

## Rozdział IV. Tworzenie prawa Unii Europejskiej

**Literatura:** *J. Barcz*, Parlament polski w procesie decyzyjnym w sprawach integracyjnych: wnioski de lege ferenda, KPPubl. 2002, Nr 3; *tenże* (red.), Źródła prawa Unii Europejskiej. Zagadnienia systemowe, wyd. 2, Warszawa 2010; *G. Barret*, 'The king is dead, long live the king': the recasting by the Treaty of Lisbon of the provisions of the Constitutional Treaty concerning national parliaments, 33 ELRev. (2008); *E. Best*, Legislative Procedures After Lisbon: Fewer, Simpler, Clearer, 15 MJECL (2008); *M. Bobek*, Corrigenda in the Official Journal of the European Union: Community law as quicksand, 35 ELRev. (2010); *tenże*, New European Judges and the Limits of the Possible, [w:] *A. Lazowski* (red.), The Application of EU Law in the New Member States. Brave New World, The Hague 2010; *tenże*, The Binding Force of Babel: The Enforcement of EC Law Unpublished in the Languages of the New Member States, 9 CYELS (2007); *G. J. Brandsma, D. Curtin, A. Meijer*, How Transparent are EU 'Comitology' Committees in Practice?, 14 ELJ (2008); *D. Chalmers*, The Democratic Ambiguity of EU Law Making and its Enemies, w: *A. Arnall, D. Chalmers* (red.), The Oxford Handbook of European Union Law, Oxford 2015, s. 303; *I. Cenevska*, The European Parliament and the European Atomic Energy Community: a Legitimacy Crisis?, 35 ELRev. (2010); *S. M. Constantin*, Rethinking Subsidiarity and the Balance of Powers in the EU in Light of the Lisbon Treaty and Beyond, 4 CYELP (2008); *P. Craig*, EU Administrative Law, Oxford 2006; *tenże*, The Lisbon Treaty Law, Politics, and Treaty Reform, Oxford 2010; *tenże*, The Treaty of Lisbon, process, architecture and substance, 33 ELRev. (2008); *D. Curtin*, Executive Power of the European Union. Law, Practices, and the Living Constitution, Oxford 2009; *A. Cygan*, Accountability, Parliamentarism and Transparency in the EU. The Role of National Parliaments, Cheltenham 2013; *tenże*, National Parliaments as Guardians of the Principle of Subsidiarity, [w:] *A. Lazowski, S. Blockmans* (red.), Research Handbook on EU Institutional Law, Cheltenham 2016, s. 114; *A. Dashwood*, Community Legislative Procedures in the Era of the Treaty on European Union, 19 ELRev. (1994); *tenże*, The Constitution of the European Union after Nice: Law-Making Procedures, 26 ELRev. (2001); *M. Dougan*, The Treaty of Lisbon 2007: winning minds, not hearts, 45 CMLRev. (2008); *B. Driesen*, Interinstitutional Conventions and Institutional balance, 33 ELRev. (2008); *S. Dudzik*, Zasada subsydiarności na tle obecnych przemian w Unii Europejskiej, PPE 1999, Nr 2; *J. Galster, A. Knade-Plaskacz*, Wpływ Traktatu z Lizbony na pozycję Parlamentu Europejskiego, Prz. Sejm. 2010, Nr 5; *K. Głębocki*, Rola Komitetu Regionów w procesie decyzyjnym Unii Europejskiej, PiP 2002, z. 5; *T. Husak, F. Jasiński* (red.), Prezydencja w Unii Europejskiej. Perspektywa praktyczna, Warszawa 2010; *M. Jabłoński*, Demokracja partycypacyjna w Unii Europejskiej. Rozważania na tle wprowadzenia instytucji obywatelskiej inicjatywy ustawodawczej, Prz. Sejm. 2010, Nr 4; *R. Kardasheva*, The Power to Delay: The European Parliament's Influence in the Consultation Procedure, 47 JCMS (2009); *A. Kellerman, G. C. Azzi, S. H. Jacobs, R. Deighton-Smith* (red.), Improving the Quality of Legislation in Europe, The Hague-Boston-London 1998; *P. Kiiver*, Reflections on the Lisbon Judgment: How the Judges in Karlsruhe Trust Neither the European Parliament Nor Their National Parliament, 16 MJECL (2009); *tenże*, The Lisbon Judgment of the German Constitutional Court: A Court-Ordered Strengthening of the National Legislature in the EU, 16 ELJ (2010); *tenże*, The Tre-

aty of Lisbon, the National Parliaments and the Principle of Subsidiarity, 15 MJECL (2008); *C. Ladenburger*, Police and Criminal Law in the Treaty of Lisbon. A New Dimension for the Community Method, 4 EUConst. (2008); *K. Lasiński-Sulecki, W. Morawski*, Late publication of EC law in languages of new Member States and its effects: obligations on individuals following the Court's judgment in Skoma-Lux, 45 CMLRev. (2008); *K. Lenaerts, A. Verhoeven*, Towards a legal framework for executive rule-making in the EU? The contribution of the new comitology decision, 37 CMLRev. (2000); *K. Michalowska-Gorywoda*, Podejmowanie decyzji w Unii Europejskiej, Warszawa 2002; *A. Nowak-Far*, Finanse Unii Europejskiej – aspekty instytucjonalne i prawne, Warszawa 2010; *R. Passos*, Recent developments concerning the role of national parliaments in the European Union, 9 ERA Forum (2008); *S. Peers*, Justice and home affairs: decision making after Amsterdam, 25 ELRev. (2000); *E. Popławska*, Rola parlamentów narodowych w świetle Traktatu z Lizbony, Prz. Sejm. 2010, Nr 5; *R. Riedel*, Deficyt demokratyczny w Unii Europejskiej. Defekt czy błogosławienstwo?, SE 2008, Nr 4; *P. Saganek*, Nowe reguły dotyczące podziału kompetencji między Unię Europejską a państwa członkowskie w świetle Traktatu z Lizbony, Prz. Sejm. 2010, Nr 4; *tenże*, Podział kompetencji pomiędzy Wspólnoty Europejskie a państwa członkowskie, Warszawa 2002; *M. Shackleton, T. Raunio*, Procedura współdecydowana od momentu wejścia w życie traktatu z Amsterdamu – laboratorium innowacji i zmian instytucjonalnych, Nowa Europa. Przegląd Natoliński 2008, Nr 1(6); *R. Schütze*, EU Competences: Existence and Exercise, [w:] *A. Arnall, D. Chalmers* (red.), The Oxford Handbook of European Union Law, Oxford 2015, s. 75; *S. Sieberson*, The Treaty of Lisbon and Its Impact on the European Union's Democratic Deficit, 14 CJEL (2008); *M. Słok-Wódkowska*, Zakres przedmiotowy kompetencji parlamentów narodowych do badania zasady pomocniczości w świetle Traktatu z Lizbony, Prz. Sejm. 2010, Nr 4; *A. Sutton*, The IGC 2007: The European Union Comes of Age?, 14 EPL (2008); *Ch. Timmermans*, How can one improve the quality of Community legislation?, 34 CMLRev. (1997); *P. Tosiek*, Komitologia. Szczególny rodzaj decydowania politycznego w Unii Europejskiej, Lublin 2007; *R. Trzaskowski*, Dynamika reformy systemu podejmowania decyzji w Unii Europejskiej, Warszawa 2005; *A. Türk*, Comitology, [w:] *A. Arnall, D. Chalmers* (red.), The Oxford Handbook of European Union Law, Oxford 2015, s. 327; *A. Wróbel* (red.), Komentarz do Traktatu ustanawiającego Wspólnotę Europejską, t. 1–3, Warszawa 2008–2009; *D. Wyatt*, Could a 'Yellow Card' for National Parliaments Strengthen the Judicial as well as the Political Policing of Subsidiarity?, 2 CYELP (2006); *H. Xanthaki*, The problem of quality in EU legislation: what on earth is really wrong?, 38 CMLRev. (2001).

