróg – PAP) może mieć negatywny wpływ na bezpieczeństwo ruchu drogowego w ramach transeuropejskiej sieci drogowej, stwarzając potencjalne ryzyko dla kierowców i pasażerów” – poinformowała KE.

Uciekną miliardy na budowę dróg?, „Rzeczpospolita”, 25 marca 2011

19 grudnia ubiegłego roku minął termin, do którego polskie władze powinny wprowadzić zapisy dotyczące bezpieczeństwa na drogach. UE wydała je, by radykalnie obniżyć liczbę śmiertelnych wypadków. Czeką nas więc nie tylko postępowanie karne o naruszenie unijnego prawa, wszczynane standardowo, gdy dyrektywa nie jest wdrożona lub jest wdrożona wadliwie, ale też możliwość utraty miliardów.

5.5.2. Zasady odpowiedzialności państw za szkody powstałe dla jednostek z powodu niewykonania dyrektywy w odpowiednim terminie zostały sformułowane w orzecznictwie TSUE.

Fundamentalne znaczenie miał w tym względzie wyrok TSUE z 19 listopada 1991 r. w **sprawach połączonych C-6/90 i C-9/90** (*Andrea Francovich, Danila Bonifaci i in. przeciwko Republice Włoskiej*):

¹⁰⁹ Tytułem wyjaśnienia: Ocena wpływu oznacza analizę porównawczą wpływu nowej drogi lub istotnej modyfikacji istniejącej sieci na poziom bezpieczeństwa ruchu drogowego. Audyt bezpieczeństwa ruchu drogowego jest głównie działaniem prewencyjnym, ukierunkowanym na: eliminację z planów i z dokumentacji projektowej elementów powodujących zagrożenie wypadkowe; wprowadzanie elementów redukujących to zagrożenie. Audyt zmierza do budowy rozwiązań tak bezpiecznych, jak to jest możliwe przy danych nakładach, uwarunkowaniach i obecnej wiedzy na temat przyczyn powstawania wypadków. Audyt oznacza niezależną, szczegółową, systematyczną i techniczną kontrolę pod względem bezpieczeństwa cech konstrukcyjnych projektu infrastruktury drogowej, obejmującą wszystkie etapy od projektowania do początkowej fazy użytkowania.

„3. Dyrektywa 80/987 ma na celu zapewnienie pracownikom wspólnotowego minimum ochrony w przypadku niewypłacalności pracodawcy, bez uszczerbku dla bardziej korzystnych przepisów obowiązujących w państwach członkowskich. Przewiduje w związku z tym, w szczególności, zaspokojenie niespłaconych przez pracodawcę roszczeń z tytułu wynagrodzenia.

4. Zgodnie z art. 11 państwa członkowskie zobowiązane były wprowadzić w życie przepisy ustawodawcze, wykonawcze i administracyjne niezbędne w celu zastosowania się do dyrektywy w terminie, który upłynął w dniu 23 października 1983 r. Ponieważ Republika Włoch nie dopełniła tego obowiązku, Trybunał, wyrokiem z dnia 2 lutego 1989 r. w sprawie 22/87 Komisja przeciwko Włochom, Rec. str. 143, stwierdził, iż uchybiła ona zobowiązaniom państwa członkowskiego.

5. A. Francovich, będący stroną w postępowaniu przed sądem krajowym w sprawie C-6/90, pracował w przedsiębiorstwie „CDN Elettronica SnC” w Vicenza, otrzymując jedynie sporadyczne zaliczki na poczet wynagrodzenia. (...)

6. W sprawie C-9/90 Danila Bonifaci i trzydzieści trzy inne pracownice wniosły powództwa do pretura di Bassano del Grappa, twierdząc, że były zatrudnione na umowy o pracę w przedsiębiorstwie „Gaia Confezioni Srl”, którego upadłość ogłoszono w dniu 5 kwietnia 1985 r. (...) Po ponad pięciu latach od upadłości nie wypłacono im żadnej kwoty, a syndyk masy upadłości poinformował je, że nie mogą liczyć na jakikolwiek, nawet częściowy, zwrot. (...)

7. W tych okolicznościach sądy krajowe zwróciły się do Trybunału z następującymi, identycznymi w obu sprawach, pytaniami prejudycjalnymi:

1) Czy na podstawie obowiązującego prawa wspólnotowego osoba fizyczna poszkodowana wskutek niewykonania przez państwo dyrektywy 80/987, które zostało stwierdzone wyrokiem Trybunału Sprawiedliwości, może dochodzić zastosowania się przez państwo do przepisów tej dyrektywy, które są precyzyjne i bezwarunkowe, powołując się wobec państwa członkowskiego, które dopuściło się uchybienia, bezpośrednio na uregulowania wspólnotowe w celu wyegzekwowania gwarancji, jakie państwo to powinno zapewnić, a w każdym razie dochodzenia naprawienia poniesionej szkody, jeśli chodzi o przepisy nie mające tego charakteru?

2) Czy przepisy art. 3 i 4 dyrektywy Rady 80/987 łącznie należy interpretować w ten sposób, że jeżeli państwo nie skorzystało z możliwości wprowadzenia ograniczeń przewidzianych w art. 4, zobowiązane jest do wypłaty należności pracowników w zakresie ustalonym w art. 3?

9. W pierwszym pytaniu sąd krajowy porusza dwie kwestie, które należy rozpatrzyć oddzielnie.

W przedmiocie bezpośredniej skuteczności przepisów dyrektywy określających prawa pracowników

10. Pierwsza część pierwszego pytania sądu krajowego dotyczy kwestii, czy przepisy dyrektywy określające prawa pracowników należy interpretować w ten sposób, że zainteresowani mogą powoływać się na te przepisy wobec państwa członkowskiego przed sądami krajowymi w przypadku niedokonania w terminie transpozycji dyrektywy.

11. Zgodnie z utrwalonym orzecznictwem państwo członkowskie, które nie wydało w terminie przepisów wykonawczych nakazanych w dyrektywie, nie może powoływać się wobec jednostek na niewykonanie przez siebie zobowiązań nałożonych w tej dyrektywie. Stąd w każdym przypadku, gdy przepisy dyrektywy są, z punktu widzenia ich treści, bezwarunkowe i wystarczająco precyzyjne, w braku przepisów wykonawczych wydanych w terminie można się na nie powoływać przeciwko wszelkim przepisom krajowym niezgodnym z dyrektywą, a także jeżeli określają one prawa, na które jednostki mogą powoływać się wobec państwa.

12. Należy zatem zbadać, czy przepisy dyrektywy 80/987 określające prawa pracowników są bezwarunkowe i wystarczająco precyzyjne. (...)

13. Jeśli chodzi, po pierwsze, o określenie kręgu osób uprawnionych z tytułu gwarancji, należy stwierdzić, że zgodnie z art. 1 ust. 1 dyrektywa znajduje zastosowanie do wynikających z umowy o pracę lub stosunku pracy roszczeń pracowników wobec pracodawców będących w stanie niewypłacalności w rozumieniu art. 2 ust. 1, który określa przypadki, w jakich pracodawcę uznaje się za będącego w stanie niewypłacalności. Artykuł 2 ust. 2 odsyła do prawa krajowego w celu zdefiniowania pojęć „pracownika” i „pracodawcy”. (...)

14. **Przepisy te są wystarczająco precyzyjne i bezwarunkowe, by pozwolić sądowi krajowemu na ustalenie, czy osobę należy uznać za uprawnioną z dyrektywy.** Sąd musi bowiem jedynie zbadać, czy zainteresowany jest pracownikiem w rozumieniu prawa krajowego i czy nie jest wykluczony, zgodnie z art. 1 ust. 2 i załącznikiem I, z zakresu zastosowania dyrektywy (...).

15. Jeśli chodzi następnie o zakres gwarancji, art. 3 dyrektywy stanowi, że zapewnić należy zaspokojenie zaległych roszczeń wynikających z umowy o pracę lub stosunku pracy i dotyczących wynagrodzenia za okres przypadający przed dniem określonym przez państwo członkowskie, które może wybrać spośród trzech możliwości: a) dzień zaistnienia stanu niewypłacalności pracodawcy, b) dzień wypowiedzenia zainteresowanemu pracownikowi stosunku pracy z powodu niewypłacalności pracodawcy, c) dzień zaistnienia stanu niewypłacalności pracodawcy lub rozwiązania umowy o pracę albo ustania stosunku pracy zainteresowanego pracownika z powodu niewypłacalności pracodawcy. (...)

18. W niniejszym przypadku celem, jaki stawia omawiana dyrektywa, jest gwarancja zaspokojenia zaległych roszczeń pracowników w wypadku niewypłacalności pracodawcy. Okoliczność, że art. 3 i art. 4 ust. 1 i 2 pozostawiają państwom członkowskim pewien zakres uznania, jeśli chodzi o metodę określenia tej gwa-

rancji i ograniczenia jej wysokości, nie podważa precyzyjnego i bezwarunkowego charakteru założonego celu. (...)

22. Należy zatem stwierdzić, że omawiane przepisy są bezwarunkowe i wystarczająco precyzyjne, jeśli chodzi o zakres gwarancji.

23. Jeśli chodzi wreszcie o ustalenie zobowiązanego z tytułu gwarancji, art. 5 dyrektywy stanowi, że: „Państwa członkowskie ustalają szczegółowe zasady organizacji, finansowania i funkcjonowania instytucji gwarancyjnych”. (...)

25. (...) Z przepisów dyrektywy wynika, że państwo członkowskie zobowiązane jest odpowiednio zorganizować cały system gwarancji. Zgodnie z art. 5 państwu członkowskiemu przysługuje szeroki zakres uznania w kwestii organizacji, funkcjonowania i finansowania instytucji udzielających gwarancji. Podkreślić należy, że z podnoszonego przez Komisję faktu, iż dyrektywa przewiduje jako jedną z możliwości całkowite finansowanie tego systemu przez władze publiczne, nie wynika, by można było uznać państwo za zobowiązane z tytułu zaległych rozszczeń. Zobowiązanie do zapłaty ciąży na instytucji udzielającej gwarancji i tylko w ramach kompetencji do organizacji systemu gwarancji państwo może przewidzieć całkowite finansowanie instytucji udzielających gwarancji przez władze publiczne. W takim przypadku państwo wykonuje zobowiązanie, które na nim co do zasady nie ciąży.

26. Jak z tego wynika, o ile omawiane przepisy dyrektywy są wystarczająco precyzyjne i bezwarunkowe, jeśli chodzi o określenie kręgu podmiotów uprawnionych z tytułu gwarancji oraz jej zakresu, o tyle elementy te nie wystarczą, by osoby fizyczne mogły powoływać się na te przepisy przed sądami krajowymi. Z jednej strony bowiem przepisy te nie określają podmiotu zobowiązanego z tytułu gwarancji, a z drugiej strony państwa nie można uznać za zobowiązane z tego tylko powodu, że nie wydało w terminie przepisów niezbędnych w celu transpozycji dyrektywy.

27. Na pierwszą część pierwszego pytania trzeba zatem udzielić odpowiedzi, iż przepisy dyrektywy 80/987 określające prawa pracowników należy interpretować w ten sposób, że **zainteresowani nie mogą powoływać się na te prawa wobec państwa przed sądami krajowymi w razie niedokonania w terminie transpozycji dyrektywy.**

W przedmiocie odpowiedzialności państwa za szkody wynikające z naruszenia zobowiązań, jakie ciąży na nim na mocy prawa wspólnotowego

28. Druga część pierwszego pytania sądu krajowego dotyczy kwestii, **czy państwo członkowskie zobowiązane jest naprawić szkody, jakie osoby fizyczne poniosły z powodu niedokonania transpozycji dyrektywy 80/987.**

29. Sąd krajowy porusza więc problem istnienia i zakresu **odpowiedzialności państwa za szkody** wynikające z naruszenia zobowiązań ciążących na nim **na mocy prawa wspólnotowego**.

a) Co do zasady odpowiedzialności państwa

31. Należy przede wszystkim przypomnieć, że traktat EWG ustanowił własny porządek prawny, włączony do systemu prawnego państw członkowskich i wiążący dla ich sądów, którego podmiotami są nie tylko państwa członkowskie, lecz także pochodzące z nich jednostki i który nie tylko nakłada na jednostki zobowiązania, lecz może również być źródłem uprawnień stanowiących element statusu prawnego tych jednostek; nie muszą to być uprawnienia nadane wprost w traktacie, lecz powstają one również jako skutek zobowiązań, które traktat nakłada w sposób ściśle określony zarówno na jednostki, jak i na państwa członkowskie oraz instytucje wspólnotowe.

32. Trzeba również przypomnieć, że jak wynika z utrwalonego orzecznictwa, do sądów krajowych, które w ramach swoich kompetencji mają za zadanie stosować przepisy prawa wspólnotowego, należy zapewnić skuteczności tych norm i ochrona wynikających z nich uprawnień jednostek.

33. Należy stwierdzić, że brak możliwości uzyskania przez jednostki odszkodowania w przypadku spowodowania uszczerbku dla ich uprawnień poprzez naruszenie prawa wspólnotowego, które może być przypisane państwu członkowskiemu prowadziłoby do podważenia pełnej skuteczności norm wspólnotowych oraz osłabienia ochrony praw, których są one źródłem.

34. Możliwość dochodzenia naprawienia przez państwo członkowskie szkody jest szczególnie niezbędna w sytuacji, gdy jak w niniejszej sprawie, skuteczność norm wspólnotowych jest uzależniona od działania tego państwa, w związku z czym jednostki nie mogą, w braku tego działania, powoływać się przed sądami krajowymi na uprawnienia, jakie przyznaje im prawo wspólnotowe.

35. Jak stąd wynika, zasada odpowiedzialności państwa za szkody wyrządzone jednostkom poprzez naruszenie prawa wspólnotowego, które może być mu przypisane, jest nieodłączną częścią systemu traktatu.

36. Obowiązek naprawienia przez państwo członkowskie szkody znajduje również podstawę w art. 5 traktatu, zgodnie z którym państwa członkowskie zobowiązane są podjąć wszelkie działania o charakterze ogólnym lub jednostkowym, niezbędne w celu wykonania zobowiązań, jakie ciążą na nich na mocy prawa wspólnotowego. Wśród zobowiązań tych znajduje się zaś obowiązek usunięcia niezgodnych z prawem skutków naruszenia prawa wspólnotowego.

37. **Z całości powyższych rozważań wynika, że prawo wspólnotowe ustanawia zasadę, zgodnie z którą państwa członkowskie zobowiązane są naprawić szkody wyrządzone jednostkom poprzez naruszenie prawa wspólnotowego, które może być mu przypisane.**

b) Co do przesłanek odpowiedzialności państwa

38. Prawo wspólnotowe nakłada więc na państwo odpowiedzialność, lecz przesłanki, na jakich daje ona prawo do odszkodowania, uzależnione są od charakteru, będącego źródłem wyrządzonej szkody, naruszenia prawa wspólnotowego.

39. Gdy, jak w niniejszej sprawie, państwo członkowskie narusza ciężący na nim na mocy art. 189 akapit trzeci traktatu obowiązek podjęcia wszelkich działań niezbędnych w celu osiągnięcia celu założonego w dyrektywie, pełna skuteczność tej normy prawa wspólnotowego wymaga istnienia prawa do uzyskania naprawienia szkody, o ile zostaną spełnione **trzy przesłanki**.

40. Pierwsza z nich polega na tym, by rezultat zamierzony w dyrektywie obejmował przyznanie jednostkom określonych uprawnień. Drugą przesłanką jest możliwość określenia treści tych uprawnień na podstawie przepisów dyrektywy. Trzecia przesłanka to istnienie związku przyczynowego między naruszeniem zobowiązania ciężącego na państwie, a poniesioną przez poszkodowanych szkodą.

41. Spełnienie tych przesłanek wystarczy do powstania po stronie jednostek prawa do uzyskania naprawienia szkody, bezpośrednio na podstawie prawa wspólnotowego.

42. Z tym zastrzeżeniem naprawienie przez państwo skutków spowodowanej szkody odbywać się winno w ramach krajowego prawa zobowiązań. W braku bowiem przepisów wspólnotowych wyznaczenie właściwego sądu i takie ukształtowanie przepisów postępowania sądowego, które zapewni pełną ochronę uprawnień, jakie podmioty wywodzą z prawa wspólnotowego, należy do wewnętrznego porządku prawnego każdego z państw członkowskich (...).

43. Należy ponadto zauważyć, że przesłanki materialne i formalne w zakresie naprawienia szkody, określone w ustawodawstwie poszczególnych krajów, nie mogą być mniej korzystne, niż w przypadku podobnych roszczeń o charakterze wewnętrznym i nie mogą być ustalone w sposób powodujący, że uzyskanie odszkodowania będzie praktycznie niemożliwe lub nadmiernie utrudnione.

44. W niniejszej sprawie naruszenie przez państwo członkowskie prawa wspólnotowego, poprzez niedokonanie w terminie transpozycji dyrektywy 80/987, zostało stwierdzone wyrokiem Trybunału. Zamierzony rezultat dyrektywy obejmuje przyznanie pracownikom gwarancji zaspokojenia ich zaległych roszczeń dotyczących wynagrodzenia. Jak wynika z analizy pierwszego pytania, treść tego uprawnienia można określić na podstawie przepisów dyrektywy.

45. Sąd do sądu krajowego należy realizacja, w ramach krajowego prawa zobowiązań, uprawnienia pracowników do uzyskania naprawienia szkody, która została im wyrządzona poprzez brak transpozycji dyrektywy.

46. Sądowi krajowemu należy zatem udzielić odpowiedzi, że państwo członkowskie zobowiązane jest naprawić szkody, jakie jednostki poniosły w związku z brakiem transpozycji dyrektywy 80/987”.

5.6. W wyniku Traktatu z Lizbony pojawiły się nowe elementy dotyczące podejmowania decyzji, w tym zwłaszcza podziału głosów w Radzie¹¹⁰.

System podziału głosów w Radzie polegał od samego początku na różnicowaniu ich liczby dla poszczególnych państw (**głosy ważne**). Tego typu rozwiązanie stosuje się w organizacjach międzynarodowych o silnie prawodawczym (np. UE) lub zarządzającym charakterze (np. Bank Światowy, Międzynarodowy Fundusz Walutowy, regionalne banki rozwoju, międzynarodowe umowy surowcowe)¹¹¹. Ma to swoje dość oczywiste uzasadnienie i nie stanowi przedmiotu zasadniczej krytyki.

Wczesniejsze formuły podziału głosów w Radzie opierały się na niesformalizowanej zasadzie swoistej równowagi między grupami państw. Kryteria ważenia głosów nie były wyraźnie sprecyzowane i wynikały z politycznego kompromisu, prowadzącego do spłaszczenia relacji między liczbą głosów państw dużych, średnich i mniejszych (tzw. degresywna proporcjonalność). Na przykład, w pierwotnym składzie EWG Niemcy, Francja i Włochy dysponowały każde czterema głosami, Belgia i Niderlandy każde dwoma głosami, a Luksemburg jednym. **Czynnik demograficzny w podziale głosów przebił się pomocniczo dopiero w wersji nicejskiej TWE, znajdując swój pełny wyraz w Traktacie z Lizbony.**

Dla decyzji wymagających w Radzie większości kwalifikowanej Traktat z Lizbony ustanawia wymóg tzw. **podwójnej większości**¹¹². Określona jest ona progiem 55% liczby państw członkowskich (jednak nie mniej niż 15), których łączna liczba ludności stanowi co najmniej 65% ludności UE. Traktat przewiduje jednocześnie próg minimalnej liczby państw tworzących tzw. mniejszość blokującą – co najmniej 4 państwa. Tym samym, element demograficzny nie

¹¹⁰ J. Kranz, *Podejmowanie decyzji większością kwalifikowaną w Radzie*, (w:) J. Barcz (red.), *Traktat z Lizbony. Główne reformy ustrojowe Unii Europejskiej*, Warszawa 2008, s. 155–176.

¹¹¹ Zob. J. Kranz, *Głosowanie ważne w organizacjach międzynarodowych*, Warszawa 1982.

¹¹² Zgodnie z artykułem 16 TUE: „4. Od 1 listopada 2014 roku większość kwalifikowaną stanowi co najmniej 55% członków Rady, jednak nie mniej niż piętnastu z nich, reprezentujących Państwa Członkowskie, których łączna liczba ludności stanowi co najmniej 65% ludności Unii. Mniejszość blokująca musi obejmować co najmniej czterech członków Rady, w przeciwnym razie uznaje się, że większość kwalifikowana została osiągnięta. Inne zasady dotyczące głosowania większością kwalifikowaną określone są w artykule 238 ustęp 2 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej. 5. Postanowienia przejściowe dotyczące definicji większości kwalifikowanej, które obowiązują do 31 października 2014 roku, jak również postanowienia, które będą obowiązywać między 1 listopada 2014 roku a 31 marca 2017 roku, określone są w Protokole [nr 36] w sprawie postanowień przejściowych”. Zob. też Deklaracja nr 7 odnosząca się do artykułu 16 ustęp 4 TUE i artykułu 238 ustęp 2 TFUE.

jest wyłącznym kryterium. Zasada podwójnej większości wzmacnia w gruncie rzeczy państwa duże i małe kosztem średnich¹¹³.

W przypadku gdy Rada nie podejmuje decyzji na podstawie wniosku Komisji lub Wysokiego Przedstawiciela UE ds. zagranicznych i polityki bezpieczeństwa progi większości kwalifikowanej ulegają podwyższeniu (co nie jest nowością w stosunku do dotychczasowych uregulowań)¹¹⁴.

Zróznicowanie liczby głosów poszczególnych państw stosuje się przede wszystkim w **Radzie**. W wyjątkowych przypadkach dotyczy to również **Rady Europejskiej** (przy czym przewodniczący Rady Europejskiej oraz przewodniczący Komisji nie biorą udziału w głosowaniu), która jednak – o ile Traktaty nie stanowią inaczej – podejmuje decyzje w drodze konsensu (art. 15 ust. 4 TUE oraz art. 235 TFUE). W tym ostatnim przypadku każde państwo może faktycznie blokować jej decyzje. Dodajmy, iż Rada Europejska nie ma kompetencji prawodawczych, a jej główne zadanie polega na podejmowaniu najważniejszych decyzji kierunkowych¹¹⁵. Co się tyczy **Komisji**, każdy z jej członków dysponuje jednym głosem, a dla podjęcia decyzji wystarczy większość zwykła bezwzględna obliczana od liczby komisarzy. W praktyce decyzje Komisji zapadają jednak w drodze konsensu.

Nowe zasady głosowania w Radzie zaczną obowiązywać od 1 listopada 2014 r., a do tego czasu stosowana będzie formuła Traktatu nicejskiego (dopuszczająca zresztą pomocnicze stosowanie kryterium demograficznego)¹¹⁶. Z kolei w okresie między 1 listopada 2014 r. a 31 marca 2017 r., każde

¹¹³ Odnotujmy, iż jeśli parlamenty narodowe kontrolują stosowanie zasady pomocniczości przez instytucje unijne (Protokół nr 2 do Traktatu z Lizbony) dla odrzucenia projektu aktu prawnego niezbędna jest tylko określona liczba państw (nie uwzględniając kryterium demograficznego).

¹¹⁴ Artykuł 238 TFUE: „2. Na zasadzie odstępstwa od artykułu 16 ustęp 4 Traktatu o Unii Europejskiej, od 1 listopada 2014 roku i z zastrzeżeniem postanowień określonych w Protokole w sprawie postanowień przejściowych, jeżeli Rada nie stanowi na wniosek Komisji lub wysokiego przedstawiciela Unii do spraw zagranicznych i polityki bezpieczeństwa, większość kwalifikowaną stanowi co najmniej 72 % członków Rady reprezentujących Państwa Członkowskie, których łączna liczba ludności stanowi co najmniej 65 % ludności Unii”.

¹¹⁵ Art. 15 TUE: „1. Rada Europejska nadaje Unii impulsy niezbędne do jej rozwoju i określa ogólne kierunki i priorytety polityczne. Rada Europejska nie pełni funkcji prawodawczej. 2. W skład Rady Europejskiej wchodzi szefowie państw lub rządów Państw Członkowskich, jak również jej przewodniczący oraz przewodniczący Komisji. W jej pracach uczestniczy wysoki przedstawiciel Unii do spraw zagranicznych i polityki bezpieczeństwa. (...) 4. O ile Traktaty nie stanowią inaczej, Rada Europejska podejmuje decyzje w drodze konsensu”.

¹¹⁶ Traktat z Lizbony. Protokół (nr 36) w sprawie postanowień przejściowych, art. 3: „2. Między 1 listopada 2014 roku a 31 marca 2017 roku, jeżeli przyjęcie uchwały wymaga większości kwalifikowanej, członek Rady może zażądać, by uchwała ta została przyjęta większością kwalifikowaną określoną w ustępie 3. W takim przypadku stosuje się ustępy 3 i 4. 3. Bez

państwo będzie mogło zażądać, by do decyzji przyjmowanych w trybie większości kwalifikowanej, zastosować alternatywnie nicejską formułę głosów¹¹⁷.

Upřednio stosowane formuły ważenia głosów, trudne wprawdzie w adaptacji przy kolejnych rozszerzeniach składu Unii, nie były jednak – wbrew pozorom – mniej sprawiedliwe i mniej rozsądne. **Można się zastanawiać, czy kryterium ludnościowe jest dla podejmowania decyzji w Radzie rozwiązaniem najlepszym?** W tym kontekście „winą” Francji lub Wielkiej Brytanii jest, iż posiadają 60-62 mln ludności (a nie 80 mln jak RFN), tymczasem ich znaczenie polityczne, wojskowe lub gospodarcze można uznać za porównywalne z Niemcami. Pytanie to jawi się zwłaszcza dlatego, że kryterium ludnościowe (w spłaszczonej formie – degresywna proporcjonalność) stosowane jest już dla określenia liczby przedstawicieli państw członkowskich w Parlamencie Europejskim. Idąc tropem logiki demograficznej **wydawałoby się bardziej wskazane stosować kryterium demograficzne do określenia liczby posłów do PE (reprezentacja obywateli), w Radzie natomiast (reprezentacja państw) dążyć do kryterium bardziej politycznego.**

5.7. W organizacjach międzynarodowych arytmetyka nie zawsze odpowiada imponderabiliom politycznym. W organizacjach spełniających funkcje operacyjne lub prawodawcze zasada „jedno państwo – jeden głos” nie ma racji bytu. Kryteria ważenia głosów (różna liczba głosów) lub siły głosu (np. każdy członek Rady Bezpieczeństwa NZ dysponuje jednym głosem, lecz każde z pięciu mocarstw dysponuje wetem) nie zawsze są tylko prostym prze-

uszczerbku dla artykułu 235 ustęp 1 akapit drugi Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej do 31 października 2014 roku obowiązują następujące postanowienia:

Jeżeli przyjęcie uchwały przez Radę Europejską i Radę wymaga większości kwalifikowanej, głosy członków ważne są następująco: Belgia |12| Bułgaria |10| Republika Czeska |12| Dania |7| Niemcy |29| Estonia |4| Irlandia |7| Grecja |12| Hiszpania |27| Francja |29| Włochy |29| Cypr |4| Łotwa |4| Litwa |7| Luksemburg |4| Węgry |12| Malta |3| Niderlandy |13| Austria |10| Polska |27| Portugalia |12| Rumunia |14| Słowenia |4| Słowacja |7| Finlandia |7| Szwecja |10| Zjednoczone Królestwo |29|

Jeżeli na mocy Traktatów uchwały powinny zostać przyjęte na wniosek Komisji, wymagają one do ich przyjęcia co najmniej 255 głosów ‘za’, oddanych przez większość członków. W innych przypadkach uchwały wymagają do ich przyjęcia co najmniej 255 głosów ‘za’, oddanych przez co najmniej dwie trzecie członków.

Jeżeli akt ma zostać przyjęty przez Radę Europejską lub Radę większością kwalifikowaną, członek Rady Europejskiej lub Rady może zażądać sprawdzenia, czy Państwa Członkowskie stanowiące tę większość kwalifikowaną reprezentują co najmniej 62 % ogółu ludności Unii. Jeżeli okaże się, że warunek ten nie został spełniony, dany akt nie zostaje przyjęty”.

¹¹⁷ Deklaracja nr 7 Do Traktatu z Lizbony odnosząca się do artykułu 16 ustęp 4 Traktatu o Unii Europejskiej i artykułu 238 ustęp 2 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej.

łożeniem elementów gospodarczych lub demograficznych, lecz uwzględniają elementy polityczne.

Państwa – zarówno małe, występujące niekiedy w roli jęczyczka u wagi, jak i duże – **dysponują w UE wpływem wynikającym nie tylko z elementów formalnych**. Czy Niemcy, Francja lub Zjednoczone Królestwo będą zawsze mniej wpływowe w UE mając mniejszą liczbę głosów? **Uproszczone jest przekonanie, iż o pozycji danego państwa członkowskiego UE rozstrzyga tylko podział głosów. Grają tu również rolę inne czynniki, składające się na całość procesu decyzyjnego**, jak np. relacja między głosami poszczególnych państw, progi większości oraz mniejszości blokującej, równowaga instytucjonalna organów, rola komisarzy, Parlamentu Europejskiego oraz komitetów pomocniczych Rady i Komisji, praktyka podejmowania decyzji, zakres dziedzin, na które rozciąga się głosowanie większością kwalifikowaną, a także sprawność administracji i dyplomacji krajowej oraz umiejętność budowania koalicji.

W negocjacji prowadzącej do podjęcia przez Radę decyzji istotne jest wprawdzie osiągnięcie odpowiedniego progu większości, lecz zanim do tego dojdzie równie ważny jest skład koalicji mniejszościowej, mogącej blokować podjęcie decyzji. **Negocjuje się zatem w cieniu rysującej się większości, jak i potencjalnej mniejszości blokującej**. Uwzględnić trzeba jednak, że **koalicje nie są w Unii stałe – nie istnieje stała większość i stała opozycja**.

Poszczególne formuły podziału głosów różnią się między sobą marginalnie. W gruncie rzeczy w negocjacjach nad odrzuconym Traktatem konstytucyjnym, a następnie Traktatem z Lizbony spór dotyczył tego, czy dla niezbędnej większości lub mniejszości (blokującej) potrzeba będzie jednego lub dwóch państw więcej¹¹⁸. Wbrew niektórym prognozom, stosowana jeszcze (do 2014 roku) **formuła nicejska nie prowadzi do blokad decyzyjnych**. Z kolei w propagowanej opinii, **iż system tzw. podwójnej większości zapewnia lepszą reprezentację obywateli i większą skuteczność decyzyjną organów unijnych jest wiele (politycznej) przesady**. Można sądzić, że zarówno w formule nicejskiej, odrzuconej formule pierwiastka¹¹⁹ (której nikt poza Polską nie popierał), jak i w formule podwójnej większości (Traktat z Lizbony) sprawność procesu decyzyjnego nie byłaby zagrożona. Kwestia podziału głosów jest bez wątpienia istotna, nie wydaje się jednak celowe, by za nią umierać.

¹¹⁸ W przypadku formowania mniejszości blokującej zmiany okazują się niewielkie z punktu widzenia państw ludnościowo największych: otóż w składzie 6 państw członkowskich liczba ta wynosiła dwa, a w wyniku kolejnych rozszerzeń wzrosła do trzech, w Traktacie z Lizbony do czterech.

¹¹⁹ W. Słomczyński, K. Życzkowski, *Penrose Voting System and Optimal Quota*, "Acta Physica Polonica", 2006, B 37 (11), s. 3133–3143.

5.8. Ewolucja integracji europejskiej dowodzi **stałego rozszerzania liczby decyzji, które mogą być uchwalone w drodze kwalifikowanej większości głosów w Radzie** (art. 16 ust. 3 TUE). Ograniczanie wymogu jednomyślności jest o tyle trafne, iż tryb ten łatwo prowadzi do paraliżu decyzyjnego.

Metoda większościowa jest podstawową procedurą stanowienia prawa unijnego. W przeciwieństwie do wymogu jednomyślności **sprzyja ona osiągnięciu kompromisu (niekiedy wręcz go wymusza)**, ponieważ uczestnicy procesu decyzyjnego są świadomi, iż każdy z nich może zostać przegłosowany – teraz albo w przyszłości.

Wbrew pozorom, jednomyślność nie ułatwia podejmowania decyzji i nie zawsze sprzyja efektywnej współpracy – uzasadniona jest przede wszystkim w przypadku decyzji o fundamentalnym znaczeniu (np. rozszerzenia składu członkowskiego UE, rewizji Traktatów założycielskich). Wymóg ten pozwala zablokować decyzję przez każde państwo i niekoniecznie skłania do kompromisu.

Tytułem wyjaśnienia zatrzymajmy się na moment na **rodzajach większości w podejmowaniu decyzji** przez różne gremia. Rozróżnić należy podejmowanie uchwał w formie **większości zwykłej i większości kwalifikowanej**.

Co do większości zwykłej wyodrębniamy jej dwa warianty: **większość zwykłą względną** oraz **większość zwykłą bezwzględną**.

Przy większości względnej uwzględnia się tylko głosy „za” i „przeciw”, przy czym pierwsze przeważać muszą nad drugimi. Nie ma tu zatem podstawy obliczania większości, która jak sama nazwa wskazuje jest większością względną.

W przypadku większości bezwzględnej (50% plus 1 głos) fundamentalne znaczenie ma ustalenie podstawy jej obliczania. Podstawą tą może być np. liczba ważnie oddanych głosów, ogólna liczba głosów danego organu, ogólna liczba członków organu, liczba obecnych na posiedzeniu członków organu. Jeśli podstawą jest ogólna liczba członków organu zdarzyć się może, iż któryś z nich umrze lub jest trwale chory; trzeba to mieć na uwadze precyzując w ustawie (statucie, regulaminie) ewentualne konsekwencje dla progów większości.

O ile większość zwykła ma na celu ułatwienie podejmowania decyzji, to **większość kwalifikowana** przeciwnie i dlatego wymóg ten stosuje się często do decyzji, które dotyczą kwestii uznawanych za ważniejsze. Większość kwalifikowaną określa się od określonej podstawy w formie ułamkowej (np. 2/3, 4/5) albo procentowej (np. 60 lub 80 procent) bądź też w postaci konkretnej liczby głosów. Ustalając progi większości dla podjęcia poszczególnych decyzji (lub ich rodzajów) pamiętać należy, że im wyższy próg, tym łatwiejsze zablokowanie decyzji przez jej przeciwników (utworzenie tzw. mniejszości

blokującej). Nie jest to kwestia bagatelna, gdyż daje dobrze zorganizowanej mniejszości istotne szanse nacisku.

Mimo że Traktaty założycielskie dopuszczają jako regułę podejmowanie decyzji kwalifikowaną większością głosów, stałą praktyką Rady jest **unikanie formalnych głosowań**. W praktyce uchwały Rady zapadają zazwyczaj w drodze **konsensu**, to znaczy **bez głosowania** i przez **odnotowanie braku sprzeciwu przez przewodniczącego obrad** (ponad 80% decyzji zapada w tym trybie). W konsensualnej praktyce Rady nie dochodzi jednak do unicestwienia zróżnicowanej liczby głosów poszczególnych państw, ponieważ przy stole negocjacji oblicza się liczbę głosów państw opowiadających się za projektem danego aktu prawnego oraz liczbę głosów mniejszości.

Konsens (*consensus*) jest również charakterystyczny dla praktyki Komisji, mimo że mogłaby ona podejmować uchwały „większością jej członków” (art. 250 TFUE). Jeśli chodzi o Radę Europejską, to dla jej decyzji wymagany jest konsens jako reguła podstawowa, chyba że Traktaty założycielskie stanowią inaczej (art. 15 ust. 4 TUE).

Praktyka konsensu polega na tym, iż w trakcie negocjowania treści projektu danej uchwały nie dąży się do podjęcia decyzji w głosowaniu, w przypadku gdy projekt ma widoczne poparcie większości. Kryje się za tym oczekiwanie, iż przy innych okazjach postawa ta zostanie odwzajemniona – każdy z uczestników liczy na obecne lub przyszłe ustępstwa pozostałych. Jest to metoda podejmowania decyzji oparta na wzajemnym zaufaniu. Konsens może niekiedy opóźnić proces decyzyjny, lecz sprzyja współpracy i kompromisom.

W organizacjach międzynarodowych konsens jest rzadziej statutową metodą podejmowania decyzji, a częściej praktyką, stosowaną w przypadkach, gdy statut dopuszcza decyzje większościowe. **Konsens nie jest identyczny z jednomyślnością**, kiedy to możliwe jest wstrzymanie się od głosu albo formalne zablokowanie uchwały przez formalny sprzeciw każdego z członków.

W praktyce UE treść większości aktów prawodawczych (poza najważniejszymi i najbardziej spornymi) uzgadnia się na szczeblu urzędniczym, głównie w Komitecie Stałych Przedstawicieli (COREPER – ambasadorzy państw przy UE lub ich zastępcy), co znacznie odciąża pracę Rady. Rada ogranicza się wówczas jedynie do formalnego zatwierdzenia (bez dyskusji) aktów uzgodnionych w ramach COREPER. Jest to o tyle istotne, że Rada nie obraduje stale, a w składzie 27 członków nie byłaby w stanie rozstrzygać na swych posiedzeniach o wszystkich, kwestiach. Podobnie ważną funkcję spełniają grupa urzędnicza pracująca na rzecz Rady Europejskiej, a zwłaszcza jej stałego przewodniczącego.

