

JOANNA OSIEJEWICZ

INGERENCJA HARMONIZACYJNA UNII EUROPEJSKIEJ
W PORZĄDKI PRAWNE PAŃSTW CZŁONKOWSKICH

Ujednolicenie brzmienia ustawy nie gwarantuje jeszcze, że żywe prawo będzie w jednym państwie tym samym prawem co w innym.¹

I. Wstęp

Legislacja należy do szczególnej sfery, uważanej za istotę suwerenności i tożsamości państwa. Przekazanie kompetencji przez państwa członkowskie UE, leżące u podstaw integracji europejskiej i postulowanej w Traktacie z Lizbony polityki spójności, stanowi w istocie przekazanie kompetencji do stanowienia prawa. Obecnie, wobec dysponowania przez Unię na niektórych obszarach możliwością uchwalania aktów prawnych z całego ich katalogu, możliwość kontrolowania przez państwa członkowskie zakresu uszczuplenia ich suwerenności staje pod znakiem zapytania. Niektóre przepisy szczególne pozostawiają organom Unii dokonanie wyboru rodzaju stanowionych aktów, nie narzucając dopuszczalnego stopnia ingerencji w porządku prawne państw członkowskich. W takim przypadku to Unia samodzielnie podejmuje decyzję o tym, jak intensywny będzie charakter jej działań i jaką przyjmą one formę w odniesieniu nie tylko do całych dziedzin przedmiotowych, lecz do poszczególnych czynności prawnych. Wobec powyższego, pojawia się więc hipoteza, że granice możliwości stanowienia prawa przez UE są wytyczone niejednoznacznie oraz że w konsekwencji konieczne jest kontrolowanie zakresu samoograniczenia się państw członkowskich w wykonywaniu ich suwerenności w zakresie stanowienia prawa. Obszar badawczy stanowią kwestie dotyczące analizy i weryfikacji zagadnień mających na celu ustalenie zakresu i ograniczeń kompetencji Unii do harmonizacji porządków prawnych państw członkowskich. Celem artykułu jest udzielenie odpowiedzi na pytanie, jak daleko sięga uprawnienie Unii do stanowienia prawa obowiązującego państwa członkowskie i w jaki sposób jej kompetencje na tym obszarze są ograniczane. Dla zachowania przejrzystości przekazu artykuł podzielono na cztery części.

¹ E. Zittelmann, *Möglichkeit eines Weltrechts*, München–Leipzig 1916, s. 46; tłum. aut.

We wstępie przedstawiono problem badawczy, określono hipotezy i cele oraz zaprezentowano zastosowane metody badawcze. Następnie omówiono istotę samoograniczenia państw członkowskich w stanowieniu prawa, polegającą na przekazaniu Unii kompetencji z tego zakresu. W dalszej części przedstawiono zakres upoważnienia Unii do ingerencji w porządki prawne państw członkowskich i wskazano granice jej uprawnień. W podsumowaniu zweryfikowano słuszność przyjętych założeń i wyprowadzono wnioski końcowe.

II. Samoograniczenie państw członkowskich

Przyznanie przez państwa członkowskie kompetencji Unii Europejskiej oznacza upoważnienie Unii do wykonywania kompetencji, przysługujących pierwotnie tym państwom jako suwerennym podmiotom. Przyznanie kompetencji miało od początku charakter subsydiarny, gdyż zakładano, że tylko we Wspólnocie/Unii będzie można zrealizować działania, które nie mogą zostać lepiej zrealizowane przez pojedyncze państwa². Podstawę działania Unii od samego momentu jej powstania stanowi zasada kompetencji przyznanych³. Art. 5 TUE, w którym unormowano tę zasadę, można traktować jako kluczową normę, na gruncie której Unia dokonuje wszelkich czynności, gdyż ustępy 2–4 zawierają fundamentalne warunki wykonywania kompetencji przez Unię⁴. Sam art. 5 został wprowadzony do TWE, a następnie przeniesiony do TUE. Już wcześniej zasada ta wywodzona była z innych norm, zatem dosłowne wprowadzenie jej do Traktatów nie jest warunkiem jej obowiązywania w Unii. Przyjęcie tego przepisu mogło natomiast być postrzegane jako implikacja dezaprobaty wyrażonej przez państwa członkowskie, z powodu niedostatecznego przestrzegania tej zasady w przeszłości⁵. Wprowadzenie takiej wyraźnej regulacji traktatowej potwierdziło, że Unia – w przeciwieństwie do państwa federalnego, które posiada kompetencje do określania własnych kompetencji – może przyjmować regulacje prawne tylko na tych obszarach materialnych, które zostały jej przekazane przez państwa członkowskie. Sam art. 5 ust. 1 nie jest jednak przepisem kompetencyjnym, a zasada kompetencji przyznanych ma charakter neutralny w odniesieniu do przepisów statuujących poszczególne kompetencje Unii⁶. Z normą tą koresponduje art. 1 ust. 1 TUE, który podkreśla pozycję państw członkowskich jako „panów Trak-

² Z. Czachór, *Podział kompetencji pomiędzy UE i WE a państwa członkowskie*, „Studia Europejskie” 2002, 3 s. 31.

³ P. Saganek [w:] A. Wróbel (red.), *Traktat ustanawiający Wspólnotę Europejską. Komentarz*, t. 1, Warszawa 2008, art. 5 TWE, nr akap. 5.2.1.

⁴ Ch. Callies [w:] Ch. Callies, M. Ruffert (red.), *EUV/AEUV. Das Verfassungsrecht der Europäischen Union mit Europäischer Grundrechtcharta. Kommentar*, Beck Juristischer Verlag, München 2011, art. 5 TUE, nr akap. 4.

⁵ P. Saganek [w:] A. Wróbel (red.), *op. cit.*, nr akap. 5.2.2.

⁶ *Ibidem*, nr akap. 5.2.4.

tatów”, którzy przyznają Unii jej kompetencje⁷. W konsekwencji, przenoszenie kompetencji na Unię jest możliwe jedynie poprzez dokonanie zmian w Traktacie i ratyfikowanie ich przez wszystkie państwa członkowskie, zgodnie z art. 48 ust. 4 TUE⁸.

Na gruncie poprzednich regulacji w doktrynie przeważał pogląd, że w odniesieniu do znakomitej większości dziedzin nie da się jednoznacznie stwierdzić, że dana dziedzina należy tylko do kompetencji państw albo tylko do kompetencji unijnych⁹. Obecnie domniemanie kompetencji państw członkowskich we wszystkich dziedzinach, w których nie przyznano kompetencji Unii, zostało wyraźnie zapisane w Traktacie (art. 4 ust. 1 oraz art. 5 ust. 2 TUE). Tym samym, przez odwrotność, z ust. 2 wynika domniemanie kompetencji państw członkowskich, co ma znaczenie w przypadku powzięcia wątpliwości odnośnie do kompetentnego podmiotu¹⁰. Wyłączność kompetencji Unii implikuje brak kompetencji państw członkowskich do działania w danej dziedzinie. Kompetencje wyłączne Unii zostały enumeratywnie wymienione w art. 3 ust. 1 TFUE i nie jest możliwe odwołanie się do nich bez odwoływania się do konkretnych postanowień kompetencyjnych Traktatów. Ocena definicji danej grupy kompetencji jest więc możliwa tylko w powiązaniu z obszarami przypisanymi do kompetencji danej grupy¹¹. Artykuł 3 ust. 2 TFUE stanowi ponadto, że Unia ma wyłączną kompetencję do zawierania umów międzynarodowych, jeżeli ich zawarcie zostało przewidziane w akcie ustawodawczym Unii lub jest niezbędne do umożliwienia Unii wykonywania jej wewnętrznych kompetencji lub w zakresie, w jakim ich zawarcie może wpływać na wspólne zasady lub zmieniać ich zakres. Podczas gdy nie budzi wątpliwości kompetencja wyłączna Unii do zawierania umów mogących wpływać na wspólne zasady, to traktowanie każdego wyraźnego upoważnienia zawartego w akcie prawa wtórnego jako podstawę kompetencji wyłącznej, uznać można za zastanawiające. Teoretycznie Unia może wyraźnie określić w dowolnym akcie, że dana kompetencja przysługuje tylko jej, nie zaś państwowi członkowskiemu¹².