#### Wykaz stron internetowych:

Strona UE dotycząca prawa Unii Europejskiej – <http://eur-lex.europa.eu>

## § 26. Uwagi wprowadzające

Niniejszy rozdział poświęcony jest problematyce tworzenia prawa unijnego przez państwa członkowskie oraz instytucje i organy wchodzące w skład struktury instytucjonalnej UE. Nie ulega wątpliwości, iż współczesna aktywność Unii na polu legislacyjnym jest bez precedensu, zarówno pod względem charakteru prawnego aktów prawnych (o czym jest mowa w rozdziałach III i V), jak i ich zakresu przedmiotowego. W rozdziale I niniejszego podręcznika przedstawione zostały cele UE uregulowane w art. 3 TUE. Są one realizowane w ramach kompetencji oraz instrumentarium decyzyjnego w które wyposażo-

na jest Unia. Odpowiednio stosuje się to do EWEA. Z powyższych względów przed przystąpieniem do analizy procedur tworzenia prawa unijnego niezbędne jest poddanie analizie podstawowych zasad rządzących podziałem kompetencji pomiędzy państwa członkowskie a UE, a przede wszystkim zasady kompetencji powierzonych. Stanowić to będzie punkt wyjścia dla przedstawienia *modi operandi* w zakresie tworzenia prawa pierwotnego, zawierania umów międzynarodowych oraz tworzenia wiążących aktów prawnych przez UE.

## § 27. Kompetencje Unii Europejskiej

### I. Zasada kompetencji powierzonych

**256** Unia Europejska, będąc organizacją międzynarodową (choć szczególnego rodzaju), ma kompetencje wyłącznie w zakresie w jakim została wyposażona przez państwa członkowskie. Fundamentalne znaczenie mają w tym zakresie Traktat o Unii Europejskiej, Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej oraz Traktat ustanawiający Europejską Wspólnotę Energii Atomowej. Każdy z traktatów założycielskich określa ramowo, w jakich obszarach i w jakim zakresie UE oraz Euratom mogą podejmować działania, w tym tworzyć prawo wiążące państwa członkowskie. Podstawową zasadą determinującą zakres mandatu Unii i Euratomu jest zasada kompetencji powierzonych, zwana też zasadą przyznania. Jest ona zawarta w art. 4–5 TUE.

#### Artykuł 4 TUE

1. Zgodnie z artykułem 5 wszelkie kompetencje nie przyznane Unii w Traktatach należą do Państw Członkowskich.

2. Unia szanuje równość Państw Członkowskich wobec Traktatów, jak również ich tożsamość narodową, nierozdzielnie związaną z ich podstawowymi strukturami politycznymi i konstytucyjnymi, w tym w odniesieniu do samorządu regionalnego i lokalnego. Szanuje podstawowe funkcje państwa, zwłaszcza funkcje mające na celu zapewnienie jego integralności terytorialnej, utrzymanie porządku publicznego oraz ochronę bezpieczeństwa narodowego. W szczególności bezpieczeństwo narodowe pozostaje w zakresie wyłącznej odpowiedzialności każdego Państwa Członkowskiego.

(...)

#### Artykuł 5 TUE

1. Granice kompetencji Unii wyznacza zasada przyznania. Wykonywanie tych kompetencji podlega zasadom pomocniczości i proporcjonalności.

2. Zgodnie z zasadą przyznania Unia działa wyłącznie w granicach kompetencji przyznanych jej przez Państwa Członkowskie w Traktatach do osiągnięcia określonych w nich celów. Wszelkie kompetencje nieprzyznane Unii w Traktatach należą do Państw Członkowskich.

(...)

Artykuł 5 ust. 1 TUE w sposób niebudzący wątpliwości przewiduje, iż zasada przyznania wyznacza granice kompetencji Unii Europejskiej. Jednocześnie art. 4 ust. 1 oraz art. 5 ust. 1 TUE zawierają dość niezrozumiałe powtórzenie zasady ogólnej, iż kompetencje nieprzyznane UE w traktatach założycielskich należą do państw członkowskich. Trudno się oprzeć wrażeniu, iż wskazane powtórzenie tej bardzo precyzyjnej normy prawnej wynika z przyczyn *par excellence* politycznych. Mimo owego powtórzenia, rzeczony przepis zawierają szereg, godnych odnotowania norm regulujących relacje między państwami członkowskimi a Unią.

Przed wszystkim warto zwrócić uwagę na postanowienia art. 4 ust. 2 TUE. Powyższy przepis zawiera szereg gwarancji systemowych, które mają zarówno wymiar prawny, jak i polityczny. Służą one przede wszystkim ogólnemu określeniu relacji UE oraz państw członkowskich – państw narodowych – wskazując jednocześnie, iż podstawowe funkcje państw, zwłaszcza te związane z kwestiami integralności terytorialnej oraz ochroną bezpieczeństwa narodowego są respektowane przez UE. Jest rzeczą interesującą, że w tym samym przepisie traktatowym zawarta została zasada lojalnej współpracy, która odgrywa kluczową rolę w orzecznictwie Trybunału Sprawiedliwości UE (o czym jest mowa w rozdziale V niniejszej publikacji).

## II. Katalog kompetencji przyznanych Unii Europejskiej

Niezwykle istotną zmianą wprowadzoną przez Traktat z Lizbony jest określenie podziału kompetencji między UE a państwa członkowskie<sup>1</sup>. W dotychczasowym stanie prawnym brak było przepisów, które w tak wyraźny sposób definiowałyby i grupowałyby kategorie kompetencji przysługujących Wspólnocie Europejskiej i Unii. Wszelkie istniejące próby przeprowadzenia takich zabiegów miały charakter doktrynalny i były dokonywane w literaturze przedmiotu<sup>2</sup>.

Geneza regulacji przewidzianej w Traktacie z Lizbony wywodzi się z Traktatu Konstytucyjnego, w którym po raz pierwszy na poziomie traktatowym podjęto decyzję o sprecyzowaniu kompetencji powierzonych UE oraz kompetencji podzielonych, w ramach których Unia może procedować zgodnie z zasadą pomocniczości. Powyższe uregulowania stanowiły wzór dla twórców Traktatu z Lizbony. Analizując rozwiązania przewidziane przez Traktat z Lizbony,

---

<sup>1</sup> P. Saganek, Nowe reguły dotyczące podziału kompetencji między Unią Europejską a państwa członkowskie w świetle Traktatu z Lizbony, Prz. Sejm. 2010, Nr 4, s. 83.