We wcześniejszych fazach ewolucji UE skarżono się na perturbacje w procesie decyzyjnym w wyniku blokowania projektów aktów prawnych niewymagających jednomyślności. Najbardziej znanym przykładem takiej blokady było wycofanie przez Francję swego przedstawiciela w Radzie (*politique de la chaise vide*), aby zademonstrować niezadowolenie z możliwości jej przegłosowania. Doprowadziło to na przełomie lat 1965/1966 do paraliżu Rady, który przewyciężony został przez salomonowy **kompromis luksemburski** (określany mianem *agreement to disagree*)¹²⁰. Jego konsekwencją była długoletnia praktyka Rady, polegająca na unikaniu głosowań i przeciąganiu debat do momentu uzyskania zgody wszystkich partnerów. Od połowy lat 1980-tych tendencja ta osłabła, chociaż w praktyce dominuje dążenie do konsensu. Nie dochodzi dziś jednak do formalnego powoływania się na kompromis luksemburski.

5.9. W kontekście podejmowania decyzji w UE wspomina się często o **francusko-niemieckiej** dominacji. Jest w tym trochę przesady, ponieważ należy dostrzegać różnice między silnym przywództwem lub dominacją a hegemonią lub dyktatem. Wbrew potocznym opiniom silne przywództwo nie jest w stosunkach międzynarodowych czymś wyjątkowym lub zawsze negatywnym. Zjawisko (formalnej lub nieformalnej) dominacji najsilniejszych obserwujemy na przykład w Radzie Bezpieczeństwa ONZ (specjalna pozycja jej pięciu stałych członków), w ramach Banku Światowego, MFW lub G-20 i nie jest to przedmiotem zasadniczej krytyki.

Na układ sił trudno się obrażać. Trzeba raczej szukać płaszczyzn współpracy i zbieżnych interesów oraz budować koalicje. Niemcy lub Francja mogłyby zapewne prosperować bez Unii Europejskiej, **trudno sobie jednak wyobrazić, by bez nich mogła istnieć Unia jako efektywna i licząca się w świecie struktura**. W sytuacjach skrajnych, niekiedy kryzysowych, bez poparcia Paryża i Berlina niewiele da się osiągnąć. Jeśli oba państwa dojdą do porozu-

¹²⁰ Konkluzje nadzwyczajnego posiedzenia Rady z 29 stycznia 1966 r.: „1. Jeśli w przypadku decyzji, które mogą być podjęte większością głosów na wniosek Komisji, wchodzi w grę bardzo ważne interesy jednego lub kilku partnerów, członkowie Rady będą się starać, aby w rozsądnym terminie osiągnąć rozwiązania, które mogłyby zostać zaakceptowane przez wszystkich członków Rady z poszanowaniem ich wzajemnych interesów i interesów Wspólnoty, zgodnie z art. 2 Traktatu. 2. Co się tyczy poprzedniego ustępu, delegacja francuska uważa, iż gdy chodzi o bardzo ważne interesy, dyskusja powinna trwać do momentu osiągnięcia jednomyślności. 3. Sześć delegacji stwierdza, że utrzymuje się rozbieżność co do tego jak postąpić w przypadku gdy nie uda się osiągnąć całkowitej zgodności stanowisk. 4. Sześć delegacji stwierdza jednakże, że ta rozbieżność nie przeszkadza podjęciu prac przez Wspólnotę, zgodnie z normalną procedurą”.

mienia (co nie zawsze jest łatwe), innym pozostaje najczęściej – po dodatkowych negocjacjach – przyłączyć się do kompromisu. **Unii zagraża jednak nie tyle i nie tylko dominacja Francji i Niemiec, ile brak przywództwa.**

Trudno czynić Niemcom lub Francji zarzut, iż sprawują przywództwo, można natomiast zapytać, jak i czy skutecznie sprawują tę funkcję. Z perspektywy historycznej odpowiedź jest zróżnicowana, niekiedy negatywna. **Zasadnicze pytanie dotyczy też tego, czy przewodząc uwzględniają szerszą, unijną perspektywę i w jakim stopniu promują spójność UE.**

Umocnienie pozycji instytucjonalnej Rady Europejskiej oraz rozszerzenie zakresu kompetencji UE sprzyja silniejszemu wpływowi czynnika rządowego kosztem elementu unijnego. Nie należy się jednak dziwić, że najważniejsze rozstrzygnięcia strategiczne i kierunkowe zależą przede wszystkim od szefów państw lub rządów. Dla wykonania decyzji Rady Europejskiej na poziomie prawa wtórnego przewidziana jest z reguły metoda wspólnotowa, która uwzględnia rolę Parlamentu Europejskiego i stwarza pewien margines na dodatkowe negocjacje. Jeśli nawet obawa przed dominacją największych państw członkowskich może być do pewnego stopnia uzasadniona, ich interesy różnią się w praktyce na tyle, że wspomniana supremacja nie jest ani absolutna, ani mechaniczna.

Rozdział 6

Na czym polega obowiązywanie, stosowanie i pierwszeństwo prawa Unii Europejskiej?

Specyficzny charakter UE wynika nie tylko z powierzenia jej kompetencji prawodawczej, realizowanej w ramach nietypowej struktury instytucjonalnej, lecz również ze sposobu obowiązywania i stosowania prawa UE, które adresowane jest nie tylko do państw, lecz również do osób fizycznych i prawnych.

6.1. Uzgodnienie i podpisanie tekstu traktatu (jego zawarcie) nie zobowiązuje do prawnego związania się nim, a tym bardziej nie oznacza obowiązywania traktatu. Państwo jest jedynie obowiązane powstrzymać się od działań, które udaremniłyby przedmiot i cel traktatu¹²¹. Traktat wchodzi w życie w momencie w nim przewidzianym i obowiązuje strony, które się nim związały. W przypadku Unii dla wejścia w życie traktatów rewizyjnych niezbędne jest złożenie dokumentów ratyfikacyjnych przez wszystkie państwa członkowskie (art. 54 TUE)¹²².

¹²¹ Konwencja wiedeńska o prawie traktatów (1969), art. 18: „Obowiązek nieudaremniania przedmiotu i celu traktatu przed jego wejściem w życie. Państwo jest obowiązane powstrzymać się od działań, które udaremniłyby przedmiot i cel traktatu, gdy: a) podpisało traktat lub dokonało wymiany dokumentów stanowiących traktat z zastrzeżeniem ratyfikacji, przyjęcia lub zatwierdzenia, dopóki nie ujawni, że nie zamierza stać się stroną tego traktatu, lub b) wyraziło zgodę na związanie się traktatem w ciągu okresu poprzedzającego wejście traktatu w życie, jeśli takie wejście w życie zbyt długo się odwleka”.

¹²² Spełnienie odpowiednich procedur krajowych, zwłaszcza w przypadku traktatów wielostronnych, wymaga czasu i w konsekwencji akty związania się nie są jednoczesne. Oznacza to w praktyce, iż państwa, które wcześniej ratyfikowały dany traktat wywierają *nolens volens* pewną polityczną presję na pozostałe. Oczekiwanie przez państwo A, na ratyfikację przez państwo B, w przekonaniu, iż w ten sposób A nie wywiera presji na B jest jednak nieporozumieniem co do sposobu wejścia w życie traktatów wielostronnych. Co więcej, można tę sytuację odwrócić i postrzegać ją jako dawanie państwu B instrumentu presji na A, ponieważ faktycznie oznaczałoby, iż A uzależnia swoją decyzję od ratyfikacji przez B. Takie nieporozumienie pojawiło się przy okazji odwoływania przez Polskę ratyfikacji Traktatu z Lizbony do momentu jego ratyfikacji przez Irlandię.

Przeważająca część norm prawa UE obowiązuje i stosowana jest bezpośrednio oraz ma pierwszeństwo stosowania przed prawem krajowym.

Bezpośrednie obowiązywanie odnosi się do sposobu związania się normą prawną pochodzenia zewnętrznego i wprowadzenia jej w ramy krajowego porządku prawnego. Normy prawa pierwotnego (Traktaty założycielskie) nie obowiązują bezpośrednio, ponieważ wymagają spełnienia odpowiednich procedur krajowych (ratyfikacja). Z kolei normy prawa wtórnego (np. rozporządzenia, dyrektywy, decyzje) obowiązują bezpośrednio (co do zasady dwudziestego dnia po ich publikacji w Dzienniku Urzędowym UE) i nie wymagają dodatkowej akceptacji przez państwa członkowskie w formie procedur narodowych (np. ratyfikacja, zatwierdzenie).

Bezpośrednie stosowanie oznacza możliwość i obowiązek rozstrzygania konkretnych spraw przez organy krajowe (zwłaszcza sądy i organy administracji) na podstawie wiążących norm prawa Unii z zastrzeżeniem jednak, że normy te (prawo pierwotne lub wtórne) są jednoznaczne, bezwarunkowe i precyzyjne oraz nie wymagają aktów wykonawczych ze strony państwa (np. ustaw).

Bezpośredni skutek oznacza, że osoby fizyczne i prawne mogą się powołać przed organami państwa na normy prawa unijnego jako bezpośrednie źródło praw i/lub obowiązków. Organy państwa mają jednocześnie obowiązek przyznać pierwszeństwo stosowania normom prawa unijnego z pominięciem kolidującej i niedającej się z nimi pogodzić normy krajowej. Prawo UE nie uchyla zatem automatycznie sprzecznej z nim normy krajowej (leży to w kompetencji ustawodawcy krajowego).

Nie tylko rozporządzenia i decyzje, lecz w niektórych przypadkach – pod wpływem orzecznictwa TSUE – również niewykonane lub źle wykonane dyrektywy stwarzają, po upływie terminu na ich wykonanie, możliwość powołania się przed sądem lub organem administracji na zawarte w nich normy samowymagalne. Ten ostatni przypadek dotyczy tylko relacji wertykalnej (państwo – osoba fizyczna lub prawna) z zastrzeżeniem, że normy dyrektywy są wystarczająco precyzyjne i bezwarunkowe. Uzasadnieniem dla uznania takiej bezpośredniej skuteczności dyrektyw jest to, że państwo nie może się uchylać (przez zaniechanie lub opóźnienie) od obowiązku wykonania dyrektywy – stałaby się ona wówczas aktem iluzorycznym¹²³.

¹²³ Zob. przypis 107.

6.2. Różnica między tradycyjnymi organizacjami międzynarodowymi a UE wyraża się w nieporównywalności zakresu wiążącego prawodawstwa, sposobu jego uchwalania, obowiązywania i stosowania oraz roli TSUE.

Normy klasycznego prawa międzynarodowego dotyczą przede wszystkim relacji między państwami (państwami i organizacjami międzynarodowymi oraz między organizacjami międzynarodowymi), chociaż w coraz szerszym zakresie również stosunków w państwie, tj. dziedzin należących uprzednio do wyłącznej kompetencji państw (np. ochrona praw człowieka, ochrona środowiska). **Normy prawa europejskiego są natomiast adresowane nie tylko do państw, lecz w znacznej mierze do podmiotów (osób fizycznych i prawnych) w państwach**¹²⁴.

Prawo międzynarodowe wymaga zazwyczaj sformalizowanej zgody (ratyfikacja, zatwierdzenie) odpowiednich organów państwa na związanie się danymi normami (np. umową międzynarodową). **Prawo europejskie wymaga tego tylko w odniesieniu do Traktatów założycielskich, ale już nie w przypadku aktów unijnego prawa wtórnego, które obowiązują bezpośrednio.**

Normy prawa międzynarodowego z reguły nie mają charakteru samowystępującego (*self-executing*) i wymagają odpowiednich działań prawnych państwa dla ich stosowania (akty wykonawcze: ustawy, rozporządzenia). **W Unii normy prawa wtórnego (zwłaszcza rozporządzenia i decyzje) nie wymagają dla ich stosowania dodatkowych działań prawnych państwa. Wyjątkiem są dyrektywy UE, jednak w tym przypadku nie chodzi o ich akceptację, a jedynie wykonanie w formie norm prawa krajowego.**

Zgoda państwa na związanie się traktatem jest wprawdzie niezbędna i w tym sensie system prawa UE jest pochodną woli państw członkowskich, ma ona jednak z jednej strony charakter decyzji politycznej, z drugiej zaś technicznoprawny związany z przesłankami wejścia traktatu w życie. **Państwa członkowskie można uznać za tzw. władców traktatów (*Herren der Verträge*), ponieważ wyrażają zgodę na związanie się nimi lub ich zmianę**¹²⁵.

¹²⁴ „Niezależnie od ustawodawstwa państw członkowskich, prawo wspólnotowe może nie tylko nakładać obowiązki na podmioty indywidualne, ale także może przyznawać im prawa, które stają się częścią ich statusu prawnego. Prawa te powstają nie tylko wtedy, gdy Traktat tak stanowi wprost, ale również na podstawie jasno sformułowanych obowiązków, jakie Traktat nakłada na podmioty indywidualne, państwa członkowskie oraz instytucje Wspólnoty” – wyrok TSUE w sprawie 26-62 (*van Gend & Loos*).

¹²⁵ Zob. art. 2 ustawy o umowach międzynarodowych (Dz.U. 2000.39.443): „W rozumieniu niniejszej ustawy: [...] 2) *zawieranie umowy* międzynarodowej obejmuje: rozpoczęcie i prowadzenie negocjacji, przyjęcie tekstu umowy, wyrażenie zgody na podpisanie umowy oraz podpisanie umowy, jeżeli jego skutkiem nie jest związanie Rzeczypospolitej Polskiej umową międzynarodową; 3) *związanie umową* międzynarodową obejmuje wszelkie czynności przewidziane w prawie międzynarodowym, a w szczególności w Konwencji wiedeńskiej o prawie

Prawo krajowe określa procedurę związania się traktatem, jednak wejście w życie Traktatów założycielskich nie zależy od aktu ratyfikacji przez pojedyncze państwo, lecz od ratyfikacji przez wszystkie państwa członkowskie UE (moment wejścia w życie umowy określa ona sama).

Sfera obowiązywania i stosowania prawa Unii jest co do zasady jednolita, a nie podzielona na poszczególne państwa członkowskie. Treść zaciągniętych zobowiązań traktatowych jest identyczna dla wszystkich państw (pomijając przypadki zróżnicowania niektórych zobowiązań państw, wynikające z konkretnych traktatów akcesyjnych lub prawa wtórnego).

Skutki prawne członkostwa nie są zróżnicowane w zależności od prawa krajowego. Normy prawa UE tworzą spójny system, a TSUE czuwa z jednej strony nad legalnością unijnego procesu prawotwórczego, z drugiej zaś nad jednolitym stosowaniem prawa Unii przez organy krajowe¹²⁶. Próby jednostronnego uzależnienia ważności i stosowania norm unijnych od prawa krajowego (w tym orzeczeń sądów krajowych) prowadzą do podważenia istoty prawa Unii, zwłaszcza jego jednolitości i skuteczności.

W sprawie 6/64 (*Flaminio Costa v. ENEL*) TSUE orzekł co następuje:

„W związku z włączeniem do prawa każdego z krajów członkowskich przepisów pochodzenia wspólnotowego, a bardziej ogólnie ze względu zarówno na brzmienie, jak i ducha Traktatu, (...) moc wiążąca prawa wspólnotowego nie może różnić się w poszczególnych państwach w zależności od ich późniejszego wewnętrznego ustawodawstwa, gdyż zagroziłoby to realizacji celów Traktatu; (...) prawu utworzonemu na podstawie Traktatu, pochodzącemu z autonomicznego 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”.

Z kolei w wyroku TSUE w sprawie 106/77 (*Amministrazione delle Finanze dello Stato v. Simmenthal SA*) czytamy:

„17. (...) Bezpośrednio stosowane postanowienia traktatu oraz akty wydane przez instytucje nie tylko powodują w stosunku do prawa krajowego państw członkowskich, od chwili wejścia w życie, nieskuteczność z mocy prawa wszelkich sprzecznych z nimi obowiązujących przepisów prawa krajowego, ale także – jako integralne elementy porządku prawnego obowiązującego na terytorium każdego z państw członkowskich, mające wyższą moc prawną – uniemożliwiają stanowie-

traktatów, sporządzonej w Wiedniu dnia 23 maja 1969 r. (Dz.U. 1990.74.439), w wyniku których Rzeczpospolita Polska staje się stroną tej umowy”.

¹²⁶ Art. 19 TUE: „1. Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej obejmuje Trybunał Sprawiedliwości, Sąd i sądy wyspecjalizowane. Zapewnia on poszanowanie prawa w wykładni i stosowaniu Traktatów” (termin „prawo” jest w tym kontekście szerszy od prawa UE).

nie nowych, ważnych aktów prawa krajowego, gdyby były one niezgodne z normami wspólnotowymi. (...) 24. Sąd krajowy, mający w ramach swoich kompetencji za zadanie zastosować przepisy prawa wspólnotowego, zobowiązany jest zapewnić pełną skuteczność tych norm, nie stosując w razie konieczności, z mocy własnych uprawnień, wszelkich, nawet późniejszych, sprzecznych z nimi przepisów ustawodawstwa krajowego, i nie można przy tym wymagać od niego wnioskowania ani oczekiwania na zniesienie tych przepisów w drodze ustawodawczej lub w jakimkolwiek innym trybie konstytucyjnym”.

6.3. Kwestia autonomii prawa Unii to o tyle problem suwerenności, o ile odnosi się do zgody na zaciągnięcie międzynarodoprawnych zobowiązań (tj. zgody na związanie się systemem Traktatów założycielskich). Przestrzeganie tych zobowiązań, a zwłaszcza ich nieprzestrzeganie, nie jest jednak zagadnieniem ze sfery suwerenności.

Państwa członkowskie i Unia są tak ze sobą prawnie powiązane, że w ich relacji trudno mówić o dwóch odrębnych, obcych sobie porządkach. Próbę przewyciężenia trudności prawnych na tym tle stanowi **teoria wielopłaszczyznowego – krajowego i unijnego – systemu prawnego (wielopłaszczyznowego konstytucjonalizmu), uznająca wielość autonomicznych i niehierarchicznych źródeł prawa tworzących jednolity system prawny, który służy realizacji uzgodnionych celów, w tym wykonywania (w pewnym zakresie) władzy publicznej.** Akcent położony jest więc na niezbędnym uzupełnianiu się dwóch porządków (krajowego i unijnego) tworzących wspólny obszar prawny. W centrum uwagi stawia się tu nie problem państwa i państwowości, lecz swoistej, wielopłaszczyznowej jedności systemu prawnego, służącego Unii, państwom członkowskim oraz osobom fizycznym i prawnym. W tej perspektywie Traktaty założycielskie mają charakter konstytucyjny, co nie przesądza bynajmniej o nadrzędności porządku UE nad porządkiem krajowym (i na odwrót).

Ta wielopłaszczyznowość niehierarchicznych norm jest – w kontekście szerokiego zakresu regulacji unijnej i sposobu jej stosowania w państwie – zjawiskiem nowym, odzwierciedlającym nowatorską współpracę i zarządzanie w skali międzynarodowej. Jest to wynik obiektywnej konieczności: powierzenie kompetencji oraz komplementarność norm prawa krajowego i prawa Unii wynikają stąd, iż rzeczywiste możliwości państwa okazują się niewystarczające dla skutecznego wykonywania przez nie swych funkcji – konieczne jest zatem sięgnięcie do innych, nowych instrumentów. **Mamy tu do czynienia z istnieniem i stosowaniem (koegzystencją) zintegrowanego sys-**

temu norm pochodzenia krajowego i unijnego, które się na siebie nakładają i oddziałują, wzajemnie się potrzebują i uzupełniają.

Ważną rolę odegrał wyrok TSUE w sprawie 26-62 (*van Gend & Loos*), w którym Trybunał sformułował odpowiedź co do swej właściwości:

„Zważywszy, że rząd holenderski i rząd belgijski kwestionują właściwość Trybunału, gdyż ich zdaniem w niniejszym przypadku chodzi o wniosek dotyczący nie wykładni, lecz stosowania traktatu w ramach holenderskiego porządku konstytucyjnego; że w szczególności Trybunał nie ma ich zdaniem kompetencji do rozstrzygania kwestii pierwszeństwa, jakie należałoby ewentualnie przypisać postanowieniom Traktatu EWG przed ustawodawstwem holenderskim (...); że rozstrzygnięcie tej kwestii należy ich zdaniem (...) do wyłącznej kompetencji sądów krajowych; zważywszy jednak, że w niniejszym przypadku zadaniem Trybunału nie jest orzekanie o stosowaniu Traktatu zgodnie z zasadami holenderskiego prawa wewnętrznego, co pozostaje we właściwości sądów krajowych, lecz że żąda się od niego, na podstawie art. 177 lit. a) Traktatu [pytanie prejudycjalne], jedynie określenia skutków, jakie wywołuje art. 12 tego traktatu w ramach prawa wspólnotowego oraz z punktu widzenia jego wpływu na sytuację jednostek”.

W odpowiedzi merytorycznej Trybunał stwierdził:

„zważywszy, że cel Traktatu EWG, jakim jest utworzenie wspólnego rynku, którego funkcjonowanie wpływać będzie bezpośrednio na sytuację podmiotów prawa we Wspólnocie, wymaga, by Traktat ten był czymś więcej niż tylko umową ustanawiającą wzajemne zobowiązania umawiających się państw; (...) że Wspólnota stanowi nowy porządek prawny w prawie międzynarodowym, na rzecz którego państwa ograniczyły, jakkolwiek tylko w wąskich dziedzinach, swoje kompetencje [droits souverains], i którego normy znajdują zastosowanie nie tylko do państw członkowskich, ale i pochodzących z nich jednostek; że w związku z tym prawo wspólnotowe, niezależne od ustawodawstwa państw członkowskich, nie tylko nakłada na jednostki zobowiązania, lecz może również być źródłem uprawnień stanowiących element statusu prawnego tych jednostek”.

W wyroku TSUE w sprawie 6/64 (*Flaminio Costa v. ENEL*) czytamy:

„Państwa, ustanawiając na czas nieokreślony Wspólnotę wyposażoną we własne instytucje, (...) a zwłaszcza w rzeczywiste uprawnienia władcze (*pouvoirs réels*), wynikające z ograniczenia kompetencji (*limitation de compétence*) lub przeniesienia uprawnień (*transfert d'attributions*) z tych państw na Wspólnotę, ograniczyły, jakkolwiek w wąskich dziedzinach, swoje kompetencje (*droits souverains*); (...) wskutek (...) przeniesienia (...) praw i obowiązków odpowiadających postanowieniom traktatu, nastąpiło ostateczne ograniczenie ich kompetencji (*limitation définitive de leurs droits souverains*)”.

6.4. Stosowanie prawa UE nie wyklucza rzeczywistych albo pozornych konfliktów z prawem krajowym. Ich rozwiązywaniu służy **zasada pierwszeństwa stosowania prawa Unii przed prawem krajowym**. Nie oznacza ona jednak, że istnieje nad państwem jakaś (naj)wyższa władza albo system prawny nadrzędny wobec norm krajowych.

Konflikt norm jest zjawiskiem częstym, czego dowodzi orzecznictwo TSUE. Nie polega on zazwyczaj na naruszeniu przez UE prawa traktatowego, lecz głównie na niezgodności prawa krajowego z prawem Unii. Rozstrzygnięcie należy do TSUE, który jednak nie orzeka wprost o niezgodności prawa krajowego z prawem unijnym, a jedynie wskazuje sądowi krajowemu jak należy interpretować i stosować prawo UE. W konsekwencji sąd krajowy ma obowiązek pominąć normę krajową, której nie da się pogodzić z prawem unijnym.

6.4.1. Zasada pierwszeństwa stosowania norm prawa międzynarodowego przed normami prawa krajowego nie jest nowością, co potwierdzają traktaty¹²⁷ i orzeczenia sądów międzynarodowych¹²⁸. Uwzględnić trzeba jednak, iż zasada ta odnosi się w przypadku Unii do zupełnie nowej sytuacji, w której organizacja międzynarodowa stawia sobie nowatorskie cele i wykonuje w szerokim zakresie władzę publiczną.

Konstytucje narodowe regulują niekiedy w sposób wyraźny relację między prawem międzynarodowym (w tym unijnym) i prawem krajowym. **Pierwszeństwo stosowania norm prawa międzynarodowego, w tym pierwotnego i wtórnego prawa UE, przed ustawami krajowymi nie jest przedmiotem poważniejszych sporów**, chociaż prawo i praktyka państw są w tej mierze zróżnicowane.

¹²⁷ Konwencja wiedeńska o prawie traktatów (1969), art. 27: „Strona nie może powoływać się na postanowienia swojego prawa wewnętrznego dla usprawiedliwienia niewykonywania przez nią traktatu. Reguła ta nie narusza w niczym artykułu 46”. Treść art. 46 jest następująca: „1. Państwo nie może powoływać się na to, że jego zgoda na związanie się traktatem jest nieważna, ponieważ została wyrażona z pogwałceniem postanowienia jego prawa wewnętrznego dotyczącego kompetencji do zawierania traktatów, chyba że to pogwałcenie było oczywiste i dotyczyło normy jego prawa wewnętrznego o zasadniczym znaczeniu. 2. Pogwałcenie jest oczywiste, jeżeli jest obiektywnie widoczne dla każdego państwa postępującego w danej sprawie zgodnie z normalną praktyką i w dobrej wierze”.

¹²⁸ Zob. np. wyrok Stałego Trybunału Sprawiedliwości Międzynarodowej (STSM) z 1925 r. w sprawie pewnych interesów niemieckich na Górnym Śląsku (*Recueil des arrêts, serie A, No. 7, s. 19*); opinie doradcze STSM: z 1925 r. w sprawie wymiany ludności greckiej i tureckiej (*Recueil des avis consultatifs, serie B, No. 10, s. 20*), z 1930 r. w sprawie wspólnot grecko-bułgarskich (*Recueil des avis consultatifs, serie B, No. 17, s. 32*) oraz z 1932 r. w sprawie traktowania obywateli polskich i innych osób pochodzenia lub języka polskiego na terytorium Gdańska (*Publications de la CPJI, serie A/B, No. 44, s. 24*).

W przypadku, gdy danej normy nie da się pogodzić z ustawą artykuł 91 Konstytucji RP przewiduje co następuje:

„1. Ratyfikowana umowa międzynarodowa, po jej ogłoszeniu w Dzienniku Ustaw Rzeczypospolitej Polskiej, stanowi część krajowego porządku prawnego i jest bezpośrednio stosowana, chyba że jej stosowanie jest uzależnione od wydania ustawy. 2. Umowa międzynarodowa ratyfikowana za uprzednią zgodą wyrażoną w ustawie ma pierwszeństwo przed ustawą, jeżeli ustawy tej nie da się pogodzić z umową. 3. Jeżeli wynika to z ratyfikowanej przez Rzeczpospolitą Polską umowy konstytuującej organizację międzynarodową, prawo przez nią stanowane jest stosowane bezpośrednio, mając pierwszeństwo w przypadku kolizji z ustawami”.

W świetle prawa UE uzasadnieniem dla zasady pierwszeństwa (*primacy*) prawa Unii jest konieczność jego jednolitego stosowania – w przeciwnym razie Unia nie mogłaby funkcjonować. Zasada ta nie jest uregulowana wprost w Traktatach założycielskich i wywodzi się z orzecznictwa TSUE¹²⁹.

Chodzi tu o pierwszeństwo stosowania (czyli o rodzaj normy kolizyjnej), a nie o pierwszeństwo obowiązywania lub nadrzędność jednego systemu prawnego nad drugim (*supremacy*). W konsekwencji pierwszeństwo nie oznacza, iż sprzeczna z prawem Unii norma prawa krajowego zostaje automatycznie uchylona lub jest nieważna, sprowadza się natomiast do tego, że organ krajowy nie może zastosować sprzecznej z prawem unijnym normy krajowej.

Zgodnie z deklaracją nr 17 do Traktatu z Lizbony, odnosząca się do pierwszeństwa:

„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. Ponadto Konferencja postanowiła, że do niniejszego Aktu końcowego Konferencji zostanie załączona opinia Służby Prawnej Rady dotycząca pierwszeństwa, w wersji zawartej w dokumencie 11197/07 (JUR 260):

<Opinia Służby Prawnej Rady z dnia 22 czerwca 2007 r.

Z orzecznictwa Trybunału Sprawiedliwości wynika, że pierwszeństwo prawa wspólnotowego stanowi podstawową zasadę tego prawa. Według Trybunału zasada ta jest nieodłącznie związana ze szczególną naturą Wspólnoty Europejskiej. Kiedy wydawany był pierwszy wyrok zapoczątkowujący to obecnie już utrwalone orzecznictwo (*wyrok z dnia 15 lipca 1964 r. w sprawie 6/64, Costa przeciwko ENEL*: ‘wynika (...), [że] prawu utworzonemu na podstawie traktatu,

¹²⁹ W tym sensie, przykładowo, wyroki TSUE w sprawach 6/64 (*Flaminio Costa*), 7/71 (*Commission des Communautés européennes contre République française*), 48/71 (*Commission des Communautés européennes contre République italienne*), 106/77 (*Simmenthal*).

pochodzącemu z niezależnego źródła, nie można, ze względu na jego wynikającą stąd szczególną naturę, przeciwstawiać w postępowaniu sądowym jakiegokolwiek wewnętrznego aktu prawnego, gdyż oznaczałoby to utratę przez to prawo charakteru wspólnotowego i zakwestionowanie samych podstaw prawnych Wspólnoty’), w Traktacie nie było żadnej wzmianki o zasadzie pierwszeństwa. Sytuacja ta do dziś nie uległa zmianie. Fakt, że zasada pierwszeństwa nie zostanie włączona do przyszłego Traktatu, w żaden sposób nie narusza samej zasady ani obowiązującego orzecznictwa Trybunału Sprawiedliwości>”.

Deklaracja ta nie została zakwestionowana przez państwa członkowskie, które poddawały Traktat z Lizbony krajowym procedurom akceptacyjnym; zauważmy jednak, że deklaracja i opinia nie mają mocy prawnie wiążącej i że nie wspominają one wyraźnie o normach konstytucyjnych.

Unia i państwa członkowskie mają wspólny obowiązek wspierać się w wykonywaniu zadań wynikających z Traktatów. Zasada ta znana jest prawu międzynarodowemu jako obowiązek wykonywania traktatów w dobrej wierze, natomiast w prawie UE określa się ją mianem **lojalnej współpracy** (art. 4 ust. 3 TUE). Polega ona między innymi na zapewnieniu pierwszeństwa stosowania prawa UE, zakazie stanowienia prawa sprzecznego z prawem UE, obowiązku eliminacji sprzecznych z nim norm prawa krajowego oraz odpowiedzialności państwa za naruszenie prawa UE.

Zasada ta została wielokrotnie potwierdzona w orzecznictwie Trybunału Sprawiedliwości UE. TSUE wywiódł z niej zasadę *effet utile*, czyli faworyzowania takiej wykładni prawa, która pozwala najlepiej/najsukuteczniej osiągnąć wyznaczone prawem cele¹³⁰. Wyrazem tej ostatniej zasady jest między innymi konstrukcja **kompetencji uzupełniających**, która w przypadku Unii przybiera nietypową postać normy traktatowej (art. 352 TFUE)¹³¹.

¹³⁰ Wyrok TSUE w sprawie C-403/99 (*Italie c. Commission*): „28. Jeżeli możliwe jest kilka interpretacji przepisu prawa wspólnotowego, należy dać pierwszeństwo tej, która zapewni mu skuteczność [*effet utile*]”; wyrok TSUE w sprawie C-213/89 (*The Queen v. Secretary of State for Transport, ex parte Factortame*): “21. (...) skuteczność prawa wspólnotowego zostałaby ograniczona (...) gdyby norma prawa krajowego mogła uniemożliwić sądowi rozpatrującemu spór podlegający prawu wspólnotowemu zarządzenie środków tymczasowych w celu zapewnienia w pełni skuteczności przyszłego orzeczenia sądowego w przedmiocie istnienia dochodzonych uprawnień wynikających z prawa wspólnotowego. Dlatego sąd, który w takich okolicznościach zarządziłby środki tymczasowe, gdyby nie stała temu na przeszkodzie norma prawa krajowego, zobowiązany jest nie zastosować tej normy”; wyrok TSUE w sprawie C-232/05 (*Commission c. France*): „50. Zastosowanie procedur prawa krajowego nie powinno, przez uniemożliwienie bezzwłocznego i efektywnego wykonania decyzji Komisji, utrudniać przywrócenia skutecznej konkurencji. Dla osiągnięcia tego celu państwa członkowskie powinny podjąć wszelkie konieczne środki zapewniające skuteczność [*effet utile*] decyzji Komisji”; zob. też wyrok TSUE w sprawie 14-68 (*Walt Wilhelm e.a. v. Bundeskartellamt*), pkt 6.

¹³¹ Zob. przypis 22.

6.4.2. Najtrudniejsza kwestia związana z pierwszeństwem dotyczy kolizji normy międzynarodoprawnej (w tym unijnej) z normą konstytucyjną, jeśli sprzeczności tej nie da się zapobiec w drodze przychylniej wykładni. Istotne dla omawianych sytuacji jest to, czy dany akt prawa unijnego jest zgodny z zakresem powierzonych UE kompetencji (kryterium *ultra vires*), a zwłaszcza czy nie narusza tożsamości narodowej państw, związanej z ich podstawowymi strukturami politycznymi i konstytucyjnymi (art. 4 ust. 2 TUE).

Konflikt między prawem Unii a krajowym prawem konstytucyjnym **można jednak usunąć w drodze zmiany konstytucji, co zależy od parlamentu narodowego i co w praktyce nie jest wyjątkiem**¹³². Innymi słowy taka sprzeczność jest rozwiązywalna.

Sprawa wydaje się prostsza w przypadku kolejnych zmian Traktatów założycielskich UE, wówczas bowiem jest czas – jeszcze przed ratyfikacją – na analizę prawną i ewentualną zmianę odpowiednich norm konstytucyjnych (tego typu kontrolę prewencyjną przewiduje także polska Konstytucja¹³³).

¹³² Zob. np. Constitution de la République française: „Article 54. Si le Conseil constitutionnel, saisi par le Président de la République, par le Premier ministre, par le président de l’une ou l’autre assemblée ou par soixante députés ou soixante sénateurs, a déclaré qu’un engagement international comporte une clause contraire à la Constitution, l’autorisation de ratifier ou d’approuver l’engagement international en cause ne peut intervenir qu’après la révision de la Constitution”. Zob. też Conseil constitutionnel. Décision n° 92-308 DC du 9 avril 1992, Décision n° 98-408 DC du 22 janvier 1999 oraz Décision n° 2007-560 DC du 20 décembre 2007.

Constitution of Ireland, Article 29: “6. No provision of this Constitution invalidates laws enacted, acts done or measures adopted by the State, before, on or after the entry into force of the Treaty of Lisbon, that are necessitated by the obligations of membership of the European Union referred to in subsection 5 of this section or of the European Atomic Energy Community, or prevents laws enacted, acts done or measures adopted by – i. the said European Union or the European Atomic Energy Community, or institutions thereof, ii. the European Communities or European Union existing immediately before the entry into force of the Treaty of Lisbon, or institutions thereof, or iii. bodies competent under the treaties referred to in this section, - from having the force of law in the State”.

Constitution of Netherlands, Article 91: “(3) Any provisions of a treaty that conflict with the Constitution or which lead to conflicts with it may be approved by the Chambers of the Parliament only if at least two-thirds of the votes cast are in favor”; Article 92: “Legislative, executive, and judicial powers may be conferred on international institutions by or pursuant to a treaty, subject, where necessary, to the provisions of Article 91 (3)”. Article 94: “Statutory regulations in force within the Kingdom shall not be applicable if such application is in conflict with provisions of treaties that are binding on all persons or of resolutions by international institutions”.

¹³³ Zob. art. 133 Konstytucji RP: „2. Prezydent Rzeczypospolitej przed ratyfikowaniem umowy międzynarodowej może zwrócić się do Trybunału Konstytucyjnego z wnioskiem w sprawie jej zgodności z Konstytucją”. W art. 188 Konstytucja RP przewiduje też kontrolę następującą: „Trybunał Konstytucyjny orzeka w sprawach: 1) zgodności ustaw i umów międzyna-

Sytuacja komplikuje się w razie konfliktu normy wtórnego prawa UE z konstytucją lub w przypadku, gdy norma prawa pierwotnego interpretowana będzie przez TSUE w sposób niedający się pogodzić z krajową normą konstytucyjną. **Traktaty założycielskie nie rozwiązują ostatecznie tego dylematu.**

TFUE wskazuje na obligatoryjną i wiążącą prawnie kontrolę sporów między państwami członkowskimi przez TSUE. W myśl art. 344 TFUE: „Państwa Członkowskie zobowiązują się nie poddawać sporów dotyczących wykładni lub stosowania Traktatów procedurze rozstrzygania innej niż w nich przewidziana”. **Głównym instrumentem kontroli sądowej prawa Unii są jednak pytania wstępne (prejudycjalne) oraz skarga o unieważnienie aktu prawa UE**¹³⁴. Zadanie pytania prejudycjalnego jest w określonych okolicznościach obowiązkiem sądu krajowego¹³⁵.

Z orzecznictwa TSUE wynika, że w razie konfliktu normy prawa UE z prawem krajowym, w tym konstytucyjnym, danego państwa członkowskiego opowiada się on za pierwszeństwem stosowania prawa UE¹³⁶.

W wyroku w sprawie 11/70 (*Internationale Handelsgesellschaft*) Trybunał stwierdził:

„3. (...) zarzut naruszenia gwarantowanych w konstytucji państwa członkowskiego praw podstawowych lub zasad jego porządku konstytucyjnego nie może podważać ważności aktu Wspólnoty bądź jego skuteczności na terytorium danego państwa członkowskiego”.