Zakres kompetencji wyłącznych wyznacza zakres kompetencji niewyłącznych, gdyż należą do niego wszystkie pozostałe kompetencje. Ich katalog nie jest jednak jednolity. Pierwszą grupę stanowią tzw. „kompetencje dzielone” z art. 2

⁷ Ch. Callies, *Subsidiaritäts- und Solidaritätsprinzip in der Europäischen Union*, München 1999, s. 63 i n.

⁸ Więcej na ten temat: W. Frenz, *Handbuch Europarecht*, t. 6, *Institutionen und Politiken*, Berlin-Heidelberg 2011, s. 943 n.

⁹ Za: P. Saganek [w:] A. Wróbel (red.), *op. cit.*, nr akap. 5.2.9.; przeciwko: Ch. Callies, *Subsidiar...*, *op. cit.*, s. 71.

¹⁰ Ch. Callies [w:] Ch. Callies, M. Ruffert (red.), *op. cit.*, art. 5 TUE, nr akap. 7.

¹¹ P. Saganek, *Nowe reguły dotyczące podziału kompetencji między UE a państwa członkowskie*, „Przebieg Sejmu” 2010, 4(99), s. 99.

¹² Przepis ten został pochopnie przyjęty w ramach wiernego przejęcia dorobku orzeczniczego Trybunału – niewykluczone, że dla uchronienia się przed jego negatywnymi skutkami, konieczne będzie po prostu unikanie wprowadzania takich upoważnień w aktach prawa wtórnego: P. Saganek, *Nowe reguły...*, *op. cit.*, s. 100 i n.

ust. 2 TFUE, odnośnie do których państwa członkowskie wykonują swoją kompetencję w zakresie, w jakim Unia nie wykonała swojej kompetencji lub w jakim Unia postanowiła zaprzestać wykonywania swojej kompetencji. Utrata kompetencji państw w wyniku wykonania kompetencji przez Unię nosi nazwę skutku prekluzyjnego lub efektu zajętego pola¹³. Kompetencje, przy których skutek prekluzyjny nie występuje, były dość zgodnie określane w doktrynie jako kompetencje równoległe. Traktat z Lizbony nie przejął natomiast tego doktrynalnego określenia, nazywając opisowo w art. 2 ust. 5 TFUE kompetencje w zakresie prowadzenia działań w celu wspierania, koordynowania lub uzupełniania działań państw członkowskich¹⁴.

Art. 6 TFUE wymienia natomiast kompetencje Unii do wykonywania działań mających na celu wspieranie, koordynowanie lub uzupełnianie działań państw członkowskich. Wspólną cechą tych dziedzin jest wykluczenie w stosunku do nich harmonizacji przepisów państw członkowskich. Podejmowane tu działania zachęcające lub koordynacyjne mogą jednak przyjmować formę wiążących norm, których sytuacja prawna jest taka sama jak jakichkolwiek postanowień prawa unijnego i nie mogą one być podważane przez państwa. Warto zwrócić uwagę, że takie same działania, o takiej samej mocy wiążącej, mogą być przyjmowane w dziedzinach zaliczanych do kompetencji dzielonej lub wyłącznej¹⁵. Co więcej, na gruncie stanu prawnego po przyjęciu Traktatu z Lizbony Unia zaczyna wkraczać i w te obszary kompetencyjne, podejmując działania o charakterze harmonizacyjnym z zakresu współpracy administracyjnej, policyjnej, karno-procesowej oraz ochrony zdrowia publicznego¹⁶.

Art. 4 ust. 3 i 4 TFUE wskazują te obszary przedmiotowe, w których Unia nie może uniemożliwić państwom wykonywania ich kompetencji. Dwie dziedziny – polityki zagranicznej i bezpieczeństwa oraz koordynacji polityk gospodarczych i zatrudnienia – zostały uregulowane odrębnie, obok kompetencji wyłącznych i dzielonych: odpowiednio w 2 ust. 4 TFUE oraz w art. 5 TFUE. Poza art. 5 TUE, w Traktatach zawarto również inne odniesienia do zasady kompetencji przyznanych. Tak jest w art. 3 ust. 6 TUE, gdzie stwierdza się, że Unia dąży do osiągnięcia swoich celów właściwymi środkami, odpowiednio do kompetencji przyznanych jej na mocy Traktatów. Z przepisu tego wynika, że cele Unii nie mogą służyć do uzasadnienia kompetencji unijnych. W art. 7 TFUE postanowiono z kolei, że Unia zapewnia spójność¹⁷ swoich poszczególnych polityk i działań, uwzględniając wszystkie swoje cele i zgodnie z zasadą przyznania kompetencji. Wielokrotne

¹³ P. Saganek, *Podział kompetencji pomiędzy Wspólnoty Europejskie a państwa członkowskie*, Warszawa 2002, s. 186.

¹⁴ J.P. Slot, *Harmonisation*, „European Law Review” 1996, 21, s. 378 nn.

¹⁵ Patrz również: P. Saganek, *Nowe reguły...*, *op. cit.*, s. 104.

¹⁶ Patrz komentarze do odpowiednich artykułów: Ch. Callies, M. Ruffert (red.), *op. cit.*

¹⁷ Pojęcie spójności: P.-Ch. Müller-Graff, *Europäische Politische Zusammenarbeit/Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik – Kohärenzgebot aus rechtlicher Sicht*, „Integration” 1993, s. 147.

akcentowanie tej zasady w Traktatach stanowi wskazówkę, że tu właśnie należy postawić granice, w których Unia jest upoważniona do działania, na przykład odnośnie do stosowania wykładni prawa. Z drugiej jednak strony pojawiają się w literaturze przedmiotu głosy krytyczne, podkreślające nadmierną redundancję przepisów spowodowaną obawą państw członkowskich przed uszczupleniem ich własnych kompetencji¹⁸. Kompetencja Unii do harmonizowania prawa państw członkowskich wymaga zatem zawsze zbadania w relacji do zasady kompetencji przyznanych, dla ustalenia, czy Unia w ogóle ma upoważnienie do podejmowania regulacji na danym obszarze przedmiotowym. Innymi słowy, Unia może dokonywać harmonizacji tylko wtedy, gdy ma kompetencje do działania w danym zakresie.

Harmonizacja porządków prawnych państw członkowskich, podobnie jak samo prawo unijne, ma charakter dynamiczny i ulegała temporalnym zmianom, co do jej intensywności i zakresu. Pierwotnie uznawano, że winna ona dokonywać się poprzez przyjmowanie identycznych przepisów, które powinny być stosowane w całej Wspólnocie¹⁹. Takie też było stanowisko Trybunału, który uznawał, że tylko przepisy wystarczająco precyzyjne mogą być bezpośrednio skuteczne w wewnętrznych systemach prawnych²⁰. Z tego powodu dyrektywy, których celem było zbliżanie ustawodawstw państw członkowskich, uchwalane były jednomyślnie przez Radę²¹. Po wejściu w życie JAE²², Rada zyskała upoważnienie do podejmowania kwalifikowaną większością głosów środków koniecznych do utworzenia i funkcjonowania rynku wewnętrznego. Od tej chwili harmonizacja mogła być prowadzona tylko w takim zakresie, jaki był konieczny do usunięcia przeszkód w handlu. Oznaczało to, że zbliżanie powinno dotyczyć tych przepisów wewnętrznych państw członkowskich, które mogą być stosowane w drodze wyjątku od ogólnych zakazów traktatowych. Przyjmowane w ten sposób przepisy harmonizacyjne mogły określać jedynie cele, które mają być osiągnięte przez państwa członkowskie, pozostawiając im wybór środka²³. Artykuł 3 lit. h TWE stanowił, że dla osiągnięcia celów Wspólnoty podejmuje ona działania, mające

¹⁸ Ch. Callies [w:] Ch. Callies, M. Ruffert (red.), *op. cit.*, art. 5 TUE, nr akap. 8.

