

# TRAKTAT O UNII EUROPEJSKIEJ

Komentarz

redakcja naukowa  
Dagmara Kornobis-Romanowska, Robert Grzeszczak

---

Aleksander Cieśliński, Agnieszka Grzelak  
Robert Grzeszczak, Dagmara Kornobis-Romanowska  
Sylwia Majkowska-Szulc, Andrzej Wróbel

---

KOMENTARZE



# TRAKTAT O UNII EUROPEJSKIEJ

**Komentarz**

**redakcja naukowa**  
**Dagmara Kornobis-Romanowska, Robert Grzeszczak**

---

Aleksander Cieśliński, Agnieszka Grzelak  
Robert Grzeszczak, Dagmara Kornobis-Romanowska  
Sylwia Majkowska-Szulc, Andrzej Wróbel

---

**KOMENTARZE**

Stan prawny na 25 lipca 2023 r.

Recenzent

Prof. dr hab. Jan Barcz

Wydawca

Dagna Kordyasz

Redaktor prowadzący

Katarzyna Gierłowska

Opracowanie redakcyjne

Violet Design

Projekt okładek serii

Wojtek Janikowski, Przemek Dębowski

Poszczególne komentarze do artykułów opracowali:

Aleksander Ciesliński – art. 20, 47, 48, 51–55

Agnieszka Grzelak – art. 3, 9, 26, 30, 32–34, 36, 38, 39, 49, 50

Robert Grzeszczak – art. 4, 5, 7, 10–12, 15–18, 40, 41

Dagmara Kornobis-Romanowska – art. 1, 6, 8, 13, 14, 19, 21, 22, 27, 42, 46

Sylwia Majkowska-Szulc – art. 23–25, 28, 29, 31, 35, 37, 43–45

Andrzej Wróbel – Preambuła, art. 2

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

ISBN 978-83-8328-806-2

Wolters Kluwer Polska Sp. z o.o.

Dział Praw Autorskich

01-208 Warszawa, ul. Przyokopowa 33

tel. +48 728 313 462

e-mail: PL-ksiazki@wolterskluwer.com

księgarnia internetowa [www.profinfo.pl](http://www.profinfo.pl)

# SPIS TREŚCI

Wykaz skrótów .....	9
Wstęp .....	19
Traktat o Unii Europejskiej (wersja skonsolidowana) .....	21
[Preambuła] .....	21
<b>Tytuł I</b>	
<b>Postanowienia wspólne .....</b>	<b>45</b>
Artykuł 1. [Ustanowienie Unii Europejskiej] .....	45
Artykuł 2. [Wartości na jakich opiera się Unia] .....	65
Artykuł 3. [Cele Unii. Przestrzeń wolności. Rynek wewnętrzny] .....	92
Artykuł 4. [Relacje między Unią i Państwami Członkowskimi] .....	111
Artykuł 5. [Granice kompetencji Unii] .....	128
Artykuł 6. [Ochrona praw podstawowych w porządku prawnym UE] .....	154
Artykuł 7. [Stwierdzenie przez Radę ryzyka poważnego naruszenia przez Państwo Członkowskie wartości Unii] .....	170
Artykuł 8. [Przestrzeń dobrobytu i dobrego sąsiedztwa] .....	195

## **Tytuł II**

<b>Postanowienia o zasadach demokratycznych</b> .....	202
Artykuł 9. [Zasada równości obywateli. Obywatelstwo Unii] .....	202
Artykuł 10. [Realizacja zasady demokracji przedstawicielskiej] .....	213
Artykuł 11. [Udział czynnika społecznego] .....	225
Artykuł 12. [Rola parlamentów narodowych] .....	236

## **Tytuł III**

<b>Postanowienia o instytucjach</b> .....	248
Artykuł 13. [Ramy instytucjonalne Unii] .....	248
Artykuł 14. [Funkcje, skład, organizacja Parlamentu Europejskiego] .....	256
Artykuł 15. [Rada Europejska] .....	267
Artykuł 16. [Funkcje, skład, organizacja Rady Unii Europejskiej] .....	279
Artykuł 17. [Funkcje, skład, organizacja Komisji] .....	296
Artykuł 18. [Wysoki przedstawiciel Unii do spraw zagranicznych i polityki bezpieczeństwa] .....	316
Artykuł 19. [Funkcje, skład, organizacja Trybunału Sprawiedliwości] .....	328

## **Tytuł IV**

<b>Postanowienia o wzmocnionej współpracy</b> .....	351
Artykuł 20. [Wzmocniona współpraca] .....	351

## **Tytuł V**

<b>Postanowienia ogólne o działaniach zewnętrznych Unii i postanowienia szczególne dotyczące wspólnej polityki zagranicznej i bezpieczeństwa</b> .....	377
--	-----

### **Rozdział 1**

<b>Postanowienia ogólne o działaniach zewnętrznych Unii</b> .....	377
Artykuł 21. [Zasady działań zewnętrznych] .....	377
Artykuł 22. [Strategiczne cele i interesy Unii] .....	386

**Rozdział 2****Postanowienia szczególne dotyczące wspólnej  
polityki zagranicznej i bezpieczeństwa ..... 393****Sekcja 1****Postanowienia wspólne ..... 393**Artykuł 23. [Działania w sprawach wspólnej polityki  
zagranicznej i bezpieczeństwa] ..... 393Artykuł 24. [Kompetencje Unii w sprawach wspólnej  
polityki zagranicznej i bezpieczeństwa] ..... 398Artykuł 25. [Środki wspólnej polityki zagranicznej  
i bezpieczeństwa] ..... 414

Artykuł 26. [Zadania poszczególnych organów] ..... 420

Artykuł 27. [Zadania wysokiego przedstawiciela] ..... 428

Artykuł 28. [Działania operacyjne Unii] ..... 438

Artykuł 29. [Decyzje Rady. Zgodność polityk krajowych  
ze stanowiskiem Unii] ..... 445Artykuł 30. [Pytania do Rady. Nadzwyczajne posiedzenia  
Rady] ..... 451

Artykuł 31. [Tryb podejmowania decyzji] ..... 458

Artykuł 32. [Uzgadnianie wspólnego podejścia] ..... 469

Artykuł 33. [Specjalny przedstawiciel] ..... 475

Artykuł 34. [Koordynacja działań Państw Członkowskich] ..... 481

Artykuł 35. [Współpraca misji dyplomatycznych  
i konsularnych] ..... 490

Artykuł 36. [Konsultacje z Parlamentem Europejskim] ..... 497

Artykuł 37. [Prawo zawierania umów] ..... 506

Artykuł 38. [Komitet Polityczny i Bezpieczeństwa] ..... 517

Artykuł 39. [Ochrona osób fizycznych w zakresie  
przetwarzania danych] ..... 524

Artykuł 40. [Nienaruszalność niektórych uprawnień] ..... 533

Artykuł 41. [Wydatki] ..... 542

## Sekcja 2

### Postanowienia dotyczące wspólnej polityki

<b>bezpieczeństwa i obrony</b> .....	552
Artykuł 42. [Wspólna polityka bezpieczeństwa i obrony] .....	552
Artykuł 43. [Misje utrzymania pokoju, zapobiegania konfliktom i wzmacniania międzynarodowego bezpieczeństwa] .....	564
Artykuł 44. [Powierzenie przeprowadzenia misji grupie Państw Członkowskich] .....	572
Artykuł 45. [Zadania Europejskiej Agencji Obrony] .....	577
Artykuł 46. [Stała współpraca strukturalna] .....	589

## Tytuł VI

<b>Postanowienia końcowe</b> .....	598
Artykuł 47. [Osobowość prawna Unii] .....	598
Artykuł 48. [Procedury zmian Traktatów] .....	613
Artykuł 49. [Wniosek o członkostwo w Unii] .....	633
Artykuł 50. [Procedura występowania z Unii] .....	648
Artykuł 51. [Integralność załączników i protokołów] .....	663
Artykuł 52. [Terytorialny zakres stosowania] .....	672
Artykuł 53. [Czas trwania Traktatu] .....	690
Artykuł 54. [Ratyfikacja i wejście w życie Traktatu] .....	697
Artykuł 55. [Wersje językowe] .....	702

<b>Tabela ekwiwalencyjna (wersja skonsolidowana)</b> .....	717
--	-----

<b>Autorzy</b> .....	723
----------------------	-----



# WYKAZ SKRÓTÓW

## 1. Akty prawne

- decyzja o EAO – decyzja Rady (WPZiB) 2015/1835 z 12.10.2015 r. określająca statut, siedzibę i zasady funkcjonowania Europejskiej Agencji Obrony (Dz.Urz. UE L 266, s. 55)
- decyzja o ESDZ – decyzja Rady 2010/427/UE z 26.07.2010 r. określająca organizację i zasady funkcjonowania Europejskiej Służby Działań Zewnętrznych (Dz.Urz. UE L 201, s. 30)
- decyzja w sprawie PESCO – decyzja Rady (WPZiB) 2017/2315 z 11.12.2017 r. w sprawie ustanowienia stałej współpracy strukturalnej (PESCO) oraz ustalenia listy uczestniczących w niej państw członkowskich (Dz.Urz. UE L 331, s. 57, ze zm.)
- Deklaracja [...] – Deklaracje (1–65) dołączone do Traktatu o Unii Europejskiej oraz Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (Dz.Urz. UE C 202 z 2016 r., s. 337–361)
- dyrektywa 2016/680 – dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2016/680 z 27.04.2016 r. w sprawie ochrony osób fizycznych w związku z przetwarzaniem danych osobowych przez właściwe organy do celów zapobiegania przestępczości, prowadzenia postępowań przygotowawczych, wykrywania

- i ścigania czynów zabronionych i wykonywania kar, w sprawie swobodnego przepływu takich danych oraz uchyłająca decyzję ramową Rady 2008/977/WSiSW (Dz.Urz. UE L 119, s. 89)
- EKPC – Konwencja o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności, sporządzona w Rzymie 4.11.1950 r. (Dz.U. z 1993 r. Nr 61, poz. 284 ze zm.)
- JAE – 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 FAO – Konstytucja Organizacji Narodów Zjednoczonych do Spraw Wyżywienia i Rolnictwa, podpisana w Quebec dnia 16.10.1945 r. (Dz.U. z 1958 r. Nr 57, poz. 283)
- Konstytucja RP – Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z 2.04.1997 r. (Dz.U. Nr 78, poz. 483 ze zm.)
- KPP – Karta praw podstawowych Unii Europejskiej (Dz.Urz. UE C 202 z 2016 r., s. 389)
- KWPT – Konwencja wiedeńska o prawie traktatów sporządzona w Wiedniu dnia 23.05.1969 r. (Dz.U. z 1990 r. Nr 74, poz. 439, zał.)
- Porozumienie WTO – Porozumienie ustanawiające Światową Organizację Handlu (WTO) sporządzone w Marakeszu dnia 15.04.1994 r. (Dz.U. z 1995 r. Nr 98, poz. 483)
- Protokół (nr ...) – Protokoły (1–37) dołączone do Traktatu o Unii Europejskiej oraz Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (Dz.Urz. UE C 202 z 2016 r., s. 201–329)
- 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/UE z 1.12.2009 r. dotycząca przyjęcia regulaminu wewnętrznego Rady (Dz.Urz. UE L 325, s. 35, ze zm.)

- 
- |                          |  |
|--------------------------|--|
| Regulamin RE             | – decyzja Rady Europejskiej 2009/882/UE z 1.12.2009 r. w sprawie przyjęcia regulaminu wewnętrznego (Dz.Urz. UE L 315, s. 51, zał.)   |
| Regulamin Sądu           | – Regulamin postępowania przed Sądem z 4.03.2015 r. (Dz.Urz. UE L 105, s. 1, ze zm.)   |
| Regulamin TS             | – Regulamin postępowania przed Trybunałem Sprawiedliwości z 25.09.2012 r. (Dz.Urz. UE L 265, s. 1, ze zm.)   |
| RODO                     | – rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2016/679 z 27.04.2016 r. w sprawie ochrony osób fizycznych w związku z przetwarzaniem danych osobowych i w sprawie swobodnego przepływu takich danych oraz uchylenia dyrektywy 95/46/WE (ogólne rozporządzenie o ochronie danych) (Dz.Urz. UE L 119, s. 1)   |
| rozporządzenie 211/2011  | – rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 211/2011 z 16.02.2011 r. w sprawie inicjatywy obywatelskiej (Dz.Urz. UE L 65, s. 1, ze zm.) – akt nieobowiązujący   |
| rozporządzenie 2018/1725 | – rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2018/1725 z 23.10.2018 r. w sprawie ochrony osób fizycznych w związku z przetwarzaniem danych osobowych przez instytucje, organy i jednostki organizacyjne Unii i swobodnego przepływu takich danych oraz uchylenia rozporządzenia (WE) nr 45/2001 i decyzji nr 1247/2002/WE (Dz.Urz. UE L 295, s. 39) |
| rozporządzenie 2019/788  | – rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2019/788 z 17.04.2019 r. w sprawie europejskiej inicjatywy obywatelskiej (Dz.Urz. UE L 130, s. 55, ze zm.)   |
| rozporządzenie 2020/2092 | – 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)   |
-

rozporządzenie 2021/241	– rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2021/241 z 12.02.2021 r. ustanawiające Instrument na rzecz Odbudowy i Zwiększania Odporności (Dz.Urz. UE L 57, s. 17, ze zm.)
Statut EBI	– Protokół (nr 5) w sprawie Statutu Europejskiego Banku Inwestycyjnego (Dz.Urz. UE C 202 z 2016 r., s. 251)
Statut ESBC i EBC	– 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 MTS	– Statut Międzynarodowego Trybunału Sprawiedliwości (Dz.U. z 1947 r. Nr 23, poz. 90 ze zm.)
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)
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 akcesyjny	– Traktat między Królestwem Belgii, Królestwem Danii, Republiką Federalną Niemiec, Republiką Grecką, Królestwem Hiszpanii, Republiką Francuską, Irlandią, Republiką Włoską, Wielkim Księstwem Luksemburga, Królestwem Niderlandów, Republiką Austrii, Republiką Portugalską, Republiką Finlandii, Królestwem Szwecji, Zjednoczonym Królestwem Wielkiej Brytanii i Irlandii Północnej (Państwami Członkowskimi Unii Europejskiej) a Republiką Czeską, Republiką Estońską, Republiką Cypryjską, Republiką Łotewską, Republiką Litewską, Republiką Węgierską, Republiką Malty, Rzeczpospolitą Polską, Republiką

- 
- Słowenii, Republiką Słowacką dotyczący przystąpienia Republiki Czeskiej, Republiki Estońskiej, Republiki Cypryjskiej, Republiki Łotewskiej, Republiki Litewskiej, Republiki Węgierskiej, Republiki Malty, Rzeczypospolitej Polskiej, Republiki Słowenii i Republiki Słowackiej do Unii Europejskiej, podpisany w dniu 16.04.2003 r. w Atenach (Dz.U. z 2004 r. Nr 90, poz. 864 ze zm.)
- traktat fuzyjny – Traktat ustanawiający Jedną Radę i Jedną Komisję Wspólnot Europejskich, zawarty w Brukseli dnia 8.04.1965 r. (Dz.Urz. WE 152 z 1967 r., s. 2)
- traktat konstytucyjny – Traktat ustanawiający Konstytucję dla Europy z 29.10.2004 r. (Dz.Urz. UE C 310, s. 1)
- traktat o unii fiskalnej – Traktat o stabilności, koordynacji i zarządzaniu w unii gospodarczej i walutowej z 2.03.2012 r. ([https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/PDF/?uri=CELEX:42012A0302\(01\)](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/PDF/?uri=CELEX:42012A0302(01)))
- 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); również jako TEU (Treaty on European Union) oraz EUV (Vertrag über die Europäische Union)
- TWE – Traktat ustanawiający Wspólnotę Europejską (Dz.Urz. UE C 321E z 2006 r., s. 37)
-

## 2. Instytucje, organy, organizacje

CIVCOM	– Komitet do spraw Aspektów Cywilnych Zarządzania Kryzysowego (Committee for Civilian Aspects of Crisis Management)
COREPER	– Komitet Stałych Przedstawicieli Rządów Państw Członkowskich (Comité des Représentants Permanents)
EAO	– Europejska Agencja Obrony (European Defence Agency)
EASO	– Europejski Urząd Wsparcia w dziedzinie Azylu
ECOFIN	– Rada do Spraw Gospodarczych i Finansowych (Economic and Financial Affairs Council)
EBC	– Europejski Bank Centralny
EBI	– Europejski Bank Inwestycyjny
EOG	– Europejski Obszar Gospodarczy
ESBC	– Europejski System Banków Centralnych
ESDZ	– Europejska Służba Działań Zewnętrznych
EUI	– European University Institute
EWEA (Euratom)	– Europejska Wspólnota Energii Atomowej
EWG	– Europejska Wspólnota Gospodarcza
EWWiS	– Europejska Wspólnota Węgla i Stali
Eurojust	– Europejska Jednostka Współpracy Sądowej (European Union Agency for Criminal Justice Cooperation)
Europol	– Agencja Unii Europejskiej do spraw Współpracy Organów Ścigania (European Union Agency for Law Enforcement Cooperation)
Eurostat	– Europejski Urząd Statystyczny (European Statistical Office)
FAC	– Rada do Spraw Zagranicznych (Foreign Affairs Council)
FAO	– Organizacja Narodów Zjednoczonych do spraw Wyżywienia i Rolnictwa (Food and Agriculture Organization)

---

FRONTEX	– Europejska Agencja Straży Granicznej i Przybrzeżnej
FTK	– Federalny Trybunał Konstytucyjny
GAC	– Rada do Spraw Ogólnych (General Affairs Council)
KPiB	– Komitet Polityczny i Bezpieczeństwa
OECD	– Organizacja Współpracy Gospodarczej i Rozwoju (Organisation for Economic Cooperation and Development)
OLAF	– Europejski Urząd ds. Zwalczania Nadużyć Finansowych
ONZ	– Organizacja Narodów Zjednoczonych
PISM	– Polski Instytut Spraw Międzynarodowych
RE	– Rada Europejska
TK	– Trybunał Konstytucyjny
TS	– Trybunał Sprawiedliwości
TSUE	– Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej
WTO	– Światowa Organizacja Handlu (World Trade Organization)

### 3. Czasopisma, orzecznictwo, publikatory

AUW	– Acta Universitatis Wratislaviensis
BVerfGE	– Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts (Orzeczenia Federalnego Trybunału Konstytucyjnego)
CMLR	– Common Market Law Review
Dz.U.	– Dziennik Ustaw
Dz.Urz. UE/WE	– Dziennik Urzędowy Unii Europejskiej / Wspólnot Europejskich
EPS	– Europejski Przegląd Sądowy
M.P.	– Monitor Polski
OTK-A	– Orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego, Zbiór Urzędowy – Seria A
PiP	– Państwo i Prawo
Prz. Sejm.	– Przegląd Sejmowy
RPEiS	– Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny

## 4. Podstawowe piśmiennictwo

- H.-J. Blanke, S. Mangiameli, *TEU. Commentary* – *The Treaty on European Union (TEU). A Commentary*, eds. H.-J. Blanke, S. Mangiameli, Berlin–Heidelberg 2013
- Ch. Calliess, M. Ruffert, *EUV, AEUV. Kommentar* – *EUV, AEUV. Das Verfassungsrecht der Europäischen Union mit Europäischer Grundrechtecharta. Kommentar*, Hrsg. Ch. Calliess, M. Ruffert, München 2011, 2016, 2022
- Ch. Calliess, M. Ruffert, *EUV, EGV. Kommentar* – *EUV, EGV. Das Verfassungsrecht der Europäischen Union mit Europäischer Grundrechtecharta. Kommentar*, Hrsg. Ch. Calliess, M. Ruffert, München 2007
- W. Czapliński, C. Mik, *TUE. Komentarz* – W. Czapliński, C. Mik, *Traktat o Unii Europejskiej. Komentarz*, Warszawa 2005
- R. Geiger, *European Union Treaties* – *European Union Treaties: A Commentary: Treaty on European Union, Treaty on the Functioning of the European Union, Charter of Fundamental Rights of the European Union*, eds. R. Geiger, D.-E. Khan, M. Kotzur, München–Oxford 2015
- R. Grabitz, M. Hilf, M. Nettesheim, *EU-Recht* – *Das Recht der Europäischen Union. Kommentar*, Hrsg. R. Grabitz, M. Hilf, M. Nettesheim, München 2010, 2011
- M. Kellerbauer, M. Klamert, J. Tomkin, *Commentary* – *Commentary on the EU Treaties and the Charter of Fundamental Rights*, eds. M. Kellerbauer, M. Klamert, J. Tomkin, Oxford 2019
- K. Lankosz, *TUE. Komentarz* – *Traktat o Unii Europejskiej. Komentarz*, red. K. Lankosz, Warszawa 2003
- Oxford Encyclopedia of EU Law* – *Oxford Encyclopedia of EU Law*, eds. S. Garben, L. Gormley, Oxford University Press, <https://opil.ouplaw.com/>
- System Prawa UE* – *System Prawa Unii Europejskiej*: t. 1, *Podstawy i źródła prawa Unii Europejskiej*, red. S. Biernat, Warszawa 2020; t. 2, *Zasady i prawa podstawowe*, red. D. Miąsik, Warszawa 2022; t. 6, *Prawo antydyskryminacyjne*, red. J. Maliszewska



- Nienartowicz, Warszawa 2020; t. 7, *Prawo rynku wewnętrznego*, red. D. Kornobis-Romanowska, Warszawa 2020
- A. Wróbel, *KPP. Komentarz* – *Karta Praw Podstawowych Unii Europejskiej. Komentarz*, red. A. Wróbel, Warszawa 2020
- A. Wróbel, *TFUE. Komentarz* – *Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej. Komentarz*: t. 1 (art. 1–89), red. D. Miąsik, N. Półtorak, A. Wróbel, Warszawa 2012; t. 2 (art. 90–222), red. K. Kowalik-Bańczyk, M. Szwarc-Kuczer, A. Wróbel, Warszawa 2012; t. 3 (art. 223–358), red. D. Kornobis-Romanowska, J. Łacny, A. Wróbel, Warszawa 2012
- A. Wróbel, *TWE. Komentarz* – *Traktat ustanawiający Wspólnotę Europejską. Komentarz*: t. 3 (art. 189–314), red. D. Kornobis-Romanowska, J. Łacny, A. Wróbel, Warszawa 2010

## 5. Inne

- COREU – COReSpondance EUropéenne
- COSAC – Konferencja Komisji do Spraw Unijnych Parlamentów Unii Europejskiej (Conférence des Organes Spécialisés dans les Affaires Communautaires, Conference of Parliamentary Committees for Union Affairs of Parliaments of the European Union)
- EIO – europejska inicjatywa obywatelska
- ENA – europejski nakaz aresztowania
- Eurodac – Europejski Zautomatyzowany System Rozpoznawania Odcisków Palców (European Dactyloscopy)
- KPO – krajowy plan odbudowy
- KTZ – kraje i terytoria zamorskie
- NGO – organizacja pozarządowa (*non governmental organisations*)
- PESCO – stała współpraca strukturalna (*Permanent Structured Cooperation*)
- PKB – produkt krajowy brutto

PWBiS	- przestrzeń wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości
RNO	- regiony najbardziej oddalone
SIS	- System Informacyjny Schengen
UGiW	- unia gospodarcza i walutowa
UZE	- Unia Zachodnioeuropejska
VIS	- Wizowy System Informacyjny
WPZiB	- wspólna polityka zagraniczna i bezpieczeństwo
WPBiO	- wspólna polityka bezpieczeństwa i obrony
WRF	- wieloletnie ramy finansowe

*Niech prawo zawsze prawo znaczy,  
A sprawiedliwość – sprawiedliwość*

Julian Tuwim, *Modlitwa*,  
fragment poematu *Kwiaty Polskie*

## WSTĘP

Oddajemy do rąk Czytelników opracowanie, które stanowi komentarz do Traktatu o Unii Europejskiej w wersji Traktatu z Lizbony. Jest to traktat, na którym zbudowana jest Unia Europejska, a więc największy i najważniejszy projekt prawny, polityczny i społeczny, jaki kiedykolwiek był realizowany w Europie. Idea Unii opiera się na integracji państw członkowskich przez przekazanie wykonywania własnych kompetencji na rzecz ponadnarodowej struktury o wspólnym fundamencie wartości (art. 2 TUE). W ten sposób Unia Europejska została stworzona przez państwa członkowskie jako ponadnarodowa wspólnota prawa, i tylko w ten sposób państwa te mogą wspólnie realizować ambitny cel tworzenia coraz ściślejszego związku między narodami Europy (art. 1 TUE).

Przy tak szerokim zakresie analizy oczywista staje się konieczność precyzyjnego wyznaczenia ram prowadzonych badań. Zadanie to jest szczególnie istotne wobec wielowątkowości i rozległości problematyki regulowanej w Traktacie o Unii Europejskiej. Nadaje on bowiem podstawy prawne, wytycza ramy, zakreśla kompetencje i cele, wskazuje rozwiązania o charakterze instytucjonalnym, konstrukcyjnym i strukturalnym, które służą urzeczywistnieniu idei zjednoczonej Europy, jako rzeczywistej wspólnoty opartej na prawie. Przedstawione opracowanie jest szeroką analizą prawną, w której treść tego traktatu omawiana jest artykuł po artykule, z uwzględnieniem ewolucji kolejnych przepisów, zakresu zastosowania, charakteru prawnego i treści, z niezbędnym odniesieniem do innych postanowień prawa Unii, w tym przede wszystkim Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej oraz innych aktów prawa pierwotnego i wtórnego UE.

W kontekście postanowień każdego artykułu Traktatu o Unii Europejskiej wskazane zostały także perspektywy rozwoju Unii. Wszystkie komentarze zawierają odwołanie do kluczowego relewantnego dla omawianego zagadnienia orzecznictwa Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej, sądów krajowych oraz do wykładni doktrynalnej prawa Unii, zgodnie z wykazem literatury przedmiotu, tak polskiej, jak i zagranicznej, wyodrębnionym dla każdego przepisu.

Niniejszy Komentarz jest efektem pracy zespołu autorskiego, w skład którego zgodzili się włączyć: prof. dr hab. Andrzej Wróbel, dr hab. Aleksander Cieśliński, prof. UW, dr hab. Agnieszka Grzelak, prof. ALK, prof. dr hab. Robert Grzeszczak, prof. dr hab. Dagmara Kornobis-Romanowska oraz dr hab. Sylwia Majkowska-Szulc, prof. UG.

Autorzy i redaktorzy naukowi wierzą, że oddawane w ręce Czytelników opracowanie wyjdzie naprzeciw oczekiwaniom tak przedstawicieli nauki, jak i praktyków prawa, stanowi bowiem źródło rzetelnej, wszechstronnej i pogłębionej wiedzy o aktualnym stanie rozwoju prawa Unii Europejskiej wraz z ogólnym przeglądem stanowisk dogmatycznych, koncepcyjnych na ten temat oraz stosowania prawa Unii na podstawie Traktatu o Unii Europejskiej.

Niniejszy Komentarz jest pierwszą tego rodzaju publikacją na polskim rynku wydawniczym, uwzględniającą rewizję traktatów unijnych na mocy Traktatu z Lizbony, według stanu prawnego na dzień 30.07.2023 r.

Redaktorzy naukowi  
*Dagmara Kornobis-Romanowska*  
*Robert Grzeszczak*

Wrocław–Warszawa, 15.09.2023 r.

# Traktat o Unii Europejskiej

(wersja skonsolidowana)

(Dz.Urz. UE C 202 z 7.06.2016, s. 13)

[Preambuła]

**JEGO KRÓLEWSKA MOŚĆ KRÓL BELGÓW, JEJ KRÓLEWSKA MOŚĆ KRÓLOWA DANII, PREZYDENT REPUBLIKI FEDERALNEJ NIEMIEC, PREZYDENT IRLANDII, PREZYDENT REPUBLIKI GRECKIEJ, JEGO KRÓLEWSKA MOŚĆ KRÓL HISZPANII, PREZYDENT REPUBLIKI FRANCUSKIEJ, PREZYDENT REPUBLIKI WŁOSKIEJ, JEGO KRÓLEWSKA WYSOKOŚĆ WIELKI KSIĄŻĘ LUKSEMBURGA, JEJ KRÓLEWSKA MOŚĆ KRÓLOWA NIDERLANDÓW, PREZYDENT REPUBLIKI PORTUGALSKIEJ, JEJ KRÓLEWSKA MOŚĆ KRÓLOWA ZJEDNOCZONEGO KRÓLESTWA WIELKIEJ BRYTANII I IRLANDII PÓŁNOCNEJ<sup>1</sup>,  
ZDECYDOWANI przejść do nowego etapu procesu integracji europejskiej, zapoczątkowanego ustanowieniem Wspólnot Europejskich, INSPIROWANI kulturowym, religijnym i humanistycznym dziedzictwem Europy, z którego wynikają powszechne wartości, stanowiące**

---

<sup>1</sup> W międzyczasie Republika Bułgarii, Republika Czeska, Republika Estońska, Republika Chorwacji, Republika Cypryjska, Republika Łotewska, Republika Litewska, Węgry, Republika Malty, Republika Austrii, Rzeczpospolita Polska, Rumunia, Republika Słowenii, Republika Słowacka, Republika Finlandii i Królestwo Szwecji stały się członkami Unii Europejskiej.

nienaruszalne i niezbywalne prawa człowieka, jak również wolność, demokracja, równość oraz państwo prawne,  
PRZYWOŁUJĄC historyczne znaczenie przewyciężenia podziału kontynentu europejskiego oraz potrzebę ustanowienia trwałych podstaw budowy przyszłej Europy,  
POTWIERDZAJĄC swe przywiązanie do zasad wolności, demokracji, poszanowania praw człowieka i podstawowych wolności oraz państwa prawnego,  
POTWIERDZAJĄC swe przywiązanie do podstawowych praw społecznych określonych w Europejskiej Karcie Społecznej, podpisanej w Turynie dnia 18 października 1961 roku, oraz we Wspólnotowej Karcie Społecznych Praw Podstawowych Pracowników z 1989 roku,  
PRAGNĄC pogłębić solidarność między swymi narodami w poszanowaniu ich historii, kultury i tradycji,  
PRAGNĄC umocnić demokratyczny charakter i skuteczność działania instytucji, tak aby były one w stanie lepiej spełniać, w jednolitych ramach instytucjonalnych, powierzone im zadania,  
ZDECYDOWANI umocnić swe gospodarki, a także doprowadzić do ich konwergencji oraz do ustanowienia unii gospodarczej i walutowej, w tym – zgodnie z postanowieniami niniejszego Traktatu i Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej – jednej i stabilnej waluty,  
WYRAŻAJĄC MOCNĄ WOLĘ popierania postępu gospodarczego i społecznego swych narodów poprzez urzeczywistnienie rynku wewnętrznego oraz umacnianie spójności i ochrony środowiska, przy uwzględnieniu zasady zrównoważonego rozwoju, oraz prowadzenia polityk, które zapewnią, że integracji gospodarczej towarzyszyć będzie równoczesny postęp w innych dziedzinach,  
ZDECYDOWANI ustanowić wspólne obywatelstwo dla obywateli swych krajów,  
ZDECYDOWANI realizować wspólną politykę zagraniczną i bezpieczeństwa, w tym stopniowo określać wspólną politykę obronną, która mogłaby prowadzić do wspólnej obrony, zgodnie z artykułem 42, wzmacniając w ten sposób tożsamość i niezależność Europy w celu wspierania pokoju, bezpieczeństwa oraz postępu w Europie i na świecie,  
ZDECYDOWANI ułatwić swobodny przepływ osób, przy zapewnieniu bezpieczeństwa swym narodom, poprzez ustanowienie przestrzeni

wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości, zgodnie z postanowieniami niniejszego Traktatu i Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej, ZDECYDOWANI kontynuować proces tworzenia coraz ściślejszego związku między narodami Europy, w którym decyzje są podejmowane jak najbliżej obywateli, zgodnie z zasadą pomocniczości,

MAJĄC NA UWADZE dalsze kroki, które należy przedsięwziąć na rzecz rozwoju integracji europejskiej,

POSTANOWILI ustanowić Unię Europejską i w tym celu powołali jako swych pełnomocników:

*(lista pełnomocników została pominięta)*

KTÓRZY, po wymianie swych pełnomocnictw uznanych za należyte i sporządzone we właściwej formie, uzgodnili co następuje:

#### Spis treści

1.	Uwagi ogólne .....	25
2.	Ewolucja .....	25
3.	Treść .....	26
3.1.	Traktat o Unii Europejskiej jako umowa międzynarodowa .....	26
3.2.	Budowa preambuły .....	27
3.3.	Kategorie treści postanowień .....	28
3.3.1.	Proces integracji europejskiej .....	28
3.3.2.	Podstawowe teorie integracji europejskiej .....	29
3.3.3.	Narracja historyczna .....	32
3.3.4.	Podstawowe zasady prawa Unii i prawa podstawowe .....	35
3.3.5.	<i>Modus operandi</i> instytucji Unii .....	38
3.3.6.	Polityki unijne .....	39
3.3.7.	Obywatelstwo Unii i narody Europy .....	40
3.4.	Charakter prawny preambuły .....	41

**Literatura:** A. von Bogdandy, *Podstawowe zasady prawa UE – teoria i doktryna*, EPS 2009/8; E. Cała-Wacinkiewicz, *Charakter prawny Unii Europejskiej w świetle prawa międzynarodowego*, Warszawa 2007; M. Cappelletti, M. Seccombe,

J.H. Weiler, *Integration Through Law: Europe and the American Federal Experience – A General Introduction* [w:] *Integration Through Law*, vol. 1: *Methods, Tools and Institutions*, book 1: *A Political, Legal and Economic Overview*, eds. M. Cappelletti, M. Secombe, J.H. Weiler, Berlin–New York 1986; G. Delanty, *The European Heritage. A Critical Re-Interpretation*, London–New York 2018; O. Dörr, *Interpretation of Treaties* [w:] *Vienna Convention on the Law of Treaties: A Commentary*, eds. O. Dörr, K. Schmalenbach, Berlin–Heidelberg 2018; R. Grzeszczak, *Teorie integracji europejskiej* [w:] *System Prawa UE*, t. 1, 2020; *Europäisches Unionsrecht*, Bd. 1, Hrsg. H. von der Groeben, J. Schwarze, A. Hatje, München 2015; H. Kelsen, *The Preamble of the Charter – A Critical Analysis*, „The Journal of Politics” 1946/8(2); J. Klabber, *Treaties and their Preambles* [w:] *Conceptual and Contextual Perspectives on the Modern Law of Treaties*, eds. M. Bowman, D. Kritsiotis, Cambridge 2018; T. Kleinlein, *Grundrechtsföderalismus, Eine vergleichende Studie zur Grundrechtsverwirklichung in Mehrebenen-Srukturen – Deutschland, USA und EU*, Tübingen 2020; L. Krämer, *Sustainable Development in EC Law* [w:] *Sustainable development in national and international law*, eds. H.C. Bugge, C. Voigt, Groningen, Europa Law Publishing 2008; K. Lenaerts, J.A. Gutiérrez-Fons, *The European Union: A Constitutional Perspective* [w:] *Oxford Principles of European Union Law*, vol. 1: *The European Union Legal Order*, eds. R. Schütze, T. Tridimas, Oxford 2018; D. Leuffen, B. Rittberger, F. Schimmelfennig, *Integration and Differentiation in the European Union. Theory and Policies*, Cham 2022; C. Mik, *Fenomenologia regionalnej integracji państw. Studium prawa międzynarodowego*, t. 2, *Regionalne organizacje integracyjne z perspektywy analitycznej prawa międzynarodowego*, Warszawa 2019; C. Mik, W. Czapliński, *Traktat o Unii Europejskiej. Komentarz*, Warszawa 2005; C. Nicolaïdis, *European Democracy and its Crisis* [w:] *Philosophical Foundations of European Union Law*, eds. J. Dickson, P. Eleftheriadis, Oxford 2012; B. Rosamund, *Theories of European Integration*, Palgrave Macmillan 2000; R. Schütze, *From Dual to Cooperative Constitutionalism. The Changing Structure of European Law*, Oxford 2009; J. Shaw, *Citizenship: Contrasting Dynamics at the Interface of Integration and Constitutionalism* [w:] *The Evolution of EU Law*, eds. P. Craig, G. de Búrca, Oxford 2011; C. Shore, *Inventing the ‘People’s Europe’: Critical Approaches to European Community ‘Cultural Policy*, *Man* 1993/28(4); A.M. Świątkowski, *Karta praw społecznych Rady Europy*, Warszawa 2006; K. Turoi, *European Constitutionalism*, Cambridge 2015; A. Terhechte, *Grundwerte der Union* [w:] E. Grabitz, M. Hilf, M. Nettesheim, *EU-Recht*, 2022; M.L. Wells, *Judicial Federalism in the European Union*, „Houston Law Review” 2017/54(3); W. Voermans, M. Stremler, P. Cliteur, *Constitutional Preambles A Comparative Analysis*, Cheltenham–Northampton 2017.



## 1. Uwagi ogólne

Preambuła jest, w najogólniejszym znaczeniu, wstępem do aktu prawnego, stanowiącym jego integralną część, w którym przedstawia się okoliczności towarzyszące wydaniu aktu oraz cele, które akt prawny powinien realizować.

Preambuła stanowi integralną część każdego z traktatów stanowiących Unię Europejską, Karty praw podstawowych Unii Europejskiej oraz wielu umów międzynarodowych, których stroną jest Unia, w tym mającej szczególny charakter i status w prawie unijnym – Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności.

Charakterystyczne dla prawodawstwa pochodnego UE jest umieszczanie niekiedy bardzo obszernych preambuł w dyrektywach oraz rozporządzeniach. Przykładowo RODO zawiera preambułę składającą się ze 173 motywów.

## 2. Ewolucja

Preambuła Traktatu o Unii Europejskiej w wersji Traktatu z Maastricht zawierała czternaście akapitów. W niewielkim zakresie została zmieniona przez Traktat z Amsterdamu, a następnie Traktat z Lizbony.

Zgodnie z art. 1 Traktatu z Lizbony w preambule TUE wprowadzono następujące zmiany:

- 1) dodano akapit (motyw) drugi w brzmieniu: „INSPIROWANI kulturowym, religijnym i humanistycznym dziedzictwem Europy, z którego wynikają powszechne wartości, stanowiące nienaruszalne i niezbywalne prawa człowieka, jak również wolność, demokracja, równość oraz państwo prawne”;
- 2) w akapicie siódmym, który stał się akapitem ósmym, wyrazy „niniejszego Traktatu” zostały zastąpione wyrazami „niniejszego Traktatu i Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej”;
- 3) w akapicie jedenastym, który stał się akapitem dwunastym, wyrazy „niniejszego Traktatu” zastąpił zwrot „niniejszego Traktatu i Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej”.

Zmiany w preambule wprowadzone przez Traktat z Lizbony nie mają zatem zasadniczego charakteru w porównaniu z wcześniejszymi wersjami Traktatu o Unii Europejskiej. Należy jednak podkreślić nawiązanie do źródeł wartości przez odwołanie do neutralnych pojęć, a także uznanie standardu ochrony praw człowieka w Europie, zgodnie z którym prawa człowieka są nienaruszalne i niezbywalne.

