

ZARYS PRAWA UNII EUROPEJSKIEJ

ROBERTO ADAM
MAREK SAFJAN
ANTONIO TIZZANO



Wolters Kluwer

ZARYS PRAWA UNII EUROPEJSKIEJ

ROBERTO ADAM
MAREK SAFJAN
ANTONIO TIZZANO

Zamów książkę w księgarni internetowej

proinfo.pl
księgarnia internetowa

Tytuł oryginału
Lineamenti di diritto dell'Unione Europea. Seconda edizione

Wydawca
Izabella Małecka

Redaktor prowadzący
Ewa Fonkowicz

Opracowanie redakcyjne
Firma Teksty

Łamanie
Wolters Kluwer

Poszczególne części napisali:

Roberto Adam – część I (z wyjątkiem s. 124, 125 oraz s. 217–233), część III (wraz z A. Tizzano)

Marek Safjan – część I, s. 124, 125 oraz s. 217–233; część II, s. 381–386; część IV

Antonio Tizzano – część II (z wyjątkiem s. 381–386), część III (wraz z R. Adamem)

Tłumaczenie

CON SENSO Tłumaczenia Magdalena Wilkońska-Karpierz:

Marcin Kiełbasa – nota bibliograficzna i dokumentacyjna, wprowadzenie; część I, rozdz. III, IV

(wraz z Ł. Maślanką), V; część II i III; wykazy i tablice; indeks cytowanego orzecznictwa

Łukasz Maślanka – część I, rozdz. I, II, IV (wraz z M. Kiełbasą), VI

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

prawolubni

SZANUJMY PRAWO I WŁASNOŚĆ
Więcej na www.legalnakultura.pl
POLSKA IZBA KSIĄŻKI

© Copyright 2010 – G. GIAPPICHELLI EDITORE – TORINO

© Copyright for the Polish edition by Wolters Kluwer SA, 2014

ISBN: 978-83-264-3840-0

Wydane przez:
Wolters Kluwer SA

Dział Praw Autorskich

01-208 Warszawa, ul. Przyokopowa 33

tel. 22 535 82 00, fax 22 535 81 35

e-mail: ksiazki@wolterskluwer.pl

www.wolterskluwer.pl

księgarnia internetowa www.profinfo.pl

SPIS TREŚCI

Słowo wstępne	13
Wykaz skrótów	15
Nota bibliograficzna i dokumentacyjna	17
Wprowadzenie	25
Część pierwsza	
PORZĄDEK PRAWNY UNII EUROPEJSKIEJ (Roberto Adam)	
Rozdział I	
Uwagi ogólne	35
1. Budowa i treść traktatów założycielskich po traktacie z Lizbony	35
2. Struktura Unii	37
3. Ogólne właściwości porządku prawnego Unii Europejskiej	40
Rozdział II	
System kompetencji	45
1. Zasada kompetencji powierzonych	45
2. Klauzula elastyczności	48
3. Kompetencje wyłączne oraz kompetencje dzielone i równoległe (wspierające, koordynacyjne i uzupełniające)	51
Klasyfikacja kompetencji Unii	54
4. Zasada pomocniczości (subsydiarności)	57
Rozdział III	
Ramy instytucjonalne	64
1. Uwagi wprowadzające	64
2. Pojęcie instytucji	66
3. Zasady funkcjonowania systemu instytucjonalnego	68
4. Instytucje polityczne	69
4.1. Uwagi ogólne	69
4.2. Rada Europejska	71
4.3. Rada	75
Większość kwalifikowana w Radzie Europejskiej i Radzie	79
4.4. Parlament Europejski	82

4.5. Komisja	86
5. Wysoki Przedstawiciel Unii do Spraw Zagranicznych i Polityki Bezpieczeństwa ..	90
6. Instytucje kontrolne: Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej i Trybunał Obrachunkowy	92
7. Organizmy pieniężne i finansowe	94
7.1. Europejski Bank Centralny	94
7.2. Europejski Bank Inwestycyjny	96
8. Organy doradcze	96
8.1. Uwagi ogólne	96
8.2. Komitet Ekonomiczno-Społeczny	97
8.3. Komitet Regionów	98
9. Agencje Unii Europejskiej	100

Rozdział IV

Źródła prawa Unii Europejskiej	113
1. Uwagi wprowadzające	113
2. „Konstytucyjny” charakter traktatów	114
3. Traktaty i prawo pierwotne	116
Skutek przepisów prawa pierwotnego dla podmiotów unijnego porządku prawnego	119
4. Ogólne zasady prawa – w szczególności zasada przestrzegania praw podstawowych	120
Protokół (nr 30) w sprawie stosowania Karty praw podstawowych UE do Polski i Zjednoczonego Królestwa (<i>Marek Safjan</i>).....	124
5. Umowy międzynarodowe z państwami trzecimi i inne przepisy międzynarodowe	126
6. Typowe akty normatywne prawa wtórnego	129
6.1. Uwagi wprowadzające	129
6.2. Relacje między typowymi aktami normatywnymi	131
6.3. Reżim prawny wspólny dla typowych aktów normatywnych	134
6.4. Rozporządzenia	136
6.5. Dyrektywy	138
6.6. Decyzje	143
7. Inne akty Unii	146
8. Akty przyjęte przez Unię przed wejściem w życie traktatu z Lizbony	149

Rozdział V

Proces podejmowania decyzji w Unii Europejskiej	169
1. Uwagi ogólne	169
2. Procedury normatywne Unii. Procedury ustawodawcze	170
Wybór właściwej procedury	173
Inicjatywa ustawodawcza (ze szczególnym uwzględnieniem inicjatywy przysługującej Komisji)	175
3. Poszczególne procedury	178
3.1. Procedura konsultacji	178

3.2. Zwykła procedura ustawodawcza	180
3.3. Procedura zgody	183
4. Procedury podejmowania decyzji w ramach wspólnej polityki zagranicznej i bezpieczeństwa	184
5. Procedury oparte na delegowaniu kompetencji normatywnych i wykonawczych	185
5.1. Uwagi ogólne	185
5.2. Procedura delegowania ustawodawczego	187
5.3. Procedura przyjmowania aktów wykonawczych	189
6. Procedury dotyczące zawierania umów międzynarodowych z państwami trzecimi	192

Rozdział VI

Prawo Unii Europejskiej w porządkach prawnych państw członkowskich	202
1. Natura stosunku prawa Unii Europejskiej do prawa państw członkowskich w orzecznictwie Trybunału Sprawiedliwości	202
2. Prawo Unii Europejskiej i prawo wewnętrzne we Włoszech: orzecznictwo konstytucyjne dotyczące stosunków włoskiego porządku prawnego i prawa Unii Europejskiej	204
Orzecznictwo w sprawie <i>Granital</i>	207
Prawo Unii Europejskiej i przepisy konstytucyjne	210
3. Stosunki prawa Unii Europejskiej i przepisów krajowych w innych państwach członkowskich	211
4. Urzeczywistnianie prawa Unii Europejskiej w krajowych porządkach prawnych	215
5. Prawo Unii Europejskiej w porządku prawnym Rzeczypospolitej Polskiej – uwarunkowania konstytucyjne (<i>Marek Safjan</i>).....	217
5.1. Ramy prawne członkostwa Rzeczypospolitej Polskiej	217
5.2. Zasada pierwszeństwa prawa europejskiego a zwierzchność Konstytucji	219
5.3. Pierwszeństwo prawa europejskiego a zasada nadrzędności Konstytucji w odniesieniu do kwestii bezpośredniej kontroli konstytucyjności regulacji europejskich. Kontrola aktów pierwotnego prawa europejskiego	220
5.4. Dylematy bezpośredniej kontroli regulacji europejskich w zakresie prawa wtórnego w orzecznictwie konstytucyjnym	221
5.5. Kontrola aktów krajowych implementujących prawo europejskie w orzecznictwie TK	223
5.5.1. Kontrola aktów implementujących z punktu widzenia zgodności z prawem europejskim	223
5.5.2. Kontrola aktów krajowych implementujących prawo europejskie z punktu widzenia zgodności z Konstytucją	223
6. Mechanizmy ograniczające kolizję pomiędzy systemem krajowym a prawem europejskim (<i>Marek Safjan</i>).....	224

Część druga

OCHRONA PRAWNA (*Antonio Tizzano*)

Wprowadzenie	245
---------------------------	------------

Rozdział I

Ochrona sądowa w ramach Unii. Uwagi ogólne	247
1. Wstęp	247
2. Zarys ochrony o charakterze pozasądowym. Europejski Rzecznik Praw Obywatelskich	248
3. Ochrona sądowa. Instytucja organu sądowego <i>ad hoc</i> . Trybunał Sprawiedliwości Uwagi ogólne	249
Rola Trybunału Sprawiedliwości. Wzmocnienie systemu ochrony sądowej i jego gwarancje. Ochrona praw podstawowych	251
Rozwój prawa Unii i jego integracja z porządkami krajowymi	254
Uwagi końcowe	255

Rozdział II

Organizacja wymiaru sprawiedliwości w Unii Europejskiej	258
1. Początki i rozwój	258
2. Organy	260
2.1. Trybunał Sprawiedliwości (Unii Europejskiej)	260
2.2. Sąd	262
2.3. Sądy wyspecjalizowane. Sąd do spraw Służby Publicznej	264
3. Procedura	265
4. Zakres uprawnień	267
4.1. Schemat ogólny i charakterystyka. Ograniczenia o charakterze ogólnym dotyczące wspólnej polityki zagranicznej i bezpieczeństwa oraz obszaru wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości	267
4.2. Podsumowanie zakresu uprawnień	269

Rozdział III

Postępowania dotyczące działań państw członkowskich	276
1. Wstęp	276
2. Skargi Komisji na niewywiązywanie się państw członkowskich z ciężących na nich zobowiązań	277
2.1. Przesłanki ogólne. Pojęcie niewywiązywania się z zobowiązań	277
2.2. Procedura	280
2.2.1. Faza przedsądowa	280
2.2.2. Faza sądowa	283
2.2.3. Orzeczenie Trybunału i jego skutki. Środki prawne w przypadku jego niewykonania	284
3. Spory między państwami członkowskimi	287
3.1. Rozważania ogólne	287
3.2. Skargi na niewywiązywanie się przez państwo członkowskie z zobowiązań wnoszone przez inne państwo członkowskie	288
3.3. Spory związane z przedmiotem traktatu	290