¹⁹ Relacja wzajemna między europejskim prawem wspólnotowym a prawem krajowym państw członkowskich UE była wielokrotnie przedmiotem orzecznictwa Trybunału, jak również sądów wewnętrznych państw członkowskich, a zwłaszcza ich trybunałów konstytucyjnych. Za decydujący dla przedmiotowego orzecznictwa uznaje się okres od 1962 do 1994 r., podczas którego wydano w sumie 90 orzeczeń, z czego 20 przez Trybunał, a pozostałych 70 przez sądy krajowe dwunastu ówczesnych państw członkowskich. Najwcześniej zagadnienie stosunku między tymi porządkami prawnymi poruszył w swych orzeczeniach niemiecki Federalny Trybunał Konstytucyjny, którego pierwszy wyrok pochodzi z 1967 r. Od 1967 r. do 1993 r. Trybunał ten na powyższy temat wypowiedział się ośmiokrotnie; por. T. Wasilewski, *Stosunek wzajemny...*, *op. cit.*, s. 215.

²⁰ A. Szoplińska, *Harmonizacja prawa*, [w:] A. Wróbel (red.), *Wprowadzenie do prawa Wspólnot Europejskich (Unii Europejskiej)*, Kraków 2002, nr akap. 25.1.

²¹ Patrz art. 94 TWE, dotyczący zbliżania przepisów bezpośrednio wpływających na ustanowienie lub funkcjonowanie wspólnego rynku, Dz.U. C 321E z 29.12.2006.

²² Dzięki wprowadzeniu do TEWG przepisu art. 100a, Dz.U. Dz.U. C 80 z 10.03.2001.

²³ A. Szoplińska, *Harmonizacja...*, *op. cit.*, nr akap. 25.1.

za zadanie zbliżenie porządków prawnych państw członkowskich w stopniu koniecznym dla funkcjonowania wspólnego rynku. Postanowienie to zostało skonkretyzowane w art. 94–97 (100–102) TWE w rozdziale 3 tytule VI „Zbliżenie ustawodawstw” oraz w szczególnych przepisach, odnośnie do harmonizacji wybranych dziedzin. Jako podstawowe cele harmonizacji na gruncie TWE wskazywano eliminację przeszkód w działalności gospodarczej między państwami członkowskimi oraz uruchomienie współpracy w celu osiągnięcia innych celów polityki gospodarczej²⁴.

Na mocy przepisów TWE przyznano organom Wspólnoty dwa instrumenty harmonizacji przepisów: (1) dyrektywy, zobowiązujące państwa członkowskie do dostosowania swych systemów prawnych do określonego w nich standardu, w celu usunięcia lub zmniejszenia występujących rozbieżności między porządkami wewnętrznymi tych państw; (2) rozporządzenia, dla tworzenia jednolitego prawa wspólnotowego, stosowanego bezpośrednio i mającego pierwszeństwo przed prawem wewnętrznym państw członkowskich. Na gruncie obecnego stanu prawnego Unia może podejmować działania legislacyjne, przyjmując takie środki, jakie przewiduje konkretna podstawa prawna, przy czym w braku wskazanych rodzajów aktów prawnych, Unia dysponuje całym katalogiem aktów.

III. Legitymacja Unii

Zgodnie z definicją, przyjętą dla potrzeb prawa Unii Europejskiej przed wejściem w życie Traktatu z Lizbony, harmonizacja to zjawisko polegające na usuwaniu różnic mających negatywny wpływ na właściwe funkcjonowanie rynku wewnętrznego, przez dopasowanie prawa państwa członkowskiego do standardów unijnych²⁵. Art. 3 ust. 1 TWE, a wcześniej art. 3 TEWG, ustanawiały zadania Unii wymagające zbliżania ustawodawstw, przyznając Unii kompetencje prawodawcze w zakresie objętym tymi zadaniami. Istotne znaczenie miały regulacje zawarte pod lit. c) o rynku wewnętrznym, dotyczące zniesienia między państwami członkowskimi przeszkód w swobodnym przepływie towarów, osób, usług i kapitału, lit. g) o systemie zapewniającym niezakłóconą konkurencję na rynku wewnętrznym, oraz lit. t) o przyczynianiu się do wzmocnienia ochrony konsumentów. Najistotniejszą regulację z perspektywy harmonizacji stanowił jednak przepis z lit. h), gdzie wskazywano na zbliżanie ustawodawstw krajowych

²⁴ *Ibidem*.

²⁵ „Beseitigung von für das ordnungsgemäße Funktionieren des Gemeinsamen Marktes abträglichen Unterschiedlichkeiten durch Anpassung des mitgliedstaatlichen Rechts an einen gemeinschaftlichen Standard”, w: Th. Oppermann, D. Classen, M. Nettesheim, *op. cit.*, nr akap. 1200; R. Geiger, D.-E. Khan, M. Kotzur, *EUV/AEUV, Kommentar. Vertrag über die Europäische Union und Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union. Kommentar*, München 2010, art. 94, nr akap. 4; H.C. Taschner, [w:] H. v. d. Groeben, J. Schwarze (red.), *op. cit.*, art. 94 TUE, nr akap. 1.

w stopniu koniecznym dla funkcjonowania wspólnego rynku. Po wejściu w życie Traktatu z Lizbony art. 3 został uchylony, a jego treść została zastąpiona art. 7 TFUE oraz art. 21 ust. 3 TUE. Na skutek tych zmian, modyfikacjom uległy również istota i cel harmonizacji prawa Unii, która zdecydowanie wykroczyła poza ramy wyznaczone zakresem rynku wewnętrznego, stając się instrumentem zapewniania spójności unijnej.

Wyrażone w obecnym art. 7 TFUE zapewnianie spójności działań Unii, oznacza zorientowanie na ustanawianie powiązań, służących powstaniu harmonijnej całości²⁶. Brzmienie słowne oraz miejsce w Traktacie pozycjonują art. 7 jako klamrę treściową, łączącą polityki unijne²⁷. Nakaz spójności skierowany jest do Unii jako całości, jednak państwa członkowskie są również zobowiązane do spójnych działań, w ramach polityk koordynacyjnych, wskazanych w przepisach szczególnych²⁸. Przestrzeganie nakazu spójności nie stanowi upoważnienia kompetencyjnego. Zostało to potwierdzone *explicite* w treści przepisu. Art. 7 TFUE nie obejmuje spójności w dziedzinie polityki zagranicznej, uregulowanej głównie w art. 21 ust. 3 zd. 2 TFUE. Za spójność polityki zagranicznej Unii odpowiada Rada do Spraw Zagranicznych²⁹ oraz Wysoki Przedstawiciel Unii do spraw zagranicznych i polityki bezpieczeństwa³⁰. Także państwa członkowskie zobowiązane są do zapewnienia spójności w tym zakresie³¹, co znajduje potwierdzenie w sytuacji, gdy wyrażą one chęć ustanowienia między sobą wzmocnionej współpracy³². Spójność w rozumieniu art. 7 TFUE oznacza także spójność wewnętrzną Unii, tj. gospodarczą i socjalną kohezję poszczególnych państw członkowskich i regionów³³. Ta problematyka regulowana jest przez politykę spójności gospodarczej, społecznej i terytorialnej z art. 174 nn TFUE. Kolejny aspekt nakazu, sformułowanego w art. 7 TFUE to zapewnienie spójności prawa unijnego³⁴. Szczególną rolę pełni w tym zakresie Trybunał Sprawiedliwości UE, który w myśl art. 256 ust. 2 TFUE jest właściwy do rozpoznawania skarg wniesionych przeciwko orzeczeniom sądów wyspecjalizowanych oraz w myśl art. 256 ust. 3 TFUE wydaje orzeczenia w sprawach pytań prejudycjalnych. Ponadto treść art. 7 TFUE obejmuje nakaz dokonania poprawy spójności międzynarodowych działań w zakresie ochrony ludności, zgodnie z art. 196 ust. 1 TFUE.