<sup>2</sup> Powyższa kwestia od wielu lat jest przedmiotem dyskursu naukowego. W polskiej literaturze zob., przede wszystkim, P. Saganek, Podział kompetencji między Wspólnoty Europejskie a państwa członkowskie, Warszawa 2002.

godny odnotowania jest fakt, że tak kluczowa kwestia jak podział kompetencji między Unię a państwa członkowskie nie została zawarta w Traktacie o Unii Europejskiej, lecz w Traktacie o funkcjonowaniu Unii Europejskiej. *Ratio legis* takiego rozwiązania wydaje się mieć konotacje polityczne, a nie prawne. Zwraca na to uwagę *P. Craig*, podkreślając zarazem, iż taki zabieg miał na celu uniknięcie porównań zmodyfikowanego Traktatu o Unii Europejskiej do części pierwszej Traktatu Konstytucyjnego<sup>1</sup>.

Pozostawiając powyższą kwestię na marginesie, warto podkreślić, iż katalog zawarty w art. 2–6 TfUE sprzyja przejrzystości działań UE, przy jednoczesnym wyraźnym umocowaniu traktatowym. Stanowi on istotną próbę uporządkowania materii, choć problematyczna jest kwestia kwalifikacji obszarów integracyjnych do poszczególnych kategorii i dziedzin kompetencji UE. Szczególnie klasyfikacja niektórych obszarów do kategorii kompetencji podzielonych może budzić pewne kontrowersje<sup>2</sup>. Traktat z Lizbony, na podobieństwo Traktatu Konstytucyjnego, wprowadza podział na kompetencje wyłączne UE, kompetencje dzielone oraz kompetencje pomocnicze.

**258** Zgodnie z postanowieniami art. 3 TfUE do kompetencji wyłącznych należą:

- 1) unia celna,
- 2) ustanawianie reguł konkurencji niezbędnych do funkcjonowania rynku wewnętrznego,
- 3) polityka pieniężna wobec państw, których walutą jest euro,
- 4) zachowanie morskich zasobów biologicznych w ramach Wspólnej Polityki Rybołówstwa,
- 5) Wspólna Polityka Handlowa.

Ponadto, UE ma wyłączną kompetencję do zawierania umów międzynarodowych, jeśli ich zawarcie jest przewidziane w akcie ustawodawczym UE lub jest niezbędne do umożliwienia UE wykonywania jej wewnętrznych kompetencji lub w zakresie, w jakim ich zawarcie może wpływać na wspólne zasady lub zmieniać ich zakres (art. 3 ust. 2 TfUE).

W powyżej wymienionych obszarach, jedynie Unia może stanowić prawo oraz uchylać wiążące akty prawne. Państwa członkowskie posiadają kompetencję do uchwalania aktów prawnych wyłącznie z upoważnienia UE oraz celem wykonania aktów prawnych UE (art. 2 ust. 1 TfUE).

---

<sup>1</sup> *P. Craig*, *The Treaty of Lisbon, process, architecture and substance*, 33 *ELRev.* (2008), s. 137 i 141–142.

<sup>2</sup> Szerzej zob. m.in. *M. Claes, B. de Witte*, *Competences: codification and contestation*, [w:] *A. Łazowski, S. Blockmans* (red.), *Research Handbook on EU Institutional Law*, Cheltenham 2016, s. 46.

Katalog kompetencji dzielonych między Unię oraz państwa członkowskie jest znacznie bogatszy i obejmuje zasadniczą część obszarów integracyjnych. W świetle art. 4 TfUE są to:

- 1) rynek wewnętrzny,
- 2) polityka społeczna w odniesieniu do aspektów określonych w Traktacie o funkcjonowaniu Unii Europejskiej,
- 3) spójność gospodarcza, społeczna i terytorialna,
- 4) rolnictwo i rybołówstwo (z wyłączeniem zachowania morskich zasobów biologicznych),
- 5) środowisko naturalne,
- 6) ochrona konsumentów,
- 7) transport,
- 8) sieci transeuropejskie,
- 9) energia,
- 10) Przestrzeń Wolności, Bezpieczeństwa i Sprawiedliwości,
- 11) wspólne problemy bezpieczeństwa w zakresie zdrowia publicznego w odniesieniu do aspektów określonych w Traktacie o funkcjonowaniu Unii Europejskiej.

Wyraźne wskazówki co do realizacji tychże kompetencji zawiera art. 2 ust. 2 TfUE. Otóż UE i państwa członkowskie mogą stanowić prawo i przyjmować akty prawnie wiążące w tych dziedzinach, przy czym państwa członkowskie mogą wykonywać swoje kompetencje w zakresie w jakim UE nie będzie realizować swoich kompetencji. W tych obszarach państwa członkowskie na powrót odzyskiwać będą kompetencje w przypadku, gdy Unia przestanie je realizować. Warto także zwrócić uwagę na Protokół Nr 25 załączony do traktatów założycielskich. W jego świetle: „W odniesieniu do artykułu 2 ustęp 2 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej dotyczącego kompetencji dzielonych, jeżeli Unia prowadzi działania w pewnej dziedzinie, zakres wykonywania tych kompetencji obejmuje wyłącznie elementy regulowane przedmiotowym aktem Unii, w związku z czym nie obejmuje całej dziedziny”.

Jak zostało to odnotowane powyżej, w niektórych obszarach Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej przewiduje wyposażenie UE w kompetencje mające na celu wspieranie, koordynowanie lub uzupełnianie działań państw członkowskich (art. 6 TfUE). Dotyczy to następujących obszarów:

- 1) ochrona i poprawa zdrowia ludzkiego,
- 2) przemysł,
- 3) kultura,
- 4) turystyka,
- 5) edukacja, kształcenie zawodowe, młodzież i sport,

- 6) ochrona ludności,
- 7) współpraca administracyjna.

**259** Analiza art. 2–6 TfUE prowadzi do wniosku, iż niektóre z obszarów, w których Unia Europejska posiada kompetencje nie mieszczą się w żadnej z kategorii wskazanej powyżej. Podobnie jak miało to miejsce w Traktacie Konstytucyjnym, WPZiB jest kategorią samą w sobie<sup>1</sup>. Świadczy o tym chociażby fakt, że nie została ona wymieniona w żadnym z przedstawionych powyżej katalogów. Zasadne wydaje się pytanie, czy owe wykazy kategorii kompetencji UE mają charakter wyczerpujący, czy może przykładowy. Trafna wydaje się teza, iż rzezczone przepisy winny być interpretowane w świetle ambitnych celów traktatów założycielskich, jak również rozmaitych działań do których upoważniona – na mocy przepisów traktatowych – jest UE. Przykładem może być tu kompetencja w zakresie badań, rozwoju technologicznego i przestrzeni kosmicznej, która wymieniona jest w art. 4 ust. 3 TfUE.

