

INSTYTUCJE I PRAWO UNII EUROPEJSKIEJ

Podręcznik dla kierunków
prawa, zarządzania i administracji

Jan Barcz, Maciej Górka, Anna Wyrozumska

SERIA AKADEMICKA

WYDANIE

7

INSTYTUCJE I PRAWO UNII EUROPEJSKIEJ

**Podręcznik dla kierunków
prawa, zarządzania i administracji**

Jan Barcz, Maciej Górka, Anna Wyrozumska

SERIA AKADEMICKA

WYDANIE

7

Stan prawny na 1 sierpnia 2023 r.

Wydawczyni
Agata Jędrasik

Redaktorka prowadząca
Joanna Ołówek

Opracowanie redakcyjne
Violet Design Wioletta Kowalska – Katarzyna Szubińska

Projekt okładek serii
Wojtek Janikowski, Przemek Dębowski

Poszczególne części podręcznika opracowali:
Jan Barcz – rozdziały I, II, III, VIII
Anna Wyzomska – rozdziały IV, VII, IX, X, XI
Maciej Górka – rozdziały V, VI
Jan Barcz i Anna Wyzomska – rozdział XII



Ta książka jest wspólnym dziełem twórcy i wydawcy. Prosimy, byś przestrzegał przysługujących im praw. Książkę możesz udostępnić osobom bliskim lub osobiście znanym, ale nie publikuj jej w internecie. Jeśli cytujesz fragmenty, nie zmieniaj ich treści i koniecznie zaznacz, czyje to dzieło. A jeśli musisz skopiować część, rób to jedynie na użytek osobisty.

Szanujemy prawo i własność
Więcej na www.legalnakultura.pl
Polska Izba Książki

© Copyright by Wolters Kluwer Polska Sp. z o.o., 2023

ISBN 978-83-8328-852-9
7. wydanie

Wolters Kluwer Polska Sp. z o.o.
Dział Praw Autorskich
01-208 Warszawa, ul. Przyokopowa 33
tel. +48 728 313 462
e-mail: ksiazki@wolterskluwer.pl

księgarnia internetowa www.profinfo.pl

SPIS TREŚCI

Wykaz skrótów	17
---------------------	----

Wstęp do wydania siódmego	21
---------------------------------	----

Rozdział I

Ewolucja charakteru prawnego Unii Europejskiej.

Klasyfikacje teoretyczne procesu integracji europejskiej	25
--	----

1. Od Wspólnot do Unii Europejskiej	25
2. Ustanowienie UE na mocy Traktatu z Maastricht	28
3. Lizbońska UE	30
3.1. Przekształcenie UE w spójną organizację międzynarodową	30
3.2. Traktaty stanowiące podstawę UE	31
3.3. Zakres regulacyjny traktatów stanowiących podstawę UE	31
3.4. Wspólne wartości, w tym praworządność, cele oraz symbole UE	32
4. Evolucja charakteru prawnego UE	38
5. Teorie integracji europejskiej	42
5.1. Tradycyjne teorie integracji europejskiej	42
5.2. Integracja zróżnicowana: elastyczność czy fragmentacja UE?	44
6. Próby klasyfikacji UE w kategoriach procesu państwowotwórczego	47
6.1. Uwarunkowania polityczne i prawne	47
6.2. Znaczenie idei federalizmu dla procesu integracji europejskiej	49
7. Unia Europejska a państwa członkowskie – zarządzanie wspólnymi sprawami	49
7.1. Szczególna współzależność	49
7.2. Modele współzależności	50
7.3. Koncepcja kompleksowej współzależności integracyjnej	54
8. Wymóg sprawnego państwa (budowanie państwa) w procesie integracji europejskiej	57
Literatura uzupełniająca	59
Zagadnienia egzaminacyjne	60

Rozdział II

Państwa członkowskie UE	61
-------------------------------	----

1. Państwa założycielskie i proces rozszerzenia	61
2. Akces nowego państwa do UE	63
3. Akces Polski do Unii Europejskiej	65
3.1. Uwagi wstępne	65

3.2. Podstawowe etapy akcesu i jego ramy organizacyjne	67
3.3. Traktat akcesyjny i jego zasadnicze regulacje	68
4. Wystąpienie z UE	72
5. Zawieszenie w prawach państwa członkowskiego w przypadku naruszenia wspólnych wartości (w tym praworządności) określonych w art. 2 TUE	78
6. Wykluczenie z UE	84
7. Czy UE można rozwiązać?	85
8. Terytorialny zakres obowiązywania traktatów stanowiących podstawę UE	86
Literatura uzupełniająca	86
Zagadnienia egzaminacyjne	87

Rozdział III

Zakres przedmiotowy UE	89
1. Rynek wewnętrzny, polityki i działania wewnętrzne UE	89
1.1. Pojęcie i struktura unijnego rynku wewnętrznego	89
1.2. Swobody unijnego rynku wewnętrznego	91
1.3. Polityki wspólne i polityki unijne	94
1.4. Wspólne reguły konkurencji UE	96
1.5. Unia Gospodarcza i Walutowa	98
2. Podstawy prawne stosunków zewnętrznych UE	101
2.1. Pojęcie stosunków zewnętrznych UE	101
2.2. Struktura i podstawy prawne „działań zewnętrznych Unii”	103
Literatura uzupełniająca	107
Zagadnienia egzaminacyjne	107

Rozdział IV

Zasady działania UE	109
1. Uwagi wstępne	109
2. Zasada przyznania kompetencji	111
2.1. Uwagi wstępne	111
2.2. Wybór właściwej podstawy prawnej	113
2.3. Zasady podziału kompetencji	118
2.3.1. Kompetencje wyłączne UE	118
2.3.2. Kompetencje dzielone	119
2.3.3. Kompetencje wspierające, koordynacyjne i uzupełniające	121
2.3.4. Kompetencje szczególne	121
2.4. Prymat i autonomia prawa UE a podział kompetencji	122
2.5. Ograniczanie kompetencji UE	125
2.5.1. Uwagi wstępne	125
2.5.2. Zasada pomocniczości	125
2.5.2.1. Uwagi wstępne	125
2.5.2.2. Kontrola dokonywana przez parlamenty narodowe – mechanizm „żółtej” i „pomarańczowej kartki”	126
2.5.2.3. Kontrola sądowa	128
2.5.3. Zasada proporcjonalności	130
2.5.4. Zasada poszanowania równości i tożsamości narodowej państw członkowskich	133
3. Sprawy należące do wyłącznych kompetencji państw członkowskich	139

4. Zasada lojalnej współpracy	142
5. Zasada efektywności	144
6. Zasada elastyczności – mechanizm wzmocnionej współpracy	145
7. Zasada równowagi instytucjonalnej	146
8. Zasada poszanowania godności osoby ludzkiej, wolności, demokracji, równości, państwa prawnego oraz praw człowieka	148
8.1. Tożsamość europejska – wartości, na których opiera się UE	148
8.2. Zasada poszanowania godności osoby ludzkiej	152
8.3. Zasada poszanowania wolności	152
8.4. Zasada demokracji	153
Literatura uzupełniająca	158
Zagadnienia egzaminacyjne	158

Rozdział V

Instytucje i organy UE	159
1. Uwagi ogólne	159
2. Rada Europejska	160
2.1. Uwagi ogólne	160
2.2. Skład	160
2.3. Organizacja pracy	162
2.4. Funkcje	164
3. Parlament Europejski	167
3.1. Skład i status członków	168
3.2. Struktura wewnętrzna i organizacja pracy	171
3.2.1. Prezydium	171
3.2.2. Konferencja Przewodniczących	172
3.2.3. Konferencja Przewodniczących Komisji	172
3.2.4. Grupy polityczne	172
3.2.5. Komisje parlamentarne	174
3.2.6. Sekretariat Generalny	176
3.2.7. Organizacja pracy	176
3.3. Funkcje	176
3.3.1. Funkcje prawodawcze	176
3.3.2. Funkcje budżetowe	177
3.3.3. Funkcje kontrolne	178
3.3.3.1. Prawo petycji	178
3.3.3.2. Komisje śledcze	178
3.3.3.3. Pytania pisemne i ustne	178
3.3.3.4. Obowiązki składania sprawozdań Parlamentowi	179
3.3.3.5. Możliwość zgłoszenia votum nieufności wobec Komisji Europejskiej	179
3.3.3.6. Prawo skargi do Trybunału Sprawiedliwości UE	179
3.3.4. Funkcje kreacyjne	180
3.3.5. Funkcje międzynarodowe	180
4. Europejski Rzecznik Praw Obywatelskich	181
5. Rada	182
5.1. Skład i status członków	182
5.2. Struktura wewnętrzna i organizacja pracy	183

5.3. Funkcje Rady	186
5.3.1. Funkcje prawodawcze	186
5.3.2. Funkcje kreacyjne	187
5.3.3. Funkcje kontrolne	188
5.3.4. Funkcje międzynarodowe	188
6. Komisja	189
6.1. Uwagi ogólne	189
6.2. Skład i status członków	189
6.3. Struktura wewnętrzna i organizacja pracy	191
6.4. Funkcje	195
6.4.1. Funkcje kontrolne	195
6.4.2. Funkcje decyzyjne	196
6.4.3. Funkcje wykonawcze	197
6.4.4. Funkcje międzynarodowe	197
7. Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej	197
7.1. Trybunał Sprawiedliwości	198
7.1.1. Skład i status członków	198
7.1.2. Struktura wewnętrzna	200
7.1.3. Właściwość	201
7.2. Sąd	202
7.2.1. Skład i status członków	203
7.2.2. Struktura wewnętrzna	203
7.2.3. Właściwość	204
7.3. Sądy wyspecjalizowane	205
7.4. Postępowanie	206
7.4.1. Wszczęcie postępowania i procedura pisemna	207
7.4.2. Reprezentacja	207
7.4.3. Środki przygotowawcze i sprawozdanie na rozprawę	208
7.4.4. Rozprawa jawna i opinia rzecznika generalnego	208
7.4.5. Wyroki	208
7.4.6. Koszty postępowania	209
7.4.7. System językowy	209
8. Trybunał Obrachunkowy	209
8.1. Skład i status członków	210
8.2. Struktura wewnętrzna i organizacja pracy	211
8.3. Funkcje	211
9. Organy doradcze i agencje UE	213
9.1. Komitet Ekonomiczno-Społeczny	213
9.1.1. Skład i status członków	213
9.1.2. Struktura wewnętrzna i organizacja pracy	216
9.1.3. Funkcje	218
9.2. Komitet Regionów	219
9.2.1. Skład i status członków	219
9.2.2. Struktura wewnętrzna i organizacja pracy	221
9.2.3. Funkcje	223
Literatura uzupełniająca	224
Zagadnienia egzaminacyjne	225

Rozdział VI

Specyfika instytucjonalna niektórych polityk oraz agencje UE	227
1. Wspólna Polityka Zagraniczna i Bezpieczeństwa	227
1.1. Uwagi ogólne	227
1.2. Instytucje UE	227
1.3. Wysoki Przedstawiciel Unii do Spraw Zagranicznych i Polityki Bezpieczeństwa oraz Europejska Służba Działań Zewnętrznych	229
1.4. Inne organy <i>sui generis</i>	230
1.5. Agencje i inne struktury	231
1.6. Mechanizm decyzyjny	233
2. Przestrzeń Wolności, Bezpieczeństwa i Sprawiedliwości	233
2.1. Instytucje UE	233
2.2. Komitet Koordynacyjny	234
2.3. Struktury <i>sui generis</i> w obszarze polityki dotyczącej kontroli granicznej, azylu i imigracji	235
2.4. Struktury <i>sui generis</i> w obszarze współpracy sądowej w sprawach cywilnych	238
2.5. Struktury <i>sui generis</i> w obszarze współpracy wymiarów sprawiedliwości w sprawach karnych i współpracy policyjnej	239
2.6. Szczególna rola parlamentów narodowych	242
3. System instytucjonalny Unii Gospodarczej i Walutowej oraz Europejski Bank Inwestycyjny	242
3.1. Unia Gospodarcza i Walutowa	242
3.1.1. Europejski Bank Centralny	242
3.1.1.1. Uwagi ogólne	242
3.1.1.2. Struktura wewnętrzna	244
3.1.1.3. Funkcje	246
3.1.2. Komitet Ekonomiczno-Finansowy	247
3.1.2.1. Uwagi ogólne	247
3.1.2.2. Skład	247
3.1.2.3. Funkcje	248
3.1.2.4. Struktura wewnętrzna i organizacja pracy	248
3.1.3. Eurogrupa oraz szczyt strefy euro	250
3.1.4. Europejski System Nadzoru Finansowego	252
3.2. Europejski Bank Inwestycyjny	252
3.2.1. Struktura wewnętrzna	253
3.2.1.1. Rada Gubernatorów	253
3.2.1.2. Rada Dyrektorów	254
3.2.1.3. Komitet Zarządzający	255
3.2.2. Funkcje	256
4. Agencje UE	257
4.1. Uwagi ogólne	257
4.2. Funkcje agencji	259
4.3. Struktura i sposób działania	260
Literatura uzupełniająca	261
Zagadnienia egzaminacyjne	262

Rozdział VII

Pojęcie prawa UE i jego źródła	263
1. Prawo pierwotne i prawo wtórne	263
2. Pojęcie źródeł prawa i hierarchia norm	264
3. Prawo pierwotne	266
3.1. Uwagi wstępne	266
3.2. Traktaty	267
3.3. Akty konstytucyjne Rady lub Rady Europejskiej	268
3.4. Ogólne zasady prawa	268
4. Umowy międzynarodowe UE	269
4.1. Kompetencje do zawarcia umowy międzynarodowej	269
4.2. Skutki prawne zawartych umów	274
4.3. Umowy mieszane	274
5. Podstawowe formy aktów instytucji	275
5.1. Uwagi wstępne	275
5.2. Rozporządzenie – instrument ujednolicania prawa UE	276
5.3. Dyrektywa – instrument harmonizacji prawa	278
5.4. Decyzja	280
5.5. Inne akty	281
5.5.1. Zalecenia	281
5.5.2. Opinie	282
5.5.3. Porozumienia międzyinstytucjonalne	283
5.5.4. Instrumenty nieformalne	283
6. Akty powiązane z prawem UE	284
6.1. Umowy zawarte między państwami członkowskimi	284
6.2. Akty przedstawicieli rządów państw członkowskich zebranych w Radzie	285
7. Akty Wspólnej Polityki Zagranicznej i Bezpieczeństwa	286
8. Akty przyjęte przed 1.12.2009 r. w zakresie Współpracy Policyjnej i Sądowej w Sprawach Karnych	288
Literatura uzupełniająca	289
Zagadnienia egzaminacyjne	289

Rozdział VIII

Procedury stanowienia prawa UE	291
1. Wstęp	291
2. Procedury zmiany (rewizji) traktatów stanowiących podstawę UE	291
2.1. Traktaty stanowiące podstawę UE	291
2.2. Poszczególne procedury zmiany traktatów stanowiących podstawę UE	293
2.2.1. Zasadnicze procedury	293
2.2.2. Procedura zawarcia traktatu rewizyjnego – „zwykła procedura zmiany”	293
2.2.3. Procedury kładki	297
2.2.3.1. Klasyfikacja procedur kładki	297
2.2.3.2. Procedury kładki o charakterze strukturalnym	299
2.2.3.2.1. Procedura kładki określona w art. 48 ust. 6 TUE	299
2.2.3.2.2. Procedura kładki określona w art. 48 ust. 7 TUE	299
2.2.3.3. Procedury kładki <i>ad hoc</i>	300
2.2.3.3.1. Procedury kładki <i>ad hoc</i> z zastrzeżeniem „zatwierdzenia”	300

2.2.3.3.2. Procedury kładki <i>ad hoc</i> z zastrzeżeniem sprzeciwu ze strony parlamentów narodowych	300
2.2.3.3.3. Procedury kładki <i>ad hoc</i> w ścisłym rozumieniu (<i>sensu stricto</i>)	300
2.2.3.3.4. Procedury kładki <i>ad hoc</i> , w których decyzja w sprawie zmiany traktatów podejmowana jest w formie aktu unijnego prawa pochodnego	301
2.2.3.4. Procedury kładki a „zwykła” procedura zmiany	302
2.2.3.5. Procedury kładki – praktyka	302
2.2.4. Traktaty akcesyjne	304
3. Zawieranie umów międzynarodowych przez UE z państwami trzecimi lub organizacjami międzynarodowymi	305
4. Stanowienie unijnego prawa pochodnego	310
4.1. Uwagi wstępne	310
4.2. Stanowienie aktów ustawodawczych	311
4.3. Stanowienie aktów nieustawodawczych	314
4.3.1. Uwagi wstępne	314
4.3.2. Stanowienie aktów delegowanych	314
4.3.3. Stanowienie aktów wykonawczych – komitologia	317
4.4. Podpisywanie aktów prawa pochodnego UE	320
4.5. Publikacja aktów prawa pochodnego UE	320
4.6. Wejście w życie aktów prawa pochodnego UE	320
5. Formuła podejmowania w Radzie UE decyzji większością kwalifikowaną	321
Literatura uzupełniająca	326
Zagadnienia egzaminacyjne	326