### 3. Treść

#### 3.1. Traktat o Unii Europejskiej jako umowa międzynarodowa

Traktat o Unii Europejskiej jest umową międzynarodową, która powołała do życia Unię Europejską, jako organizację międzynarodową o złożonym prawnie charakterze. Unia jest związkiem państw, nie będąc ani federacją, ani konfederacją, a jej złożony prawnie charakter jest wynikiem procesów integracyjnych (zob. zwłaszcza E. Cała-Wacinkiewicz, *Charakter prawny...*, rozdział I). Na charakter prawny UE i traktatu mają wpływ w szczególności procesy konstytucjonalizacji i pluralizacji, które jednak nie zmieniają zasadniczo prawnomiędzynarodowego statusu Unii jako organizacji międzynarodowej, podobnie jak przyznawanie traktatowi walurowi „karty konstytucyjnej UE” (por. wyrok TS z 23.04.1986 r., 294/83, Parti écologiste „Les Verts” przeciwko Parlamentowi Europejskiemu, EU:C:1986:166, pkt 23; opinia TS 1/91 z 14.12.1991 r., EU:C:1991:490, pkt 21; wyrok TS z 3.09.2008 r., C-402/05 P i C-415/05 P, Yassin Abdullah Kadi i Al Barakaat International Foundation przeciwko Radzie Unii Europejskiej i Komisja Wspólnot Europejskich, EU:C:2008:461, pkt 281) nie zmienia jego charakteru jako umowy międzynarodowej. Unia nie jest jednak kolejnym przypadkiem organizacji międzypaństwowej, w której dominują preferencje państw w niej zrzeszonych, lecz przypadkiem w szczególności zinstytucjonalizowanym (jest organizacją *sui generis*).

Traktat o Unii Europejskiej jest umową międzynarodową przyjętą przez głowy państw-stron tej umowy, wymienione we wstępie preambuły, nie zaś przez narody Europy. Charakterystyczne jest, że Traktat o Unii

Europejskiej nie zawiera standardowego zwrotu: „my, narody Europy”, co istotnie osłabia demokratyczną legitymizację samej Unii.

### 3.2. Budowa preambuły

Preambuła TUE zawiera elementy charakterystyczne dla preambuły umowy międzynarodowej, która identyfikuje umawiające się strony, opisuje okoliczności zawarcia, ustala relacje między traktatem a innymi instrumentami prawnymi, wyjaśnia przyczyny, które doprowadziły do zawarcia, cele, które mają być osiągnięte dzięki traktatowi, zobowiązania, które warunkują wejście w życie lub utrzymanie w mocy traktatu, zawiera ogólne wskazówki na temat postanowień (S. Mangiameli [w:] H.-J. Blanke, S. Mangiameli, *TEU. Commentary*, s. 11–12).

Według innego ujęcia preambuła TUE, jako wielostronnego traktatu międzynarodowego, składa się z intytulacji (wymienienie państw-stron lub organów zawierających umowę w imieniu strony), arengi (wskazanie motywów zawarcia umowy), narracji (określenie okoliczności towarzyszących zawarciu umowy), komparycji (wskazanie pełnomocników upoważnionych do podejmowania czynności związanych z umową) i stwierdzenia uzgodnienia tekstu. Wśród tych składników preambuły znaczenie prawne ma stwierdzenie uzgodnienia tekstu w tym sensie, że potwierdza dojście stron do porozumienia i wskazuje na powstanie węzła obligacyjnego między państwami-stronami (C. Mik [w:] W. Czapliński, C. Mik, *TUE. Komentarz*, s. 47).

W preambule TUE można wyróżnić następujące kategorie motywów:

- 1) odnoszące się do procesu integracji europejskiej (akapity pierwszy i czternasty);
- 2) odnoszące się do narracji historycznej (akapity drugi, trzeci i szósty);
- 3) odnoszące się do strukturalnych zasad prawa Unii i praw podstawowych (akapity czwarty i piąty);
- 4) odnoszące się do *modus operandi* instytucji Unii (akapit siódmy);
- 5) odnoszące się do polityk unijnych (akapity ósmy, dziewiąty, jedenasty i dwunasty);
- 6) odnoszące się do obywatelstwa Unii i „narodów Europy” (akapity dziesiąty i trzynasty).

### 3.3. Kategorie treści postanowień

#### 3.3.1. Proces integracji europejskiej

W akapicie pierwszym preambuły wskazuje się, że państwa członkowskie Unii są „zdecydowane przejść do nowego etapu procesu integracji europejskiej, zapoczątkowanego ustanowieniem Wspólnot Europejskich”. Słowo „zdecydowane” jednoznacznie wskazuje na polityczno-prawne zobowiązanie państw do przejścia od wspólnotowego do unijnego etapu procesu integracji. Owo zobowiązanie wzmacnia akapit czternasty, w którym sygnatariusze traktatu zobowiązują się podjąć „dalsze kroki” na rzecz „rozwoju integracji europejskiej”. Wskazane w akapicie pierwszym „przejście” oznacza skok jakościowy, który nie wyczerpuje się w ustanowieniu UE, lecz stanowi ważny (politycznie i prawnie) etap długiego i skomplikowanego procesu nazwanego „integracja europejska”. Wykładnię tę potwierdza treść akapitu czternastego, która wskazuje jednoznacznie, że ustanowienie Unii stanowi jedynie początek „nowego etapu integracji europejskiej”, wymagającego podejmowania „dalszych kroków”.

Treść i przedmiot powyższego zobowiązania państw członkowskich są wyznaczone m.in. określeniem „integracja europejska”, które jest wieloznaczne. Pojęcie integracji może bowiem obejmować szerokie spektrum działalności, od zwyczajnej współpracy do ostatecznej unifikacji, przy czym elementy zupełności i jedności, które zawierają się w pojęciu integracji, nie wykluczają, lecz raczej implikują możliwość złożoności: termin „integracja” w pierwszym rzędzie dotyczy bowiem sposobu, w jaki różnorodne niezależne elementy łączą się i wzajemnie na siebie oddziałują, tworząc rozpoznawalną całość (M. Cappelletti, M. Seccombe, J.H. Weiler, *Integration...*, s. 12).

Wyróżnia się różne rodzaje integracji, w tym integrację ekonomiczną, polityczną i prawną. Proces integracji europejskiej, o którym mowa w preambule, nie może być redukowany do jednego z tych rodzajów integracji, a zatem zobowiązanie z akapitu pierwszego wyraża się w obowiązku działania na rzecz integracji europejskiej, rozumianej szeroko, jako zawierającej w sobie trzy wspomniane jej rodzaje. Z celów, treści i „ducha” preambuły

wynika, że pojęcie integracji europejskiej powinno być interpretowane jako stanowiące sumę powyższych trzech zagregowanych komponentów „integracyjnych”.

Integracja europejska w rozumieniu preambuły jest ujęta dynamicznie jako proces, nie zaś statycznie jako pożądaný stan rzeczy czy spraw. Integracja europejska jest procesem historycznym, którego początek datuje się od ustanowienia Wspólnot Europejskich. Preambuła TUE zawiera mandat do postępującej integracji dla Unii i jej państw członkowskich, której ostateczny cel nie może być jeszcze rozpoznany (zob. komentarz do art. 1; A. Terhechte, *Grundwerte...*, nb 7).

### 3.3.2. Podstawowe teorie integracji europejskiej

Do najbardziej wpływowych teorii wyjaśniających i opisujących integrację europejską należą: teoria międzyrządowa (*intergovernmentalism*), teoria ponadnarodowa (*supranationalism*), teoria konstruktywistyczna (*constructivism*), teoria funkcjonalna i neo-postfunkcjonalna (*functionalism*, *postfunctionalism*) oraz teoria federalistyczna (zob. R. Grzeszczak, *Teorie...*, s. 1–50).

Zgodnie z teorią międzyrządową Unia Europejska jest organizacją międzynarodową, a więc powołaną w wyraźnym kontekście zbieżnych preferencji państw lub wspólnych interesów, zasadniczo w celu zapewnienia trwałego pokoju (B. Rosamund, *Theories...*, s. 14–15). Teoria ta jest przedmiotem krytyki wskazującej na jej historyczne znaczenie, nieuwzględniające współczesnych uwarunkowań i procesów społecznych, gospodarczych i politycznych w UE, pomijanie znaczenia podmiotów niepaństwowych w UE czy oparcie jej na założeniach „antywojennych”, które wyjaśniają jedynie fragment działalności UE (R. Grzeszczak, *Teorie...*, s. 33).

Wspólnym założeniem wielu nurtów i odmian teorii międzyrządowej jest to, że „osią międzyrządowości”, jej podstawowym punktem odniesienia były, są i będą państwa narodowe, które inicjują, sterują i kontrolują procesem integracji europejskiej, jako instrumentem realizacji narodowych preferencji w warunkach współzależności międzynarodowej. Integracja europejska

jest zasadniczo napędzana przez współzależności, które generują nie tylko ogólne zapotrzebowanie na współpracę międzynarodową, ale również kształtują preferencje państw, siłę przetargową i wybory instytucjonalne (D. Leuffen, B. Rittberger, F. Schimmelfennig, *Integration...*, s. 75).

Teorią konkurencyjną wobec międzyrządowej jest teoria ponadnarodowa, która wyjaśnia i opisuje integrację europejską jako postępujący, samonapędzający się proces instytucjonalizacji. Integracja może początkowo odpowiadać międzyrządowym oczekiwaniom formalnego porozumienia negocjowanego przez współzależne państwa i kształtowanego przez ich preferencje i siłę władzy. Jednak po wprowadzeniu ponadnarodowych organizacji i reguł „integracja wywołuje niezamierzone i nieprzewidziane konsekwencje i wymyka się spod wyłącznej kontroli państw” (D. Leuffen, B. Rittberger, F. Schimmelfennig, *Integration...*, s. 104).

Do podstawowych mechanizmów wyjaśniających dynamikę integracji europejskiej jako *the self-reinforcing process of integration* należą efekt *spillover* oraz konstytucjonalizacja. Wyróżnia się trzy rodzaje mechanizmu *spillover*, a mianowicie funkcjonalny, polityczny i instytucjonalny. *Spillover* funkcjonalny wynika z powiązania różnych sektorów polityki. Jeżeli zyski wynikające z integracji w danym sektorze polityki pozostaną nieoptymalne, wówczas państwa są skłonne do podjęcia dalszych niezgodzonych wcześniej działań integracyjnych w sąsiednich obszarach polityki, aby zapobiec utracie zysków. *Spillover* polityczny jest reakcją na początkowe kroki integracyjne, gdy krajowi aktorzy polityczni kierują swoje oczekiwania i działania na nowy, ponadnarodowy poziom podejmowania decyzji. Wreszcie *spillover* instytucjonalny jest powodowany przez działania ponadnarodowych podmiotów instytucjonalnych, tj. Komisji Europejskiej, Trybunału Sprawiedliwości UE i Parlamentu Europejskiego. Wskazują one na potencjalne pozytywne efekty zewnętrzne dalszej integracji i odwrotnie – na negatywne efekty zewnętrzne i konsekwencje potencjalnych niepowodzeń w postępie integracji sektorowej (D. Leuffen, B. Rittberger, F. Schimmelfennig, *Integration...*, s. 99).

Mechanizm postępującej stopniowo konstytucjonalizacji UE rozumianej jako proces, w ramach którego struktura instytucjonalna Unii

zaczyna odzwierciedlać podstawowe zasady liberalnej demokracji, obejmującej demokrację parlamentarną i wysoce „usądowniony” system prawny (D. Leuffen, B. Rittberger, F. Schimmelfennig, *Integration...*, s. 100), odzwierciedlają z kolei takie czynniki i doktryny, jak m.in. „integracja poprzez prawo”, aktywizm Trybunału Sprawiedliwości UE (R. Grzeszczak, *Teorie...*, s. 34–38) czy poszerzanie zakresu kompetencji Parlamentu oraz kodyfikacja praw podstawowych (Karta praw podstawowych).

Szczególnie doniosłe znaczenie dla procesu integracji europejskiej ma Trybunał Sprawiedliwości UE, który – jako tzw. motor integracji – w drodze aktywnej interpretacji traktatów (zob. komentarz do art. 19) poszerza zakres właściwości UE poza granice wyznaczone traktatami i umożliwia tym samym Unii wykonywanie scentralizowanej kontroli państw członkowskich poza dziedzinami objętymi prawem Unii. Celowi temu służą m.in. formułowane przez Trybunał od wczesnych etapów procesu integracji europejskiej zasady pierwszeństwa prawa UE, jego bezpośredniego obowiązywania i bezpośredniej skuteczności czy zasady efektywności tego prawa.

Inną teorią integracji europejskiej jest teoria konstruktywistyczna, zgodnie z którą integracja jest kształtowana przez naturę i dystrybucję idei. Integracja europejska w dużym stopniu zależy od konsensusu aktorów uczestniczących w procesie integracji. Im bardziej zgodne lub wspólne są odpowiednie tożsamości, normy, wartości i przekonania polityczne, tym większe prawdopodobieństwo, że integracja zostanie osiągnięta. Efekt ten jest wzmacniany lub wspierany przez konstytucjonalizację i instytucjonalizację wspólnych norm, wartości i idei politycznych w UE (D. Leuffen, B. Rittberger, F. Schimmelfennig, *Integration...*, s. 133–134).

Rozwijającą się dynamicznie teorią integracji europejskiej jest teoria federalistyczna. Ma ona wiele odmian, w tym koncepcje federalizmu praw podstawowych (T. Kleinlein, *Grundrechtsföderalismus...*, s. 46–51, 59–62, 74–78, 173–178), federalizmu wykonawczego i federalizmu regulacyjnego (R. Grzeszczak, *Teorie...*, s. 21–22) oraz federalizmu sądowego (M.L. Wells, *Judicial Federalism...*, s. 722–724). W ogólnych założeniach teoria federalistyczna przyjmuje, że na obecnym etapie rozwoju prawa Unii

nie jest ona państwem federalnym ani federacją państw (R. Grzeszczak, *Teorie...*, s. 21), a zatem federalizm nie musi być utożsamiany z państwem federalnym. Federalizm wyraża się w funkcjach i atrybutach organizacji (międzynarodowej) i nie powinien być kojarzony z jej istotą (o koncepcji federalizmu jako metodzie działania integracyjnej organizacji międzynarodowej zob. C. Mik, *Fenomenologia...*, rozdział 6, pkt D, lit. a). Szerokie rozumienie federalizmu jako zasady organizującej podział kompetencji między Unię a państwa członkowskie oraz relacje między prawem UE a prawem państw członkowskich jest oparte na założeniu konstytucyjnej i pluralistycznej struktury procesów integracji europejskiej (K. Lenaerts, J.A. Gutiérrez-Fons, *The European...*, s. 104). Do konstytucyjnych zasad federalizacyjnych należą zasady kompetencji powierzonych, proporcjonalności, subsydiarności, lojalnej współpracy, tożsamości narodowej (konstytucyjnej), wzajemnego zaufania i uznawania oraz równowagi instytucjonalnej (K. Lenaerts, J.A. Gutiérrez-Fons, *The European...*, s. 112–123).

### 3.3.3. Narracja historyczna

Akapit drugi preambuły TUE wskazuje na kulturowe, religijne i humanistyczne dziedzictwo Europy i wynikające z niego „powszechne wartości, stanowiące nienaruszalne i niezbywalne prawa człowieka, jak również wolność, demokracja, równość oraz państwo prawne”, jako źródło inspiracji dla twórców traktatu w procesie uzgadniania jego celów, struktury i treści. Akapit drugi składa się z dwóch części, pierwszej – odnoszącej się do dziedzictwa Europy, oraz drugiej – określającej powszechne wartości, które wynikają z tego dziedzictwa. Zawarte w części pierwszej odniesienie do dziedzictwa europejskiego może być konceptualizowane jako aksjologiczny fundament dla powszechnych wartości wymienionych w części drugiej akapitu. Podkreśla także niewyłącznie gospodarczy charakter integracji, jako Unii wartości. Nie wydaje się natomiast, aby postanowienie to było bezpośrednio relewantne dla definiowania kompetencji Unii w dziedzinie dziedzictwa kulturowego czy wolności religijnej. Niewątpliwie jednak dziedzictwo kulturowe, religijne i humanistyczne stanowi ważny czynnik w procesie integracji europejskiej i jego konstytutywny element, obok czynnika/elementu ekonomicznego, politycznego i prawnego. Tożsamość europejska i wspólne dziedzictwo europejskie są tymi



mechanizmami, które nadają procesowi integracji wymiar aksjologiczny i oddziałują na jego wszystkie obszary. Dziedzictwo, w tym kulturowe, jest używane jako polityczny instrument umacniania symbolicznej i właściwej integracji europejskiej. Pojmowanie Unii jako humanistycznego, opartego na wspólnej tradycji, tożsamości i wartościach, przedsięwzięcia przyczynia się do zwiększania jej legitymizacji i zacieśnienia integracji gospodarczej, politycznej, społecznej i kulturowej (C. Shore, *Inventing...*, s. 785–786).

Odniesienie do dziedzictwa europejskiego nie jest odniesieniem do dziedzictwa narodowego państw członkowskich czy ich sumy. Powyższe postanowienie nie „nacionalizuje” dziedzictwa europejskiego i nie oddaje go we władzę współczesnych populistycznych nacjonalizmów. Przeciwnie, europeizuje tradycje narodowe, uwypuklając to co jest wspólne tym tradycjom. Jednakże promowana przez Unię polityka i narracja różnorodności z naciskiem na istnienie różnorodnych i odrębnych kultur narodowych w Europie (zob. komentarz do art. 3 ust. 3; art. 167 ust. 1 TFUE) może być instrumentalizowana przez nieoliberalne państwa Europy Centralnej i Wschodniej narodowej polityki pamięci. Do europejskiej tradycji należą także zjawiska o zdecydowanie negatywnym wymiarze moralnym, takie jak np. antysemityzm, nietolerancja religijna, wykluczenie obcych czy dyskryminacja kobiet, które jednak nie są źródłem liberalnych wartości europejskich.

U podstaw konstrukcji dziedzictwa Europy w rozumieniu akapitu drugiego tkwi podejście odwołujące się do wspólnych wartości i wyjątkowej tradycji europejskiej, które stara się ocalić pewien stopień ciągłości historii, niekoniecznie opierając się na wielkich narracjach lub założeniach o wzorowości czy wyjątkowości Europy. W tych relacjach pojawia się jednak silne założenie o podstawowych wartościach oraz twierdzenie, że wspólna europejska tożsamość polityczna będzie musiała opierać się na wspólnej tożsamości kulturowej, która z kolei musi być oparta na wspólnym rozumieniu historii (G. Delanty, *The European Heritage...*, s. 9). Wprawdzie w tym motywie preambuły dziedzictwo europejskie jest werbalizowane i limitowane jako (jedynie) źródło powszechnych wartości, to jednak z nierozzerwalnego związku dziedzictwa europejskiego z tymi wartościami wynika, że te ostatnie stanowią nieodłączną część dziedzictwa Europy.

Powyższej wykładni nie przeczy dokonana w akapicie drugim preambuły uniwersalizacja wartości wynikających z dziedzictwa europejskiego (wartości europejskich) przez nazwanie ich wartościami powszechnymi (uniwersalnymi).