²⁶ M. Ruffert [w:] Ch. Callies, M. Ruffert (red.), *op. cit.*, art. 7, nr akap. 2.

²⁷ Por. M. Hilf, S. Pache [w:] E. Grabitz, M. Hilf, M. Nettesheim (red.), *Das Recht der Europäischen Union*, München 2011, art. 3 TUE, nr akap. 9.

²⁸ Patrz art. TFUE, Dz.U. 2008 C 115/1, 181 ust. 1; M. Ruffert [w:] Ch. Callies, M. Ruffert (red.), *op. cit.*, art. 7 TFUE, nr akap. 4.

²⁹ TUE, Dz.U. 2008 C 115/1, art. 16 ust. 6 zd. 3.

³⁰ TUE, Dz.U. 2008 C 115/1, art. 18 ust. 4 zd. 2.

³¹ TUE, Dz.U. 2008 C 115/1, art. 24 ust. 3 zd. 2.

³² TFUE, Dz.U. 2008 C 115/1, art. 329 ust. 2.

³³ M. Ruffert [w:] Ch. Callies, M. Ruffert (red.), *op. cit.*, art. 7 TFUE, nr akap. 7.

³⁴ *Ibidem*, art. 7 TFUE, nr akap. 9.

W 2009 r. niemiecki Federalny Trybunał Konstytucyjny wydał orzeczenie, w którym określił – z perspektywy państwa niemieckiego – granice legitymacji Unii odnośnie do urzeczywistniania integracji europejskiej³⁵. Orzeczenie dotyczyło zgodności Traktatu z Lizbony i dwóch innych ustaw z niemiecką Ustawą Zasadniczą³⁶ oraz konsekwencji ratyfikacji tego Traktatu dla porządku prawnego Niemiec. Rozpatrzono w nim następujące kwestie: (1) proporcje między zakresem kompetencji, czyli zakresem praw suwerennych³⁷ przyznanych na mocy umowy Unii Europejskiej przez Niemcy a zakresem suwerenności państwa niemieckiego; (2) udział niemieckiego Parlamentu w procesie integracji europejskiej; (3) funkcję kontrolną władzy ustawodawczej nad władzą wykonawczą w stosunkach z organami Unii Europejskiej³⁸.

Na wstępie Trybunał dokonał prawnohistorycznej i prawnodogmatycznej analizy procesu integracji i na tym tle wskazał istotne zmiany legislacyjne związane z procesem ratyfikacyjnym, jakie miały miejsce w Niemczech. Dotyczyły one stworzenia na gruncie niemieckiej Ustawy Zasadniczej procedury występowania przez izby Parlamentu do Trybunału Sprawiedliwości celem weryfikacji unijnego aktu prawnego odnośnie do jego zgodności z zasadą subsydiarności. Ponadto koniecznym było utworzenie instrumentów prawnych dla pełnego korzystania przez niemiecki Parlament z uprawnień proceduralnych, przyznanych na mocy Traktatu z Lizbony, mających zabezpieczyć respektowanie zasady subsydiarności.

Zarzuty wobec Traktatu, przedstawione w licznych wnioskach do Trybunału, dotyczyły: (1) niedostatecznej legitymizacji demokratycznej organów Unii; (2) zaburzenia w konstytucyjnym porządku Niemiec, które może wystąpić na niektórych obszarach; (3) parapaństwowego charakteru Unii, wykraczającego poza związek suwerennych państw narodowych, kosztem pozbawienia części praw władczych państw członkowskich, a skutkującego powstaniem federacji z własną podmiotowością prawną, własnym prawodawstwem, własnymi organami oraz własnymi obywatelami³⁹. Trybunał Federalny podtrzymał dotychczasową linię orzecniczą i opowiedział się za prymatem Ustawy Zasadniczej nad wszelkimi innymi aktami prawnymi, również aktami unijnymi. Niemiecka Ustawa Zasadnicza umożliwia władzy legislacyjnej podejmowanie daleko idących działań, polegających na przekazaniu praw suwerennych. Uprawnienie to uzależnia jednak od utrzymania suwerenności państwa na mocy programu integracyjnego, zgodnego z zasadą kompetencji przyznanych oraz zachowania jego konstytucyjnej tożsamości. Ponadto państwo ma zachować zdolność do samookreślenia

³⁵ *Lissabon-Urteil*, Bundesverfassungsgericht, 2 BvE 2/08 z 30 czerwca 2009, http://www.bverfg.de/entscheidungen/es20090630_2bve000208.html (23.01.2013).

³⁶ *Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland vom 23. Mai 1949*, Bundesgesetzblatt, s. 1.

³⁷ Termin pochodzący z art. 23 ust. 1 niemieckiej Ustawy Zasadniczej: *Hoheitsrechte*.

³⁸ Omówienie podstawowych zagadnień i tez wyroku w jęz. polskim: P. Bała, „Tożsamość konstytucyjna”, a traktat z Lizbony. Tezy wyroku Federalnego Trybunału Konstytucyjnego z 30 czerwca 2009 r., „Ius Novum” 2010, 2, s. 7 nn.

³⁹ *Ibidem*, s. 16.

swoich politycznych i socjalnych warunków życia⁴⁰. Niemiecka Ustawa Zasadnicza nie upoważnia organów państwa do przekazania praw suwerennych tak, aby następnie ich użycie przez Unię mogło tworzyć jej dalsze kompetencje⁴¹. Proces integracji musi być więc precyzyjny, a kompetencje organów unijnych i granice samej integracji muszą być jasno określone. Tożsamość konstytucyjna państw członkowskich musi być respektowana, a przenoszenie na organy unijne kompetencji decydowania o własnych kompetencjach jest wobec tego wykluczone.

Odnosnie do zakresu praw suwerennych przyznanych Unii przez państwo niemieckie Trybunał Federalny stwierdził w swoim orzeczeniu, że: (1) niemiecka Ustawa Zasadnicza posiada najwyższą moc prawną; (2) Unia dysponuje jedynie takimi kompetencjami, jakie zostały jej przyznane wołą państw członkowskich; (3) niemiecka Ustawa Zasadnicza nie upoważnia niemieckich organów państwowych do zrezygnowania z prawa do samostanowienia narodu niemieckiego poprzez wstąpienie do państwa federalnego – jedynym podmiotem uprawnionym do takiego kroku jest naród niemiecki⁴². Prawo unijne ma pierwszeństwo przed ustawami krajowymi dlatego, że taka możliwość została przewidziana przez ustrojodawcę, a organy państwa niemieckiego z tej możliwości skorzystały. Pierwszeństwo ustawy zasadniczej jest natomiast zasadą ustrojową, a to oznacza, że żaden organ państwowy, a tym bardziej Unia jako podmiot pochodny, powołany decyzją państw członkowskich, nie dysponuje uprawnieniem do jego zniesienia. Tym samym pierwszeństwo stosowania prawa unijnego obowiązuje jedynie na mocy i w ramach upoważnienia konstytucyjnego⁴³.