Rozdział IX

Stosowanie prawa UE	329
1. Bezpośrednie stosowanie prawa UE	329
1.1. Autonomia prawa UE – początki	329
1.2. Kryteria bezpośredniego stosowania	332
1.3. Skutek bezpośredni wertykalny i horyzontalny	335
1.4. Prymat prawa UE w stosunku do prawa krajowego	336
1.5. Bezpośredni skutek rozporządzeń	340
1.6. Bezpośredni skutek decyzji	342
1.7. Bezpośredni skutek dyrektyw	343
1.7.1. Skutek wertykalny	343
1.7.2. Brak skutku horyzontalnego dyrektyw	345
1.7.3. Pojęcie państwa	347
1.8. Bezpośredni skutek umów zawartych przez UE	348
2. Pośrednie stosowanie prawa UE – wymóg zgodnej wykładni prawa krajowego	349
3. Incydentalny horyzontalny skutek dyrektyw	353
4. Skutek obiektywny dyrektyw	355
5. Odpowiedzialność odszkodowawcza państwa członkowskiego za naruszenie prawa UE	356
5.1. Odpowiedzialność za brak transpozycji dyrektywy	356
5.2. Odpowiedzialność za akty prawodawcze	357

5.3. Odpowiedzialność za akty administracyjne i inne naruszenia	360
5.4. Odpowiedzialność za orzeczenia sądowe	361
6. Dochodzenie roszczeń opartych na prawie UE przed sądami krajowymi	362
Literatura uzupełniająca	369
Zagadnienia egzaminacyjne	369

Rozdział X

Obywatelstwo UE, ochrona praw podstawowych

i niektóre zasady ogólne prawa UE	371
1. Obywatelstwo UE	371
1.1. Uwagi wstępne	371
1.2. Definicja obywatelstwa UE	372
1.3. Prawa obywateli Unii	373
1.4. Zakaz dyskryminacji ze względu na przynależność państwową	374
1.5. Prawo swobodnego przemieszczania się i przebywania na terytorium państw członkowskich	375
1.6. Prawa wyborcze	377
1.7. Prawo do ochrony dyplomatycznej i konsularnej ze strony innego państwa członkowskiego	378
1.8. Kontakty z instytucjami i organami UE	379
2. Ochrona praw podstawowych w UE	379
2.1. Regulacje traktatowe	379
2.2. Niepisane prawa podstawowe UE – prawa podstawowe jako ogólne zasady prawa	381
2.2.1. Narodziny ochrony praw podstawowych w UE	381
2.2.2. Autonomiczny standard ochrony praw podstawowych	383
2.2.3. Test uzasadnionego i proporcjonalnego ograniczenia	383
2.2.4. Zewnętrzne granice ochrony praw podstawowych	385
2.2.5. Kontrola działań państw członkowskich	385
2.3. Pisane prawa podstawowe UE – Karta praw podstawowych UE	387
2.3.1. Prawa zawarte w Karcie	387
2.3.2. Zakres zastosowania Karty	389
2.3.3. Relacja Karty do prawa krajowego	393
2.3.4. Zróżnicowany charakter przepisów Karty	395
2.3.5. Stosunek Karty do źródeł praw podstawowych UE	397
2.3.6. Specjalne zasady dotyczące Polski i Zjednoczonego Królestwa	398
2.4. Przystąpienie UE do Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności	400
2.4.1. Uwagi wstępne	400
2.4.2. Pośrednia kontrola prawa UE przez Trybunał w Strasburgu	401
2.4.3. Umowa o przystąpieniu UE do EKPC	403
2.4.4. Projekt umowy o przystąpieniu z 2013 r. oraz opinia TS 2/13	404
3. Zasada niedyskryminacji	406
4. Zasada pewności prawa	409
5. Zasada <i>lex retro non agit</i>	410
6. Zasada ochrony uprawnionego oczekiwania (ochrony zaufania)	411
Literatura uzupełniająca	412
Zagadnienia egzaminacyjne	413

Rozdział XI

System ochrony prawnej UE	415
1. Zakres właściwości Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej	415
2. Skargi przeciwko państwu członkowskiemu z tytułu uchybienia zobowiązaniom	417
2.1. Uwagi wstępne	417
2.2. Skarga Komisji przeciwko państwu członkowskiemu	418
2.2.1. Uwagi wstępne	418
2.2.2. Procedura	419
2.2.3. Przesłanki egzonerycyjne	422
2.2.4. Wyrok i jego wykonanie	423
2.3. Skarga państwa członkowskiego	425
3. Skarga o stwierdzenie nieważności	427
3.1. Uwagi wstępne	427
3.2. Akty podlegające zaskarżeniu	428
3.3. Strony postępowania	431
3.4. <i>Locus standi</i> osób fizycznych i prawnych	433
3.4.1. Uwagi wstępne	433
3.4.2. Akty, których adresatami są osoby fizyczne lub prawne	433
3.4.3. Akty, które dotyczą osób fizycznych lub prawnych w sposób bezpośredni i indywidualny	434
3.4.4. Akty o zasięgu ogólnym (o charakterze generalnym)	437
3.4.5. Akty regulacyjne	440
3.5. Przesłanki nieważności	442
3.5.1. Uwagi wstępne	442
3.5.2. Brak kompetencji	442
3.5.3. Naruszenie istotnych wymogów proceduralnych	443
3.5.4. Naruszenie traktatów lub jakiejkolwiek reguły prawnej związanej z ich stosowaniem	443
3.5.5. Nadużycie władzy	444
3.6. Termin na wniesienie skargi	444
3.7. Skutek stwierdzenia nieważności	444
4. Incydentalna kontrola legalności aktów o zasięgu ogólnym – zarzut niezgodności z prawem	446
5. Skarga na bezczynność	447
5.1. Uwagi wstępne	447
5.2. Strony postępowania	449
5.3. Bezczynność podlegająca kontroli legalności	449
5.4. Interes prawny i <i>locus standi</i> podmiotów nieuprzywilejowanych	451
5.5. Wezwanie organu do działania	453
5.6. Skutki stwierdzenia bezprawnej bezczynności	454
6. Skarga odszkodowawcza	455
6.1. Uwagi wstępne	455
6.2. Odpowiedzialność umowna	456
6.3. Odpowiedzialność deliktowa	456
6.3.1. Uwagi wstępne	456
6.3.2. Przypisanie odpowiedzialności UE	458

6.3.3. Przesłanki odpowiedzialności deliktowej	459
6.3.4. Odpowiedzialność za pracowników	462
7. Odesłanie prejudycjalne	463
7.1. Uwagi wstępne	463
7.2. Akty podlegające kontroli	465
7.3. Pojęcie sądu państwa członkowskiego	466
7.4. Przesłanki, treść i forma pytania	468
7.5. Obowiązek sądu, którego orzeczenia nie podlegają zaskarżeniu, w przypadku pytań dotyczących wykładni	472
7.6. Pytania dotyczące ważności aktów prawa pochodnego	476
7.7. Skutki orzeczenia prejudycjalnego	478
8. Opinia o zgodności umowy międzynarodowej z traktatami	480
9. Środki tymczasowe stosowane przez Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej i przez sądy krajowe	480
9.1. Środki tymczasowe stosowane przez Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej	481
9.2. Środki tymczasowe stosowane przez sądy krajowe	484
Literatura uzupełniająca	485
Zagadnienia egzaminacyjne	486

Rozdział XII

Podstawy konstytucyjne członkostwa Polski w UE

i efektywność prawa UE w Polsce	487
1. Uwagi wstępne	487
2. Podstawy konstytucyjne członkostwa Polski w UE	489
2.1. Konstytucyjny akt integracyjny	489
2.2. Decyzja Polski w sprawie powierzenia UE kompetencji organów władzy państwowej w niektórych sprawach	490
2.2.1. Konstytucyjna podstawa podjęcia decyzji	490
2.2.2. Pojęcie organizacji międzynarodowej lub organu międzynarodowego	491
2.2.3. Legitymacja demokratyczna podjęcia decyzji	493
2.2.3.1. Pojęcie ratyfikacji i procedury ratyfikacyjne	493
2.2.3.2. Wyrażenie zgody na ratyfikację umowy międzynarodowej na podstawie art. 90 Konstytucji RP	493
2.3. Granice powierzenia kompetencji UE	496
2.3.1. Główne kwestie	496
2.3.2. Zakres przedmiotowy kompetencji powierzanych	496
2.3.3. Klauzule limitacyjne	497
2.4. Dostosowania ustrojowe związane z członkostwem Polski w UE	498
3. Zapewnianie efektywności prawa UE w Polsce	505
3.1. Bezpośrednie stosowanie prawa pierwotnego UE	505
3.2. Bezpośrednie stosowanie prawa pochodnego UE	508
3.3. Prymat prawa UE w stosunku do Konstytucji RP	509
3.3.1. Uwagi ogólne	509
3.3.2. Akceptacja prymatu w stosunku do konstytucji przez inne państwa członkowskie – na przykładzie Niemiec	512
3.3.2.1. Doktryna „władców traktatów” (<i>Solange</i> , kontrola <i>ultra vires</i> , tożsamość konstytucyjna)	512

3.3.2.2. Kwestionowanie wyroków Trybunału Sprawiedliwości – kontrola <i>ultra vires</i>	516
3.3.3. Konstytucyjny pluralizm	519
3.3.4. Stanowisko polskiego Trybunału Konstytucyjnego	520
3.3.4.1. Orzeczenie w sprawie Traktatu akcesyjnego	520
3.3.4.2. Orzeczenie w sprawie europejskiego nakazu aresztowania	521
3.3.4.3. Orzeczenie w sprawie Traktatu z Lizbony	523
3.3.4.4. Orzeczenie dotyczące konstytucyjności rozporządzenia UE	525
3.4. Podsumowanie	528
Literatura uzupełniająca	529
Zagadnienia egzaminacyjne	530
Indeks orzeczeń	533
Indeks rzeczowy	547
Autorzy	561

WYKAZ SKRÓTÓW

1. Akty prawne

EKPC	– Konwencja o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności, sporządzona w Rzymie 4.11.1950 r., zmieniona następnie Protokołami nr 3, 5 i 8 oraz uzupełniona Protokołem nr 2 (Dz.U. z 1993 r. Nr 61, poz. 284 ze zm.)
JAЕ	– Jednolity Akt Europejski z 28.02.1986 r. (Dz.Urz. WE L 169 z 1987 r., s. 1)
KNZ	– Karta Narodów Zjednoczonych (Dz.U. z 1947 r. Nr 23, poz. 90 ze zm.)
Konstytucja RP	– Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z 2.04.1997 r. (Dz.U. Nr 78, poz. 483 ze zm.)
k.p.k.	– ustawa z 6.06.1997 r. – Kodeks postępowania karnego (Dz.U. z 2022 r. poz. 1375 ze zm.)
KPP	– Karta praw podstawowych Unii Europejskiej (Dz.Urz. UE C 202 z 2016 r., s. 389)
Protokół nr 2	– Protokół nr 2 w sprawie stosowania zasad pomocniczości i proporcjonalności (Dz.Urz. UE C 202 z 2016 r., s. 206)
Regulamin PE	– Regulamin Parlamentu Europejskiego, Dziewiąta kadencja Parlamentu, lipiec 2019 (Dz.Urz. UE L 302 z 2019 r., s. 1)
Regulamin Rady	– decyzja Rady 2009/937/EU z 1.12.2009 r. dotycząca przyjęcia regulaminu wewnętrznego Rady (Dz.Urz. UE L 325, s. 35, ze zm.)
Regulamin TS	– Regulamin postępowania przed Trybunałem Sprawiedliwości z 25.9.2012 r. (Dz.Urz. UE L 265 z 2012 r., s. 1 ze zm.)
Statut ESBC	– Protokół nr 4 w sprawie Statutu Europejskiego Systemu Banków Centralnych i Europejskiego Banku Centralnego (Dz.Urz. UE C 202 z 2016 r., s. 230)
Statut TSUE	– Protokół nr 3 do Traktatu o Unii Europejskiej w sprawie Statutu Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej (Dz.Urz. UE C 202 z 2016 r., s. 210)
TEMS	– Traktat o Europejskim Mechanizmie Stabilności z 2.02.2012 r.
TEWEA	– Traktat ustanawiający Europejską Wspólnotę Energii Atomowej z 25.03.1957 r.
TEWG	– Traktat ustanawiający Europejską Wspólnotę Gospodarczą z 25.03.1957 r.
TEWWiS	– Traktat ustanawiający Europejską Wspólnotę Węgla i Stali z 18.04.1951 r.
TFUE	– Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (Dz.Urz. UE C 202 z 2016 r., s. 47)

Traktat z Amsterdamu	– Traktat z Amsterdamu zmieniający Traktat o Unii Europejskiej, Traktaty ustanawiające Wspólnoty Europejskie i niektóre związane z nimi akty z 2.10.1997 r. (Dz.Urz. WE 340, s. 1)
Traktat z Lizbony	– Traktat z Lizbony z 13.12.2007 r. zmieniający Traktat o Unii Europejskiej i Traktat ustanawiający Wspólnotę Europejską (Dz.Urz. UE C 306, s. 1)
Traktat z Maastricht	– Traktat o Unii Europejskiej z 7.02.1992 r. z Maastricht (Dz.Urz. WE C 191, s. 1)
Traktat z Nicei	– Traktat z Nicei zmieniający Traktat o Unii Europejskiej, Traktaty ustanawiające Wspólnoty Europejskie i niektóre związane z nimi akty z 26.2.2001 r. (Dz.Urz. WE C 80, s. 1)
TUE	– Traktat o Unii Europejskiej (Dz.Urz. UE C 202 z 2016 r., s. 13)
TWE	– Traktat ustanawiający Wspólnotę Europejską (Dz.Urz. UE C 321E z 2006 r., s. 37)

2. Instytucje, organy, organizacje

COREPER	– Komitet Stałych Przedstawicieli (Comité des Représentants Permanents)
EBC	– Europejski Bank Centralny (European Central Bank)
EBI	– Europejski Bank Inwestycyjny (European Investment Bank)
ESBC	– Europejski System Banków Centralnych (European System of Central Banks)
ETPC	– Europejski Trybunał Praw Człowieka
EWEA	– Europejska Wspólnota Energii Atomowej (Euratom)
EWG	– Europejska Wspólnota Gospodarcza
EWWiS	– Europejska Wspólnota Węgla i Stali
FTK	– Federalny Trybunał Konstytucyjny (Bundesverfassungsgericht – BVerfG)
KE	– Komisja Europejska
KEF	– Komitet Ekonomiczno-Finansowy
KRS	– Krajowa Rada Sądownictwa
NATO	– Organizacja Traktatu Północnoatlantyckiego (North Atlantic Treaty Organisation)
NBP	– Narodowy Bank Polski
NIK	– Najwyższa Izba Kontroli
OBWE	– Organizacja Bezpieczeństwa i Współpracy w Europie
OECD	– Organizacja Współpracy Gospodarczej i Rozwoju (Organisation for Economic Co-operation and Development)
ONZ	– Organizacja Narodów Zjednoczonych
PE	– Parlament Europejski
RB ONZ	– Rada Bezpieczeństwa Organizacji Narodów Zjednoczonych
TK	– Trybunał Konstytucyjny
TS	– Trybunał Sprawiedliwości
TSUE	– Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej (od 1.12.2009 r., do tego czasu Trybunał Sprawiedliwości Wspólnot Europejskich)
SN	– Sąd Najwyższy
SPI	– Sąd Pierwszej Instancji (obecnie Sąd)
UGiW	– Unia Gospodarcza i Walutowa

WSA	– wojewódzki sąd administracyjny
WTO	– Światowa Organizacja Handlu (World Trade Organization)

3. Czasopisma, orzecznictwo, publikatory

BVerfGE	– Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts (Orzeczenia Federalnego Trybunału Konstytucyjnego)
Dz.U.	– Dziennik Ustaw
Dz.Urz. UE	– Dziennik Urzędowy Unii Europejskiej
Dz.Urz. WE	– Dziennik Urzędowy Wspólnot Europejskich
HUDOC	– baza orzeczeń Europejskiego Trybunału Praw Człowieka (https://www.echr.coe.int/)
M.P.	– Monitor Polski
OJ	– Official Journal of the European Union
OSNAPiUS	– Orzecznictwo Sądu Najwyższego. Zbiór Urzędowy. Izba Administracyjna, Pracy i Ubezpieczeń Społecznych
OSNKW	– Orzecznictwo Sądu Najwyższego Izba Karna i Wojskowa
OSNP	– Orzecznictwo Sądu Najwyższego Izba Pracy
OTK-A	– Orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego. Zbiór Urzędowy, Seria A

4. Inne

AKP	– Afryka, Karaiby, region Pacyfiku
Benelux	– Belgia, Holandia i Luksemburg
CJTF	– Połączone Siły do Zadań Specjalnych (<i>Combined Joint Task Forces</i>)
EIO	– europejska inicjatywa obywatelska
EMS	– Europejski Mechanizm Stabilności
ENA	– europejski nakaz aresztowania
EPS	– Europejska Polityka Sąsiedztwa (<i>European Neighbourhood Policy</i>)
GOs	– organizacje rządowe (<i>governmental organizations</i>)
GSP	– Ogólny System Preferencji Taryfowych (<i>Generalised scheme of preferences</i>)
OMK	– otwarta metoda koordynacji
PWBis	– Przestrzeń Wolności, Bezpieczeństwa i Sprawiedliwości
SIS	– System Informacyjny Schengen
UZE	– Unia Zachodnioeuropejska
VIS	– Wizowy System Informacyjny (<i>Visa Information System</i>)
WPBiO	– Wspólna Polityka Bezpieczeństwa i Obrony
WPH	– Wspólna Polityka Handlowa
WPR	– Wspólna Polityka Rolna
WPZiB	– Wspólna Polityka Zagraniczna i Bezpieczeństwa
WSiSW	– Współpraca w Dziedzinie Wymiaru Sprawiedliwości i Spraw Wewnętrznych
WTC	– Wspólna Taryfa Celna

WSTĘP DO WYDANIA SIÓDMEGO

Przygotowując poprzednie wydanie podręcznika, autorzy skonfrontowani zostali przede wszystkim z koniecznością uwzględnienia następstw wystąpienia z Unii Europejskiej (31.01.2020 r.) Zjednoczonego Królestwa (Brexit), rozpoczęcia nowej kadencji Parlamentu Europejskiego i Komisji Europejskiej (2019 r.) oraz konsekwentnie prowadzonej reformy Unii Gospodarczej i Walutowej.