TSUE potwierdził to rozumowanie w wyroku w sprawie 44/79 (*Liselotte Hauer*):

„14. Jak stwierdził Trybunał w wyroku z dnia 17 grudnia 1970 r. w sprawie 11/70 *Internationale Handelsgesellschaft*, kwestia ewentualnego naruszenia praw podstawowych przez akt wydany przez instytucje Wspólnoty nie może być roz-

rodowych z Konstytucją, 2) zgodności ustaw z ratyfikowanymi umowami międzynarodowymi, których ratyfikacja wymagała uprzedniej zgody wyrażonej w ustawie, 3) zgodności przepisów prawa, wydawanych przez centralne organy państwowe, z Konstytucją, ratyfikowanymi umowami międzynarodowymi i ustawami”.

¹³⁴ Zob. art. 258-260, 263-269 TFUE.

¹³⁵ Art. 267 TFUE: „Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej jest właściwy do orzekania w trybie prejudycjalnym: a) o wykładni Traktatów; b) o ważności i wykładni aktów przyjętych przez instytucje, organy lub jednostki organizacyjne Unii; W przypadku gdy pytanie z tym związane jest podniesione przed sądem jednego z Państw Członkowskich, sąd ten może, jeśli uzna, że decyzja w tej kwestii jest niezbędna do wydania wyroku, zwrócić się do Trybunału z wnioskiem o rozpatrzenie tego pytania. W przypadku gdy takie pytanie jest podniesione w sprawie zawisłej przed sądem krajowym, którego orzeczenia nie podlegają zaskarżeniu według prawa wewnętrznego, sąd ten jest zobowiązany wnieść sprawę do Trybunału”.

¹³⁶ Zob. też przyp. 129.

patrywana inaczej, jak tylko w kontekście samego prawa wspólnotowego. Wprowadzenie odrębnych kryteriów oceny wynikających z przepisów prawa lub konstytucji określonego państwa członkowskiego, z uwagi na to, że powodowałyby naruszenie jednolitości materialnej i skuteczności prawa wspólnotowego, skutkowałyby nieodzownie naruszeniem jednolitości wspólnego rynku oraz zagrożeniem dla spójności Wspólnoty. (...) 15. Trybunał podkreślił również w ww. wyroku, jak również w późniejszym wyroku z dnia 14 maja 1974 r. w sprawie 4/73 *Nold*, że prawa podstawowe stanowią integralną część ogólnych zasad prawa, których poszanowanie gwarantuje Trybunał, że zapewniając ochronę tych praw Trybunał zobowiązany jest czerpać ze wspólnych dla państw członkowskich tradycji konstytucyjnych, by nie dopuścić we Wspólnocie do wydania przepisów sprzecznych z prawami podstawowymi, gwarantowanymi w konstytucjach tych państw”.

TSUE nie orzeka jednak o zgodności normy konstytucyjnej z prawem UE (nie ma do tego kompetencji), lecz jedynie wskazuje, jak należy wykonać i interpretować prawo unijne¹³⁷. W wyniku orzeczenia TSUE organ krajowy (który ma obowiązek zastosować wykładnię TSUE) i może stanąć wobec konfliktu z krajową normą konstytucyjną.

6.4.3. Co zatem począć w sytuacji konfliktu między normą prawa UE i krajową normą konstytucyjną?

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). 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 roz-

¹³⁷ Zob. przykładowo wyrok TSUE w sprawie C-314/08 (*Krzysztof Filipiak przeciwko Dyrektorowi Izby Skarbowej w Poznaniu*): „82. W myśl zasady pierwszeństwa prawa wspólnotowego kolidują pomiędzy przepisem prawa krajowego a przepisem traktatu stosowanym bezpośrednio jest rozwiązywana przez sąd krajowy poprzez zastosowanie prawa wspólnotowego i w razie potrzeby odmowę stosowania sprzecznego z nim przepisu prawa krajowego, a nie poprzez stwierdzenie nieważności przepisu krajowego. (...) 85. (...) Zasada pierwszeństwa prawa wspólnotowego zobowiązuje sąd krajowy do stosowania prawa wspólnotowego i do odstąpienia od stosowania sprzecznych z nim przepisów krajowych, niezależnie od wyroku krajowego sądu konstytucyjnego, który odracza utratę mocy obowiązującej tych przepisów, uznanych za niekonstytucyjne”.

wiązaniem jest wystąpienie z UE, co zresztą Traktat z Lizbony dopuszcza po raz pierwszy w sposób wyraźny (art. 50 TUE)¹³⁸.

Pogląd o pierwszeństwie krajowych norm konstytucyjnych przed prawem unijnym zakłada, że państwo i jego konstytucja stanowią najlepszą i najwyższą formę realizacji i ochrony interesu narodowego. Nie kwestionując z góry tego punktu widzenia, należy go konfrontować z ewolucją rzeczywistości krajowej i międzynarodowej.

W art. 8 ust. 1 Konstytucji RP przewiduje się, iż „Konstytucja jest najwyższym prawem Rzeczypospolitej Polskiej”. Brzmienie tego przepisu należy zestawić z art. 9, który stanowi, że „Rzeczpospolita Polska przestrzega wiążącego ją prawa międzynarodowego”.

Krajowe sądy konstytucyjne nie mają kompetencji do badania legalności norm prawa UE w świetle Traktatów założycielskich, a mogą jedynie orzekać, czy mieszczą się one w ramach powierzonych Unii kompetencji. Niektóre krajowe trybunały konstytucyjne (np. niemiecki FTK¹³⁹) wyraziły jednak w swych orzeczeniach przekonanie, że w szczególnych przypadkach posiadają kompetencję do badania zgodności prawa UE z konstytucją państwa, a w ostateczności orzeczenia o niestosowaniu danej normy prawa UE, gdy stwierdzą przekroczenie przez UE granic powierzonych jej kompetencji (działanie *ultra vires*), zwłaszcza w kontekście naruszenia tożsamości konstytucyjnej państwa¹⁴⁰.

¹³⁸ Trybunał Konstytucyjny. Wyrok z 11 maja 2005 r. (K 18/04) w sprawie Traktatu akcesyjnego, pkt 6.4.

¹³⁹ Bundesverfassungsgericht. Urteil des Zweiten Senat vom 30. Juni 2009 – 2 BvE 2/08: „241. Sowohl die *Ultra-vires*- als auch die Identitätskontrolle können dazu führen, dass Gemeinschafts- oder künftig Unionsrecht in Deutschland für unanwendbar erklärt wird. Zum Schutz der Funktionsfähigkeit der Gemeinschaftsrechtsordnung verlangt die europarechtsfreundliche Anwendung von Verfassungsrecht bei Beachtung des in Art. 100 Abs. 1 GG zum Ausdruck gebrachten Rechtsgedankens, dass sowohl eine *Ultra-vires*-Feststellung wie auch die Feststellung einer Verletzung der Verfassungsidentität nur dem Bundesverfassungsgericht obliegt. (...) 339. (...) Es ist eine Konsequenz der fortbestehenden Souveränität der Mitgliedstaaten, dass jedenfalls dann, wenn es ersichtlich am konstitutiven Rechtsanwendungsbefehl mangelt, die Unanwendbarkeit eines solchen Rechtsaktes für Deutschland vom Bundesverfassungsgericht festgestellt wird. Diese Feststellung muss auch erfolgen, wenn innerhalb oder außerhalb der übertragenen Hoheitsrechte diese mit Wirkung für Deutschland so ausgeübt werden, dass eine Verletzung der durch Art. 79 Abs. 3 GG unverfügbaren und auch durch das europäische Vertragsrecht, namentlich Art. 4 Abs. 2 Satz 1 EUV-Lissabon, geachteten Verfassungsidentität die Folge ist. 340. Das Grundgesetz (...) verzichtet aber nicht auf die in dem letzten Wort der Deutschen Verfassung liegende Souveränität als Recht eines Volkes, über die grundlegenden Fragen der eigenen Identität konstitutiv zu entscheiden“. Zob. też przypisy 39, 40.

¹⁴⁰ Zob. rozdział 4.4.3.

Z orzecznictwa polskiego Trybunału Konstytucyjnego, który podąża śladem wywodów niemieckiego FTK, wynika, iż w przypadku konfliktu uznaje on nadrzędność Konstytucji RP nad prawem UE.

W wyroku z dnia 11 maja 2005 r. (K 18/04) w sprawie Traktatu akcesyjnego Trybunał Konstytucyjny stwierdził:

„6.3. Sama koncepcja i model prawa europejskiego stworzyły nową sytuację, w której obowiązują obok siebie autonomiczne porządki prawne. (...) Występowanie względnej autonomii porządków prawnych, opartych na własnych wewnętrznych zasadach hierarchicznych, nie oznacza braku wzajemnego oddziaływania. Nie eliminuje też możliwości wystąpienia kolizji między regulacjami prawa wspólnotowego a postanowieniami Konstytucji. (...) 6.4. Taka sprzeczność nie może być w polskim systemie prawnym w żadnym razie rozwiązywana przez uznanie nadrzędności normy wspólnotowej w relacji do 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. Decyzję tę winien podjąć suweren, którym jest Naród Polski, lub organ władzy państwowej, który w zgodzie z Konstytucją może Naród reprezentować. (...) Wykładnia ‘przyjazna dla prawa europejskiego’ ma swoje granice. W żadnej sytuacji nie może ona prowadzić do rezultatów sprzecznych z wyraźnym brzmieniem norm konstytucyjnych i niemożliwych do uzgodnienia z minimum funkcji gwarancyjnych, realizowanych przez Konstytucję. (...) 7. (...) Zasada pierwszeństwa prawa wspólnotowego w stosunku do prawa krajowego (...) stanowi niewątpliwie wyraz dążeń do zagwarantowania jednolitego stosowania i egzekucji prawa europejskiego. Nie ona jednak – na zasadzie wyłączności – determinuje ostateczne decyzje podejmowane przez suwerenne państwa członkowskie w warunkach hipotetycznej kolizji pomiędzy wspólnotowym porządkiem prawnym a regulacją konstytucyjną. W polskim systemie prawnym decyzje tego typu winny być podejmowane zawsze z uwzględnieniem treści art. 8 ust. 1 Konstytucji. Zgodnie z art. 8 ust. 1 Konstytucji pozostaje ona najwyższym prawem Rzeczypospolitej. (...) 10.2. (...) Państwa członkowskie zachowują prawo do oceny, czy prawodawcze organy wspólnotowe (unijne), wydając określony akt (przepis prawa), działały w ramach kompetencji przekazanych i czy wykonywały swe uprawnienia zgodnie z zasadami pomocniczości i proporcjonalności. Przekroczenie tych ram powoduje, że wydane poza nimi akty (przepisy) nie są objęte zasadą pierwszeństwa prawa wspólnotowego”.

Pogląd ten rozwinięty został w wyroku z 16 listopada 2011 r. (SK 45/09), w którym Trybunał Konstytucyjny po raz pierwszy podjął się oceny zgodności zastosowania konkretnego aktu unijnego prawa wtórnego z Konstytucją. Zastrzegł jednak na przyszłość, iż w przypadku wniesienia skargi konstytucyjnej (art. 79 ust. 1 Konstytucji) ocena w takiej sprawie jest możliwa tylko

wyjątkowo i wtedy, gdy skarżący uprawdopodobni, że ochrona praw człowieka na poziomie unijnym jest oczywiście niewystarczająca i odbiega od poziomu, jaki gwarantuje konstytucja.

W wyroku tym Trybunał stwierdził co następuje:

„2.2. (...) Z art. 91 ust. 3 Konstytucji wynika pierwszeństwo norm rozporządzeń unijnych w razie kolizji z ustawami. Konstytucja RP zachowuje natomiast nadrzędność i pierwszeństwo wobec wszystkich aktów prawnych obowiązujących w polskim porządku konstytucyjnym, w tym także prawa unijnego. Taka pozycja Konstytucji wynika z art. 8 ust. 1 Konstytucji i została potwierdzona w dotychczasowym orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego. (...) 2.4. (...) Ze względu na treść art. 8 ust. 1 Konstytucji Trybunał Konstytucyjny jest zobowiązany do takiego pojmowania swej pozycji, że w sprawach zasadniczych, o wymiarze ustrojowym zachowa pozycję ‘sądu ostatniego słowa’ w odniesieniu do polskiej Konstytucji. (...) 2.5. Dopuszczając możliwość badania przez Trybunał Konstytucyjny zgodności aktów pochodnego prawa unijnego z Konstytucją, należy podkreślić konieczność zachowania w tym względzie należytej ostrożności i powściągliwości. (...) Jedną z zasad ustrojowych prawa unijnego jest zasada lojalnej współpracy. Zgodnie z art. 4 ust. 3 TUE Unia i państwa członkowskie wzajemnie się szanują i udzielają sobie wzajemnego wsparcia w wykonywaniu zadań wynikających z traktatów. (...) Trudne do pogodzenia z tą zasadą byłoby przyznanie poszczególnym państwom kompetencji do decydowania o pozbawieniu mocy obowiązującej norm prawa unijnego. (...) 2.7. (...) Niewątpliwie orzeczenie o niezgodności prawa unijnego z Konstytucją powinno mieć zatem charakter *ultima ratio* i wystąpić jedynie wówczas, kiedy zawiodyłby wszystkie inne sposoby rozstrzygnięcia konfliktu z normami należącymi do unijnego porządku prawnego. (...) 8.2. Trybunał Konstytucyjny dostrzega potrzebę wyznaczenia na przyszłość sposobu kontroli zgodności z Konstytucją norm prawa unijnego (traktatowego i prawa pochodnego) w trybie skargi konstytucyjnej. (...) 8.5. (...) W razie wniesienia skargi konstytucyjnej, w której kwestionowana jest zgodność aktu pochodnego prawa unijnego z Konstytucją, wykonanie powyższego obowiązku nabiera kwalifikowanego charakteru. Od skarżącego należy wówczas wymagać, aby wskazując na czym polega naruszenie jego wolności lub praw, czyli przedstawiając argumenty przemawiające za merytoryczną niezgodnością unormowań stanowiących przedmiot skargi z przepisami Konstytucji, równocześnie należyście uprawdopodobnić, że kwestionowany akt pochodnego prawa unijnego istotnie obniża poziom ochrony praw i wolności w porównaniu z tym, który gwarantuje Konstytucja. Uprawdopodobnienie to jest koniecznym składnikiem wymagania dokładnego wykazania sposobu naruszenia wolności lub praw”.

6.4.4. Na zasadę pierwszeństwa stosowania prawa Unii trzeba spojrzeć w perspektywie zmian międzynarodowej rzeczywistości i funkcji prawa mię-

dzynarodowego. Zasada ta wydaje się słuszna, gdyby bowiem państwa, które zaciągnęły określone zobowiązania międzynarodowoprprawne, mogły się od nich jednostronnie i arbitralnie uwalniać argumentując sprzecznością z ich normami krajowymi, to prawo międzynarodowe i europejskie byłoby pozbawione skuteczności.

Uwzględnić trzeba fakt, że **we współczesnym świecie prawo międzynarodowe w coraz większym stopniu wpływa na stosunki wewnętrzne w państwie**, niekiedy w postaci norm prawa wtórnego organizacji międzynarodowych. Jest na to zgoda państw, które wiążą się określonymi zobowiązaniami. Problem nabiera znaczenia zwłaszcza wówczas, gdy akty organizacji międzynarodowej obowiązują bezpośrednio i mogą być bezpośrednio stosowane. W takim kontekście bardziej prawdopodobne stają się konflikty z normami krajowymi, w tym konstytucyjnymi.

W kwestii pierwszeństwa norm pochodzenia zewnętrznego przed krajowymi normami konstytucyjnymi nie ma – jak się zdaje – gotowych i cudownych rozwiązań. Pozostaje ona w znacznym stopniu kwestią perspektywy prawnej – konstytucyjnej albo międzynarodowoprprawnej. Konstrukcje teoretyczne są i będą w tym względzie pomocne, jednak ich moc pozostaje ograniczona dopóty, dopóki kwestia konfliktu z krajową normą konstytucyjną nie zostanie wyraźnie uregulowana w konkretnym traktacie, co jednak nie zawsze jest możliwe lub wskazane.

Ewolucja międzynarodowej rzeczywistości (w tym istnienie UE) prowadzić może do spojrzenia uwzględniającego nowe cele systemów prawa pochodzenia pozakrajowego. Niczego nie przesądzając i nie kwestionując kontroli zgodności Traktatów unijnych (ich kolejnych wersji) z konstytucjami krajowymi przed momentem związania się, **uznanie kompetencji narodowych sądów konstytucyjnych do kontroli następczej zgodności prawa UE (zwłaszcza wtórnego) z konstytucją narodową niesie ze sobą ryzyko naruszenia spójności prawa unijnego, przy czym nie wywołuje wiążących skutków prawnych na całym obszarze unijnym, co prowadzić może do fragmentacji obowiązywania i stosowania prawa unijnego.**

Dotychczasowa praktyka świadczy o tym, że konflikty norm prawa UE z normami konstytucyjnymi państw członkowskich należą do rzadkości i usuwane są w drodze zmian konstytucji narodowych, zwłaszcza w momencie wyrażania zgody na związaniem się normami traktatowymi. **Praktyka dowodzi również mądrej tendencji do unikania otwartych konfliktów w tej materii oraz przyjaznej współpracy TSUE i krajowych sądów konstytucyjnych.** Sprzyja tej tendencji koncepcja wielopłaszczyznowego systemu prawa, która przenosi ciężar kontrowersji z kwestii nadrzędności (hierarchiczności) norm pochodzących z formalnie niezależnych i różnych źródeł na ich komplemen-

tarność – prawo krajowe i prawo unijne pozostają w stosunku stałego i wzajemnego oddziaływania.

Konkludując, **relacji między normami prawa UE a krajowymi normami konstytucyjnymi lepiej nie regulować traktatowo w sposób wyraźny – wydaje się to zresztą trudne. Kwestie te niekiedy lepiej pozostawić rozsądnej praktyce, w tym poszukiwaniu rozwiązań w płaszczyźnie pozaprawnej** (samoograniczanie się sądów, przyjazna współpraca, konsultacje w ramach instytucji UE), dzięki czemu zminimalizuje się pole konfliktów.

6.5. Powyższe kontrowersje odróżnić należy od przypadku, gdy sąd konstytucyjny uzna akty prawa krajowego wprowadzające niektóre akty prawa wtórnego (np. dyrektywę lub decyzję ramową) za sprzeczne z konstytucją narodową.

Tak się stało, przykładowo, w RFN w związku z wykonaniem w Niemczech decyzji ramowej Rady z 2002 r. dotyczącej Europejskiego Nakazu Aresztowania (ENA) i dopuszczającej uproszczoną procedurę wydawania również własnych obywateli¹⁴¹. W innej sprawie, dotyczącej wykonania dyrektywy we Francji, orzekła w 2007 roku francuska Rada Stanu¹⁴².

W przypadku wprowadzenia ENA do polskiego systemu prawnego, Trybunał Konstytucyjny uznał, że ograniczenie się tylko do zmiany Kodeksu postępowania karnego naruszyło art. 55 Konstytucji RP, który zakazywał ekstradycji obywatela polskiego. Trybunał nie zakwestionował istoty ENA, stwierdził natomiast, że odpowiednie przepisy kodeksu postępowania karnego, zezwalające na przekazanie obywatela polskiego do państwa członkowskiego UE na podstawie europejskiego nakazu aresztowania, są niezgodne z art. 55 ust. 1. Korzystając z przepisu art. 190 ust. 3 Konstytucji RP¹⁴³, Trybunał dał

¹⁴¹ Bundesverfassungsgericht. Urteil des Zweiten Senats vom 18. Juli 2005 (2 BvR 2236/04). W Belgii zaskarżono belgijską ustawę wprowadzającą ENA, przy czym – w przeciwieństwie do RFN – z intencją zakwestionowania legalności ENA w ogóle. W związku z tym postępowaniem i pytaniami prawnymi sądu belgijskiego (*Cour d'arbitrage* – pytanie do TSUE z dnia 13 lipca 2005 r.) dotyczącymi zgodności decyzji ramowej o ENA z TUE, TSUE uznał legalność ENA (wyrok z dnia 3 maja 2007 r. w sprawie C-303/05 – *Advocaten voor de Wereld*).

¹⁴² Conseil d'État. Décision du 8 février 2007 (*Société Arcelor Atlantique et Lorraine et autres*); zob. też wyrok TSUE w sprawie C-127/07 (*Société Arcelor Atlantique et Lorraine et autres contre Premier ministre, Ministre de l'Écologie et du Développement durable, Ministre de l'Économie, des Finances et de l'Industrie*).

¹⁴³ Zob. art. 190 Konstytucji RP: „3. Orzeczenie Trybunału Konstytucyjnego wchodzi w życie z dniem ogłoszenia, jednak Trybunał Konstytucyjny może określić inny termin utraty mocy obowiązującej aktu normatywnego. Termin ten nie może przekroczyć osiemnastu miesięcy, gdy chodzi o ustawę, a gdy chodzi o inny akt normatywny – dwunastu miesięcy”.

czas Sejmowi i Senatowi (18 miesięcy) na dokonanie zmiany Konstytucji¹⁴⁴, do czego doszło w 2006 r.¹⁴⁵

W niektórych przypadkach sąd nie kwestionuje zgodności prawa pierwotnego Unii z konstytucją narodową, wymaga jednak uchwalenia dodatkowych ustaw gwarantujących ochronę pozycji parlamentu w związku z członkostwem państwa w UE¹⁴⁶. W Polsce rolę tę spełnia Ustawa z dnia 8 października 2010 r. o współpracy Rady Ministrów z Sejmem i Senatem w sprawach związanych z członkostwem Rzeczypospolitej Polskiej w Unii Europejskiej¹⁴⁷.

¹⁴⁴ Wyrok TK z dnia 27 kwietnia 2005 r. (P 1/05): „5.2. Zdaniem Trybunału, przede wszystkim konstytucyjny obowiązek przestrzegania przez Polskę wiążącego ją prawa międzynarodowego, ale również dbałość o bezpieczeństwo i porządek publiczny, których zapewnieniu sprzyja przekazywanie osób ściganych innym państwom w celu ich osądzenia, a także взгляд na to, że Polskę i pozostałe państwa członkowskie Unii Europejskiej łączy wspólnota zasad ustrojowych, zapewniających prawidłowy wymiar sprawiedliwości i proces przed niezawisłym sądem, są wartościami konstytucyjnymi uzasadniającymi przedłużenie stosowania art. 607t § 1 k.p.k., nawet jeśli wiąże się to z pozbawieniem polskich obywateli gwarancji wynikających z zakazu ekstradycji w zakresie niezbędnym dla realizacji instytucji przekazania na podstawie ENA. Przemawia za tym dodatkowo dbałość o realizację wartości, jaką jest wiarygodność Polski w stosunkach międzynarodowych, jako państwa respektującego fundamentalną dla nich zasadę *pacta sunt servanda* (art. 9 Konstytucji). Z tych powodów (...) Trybunał postanowił odroczyć o 18 miesięcy termin utraty mocy obowiązującej przepisu w tym zakresie, w jakim zakwestionowany w pytaniu prawnym został uznany za niezgodny z Konstytucją. (...) Do tego momentu stan prawny nie ulega zmianie, a więc zachowuje swoją moc obowiązującą dotychczasowa regulacja art. 607t § 1 k.p.k. Wyrok Trybunału Konstytucyjnego określa więc skutki na przyszłość i nie może być podstawą do kwestionowania wcześniej zapadłych prawomocnych rozstrzygnięć sądowych. Te okoliczności powodują, że w okresie odroczenia wejścia w życie wyroku państwo polskie wypełnia obowiązek implementacji decyzji ramowej”.

¹⁴⁵ Ustawa z 8 września 2006 r. o zmianie Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej (Dz.U. 2006.200.1471).

¹⁴⁶ Zob. przypis 179.

¹⁴⁷ Dz.U. 2010.213.1395.

Rozdział 7

Widmo ponadnarodowości i federalizmu?

7.1. Skoro głównym celem UE jest stworzenie jednolitego rynku i zlikwidowanie barier w swobodnym przepływie towarów, osób, usług i kapitału, to trudno sobie to wyobrazić w ramach tradycyjnej organizacji międzynarodowej. Niezbędne jest zatem stworzenie struktury międzynarodowej, wykonującej władzę publiczną na podstawie Traktatów założycielskich, które wyposażają Unię w kompetencje prawodawcze. Dla określenia nowego modelu wykonywania władzy publicznej przez Unię używa się często takich terminów, jak „**ponadpaństwowość**” i „**ponadnarodowość**”. Są to pewnego rodzaju doktrynalne skróty myślowe, które wymagają objaśnienia¹⁴⁸.

Ponadnarodowość ma swój **wymiar polityczny**, ponieważ europejska konstrukcja integracyjna wyraża wolę opartej na wartościach i interesach (potrzebach) wspólnoty państw i społeczeństw usytuowania interesów narodowych w ramach międzynarodowego zarządzania. Ta tendencja uzasadniona jest z jednej strony względami historycznymi, z drugiej zaś rozwojem globalizacji i transnarodowych procesów politycznych i gospodarczych.

Na ponadnarodowość **w wymiarze prawnym** składają się następujące elementy:

- powierzenie Unii niektórych kompetencji władczych, co tworzy wielopłaszczyznowy porządek prawny, w ramach którego UE staje się centrum prawodawczym i sprawuje władzę publiczną;
- specyficzna równowaga Komisji, Rady i Parlamentu Europejskiego w procesie stanowienia prawa (w tym metoda wspólnotowa);
- bezpośrednie obowiązywanie i stosowanie prawa UE, które prowadzi do bezpośrednich skutków prawnych dla osób fizycznych i prawnych oraz do pierwszeństwa stosowania jego norm przed normami prawa krajowego;
- wyłączna jurysdykcja Trybunału Sprawiedliwości UE w odniesieniu do jednolitego stosowania i interpretowania prawa Unii przez jej instytucje oraz państwa członkowskie, a także kontroli legalności działania instytucji unijnych.

¹⁴⁸ Termin „ponadnarodowy” (*supranational*) pojawił się tylko raz w Traktacie ustanawiającym Europejską Wspólnotę Węgla i Stali w odniesieniu do niezależnego od rządów charakteru członków Wysokiej Władzy.

Niektóre z tych właściwości znane są z historii organizacji międzynarodowych, natomiast o ponadnarodowości należy mówić wówczas, gdy cechy te występują łącznie.

7.2. Pojęcie ponadnarodowości łączy się z koncepcją federalizmu, który jako system organizowania i sprawowania władzy przybierać może różne postacie. **Najczęściej myśli się o państwie federalnym, jednak federalizm nie ogranicza się tylko do państwa.** Ponadto, mimo pewnych podobieństw nie ma jednolitego modelu federacyjnej struktury władzy, na przykład USA, Niemcy lub Szwajcaria różnią się pod tym względem, podobnie jak państwa unitarne (Francja, Polska).

Dla niektórych (Niemcy) federalizm kojarzy się z decentralizacją władzy, inni zaś (Wielka Brytania) dostrzegają w nim zagrożenie centralizmem. **Z koncepcji federalnej wynika jeden główny cel, polegający na zapewnieniu trwałości i jedności struktury głównej, przy jednoczesnym zachowaniu samodzielności, odrębności i tożsamości silnych części składowych (jedność w wielości).** Państwo federalne nie jest jednak rodzajem superpaństwa, podobnie jak określana niekiedy w ten (błędny) sposób Unia Europejska. Z perspektywy historycznej widać, iż tradycja federalna nie unicestwia tożsamości narodowej. **UE ma od swego zarania cechy federalne nie będąc jednak państwem federalnym.**

Należy w tym kontekście odróżnić **państwo federalne** (określane mianem państwa związkowego – niem. *Bundesstaat*) od **konfederacji** (związek państw – niem. *Staatenbund*).

Konfederacja powstaje na mocy traktatu i rządzi się prawem międzynarodowym, nie jest jednak państwem i (w przeciwieństwie do federacji) nie dysponuje w stosunku do swych części składowych kompetencjami prawodawczymi lub przymusem państwowym. Jej członki składowe (czyli państwa) pozostają podmiotami prawa międzynarodowego. Różnica między państwem federalnym a konfederacją polega na tym, że o zakresie kompetencji konfederacji decydują wyłącznie jej państwa, natomiast w państwie federalnym jego organy (z reguły za zgodą części składowych reprezentowanych w drugiej izbie parlamentu). Niektóre konfederacje przekształciły się w państwa federalne, np. Szwajcaria, USA. **Konfederacja jest dziś strukturą o historycznym znaczeniu.**

Organizacja międzynarodowa wykazuje pewne podobieństwa z konfederacją, lecz jej cele, funkcje, struktura i zakres kompetencyjny są odmienne, zwłaszcza w przypadku organizacji, które mają kompetencję do uchwalania norm prawnych, wiążących bezpośrednio państwa członkowskie i ich podmioty.

Podstawą prawną państwa federalnego jest jego konstytucja (akt prawa krajowego), która reguluje stosunki między centrum i częściami składowymi (niekiedy powstanie konstytucji poprzedza traktat). Konstytucje części składowych nie mogą być sprzeczne z konstytucją federalną. **Cechą charakterystyczną tego państwa jest specyficzny podział kompetencji między strukturą centralną a silnymi i autonomicznymi częściami składowymi** (w UE traktatowe powierzenie kompetencji władczych). Podział ten nie jest celem samym w sobie, a jego ważnym elementem jest polityczne wyważenie tych kompetencji między strukturę główną i jej części składowe.

Struktura centralna posiada z reguły kompetencje, które nie zostały wyraźnie zastrzeżone dla części składowych, albo – w innym wariantcie – kompetencje wyraźnie jej przyznane, przy czym istnieją też obszary kompetencji dzielonych/konkurujących – struktury głównej i jej części składowych. **Stalymi cechami federalizmu są napięcia związane z podziałem kompetencji oraz ich wykonywaniem, a także tendencja do przejmowania przez centrum niektórych kompetencji części składowych** (podobnie w UE). Podział kompetencji w państwie federalnym jest bardziej trwały i oparty na konstytucji krajowej, co stanowi różnicę w porównaniu z państwem unitarnym, w którym kompetencje jednostek terytorialnych mogą być łatwiej zmieniane.

W państwie federalnym, mimo znacznie dalej niż w państwie unitarnym posuniętego podziału kompetencji oraz autonomii krajów związkowych, **nie następuje podział suwerenności** (niepodzielnej cechy jakościowej kompetencji państwa)¹⁴⁹. Główna struktura federalna i jej części składowe uzupełniają się tworząc jedną całość. Problem podziału suwerenności wydaje się nieco sztucznie wykreowany pod wpływem doktryny niemieckiej z drugiej połowy XIX w. w kontekście nietypowego charakteru powstałej w 1871 r. Rzeszy. Zauważmy też, iż czym innym jest monteskiuszowski podział władzy (prawodawcza, wykonawcza, sądowa), a czym innym podział władzy między częściami składowymi państwa federalnego.

Części składowe państwa federalnego (landy, stany, kantony, prowincje) mają określone terytorium, wykonują w niektórych dziedzinach własną i wyłączną kompetencję, lecz są zorganizowane i działają na podstawie norm prawa krajowego, któremu podlegają. Posiadają one własne konstytucje, lecz nie są państwami w rozumieniu prawa międzynarodowego (odmiennie w UE). W konsekwencji, niektóre kompetencje (np. sprawy zagraniczne, obrona, zawieranie traktatów, emisja waluty) przysługują z reguły tylko strukturze centralnej.

¹⁴⁹ Zob. rozdział 8.

Gwarancją autonomii części składowych, a zarazem jedności federalnej jest konstytucyjny podział kompetencji między strukturą centralną (federalną) a jej częściami składowymi, specjalna reprezentacja części składowych na szczeblu federalnym (np. druga izba parlamentu) oraz udział części składowych w zmianie konstytucji federalnej, w stosowaniu prawa federalnego i częściowo w jego uchwalaniu. W tym kontekście UE wykazuje podobieństwa do państwa federalnego. Zauważmy jednak, iż w Unii nie istnieje ani rząd, ani parlament federalny porównywalne z organami państwa federalnego.

Prawo ustanowione przez organy federalne obowiązuje i stosowane jest bezpośrednio na całym terytorium federacji, mając w razie konfliktu norm pierwszeństwo przed prawem części składowych (np. art. 31 Ustawy Zasadniczej RFN: „*Bundesrecht bricht Landesrecht*”). Tak np. niemiecki FTK unieważnia sprzeczne z prawem federalnym ustawy krajów związkowych, sądy federalne uchylają wyroki sądów landowych, landy podporządkowane są w określonym zakresie federacji, która może wykonywać wobec nich przymus państwowy. W UE obowiązuje zasada pierwszeństwa stosowania prawa UE przed prawem państw członkowskich, jednak Trybunał Sprawiedliwości UE nie posiada kompetencji do orzekania o legalności czy też uchylania norm prawa państw członkowskich.

Struktura federalna nie w każdym przypadku jest identyczna, ponieważ dopuszcza pewne różnicowanie instytucjonalne. Nie przesądza ona też o konkretnych treściach i celach politycznych, w tym różnych modelach polityki gospodarczej, finansowej lub socjalnej¹⁵⁰. Podobnie w UE – jej struktura i autonomiczny system nie przesądzają o ewolucji i ostatecznym kształcie unijnej polityki gospodarczej lub fiskalnej, o czym decydują państwa i instytucje UE w ramach i na podstawie kolejnych wersji Traktatów założycielskich.

Na tle powyższych uwag widać nietypowość struktury unijnej, która nie jest ani konfederacją państw, ani państwem federalnym. Mimo oczywistych cech federalnych UE nie jest państwem federalnym między innymi dlatego, że działa na zasadzie powierzonych jej traktatowo przez państwa kompetencji, nie posiada kompetencji do określania własnych kompetencji (*Kompetenz-Kompetenz*), nie dysponuje przymusem państwowym, a struktura jej organów odbiega od struktur państwowych, podobnie jak wynikające z Traktatów założycielskich cele i funkcje.

¹⁵⁰ Dotyczy to również ustroju państwa unitarnego, np. w ramach konstytucji polskiej możliwa jest realizacja modelu ekonomicznego i społecznego o nieco bardziej socjalnym lub nieco bardziej liberalnym charakterze. Nie trzeba do tego zmieniać konstytucji, nie determinuje ona bowiem szczegółowo wszystkich możliwych treści politycznych. Różne treści polityczne i cele mogą być realizowane w tych samych ramach. Nie inaczej jest w UE.

Czy ostatecznym celem Unii ma być przekształcenie jej w państwo federalne? Ze względu na widoczny brak woli politycznej państw i społeczeństw odpowiedź wydaje się negatywna.

Przeciwstawianie Europy federalnej Europie państw prowadzi o tyle na manowce, o ile Unia ma już od lat oczywiste cechy federalne (nie będąc państwem federalnym). Kolejne wersje Traktatów założycielskich niewiele w tej mierze zmieniają.

Z perspektywy prawnej terminy „federacja europejska” i „federacja państw europejskich” są nieco ryzykowne, ponieważ mogą sugerować dążenie do utworzenia państwa federalnego. Ponadto tzw. federacja złożona z państw (podmiotów prawa międzynarodowego) kojarzy się nieuchronnie z konfederacją¹⁵¹. Jeśli zatem niektórzy politycy (np. Robert Schuman¹⁵², Jacques Delors¹⁵³, a także Joschka Fischer¹⁵⁴, Radosław Sikorski¹⁵⁵ lub

¹⁵¹ Zob. Ch. Leben, *Fédération d'Etats-nations ou Etat fédéral?*, „Jean Monnet Working Paper” (Symposium), No.7/2000.

¹⁵² La Déclaration de Robert Schuman, Ministre des Affaires étrangères, 9 mai 1950: «La mise en commun des productions de charbon et d'acier assurera immédiatement l'établissement de bases communes de développement économique, première étape de la Fédération européenne, et changera le destin des régions longtemps vouées à la fabrication des armes de guerre dont elles ont été les plus constantes victimes».

¹⁵³ Jacques Delors, *Visions d'Europe: perspectives et priorités pour l'Union Européenne*, Conférence Mouvement Européen France, 6 juillet 2002 – <http://www.notre-europe.eu/fileadmin/IMG/pdf/DiscoursVI02.pdf>

¹⁵⁴ Joschka Fischer, *Vom Staatenverbund zur Föderation – Gedanken über die Finalität der europäischen Integration*, Rede am 12. Mai 2000 in der Humboldt-Universität in Berlin: „Dies alles wird aber nicht die Abschaffung des Nationalstaates bedeuten. Denn auch für das finale Föderationssubjekt wird der Nationalstaat mit seinen kulturellen und demokratischen Traditionen unersetzlich sein, um eine von den Menschen in vollem Umfang akzeptierte Bürger- und Staatenunion zu legitimieren. Dies sage ich gerade mit Blick auf unsere Freunde in Großbritannien, denn ich weiß, dass der Begriff 'Föderation' für viele Briten ein Reizwort ist. Aber mir fällt bis heute kein anderer Begriff ein. Es soll hier niemand gereizt werden”.

¹⁵⁵ Radosław Sikorski, Minister Spraw Zagranicznych RP. *“Polska a przyszłość Unii Europejskiej”*, Berlin, 28 listopada 2011 r.: „Jeżeli nie jesteśmy gotowi zaryzykować częściowego demontażu UE, wówczas staniemy przed najtrudniejszym dla każdej federacji wyborem: głębsza integracja lub rozpad. (...) My też stoimy przed wyborem, czy chcemy być prawdziwą federacją, czy też nie. Jeżeli ponowna nacjonalizacja lub rozpad są nie do zaakceptowania, pozostaje nam tylko jedna możliwość: sprawienie, by Europą w końcu można było rządzić, a co za tym idzie, doprowadzenie z czasem do Europy bardziej wiarygodnej. (...) Im więcej władzy i legitymizacji przeżyciem instytucjom federalnym, tym państwa członkowskie powinny być bardziej utwierdzone w przekonaniu, że niektóre prerogatywy, takie jak szeroko pojęte kwestie: tożsamości narodowej, religii, stylu życia, moralności publicznej oraz stawek podatku dochodowego i podatku VAT, powinny na zawsze pozostać w gestii państw”.