Do narracji historycznej odnosi się początkowa część akapitu trzeciego, w którym mowa o historycznym znaczeniu przewyciężenia podziału kontynentu europejskiego, dokonanego po II wojnie światowej, na dwa wrogie „obozy”, podziału, którego symbolem werbalnym jest tzw. żelazna kurtyna, a symbolem materialnym – Mur Berliński. Podział Europy miał różnorodne wymiary: polityczno-ideologiczny (państwa kapitalistyczne – państwa „socjalistyczne”, państwa demokracji konstytucyjnej – państwa „demokracji ludowej”), militarny (NATO–Układ Warszawski) i gospodarczy (EWG–RWPG). Przewyciężanie podziału kontynentu europejskiego jest procesem politycznym, społecznym i gospodarczym, którego początek symbolizuje obalenie Muru Berlińskiego w 1989 r. Użycie trybu dokonanego „przewyciężenie” wydaje się wskazywać, że w dniu wejścia w życie traktatu proces ten się zakończył. Przepis komentowanego motywu preambuły odnosi się do procesu integracji europejskiej, co jest o tyle uzasadnione, że przewyciężenie podziału Europy umożliwiło integrację niektórych państw byłego „obozu socjalistycznego” w ramach Unii (S. Mangiameli [w:] H.-J. Blanke, S. Mangiameli, *TEU. Commentary*, s. 20). Konstytucyjnym odzwierciedleniem procesu przewyciężania podziału kontynentu europejskiego jest konstrukcja tradycji konstytucyjnych wspólnych państwom członkowskim UE.

W akapicie szóstym preambuły założyciele zobowiązali się do pogłębienia solidarności „między swymi narodami w poszanowaniu ich historii, kultury i tradycji”. Pojęcie solidarności zostało użyte w specjalnym znaczeniu. Poszanowanie historii, kultury i tradycji narodowej jest bowiem pomyślane jako „zbiorowy obowiązek” państw członkowskich UE. Charakterystyczne jest także odwołanie do narodów UE, ich historii, kultury i tradycji, nie zaś historii, kultury i tradycji państw UE. Solidarność w ujęciu akapitu szóstego jest solidarnością między narodami Europy, nie zaś solidarnością między państwami europejskimi.

Sformułowanie „dziedzictwo religijne” jest rezultatem kompromisu między państwami, które optowały za określeniem odzwierciedlającym chrześcijańskie korzenie Europy (chrześcijaństwo i chrześcijańskie wartości), a państwami, które uważały, że tego rodzaju określenie byłoby ewidentnie sprzeczne z neutralnością religijną państwa czy z jego laickim charakterem (S. Mangiameli [w:] H.-J. Blanke, S. Mangiameli, *TEU. Commentary*, s. 20). Określenie to należy rozpatrywać w kontekście innych przepisów konstytucyjnych UE, w tym zwłaszcza: art. 10 ust. 1 KPP, który gwarantuje wolność przekonań i wyznania (I.C. Kamiński [w:] A. Wróbel, *KPP. Komentarz*, 2020, art. 10, s. 330 i n.; J. Sobczak, W. Sobczak [w:] A. Wróbel, *KPP. Komentarz*, 2020, art. 10, s. 351 i n.), art. 22 KPP, który wymaga poszanowania różnorodności kulturowej, religijnej i językowej (A. Wróbel [w:] A. Wróbel, *KPP. Komentarz*, 2020, art. 22, s. 721 i n.), art. 17 TFUE, zgodnie z którym Unia szanuje status, jaki posiadają kościoły i związki wyznaniowe w państwach członkowskich, oraz art. 2 TUE, który wymienia pluralizm i tolerancję jako wartości, na których oparta jest Unia. „Unia identyfikuje się zatem jako neutralny ideologicznie *Herrschaftsverbund*, który szanuje istniejącą różnorodność, oraz wyjaśnia związek tego motywu z prawami człowieka” (S. Kadelbach [w:] *Europäisches...*, Hrsg. H. von der Groeben, J. Schwarze, A. Hatje, EUV Preamble, nb 8).

### 3.3.4. Podstawowe zasady prawa Unii i prawa podstawowe

Jak wskazano wyżej, z tradycji europejskiej wynikają „powszechne wartości, stanowiące nienaruszalne i niezbywalne prawa człowieka, jak również wolność, demokracja, równość oraz państwo prawne”. Charakter prawny tych wartości jest sporny, lecz są to niewątpliwie tzw. wartości wewnętrzne prawa UE, co uzasadnia możliwość ich operacjonalizacji w wykładni i stosowaniu prawa Unii Europejskiej (zob. komentarz do art. 2). Zasady te, jako wspólne wartości dla UE i państw członkowskich, powinny mieć również efekt jednoczący, legitymizujący i budujący tożsamość Unii (A. Terhechte, *Grundwerte...*, nb 22).

W odniesieniu do wspomnianych wyżej wartości, z wyjątkiem równości, akapit czwarty używa określenia „zasady”. Do zasad tych należą – odpowiadające tym wartościom – zasady „wolności, demokracji,

poszanowania praw człowieka i podstawowych wolności oraz państwa prawnego”. Są to podstawowe zasady prawa UE, które piśmiennictwo kwalifikuje jako zasady konstytucyjne prawa UE (np. A. von Bogdandy, *Podstawowe zasady...*, s. 10–12). Z perspektywy teorii prawa są to zasady ogólne prawa UE. W warstwie werbalnej zasady prawa UE, wymienione w akapicie czwartym, są tożsame z wartościami prawnymi, wskazanymi w akapicie drugim preambuły. Wynika to z założenia, że zasady prawa mogą zostać przełożone na wartości i odwrotnie – treść wartości prawnych znajduje proste odzwierciedlenia w treści zasad prawa. W szczególności np. treść wartości „państwo prawne” jest identyczna z treścią zasady „państwo prawne”. Relacje między wartościami prawnymi UE a podstawowymi zasadami prawa UE nie wyczerpują się w tym, że są one materialnie identyczne. Podstawowe wartości prawne stanowią bowiem aksjologiczny fundament podstawowych zasad prawnych UE, te zaś z kolei stanowią konkretyzację albo formę realizacji tych wartości.

Zasady prawne i wartości wymienione w preambule są odzwierciedlone w przepisach komentowanego traktatu, jako wartości, na których wspiera się Unia (art. 2 TUE). Przepis ten uzupełnia katalog wartości wymienionych w preambule – tj. wolności, demokracji, równości, państwa prawa i poszanowania praw podstawowych – o wartość poszanowania godności człowieka. Według niektórych ujęć, mimo użycia w tekście art. 2 TUE słowa „wartości”, przepis ten formułuje katalog konstytucyjnych zasad strukturalnych prawa Unii (zob. komentarz do art. 2). Zasady prawa UE wymienione w akapicie czwartym preambuły mają status zasad konstytucyjnych, opartych na wartościach wymienionych w akapicie drugim i odzwierciedlających te wartości.

Akapit piąty preambuły nie nakazuje poszanowania podstawowych praw socjalnych określonych w Europejskiej Karcie Społecznej z 18.10.1961 r. (Dz.U. z 1999 r. Nr 8, poz. 67 ze zm.) oraz we Wspólnotowej Karcie Socjalnych Praw Podstawowych Pracowników z 9.12.1989 r., lecz jedynie wskazuje na „przywiązanie” do tych praw, co podkreśla raczej moralny niż prawny charakter zobowiązania stron traktatu. Wynika to z niejednolitego, w części tradycyjnie powściągliwego, podejścia państw członkowskich odnośnie do konstytucjonalizacji podstawowych praw socjalnych w UE,

a także z *de lege lata* niejasnego charakteru tych praw jako podmiotowych praw publicznych. Postanowienia Karty zawierające prawa socjalne są kwalifikowane generalnie jako zasady w rozumieniu Karty, co czyni ich status słabszym w porównaniu z innymi prawami podstawowymi.

Akapit piąty preambuły nie zawiera generalnego odniesienia do podstawowych praw socjalnych, lecz wyłącznie do tych praw społecznych, które są gwarantowane Europejską Kartą Społeczną i Wspólnotową Kartą Socjalnych Praw Podstawowych Pracowników. Preambuła nie potwierdza natomiast przywiązania państw członkowskich do podstawowych praw socjalnych gwarantowanych Zrewidowaną Europejską Kartą Społeczną (otwartą do podpisu w Strasburgu 3.05.1996 r.) ani podstawowych praw socjalnych uznanych na mocy Karty praw podstawowych.

Jeśli chodzi o prawa socjalne, to odniesienie do kart odziedziczone w preambule w wersji Traktatu z Amsterdamu szło w parze z ewolucją prawa traktatów, które podkreślało wiele elementów współdziałania z partnerami społecznymi, takich jak publiczna wymiana opinii, prowadzenie otwartego, przejrzystego i regularnego dialogu i konsultacji z partnerami (S. Mangiameli [w:] H.-J. Blanke, S. Mangiameli, *TEU. Commentary*, s. 22; zob. komentarz do art. 11), a wśród celów Unii – różne aspekty interesu społecznego, jak „zrównoważony rozwój Europy”, „społeczna gospodarka rynkowa, silnie konkurencyjna, zmierzająca do pełnego zatrudnienia i postępu społecznego oraz do wysokiego poziomu ochrony i poprawy jakości środowiska naturalnego”. Ponadto przewidywała walkę z „wykluczeniem społecznym i dyskryminacją”, promowanie „sprawiedliwości i ochrony socjalnej, równości mężczyzn i kobiet, solidarności między pokoleniami i ochrony praw dzieci”, czy wreszcie promowanie spójności gospodarczej, społecznej i terytorialnej oraz solidarności między państwami członkowskimi (zob. komentarz do art. 3 ust. 3).

Obie karty wymienione w akapicie piątym preambuły stanowią źródło „istotnych i wiążących zasad praw socjalnego” ustanowionych w Karcie praw podstawowych, takich jak np. prawo do corocznego płatnego urlopu wypoczynkowego, przy czym obydwie te akty zostały wspomniane w art. 151 TFUE (por. wyrok TS z 8.09.2020 r., C-119/19 P i C-126/19 P,

Komisja Europejska przeciwko Franciscowi Carrerasowi Sequerosowi i in., EU:C:2020:676, pkt 113).

### 3.3.5. *Modus operandi* instytucji Unii

Akapit siódmy preambuły wskazuje na intencje twórców traktatu umocnienia demokratycznego charakteru i skuteczności działania instytucji Unii. Demokratyczny charakter i skuteczność działania nie są przeciwstawne, lecz wzajemnie się uzupełniają.

Demokratyczny charakter działania instytucji Unii nie może być jednak rozumiany wąsko, tylko jako demokratyczny charakter procedur, w ramach których działają instytucje. Jest on bowiem zasadniczo efektem demokratycznej legitymizacji instytucji jako takiej. Umocnienie demokratycznego charakteru instytucji Unii to z jednej strony wzmacnianie ich demokratycznej legitymizacji, a raczej przezwyciężenie deficytu demokratycznego UE, z drugiej – umocnienie demokratycznych procedur unijnych. Oba te aspekty (materialno-instytucjonalny i proceduralny) są ze sobą powiązane merytorycznie i funkcjonalnie (zob. komentarz do art. 12).

Akapit siódmy instrumentalizuje obie te wielkości (materialno-instytucjonalną i proceduralną) w tym znaczeniu, że umocnienie demokratycznego charakteru i skuteczności działania instytucji Unii nie jest celem samym w sobie, lecz środkiem do osiągnięcia celu, jakim jest lepsze wypełnianie przez instytucje Unii powierzonych im zadań. O ile w odniesieniu do wymagania skuteczności taka instrumentalizacja jest uzasadniona, zwłaszcza gdy skuteczność jest rozumiana w wąskim technicznym znaczeniu, nie zaś jako ogólna zasada prawa Unii, o tyle instrumentalizacja demokratyzacji budzi zastrzeżenia, zwłaszcza wtedy, gdy jest ona rozumiana jako wartość, na której wspiera się Unia albo jako strukturalna zasada prawa Unii.

### 3.3.6. Polityki unijne

Akapity ósmy i dziewiąty preambuły określają cele społeczno-gospodarcze Unii. Zgodnie z akapitem ósmym twórcy traktatu są zdecydowani urzeczywistnić następujące cele:

- 1) umocnienie gospodarek państw członkowskich,
- 2) konwergencja gospodarek państw członkowskich,
- 3) ustanowienie unii gospodarczej i walutowej,
- 4) ustanowienie – zgodnie z postanowieniami Traktatu o Unii Europejskiej oraz Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej – jednej i stabilnej waluty.

Zgodnie z akapitem dziewiątym realizacja tych celów społeczno-gospodarczych następuje w drodze urzeczywistniania rynku wewnętrznego oraz polityki spójności i ochrony środowiska, z uwzględnieniem zasady zrównoważonego rozwoju. Motyw ten podkreśla nierozzerwalny związek tej zasady nie tylko z procesami gospodarczymi, ale także z politykami spójności i ochrony środowiska. Do zasady tej odwołują się nie tylko przepisy prawa pierwotnego UE, jak np. art. 3 ust. 2 zdanie drugie TUE, ale także liczne przepisy prawa pochodnego (zob. L. Krämer, *Sustainable Development in EC Law* [w:] *Sustainable development in national and international law*, eds. H.C. Bugge, C. Voigt, Groningen, Europa Law Publishing 2008, s. 377 i n.). Zasada ta była merytorycznie powiązana ze wzrostem gospodarczym od początku negocjacji Traktatu ustanawiającego Wspólnotę Europejską, co znalazło odzwierciedlenie także w dawnym art. 2 TWE.

Akapity ósmy i dziewiąty preambuły stanowią fundamenty unijnej konstytucji gospodarczej, którą charakteryzuje liberalizm gospodarczy, znajdujący odzwierciedlenie w konstrukcji rynku wewnętrznego z jego podstawowymi swobodami oraz otwartej gospodarce rynkowej z wolną konkurencją (K. Tuori, *European...*, s. 127–219). Konstytucyjny wymiar mają także akapity jedenasty i dwunasty preambuły, które odnoszą się odpowiednio do wspólnej polityki zagranicznej i bezpieczeństwa, w tym wspólnej polityki obronnej, oraz ustanowienia przestrzeni wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości zgodnie z przepisami TUE i TFUE (K. Tuori, *European...*, s. 269–318).

### 3.3.7. Obywatelstwo Unii i narody Europy

Obywatelstwo UE, o którym mowa w motywie dziesiątym, zostało wprowadzone do systemu prawnego Unii przez Traktat z Maastricht. Obywatelstwo to jest od tego czasu traktowane jako podstawowy status obywateli państw członkowskich, na który składa się kilka publicznych praw podmiotowych (art. 20–23 TFUE), które wykraczają poza zakres praw przyznawanych przez państwa własnym obywatelom. Obywatelstwo UE jest konceptualizowane jako obywatelstwo ponadnarodowe (*transnational citizenship*) albo jako obywatelstwo poza państwem (*citizenship beyond the state*).

Orzecznictwo Trybunału Sprawiedliwości UE dokonuje ewolucyjnej transformacji „obywatelstwa rynkowego” (*market citizenship*) w obywatelstwo społeczne i polityczne, obejmujące prawo dostępu do świadczeń socjalnych, prawo głosowania i swobodnego przemieszczania się dla osób innych niż pracownicy, odzwierciedlające wizję *ever closer Union*, integrację przez prawo i konstytucjonalizację Unii, pluralizm oraz tożsamość europejską (J. Shaw, *Citizenship...*, s. 575–610). Obywatelstwo Unii jest, obok narodów Europy, filarem demokratycznej Unii Europejskiej (zob. komentarz do art. 9).

Traktat nie uznaje obywateli Unii za naród europejski, zaś samo obywatelstwo ma jedynie charakter „dodatkowy” w stosunku do obywatelstwa krajowego i go nie zastępuje. W preambule jest natomiast mowa w liczbie mnogiej o „swych narodach”, co należy rozumieć jako narody w UE, ściślej – narody w ramach jej systemu instytucjonalnego, która pogłębia solidarność między narodami (akapit szósty), popiera ich rozwój społeczny i gospodarczy (akapit dziewiąty), zapewnia im bezpieczeństwo (akapit dwunasty) oraz tworzy coraz ściślejszy związek między narodami Europy (akapit trzynasty). „Demokratyczne” narody Europy, poprzez ratyfikację traktatów, przystąpienie do Unii i środki finansowe, a także swoich przedstawicieli w Radzie Europejskiej, legitymizują Unię. W tym znaczeniu narody Europy są drugim obok obywatelstwa filarem, na których wspiera się demokratyczna legitymizacja Unii. Podmiotem europejskiej demokracji nie jest zatem jeden naród/lud europejski, lecz wiele narodów Europy. Unia Europejska jest „demoi-kracją”, demokracją rozumianą jako Unia narodów (zob. C. Nicolaïdis, *European Demoiocracy...*, s. 254).



### 3.4. Charakter prawny preambuły

Charakter prawny preambuły determinują dwie powiązane ze sobą kwestie, a mianowicie analityczna struktura jej postanowień, takich jak wartości, zasady lub reguły, albo innego rodzaju struktury prawne oraz ich prawnie wiążący charakter.

Jako że preambuła Traktatu o Unii Europejskiej, jako umowy międzynarodowej, stanowi jego integralną część, to jej podstawowe prawne znaczenie wyraża się w jej roli jako kontekstu traktatu i wskazówki interpretacyjnej jego przepisów. Zgodnie z art. 31 ust. 2 KWPT preambuła (wstęp) należy do kontekstu interpretacyjnego wyrazów użytych w traktacie, obejmującego także tekst łącznie z załącznikami oraz pracami przygotowawczymi. Trzy wskazane elementy kontekstu są ze sobą nierozzerwalnie związane. Prawne znaczenie preambuły umowy międzynarodowej powinno być relatywizowane do tekstu traktatu i jego załączników i nie wykraczać poza tekst i załączniki do traktatu. Tymczasem znaczenie prawne preambuły traktatów założycielskich UE wykracza poza ten kontekst, ponieważ są one uwzględniane w wykładni unijnego prawa pochodnego.

Trybunał Sprawiedliwości UE wielokrotnie uwzględniał preambułę Traktatu EWG/WE w wykładni jego postanowień. Na przykład w wyroku w sprawie Defrenne przeciwko Sabena posłużył się preambułą w teleologicznej wykładni dawnego art. 119 TEWG, stwierdzając, że „postanowienie to realizuje cele społeczne Wspólnoty, która nie jest wyłącznie związkiem o charakterze gospodarczym, lecz ma jednocześnie za zadanie, jak zostało to podkreślone w preambule do traktatu, zapewnić, poprzez działanie wspólne, postęp społeczny i ciągłą poprawę warunków życia i pracy społeczeństw Europy” (wyrok TS z 8.04.1976 r., 43/75, Gabrielle Defrenne przeciwko Société anonyme belge de navigation aérienne Sabena, EU:C:1976:56, pkt 10).

Jednocześnie funkcja interpretacyjna preambuły została rozszerzona na obszar prawa pochodnego Unii. Na przykład w wyroku w sprawie National Panasonic przeciwko Komisji, w którym preambuła Traktatu EWG została uwzględniona przez Trybunał w wykładni art. 14 rozporządzenia

Rady EWG nr 17 z 21.02.1962 r. (pierwsze rozporządzenie wprowadzające w życie art. 85 i 86 Traktatu, Dz.Urz. WE L 13, s. 204, ze zm.), stwierdzono m.in., że jego funkcją jest, „jak wynika z czwartego motywu preambuły Traktatu, art. 3 lit. f) oraz art. 85 i 86, zapobieganie zakłócaniu konkurencji ze szkodą dla interesu publicznego, poszczególnych przedsiębiorstw i konsumentów” (wyrok TS 26.06.1980 r., 136/79, National Panasonic (UK) Limited przeciwko Komisji Wspólnot Europejskich, EU:C:1980:169, pkt 20; podobnie wyrok TS z 18.10.1989 r., 374/87, Orkem przeciwko Komisji Wspólnot Europejskich, EU:C:1989:387, pkt 19).