Trybunał stwierdził, że istnieją takie sfery działania państwa demokratycznego, które determinują jego tożsamość konstytucyjną. Należą do nich: (1) prawo karne materialne i procesowe; (2) dysponowanie monopolem policji na użycie siły w obliczu naruszeń prawa krajowego oraz decydowanie o użyciu sił zbrojnych przy odpieraniu ataków zewnętrznych; (3) podstawowe decyzje fiskalne, dotyczące publicznych przychodów oraz wydatków z zakresu polityki społecznej, (4) kształtowanie warunków życia w państwie socjalnym; (5) decyzje o szczególnym znaczeniu kulturowym, to jest z zakresu prawa rodzinnego, systemu szkolnictwa i edukacji oraz w odniesieniu do związków wyznaniowych⁴⁴. Trybunał wypowiedział się odnośnie do dopuszczalności przeniesienia praw suwerennych na Unię, legitymującą ją do działania w powyższych dziedzinach. W zakresie prawa karnego, przeniesienie praw suwerennych w sferę, wykraczającą poza współpracę międzyrządową

⁴⁰ 2 BvE 2/08, nr akap. 226: „Die Ermächtigung steht aber unter der Bedingung, dass dabei die souveräne Verfassungsstaatlichkeit auf der Grundlage eines Integrationsprogramms nach dem Prinzip der begrenzten Einzelermächtigung und unter Achtung der verfassungsrechtlichen Identität als Mitgliedstaaten gewahrt bleibt und zugleich die Mitgliedstaaten ihre Fähigkeit zu selbstverantwortlicher politischer und sozialer Gestaltung der Lebensverhältnisse nicht verlieren”.

⁴¹ *Ibidem*, nr akap. 233.

⁴² *Ibidem*, nr akap. 228.

⁴³ *Ibidem*, nr akap. 240.

⁴⁴ *Ibidem*, nr akap. 252.

może prowadzić do harmonizacji jedynie w odniesieniu do określonych stanów faktycznych z elementem transgranicznym, i to przy zachowaniu restryktywnych przesłanek. Co do zasady konieczne jest pozostawienie państwom członkowskim odpowiedniej swobody działania⁴⁵. Niemieckie siły zbrojne mogą być użyte poza granicami Niemiec jedynie w razie obrony lub w efekcie obowiązywania zbiorowego systemu wzajemnych gwarancji bezpieczeństwa, za zgodą Parlamentu⁴⁶. Zdaniem Trybunału, nie każde zobowiązanie europejskie lub międzynarodowe zagraża działalności Parlamentu jako ustawodawcy budżetowemu. Otwarta na integrację europejską w zakresie porządku prawnego i socjalnego jest sfera dopasowania do wytycznych i zobowiązań, które mimo konieczności uwzględnienia ich, nie mają bezpośredniego wpływu na planowanie budżetu. Odpowiedzialność za wpływy i wydatki pozostaje jednak po stronie niemieckiego Parlamentu, wraz z wystarczającym marginesem uznania politycznego⁴⁷. Zasada państwa socjalnego zobowiązuje natomiast państwo do organizowania sprawiedliwego porządku społecznego. Państwo wypełnia ten obowiązek, dysponując szerokim spektrum działania. Z tego powodu z zasady tej derywowano jedynie partykularnie konkretne konstytucyjne zobowiązania. Oznacza to, że państwo ma do wykonania określone zadanie, jednak środki w tym celu nie zostały sprecyzowane. Również w odniesieniu do organów unijnych zasada państwa socjalnego wymaga – dla podjęcia przez nie działania – konkretyzacji politycznej i prawnej. Z tego powodu istotne decyzje z zakresu polityki socjalnej muszą być podejmowane na odpowiedzialność ustawodawcy niemieckiego. Zabezpieczenie socjalne jednostek, zagwarantowane nie tylko w ramach zasady państwa socjalnego, lecz również w niemieckiej Ustawie Zasadniczej, musi pozostać przede wszystkim zadaniem państw członkowskich, nawet jeśli nie wyklucza to koordynacji aż do stopniowego ujednoczenia. Koresponduje to z ograniczonymi faktycznie i prawnie możliwościami Unii Europejskiej do utworzenia struktur na miarę państwa socjalnego⁴⁸. Kształtowanie treści kształcenia oraz struktur nauczania należą do tych podstawowych decyzji politycznych, które mają silny związek z korzeniami kulturowymi i aksjologią poszczególnych państw. Podobnie prawo rodzinne i decyzje w kwestiach języka, jak również określone przekonania i wartości, determinowane są specyfiką tradycji i doświadczeń historycznych. Demokratyczne samostanowienie wymaga tutaj, aby dana wspólnota polityczna, połączona takimi przekonaniami i tradycjami, pozostała podmiotem legitymacji demokratycznej⁴⁹.

Z perspektywy niemieckiego porządku prawnego traktat nie jest aktem prowadzącym do przekształcenia Unii w państwo federalne. Stanowi jedynie poszerzenie istniejącej już ponadnarodowej współpracy i nie zmienia tego nawet fakt naby-

⁴⁵ *Ibidem*, nr akap. 253.

⁴⁶ *Ibidem*, nr akap. 254 n.

⁴⁷ *Ibidem*, nr akap. 256.

⁴⁸ *Ibidem*, nr akap. 258–260.

⁴⁹ *Ibidem*, nr akap. 261.

cia przez Unię osobowości prawa międzynarodowego⁵⁰. Zdaniem Trybunału, byt państwa suwerennego jest nadal zabezpieczony, dzięki ograniczeniu kompetencji unijnych oraz dzięki jasnej procedurze wystąpienia z Unii Europejskiej, niezależnej od stanowiska innych państw członkowskich. Trybunał wskazał konieczność poszanowania zasad, potwierdzonych i rozwiniętych w Traktacie z Lizbony: narodowej tożsamości państw członkowskich, lojalnej współpracy, subsydiarności oraz proporcjonalności. W ten sposób doprecyzowano zakres legitymacji unijnej i wyznaczono – w oparciu o niemiecką Ustawę zasadniczą – nieprzekraczalne granice integracji. Wskazano konieczność ochrony elementów konstytuujących państwo niemieckie, a zawierających się w pojęciu „tożsamości konstytucyjnej”, takich jak pojęcie państwa prawa, ochrony praw podstawowych, demokracji, federalnej struktury państwa⁵¹. W praktyce ochrona ta winna oznaczać respektowanie traktatowych praw ustawodawcy krajowego i jego roli w procesie integracji.

Treść powyższego orzeczenia jest w pełni aktualna również dla pozostałych państw członkowskich Unii Europejskiej. Obecnie wszystkie te państwa posiadają przepisy odnoszące się do integracji. Każde z nich dysponuje zwłaszcza tzw. „klauzulą integracyjną”, określającą prawo przeniesienia kompetencji na Unię Europejską. Różnice między tymi regulacjami dotyczą natomiast kwestii szczególnych, które w odniesieniu do integracji europejskiej regulowane są w konstytucjach: procedury przyjmowania traktatów, relacji prawa krajowego z prawem Unii, obowiązków rządu wobec parlamentów krajowych w zakresie spraw dotyczących integracji, praw obywatelskich, polityki zagranicznej, Parlamentu Europejskiego. Zróżnicowany jest również zakres i stopień szczegółowości konkretnych przepisów⁵². Wprawdzie Traktat znacząco rozszerzył integrację w zakresie współpracy w dziedzinie polityki karnej, obronności oraz spraw obywatelskich, jednak – przy założeniu respektowania granic, wyznaczonych przedmiotowym orzeczeniem, a w szerszej perspektywie, regulacjami konstytucyjnymi państw członkowskich – nie prowadzi on do powstania ani jednolitego państwa, ani jednolitego porządku prawnego.

III. Granice upoważnienia Unii Europejskiej

Ingerencja harmonizacyjna Unii w porządku prawne państw członkowskich Inapotyka wiele barier, z których naczelną stanowią cele Traktatów. Sformułowanie celów Unii ma jednak charakter ogólny, co implikuje trudności w ustaleniu takich granic. Bez wątpienia jednak działania harmonizacyjne nie mogą przynosić skutków sprzecznych z celami Traktatów, lecz powinny mieścić się w ramach

⁵⁰ *Ibidem*, nr akap. 274 nn.

⁵¹ Por. P. Bała, „Tożsamość konstytucyjna”..., *op. cit.*, s. 38.