Rozdział IV

Kontrola działań instytucji Unii Europejskiej	298
1. Wprowadzenie	298
2. Skargi o stwierdzenie nieważności aktu Unii Europejskiej	300
2.1. Uwagi ogólne	300
2.2. Legitymacja bierna	300
2.3. Zaskarżalne akty	301
2.4. Wady aktów Unii Europejskiej	304
2.4.1. Rozważania ogólne	304
2.4.2. Brak kompetencji do wydania aktu	305
2.4.3. Naruszenie istotnych wymogów proceduralnych	306
2.4.4. Naruszenie traktatów lub jakiegokolwiek reguły prawnej związanej z ich stosowaniem	308
2.4.5. Nadużycie władzy	309
2.5. Legitymacja czynna	311
2.5.1. Instytucje	311
2.5.2. Państwa członkowskie	312
2.5.3. Podmioty prywatne	312
2.6. Terminy na wniesienie skargi	317
2.7. Wyrok orzekający o nieważności aktu i jego skutki	318
2.8. Incydentalne ustalenie niezgodności aktu z prawem	319
3. Skargi na bezczynność instytucji Unii Europejskiej	321
3.1. Warunki ogólne skarg na bezczynność	321
3.2. Kwestie proceduralne	323
4. Skarga odszkodowawcza	324
4.1. Cechy charakterystyczne skargi odszkodowawczej	324
4.2. Warunki wniesienia skargi odszkodowawczej	325

Rozdział V

Procedura pytań prejudycjalnych	340
1. Wstęp	340
2. Cele procedury pytań prejudycjalnych	341
3. Warunki zastosowania procedury pytań prejudycjalnych	343
4. Aspekty regulaminowe	346
5. Analogiczne założenia kompetencyjne przewidziane przez inne przepisy prawa Unii Europejskiej przed traktatem z Lizbony	349

Rozdział VI

Inne kompetencje Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej	362
1. Wstęp	362
2. Kompetencja w sprawie sporów dotyczących służby publicznej UE	362
3. Kompetencja w sprawach dotyczących umów	363
4. Uprawnienie do orzekania o odwołaniu osób pełniących funkcję w organach UE	364
5. Funkcja konsultacyjna	365

Rozdział VII

Ochrona sądowa w ramach prawa krajowego	368
1. Wstęp	368
2. Działania Trybunału Sprawiedliwości nakierowane na zapewnienie efektywnej sądowej ochrony podmiotom prywatnym	369
2.1. Rozważania ogólne	369
2.2. Uwagi krytyczne. Ponowne rozpatrzenie prawomocnych orzeczeń sądowych i ostatecznych krajowych decyzji administracyjnych. Tak zwana linia orzecznicza w sprawie <i>Lucchini</i>	371
3. Ochrona w prawie krajowym uprawnień wynikających z prawa Unii Europejskiej	372
4. Odpowiedzialność za szkody wywołane przez naruszenie prawa Unii Europejskiej	374
5. Podsumowanie. Tak zwana odwrotna dyskryminacja	377
6. Ocena podmiotowych zdarzeń prawnych opartych na prawie Unii Europejskiej według prawa włoskiego	378
7. Naruszenie prawa Unii Europejskiej przez RP w ramach porządku wewnętrznego (<i>Marek Saffjan</i>).....	381
7.1. Odpowiedzialność odszkodowawcza z tytułu naruszenia prawa europejskiego przez władzę publiczną. Uwagi wstępne	381
7.2. Naruszenia związane z działaniami legislacyjnymi władzy publicznej (odpowiedzialność za bezprawie normatywne)	381
7.3. Naruszenia wynikające z niezgodnych z prawem orzeczeń sądowych. Odpowiedzialność odszkodowawcza	385

Część trzecia**UDZIAŁ REPUBLIKI WŁOSKIEJ W PROCESIE INTEGRACJI EUROPEJSKIEJ***(Roberto Adam, Antonio Tizzano)***Rozdział I**

Uwagi ogólne	397
1. Wstęp	397
2. Zasady konstytucyjne i orientacja proeuropejska	398
3. Uporządkowanie relacji między porządkiem prawnym Republiki Włoskiej a porządkiem prawnym Unii Europejskiej	400
3.1. Rozważania ogólne	400
3.2. Wpływ na relacje między parlamentem a władzą wykonawczą	402
3.3. Wpływ na relacje między państwem a lokalnymi jednostkami samorządowymi	403

Rozdział II

Organizacja i rozwiązania proceduralne dotyczące włoskiego udziału w kształtowaniu polityki Unii Europejskiej	406
1. Wstęp. Istotne przepisy prawne	406

2. Faza wstępująca	407
2.1. Uwagi ogólne. Organizacja na szczeblu centralnym. Departament do spraw polityk wspólnotowych	407
2.2. Rola parlamentu	408
2.3. Koordynacja na poziomie rządowym. Międzyresortowy komitet do spraw wspólnotowych [CIACE, Comitato Interministeriale per gli Affari Comunitari]	410
2.4. Udział regionów	411
3. Faza zstępująca. Początki i ewolucja właściwego uregulowania prawnego	412
4. Mechanizmy służące wypełnianiu zobowiązań prawnoeuropejskich. Ustawa wspólnotowa	413
5. Rola regionów	417

Część czwarta

UDZIAŁ RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ W PROCESIE INTEGRACJI EUROPEJSKIEJ (*Marek Safjan*)

Rozdział I

Uwagi ogólne. Kształtowanie polityki europejskiej (Prezydent, rząd, parlament) ..

1. Wstęp	425
2. Koordynacja działań. Organizacja na szczeblu centralnym. Udział w Radzie Europejskiej	426
3. Koordynacja na szczeblu rządowym – Komitet do Spraw Europejskich	427
3.1. Sprawy ogólne	427
3.2. Przygotowanie do wprowadzenia euro	428

Rozdział II

Faza wstępująca – kształtowanie stanowiska Polski w kwestii projektów aktów prawnych Unii i innych działań Unii

1. Udział RP w kształtowaniu regulacji prawnych Unii Europejskiej	430
2. Procedury i tryb ustalania stanowiska RP w odniesieniu do projektów aktów prawnych Unii Europejskiej – uwagi ogólne	432

Rozdział III

Faza zstępująca. Mechanizmy implementacji prawa europejskiego

1. System źródeł prawa a implementacja prawa europejskiego w porządku krajowym	441
2. Przygotowanie projektów aktów prawnych i procedury ustawodawcze w zakresie transpozycji prawa	442
2.1. Szczebel rządowy	442
2.2. Szczebel parlamentarny	444

Orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego

Wykazy i tablice

Indeks cytowanego orzecznictwa

SŁOWO WSTĘPNE

Zarys prawa Unii Europejskiej jest próbą przedstawienia węzłowych zagadnień prawa instytucjonalnego UE. Główny trzon opracowania autorstwa Roberto Adama i Antonio Tizzano doczekał się już wcześniej dwóch wydań w języku włoskim i spotkał się z dobrym przyjęciem w środowisku wszystkich osób zainteresowanych prawem europejskim. Stanowiło to inspirację do przygotowania obecnego wydania w języku polskim, które jest nie tylko uzupełnieniem i aktualizacją poprzednich wydań, ale ze względu na potrzeby czytelnika polskiego zostało wzbogacone o rozdziały autorstwa Marka Safjana ukazujące różne aspekty uczestnictwa Polski w procesie integracyjnym, obejmujące m.in. zagadnienia konstytucyjne związane z miejscem prawa Unii Europejskiej w polskim porządku prawnym, rozwiązania proceduralne dotyczące udziału RP w kształtowaniu polityki UE oraz problematykę implementacji aktów unijnych w porządku krajowym.

Książka nie została pomyślana jako podręcznik prawa europejskiego w tradycyjnym tego słowa znaczeniu. Wyraża natomiast intencję wsparcia studiów nad głównymi elementami systemu prawnoinstytucjonalnego Unii Europejskiej, tj. instytucji, źródeł, sądowej ochrony praw, i ma na celu zapewnienie lepszego rozumienia skomplikowanych mechanizmów prawnych funkcjonujących w europejskiej przestrzeni prawnej. Można wyrazić przekonanie, że będzie stanowiła istotną pomoc adresowaną przede wszystkim do uczestników uniwersyteckich kursów prawa instytucjonalnego i materialnego UE. Wydaje się, że formuła książki, jej przejrzysta struktura i wysiłek autorów skierowany na objaśnienie skomplikowanych mechanizmów prawa instytucjonalnego poprzez liczne, szerokie odwołania do orzecznictwa Europejskiego Trybunału Sprawiedliwości zachęcą do korzystania z tej pracy wszystkie osoby zainteresowane problematyką prawa europejskiego – czy to naukowo, czy to ze względu na prowadzoną działalność praktyczną.

Dzieło rozpoczyna się od ogólnego przedstawienia systemu instytucjonalnego Unii Europejskiej, ze szczególnym uwzględnieniem konsekwencji płynących ze stosowania mechanizmów prawnych sytuujących się pomiędzy metodą międzyrządową a metodą wspólnotową oraz podziału kompetencji pomiędzy Unią i państwami członkowskim. W kolejnych rozdziałach analizowany jest przebieg procesów decyzyjnych, system źródeł prawa, a także miejsce prawa Unii w systemach prawnych państw członkowskich, w tym uwarunkowania konstytucyjne procesu integracji w polskim i włoskim porządku prawnym. W kolejnej części autorzy przedstawiają problematykę ochrony prawnej, w tym organizację sądownictwa w UE, kompetencje sądownictwa odnoszące się do oceny działania państw członkowskich, kontroli działań instytucji unijnych, dotyczące pytań prejudycjalnych oraz tzw. kompetencji pobocznych. Kolejne rozdziały w tej części przedstawiają problematykę ochrony sądowej w obrębie państwa członkowskiego, w tym także

w systemie włoskim i w systemie prawa polskiego. Ostatnia część książki poświęcona jest zagadnieniom prezentującym najważniejsze aspekty instytucjonalne związane z udziałem Włoch i Polski w procesie integracji europejskiej, w tym rozwiązania proceduralne funkcjonujące w tych państwach, a odnoszące się do ich udziału w kształtowaniu polityk Unii Europejskiej, strukturę organów krajowych, procedury ustalania stanowiska w odniesieniu do projektów aktów prawnych Unii Europejskiej, a także mechanizmy legislacyjne zapewniające prawidłową implementację unijnych aktów prawnych w porządkach krajowych. Warto przy okazji zauważyć, że ujęcie pokazujące w ramach tego dzieła dwa różne pod pewnymi względami modele relacji pomiędzy unijnym porządkiem prawnym a prawem krajowym – polskim i włoskim, wynikające z nieco innych tradycji i doświadczeń, także gdy chodzi o długość „stażu członkowskiego” w Unii Europejskiej – z jednej strony państwa założyciela Wspólnot Europejskich, z drugiej państwa członkowskiego uczestniczącego w Unii od 2004 r., wzbogacają i uzupełniają, w stosunku do ujęć typowych, obraz prezentujący funkcjonowanie mechanizmów instytucjonalnych w prawie europejskim.