W utrwalonym orzecznictwie przyjmuje się, że preambuła unijnego aktu prawa pochodnego nie ma mocy prawnie wiążącej i nie może być powoływana ani dla uzasadnienia odstępstw od przepisów danego aktu, ani w celu wykładni tych przepisów w sposób oczywiście sprzeczny z ich brzmieniem (por. wyrok TS z 24.11.2005 r., C-136/04, Deutsches Milch-Kontor GmbH przeciwko Hauptzollamt Hamburg-Jonas, EU:C:2005:716, pkt 32).

Preambuła TUE jest uwzględniana przez Trybunał Sprawiedliwości UE w wykładni przepisów komentowanego traktatu jako kontekst interpretacyjny jego przepisów. Przykładowo Trybunał stwierdził po pierwsze, że: „Jeżeli chodzi o kontekst art. 50 TUE, należy odnieść się do motywu trzynastego preambuły traktatu UE, do motywu pierwszego preambuły traktatu FUE oraz do art. 1 TUE, z których wynika, że celem traktatów jest tworzenie coraz ściślejszego związku między narodami Europy, a także do motywu drugiego preambuły traktatu FUE, z którego wynika, że celem Unii jest usuwanie barier dzielących Europę”, a po drugie, że: „Należy również podkreślić znaczenie wolności i demokracji, wartości zapisanych w motywach drugim i czwartym preambuły traktatu UE, zaliczanych do wspólnych wartości, o których mowa w art. 2 tego traktatu oraz w preambule KPP, i należących w tym znaczeniu do fundamentów porządku prawnego Unii” (wyrok TS z 10.12.2018 r., C-621/18, Andy Wightman i in. przeciwko Secretary of State for Exiting the European Union, EU:C:2018:999, pkt 60 i 61).

Preambuła TUE jest uwzględniana w opiniach rzeczników generalnych. Na przykład w opinii rzecznika generalnego A.M. Collinsa z 24.02.2022 r.,

C-673/20, EP przeciwko Préfet du Gers i Institut national de la statistique et des études économiques (INSEE), EU:C:2022:129, stwierdzono po pierwsze, że „w motywie 10 preambuły do TUE zadeklarowano, że państwa członkowskie są zdecydowane ustanowić wspólne obywatelstwo dla swoich obywateli. Ponadto w jej motywie 13 podkreślono wolę tworzenia coraz ściślejszego związku między narodami Europy”, po drugie, że: „Artykuł 1 akapit pierwszy TUE stanowi, że traktatem tym wysokie umawiające się strony ustanawiają między sobą Unię Europejską, której państwa członkowskie przyznają kompetencje do osiągnięcia ich wspólnych celów. W akapicie drugim tego artykułu wskazano, że TUE wyznacza nowy etap w procesie tworzenia coraz ściślejszego związku między narodami Europy”, i po trzecie, że „to właśnie w szczególnym kontekście tych postanowień w art. 9 TUE i art. 20–24 TFUE ustanowiono obywatelstwo Unii, określono treść tego pojęcia i doprecyzowano, komu przysługuje taki status” (pkt 19–21).

Istotne znaczenie dla interpretacji Traktatu o Unii Europejskiej ma wyróżnienie dwóch grup postanowień preambuły, a mianowicie:

- 1) postanowienia wyrażające intencje i wspólne idee twórców traktatu,
- 2) postanowienia określające cele i zadania Unii.

Pierwsza grupa postanowień preambuły może być uwzględniana w ramach wykładni historycznej przepisów traktatu w zakresie, w jakim odzwierciedla zasadnicze poglądy i motywy, którymi kierowali się twórcy traktatu w formowaniu jego struktury i treści.

Preambuła ma potencjalne znaczenie dla teleologicznej interpretacji Traktatu o Unii Europejskiej, ponieważ określa cele, do których osiągnięcia dążą państwa członkowskie Unii za pomocą tego traktatu (A. Terhechte, *Grundwerte...*, nb 13). Stanowisko to jest częściowo zbieżne ze stanowiskiem przyjmowanym w doktrynie prawa międzynarodowego, w myśl którego: „Preambuła do traktatu, składająca się zwykle z zestawu motywów, może pomóc w określeniu przedmiotu i celu traktatu, ponieważ jest to zwykle miejsce, w którym strony zawarły wyraźne oświadczenie w tej sprawie. Poprzez określenie celów i zadań traktatu, preambuła może mieć znaczenie zarówno kontekstowe, jak i teleologiczne” (O. Dörr, *Interpretation...*, s. 583).

Preambuła zawiera wspólne dla umawiających się stron idee, wartości i zasady prawne, które stanowią aksjologiczny fundament dla wielu zasad ogólnych prawa UE, zwłaszcza zasad strukturalnych (założycielskich). W piśmiennictwie wskazuje się na jeszcze inną właściwość prawną preambuły, a mianowicie możliwość jej wykorzystywania do ograniczania uznania instytucji unijnych oraz do określania celów lub zadań Unii (A. Terhechte, *Grundwerte...*, nb 14).

Preambuła, ze względu na wagę i znaczenie treści w niej zawartych, może być ujmowana jako element pluralistycznego konstytucjonalizmu europejskiego, podobnie jak sam traktat, którego jest integralną częścią. Jeżeli Traktat o Unii Europejskiej jest „kartą konstytucyjną” Unii – jak podkreślił Trybunał w wyroku z 23.04.1986 r. w sprawie *Les Verts* przeciwko Parlamentowi – to przymiot ten przysługuje także preambule traktatu.

# TYTUŁ I

## Postanowienia wspólne

### Artykuł 1. [Ustanowienie Unii Europejskiej]

Niniejszym Traktatem WYSOKIE UMAWIAJĄCE SIĘ STRONY ustanawiają między sobą UNIE EUROPEJSKĄ, zwaną dalej „Unią”, której Państwa Członkowskie przyznają kompetencje do osiągnięcia ich wspólnych celów.

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

Podstawę Unii stanowi niniejszy Traktat oraz Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (zwane dalej „Traktatami”). Oba te Traktaty mają taką samą moc prawną. Unia zastępuje Wspólnotę Europejską i jest jej następcą prawnym.

#### Spis treści

1.1. Uwagi ogólne .....	47
1.2. Ewolucja .....	48
1.3. Kontekst systemowy .....	50
1.4. Charakter prawny .....	50
1.5. Treść .....	50
1.6. Perspektywy .....	62

**Literatura:** J. Barcz, *Pojęcie suwerenności w świetle współzależności między sferą ponadnarodową i państwową* [w:] *Suwerenność i ponadnarodowość a integracja europejska*, red. J. Kranz, Warszawa 2006; J. Bengoetxea, 'The EU as (More Than) an International Organization' [w:] *Research Handbook on the Law of International Organizations*, eds. J. Klabbers, Å. Wallendahl, Cheltenham 2011; H.-J. Blanke, S. Mangiameli, *TEU. Commentary*, 2013 [art. 1]; A. von Bogdandy, *Founding Principles of EU Law: A Theoretical and Doctrinal Sketch*, „European Law Journal” 2010/16(2); I. Brownlie, *Principles of Public International Law*, Oxford 2003; W. Czapliński, *Znaczenie orzecznictwa Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej w procesie rozwoju prawa europejskiego*, Warszawa 2021; E. Cała-Wacinkiewicz, *Charakter prawny Unii Europejskiej w świetle prawa międzynarodowego*, Warszawa 2007; W. Czapliński, A. Wyrozumska, *Prawo międzynarodowe publiczne. Zagadnienia systemowe*, Warszawa 2014; G.G. Fitzmaurice, *Document A/CN A/115: Third report*, „Yearbook of International Law Commission” 1956/II; P. Gautier, *The Reparation for Injuries Case Revisited: The Personality of the European Union* [w:] *Max Planck yearbook of United Nations Law*, vol. 4, eds. J.A. Frowein, R. Wolfrum, The Hague–London–Boston 2000; R. Grzeszczak, *Teorie integracji europejskiej* [w:] *System Prawa UE*, t. 1, 2020; R. Grzeszczak, *Z perspektywy przeszłości o przyszłości prawa UE* [w:] *System Prawa UE*, t. 1, 2020; D. Kornobis-Romanowska, *Odpowiedzialność demokratyczna jako konstytucyjny standard demokracji w Unii Europejskiej*, „Rocznik Administracji Publicznej” 2022/8; E. Łętowska, *Multicentryczność współczesnego systemu prawa i jej konsekwencje*, PiP 2005/4; M.P. Maduro, *Contrapunctual Law: Europe’s Constitutional Pluralism in Action* [w:] *Sovereignty in Transition*, ed. N. Walker, Oxford 2003; J.W. Ochmański, *Spory o działania ultra vires w Unii Europejskiej*, Warszawa 2023; K. Lenaerts, J.A. Gutiérrez-Fons, *A Constitutional Perspective* [w:] *Oxford Principles Of European Union Law*, vol. 1: *The European Union Legal Order*, eds. R. Schütze, T. Tridimas, Oxford 2018; I. Pernice, F. Mayer, *La Costituzione integrata dell’Europa* [w:] *Diritti e Costituzione nell’Unione europea*, ed. G. Zagrebelsky, Roma-Bari 2003; A. Sołtys, *Cechy i charakter prawa unijnego oraz problem jego konstytucjonalizacji* [w:] *System Prawa UE*, t. 1, 2020; N. Walker, *Late Sovereignty in the European Union* [w:] *Sovereignty in Transition*, ed. N. Walker, Oxford 2003; J.H. Weiler, *The Constitutional Architecture of the European Union: The Principle of Constitutional Tolerance*, Aalborg 2000; A. Wróbel, *TFUE. Komentarz*, t. 1 [art.1]; M. Zieliński, *Unia Europejska jako osoba prawna i jako sojusz pomiędzy jej państwami członkowskimi* [w:] *Podmiotowość prawnomiędzynarodowa. Jej współczesne aspekty*, red. E. Cała-Wacinkiewicz, Warszawa 2020.

### 1.1. Uwagi ogólne

Przepis art. 1 określa powstanie, pozycję ustrojową i cele Unii Europejskiej, zgodnie z postanowieniami traktatów założycielskich – Traktatu o Unii Europejskiej oraz Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej. Określony jest w nim charakter prawny Unii, który w kształcie nadanym jej w Traktacie z Lizbony jest nowym etapem w procesie tworzenia coraz ściślejszego związku między narodami Europy, zastępując Wspólnoty Europejskie i wskazując na Unię jako ich następcę prawnego. W ten sposób zostały ustalone spójne ramy instytucjonalno-prawne dla Unii, a jednocześnie w dynamiczny sposób zostały uwzględnione wyzwania procesu integracyjnego. Pozwala to na dostosowanie tempa i kierunku integracji państw członkowskich w Unii do społeczno-politycznych uwarunkowań w tych państwach i zgodnie z ich wolą.

Artykuł 1 TUE stanowi zasadniczą podstawę prawną dla budowania Unii jako systemu konstytucyjnego opartego na rządach prawa. Przepis ten niesie ze sobą także zobowiązanie dla państw członkowskich do osiągnięcia postępu w budowaniu Unii, która jest zdolna podejmować rzeczywiste działania i osiągać swe cele w taki sposób, by spełnione były nie tylko potrzeby i oczekiwania państw-stron, ale i ich obywateli. Dla państw członkowskich jest to przejście od współpracy na szczeblu międzynarodowym do poziomu ponadnarodowego dla bardziej zintegrowanego i skutecznego procesu kształtowania prawa i polityki. Dla obywateli oznacza to osiągnięcie większej przejrzystości oraz rozliczalności i kontroli demokratycznej w tym procesie.

Wskazany w art. 1 TUE proces tworzenia coraz ściślejszego związku między narodami Europy należy odczytywać jako pewnego rodzaju misję, która wyjaśnia nie tylko historyczny, ale przede wszystkim konstytucyjny – polityczny i prawny – cel Unii. Misja ta wyjaśnia także charakter prawny Unii, która jest Unią między narodami, a nie państwami w Europie, a obywatele pozostają podmiotami, które nadają tej organizacji międzynarodowej demokratyczną legitymizację.

## 1.2. Ewolucja

Artykuł 1 TUE ma swoją genezę w art. A Traktatu z Maastricht, na podstawie którego powstała Unia Europejska w 1993 r. Zgodnie z dawnym art. A TUE trzon i główny, ponadnarodowy filar Unii stanowiły trzy Wspólnoty Europejskie: EWWiS oraz WE i Euratom. Pierwszy filar wspólnotowy uzupełniony był politykami i formami współpracy międzyrządowej, realizowanymi w ramach dawnych kolejnych dwóch filarów – II filaru stanowiącego WPZiB oraz III filaru, który obejmował pierwotnie współpracę państw członkowskich w zakresie wymiaru sprawiedliwości i spraw wewnętrznych, a następnie, w wyniku wejścia w życie zmian z Traktatu z Amsterdamu – współpracę policyjną i sądową w sprawach karnych. Sama Unia, w myśl art. A TUE w wersji Traktatu z Maastricht, miała wyznaczać „nowy etap w procesie tworzenia coraz ściślejszego związku między narodami Europy, w którym decyzje podejmowane są jak najbliżej obywateli”. Jej zadaniem było kształtowanie w sposób spójny i solidarny stosunków między państwami członkowskimi oraz między ich narodami.

W Traktacie z Amsterdamu dawny art. A akapit drugi stał się art. 1 TUE i otrzymał nowe brzmienie, które następnie zostało powtórzone w wersji Traktatu z Nicei, a także Traktatu z Lizbony: „Niniejszy Traktat wyznacza nowy etap w procesie tworzenia coraz ściślejszego związku między narodami Europy, w którym decyzje podejmowane są z możliwie najwyższym poszanowaniem zasady otwartości i jak najbliżej obywateli”. To jednak nie jedyna zmiana w art. 1 TUE wprowadzona na mocy Traktatu z Lizbony. Dokonał on bowiem głębokiej reformy ustrojowej Unii Europejskiej, odchodząc od trójfilarowej struktury na rzecz wewnętrznie homogenicznej organizacji międzynarodowej. Jedyna wciąż funkcjonująca aktualnie Wspólnota – Euratom, pozostaje odrębną organizacją międzynarodową, która działa na podstawie traktatu rzymskiego z 1957 r., ze zmianami wprowadzonymi przez dołączony do Traktatu z Lizbony Protokół nr 2 zmieniający Traktat ustanawiający Europejską Wspólnotę Energii Atomowej (art. 184 TEWEA).



Na skutek tych zmian art. 1 TUE w wersji Traktatu z Lizbony uzyskał nowe brzmienie, przez dodanie na końcu akapitu pierwszego następującego fragmentu: „(...) której Państwa Członkowskie przyznają kompetencje do osiągnięcia ich wspólnych celów”, oraz akapitu trzeciego stanowiącego, że: „Podstawę Unii stanowi niniejszy Traktat oraz Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (zwane dalej «Traktatami»)). Oba te Traktaty mają taką samą moc prawną. Unia zastępuje Wspólnotę Europejską i jest jej następcą prawnym”. Termin „Wspólnota” z poprzednich wersji traktatów został w całym Traktacie z Lizbony zastąpiony terminem „Unia”. Wiązało się to z odejściem od struktury międzyrządowej z poprzednich wersji TUE (Traktatów z Maastricht, Amsterdamu oraz Nicei), gdyż akty przyjmowane w tym obszarze na mocy Traktatu z Lizbony zaczęły podlegać zwykłej procedurze ustawodawczej (większość kwalifikowana i procedura współdecyzji), wykorzystującej instrumenty prawne stosowane w ramach metody wspólnotowej (rozporządzenia, dyrektywy i decyzje), chyba że zostało ustalone inaczej. Unia jako sukcesor prawny Wspólnoty nie zyskała jednak na tym etapie żadnych nowych kompetencji wyłącznych, zmieniono natomiast sposób ich wykonywania.

Z komentowanego artykułu wynika, że prawo unijne opiera się aktualnie na trzech traktatach: Traktacie o Unii Europejskiej, Traktacie o funkcjonowaniu Unii Europejskiej oraz Traktacie ustanawiającym Europejską Wspólnotę Energii Atomowej. Geneza tego przepisu ilustruje dążenia państw członkowskich do budowania Unii jako realnej wspólnoty opartej na prawie – od pierwszych Wspólnot Europejskich jako trzech odrębnych organizacji ponadnarodowych do jednolitej organizacji ponadnarodowej i podmiotu prawa międzynarodowego. Unia Europejska przez przekazanie jej w Traktacie z Lizbony przez państwa członkowskie określonych traktatowo kompetencji do realizacji wspólnych celów osiągnęła kolejny etap w procesie tworzenia coraz ściślejszego związku między narodami Europy. Etap ten polega na stałym tworzeniu przestrzeni prawnej i politycznej, a jej treścią są normy adresowane do obywateli, tworzone na zasadach proceduralnej przejrzystości i stosowane w warunkach demokratycznej rozliczalności.

### 1.3. Kontekst systemowy

Przepis art. 1 znajduje się w tytule I TUE („Postanowienia wspólne”). Systemowo art. 1 akapit pierwszy TUE zawiera odwołanie do zasady kompetencji przyznanych, dla których postawę prawną stanowią przepisy art. 4 i 5 TUE. Zasadom demokratycznego podejmowania decyzji i otwartości, o których mowa w akapicie drugim komentowanego przepisu, poświęcony jest tytuł II TUE („Postanowienia o zasadach demokratycznych” – art. 9–12). Natomiast treść art. 1 akapit trzeci TUE znajduje powtórzenie w art. 1 akapit drugi TFUE. Postanowienie o Unii jako następcy prawnym Wspólnoty Europejskiej ma bezpośredni związek z art. 47 TUE, stanowiącym o osobowości prawnej Unii (zob. komentarz do art. 47).

### 1.4. Charakter prawny

Przepis art. 1 TUE ma charakter deklaracyjny i nie tworzy praw, które mogą być dochodzone na drodze sądowej przez jednostki i nie jest bezpośrednio skuteczny. Stanowi natomiast podstawę dla wykładni prawa Unii przez Trybunał Sprawiedliwości UE, ma zatem znaczenie prawne dla stosowania i wykładni przepisów prawa UE. Przepis ten w akapicie trzecim zdanie trzecie czyni Unię następcą prawnym Wspólnoty i w związku z art. 47 TUE nadaje Unii pełną osobowość prawną jako jednolita organizacja międzynarodowa.

### 1.5. Treść

Postanowienia z art. 1 TUE zawarte są w trzech nienumerowanych akapitach i mają fundamentalne znaczenie dla całego systemu prawa Unii. Są to, po pierwsze, ramy prawne Unii jako organizacji międzynarodowej, której funkcją jest realizacja wspólnych celów państw członkowskich. Po drugie, jest to ogólny kierunek integracji państw członkowskich w Unii, dla której celem jest budowanie coraz ściślejszego związku między narodami Europy. Po trzecie, przepis ten przesądza, że oba traktaty założycielskie mają jednakową moc prawną, a Unia jest następcą prawnym Wspólnoty Europejskiej. Warte podkreślenia jest normowanie zakresu podmiotowego w akapitach pierwszym i drugim komentowanego artykułu. Przepis

z akapitu pierwszego odnosi się do państw członkowskich, które jako państwa-strony traktatu tworzą Unię i wyposażają ją w stosowne kompetencje. Natomiast akapit drugi to wyraźne ukierunkowanie procesu integracji w ramach Unii już nie tylko na poziom państw, lecz wprost na obywateli. Jest to nowe podejście do sposobu budowania organizacji międzynarodowej i jej kompetencji, z którego wyłania się unikalny i odmienny od klasycznych reguł prawnomiędzynarodowych *modus operandi* Unii Europejskiej.

Każdy z trzech akapitów art. 1 TUE zawiera kluczowe elementy dla tego sposobu działania. Zostaną one kolejno przedstawione poniżej.