Ogólne wytyczne dotyczące realizacji kompetencji przez UE zostały zawarte w art. 7–13 TfUE. Przede wszystkim Unia ma obowiązek zapewnienia spójności poszczególnych polityk i działań, mając na uwadze wszystkie cele UE oraz zasadę przyznania kompetencji. Artykuł 8 TfUE zawiera istotną wytyczną, aby wszystkie działania UE zmierzały do zniesienia nierówności między mężczyznami i kobietami oraz wspierały zasadę równości<sup>2</sup>. Aspekty socjalne zostały *explicite* ujęte w art. 9 TfUE. Otóż, „przy określaniu i realizacji swoich polityk i działań Unia bierze pod uwagę wymogi związane ze wspieraniem wysokiego poziomu zatrudnienia, zapewnianiem odpowiedniej ochrony socjalnej, zwalczaniem wyłączenia społecznego, a także wysokim poziomem kształcenia, szkolenia oraz ochrony zdrowia ludzkiego”. Powyższy przepis, choć ogólny i horyzontalny w swej treści może mieć przemożny wpływ na kształt prawa wtórnego tworzonego przez UE. Podobny skutek może mieć art. 10 TfUE nakładający na UE obowiązek dążenia do zwalczania dyskryminacji ze względu na płeć, rasę lub pochodzenie etniczne, religię lub światopogląd, niepełnosprawność, wiek lub orientację seksualną. Odzwierciedleniem dotychczasowego art. 6 TWE jest art. 11 TfUE zobowiązujący UE do brania pod uwagę,

---

<sup>1</sup> Tak w odniesieniu do Traktatu Konstytucyjnego, *K. Kowalik-Bańczyk*, Porównanie systemu kompetencji Unii Europejskiej w Konstytucji dla Europy z dotychczasowym systemem, [w:] *S. Dudzik* (red.), *Konstytucja dla Europy. Przyszły Fundament Unii Europejskiej*, Kraków 2005, s. 125 i 134.

<sup>2</sup> Powyższe rozwiązanie nie powinno dziwić ponieważ zasada niedyskryminacji ze względu na płeć od lat stanowi jedną z zasad stanowiących trzon prawa unijnego. Szerzej zob. m.in.: *O. Tusińska*, *Zasada równości kobiet i mężczyzn w świetle orzecznictwa Europejskiego Trybunału Sprawiedliwości*, [w:] *E. Piontek, A. Zawadzka* (red.), *Szkice z prawa Unii Europejskiej*, Prawo materialne, t. 2, Kraków 2003, s. 331–399.



przy ustalaniu i realizacji polityk, wymogów ochrony środowiska. Ważną zmianę przyniósł art. 12 TfUE – mianowicie obowiązek brania pod uwagę kwestii ochrony konsumenta, dotychczas przewidziany w art. 153 ust. 2 TWE, został przeniesiony do art. 12 TfUE – tj. do przepisów wprowadzających, zarysowujących ogólne cele i zakres działania Unii. Powyższy zabieg ma przede wszystkim znaczenie symboliczne, podnosząc znaczenie ochrony konsumenta jako kluczowej polityki UE<sup>1</sup>.

### **III. Kompetencje dorozumiane – art. 352 TfUE oraz art. 203 TEWEA**

Przedstawivszy założenia zasady kompetencji powierzonych niezbędne jest również omówienie art. 352 TfUE oraz art. 203 TEWEA, które pozwalają instytucjom UE tworzyć prawo także w sytuacjach, gdy brak jest przepisu traktatowego stanowiącego podstawę prawną. W tym przypadku można mówić o tzw. kompetencjach dorozumianych. Przedmiotowa regulacja obowiązywała od początku funkcjonowania Wspólnot Europejskich, przy czym Traktat z Lizbony wprowadził kilka istotnych zmian w zakresie dawnego art. 308 TWE (obecnie art. 352 TfUE). **260**

#### **Artykuł 352 TfUE**

1. Jeżeli działanie Unii okaże się niezbędne do osiągnięcia, w ramach polityk określonych w Traktatach, jednego z celów, o których mowa w Traktatach, a Traktaty nie przewidywały uprawnień do działania wymaganego w tym celu, Rada, stanowiąc jednomyślnie na wniosek Komisji i po uzyskaniu zgody Parlamentu Europejskiego, przyjmuje stosowne przepisy. Jeżeli przepisy te są przyjmowane przez Radę zgodnie ze specjalną procedurą ustawodawczą, stanowi ona również jednomyślnie na wniosek Komisji i po uzyskaniu zgody Parlamentu Europejskiego.

2. W ramach procedury kontroli stosowania zasady pomocniczości określonej w artykule 5 ustęp 3 Traktatu o Unii Europejskiej Komisja zwraca uwagę parlamentów narodowych na wnioski, których podstawą jest niniejszy artykuł.

3. Środki, których podstawą jest niniejszy artykuł, nie mogą prowadzić do harmonizacji przepisów ustawowych i wykonawczych Państw Członkowskich, jeżeli Traktaty wykluczają taką harmonizację.

4. Niniejszy artykuł nie może służyć jako podstawa do osiągnięcia celów związanych ze wspólną polityką zagraniczną i bezpieczeństwa, a wszelkie akty przyjęte zgodnie z niniejszym artykułem przestrzegają granic określonych w artykule 40 akapit drugi Traktatu o Unii Europejskiej.

---

<sup>1</sup> Szerzej zob. m.in. E. Łętowska, Europejskie prawo umów konsumenckich, Warszawa 2004.



Artykuł 352 TfUE może być użyty za podstawę prawną działań legislacyjnych, jeśli są one niezbędne dla osiągnięcia celów UE, a żaden z przepisów traktatowych nie przewiduje właściwej podstawy prawnej. W dotychczasowym stanie prawnym zakres przedmiotowy art. 352 TfUE był ograniczony do materii wspólnego rynku i – jak wynika to z opinii TS 2/94 – nie był wystarczającą podstawą prawną do przystąpienia Wspólnoty Europejskiej do Europejskiej Konwencji o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności<sup>1</sup>. Traktat z Lizbony wprowadził istotną modyfikację, przewidując, iż art. 352 TfUE może stanowić podstawę prawną, gdy jest to niezbędne do „osiągnięcia, w ramach polityki określonych w Traktatach, jednego z celów, o których mowa w Traktatach”. Wykracza więc to dalece poza materię wspólnego rynku i obejmuje także inne polityki UE. Ze względu na fakt, iż *per saldo* przepis ten pozwala na rozszerzenie kompetencji UE, do podjęcia decyzji niezbędna jest zgoda wszystkich państw członkowskich. Zgodnie z *modus operandi* przewidzianym w art. 352 TfUE zastosowanie znajduje następująca procedura ustawodawcza, tj. projekt aktu prawnego przedstawia Komisja, Parlament Europejski udziela zgody, natomiast akt prawny uchwała jednomyślnie Rada. O projekcie aktu prawnego uchwalanego w tym trybie informowane są parlamenty narodowe (w ramach kontroli zgodności z zasadą pomocniczości).

Warto odnotować, iż w niektórych państwach członkowskich przyjmowane są specjalne uregulowania dające parlamentom narodowym dodatkowe uprawnienia względem takich decyzji. Przykładem może być Rzeczpospolita Polska. Zgodnie z postanowieniami art. 11 ustawy z 8.10.2010 r. o współpracy Rady Ministrów z Sejmem i Senatem w sprawach związanych z członkostwem Rzeczypospolitej Polskiej w Unii Europejskiej<sup>2</sup>, przed rozpatrzeniem projektu aktu prawnego na podstawie art. 352 TfUE Rada Ministrów ma obowiązek zasięgnięcia opinii właściwych organów Sejmu i Senatu.