Przygotowanie obecnego – siódmego – wydania przebiegało w zasadniczo odmiennych warunkach, które w nowym świetle każą oceniać spójność i efektywność systemu ustrojowego Unii Europejskiej.

W nocy z 23 na 24.02.2022 r. Rosja, przy współudziale Białorusi, najechała na Ukrainę, popełniając akt agresji¹. Wojska rosyjskie działają podczas wojny w Ukrainie w sposób wyjątkowo brutalny, popełniając zbrodnie wojenne, zbrodnie przeciwko ludzkości i – na co wskazuje coraz więcej dowodów – zbrodnie ludobójstwa. Agresja Rosji na Ukrainę skierowana jest zarazem przeciwko europejskiemu, demokratycznemu systemowi wartości, ma na celu zdemonstrowanie procesu integracji europejskiej (Unii Europejskiej) oraz europejskiego systemu bezpieczeństwa, zasadzającego się na Sojuszu Północnoatlantyckim².

Unia Europejska, NATO, G7 i pozostałe państwa demokratycznego świata zareagowały na agresję Rosji na Ukrainę z niespotykaną do tej pory jednością: potępiły agresję i dokonywane przez wojska rosyjskie zbrodnie, zapowiedziały ukaranie sprawców tych zbrodni, nakładają na Rosję sankcje w niespotykanej dotąd skali, udzielają Ukrainie wsparcia wojskowego i jednocześnie tworzą olbrzymi międzynarodowy program pomocy humanitarnej i ekonomicznej (tzw. Plan Marshalla Bis). Potwierdzono również przynależność Ukrainy do rodziny państw europejskich – 24.06.2022 r. Rada

¹ United Nations General Assembly Resolution ES-11/1, 2.03.2022, <https://www.un.org/press/en/2022/ga12407.doc.htm> (dostęp: 23.05.2023 r.).

² Oświadczenie przewodniczącej Ursuli von der Leyen na wspólnej konferencji prasowej z sekretarzem generalnym NATO Jensem Stoltenbergiem i przewodniczącym Charles'em Michelem, Bruksela, 24.02.2022 r., https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/pl/statement_22_1332 (dostęp: 28.05.2023 r.).

Europejska (skupiająca najwyższych przedstawicieli państw członkowskich) podjęła decyzję w sprawie nadania Ukrainie statusu państwa kandydującego do członkostwa w UE³. Wyrazem umocnienia współpracy transatlantyckiej jest szybki proces uzyskania członkostwa w NATO przez Finlandię i Szwecję, państwa, które dotychczas konsekwentnie trzymały się polityki neutralności. Rysuje się scenariusz zbliżenia Ukrainy do NATO.

Okoliczności te sprawiają, że również w nowym świetle trzeba będzie spojrzeć na stojące przed Unią Europejską wyzwania, tak odnoszące się do ewolucji jej ustroju (systemu instytucjonalnego), jak i do definicji priorytetów jej działalności.

Na uwadze należy mieć przy tym, że Przewodnicząca Komisji Europejskiej, Ursula von der Leyen, obejmując w 2019 r. urząd, trafnie sprecyzowała główne wyzwania, z jakimi konfrontowana jest Unia Europejska⁴: zmiany klimatyczne, nadciągająca era cyfrowa, społeczny wymiar rynku wewnętrznego, umacnianie wspólnych wartości UE, niekontrolowane migracje, demografia, zapewnienie Unii silnej pozycji w świecie. Pandemia COVID-19 nie zdezwuowała tych priorytetów, nie odsunęła ich na dalszy plan, przeciwnie – nadała im nowe znaczenie i nowy wymiar. Okres pandemii uświadomił państwom członkowskim, że zdolność do wspólnego skutecznego poradzenia sobie z tymi problemami będzie towarzyszyła ewolucji procesu integracji europejskiej, a być może przesądzi o kształcie, względnie dalszym istnieniu tego procesu. Wyrazem tego była bezprecedensowa decyzja o ustanowieniu w 2021 r. Funduszu Odbudowy⁵, który zrewolucjonizował budżet UE (dochody własne Unii), a tym samym zapoczątkuje zapewne fundamentalne zmiany w balansie instytucjonalnym Unii i w relacjach między unijnymi instytucjami a państwami członkowskimi.

Unia Europejska została więc skonfrontowana z wyzwaniami związanymi z agresją Rosji na Ukrainę w okresie głębokiej transformacji ustrojowej, redefinicji priorytetów w swoich działaniach oraz fundamentalnych problemów wynikających z kwestionowania przez niektóre państwa członkowskie (Węgry i Polskę) wartości demokratycznych i zasad prawnych stanowiących wspólny mianownik procesu integracji europejskiej.

³ Status taki nadano również Mołdawii oraz wyrażono gotowość nadania takiego statusu Gruzji, o ile spełni warunki wskazane ze strony Unii. Konkluzje z posiedzenia Rady Europejskiej (23–24.06.2022 r.). Zob. www.consilium.europa.eu/pl/press/press-releases/2022/06/24/european-council-conclusions-23-24-june-2022 (dostęp: 27.05.2023 r.).

⁴ U. von der Leyen, *Unia, Która mierzy wyżej. Mój program dla Europy. Wytyczne polityczne na następną kadencję Komisji Europejskiej (2019–2024)*, https://commission.europa.eu/system/files/2020-04/political-guidelines-next-commission_pl.pdf (dostęp: 4.07.2023 r.).

⁵ Zob. https://commission.europa.eu/strategy-and-policy/recovery-plan-europe_pl (dostęp: 4.07.2023 r.).

Jednocześnie na przebieg pandemii COVID-19 nałożyły się obrady Konferencji w sprawie przyszłości Europy, rozpoczętej z rocznym opóźnieniem, 9.05.2021 r., i zakończone w trzecim miesiącu trwania agresji Rosji na Ukrainę – 9.05.2022 r.⁶ Mimo sceptycznego podejścia do możliwych efektów pracy Konferencji oraz znacznej wstrzeźliwości państw członkowskich⁷, raport końcowy Konferencji dobrze precyzuje najważniejsze wyzwania dotyczące priorytetów działania UE oraz pożądane reformy instytucjonalne (uwzględnia również nowe wyzwania związane z agresją Rosji na Ukrainę), nie strojąc od propozycji, które wymagałyby rewizji traktatów stanowiących podstawę Unii⁸.

Autorzy podręcznika wychodzą z założenia, że Unia „lizbońska”, ustanowiona na mocy Traktatu z Lizbony, której system instytucjonalny i prawny przedstawia niniejszy podręcznik, stanowi solidny fundament tak do radzenia sobie z wyzwaniami, o których była mowa, jak i do skutecznego przeprowadzenia reform.

Od czasu opublikowania poprzedniego wydania podręcznika nie wprowadzono zasadniczych zmian w systemie Traktatów, wystarczyło efektywne wykorzystanie istniejących instytucji i procedur. W związku z tym aktualizacja podręcznika polegała przede wszystkim na uwzględnieniu nowych aktów unijnego prawa pochodnego, najnowszej praktyki stosowania procedur unijnych oraz nowego orzecznictwa Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej, zwłaszcza orzeczeń silnie akcentujących obowiązek państw członkowskich poszanowania wspólnych wartości, m.in. demokracji, państwa prawnego i praw podstawowych.

Z drugiej jednak strony, z wyżej wskazanych uwarunkowań można wywieść wiodące kierunki ewolucji ustrojowej (instytucjonalnej) Unii Europejskiej w nadchodzących latach. „Unia lizbońska” stanowi – jak wspomniano wyżej – solidny fundament dla skutecznego przeprowadzenia takich reform.

Warszawa, czerwiec 2023 r.

Autorzy

⁶ Konferencja w sprawie przyszłości Europy zakończyła prace. Komunikat Komisji Europejskiej z 9.05.2022 r. (IP/22/2862).

⁷ Zob. na ten temat artykuły zamieszczone w specjalnym zeszycie „Europejskiego Przeglądu Sądowego” (2021/9) – *Debata o reformach instytucjonalnych w ramach Konferencji w sprawie przyszłości Europy*.

⁸ Conference on the Future of Europe. *Report on the Final Outcome*, May 2022, <https://futureu.europa.eu/pages/reporting?locale=en> (dostęp: 4.07.2023 r.).

Rozdział I

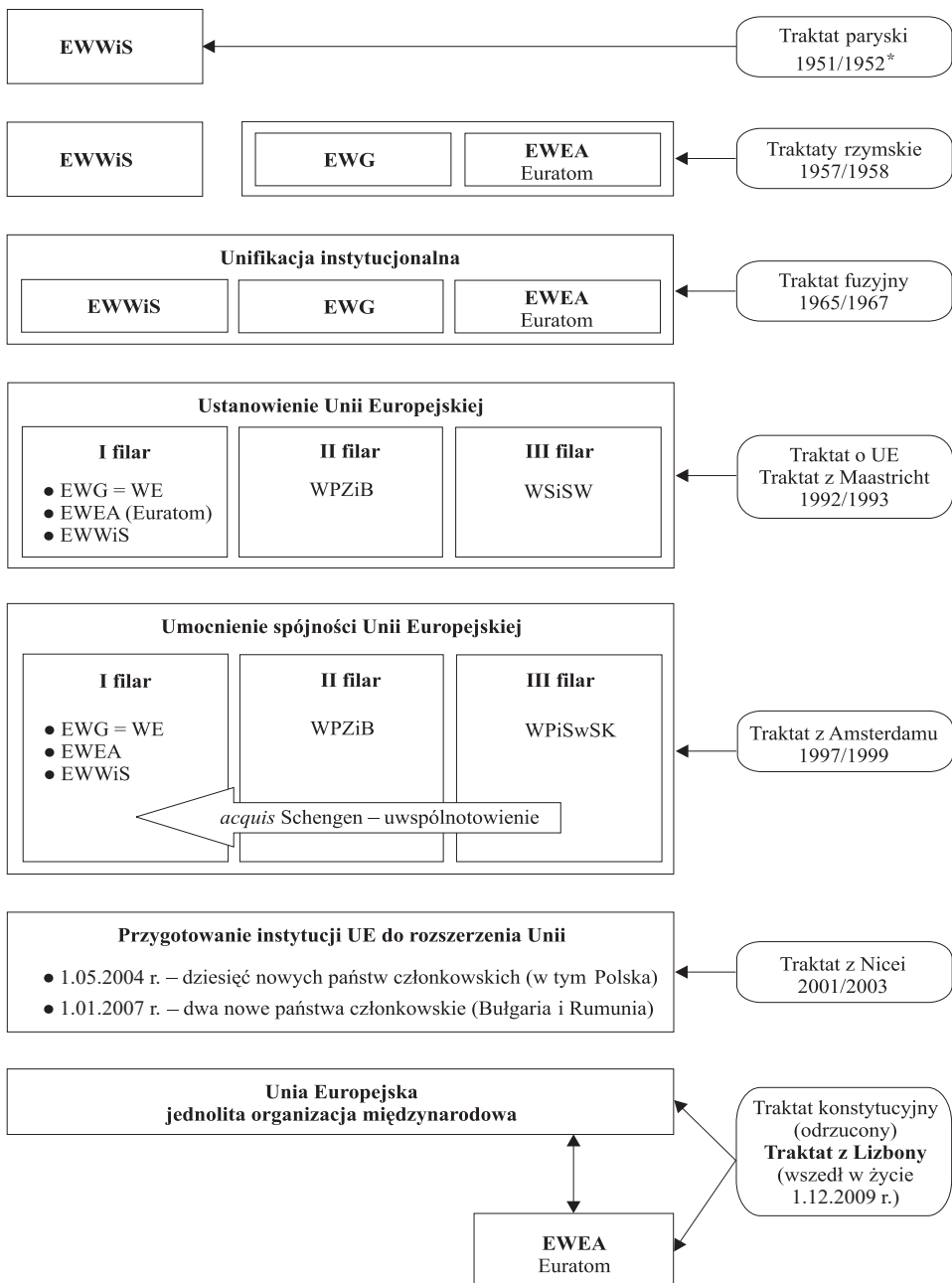
EWOLUCJA CHARAKTERU PRAWNEGO UNII EUROPEJSKIEJ. KLASYFIKACJE TEORETYCZNE PROCESU INTEGRACJI EUROPEJSKIEJ

1. Od Wspólnot do Unii Europejskiej

Bezpośrednio po zakończeniu w Europie drugiej wojny światowej, wobec rysującego się konfliktu Wschód – Zachód, rozpoczął się proces integracji państw ówczesnej Europy Zachodniej. Politycznym zaczynem tego procesu było znane przemówienie W. Churchilla, wygłoszone 19.09.1946 r. w Zürichu, w którym zaproponował ustanowienie Stanów Zjednoczonych Europy mających skupić przede wszystkim Francję i Niemcy. W 1950 r. francuski polityk i przemysławiec J. Monnet opracował dla ministra spraw zagranicznych Francji R. Schumana plan, ogłoszony 9.05.1950 r. (**Deklaracja Schumana**), w którym proponowano poddanie przemysłu stalowego i węglowego Niemiec i Francji wspólnemu, ponadnarodowemu zarządowi. Tym samym dziedziny, które w końcu XIX i na początku XX w. decydowały o potędze militarnej dwóch państw europejskich walczących po przeciwnych stronach w obu wojnach światowych, miały zostać odseparowane od wpływów polityki narodowej. Planem tym miały być również objęte państwa Beneluksu oraz Włochy.

Formalny wyraz plan ten znalazł w ustanowieniu **Europejskiej Wspólnoty Węgla i Stali** na mocy podpisanego 18.04.1951 r. w Paryżu traktatu (TEWWiS, Traktat paryski), który wszedł w życie 23.07.1952 r. Kolejnym krokiem było ustanowienie **Europejskiej Wspólnoty Gospodarczej (EWG)** i **Europejskiej Wspólnoty Energii Atomowej (Euratomu)**. Traktaty (TEWG i TEWEA) ustanawiające te organizacje zostały podpisane w Rzymie 25.03.1957 r. (dlatego są określane jako traktaty rzymskie) i weszły w życie 1.01.1958 r. Sformułowane na początku lat 50. XX w. plany rozszerzenia procesu integracji na dziedziny polityczną i obronną (Traktat ustanawiający Europejską Wspólnotę Polityczną i Traktat ustanawiający Europejską Wspólnotę Obronną) się nie powiodły.

Zasadnicze etapy rozwoju strukturalnego procesu integracji europejskiej



* Zapis oznacza rok podpisania i rok wejścia w życie.

Traktaty ustanawiające trzy Wspólnoty były następnie wielokrotnie zmieniane na mocy tzw. **traktatów rewizyjnych**. Do traktatów rewizyjnych, które w istotny sposób zmieniły strukturę procesu integracji, należy zaliczyć:

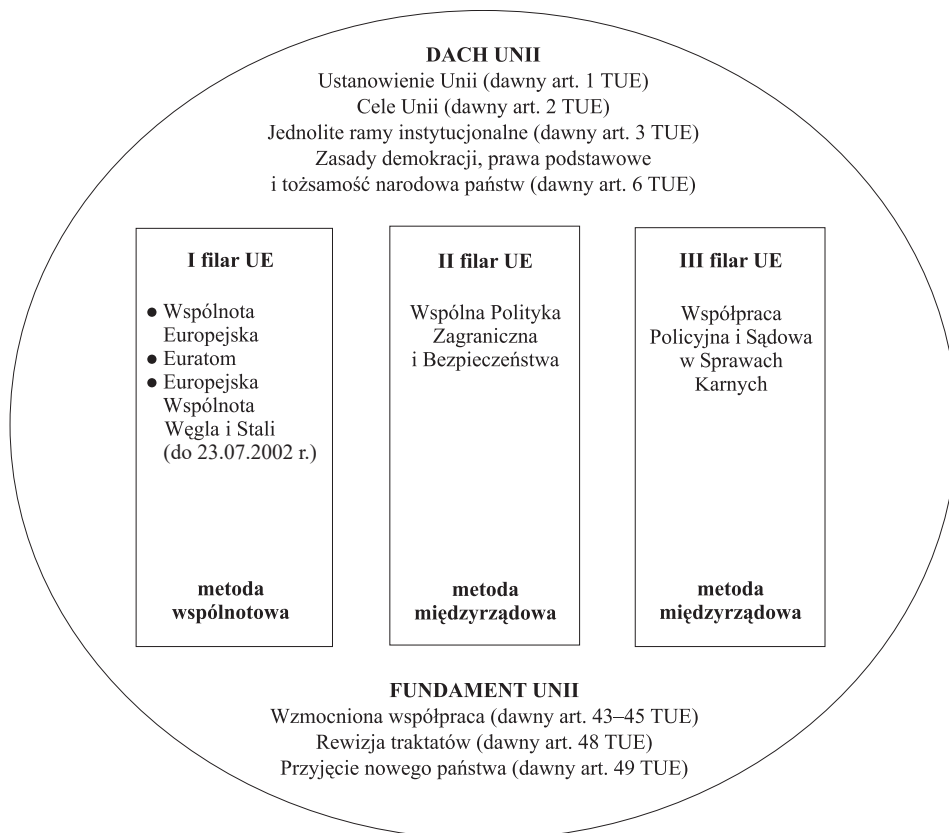
- 1) **Traktat o fuzji** – podpisany w Brukseli 8.04.1965 r. (wszedł w życie 1.07.1967 r.); był istotnym krokiem na drodze do unifikacji trzech Wspólnot (formalnie odrębnych organizacji) przez **ustanowienie wspólnych instytucji** (Rady i Komisji); uprzednio wspólnymi instytucjami były Trybunał Sprawiedliwości i Parlament Europejski oraz organ doradczy – Komitet Ekonomiczno-Społeczny; instytucje i organy powstające później były już wspólne dla trzech Wspólnot;
- 2) **Jednolity Akt Europejski** – podpisany w dniach 17.02.1986 r. i 28.02.1986 r. (wszedł w życie 1.07.1987 r.); odegrał istotną rolę w ustanowieniu rynku wewnętrznego, przyspieszył prace nad ustanowieniem UGiW oraz WPZiB;
- 3) **Traktat o Unii Europejskiej** (Traktat z Maastricht) – podpisany w Maastricht 7.02.1992 r. (wszedł w życie 1.11.1993 r.); ustanowił Unię Europejską i dokonał ważnych zmian w TEWG, zmieniając nazwę EWG na Wspólnotę Europejską oraz ustanawiając etapy tworzenia UGiW;
- 4) **Traktat z Amsterdamu** – podpisany 2.10.1997 r. (wszedł w życie 1.05.1999 r.); wprowadził ważne zmiany w TUE i TWE, m.in. dokonano „uwspólnotowienia” (tj. przeniesienia z filaru III do filaru I) istotnych dziedzin III filaru UE (tzw. *acquis* Schengen);
- 5) **Traktat z Nicei** – podpisany 26.02.2001 r. (wszedł w życie 1.02.2003 r.); głównym zadaniem było instytucjonalne przygotowanie UE do „dużego” rozszerzenia Unii (przyjęcia łącznie 12 państw 1.05.2004 r. i 1.01.2007 r.); paralelnie do prac nad tym traktatem ustalono również wygaśnięcie TEWWiS, co stało się 23.07.2002 r. (tym samym EWWiS przestała istnieć, a objęte nią dziedziny przejęła Wspólnota Europejska);
- 6) **Traktat ustanawiający Konstytucję dla Europy** (Traktat konstytucyjny) – podpisany 29.10.2004 r. (ostatecznie **nie wszedł w życie**, głównie za sprawą zablokowania procedury ratyfikacyjnej we Francji i w Niderlandach w następstwie negatywnych wyników referendum); jego zadaniem miało być dokonanie radykalnej reformy ustrojowej Unii przez zastąpienie dotychczasowych traktatów stanowiących podstawę UE oraz przekształcenie Unii w jednolitą organizację międzynarodową (poza Unią miałyby jednak pozostawać Euratom);
- 7) **Traktat z Lizbony** – podpisany 13.12.2007 r., wszedł w życie 1.12.2009 r.; dokonał rewizji TUE, TWE (w tym ostatnim przypadku nastąpiła zmiana nazwy na **Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej** – TFUE) oraz TEWEA; przejął on pakiet reform ustrojowych Unii zaproponowany uprzednio w odrzuconym Traktacie konstytucyjnym.

2. Ustanowienie UE na mocy Traktatu z Maastricht

Unia Europejska została ustanowiona w 1993 r. na mocy **art. 1 TUE** (art. A w pierwotnym brzmieniu Traktatu z Maastricht).

W dawnym art. 1 akapit trzeci TUE określono strukturę Unii Europejskiej: „Unię stanowią Wspólnoty Europejskie, uzupełnione politykami i formami współpracy przewidzianymi niniejszym Traktatem. Jej zadaniem jest kształtowanie w sposób spójny i solidarny stosunków między Państwami Członkowskimi oraz między ich narodami”.

Pierwotnie **struktura Unii Europejskiej** była więc złożona pod względem strukturalnym i prawnym. Przedstawia ją poniższy wykres.



Wyżej wskazana **pierwotna struktura Unii Europejskiej** obejmowała dwa obszary o różnym charakterze prawnym, podzielone na trzy filary. Stąd strukturę Unii określano wówczas jako **strukturę filarową** lub **strukturę świątyni**.

1. Dwie Wspólnoty Europejskie – Wspólnota Europejska (dawna Europejska Wspólnota Gospodarcza) oraz Europejska Wspólnota Energii Atomowej (Euratom) – stanowiły **I filar UE**. Jak pamiętamy, trzecia Wspólnota – Europejska Wspólnota Węgla i Stali – przestała istnieć 23.07.2002 r.

Wspólnota Europejska (WE) odgrywała zasadniczą rolę ze względu na zakres kompetencji. Jej podstawowym zadaniem było ustanowienie **rynku wewnętrznego** przez liberalizację w ramach **czterech swobód** (przepływu towarów, przepływu pracowników i swobody przedsiębiorczości, świadczenia usług oraz przepływu kapitału), prowadzenie **wspólnych polityk** (Wspólnej Polityki Handlowej, Wspólnej Polityki Rolnej, Wspólnej Polityki Transportowej), innych polityk oraz realizowanie **wspólnych reguł konkurencji**. W ramach tej wspólnoty była również realizowana **Unia Gospodarcza i Walutowa**.

Europejska Wspólnota Energii Atomowej (EWEA, Euratom), która nadal istnieje po wejściu w życie Traktatu z Lizbony, zajmuje się kontrolą i koordynacją w dziedzinie pokojowego wykorzystania energii jądrowej.

Wspólnoty – jako organizacje międzynarodowe – spełniały specyficzne kryteria, pozwalające na zakwalifikowanie ich jako **organizacji ponadnarodowych** (pojęcie to jest objaśnione w dalszej części rozdziału). Na rzecz takiej kwalifikacji przemawiała zwłaszcza okoliczność, że utworzyły one samodzielny, autonomiczny porządek prawny oraz mogły stanowić prawo, które wywoływało skutek bezpośredni w sferze wewnętrznej państw członkowskich i miało pierwszeństwo wobec prawa krajowego.

Stwierdził to Trybunał Sprawiedliwości w precedensowym wyroku z 15.07.1964 r., 6/64, **Flaminio Costa v. E.N.E.L.**¹ Trybunał podkreślił, że:

- 1) państwa członkowskie, ustanawiając Wspólnotę, utworzyły „samodzielną, europejską władzę publiczną”;
- 2) w odróżnieniu od zwykłych umów międzynarodowych „Traktat ustanawiający EWG stworzył własny porządek prawny”;
- 3) prawo „wywodzące się z Traktatu [...] nie może być – ze względu na swój specjalny i oryginalny charakter – podważane przez krajowe przepisy prawne”, ponieważ „podważałoby to podstawy prawne Wspólnoty”.

2. W ramach ówczesnej struktury trójfilarowej UE „**polityki i inne formy współpracy**” przewidziane w TUE obejmowały dalsze dwa filary: chodziło o tzw. obszary międzyrządowe, tj. o Wspólną Politykę Zagraniczną i Bezpieczeństwa (II filar UE) oraz o Współpracę Policyjną i Sądową w Sprawach Karnych (III filar UE).

¹ EU:C:1964:66.

Zasadniczym zadaniem **Wspólnej Polityki Zagranicznej i Bezpieczeństwa (II filar UE)** było umocnienie tożsamości UE w stosunkach międzynarodowych, w tym również w dziedzinie **Polityki Bezpieczeństwa i Obrony**. Rozwój w dziedzinie objętej II filarem UE ma zapewnić Unii status partnera w procesie decyzyjnym w stosunkach międzynarodowych w skali globalnej.

Filar III UE, który obejmował **Współpracę Policyjną i Sądową w Sprawach Karnych**, pierwotnie nosił nazwę „Współpraca w dziedzinie wymiaru sprawiedliwości i spraw wewnętrznych”. Również w tej dziedzinie rozwój był wyjątkowo dynamiczny. Na mocy Traktatu z Amsterdamu część materii pierwotnego III filaru UE została „uwspółnotowiona” (tzn. przeniesiona do I filaru UE – włączona do ówczesnego TWE). Od końca lat 90. XX w. III filar UE wraz z niektórymi obszarami ówczesnego TWE (tytuł IV „Wizy, azyl, imigracja i inne polityki związane ze swobodnym przepływem osób”) określano wspólnym terminem: **Przestrzeń Wolności, Bezpieczeństwa i Sprawiedliwości UE**.

Podstawowa różnica między trzema filarami Unii Europejskiej polegała na tym, że Wspólnoty działające w ramach I filaru UE były **organizacjami międzynarodowymi** rządzonymi tzw. **reżimem wspólnotowym** (a zasób prawny związany z tym obszarem określano jako **prawo wspólnotowe**, stanowiące główny składnik tzw. zasobu wspólnotowego – *acquis communautaire*). W obszarach UE obejmujących „polityki i inne formy współpracy” (tj. w II i III filarze UE) państwa członkowskie współpracowały natomiast **na mocy prawa międzynarodowego** – Traktatu o Unii Europejskiej (w ramach tzw. **współpracy międzyrządowej**).

3. Lizbońska UE

3.1. Przekształcenie UE w spójną organizację międzynarodową

Na mocy Traktatu z Lizbony (który wszedł w życie 1.12.2009 r.) przeprowadzono fundamentalną reformę ustrojową Unii Europejskiej. **Jej istota polegała na zlikwidowaniu uprzedniej struktury filarowej Unii i przekształceniu jej w spójną organizację międzynarodową.**

Reforma ta objęła również:

- ujednolicenie struktury instytucjonalnej Unii;
- ujednolicenie źródeł unijnego prawa pochodnego;
- ujednolicenie mechanizmu decyzyjnego w Unii;
- sprecyzowanie zasad podziału kompetencji między UE a jej państwa członkowskie;
- reformę poszczególnych instytucji, w tym wprowadzenie nowej formuły podejmowania decyzji w Radzie UE większością kwalifikowaną;

- umocnienie ochrony praw podstawowych w UE przez nadanie Karcie praw podstawowych charakteru prawnego i ustanowienie podstawy prawnej dla przystąpienia Unii do europejskiej Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności;
- umocnienie roli parlamentów państw członkowskich w sprawach UE (mechanizm monitorowania zasady pomocniczości oraz kontrolowania procesu decyzyjnego w UE w najważniejszych dziedzinach).

3.2. Traktaty stanowiące podstawę UE

Unia ustanowiona na mocy Traktatu z Lizbony jest spójną organizacją międzynarodową. „Zastąpiła” ona Wspólnotę Europejską i jest jej „następcą prawnym” (art. 1 akapit trzeci TUE). Oznacza to, że – wraz ze zlikwidowaniem struktury filarowej – w Unii został wprowadzony **jednolity reżim prawny (unijny) tożsamy z uprzednim reżimem wspólnotowym**.

Po wejściu w życie Traktatu z Lizbony podstawę prawną Unii tworzą dwa traktaty (art. 1 akapit trzeci TUE i art. 1 ust. 2 TFUE):

- Traktat o Unii Europejskiej (TUE) i
- Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (TFUE).

Podział materii między oba te traktaty nie jest całkowicie jednoznaczny, choć TUE zawiera głównie postanowienia dotyczące zasad ustrojowych Unii, natomiast TFUE – postanowienia dotyczące dziedzin objętych jej kompetencją.

3.3. Zakres regulacyjny traktatów stanowiących podstawę UE²

Traktat o Unii Europejskiej zawiera przepisy odnoszące się do ustanowienia Unii, katalogu jej wartości, określenia celów Unii, głównych zasad podziału kompetencji między Unię a jej państwa członkowskie, ochrony praw podstawowych, zasad demokratycznych przestrzeganych w Unii, zawiera również postanowienia odnoszące się do zasad działania instytucji unijnych, wzmocnionej współpracy, rewizji traktatów stanowiących podstawę Unii, akcesji do Unii i dobrowolnego z niej wystąpienia. Traktat ten reguluje również jedną z polityk UE, a mianowicie Wspólną Politykę Zagraniczną i Bezpieczeństwa (dawny II filar). Politykę tę pozostawiono w TUE chyba głównie ze względu na chęć podkreślenia jej szczególnego charakteru w ramach Unii, rządzi się ona bowiem „szczególnymi zasadami i procedurami” (art. 24 ust. 1 TUE), zbliżonymi do dawnego reżimu międzyrządowego.

² Szczegółowo zob. rozdział III.

Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej również zawiera **postanowienia ustrojowe** – dotyczące zasad działania UE, zwłaszcza jej kompetencji (część pierwsza), obywatelstwa Unii (część druga) oraz instytucji i finansowania (część szósta). Przede wszystkim reguluje jednak dziedziny objęte kompetencją UE, które dotyczą dwóch zasadniczych obszarów:

- 1) **polityk i działań wewnętrznych Unii**: rynku wewnętrznego wraz ze swobodami unijnymi (swobodą przepływu towarów, osób, usług i kapitału), „polityk”, które obejmują polityki „wspólne”, towarzyszące od początku ustanawianiu rynku wewnętrznego (Wspólną Politykę Rolną, Wspólną Politykę Transportową, Wspólną Politykę Handlową, umieszczoną w TFUE w „działaniach zewnętrznych”), oraz inne polityki „unijne”, ustanawiane wraz z rozwojem procesu integracji: Przestrzeń Wolności, Bezpieczeństwa i Sprawiedliwości, Unię Gospodarczą i Walutową, polityki sektora infrastrukturalnego (politykę transportową, energetyczną, sieci transeuropejskich), polityki społeczne (politykę społeczną, edukację, kształcenie zawodowe, młodzież i sport, kulturę, zdrowie publiczne, ochronę konsumentów, przemysł, spójność gospodarczą, społeczną i terytorialną, badania i rozwój technologiczny oraz przestrzeń kosmiczną, środowisko naturalne, turystykę, ochronę ludności, współpracę administracyjną); w tym obszarze TFUE zawarte są również reguły konkurencji;
- 2) **działań zewnętrznych Unii**: Wspólnej Polityki Handlowej, współpracy z państwami trzecimi, środków restrykcyjnych (nakładania sankcji), zawierania umów międzynarodowych, stosunków z państwami trzecimi i organizacjami międzynarodowymi, klauzuli solidarności.

Traktat z Lizbony nie wprowadził, co prawda, jednoznacznej spójności między oboma traktatami, jednak **nadał zakresowi regulacyjnemu UE stosunkowo przejrzysty charakter**: systematyzacji zakresu regulacyjnego towarzyszyły istotne uzupełnienia w poszczególnych dziedzinach.

3.4. Wspólne wartości, w tym praworządność, cele oraz symbole UE

Przekształcenie Unii Europejskiej w spójną organizację międzynarodową, istotne rozszerzenie zakresu jej kompetencji oraz coraz głębsze oddziaływanie nie tylko w odniesieniu do jej państw członkowskich i podmiotów gospodarczych, lecz również wpływ na życie obywateli sprawiły, że narastały zarówno problem legitymacji demokratycznej Unii, jak i konieczność sprecyzowania wspólnej aksjologii, łączącej Unię, jej państwa członkowskie oraz zamieszkałą na terytorium Unii ludność. Nie były to oczekiwania i wymogi nowe. Zwłaszcza w toku realizacji strategii „dużego” rozszerzenia, które objęło państwa budujące dopiero gospodarkę rynkową i struktury demokratyczne, ze strony ówczesnych Wspólnot Europejskich jednoznacznie wysunięto oczekiwanie

spełnienia przez potencjalnych kandydatów warunków państwa praworządnego jako zasadniczej (obok przygotowania ekonomicznego) przesłanki uzyskania członkostwa w UE (tzw. pierwsze kryterium kopenhaskie, sformułowane w 1993 r.).

Wspólne korzenie aksjologiczne procesu integracji europejskiej podkreśla obecnie akapit drugi preambuły TUE, stosownie do którego podstawa ustanowienia Unii Europejskiej inspirowana jest „kulturowym, religijnym i humanistycznym dziedzictwem Europy, z którego wynikają powszechne wartości, stanowiące nienaruszalne i niezbywalne prawa człowieka, jak również wolność, demokracja, równość oraz państwo prawne”³.

Natomiast katalog wspólnych wartości ujęty został w art. 2 TUE: „Unia opiera się na wartościach poszanowania godności osoby ludzkiej, wolności, demokracji, równości, państwa prawnego, jak również poszanowania praw człowieka, w tym praw osób należących do mniejszości. Wartości te są wspólne Państwom Członkowskim w społeczeństwie opartym na pluralizmie, niedyskryminacji, tolerancji, sprawiedliwości, solidarności oraz na równości kobiet i mężczyzn”.

Postanowienia tego artykułu mają istotne znaczenie nie tylko polityczne, lecz także normatywne. Stanowią one obecnie punkt odniesienia dla kwalifikacji państwa jako nowego państwa członkowskiego UE (art. 49 TUE), a przede wszystkim są podstawą procedury weryfikacji przestrzegania przez państwa członkowskie UE zasady praworządności (art. 7 TUE).

Zasada państwa prawa (utożsamiana z pojęciem praworządności) w UE jest sprecyzowana w orzecznictwie Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej. Sumarycznie orzecznictwo to zostało ujęte w Komunikacie Komisji do Parlamentu Europejskiego i Rady z 11.03.2014 r. – „Nowe ramy UE na rzecz umocnienia praworządności”⁴ (o którym będzie mowa szczegółowo dalej). Zwraca się tam uwagę na następujące aspekty praworządności:

³ Postanowienia preambuły TUE rozwinięte są w trzech pierwszych akapitach preambuły Karty praw podstawowych UE:

„Narody Europy, tworząc między sobą coraz ściślejszy związek, są zdecydowane dzielić ze sobą pokojową przyszłość opartą na wspólnych wartościach.