**1. „Niniejszym Traktatem Wysokie Umawiające się Strony ustanawiają między sobą Unię Europejską, zwaną dalej „Unią”, której Państwa Członkowskie przyznają kompetencje do osiągnięcia ich wspólnych celów”.**

„Niniejszy Traktat” z art. 1 TUE oznacza Traktat o Unii Europejskiej przyjęty wraz z Traktatem o funkcjonowaniu Unii Europejskiej oraz 37 protokołami, dwoma załącznikami i 65 deklaracjami dołączonymi do tego traktatu za wspólnym porozumieniem państw członkowskich na mocy Traktatu z Lizbony zmieniającego Traktat o Unii Europejskiej i Traktat ustanawiający Wspólnotę Europejską. Jest to wiążąca umowa międzynarodowa zawarta przez państwa członkowskie UE, w której określono cele Unii, strukturę instytucjonalną, zasady funkcjonowania Unii oraz relacje między UE a jej państwami członkowskimi. Każde działanie podejmowane przez Unię jest oparte na traktatach, które są modyfikowane, aby Unia była bardziej skuteczna i przejrzysta, lepiej przygotowana na przyjmowanie nowych państw członkowskich oraz aby mogła wprowadzać nowe obszary współpracy.

Pierwszym traktatem, który ustanowił Unię Europejską, był Traktat z Maastricht podpisany 7.02.1992 r. i zmieniony następnie na mocy Traktatów z Amsterdamu (2.10.1997 r.), Nicei (26.02.2001 r.) oraz Lizbony (13.12.2007 r.). Państwa-strony tych traktatów przejęły dla tworzonej Unii znany wcześniej model związku między państwami, który został

wprowadzony do prawa międzynarodowego już w XIX w., aby na początku oznaczać tzw. związki administracyjne – instytucje i wszelkie inne formy zrzeszania się państw (P. Gautier, *The Reparation...*, s. 341). Traktaty te jednak milczą na temat międzynarodowego statusu prawnego Unii. Nie dają wyraźniej odpowiedzi na klasyczne pytanie, czy UE jest organizacją międzynarodową, czy czymś innym. Zatem charakter obecności Unii na arenie międzynarodowej na podstawie art. 1 TUE jest związany wyłącznie z jej międzynarodową osobowością prawną, która została formalnie potwierdzona w art. 47 TUE w wersji Traktatu Lizbony (zob. komentarz do art. 47). Przed wejściem w życie Traktatu z Lizbony cecha ta przysługiwała Wspólnotom Europejskim, chociaż nie była wyraźnie przyznana w traktatach je stanowiących. Jednak przyznanie takie nie jest formalnym wymogiem dla osobowości prawnej i wystarczy, że spełnione są faktyczne kryteria, które odpowiadają instytucjonalnoprawnej koncepcji organizacji międzynarodowej, jako podmiotu prawa międzynarodowego. Kryteria te są następujące: stałe zrzeszenie państw, mające zgodne z prawem cele oraz kompetencje do ich realizacji, posiadające wspólne instytucje i organy wyposażone w uprawnienia do działania na płaszczyźnie międzynarodowej, niezależnie od jej państw członkowskich, a nie wyłącznie w ramach systemów krajowych jednego lub kilku państw, oraz będące podmiotem prawa międzynarodowego ze zdolnością zawierania traktatów (I. Brownlie, *Principles...*, s. 649; G.G. Fitzmaurice, *Document A/CN.A/115...*, s. 108; W. Czapliński, A. Wyrozumska, *Prawo międzynarodowe...*, s. 430).

Unia Europejska jako następcą prawny Wspólnoty, zgodnie z art. 1 ust. 3 oraz art. 47 TUE, spełnia wszystkie te warunki. Jej status jest pochodną podmiotowości w prawie międzynarodowym, co sprawia, że formalnie Unia jest organizacją międzynarodową, czyli związkiem państw ustanowionym na mocy umowy międzynarodowej. Jest jednak uważana za szczególną organizację (*sui generis*), lecz nie ze względu na problemy tożsamościowe, a z powodu wysokiego stopnia konstytucjonalizacji systemu prawa, cech ponadnarodowości oraz wskazanych w art. 2 TUE wartości, na których opiera się Unia, wśród których jest również poszanowanie państwa prawnego, co zbliża strukturę Unii do ustroju państwa federalnego (J. Bengoetxea, *'The EU as (More Than) an International Organization'*..., s. 448 i n.), Unia zaś nie jest i nigdy nie miała stać się państwem

narodowym (opinia TS 2/13 z 18.12.2014 r. o przystąpieniu Unii do EKPC, EU:C:2014:2454, pkt 156). Warto dodać, że poza osobowością prawną samej UE, na podstawie jej prawa pierwotnego, organami UE posiadającymi osobowość prawną są także Europejski Bank Centralny (art. 282 ust. 2 TFUE) oraz Europejski Bank Inwestycyjny (art. 308 TFUE). Natomiast na podstawie aktów prawa wtórnego odrębną od UE osobowość prawną przyznano również innym organom UE, w tym w szczególności tzw. agencjom zdecentralizowanym (zob. komentarz do art. 13). Jak wynika jednak z orzecznictwa Trybunału Sprawiedliwości UE, tylko Unii, która posiada osobowość prawną zgodnie z art. 47 TUE, przysługuje zdolność do zawierania wiążących porozumień z krajami trzecimi lub innymi organizacjami międzynarodowymi (por. wyrok TS z 9.08.1994 r., C-327/91, Republika Francuska przeciwko Komisji Wspólnot Europejskich, EU:C:1994:305, pkt 24).

Nabywając formalnie, wraz z Traktatem z Lizbony, międzynarodową osobowość prawną, Unia jednocześnie potwierdziła swoją podmiotowość jako organizacja międzynarodowa oraz – w konsekwencji – zdolność do działania na arenie międzynarodowej. Jest to zdolność prawna Unii do nabywania uprawnień i zaciągania zobowiązań własnym działaniem, także niezależnie od państw członkowskich. Odrębną kwestią wymagającą wyrażnej regulacji są natomiast kompetencje Unii do działania, które muszą zostać jej przyznane przez państwa członkowskie, tzn. wynikać z traktatu założycielskiego oraz podlegać wykonaniu na zasadach pomocniczości i proporcjonalności (zob. komentarz do art. 5, pkt 5.4.3 i 5.4.4). Analizując w tym zakresie Traktat o Unii Europejskiej oraz Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej, można uznać, że sfera kompetencji została spójnie i kompleksowo uregulowana (art. 5, art. 4 ust. 1, art. 13 TUE, a także art. 2 ust. 1 i art. 3–6 TFUE). Zgodnie z tymi przepisami Unia działa wyłącznie w granicach kompetencji przyznanych jej przez państwa członkowskie w traktatach – w sposób wyraźny lub dorozumiany, gdyż reguły określone przez traktat zawsze zakładają istnienie norm, bez których te reguły nie mogłyby być stosowane w sposób skuteczny i rozsądny (por. wyrok TS z 31.03.1971 r., 22/70, Komisja Wspólnot Europejskich przeciwko Radzie Wspólnot Europejskich, EU:C:1971:32). W szczególności są to te postanowienia traktatowe, które określają zadania i działania Unii dla osiągnięcia

celów w nich określonych, jak np. art. 308 TFUE (tzw. klauzula elastyczności). Kompetencje nieprzyznane Unii w traktatach pozostają w gestii państw członkowskich. Jednak w sytuacji, w której traktaty przyznają Unii wyłączną kompetencję w określonej dziedzinie, tylko Unia może stanowić prawo w tej dziedzinie i przyjmować prawnie wiążące akty, natomiast państwa członkowskie mogą to czynić tylko wtedy, gdy zostaną do tego upoważnione przez Unię lub w celu wykonania aktów Unii. Każde wykorzystanie przepisu kompetencyjnego, wywiedzionego z komentowanego traktatu bądź z Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej, powinno zatem wpisywać się nie tylko w zakres kompetencji powierzonych Unii, ale także realizować cele i zadania UE. Działania ustawodawcze lub decyzyjne Unii są zatem zgodne z prawem pierwotnym tylko wówczas, gdy mieszczą się w zakresie kompetencji UE oraz równocześnie służą spełnieniu jej celów.

W kategoriach formalnych, w myśl art. 1 TUE, traktat ten jest więc klasyczną umową międzynarodową, która jest podstawą ustanowienia Unii jako organizacji międzynarodowej. Natomiast w kategoriach materialnych jest to koncepcja nowatorska, zwłaszcza ze względu na rodzaj i zakres przekazanych w traktatach na rzecz Unii przez państwa członkowskie kompetencji prawodawczych, decyzyjnych i kontrolnych. Kompetencje te mają bowiem charakter wykonywania określonych uprawnień suwerennych państw, co składa się na element ponadnarodowości najpierw Wspólnot, a potem Unii, i jest cechą charakteryzującą ustrój tej organizacji. Jak trafnie zauważa się w literaturze prawa europejskiego, współczesna Unia Europejska jest unikalnym związkiem integracyjnym, w którym państwa członkowskie połączyły swoje suwerenności, a w niektórych obszarach polityki zharmonizowały w szerokim zakresie przepisy dotyczące spraw ekonomicznych, społecznych i politycznych (R. Grzeszczak, *Teorie integracji...*, s. 8; R. Grzeszczak, *Z perspektywy przeszłości...*, s. 1301).

W związku z tym, że podział kompetencji między Unię a państwa członkowskie dotyka bezpośrednio problemu zachowania suwerenności przez państwa, a kwestia ta jest regulowana prawem konstytucyjnym w większości państw członkowskich, na uwagę zasługuje również stanowisko w tej sprawie wyrażane przez sądy i trybunały konstytucyjne tych państw.

Zasady suwerenności państwowej oraz tożsamości konstytucyjnej podnoszone były w orzecznictwie sądów konstytucyjnych w państwach członkowskich, takich jak: Niemcy, Francja (Rada Konstytucyjna), Włochy, Hiszpania, Austria, Czechy, Węgry, Łotwa, Dania (Sąd Najwyższy) czy Polska. W orzecznictwie tym podkreślano, że pełnia suwerenności przysługuje wyłącznie państwowi członkowskiemu, które zachowują pozycję i rolę „panów traktatów” (niem. *Herren der Verträge*, ang. *Masters of the Treaties*), podczas gdy Unia Europejska jako organizacja międzynarodowa pozostaje zawsze podmiotem niesuwerennym i pochodnym wobec państwa. Jeśli więc doszłoby do przekroczenia kompetencji powierzonych Unii w traktatach, działania takie mogłyby zostać uznane przez państwo członkowskie za działanie *ultra vires*, a przez to za bezskuteczne w krajowym systemie prawnym na mocy konstytucji krajowej. Podobne zastrzeżenia dotyczą poziomu ochrony praw podstawowych na podstawie prawa krajowego, który nie może być obniżony w prawie unijnym. Zastrzeżenie to może być jednak zawieszane pod warunkiem, że poziom ochrony praw podstawowych w UE będzie porównywalny z poziomem krajowym (doktryna Solange wywiedziona z wyroku FTK z 22.10.1986 r., BVerfGE 73, 339, 378 i n., 387). A zatem w uznaniu Federalnego Trybunału Konstytucyjnego, w przypadku rozstrzygnięcia kolizji, która dotyczy praw podstawowych, rozstrzygający jest standard ochrony przewidziany w każdym z tych systemów, a formalny charakter relacji między systemem unijnym i innym systemem, w tym konstytucyjnym, jako hierarchicznych lub niehierarchicznych, nie ma znaczenia.

Doktryny Solange i *ultra vires* są uzasadnieniem dla kontroli sądów najwyższych i trybunałów konstytucyjnych nad kompetencjami przyznanymi UE na podstawie traktatów założycielskich, w tym zwłaszcza art. 4 ust. 1 i art. 5 ust. 1 i 2 TUE, oraz nad sposobem wykonywania tych uprawnień przez instytucje Unii, w tym TSUE (tak wyroki FTK: z 12.10.1993 r., BVerfGE 89, 155, 175 [Maastricht]; z 30.06.2009 r., BVerfGE 123, 267, 353 i n., pkt 240, 241 [Lissabon]; z 6.07.2010 r., BVerfGE 126, 286, 302, pkt 54 i n. [Honeywell]); por. wyroki TK z 11.05.2005 r., K 18/04, OTK-A 2005/5, poz. 49 – w sprawie zgodności traktatu akcesyjnego z Konstytucją RP, oraz z 24.11.2010 r., K 32/09, OTK-A 2010/9, poz. 108 – w sprawie zgodności Traktatu z Lizbony z Konstytucją RP). W swoich wyrokach

polski Trybunał Konstytucyjny uznał dynamiczny charakter prawa unijnego, stwierdzając w wyroku w sprawie K 18/04, że w porównaniu z klasycznymi umowami międzynarodowymi traktat o przystąpieniu do Unii wykazuje pewne swoistości. O ile bowiem te umowy zakładały przewidywalność elementów przyszłego funkcjonowania już w momencie zawierania umowy, to system UE przewiduje możliwość zmian treści prawa w porównaniu ze stanem w momencie akcesji. Przewiduje też możliwość ewolucji zasad i zakresu funkcjonowania Unii, a zatem w momencie przystąpienia państwa do Unii nie występuje całkowita pewność co do wszystkich elementów dalszego rozwoju. Państwa członkowskie mają jednak wpływ na podejmowane działania i decyzje całego systemu w ramach przekazanych przez nie kompetencji, co stanowi istotną gwarancję prawidłowości i akceptowalności tego systemu (pkt 5.1 wyroku). Podobnie w wyroku w sprawie K 32/09 Trybunał potwierdził dynamiczny charakter prawa UE oraz że relacja między porządkiem unijnym i krajowym podlega ewolucji, wraz ze zmianami w prawie unijnym (pkt 2.3 wyroku). Trybunał Konstytucyjny zastrzegł jednak, podtrzymując w tej sprawie swoje wcześniejsze stanowisko, wyrażone w uzasadnieniu wyroku w sprawie K 18/04, że postanowienia Konstytucji RP (art. 90 ust. 1 oraz art. 91 ust. 3) nie mogą stanowić podstawy do przekazania organizacji międzynarodowej lub organowi międzynarodowemu upoważnienia do stanowienia aktów prawnych lub podejmowania decyzji, które byłyby sprzeczne z Konstytucją RP. W szczególności wskazane tu unormowania nie mogą posłużyć do przekazania kompetencji w zakresie, który powodowałby, że RP nie może funkcjonować jako państwo suwerenne i demokratyczne.

Nawiązując dialog z Trybunałem Sprawiedliwości UE w powyższych kwestiach, sądy i trybunały konstytucyjne w państwach członkowskich dążą do wypracowania wspólnych rozwiązań, inicjując w tym celu procedurę odsłania prejudycjalnego z art. 267 TFUE. W ostatnich latach swoje pytania prejudycjalne złożyły w szczególności: sąd konstytucyjny Hiszpanii (postanowienie z 9.06.2011 r.), francuska Rada Konstytucyjna (postanowienie z 4.04.2013 r.) oraz Federalny Trybunał Konstytucyjny (postanowienie z 14.01.2014 r.). Polski Trybunał Konstytucyjny po raz pierwszy zwrócił się do TSUE z pytaniami prejudycjalnymi w postanowieniu z 7.07.2015 r. (K 61/13, OTK-A 2015, Nr 7, poz. 103).



Odesłania te są formalnym uznaniem przez te sądy i trybunały wyłącznej właściwości Trybunału Sprawiedliwości UE do sprawowania jurysdykcji nad aktami instytucji unijnych, niezależnie od ewentualnych bezpośrednich konsekwencji faktycznych i prawnych w państwie członkowskim wynikających z orzecznictwa Trybunału. W orzecznictwie tym wyraźnie stwierdzono, że brak jest możliwości dokonywania wykładni i oceny ważności przepisów prawa UE przez organy państw członkowskich, na podstawie norm prawa krajowego, w tym o charakterze konstytucyjnym. Wyłącznie właściwym w tym zakresie pozostaje Trybunał w Luksemburgu jako organ jurysdykcyjny ustanowiony w ramach systemu prawa UE. Do tego Trybunału należy jurysdykcyjna kompetencja kompetencji, czyli determinowanie granic tego systemu prawa i kontrolowanie, czy akt unijny nie został wydany *ultra vires* (por. wyroki TS: z 22.10.1987 r., 314/85, Foto-Frost przeciwko Hauptzollamt Lübeck-Ost, EU:C:1987:452; z 22.06.2010 r., C-188/10 i C-189/10, Aziz Melki i Sélim Abdeli, EU:C:2010:363; z 19.11.2009 r., C-314/08, Krzysztof Filipiak przeciwko Dyrektorowi Izby Skarbowej w Poznaniu, EU:C:2009:719; z 15.01.2013 r., C-416/10, Jozef Križan i in. przeciwko Slovenská inšpekcia životného prostredia, EU:C:2013:8; z 26.02.2013 r., C-399/11, Stefano Melloni przeciwko Ministerio Fiscal, EU:C:2013:107; z 26.02.2013 r., C-617/10, Åklagaren przeciwko Hansowi Åkerbergowi Franssonowi, EU:C:2013:105).

Pomimo więc rozumienia pojęcia suwerenności i wynikających z niego kompetencji w różnych kontekstach, znaczeniach i z wielu perspektyw, suwerenność umożliwia definiowanie obszarów sprawowania władzy, delegowanie uprawnień i podział kompetencji pomiędzy Unią a państwami członkowskimi oraz sprawowanie kontroli nad jej wykonywaniem. Pozwala na legitymizowanie i rozliczanie władz publicznych ze sposobu rządzenia na poziomach regionalnym, krajowym i ponadnarodowym. Na każdym z tych poziomów pojawiają się swoistości w definiowaniu suwerenności. Naturalne zatem jest, że powstają w ten sposób odmiennie interpretacje prowadzące do odmiennych wniosków. Sądy i trybunały konstytucyjne w państwach członkowskich konkurują z Trybunałem Sprawiedliwości UE o miano sądu „ostatniego słowa”, dlatego bardzo istotna jest na tym polu rola doktryny. W doktrynie prawa europejskiego, kierując się tą koniecznością, wypracowano wiele koncepcji, w tym np. pluralizmu

konstytucyjnego (N. Walker, *Late Sovereignty...*, s. 3–32; M.P. Maduro, *Contrapunctual Law...*, s. 501–538; K. Lenaerts, J.A. Gutiérrez-Fons, *A Constitutional Perspective...*, s. 108), konstytucjonalizmu wielopoziomowego (I. Pernice, F. Mayer, *La Costituzione integrata...*, s. 43–51) czy konstytucyjnej tolerancji (J.H. Weiler, *The Constitutional Architecture...*). Każda z nich koncentruje się na osiągnięciu wspólnych celów, o których mowa w art. 1 akapit pierwszy TUE, i niesie ze sobą propozycje konsensusu prawnego i pozaprawnego, w którym obie strony powinny dążyć do neutralizowania konfliktów w duchu lojalnej współpracy (art. 4 ust. 3 TUE), dobrej wiary i konstruktywnego dialogu.