José Manuel Barroso¹⁵⁶) posługują się pojęciami federacji europejskiej lub federacji państw europejskich (*fédération d'États-nations*), to należy je bliżej objaśnić, w przeciwnym bowiem razie powstaje nie zawsze klarowny skrót myślowy¹⁵⁷.

Federalizm Unii odnosi się do jej strukturalnego kształtu (zdefiniowanego w pewnym stopniu przez pojęcie ponadnarodowości), który – mimo ewolucji – nie uległ fundamentalnym zmianom. Kontrowersje dotyczą nie tyle istniejącego już od dawna federalnego charakteru Unii (bez którego nie mogłyby funkcjonować), ile zakresu i politycznej celowości rozszerzania i wzmocnienia kompetencji UE (tzw. pogłębiania integracji), w tym podziału kompetencji między Unię a państwa członkowskie oraz treści konkretnych polityk. Zakres kompetencji Unii oraz treść unijnych polityk to jedna sprawa, a federalny kształt Unia to drugie, odrębne zagadnienie.

Konkludując, Unia jest tworem nowym, który trudno sklasyfikować w ramach znanych konstrukcji prawnych. Należy ją traktować jako specyficzną (ponadnarodową) organizację międzynarodową, która od jej zarania posiada cechy struktury federalnej, lecz nie jest państwem federalnym. Integracja w ramach UE zachowuje i powinna zachować swój niepowtarzalny kształt.

¹⁵⁶ J.M.D. Barroso, President of the European Commission. *State of the Union 2012 Address*. Plenary session of the European Parliament/Strasbourg, 12 September 2012.

¹⁵⁷ Valéry Giscard d'Estaing ("The Wall Street Journal Europe", 7 July 2007): "I knew the word 'federal' was ill-perceived by the British and a few others. I thought that it wasn't worth creating a negative commotion, which could prevent them supporting something that otherwise they would have supported... So I rewrote my text, replacing intentionally the word 'federal' with the word 'communautaire, which means exactly the same thing'".

Rozdział 8

Czy Unia Europejska ogranicza suwerenność?

Zagrożenia i szanse mają obecnie charakter transgraniczny. Dokonuje się redystrybucja władzy i wpływów między aktorami sceny międzynarodowej. Otwarcie się państw na współpracę międzynarodową, rozwój prawa międzynarodowego oraz uwikłanie procesów decyzyjnych (prawodawczych) w sieć powiązań międzynarodowych i międzynarodowego zarządzania stanowią wyzwanie dla tradycyjnie rozumianej roli państwa i jego suwerenności oraz klasycznej demokracji.

Przeciwstawianie suwerenności prawu międzynarodowemu, w tym prawu UE, jest zabiegiem mało produktywnym, opiera się bowiem na założeniu, że związanie się normą międzynarodowoprawną ogranicza suwerenność, czyli traktuje się suwerenność jako pojęcie ilościowe, a nie jakościowe. Trzeba więc zdefiniować suwerenność, aby móc odpowiedzieć na pytanie, czy jest ona zagrożona członkostwem państw w UE i czy można ją przekazywać lub dzielić.

8.1. Suwerenność jest pojęciem ewoluującym historycznie. Należy ona do najbardziej kontrowersyjnych i niejednoznacznych pojęć. Miała ona różne znaczenie w poszczególnych epokach, jest też różnie definiowana w naukach prawnych, politycznych i ekonomicznych.

W dobie współczesnej, w wyniku ewolucji i wzmocnienia prawnych ram i form współpracy, sprawy pozostające w tzw. sferze wewnętrznej państw (*domestic jurisdiction, domaine réservé*) stają się w coraz większym stopniu częścią polityki i regulacji międzynarodowoprawnej. Zmieniają się też rola i funkcje prawa międzynarodowego, prowadząc do początków jego konstytucjonalizacji¹⁵⁸. Prawo to nie ogranicza się tylko do fragmentarycznej i sektorowej regulacji między państwami, lecz buduje załączek fundamentalnych, powszechnych i opartych na pewnych wartościach norm wiążących społeczność międzynarodową jako całość i określających granice kompetencji pań-

¹⁵⁸ Zob. rozdział 1.6.

stwowych (np. niektóre zasady Karty Narodów Zjednoczonych, prawa człowieka, prawo humanitarne).

Przez lata, wręcz wieki, posługiwano się pojęciem suwerenności w celu podkreślenia siły i niezależności państwa. Pojawia się jednak współcześnie pytanie: czym silnego i od czego (kogo) niezależnego? Czy ograniczenia kompetencji i możliwości działania prowadzą do zmierzchu (osłabienia) państwa i jego suwerenności? Na czym miałyby polegać ograniczenie lub zagrożenie suwerenności? Czy i w jakim stopniu państwa UE miałyby być mniej suwerenne od innych i co by z tego miało wynikać? Czy możliwe jest stopniowe wyrzekanie się suwerenności?

Na tym tle pojawia się teza o zmierzchu państwa, suwerenności i demokracji. Jest to pogląd kontrowersyjny, gdyż przesłanką integracji europejskiej są silne swą sprawnością państwa, jednak siła ta nie polega dziś na zachowaniu maksymalnego zakresu kompetencji, lecz na ograniczeniu roli państwa, a jednocześnie skutecznym działaniu dzięki możliwościom uzyskiwanym w wyniku międzynarodowej współpracy. **W istocie rzeczy chodzi o nowe pojmowanie funkcji państwa, demokracji i suwerenności oraz roli prawa międzynarodowego. Państwo podlega dziś wpływowi, które nie tyle osłabiają lub unicestwiają suwerenność, lecz każą ją postrzegać w innej, nowej perspektywie.**

8.2. Istota współczesnego państwa jako bytu prawnego wyraża się w zdolności posiadania i wykonywania kompetencji, które określa się jako wyłączne, pełne i samodzielne.

Wyłączność oznacza, że na terytorium danego państwa funkcjonują dysponująca legalnym przymusem struktura władzy oraz system prawny, które chronią porządek społeczny w odniesieniu do podległych tej władzy terytorium, podmiotów i zdarzeń. W tym sensie państwo sprawuje władzę najwyższą. Wyłączność ta nie wyklucza jednak podległości państwa prawu międzynarodowemu oraz obowiązywania i stosowania norm tego prawa w państwie. Zewnętrzny wpływ na zakres i wykonywanie kompetencji państwa winien zatem pozostawać w zgodzie z prawem międzynarodowym.

Pełnia kompetencji państwa (w przeciwieństwie np. do kompetencji organizacji międzynarodowej) wyraża się w tym, że jej zakres *ratione materiae* nie jest z góry ustalony i nie wynika każdorazowo z norm prawa międzynarodowego. Ma ona charakter pierwotny, chociaż ograniczona jest, a niekiedy uzupełniona przez normy prawa międzynarodowego. Zakres rzeczowy kompetencji państwa jest zróżnicowany i znajduje granice w kompetencji innych państw oraz w regulacji prawnej (międzynarodowej i krajowej). Przekrocze-

nie tych granic prowadzi do odpowiedzialności prawnej. Ograniczeń kompetencji państwa nie domniemywa się, jednak jej pełny charakter nie stanowi podstawy dla samowoli ani arbitralności.

Samodzielność wiąże się z wykonywaniem kompetencji bez prawnego obowiązku uwzględniania poleceń lub nakazów innych państw (podmiotów), w tym – co ważne – ze swobodą państwa w stanowieniu prawa i w zaciąganiu zobowiązań międzynarodowych. Kompetencje, które nie podlegają (dla danego państwa) regulacji międzynarodowoprawnej, określa się zazwyczaj jako należące do jego tzw. sfery wyłącznej. Jej zakres różni się w zależności od zakresu międzynarodowoprawnych zobowiązań danego państwa w określonym momencie. Innymi słowy nie istnieje stały rdzeń (katalog) kompetencji należących do tej sfery. Samodzielności w tym rozumieniu nie należy utożsamiać z niezależnością faktyczną ani z brakiem podległości prawu międzynarodowemu.

Charakter kompetencji państwa objawia się w aspekcie negatywnym i pozytywnym, zewnętrznym i wewnętrznym, przy czym są one ze sobą powiązane. Pozytywnym, ponieważ kładzie się nacisk na podejmowanie samodzielnych decyzji w – co do zasady – rzeczowo nieograniczonym zakresie. Negatywnym, gdyż podkreśla się, iż państwo nie ma nad sobą innej władzy jak tylko prawo międzynarodowe. Zewnętrznym, dlatego że chodzi o stosunki z innymi państwami lub sytuacje z tzw. elementem zagranicznym (np. prawo międzynarodowe prywatne). Wewnętrznym, ponieważ odnosi się do regulacji stosunków prawnych w państwie.

Tak scharakteryzowane cechy kompetencji państwa stanowią istotę suwerenności jako pojęcia prawnego, które uwzględnia stan faktyczny (międzynarodowoprawne uznanie państwa i wykonywanej przez nie władzy) oraz decyduje o istocie państwa jako bytu prawnego. **W pewnym uproszczeniu suwerenność sprowadza się do określenia władzy państwa jako najwyższej (w perspektywie wewnętrznej) i niezależnej (w perspektywie zewnętrznej). Jest to jednak stwierdzenie o dużym stopniu ogólności, wymagające sprecyzowania.**

8.3. Dla celów analitycznych istotne jest rozróżnienie między suwerennością państwa a suwerennością narodową, aczkolwiek pojęcia te są ze sobą ściśle powiązane. **Suwerenność narodowa (wewnętrzna)** jest terminem określającym stosunek między narodem a władzą państwową i dotyczy swobody narodu w decydowaniu o swym losie (samostanowienie), czyli powołania i ukształtowania własnego państwa, relacji organów władzy państwowej oraz warunków wykonywania tej władzy (kontrola).

W tym kontekście ważne są dwa elementy: naród jako podmiot oraz charakter i kompetencje władzy państwowej. Podmiotem legitymizującym jest naród (określany w tym przypadku jako suweren), a przedmiotem legitymizowanym władza. **Głównymi przesłankami tego aspektu suwerenności są współcześnie pojęcia wolności i demokracji.** Stąd też współczesna debata o suwerenności narodowej przenosi się na obszar prawa konstytucyjnego, a konkretnie legitymizowania władzy publicznej i jej wykonywania.

Władza państwowa nie ma nad sobą władzy hierarchicznie wyższej i w tym sensie określa się ją jako najwyższą (z uwzględnieniem podziału władz w państwie oraz demokratycznej kontroli). Państwo działa jednak w granicach prawa – nie jest wszechwładne i przestrzega zasady praworządności (*rule of law*). Czy zatem normy prawa krajowego ograniczają suwerenność narodową? Wydaje się, że nie. **Trudno bowiem uznać, że konstytucja lub ustawy godzą w suwerenność narodową, chociaż bez wątpienia nie pozostają bez wpływu na zakres i swobodę podejmowania decyzji przez parlament, rząd lub sądy oraz na prawa i obowiązki obywateli.** Wnioskować stąd należy, że suwerenność narodowa nie wyraża arbitralnego i absolutnego charakteru władzy w państwie, nie przesądza też o zakresie kompetencji i treści polityki, a także nie wyklucza wpływu prawa międzynarodowego.

Wykonywanie kompetencji przez poszczególne organy (w aspekcie terytorialnym, osobowym, przedmiotowym, organicznym) opiera się na trójpodziale władzy (ustawodawcza, wykonawcza i sądownicza), co jednak **nie oznacza podziału suwerenności narodowej, która w przedstawionym powyżej znaczeniu nie jest podzielna.**

Wolnościowy i demokratyczny aspekt suwerenności narodowej łączy się z różnymi zagrożeniami, wynikającymi z ustroju państwa (słabość demokratycznej legitymizacji lub wręcz jej brak), naruszania prawa bądź też z praktyki politycznej organów państwa połączonej z brakiem społecznego poparcia.

Zdarza się, iż państwo staje się dyktaturą, co ma negatywne skutki dla suwerenności narodowej, ponieważ osłabia albo unicestwia wpływ narodu. Rządy dyktatorskie i brak legitymizacji to jednak wewnętrzny problem prawny i polityczny danego państwa, niemający wpływu na jego międzynarodowoprawy status. Osłabienie państwa wynikać może też z naruszenia prawa międzynarodowego (np. agresja na nie). Przyczyny te mają jednak odrębną naturę od ograniczeń wynikających z zaciągniętych przez państwo zobowiązań międzynarodowoprawnych.

8.4. Suwerenności państwa (zewnętrzna) dotyczy jego statusu międzynarodowoprawnego (pozycji prawnej wobec innych podmiotów prawa między-

narodowego) oraz relacji między państwem a prawem międzynarodowym, które stanowi ramę dla stosunków międzynarodowych.

Status prawny państwa łączy się przede wszystkim z jego uznaniem (przez inne państwa) jako podmiotu prawa międzynarodowego. Nie jest to tylko kwestia symboliczna, wiążą się z nią bowiem ważne międzynarodowoprawne obowiązki i prawa państwa, w tym jego międzynarodowoprawna odpowiedzialność i ochrona. Uznanie państwa ma co do zasady charakter deklaracyjny (uznanie efektywnie sprawowanej władzy), chociaż w rzadkich przypadkach może mieć charakter konstytutywny.

Demokratyczny ustrój państwa nie ma zasadniczego znaczenia dla jego międzynarodowoprawnego statusu, chociaż regulacja międzynarodowoprawna w coraz większym stopniu dotyczy sytuacji w państwie. Respektowanie fundamentalnych wartości i procedur związanych z demokracją staje się nie tylko postulatem politycznym, lecz również treścią niektórych norm międzynarodowoprawnych.

W zewnętrznym aspekcie suwerenności kładzie się większy nacisk na niezależność kompetencji państwa niż na władzę najwyższą, **nie sposób bowiem utożsamić suwerenności z władzą najwyższą w stosunku do innych podmiotów prawa międzynarodowego.**

Prawo międzynarodowe wyznacza granicę działań państwa, a także chroni je przez wyznaczenie granic działania innych państw. Ochrona państwa przez to prawo stanowi podstawę ładu międzynarodowego, nawet jeśli nie zawsze jest ona skuteczna. Prawo to spełnia w znacznym stopniu funkcję cywilizującą.

Postrzeganie suwerenności w negatywnej perspektywie (niezależność) nie wyczerpuje jednak całego zagadnienia, gdyż cechą władzy państwa jest także jego (pozytywna) zdolność do działania, czyli wykonywanie kompetencji, nabywanie praw i obowiązków. Niektórzy autorzy uważają, że pojęcia niezależności i suwerenności dotyczą głównie aspektu negatywnego i są w zasadzie identyczne, przy czym pierwsze odnosi się do sfery faktów, drugie zaś do sfery prawa. Inni natomiast unikają pojęcia suwerenności, uważając je za obciążone zbyt wieloma niejasnościami, a zwłaszcza kojarzone tylko ze wspomnianym aspektem negatywnym.

Państwa różnią się zakresem kompetencji i ustrojem, jak również wieloma innymi cechami. **Są one sobie równe tylko pod względem suwerenności (jako cechy jakościowej) oraz obowiązku przestrzegania wiążącego je prawa międzynarodowego.** Przymiotnik „równy” znaczy, że dwa lub więcej podmiotów (przedmiotów, sytuacji) należy do tej samej klasy (kategorii) wyodrębnionej na podstawie wybranych cech. Przykładowo, stwierdzenie „wszyscy ludzie są równi” pozbawione jest treści, jeśli nie sprecyzujemy, pod jakim względem.

Dane podmioty mogą być równe pod jednym względem, będąc jednocześnie nierówne pod innym.

Zasada równości polega na traktowaniu w sposób równy sytuacji równych i w sposób nierówny sytuacji nierównych, nie wskazuje natomiast, pod jakim względem. Zasadniczy problem sprowadza się zatem do ustalenia: kto (co) ma być (jest) równy (równe), w stosunku do kogo (czego), pod jakim względem, pod kątem jakich celów i wartości społecznych oraz kto ma o tym decydować. Zasada równości nie zawiera gotowych odpowiedzi, lecz jest jedynie dyrektywą prawną tworzenia, wykonywania i interpretacji prawa. W odniesieniu do zakazu dyskryminacji (odwrotna strona równości) należy ją rozumieć nie jako zakaz różnicowania, lecz jako zakaz arbitralnego i nieuzasadnionego prawnie różnicowania.

Stosunki między państwami opierają się więc nie tyle na suwerenności, ile na ich równości pod względem suwerenności. Znane z dokumentów międzynarodowych określenie „równość suwerenna”¹⁵⁹ jest nieprecyzyjne, gdyż nie równość państw jest suwerenna, ale ich suwerenność jest równa w świetle prawa międzynarodowego.

Konsekwencją równej suwerenności państw jest ich podległość prawu międzynarodowemu. Jego przestrzeganie (a zwłaszcza nieprzestrzeganie) nie jest jednak zagadnieniem ze sfery suwerenności. Jeśli zatem istnienie państw oraz relacje między nimi należą – z jednej strony – do sfery faktów i wynikają z układu sił, to z drugiej – z prawnego punktu widzenia – sytuacja ta jest ujmowana w ramach norm i koncepcji prawnych, wśród których zasada równej suwerenności odgrywa podstawową rolę.

W perspektywie historycznej suwerenność państwa była i w pewnym stopniu nadal jest narażona na szwank ze względu na niedostateczną ochronę przez normy międzynarodowoprprawne lub naruszanie tych norm. O ile początkowo związek między suwerennością a prawem międzynarodowym nie był zbyt silny (ze względu na oczywiste słabości tego prawa), o tyle począwszy od XX w. prawo międzynarodowe coraz bardziej chroni suwerenność państwa. Zwłaszcza powszechny od czasów powstania ONZ zakaz użycia siły zbrojnej ogranicza samowolę państw. Prawo międzynarodowe jest też coraz skuteczniejsze w kontekście regulacji stosunków w państwie. Dynamiczny rozwój regulacji prawnej wskazuje, iż charakter kompetencji państwa i jego status nie ulegają wprawdzie zasadniczej zmianie, ale zakres jego kompetencji i ich wykonywanie podlegają znaczącym jakościowo zmianom.

¹⁵⁹ Zob. np. art. 2 (1) Karty Narodów Zjednoczonych oraz rezolucja 2625 (XXV) Zgromadzenia Ogólnego ONZ z 24 października 1970 r.

8.5. Istota suwerenności jako jakościowej cechy prawnej państwa i jego kompetencji polega na zdolności do wykonywania przez państwo funkcji politycznego centrum kierowniczego i zarządzającego w zakresie kompetencji terytorialnej, rzeczowej i osobowej, w ramach określonych prawem (międzynarodowym lub krajowym) i z uwzględnieniem międzynarodowoprawnej i konstytucyjnej odpowiedzialności

Kompetencje państwa podlegają historycznej ewolucji oraz ograniczone są zarówno przez prawo krajowe (konstytucja), jak i prawo międzynarodowe (traktaty, prawo zwyczajowe). **Międzynarodowoprawne zobowiązania państw nie naruszają suwerenności, w przeciwnym bowiem razie zarówno prawo, jak i politykę międzynarodową traktować by trzeba jako zamach na suwerenność.** Nie sposób zatem twierdzić, iż związanie się traktatem i jego wykonywanie narusza/ogranicza suwerenność państwa. Naruszyć suwerenność można jedynie przez pogwałcenie konkretnych norm prawa międzynarodowego.

Istotna jest **różnica między zdolnością prawną państwa (zakresem jego kompetencji) a możliwością realizowania i egzekwowania określonej polityki (czyli jego siłą).** Zakres kompetencji może być potencjalnie duży, a siła relatywnie mała – i na odwrót. Tym samym **zdolność (możność) prawna nie jest zawsze równoznaczna z możliwością.** Na tym tle pojawiają się liczne nieporozumienia, gdyż **ograniczone możliwości traktuje się często jako ograniczenie suwerenności.** Na przykład, zdolność legacji nie oznacza możliwości nawiązania stosunków dyplomatycznych z każdym państwem; zdolność członkostwa w organizacji międzynarodowej nie zawsze jest równoznaczna z możliwością członkostwa; zdolność posiadania wymiennej waluty ograniczona jest możliwościami gospodarczymi.

Ograniczone możliwości mają swe źródło zarówno w normach prawa międzynarodowego, jak i w faktach. Jeśli wynikają one z międzynarodowoprawnych zobowiązań, to państwo ma pewien (choć nie zawsze decydujący) wpływ, ponieważ może je negocjować i godzić się na nie. Zakres tych zobowiązań wynika głównie z woli politycznej oraz wyważenia różnych interesów. W sferze faktów ograniczenia możliwości państwa wynikać mogą z jego potencjału demograficznego lub wojskowego, z zasobów surowcowych lub wodnych, z kursu obcych walut, z dostępu do kredytów, z zadłużenia, ze sprawności aparatu państwowego, powiązań gospodarczych/handlowych z innymi państwami, z oddziaływania innych państw, a także podmiotów niepaństwowych jak np. giełdy lub koncerty międzynarodowe.

Oceniając daną sytuację należy badać, czy w wyniku międzynarodowoprawnej regulacji i współpracy państwo uzyskuje dodatkowe i korzystne dla niego możliwości oddziaływania, czyli realizacji swej zdolności prawnej

w celu zabezpieczenia określonych interesów i wartości. Okazuje się, iż **przy pewnym ograniczeniu kompetencji państwo może zwiększać swe możliwości. Narzędziem jest tu polityka, czyli wyznaczanie celów i dopasowanie do nich odpowiednich środków.** Służy temu współpraca międzynarodowa i dlatego państwa zawierają traktaty oraz przystępują do organizacji międzynarodowych¹⁶⁰.

8.6. Pojawia się w związku z powyższymi rozważaniami pytanie, **jaki jest wpływ regulacji międzynarodoprawnej na suwerenność?**

Świat współczesny staje coraz wyraźniej przed koniecznością stworzenia nowych jakościowo ram współpracy. **Państwo pozostaje tworem suwerennym (nie ma państw niesuwerennych), zmieniają się jednak jego możliwości działania, zakres kompetencji (raz mniejszy, a raz większy) oraz sposób ich wykonywania**¹⁶¹. Pewne ograniczenia kompetencji państwa są dziś oczywiste i powszechnie akceptowane, co jednak nie znaczy, iż zawsze tak było. Przykładowo, arbitralne użycie siły zbrojnej, niewolnictwo lub zatrudnianie dzieci w przemyśle były kiedyś akceptowane bez większych zastrzeżeń i nie zabraniało ich prawo krajowe lub międzynarodowe. Czy zmiana tego stanu oznacza ograniczenie suwerenności? Podobnie rzecz się ma w Unii Europejskiej, której kompetencje są dziś nieporównywalne z okresem jej początków. Wynikające z prawa krajowego lub międzynarodowego ograniczenia kompetencji postrzegać zatem należy w kontekście historycznej ewolucji oraz woli politycznej (zgody) państw uwarunkowanej określonymi interesami i wartościami.

¹⁶⁰ Constitutional Court of the Czech Republic – 2008/11/26 - Pl. ÚS 19/08, Treaty of Lisbon I: “108. [T]he transfer of certain state competences, that arises from the free will of the sovereign, and will continue to be exercised with the sovereign’s participation in a manner that is agreed on in advance and that is reviewable, is not a conceptual weakening of the sovereignty of a state, but, on the contrary, can lead to strengthening it within the joint actions of an integrated whole. The EU’s integration process is not taking place in a radical manner that would generally mean the ‘loss’ of national sovereignty; rather, it is an evolutionary process and, among other things, a reaction to the increasing globalization in the world”.

¹⁶¹ Bundesverfassungsgericht. Urteil des Zweiten Senat vom 30. Juni 2009 (2 BvE 2/08): „223. (...) Das Grundgesetz löst sich von einer selbstgenügsamen und selbstherrlichen Vorstellung souveräner Staatlichkeit und kehrt zu einer Sicht auf die Einzelstaatsgewalt zurück, die Souveränität als ‘völkerrechtlich geordnete und gebundene Freiheit’ auffasst. (...) 248 bb) Die vom Demokratieprinzip im geltenden Verfassungssystem geforderte Wahrung der Souveränität im vom Grundgesetz angeordneten integrationsoffenen und völkerrechtsfreundlichen Sinne, bedeutet für sich genommen nicht, dass eine von vornherein bestimmbare Summe oder bestimmte Arten von Hoheitsrechten in der Hand des Staates bleiben müssten“.

Obowiązki wynikające z prawa międzynarodowego nie mogą być traktowane jako naruszające suwerenność państwa, gdyż przeczyłoby to samej idei prawa. Wyciąganie z braku pewnych kompetencji (lub możliwości ich wykonywania) wniosku o ograniczonym (lub stopniowalnym) charakterze suwerenności wydaje się nie tylko błędne od strony teoretycznej, lecz również mało praktyczne. Z jednej strony takie podejście prowadzi do emocjonalnego traktowania suwerenności oraz pojmowania jej jako pochodnej układu sił międzynarodowych. Z drugiej zaś mówiąc o ograniczeniu, musimy je odnosić do jakiegoś stałego punktu odniesienia, wobec którego dokonujemy porównań, czyli sprowadzamy suwerenność do nieredukowalnej sumy kompetencji państwa.

W tym kontekście nie tyle i nie tylko członkostwo w UE stanowiłoby ograniczenie suwerenności, ale przede wszystkim zakaz użycia siły zbrojnej, rozwój prawa konfliktów zbrojnych lub normy zobowiązujące państwo do przestrzegania podstawowych praw człowieka prowadzić by musiały do takiego (nietrafnego) wniosku. W konsekwencji należałoby określać suwerenność procentowo.

Ograniczenia kompetencji państwa są uzasadnione – z jednej strony – przyjęciem pewnych wspólnych wartości (np. normy dotyczące użycia siły zbrojnej, prawa humanitarne, kontroli zbrojeń, ochrony praw człowieka, ochrony środowiska), z drugiej zaś – względami utylitarnymi (swoboda handlu i inwestycji, kontrola kursów walutowych, rozwój transportu, migracje ludności, ściganie przestępców). Ograniczenia te leżą we własnym, podyktowanym koniecznością interesie państwa. Przedmiotem politycznej debaty może być zakres, celowość lub swoboda zaciągania międzynarodowopravných zobowiązań, a nie dzielenie suwerenności.

Państwo i prawo międzynarodowe koncentrują się w coraz większym stopniu na prawach i potrzebach człowieka, co prowadzi do przesunięcia akcentów w definiowaniu funkcji państwa i jego suwerenności. Suwerenność chronić ma wprawdzie przede wszystkim państwo, lecz prawo międzynarodowe w coraz większym stopniu chronić ma obywateli przed państwem (np. doktryna *responsibility to protect*). Jeśli, na przykład, wzmacniamy międzynarodowopravną ochronę praw człowieka, nie znaczy to, iż cierpi na tym suwerenność. Z drugiej jednak strony przesadny akcent na pozycję jednostki prowadzić może do niekorzystnego osłabiania państwa. **Należy zatem zachować ostrożność w przeciwstawianiu jednostki państwu i jego suwerenności – państwo i jednostka potrzebują się wzajemnie.**

8.7. Ograniczenia władzy państwa mogą być prawne lub faktyczne, dobrowolne lub przymusowe, zgodne lub niezgodne z prawem międzynarodowym.

Dobrowolność w podleganiu obowiązkom międzynarodowoprawnym jest rzeczą oczywistą, chociaż w wyjątkowych sytuacjach prawo międzynarodowe dopuszcza również podległość niedobrowolną. W przeciwnym razie traktaty pokoju albo sankcje Rady Bezpieczeństwa w ramach rozdziału VII Karty Narodów Zjednoczonych musiałyby zostać określone jako nielegalne. Na przykład, nie twierdzi się, że akcja zbrojna z mandatu ONZ narusza suwerenność państwa.

W tym kontekście należy rozróżniać między (legalnymi) ograniczeniami kompetencji państwowych lub ich wykonywania oraz (nielegalnymi) naruszeniami suwerenności. Termin „naruszenie suwerenności” jest w gruncie rzeczy skrótem myślowym odnoszącym się do naruszenia kompetencji państwa. Ze względu na to, że suwerenność nie jest normą prawa międzynarodowego, jej naruszenie następuje wówczas, gdy stwierdzi się pogwałcenie konkretnej normy tego prawa.

Najtrudniejszy w praktyce problem sprowadza się do zakwalifikowania pewnych działań jako zgodnych lub niezgodnych z prawem i przyjętymi wartościami, ustalenia kryteriów interpretacji i stosowania prawa oraz zapewnienia skutecznej ochrony przed jego naruszeniami. Z jednej strony trudności te wynikają z mniej kompletnego charakteru regulacji międzynarodowoprawnej (w porównaniu z systemami prawa krajowego), z drugiej zaś ze słabości kontroli i mechanizmów rozstrzygania sporów międzynarodowych (UE stanowi w tym względzie wyjątek). Konsekwencją tego stanu rzeczy jest niekiedy jednostronność w definiowaniu i interpretowaniu zdarzeń lub pojęć oraz w ocenie legalności działań.

Konstrukcja integracji europejskiej nie mieści się w kategorii ograniczenia albo naruszenia suwerenności, gdyż państwa członkowskie wyraziły na nią zgodę w traktatach. Z tego też względu teza o stopniowym rezygnowaniu z suwerenności sytuuje dyskusję na fałszywym gruncie. Miernikiem jest tu nie tyle suwerenność, ile celowość (potrzeba) ograniczenia niektórych kompetencji państwa lub powierzenia ich większej strukturze międzynarodowej – czy leży to w interesie danego państwa. Nikt nie jest zmuszony przystąpić do UE, a w przypadku braku woli politycznej możliwe jest też nieratyfikowanie kolejnych zmian traktatowych lub wystąpienie z Unii.

8.8. Tak zwana sfera wyłączna (*domaine réservé, domestic jurisdiction*) to kategoria kompetencji państwa, których istnienie i wykonywanie nie podlega regulacji w normach szczegółowych prawa międzynarodowego. Sfera ta nie jest jednak definiowana w prawie międzynarodowym ze względu na wewnętrzną naturę danej sprawy jako takiej, lecz jedynie w kontekście braku regulacji międzynarodowoprawnej.

Prawo międzynarodowe uznaje istnienie sfery wyłącznej, lecz nie pozwala określić z góry jej zakresu. Nie istnieje sfera wyłączna wspólna dla wszystkich państw, a jedynie sfera wyłączna danego państwa, w danym momencie i w odniesieniu do konkretnej regulacji międzynarodoprawnej. Np. zniesienie albo stosowanie kary śmierci nie stanowi sprawy wewnętrznej państw, które zaciągnęły w tym względzie międzynarodoprawne zobowiązania, jest natomiast sprawą wewnętrzną państw, które nie zaciągnęły takiego zobowiązania. **Granice sfery wyłącznej są zatem ruchome, przy czym kurczy się ona wyraźnie w ostatnich dziesięcioleciach pod wpływem ewolucji prawa międzynarodowego.**

Określenie zakresu sfery wyłącznej nie rozwiązuje wszystkich trudności, ponieważ istotny jest również sposób wykonywania kompetencji. Dochozimy tu do kwestii **interwencji**. We współczesnym prawie międzynarodowym interwencja oznacza akt bezprawny. Nie istnieje więc interwencja legalna, tak samo jak nie istnieje legalna agresja (można natomiast mówić o legalnym użyciu siły). Pojęcie interwencji dotyczy zarówno zastosowania środków militarnych, jak niemilitarnych (np. ekonomicznych).

Nieporozumieniem jest sądzić, że każda próba wpływania na zachowanie się innego państwa w ramach jego sfery wyłącznej (czyli bez oparcia o szczegółową normę międzynarodoprawną) jest interwencją. Polityka międzynarodowa byłaby wówczas co do zasady nielegalna. Z drugiej jednak strony nie da się utrzymywać jakoby państwo - w braku regulacji międzynarodoprawnej – mogło się powoływać na swą suwerenność w celu wywierania dowolnej presji na sferę wyłączną innego państwa.

Zakaz interwencji (norma powszechnego prawa międzynarodowego) chroni sferę wyłączną państwa, aczkolwiek nie przed każdą próbą wpływu na tę sferę. Jeśli zatem nielegalność danego działania można stwierdzić odwołując się do konkretnej normy szczegółowej prawa międzynarodowego, to odwoływanie się do zakazu interwencji może okazać się zbędne.

Zachowując minimum realizmu, definicja interwencji musi zatem zostawić miejsce na w miarę swobodny rozwój różnego rodzaju wpływów, w tym również dozwolonych prawnie aktów nieprzyjaznych. Aby nacisk jednego państwa na wykonywanie przez drugie państwo kompetencji w ramach jego sfery wyłącznej przekształcił się w interwencję należy uwzględnić specyficzne elementy. Najtrudniejsze w definicji wydaje się zdefiniowanie czasownika „interweniować”.

Analiza nacisku musi uwzględnić dwa aspekty. Po pierwsze, naciskowi jednego państwa (bez szczegółowego tytułu międzynarodoprawnego) na sferę wyłączną drugiego państwa towarzyszyć musi ewentualność negatywnego skutku dla wykonywania przez to drugie państwo jego funkcji państwo-

wych. Po drugie, wywieranie powyższego nacisku musi się charakteryzować brakiem rozsądnej i proporcjonalnej relacji między celem a zastosowanymi środkami.

Nie ma znaczenia dla definicji interwencji czy presja okaże się skuteczna, czy się ją realizuje, czy też tylko zapowiada. Ocena prawna nacisku pod kątem jego skuteczności nie jest trafna, ponieważ przesuwają się w ten sposób akcent na możliwości obrony ze strony drugiego państwa oraz na jego odporność na presję. Należy zatem uznać, że interwencja jest deliktem działania (nie zaś osiągniętego skutku), a zakaz interwencji – jak wskazuje jego nazwa – jest zobowiązaniem negatywnym, polegającym na niewykonywaniu pewnych presji.

Przedstawiona koncepcja interwencji zmierza przede wszystkim do tego, by nie stosować tego pojęcia jako normy kauczukowej. Z jednej strony chodzi o to, by nie określać mianem interwencji każdego aktu nieprzyjaznego lub każdej presji na sferę wyłączną. Z drugiej zaś, nie należy stosować pojęcia interwencji mechanicznie w przypadkach, gdy państwo wywierające presję narusza konkretne normy szczegółowego prawa międzynarodowego lub gdy nie przestrzega określonych form lub procedur działania, ponieważ są to wystarczające i odrębne źródła nielegalności aktu.

Nieinterwencja stanowi zatem minimalny standard ochrony dla państwa będącego przedmiotem presji i jednocześnie konieczną przeciwwagę dla państwa wykonującego swe kompetencje.

8.9. Dyskusja o ograniczaniu suwerenności sprawia czasem paradoksalne wrażenie, iż państwa członkowskie UE miałyby powoływać się na swą suwerenność w celu bronięcia się przed korzystnymi dla nich *per saldo* skutkami integracji. Absurdalne byłoby zakładać, że państwa członkowskie UE są mniej suwerenne od Kuby lub Korei Północnej. **Można sądzić, że opinie o utracie suwerenności wyrażają obawę przed zmianą, a zwłaszcza zmianami trudnymi.**

Zmiany współczesnego świata prowadzą do nowego układu kompetencji w sprawowaniu władzy publicznej, nowych form współpracy międzynarodowej i wymagają przewartościowania ról i zadań państwa (w tym takich pojęć jak suwerenność lub demokracja). **Suwerenność nie umiera, lecz adaptuje się do nowych okoliczności.**

Rozważania o ograniczaniu suwerenności, w tym w odniesieniu do integracji europejskiej, są jałowe, ponieważ odwołują się do jej absolutystycznego i ahistorycznego pojmowania. Społeczna ocena koncentruje się w gruncie rzeczy na tym, czy i w jakim stopniu otwarcie państw na zewnątrz prowadzi

do lepszego i skuteczniejszego wykonywania jego funkcji, a zwłaszcza zapewnienia dobrobytu, stabilności i bezpieczeństwa, a z perspektywy wewnętrznej, zagwarantowania wolności oraz narodowej tożsamości.

Postrzeżenie Unii w perspektywie ograniczania suwerenności państw członkowskich i rzekomego wyrzekania się części ich suwerenności na rzecz Unii wynika z niedostatków w definiowaniu suwerenności oraz z niezrozumienia konstrukcji i funkcji UE.

8.10. Podsumowując, stwierdzić można co następuje.

Suwerenność jest pojęciem prawnym, a nie normą prawną. Suwerenność jest jakościową (nie ilościową) cechą państwa i jego władzy (kompetencji) oraz jego relacji z ludem, innymi podmiotami i prawem międzynarodowym. Cecha ta nie podlega wykonywaniu, przekazaniu, podziałowi lub ograniczeniu. Nie jest ona identyczna z pojęciem kompetencji.

Suwerenność narodowa i suwerenność państwa są powiązаныmi ze sobą i uzupełniającymi się pojęciami, odzwierciedlającymi różne perspektywy postrzegania państwa.