Prawo materialne Unii pozostaje poza tematyką niniejszej książki; naszym zdaniem powinno ono wchodzić w coraz większym stopniu w zakres właściwych dyscyplin. Mamy też świadomość tego, że pewne aspekty prawa instytucjonalnego zasługują na bardziej pogłębione i szczegółowe przedstawienie niż to, które znalazło odzwierciedlenie w niniejszej pracy. Uważamy jednak, że zważywszy na zamysł i koncepcję tego dzieła, powinno ono w obecnej postaci spełniać oczekiwania jako opracowanie mające być przede wszystkim wprowadzeniem do nauki przedmiotu.

Książka jest dziełem wspólnym trzech osób, których autorstwo w stosunku do poszczególnych rozdziałów zostało wyraźnie zaznaczone. Autorzy wyrażają podziękowanie za prace związane z przygotowaniem części książki Pani Susannie Fortunato, której wkład okazał się niezwykle cenny. Składamy podziękowanie Panom Piero de Luca i Massimiliano Puglia za pomoc w przygotowaniu skorowidzów i indeksów. Dziękujemy także Pani Jolancie Zatorskiej za pomoc w redakcji rozdziałów dotyczących uczestnictwa RP w procesie integracji.

WYKAZ SKRÓTÓW

Biuletyn	–	Biuletyn Unii Europejskiej
C.D.E.	–	Cahiers de droit européen
C.M.L.Rev.	–	Common Market Law Review
Dz. U.	–	Dziennik Ustaw RP
Dz. U. Rep. Wł.	–	Dziennik Urzędowy Republiki Włoskiej [GURI – Gazzetta Ufficiale della Repubblica Italiana]
Dz. Urz. UE	–	Dziennik Urzędowy Unii Europejskiej
Dz. Urz. WE	–	Dziennik Urzędowy Wspólnoty Europejskiej
E.L.Rev.	–	European Law Review
EC Law	–	European Competition Law
ETS	–	Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej, Europejski Trybunał Sprawiedliwości
EWEA	–	Europejska Wspólnota Energii Atomowej
EWWiS	–	Europejska Wspólnota Węgla i Stali
FTK	–	Federalny Trybunał Konstytucyjny (niemiecki)
Il dir. UE	–	Il diritto dell' Unione Europea
J.C. Europe	–	Juriclasseur Europe
J.C.P.	–	Juriclasseur Periodique
k.c.	–	ustawa z dnia 23 kwietnia 1964 r. – Kodeks cywilny (tekst jedn.: Dz. U. z 2014 r. poz. 121)
k.p.c.	–	ustawa z dnia 17 listopada 1964 r. – Kodeks postępowania cywilnego (tekst jedn.: Dz. U. z 2014 r. poz. 101)
M.P.	–	Monitor Polski
OTK	–	Orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego (polskiego)
p.p.s.a.	–	ustawa z dnia 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (tekst jedn.: Dz. U. z 2012 r. poz. 270 z późn. zm.)
R.D.E.	–	Rivista di Diritto europeo
R.M.U.E.	–	Revue du Marché Unique Européen
R.T.D.E.	–	Revue trimestrielle de droit européen
Racc.	–	Raccolta della giurisprudenza della Corte e del Tribunale del primo grado
Riv. dir. int.	–	Rivista di diritto internazionale
RM	–	Rada Ministrów
RP	–	Rzeczpospolita Polska

SN	-	Sąd Najwyższy (polski)
SPI	-	Sąd (poprzednio Sąd Pierwszej Instancji)
SSP	-	Sąd do spraw Służby Publicznej Unii Europejskiej
TFUE, Traktat FUE	-	Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej
TK	-	Trybunał Konstytucyjny (polski)
Traktat reformujący	-	Traktat z Lizbony z dnia 13 grudnia 2009 r., zmieniający Traktat o Unii Europejskiej i Traktat ustanawiający Wspólnotę Europejską
TUE, Traktat UE	-	Traktat o Unii Europejskiej
TWE, Traktat WE	-	Traktat ustanawiający Wspólnotę Europejską
u.k.s.e.	-	ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o Komitecie do Spraw Europejskich (Dz. U. Nr 161, poz. 1277)
u.w.s.s.	-	ustawa z dnia 8 października 2010 r. o współpracy Rady Ministrów z Sejmem i Senatem w sprawach związanych z członkostwem Rzeczypospolitej Polskiej w Unii Europejskiej (Dz. U. Nr 213, poz. 1395)
UE	-	Unia Europejska
WE	-	Wspólnota Europejska
WPBiZ	-	wspólna polityka zagraniczna i bezpieczeństwa
Yb.Eur.L.	-	Yearbook of European Law
Zb. Orz.	-	Zbiór Orzeczeń

NOTA BIBLIOGRAFICZNA I DOKUMENTACYJNA

Poniżej podano wskazówki dotyczące wybranych źródeł bibliograficznych i dokumentacyjnych użytecznych do ewentualnego prowadzenia późniejszych badań oraz do pogłębienia tematu.

Źródła w języku polskim

Podręczniki i rozprawy

- Ahlt M., Szpunar M., *Prawo europejskie*, Warszawa 2011
- Barcik J., Wentkowska A., *Prawo Unii Europejskiej po Traktacie z Lizbony*, Warszawa 2011
- Barcz J., *Traktat z Lizbony. Wybrane aspekty prawne działań implementacyjnych*, Warszawa 2012
- Barcz J., *Unia Europejska na rozstajach: Traktat z Lizbony – dynamika i główne kierunki reformy ustrojowej*, Warszawa 2010
- Barcz J., Górka M., Wyrozumska A., *Instytucje i prawo Unii Europejskiej. Podręcznik dla kierunków prawa, zarządzania i administracji*, Warszawa 2012
- Barcz J., Kawecka-Wyrzykowska E., Michałowska-Gorywoda K., *Integracja europejska*, Warszawa 2007
- Brodecki Z., *Prawo integracji w Europie*, Warszawa 2008
- Doświadczenia prawne pierwszych lat członkostwa Polski w Unii Europejskiej*, red. S. Biernat, S. Dudzik, Warszawa 2010
- Górka M., *System instytucjonalny Unii Europejskiej*, Warszawa 2010
- Hakenberg W., Nestoruk I.B. (red.), *Prawo europejskie*, Warszawa 2012
- Herdegen M., *Prawo europejskie*, Warszawa 2006
- Integracja europejska. Wstęp*, red. K. Wojtaszczyk, Warszawa 2006
- Kenig-Witkowska M.M. (red.), Łazowski A., Ostrihansky R., *Prawo instytucjonalne Unii Europejskiej*, Warszawa 2011
- Latoszek E., *Integracja europejska. Mechanizmy i wyzwania*, Warszawa 2007
- Łazowski A. (red.), Łabędzka A., Szpunar M., *Prawo Unii Europejskiej. Testy, kazusy, tablice*, Warszawa 2012
- Maliszewska-Nienartowicz J., *System instytucjonalny i prawny Unii Europejskiej*, Toruń 2010
- Meritum. Unia Europejska 2008. Prawo instytucjonalne i gospodarcze*, red. A. Łazowski, Warszawa 2008

- Mik C., *Europejskie prawo wspólnotowe. Zagadnienia teorii i praktyki*, Warszawa 2000
- Organizacja i funkcjonowanie UE. Zagadnienia wybrane*, red. J. Maliszewska-Nienartowicz, Toruń 2009
- Podraza A., *Unia Europejska w procesie reform traktatowych*, Lublin 2007
- Podstawy prawa Unii Europejskiej z uwzględnieniem Traktatu z Lizbony*, red. J. Galster, Toruń 2010
- Prawne aspekty członkostwa Polski w Unii Europejskiej*, red. J. Barcz, Warszawa 2012
- Prawo Unii Europejskiej a prawo konstytucyjne państw członkowskich*, red. nauk. S. Dudzik, N. Półtorak, Warszawa 2013
- Prawo Unii Europejskiej. Testy dla studentów*, red. M. Westfal, Warszawa 2010
- Prawo Unii Europejskiej. Zagadnienia systemowe. Prawo materialne i polityki*, red. J. Barcz, Warszawa 2006
- Prawo Unii Europejskiej z uwzględnieniem Traktatu z Lizbony*, red. A. Kuś, Lublin 2010
- Prawo ustrojowe Unii Europejskiej. Repetytorium*, red. M. Pyka, B. Wojtyniak, Warszawa 2012
- la Rochere J. de, *Wstęp do prawa Unii Europejskiej*, Warszawa 2004
- Skubisz R., Skrzydło-Tefelska E., *Prawo europejskie. Zarys wykładu*, Lublin 2008
- Sozański J., *Prawo Unii Europejskiej po Traktacie z Lizbony*, Warszawa 2010
- Stosowanie prawa Unii Europejskiej przez sądy*, t. I, red. A. Wróbel, Warszawa 2010
- System Prawa Unii Europejskiej*, t. IV, *Źródła prawa Unii Europejskiej*, red. J. Barcz, Warszawa 2010
- Taborowski M., *Konsekwencje naruszenia prawa Unii Europejskiej przez sądy krajowe*, Warszawa 2012
- Traktat z Lizbony. Główne reformy ustrojowe Unii Europejskiej*, red. J. Barcz, Warszawa 2008
- Unia Europejska*, t. I, *Geneza – system – prawo*, red. W. Góralski, Warszawa 2007
- Ustrój Unii Europejskiej*, red. J. Barcz, Warszawa 2010
- Wierzchowska A., *System instytucjonalny Unii Europejskiej*, Warszawa 2008
- Witkowska M., *Zasady funkcjonowania Unii Europejskiej*, Warszawa 2008