⁵² M. Kruk, *Kształtowanie konstytucyjnych zasad członkostwa państwa w Unii Europejskiej (wybrane problemy)*, „Przegląd Sejmowy” 2010, 4(99), s. 43.

tymi celami wyznaczonych i sprzyjać ich realizacji⁵³. Unia zdecydowała się na przyjęcie koncepcji harmonizacji przeprowadzanej za pomocą pojedynczych środków harmonizujących. Koncepcja ta była wielokrotnie poddawana krytyce z uwagi na fragmentaryczny charakter zbliżonych regulacji oraz trudności z ich dostosowaniem do zróżnicowanego tła krajowego⁵⁴.

Granice faktyczne harmonizacji stanowią jej barierę zarówno na płaszczyźnie unijnej, jak i krajowej. Odnosnie do płaszczyzny unijnej, akty harmonizacyjne wykazują tendencje do nadmiernego skomplikowania i szczegółowości⁵⁵, co może utrudniać implementację dyrektyw, a tym samym praktyczne przeprowadzanie harmonizacji. Ponadto istotnym problemem jest fragmentaryzacja działań harmonizacyjnych, wynikająca z przyjętej koncepcji, koncentrującej się nie na ustanowieniu nowego porządku prawnego, lecz na osiągnięciu partykularnych celów⁵⁶. Wskazuje się również na niebezpieczeństwo nadmiernej ekspansji harmonizacji, mającej na celu usuwanie domniemanych lub faktycznych przeszkód. Orientacja na cele polityczne może prowadzić do dokonywania wciąż nowych zmian, zmierzających do uwzględnienia nowych zjawisk lub optymalizacji celów. To z kolei może skutkować przeciąganiem przewidzianej pierwotnie partykularnej harmonizacji, która w efekcie przestanie już zmierzać do ustanowienia zwartego systemu lub tworzenia podstawowych zasad⁵⁷. Odnosnie do barier faktycznych, występujących na płaszczyźnie krajowej, wskazuje się niekiedy na nieterminowość lub niekompletność implementacji dyrektyw przez państwa członkowskie⁵⁸. Oprócz tego pojawia się także problem ich wadliwej implementacji, a także w konsekwencji trudności z osiągnięciem równowagi między obszarami zharmonizowanymi, a niezharmonizowanymi⁵⁹.

Granice harmonizacji wyznacza samo prawo pierwotne Unii, ustanawiając w określonych przypadkach wyraźny jej zakaz. W dziedzinach dotkniętych tym zakazem Unia nie posiada żadnych kompetencji harmonizacyjnych. Nie oznacza

⁵³ Th. Langeheine [w:] E. Grabitz, M. Hilf (red.), *Das Recht der Europäischen Union*, München 2006, art. 100, nr akap. 5.

⁵⁴ Patrz np. R. Kötz, *Gemeineuropäisches Zivilrecht*, [w:] H. Bernstein, U. Drobniig, H. Kötz (red.), *Festschrift für Konrad Zweigert zum 70. Geburtstag*, Tübingen 1981, s. 483; P. Hommelhoff, *Zivilrecht unter dem Einfluß europäischer Rechtsangleichung*, „Archiv für die civilistische Praxis” 1992, 192, s. 71; U. Blau-rock, *Europäisches Privatrecht*, „Juristenzeitschrift” 1994, s. 276; Th. Möllers, *Die Rolle des Rechts im Rahmen der europäischen Integration. Zur Notwendigkeit einer europäischen Gesetzgebungs- und Methodenlehre*, Tübingen 1999, s. 14.

⁵⁵ Problem ten został dostrzeżony na płaszczyźnie unijnej, patrz: Komunikat Komisji – realizacja działania ramowego: „Aktualizacja i uproszczenie prawa wspólnotowego” {SEC(2004) 774}, COM/2004/0432 końcowy, [http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:52004DC0432:PL:HTML \(03.12.2012\)](http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:52004DC0432:PL:HTML (03.12.2012)); patrz także: C. Timmermans, *Die Europäische Rechtsangleichung im Gesellschaftsrecht*, „Rabels Zeitschrift für ausländisches und internationales Privatrecht” 1984, 48, s. 27.

⁵⁶ A. Ihns, *Entwicklung und Grundlagen der europäischen Rechtsangleichung*, Peter Lang, Frankfurt am Main 2003, s. 184.

⁵⁷ *Ibidem*, s. 185.

⁵⁸ C. Timmermans, *op. cit.*, s. 30; V. Nienhaus, A. Busche, *Jahrbuch der europäischen Integration*, Baden-Baden 2001/2002, s. 145.

⁵⁹ A. Ihns, *op. cit.*, s. 187.

to jednak, że środki harmonizacyjne przyjmowane na podstawie innych upoważnień traktatowych nie mogą wywierać wpływu na te dziedziny. Nie jest jednak dozwolone korzystanie z innych podstaw kompetencyjnych w celu obejścia wyraźnego zakazu harmonizacji⁶⁰.

Fundament dla funkcjonowania władzy unijnej stanowi obecnie art. 5 TFUE, zgodnie z którym Unia działa wyłącznie w granicach kompetencji przyznanych jej przez państwa członkowskie w Traktatach do osiągnięcia określonych w nich celów. Ponadto wybrana podstawa kompetencyjna musi być odpowiednia, co implikuje z jednej strony zastosowanie odpowiedniej procedury, a z drugiej strony konieczność uwzględnienia ewentualnych traktatowych zakazów harmonizacyjnych. Unia nie posiada upoważnienia do samodzielnego określania własnych kompetencji⁶¹, nie może więc podejmować harmonizacji w dziedzinach, nienależących do jej kompetencji traktatowych. Zasada kompetencji przyznanych odnosi się zarówno do obszarów przedmiotowych, jak i do finalnych norm kompetencyjnych⁶². Finalne normy kompetencyjne, jak np. z art. 114 i 115 TFUE, jako centralne normy z zakresu harmonizacji prawa unijnego otwierają Unii obszary działań o nieustalonych precyzyjnie granicach i czynią zasadę ograniczonego upoważnienia kompetencyjnego względną tak dalece, że niemożliwe staje się dokładne rozgraniczenie i wytyczenie upoważnienia Unii⁶³. Przepisy ogólne regulujące harmonizację mają mianowicie tak szeroki zakres, że trudno jest dostrzec ograniczenie kompetencji przez zastosowanie kompetencji przyznanych. Zasada możliwości działania Unii jedynie na podstawie upoważnienia kompetencyjnego i w jego granicach doznaje tu wyraźnej relatywizacji.

Kolejne ograniczenie stanowi zasada subsydiarności, wyrażona w art. 5 TUE. Wiąże się ona z zasadą przyznania kompetencji Unii, jako ich granica, a jej istotą jest samoograniczenie się Unii⁶⁴. W dziedzinach, które nie należą do wyłącznej kompetencji Unii, podejmuje ona działania tylko wówczas i tylko w takim zakresie, w jakim cele zamierzonych działań nie mogą zostać osiągnięte w sposób wystarczający przez państwa członkowskie, zarówno na poziomie centralnym, jak i regionalnym oraz lokalnym, a z uwagi na rozmiary lub skutki tego działania Unia może je lepiej wykonać.

Zgodnie z zasadami określonymi w Protokole nr 2 w sprawie stosowania zasad pomocniczości i proporcjonalności⁶⁵, przyjęto następujący system kontroli przestrzegania tych zasad: (1) przed zgłoszeniem wniosku dotyczącego aktu usta-

⁶⁰ TS UE C-376/98 (Niemcy przeciwko Parlamentowi i Radzie), Zbiór Orzeczeń 2000 I-08419, nr akap. 78.

⁶¹ M. Muszyński, *Istota prawna Unii Europejskiej*, [w:] M. Muszyński (red.), *Unia Europejska: historia, architektura, prawo*, Wydawnictwo Sto, Bielsko-Biała 2011, s. 51.

⁶² A. Ihns, *op. cit.*, s. 189.

⁶³ *Ibidem*, s. 190.

⁶⁴ M. Muszyński, *op. cit.*, s. 54.