Suwerenność narodowa (wewnętrzna) dotyczy swobody narodu w decydowaniu o swoim losie (samostanowienie, czyli powołanie i ukształtowanie własnego państwa) i określa relację między narodem a państwem (władzą państwową). Głównymi przesłankami suwerenności narodowej są współcześnie pojęcia wolności i demokracji. Z perspektywy wewnętrznej istnienie państwa znajduje swój wyraz w strukturze efektywnie sprawowanej władzy, która według współczesnych standardów winna być demokratycznie legitymizowana.

Suwerenność państwa (zewnętrzna) dotyczy jego międzynarodowoprawnego statusu (pozycji prawnej wobec innych podmiotów prawa międzynarodowego) oraz relacji między państwem a prawem międzynarodowym. W perspektywie zewnętrznej istnienie państwa znajduje swój wyraz w jego międzynarodowoprawnym uznaniu, a stosunki międzypaństwowe opierają się na równości państw pod względem suwerenności. Termin „suwerenna równość” jest nieprecyzyjny, gdyż nie równość państw jest suwerenna, ale ich suwerenność jest równa w świetle prawa międzynarodowego.

Postrzeżenie suwerenności jako władzy najwyższej i dowolnej możliwości wpływu na inne państwa wynika z prób przeniesienia historycznej koncepcji nieograniczonej rzekomo suwerenności władcy na płaszczyznę współczesnych stosunków międzynarodowych i współczesnego prawa międzynarodowego.

Podległość prawu międzynarodowemu jest jednym z zasadniczych elementów ochrony państwa i jego suwerenności. Prawo to wyznacza granicę działań

państwa oraz chroni je przez określanie granic aktywności innych państw. Celem tej ochrony jest nie tylko zachowanie władzy państwa, lecz również umocnienie skutecznej współpracy międzynarodowej oraz podstawowych wartości. Prawo to spełnia funkcję cywilizującą stosunki międzynarodowe.

Prawo międzynarodowe przyczynia się do rozwoju demokracji w państwie i w coraz większym stopniu chroni obywateli przed państwem. Konsekwencją rozwoju międzynarodowoprawnej regulacji jest zmniejszanie się zakresu tzw. sfery wyłącznej czyli kompetencji państwa, niebędących dla niego w danym momencie przedmiotem zobowiązań międzynarodowoprawnych.

Zarówno z prawa międzynarodowego, jak i z prawa krajowego nie wynika stały i z góry ustalony katalog minimalnych kompetencji państw, określane niekiedy jako rdzeń suwerenności. Kompetencje państwa znajdują swoje granice w suwerenności innych państw, samo zaś państwo może niekiedy nie wykonywać pewnych kompetencji albo też być do tego – zgodnie z prawem międzynarodowym – zmuszone (np. sankcje Rady Bezpieczeństwa ONZ).

Państwo oraz prawo międzynarodowe są współzależne, fałszywe jest zatem postrzeganie ich w perspektywie nadrzędności jednego nad drugim, a zwłaszcza rzekomego prymatu suwerenności państwa nad prawem międzynarodowym. Zobowiązania międzynarodowoprawne państwa nie naruszają suwerenności, a sprzeczność między podległością państwa prawu międzynarodowemu a jego suwerennością jest pozorna i wynika z nieporozumień pojęciowych.

Równej międzynarodowoprawnej zdolności państw nie należy utożsamiać z identycznymi możliwościami działania. Na tym tle pojawiają się liczne nieporozumienia, gdyż ograniczone możliwości traktuje się często jako ograniczenie suwerenności, a w takiej perspektywie nie ma na świecie państw suwerennych. Możliwości zależą od faktów (np. wielkość państwa lub zasoby surowcowe), od zobowiązań międzynarodowoprawnych (np. traktatowych), a także od ustroju państwa i jakości jego polityki.

Legalnych ograniczeń kompetencji nie należy utożsamiać z nielegalnymi naruszeniami suwerenności. Gdyby ograniczenia kompetencji państwa traktować jako ograniczenie (naruszenie) suwerenności, to prawo międzynarodowe, a także polityka międzynarodowa byłyby nielegalne i równałyby się zamachowi na suwerenność. Naruszenia suwerenności definiować należy przez naruszenia chroniących ją norm międzynarodowoprawnych.

Suwerenność nie jest tytułem do naruszania prawa międzynarodowego, a państwo, które pogwałca normy wiążącego je prawa, musi się liczyć z reakcją w różnych formach przymusu, dla której to sytuacji suwerenność nie będzie barierą ochronną.

Opinie o ograniczonej suwerenności i konieczności odzyskania pełnej suwerenności, a także dzielenie suwerenności na ekonomiczną, kulturalną lub wojskową prowadzą do zafałszowania istoty tego pojęcia, które ma charakter jakościowy, a nie ilościowy. Podobnie niepodzielne są pojęcia równości, godności i sprawiedliwości. W przeciwieństwie do kompetencji suwerenności nie można przekazać innemu podmiotowi ani jej wykonywać. Nie istnieją też państwa mniej i bardziej suwerenne.

Istota suwerenności polega na zdolności prawnej do samodzielnego wykonywania przez państwo swoich funkcji jako centrum kierowniczego, zarządzającego w zakresie swojej kompetencji terytorialnej, rzeczowej i osobowej, jednak w ramach określonych prawem międzynarodowym i krajowym. Z wykonywaniem kompetencji państwa łączy się jego konstytucyjna i międzynarodowoprawna odpowiedzialność.

Społeczność międzynarodowa pozostaje państwowocentryczna, chociaż już nie wyłącznie, podobnie jak problemy współczesnego świata przekraczają granice państw (zjawiska transnarodowe). Ewolucja ta prowadzi do nowego układu kompetencji w sprawowaniu władzy publicznej, nowych form współpracy międzynarodowej i wymaga przewartościowania roli i zadań państwa, w tym takich pojęć jak suwerenność lub demokracja. W tym kontekście suwerenność państwa nie tyle traci na znaczeniu, ile musi być odpowiednio rozumiana i interpretowana.

Rozdział 9

Deficyt demokracji?

Dyskusje o demokracji trwają od wieków. Dotyczą one głównie państwa, jednak nie sposób uciec od pytania o demokrację w stosunkach międzynarodowych, zwłaszcza w organizacjach międzynarodowych, a tym samym w Unii Europejskiej.

W relacjach międzynarodowych nie istnieją światowy parlament, rząd, sąd, prokurator, policjant lub komornik. Istnienie i funkcjonowanie instytucji międzynarodowych możliwe jest tylko za traktatową zgodą państw, co się zresztą dzieje, ale tylko w ograniczonym rzeczowo lub geograficznie zakresie.

Czy model demokracji w państwie ma być wzorem dla innych struktur? Czy i jaka demokracja jest możliwa w strukturach innych niż państwo, zwłaszcza w organizacjach międzynarodowych? W kontekście głosów o tzw. deficycie demokracji¹⁶² w Unii trzeba się zastanowić wobec czego (w porównaniu z czym)? Czy deficyt ten jest największą przeszkodą w funkcjonowaniu Unii i jej społecznej akceptacji?

9.1. Demokracja, jako forma ustrojowa, nie jest celem samym w sobie, lecz instrumentem sprawnego i sprawiedliwego funkcjonowania grup i społeczeństw. Zarówno państwo, jak i demokracja są zjawiskami osadzonymi historycznie. Nie istnieje powszechny i jednolity model demokracji.

W rozumieniu konstytucyjnoprawnym zasada demokracji w państwie określa relację między władzą państwową (*pouvoir constitué*) a obywatelami (*pouvoir constituant*).

Relacja ta dotyczy:

- wolnego wyboru reprezentatywnej władzy (samostanowienie),
- podziału kompetencji oraz odpowiedzialności organów władzy (zrównoważenie organów – *checks and balances*; procedury; kontrola) oraz
- oparcia władzy i prawa na standardach wyrażających uznane wartości, zwłaszcza prawa człowieka.

¹⁶² Ten niezbyt precyzyjny termin ten pojawił się w odniesieniu do UE w dokumencie przygotowanym przez Congress of Young European Federalists (JEF), Berlin 1977.

Z powyższego wynika, że **pojęcie demokracji łączy się ze społeczną akceptacją źródeł władzy oraz mechanizmów jej sprawowania w oparciu o uznane wartości**. Władza demokratycznego państwa nie jest arbitralna, działa na podstawie przepisów akceptowanego społecznie prawa (*rule of law*)¹⁶³ i nie jest dyktaturą większości, gdyż gwarantuje ochronę uzasadnionych aksjologicznie przywilejów, w tym przywilejów mniejszości. Fundamentem i gwarancją demokracji jest krajowy system prawny (konstytucja i ustawy) uzupełniony o elementy prawa międzynarodowego. Konstrukcja ta prowadzi do legitymizacji władzy i prawa, czyli ich społecznego upoważnienia/umocowania w oparciu o elementy formalne (struktura i procedury prawne) oraz materialne (aksjologia celów oraz treści norm prawnych).

Najbardziej typowa forma legitymizacji źródeł władzy wyraża się w akcie wyborczym, który zapewnia reprezentatywność oraz pozwala wpływać na cele, kształt i funkcjonowanie struktur państwa (wybór parlamentu, który uchwała konstytucję i ustawy). Specyficzny wariant to **referendum**, które – wbrew pozorom – nie wydaje się najwyższą formą demokracji, zwłaszcza przy niskiej frekwencji i towarzyszących mu często populistycznych akcentach.

Co się tyczy sprawowania władzy najistotniejsze są w tym względzie jej podział (Monteskiusz), procedury jej wykonywania oraz jej kontrola. Konstytucyjny podział władzy nie jest jednak we wszystkich państwach identyczny (np. różnice między systemem prezydenckim i systemem parlamentarno-gabinetowym).

Wykonywanie władzy publicznej nie musi zawsze wynikać z bezpośredniego mandatu i podlegać bezpośredniej kontroli wyborców. Czy ministrowie albo niezależni sędziowie, których mandat nie pochodzi z wyboru, nie mają demokratycznej legitymacji? Czy pośrednia legitymacja musi być niedemokratyczna? Czy celowe i trafne byłoby ustalanie podatków lub składu drużyny piłkarskiej w drodze referendum?

Wpływ na władzę przybiera w coraz większym stopniu formy deliberatywne (niemandatowe, lobbingowe), wynikające z istnienia społeczeństwa obywatelskiego. Tego rodzaju kontrola zapobiega pewnym działaniom władzy państwowej, kontestuje je i koryguje. Chodzi tu np. o wpływ wolnych mediów i grup nacisku (np. konsumentów, obrońców praw człowieka lub

¹⁶³ World Justice Project (2012). “The World Justice Project uses a working definition of the rule of law based on four universal principles: 1. The government and its officials and agents are accountable under the law; 2. The laws are clear, publicized, stable, and fair, and protect fundamental rights, including the security of persons and property; 3. The process by which the laws are enacted, administered, and enforced is accessible, efficient, and fair; 4. Justice is delivered by competent, ethical, and independent representatives and neutrals who are of sufficient number, have adequate resources, and reflect the makeup of the communities they serve” – <http://www.worldjusticeproject.org/about>

środowiska naturalnego), presję na przejrzystość działań władzy publicznej, wykorzystywanie niezależnych organów rozstrzygania sporów. W tym przypadku zewnętrzny wobec instytucji państwowych nacisk społeczny zapewnia racjonalność decyzji oraz skuteczność kontroli. Tęgo rodzaju formy wpływu przewiduje też prawo UE¹⁶⁴.

Władza i sposoby jej sprawowania zyskują społeczne poparcie dzięki sprawności i skuteczności rządzenia (*good governance*), które zaspokajają podstawowe wartości i potrzeby (bezpieczeństwo, dobrobyt, ochrona praw jednostki). **Samo przestrzeganie prawa nie jest gwarancją demokracji, jeśli prawo to zaprzecza podstawowym wartościom, jak to ma miejsce w systemach totalitarnych lub autorytarnych.** Znamy skuteczne pod pewnymi względami państwa niedemokratyczne oraz nieskuteczne państwa demokratyczne. Zdarza się też, iż w praktyce struktur demokratycznych działanie legalne nie uzyskuje akceptacji społecznej większości.

W państwie, jak i w Unii, pamiętać należy o wyznaczeniu głównych kierunków i celów politycznych oraz etapie wykonawczym¹⁶⁵. W pewnym uproszczeniu, kierunki polityki w państwie wyznacza parlament, a realizacja leży w gestii władzy wykonawczej. Projekty ustaw wnosi do parlamentu przede wszystkim rząd, który następnie uchwała do nich akty wykonawcze. Ciężar współpracy międzynarodowej spoczywa na rządzie, który na przykład w zawieraniu umów międzynarodowych prowadzi negocjacje i przedstawia parlamentowi umowę w celu wyrażenia zgody na jej ratyfikację. Między rolą parlamentaryzmu a skutecznością struktur zarządzających istnieje

¹⁶⁴ Art. 11 TUE: „1. Za pomocą odpowiednich środków instytucje umożliwiają obywatelom i stowarzyszeniom przedstawicielskim wypowiedanie się i publiczną wymianę poglądów we wszystkich dziedzinach działania Unii. 2. Instytucje utrzymują otwarty, przejrzysty i regularny dialog ze stowarzyszeniami przedstawicielskimi i społeczeństwem obywatelskim. 3. Komisja Europejska prowadzi szerokie konsultacje z zainteresowanymi stronami w celu zapewnienia spójności i przejrzystości działań Unii. 4. Obywatele Unii w liczbie nie mniejszej niż milion, mający obywatelstwo znacznej liczby Państw Członkowskich, mogą podjąć inicjatywę zwrócenia się do Komisji Europejskiej o przedłożenie, w ramach jej uprawnień, odpowiedniego wniosku w sprawach, w odniesieniu do których, zdaniem obywateli, stosowanie Traktatów wymaga aktu prawnego Unii. Procedury i warunki wymagane w celu przedstawienia takiej inicjatywy określone są zgodnie z artykułem 24 akapit pierwszy Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej”. Zob. też respektowanie zasad państwa prawa (art. 6 TUE), zasada jawności i przejrzystości działania instytucji UE (art. 15 TFUE), ustanowienie urzędu europejskiego rzecznika praw obywatelskich (art. 228 TFUE) oraz petycji obywatelskiej do PE (art. 24, 227 TFUE).

¹⁶⁵ Nawiązując do terminologii anglosaksońskiej, w danych ramach ustrojowych, czyli strukturze władzy (*polity*), formułowane są ogólne cele i wartości (*policy*), realizowane następnie operacyjnie przez władzę publiczną na podstawie konkretnych kompetencji jej organów (*politics*).

stałe napięcie. Zjawisko to jest charakterystyczne zarówno dla państwa, jak i dla relacji międzynarodowych (zwłaszcza w Unii, która wykonuje władzę publiczną).

Warto też rozróżnić między (politycznym) procesem decyzyjnym a (prawną) procedurą decyzyjną. W odniesieniu do ustawodawstwa ta ostatnia (jako pojęcie węższe) przebiega w uporządkowanych instytucjonalnie i czasowo ramach prawnych i koncentruje się w parlamencie, który może projekt danego aktu prawnego zablokować lub zmienić, a przede wszystkim uchwalić. Sam projekt aktu podlega jednak różnego rodzaju faktycznym i prawnym wpływom pozaparlamentarnym (np. w rządzie, grupach nacisku, partiach politycznych), które są częścią szerszego procesu decyzyjnego. W tym procesie parlament jest tylko jednym z aktorów.

Funkcjonowanie modelu demokracji przedstawicielskiej w państwie nie jest idealne. Uwzględnić trzeba przykładowo manipulowanie opinią publiczną, ustalanie list wyborczych za zamkniętymi drzwiami, niską frekwencję wyborczą lub rządzenie pod sondaże opinii publicznej. Istotna jest też niechęć do przeprowadzenia niezbędnych reform wbrew większości (która nie zawsze musi mieć rację). **Rośnie gwałtownie liczba źródeł prawa, rozszerza się zakres regulacji prawnej, coraz bardziej skomplikowana jest materia legislacyjna, coraz szybsze tempo zmian rzeczywistości.** Widoczne jest **narastające napięcie między narodową formą państwa i demokracją w państwie a globalizacyjnymi zjawiskami transnarodowymi.** W tym, kontekście słabnie oddziaływanie ludu i/lub jego reprezentantów. Jest to jeden z ważnych elementów współczesnej debaty o demokracji.

System demokracji w państwie nie jest dziś nienagannie funkcjonującym wzorem. Można dziś mówić o kryzysie demokracji przedstawicielskiej, chociaż nie wykształcił się jeszcze dla niej poważny i konkurencyjny model.

9.2. Demokracja rozwinęła się w ramach państwa, tymczasem fundamentem relacji międzynarodowych pozostaje zasada równej suwerenności państw. Demokracja nie jest w stosunkach międzynarodowych kategorią pierwszoplanową, chociaż współczesne prawo międzynarodowe czyni wiele na rzecz jej rozwoju i umocnienia.

Procesy globalizacji i informatyzacji powodują, iż szanse i zagrożenia mają obecnie charakter transgraniczny. Utrata lub ograniczenie pewnych kompetencji państwa mogą jednak zostać zrekomensowane nowymi możliwościami w ramach współpracy międzynarodowej (prawo i organizacje międzynarodowe). **Wymogi demokracji przenoszą się tym samym z poziomu państwa na różną od niego płaszczyznę międzynarodową.**

Jeśli chodzi o powstałe na mocy traktatu organizacje międzynarodowe, wpływ poszczególnych państw na ich kształt i funkcjonowanie jest prawnie i faktycznie zróżnicowany, co znajduje odzwierciedlenie w procedurach i strukturze instytucjonalnej danej organizacji. Jeśli państwo przystępuje do istniejącej już organizacji, to nie ma żadnego wpływu na jej kształt.

Kompetencje prawodawcze tradycyjnych organizacji międzynarodowych są z reguły ograniczone. Rola organizacji sprowadza się przede wszystkim do uchwalania aktów i programów o charakterze politycznym oraz do wynegocjowania tekstu traktatów, których wejście w życie zależy od odpowiedniej liczby ratyfikacji. Tylko w bardzo nielicznych przypadkach organizacje mają kompetencję do uchwalania prawa wiążącego bezpośrednio państwa członkowskie i ich podmioty (tzn. bez konieczności akceptacji w procedurach krajowych) – najlepszym przykładem jest w tym względzie Unia Europejska.

W **organach plenarnych** organizacji międzynarodowych nie ma kłopotów z jednolitą reprezentacją wszystkich państw członkowskich, jednak w **organach o ograniczonym składzie** pojawiają się warianty wyboru członków organu według znaczenia i roli państwa w danej organizacji. Główne organy organizacji złożone są przede wszystkim z przedstawicieli rządów. Większość organizacji nie posiada organów o charakterze parlamentarnym, a jeśli nawet to ich wpływ jest bardzo limitowany.

W organizacjach o charakterze operacyjno-zarządzającym pojawia się zróżnicowanie liczby głosów poszczególnych państw (np. w Międzynarodowym Funduszu Walutowym lub w UE) albo siły głosów (weto stałych członków Rady Bezpieczeństwa). Uzasadnienie wydaje się proste: gdyby zrównać liczbę lub siłę głosów, to organizacje te nigdy by nie powstały, ponieważ nie przystąpiłyby do nich najważniejsze w danej dziedzinie państwa. Tego rodzaju zróżnicowanie jest uzasadnione i akceptowane.

9.3. Unia jest organizacją międzynarodową, jednak nietypową ze względu na swoje cele i funkcje. Traktaty założycielskie UE to konstytucja bez państwa, a Unia to struktura prawodawcza bez władzy zwierzchniej. W kontekście tej transnarodowej integracji pojawia się nieuchronnie problem transnarodowej (*supranational*) demokracji. Jest to koncepcyjne wyzwanie, wynikające z nowej sytuacji.

Legitymizacja źródeł władzy UE wynika z Traktatów założycielskich ratyfikowanych przez wszystkie państwa członkowskie. Władza ta opiera się na konstrukcji powierzenia Unii przez państwa określonych kompetencji władzy publicznej (art. 5 TUE, art. 90 Konstytucji RP).

Unia jest samonapędzającym się mechanizmem, którego istota polega na tym, że każdy etap jej ewolucji pociąga za sobą konieczność dalszych kroków (*spillover*), czyli rozszerzania jej kompetencji (tzw. pogłębianie integracji). Prowadzi to do stałych napięć politycznych związanych z zakresem i tempem zmian, definiowaniem narodowych interesów oraz pojmowaniem demokracji i suwerenności. Jest to problem przede wszystkim polityczny, a prawny dopiero w dalszym planie. Zauważmy jednak, iż **samo rozszerzenie kompetencji UE nie zwiększa automatycznie jej demokratycznego deficytu, ani nie czyni jej bardziej federalną.**

W UE nie istnieje ani rząd, ani jeden prawodawca (Parlament Europejski dzieli kompetencje prawodawcze z Radą), nie ma też podziału na rządzącą większość i opozycję. Unia to jednak struktura praworządna i złożona z demokratycznych państw, która wpływa na dynamikę transnarodowej globalizacji przez nowe definiowanie i postrzeganie zadań państw narodowych. **Wbrew pozorom, w warunkach globalizacji Unia umacnia państwa, ponieważ tylko silne i sprawne państwa (ale silne i sprawne inaczej) są gwarantem jej sukcesu.** Międzynarodowe otoczenie tych państw uległo jednak znaczącej zmianie (globalizacja), co nie pozostaje bez wpływu na ich politykę i formy współpracy.

Państwa przystąpiły do Unii z pełną świadomością jej konstrukcji i natury prawnej. Od początku było oczywiste, że ówczesna Wspólnota, a potem Unia nie odpowiada kryteriom demokracji w państwie. **Przez wiele lat problem unijnej demokracji nie absorbował jednak państw członkowskich Unii i ich obywateli, a zarzut deficytu demokracji nie pojawiał się w debacie publicznej.** Państwa i obywatele koncentrowali się raczej na poprawie (w drodze integracji) dobrobytu i bezpieczeństwa. Co więcej, Unia rozwinęła się i osiągnęła swoje największe sukcesy w okresie, gdy poziom demokracji w jej strukturach odbiegał od obecnego.

Członkostwo w UE stanowi znaczący bodziec dla umacniania demokracji oraz modernizacji politycznej i gospodarczo-społecznej państw członkowskich. Trudno nie docenić wpływu Unii na kulturę polityczną i prawną w państwach członkowskich. Obywatele i przedsiębiorcy zyskują w Unii liczne nowe prawa¹⁶⁶ w ramach transnarodowego porządku prawnego i mogą zaskarżać ich naruszenie przed sądami krajowymi. Wspomnieć też należy o Karcie Praw Podstawowych (2007), która ma na podstawie Traktatu z Lizbony taką samą moc prawną jak Traktaty założycielskie. Unia przystępuje też do

¹⁶⁶ Zob. np. art. 9 TUE oraz art. 20 i 23 TFUE dot. obywatelstwa Unii i wynikających z niego praw.

europiejskiej Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności (art. 6 TUE).

9.4. Jeśli w kontekście tezy o deficycie demokracji wziąć za podstawę do porównań państwo, to problem demokracji w UE jawi się jako rodzaj kwadratury koła. Takie pojmowanie unijnej demokracji prowadzi w ślepy zaułek.

Zarzut deficytu demokracji odnosi się rzadziej do legitymizacji źródeł władzy, a częściej do jej sprawowania, czyli do instytucji Unii i mechanizmów jej funkcjonowania. Jest on zwłaszcza postrzegany w kontekście braku narodu europejskiego oraz niedostatecznej legitymizacji instytucji przez obywateli.

Kto jest w Unii suwerenem? Pytanie to jest źle postawione i nie ma na nie dobrej odpowiedzi, ponieważ UE nie jest państwem, a jedynie nietypową organizacją międzynarodową – w płaszczyźnie międzynarodowej nie ma jednego suwerena.

W państwie podmiotem legitymizującym jest lud (*people*) czyli w istocie rzeczy żyjący w danym momencie ludzie. Na przykład w konstytucji USA: „*We the People of the United States*”¹⁶⁷. W konstytucji RP odnajdujemy w preambule zwrot: „my, Naród Polski – wszyscy obywatele Rzeczypospolitej”, przy czym słowo „naród” użyte jest w znaczeniu politycznym (lud połączony formalnoprawnymi więzami obywatelstwa), a nie etnicznym¹⁶⁸.

Naród (*nation*) oznacza we współczesnym rozumieniu z jednej strony grupę etniczną, czyli wspólnotę połączoną historią, językiem, tradycją i kulturą, z drugiej zaś państwo jako strukturę prawną i trwałą substancję polityczno-historyczną wielu pokoleń¹⁶⁹. Przykładowo, ONZ (*United Nations*) jest organizacją zrzeszającą państwa, a nie etniczne narody. Akcent na etniczne rozumienie narodu jest przede wszystkim dziedzictwem XIX i XX w.

W przypadku struktur międzynarodowych, w tym UE, naród nie jest i nie będzie jednolitym tworem etycznym, spojonym subiektywną emocją kulturową i historyczną (*ethnos*), lecz – jeśli w ogóle – raczej wspólnotą prawną i polityczną (*demos*), która powstaje w wyniku swobodnej decyzji na podstawie

¹⁶⁷ W Karcie NZ: „*We the Peoples of the United Nations*”.

¹⁶⁸ Z różnych względów język polski charakteryzuje się specyficznym uwikłaniem co do rozumienia i używania terminów „lud” i „naród” – pierwszy rzadko używany (niekiedy o mało pozytywnym zabarwieniu), a drugi pojmowany z reguły wyłącznie w kategoriach etnicznych.

¹⁶⁹ Historyk Norman Davies wspomina jednego z krakowskich kanoników XVII w., który mówił o sobie: *natione Polonus* [odniesienie do państwa], *gente Rutenus, origine Judaeus, religione Catholicus*.

zgody co do wspólnych celów, wartości i interesów, sformułowanych w mających konstytucyjny charakter traktatach unijnych. Takie podejście nie eliminuje państw oraz odrębnej tożsamości kulturowej i historycznej, lecz umiejscawia zagadnienie demokracji w innej perspektywie.

Uzależnienie demokracji w UE od istnienia europejskiego *ethnos* nie wydaje się poglądem trafnym. Tożsamość amerykańska powstała na gruncie uchwalonej konstytucji i nie opiera się na etniczności, lecz na obywatelstwie i wspólnocie polityczno-prawnej (nie istnieje etniczny naród amerykański). W przypadku nowożytnych Niemiec dopiero utworzenie państwa federalnego w 1871 r. doprowadziło do powstania narodu niemieckiego. Podobnie rzecz się miała we Włoszech w połowie XIX wieku (według Massimo d’Azeglio: „Włochy zostały stworzone, musimy jeszcze stworzyć Włochów”).

Nie mamy dotąd wielkich doświadczeń ze strukturami ponadnarodowymi i w tym sensie integracja europejska jest poletkiem doświadczalnym. **Można co najwyżej mówić o początkach kształtowania się europejskiego *demos* w oparciu o wspólnotę celów i wartości. Jest to proces, którego końca nie sposób przewidzieć ani przyspieszyć, tak jak nie da się na siłę wykrzesać europejskiego patriotyzmu.**

Wielu obywateli państw członkowskich podkreśla, iż czują się Europejczykami. Chodzi tu o poczucie przynależności politycznej oraz wyznawane wartości cywilizacji zachodniej. Różnice kulturowe nie muszą tylko dzielić, mogą one również sprzyjać powstaniu wspólnoty (niekoniecznie jedności). Jeśli założymy istnienie pewnego minimum wspólnych wartości i celów, to problemem jest ukształtowanie woli wspólnej przyszłości politycznej. Ten ostatni aspekt przebija się nie bez trudu, ale w gruncie rzeczy od niego zależeć będą losy integracji europejskiej.

Wbrew pesymistom, państwa i ich narody nie są w integracji europejskiej zagrożone. Z jednej bowiem strony, integracja utrudnia ich izolację lub peryferyzację, z drugiej zaś, przyczynia się do ich bezpieczeństwa i dobrobytu. Istnienie europejskiego *demos* jest sporne, a w najlepszym razie jego rozwój znajduje się w bardzo wczesnej fazie. Ten stan rzeczy nie musi jednak przeszkadzać demokracji w UE.

9.5. Problem instytucji, to problem funkcjonowania struktury decyzyjnej. Unia upodobnia się do państwa, pozostaje jednak odrębnym podmiotem prawnym. Instytucje międzynarodowe z natury rzeczy pozostaną zawsze w pewnej konkurencji do instytucji narodowych.

Zasada demokracji znalazła swój wyraz prawny w Traktacie z Maastricht (1993), odnosiła się jednak tylko do ustroju państw członkowskich, a nie

do Unii¹⁷⁰. Dopiero od Traktatu z Amsterdamu (1999) zasada ta odnosi się wprost do ustroju UE¹⁷¹.

Traktat z Lizbony potwierdza tę ewolucję¹⁷². Zgodnie z art. 10 TUE:

„1. Podstawą funkcjonowania Unii jest demokracja przedstawicielska. 2. Obywatele są bezpośrednio reprezentowani na poziomie Unii w Parlamencie Europejskim. Państwa Członkowskie są reprezentowane w Radzie Europejskiej przez swoich szefów państw lub rządów, a w Radzie przez swoje rządy; szefowie państw lub rządów i rządy odpowiadają demokratycznie przed parlamentami narodowymi albo przed swoimi obywatelami. 3. Każdy obywatel ma prawo uczestniczyć w życiu demokratycznym Unii. Decyzje są podejmowane w sposób jak najbardziej otwarty i zbliżony do obywatela. 4. Partie polityczne na poziomie europejskim przyczyniają się do kształtowania europejskiej świadomości politycznej i wyrażania woli obywateli Unii”.

Funkcjonowanie Unii znajduje swój formalny wyraz przede wszystkim w specyficznej równowadze instytucji zróżnicowanych pod względem składu i kompetencji. Widać tu wyraźną różnicę w porównaniu z typowymi organizacjami międzynarodowymi, które stosują metodę międzyrządową, czyli akceptują wyłączność decyzyjną organów złożonych z przedstawicieli rządów. Historia Unii świadczy o stałej konkurencji między Radą, Komisją i Parlamentem Europejskim, a jednocześnie o ciągłym wyważaniu wpływów tych instytucji. Wbrew początkowym obawom, unijna ewolucja nie polegała i nie polega na stałym umacnianiu i zwiększaniu uprawnień Komisji.

Komisja przechodziła różne fazy, momentami jej pozycja była faktycznie silniejsza, kiedy indziej słabsza. Jednym z istotnych elementów reformy instytucjonalnej wydawało się zredukowanie składu jej członków poniżej liczby państw członkowskich. W kierunku redukcji zmierzał Traktat z Lizbony, lecz

¹⁷⁰ Zob. art. F (Maastricht): „Unia szanuje tożsamość narodową swych państw członkowskich, których systemy rządzenia oparte są na zasadach demokratycznych”; artykuł ten przypominał jednocześnie o przestrzeganiu przez UE Europejskiej Konwencji Praw Człowieka.

¹⁷¹ Art. F (Amsterdam): „1. Unia opiera się na zasadach wolności, demokracji, poszanowania praw człowieka i podstawowych wolności oraz państwa prawnego, które są wspólne dla Państw Członkowskich”.

¹⁷² Artykuł 1 TUE: „Niniejszym Traktatem Wysokie Umawiające Się Strony ustanawiają między sobą Unię Europejską, zwaną dalej ‘Unią’, której Państwa Członkowskie przyznają kompetencje do osiągnięcia ich wspólnych celów. Niniejszy Traktat wyznacza nowy etap w procesie tworzenia coraz ściślejszego związku między narodami Europy, w którym decyzje podejmowane są z możliwie najwyższym poszanowaniem zasady otwartości i jak najbliżej obywateli”.

Artykuł I-1 Traktatu konstytucyjnego: „1. Zainspirowana wolą obywateli i państw Europy zbudowania wspólnej przyszłości, niniejsza Konstytucja ustanawia Unię Europejską, której Państwa Członkowskie przyznają kompetencje do osiągnięcia ich wspólnych celów”.

w wyniku kompromisu na tle referendum w Irlandii postanowiono utrzymać skład Komisji odpowiadający liczbie państw członkowskich¹⁷³. Nie wydaje się to rozwiązaniem optymalnym.

Rada Europejska (szefowie państw albo rządów) nie posiada kompetencji prawodawczych, a jej mające znaczny ciężar gatunkowy decyzje stanowią polityczny impuls do działań, które muszą znaleźć przełożenie w unijnej procedurze prawodawczej. Istnienie takiego organu wydaje się niezbędne i przydatne, trudne natomiast i bezcelowe byłoby podporządkowanie go jakiemuś organowi o charakterze parlamentarnym.

Parlament Europejski nie jest odpowiednikiem *sensu stricto* parlamentów narodowych. Wybierany jest on bezpośrednio, lecz nie posiada inicjatywy prawodawczej¹⁷⁴. Może on jednak samodzielnie zablokować projekt aktu prawnego (uchwalanego wspólnie z Radą). PE i Rada upodabniają się w pewnym stopniu do dwóch izb parlamentarnych w państwach federalnych: PE reprezentuje obywateli Unii, Rada zaś państwa członkowskie¹⁷⁵.

W artykule 14 ust. 2 TUE czytamy: „W skład Parlamentu Europejskiego wchodzi przedstawiciele obywateli Unii” (zgodnie natomiast z dawnym artykułem 190 ust. 1 TWE, do PE wybierani byli „przedstawiciele narodów państw należących do Wspólnoty”). Od lat 50. minionego wieku istniał jeden wspólny parlament dla trzech ówczesnych Wspólnot, chociaż początkowo wybierany niebezpośrednio, a jedynie złożony z posłów delegowanych przez parlamenty krajowe. Od 1979 r. wybory do PE są powszechne i bezpośrednie, lecz odbywają się odrębnie w poszczególnych państwach z uwzględnieniem degresywnej proporcjonalności co do liczby posłów z konkretnych państw. Zróżnicowana jest też w poszczególnych państwach liczba głosów niezbędnych do wyboru jednego posła. Listy wyborcze mają charakter krajowy, co często prowadzi do przekształcenia tych wyborów w plebiscyt dotyczący polityki poszczególnych rządów.

Poza funkcją prawodawczą PE wykonuje również funkcje kontrolne (np. zadawanie pytań Radzie lub Komisji przez deputowanych, powoływa-

¹⁷³ Rada Europejska. *Konkluzje*, Bruksela, 18–19 czerwca 2009 r.: „I.2. Po uważnym przeanalizowaniu obaw narodu irlandzkiego przedstawionych przez premiera tego kraju Rada Europejska na posiedzeniu w dniach 11–12 grudnia 2008 r. uzgodniła, że jeżeli traktat z Lizbony wejdzie w życie, podjęta zostanie – zgodnie z niezbędnymi procedurami prawnymi – decyzja o pozostawieniu w składzie Komisji jednego obywatela z każdego państwa członkowskiego”.

¹⁷⁴ Co do wyjątków zob. np. art. 223 TFUE.

¹⁷⁵ Sposób reprezentacji w obu izbach parlamentarnych w państwie federalnym bywa zróżnicowany. Poszczególne kraje związkowe mają w izbach wyższych równą liczbę wybranych przedstawicieli (np. w Senacie USA) lub też nierówną liczbę przedstawicieli niewybranych (np. landy w niemieckim Bundsracie).

nie komisji dochodzeniowych). Od wejścia w życie Traktatu nicejskiego PE uzyskał też uprawnienie do wnoszenia do TSUE skargi o unieważnienie aktu prawa unijnego (art. 263 TFUE). Ponadto, PE ma istotny wpływ na mianowanie przewodniczącego i członków Komisji (art. 17 TUE), wyraża zgodę na rozszerzenie składu Unii (art. 49 TUE), proponuje zmiany w Traktatach założycielskich i wydaje opinię w kwestii zwołania konferencji międzyrządowej w sprawie ich zmiany (art. 48 TUE). Przy uzupełnianiu kompetencji UE ze względu na cele traktatowe przewidziana jest obecnie nie tylko konsultacja z PE, lecz jego zgoda (art. 352 TFUE). Traktat z Lizbony przewiduje także równorzędną z Radą rolę PE przy uchwalaniu budżetu UE. Niezależnie jednak od formalnego umocnienia PE, jego akceptacja przez społeczeństwa państw UE wydaje się słaba, co wynika bardziej ze względów politycznych niż prawnych.

W nietypowej, uzależnionej od specyficznych celów i kompetencji strukturze Unii odnajdujemy zatem swoisty trójpodział władzy w obszarze prawodawczym (wykonywanie prawa UE należy do państw członkowskich). Niezależnie od krytycznych uwag co do praktycznego funkcjonowania Komisji, Rady i PE dostrzec można w tym rozwiązaniu oryginalność podejścia do problemu demokracji w relacjach międzynarodowych. Czy konstrukcja ta jest tak mało demokratyczna?