Świadoma swego duchowo-religijnego i moralnego dziedzictwa, Unia jest zbudowana na niepodzielnych, powszechnych wartościach godności osoby ludzkiej, wolności, równości i solidarności; opiera się na zasadach demokracji i państwa prawnego. Poprzez ustanowienie obywatelstwa Unii oraz stworzenie przestrzeni wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości stawia jednostkę w centrum swych działań.

Unia przyczynia się do ochrony i rozwoju tych wspólnych wartości, szanując przy tym różnorodność kultur i tradycji narodów Europy, jak również tożsamość narodową Państw Członkowskich i organizację ich władz publicznych na poziomach: krajowym, regionalnym i lokalnym; dąży do wspierania zrównoważonego i stałego rozwoju oraz zapewnia swobodny przepływ osób, usług, towarów i kapitału oraz swobodę przedsiębiorczości”.

⁴ Strasburg, 11.03.2014 r., COM(2014) 158 final. Zob. https://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:caa88841-aale-11e3-86f9-01aa75ed71a1.0015.01/DOC_1&format=PDF (dostęp: 3.07.2023 r.).

- 1) praworządność stała się dominującym modelem organizacyjnym współczesnego konstytucjonalizmu oraz organizacji międzynarodowych w zakresie wykonywania władzy publicznej. Zwłaszcza gwarantuje ona, że „wszystkie władze publiczne działają w granicach określonych przez prawo, zgodnie z wartościami demokracji i praw podstawowych oraz pod kontrolą niezależnych i bezstronnych sądów”;
- 2) gwarancje przestrzegania praworządności w systemach poszczególnych państw mogą różnić się w zależności od ich ustroju. Niemniej z orzecznictwa Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej, Europejskiego Trybunału Praw Człowieka, dokumentów sporządzonych w ramach Rady Europy, zwłaszcza przez Komisję Wenecką, można wywieść katalog podstawowych zasad, stanowiących korpus praworządności. Składają się one na „definicję podstawowego znaczenia praworządności jako wspólnej wartości UE zgodnie z art. 2 Traktatu UE”. Chodzi tu – obok zasady trójpodziału władzy – o takie zasady, jak „legalność, co oznacza przejrzysty, odpowiedzialny, demokratyczny i pluralistyczny proces uchwalania prawa; pewność prawa; zakaz arbitralności w działaniu władz wykonawczych; niezależne i bezstronne sądy; skuteczną kontrolę sądową, w tym kontrolę poszanowania praw podstawowych; oraz równość wobec prawa”;
- 3) orzecznictwo TSUE i ETPC potwierdza, że „zasady te nie są wymogami czysto formalnymi i proceduralnymi. Są one narzędziem służącym zapewnieniu przestrzegania i poszanowania zasad demokracji i praw człowieka. Praworządność jest zatem zasadą konstytucyjną o elementach zarówno formalnych, jak i materialnych”. „Oznacza to, że poszanowanie praworządności jest nierozdzielnie powiązane z poszanowaniem zasad demokracji i praw podstawowych: nie może być demokracji i poszanowania praw podstawowych bez poszanowania praworządności i odwrotnie. Prawa podstawowe są skuteczne tylko wtedy, gdy mogą być dochodzone na drodze sądowej. Demokracja jest chroniona, jeśli zasadnicza rola sądownictwa, w tym trybunałów konstytucyjnych, może zapewnić wolność wypowiedzi, wolność zgromadzeń oraz poszanowanie zasad regulujących proces polityczny i wyborczy”;
- 4) praworządność ma szczególne znaczenie dla Unii Europejskiej: „Przestrzeganie praworządności nie tylko jest niezbędnym warunkiem ochrony wszystkich wartości podstawowych wymienionych w art. 2 Traktatu UE, lecz jest to także konieczny warunek przestrzegania wszystkich praw i obowiązków wynikających z traktatów i z prawa międzynarodowego. Zaufanie wszystkich obywateli UE i organów krajowych do systemów prawnych wszystkich innych państw członkowskich jest istotne dla funkcjonowania całej UE jako «przestrzeni wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości bez granic wewnętrznych». Obecnie wyrok sądu krajowego w sprawach cywilnych i handlowych musi zostać automatycznie uznany i wykonany w innym państwie członkowskim, a europejski nakaz aresztowania domniemanego przestępcy wydany w jednym państwie członkowskim musi zostać wykonany jako taki w innym państwie członkowskim. Przykłady te jasno pokazują, dlaczego wszystkie państwa członkowskie muszą być

zaniepokojone, jeśli jedno państwo członkowskie nie w pełni przestrzega praworządności. Dlatego właśnie UE ma szczególny interes w umacnianiu i chronieniu praworządności w całej Unii”.

W zakresie doktrynalnego ujęcia znaczenia praworządności miarodajne są wywody M. Taborowskiego⁵, który po szczegółowej analizie orzecznictwa Trybunału Sprawiedliwości UE dochodzi do następującej konkluzji: „praworządność z art. 2 TUE – w jej wymiarze dotyczącym państw członkowskich – powinna być rozumiana jako wartość ponadnarodowego unijnego porządku prawnego, która ma na celu utrzymanie Unii Europejskiej jako «Unii prawa» o charakterze ponadnarodowym i autonomicznym względem prawa państw członkowskich. [...] W świetle orzecznictwa Trybunału Sprawiedliwości praworządność z art. 2 TUE jest pojęciem autonomicznym prawa UE i ma charakter klauzuli skupiającej w sobie inne zasady prawa UE mające samodzielną wartość normatywną («elementy praworządności»). W tym sensie praworządność jest klauzulą parasolową (zasadą parasolową, meta zasadą) dla jej elementów składowych. Te elementy składowe praworządności, to sprecyzowane w orzecznictwie Trybunału Sprawiedliwości: zasada skutecznej ochrony sądowej (art. 19 ust. 1 TUE i art. 47 Karty praw podstawowych UE), zasada trójpodziału władz, zwłaszcza rozdziału władzy sądowniczej od władzy wykonawczej, zasada obowiązku skutecznego stosowania prawa UE w prawie krajowym państw członkowskich, w tym orzeczeń Trybunału”.

W końcu podkreślić należy, że zasada państwa prawa (praworządności) sprecyzowana została w szeregu orzeczeń Trybunału Sprawiedliwości, wydanych w ostatnich latach zwłaszcza w związku w sytuacją na Węgrzech i w Polsce⁶. W tym kontekście 16.12.2020 r. zostało również uchwalone rozporządzenie ustanawiające mechanizm warunkowości⁷, umożliwiające uzależnienie wypłaty środków z budżetu UE od przestrzegania przez państwo zasady państwa prawnego, w którym to rozporządzeniu po raz pierwszy – nawiązując do orzecznictwa TSUE – zdefiniowano w unijnym prawie pochodnym tę zasadę.

⁵ M. Taborowski, *Mechanizmy ochrony praworządności państw członkowskich w prawie Unii Europejskiej*, Warszawa 2019, s. 429.

⁶ Zob. zwłaszcza cykl tomów dokumentów i komentarzy: *Problem praworządności w Polsce w świetle orzecznictwa Trybunału Sprawiedliwości UE (2018–2020)*, red. J. Barcz, A. Grzelak, R. Szyndlauer, Warszawa 2021 oraz *Problem praworządności w Polsce w świetle orzecznictwa Trybunału Sprawiedliwości UE (2021)*, księgi I i II, red. J. Barcz, A. Grzelak, R. Szyndlauer, Warszawa 2022.

⁷ Zob. rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE, Euratom) 2020/2092 z 16.12.2020 r. w sprawie ogólnego systemu warunkowości służącego ochronie budżetu Unii (Dz.Urz. UE L 433I, s. 1).

Artykuł 2 lit. a rozporządzenia 2020/2092:

„[...] «państwo prawne» odnosi się do wartości Unii wymienionej w art. 2 TUE. Obejmuje ono: zasadę legalności, która oznacza przejrzysty, rozliczalny, demokratyczny i pluralistyczny proces stanowienia prawa; zasadę pewności prawa; zakaz arbitralności w działaniu władz wykonawczych; zasadę skutecznej ochrony sądowej, w tym dostępu do wymiaru sprawiedliwości, zapewnianej przez niezawisłe i bezstronne sądy, również w odniesieniu do praw podstawowych; zasadę podziału władzy; oraz niedyskryminację i równość wobec prawa. Państwo prawne jest rozumiane w sposób uwzględniający pozostałe wartości i zasady Unii zapisane w art. 2 TUE [...]”.

Wobec państwa członkowskiego UE nieprzestrzegającego praworządności, poza wspomnianym mechanizmem warunkowości, mogą być uruchamiane procedury przez Trybunał Sprawiedliwości UE (w sprawie naruszenia traktatów, pytania prejudycjalnego)⁸ oraz procedura art. 7 TUE, która może prowadzić do zawieszenia niektórych praw wynikających z traktatów, łącznie z udziałem w procesie decyzyjnym⁹.

Traktat z Lizbony, określając katalog wspólnych wartości, na których budowana jest Unia, nakazuje **ukierunkowanie polityk i działań Unii** w sposób uwzględniający jej „wymiar społeczny”.

Artykuł 9 TFUE:

„Przy określaniu i realizacji swoich polityk i działań Unia bierze pod uwagę wymogi związane ze wspieraniem wysokiego poziomu zatrudnienia, zapewnianiem odpowiedniej ochrony socjalnej, zwalczaniem wyłączenia społecznego, a także z wysokim poziomem kształcenia, szkolenia oraz ochrony zdrowia ludzkiego”.

Niezależnie od tego Traktat z Lizbony wprowadził do traktatów **społeczne klauzule horyzontalne**, nakierowane na zapewnienie większej skuteczności „wymiarowi społecznemu” UE. Poza postanowieniami wskazanego wyżej art. 9 TFUE do tego rodzaju społecznych klauzul horyzontalnych należą postanowienia art. 3 ust. 3 akapit pierwszy i drugi TUE.

⁸ Zob. rozdział IX.

⁹ Zob. rozdział II, pkt 5.

Artykuł 3 ust. 3 akapit pierwszy i drugi TUE:

„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 społeczną i ochronę socjalną, równość kobiet i mężczyzn, solidarność między pokoleniami i ochronę praw dziecka”.

Istotne znaczenie w omawianym kontekście ma nadanie charakteru prawnego (na mocy art. 6 ust. 1 TUE) **Karcie praw podstawowych** oraz ustanowienie podstawy prawnej dla przystąpienia Unii Europejskiej do **Europejskiej Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności** (art. 6 ust. 2 TUE).

W ramach tytułu I „Postanowienia wspólne” art. 3 TUE precyzuje **cele Unii Europejskiej**. Należą do nich:

- 1) wspieranie pokoju, wartości Unii i dobrobytu jej narodów (art. 3 ust. 1 TUE);
- 2) zapewnienie obywatelom Unii Przestrzeni 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 (art. 3 ust. 2 TUE);
- 3) ustanowienie rynku wewnętrznego, przy czym Unia 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; Unia wspiera postęp naukowo-techniczny (art. 3 ust. 3 TUE);
- 4) zwalczanie wyłączenia społecznego i dyskryminacji oraz wspieranie sprawiedliwości społecznej i ochrony socjalnej, równości kobiet i mężczyzn, solidarności między pokoleniami i ochrony praw dziecka (art. 3 ust. 3 TUE);
- 5) wspieranie spójności gospodarczej, społecznej i terytorialnej oraz solidarności między państwami członkowskimi (art. 3 ust. 3 TUE);
- 6) szanowanie swojej bogatej różnorodności kulturowej i językowej oraz czuwanie nad ochroną i rozwojem dziedzictwa kulturowego Europy (art. 3 ust. 3 TUE).

Powyższe cele UE realizuje również **w stosunkach z państwami trzecimi i innymi organizacjami międzynarodowymi**.

Artykuł 3 ust. 5 TUE:

„W stosunkach zewnętrznych Unia umacnia i propaguje swoje wartości i interesy oraz wnosi wkład w ochronę swoich obywateli. Przyczynia się do pokoju, bezpieczeństwa, trwałego rozwoju Ziemi, do solidarności i wzajemnego szacunku między narodami, do swobodnego i uczciwego handlu, do wyeliminowania ubóstwa oraz do ochrony praw człowieka, w szczególności praw dziecka, a także do ścisłego przestrzegania i rozwoju prawa międzynarodowego, w szczególności zasad Karty Narodów Zjednoczonych”.

W 1986 r. ówczesne Wspólnoty Europejskie **przejęły symbole od Rady Europy: flagę**, przedstawiającą krąg dwunastu złotych gwiazd na niebieskim tle (mającą głęboki sens symboliczny, nawiązujący do tradycji chrześcijańskich i wskazujący na współdziałanie i harmonię ludów Europy), **i hymn, pochodzący z „Ody do radości” z IX Symfonii Ludwiga van Beethovena**. Do tego doszedł Dzień Europy, obchodzony 9 maja, w kolejne rocznice ogłoszenia deklaracji R. Schumana, która stała się podstawą ustanowienia pierwszej Wspólnoty – EWWiS.

Traktat o Unii Europejskiej (w brzmieniu nadanym przez Traktat z Lizbony) nie zawiera postanowień określających symbole Unii Europejskiej (choć w samym traktacie występuje oczywiście odwołanie do wspólnej waluty – euro). Należy natomiast zauważyć, że do Traktatu z Lizbony dołączona została deklaracja nr 52, w której grupa państw członkowskich (16, wśród nich nie znalazła się Polska) oświadczyła, że symbole owe „pozostają dla nich symbolami wyrażającymi poczucie wspólnoty obywateli Unii Europejskiej oraz ich związek z nią”. Niezależnie od tego **symbole UE znalazły swoje umocowanie w regulaminach** niektórych instytucji unijnych (np. art. 238 Regulaminu PE wymienia powyższe symbole, poza wspólną walutą – euro, oraz reguluje zasady ich stosowania w pracach Parlamentu).

4. Ewolucja charakteru prawnego UE

Punktem odniesienia dla określenia charakteru prawnego struktury integracji europejskiej jest pojęcie **organizacji międzynarodowej**. Taką bowiem formę miały bez wątpienia Wspólnoty Europejskie, a obecnie – po wejściu w życie Traktatu z Lizbony – ma Unia Europejska. Chodzi przy tym o **organizacje międzypaństwowe**, zwane też często **organizacjami międzyrządowymi** (*governmental organizations* – GOs), które zrzeszają państwa i inne podmioty prawa międzynarodowego. Zasadniczymi cechami takiej organizacji są: **ustanowienie na podstawie umowy międzynarodowej** zawartej przez państwa członkowskie i posiadanie **podmiotowości prawnej w rozumieniu prawa międzynarodowego**. Umowa kreująca organizację międzynarodową nazywana jest: statutem, konstytucją, traktatem konstytucyjnym, układem podstawowym organizacji. Określa ona kompetencje organizacji, jej strukturę,

proces decyzyjny, w tym podejmowanie aktów o charakterze prawnym, oraz relacje z państwami członkowskimi.

Przed wejściem w życie Traktatu z Lizbony kwestia charakteru prawnego UE była złożona i wywoływała kontrowersje. Nie ulegało, co prawda, wątpliwości, że **Wspólnoty Europejskie były organizacjami międzynarodowymi typu międzypaństwowego**: zostały one ustanowione na mocy umów międzynarodowych między państwami członkowskimi, miały stałą strukturę, istotny zakres kompetencji oraz podmiotowość w rozumieniu prawa międzynarodowego i prawa krajowego państw członkowskich. Przedmiotem dyskusji był natomiast **charakter prawny Unii Europejskiej**, która – ustanowiona na mocy Traktatu o Unii Europejskiej (Traktatu z Maastricht, TUE) stanowiła strukturę złożoną, obejmującą zarówno Wspólnoty (filar I), jak i tzw. obszary międzyrządowe (filar II – Wspólna Polityka Zagraniczna i Bezpieczeństwa; filar III – Współpraca w Dziedzinie Wymiaru Sprawiedliwości i Spraw Wewnętrznych, a następnie Współpraca Policyjna i Sądowa w Sprawach Karnych).

Na mocy Traktatu z Maastricht **nie nadano Unii *expressis verbis* podmiotowości prawnej** ani w rozumieniu prawa międzynarodowego, ani prawa krajowego państw członkowskich. **Kompetencje w I filarze UE** były wykonywane przez Wspólnoty Europejskie (organizacje międzynarodowe), w II i III filarze natomiast – wyłącznie na mocy postanowień TUE (a więc jako tzw. współpraca międzyrządowa), nawet jeżeli były objęte wymogami „spójności” i „ciągłości” dla „osiągnięcia celów Unii” (i przy zastrzeżeniu „zachowania i rozwoju zasobu wspólnotowego”).

Kompetencja do zawierania umów międzynarodowych w filarach międzyrządowych (II i III) również nie była jednoznaczna. Zawarto, co prawda, wiele umów międzynarodowych w tych filarach „w imieniu Unii Europejskiej”, ale państwa członkowskie wyraźnie zastrzegły, że korzystanie z kompetencji w tej mierze nie stanowi przeniesienia stosownych kompetencji na Unię. Można więc było argumentować, że działała ona jedynie symbolicznie w imieniu państw członkowskich. Instytucje Wspólnot działały w filarach międzyrządowych, lecz na podstawie postanowień TUE i w zakresie w nich określonym (prawnicy mówili o „wypożyczeniu” tych instytucji do filaru II i III UE). Do miana organu Unii Europejskiej jako całości mogła wówczas pretendować jedynie Rada Europejska.