Przepisy art. 352 ust. 3–4 TfUE wprowadzają ograniczenia do możliwości stosowania teźże podstawy prawnej. Po pierwsze, nie może ona posłużyć do uchwalenia przepisów dokonujących harmonizacji prawa krajowego państw członkowskich w tych obszarach, w których traktaty założycielskie to wykluczają. Przykładem może być art. 84 TfUE, zgodnie z którym UE może wspierać działania państw członkowskich na rzecz zapobiegania przestępczości. Przepis ten *explicite* wyklucza harmonizację prawa. Po drugie, art. 352 TfUE nie może służyć jako podstawa podejmowania działań w ramach WPZiB.

---

<sup>1</sup> Szerzej zob. m.in. *W. Czaplinski*, Ochrona praw człowieka we Wspólnocie Europejskiej w świetle opinii 2/94 Trybunału Sprawiedliwości Wspólnot z 28.3.1996 r., GSP 1998, Nr 2, s. 7.

<sup>2</sup> Dz.U. Nr 213, poz. 1395.

Jak zostało to odnotowane, klauzulę kompetencji dorozumianych zawiera także art. 203 TEWEA. 261

### Artykuł 203 TEWEA

Jeżeli działanie Wspólnoty okaże się niezbędne do osiągnięcia jednego z celów Wspólnoty, a niniejszy Traktat nie przewidział kompetencji do działania wymaganego w tym celu, Rada, stanowiąc jednomyślnie na wniosek Komisji i po konsultacji z Parlamentem Europejskim, podejmuje właściwe działania.

Podobnie, jak w ramach UE także w zakresie Traktatu ustanawiającego Europejską Wspólnotę Energii Atomowej możliwe jest uchwalanie aktów prawnych w sytuacji, gdy brak jest wyraźnej podstawy traktatowej, natomiast przyjęcie danego aktu prawnego jest niezbędne dla realizacji celów Euratomu. W tym celu projekty może przedkładać Komisja, a uchwalać jednomyślnie Rada po konsultacji z Parlamentem Europejskim.

## § 28. Tworzenie prawa pierwotnego

### I. Tworzenie i modyfikacja traktatów założycielskich

#### 1. Uwagi wprowadzające

Jak zostało to przedstawione w rozdziale I, traktaty powołujące do życia Wspólnoty Europejskie zostały zawarte przez sześć państw założycielskich w trybie właściwym dla umów prawa międzynarodowego publicznego. W związku z powyższym, do procesu ich tworzenia zastosowanie znajdowały normy zwyczajowe prawa traktatów (wszakże miało to miejsce przed podpisaniem Konwencji wiedeńskiej o prawie traktatów) oraz stosowne reguły prawa wewnętrznego każdego z tych państw. Kolejne zmiany traktatowe oraz utworzenie UE na mocy Traktatu z Maastricht odbywało się już natomiast zgodnie z wewnątrzspółnotowymi przepisami proceduralnymi, jak również prawem międzynarodowym publicznym i prawem wewnętrznym państw członkowskich. Ze względu na ograniczony charakter niniejszych rozważań, zasadnicza uwaga koncentrować się będzie wokół reguł prawa unijnego, natomiast na marginesie pozostawiony zostanie prawnomiędzynarodowy oraz krajowy reżim regulacyjny. 262

Przed wejściem w życie Traktatu z Maastricht każdy z traktatów założycielskich zawierał odrębne przepisy w zakresie procedury modyfikacyjnej (art. 236 TEWG, art. 204 TEWEA, art. 96 TEWWiS). Wraz z powołaniem UE przewidziano wspólną podstawę prawną dla zmian wszystkich traktatów założyciel- 263

skich i zamieszczono ją w art. 48 TUE. Gruntowne zmiany wprowadził w tym zakresie Traktat z Lizbony, przewidując zwykłą oraz uproszczone procedury zmiany. Ponadto traktaty założycielskie mogą być modyfikowane przez traktaty akcesyjne, które dostosowują Unię do warunków poszerzonego składu członkowskiego. Analiza traktatów założycielskich pokazuje, iż możliwe są również zmiany wprowadzane w trybie uproszczonym na mocy decyzji Rady z zastosowaniem tzw. procedury kładki. O ile w ramach UE jest to rzadkością, o tyle Traktat ustanawiający Europejską Wspólnotę Energii Atomowej w kilku miejscach przewiduje stosowanie takiej procedury. Wszystkie wymienione powyżej mechanizmy zostaną przedstawione w dalszej części rozważań.

## 2. Zmiany traktatów założycielskich w trybie art. 48 TUE

264 Zwykła procedura zmiany uregulowana jest w art. 48 ust. 2–5 TUE. Przewidziane zmiany, w zestawieniu z procedurą obowiązującą przed wejściem w życie Traktatu z Lizbony, są nader istotne. Punktem wyjścia jest wniosek z propozycją zmian traktatów składany do Rady przez rząd państwa członkowskiego, Parlament Europejski albo Komisję. *Novum* w tym zakresie jest przyznanie Parlamentowi Europejskiemu prawa do występowania z propozycjami zmian traktatowych. Można postawić tezę, iż przyczyni się do wzmocnienia legitymacji demokratycznej UE. Postanowienia art. 48 ust. 2 TUE wskazują, iż proponowane zmiany mogą dotyczyć rozwinięcia lub ograniczenia kompetencji Unii. Projekty przedstawione w rzezonym trybie będą następnie przez Radę przekazywane Radzie Europejskiej oraz parlamentom narodowym.

Następnym krokiem w zmodyfikowanej procedurze rewizji traktatów jest podjęcie decyzji przez Radę Europejską (po uprzedniej konsultacji z Parlamentem Europejskim oraz Komisją) o rozpatrzeniu proponowanych zmian. Taka decyzja podejmowana jest zwykłą większością głosów. Czerpiąc z doświadczeń przy tworzeniu Traktatu Konstytucyjnego, art. 48 ust. 3 TUE przewiduje możliwość powołania konwentu w celu rozpatrzenia proponowanych zmian traktatowych<sup>1</sup>. W skład konwentu wchodzić będą przedstawiciele parlamentów narodowych, przedstawiciele szefów państw lub rządów państw członkowskich, Parlamentu Europejskiego oraz Komisji. Przewidziano także rolę dla EBC, który będzie zapraszany do konsultacji w przypadku zmian instytu-

---

<sup>1</sup> Traktat z Lizbony nadał konwentowi właściwą podstawę prawną. Należy pamiętać, iż w przypadku Konwentu Europejskiego, który przygotował tekst Traktatu Konstytucyjnego podstawą do działania była *par excellence* polityczna decyzja Rady Europejskiej. Szerzej na temat konwentu jako mechanizmu podejmowania zmian traktatowych oraz porównania z konferencjami międzyrządowymi zob. m.in.: O. Duhamel, *Convention versus IGC*, EPL 2005, vol. 11, No. 1, s. 55; T. Risse, M. Kleine, *Assessing the Legitimacy of the EU's Treaty Revision Methods*, 45 JCMS (2007), s. 69.

cyjnych w dziedzinie pieniężnej. Konwent będzie przyjmować propozycje zmian oraz mandat Konferencji międzyrządowej w trybie konsensu. Sama konferencja międzyrządowa jest zwoływana przez przewodniczącego Rady. Warto odnotować, iż w przypadku gdy będzie to uzasadnione ze względu na ograniczony charakter proponowanych zmian, Rada Europejska może odstąpić od powoływania Konwentu i od razu określić mandat konferencji międzyrządowej. Zmiany uchwalone za wspólnym porozumieniem poddawane będą procedurom ratyfikacji w państwach członkowskich. Warunkiem *sine qua non* wejścia w życie traktatu modyfikującego będzie, podobnie jak miało to miejsce przed wejściem w życie Traktatu z Lizbony, jego ratyfikacja przez wszystkie państwa członkowskie. Analogicznie jak to było w przypadku procedury ratyfikacji Traktatu Konstytucyjnego, także Traktat z Lizbony przewiduje, iż jeśli po upływie dwóch lat od podpisania traktatu modyfikacyjnego 4/5 państw członkowskich ratyfikuje zmiany, a co najmniej jedno państwo członkowskie napotka na problemy ratyfikacyjne, wówczas decyzję o dalszym sposobie procedowania podejmować będzie Rada Europejska.