9.6. Istotne znaczenie ma widoczna **tendencja do wzmocnienia roli parlamentów narodowych w sprawach Unii. Rozwija się ona dwutorowo: w ramach prawa Unii oraz w ramach prawa krajowego.**

Parlamenty narodowe spełniają w ograniczonym zakresie funkcję kontrolną w procesie prawodawczym UE. Tę orientację rozwija Traktat z Lizbony w artykule 12 TUE¹⁷⁶, a także w Protokole nr 1 w sprawie roli parlamentów narodowych w UE oraz w Protokole nr 2 w sprawie stosowania zasady pomocniczości i proporcjonalności. Traktat ten zobowiązuje Komisję do prze-

¹⁷⁶ Art. 12 TUE: „Parlamenty narodowe aktywnie przyczyniają się do prawidłowego funkcjonowania Unii: a) otrzymując od instytucji Unii informacje oraz projekty 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 zasad pomocniczości i proporcjonalności; c) uczestnicząc, w ramach przestrzeni wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości, (...); 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 we współpracy międzyparlamentarnej między parlamentami narodowymi i z Parlamentem Europejskim, zgodnie z Protokołem w sprawie roli parlamentów narodowych w Unii Europejskiej”.

kazywania parlamentom narodowym projektów aktów prawnych i dopuszcza opóźnienie procesu legislacyjnego w razie sprzeciwu parlamentów w kontekście naruszenia zasady pomocniczości. Ponadto, decyzja Rady Europejskiej, podjęta za zgodą PE, o zastąpieniu jednomyślnego podejmowania decyzji w określonych dziedzinach przez tryb większości kwalifikowanej (tzw. procedura kładki) może zostać zablokowana w wyniku sprzeciwu jednego parlamentu narodowego (art. 48 ust. 7 TUE). Traktat z Lizbony wzmacnia także w tym względzie Komitet Regionów w sprawach dotyczących samorządów lokalnych i regionalnych¹⁷⁷.

Wzmocnienie parlamentów narodowych dostrzec można również w płaszczyźnie prawa krajowego¹⁷⁸. Poza tym, że ministrowie reprezentujący państwo w Radzie odpowiadają przed szefem własnego rządu i/lub przed parlamentem krajowym, prawo krajowe ustanawia niekiedy obowiązek skrupulatnego informowania parlamentu, a także uzależnia stanowisko przedstawicieli rządu w podejmowaniu decyzji przez Radę od uprzedniej zgody parlamentu narodowego (np. w Niemczech¹⁷⁹).

Tendencja ta wynika z obawy o osłabienie krajowych wymogów demokracji. Przykładowo, zgodnie z artykułem 20 Ustawy Zasadniczej RFN: „2. Cała władza państwowa pochodzi od ludu. Lud sprawuje ją w drodze wyborów,

¹⁷⁷ Traktat z Lizbony. Art. 8 Protokołu nr 2 w sprawie stosowania zasady pomocniczości i proporcjonalności.

¹⁷⁸ Zob. na przykład Ustawa z 8 października 2010 r. o współpracy Rady Ministrów z Sejmem i Senatem w sprawach związanych z członkostwem Rzeczypospolitej Polskiej w Unii Europejskiej (Dz.U. 2010.213.1395).

¹⁷⁹ Zob. 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 Artikel 2 des Gesetzes vom 13. September 2012 (BGBl. 2012 II, S. 1006); Gesetz über die Zusammenarbeit von Bund und Ländern in Angelegenheiten der Europäischen Union vom 12. März 1993 (BGBl. I, S. 313), geändert durch das Gesetz vom 22. September 2009 (BGBl. I, S. 3031); Gesetz über die Wahrnehmung der Integrationsverantwortung des Bundestages und des Bundesrates in Angelegenheiten der Europäischen Union. Dieses Gesetz wurde als Artikel 1 des Gesetzes vom 22. September 2009 (BGBl. I, S. 3022) [Gesetz über die Ausweitung und Stärkung der Rechte des Bundestages und des Bundesrates in Angelegenheiten der Europäischen Union] vom Bundestag mit Zustimmung des Bundesrates beschlossen; Gesetz zu dem Vertrag vom 2. März 2012 über Stabilität, Koordinierung und Steuerung in der Wirtschafts- und Währungsunion vom 13. September 2012 (BGBl. II, S. 1006); Gesetz zur finanziellen Beteiligung am Europäischen Stabilitätsmechanismus vom 13. September 2012 (BGBl. I, S. 1918). Zob. też wyroki niemieckiego sądu konstytucyjnego (FTK – Bundesverfassungsgericht) – Urteil vom 30. Juni 2009 (2 BvE 2/08), Urteil vom 7. September 2011 (2 BvR 987/10), Urteil vom 19. Juni 2012 (2 BvE 4/11), Urteil vom 12. September 2012 (2 BvR 1390/12); Th. 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.

głosowań i przez organy ustawodawcze, władzy wykonawczej i wymiaru sprawiedliwości”. Z kolei artykuł 38 precyzuje, że „przedstawicielami całego ludu” są wybierani do Bundestagu posłowie. Wiele skarg konstytucyjnych dotyczących Unii uzasadniane jest w RFN naruszeniem tych właśnie artykułów. Pamiętać jednak trzeba, iż w artykule 23 Ustawa Zasadnicza zezwala na „przeniesienie pewnych kompetencji zwierzchnich” na rzecz UE, która „przestrzega zasad demokratycznych, praworządnościowych, socjalnych i federacyjnych oraz zasady subsydiarności, a także gwarantuje w gruncie rzeczy porównywalną z niniejszą Ustawą Zasadniczą ochronę praw podstawowych”.

Zdaniem Federalnego Trybunału Konstytucyjnego, fragment artykułu 23, dotyczący przestrzegania przez Unię zasad demokracji, nie oznacza, iż zasady te mają być realizowane w taki sam sposób jak w państwie¹⁸⁰. Ponadto, FTK uznaje w swoich wyrokach zgodność Traktatów założycielskich z Ustawą Zasadniczą i stwierdza jedynie brak zabezpieczeń w ustawodawstwie niemieckim, dotyczących odpowiedniego wpływu Bundestagu na unijne prawo pierwotne lub wtórne. Istota sporów polega zatem nie tyle na przeniesieniu niektórych kompetencji władz RFN na Unię, ile na wzmocnieniu pozycji parlamentu narodowego oraz badaniu (zwłaszcza przez FTK), czy prawo to nie wykracza poza zakres ustawowej zgody na przeniesienie kompetencji i czy zagwarantowana jest niemiecka tożsamość konstytucyjna. Zauważmy, iż głównym punktem odniesienia w Niemczech jest pojęcie demokracji, a we Francji lub w Polsce pojęcie suwerenności.

O ile w niektórych przypadkach wzmocnienie narodowej kontroli parlamentarnej wydaje się celowe, o tyle **rozwiązanie problemu legitymizacji w Unii nie może polegać na włączeniu parlamentów narodowych jako aktorów unijnego procesu decyzyjnego**¹⁸¹. Już z czysto praktycznego punktu widzenia niewiele z nich zdołałoby podjąć temu zadaniu. Ponadto, nie sposób zapomnieć, że akceptacja parlamentarna kieruje się w dużej mierze swoistą logiką krajowej konfrontacji partyjnej, co nie musi sprzyjać rzeczowej debacie. Pojawia się też pytanie, jak dalece należy wiązać ręce rządowi działającemu w ramach prawnych akceptowanych uprzednio przez parlament krajowy?

¹⁸⁰ Bundesverfassungsgericht. Urteil des Zweiten Senat vom 30 Juni 2009 (2 BvE 2/08), §§ 266–272.

¹⁸¹ Zauważmy na marginesie, iż w imię demokracji FTK chroni parlament (Bundestag) przed samym sobą. Ponadto, swoista dezaprobata FTK w stosunku do PE prowadzić może do wniosku, iż wskazane jest poprawić demokratyczną legitymizację Unii przez wzmocnienie parlamentów narodowych kosztem PE jako jedynej instytucji UE wybieranej w sposób bezpośredni.

Nic nie stoi jednak na przeszkodzie, by rozwijać demokrację krajową przez wzmocnienie pozycji parlamentu w sprawach UE. Umiarkowane włączenie parlamentów narodowych w politykę unijną konkretnego państwa może sprzyjać pogłębionej akceptacji społecznej procesów integracji europejskiej.

9.7. Struktura instytucjonalna Unii i jej funkcjonowanie kwalifikowane są niekiedy negatywnie jako postdemokracja lub wykonawczy federalizm. Uzasadnieniem dla tego poglądu jest teza, iż prawo Unii nie zapewnia dostatecznego (demokratycznego) wpływu obywateli na jej instytucje.

W UE funkcjonują zarówno instytucje złożone z przedstawicieli władzy wykonawczej (Rada, Rada Europejska), jak i od niej niezależne (Komisja, Europejski Bank Centralny, Trybunał Obrachunkowy oraz Trybunał Sprawiedliwości). Jedyną instytucją wybieralną jest Parlament Europejski. Czy niezależność członków danej instytucji świadczy o deficycie demokracji? Czy legitymizacja szefów państw lub członków rządu jest niewystarczająca? Czy w 27 państwach UE obowiązuje i przestrzegane jest prawo uchwalone w niedemokratyczny sposób?

W kontekście unijnym mówi się często o tzw. **podwójnej legitymizacji**.

Po pierwsze, **w odniesieniu do źródeł władzy** chodzi o ratyfikację Traktatów założycielskich i powierzenie kompetencji prawodawczych. Dochodzi do tego w wyniku decyzji wszystkich państw członkowskich o zmianie Traktatów przy udziale parlamentów narodowych (ewentualnie w drodze referendum) oraz Konwentu (przedstawiciele szefów państw i szefów rządów, parlamentów narodowych i PE), którego zadania polega na przygotowaniu tekstu zmian traktatowych (art. 48 TUE). Przewidziana jest również formalna możliwość wystąpienia z Unii (art. 50 TUE).

Po drugie, **w odniesieniu do funkcjonowania instytucji UE** istotne są następujące elementy:

- ustanowienie demokracji przedstawicielskiej jako zasady ustrojowej Unii (art. 10 TUE),
- powszechny i bezpośredni wybór PE (art. 14 TUE, art. 223 TFUE),
- zwykła procedura prawodawcza (kontynuacja ustanowionej w Traktacie z Maastricht procedury współdecydowania) z udziałem trzech instytucji, z których żadna nie ma charakteru dominującego (art. 289, 294 TFUE),
- wybór przewodniczącego i zatwierdzanie proponowanych członków Komisji przez PE, w tym możliwość ich kolegialnego odwołania (art. 17 TUE),
- wpływ parlamentów narodowych na stosowanie zasady pomocniczości (art. 12 TUE i specjalny protokół do Traktatów założycielskich),

- respektowanie zasad państwa prawa, w tym ochrona praw podstawowych (art. 6 TUE),
- zasada jawności i przejrzystości działania instytucji UE (art. 16 TUE, art. 15 TFUE),
- ustanowienie urzędu europejskiego rzecznika praw obywatelskich (art. 228 TFUE) oraz tzw. inicjatywy obywatelskiej (art. 11 TUE, art. 24, 227 TFUE),
- funkcjonowanie Trybunału Sprawiedliwości UE, którego rola porównywalna jest z sądami konstytucyjnymi i sądami najwyższymi w państwach członkowskich.

Tego rodzaju konstrukcja stanowi nowość i wyróżnia się pozytywnie na tle innych organizacji międzynarodowych. Jej obecny kształt, przedstawiony na przykładzie Traktatu z Lizbony, jest owocem ewolucji i nie datuje się bynajmniej od Traktatów rzymskich z 1957 r.

Wśród **sugestii wzmacniających unijną demokrację** pojawia się pomysł tworzenia ogólnounijnych list w wyborach do PE. Nie jest to łatwe, ponieważ tradycje i treści programów zbliżonych ideowo partii nie są identyczne, a ponadto powstały one i funkcjonują w zróżnicowanych systemach krajowych. Trudno też sobie wyobrazić głosowanie na kandydatów listy ogólnoeuropejskiej, ponieważ nie są oni powszechnie znani (ten problem występuje już w wyborach krajowych). Można natomiast sugerować, by część posłów do PE mogła być wybierana z ogólnoeuropejskiej listy.

Według niektórych opinii należy zmodyfikować podział kompetencji między Radą i PE oraz podporządkować im Komisję (Radę Europejską określa się niekiedy jako demokratyczną anomalie). Mamy też do czynienia z propozycją połączenia stanowiska przewodniczącego Komisji i przewodniczącego Rady Europejskiej, z ewentualnością bezpośredniego wyboru takiej osoby przez PE albo unijne społeczeństwa. Słychać też głosy dotyczące utworzenia drugiej izby PE, przekształcenia Komisji w swoisty rząd europejski (i jej wyboru przez PE) lub wyborów do PE w tym samym dniu we wszystkich państwach.

Niektóre z tych propozycji warto rozważyć, chociaż traktować je można jako eksperyment o nieznanym jeszcze skutkach¹⁸². **Akceptacja i zaangażowanie społeczeństw nie zależą jednak tylko od bezpośredniego wyboru przewodniczącego Komisji, wspólnego dnia wyborów do PE albo osłabienia Rady Europejskiej. Wiara w cudowną moc zmian instytucjonalnych, w tym pogoń za idealizowaną unijną demokracją, może się okazać do pewnego stop-**

¹⁸² Zob. przykładowo jedną z wielu propozycji – *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.

nia złudna. Społeczeństwa oczekują od Unii przede wszystkim zapewnienia dobrobytu gospodarczego oraz bezpieczeństwa. Niezależnie od zmian prawnych (instytucjonalnych) niezbędna jest wola polityczna sformułowania realnych i nośnych społecznie celów integracji¹⁸³.

Konstrukcja unijna wymaga zaangażowania obywateli i akceptacji społecznej, która nie jest dana raz na zawsze. Nie da się zaprzeczyć, że akceptacja ta obecnie słabnie. Czy jest to tylko wynik tzw. deficytu demokracji, czy też słabości polityki państw członkowskich? **Czy niska frekwencja wyborcza w państwie to oznaka deficytu demokracji, czy też deficytu polityki? Czy gdyby powstało federalne państwo europejskie, to zarzut deficytu unijnej demokracji stałby się bezprzedmiotowy?**

Zarzut deficytu demokracji w UE sprowadza się w znacznym stopniu do ułatwionej odpowiedzi na pytania dotyczące słabnącej akceptacji społecznej. **Nie wydaje się on główną przyczyną zakłóceń w funkcjonowaniu Unii i jest niesłusznie wyolbrzymiany. W gruncie rzeczy mamy do czynienia nie tyle z deficytem, ile z nieuchronną różnicą między modelem demokracji w państwie i w relacjach międzynarodowych. Ponadto, dostrzegać trzeba bardziej deficyt polityki państw, niż deficyt unijnej demokracji.** Słabości przywództwa politycznego przekładają się dodatkowo na kryzys zaufania.

Demokracji w Unii nie należy traktować jako ideału, a istniejący stan rzeczy można zmieniać. Model demokracji w państwie i w Unii nie będą identyczne, lecz mogą się dobrze uzupełniać. W płaszczyźnie międzynarodowej nie należy wykluczać innych wariantów demokracji, lecz trzeba ją definiować odpowiednio do potrzeb i specyfiki międzynarodowej rzeczywistości, a nie tylko w postaci myślenia życzeniowego.

¹⁸³ Zob. na przykład J.M.D. Barroso. President of the European Commission. *State of the Union 2012 Address*. Plenary session of the European Parliament, Strasbourg, 12 September 2012 (tłumaczenie polskie: *Orędzie o stanie Unii w 2012 r.* – Strasbourg, 12 września 2012 r.)

Rozdział 10

Jak postrzegać kryzys w strefie euro?

Przykładem kontrowersji związanych z pojęciami demokracji i suwerenności jest funkcjonowanie unii gospodarczo-walutowej.

10.1. Niezbędnymi przesłankami unii gospodarczo-walutowej¹⁸⁴ (ustalonymi w Traktacie z Maastricht – 1992) są konwergencja polityki gospodarczej państw członkowskich, trwała równowaga budżetowa i uporządkowane finanse publiczne (niski poziom deficytu budżetowego i długu publicznego, stabilność cen). Można tu mówić o eksperymencie, ponieważ jednolitą walutę (euro) potraktowano jako czynnik mający scalać grupę państw, tymczasem kolejność winna (mogłaby) być odwrotna: względnie scalona struktura stwarza walutę jako czynnik dopełniający jedność. O takim, a nie innym wyborze zdecydowały względy polityczne.

Nie bez racji uważa się, iż prawną regulację strefy euro przewidziano na „dobrą pogodę”. **Tworząc unię gospodarczo-walutową zachowano autonomię polityki gospodarczej i polityki budżetowej państw członkowskich oraz ograniczono rolę UE w tych dziedzinach do słabej kontroli lub koordynacji, wyłączając przy tym wyraźnie odpowiedzialność Unii za zobowiązania państw¹⁸⁵.**

Mimo że w czasie negocjowania Traktatu z Maastricht wskazywano na konieczność uzupełnienia unii walutowej postępującym integrowaniem polityki gospodarczej i fiskalnej (tzw. unia polityczna) zabrakło w tym punk-

¹⁸⁴ Art. 5 TFUE: „1. Państwa Członkowskie koordynują swoje polityki gospodarcze w ramach Unii. W tym celu Rada przyjmuje środki, w szczególności ogólne kierunki tych polityk. Do Państw Członkowskich, których walutą jest euro, stosuje się postanowienia szczególne. 2. Unia podejmuje środki w celu zapewnienia koordynacji polityk zatrudnienia Państw Członkowskich, w szczególności określając wytyczne dla tych polityk. 3. Unia może podejmować inicjatywę w celu zapewnienia koordynacji polityk społecznych Państw Członkowskich”. Szerzej – część trzecia, tytuł VIII TFUE.

¹⁸⁵ Art. 125 TFUE: „1. 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”.

cie zgody¹⁸⁶. W konsekwencji na strefę euro złożyły się niedostatecznie skoordynowane modele gospodarki rynkowej oraz różne tradycje polityki gospodarczej i fiskalnej poszczególnych państw. **Projekt ten miał zatem wady wrodzone. Założenie, iż państwa mogą mieć jednolitą walutę bez skutecznej koordynacji i kontroli ich polityk gospodarczych i fiskalnych jest sprzecznością samą w sobie.**

Konsekwencją wspomnianego defektu jest obawa państw lepiej i skuteczniej zarządzanych przed niekończącym się finansowaniem państw nieudolnych. W rezultacie rośnie niechęć do Unii oraz umacnia się tendencja do jej fragmentacji. **Kłopoty strefy euro nie są więc zdarzeniem przypadkowym, dotyczącym tylko pojedynczych państw, lecz objawem błędu systemowego.** Wiadomo, iż łatwiej udzielać kredytów i drukować pieniądze niż dokonywać reform, nie da się jednak rozwiązać powstałych problemów tylko przez udzielanie słabo uwarunkowanej pomocy finansowej.

Transnarodowe powiązania gospodarcze i finansowe państw UE (zwłaszcza w strefie euro) są tak silne, że wystarczy jedno bezkarnie zadłużające się państwo, aby zachwiać całością. Skutki tego typu zachowań ponoszą na zasadzie domina inne państwa członkowskie.

U źródeł załamania niektórych państw strefy euro leżą zróżnicowane czynniki. Najogólniej rzecz ujmując, kryzys strefy euro jest przede wszystkim wynikiem nadmiernego deficytu budżetowego jej (nie wszystkich wprawdzie) państw, powstałego głównie w kontekście celów konsumpcyjnych. Towarzyszą mu nadmierne kredytowanie przez banki zarówno państw, jak i sektora prywatnego, brak kontroli lub koordynacji rynku papierów wartościowych, oszustwa i manipulacje (banków i państw), a także niewydolności aparatu państwowego oraz brak niezbędnych reform. Konsekwencją jest obniżenie konkurencyjności gospodarki narodowej niektórych państw. Unii walutowej nie sprzyjały też słabości mechanizmów kontrolnych przewidzianych w Traktatach założycielskich i w pierwotnej wersji Paktu Stabilności i Wzrostu. W rezultacie, nie bez pomocy niekontrolowanego sektora finansów międzynarodowych, nieodpowiedzialne państwa strefy euro mogły się stosunkowo łatwo zadłużyć, co tolerowały, mało skuteczne w tym względzie, instytucje UE.

¹⁸⁶ 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“. Zob. też W. Schäuble, K. Lamers, *Überlegungen zur europäischen Politik*, 1. September 1994 – <http://www.cducsu.de/upload/schaeublelamers94.pdf>

Dlaczego banki prywatne kupowały „toksyczne” papiery wartościowe Grecji? Odpowiedź wydaje się prosta: papiery denominowane w euro uważane były za bezpieczne (w domyśle: odpowiedzialność spoczywać miała na wszystkich państwach strefy euro). Panuje przekonanie, iż państwo nie może zbankrutować, a ratowanie banków w strefie euro oznacza w gruncie rzeczy ratowanie ich państw macierzystych, ponieważ groźba zawisła nad dużymi i małymi akcjonariuszami oraz nad niezbędną dla gospodarki zdolnością kredytową. Mamy nie pierwszy raz do czynienia z sytuacją, gdy niektóre banki okazują się zbyt duże, by mogły upaść (*too big to fail*) bez negatywnych skutków dla państw. **Nie usprawiedliwiając banków prywatnych, dopuszczenie do tej sytuacji jest przede wszystkim konsekwencją braku odpowiedniego nadzoru ze strony instytucji państwowych oraz UE.**

Załamanie w Grecji ujawniło deficyt woli politycznej i perspektywicznego myślenia. Objawiły się też widoczne słabości prawa UE, w tym zwłaszcza jego naruszanie za cichą zgodą państw członkowskich i instytucji unijnych. Innymi słowy, **uczestnicy unii gospodarczo-walutowej utworzyli konstrukcję, której nie są w stanie w pełni kontrolować.**

Jeśli nie dojdzie do głębszej reformy, to pojawią się nieuniknione konsekwencje. Wariantem najmniej prawdopodobnym jest rozpad strefy euro i powrót do walut narodowych. Warianty pośrednie to ograniczenie tej strefy do mniejszej liczby państw lub zachowanie jej w dotychczasowym kształcie 17 państw, uzupełniając ją jednak silnymi, dodatkowymi instrumentami prawnymi, które z czasem zmierzałyby do daleko idącego ujednoczenia polityki gospodarczej, fiskalnej i socjalnej państw strefy euro (unijny nadzór bankowy, unijna kontrola budżetów narodowych), co mogłoby z czasem prowadzić do pewnych form uwspólnotowienia części długu publicznego państw tej strefy (*eurobonds*). Niezależnie jednak od uzgodnienia dalszych, długofalowych działań unijnych, niezbędne są obecnie reformy w poszczególnych państwach członkowskich.

Samo istnienie Unii Europejskiej nie wydaje się zagrożone, stoi ona jednak przed niezwykle trudnym zadaniem, ponieważ ewentualne rozszerzenie jej kompetencji w kierunku unii politycznej i fiskalnej natrafia na opór państw. W konsekwencji, pojawiają się koncepcje zróżnicowania współpracy państw członkowskich¹⁸⁷.

¹⁸⁷ W tym duchu J.-C. Piris, *The Future of Europe: Towards a two-speed EU?*, Cambridge 2012; idem, *It is Time for the Euro Area to Develop Further Closer Cooperation Among its Members*, „Jean Monnet Working Paper”, 05/2011.

10.2. Zmiany w prawie Unii są nieuniknione jeśli strefa euro ma przetrwać. Przedmiotem sporu pozostaje kształt i forma tych rozwiązań. Jeśli uznajemy, że jednolita waluta jest legalnym efektem traktatowej zgody (choć nie obejmuje wszystkich państw członkowskich), to trudno z góry uznać, iż unijna kontrola w strefie euro narusza suwerenność państw.

10.2.1. Unijne procedury i instrumenty stanowią tylko ramę prawną dla działań państw, zobowiązują do osiągnięcia określonego skutku, nie przesadzają jednak szczegółowo o metodzie dochodzenia do celu.

Podstawowe, kierunkowe decyzje prawne (w postaci traktatowej albo pozatraktatowej) muszą podjąć państwa. Inną kwestią są natomiast decyzje operacyjne (bieżące zarządzanie, kontrola, sankcje, rozstrzyganie sporów). Czy powierzyć je instytucjom niezależnym, czy też międzyrządowym?

Działania naprawcze w strefie euro podążają w dwóch kierunkach. Pierwszy to **zmiana Traktatów założycielskich** lub **prawa wtórnego** (np. Pakt Stabilności i Wzrostu i nowe komponenty jak sześciopak, dwupak, semestr europejski) w celu zwiększenia nadzoru instytucji UE nad polityką gospodarczą i budżetową państw. Drugi wariant to **odrębne traktaty poza ramami UE** (np. Traktat o stabilności, koordynacji i zarządzaniu w Unii Gospodarczej i Walutowej, Traktat o Europejskim Mechanizmie Stabilności) **lub odrębne porozumienia polityczne** (np. pakt euro plus). Ten drugi wariant jest łatwiejszy, nie wymaga bowiem akceptacji wszystkich państw UE, a także realizacji procedur zmiany Traktatów założycielskich. W takim przypadku pojawia się jednak obawa, że mechanizmy współpracy międzyrządowej odbiją się negatywnie na mechanizmach współpracy unijnej, co mogłoby wpłynąć na spójność integracji europejskiej.

Na podstawie norm traktatowych (od Traktatu z Maastricht) w obszarze koordynacji polityki gospodarczej funkcjonuje **procedura zapobiegawcza** (art. 121 TFUE) określana mianem wielostronnego nadzoru. W jej ramach Komisja może adresować do państw ostrzeżenia, a Rada (działając na zalecenie Komisji) zalecenia. Zalecenia Rady mogą (na wniosek Komisji) zostać upublicznione w celu wywarcia presji.

Z kolei **procedura naprawcza** (art. 126 TFUE) dotyczy unikania i kontroli nadmiernego deficytu budżetowego oraz długu publicznego¹⁸⁸. Ocena należy

¹⁸⁸ Traktat z Lizbony. Protokół nr 12 w sprawie procedury dotyczącej nadmiernego deficytu: „Art. 1. Wartości odniesienia określone w artykule 126 ustęp 2 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej są następujące: 3% dla stosunku planowanego lub rzeczywistego deficytu publicznego do produktu krajowego brutto wyrażonego w cenach rynkowych, 60% dla stosunku zadłużenia publicznego do produktu krajowego brutto wyrażonego w cenach rynkowych”.

do Komisji, która kieruje swe opinie do danego państwa członkowskiego i do Rady, która z kolei formułuje zalecenia dla tego państwa, a w końcu wzywa je do przyjęcia w określonym terminie środków zaradczych. W procedurze tej podstawowym instrumentem są ostrzeżenia lub zalecenia Komisji lub Rady. W przypadku państw strefy euro Rada (na zalecenie Komisji) może nałożyć dodatkowe sankcje w postaci grzywny albo złożenia depozytu w określonej wysokości.

Krokiem w kierunku skuteczniejszego stosowania norm traktatowych był **Pakt Stabilności i Wzrostu** – PSW (1997)¹⁸⁹, przyjęty w postaci rozporządzeń Rady, wydanych na podstawie artykułów 121 i 126 TFUE. Ma on na celu wzmocnienie unijnej kontroli nad polityką fiskalną i gospodarczą państw członkowskich, zwłaszcza państw strefy euro. **W części zapobiegawczej** państwa strefy euro realizują **programy stabilności**, a pozostałe państwa członkowskie **programy konwergencji**; oba programy mają na celu stabilność cen, trwały wzrost i unikanie deficytu budżetowego. Z kolei w **części naprawczej** procedurę **stwierdzania nadmiernego deficytu publicznego** stosuje się do wszystkich państw członkowskich znajdujących się w kłopotach budżetowych. W swej pierwotnej formie Pakt zawiódł w znacznym stopniu pokładane w nim nadzieje, ponieważ był wielokrotnie i bezkarnie naruszany (w tym przez Niemcy i Francję).

W marcu 2011 r. doszło do politycznego porozumienia szefów państw lub rządów strefy euro, którzy uzgodnili tzw. **pakt euro plus**. Jego celem jest ściślejsza koordynacja polityki gospodarczej oraz zwiększenie konkurencyjności i konwergencji (do paktu przystąpiły również Bułgaria, Dania, Litwa, Łotwa, Polska i Rumunia)¹⁹⁰. **Dotyczy on przede wszystkim dziedzin, które objęte są kompetencjami krajowymi** i mają znaczenie dla konkurencyjności i równowagi. Podobną funkcję spełnia Strategia „Europa 2020”¹⁹¹.

¹⁸⁹ Zob. Uchwała Rady Europejskiej z 16 czerwca 1997 r.; Rozporządzenia Rady nr 1466/97 w sprawie wzmocnienia nadzoru pozycji budżetowych oraz nadzoru i koordynacji polityk gospodarczych, nr 1467/97 w sprawie przyspieszenia i wyjaśnienia procedury nadmiernego deficytu oraz nr 1055/2005 w sprawie wymogów dla ram budżetowych państw członkowskich. Zmiany zob. Rozporządzenie Rady (WE) nr 1055/2005 z 27 czerwca 2005 r. zmieniające rozporządzenie (WE) nr 1466/97 w sprawie wzmocnienia nadzoru pozycji budżetowych oraz nadzoru i koordynacji polityk gospodarczych; Rozporządzenie Rady (WE) nr 1056/2005 z 27 czerwca 2005 r. zmieniające rozporządzenie Rady (WE) nr 1467/97 w sprawie przyspieszenia i wyjaśnienia procedury nadmiernego deficytu; Rozporządzenie Rady (WE) nr 479/2009 z 25 maja 2009 r. o stosowaniu Protokołu w sprawie procedury dotyczącej nadmiernego deficytu załączonego do Traktatu ustanawiającego Wspólnotę Europejską. Zob. też zmiany wprowadzone tzw. sześciopakiem (przyp. 192).

¹⁹⁰ Rada Europejska 24–25 marca 2011. Konkluzje, Załącznik II.

¹⁹¹ Komunikat Komisji Europa 2020. Strategia na rzecz inteligentnego i zrównoważonego rozwoju sprzyjającego włączeniu społecznemu, COM (2010) 2020, Bruksela, 3.03.2010.

W listopadzie 2011 r. weszło w życie sześć nowych aktów prawnych (tzw. **sześciopak** – pięć rozporządzeń i jedna dyrektywa¹⁹²) uchwalonych na wniosek Komisji przez PE i Radę albo samą Radę (po konsultacji z PE) oraz po uprzednim przedstawieniu projektów tych aktów parlamentom narodowym. **Sześciopak w istotny sposób precyzuje treść artykułów 121 i 126 TFUE oraz zmierza do wzmocnienia Paktu Stabilności i Wzrostu.**

Normy sześciopaku uzupełniają i rozbudowują procedury kontrolno-koordynacyjne. **Procedura wielostronnego nadzoru** nad polityką budżetową i polityką gospodarczą (w tym realizacji średniookresowych celów budżetowych) dotyczy wszystkich państw członkowskich¹⁹³. Państwa strefy euro przedstawiają tzw. programy stabilności, a pozostałe państwa tzw. programy konwergencji. Komisja kieruje ostrzeżenie do państwa członkowskiego dotyczące odstępstw od programu. Rada zaleca następnie podjęcie przez to państwo niezbędnych działań. W braku tych działań Komisja zaleca Radzie przyjęcie większością kwalifikowaną decyzji stwierdzającej niepodjęcie działań. Jeśli Rada nie podejmie takiej decyzji, Komisja – po upływie miesiąca – zaleca jej to ponownie i w terminie 10 dni zalecenie to staje się decyzją Rady, chyba że ta odrzuci zalecenie Komisji zwykłą większością głosów. Komisja może zalecić Radzie przyjęcie zmienionego zalecenia w sprawie niezbędnych działań¹⁹⁴.

W przypadku państw strefy euro Rada (na zalecenie Komisji) stosuje dodatkowo specjalne sankcje, w tym pieniężne (np. złożenie depozytu, grzywna), zarówno w razie nieprzestrzegania programu stabilności, jak i w części naprawczej, czyli w sytuacji wystąpienia nadmiernego deficytu. W tych ostatnich przypadkach, aby *odrzuć* zalecenie Komisji wymagana jest kwalifikowana większość głosów (tzw. odwrócona większość kwalifikowana, ponieważ chodzi o odrzucenie), a w jej braku zalecenie Komisji staje się obo-

¹⁹² Tzw. sześciopak wszedł w życie 13 grudnia 2011 r. Zob. Rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1173/2011 w sprawie skutecznego egzekwowania nadzoru budżetowego w strefie euro; Rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1174/2011 w sprawie środków egzekwowania korekty nadmiernych zakłóceń równowagi makroekonomicznej w strefie euro; Rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1175/2011 zmieniające rozporządzenie Rady (WE) nr 1466/97 w sprawie wzmocnienia nadzoru pozycji budżetowych oraz nadzoru i koordynacji polityk gospodarczych; Rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1176/2011 w sprawie zapobiegania zakłóceniom równowagi makroekonomicznej i ich korygowania; Rozporządzenie Rady (UE) nr 1177/2011 zmieniające rozporządzenie (WE) nr 1467/97 w sprawie przyspieszenia i wyjaśnienia procedury nadmiernego deficytu oraz Dyrektywa Rady 2011/85/UE w sprawie wymogów dla ram budżetowych państw członkowskich.

¹⁹³ Rozporządzenie nr 1466/97, zmienione rozporządzeniem nr 1175/2011 (przypis 192).

¹⁹⁴ Rozporządzenie Rady nr 1466/97, zmienione Rozporządzeniem nr 1175/2011 (art. 6 i 10).

wiążującym prawem. Rada może jednak zatwierdzić zalecenie Komisji albo *zmienić* je kwalifikowaną większością głosów i przyjąć zmieniony tekst jako własną decyzję. W podejmowaniu decyzji dotyczących państw strefy euro w głosowaniu biorą udział tylko państwa tej strefy, przy czym nie uwzględnia się głosu państwa, które jest przedmiotem decyzji¹⁹⁵.

Procedura zakłócenia równowagi makroekonomicznej¹⁹⁶ spełnia funkcję wczesnego ostrzegania i ma na celu wykrywanie tego rodzaju zakłóceń i zapobieganie im (w tym w ramach tzw. Semestru Europejskiego¹⁹⁷). Uzupełnia ona procedurę wielostronnego nadzoru i dotyczy wszystkich państw członkowskich. W przypadku nierównowagi państwa muszą przedstawić plany działań naprawczych. Tryb działania Komisji i Rady jest podobny do procedury wielostronnego nadzoru, przy czym Rada dla ostatecznego odrzucenia zalecenia Komisji potrzebuje kwalifikowanej większości głosów. Stosowanie sankcji pieniężnych ograniczone jest do państw strefy euro.

Procedura nadmiernego deficytu budżetowego¹⁹⁸ dotyczy wszystkich państw członkowskich w kontekście naruszenia tzw. wartości odniesienia, sformułowanej w protokole 12 do Traktatu z Lizbony (3% deficytu publicznego). Decyzję stwierdzającą istnienie nadmiernego deficytu podejmuje Rada. W przypadku państw nienależących do strefy euro uchwała ona (na zalecenie Komisji) środki dyscyplinujące, polegające na ostrzeżeniach i zaleceniach. W przypadku państw strefy euro dopuszczalny próg deficytu wynosi 1%¹⁹⁹ i przewidziane są dodatkowe środki w postaci sankcji pieniężnych.

¹⁹⁵ Art. 4, 5 i 6 Rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1173/2011 w sprawie skutecznego egzekwowania nadzoru budżetowego w strefie euro.

¹⁹⁶ Rozporządzenia nr 1174/2011, 1176/2011 (przypis 192).

¹⁹⁷ Zob. Economic and Financial Affairs. 3030th Council meeting. Press Release, Brussels, 7 September 2010. Semestr Europejski łączy procesy średnioterminowej koordynacji budżetu w ramach Paktu Stabilności i Wzrostu oraz polityk strukturalnych prowadzonych w ramach strategii wzrostu UE („Europa 2020”). Polega on na corocznym monitorowaniu polityki budżetowej i strukturalnej państw członkowskich, aby wykryć niespójności lub potencjalną nierównowagę. Ma to usprawnić koordynację, jeszcze zanim podjęte zostaną istotne decyzje budżetowe. W marcu Rada Europejska wskazuje najważniejsze wyzwania ekonomiczne stojące przed UE i przedstawia strategiczne sugestie polityczne. Na ich podstawie państwa w programach stabilności lub konwergencji prezentują średnioterminową strategię budżetową. W lipcu następuje formalne przyjęcie i opublikowanie opinii na temat Programów Stabilności lub Konwergencji oraz zaleceń dla państw członkowskich na podstawie oceny Krajowych Programów Reform.

¹⁹⁸ Rozporządzenia nr 1467/97, zmienione Rozporządzeniem nr 1177/2011 (przypis 192); Rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1173/2011 (przypis 192).

¹⁹⁹ Rozporządzenie Rady nr 1466/97, zmienione Rozporządzeniem nr 1175/2011 (art. 2a).

Nowa dyrektywa²⁰⁰ dotyczy nadzoru narodowych ram budżetowych, a zwłaszcza wieloletniej perspektywy budżetowej oraz przejrzystości i dostępu do informacji.

Podsumowując, tzw. sześciopak wprowadza dodatkowe instrumenty oceny polityki fiskalnej i gospodarczej państw, ułatwia stosowanie sankcji, wzmacnia rolę Komisji, zapewnia lepszą przejrzystość i dostęp do informacji (między innymi dzięki upublicznieniu debaty oraz działaniom PE i parlamentów krajowych).

Uzupełnieniem sześciopaku, który dotyczy w znacznej części wszystkich państw członkowskich Unii, są **два rozporządzenia**, których podstawą prawną jest art. 136 TFUE i które wejdą w życie w 2013 r.²⁰¹ Ten **tzw. dwupak** przewiduje dokonywanie przez Komisję analizy projektów rocznych budżetów narodowych **tylko państw strefy euro** i zgłaszanie przez nią uwag zanim projekt zostanie uchwalony przez parlament krajowy. Komisja nie ma wprawdzie w tym przypadku kompetencji władczych, jednak zlekceważenie jej opinii może mieć negatywny wpływ na ocenę danego państwa w ramach innych unijnych procedur kontrolnych (np. procedury nadmiernego deficytu), a także wpłynąć negatywnie na szanse zewnętrznej pomocy finansowej.