Zbiory tekstów normatywnych i orzecznictwa

- Cała-Wacinkiewicz E., *System instytucji Unii Europejskiej w świetle postanowień Traktatu z Lizbony*, Warszawa 2012
- Czapliński W., Ostrihansky R., Saganek P., Wyrozumska A., *Prawo Wspólnot Europejskich. Orzecznictwo*, Warszawa 2001
- Orzecznictwo Europejskiego Trybunału Sprawiedliwości*, red. R. Skubisz, Warszawa 2003
- Prawo europejskie. Zbiór przepisów. Traktat o Unii Europejskiej. Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej. Karta praw podstawowych Unii Europejskiej. Regulamin postępowania przed Trybunałem Sprawiedliwości*, Warszawa 2012
- Prawo Unii Europejskiej*, wprowadzenie E. Skibińska, Warszawa 2012
- Prawo ustrojowe Unii Europejskiej. Repetytorium*, red. M. Pyka, B. Wojtyniak, Warszawa 2012
- Wybór orzeczeń Trybunału Sprawiedliwości Wspólnot Europejskich*, red. nauk. M. Zdanowicz, Białystok 2007

Komentarze

- Freiberg S., *Nowy Traktat o Unii Europejskiej. Istotne zagadnienia Traktatu z Lizbony oraz ich konsekwencje dla polskiego systemu prawnego*, Akwizgran 2012
- Karta Praw Podstawowych Unii Europejskiej. Komentarz*, red. A. Wróbel, Warszawa 2013
- Mik C., Czaplinski W., *Traktat o Unii Europejskiej. Komentarz*, Warszawa 2005
- Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej. Komentarz*, red. nauk. A. Wróbel, t. I, red. N. Półtorak, D. Miąsik, Warszawa 2012
- Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej. Komentarz*, red. nauk. A. Wróbel, t. II, red. K. Kowalik-Bańczyk, M. Szwarc-Kuczer, Warszawa 2012
- Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej. Komentarz*, red. nauk. A. Wróbel, t. III, red. D. Kornobis-Romanowska, J. Łacny, Warszawa 2012
- Traktat o Unii Europejskiej. Komentarz*, red. K. Lankosz, Warszawa 2003
- Traktat o Unii Europejskiej. Traktat ustanawiający Wspólnotę Europejską. Komentarz*, red. Z. Brodecki, Warszawa 2006
- Traktat ustanawiający Wspólnotę Europejską. Komentarz*, red. A. Wróbel, t. I, red. N. Półtorak, D. Miąsik, Warszawa 2008
- Traktat ustanawiający Wspólnotę Europejską. Komentarz*, red. A. Wróbel, t. II, red. K. Kowalik-Bańczyk, M. Szwarc-Kuczer, Warszawa 2009
- Traktat ustanawiający Wspólnotę Europejską. Komentarz*, red. A. Wróbel, t. III, red. D. Kornobis-Romanowska, J. Łacny, Warszawa 2010

Główne czasopisma i periodyki

- Europejski Przegląd Sądowy
- Fundusze Europejskie
- Jurysta – Magazyn Prawniczy
- Monitor Europejski
- Nowa Europa. Przegląd Natoliński
- Państwo i Prawo
- Polski Przegląd Dyplomatyczny
- Problemy Współczesnego Prawa Międzynarodowego, Europejskiego i Porównawczego
- Przegląd Legislacyjny
- Przegląd Sejmowy
- Rocznik Polskiej Polityki Zagranicznej
- Sprawy Międzynarodowe
- Studia Europejskie
- Unia Europejska.pl (dawne Wspólnoty Europejskie)
- Yearbook of Polish European Studies
- Zeszyty Prawnicze Biura Analiz Sejmowych (kontynuacja Zeszytów Prawniczych Biura Studiów i Ekspertyz)
- Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Jagiellońskiego

Strony internetowe

- Dziennik Urzędowy Unii Europejskiej – wersja elektroniczna: <http://new.eur-lex.europa.eu/oj/direct-access.html>
- EUR-Lex – dostęp do aktów prawnych Unii Europejskiej: <http://new.eur-lex.europa.eu/homepage.html?locale=pl>
- EUROPA – oficjalny portal Unii Europejskiej (w języku polskim): http://europa.eu/index_pl.htm
- InfoCURIA – orzeczenia Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej: <http://curia.europa.eu/juris/recherche.jsf?language=pl>
- Portal Komisji Europejskiej: http://ec.europa.eu/index_pl.htm
- Portal Parlamentu Europejskiego: <http://www.europarl.europa.eu/portal/pl>
- Portal Rady Unii Europejskiej: <http://www.consilium.europa.eu/homepage?lang=pl>
- Portal Rady Europejskiej: <http://www.european-council.europa.eu/home-page.aspx?lang=pl>
- Przedstawicielstwo Komisji Europejskiej w Polsce: http://ec.europa.eu/polska/index_pl.htm
- Komisja do spraw Unii Europejskiej Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej: http://www.sejm.gov.pl/komisje/www_sue.htm
- Komisja Spraw Unii Europejskiej Senatu Rzeczypospolitej Polskiej: <http://www.senat.gov.pl/prace/komisje-senackie/komisja,12,komisja-spraw-unii-europejskiej-.html>
- Ośrodek Informacji i Dokumentacji Europejskiej: <http://oide.sejm.gov.pl/oide/>
- Portal funduszy europejskich: <http://www.funduszeuropejskie.gov.pl/Strony/glowna.aspx>
- Portal „Polska w UE”: <http://polskawue.gov.pl/Polska,w,UE,1.html>

Pozostałe źródła

Podręczniki i rozprawy w językach obcych

- Alonso Garcia R., *Sistema juridico de la Union Europea*, Madrid 2010
- Ardant PH., Mathieu B., *Institutions politiques et droit constitutionnel*, 21a ed., Paris 2009
- Arnall A., Dashwood A., Dougan M., Wyatt D., *Wyatt and Dashwood's European Union Law*, London 2006
- Clergerie J.L., Gruber A., Rambaud P., *L' Union européenne*, 7a ed., Paris 2008
- Dony M., *Droit de l' Union européenne*, 3a ed., Bruxelles 2010
- Druesne G., *Droit de l' Union européenne et politiques communautaires*, 8a ed., Paris 2006
- Dubouis L., Bluman C., *Droit institutionnel de l' Union européenne*, Litec, 3a ed., 2007
- Favret J.M., *Droit et pratique de l' Union européenne*, 6a ed., Paris 2008
- Gautron J.-C., *Droit européen*, 13a ed., Paris 2009
- Haratsch A., Koenig C., Pechstein M., Fuchs T., *Europarecht*, 7a ed., Tübingen 2010
- Hargreaves S., *EU Law*, Oxford 2009

- Hartley T., *The Foundations of European Community Law*, 6a ed., Oxford 2007
- Herdegen M., *Europarecht*, München 2008
- Hobe S., *Europarecht*, 5a ed., Köln 2010
- Horspool M., Humphreys M., Harris S., *European Union Law*, 5a ed., Oxford 2008
- Isaac G., Blanquet M., *Droit général de l' Union européenne*, Paris 2006
- Jacque J.P., *Droit institutionnel de l' Union européenne*, 6a ed., Paris 2010
- Kapteyn P.J.G. e a., *The law of the European Union and the European Communities: with references to changes to be made by the Lisbon Treaty*, Alphen/Rijn 2008
- Kent P., *Law of the European Union*, 4a ed., Essex 2008
- Lenaerts K., Van Nuffel P., *Constitutional law of the European Union*, 2a ed., London 2005
- Louis J.V., Ronne T., *L' ordre juridique de l' Union européenne*, Paris–Bruxelles 2005
- Masson A., *Droit communautaire: droit institutionnel et droit materiel. Theorie, exercices et elements de methodologie*, Bruxelles 2008
- Mathijssen P.S.R.F., *A Guide to European Union Law*, 9a ed., London 2007
- Mota De Campos J., *Manual de Direito comunitario: o sistema institucional, a ordem juridica, o ordenamento economico da Uniao Europeia*, 2a ed., Coimbra 2008
- Oppermann T., Classen C.D., Nettesheim M., *Europarecht: ein Studienbuch: [berücksichtigt, Lissabon-Vertrag]*, 4a ed., München 2009
- Pertek J., *Droit des institutions de l' Union européenne*, 2a ed., Paris 2006
- Rideau J., *Droit institutionnel de l' Union et des Communautés européennes*, 5a ed., Paris 2006
- Roux J., *Droit général de l' Union européenne*, Paris 2008
- Schweitzer M., Hummer W., Obwexer W., *Europarecht: das Recht der Europäischen Union*, Wien 2007
- Steiner J., Woods L., *EU Law*, 10a ed., Oxford 2009
- Streinz R., *Europarecht*, 8a ed., Heidelberg 2008
- Ward I., *A critical introduction to European law*, 3a ed., Cambridge 2009
- Watts D., *The European Union*, Edinburgh 2008
- Ziller J., *L' Union européenne: édition Traité de Lisbonne*, Paris 2008

Podręczniki i rozprawy w języku włoskim

- Ballarino T., *Manuale breve di diritto dell' Unione europea*, 2a ed., Padova 2007
- Chiti M.P., Greco G., (a cura di), *Trattato di diritto amministrativo europeo*, Milano 2007
- Daniele L., *Diritto dell' Unione europea*, 3a ed., Milano 2008
- Draetta U., *Elementi di diritto dell' Unione europea*, 5a ed., Milano 2009
- Ferrari Bravo L., *Diritto comunitario*, 5a ed., Napoli 2006
- Gaja G., Adinolfi A., *Introduzione al diritto dell' Unione europea*, Roma 2010
- Mengozzi P., *Istituzioni di Diritto comunitario e dell' Unione Europea*, Padova 2006
- Pocar F., *Il diritto dell' Unione e delle Comunità europee*, 10a ed., Milano 2006
- Strozzi G., *Diritto dell' Unione europea. Parte istituzionale. Dal Trattato di Roma al Trattato di Lisboa*, 4a ed., Torino 2009
- Tesauro G., *Diritto dell' Unione europea*, 6a ed., Padova 2010
- Tizzano A., (a cura di), *Il diritto privato dell' Unione Europea*, 2a ed., 2 tomy, Torino 2006

Villani U., *Istituzioni di Diritto dell' Unione europea*, 2a ed., Bari 2010

Zanghi C., *Istituzioni di diritto dell' Unione europea – Verso una costituzione europea*, 5a ed., Torino 2010

Zbiory tekstów normatywnych i orzecznictwa

Adinolfi A., *Materiali di diritto dell' Unione europea*, Torino 2007

Boulouis J., Chevalier R.M., *Recueil des grands arrêts de la Cour de justice des Communautés européennes*, t. I, Paris 2001