⁶⁵ Protokół (nr 2) w sprawie stosowania zasad pomocniczości i proporcjonalności, Dz.U. C 83/206 z 30.03.2010.

wodawczego Komisja prowadzi szerokie konsultacje, które powinny uwzględniać wymiar regionalny i lokalny przewidywanych działań; (2) Komisja przekazuje parlamentom narodowym swoje projekty i swoje zmienione projekty aktów ustawodawczych równocześnie z ich przekazaniem prawodawcy Unii; (3) projekty aktów ustawodawczych są uzasadniane w odniesieniu do zasad pomocniczości i proporcjonalności, a każdy projekt powinien zawierać szczegółowe stwierdzenie umożliwiające ocenę zgodności z tymi zasadami; 4) Komisja przedkłada co roku Radzie Europejskiej, Parlamentowi Europejskiemu, Radzie Unii Europejskiej i parlamentom narodowym sprawozdanie w sprawie stosowania artykułu 5 TUE, które jest również przekazywane Komitetowi Ekonomiczno-Społecznemu i Komitetowi Regionów. Parlamentom narodowym przysługuje natomiast szereg instrumentów, które mogą być wykorzystane w przypadku stwierdzenia naruszenia zasady pomocniczości. Należą do nich wydanie i skierowanie przewodniczącym Parlamentu Europejskiego, Rady i Komisji w terminie ośmiu tygodni uzasadnionej opinii o naruszeniu oraz prawo do wniesienia skargi na akt prawny, naruszający zasadę subsydiarności, w trybie art. 263 TFUE.

Kolejne ograniczenie Unii w jej działaniach w sferze harmonizacji prawa wyznacza zasada proporcjonalności, nazywana także zasadą potrzeb⁶⁶. Została ona wywiedziona w drodze orzecznictwa, a następnie wprowadzona do Traktatu z Maastricht⁶⁷. W traktacie z Lizbony została zapisana w art. 5 TUE. W myśl tej zasady, zakres i forma działania Unii nie wykraczają poza to, co jest konieczne do osiągnięcia celów Traktatów. Odnosi się ona zatem z jednej strony do wyboru odpowiedniej formy prawnej przeprowadzanej regulacji, a z drugiej strony do zakresu i intensywności koniecznej regulacji⁶⁸. Instytucje Unii stosują zasadę proporcjonalności zgodnie z Protokołem nr 2 w sprawie stosowania zasad pomocniczości i proporcjonalności⁶⁹, który ustanawia: (1) obowiązek wszystkich instytucji Unii do działania w ramach tej zasady; (2) obowiązek informacyjny Komisji i Parlamentu Europejskiego wobec parlamentów narodowych; (3) obowiązek uzasadniania aktów odnośnie do przestrzegania zasady proporcjonalności. Zasada ta ma zatem szczególne znaczenie z formalnej i instrumentalnej perspektywy harmonizacji prawa. Przyjmując środek harmonizujący, Unia musi uwzględnić systematykę prawa państw członkowskich i ich dalszy rozwój, co zyskuje na znaczeniu w przypadku nie tyle usuwania istniejących już przeszkód, co optymalizacji regulacji prawnych państw członkowskich⁷⁰. Dokonując punktowej harmonizacji przepisów, Unia jest zobowiązana do zważania na spójność porządków prawnych państw członkowskich – system prawny odnośnego państwa członkowskiego musi pozostać spójny po przyjęciu i implementacji środka har-

⁶⁶ M. Muszyński, *op. cit.*, s. 55.

⁶⁷ Art. 3 b) Traktatu ustanawiającego Wspólnotę Europejską, Dz.U. C 321E z 29.12.2006.

⁶⁸ Th. Langeheine [w:] E. Grabitz, M. Hilf (red.), *op. cit.*, art. 100 nr akap. 12.

⁶⁹ Dz.U. C 83/206 z 30.03.2010.

⁷⁰ A. Ihns, *op. cit.*, s. 193.

monizującego. Wprawdzie, dokonując implementacji, państwa członkowskie do pewnego stopnia same troszczą się o spójność swoich systemów prawnych, dysponując marginesem swobodnego uznania, jednak w odniesieniu do aktów o skutku bezpośrednim obowiązek ten spoczywa na Unii. Z drugiej strony, uwzględniając tę spójność, Unia nie może doprowadzić do zaniedbania w dążeniu do swoich celów, dając pierwszeństwo strukturom krajowym⁷¹.

W myśl art. 6 TUE prawa podstawowe, zagwarantowane w europejskiej Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności⁷² oraz wynikające z tradycji konstytucyjnych wspólnych państwom członkowskim, stanowią część prawa Unii jako zasady ogólne prawa. W większości nie zostały one wyraźnie uregulowane, lecz właśnie jako zasady ogólne prawa są kształtowane i interpretowane przez Europejski Trybunał Praw Człowieka. Uważane są one za miarę dopuszczalności ograniczeń, jakie niosą z sobą środki harmonizujące. Ograniczenie tych praw wymagałoby legitymacji, wynikającej z dobra wspólnego oraz odpowiedniości, polegającej na zastosowaniu jak najłagodniejszego środka, proporcjonalnie do zysku dla dobra wspólnego i przyjętego ograniczenia⁷³.

Do wejścia w życie Traktatu z Lizbony granicę harmonizacji wyznaczała również zasada poszanowania tożsamości narodowej państw członkowskich, wymieniona w art. 6 ust. 3 TUE, która – nie zawierając się wprawdzie w katalogu zasad fundamentalnych – uzupełniała jednak w tym względnie zasady z art. 5 TFUE⁷⁴. W Traktacie z Lizbony norma o poszanowaniu tożsamości narodowej państw członkowskich znalazła się w art. 4 ust. 2 TFUE, powiązana ze strukturami politycznymi i konstytucyjnymi państwa oraz zestawiona z jego podstawowymi funkcjami, tj. dbaniem o integralność terytorialną, porządek publiczny i bezpieczeństwo narodowe. Tym samym poszanowanie tożsamości narodowej państw członkowskich przez Unię nie pozwala się już zaliczyć do zasad budowy struktur integracyjnych⁷⁵ i straciło znaczenie z punktu widzenia granic harmonizacji prawa unijnego.

⁷¹ Por. Th. Langeheine [w:] E. Grabitz, M. Hilf (red.), *op. cit.*, art. 100 nr akap. 13.

⁷² Konwencja o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności sporządzona w Rzymie dnia 4 listopada 1950 r., zmieniona następnie Protokołami nr 3, 5 i 8 oraz uzupełniona Protokołem nr 2, Dz.U. 1993 nr 61 poz. 284.

⁷³ W tej kwestii Trybunał Sprawiedliwości wypowiedział się w orzeczeniu TS UE 29/69 (Stauder), Zbiór Orzeczeń 1969 004.

⁷⁴ B. Beutler [w:] H. v. d. Groeben, J. Schwarze (red.), *op. cit.*, art. 6 TUE, nr akap. 195 nn.; M. Hilf [w:] E. Grabitz, M. Hilf (red.), *op. cit.*, art. F, nr akap. 4; J. Schwarze (red.), *EU-Kommentar*, Baden-Baden 2008, art. 6 TUE, nr akap. 42.

⁷⁵ M. Muszyński, *Aksjologia Unii Europejskiej*, [w:] M. Muszyński (red.), *Unia Europejska...*, *op. cit.*, s. 93; patrz także: *idem*, *Państwo w prawie międzynarodowym*, Wydawnictwo Sto, Bielsko-Biała 2011, s. 102 nn.; *idem*, *Polska Karta Praw Podstawowych po Traktacie lizbońskim. Charakter prawny i granice związania*, „Przegląd Sejmowy” 2009, 1(90), s. 50 nn. oraz *idem*, *Świadomość unormowana. Tożsamość narodowa i tożsamość europejska jako przedmiot prawa UE*, „Zeszyty Prawnicze” 2009, 9, s. 32 nn.