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

Przepis art. 1 akapit drugi TUE stanowiący, że państwa członkowskie są zdecydowane, by kontynuować proces tworzenia coraz ściślejszego związku między narodami Europy, w którym decyzje są podejmowane jak najbliżej obywateli, zgodnie z zasadą pomocniczości, znajduje swoje potwierdzenie także w akapicie trzynastym preambuły TUE, co nadaje komentowanemu przepisowi dodatkowy kontekst interpretacyjny (zob. komentarz do preambuły, pkt 3.3.7). Oba postanowienia traktatu są normatywnym wyrazem realizacji procesu demokratyzacji Unii, zapoczątkowanego już w momencie powstawania Wspólnot Europejskich (zob. komentarz do art. 10 ust. 3), a polegającego m.in. na „upodmiotowieniu” jednostek, tj. osób fizycznych i prawnych z państw członkowskich, w relacjach z instytucjami WE/UE. Historycznym momentem dla zainicjowania tego procesu oraz potwierdzenia upodmiotowienia jednostek w prawie WE/UE, było wydanie w 1963 r. orzeczenia w sprawie van Gend en Loos (por. wyrok TS z 5.02.1963 r., 26/62, NV Algemene Transport- en Expeditie Onderneming van Gend & Loos przeciwko Nederlandse administratie der belastingen, EU:C:1963:1). Trybunał uznał w nim, że na mocy traktatów powstał nowy porządek prawny, którego podmiotami są obywatele, a prawo wspólnotowe/unijne jest bezpośrednim źródłem ich uprawnień i obowiązków. Przepis art. 1 akapit drugi TUE jest wyrazem procesu

demokratyzacji. Jego treścią jest zbliżenie Unii do obywateli i nadanie im praw wynikających bezpośrednio z traktatów, a ponadto na tej podstawie instytucje UE są zobligowane, by funkcjonować w sposób szanujący zasadę otwartości i możliwie blisko obywateli, którzy dzięki tej zasadzie prawa UE mają dostęp do dokumentów publicznych. Wykonywanie tego prawa jest przedmiotem unormowania w dalszych postanowieniach Traktatu z Lizbony, stanowiących o zasadach otwartości, przejrzystości i transparentności w podejmowaniu decyzji oraz udziale obywateli i dobrej administracji w budowaniu legitymacji demokratycznej UE. Jest to, po pierwsze, tytuł II TUE, który zawiera szereg podstawowych postanowień o zasadach demokratycznych, mających zastosowanie we wszystkich obszarach działania Unii. Postanowienia te określają zasadę demokracji przedstawicielskiej za pośrednictwem Parlamentu Europejskiego, który reprezentuje obywateli bezpośrednio na szczeblu unijnym, oraz za pośrednictwem rządów tworzących Radę Europejską oraz Radę, i które są demokratycznie odpowiedzialne albo przed swoimi parlamentami narodowymi, albo przed ich obywatelami (art. 10 ust. 1 i 2 TUE). Także demokracja uczestnicząca odgrywa kluczową rolę w osiągnięciu coraz ściślejszego związku między narodami, gdyż zgodnie z art. 10 ust. 3 TUE każdy obywatel ma prawo do uczestnictwa w życiu demokratycznym, a decyzje są podejmowane w sposób jak najbardziej otwarty i zbliżony do obywatela. Ponadto należy zapewnić zarówno obywatelom, jak i stowarzyszeniom przedstawicielskim możliwość wypowiedzania się i publiczną wymianę poglądów we wszystkich obszarach działania Unii (zob. komentarz do art. 10 i 11). Przepisy te mają związek zarówno z inicjatywą obywatelską (art. 11 ust. 4 TUE), jak i z art. 15 TFUE, który nakłada na ustawodawcę obowiązek działania z jak największym poszanowaniem zasady otwartości. Stroną uprawnioną w tej relacji są obywatele, którzy mają prawo dostępu do dokumentów znajdujących się w posiadaniu wszystkich instytucji, organów i agencji Unii. Ich prawo dostępu do dokumentów ma status prawa podstawowego w UE, co potwierdza przepis art. 42 KPP.

Zasada otwartości, z której wynikają obowiązki dla instytucji unijnych i dzięki której działania instytucji unijnych mają być transparentne dla obywateli, wiąże się także z uprawnieniem tych ostatnich do sprawowania kontroli nad przebiegiem procesu decyzyjnego w ramach odpowiedzialności

(rozliczalności) demokratycznej. Rozliczalność demokratyczna jest kolejnym instrumentem, który ma ściślej łączyć UE z jej obywatelami i prowadzić do skuteczniejszych polityk. Jest to forma działania społeczeństwa obywatelskiego, która ma na celu ocenę działań rządzących bezpośrednio w odniesieniu do standardów demokracji, w tym poszanowania praworządności i ochrony praw podstawowych, także w najbardziej wrażliwych obszarach publicznych, tj. globalizacja, konkurencja, problemy transgraniczne, migracja, bezpieczeństwo czy prawo karne oraz zasada zaufania do wymiaru sprawiedliwości i prawo do sądu. Rozliczalność może być wykonywana przez opinię publiczną, media czy organizacje pozarządowe. Ważną rolę odgrywają także raporty, sprawozdania czy opinie ekspertów, w tym akademików, a także stanowiska przyjmowane przez władze sędziowskie w ramach systemu wymiaru sprawiedliwości. Pomimo więc że odpowiedzialność demokratyczna ma charakter nieformalny i z reguły nie wiąże się wprost z konsekwencjami natury prawnej, to jej efekty mogą wywoływać dolegliwe skutki i być bardzo efektywne. Najbardziej istotną cechą tego rodzaju odpowiedzialności jest faktyczne włączenie obywateli w rozliczanie władzy z efektów jej sprawowania z możliwie najszerszym zakresem podmiotowym, sięgającym nawet na poziom pojedynczego obywatela (D. Kornobis-Romanowska, *Odpowiedzialność demokratyczna...*, s. 349). Z punktu widzenia celu Unii, jakim jest tworzenie coraz ściślejszego związku między narodami Europy, jest to zatem bardzo istotny czynnik integracyjny.

### **3. „Podstawę Unii stanowi niniejszy Traktat oraz Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (zwane dalej «Traktatami»). Oba te Traktaty mają taką samą moc prawną. Unia zastępuje Wspólnotę Europejską i jest jej następcą prawnym”.**

Podstawami normatywnymi Unii są dwa prawnie równorzędne traktaty – gruntownie zmieniony na podstawie Traktatu z Lizbony Traktat o Unii Europejskiej oraz nowy, przyjęty w Lizbonie Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej. Na ich podstawie oparty został system prawa UE, co nadaje im rangę karty konstytucyjnej UE (por. wyrok TS z 23.04.1986 r., 294/83, Parti écologiste „Les Verts” przeciwko Parlamentowi Europejskiemu, EU:C:1986:166). W orzecznictwie została wypracowana koncepcja konstytucyjnej tożsamości UE, rozumiana jako proces budowania w ramach Unii

własnego systemu prawa UE, systemu autonomicznego, samodzielnego i swoistego, czyli *sui generis* (por. powoływany wyżej wyrok TS z 5.02.1963 r. w sprawie van Gend en Loos oraz wyrok TS z 15.07.1964 r., 6/64, Flaminio Costa przeciwko E.N.E.L., EU:C:1964:66). Aksjologiczne podstawy dla unijnej tożsamości konstytucyjnej stanowią wartości i zasady z art. 2 TUE i w tym znaczeniu Unia jest wspólnotą prawa o autonomicznych cechach, które decydują o odrębności i zupełności systemowej tego prawa. Prawo UE ustanowione na mocy traktatów jest swoistym porządkiem prawnym (*sui generis*), odrębnym od prawa międzynarodowego oraz prawa krajowego. Jest to przy tym porządek prawny ponadnarodowy, samodzielny, kompletny i spójny, który opiera się na ograniczeniu w traktatach założycielskich uprawnień suwerennych państw członkowskich w określonych dziedzinach. Przepisy tego prawa mogą być bezpośrednio stosowane w postępowaniach przed organami krajowymi, bo wynikają z nich uprawnienia oraz obowiązki nie tylko dla państw członkowskich i instytucji unijnych, ale także dla obywateli. W tym wyraża się tzw. skutek bezpośredni prawa UE, który konkretyzuje zasadę efektywnej ochrony prawnej z art. 19 TUE (zob. komentarz do art. 19). Kluczowe znaczenie dla systemu integracyjnego ma także zasada pierwszeństwa prawa Unii, która ustanawia prymat tego prawa nad prawem państw członkowskich. Zasada ta nakłada na wszystkie organy państw członkowskich obowiązek zapewnienia pełnej skuteczności poszczególnych norm prawa Unii, a prawo państw członkowskich nie może mieć wpływu na skuteczność przyznaną tym różnym normom w obrębie terytorium tych państw (por. wyroki TS: z 9.03.1978 r., 106/77, Amministrazione delle Finanze dello Stato przeciwko Simmenthal SpA, EU:C:1978:49; z 19.06.1990 r., C-213/89, The Queen przeciwko Secretary of State for Transport, ex parte: Factortame Ltd i in., EU:C:1990:257; z 26.02.2013 r., C-617/10, Åkerberg Fransson; z 6.10.2021 r., C-487/19, W.Ż., EU:C:2021:798 [Izba Kontroli Nadzwyczajnej i Spraw Publicznych Sądu Najwyższego – powołanie], pkt 156). Zasada ta wymaga m.in., aby sąd krajowy, którego zadaniem jest stosowanie, w ramach swojej właściwości, przepisów prawa Unii, zapewnił pełną skuteczność wymogów tego prawa w zawisłym przed nim sporze, odstępując w razie potrzeby od stosowania, z mocy własnych uprawnień, wszelkich uregulowań lub praktyk krajowych, które są sprzeczne z bezpośrednio skutecznym przepisem prawa Unii, bez konieczności żądania uprzedniego zniesienia tych uregulowań lub praktyk

w drodze ustawodawczej lub w jakimkolwiek innym trybie konstytucyjnym, ani bez konieczności oczekiwania na takie zniesienie (por. wyroki TS z 9.03.1978 r., 106/77, Simmenthal, pkt 24, oraz z 22.02.2022 r., C-430/21, RS, EU:C:2022:99 [skutki wyroków sądu konstytucyjnego], pkt 53). Przestrzeganie tego obowiązku jest w szczególności konieczne do zapewnienia poszanowania równości państw członkowskich wobec traktatów i stanowi wyraz zasady lojalnej współpracy ustanowionej w art. 4 ust. 3 TUE (por. ww. wyrok w sprawie RS, pkt 55, oraz wyrok TS z 5.06.2023 r., C-204/21, Komisja Europejska przeciwko Rzeczypospolitej Polskiej, EU:C:2023:442, pkt 77). Ponadto, jako system zupełny, prawo UE cechuje autonomia waldacyjna, a więc ocena ważności jego norm może się dokonywać wyłącznie w ramach systemu UE, na podstawie przepisów unijnych, z uwzględnieniem unijnych procedur i standardów oraz przez właściwe organy sądowe (TSUE), w ramach prawnych zakreślonych przez traktaty unijne. Podobnie rzecz się przedstawia w procesie dokonywania wiążącej wykładni prawa UE (autonomia interpretacyjna prawa UE). Fundamentem dla całego systemu prawa UE jest zasada lojalnej współpracy z art. 4 ust. 3 TUE, która wyklucza kierowanie się rozdzielnymi interesami poszczególnych państw członkowskich (zob. komentarz do art. 4, pkt 4.4.4.2).

## 1.6. Perspektywy

„Jedność europejska zaczęła się jako marzenie nielicznych, a stała się nadzieją wielu. Potem Europa znów stała się jednością. Dzisiaj jesteśmy zjednoczeni i silniejsi: setki milionów ludzi w całej Europie czerpie korzyści z życia w rozszerzonej Unii, która przewyciężyła dawne podziały”. Tak brzmi akapit pierwszy deklaracji rzymskiej z 25.03.2017 r. przyjętej w 60. rocznicę podpisania traktatów rzymskich przez przywódców państw członkowskich oraz Rady Europejskiej, Parlamentu Europejskiego i Komisji Europejskiej. Zaledwie kilka lat później Unia znalazła się w sytuacji nowych, głębokich podziałów oraz strukturalnych i złożonych kryzysów, a ponadto w cieniu rosyjskiej wojny w Ukrainie, która rozpoczęła się w lutym 2022 r. Wymusiło to podjęcie debaty o przyszłości Unii Europejskiej, a także konieczność szybkiego reagowania i podejmowania strategicznych decyzji oraz długoletnich inicjatyw co do tego, jak przewyciężyć brak stabilności społecznej i politycznej w Europie i na świecie. Pierwszym nieodzownym

ruchem było okazanie przez Unię solidarności z Ukrainą, a dalej przyjęcie działań związanych z unijną polityką obronną, energetyczną i klimatyczną oraz rozszerzeniem UE. W tej sytuacji proces tworzenia coraz ściślejszego związku między narodami Europy ma nie tylko wymiar wewnętrzny, ale oznacza także otwarcie Unii na nowe państwa członkowskie. Ukraina i Mołdawia w czerwcu 2022 r. formalnie uzyskały status państw kandydujących do UE, swój wniosek o członkostwo złożyła też Gruzja. Podejmowane są również inicjatywy i działania mające na celu wznowienie trwającego od dawna impasu procesu akcesyjnego dla Bałkanów Zachodnich.

Inne kluczowe problemy, przed którymi stoi UE, to utrzymujące się skutki pandemii COVID-19, regres demokratyczny w niektórych państwach członkowskich, kryzys migracyjny, napięcia w kontaktach z Wielką Brytanią, a także kryzysy i obawy związane z tożsamością narodową i obecnością populistycznych i do pewnego stopnia antyunijnych partii politycznych w całej Europie, naruszeniami praworządności oraz deflacją wartości europejskich. Kryzysy te są w dużej mierze następstwem znacznego zróżnicowania społeczeństw i podziałów scen politycznych w państwach członkowskich, a problemy wewnętrzne w poszczególnych krajach UE mają swoje skutki i są odczuwalne w całej Unii. Stanowi to z jednej strony silny bodziec wpływający na poziom eurosceptycyzmu, z drugiej jednak, jeśli za punkt wyjścia przyjmiemy, że obywatele w państwach członkowskich oczekują od władz państwowych i ponadpaństwowych przede wszystkim bezpieczeństwa socjalnego, wolności gospodarczych, politycznych i obywatelskich, rozwój projektu określonego jako UE wydaje się najlepszą drogą dla współczesnej Europy.

Debata nad głównymi reformami Unii Europejskiej rozwija się. Parlament Europejski, po zakończeniu rocznej Konferencji w sprawie Przyszłości Europy w dniu 9.05.2022 r. zaproponował rewizję traktatów unijnych i zwołanie w tym celu konwentu. Natomiast obywatele w państwach członkowskich, jak pokazują wyniki Konferencji w sprawie Przyszłości Europy, oczekują raczej, że to Unia – a nie same państwa – będzie przewodzić wielkim projektom transformacji. Obywatele ci domagają się przede wszystkim większej przejrzystości w działaniach instytucji publicznych, a przeprowadzenie rewizji traktatów jest przez nich postrzegane jako sposób na pożądaną



wzmocnienie UE. Te ustalenia po Konferencji w sprawie Przyszłości Europy nie zbliżyły do siebie zwolenników i przeciwników zmian traktatowych, na nowo jednak ożywiły debatę o sposobach, kierunkach i inicjatywach dotyczących pogłębiania i poszerzania integracji w UE.

Jedną z tych inicjatyw, która została niezwłocznie zrealizowana w praktyce, jest powołanie do życia w październiku 2022 r. Europejskiej Wspólnoty Politycznej (EWP), jako platformy koordynacji politycznej w Europie. Jej projekt został zainicjowany 9.05.2022 r. w przemówieniu Emmanuela Macrona wygłoszonym w Strasburgu na zakończenie Konferencji w sprawie przyszłości Europy. Wspólnota ta jest organizacją zrzeszającą 45 państw europejskich i stanowi forum współpracy demokratycznych państw w takich dziedzinach, jak bezpieczeństwo i energia. Natomiast Ukraina czy państwa Bałkanów Zachodnich, które są dalekie od wypełnienia formalnych i materialnoprawnych wymogów członkostwa w UE, uczestniczą w jej strukturach w celu dołączenia do rdzenia wartości, na których opiera się Unia.

Inna propozycja została wyrażona na wspomnianej powyżej uroczystej konferencji z okazji 60. rocznicy traktatów rzymskich w dniu 9.05.2022 r. Wygłosił ją ówczesny przewodniczący Rady Europejskiej Donald Tusk, stwierdzając, że: „Europa jako podmiot polityczny albo będzie zjednoczona, albo nie będzie jej wcale. Tylko zjednoczona Europa może być Europą suwerenną w stosunku do reszty świata. I tylko suwerenna Europa gwarantuje niepodległość swoim narodom, gwarantuje wolność swoim obywatelom. Jedność Europy nie jest modelem biurokratycznym. Jest zbiorem wspólnych wartości i standardów demokratycznych. Dziś nie wystarczy wzywać do jedności i protestować przeciwko wielu prędkościom. O wiele ważniejsze jest, abyśmy wszyscy szanowali nasze wspólne zasady, takie jak prawa człowieka i wolności obywatelskie, wolność słowa i wolność zgromadzeń, zasady kontroli i równowagi oraz rządy prawa” (<https://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2017/03/25/tusk-ceremony-rome-speech/>, dostęp: 28.08.2023 r.).

Powyzsza idea jest zgodna z treścią art. 1 TUE, że Unia to przede wszystkim wspólnota oparta na prawie. I jest to wspólnota realna. Jest to także wspólnota dynamiczna, bo systematycznie i sukcesywnie budowana przez



państw członkowskie na bazie wspólnych wartości i zasad, w celu zagwarantowania praw i wolności obywatelskich. Jest to zobowiązanie prawne dla państw członkowskich, które określa nie tylko charakter działań Unii na dziś, ale także wytycza perspektywy jej rozwoju.