Chalmers D., *European Union law: text and materials*, Cambridge 2008

Craig P., Burca G., *EU law: text, cases, and materials*, 8a ed., Oxford 2007

Frenz W., *Handbuch Europarecht. Band 5, Rechtsschutz (auf europäischer und nationaler Ebene)*, Berlin 2010

Kaddous C., Picod F., *Union européenne/Communauté européenne*, 8a ed., Berne–Bruxelles–Paris 2010

Mengozi P., *Casi e materiali di diritto comunitario e dell' Unione europea*, Padova 2006

Nascimbene B., *Unione europea. Trattati*, Torino 2010

Nascimbene B., Condivanzani M., *Giurisprudenze di diritto comunitario*, Milano 2007

Pocar F., Tamburini M., *Norme fondamentali dell' Unione e della Comunità europea*, 15a ed., Milano 2009

Tizzano A., *Codice dell' Unione europea*, Padova 2010

Komentarze

Constantinesco V., Gautier Y., Simon D. (sous la direction de Pietri M.), *Traité d' Amsterdam et de Nice: commentaire article par article*, Paris 2007

Mégret J. e a. *Le droit de la CE et de l' Union européenne*, Commentaire J. Mégret, Bruxelles 1970–

Pingel I. (ed.), *De Rome a Lisbonne: commentaire article par article des UE et CE*, 2a ed., Paris 2010

Pocar F., *Commentario breve ai trattati della Comunità e dell' Unione europea*, Padova 2001

Quadri R., Monaco R., Trabucchi A., *Trattato istitutivo della Comunità economica del carbone e dell' acciaio. Commentario*, Milano 1970

Quadri R., Monaco R., Trabucchi A., *Trattato istitutivo della Comunità economica europea. Commentario*, Milano 1965

Rideau J. (ed.), *Union européenne. Commentaire des traités modifiés par le traité de Nice du 26 février 2001*, Paris 2001

Schwarze J. (ed.), *EU Kommentar*, Baden-Baden 2009

Smit H., Herzog P., *The Law of the European Community. A Commentary on the EEC Treaty*, New York 1976

Tizzano A. (ed.), *Trattati dell' Unione europea e della Comunità europea*, Milano 2004

Von der Groeben H., Schwarze J. (ed.), *Kommentar zum Vertrag über die Europäische Union und zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft*, Baden-Baden 2003–2004

Czasopisma i periodyki

Cahiers de droit européen
Columbia Journal of European Law
Common Market Law Review
Contratto e impresa / Europa
Diritto comunitario e degli scambi internazionali
Diritto del commercio internazionale
Diritto e politiche dell' Unione europea
Europa e diritto privato
Europäische Grundrechte – Zeitschrift
Europarecht
European Constitutional Law Review
European Law Journal
Il Diritto dell' Unione europea
Journal de droit européen
Journal of Common Market Studies
Revista de derecho comunitario europeo
Revista de derecho constitucional europeo
Revista general de derecho europeo
Revue des affaires européennes
Revue du droit de l' Union européenne
Revue du marché commun et de l' Union européenne
Revue trimestrielle de droit européen
Rivista di diritto internazionale
Rivista di diritto internazionale privato e processuale
Rivista di diritto pubblico comparato ed europeo
Rivista italiana di diritto pubblico comunitario
Studi sull' integrazione europea
Zeitschrift für Europarecht

WPROWADZENIE

1. Proces integracji europejskiej: od początków do Jednolitego aktu europejskiego

Instytucjonalizacja procesu integracji między państwami europejskimi, dziś określanego mianem Unii Europejskiej, rozpoczęła się wraz z wejściem w życie w dniu 23 lipca 1952 r. Traktatu ustanawiającego Europejską Wspólnotę Węgla i Stali (EWWiS), podpisanego w Paryżu dnia 18 kwietnia 1951 r. przez Belgię, Francję, Niemcy, Włochy, Luksemburg i Holandię. Do tej pierwszej Wspólnoty – jej porządek instytucjonalny ustanawiał w zasadniczym kształcie model, wokół którego następnie rozwinął się sam proces integracyjny – dołączą po sześciu latach dalsze dwie Wspólnoty¹. W dniu 25 marca 1957 r. te same sześć państw podpisało w Rzymie Traktaty ustanawiające Europejską Wspólnotę Gospodarczą (EWG) i Europejską Wspólnotę Energii Atomowej (EWEA lub Euratom), które weszły w życie w dniu 1 stycznia następnego roku.

Poprzez te trzy Wspólnoty, z formalnego punktu widzenia różniące się między sobą, nabierał rozmachu wspólnotowy projekt, skierowany początkowo w swojej pierwszej fazie na ustanowienie na terytorium sześciu państw założycieli wspólnego rynku opartego na swobodnym przepływie osób, towarów, usług i kapitału i charakteryzującego się warunkami konkurencji niezakłóconymi przez zachowania podmiotów gospodarczych ani przez działanie władz publicznych. Z tym głównym celem łączyły się pewne wspólne polityki, utożsamiane w pierwszym momencie istnienia Wspólnoty z polityką rolną, polityką handlową oraz polityką transportową, jak również z obszarami działalności należącymi do kompetencji EWWiS oraz Euratomu, a związanymi z produktami pochodnymi węgla i stali oraz z energią nuklearną.

Jednolitość takiego schematu odzwierciedlały także dzieje aparatu instytucjonalnego, któremu powierzono jego realizację. Oparty początkowo na trzech odrębnych, lecz paralelnych w swojej konfiguracji strukturach, został stopniowo ujednoczony w swoich konstytutywnych elementach, zachowując jednak pewne cechy szczególne, które w obrębie każdej Wspólnoty charakteryzowały jego kompetencje. Już od momentu podpisania traktatów rzymskich została do nich załączona Konwencja o niektórych wspólnych instytucjach Wspólnot Europejskich, unifikująca Parlament Europejski (zwany wówczas Zgromadzeniem Parlamentarnym), Trybunał Sprawiedliwości i Komitet Ekonomiczno-Społeczny. Wraz z późniejszym zawarciem w 1965 r. traktatu o fuzji organów wykonawczych (tzw. traktatu o fuzji)², ustanowiono jednolitą Radę i Komisję Wspólnot Europejskich i zunifikowano system finansowania działalności Wspólnot oraz strukturę bud-

zetową opartą na ogólnym budżecie i jednolitej procedurze jego przyjęcia; struktura ta została następnie zmieniona traktatem z Brukseli z dnia 22 lipca 1975 r., który ustanowił Trybunał Obrachunkowy Wspólnot Europejskich zastępujący Komitet Kontrolny EWG i EWEA oraz Rewizora EWWiS³.

Proces integracji europejskiej, choć zbudowany formalnie wokół gospodarczej i handlowej perspektywy wspólnego rynku, od samego początku zawierał załączki późniejszego politycznego wymiaru integracji. I tak art. 138 ust. 3 Traktatu EWG (obecny art. 223 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej) przewidywał przejście od Parlamentu Europejskiego składającego się, jak początkowo stanowił traktat, z reprezentantów parlamentów krajowych – przez nie wyznaczonych – do parlamentu wybieranego bezpośrednio przez obywateli państw członkowskich. Dzięki przyjęciu przez Radę w dniu 20 września 1976 r. aktu dotyczącego wyboru przedstawicieli do Parlamentu Europejskiego w powszechnych wyborach bezpośrednich⁴ w dniach od 7 do 10 czerwca 1979 r. odbyły się pierwsze wybory do Parlamentu Europejskiego (PE). Wynikająca z nich bezpośrednia legitymacja demokratyczna nowego Parlamentu Europejskiego stanowić będzie impuls decydujący o późniejszym rozwoju integracji europejskiej.

To właśnie mocny bodziec ze strony Parlamentu Europejskiego uruchomił podczas następczej dekady proces reformy całego systemu. Pierwszy krok uczyniono wraz z przyjęciem w dniach 17–28 lutego 1986 r. Jednolitego aktu europejskiego, w którym po raz pierwszy miała miejsce znacząca rewizja pierwotnych traktatów skierowana w trzech kierunkach: uproszczono zasady podejmowania decyzji w Radzie, zastępując jednomyślnością większością kwalifikowaną jako regułą w głosowaniu nad jej decyzjami w niektórych obszarach szczególnie istotnych dla rozwoju procesu integracji europejskiej⁵; przewidziano w odniesieniu do niektórych decyzji Rady procedurę współpracy z Parlamentem Europejskim (co po raz pierwszy dowartościowało jego wyrazistą rolę w przyjmowaniu aktów Wspólnoty, a to wobec faktu, że jego stanowisko mogło wpływać na sposób głosowania, zgodnie z którym Rada miała przyjąć dany akt⁶); wprowadzono formalnie w zakres procesu integracji europejskiej (choć poza wspólnotowymi traktatami) pierwszą formę politycznego współdziałania w zakresie polityki zagranicznej poprzez sformalizowanie pod nazwą Rady Europejskiej szczytów głów i szefów państw lub rządów, którym towarzyszyli ministrowie spraw zagranicznych⁷.

2. Traktat z Maastricht i utworzenie Unii Europejskiej

Etapem o istotniejszym znaczeniu w procesie integracji europejskiej było podpisanie w dniu 7 lutego 1992 r. w Maastricht Traktatu o Unii Europejskiej (TUE). Traktat ten, który wszedł w życie w dniu 1 listopada 1993 r., nie tylko kontynuował dzieło poszerzenia kompetencji Wspólnot i ulepszenia mechanizmów ich funkcjonowania, ale również spowodował głęboką przemianę całej konstrukcji zbudowanej w 1957 r.

Jej realizacja została przesunięta do nowej i większej struktury – to jest właśnie do Unii Europejskiej. Wspólnoty Europejskie, bez formalnej utraty swojej tożsamości, stały się jej częściami składowymi obok dwóch nowych obszarów współpracy między państwami członkowskimi – współpracy w zakresie wspólnej polityki zagranicznej i bezpie-

czeństwa (WPZiB) oraz współpracy sądowej i policji w sprawach karnych (WSPSK) – zarządzanych przez ten sam aparat instytucjonalny utworzony przez pierwotne traktaty, jednak na podstawie reguł i procedur różniących je od tych wspólnotowych. Proces integracji europejskiej zaczął być więc, począwszy od Maastricht i omawianej nowej struktury – Unii Europejskiej, identyfikowany przy pomocy plastycznego wyobrażenia (które szybko pojawiło się w języku potocznym) jako opierającej się na trzech filarach: pierwszym filarze, zwanym także filarem wspólnotowym, składającym się ze Wspólnot Europejskich, drugim filarze – obejmującym WPZiB oraz na trzecim filarze – który stanowiła współpraca sądowa i policji w sprawach karnych.