Przywołane argumenty skłaniały część przedstawicieli doktryny do stwierdzenia, że **Unia Europejska była wówczas specyficzną strukturą międzynarodową o charakterze *sui generis* (szczególnym), nieposiadającą podmiotowości prawnej, działającą na podstawie Traktatu o Unii Europejskiej i znajdującą się w fazie rozwoju (*in statu nascendi*)**. Rozwój Unii zmierzał jednoznacznie w kierunku przekształcenia w organizację międzynarodową.

Nie można było jednak ignorować rozwoju Unii, zwłaszcza od czasu wejścia w życie 1.05.1999 r. Traktatu z Amsterdamu. W ramach II i III filaru UE ustanowiono wiele tzw. organów *sui generis* (część z nich miała podstawę w TUE, część – w różnego rodzaju decyzjach Rady Europejskiej i Rady UE), zadania w filarach międzyrządowych zostały skonkretyzowane w obszernym i ważnym zasobie prawa pochodnego, instytucje wspólnotowe (zwłaszcza Trybunał Sprawiedliwości WE) potwierdziły i umocniły swoje kompetencje w obszarze międzyrządowym (III filaru), dzięki czemu zwiększyły spójność Unii jako całości. Istotne znaczenie miały również zawarte umowy międzynarodowe (np. o pomocy prawnej i o ekstradycji ze Stanów Zjednoczonych).

Osiągnięty stopień rozwoju Unii skłaniał część przedstawicieli doktryny jeszcze przed wejściem w życie Traktatu z Lizbony **do przyznawania Unii nie tylko „ułamnej podmiotowości prawnej”, lecz także do uznania jej za organizację międzynarodową.** Unia zachowywałaby jednak daleko idącą specyfikę. W ramach UE (jako organizacji międzynarodowej) działały bowiem Wspólnoty – również jako organizacje międzynarodowe.

Jak łatwo zauważyć, wspólnym mianownikiem obydwu tych poglądów było przyjęcie formuły organizacji międzynarodowej typu między państwowego jako modelu prawnego procesu integracji europejskiej.

Kres przedstawionemu dylematowi położyła jednoznaczna decyzja państw członkowskich sformułowana w Traktacie z Lizbony, przekształcająca UE w jednolitą i spójną organizację międzynarodową.

W myśl nowego art. 47 TUE **Unia ma osobowość prawną.** Oznacza to **przekształcenie Unii Europejskiej w organizację międzynarodową.** Jednocześnie w art. 1 TUE objaśniono, że: „**Unia zastępuje Wspólnotę Europejską i jest jej następcą prawnym**”. Oznacza to **likwidację uprzedniej struktury filarowej Unii i jej przekształcenie w spójną organizację międzynarodową z reżimem prawnym tożsamym co do zasady z uprzednim reżimem wspólnotowym.** Jest to decyzja o zasadniczym znaczeniu dla ustroju Unii i modelu integracji europejskiej.

Unia Europejska ma **podmiotowość w rozumieniu prawa międzynarodowego**, w szczególności ma prawo do zawierania umów międzynarodowych (*ius tractatum*), prawo legacji (*ius legationis*), czyli prawo wysyłania i przyjmowania przedstawicieli dyplomatycznych państw trzecich (art. 221 TFUE), prawo przystępowania do organizacji międzynarodowych oraz zdolność procesową.

Unia Europejska ma również **podmiotowość prawną w rozumieniu prawa krajowego państw członkowskich.** Artykuł 335 TFUE stwierdza, że w każdym z państw członkowskich Unia posiada „zdolność prawną i zdolność do czynności prawnych

o najszerszym zakresie przyznawanym przez ustawodawstwa krajowe osobom prawnym”. Artykuł ten zastrzega również, że Unia może zwłaszcza nabywać i zbywać mienie ruchome i nieruchomości oraz stawać przed sądem. W tym celu reprezentowana jest głównie przez Komisję Europejską oraz przez pozostałe instytucje unijne w ramach ich autonomii administracyjnej.

Przypomnieć należy, że samodzielność – jako organizacja międzynarodowa – zachowuje w dalszym ciągu **Euratom**. Nie został on objęty lizbońską Unią Europejską. Jego powiązanie prawne z Unią jest takie samo jak uprzednio między dwiema Wspólnotami, tj. Euratomem i Wspólnotą Europejską. Na przykład wystąpienie Zjednoczonego Królestwa z UE (Brexit) objęło również Euratom.

Dla zakwalifikowania Unii Europejskiej jako organizacji międzynarodowej (typu między państwowego) nie ma znaczenia zaliczenie w przeszłości Wspólnot Europejskich do **organizacji ponadnarodowych** – po wejściu w życie Traktatu z Lizbony **kwalifikacja taka dotyczy Unii Europejskiej**, która stała się następcą prawnym Wspólnoty Europejskiej (art. 1 akapit trzeci TUE).

Pojęcie **organizacji ponadnarodowej** należy bowiem do teorii organizacji międzynarodowych i oznacza **organizację międzynarodową typu między państwowego o szczególnym charakterze**. W żadnym razie natomiast nie zmienia istoty prawnej danej organizacji jako organizacji międzynarodowej tworzonej przez państwa.

W wyroku z 11.05.2005 r. w sprawie konstytucyjności Traktatu akcesyjnego¹⁰ polski Trybunał Konstytucyjny słusznie odrzucił twierdzenie skarżących, jakoby wraz z przystąpieniem do Unii Europejskiej Polska przystąpiła do „organizacji ponadnarodowej”, o której Konstytucja RP z 1997 r. nie wspomina w art. 90 ust. 1: „[...] teza [...] o «włączeniu państwa i narodu w system organizacji ponadnarodowej, jaką jest Unia Europejska», oparta jest na niemających dostatecznych przesłanek prawnych rozróżnieniu organizacji «ponadnarodowych» i «międzynarodowych». Nie znajduje ono oparcia ani w prawie ani też w postanowieniach Traktatu akcesyjnego [...]”¹¹.

Do **szczególnych cech organizacji międzynarodowej typu ponadnarodowego** można zaliczyć:

- 1) szczególną koncentrację kompetencji;
- 2) uzyskanie znaczącej autonomii własnego porządku prawnego – znajduje to szczególny wyraz w wywieraniu skutku bezpośredniego przez nadające się do tego normy pierwotnego i pochodnego prawa organizacji oraz w zasadzie pierwszeństwa norm organizacji wobec prawa krajowego państw członkowskich;

¹⁰ Wyrok TK z 11.05.2005 r., K 18/04, OTK-A 2005/5, poz. 49.

¹¹ Pkt 8.5 uzasadnienia wyroku.

- 3) szczególnie proces decyzyjny odnoszący się do stanowienia aktów prawa pochodnego: m.in. ograniczenie inicjatywy legislacyjnej do instytucji organizacji ponadnarodowej (Komisji Europejskiej) oraz możliwość podejmowania decyzji większością kwalifikowaną (Rada) przy wzmocnionej kontroli demokratycznej ze strony instytucji parlamentarnej (Parlament Europejski);
- 4) zapewnienie jednolitości stosowania prawa organizacji międzynarodowej przez własne organy sądowe oraz wykonywanie skutecznego nadzoru nad zagwarantowaniem przez państwa członkowskie efektywności tego prawa w sferze wewnętrznej;
- 5) rozwój specyficznej, głębokiej i obejmującej wszystkie dziedziny działania organizacji współzależności między organizacją a państwami członkowskimi (między sferą ponadnarodową a sferą państwową); jak zobaczymy, fenomen **kompleksowej współzależności integracyjnej** stanowi główny wyróżnik organizacji ponadnarodowej.

5. Teorie integracji europejskiej

5.1. Tradycyjne teorie integracji europejskiej

Traktat z Lizbony, na mocy którego przekształcono Unię Europejską w spójną organizację międzynarodową, sfinalizował trwającą kilka lat trudną debatę nad jej reformą ustrojową. Debaty takie nie są zjawiskiem nowym, ponieważ próbom ustanowienia płaszczyzn wspólnej realizacji interesów europejskich oraz trwałego zagwarantowania pokoju i bezpieczeństwa w Europie musiały towarzyszyć przemyślenia koncepcyjne.

Najdłuższe tradycje, sięgające początku lat 20. XX w., ma **koncepcja federalizmu** (por. utworzony przez R.N. Coudenhove-Kalergiego **ruch paneuropejski**), w myśl której (przynajmniej niektórych jej nurtów) proces integracji europejskiej miałby prowadzić do ustanowienia federacji europejskiej (Stanów Zjednoczonych Europy) wobec zakładanej utraty przez państwa zdolności do efektywnych działań (J. Monnet). Z drugiej strony plasowały się **koncepcje konfederacyjne**, zakładające, że proces integracji miałby być stosunkowo słabym związkiem samodzielnych państw. Owa „**Europa ojczyzn**” C. de Gaull'e'a miała jednak jasny podtekst polityczny, zmierzający do zapewnienia Francji roli dominującej w konstrukcji integracyjnej na tyle słabej, aby jednocześnie nie ograniczać suwerenności Francji.

Rozpoczęcie działalności przez Wspólnoty Europejskie, organizacje międzynarodowe nowego typu, dało naturalnie asumpt do ich teoretycznej klasyfikacji. Z bardziej znanych teorii pojawiła się **teoria komunikacyjna** (K. Deutsch), ujmująca integrację jako wspólnotę państw określoną wysokim poziomem współpracy w różnych dziedzinach, której znaczenie warunkowane byłoby zdolnością do wpływania na komunikację między państwami. Z kolei **koncepcja funkcjonalizmu** (D. Mitrany) wskazywała na

to, że integracja musi się koncentrować na konkretnych zdarzeniach, potrzebach lub funkcjach (formę integracji powinna wyznaczać funkcja), za to powinna abstrahować od wszelkich ideologii i dogmatów. **Koncepcja neofunkcjonalizmu** (E.H. Haas) skupiała się natomiast nie tyle na potrzebach funkcjonalnych, ile na procedurach rozstrzygania sporów i podejmowania decyzji.

Również w naukach ekonomicznych podejmowano próby klasyfikacji teoretycznej integracji europejskiej, wyróżniając (I. Tinbergen) **integrację negatywną** (polegającą na eliminowaniu przez państwa barier utrudniających współpracę ekonomiczną) i **integrację pozytywną** (oznaczającą budowanie wspólnych instytucji i wprowadzanie wspólnych rozwiązań). Ujmując integrację jako „**stan i proces**” (B. Balassy), wyodrębniano następujące etapy integracji: strefa wolnego handlu, unia celna, wspólny rynek, unia gospodarcza, pełna integracja gospodarcza.

Wymienione koncepcje wyczerpały swoją formułę intelektualną, nigdy też nie znalazły bezpośredniego odzwierciedlenia w pracach nad kolejnymi traktatami ustanawiającymi Wspólnoty czy też dokonującymi ich rewizji. Ekonomiczne koncepcje bardziej opisywały istniejący stan, niż określały wizję procesu integracji. Jak jednak zobaczymy, pewne nawiązanie, zwłaszcza do koncepcji federalizmu i konfederalizmu, występowało również w debacie nad modelem Unii w ostatnich latach. Odniesienia te mają jednak *stricte* polityczne znaczenie, służąc bądź zwolennikom pogłębienia procesu integracji, bądź zwolennikom osłabienia tego procesu, względnie jego fragmentacji.

Punktem odniesienia przy określeniu modelu integracji europejskiej musi być **pojęcie organizacji międzynarodowej**. Wspólnoty Europejskie zostały ustanowione przez państwa, na mocy umów międzynarodowych, jako organizacje międzynarodowe. Również sama Unia Europejska, mimo początkowo złożonej wewnętrznej struktury filarowej (w ramach której działały Wspólnoty – organizacje międzynarodowe i obszary tzw. współpracy międzyrządowej), jednoznacznie zmierzała do przekształcenia się w organizację międzynarodową. Kropkę nad „i” postawił Traktat z Lizbony, **dopełniając przekształcenia Unii w spójną organizację międzynarodową**.

Nie może więc dziwić, że współczesne rozważania teoretyczne koncentrowały się przede wszystkim na objaśnieniu fenomenu **współdziałania** między państwami członkowskimi i Wspólnotami (a obecnie Unią Europejską), tym bardziej że klasyfikowane były one jako nowy typ organizacji międzynarodowych – **organizacje ponadnarodowe**. Cechą takich organizacji – jak już wskazano – jest właśnie specyficzna i głęboko sięgająca współzależność z państwami członkowskimi przy zarządzaniu (wykonywaniu) wspólnymi zadaniami. Określamy ten fenomen jako **kompleksową współzależność integracyjną**. Niezależnie jednak od tego, zwłaszcza ostatnie lata sprawiły, że istotnego znaczenia nabrały koncepcje „integracji zróżnicowanej” (*differentiated integration*).

5.2. Integracja zróżnicowana: elastyczność czy fragmentacja UE?

Dokonane 1.05.2004 r. i 1.01.2007 r. „duże” rozszerzenia UE, akcesja Chorwacji w 2013 r. (w wyniku czego w skład Unii wchodzi obecnie – po wystąpieniu Zjednoczonego Królestwa – 27 państw członkowskich) oraz realistyczna perspektywa przyłączenia do Unii państw Bałkanów Zachodnich sprawiły, że szczególnie aktualny stał się problem „**zróżnicowania**” **wewnętrznego procesu integracji europejskiej**. Jest to następstwem nie tylko zwiększenia liczby państw członkowskich, lecz przede wszystkim radykalnego pogłębienia zróżnicowania ich wydolności ekonomicznej i politycznej oraz zwiększenia się zakresu przedmiotowego UE.

Koncepcje wskazujące na niezbędność podniesienia „elastyczności” procesu integracji zaczęły pojawiać się od początku lat 70. ubiegłego wieku. W myśl koncepcji **Europy o wielu prędkościach** (W. Brandt, L. Tindemans) różnice w poziomie rozwoju gospodarczego między państwami członkowskimi uzasadniałyby odejście od koncepcji wspólnej realizacji zadań integracyjnych. Państwom, które nie są w stanie wykonać postawionych zadań, należałoby przyznawać derogacje, pozostałe natomiast powinny iść do przodu. Koncepcja **Europy o zmiennej geometrii** (F. Mitterrand, K. Lamers, W. Schäuble) zakładała natomiast przestrzenne zróżnicowanie państw członkowskich, spośród których grupa najbardziej wydolna tworzyłaby tzw. **twarde jądro** UE, pozostałe zaś tworzyłyby **peryferie** Unii. W końcu koncepcja **Europy à la carte** (R. Dahrendorf) proponowała, aby państwa członkowskie swobodnie wybierały rodzaje polityk, w których chciałyby uczestniczyć. Suma takich polityk tworzyłaby strukturę integracyjną.

Powyższe koncepcje odwoływały się do **modelu zróżnicowanej integracji** (*differentiated integration*), który zakłada wewnętrzne zróżnicowanie UE, wywodzące się z akceptowanego założenia, że nie wszystkie państwa członkowskie będą objęte procesem integracji w taki sam sposób i w takim samym zakresie, raczej przeciwnie – podgrupa państw członkowskich może w określonym zakresie pogłębić integrację w stosunku do pozostałych państw członkowskich Unii Europejskiej.

Koncepcje te zostały doprecyzowane z teoretycznego punktu widzenia (C.-G. Stubb) przez przyporządkowanie do kryteriów: czasu (*time*), przestrzeni (*space*) i zakresu zadań/spraw (*matter*). I tak istota koncepcji Europy o zmiennej geometrii (kryterium zróżnicowania – przestrzeń) polegałaby na tym, że w ramach UE wytworzyłby się trwały podział na państwa członkowskie „jądra Europy” i pozostałe państwa, składające się na peryferie Unii. Koncepcja Europy o wielu prędkościach (kryterium zróżnicowania – czas) zakładała również wyłonienie się grupy państw członkowskich tworzących „jądro Europy”, niemniej założeniu temu towarzyszyło ważne uzupełnienie, że pozostałe państwa dołączałyby stopniowo do owego „jądra Europy”. Koncepcja zaś Europy *à la carte* (kryterium zróżnicowania – zadania/sprawy) polegałaby na

tym, że państwa członkowskie UE byłyby co prawda związane podstawowym zasobem wspólnych celów, niemniej z pozostałych polityk Unii mogłyby wybierać jak z *menu*, decydując, w jakim zakresie uczestniczą w programie UE.

Wskazane koncepcje **zróżnicowanej integracji** stanowią istotny punkt odniesienia dla rozważań teoretycznych, jednak już w ubiegłym dziesięcioleciu odnotowano, że nie stanowią one zwartej teorii integracji europejskiej, lecz raczej są reakcją na bieżące wyzwania związane z rosnącą liczbą państw członkowskich (G. Majone). W nawiązaniu do działań na rzecz sanacji i konsolidacji strefy euro sformułowano nowe ujęcia teoretyczne, odwołujące się do kryteriów spójności politycznej, efektywności polityk i instytucjonalnej zdolności do zarządzania Unią Europejską (N. Tocci, G. Faleg), przy czym raczej chodziło o teoretyczne modele integracji europejskiej, umożliwiające zidentyfikowanie elementów, które prowadzą do spójnej, efektywnej, zdolnej do zarządzania i legitymowanej UE. Zostały one ujęte zbiorczą koncepcją **integracji elastycznej** (*flexible integration*), przy założeniu, że **zróżnicowanie wewnętrzne stało się strukturalną cechą integracji europejskiej, decydującą o jej dynamicznym rozwoju** (J. Barcz).