IV. Podsumowanie

Zakres dopuszczalnej ingerencji harmonizacyjnej Unii Europejskiej w porządku prawne państw członkowskich nie został precyzyjnie dookreślony i trudne jest obecnie wypracowanie jednoznacznej definicji tego procesu. Na gruncie rozwiązań lizbońskich Unia rozszerzyła swoje kompetencje w sferach, które determinują tożsamość konstytucyjną państw członkowskich, tj. w zakresie współpracy w dziedzinie polityki karnej, obronności oraz spraw obywatelskich. Działania takie nie mogą jednak prowadzić do powstania ani jednolitego państwa, ani jednolitego porządku prawnego. Wynika stąd konieczność ochrony elementów konstytuujących państwo, a zawierających się w pojęciu „tożsamości konstytucyjnej”, takich jak pojęcie państwa prawa, ochrony praw podstawowych, demokracji, struktury państwa. Warunkiem zachowania tej tożsamości przez państwa członkowskie Unii Europejskiej stała się konieczność kontroli poszanowania zasad lojalnej współpracy, subsydiarności oraz proporcjonalności. Odnośnie do ingerencji harmonizacyjnej Unii oznacza to, że Unia winna stopniować intensywność swojej ingerencji w zależności od tego, jak silnie dany zakres przedmiotowy determinuje tożsamość konstytucyjną państwa i dotyka jego praw jako suwerena. Najszersze spektrum działań i największy potencjał do dokonywania harmonizacji obejmować powinien sferę, która obejmuje czynności *de iure gestionis*, czyli działania, co do których państwo jedynie w ograniczonym stopniu wykonuje swoje funkcje władcze, a w obrocie prawnym występuje na równi z podmiotami prywatnymi. W dziedzinach pozostających w sferze dyskrecyjnego władztwa poszczególnych państw członkowskich (jak np. prawo karne czy administracja) i ściśle związanych z jego poczuciem odrębności wobec innych narodów (np. ochrona zdrowia czy sprawy socjalne) dopuszczalna i faktyczna ingerencja winna być natomiast płytka i „ostrożna”, dla ochrony ich narodowej tożsamości. Granice harmonizacyjnej ingerencji Unii są jednak wyraźnie powiązane z traktatowymi prawami ustawodawcy krajowego i jego rolą w procesie integracji. Aktywnymi strażnikami tej ingerencji mogą zatem i powinny być parlamenty narodowe państw członkowskich, przy założeniu pełnego wykorzystania przez nie przysługujących im traktatowych uprawnień.

INGERENCJA HARMONIZACYJNA UNII EUROPEJSKIEJ W PORZĄDKI PRAWNE PAŃSTW CZŁONKOWSKICH

Streszczenie

Artykuł stanowi próbę poznania i wyjaśnienia zakresu ingerencji harmonizacyjnej Unii Europejskiej w porządku prawne państw członkowskich. Przyjęto w nim i wykazano, że granice możliwości stanowienia prawa przez UE są niejednoznaczne oraz że w konsekwencji konieczne jest kontrolowanie zakresu samoograniczenia się państw członkowskich w wykonywaniu ich suwerenności w zakresie stanowienia prawa. Obszar badawczy stanowią kwestie dotyczące analizy i weryfikacji zagadnień, mających na celu ustalenie zakresu i ograniczeń kompetencji Unii do harmonizacji porządków prawnych państw członkowskich. W artykule omówiono istotę samoograniczenia państw członkowskich w stanowieniu prawa, polegającą na przekazaniu Unii kompetencji z tego zakresu. Przedstawiono również zakres upoważnienia Unii do ingerencji w porządku prawne państw członkowskich i wskazano granice jej uprawnień. W konsekwencji wskazano, że Unia winna stopniować intensywność swojej ingerencji w zależności od tego, jak silnie dany zakres przedmiotowy determinuje tożsamość konstytucyjną państwa i dotyka jego praw jako suwerena. Podkreślono także i uzasadniono rolę parlamentów narodowych państw członkowskich, które posiadają traktatowe uprawnienia, pozwalające na aktywne strzeżenie swoich państw przed nadmierną ingerencją Unii.

HARMONIZING INTERFERENCE OF THE EUROPEAN UNION INTO LEGAL ORDERS OF ITS MEMBER STATES

Summary

The article attempts to recognize and to explain the scope of the harmonizing interference of the European Union into legal orders of its member states. It is assumed and proved that the limitations on the EU legislation are indefinite; it is therefore necessary for the member states to control the scope of self-restraining their sovereignty regarding legislation. The research field covers issues connected with the analysis and verification of questions that aim to determine the limits of the European Union's competence to harmonize member states' legal orders. Thus, the phenomenon of member states' self-restraining regarding their legislation is introduced and characterized as a transfer of competence in the field in question. Next, the authorization of the European Union to interfere in law orders of its member states is shortly described and its limits are indicated. In consequence, it is proved that the Union should gradually change the intensity of its interference

depending on how the specific law area determines the constitutional identity of states and touches their authority as sovereign entities. Then, the role of the national parliaments having the treaty entitlement to protect their states from an excessive interference of the EU is highlighted and substantiated.

L'INGÉRENCE D'HARMONISATION DE L'UNION EUROPÉENNE DANS LE SYSTÈME LÉGAL DES ÉTATS MEMBRES

Résumé

L'article forme un essai de connaître et d'expliquer le champ de l'ingérence d'harmonie de la part de l'Union européenne dans le système légal des états membres. On y a montré et justifié que les limites des possibilités de constituer la loi par l'Union européenne ne sont pas équivalentes ce qui introduit en conséquence le contrôle du champ d'autolimiter par les états membres pour exécuter leur souveraineté à constituer la loi. Le champ de recherche est formé par la problématique concernant l'analyse et la vérification des questions qui ont pour but de fixer le domaine et les limites des compétences de l'Union à harmoniser le système légal des états membres. Dans l'article on parle de l'autolimitation essentielle des états membres à constituer la loi qui essaient de transmettre cette compétence à l'Union. On a présenté aussi le champ d'autorisation de l'Union à intervenir dans le système légal des états membres et on a démontre les limites de son autorisation. En conséquence on a indiqué que l'Union devrait graduer l'intensité de son intervention suivant le cas comment ce champ détermine l'identité constitutionnelle de l'état et touche ses propres droits d'être souverain. On a souligné aussi le rôle des parlements nationaux des états membres qui possèdent ces autorisations permettant de surveiller activement contre l'ingérence excessive de l'Union.

КООРДИНИРОВАННОЕ ВМЕШАТЕЛЬСТВО ЕВРОПЕЙСКОГО СОЮЗА В ПРАВОВЫЕ РЕЖИМЫ ГОСУДАРСТВ-ЧЛЕНОВ

Резюме

Статья представляет собой попытку ознакомления и выяснения объёма координированного вмешательства Европейского Союза в правовые режимы стран-членов сообщества. В статье принято и выявлено, что границы возможности установления права ЕС являются неоднозначными, а также то, что в результате необходимым является контролирование объёма самоограничения государств-членов в реализации их суверенитета в области установления права. Область исследования составляют проблемы, касающиеся анализа и проверки вопросов, имеющих целью

установление объёма и ограничений компетенций ЕС в деле координирования правовых режимов государств-членов сообщества. В статье обговорена сущность самоограничения государств-членов в установлении права, заключающаяся в передаче Евросоюзу компетенций в этой сфере. Представлен также объём полномочий Евросоюза в вопросе о вмешательстве в правовые режимы государств-членов, а также указаны границы его полномочий. В заключение подчёркнуто, что Евросоюз должен постепенно увеличивать интенсивность своего вмешательства в зависимости от того, насколько сильно данные пределы действия в отношении государств определяют конституционную тождественность государства и касаются его прав как суверена. Кроме того, подчёркнута и обоснована роль национальных парламентов государств-членов, обладающих договорными полномочиями, которые позволяют активно охранять свои государства перед неограниченным вмешательством Евросоюза.