Zresztą wraz z wejściem w życie traktatu z Maastricht system wspólnotowy nie tylko utrzymał swoją formalną tożsamość, ale również uległa wzmocnieniu jego treść. W odniesieniu do jego centralnego elementu – Europejskiej Wspólnoty Gospodarczej wyraziło się to w ograniczeniu wyłączności jej początkowego gospodarczo-handlowego charakteru, co symbolicznie wyrażono w zmianie nazwy na Wspólnotę Europejską *tout court*. W odnośnym traktacie (TWE) umieszczono zaś po raz pierwszy pojęcie obywatelstwa Unii jako statusu wspólnego wszystkim obywatelom poszczególnych państw członkowskich dołączanego do obywatelstwa krajowego, wzbogacającego je o własne, szczególne uprawnienia⁸. Rozszerzeniu uległy kompetencje Wspólnoty w takich kwestiach, jak edukacja i kształcenie zawodowe, sieci transeuropejskie, przemysł, zdrowie publiczne, kultura, współpraca na rzecz rozwoju, ochrona konsumentów, wzmocnione zostały też kompetencje już istniejące w zakresie polityki socjalnej, spójności gospodarczej i społecznej, badań i rozwoju technologicznego, środowiska naturalnego. Zmieniono niektóre mechanizmy funkcjonowania, w szczególności wprowadzono – kosztem procedury współpracy, której zakres zastosowania uległ zmniejszeniu – procedurę współdecydowania z Parlamentem Europejskim. Procedura ta dała tej instytucji w procesie przyjmowania niektórych aktów wspólnotowych⁹ taką samą rolę jak ta, którą miała Rada. Wreszcie w obliczu planowanego przejścia na wspólną walutę utworzono – również w obrębie TWE – unię gospodarczą i walutową.

Schemat instytucjonalny wytyczony w Maastricht został udoskonalony pięć lat później w Amsterdamie wraz z podpisaniem w dniu 2 października 1997 r. traktatu, który wziął swą zwyczajową nazwę od nazwy miasta¹⁰. Zmiany wprowadzone przez ten traktat do traktatów założycielskich (w tym do TUE), mimo iż na pierwszy rzut oka skromne, nie są jednak pod pewnymi względami mniej znaczące od niektórych z wprowadzonych traktatem z Maastricht. Zasady wolności, demokracji i poszanowania praw człowieka i podstawowych wolności oraz państwa prawnego zostały w TUE usankcjonowane jako wartości, na których opiera się Unia (art. 6 ust. 1) i których „poważne i uporczywe” naruszenie przez państwo członkowskie może otwierać drogę do zastosowania wobec niego sankcji przez Radę (art. 7). Po raz pierwszy postanowiono o uproszczeniu traktatów poprzez uchylenie postanowień, które stały się przestarzałe, oraz poprzez ich ponowną numerację. Część trzeciego filaru utworzonego w Maastricht przeniesiono do TWE, „uwspólnotawiając”, to jest poddając jego mechanizmom i reżimowi zagadnienia dotyczące wiz, azylu i imigracji oraz współpracy sądowej w sprawach cywilnych. Wreszcie przewidziano możliwość, by grupy państw członkowskich zostały upoważnione przez Radę do ustanowienia między sobą, w ramach kompetencji Unii, wzmocnionej współ-

pracy dotyczącej określonej dziedziny lub zagadnienia, przy skorzystaniu w tym celu z instytucji, procedur i mechanizmów przewidzianych w traktatach¹¹.

Konieczność umożliwienia takiej potencjalnej ewolucji w procesie integracji europejskiej dla ściśle określonych grup państw stopniowo zaczęła znajdować uzasadnienie w praktyce wraz ze wzrostem liczby państw członkowskich. W ciągu dwóch wcześniejszych dziesięcioleci ich liczba wzrosła bowiem więcej niż o 100%, zwiększając się od sześciu do piętnastu: dnia 1 stycznia 1973 r. przystąpiły Zjednoczone Królestwo, Irlandia i Dania¹², po których przyszła kolej w dniu 1 stycznia 1981 r. na Grecję¹³, w dniu 1 stycznia 1986 r. na Hiszpanię i Portugalię¹⁴ oraz w dniu 1 stycznia 1995 r. na Austrię, Finlandię i Szwecję¹⁵. Zaczęto niebawem odczuwać konsekwencje takiego poszerzenia nie tylko w zakresie efektywności instytucji utworzonych na mocy traktatów, ale także trwałości wspólnej wizji dotyczącej przyszłości Unii i jej polityk.

3. Rozszerzenie i droga do traktatu z Lizbony

Nieprzypadkowo to właśnie rozszerzenie stało się dominującą kwestią kolejnych stadiów integracji europejskiej. Upadek muru berlińskiego w 1989 r. oraz następujący po nim rozkład bloku sowieckiego otworzyły nową perspektywę dodatkowego poszerzenia Unii; perspektywa ta urzeczywistniła się (co zbiegło się z zawarciem traktatu amsterdamskiego) wraz z decyzją Rady Europejskiej o rozpoczęciu procesu przyjęcia kolejnych dziesięciu nowych państw członkowskich, w znakomitej większości pochodzących właśnie z tego bloku¹⁶. Zaszła zatem konieczność zaadaptowania mechanizmów funkcjonowania Unii do prawdopodobnego dużego wzrostu liczby państw członkowskich. Z tego powodu protokół załączony do traktatu amsterdamskiego zapowiadał zwołanie („co najmniej na rok przed przekroczeniem przez Unię Europejską liczby 20 państw członkowskich”) „konferencji przedstawicieli rządów państw członkowskich w celu ponownego pełnego przejrzenia postanowień traktatów dotyczących składu i funkcjonowania instytucji”¹⁷.

„Ponowne przejrzenie”, które nastąpiło na podstawie traktatu będącego jego wynikiem, tj. traktatu z Nicei podpisanego w dniu 26 lutego 2001 r. (wszedł w życie w dniu 1 lutego 2003 r.), nie było jednak „pełne”. Poza reformą systemu sądowego z nowego traktatu wynikają określone zmiany mechanizmów instytucjonalnych: w zasadzie ogranicza się on do ingerencji w skład niektórych organów, w tym Komisji, do rozważenia głosowania w łonie Rady, do poszerzenia głosowania większością kwalifikowaną oraz do zakresu zastosowania procedury współdecydowania. W rezultacie ponownie już w momencie wprowadzania zmiany do traktatów zapowiadana była kolejna zmiana. Deklaracja o przyszłości Unii Europejskiej przyjęta na szczycie w Nicei kładła w istocie fundamenty pod kolejną międzyrządową konferencję rewizyjną.

Po części jako reakcja i środek zaradczy na ograniczony zakres poprawek, o których zdecydowano w Nicei, po części z uwagi na konieczność kompleksowego przejrzenia systemu po trzech pięcioleciach kolejnych zmian, nowy okres reformy rozpoczął się od ambitnego projektu ogólnej i radykalnej rewizji struktury traktatów.

Na zakończenie „innovacyjnych” negocjacji, w które zaangażowani byli w obrębie konwentu w sprawie przyszłości Europy (stanowiącego swoiste preludium do formalnej konferencji międzyrządowej przewidzianej przez art. 48 TUE) reprezentanci rządów, parlamentów krajowych, Parlamentu Europejskiego i Komisji¹⁸, w dniu 29 października 2004 r. został podpisany w Rzymie Traktat ustanawiający konstytucję dla Europy – miał on w całości zastąpić istniejące traktaty. Celem było umieszczenie całości procesu integracyjnego w sugestywnych ramach na poziomie nie tylko tytułu nowego traktatu, ale także niektórych mechanizmów jego funkcjonowania, nabycia konstytucyjnego charakteru przez całą strukturę prawnoeuropejską (główne akty prawne nazwano ustawami europejskimi oraz europejskimi ustawami ramowymi, zewnętrzną reprezentację Unii powierzono ministrowi spraw zagranicznych Unii, ustanawiając flagę, hymn, dewizę, walutę oraz Dzień Unii jako symbole Unii). Formalna konstrukcja dla realizacji powyższego celu polegała na stworzeniu pod znakiem prawnej ciągłości uwzględniającej uprzednio istniejące prawo pochodne oraz orzecznictwo Trybunału Sprawiedliwości¹⁹ nowej Unii Europejskiej²⁰, która podsumowuje w ramach jednego bytu prawnego²¹ zarówno filar wspólnotowy, jak drugi i trzeci filar. Prawne instrumentarium obejmuje nowy i jedyny traktat, stosunkowo długi (448 artykułów), podzielony na cztery części (pierwszą, zawierającą wartości, cele i ogólne zasady funkcjonowania Unii; drugą – Kartę praw podstawowych Unii²², trzecią – szczegółowe przepisy, zasadniczo odwzorowujące rozwiązania z poprzednich traktatów, a dotyczące polityk i funkcjonowania Unii, czwartą – zawierającą postanowienia ogólne i końcowe dotyczące w szczególności procedur zmiany i wejścia w życie traktatu) uzupełnione przez serię protokołów powielających część już uprzednio istniejących, jak również pozostające w mocy postanowienia traktatów akcesyjnych.

Podczas gdy Unia przygotowywała się do działania jako organizm liczący 27 państw członkowskich (po przystąpieniu w dniu 1 maja 2004 r. Cypru, Estonii, Litwy, Łotwy, Malty, Polski, Republiki Czeskiej, Słowenii, Słowacji i Węgier²³, a w dniu 1 stycznia 2007 r. Bułgarii i Rumunii²⁴), wejście w życie Traktatu ustanawiającego konstytucję dla Europy zostało zablokowane przez dwa referenda – we Francji i w Holandii zakończone negatywnymi wynikami, które uniemożliwiły ratyfikację tego dokumentu przez te państwa.

Po dwóch latach niepewności projekt traktatu konstytucyjnego został formalnie porzucony, ale jego treść stała się punktem wyjścia dla nowej konferencji międzyrządowej, która po otwarciu w lipcu 2007 r. doprowadziła do szybkiego zredagowania i błyskawicznego podpisania już w dniu 13 grudnia tego samego roku w Lizbonie nowego traktatu rewizyjnego, nazwanego traktatem reformującym, powszechnie jednak znanego jako traktat z Lizbony²⁵.