Przedmiotowa procedura została zastosowana po raz pierwszy w 2010 r., gdy niezbędna stała się zmiana Protokołu Nr 36 zawierającego postanowienia przejściowe. Wobec niewielkiej skali podejmowanych zmian zdecydowano nie zwoływać konwentu, lecz ograniczyć prace nad dokumentem do konferencji międzyrządowej. Była to prawdopodobnie najkrótsza konferencja międzyrządowa w historii i trwała zaledwie kilkanaście minut. Protokół został podpisany 23.6.2010 r.; a wszedł w życie 1.12.2011 r.<sup>1</sup>

Jak zostało już wspomniane, Traktat z Lizbony wprowadził dwie uproszczone procedury zmian traktatów założycielskich. Są one uregulowane w art. 48 ust. 6–7 TUE. Pierwsza z procedur może mieć zastosowanie do wprowadzenia modyfikacji do przepisów zawartych w części trzeciej Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej, obejmującej polityki i działania wewnętrzne Unii. Należy pamiętać, iż jak stanowi to *explicite* art. 48 ust. 6 TUE, taka decyzja nie będzie mogła zwiększyć kompetencji UE. Z inicjatywą zmian wystąpić może rząd każdego państwa członkowskiego, Parlament Europejski oraz Komisja. Projekt składany jest do Rady Europejskiej, która podejmuje decyzje jednomyślnie, po uprzedniej konsultacji z Parlamentem Europejskim i Komisją oraz, jeśli projekt dotyczyć będzie zmian instytucjonalnych w dziedzinie pieniężnej, także po konsultacji z EBC<sup>2</sup>. W przypadku uchwalenia decyzji zmieniającej po-

<sup>1</sup> Protokół zmieniający Protokół w sprawie postanowień przejściowych, dołączony do Traktatu o Unii Europejskiej, do Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej i do Traktatu ustanawiającego Europejską Wspólnotę Energii Atomowej (Dz.Urz. UE C Nr 263 z 2010 r., s. 1).

<sup>2</sup> Choć nie jest to *explicite* wskazane, trafna wydaje się teza, iż Rada Europejska będzie mogła odpowiednio zmodyfikować projekt zmian przedstawiony przez wnioskodawcę.

stanowienia części trzeciej Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej wchodzić będzie ona w życie po zatwierdzeniu przez wszystkie państwa członkowskie zgodnie z procedurami krajowymi.

Po raz pierwszy Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej został zmieniony w tym trybie na mocy decyzji Rady Europejskiej 2011/199/UE (decyzja Rady Europejskiej z 25.3.2011 r. w sprawie zmiany art. 136 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej w odniesieniu do mechanizmu stabilności dla państw członkowskich, których walutą jest euro<sup>1</sup>. Przedmiotową decyzją zmodyfikowano art. 136 TfUE, umożliwiając tym samym stworzenie mechanizmu stabilności dla państw członkowskich. Warto dodać, iż TS w wyr. w sprawie C-370/12 *Pringle* potwierdził ważność rzeczony decyzji<sup>2</sup>.

Druga uproszczona procedura wprowadzania zmian traktatowych, przewidziana w art. 48 ust. 7 TUE, może mieć zastosowanie w przypadku, gdy Rada Europejska z inicjatywy własnej upoważni Radę do uchwalenia aktu prawnego w danej dziedzinie lub w danym przypadku większością kwalifikowaną, podczas gdy przepis traktatowy przewidywać będzie wymóg głosowania jednomyślnego<sup>3</sup>. Rzeczona procedura może mieć również zastosowanie do zmian procedury ustawodawczej ze specjalnej na zwykłą. *A contrario*, w tym trybie nie można wprowadzić zmiany procedury zwykłej na specjalną. Podobnie też nie można zmienić wymogu głosowania większościowego na jednomyślność. W takich przypadkach niezbędne jest przeprowadzenie zwykłej procedury zmiany. Warto odnotować, iż w omawianej procedurze udział bierze Parlament Europejski, który na modyfikację traktatów wyrażać będzie zgodę. Rada Europejska podejmuje decyzję jednomyślnie. Należy odnotować, iż Traktat z Lizbony wyposaża parlamenty narodowe w prawo weta. Zgodnie z postanowieniami art. 48 ust. 7 TUE, parlamenty narodowe, które są obligatoryjnie informowane o projekcie zmian, będą miały sześć miesięcy na notyfikację sprzeciwu. Literalna wykładnia omawianego przepisu prowadzi do wniosku, iż wystarczy veto jednego parlamentu narodowego, aby decyzja nie została podjęta. W tym zakresie parlamentom narodowym pozostawia się swobodę określenia trybu podejmowania takiej decyzji.

---

<sup>1</sup> Dz.Urz. UE L Nr 91 z 2011 r., s. 1.

<sup>2</sup> Wyrok TS w sprawie C-370/12 *Thomas Pringle v. Government of Ireland, Ireland, The Attorney General*, ECLI:EU:C:2012:756.

<sup>3</sup> Art. 48 ust. 7 TUE wprowadza istotne ograniczenie, mianowicie omawiana uproszczona procedura zmiany nie może mieć zastosowania do decyzji mających wpływ na kwestie wojskowe lub obronne.

### 3. Zmiany traktatów założycielskich za pośrednictwem traktatów akcesyjnych

Traktaty założycielskie UE i EWEA mogą być również zmieniane za pośrednictwem traktatów akcesyjnych stanowiących podstawę prawną kolejnych rozszerzeń Unii (co obejmuje także Euratom). Taka sytuacja była również w przypadku Traktatu Akcesyjnego z 16.4.2003 r.<sup>1</sup> W istocie bowiem postanowienia Aktu o warunkach przystąpienia, będącego integralną częścią Traktatu, wprowadziły niezbędne modyfikacje dotyczące struktur instytucji i organów Unii, które umożliwiły nowym państwom członkowskim pełny udział w procesie decyzyjnym od pierwszego dnia członkostwa w UE. Podobnie rzecz się ma w przypadku Traktatu Akcesyjnego z 21.6.2005 r. regulującego akcesję Bułgarii oraz Rumunii<sup>2</sup> oraz Traktatu Akcesyjnego regulującego planowane przystąpienie Chorwacji do UE<sup>3</sup>.

---

<sup>1</sup> Traktat między Królestwem Belgii, Królestwem Danii, Republiką Federalną Niemiec, Republiką Grecją, 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 (Dz.U. z 2004 r. Nr 90, poz. 864 – zał.).