Funkcja dwupaku ma charakter kontrolno-koordynacyjny i – w przeciwieństwie do sześciopaku lub Traktatu fiskalnego – nie polega na wyznaczeniu określonych z góry progów lub wskaźników dla polityki państw. Ocena w ramach dwupaku odbywa się jesienią, a w ramach semestru europejskiego wiosną – tym samym obie procedury uzupełniają się, przy czym semestr europejski dotyczy średnioterminowych celów budżetowych (programy stabilności i programy konwergencji), a dwupak tylko budżetów państw grupy euro na kolejny rok.

10.2.2. W ramach sześciopaku Komisja zgłasza zalecenia, lecz ostateczna decyzja należy do Rady, która we wcześniejszych fazach proceduralnych stanowi kwalifikowaną większością głosów. **Oryginalność nowego rozwiązania polega na tym, iż w ostatniej fazie w braku odpowiedniej większości w Radzie dla przyjęcia zalecenia Komisji staje się ono wiążące jako decyzja Rady, chyba że Rada zdoła je odrzucić kwalifikowaną większością głosów (tzw. odwrócona większość kwalifikowana), ale Rada może też zmienić zalecenie Komisji większością kwalifikowaną.**

Poprzednia wersja Paktu nie zawierała tego półautomatyzmu, trudno więc było spodziewać się, że kontrola będzie efektywna jeśli sprawy (rządy) kon-

²⁰⁰ Dyrektywa Rady nr 2011/85/UE (przypis 192).

²⁰¹ European Commission. 'Two-Pack' completes budgetary surveillance cycle for euro area and further improves economic governance, MEMO/13/196, Brussels, 12 March 2013.

trolują siebie samych w sposób pobłażliwy i w nadziei na wzajemność. Kilkadziesiąt naruszeń Paktu nie doczekało się zdecydowanej reakcji, co w konsekwencji stanowiło istotną przyczynę kryzysu w strefie euro (2011–2012). Z tego też względu **odwrócona większość kwalifikowana jest dobrym i wyważonym rozwiązaniem.**

Mamy tu do czynienia ze zróżnicowaniem skutku prawnego stanowiska Rady. Otóż w trybie z art. 126 TFUE brak poparcia Rady (brak normalnej większości kwalifikowanej) dla środków proponowanych przez Komisję równoznaczny był *de facto* z tolerowaniem naruszeń prawa UE przez dane państwo. Z kolei tryb odwróconej większości kwalifikowanej sprzyja naciskowi na naprawę sytuacji gospodarczej i pozwala liczyć na zwiększenie skuteczności nadzoru nad państwami, które nie przestrzegają swych zobowiązań.

O ile Traktat Fiskalny (art. 7²⁰²) zobowiązuje państwa-strony do popierania w Radzie zaleceń Komisji, o tyle nie ustanawia on procedury odwróconej większości kwalifikowanej jako procedury nieznannej prawu Unii i nie wymaga, by państwa popierały wspomniane zalecenia automatycznie i bez korekt, ponieważ TF dopuszcza odrzucenie zalecenia Komisji przez Radę kwalifikowaną większością głosów. Zastosowanie odwróconej większości kwalifikowanej w Pakcie Stabilności i Wzrostu oraz w TF ma ten sam cel, który polega na utrudnieniu państwom blokowania zaleceń Komisji oraz na zwiększeniu skuteczności unijnego nadzoru. Procedura odwróconej większości kwalifikowanej nie ma jednak charakteru samoistnego i łączy się ściśle ze stosowaniem tzw. sześciopaku, czyli dotyczy aktów wykonawczych przyjmowanych na podstawie unijnego prawa wtórnego. W procedurze tej nie mamy do czynienia z nowymi progami większości, z odejściem od jednomyślności do większości kwalifikowanej, zmienioną liczbą głosów ważonych, ani też z nowymi kompetencjami Rady lub Komisji.

Nic nie stoi na przeszkodzie, by państwa członkowskie zobowiązywały się do pewnego stanowiska w głosowaniu, jednak bez przesądzenia o ostatecznym skutku. Odnosi się to w tym przypadku do sześciopaku lub Traktatu fiskalnego, a w przeszłości dotyczyło tzw. kompromisu luksemburskiego

²⁰² Art. 7: „W pełni przestrzegając wymogi proceduralne określone w Traktatach stanowiących podstawę Unii Europejskiej, Umawiające się Strony, których walutą jest euro, zobowiązują się popierać wnioski lub zalecenia przedstawione przez Komisję Europejską, w przypadku gdy Komisja Europejska uzna, że dane państwo członkowskie Unii Europejskiej, którego walutą jest euro, narusza kryterium wysokości deficytu w ramach procedury nadmiernego deficytu. Obowiązek ten nie ma zastosowania, w przypadku gdy Umawiające się Strony, których walutą jest euro, stwierdzą, że ich kwalifikowana większość, obliczana analogicznie do odpowiednich postanowień Traktatów stanowiących podstawę Unii Europejskiej, bez uwzględnienia stanowiska zainteresowanej Umawiającej się Strony, jest przeciwna proponowanej lub zalecanej decyzji”.

(1966)²⁰³ lub kompromisu z Janiny (1994)²⁰⁴. Podobne zobowiązania dotyczące głosowania ustalono też w kontekście Traktatu z Lizbony²⁰⁵.

Zauważmy, iż podobna procedura znana jest w Unii w ramach tzw. komitologii. Otóż jeśli opinia komitetu jest pozytywna, Komisja przyjmuje projekt aktu wykonawczego, jeśli jest negatywna, Komisja nie przyjmuje projektu aktu wykonawczego, a w braku opinii (tzn. gdy nie zdołano uzyskać niezbędnej większości „za” albo „przeciw”) Komisja może przyjąć projekt aktu wykonawczego²⁰⁶. Zbliżoną procedurę przewiduje też Protokół nr 2 w sprawie stosowania zasad pomocniczości i proporcjonalności²⁰⁷.

Konkludując, konstrukcja odwróconej większości kwalifikowanej nie wiąże się z przekazaniem kompetencji władczych państw i nie jest zagadnieniem istotnym z punktu widzenia konstytucji narodowych. Nie ma tym samym wpływu np. na tryb związania się Traktatem fiskalnym.

10.2.3. Regulacje prawa wtórnego związane z kontrolą i koordynacją polityk fiskalnych i gospodarczych państw członkowskich zostały uchwalone na wniosek Komisji wspólnie przez Radę i PE, przy czym projekty aktów tzw. sześciopaku przesłane były wcześniej parlamentom narodowym (zasada

²⁰³ Zob. przyp. 120.

²⁰⁴ Decyzja Rady z 29 marca 1994 r. dotycząca podejmowania przez Radę decyzji większością kwalifikowaną, zmieniona decyzją z 1 stycznia 1995 r. – Dz.U. UE (1994) C 105 oraz Dz.U. UE (1995) C 1. Szerzej na ten temat J. Barcz, *Formuła z Joaniny*, „Prawo Europejskie w praktyce”, 2007, nr 7/8, s. 56-60.

²⁰⁵ Zob. Traktat z Lizbony. Deklaracja nr 7 odnosząca się do artykułu 9c ustęp 4 Traktatu o Unii Europejskiej i artykułu 205 ustęp 2 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej; Traktat z Lizbony. Protokół (nr 9) w sprawie decyzji Rady odnoszącej się do wykonania artykułu 9c ustęp 4 Traktatu o Unii Europejskiej i artykułu 205 ustęp 2 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej w okresie między 1 listopada 2014 roku a 31 marca 2017 roku i od 1 kwietnia 2017 roku. Por. też Traktat ustanawiający Konstytucję dla Europy (2004). Deklaracja nr 5 odnosząca się do artykułu I-25.

²⁰⁶ Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 182/2011 z 16 lutego 2011 r. ustanawiające przepisy i zasady ogólne dotyczące trybu kontroli przez państwa członkowskie wykonywania uprawnień wykonawczych przez Komisję (Dz.U. UE L 55).

²⁰⁷ Traktat z Lizbony. Art. 7 Protokołu nr 2 w sprawie stosowania zasad pomocniczości i proporcjonalności: „3. (...) Jeżeli Komisja postanowi podtrzymać wniosek, powinna przedstawić uzasadnioną opinię określającą przyczyny, dla których uważa, że wniosek ten jest zgodny z zasadą pomocniczości. Wspomniana uzasadniona opinia, a także uzasadnione opinie parlamentów narodowych, powinny zostać przekazane prawodawcy Unii w celu ich wzięcia pod uwagę w ramach procedury prawodawczej: (...) b) jeżeli większością głosów wynoszącą 55 % członków Rady lub większością głosów oddanych w Parlamencie Europejskim prawodawca stwierdzi, że jego zdaniem wniosek nie jest zgodny z zasadą pomocniczości, wniosek prawodawczy nie będzie dalej analizowany”.

pomocniczości). Można zatem stwierdzić, iż w świetle prawa UE normy te są należycie legitymizowane.

Ze względu na operacyjny charakter działań w tym obszarze prym wiodą Komisja i Rada. TSUE rozpatruje w niektórych przypadkach odwołania od decyzji nakładających grzywnę²⁰⁸. W celu zacieśnienia dialogu między instytucjami unijnymi oraz większej odpowiedzialności za podejmowane decyzje, w aktach prawnych tzw. sześciopak przewidywano, iż **właściwa komisja PE może zaprosić przewodniczącego Rady, Komisję, a w razie potrzeby również przewodniczącego Rady Europejskiej lub przewodniczącego eurogrupy do udziału w debacie nad podjętymi decyzjami**, dotyczącymi ostrzeżenia, wszczęcia procedury dotyczącej nadmiernego zakłócenia równowagi, planu działań naprawczych, oceny działań naprawczych, a także grzywny lub złożenia depozytu; właściwa komisja PE może wówczas umożliwić udział w wymianie poglądów państwu członkowskiemu, którego dotyczy taka decyzja, niekiedy z udziałem partnerów społecznych²⁰⁹. Transparentność przejawia się w wymogu sprawozdań dla PE oraz jego stałego informowania o konkretnych zaleceniach i decyzjach Komisji i Rady we wspomnianych procedurach kontrolnych.

Programy stabilności i programy konwergencji muszą zawierać informacje o ich statusie w kontekście procedur krajowych, a zwłaszcza o tym, czy zostały przedłożone parlamentowi narodowemu, czy parlament ten miał możliwość omówienia opinii Rady na temat poprzedniego programu, ewentualnego zalecenia lub ostrzeżenia, a także czy program został zatwierdzony przez parlament narodowy²¹⁰.

10.3. Z punktu widzenia skuteczności Paktu Stabilności i Wzrostu interesujące są ustanowione w latach 2010-2011 mechanizmy udzielania pomocy finansowej dla zadłużonych państw strefy euro. Do tymczasowych instrumentów należą **Europejski Mechanizm Stabilizacji Finansowej (EMSF) i Europejski Instrument Stabilności Finansowej (EISF)**.

²⁰⁸ Zgodnie z art. 8 ust. 5 Rozporządzenie PE i Rady (UE) nr 1173/2011 (dot. nadzoru budżetowego w strefie euro): „Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej ma nieograniczoną jurysdykcję w zakresie rozpatrywania odwołań od decyzji Rady nakładających grzywny zgodnie z ust. 1. Trybunał Sprawiedliwości może uchylić, obniżyć lub podwyższyć tak nałożoną grzywnę”.

²⁰⁹ Zob. np. art. 2a oraz 2ab Rozporządzenia nr 1466/97, art. 2a Rozporządzenia nr 1477/97, art. 3 Rozporządzenia nr 1173/2011, art. 6 Rozporządzenia nr 1174/2011, punkt 11 preambuły Rozporządzenia nr 1175/2001, art. 6 i 14 Rozporządzenia nr 1176/2011,

²¹⁰ Zob. art. 3 ust. 4 oraz art. 7 ust. 4 Rozporządzenia nr 1466/97.

EMSF dysponował relatywnie niewielkimi środkami, zarządzanymi przez Komisję i pochodzącymi z rynków finansowych oraz budżetu UE²¹¹. Skorzystały z nich tylko Irlandia i Portugalia. Państwo ubiegające się o pomoc finansową omawiało z Komisją (we współpracy z EBC) ocenę swych potrzeb finansowych oraz przedkładało jej projekt programu dostosowawczego. Decyzja o udzieleniu pomocy leżała w kompetencji Rady (ECOFIN), stanowiącej większością kwalifikowaną na wniosek Komisji (art. 3) – uczestniczyły zatem wszystkie państwa członkowskie. Komisja i państwo członkowskie będące beneficjentem zawierały protokół ustaleń, wyszczególniający warunki dotyczące polityki gospodarczej określone przez Radę. Komisja przekazywała ten protokół Parlamentowi Europejskiemu i Radzie (art. 3 ust. 5). **EMSF stanowi zatem przykład tymczasowego instrumentu powstałego w ramach TFUE i stosującego procedurę unijną**²¹².

Inaczej rzecz się ma w kolejnych instrumentach pomocowych. EISF powstał z inicjatywy Rady Europejskiej z 9 maja 2010 r., jednak **przybrał formę spółki akcyjnej** zarejestrowanej w Luksemburgu 7 czerwca 2010 r. Dysponuje on poważniejszymi środkami (w porównaniu z EMSF) i **działa na podstawie umowy, którą zawarł z 17 państwami strefy euro** (czyli poza ramami prawnymi UE)²¹³.

Jeśli jedno z tych państw stara się o pomoc finansową, to zawiera wstępne porozumienie z Komisją, która następnie (we współpracy z EBC) przedstawia przedstawicielom eurogrupy raport, podlegający jej jednomyślnej akceptacji. Ostateczną decyzję podejmują jednomyślnie przedstawiciele państw gwarantujących kapitał EISF²¹⁴. Jednomyślność dotyczy obecnych i głosujących (za albo przeciw), z pominięciem wstrzymujących się od głosu oraz państwa starającego się o pomoc. Komisja UE oraz EBC pełnią ważną rolę na etapie oceny i przygotowania decyzji, jednak ostateczne podjęcie decyzji o udzieleniu pomocy należy do **działającego jednomyślnie szczebla międzyrządowego**. Spory w związku z pożyczkami EISF podlegają odrębnej procedurze, w której uczestniczy w pewnym zakresie Trybunał Sprawiedliwości UE²¹⁵.

²¹¹ Rozporządzenie Rady (UE) nr 407/2010 z 11 maja 2010 r. ustanawiające Europejski Mechanizm Stabilizacji Finansowej.

²¹² Zob. też Projekt rozporządzenia Rady ustanawiającego instrument pomocy finansowej dla państw członkowskich, których walutą nie jest euro (utworzony na podstawie art. 352 TFUE) – COM(2012)0336.

²¹³ EFSF Framework Agreement [between the euro-area Member States and the European Financial Stability Facility], 7 June 2010 (entered into force on 18th October 2011).

²¹⁴ Agreement (przyp. 213), punkty 2, 3, 10.

²¹⁵ Agreement (przyp. 213): “16 (1) This Agreement and any non-contractual obligations arising out of or in connection with it shall be governed by and shall be construed in accor-

Oba powyższe instrumenty zostały uzupełnione w październiku 2012 r. przez stały **Europejski Mechanizm Stabilności (EMS)**, którego członkami są państwa strefy euro. O powołaniu EMS zdecydowała Rada Europejska²¹⁶, a **podstawą prawną jego działania jest traktat między państwami strefy euro**²¹⁷. Przesłanką jego zawarcia była zmiana art. 136 ust. 3 TFUE. Wnioski o udzielenie pomocy finansowej ocenia Zarząd EMS, przy pomocy Komisji UE, a także EBC i MFW²¹⁸. Ostateczną decyzję, uzależnioną od spełnienia konkretnych warunków, podejmuje złożona z przedstawicieli państw euro-grupy Rada Gubernatorów EMS (organ międzyrządowy) za wzajemnym porozumieniem (*mutual agreement*), a w nagłych przypadkach kwalifikowaną większością 85% głosów²¹⁹. Rozwiązywanie sporów na tle stosowania Traktatu EMS podlega wielostopniowej procedurze – w jej końcowej fazie dopuszcza się rozstrzygnięcie przez Trybunał Sprawiedliwości UE²²⁰.

Legalność EMS z punktu widzenia prawa Unii została potwierdzona przez TSUE w wyroku w sprawie *Pringle*²²¹. Wydany w pełnym składzie Try-

dance with English law. (2) Any dispute arising from or in the context of this Agreement shall be settled amicably. In the absence of such amicable agreement, the euro-area Member States agree that to the extent it constitutes a dispute between them only, it shall be submitted to the exclusive jurisdiction of the Court of Justice of the European Union. To the extent there is a dispute between one or more euro-area Member States and EFSF, the Parties agree to submit the dispute to the exclusive jurisdiction of the Courts of the Grand Duchy of Luxembourg”.

²¹⁶ Rada Europejska 24–25 marca 2011 r. Konkluzje, załącznik II; Rada Europejska 16–17 grudnia 2010 r. Konkluzje, załącznik I; Rada Europejska postanowiła dodać w art. 136 TFUE ustęp w brzmieniu: „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”.

²¹⁷ Treaty Establishing the European Stability Mechanism (ESM) (between the euro area Member States), 2 February 2012: “Article 3. The purpose of the ESM shall be to mobilise funding and provide stability support under strict conditionality, appropriate to the financial assistance instrument chosen, to the benefit of ESM Members which are experiencing, or are threatened by, severe financing problems, if indispensable to safeguard the financial stability of the euro area as a whole and of its Member States. For this purpose, the ESM shall be entitled to raise funds by issuing financial instruments or by entering into financial or other agreements or arrangements with ESM Members, financial institutions or other third parties”.

²¹⁸ Treaty (przyt. 217), art. 13.

²¹⁹ Treaty (przyt. 217), art. 4 ust. 4. Zob też – Rada Europejska. Oświadczenie szefów państw lub rządów strefy euro, Bruksela, 9 grudnia 2011 r., pkt 15.

²²⁰ Treaty (przyt. 217), preambuła (motyw 16) oraz art. 37

²²¹ Wyrok w sprawie C-370/12. 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). Zarzucał również, że związanie się przez

bunału i w trybie prejudycjalnym, wyrok ten jest wiążący dla sądów krajowych i ma istotne znaczenie dla oceny legalności zróżnicowanych kręgów współpracy, również poza ramami traktatowymi Unii. TSUE uznał, że EMS nie narusza zasady lojalnej współpracy, nie ingeruje w zakres wyłącznej kompetencji UE oraz nie pozostaje w sprzeczności z przepisami TFUE, dotyczącymi polityki walutowej i polityki gospodarczej. Tezy tego wyroku odnoszą się *per analogiam* do TF, chociaż ten ostatni nie kreuje odrębnej organizacji międzynarodowej.

Przykład powyższych mechanizmów pomocowych potwierdza tendencję do zapewnienia państwom ostatecznej decyzji nie tylko w kwestii wysokości kapitału poszczególnych organizacji (co wydaje się zrozumiałe), ale również co do ostatecznej decyzji pomocowej. Komisja i EBC spełniają istotne funkcje pomocnicze w przygotowaniu tych decyzji.

Charakterystyczne jest usytuowanie tych mechanizmów poza ramami UE, chociaż z włączeniem do ich działań Komisji UE i EBC. Wynika to z jednej strony z odrębności dotyczących eurogrupy, z drugiej zaś ze względów praktycznych, które w sytuacji kryzysowej pozwalają uniknąć przewlekłych procedur unijnych z udziałem wszystkich państw członkowskich. Ta ewolucja wydaje się do pewnego stopnia nieunikniona.

Mimo krytycznych uwag co do usytuowania mechanizmów finansowych poza ramami UE oraz rygorystycznego uwarunkowania pomocy (*conditionality*), ich wpływ staje się aktualny dopiero w momencie złożenia wniosku o pomoc. **Mechanizmy te wzorują się na międzynarodowych organizacjach finansowych** (Międzynarodowy Fundusz Walutowy, grupa Banku Światowego, regionalne banki rozwoju), w których dominującą rolę odgrywają organy międzyrządowe i menedżerskie.

Spory wokół warunków pomocy dotyczą najczęściej treści programów naprawczych, które w naturalny sposób oparte są na programach reformatorskich i rygorach oszczędnościowych, chociaż nie zawsze w dostateczny sposób uwzględniają czynniki wzrostu. Tęgo rodzaju napięcia są nieuniknione,

Irlandię TEMS jest sprzeczne z prawem UE, ponieważ ingeruje w zakres wyłącznych kompetencji Unii, ustanawia „samodzielną i stałą instytucję międzynarodową” w celu obejścia postanowień TFUE oraz powierza nowe kompetencje instytucjom unijnym. TSUE (pełny skład) orzekł co następuje: „1) (...) nie stwierdzono niczego, co by podważało ważność decyzji Rady Europejskiej 2011/199/UE 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. 2) Artykuł 4 ust. 3 TUE, art. 13 TUE, art. 2 ust. 3 TFUE, art. 3 ust. 1 lit. c) TFUE i art. 3 ust. 2 TFUE, art. 119–123 TFUE i 125–127 TFUE oraz zasada ogólna skutecznej ochrony sądowej nie stoją na przeszkodzie zawarciu między państwami członkowskimi, których walutą jest euro, takiej umowy jak Traktat ustanawiający europejski mechanizm stabilności”.

ich rozwiązanie leży jednak przede wszystkim w rękach ekonomistów, a nie prawników.

10.4. Kolejnym etapem usprawniania unii gospodarczo-walutowej były **decyzje Rady Europejskiej z grudnia 2011 r.**²²² Sprowadzają się one do wzmocnienia Paktu Wzrostu i Stabilności i **znalazły odzwierciedlenie w podpisanym 2 marca 2012 r. Traktacie o stabilności, koordynacji i zarządzaniu w unii gospodarczej i walutowej**, znanym potocznie jako Traktat fiskalny (TF)²²³. W porównaniu z obowiązującymi już normami tzw. sześciopaku TF nie zawiera zasadniczych zmian.

TF wzbudził pewne kontrowersje, ponieważ (podobnie jak EMS) sytuuje się poza ramami UE. Sytuacja ta wynika ze sprzeciwu Wielkiej Brytanii, który nie pozwolił na uzupełnienie Traktatów założycielskich w drodze procedury rewizyjnej (art. 48 TUE)²²⁴. TF nie jest częścią prawa pierwotnego Unii i nie jest traktatem rewizyjnym, aczkolwiek w oczywisty sposób powiązany jest z prawem i instytucjami UE. Dla wejścia w życie TF wymagane jest złożenie dokumentów ratyfikacyjnych przez co najmniej dwanaście państw strefy euro. W art. 16 TF przewiduje się, iż najdalej za pięć lat od jego wejścia w życie podjęta zostanie próba włączenia jego treści w ramy prawne UE.

Celem TF jest wzmocnienie dyscypliny budżetowej państw członkowskich, lepsza koordynacja ich polityk gospodarczych oraz poprawa zarządzania strefą euro. TF uzupełnia wykonanie zobowiązań wynikających z Traktatów założycielskich oraz prawa wtórnego. Na podstawie art. 2 TF państwa-strony zobowiązane są stosować i interpretować jego normy zgodnie z Traktatami założycielskimi UE i ma on zastosowanie w zakresie, w jakim jest zgodny z prawem Unii.

Istotą Traktatu fiskalnego jest tzw. pakt budżetowy przewidziany w tytule III (art. 3–8). Pozostaje on w ścisłym związku z konstrukcjami i procedurami, przewidzianymi w art. 119–144 TFUE, z załączonym do Traktatu z Lizbony Protokołem nr 12 oraz z aktami prawa wtórnego, czyli głównie Paktu Stabilności i Wzrostu (PSW).

²²² Rada Europejska. Oświadczenie szefów państw lub rządów strefy euro, Bruksela, 9 grudnia 2011 r.

²²³ Zob. J. Kranz, A. Wyrozumska, *Powierzenie Unii Europejskiej niektórych kompetencji a traktat fiskalny*, „Państwo i Prawo”, 2012, nr 7, s. 20–36.

²²⁴ Pojawiły się sugestie, iż treści TF można było wprowadzić w drodze jednomyślnej rewizji Protokołu 12 do Traktatu z Lizbony albo przez zmiany tylko prawa wtórnego UE. Dla uzasadnienia tego stanowisko przytaczano argument, iż chodzi w przeważającej mierze o rozwiązanie kwestii uregulowanych w PSW, zob. *Towards A Stronger Economic Union. Interim Report*, 6 December 2011 (zwany raportem Van Rompuy).

W porównaniu z obowiązującym stanem prawnym przepisy TF w nieznanym stopniu uzupełniają istniejące już prawo Unii. TF nie zmienia kompetencji władczych instytucji unijnych i nie ustanawia kompetencji wyłącznych UE, co zresztą z formalnego punktu widzenia nie jest możliwe, ponieważ dla zmiany Traktatów UE niezbędna jest specjalna procedura. W stosunku do dotychczasowej regulacji nowymi elementami są obowiązek wprowadzenia do prawa krajowego zasady zrównoważonego budżetu, zmiana progu dopuszczalnego deficytu publicznego dla państw grupy euro oraz obowiązek ustanowienia narodowego mechanizmu korygującego. Normy TF wymagają wykonania w postaci norm prawa krajowego, niekoniecznie w formie zmian w konstytucjach narodowych. Mamy zatem do czynienia z ograniczeniami niektórych kompetencji państw, trudno jednak dostrzec w omawianych przepisach elementy przekazania kompetencji w rozumieniu art. 90 Konstytucji RP.

Traktat fiskalny wyznacza kierunek działań, stwarza dla nich ramę prawną, jednak wybór konkretnych środków działania należy do państw. Niezależnie od kontroli unijnej rządy państw-stron podlegają w tym względzie również kontroli parlamentów narodowych.

TF różnicuje zobowiązania umawiających się państw (art. 14). Na podstawie stosownego oświadczenia dopuszcza on przystąpienie państw objętych derogacją (nienależących do strefy euro), przy czym te ostatnie mogą przejściowo wyłączyć stosowanie do nich kluczowych tytułów III (pakt budżetowy) i IV (koordynacja i konwergencja polityk gospodarczych). Z tej możliwości skorzystała Polska (tzw. skutek odłożony)²²⁵. Zgodnie jednak z art. 14 ust. 5, od dnia wejścia do strefy euro (uchylenia derogacji) państwo będące stroną TF staje się automatycznie związane jego postanowieniami, bez potrzeby dodatkowej akceptacji.

10.5. Zdaniem krytyków, wpływ państw lub organizacji międzynarodowych na kształtowanie polityki budżetowej zadłużonego państwa stanowi zagrożenie dla jego suwerenności (narzucanie warunków pomocy, wpływ na budżet narodowy) i demokracji (wyłączenie woli narodu – brak referendum). Pogląd ten wydaje się polegać na nieporozumieniu.

²²⁵ Zagwarantowany w TF udział Polski (bez udziału w głosowaniach, czyli podejmowaniu decyzji) w niektórych spotkaniach na szczycie strefy euro ma do pewnego stopnia charakter symboliczny, ponieważ poprzedzające je spotkania ministrów finansów eurogrupy pozostaną zamknięte. Państwa spoza tej grupy mogą jednak uzyskać pośredni wpływ nie tylko uczestnicząc w szczytach eurogrupy, lecz również dzięki sprawnej dyplomacji kulturalowej. Jest to droga nieco trudniejsza, lecz możliwa.

10.5.1. Utworzenie jednolitej waluty stanowiło wyraz swobodnej, traktatowej decyzji wszystkich państw członkowskich – za zgodą parlamentów narodowych. **Ten krok został legalnie uczyniony i trudno zamykać oczy na jego konsekwencje.**

Państwa UE mają prawny obowiązek koordynowania polityk gospodarczych, utrzymywania zrównoważonego budżetu i ograniczenia długu publicznego (art. 120-126 TFUE). Unia gospodarczo-walutowa jest wyrazem solidarnej zgody i wymaga solidarnej odpowiedzialności. **Zachowanie autonomii budżetowej nie oznacza jednak, iż można powoływać się na suwerenność i demokrację w celu rozsadzenia tej strefy w wyniku nieodpowiedzialnej polityki gospodarczej i fiskalnej oraz naruszania prawa Unii.**

Jeśli wyłączność kompetencji UE w dziedzinie polityki pieniężnej państw strefy euro (a także w polityce handlowej, celnej lub konkurencji) nie stanowiła naruszenia suwerenności i demokracji, to dlaczego miałyby dojść do takiego naruszenia w przypadku działań naprawczych w strefie euro, które nie polegają na przyznaniu Unii kompetencji wyłącznych?

Naród grecki akceptował członkostwo w Unii oraz w strefie euro, podobnie jak niesprawność własnego państwa i jego stałe zadłużanie. Naród ten jest suwerenem zarówno w kontekście katastrofalnej polityki kolejnych, demokratycznie wybranych rządów, jak i przyjęcia albo odrzucenia warunków zewnętrznej pomocy finansowej. Do załamania doprowadzili Grecję przede wszystkim jej politycy i oni muszą stworzyć program naprawczy. Łatwowieńść zagranicznych banków, które udzielały Grecji pożyczek, nie usprawiedliwia greckich polityków, a także unijnych instytucji.

Grecja sprzeciwia się jednak warunkom oczekiwanej przez nią unijnej pomocy, ponieważ o jej przyznaniu decydują niedemokratycznie legitymizowane organy międzynarodowe, co jakoby zagraża greckiej suwerenności. Z kolei Niemcy uzależniają od akceptacji Bundestagu nie tylko utworzenie dodatkowych unijnych mechanizmów finansowych, lecz również stanowisko przedstawiciela rządu w instytucjach udzielających pomocy finansowej konkretnym państwom. Powołują się przy tym na autonomię budżetową Bundestagu i na zasadę demokracji. **Czy zatem przeważać mają wymogi demokracji w Grecji, czy w Niemczech?**

Państwa, które są gotowe udzielić pomocy – bezpośrednio lub za pośrednictwem międzynarodowych mechanizmów finansowych – mają prawo (a nawet obowiązek) uzależnić ją od rygorystycznych warunków. Państwa te mogą również przeprowadzić referendum albo uzyskać zgodę parlamentu w celu uzyskania zgody na ich poważne obciążenie finansowe w wyniku udzielenia pomocy. Aspekt ten pomijany jest przez niektórych krytyków, którzy o zagrożeniu suwerenności, demokracji i solidarności mówią głównie

w kontekście państw potrzebujących pomocy finansowej, a nie w kontekście demokracji w państwach udzielających pomocy. Wymogi demokracji i odpowiedzialności nie mogą się ograniczać tylko do jednej strony.

10.5.2. Jeśli budżet staje się przedmiotem gry wyborczej skierowanej do krajowego odbiorcy, a państwo coraz bardziej się zadłuża, to tym większe ryzyko, iż wpływ (rzeczywiste możliwości) jego narodowych instytucji będzie malał na rzecz wierzycieli. Nie jest to jednak wina tych ostatnich, lecz wynik zaniedbań rządu i parlamentów narodowych.

Negocjowanie warunków zewnętrznej pomocy nie różni się od negocjowania traktatów handlowych lub rozbrojeniowych – oczywistą jest rzeczą, iż odbywa się to w kontekście obustronnej presji, które jednak co do zasady nie są naruszeniem prawa.

Świadczenie zewnętrznej pomocy dla zadłużonych państw może przybrać formę konsorcjum banków prywatnych, umowy międzynarodowej lub też pożyczki udzielonej przez organizację międzynarodową (np. Europejski Mechanizm Stabilności, Międzynarodowy Fundusz Walutowy). **Zewnętrzna pomoc finansowa jest możliwa i ma sens tylko wtedy, gdy dane państwo przygotowuje odpowiedni program naprawczy.**

Programom oszczędnościowym winny towarzyszyć odpowiednie środki na ożywienie wzrostu gospodarczego. **Wzrost ten nie będzie jednak tylko wynikiem dodatkowego finansowania (krajowego lub międzynarodowego), lecz wymaga niezbędnych reform systemowych**²²⁶. Reformy muszą w pewnym stopniu wyprzedzać uzyskanie pomocy, w przeciwnym bowiem razie oferta stanowić będzie jedynie zachętę do dalszej niegospodarności. Istnieje tu oczywiste pole sporów o charakterze ekonomicznym i politycznym. Trzeba zatem dyskutować o tym, czy warunki te są proporcjonalne i rozsądne. **Dylemat „oszczędzanie czy wzrost gospodarczy” jest jednak źle sformułowany, ponieważ oba elementy są niezbędne.**

W przypadku środków naprawczych w unii gospodarczo-walutowej powracamy do sporów o metodę międzyrządową i metodę unijną (wspólnotową). Chodzi zwłaszcza o to, kto (jaka instytucja) i na jakich warunkach dysponuje kompetencjami decyzyjnymi. W omawianym kontekście **dostrzec można przewagę czynnika rządowego**, przy ważnej, choć pomocniczej roli Komisji i słabszej roli Parlamentu Europejskiego.

²²⁶ Przypomnijmy, iż na początku lat 90. Polska znajdowała się w kompletnej zapaści finansowej i gospodarczej (spadek po komunizmie). Jedyne wyjście polegało na szybkim przeprowadzeniu trudnych reform. Dopiero po ich zapoczątkowaniu przez polski rząd, a następnie pozytywnej ocenie przez wierzycieli, zdecydowali się oni zredukować polskie zadłużenie (prywatne i publiczne) o połowę.

Ten stan rzeczy wydaje się naturalny, gdyż chodzi o podstawowe kwestie kierunkowe. Nie wyklucza to poważniejszego zaangażowania Komisji na poziomie operacyjnym. **Zarówno Komisja, jak i EBC są instytucjami niezależnymi od rządów i parlamentów. Ta niezależność może się okazać zaletą.** Relacje między nimi a instytucjami międzyrządowymi (Rada) można odpowiednio wyważyć zarówno w obszarze kontroli, jak i warunków udzielania pomocy finansowej.

Niezbędną przesłanką powstania i funkcjonowania strefy euro był i jest udział w niej Francji i Niemiec. Mogą one swoją polityką wzmacniać instrumenty kontrolne i pomagać zadłużonym państwom, nie zawsze są jednak w stanie zapobiec rozsadzeniu strefy euro przez jedno lub dwa nieodpowiedzialne państwa. Można sądzić, iż Francji i Niemcom na tyle zależy na utrzymaniu strefy euro, że gotowe są wspierać ją finansowo w kryzysie. **Trudno jednak oczekiwać, że udzielanie pomocy będzie się opierać na warunkach ubiegających się o nią państw.** Zarzut dominacji pożyczkodawców w opozycji do swoiście rozumianej solidarności z pożyczkobiorcą wydaje się w znacznym stopniu nieporozumieniem.

10.5.3. Zadłużenie państwa określa się często mianem „*sovereign debt*”, co jednak nie znaczy, iż zadłużanie ma charakter suwerenny, lecz że państwo (*sovereign*) zaciągnęło długi w obcej walucie. Trzeba tu przypomnieć, że **suwerenność** jest cechą jakościową państwa, a nie ilościową i dotyczy charakteru oraz sposobu wykonywania jego kompetencji²²⁷. Kompetencje te (lecz nie suwerenność) ograniczone są zarówno przez prawo krajowe (konstytucja), jak i prawo międzynarodowe (traktaty, prawo zwyczajowe).

W sytuacji zadłużenia i deficytu budżetowego państwo ciągle dysponuje swymi kompetencjami (zdolnością prawną), które może wykorzystywać w celu zwiększenia swych możliwości. Ich zakres jest jednak w warunkach kryzysu zredukowany, co wynika głównie z wcześniejszych działań budżetowych i gospodarczych. Margines działania ogranicza się wówczas często do zakresu niezbędnych (choć niepopularnych) reform, zadekretowanych samodzielnie przez rząd albo do przyjęcia (odrzućenia) warunków pomocy zewnętrznej.

Ewolucja prawa międzynarodowego dowodzi, iż pojawiają się **formy międzynarodowego zarządu** (z reguły okresowego) w przypadkach zagrożenia międzynarodowego pokoju i/lub bezpieczeństwa. Zarząd taki sprawowany jest pod auspicjami organizacji międzynarodowej (głównie ONZ) lub w wykonaniu odrębnego traktatu. Przykładem mogą być międzynarodowe

²²⁷ Zob. rozdział 8.

zarządy w Bośni i Hercegowinie (od 1995 r.), w Kambodży (1992–1993), w Timorze Wschodnim (1999–2002) lub na obszarze Kosowa (1999–2008). Tego rodzaju operacje polegają na wykonywaniu elementów władzy publicznej i mają odpowiednią podstawę w normach prawa międzynarodowego.

Inny aspekt dotyczy świadczenia **pomocy finansowej** dla państw znajdujących się w trudnej sytuacji finansowej i gospodarczej. Istotną rolę odgrywają tu międzynarodowe organizacje finansowe, uzależniające pomoc od spełnienia określonych warunków, których realizację ściśle kontrolują, a wypłaty następują ratalnie. W tej grupie wymienić należy Międzynarodowy Fundusz Walutowy (kredyty finansowe) oraz Grupę Banku Światowego i regionalne banki rozwoju (kredyty inwestycyjne). Organizacje te dysponują znacznymi środkami, a jednocześnie wielkimi wpływami²²⁸. Tym samym uczestniczą one w ustalaniu celów i sposobów realizacji polityki gospodarczej, fiskalnej lub społecznej. Udzielanie pomocy finansowej łączy się więc z odpowiedzialnością zarówno po stronie pożyczkodawcy, jak i pożyczkobiorcy²²⁹. Cele i warunki mogą być realistyczne i rozsądne albo zbyt rygorystyczne i mało pro wzrostowe – tu leży sedno problemu.