Perspektywa jego wejścia w życie przewidziana przez art. 6²⁶ tegoż traktatu została zniweczona z powodu niekorzystnego wyniku kolejnego referendum, tym razem odbywającego się w Republice Irlandzkiej²⁷. W tym jednak wypadku proces ratyfikacji nie zatrzymał się w miejscu. Mimo irlandzkiego „nie” procedura ratyfikacyjna była kontynuowana w większości pozostałych państw członkowskich (np. zaraz po przyjęciu ustawy zatwierdzającej z dnia 2 sierpnia 2008 r., nr 130, Republika Włosa ratyfikowała traktat w dniu 8 sierpnia 2008 r.), a w międzyczasie usilnie poszukiwano rozwiązania, które pozwoliłoby rządowi Irlandii na ponowne wezwanie wyborców do głosowania w referendum.

Rozwiązanie sytuacji znaleziono przy pomocy przyjęcia przez głowy państw oraz szefów rządów państw członkowskich zebranych na szczycie w dniach 18 i 19 czerwca 2009 r. „serii gwarancji prawnych, skierowanych na znalezienie odpowiedzi na obawy narodu irlandzkiego, ustanawiając w ten sposób przesłanki do ponownego przeprowadzenia z nim konsultacji, dotyczącej traktatu”²⁸. Gwarancje te, sformalizowane w decyzji i w deklaracji głów państw i szefów rządów, polegały tak naprawdę na serii jednoznacznych zapewnień, o które wystąpił rząd irlandzki, dotyczących braku jakiegokolwiek wpływu traktatu z Lizbony na niektóre kwestie delikatne w Irlandii z politycznego punktu widzenia (polityka fiskalna, prawo do życia, edukacji i rodziny, zasada neutralności państwa, polityka społeczna i prawa pracownicze)²⁹.

Kolejne referendum przeprowadzone dnia 2 października 2009 r. zakończyło się wynikiem pozytywnym i definitywnie odblokowało proces ratyfikacji traktatu z Lizbony. Polska i Irlandia ratyfikowały go odpowiednio w dniach 12 i 23 października. Po tym zaś, gdy w dniu 13 listopada 2009 r. również Republika Czeska jako ostatnie z państw członkowskich złożyła dokumenty ratyfikacyjne, traktat z Lizbony wszedł w życie. Stosownie do tego, co przewiduje jego art. 6 – stało się to w dniu 1 grudnia 2009 r.³⁰

Przypisy

¹ W tym czasie miała też miejsce nieudana próba powołania do życia Europejskiej Wspólnoty Obronnej (EWO). Traktat, który ją ustanawiał, podpisany w Paryżu dnia 27 maja 1952 r., nie został ratyfikowany przez Francję i nie wszedł w życie.

² Podpisany w Brukseli dnia 8 kwietnia 1965 r., wszedł w życie dnia 1 lipca 1967 r.

³ Chodzi o traktat zmieniający niektóre postanowienia finansowe Traktatu ustanawiającego Wspólnoty europejskie oraz Traktatu ustanawiającego jedną Radę i jedną Komisję Wspólnot Europejskich, który wszedł w życie w dniu 1 czerwca 1977 r. Komitet Kontrolny EWG i EWEA został już ujednoczony dla tych dwóch Wspólnot i dla EWWiS mocą Traktatu o fuzji organów wykonawczych. W obrębie EWWiS występował on jednak obok rewizora EWWiS, któremu przysługiwały częściowo funkcje, które stopniowo przechodziły na jednolity Trybunał Obrachunkowy.

⁴ Decyzja Rady przyjmująca przedmiotowy akt została opublikowana w Dz. Urz. WE L 278 z 08.10.1976, s. 1.

⁵ W szczególności dzięki nowemu art. 100 A Traktatu EWG (obecnie art. 114 TFUE) i poprzez procedurę współpracy (o której mowa dalej w tekście – por. część pierwsza, rozdział V, pkt 2), głosowanie większością kwalifikowaną zostało wprowadzone w obszarze harmonizacji ustawodawstw w zakresie urzeczywistnienia rynku wewnętrznego, odblokowując impas, w którym aż do tego momentu tkwiła ta kwestia ze względu na przewidziane przez uprzedni art. 100 Traktatu EWG głosowanie jednomyślne.

⁶ Jeszcze bardziej wyrazistą rolę przyznano Parlamentowi w odniesieniu do zawierania umów stowarzyszeniowych i do decyzji dotyczących akcesji nowych państw członkowskich, przewidując w tym zakresie konieczność zgody PE na podjęcie odpowiednich decyzji przez Radę.

⁷ Art. 2 Jednolitego aktu europejskiego ustalał, że szczyty Rady Europejskiej będą się odbywały dwa razy w roku. Należy wskazać, że już przed przyjęciem Jednolitego aktu europejskiego głowy państw i szefowie rządów państw członkowskich zdecydowali przy okazji szczytu w Paryżu w grudniu 1974 r. o procedowaniu pod nazwą Rady Europejskiej na organizowanych cyklicznie spotkaniach poświęconych pogłębieniu współpracy, przede wszystkim w zakresie polityki zagranicznej, ustalając przy tej okazji terminy spotkań przypadające co cztery miesiące.

⁸ Por. w tym zakresie brzmienie aktualnej części II TFUE (art. 20–25), gdzie przewidziano i uregulowano prawo do swobodnego przemieszczania się i przebywania (na terytorium państw członkowskich), prawo głosowania i kandydowania w wyborach do Parlamentu Europejskiego i wyborach lokalnych w państwie członkowskim [w którym dana osoba – obywatel Unii – przyp. tłumacza] ma miejsce zamieszkania, prawo do korzystania na terytorium państwa trzeciego, gdzie państwo członkowskie, którego dana osoba jest obywatelem, nie ma swojego przedstawicielstwa, z ochrony dyplomatycznej i konsularnej każdego z pozostałych państw członkowskich na takich samych warunkach, jak obywatele tego państwa, inicjatywę obywatelską, prawo petycji do Parlamentu Europejskiego, prawo do zwrócenia się do Rzecznika Praw Obywatelskich, jak również prawo do zwrócenia się pisemnie do instytucji we własnym języku oraz do otrzymywania odpowiedzi w tym samym języku.

⁹ Por. w tym zakresie niżej s. 170 i 180.

¹⁰ Traktat amsterdamski wszedł w życie dnia 1 maja 1999 r.

¹¹ Obecnie możliwość podjęcia wzmocnionej współpracy między zmniejszoną liczbą państw członkowskich (obecnie co najmniej dziewięć) regulowana jest w ogólny sposób przez art. 20 TUE, a jeśli chodzi o sposób jej ustanowienia – przez art. 326–334 TFUE.

¹² Traktat akcesyjny podpisano dnia 22 stycznia 1972 r.

¹³ Traktat akcesyjny podpisano w dniach 24–28 maja 1979 r.

¹⁴ Traktat akcesyjny podpisano dnia 12 czerwca 1985 r.

¹⁵ Traktat akcesyjny podpisano dnia 14 czerwca 1994 r.

¹⁶ Szczyt Rady Europejskiej w Luksemburgu w dniach 12–13 grudnia 1997 r. Konkluzje prezydencji – paragraf 1 i n.

¹⁷ Protokół w sprawie instytucji w perspektywie rozszerzenia Unii Europejskiej, art. 2.

¹⁸ Ustanowienie konwentu w sprawie przyszłości Europy zostało przewidziane w deklaracji z Laeken przyjętej przez Radę Europejską na szczycie w dniach 14–15 grudnia 2001 r. Konwent rozpoczął swoje prace dnia 28 lutego 2002 r., kończąc je dnia 10 lipca 2003 r. prezentacją projektu traktatu, który stanowił fundament prac konferencji międzyrządowej w latach 2003–2004.

¹⁹ Art. IV-438 Traktatu ustanawiającego konstytucję dla Europy: „Akty instytucji, organów i jednostek organizacyjnych, przyjęte na podstawie traktatów i aktów uchylonych [...] pozostają w mocy. [...] Pozostałe elementy dorobku Wspólnoty oraz Unii istniejące w chwili wejścia w życie niniejszego traktatu [...] pozostają w mocy” (paragraf 3); „Orzecznictwo Trybunału Sprawiedliwości Wspólnot Europejskich i Sądu Pierwszej Instancji w sprawie wykładni i stosowania traktatów i aktów uchylonych [...], jak również aktów i konwencji przyjętych dla ich stosowania pozostaje *mutatis mutandis* źródłem wykładni prawa Unii, w szczególności porównywalnych postanowień konstytucji” (paragraf 4); „ciągłość procedur administracyjnych i prawnych podjętych przed datą wejścia w życie niniejszego traktatu jest zapewniona w poszanowaniu konstytucji” (paragraf 5).

²⁰ Zob. ponownie art. IV-438: „Unia Europejska ustanowiona niniejszym traktatem jest następcą Unii Europejskiej ustanowionej przez Traktat o Unii Europejskiej oraz Wspólnoty Europejskiej” (paragraf 1).

²¹ Nowy traktat pozostawił jedynie Europejską Wspólnotę Energii Atomowej; traktat ją ustanawiający został jednak zmieniony przez protokół załączony do Traktatu ustanawiającego konstytucję dla Europy.

²² Por. w tym zakresie niżej s. 120.

²³ Odnosny traktat akcesyjny został podpisany w dniu 16 kwietnia 2003 r.

²⁴ Traktat o przystąpieniu tych dwóch państw członkowskich został podpisany w dniu 25 lipca 2005 r.

²⁵ Zob. jego tekst, Dz. Urz. UE C 306 z 17.12.2007.

²⁶ Zob. przypis 30.

²⁷ W Irlandii referendum jest obowiązkowe w świetle art. 46 irlandzkiej konstytucji w przypadku, gdy ratyfikacja traktatu zmieniającego traktaty unijne pociąga za sobą zmianę samej konstytucji.

²⁸ Por. wstęp do konkluzji prezydencji z okazji szczytu Rady Europejskiej w dniach 18 i 19 czerwca 2009 r.

²⁹ Zadecydowano ponadto, że zostanie przewidziane decyzją mającą formalnie zapaść bezpośrednio po wejściu w życie traktatu, iż w skład Komisji wchodzić nadal będzie obywatel każdego państwa członkowskiego, utracając w ten sposób decyzję o zmniejszeniu składu Komisji podjętą w traktacie z Nicei i początkowo przewidzianą również w traktacie z Lizbony. W tym zakresie por. część pierwsza, rozdział III pkt 9.