Z punktu widzenia zachowania spójności procesu integracji istotna jest **metoda (procedura) wewnętrznego zróżnicowania** w UE. Zróżnicowanie takie narasta od dłuższego czasu: nie wszystkie państwa członkowskie należą do UGiW oraz do obszaru Schengen, a traktaty przewidują procedurę **wzmocnionej współpracy**: państwa, które chciałyby pogłębiać współdziałanie w niektórych dziedzinach, mogą to uczynić, nie czekając na państwa, które nie wyrażają takiej woli bądź nie są w stanie podjąć danej współpracy.

Istota koncepcji „integracji elastycznej” polega jednak na tym, aby zróżnicowanie wewnętrzne mieściło się **w ramach instytucjonalno-prawnych UE**, zwłaszcza by odbywało się z poszanowaniem kompetencji instytucji UE, spójności prawa unijnego i procesu decyzyjnego UE. Tego rodzaju elastyczność jest zjawiskiem naturalnym, a nawet koniecznym do rozwoju procesu integracji. Natomiast niebezpieczną drogą byłoby powoływanie różnego rodzaju struktur i regulowanie spraw ważnych z punktu widzenia Unii poza jej ramami instytucjonalno-prawnymi. Taka droga może prowadzić do osłabienia, „renacjonalizacji”, fragmentacji, a nawet unicestwienia procesu integracji europejskiej. Powyższy dylemat był jednym z najpoważniejszych problemów, które wystąpiły w toku kryzysu ustrojowego Unii skupionego wokół debat nad (odrzuconym) Traktatem konstytucyjnym. **Z tego punktu widzenia Traktat z Lizbony odegrał bardzo istotną rolę, zapewniając spójność ustrojową Unii.**

Niemniej problem zachowania spójności Unii Europejskiej pojawił się ponownie jako konsekwencja kryzysu finansowego, który dotknął państw strefy euro po 2008 r. i zachwiał jej stabilnością. W toku podejmowania działań sanacyjnych strefy euro sięgnięto ponownie do tzw. **metody schengenńskiej**. Jej istota polega na tym, że grupa państw członkowskich reguluje pewne sprawy istotne dla Wspólnoty (obecnie Unii), ale **poza wspólnie ustalonymi w traktatach ramami instytucjonalno-prawnymi**.

Metoda ta towarzyszy procesowi integracji europejskiej od dawna, zwłaszcza w okresie kolejnych przesileń, gdy trudno jest wypracować kompromis: pojawiła się ona w toku przyjmowania programu liberalizacji wspólnego rynku w połowie lat 80. XX w. (umowa z Schengen), towarzyszyła kryzysowi ustrojowemu związanemu z odrzuceniem Traktatu konstytucyjnego (konwencja z Prüm), sięgnięto po nią również w czasie kryzysu finansowego, przyjmując instrumenty międzyrządowe (poza Unią) mające stabilizować finanse publiczne w państwach strefy euro.

Metoda taka ma dwie strony: może ona zmienić się w „trampolinę” – w następstwie późniejszego włączenia tak przyjętych regulacji do unijnego *acquis* przyczynić się do rozwoju Unii. Może jednak być również prostą drogą do fragmentacji Unii, a w każdym razie prowadzić do wyodrębnienia z niej obszarów ważnych w świetle unijnych kompetencji i interesów Unii jako całości. Nawet jednak gdy – jak dotychczas – zmieniała się ona w „trampolinę”, pozostawia po sobie niedobre następstwa: pominięcie w procesie decyzyjnym pozostałych państw członkowskich i unijnych instytucji, które są zmuszane do zaakceptowania rozwiązania przyjętego jedynie przez grupę państw.

Środki przyjęte stosownie do tzw. metody schengeńskiej w toku działań sanacyjnych strefy euro (**Traktat ustanawiający Europejski Mechanizm Stabilności**¹² – TEMS, Pakt Euro Plus, **Traktat o stabilności, koordynacji i zarządzaniu w Unii Gospodarczej i Walutowej**¹³ – Traktat o Unii Fiskalnej) ukazują w pełni ten dylemat: **mogą one, w wyniku włączenia do unijnego *acquis*, przyczynić się do konsolidacji Unii i umocnienia jej pozycji, mogą jednak również** (a od strony formalnej zdolne są do działania autonomicznego) **zapoczątkować proces fragmentacji Unii.**

W tym kontekście niezmiernie istotny jest **wyrok z 27.11.2012 r., C-370/12, Pringle**¹⁴, w którym Trybunał Sprawiedliwości – potwierdzając zgodność z prawem UE Traktatu ustanawiającego EMS i Traktatu o Unii Fiskalnej – zarazem określił nieprzekraczalną granicę, w której muszą mieścić się tego rodzaju porozumienia, aby zachować zgodność z prawem UE. Przede wszystkim – z punktu widzenia unijnej zasady lojalnej współpracy – powinny one zawierać klauzule potwierdzające ich zgodność z prawem UE oraz gwarantujące przestrzeganie tego prawa. Następnie ich zakres przedmiotowy nie może wkraczać w dziedziny objęte wyłączną kompetencją UE, zwłaszcza zaś jej wyłączną kompetencją do zawierania umów międzynarodowych. Jeśli natomiast takie umowy międzynarodowe „angażują” instytucje unijne, to nie mogą to być zadania, które są objęte wyłączną kompetencją UE ani

¹² Podpisany 2.02.2012 r., wszedł w życie 27.09.2012 r.

¹³ Podpisany 2.03.2012 r., wszedł w życie 1.01.2013 r.

¹⁴ EU:C:2012:756.

które wiążą się z powierzeniem instytucjom unijnym uprawnień władczych oraz uprawnień, które stałyby w sprzeczności z zadaniami wynikającymi z prawa UE. Postanowienia powyższego wyroku Trybunału Sprawiedliwości będą miały ważny wpływ na kierunek dalszej reformy UE (zwłaszcza strefy euro), stoją bowiem na straży poszanowania spójności instytucjonalno-prawnej Unii.

Zagrożeniom fragmentacji Unii Europejskiej przeciwdziałać ma strategia „wspólnej ścieżki”, która od końca 2017 r. towarzyszy reformie strefy euro. Strategia ta odwołuje się do założenia, że stopniowo wszystkie państwa członkowskie UE znajdują się w strefie euro (obecnie członkami strefy euro jest 20 państw), a tym samym zaniknie niebezpieczeństwo fragmentacji Unii czy wystąpienia w Unii „wielu prędkości”. Strategia ta jest konsekwentnie realizowana (np. ustanowiono specjalny fundusz, który ma wspierać państwa członkowskie pozostające poza strefą euro w działaniach na rzecz spełnienia kryteriów konwergencyjnych). Strategia „wspólnej ścieżki” nabrała szczególnego znaczenia politycznego w następstwie wystąpienia z UE 31.01.2020 r. Zjednoczonego Królestwa, które nie należało do strefy euro i stało na straży interesów państw członkowskich nienależących do tej strefy.

O ile więc kryterium przynależności do strefy euro przestaje być punktem odniesienia dla zagrożenia dla spójności UE, to pojawiły się znacznie niebezpieczniejsze linie podziału, związane z nieprzestrzeganiem praworządności (w Polsce pod rządami Zjednoczonej Prawicy i na Węgrzech rządzonych przez Victora Orbana). **Koncepcja integracji europejskiej wyklucza bowiem możliwość udziału w niej państw niepraworządnych.** Państwa takie „spychają się” na margines tego procesu, a w przypadku przekroczenia (w sposób nieodwracalny) „czerwonej linii”, za którą zaczynają się rządy autorytarne (*point of no return*), zabraknie dla takich państw miejsca w Unii Europejskiej.

6. Próby klasyfikacji UE w kategoriach procesu państwowotwórczego

6.1. Uwarunkowania polityczne i prawne

W toku debaty nad przyszłością ustrojową Unii Europejskiej znaczącą – przede wszystkim polityczną – rolę odgrywają **tendencje do kwalifikowania Unii w kategoriach państwowych**. Można przy tym zaobserwować dwa główne nurty w ramach tej debaty.

Zwolennicy pogłębienia procesu integracji z reguły będą widzieli model rozwoju Unii w **europejskim państwie federalnym**. Politycy podchodzący wstrzemięźliwie do procesu integracji europejskiej, eksponujący zachowawcze podejście do pojęcia suwerenności państwowej i sposobu realizacji interesów narodowych państw, nawołujący do

„renacjonalizacji” Unii, szukają natomiast punktu odniesienia raczej w pojęciu **związku państw (konfederacji)**. Prezentowanie takich poglądów jest ułatwione przez narastające niejasności w dyskusji nad pojęciem suwerenności państwowej w procesach integracyjnych.

Obydwa wskazane kierunki kwalifikacji Unii Europejskiej nie mają uzasadnienia prawnego i są zdominowane „życzeniowym podejściem politycznym”. **Unia Europejska nie spełnia bowiem podstawowej przesłanki państwa federalnego: nie działa na podstawie konstytucji wywodzącej się z woli suwerena (narodu), lecz na podstawie umów międzynarodowych, a więc z woli politycznej państw członkowskich. Sięgnięcie natomiast do zasad wywodzących się z koncepcji federalizmu nie świadczy o przekształcaniu się Unii w (europejskie) państwo federalne.** Z kolei eurosceptycy, nawiązujący zwykle do pojęcia **konfederacji (związku państw)**, odwołują się do kategorii od dawna historycznej.

Przekształcenie UE – na mocy Traktatu z Lizbony – w spójną organizację międzynarodową kładzie kres tego rodzaju koncepcjom politycznym. W traktacie tym państwa członkowskie jednoznacznie dały wyraz swojej woli, aby **proces integracji europejskiej odbywał się w ramach organizacji międzynarodowej – Unii Europejskiej.**

Ramy prawne rozważań o **modelu prawnym procesu integracji europejskiej** oraz **określeniu relacji między Unią Europejską a jej państwami członkowskimi** wyznaczają trzy przesłanki:

- 1) **suwerenne państwo pozostaje kreatorem procesu integracji**, a jego udział w takim procesie (podobnie jak w ogóle w obrocie prawnomiędzynarodowym) nie jest ograniczeniem, lecz wykonywaniem kompetencji wynikających z suwerenności; udział w powiązaniach międzynarodowych oraz w procesach integracyjnych ma wpływ na zakres kompetencji państwa, ale nie prowadzi do osłabienia (czy upadku) państwa, wręcz przeciwnie – wymaga budowania sprawnego państwa;
- 2) modelem procesu integracji europejskiej pozostaje **organizacja międzynarodowa** (międzypaństwowa); kreatorem takiej organizacji są państwa członkowskie, które w umowie międzynarodowej („konstytucji” organizacji międzynarodowej) określają zakres jej kompetencji i strukturę; w ostateczności mogą z takiej organizacji wystąpić (kazus Zjednoczonego Królestwa);
- 3) nowym zjawiskiem towarzyszącym procesowi integracji jest **coraz mocniejsze przenikanie się obydwu sfer – państwowej i integracyjnej (unijnej)**; z jednej strony państwo zyskuje nowe możliwości realizowania swoich interesów narodowych, z drugiej zaś – jego aktywność i sprawność stają się warunkiem koniecznym do korzystania z możliwości związanych z udziałem w strukturach integracyjnych.

6.2. Znaczenie idei federalizmu dla procesu integracji europejskiej

Próby „upaństwowienia” Unii Europejskiej nie powinny być mylone z pojęciem **federalizmu** jako **generalnej idei**, w ramach której rozwiązanie znajduje relacja między wielością i jednością, tj. formułowane są zasady relacji między pewnym centrum na określonym terytorium a jednostkami działającymi na tym samym terytorium. Podstawowym celem jest wyważenie jednorodności i wielości w taki sposób, aby wspólne cele mogły być efektywnie realizowane przy zachowaniu tożsamości części składowych.

W takim sensie można się oczywiście dopatrywać pewnych cech federalizmu w Unii Europejskiej – wiele zasad wypracowanych w praktyce państwa federalnego znalazło zastosowanie w ramach Wspólnot Europejskich, a obecnie odwołuje się do nich Unia Europejska. Takiego zjawiska **nie można jednak w żadnym przypadku utożsamiać z przemianami się Unii w państwo federalne**. Choć bowiem w ramach Unii Europejskiej występuje – jak wspomniano – wiele zasad funkcjonujących również w państwie federalnym (i charakterystycznych dla idei federalizmu w ogóle), to zasady takie są jednak w Unii stosowane w zasadniczo innym obszarze prawnym – organizacji międzynarodowej.

Można wskazać liczne **zasady wywodzące się z idei federalizmu** i działające w ramach państwa federalnego, które znajdują zastosowanie również w organizacjach międzynarodowych. Chodzi zwłaszcza o zasady: **podziału kompetencji, pomocniczości (subsydiarności), proporcjonalności, lojalności (solidarności) oraz pierwszeństwa prawa organizacji międzynarodowej**.

Wiele zasad istotnych z punktu widzenia działania Wspólnot Europejskich, a obecnie Unii Europejskiej, znajduje więc swoje analogie w państwie federalnym. Nie oznacza to jednak, że Unia upodabnia się do państwa federalnego czy też że modelem docelowym UE jest „europejskie państwo federalne”. Chodzi tu bowiem o pewne funkcjonalne zasady wywodzące się z idei federalizmu. Mogą one występować w różnych obszarach prawnych.

7. Unia Europejska a państwa członkowskie – zarządzanie wspólnymi sprawami

7.1. Szczególna współzależność

Zakres kompetencji przekazanych przez państwa członkowskie na rzecz Unii Europejskiej jest znaczący. Równocześnie pogłębianiu się procesu integracji europejskiej towarzyszy coraz mocniejsze **przenikanie się obydwu sfer – państwowej i unijnej**

(ponadnarodowej). Państwo zyskuje nowe możliwości realizowania swoich interesów narodowych. Aktywność i sprawność państwa w różnego rodzaju współzależnościach międzynarodowych, w tym w procesach integracyjnych, staje się jednocześnie warunkiem zachowania niezawisłości i realizacji własnych interesów.

Z prawnego punktu widzenia proces przekazania przez państwa kompetencji na rzecz organizacji międzynarodowej (Unii Europejskiej) jest swoisty. Jego podstawą jest oczywiście decyzja samego państwa, która musi mieć stosowną legitymację w jego konstytucji (do zawarcia odpowiedniej umowy międzynarodowej). Państwo tym samym zachowuje **metakompetencje** (kompetencje kompetencji), które są uważane za **rdzeń jego suwerenności**¹⁵.

Znamienną cechą procesu przekazania jest jednak to, że wymyka się on tradycyjnym kryteriom oceny: podmiot otrzymujący kompetencje – Unia Europejska – ma ich bowiem więcej, niż wynikałoby to z prostej sumy kompetencji przekazanych przez państwa członkowskie, oraz dysponuje efektywnymi środkami prawnymi działającymi również w sferze wewnętrznej państw członkowskich. Państwa przekazujące kompetencje nie tracą ich natomiast całkowicie, lecz uczestniczą w szczególnym procesie **współzależności z Unią Europejską**, pozwalającym im oddziaływać na to, co się dzieje w obszarze integracji europejskiej, w skali nieznaney klasycznym organizacjom międzynarodowym.

7.2. Modele współzależności

Tego rodzaju swoiste zjawisko współzależności między państwami członkowskimi i Wspólnotami, a następnie Unią Europejską, wymykało się jednoznacznej klasyfikacji w kategoriach tradycyjnie pojmowanej suwerenności, nakierowanej na rozdzielenie zakresu kompetencji między państwami. Zasadnie zaczęto więc wskazywać, że z procesu integracji europejskiej wynika konieczność konstruowania pojęcia suwerenności w sposób otwarty na uwzględnienie narastających współzależności (A. Wasilkowski), oraz podkreślano, że rosnąca **współzależność międzynarodowa państw nie prowadzi do zaniku ich suwerenności, a jedynie czyni bardziej złożonym wykonywanie funkcji państwowych** (J. Kranz).

Pierwsze próby opisu szczególnego stopnia współzależności między sferą ponadnarodową i sferą państwową ograniczały się do diagnozy istniejącego stanu rzeczy. I tak szczególne relacje między Wspólnotami i ich państwami członkowskimi objaśniano jako „stan przejściowy” (*Zwischenstand*), który występuje w procesach integracyjnych i dezintegracyjnych, charakteryzując się nie tylko „pomieszaniem” (*Gemengelage*) prawa państwowego z prawem międzynarodowym, lecz także niepewnością w odpowiedzi

¹⁵ Na ten temat w odniesieniu do Polski zob. rozdział XII.

na pytania dotyczące suwerenności państw uczestniczących w tych procesach (G. Ress). Objasniano zachodzącą współzależność, posługując się pojęciami: stosunku wzajemnej zależności, współzależności kooperatywnej czy obracającego się zębatego koła, organicznego powiązania, przenikania (J. Barcz, J. Kranz).

Prace koncepcyjne nad ujęciem współzależności między sferą ponadnarodową i państwową wyszły obecnie poza stan „diagnozy”. Próbuje się dokonać ich głębszej klasyfikacji, wychodząc przeważnie z założenia, że państwo będzie nadal odgrywać wiodącą rolę również w procesie integracji europejskiej. Można wskazać na wymienione niżej główne koncepcje.