## Artykuł 2. [Wartości na jakich opiera się Unia]

**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.**

### Spis treści

2.1. Uwagi ogólne .....	67
2.2. Ewolucja .....	69
2.3. Kontekst systemowy .....	70
2.4. Zakres zastosowania .....	75
2.5. Wartości, na których opiera się Unia .....	76
2.5.1. Godność osoby ludzkiej .....	77
2.5.2. Wolność .....	79
2.5.3. Poszanowanie praw podstawowych .....	79
2.5.4. Demokracja .....	80
2.5.5. Państwo prawne .....	81
2.5.6. Pluralizm .....	83
2.5.7. Niedyskryminacja .....	84
2.5.8. Tolerancja .....	85
2.5.9. Sprawiedliwość .....	85
2.5.10. Solidarność .....	85
2.5.11. Równość kobiet i mężczyzn .....	87
2.6. Charakter prawny .....	87
2.7. Perspektywy .....	91

**Literatura:** R. Alexy, *Theorie der Grundrechte*, Baden-Baden 1994; M. Avbelj, *Human dignity and EU legal pluralism* [w:] *Research Handbook on Legal Pluralism and EU law*, eds. G. Davies, M. Avbelj, Cheltenham 2018; T.L. Boekestein, *Making Do With What We Have: On the Interpretation and Enforcement of the EU's Founding Values*, „German Law Journal” 2022/23; A. von Bogdandy, *Podstawowe zasady prawa UE – teoria i doktryna*, cz. 1, EPS 2009/8; A. von Bogdandy, *Strukturwandel des öffentlichen Rechts. Entstehung und Demokratisierung der europäischen Gesellschaft*, Berlin 2022; A. von Bogdandy, *The European Lesson for International Democracy: The Significance of Articles 9–12 EU Treaty for International Organizations*, „European Journal of International Law” 2012/23(2); A. von Bogdandy, L. Spieker, *Countering the Judicial Silencing of Critics: Article 2 TEU Values, Reverse Solange, and the Responsibilities of National Judges*, „European Constitutional Law Review” 2019/15; M. Cremona, *Structural Principles and their Role in EU External Relations Law* [w:] *Structural Principles in EU External Relations Law*, ed. M. Cremona, Oxford 2018; I. Domurath, *The Three Dimensions of Solidarity in the EU Legal Order: Limits of the Judicial and Legal Approach*, „Journal of European Integration” 2013/35/(4); V. Fikfak, L. Izvorova, *Language and Persuasion: Human Dignity at the European Court of Human Rights*, „Human Rights Law Review” 2022/22; R. Frost, *Tolerance in Conflict Past and Present*, Cambridge 2013; E. Herlin-Karnell, *The EU as a Promoter of Values and the European Global Project*, „German Law Journal” 2012/13; C. Höpfner, *Die Systemkonforme Auslegung*, Tübingen 2008; W. Kälin, J. Künzli, *The Law of International Human Rights Protection*, Oxford 2010; M. Kotzur, *Solidarity as a Legal Concept* [w:] *Solidarity in the European Union. A Fundamental Value in Crisis*, eds. A. Grimmel, S. My Giang, Cham 2017; K. Lenaerts, J.A. Gutiérrez-Fons, *The European Union: A Constitutional Perspective* [w:] *Oxford Principles of European Union Law*, vol. 1: *The European Union Legal Order*, eds. R. Schütze, T. Tridimas, Oxford 2018; Ch. Lutsch, *Wertkonflikte und Wertekonvergenz im europäischen Grundrechtsverbund. Die Würdekonzeption des Grundgesetzes und der Europäischen Grundrechtecharta im Vergleich*, Berlin 2021; M. Mik, *Solidarność w prawie Unii Europejskiej. Podstawowe problemy teoretyczne* [w:] *Solidarność jako zasada działania Unii Europejskiej*, red. C. Mik, Toruń 2009; M. Nettesheim, *Die „Werte der Union”: Legitimitätsstiftung, Einheitsbildung, Föderalisierung*, „Europarecht” 2022/57(5); L. Pech, *The Rule of Law as a Well-Established and Well-Defined Principle of EU Law*, „Hague Journal on the Rule of Law” 2022/14; M. Potacs, *Wertkonforme Auslegung des Unionsrechts?*, „Europarecht” 2016/51(2); A. Pułło, *Sprawiedliwość społeczna w systemie zasad naczelnych Konstytucji RP*, PiP 2003/7; T. Rensmann, *Grundwerte im Prozeß der europäischen Konstitutionalisierung. Anmerkungen zur Europäischen Union als Wertegemeinschaft aus juristischer Perspektive* [w:] *Die Europäische Union als Wertegemeinschaft*, eds. D. Blumenwitz, G.H. Gornig, D. Murswiek, Berlin 2005;

L.D. Spieker, *Defending Union Values in Judicial Proceedings. On How to Turn Article 2 TEU into a Judicially Applicable Provision* [w:] *Defending Checks and Balances in EU Member States Taking Stock of Europe's Actions*, eds. A. von Bogdandy [et al.], Heidelberg 2021; W. Schröder, *The Rule of Law as Value in the Sense of Article 2 TUE: What Does It Imply* [w:] *Defending Checks and Balances in EU Member States Taking Stock of Europe's Actions*, eds. A. von Bogdandy [et al.], Heidelberg 2021; K.L. Scheppele, D. Kochenov, B. Grabowska-Moroz, *EU Values Are Law, after All: Enforcing EU Values through Systemic Infringement Actions by the European Commission and the Member States of the European Union*, „Yearbook of European Law” 2020/39; M. Taborowski, *Mechanizmy ochrony praworządności państw członkowskich w prawie Unii Europejskiej. Studium przebudzenia systemu ponadnarodowego*, Warszawa 2019; T. Tridimas, *The general principles of EU law*, Oxford 2006; J. Wróblewski, *Wartości a decyzja sądowa*, Ossolineum 1973; A. Wróbel, *Konstrukcja prawna zakazu dyskryminacji oraz prawa do niedyskryminacyjnego traktowania* [w:] *System Prawa UE*, t. 6, 2020; A. Wróbel, *O niektórych aspektach koncepcji praw podstawowych UE jako zasad*, EPS 2014/1.

## 2.1. Uwagi ogólne

Przepis art. 2 TUE określa wartości, które stanowią aksjologiczne fundamenty prawa Unii i wyrażają jej nienaruszalną istotę oraz tożsamość (M. Klammert, D. Kochenov [w:] M. Kellerbauer, M. Klammert, J. Tomkin, *Commentary*, 2019, art. 2 TEU, s. 23). Wartości te są wspólne dla państw członkowskich UE. Na tej podstawie prawnej Unia jest zdefiniowana jako unia wartości, która opiera się na związaniu wykonywania przez nią władzy publicznej podstawowymi państwowo-konstytucyjnymi wartościami. Odzwierciedla to, po pierwsze, odejście od wyłącznie finalistycznej konstrukcji Unii jako „związku celowego”, nakierowanego na realizację celów integracji gospodarczej, a po drugie – pełni funkcję opisową dla wspólnego zobowiązania państw członkowskich, zjednoczonych w Unii, do przestrzegania podstawowych wartości współczesnego państwa konstytucyjnego. Ponadto opisuje społeczności zintegrowane przez wspólne wartości, przy czym nie chodzi tu o prawne związanie państw członkowskich i instytucji unijnych wartościami lub zasadami konstytucyjnymi, ale raczej o funkcję wartości jako katalizatora dla kształtowania się poczucia wspólnoty między obywatelami Unii, które zajmuje miejsce obok ich świadomości narodowej (T. Rensmann, *Grundwerte...*, s. 52–54).

Przepis art. 2 TUE stanowi o wartościach. Nie są to zatem ani zasady, ani reguły, lecz wartości prawne. Wartości wymienione w art. 2 TUE nie są usytuowanymi poza systemem prawnym UE wartościami moralnymi, ideologicznymi, politycznymi itd., do których odsyłałby ten porządek, lecz wartościami prawnymi, tkwiącymi immanentnie w tym systemie, rekonstruowanymi z przepisów należących do tego systemu, szerzej – relatywizowanymi do systemu prawa UE i kontekstu jego funkcjonowania. Są to wartości, na których opiera się Unia, a więc należące do podstaw porządku prawnego Unii (por. wyroki TS z 3.09.2008 r., C-402/05 P i C-415/05 P, Yassin Abdullah Kadi i Al Barakaat International Foundation przeciwko Radzie Unii Europejskiej i Komisji Wspólnot Europejskich, EU:C:2008:461, pkt 303 i 304, oraz z 10.12.2018 r., C-621/18, Andy Wightman i in. przeciwko Secretary of State for Exiting the European Union, EU:C:2018:999, pkt 61). Są elementami konstrukcyjnymi, które organizują strukturę systemu i zapewniają jego stabilność oraz rozwój. Wartości te współtworzą, łącznie z zasadami ogólnymi prawa UE, postanowieniami Karty praw podstawowych oraz postanowieniami traktatów, ramy konstytucyjne Unii (zob. opinia TS 1/17 z 30.04.2019 r. w sprawie umowy CETA UE–Kanada, EU:C:2019:341, pkt 110).

Są to wartości podstawowe w tym znaczeniu, że współkształtują procesy decyzyjne i polityczne w stosunkach wewnętrznych i zewnętrznych UE, tj. polityki Unii i państw członkowskich oraz relacje między nimi, a także zasady ich odpowiedzialności. Kształtują następujące relacje instytucjonalno-proceduralne: Unia – państwa członkowskie, państwo członkowskie – państwa członkowskie, instytucja Unii – instytucje Unii, instytucje Unii – państwa trzecie i organizacje międzynarodowe, państwa członkowskie – państwa trzecie i organizacje międzynarodowe (M. Cremona, *Structural Principles...*, s. 12 i n.).

Wartości, na których opiera się Unia, są jej autonomicznymi wartościami i w ten sposób są definiowane przez unijne organy prawodawcze i interpretacyjne, zwłaszcza Trybunał Sprawiedliwości UE. Nie przeczy temu to, że mają one swoje źródło w tradycjach konstytucyjnych państw członkowskich i że są to wartości wspólne dla państw członkowskich Unii.

Kolejność, w jakiej art. 2 TUE wymienia wartości, na których opiera się Unia, nie oznacza ich hierarchiczności. Wszystkie wartości wskazane w tym przepisie są podstawowe i żadna z nich nie jest zrelatywizowana instrumentalnie, nie jest wartością hipotetyczną, czyli wartością środka ocenianego ze względu na cel. Konflikty między wartościami są rozwiązywane podobnie jak konflikty między zasadami, czyli w procesie ważenia tych wartości (gruntownie zob. Ch. Lutsch, *Wertkonflikte...*, s. 255 i n.).

Wartości podstawowe legitymizują, jednoczą i federalizują Unię Europejską oraz budują jej tożsamość (M. Nettesheim, *Die „Werte der Union”...*, s. 525–546; M. Potacs, *Wertkonforme Auslegung...*, s. 164–176), a także łączą narody i państwa europejskie w procesie integracji europejskiej. Są niepodzielne i stanowią duchowo-moralne dziedzictwo Unii (wyrok Sądu z 15.03.2018 r., T-1/17, *La Mafia Franchises, SL przeciwko Urzędowi Unii Europejskiej ds. Własności Intelektualnej*, EU:T:2018:146, pkt 36).

Uwzględnienie w przepisie art. 2 TUE wartości oznacza, że Unia nie jest organizacją międzynarodową aksjologicznie neutralną. Jest to doniosłe w perspektywie wolnościowej, w której instytucjonalna ochrona wolności nie redukuje się do negatywnego obowiązku nieingerencji w sfery wolności, lecz zakłada zdecydowane działania w celu ochrony aksjologicznie ugruntowanego porządku konstytucyjnego UE (zob. komentarz do preambuły).

## 2.2. Ewolucja

Obecnie obowiązujący art. 2 TUE został wprowadzony do prawa pierwotnego Unii przez Traktat z Lizbony. Za przepis poprzedzający obecne uregulowanie, aczkolwiek w ograniczonym przedmiotowo zakresie, uznaje się przepis art. F ust. 1 TUE w wersji Traktatu z Maastricht, z odniesieniem do zasady demokracji, do której odsyła obecny art. 2 TUE. Dalej, w art. 6 ust. 1 TUE w wersji Traktatu z Amsterdamu zostało zawarte odniesienie także do innych zasad stanowiących rdzeń europejskiego konstytucjonalizmu, jak zasada wolności, poszanowania praw człowieka i praw podstawowych oraz państwa prawnego, które „są wspólne dla państw członkowskich”. W porównaniu z art. F ust. 1 TUE w wersji Traktatu z Maastricht, przepis art. 6 TUE w wersji Traktatu z Amsterdamu – po

pierwsze – zrywa ze związaniem zasady demokracji z poszanowaniem przez Unię tożsamości narodowej państw członkowskich, regulując to ostatnie zagadnienie w osobnym ust. 3, po drugie – nie ogranicza zasady demokracji do systemu rządów państw członkowskich, przez co nadaje tej zasadzie potencjalnie szersze znaczenie przedmiotowe i podmiotowe.

### 2.3. Kontekst systemowy

Przepis art. 2 jest zamieszczony w tytule I TUE („Postanowienia wspólne”), co oznacza, że przepisy tego tytułu są przepisami odnoszącymi się potencjalnie do wszystkich innych przepisów traktatu i stanowią element kontekstu dla celów jego interpretacji w rozumieniu art. 31 KWPT. Są one rozwijane i konkretyzowane przepisami zawartymi w dalszych jednostkach redakcyjnych traktatu, z którymi są merytorycznie i funkcjonalnie powiązane. Przepisy te pełnią zatem funkcje przypisywane zasadom prawa UE, stanowiącym konstytucyjne i aksjologiczne fundamenty dla struktury, funkcji i treści przepisów TUE, a także innych przepisów unijnych, ewentualnie również przepisów państw członkowskich oraz budowy instytucjonalnej, kompetencyjnej i funkcjonalnej Unii Europejskiej, ewentualnie także państw członkowskich UE.

Z uwagi na strukturę, treść i funkcje art. 2 TUE można wyróżnić konteksty wewnętrzny oraz zewnętrzny, stanowiące sfery odniesienia tego przepisu. Kontekst wewnętrzny *sensu stricto* to przepisy tytułu I TUE, zaś kontekst wewnętrzny *sensu largo* to pozostałe przepisy traktatu, łącznie z załączonymi do niego protokołami i załącznikami (zob. komentarz do art. 51). Natomiast kontekst zewnętrzny, najszerszy i najbardziej zróżnicowany, tworzą pozostałe przepisy prawa UE oraz przepisy państw członkowskich UE, a także niektóre przepisy (akty) prawa międzynarodowego.

Elementy kontekstu wewnętrznego *sensu stricto* tworzą przepisy:

- 1) art. 1 TUE składający się z trzech postanowień:
  - a) ustanowienia UE,
  - b) uznania UE jako nowego etapu w integracji europejskiej, w którym decyzje są podejmowane zgodnie z zasadą otwartości i pomocniczości,

- c) wskazania na podstawy traktatowe Unii oraz uznania jej za następcę prawnego Wspólnoty Europejskiej (zob. komentarz do art. 1; zob. także C. Mik [w:] W. Czapliński, C. Mik, *TUE. Komentarz*, art. 1, s. 51–58);
- 2) art. 3 TUE określający cele Unii (ust. 1–5) oraz środki ich realizacji (ust. 6) – zob. komentarz do art. 3;
- 3) art. 4 TUE zawierający cztery konstytucyjne zasady ustrojowe UE i jej stosunków z państwami członkowskimi oraz między państwami członkowskimi:
  - a) zasadę domniemania kompetencji państw członkowskich (ust. 1),
  - b) zasadę poszanowania przez Unię równości państw członkowskich wobec traktatów (ust. 2 zdanie pierwsze),
  - c) zasadę poszanowania przez Unię tożsamości narodowej państw członkowskich (ust. 2 zdanie pierwsze),
  - d) zasadę poszanowania przez Unię podstawowych funkcji państwa członkowskiego (ust. 2 zdanie drugie i trzecie),
  - e) zasadę lojalnej współpracy (ust. 3) – zob. komentarz do art. 4;
- 4) art. 5 zawierający trzy zasady ustrojowe UE:
  - a) zasadę przyznania (ust. 1 zdanie pierwsze i ust. 2),
  - b) zasadę pomocniczości (ust. 1 zdanie drugie i ust. 3),
  - c) zasadę proporcjonalności (ust. 1 zdanie drugie i ust. 4);
- 5) art. 6 TUE konstytuujący „normatywny pluralizm systemu praw podstawowych” w Unii Europejskiej i ich ochrony:
  - a) system Karty praw podstawowych (ust. 1),
  - b) system Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności (ust. 2),
  - c) system praw podstawowych jako zasad ogólnych prawa UE (ust. 3) – zob. komentarz do art. 6;
- 6) art. 7 regulujący zasady i tryb postępowania w sprawie sankcji organizacyjnych za poważne naruszenie art. 2 TUE (zob. komentarz do art. 7).

Artykuł 2 TUE nadaje podstawom traktatowym (art. 1 akapit trzeci TUE) wymiar aksjologiczny – nasycając je wartościami wskazanymi w tym przepisie, oraz wymiar konstytucyjny – umieszczając w treści Traktatu o Unii

Europejskiej i Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej wymienione w przepisie zasady konstytucyjne (art. 2 TUE jest kwalifikowany jako jądro konstytucji Unii Europejskiej – M. Nettesheim, *Die „Werte der Union”...*, s. 527). Podstawami traktatowymi Unii w rozumieniu art. 1 akapit trzeci w zw. z art. 2 TUE są zatem traktaty będące przepisami konstytucyjnymi w znaczeniu materialnym i mające u swych podstaw aksjologicznych wartości wspólne państwom członkowskim, o których mowa w art. 2 TUE. Z kolei Unia nie jest – w świetle art. 2 TUE – jedną z wielu regionalnych organizacji międzynarodowych, lecz unią prawa i zarazem unią wartości, co wyróżnia ją spośród tych organizacji międzynarodowych jako organizację *sui generis*.

Odniesienie art. 2 do art. 3 TUE jest oparte na założeniu odmiennej struktury analitycznej tych przepisów: przepis art. 2 zawiera zasady/wartości, przepisy art. 3 – cele Unii (zob. komentarz do art. 3). W najogólniejszym znaczeniu przepisy art. 3 pełnią funkcję instrumentalną wobec art. 2 w takim zakresie, w jakim służą urzeczywistnianiu zasad wymienionych w tym ostatnim przepisie (art. 3 ust. 1 i 6), jak i funkcję limitacyjną w takim zakresie, w jakim wytyczają granice formalne i materialne realizacji celów wymienionych w art. 3 TUE. Nie ma bowiem wątpliwości, że realizacja każdego z celów wskazanych w art. 3 TUE musi odpowiadać wymaganiom formalnym i materialnym wynikającym z zasad/wartości, na których wspiera się Unia. Niektóre z wartości art. 2 TUE zostały uznane wprost za cele Unii, jak ma to miejsce w przypadku równości kobiet i mężczyzn, sprawiedliwości (społecznej), równości, niedyskryminacji i solidarności (art. 3 akapit drugi TUE).

Artykuł 2 TUE pełni podobne funkcje w stosunku do przepisów art. 4 i 5 TUE, wyrażających m.in. zasadę kompetencji powierzonych (zob. komentarz do art. 4 i 5). Kompetencje Unii powinny być bowiem przez nią wykonywane z poszanowaniem wartości wymienionych w tym przepisie, więcej – zadaniem Unii jest promowanie tych wartości zarówno w stosunku do państw członkowskich, jak i w stosunkach z państwami trzecimi i organizacjami międzynarodowymi, a także kontrola przestrzegania wspomnianych wartości przez organy i instytucje Unii oraz państwa członkowskie.



Szczególnie doniosłe znaczenie ma w tym kontekście wartość (zasada) rządów prawa (*rule of law*), która z jednej strony limituje wykonywanie kompetencji przez Unię i państwa członkowskie w obszarach objętych prawem Unii, z drugiej zaś umożliwia Unii kontrolę państw członkowskich w dziedzinach należących do wyłącznej kompetencji tych państw, np. w dziedzinie ustroju wymiaru sprawiedliwości (zob. niżej, pkt 2.5.5).

Szczególna relacja zachodzi między art. 2 a art. 6 TUE. Ten ostatni przepis może być uważany za konkretyzację/uściślenie przepisu art. 2 w zakresie, w jakim określa trzy systemy praw podstawowych oraz trzy mechanizmy prawne ich ochrony w Unii Europejskiej – Kartę praw podstawowych, Europejską Konwencję Praw Człowieka oraz zasady ogólne prawa unijnego (zob. komentarz do art. 6).

Stosunki między art. 2 i art. 7 TUE są relacjami przepisu sankcjonowanego do przepisu sankcjonującego. Przepis art. 7 określa bowiem sankcje organizacyjne za naruszenie art. 2 przez państwo członkowskie UE oraz zasady i tryb postępowania w sprawie nałożenia takich sankcji (zob. komentarz do art. 7).

Wreszcie wartości – zgodnie z art. 8 TUE – stanowią podstawę szczególnych stosunków Unii z państwami sąsiadującymi w celu ustanowienia przestrzeni dobrobytu i dobrego sąsiedztwa. Niewątpliwie są to wartości, o których mowa w art. 2 TUE (zob. komentarz do art. 8).

Do kontekstu wewnętrznego *sensu largo* należą te motywy preambuły oraz te przepisy traktatu, które pozostają w związku formalnym lub materialnym z treścią przepisu art. 2 TUE. Ważnym elementem kontekstu wewnętrznego *sensu largo* jest przepis art. 49 TUE, wprost odsyłający do „wartości, o których mowa w art. 2 TUE”, których poszanowanie przez państwo europejskie stanowi warunek przyjęcia do Unii Europejskiej (zob. komentarz do art. 49). Kontekst ten tworzą także wszelkie przepisy traktatu odnoszące się ogólnie do wartości, a mianowicie:

- 1) art. 13 TUE – funkcjonalizujący ramy instytucjonalne Unii jako propagujące wartości;