³⁰ Art. 6 ust. 1 traktatu z Lizbony wskazuje, że: „Niniejszy traktat wchodzi w życie 1 stycznia 2009 r., jeżeli wszystkie dokumenty ratyfikacyjne zostaną złożone, w przeciwnym wypadku, pierwszego dnia miesiąca następującego po złożeniu dokumentów ratyfikacyjnych przez państwo-sygnatariusza, które jako ostatnie dokonuje tej czynności”.

Część pierwsza

PORZĄDEK PRAWNY UNII EUROPEJSKIEJ

UWAGI OGÓLNE

1. Budowa i treść traktatów założycielskich po traktacie z Lizbony

Projekt traktatu z Lizbony nie przejął ambicji „konstytucyjnych”, które cechowały konstytucję dla Europy, lecz na poziomie treści realizuje on założenia przewidziane dla projektu z 2004 r.

Jeżeli bowiem pominie się zarówno konstytucyjne nazewnictwo poprzedniego projektu, jak i wszystkie elementy je uzasadniające (można zauważyć, że główne akty prawne zachowały tradycyjne nazewnictwo, zrezygnowano z formalnego ustanowienia symboli Unii³¹, ministra spraw zagranicznych nazwano „skromniej” Wysokim Przedstawicielem Unii do Spraw Zagranicznych i Polityki Bezpieczeństwa), dochodzi się do wniosku, że nowy traktat zarówno potwierdza większość nowych rozwiązań zawartych w traktacie konstytucyjnym, jak i znosi samodzielną osobowość prawną Wspólnoty Europejskiej oraz w konsekwencji przekazuje główną rolę w procesie integracji europejskiej samej tylko Unii Europejskiej³².

Efekt ten udało się tym razem osiągnąć bez całościowego zastąpienia istniejących traktatów nowym jednolitym traktatem, lecz poprzez szeroką nowelizację Traktatu o Unii Europejskiej i Traktatu ustanawiającego Wspólnotę Europejską dokonaną tradycyjną metodą punktowych zmian pojedynczych artykułów. W szczególności podczas gdy pierwszy z tych traktatów zachował własne nazewnictwo, adaptując jednocześnie ogólne pryncypia i zasady funkcjonowania Unii i przyjmując tym samym rolę fundamentalnego tekstu całej struktury, to drugi, którego zawartość i przede wszystkim treść zostały znowelizowane, przestał być Traktatem ustanawiającym Wspólnotę Europejską – wraz z otrzymaniem nowej nazwy Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (TFUE), stał się on traktatem „pomocniczym” nowego Traktatu o Unii Europejskiej, gdyż przedmiot jego regulacji ogranicza się do dziedzin, w których Unia wykonuje swoje kompetencje, oraz do instrumentów i sposobów, za pomocą których te kompetencje są wykonywane.

Obraz, który wyłania się po skonsolidowaniu poprzednich tekstów, uwzględnieniu zmian wniesionych przez traktat z Lizbony oraz po zmianie numeracji artykułów, przedstawia dwa traktaty o jednakowej mocy prawnej (art. 1 pkt 3 TUE i art. 1 ust. 2 TFUE) regulujące wspólnie funkcjonowanie jednolitego bytu politycznego – Unii Europejskiej. Przejmuje ona osobowość prawną Wspólnoty Europejskiej i jest jej następcą prawnym w zakresie wcześniej powstałych stosunków prawnych³³. Te dwa traktaty, choć formalnie

różne, tworzą jednolity zespół norm prawnych. Rozłożenie poszczególnych przepisów regulujących funkcjonowanie Unii sprawia, że stosowanie każdego z dwóch traktatów jest od siebie bezpośrednio i wzajemnie uzależnione.

Treść nowego Traktatu o Unii Europejskiej zawiera fundamentalne zasady i podstawowe reguły Unii. Poza jej ogólnymi celami (art. 3), do których oczywiście zaliczono również cele znoszonej Wspólnoty, wymieniono także „wartości wspólne państwom członkowskim”, na których opiera się Unia (art. 2). Część z nich stało się przedmiotem norm szczegółowych: z jednej strony zasada poszanowania podstawowych praw osoby ludzkiej została zagwarantowana Kartą praw podstawowych, której – choć nie umieszczono jej w traktacie – to jednak przyznano taką samą moc prawną (art. 6); z drugiej strony zasada demokracji, której poświęcono zespół przepisów (art. 9–12) opisujących jej rolę w funkcjonowaniu Unii, z jednoczesnym odesłaniem – w zakresie jej zastosowania – do norm TFUE.

W Traktacie o Unii Europejskiej zawarto również, choć w stopniu ograniczającym się do zagadnień podstawowych, zarówno system kompetencji Unii, jego związek z kompetencjami państw członkowskich (art. 4 i 5), jak i instytucji składających się na jej pejzaż instytucjonalny (art. 13–19). Odrębna norma opisuje w zarysie instytucję wzmocnionej współpracy (art. 20), odsyłając jednocześnie w sprawach regulacji szczegółowych do TFUE. Do tych artykułów dodano zespół przepisów dotyczących spraw statusu członka UE: uregulowano kwestię przystępowania nowych państw, otwierając je na „każde państwo europejskie, które szanuje wartości, o których mowa w art. 2, i zobowiązuje się je wspierać” (art. 49); przewidziano również możliwość zawieszenia niektórych praw państwa członkowskiego dopuszczającego się poważnego i uporczywego łamania tych wartości (art. 7); po raz pierwszy poddano regulacji ewentualne wystąpienie państwa członkowskiego z Unii Europejskiej (art. 50). Ten zbiór norm generalnych uzupełnia długi artykuł poświęcony sposobom nowelizacji traktatów (art. 48), który – w odróżnieniu od dawniejszych regulacji – dołącza do zwyczajnej procedury nowelizacyjnej dwie formy procedury uproszczonej³⁴.

Pewną część artykułów TUE poświęcono zewnętrznym działaniom UE, zwłaszcza w zakresie polityki zagranicznej i bezpieczeństwa. W większości przypadków (wspólna polityka handlowa, współpraca w zakresie rozwoju, współpraca gospodarcza, finansowa i techniczna z państwami trzecimi, pomoc humanitarna, środki restrykcji względem państw trzecich, osób fizycznych lub prawnych, stosunki z organizacjami międzynarodowymi) TUE ogranicza się także tutaj do określenia podstawowych celów (art. 21), głównych kompetencji Rady Europejskiej (art. 22), pozostawiając przepisom TFUE zadanie ustalenia szczegółowych treści i modeli działania. Funkcjonowanie polityki zagranicznej i bezpieczeństwa zostało tu natomiast opisane – wraz ze szczegółami wykonawczymi – w sposób dość kompletny (art. 23–46).

Wydaje się to pozostawać w znacznym dysonansie względem ogólnego mechanizmu nowego TUE oraz funkcji przypisywanych jemu i TFUE, gdyż analogiczne uregulowania wszystkich innych sfer działania Unii znalazły swoje miejsce w tym drugim traktacie. Wybór ten został w ogromnej mierze podyktowany przyczynami politycznymi związanymi z wolą podkreślenia takim umiejscowieniem (nawiązującym do czasów poprzedzających traktat z Lizbony) przez niektóre państwa wciąż aktualnej specyfiki polityki zagranicznej i bezpieczeństwa.

Poza opisanym powyżej wyjątkiem to TFUE organizuje „funkcjonowanie Unii i określa dziedziny, granice i warunki wykonywania jej kompetencji” (bezpośrednie brzmienie art. 1 ust. 1). Jego dalsza treść (następująca po kilku artykułach wstępnych poświęconych kryteriom funkcjonowania systemu kompetencyjnego Unii, zasadom, którym podporządkowane są jej polityki i działania oraz kwestiom obywatelstwa UE) zawiera przepisy indywidualizujące zasady poszczególnych sektorów kompetencji Unii oraz określające ich wykonywanie.

Od artykułów dotyczących rynku wewnętrznego rozumianego jako „przestrzeń bez granic wewnętrznych, w którym jest zapewniony swobodny przepływ towarów, osób, usług i kapitału, zgodnie z postanowieniami traktatów” (art. 26 ust. 2), przechodzi się do przepisów związanych z kontrolą granic, azylem, imigracją, których celem – wraz ze współpracą sądową w sprawach cywilnych i karnych oraz współpracą policyjną – jest uczynienie z Unii „przestrzeni wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości”; od norm regulujących zasady konkurencji, systemu podatkowego oraz niwelowania różnic prawnych do przepisów dotyczących polityki ekonomicznej i monetarnej; od spraw rolnictwa i rybołówstwa do polityki transportowej; od reguł odnoszących się do zatrudnienia, polityki społecznej, edukacji do szkolnictwa zawodowego, spraw młodzieży i sportu, kultury, publicznej służby zdrowia, ochrony konsumentów, przemysłu, badań naukowych, rozwoju technologicznego i badań kosmosu; od sieci transeuropejskich, spójności gospodarczej, społecznej i przestrzennej, turystyki, obrony cywilnej do polityki ochrony środowiska i energetycznej.

Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej uzupełnia grupa artykułów dotyczących – jak już wspomniano – tych aspektów działania zewnętrznego Unii, które nie mieszczą się w ramach polityki zagranicznej i bezpieczeństwa, takich jak przepisy instytucjonalne czy finansowe. Pierwsze regulują specyficzne cechy funkcjonowania zarówno instytucji opisanych już w TUE, jak i niektórych organów uzupełniających pejzaż instytucjonalny Unii, podporządkowując sobie jednocześnie akty prawne, na podstawie których te instytucje działają, oraz procedury rządzące ich uchwalaniem. Przepisy finansowe dotyczą przede wszystkim finansowania Unii i dyscypliny budżetowej.

2. Struktura Unii

Podstawowa nowość wprowadzona przez traktat z Lizbony przejawia się bez wątpienia w wynikającym z jego przepisów uproszczeniu systemu prawnego, który regulował – aż do jego wejścia w życie – proces integracji europejskiej.

Forma, którą z biegiem czasu przyjął ten system, budziła rzeczywiście wiele wątpliwości – paradoksalnie więcej wśród specjalistów niż u innych obserwatorów – co do prawdziwej natury oraz ram prawnych, które sam z siebie musiał wyznaczać.

Główne powody tych wątpliwości wynikały oczywiście z tego, że unitarne założenia, cechujące od samego początku proces integracyjny, nie znalazły odzwierciedlenia w formalnie unitarnej strukturze – a to ze względu na opór niektórych państw członkowskich, które stopniowo dołączały do sześciu założycieli. Jedyne rzeczywiste uproszczenie przed wejściem w życie traktatu z Lizbony zostało spowodowane przyczynami, powiedzmy