1. Koncepcja stopienia/połączenia (*Fusionsthese* – W. Wessel, M. List). Stosownie do tej koncepcji integracja europejska nie prowadzi do likwidacji państwa narodowego, lecz do jego umocnienia (rozwoju) w zmieniających się warunkach. W procesie integracji europejskiej dochodzi do „stopienia się” (*Verschmelzung*) państwowości na szczeblach narodowym i europejskim. Owo „stopienie się” jest warunkowane narodowym interesem zachowania państwowej wydolności działania. Następuje ono „wewnątrz” i „przez” Wspólnoty Europejskie i prowadzi poprzez „specyficzne, wzajemne formy uczestnictwa” do powstania „stopionego/połączonego państwa federalnego” (*ein fusionierter Föderalstaat*), które należy rozumieć jako nową fazę rozwoju państw europejskich. Wbrew założeniom modelu państwa federalnego nie dochodzi w tym przypadku do likwidacji państwa narodowego. Pojęcie stopionego/połączonego państwa federalnego wskazuje raczej na specyficzny, stały „stan napięcia” (między państwem narodowym a procesem integracji). Podkreślić należy, że punktem wyjścia tej koncepcji jest interes części składowych procesu integracji (państw), wyrażający się w utrzymaniu państwa narodowego, natomiast jej główny sens wyraża się w uzasadnieniu formuły integracji europejskiej, wykraczającej poza model współpracy między-państwowej.

2. Koncepcja systemu wielopoziomowego (*Mehrebenensystem* – E. Grande i M. Jachtenfuchs). Według tej koncepcji w ramach „systemu wielopoziomowego” występują rodzaje polityk i systemy uzgodnieniowe zarówno o charakterze wertykalnym (tj. odnoszące się do określonego terytorium), jak i horyzontalnym (tj. mające charakter funkcjonalny). Typowe jednak dla całościowego „systemu wielopoziomowego” jest występowanie różnorodnych powiązań: procesy decyzyjne nie są przeważnie ograniczone do jednego poziomu, lecz występują w nich różnorakie powiązania na różnych szczeblach oraz różne podmioty. Koncepcja ta, przeniesiona na UE, prowadzi do opisu Unii jako kompleksowego, zintegrowanego systemu uzgodnieniowego, obejmującego różnie określone i wzajemnie powiązane obszary polityk. „Europejski system wielopoziomowy” obejmowałby trzy szczeble terytorialnego działania – regiony, narody (państwa) i UE, przy czym należy podkreślić głębokie powiązania w ramach Unii. Charakterystyczne przy tym dla „europejskiego systemu wielopoziomowego” byłyby brak hierarchicznego podporządkowania poszczególnych poziomów działania

i decyzyjnych oraz asymetria w posiadanych kompetencjach. Kolejnymi cechami charakterystycznymi tego systemu byłyby: szczególna dynamika, wynikająca z otwartości projektu integracji europejskiej, sprawiająca, że w jego ramach relacje między poszczególnymi poziomami działania są znacznie bardziej elastyczne w porównaniu z klasycznym systemem federalnym, oraz szczególne znaczenie negocjacji (uzgodnień), sprawiające, że „europejski system wielopoziomowy” byłby przede wszystkim systemem uzgodnieniowym, osiągającym wyniki nie w drodze władzy rozkazodawczej czy podejmowania decyzji większością, lecz w drodze uzgodnień.

3. Koncepcja zarządzania wielopoziomowego (G. Marks, F. Nielsen, L. Ray, B. Rosamond). Koncepcja ta jest pewnym uszczegółowieniem koncepcji systemu wielopoziomowego i wywodzi się z teorii polityki wewnętrznej. Zarządzanie wielopoziomowe miałyby się charakteryzować trzema zasadniczymi cechami: rządy państw nie mają monopolu na decyzje, są one bowiem podejmowane na wielu szczeblach; decyzje podejmowane są wspólnie, co powoduje, że rządy tracą kontrolę nad procesem decyzyjnym; wreszcie zatarciu ulega tradycyjny podział na strefy wewnętrzną i zewnętrzną ze względu na wzrastające znaczenie aktorów transnarodowych. Z punktu widzenia dwóch zasadniczych typów zarządzania wielopoziomowego – policentrycznego (charakteryzującego się wielością podmiotów biorących udział w procesie decyzyjnym) i bardziej zhierarchizowanego (bliższego federalizmowi) – integrację europejską raczej należałoby rozpatrywać w kategoriach tego drugiego, gdyż jest ona kwalifikowana jako ścisła i daleko idąca instytucjonalizacja współpracy między suwerennymi państwami, przy czym państwo traktowane jest jako zasadniczy, lecz już niejedyny podmiot procesu decyzyjnego. W kontekście tej koncepcji wskazuje się na to, że zasadniczym przedmiotem dyskusji jest nie tyle samo pojęcie suwerenności, ile jej zakres i granice.

4. Koncepcja multicentryczności systemu prawa (E. Łętowska). Koncepcja ta dotyczy, co prawda, współzależności między prawem unijnym a prawem krajowym państw członkowskich, ma jednak jednoznacznie odniesienie szersze. Punktem wyjścia tej koncepcji jest stwierdzenie możliwości „współistnienia” kilku centrów (władzy), a więc że możliwe jest dokonanie delimitacji sfer wpływów, a w konsekwencji jednoczesne funkcjonowanie wielu ocen i podział władzy (kompetencji) prowadzącej do ich wyrażania, w postaci stanowienia, interpretacji i stosowania prawa. Stosownie więc do tej koncepcji miejsce modelu monocentrycznego (zbudowanego hierarchicznie) zajmuje model multicentryczny, z wielością środków decyzyjnych co do stanowienia prawa i określania kierunków jego wykładni. Multicentryczność wymaga więc przyjęcia za punkt wyjścia, że różne centra mogą w sposób wiążący wypełniać swoim działaniem tę samą przestrzeń prawną. W odniesieniu do relacji między prawem wspólnotowym a prawem krajowym państw członkowskich UE ujęcie multicentryczne wskazuje, że w relacji tej chodzi nie o problem hierarchicznego podporządkowania, lecz w istocie o podział kompetencji *quoad usum*, podział w ramach systemu multicentrycznego. Konsekwencje takiego założenia sięgają daleko, ponieważ – z jednej strony – w warunkach systemu multicentrycznego miejsce w hierarchii jednego ośrodka nie daje

gwarancji wpływu na kompetencje realizowane w ramach innego ośrodka (problem kontroli konstytucyjności aktów normatywnych); z drugiej zaś – harmonijne funkcjonowanie *quoad usum* podsystemów prawa wspólnotowego i prawa krajowego w jednej przestrzeni prawnej prowadzi do stwierdzenia działania jednego systemu prawa. Wpływ na to ma zasada przyjaznej wykładni, która musi działać w obie strony: krajowe organy tak powinny interpretować prawo krajowe, aby zapewniona była efektywność prawa unijnego, natomiast po stronie unijnej (unijne organy sądowe) należałoby interpretować prawo unijne w taki sposób, aby nie tylko „odgraniczać” oba porządki prawne, lecz umożliwiać i chronić ich współoddziaływanie¹⁶.

5. Koncepcja „ponadnarodowości deliberatywnej” (C. Joerges, J. Neyer). Koncepcja ta jako punkt wyjścia przyjmuje pojęcie procesu integracji europejskiej jako „systemu wielopoziomowego”, konkludując, że polityczny proces decyzyjny w takim systemie powinien być ujęty w formie sieci, w ramach której zasoby i polityczne działania są ulokowane na różnych i relatywnie autonomicznych szczeblach. Zarządzanie zaś w takiej sytuacji wspólnymi problemami zależy przede wszystkim od komunikacji między tymi różnymi aktorami, którzy są „relatywnie autonomiczni w swoich domenach”. Polityczna efektywność UE miałaby się więc opierać na „deliberatywnym sposobie komunikacji”, kierującym się ustalonymi regułami, w którym argumenty są akceptowalne, „jedynie jeżeli wykazują zdolność do powszechnego zastosowania”. Koncepcja „ponadnarodowości deliberatywnej” skupia się więc na określeniu proceduralnych reguł współdziałania różnych obszarów prawa: na państwach członkowskich spoczywa obowiązek uwzględniania zewnętrznych „spraw” i „interesów”, na prawie unijnym – zadanie zagwarantowania, aby prawo krajowe państw członkowskich było zgodne z regułami unijnymi. Mechanizm ten działa przy tym nie tyle na podstawie założenia wyboru między równymi systemami prawa, ile raczej wymaga on od prawa krajowego osiągnięcia, przez zmianę i rozwój, zgodności z prawem unijnym. Niezależnie więc od skutku bezpośredniego norm prawa wspólnotowego państwa członkowskie są zobowiązane w tym systemie do dokonywania odpowiednich zmian w swoim prawie krajowym, które efektywnie gwarantowałyby wpływ „europejskiego wkładu innowacyjnego” na ich prawo krajowe. Drugą zaś stroną tego procesu jest rozwój „struktur europejskiego, transnarodowego zarządzania” (*the European transnational governance structures*) i problem ich „konstytucjonalizacji”.

¹⁶ Koncepcja ta została w znacznej mierze przejęta przez Trybunał Konstytucyjny w powoływanym już wyroku z 11.05.2005 r., K 18/04, w sprawie konstytucyjności Traktatu akcesyjnego. Trybunał stwierdził w tym wyroku m.in.: „Na terenie Polski współobowiązują więc podsystemy regulacji prawnych, pochodzące z różnych centrów prawodawczych. Winny one koegzystować na zasadzie obopólnie przyjaznej wykładni i kooperatywnego współstosowania. Okoliczność ta w innej perspektywie ukazuje potencjalną kolizję norm oraz pierwszeństwo jednego z wyróżnionych podsystemów”. Trybunał Konstytucyjny posłużył się w tym przypadku określeniem „wieloskładnikowa struktura systemu prawa” (pkt 2.2 uzasadnienia).

7.3. Koncepcja kompleksowej współzależności integracyjnej

Rozważając modele szczególnej współzależności między państwami członkowskimi a Unią Europejską, należy przyjąć, że ramy prawne dla takiego modelu wytyczają:

- 1) **istnienie suwerennych państw** uczestniczących w procesie integracji europejskich, których zakres kompetencji wynikających z suwerenności ulega (w procesie integracji) zmianie, które jednak – aby w tym procesie uczestniczyć – muszą stale podnosić swoją efektywność; śmiało można sformułować tezę, że sprawne **państwo jest zasadniczą przesłanką dalszego rozwoju procesu integracji europejskiej**;
- 2) **formę organizacji międzynarodowej (międzypaństwowej) o charakterze ponadnarodowym jako obecny i docelowy model, w ramach którego rozwija się integracja europejska**; odniesienia do modelu państwa – czy to związku państw (konfederacji), czy państwa federalnego – nie stanowią ani realnych ram prawnych dla rozwoju procesu integracji europejskich, ani ram akceptowanych przez państwa członkowskie i ich narody; są one raczej wyrazem różnych koncepcji politycznych, które – przez sięganie do terminologii mającej w teorii państwa i prawa ściśle określone znaczenie – w efekcie powodują nieporozumienia i zamęt.

Powyższe ramy prawne są co do zasady akceptowane jako punkt wyjścia w analizowanych powyżej koncepcjach.

Koncepcja stopienia/połączenia słusznie podkreśla rolę państwa w integracji europejskiej oraz rolę interesu narodowego, który wymaga coraz większego angażowania się państwa w ten proces. Niemniej sama koncepcja nie wychodzi poza diagnozę (opis) występującego fenomenu, określając go jako „stapianie”, „łączenie się” sfery państwowej i sfery integracyjnej, które pozostają w „stanie stałego napięcia”. Wprowadzenie natomiast w ramach tej koncepcji określeń odwołujących się do kryterium państwowości – „stopione/połączone państwo federalne” jako „nowa forma państwa” – nawet jeżeli zostaje objaśnione, że nie chodzi o likwidację państwa narodowego, powoduje zamęt metodologiczny.

Z kolei **koncepcja systemu wielopłaszczyznowego** słusznie wskazuje i dogłębnie analizuje system uzgodnieniowy, odnosi się do różnorodności aktorów tego systemu i wielości obszarów działania. Niezmiernie istotne jest zwrócenie uwagi na zasadnicze poziomy systemu – regionalny, narodowy i unijny. Niemniej – podobnie jak mutacja tej koncepcji – „**wielopoziomowe zarządzanie**” odnosi się przede wszystkim właśnie do „zarządzania”, tj. do objaśnienia współzależności powyższych czynników w procesie decyzyjnym. Tym samym nieco na uboczu pozostawiane są obszary niezmiernie istotne, dotyczące koniecznych dostosowań (w ramach współzależności), które muszą

paralelnie występować – z jednej strony na płaszczyźnie unijnej, z drugiej zaś w państwach członkowskich. Zjawisko współzależności sfer państwowej i ponadnarodowej jest bowiem znacznie szersze niż samo „zarządzanie”.

Wskazuje na to pośrednio **koncepcja multicentryczności systemu prawa**, zaznaczając konieczność stosownego dopasowania się „po obu stronach” (zasada wzajemnie przychylniej wykładni) i podporządkowania nie pewnej hierarchii, lecz osiągnięciu ustalonego wspólnego celu. Koncepcja ta wskazuje więc słusznie na istotę fenomenu współzależności sfery państwowej i sfery ponadnarodowej, jednak ogranicza się do dziedziny relacji między prawem unijnym a prawem krajowym państw członkowskich, w tym znaczeniu nie odzwierciedlając całego zakresu i skomplikowanego charakteru tej współzależności.

Koncepcja **deliberatywnej ponadnarodowości** natomiast koncentruje się na wyjaśnieniu relacji między prawem unijnym i prawem krajowym, zwłaszcza zaś na aspektach proceduralnych tych relacji i sposobu zarządzania nimi, tak aby zapewnić efektywność działania procesu integracji europejskiej.

Tymczasem członkostwo państwa w Unii Europejskiej jest **wielkim wyzwaniem ustrojowym**, które nie ogranicza się do konieczności przekazania określonych kompetencji organów władzy państwowej na rzecz organizacji ponadnarodowej, lecz wymaga również wewnętrznych dostosowań ustrojowych, które podniosłyby efektywność państwa w takim zakresie, aby mogło ono uczestniczyć w pełni w owym procesie współzależności w relacjach z Unią, doskonalenia tych współzależności oraz stałego dostosowania po stronie Unii. Z tych względów można zjawisko to określić jako **kompleksową współzależność integracyjną**.

Koncepcja **kompleksowej współzależności integracyjnej** wskazuje na proces rozwoju i dostosowań w ramach integracji europejskiej po stronie państw członkowskich, po stronie UE i w dziedzinie wzajemnych współzależności.

1. Po stronie państw członkowskich jest to:

- 1) podnoszenie sprawności zarządzania sprawami UE na szczeblu rządowym (administracji państwowej), umacnianie tzw. pamięci instytucjonalnej, korpusu urzędników służby cywilnej;
- 2) umocnienie roli parlamentów narodowych w sprawach UE (w sferze wewnątrz-krajowej – w relacjach z własnym rządem oraz w dziedzinie współpracy z parlamentami narodowymi innych państw członkowskich w Parlamencie Europejskim);
- 3) umocnienie roli samorządowych struktur regionalnych i lokalnych (w sferze wewnątrz-krajowej – w relacjach z własnym rządem oraz w dziedzinie współpracy ze strukturami unijnymi);

- 4) podniesienie efektywności parlamentu narodowego i agend rządowych do wymogów procesu decyzyjnego po stronie „unijnej”;
- 5) polepszanie warunków do pełnego korzystania przez jednostki (obywateli i podmioty gospodarcze) ze swobód gwarantowanych na szczeblu unijnym.

2. Po stronie Unii Europejskiej jest to:

- 1) umacnianie legitymacji demokratycznej (pozycji Parlamentu Europejskiego, monitorującej roli parlamentów narodowych, pozycji reprezentacji struktur samorządów lokalnego i regionalnego);
- 2) identyfikacja i rozbudowa katalogu wspólnych wartości (zasady państwa demokratycznego i działającej gospodarki rynkowej);
- 3) umacnianie ochrony praw podstawowych (Karta praw podstawowych, przystąpienie do EKPC);
- 4) umacnianie tzw. reżimu unijnego (rozbudowa procedury podejmowania decyzji w Radzie większością kwalifikowaną przy umocnieniu roli Parlamentu Europejskiego, podnoszenie efektywności instytucji unijnych, w tym unijnych organów sądowych, rozszerzenia dawnego reżimu wspólnotowego na obszary międzyrządowe dawnej Unii – co stało się na mocy Traktatu z Lizbony).

3. W dziedzinie bezpośredniej współzależności jest to:

- 1) rozwój zasady pierwszeństwa prawa unijnego przy zagwarantowaniu obopólnego „przyjaznego” nastawienia (ze strony państwa konieczność pełnego zagwarantowania efektywności prawa unijnego w sferze wewnątrz krajowej, po stronie unijnej respektowanie postulatu „współfunkcjonowania” obu porządków);
- 2) rozbudowa infrastruktury instytucjonalnej, zapewniającej wzajemne „przenikanie się” obu sfer (systemu komitologicznego, roli Komitetu Regionów, systemu grup roboczych) oraz podnoszenie stopnia przejrzystości jej działania (postulat dobrego zarządzania);
- 3) umacnianie systemu monitorowania procesu decyzyjnego w Unii przez parlamenty narodowe na linii: proces decyzyjny w UE – parlament narodowy – rząd państwa członkowskiego (Traktat z Lizbony wytycza interesującą drogę efektywnego monitorowania przez parlamenty narodowe zasady pomocniczości i kontrolowania tzw. procedury kładki).

Zjawisko **kompleksowej współzależności integracyjnej** nie tylko oddaje dynamikę i specyficzny charakter procesu integracji europejskiej, lecz także staje się głównym czynnikiem **wyróżniającym organizacje ponadnarodowe spośród organizacji międzynarodowych**.