<sup>2</sup> Traktat między Królestwem Belgii, Republiką Czeską, Królestwem Danii, Republiką Federalną Niemiec, Republiką Estońską, Republiką Grecją, Królestwem Hiszpanii, Republiką Francuską, Irlandią, Republiką Włoską, Republiką Cypryjską, Republiką Łotewską, Republiką Litewską, Wielkim Księstwem Luksemburga, Republiką Węgierską, Republiką Malty, Królestwem Niderlandów, Republiką Austrii, Rzeczpospolitą Polską, Republiką Portugalską, Republiką Słowenii, Republiką Słowacką, Republiką Finlandii, Królestwem Szwecji, Zjednoczonym Królestwem Wielkiej Brytanii i Irlandii Północnej (Państwami Członkowskimi Unii Europejskiej) a Republiką Bułgarii oraz Rumunią dotyczący przystąpienia Republiki Bułgarii i Rumunii do Unii Europejskiej (Dz.Ur. UE L Nr 157 z 2005 r., s. 11).

<sup>3</sup> Traktat między Królestwem Belgii, Republiką Bułgarii, Republiką Czeską, Królestwem Danii, Republiką Federalną Niemiec, Republiką Estońską, Irlandią, Republiką Grecją, Królestwem Hiszpanii, Republiką Francuską, Republiką Włoską, Republiką Cypryjską, Republiką Łotewską, Republiką Litewską, Wielkim Księstwem Luksemburga, Republiką Węgierską, Republiką Malty, Królestwem Niderlandów, Republiką Austrii, Rzeczpospolitą Polską, Republiką Portugalską, Rumunią, Republiką Słowenii, Republiką Słowacką, Republiką Finlandii, Królestwem Szwecji, Zjednoczonym Królestwem Wielkiej Brytanii i Irlandii Północnej (Państwami Członkowskimi Unii Europejskiej) a Republiką Chorwacji dotyczący przystąpienia Republiki Chorwacji do Unii Europejskiej (Dz.Ur. UE L Nr 112 z 2012 r., s. 6).

#### 4. Zmiany na podstawie procedur kładki

266 Należy również wspomnieć o tzw. procedurach kładki pozwalających na modyfikację traktatów założycielskich bez konieczności uruchamiania procedur z art. 48 TUE. Przykładem takiej modyfikacji było ustanowienie III etapu Unii Gospodarczej i Walutowej. Możliwość stosowania procedury uproszczonej jest przewidziana w wielu miejscach w Traktacie o funkcjonowaniu Unii Europejskiej oraz Traktacie ustanawiającym Europejską Wspólnotę Energii Atomowej.

Artykuł 41 TEWEA przewiduje możliwość zmiany list działalności przemysłowej zamieszczonej w załączniku Nr II do traktatu (modyfikacji dokonuje Rada większością kwalifikowaną na wniosek Komisji, po uprzedniej opinii Komitetu Ekonomiczno-Społecznego); art. 76 TEWEA pozwala na zmiany rozdziału VI TEWEA (zmian dokonuje jednomyślnie Rada, na wniosek Komisji i po konsultacji z Parlamentem Europejskim, ewentualne propozycje mogą zgłaszać państwa członkowskie)<sup>1</sup>; art. 85 TEWEA umożliwia zmiany procedur bezpieczeństwa określonych w rozdziale VII TEWEA (zmiany są przeprowadzane przez Radę jednomyślnie, po konsultacji z Parlamentem Europejskim na wniosek Komisji, ale z inicjatywy państwa członkowskiego lub Komisji); art. 90 TEWEA tworzy podstawę prawną do zmian w rozdziale VIII TEWEA w zakresie prawa własności EWEA (zmiany przeprowadzane są w analogicznym trybie jak w przypadku rozdziału VII); art. 92 TEWEA pozwala na zmianę załącznika Nr IV do TEWEA (Rada podejmuje decyzję większością kwalifikowaną na wniosek Komisji podjęty z inicjatywy własnej albo państwa członkowskiego).

## II. Zawieranie traktatów akcesyjnych

267 Poza traktatami założycielskimi UE oraz EWEA do katalogu źródeł prawa pierwotnego należy zaliczyć również traktaty akcesyjne regulujące przystępowanie kolejnych państw do Unii (i Euratomu). Analogicznie jak jest to w przypadku zmian traktatów założycielskich, także przed wejściem w życie Traktatu z Maastricht każdy z traktatów założycielskich przewidywał odrębne przepisy regulujące procedurę akcesyjną. Obecnie jednolitą podstawą prawną jest art. 49 TUE.

### Artykuł 49 TUE

Każde państwo europejskie, które szanuje wartości, o których mowa w artykule 2, i zobowiązuje się je wspierać, może złożyć wniosek o członkostwo w Unii. O wniosku tym informuje się Parlament Europejski i parlamenty narodowe. Państwo ubiegające się o członkostwo kieruje swój wniosek do Rady, która stanowi jednomyślnie po zasięgnięciu opinii Komisji

---

<sup>1</sup> Kwestia ta spowodowała jednakże liczne problemy praktyczne, szerzej zob. *M. O'Driscoll, G. Lake, The European Parliament and the Euratom Treaty: The Present and Future*, European Parliament Working Paper, Luxembourg 2002, s. 88.



oraz po otrzymaniu zgody Parlamentu Europejskiego, udzielonej większością głosów jego członków. Brane są pod uwagę kryteria kwalifikacji uzgodnione przez Radę Europejską.

Warunki przyjęcia i wynikające z tego przyjęcia dostosowania w Traktatach stanowiących podstawę Unii są przedmiotem umowy między Państwami Członkowskimi a Państwem ubiegającym się o członkostwo. Umowa ta podlega ratyfikacji przez wszystkie umawiające się Państwa, zgodnie z ich odpowiednimi wymogami konstytucyjnymi.

Umowa akcesyjna podlega negocjacom prowadzonym przez Radę i państwa członkowskie z państwem/państwami kandydującymi. Stanowiska negocjacyjne dla UE są przygotowywane przez Komisję, a formalnie zatwierdzane przez Radę. Umowa akcesyjna zawierana jest między państwami członkowskimi a państwem/państwami kandydującymi. Zgody na jej podpisanie udziela Parlament Europejski, natomiast po jej formalnym podpisaniu podlega ona ratyfikacji. Dla jej wejścia w życie niezbędna jest ratyfikacja przez wszystkie państwa członkowskie oraz co najmniej jedno państwo przystępujące.

## **§ 29. Procedury zawierania umów międzynarodowych przez Unię Europejską**

### **I. Uwagi wprowadzające**

Unia Europejska, będąc niekwestionowanym podmiotem prawa międzynarodowego publicznego, jest albo samodzielnie, albo wraz z państwami członkowskimi stronami wielu umów prawa międzynarodowego publicznego. Zarówno Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej, jak też Traktat ustanawiający Europejską Wspólnotę Energii Atomowej zawierają przepisy regulujące mechanizmy wstępowania w zobowiązania traktatowe. Należy jednakże zauważyć, iż odmienne procedury zawierania umów mają zastosowanie do UE oraz do EWEA. Zostaną one przedstawione w kolejnych fragmentach rozważań. 268

### **II. Procedura zawierania umów międzynarodowych przez Unię Europejską**

Procedura zawierania umów międzynarodowych przez UE została uregulowana w art. 218 TfUE<sup>1</sup>. Ponadto należy wskazać na przepisy szczególne mające 269

---

<sup>1</sup> Por. *J. Barcz*, Umowy międzynarodowe Unii Europejskiej z państwami trzecimi lub organizacjami międzynarodowymi, [w:] *J. Barcz* (red.), *Źródła prawa Unii Europejskiej. Zagadnienia systemowe*, wyd. 2, Warszawa 2010, s. 93 i n.

zastosowanie do umów zawieranych w ramach Unii Gospodarczej i Walutowej (podstawą prawną jest tu art. 219 TfUE). Należy pamiętać, iż powyższe reguły odnoszą się wyłącznie do wewnątrzunijnej procedury zawarcia umowy, natomiast cały proces ma charakter wieloetapowy<sup>1</sup>. W pozostałym zakresie zastosowanie znajdują przepisy prawa międzynarodowego publicznego oraz prawa wewnętrznego drugiej strony/pozostałych stron zawieranej umowy.