Jeśli jedno z państw Unii naruszyło jej prawo, to trudno z góry przesądzać, iż warunki stawiane przy udzielaniu pomocy finansowej są nielegalne (stanowią interwencję w sferę wewnętrzną), ponieważ stabilność budżetowa lub zadłużenie publiczne państw Unii, a zwłaszcza państw strefy euro, nie należą do ich kompetencji wyłącznej.

Państwa beneficjenci powołują się na suwerenność jako instrument ochrony. Czy jednak pomoc innych państw i społeczeństw ma być bezwarunkowa? Czy solidarność międzynarodowa nie ma granic? **Udzielanie pomocy finansowej odbywa się zazwyczaj etapami, po spełnieniu uzgodnionych**

²²⁸ Można w tym kontekście przypomnieć nietypowy przypadek uzależnienia w latach 2005–2010 pomocy finansowej dla Liberii (*Governance and Economic Management Assistance Programme for Liberia, September 2005*). Rząd tego państwa oraz grupa organizacji międzynarodowych, gotowych świadczyć pomoc finansową, podpisali polityczne porozumienie, na mocy którego wydatki poszczególnych organów lub przedsiębiorstw państwowych musiały być zatwierdzane (kontrasygnata) przez wyznaczonego dla każdego z tych podmiotów przedstawiciela MFW. Skutki tych działań były umiarkowanie pozytywne biorąc zwłaszcza pod uwagę olbrzymie deficyty systemowe państwa wychodzącego z długotrwałej wojny domowej.

²²⁹ Co do zadłużenia Grecji pojawiła się na początku 2012 r. propozycja utworzenia urzędu specjalnego przedstawiciela UE do kontrolowania głównych decyzji budżetowych, w tym wetowania niektórych z nich. Jego opinia miałaby wpływ na uruchomienie kolejnych transz pomocy finansowej. Rozwiązanie to, które winno znaleźć swe odzwierciedlenie w odpowiednich ustawach greckich, miałoby przede wszystkim zapewnić terminową spłatę ogromnego długu Grecji. Wspomniana propozycja wywołała natychmiastową krytykę. Zob. *Assurance of Compliance in the 2nd GRC Programme* – <http://www.ft.com/intl/cms/853efee4-4918-11e1-88f0-00144fe-abdc0.pdf>

wcześniejszym warunków, co bada wysyłana okresowa misja przedstawicieli danej organizacji. Jeśli warunki nie są spełnione, to pomoc zostaje zawieszona. **Napięcia są w tym kontekście nieuniknione**, ponieważ nikt nie chce i nie ma obowiązku finansować nieracjonalnych działań i programów. Przenoszenie tej debaty na poziom suwerenności i demokracji prowadzi jednak do emocji ideologicznych, które nie służą sprawie.

Konkludując, krytyka wskazująca na ograniczanie demokracji i suwerenności w kontekście kryzysu finansowego w strefie euro wydaje się w znacznym stopniu polegać na nieporozumieniu. Prawdziwość tezy, iż integracji i demokracji, suwerenności i globalizacji nie da się pogodzić, zależy od tego, jak definiujemy te pojęcia. Krytycy posługują się nimi często w dość dowolny sposób i w oderwaniu od ewolucji międzynarodowej rzeczywistości.

Rozdział 11

Dokąd zmierza Europa?

Patrząc na mapę, dostrzegamy na przełomie XX i XXI wieku rozszerzanie się Unii z Zachodu na Wschód. Spoglądając jednak ze Wschodu na Zachód **mamy do czynienia nie z rozszerzeniem Unii, lecz z jednoczeniem Europy** – inaczej nie mówiłoby się uprzednio o podziale Europy. **Przechodzimy zatem od integracji europejskiej do integracji Europy.** Nie jest to proces łatwy w kontekście nowych wyzwań i nie zawsze sprecyzowanych celów UE oraz trudności w wyważaniu interesów narodowych i unijnych.

11.1. Integracja europejska powstała jako polityczna idea elit, lecz z czasem uzyskała szerokie poparcie społeczne. Budowa europejskiej solidarności i wspólnoty interesów opierała się na rosnącym dobrobycie i bezpieczeństwie socjalnym, a także na zapobieganiu międzynarodowym zagrożeniom.

Konstrukcja unijna potrzebuje akceptacji społecznej, która nie jest dana raz na zawsze i nie wynika tylko z przesłanek instytucjonalnych. Nie da się zaprzeczyć, że akceptacja ta słabnie. W tym kontekście ważne wydaje się dziś nie tylko określanie długofalowych celów integracji i metod ich realizacji, lecz również przekonanie do nich szerokiej publiczności.

Dawniej widziano w Unii (Wspólnocie) raczej zalety, dziś natomiast bardziej akcentuje się jej wady; dawniej postrzegano ją jako instrument rozwiązywania problemów, a dziś jako samoistny problem. Neoliberalowie skarżą się na nadmiar interwencjonizmu, konserwatyści na zagrożenie suwerenności i tożsamości narodowej, socjaldemokraci na brak sprawiedliwego podziału owoców integracji, ekolodzy na szkody wynikające z niekontrolowanych działań gospodarczych. **Przez dłuższy czas dostrzegano za mało integracji, dziś zaś za dużo.** Skarżono się na niedostatek norm pozwalających podejmować decyzje kwalifikowaną większością, a obecnie słychać głosy o nadmiarze takich norm.

W wielu państwach coraz bardziej postrzega się rozwój integracji jako formę nieprzejrzystej biurokracji, deficytu demokracji oraz zbyt dalekiego wkraczania w kompetencje państw członkowskich. **Unia jawi się jako rodzaj zła koniecznego,** a rządy usprawiedliwiają niekiedy swą

mało skuteczną lub niepopularną politykę (bądź jej brak) wymaganiami Brukseli.

W niektórych państwach członkowskich trwa kryzys społeczny i gospodarczy (zadłużenie, deficyt budżetowy, osłabienie konkurencyjności przemysłu, słaba innowacyjność, bezrobocie, wysokie koszty pracy), co bynajmniej nie wynika jedynie z członkostwa w Unii (np. w strefie euro niektóre państwa dobrze sobie radzą, a inne stoją na progu bankructwa). **Jedną z przyczyn tego stanu rzeczy jest blokada modernizacyjna niektórych społeczeństw pojawiająca się na tle zjawisk globalizacyjnych, złego zarządzania i rozrostu państwa opiekuńczego.**

W tej sytuacji łatwo o ożywienie egoizmów narodowych oraz tendencji renacjonalizacyjnych. Negatywne wyniki referendum we Francji i w Niderlandach dowodzą, że społeczeństwa tych państw głosowały przeciwko Traktatowi konstytucyjnemu jako swoistemu symbolowi, a nie przeciwko jego (słabo zresztą znanej) treści czy też integracji jako takiej. **Błąd polityczny wydaje się polegać na tym, że społeczeństwom europejskim oferuje się unijne rozwiązania instytucjonalne jako cudowne lekarstwo na bolączki polityczne, gospodarcze i społeczne²³⁰.**

Spółeczeństwa zachodnioeuropejskie oraz ich elity polityczne zostały zaskoczone zmianami w 1989 r. Zmęczone kryzysami wewnętrznymi oraz narastającym poczuciem braku bezpieczeństwa, widzą w zwiększaniu składu członkowskiego Unii więcej wad niż korzyści. W kontekście straszenia polskim hydraulikiem oraz tzw. delokalizacją przedsiębiorstw do nowych państw członkowskich można by przypuszczać, iż problemy gospodarcze i społeczne tzw. starej Unii mają swe główne źródło w przyjęciu dużej grupy nowych państw członkowskich. Okazało się tymczasem, iż po 2004 r. powstało wiele nowych miejsc pracy w Europie Zachodniej, nie doszło do zablokowania unijnego procesu decyzyjnego, a kryzys w strefie euro nie został spowodowany przez nowych członków.

Nie ulega jednak wątpliwości, iż **rozszerzanie składu członkowskiego Unii staje się nie tylko coraz trudniejsze, ale grozić może znaczącymi komplikacjami.** Wynika to zarówno z różnic kulturowych, jak i gospodarczych oraz poziomu i sprawności poszczególnych państw. Ponadto struktura instytucjonalna Unii ma ograniczony zakres wydolności. Z tego też względu należy

²³⁰ Nie przekonują jednak w tym kontekście zarzuty, że przyczyną eurosceptycyzmu są Traktaty założycielskie jako nieczytelne i zbyt skomplikowane monstra prawnicze. Traktaty te nie są łatwą i przystępną lekturą, ale czy takie są traktaty o unikaniu podwójnego opodatkowania lub umowy dotyczące handlu światowego? A co powiedzieć o ustawach krajowych? Normy prawne powinny być dobrze i starannie redagowane, trudno jednak oczekiwać, że będą powszechnie zrozumiałe.

raczej myśleć o związaniu potencjalnych kandydatów odrębnymi umowami (współpracy, stowarzyszenia).

Istotnym elementem eurosceptycyzmu okazują się niektóre treści i styl uprawiania polityki przez instytucje unijne oraz państwa członkowskie. Z jednej strony chodzi nie tylko o tempo i zakres zmian, lecz również zbyt wolną i niedostateczną reakcję, co jest w znacznym stopniu wynikiem słabości przywództwa politycznego. Z drugiej strony, zwłaszcza na tle rozszerzania zakresu kompetencji Unii, kwestionuje się demokratyczną legitymizację instytucji unijnych.

Lęki i niezadowolenie przeważają obecnie nad niełatwym budowaniem przyszłości. W zmieniających się dynamicznie realiach świat, z którym skonfrontowana jest Unia, stał się niepewny i niebezpieczny inaczej.

11.2. Jeśli jednak wiele społeczeństw europejskich straciło pozytywną motywację unijną, to nie dostrzega się dostatecznie faktu, że Unia zapewnia mimo wszystko wysoki poziom dobrobytu i bezpieczeństwa.

Czy po ponad półwiekowym doświadczeniu integracji europejskiej trafna jest teza o erozji modelu unijnego i osłabieniu państw narodowych? Odpowiedź twierdząca byłaby zbyt dużym uproszczeniem.

Pochopne byłoby zakładać, że integracja jest równoznaczna z obumieraniem państwa. W kontekście dynamicznych zmian rzeczywistości międzynarodowej **zmieniają się jednak funkcje państwa**²³¹. Wiadomo, iż państwa w oczywisty sposób nie są w stanie sprostać w pojedynkę pojawiającym się wyzwaniom – Unia jest i może być pomocnym instrumentem korygującym.

Model unijny nie uległ radykalnej zmianie i nie wydaje się, by potrzebował radykalnej transformacji. Zasadniczy problem polega na tym, że **każdy etap rozwoju Unii generuje coraz to nowe problemy, które przychodzi jej coraz trudniej rozwiązywać ze względu na opór lub niesolidarność jej członków.** Okazuje się, iż **trudno zatrzymać postępującą integrację, a jednocześnie trudno ją usprawnić.**

Pytając dokąd zmierza Unia, nie sposób uciec od określenia jej długofalowych celów oraz sposobów ich realizacji. Od tego zależą kolejne kroki reformatorskie oraz akceptacja społeczna. Z zarysowaniem i akcepta-

²³¹ U. Beck, *Za chwilę nadejdzie katastrofa*, „Gazeta Wyborcza”, 29–30 października 2011 r. (wywiad przeprowadzony przez Piotra Burasa): „W naszym myśleniu ciągle jesteśmy więziami państwa narodowego. A rzeczywistość pędzi. (...) Nie chodzi mi o wyrzucenie go [państwa narodowego] na śmietnik historii. Trzeba tylko zastanowić się nad stworzeniem nowych konstelacji, w których państwa narodowe mają swoje miejsce, ale już nie w punkcie centralnym”.

cją takiej perspektywy są dziś znaczne problemy. W pierwszej powojennej dekadzie cel jawił się dość jasno: zapewnienie pokoju, odbudowa zniszczonych wojną państw, zapewnienie dobrobytu gospodarczego i społecznego, a także zapobieżenie zagrożeniom zewnętrznym. Po roku 1990 cele te w znacznym stopniu osiągnięto, przy czym **dobrobyt i pokój w Europie** stały się czymś oczywistym, co z kolei okazało się **czynnikiem demotywującym dla społeczeństw Unii**. Tymczasem osiągnięty stan rzeczy nie będzie **trwał wiecznie** – Unia stoi przed wyzwaniem i zagrożeniami, na które nie jest przygotowana.

Problem spoiwa Unii i jej długofalowych celów nie znajduje dziś satysfakcjonującego rozwiązania. Czy i w jakim stopniu pogłębiać integrację, w którym momencie zwolnić lub zatrzymać się? Czy i w jakim stopniu wzmacniać element międzyrządowy, a w jakim ponadnarodowy? Jakie mają być tempo i granice ewolucji Unii? **Co znaczy slogan „więcej Europy” i w jakim stopniu ma on być panaceum na wszelkie trudności?**

Pogłębianie integracji, czyli rozszerzanie kompetencji Unii i umacnianie jej instytucji, wynika przede wszystkim z nowych wyzwań. Brak reakcji prowadzić może do zastoju, z drugiej zaś strony napotyka na opory społeczeństw, które obawiają się nadmiaru regulacji unijnej. Hasła „więcej Europy” nie można w każdym przypadku traktować jako cudownego lekarstwa. **Utrzymanie specyficznej równowagi między kompetencjami i interesami państw członkowskich oraz Unii jako całości stanowi jedno z głównych wyzwań dla polityki i prawa.**

Z punktu widzenia politycznego i militarne aktualne pozostaje zapewnienie bezpieczeństwa. **Zagrożenia widać dość wyraźnie, brakuje jednak woli i determinacji politycznej do znalezienia odpowiednich narzędzi (interesy narodowe są rozproszone).** Wyraźnie odczuwalne są skutki pozaeuropejskich konfliktów (operacja wojskowa NATO w Libii – 2011 – pokazała słabości Unii), transnarodowych zjawisk kryminalnych (w tym nielegalnej migracji i terroryzmu) oraz ewentualnego uzyskania (i użycia) broni masowego rażenia przez tzw. państwa hultajskie. Tak zarysowane tło nie może pozostać bez następstw dla nowego postrzegania i koncipowania roli politycznej UE.

Z punktu widzenia gospodarczego Unia musi stawić czoło zjawiskom globalizacyjnym. Dotyczy to zwłaszcza utrzymania konkurencyjności rynkowej wobec potęg pozaeuropejskich (nie tylko USA). Sprostanie owym wyzwaniom oznacza jednak **wejście w trudniejszy etap pogłębionej integracji**, w którym grozi fragmentacja Unii.

Trudności te widać na przykładzie unii gospodarczo-walutowej, której konstrukcja i funkcjonowanie okazały się niedoskonałe. Czy zatem uczynić

krok do przodu (tzw. unia polityczna²³²) – w jakim tempie, w jakiej formie prawnej, w jakim gronie państw? Jak długo i na jakich warunkach finansować państwa, które naruszają unijne zasady gospodarowania?

O ile w obszarze ujednoczenia rynku Unia poszczycić się może sukcesami, o tyle ustanowienie jednolitej waluty stanowiło krok ryzykowny i o dalekosiężnych i w dużym stopniu nieodwracalnych konsekwencjach. Od początku było wiadomo, że funkcjonowanie tej waluty wymaga dalece ściślejszej integracji w dziedzinie polityki gospodarczej i fiskalnej, a przesłanka ta nie została spełniona. W obliczu powstałego załamania rysują się dwie możliwości: albo naprawa sytemu nastąpi w ramach Traktatów założycielskich, albo też niektóre państwa podejmą próbę częściowego wyprowadzenia problematyki unii gospodarczo-walutowej poza te ramy. W obu przypadkach rozstrzygnąć trzeba będzie kilka fundamentalnych problemów. Chodzi tu przykładowo o zakres planowanej unii politycznej i tempo jej wprowadzania w życie, o legitymizację (za pośrednictwem państw albo instytucji unijnych) oraz o instytucjonalne aspekty działania (bardziej wspólnotowe albo bardziej międzyrządowe).

Naprawę funkcjonowania strefy euro postrzegać należy w perspektywie krótko- i długoterminowej. Poza skrupulatnym przestrzeganiem obowiązującego prawa Unii oraz mechanizmami pomocowymi i programami naprawczymi poszczególnych państw w grę wchodzi działania Unii skierowane na kontrolę banków (tzw. unia bankowa), ściślejszy nadzór nad polityką pieniężną, gospodarczą i fiskalną oraz ewentualne uwspólnotowanie długów. Wiele wskazuje na to, iż Unia, a zwłaszcza eurogrupa, zmierzają w tym kierunku. **Istnieją już zaawansowane plany instrumentów prawnych w celu utworzenia tzw. unii politycznej, która w największym zarysie oznaczałaby uzupełnienie dotychczasowej unii walutowej o pogłębioną unię gospodarczą, fiskalną i bankową.** Kolejne kroki są nieuniknione – jest to kwestia czasu²³³.

²³² Zob. S. Dulien, J.I. Torreblanca, *Czym jest Unia Polityczna?*, European Council on Foreign Relations/70, Policy Brief, December 2012.

²³³ Zob. *Towards A Genuine Economic and Monetary Union*. Report by President of the European Council Herman Van Rompuy, Brussels, 26 June 2012 (EUCO 120/12); Rada Europejska (28/29 czerwca 2012 r.) – *Konkluzje oraz Oświadczenie*; Komisja Europejska. *Plan działania na rzecz pogłębionej i rzeczywistej unii gospodarczej i walutowej (UGW): początek europejskiej debaty*, Bruksela, 30 listopada 2012 r. /*A blueprint for a deep and genuine economic and monetary union. Launching a European Debate*, Brussels/, COM(2012) 777 final/2: „W ramach pogłębionej i rzeczywistej UGW wszystkie ważne decyzje podejmowane przez państwa członkowskie w zakresie polityki gospodarczej i fiskalnej byłyby poddane ściślejszej koordynacji, zatwierdzaniu oraz kontroli na szczeblu europejskim. Plan ten wyznacza kierunek działań na rzecz pogłębionej i rzeczywistej UGW obejmujących środki wprowadzane stopniowo w perspektywie krótko-, średnio- i długoterminowej. Część tego programu może zostać zrealizowana w oparciu o aktualne traktaty, zaś pozostała część wymaga ich zmiany. (...) 1. W per-

Strategiczne decyzje wypracowywane są przede wszystkim na szczeblu państwowym (głównie w Radzie Europejskiej), co spotyka się z krytyką w kontekście niedostatecznej legitymizacji demokratycznej.

Kolejnym przykładem są kłopoty strefy Schengen (Przestrzeń Wolności, Bezpieczeństwa i Sprawiedliwości). Uspółnotowienie tej problematyki wymagało między innymi sprawności kontroli granic. W 2011 r., w kontekście masowego napływu nielegalnych migrantów z Afryki Północnej, doszło do napięcia między Włochami a Francją na tle niesprawności Włoch w kwestii kontroli granic oraz polityki Rzymu, ułatwiającej swobodne przemieszczanie się tych osób do innych państw (zwłaszcza Francji). Zaowocowało to reakcją państw, której celem było przywracanie kontroli granicznych mocą jednostronnych decyzji narodowych. Uzupełnienie unijnej regulacji w tej kwestii stało się przedmiotem sporu między Parlamentem Europejskim a Radą, związanego z pominięciem zwykłej procedury ustawodawczej, czyli udziału PE w stanowieniu prawa (zarzut niewłaściwej podstawy prawnej aktu)²³⁴.

spektywie krótkoterminowej (w ciągu 6 do 18 miesięcy) bezpośrednim priorytetem powinna być realizacja już uzgodnionych reform zarządzania gospodarczego (pakiet sześciopaku) lub reform, które są właśnie uzgadniane (pakiet dwupaku, dotyczący zarządzania gospodarczego). Państwa członkowskie powinny również dążyć do osiągnięcia do końca roku porozumienia w sprawie jednolitego mechanizmu nadzorczego dla banków. (...) 2. W perspektywie średnio-terminowej (18 miesięcy do 5 lat) dalsze wzmocnienie prowadzenia wspólnej polityki budżetowej i gospodarczej – w tym polityki podatkowej i zatrudnienia – szło by w parze z zapewnieniem zwiększonego mechanizmu zdolności fiskalnej. Odpowiedni mechanizm zdolności fiskalnej dla strefy euro powinien zostać oparty o zasoby własne oraz zapewniać wystarczające wsparcie dla istotnych reform strukturalnych w dużych gospodarkach znajdujących się w ciężkiej sytuacji. (...) Funkcje monitorujące i zarządzające odnośnie do mechanizmu zdolności fiskalnej oraz pozostałych instrumentów należało by powierzyć działowi zasobów finansowych UGW w ramach Komisji. (...) 3. W perspektywie długoterminowej (ponad 5 lat) (...) ustanowienie autonomicznego budżetu strefy euro zapewniającego mechanizm zdolności fiskalnej dla UGW pozwalający wspierać państwa członkowskie dotknięte wstrząsami gospodarczymi. Głęboko zintegrowane ramy zarządzania gospodarczego i zarządzania budżetem umożliwiłyby wspólną emisję długu publicznego, która wzmocniła by funkcjonowanie rynków i prowadzenie polityki pieniężnej. Byłby to ostateczny etap UGW. (...) Niektóre z wymaganych etapów mogą zostać ustanowione w ramach obecnych traktatów. Inne wymagają ich modyfikacji oraz przyznania Unii nowych kompetencji. Musi się to dokonać w oparciu o następujące podstawowe zasady: 1. Po pierwsze, pogłębienie UGW powinno opierać się na ramach instytucjonalnych i prawnych traktatów. (...) 2. Po drugie, strefa euro musi być w stanie integrować się szybciej i głębiej niż całość UE, przy jednoczesnym zachowaniu integralności polityk prowadzonych przez 27 państw członkowskich, zwłaszcza w zakresie jednolitego rynku. Oznacza to, że w odpowiednich przypadkach uczestnictwo w środkach dotyczących strefy euro powinno być otwarte dla innych państw członkowskich”.

²³⁴ Sprawa trafiła do TSUE, który przyznał rację Parlamentowi Europejskiemu – zob. wyrok w sprawie C-355/10 (*Parlament przeciwko Radzie*).

W obu powyższych przypadkach widać, iż niezależnie od kwestii prawnych mamy do czynienia z **kryzysem zaufania** do niektórych państw członkowskich. Lepsza jakość zarządzania i wiarygodność poszczególnych państw, w tym przestrzeganie przez nie prawa Unii, mogły zapobiec sytuacjom kryzysowym lub je złagodzić. **Na tym tle pojawiają się tendencje renacjonalizacyjne, spory dotyczące zastosowania metody wspólnotowej albo metody międzyrządowej, a także dochodzi do różnicowania współpracy w mniejszych grupach w ramach pozatraktatowych.**

11.3. Dla politycznej jedności Unii i umocnienia jej pozycji w świecie potrzeba nie tylko podbudowy gospodarczej, lecz również fundamentu ideowego. Unia to nie tylko wspólnota gospodarcza, ale również wspólna tożsamość i cywilizacja, wspólne cele i wartości, doświadczenia kulturalne i historyczne oraz styl życia. Różnice nie muszą tylko dzielić i mogą sprzyjać poszukiwaniu i budowaniu wspólnoty (niekoniecznie jedności).

„Europa będzie jednolita nie wtedy, gdy zniosą granice celne, wprowadzą wspólny pieniądź dla wszystkich narodów i w jakimś ponadnarodowym parlamencie będą decydować o likwidacji handlu kobietami, przemyśle zbrojeniowym i podatku dochodowym. (...) Być Europejczykiem nie oznacza, że przestają być w pierwszym rzędzie Francuzem czy Szwajcarem i noszę w kieszeni dokument zaświadcający, że jestem Europejczykiem. Być Europejczykiem oznacza zachować własną tożsamość, pozostać Bułgarem czy Szwedem, a jednocześnie mieć świadomość wspólnego dziedzictwa kulturowego. To jest sens Europy”²³⁵.

Wspólnota narodów europejskich oraz rozwój politycznej tożsamości europejskiej nie powstaną jako narzucony cel, lecz muszą się rozwijać wokół wspólnych wartości i rozwiązywania wspólnych problemów. Ważnym elementem jest w tym względzie stosunek do przeszłości (tzw. pamięć historyczna). **Unia nie ma dobrej przyszłości, jeśli jej państwa członkowskie nie zrozumieją, jaka jest ich przeszłość i w jaki sposób rzutuje ona na ich przyszłość.** Słychać często głosy, że trudno tę problematykę instytucjonalizować, ale czy są dobre koncepcje, czy jest jakakolwiek polityka? Bruksela nie może wprawdzie zastąpić państw członkowskich w prowadzeniu polityki edukacyjnej, kulturalnej czy badawczej, może natomiast takie programy inspirować i lepiej koordynować, co zapewniłoby pożądaną synergii.

Tożsamość narodów – w jej wymiarze kulturowym, obyczajowym, językowym lub religijnym – narażona jest niewątpliwie na wpływy i zmiany,

²³⁵ S. Márai, *Znieważeni*, Warszawa 2012, s. 68–69.

których źródłem jest transnarodowa ewolucja cywilizacyjna i zagrożenia bezpieczeństwa. Są to obiektywne procesy, które trudno zatrzymać. Tę sytuację odróżnić jednak należy od narzucania czegoś przemocą. W tym kontekście nie wydaje się, by ewolucja Unii miała wpływ wyłącznie i przeważająco negatywny. **Oparta na demokratycznych i dobrowolnych zasadach współpraca może ograniczać negatywne skutki zjawisk transnarodowych.** Można raczej sądzić, iż **wpływ internetu, telewizji lub sieci McDonald's jest bardziej niebezpieczny niż członkostwo w UE.** Podobnie osłabienie religijności w Europie jest zjawiskiem niezależnym od Unii i trudno sądzić, by wpisanie odpowiedniego fragmentu do preambuły miało tę sytuację zasadniczo zmienić.

11.4. Zarówno w obszarze gospodarczym, jak i pozagospodarczym potrzebna jest refleksja, czy i w jakim stopniu integracja leży w interesie Polski. Czy integracja ta stanowi wizję polityczną i cywilizacyjną, czy też tylko instrument finansowo-handlowy i konglomerat interesów narodowych.

W polskiej debacie pojawiają się z jednej strony postulaty wzmocnienia Unii, z drugiej zaś osłabienia jej. Nie można jednak mieć ciastka, a jednocześnie je zjeść. Jak dotąd większość państw członkowskich UE zyskiwała na członkostwie w federalistycznie zbudowanej Unii, nie bardzo więc wiadomo dlaczego Polska miałaby na tym tracić.

Nie można się jednak łudzić, że wykonywanie unijnych kompetencji będzie zawsze i w każdych okolicznościach bezproblemowe. Innymi słowy, nie sposób domagać się silnej Unii gdy korzystamy ze wsparcia finansowego w rolnictwie, a jednocześnie pragnąć słabej Unii w przypadku oceny krajowych subwencji dla polskich przedsiębiorstw²³⁶.

Członkostwo w Unii nie musi rzecz jasna oznaczać bezwolnej akceptacji jej ewolucji i każdej decyzji. Na te elementy można wpływać w gremiach decyzyjnych, trzeba być jednak dobrze zorganizowanym wewnątrz (sytuacja gospodarcza i finansowa państwa) oraz zewnątrz (budowa odpowiednich aliansów w łonie Unii).

11.5. O ile historia Unii jest niewątpliwie europejskim sukcesem, o tyle jej przyszły kształt nie jest do końca jasny – Unia znajduje się dziś na rozdrożu.

²³⁶ Co do tzw. klauzuli niemieckiej (art. 87 ust. 2c TFUE) zob. A. Janisiewicz, „Klauzula niemiecka” w *Traktacie Ustanawiającym Wspólnotę Europejską (art. 87 ust. 2 lit. c) i jej znaczenie w odniesieniu do landów wschodnich RFN*, w: *Prawo wspólnotowe. Wybrane problemy* (red. J. Barcz), „Studia z dziedziny prawa Unii Europejskiej”, nr 6/2005, s. 19–42.

Jej stała ewolucja i rozszerzanie zakresu działania powodują, iż znajduje się ona w fazie ciągłych przemian (w tym kryzysów).

Jeden z autorów zauważa trafnie, iż „głównym kanałem, przez który Europa otrzymała swój mandat działania, jest jej wydajność i dostarczanie dóbr. (...) W najbliższej przyszłości potrzebne będą decyzje wymagające wykraczania poza prymitywną analizę kosztów i korzyści (gospodarczych). (...) Pomimo wysiłków, aby spojrzeć szerzej na dobro społeczeństw, polityka na kontynencie jest zakładnikiem makroekonomicznego dyskursu na temat ‘dostarczania wzrostu’. Na razie brak jest nawet zrozumienia faktu, że takie nastawienie jest również jednym z czynników, dla których wiele krajów wpada w pułapkę nadmiernego zadłużenia i życia ponad stan”²³⁷.

Europa polityczna, to Europa odważnych i strategicznych decyzji dotyczących zarówno celów i modelu integracji, jak i konkretnych polityk oraz modernizacji społecznej i gospodarczej. Silna gospodarczo i politycznie Unia jest gwarancją pozycji Zachodu w świecie. Wola polityczna odgrywa tu pierwszoplanową rolę, a prawo jest tylko jej odzwierciedleniem.

Wobec obecnych słabości Unii **zaryzykować można tezę, że jej ewolucję wymuszą różnego rodzaju sytuacje szokowe. Może to być konflikt zbrojny, zamach terrorystyczny, ale też szantaż energetyczny, groźba użycia broni jądrowej lub poważny kryzys finansowy.**

Czy mamy tylko czekać i reagować, czy też wyprzedzać wyzwania i zagrożenia? Rozumieniu konieczności towarzyszyć musi konieczność rozumienia struktury i funkcjonowania Unii i jej przyszłych celów.

²³⁷ P. Świeboda, *Europa: plan przetrwania*. Raport otwarcia podczas sesji „Europa, przyszłość, solidarność” organizowanej w ramach Europejskiego Forum Nowych Idei w Sopocie (wrzesień 2011) – http://demoseuropa.eu/index.php?option=com_content&view=article&id=929%3Aeuropa-przyszto-solidarno&catid=129%3A2011kom&Itemid=152&lang=pl

*

Wybór literatury

- Barcz J., *Traktat z Lizbony. Nowe wyzwania w świetle działań implementacyjnych. Wybrane aspekty prawne*, Warszawa 2012.
- Barcz J., *Unia Europejska na rozstajach. Traktat z Lizbony. Dynamika i główne kierunki reformy ustrojowej*, wyd. 2 (zmienione i uzupełnione), Warszawa 2010.
- Barents R., *The Autonomy of Community Law*, The Hague–London–New York 2004.
- Bobiński K., *Po referendum – nowa jakość polskiej debaty europejskiej?*, (w:) M. Fałkowski, J. Kucharczyk (red.), *Obywatele Europy. Integracja europejska w polskim życiu publicznym*, Warszawa 2005.
- Bogdandy A. von (Hrsg.), *Europäisches Verfassungsrecht*, Berlin–Heidelberg 2003.
- Bogdandy A. von, *The European Lesson for International Democracy. The Significance of Articles 9 to 12 EU Treaty for International Organizations*, “Jean Monnet Working Paper” 02/2011.
- Craig P., de Búrca G., *EU Law. Text, cases, and materials*, Oxford 2011.
- Dudzik S. (red.), *Konstytucja dla Europy. Przyszły fundament Unii Europejskiej*, Kraków 2005.
- Grzeszczak R., *Parlamenti państw członkowskich w Unii Europejskiej*, Wrocław 2004.
- Herma C., *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.
- Jesień L., *Wybór czy inercja? Traktat amsterdamski w świetle teorii integracji europejskiej*, Nowy Sącz 2000.
- Kabat-Rudnicka D., *Zasad federalna a integracja ponadnarodowa. Unia Europejska między federalizmem dualistycznym a kooperatywnym*, Kraków 2010.
- Kingsbury B., Krisch N., Stewart R.B., *The Emergence of Global Administrative Law*, “New York University Public Law and Legal Theory Working Papers” 2005, Paper 17.
- Koncewicz T., *Zasada jurysdykcji powierzonej Trybunału Sprawiedliwości Wspólnot Europejskich*, Warszawa 2006.
- Kranz J. (red.), *Suwerenność i ponadnarodowość a integracja europejska*, Warszawa 2006.
- Kranz J., *Jak rozumieć suwerenność? Próba opisu*, (w:) S. Sowiński, J. Węgrzecki (red.), *Suwerenność państwa i jej granice*, Warszawa 2010.
- Kwiecień R., *Teoria i filozofia prawa międzynarodowego. Problemy wybrane*, Warszawa 2011.

- Leben Ch., *Fédération d'Etats-nations ou Etat fédéral?*, "Jean Monnet Working Paper" 7/2000.
- Lenaerts K., Van Nuffel P., *Constitutional Law of the European Union*, London 2005.
- Mik C., *Europejskie prawo wspólnotowe. Zagadnienia teorii i praktyki*, t. I, Warszawa 2000.
- Mik C., *Powierzenie Unii Europejskiej władzy przez państwa członkowskie i jego podstawowe konsekwencje prawne*, (w:) J. Kranz (red.), *Suwerenność i ponadnarodowość a integracja europejska*, Warszawa 2006.
- Mik C., *Legitymacja demokratyczna Unii Europejskiej w świetle Traktatu konstytucyjnego*, (w:) J. Barcz (red.), *Demokratyzacja i wzmocnienie legitymacji Unii Europejskiej*, Warszawa 2005.
- Nowak-Far A., *Unia Gospodarcza i Walutowa w Europie*, Warszawa 2011.
- Orzechowski M., Verheugen G., *Projekt – rozszerzenie. Jak Polska wchodziła do Unii. Nieznane kulisy rozszerzenia*, Warszawa 2009.
- Pałłasz U., *Końcowa faza negocjacji nad Traktatem Konstytucyjnym – polska perspektywa*, „Polski Przegląd Dyplomatyczny”, 2005, nr 5.
- Pernice I., *La Rete Europea di Costituzionalità – Der Europäische Verfassungsverbund und die Netzwerktheorie*, „Zeitschrift für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht”, 2010, Vol. 70.
- Pernice I., *The Treaty of Lisbon: Multilevel Constitutionalism in Action*, “The Columbia Journal of European Law”, 2009, Vol. 15/3.
- Piris J.-C., *It is Time for the Euro Area to Develop Further Closer Cooperation Among its Members*, “Jean Monnet Working Paper” 05/2011.
- Skubiszewski K., *Uchwały prawotwórcze organizacji międzynarodowych: przegląd zagadnień i analiza wstępna*, Poznań 1965.
- Świeboda P., *Europa: plan przetrwania* (Raport otwarcia podczas sesji Europa, przyszłość, solidarność organizowanej w ramach Europejskiego Forum Nowych Idei w Sopocie (wrzesień 2011)).
- Trzaskowski R., *Dynamika reformy systemu podejmowania decyzji w Unii Europejskiej*, Warszawa 2005.
- Walker N., *A European Half-Life? A Retrospective on Joseph Weiler's The Transformation of Europe*, University of Edinburgh, “School of Law, Research Paper Series”, 2013/01.
- Weiler J.H.H., Haltern U., Mayer F., *European Democracy and Its Critique. Five Uneasy Pieces*, “Jean Monnet Working Paper” 1/1995.
- Weiler J.H.H., *The State „über alles”. Demos, Telos and the German Maastricht Decision*, “Jean Monnet Working Paper” 6/1995.
- Wójtowicz K., *Sądy konstytucyjne wobec prawa Unii Europejskiej*, Warszawa 2012.
- Wojtyczek K., *Przekazywanie kompetencji państwa organizacjom międzynarodowym*, Kraków 2007.
- Wyrozumsk A. (red.), *System ochrony prawnej w Unii Europejskiej*, Warszawa 2010.
- Zaradkiewicz K. (red.), *Relacje między prawem konstytucyjnym a prawem unijnym w orzecznictwie sądów konstytucyjnych państw Unii Europejskiej*, Warszawa 2011.

Żarnowski J. (red.), *Dziesięć wieków Europy. Studia z dziejów kontynentu*, Warszawa 1983.

Zielonka J., *Europa jako imperium*, Warszawa 2007.

Wybrane przemówienia

Krzysztof Skubiszewski, *Droga do Wspólnoty Europejskiej*. Przemówienie otwierające debatę nad ratyfikacją Układu Europejskiego o stowarzyszeniu Polski ze Wspólnotą, Sejm RP, 21 maja 1992, (w:) K. Skubiszewski, *Polityka zagraniczna i odzyskanie niepodległości. Przemówienia, oświadczenia, wywiady 1989–1993*, Warszawa 1997, s. 225–234.

Joschka Fischer, *Vom Staatenverbund zur Föderation – Gedanken über die Finalität der europäischen Integration*, Rede am 12. Mai 2000 in der Humboldt-Universität in Berlin.

Władysław Bartoszewski, *Przyszły kształt Unii Europejskiej. Polski punkt widzenia* – przemówienie wygłoszone w Szkole Głównej Handlowej, Warszawa 28 maja 2001 r., (w:) W. Bartoszewski, *Wspólna europejska odpowiedzialność. Wybrane przemówienia i wywiady, styczeń–lipiec 2001*, Warszawa 2001, s. 167–183.

Radosław Sikorski, *Polska a przyszłość Unii Europejskiej*, Berlin, 28 listopada 2011 r.

Radosław Sikorski, *Informacja Ministra Spraw Zagranicznych o założeniach polskiej polityki zagranicznej w 2012 roku* – Sejm RP, 29 marca 2012 r.