#### Artykuł 218 TfUE

1. Bez uszczerbku dla szczególnych postanowień artykułu 207, umowy pomiędzy Unią a państwami trzecimi lub organizacjami międzynarodowymi są negocjowane i zawierane zgodnie z następującą procedurą.

2. Rada upoważnia do podjęcia rokowań, wydaje wytyczne negocjacyjne, upoważnia do podpisywania i zawiera umowy.

3. Komisja lub, jeżeli przewidywana umowa dotyczy wyłącznie lub głównie wspólnej polityki zagranicznej i bezpieczeństwa, wysoki przedstawiciel Unii do spraw zagranicznych i polityki bezpieczeństwa, przedstawia swoje zalecenia Radzie, która przyjmuje decyzję upoważniającą do podjęcia rokowań oraz, w zależności od przedmiotu przewidywanej umowy, mianującą negocjatora lub przewodniczącego zespołu negocjatorów Unii.

4. Rada może kierować wytyczne do negocjatora Unii oraz wyznaczyć specjalny komitet, w konsultacji z którym należy prowadzić rokowania.

5. Rada, na wniosek negocjatora, przyjmuje decyzję upoważniającą do podpisania umowy a, w stosownych przypadkach, do tymczasowego jej stosowania przed jej wejściem w życie.

6. Rada, na wniosek negocjatora, przyjmuje decyzję w sprawie zawarcia umowy. Z wyjątkiem przypadków gdy umowy dotyczą wyłącznie wspólnej polityki zagranicznej i bezpieczeństwa, Rada przyjmuje decyzję w sprawie zawarcia umowy:

- a) po uzyskaniu zgody Parlamentu Europejskiego w następujących przypadkach:
  - (i) układy o stowarzyszeniu;
  - (ii) umowa dotycząca przystąpienia Unii do europejskiej Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności;
  - (iii) umowy, które tworzą specyficzne ramy instytucjonalne przez organizację procedur współpracy;
  - (iv) umowy mające istotne skutki budżetowe dla Unii;
  - (v) umowy dotyczące dziedzin, do których stosuje się zwykłą procedurę ustawodawczą lub specjalną procedurę ustawodawczą, jeżeli wymagana jest zgoda Parlamentu Europejskiego.

Parlament Europejski i Rada mogą, w pilnych przypadkach, uzgodnić termin wyrażenia zgody.

- b) po konsultacji z Parlamentem Europejskim w innych przypadkach. Parlament Europejski wyraża swoją opinię w terminie, jaki Rada może określić stosownie do pilności sprawy. W przypadku braku opinii w tym terminie Rada może stanowić samodzielnie.

7. Zawierając umowę, Rada może, na zasadzie odstępstwa od ustępów 5, 6 i 9, upoważnić negocjatora do zatwierdzenia w imieniu Unii zmian w umowie, jeżeli umowa przewiduje,

---

<sup>1</sup> Por. *W. Czaplinski, A. Wyrozumska*, Prawo międzynarodowe publiczne. Zagadnienia systemowe, Warszawa 2004, s. 32; *M. Frankowska*, Prawo traktatów, Warszawa 1997, s. 53.

złe zmiany te powinny być przyjęte według procedury uproszczonej lub przez organ utworzony przez tę umowę. Rada może dołączyć do takiego upoważnienia warunki szczegółowe.

8. Podczas całej procedury Rada stanowi większością kwalifikowaną.

Rada stanowi jednak jednomyślnie, gdy umowa dotyczy dziedziny, w której do przyjęcia aktu Unii wymagana jest jednomyślność, jak również w przypadku układów o stowarzyszeniu oraz umów, o których mowa w artykule 212, z państwami kandydującymi do przystąpienia. Rada stanowi również jednomyślnie w przypadku umowy dotyczącej przystąpienia Unii do europejskiej Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności; decyzja dotycząca zawarcia takiej umowy wchodzi w życie po jej zatwierdzeniu przez Państwa Członkowskie, zgodnie z ich odpowiednimi wymogami konstytucyjnymi.

9. Rada, na wniosek Komisji lub wysokiego przedstawiciela Unii do spraw zagranicznych i polityki bezpieczeństwa, przyjmuje decyzję zawieszającą stosowanie umowy i ustalającą stanowiska, które mają być zajęte w imieniu Unii w ramach organu utworzonego przez umowę, gdy organ ten ma przyjąć akty mające skutki prawne, z wyjątkiem aktów uzupełniających lub zmieniających ramy instytucjonalne umowy.

10. Parlament Europejski jest natychmiast i w pełni informowany na wszystkich etapach procedury.

11. Państwo Członkowskie, Parlament Europejski, Rada lub Komisja mogą uzyskać opinię Trybunału Sprawiedliwości w sprawie zgodności przewidywanej umowy z Traktatami. W przypadku negatywnej opinii Trybunału, przewidywana umowa nie może wejść w życie, chyba że nastąpi jej zmiana lub rewizja Traktatów.

Punkt wyjścia w wewnątrzunijnej procedurze zawierania umów międzynarodowych stanowi zalecenie Komisji przedstawiane Radzie. Rada na mocy swojej decyzji upoważnia Komisję do rozpoczęcia rokowań. W ich trakcie konsultuje się ze specjalnymi komitetami, które są wyznaczone przez Radę. Ponadto, na mocy przepisów Regulaminu Parlamentu Europejskiego oraz ugruntowanej praktyki w tym zakresie, Parlament Europejski bierze udział w tej procedurze (zarówno na etapie formułowania stanowiska negocjacyjnego, jak też w późniejszych fazach). O podpisaniu umowy, jak również o zawarciu umów decyduje Rada, przy czym w zależności od materii umowy różna jest rola Parlamentu Europejskiego w tym procesie (Parlament Europejski jest konsultowany albo musi wyrazić zgodę na zawarcie umowy). Artykuł 218 TfUE ma również zastosowanie do decyzji o tymczasowym stosowaniu umowy międzynarodowej, jak też do zawieszenia stosowania umowy. Należy odnotować, iż w przypadku, gdy Rada planuje zawrzeć umowę międzynarodową prowadzącą do zmian w Traktacie o Unii Europejskiej lub Traktacie o funkcjonowaniu Unii Europejskiej, niezbędne jest uprzednie dokonanie modyfikacji zgodnie z ogólną klauzulą rewizyjną z art. 48 TUE albo zmiana samej umowy międzynarodowej (art. 218 ust. 11 TfUE) (por. Nb. 438).