

# Wyjaśnienie podstawowych pojęć

## Główne tezy

- W niektórych dziedzinach UE ma wyłączność na stanowienie prawa (np. w zakresie ceł czy wspólnej polityki handlowej), w pozostałych dzieli kompetencje z państwami członkowskimi (np. środowisko, energia, rynek wewnętrzny).
- W zakresie kompetencji dzielonych UE może w każdej chwili przejąć dowolny ich zakres, bez konieczności dalszych zmian traktatowych. Nazywane jest to „efektem zajętego pola”.
- Zaproponowane przez Parlament Europejski w rezolucji z dnia 22 listopada 2023 r.<sup>1</sup> **poprawki przewidują znaczące poszerzenie kompetencji dzielonych UE.**
- W sprawach zasadniczych decyzje podejmowane są obecnie w drodze konsensusu (np. konkluzje Rady Europejskiej) albo jednomyślnie, np. w sprawach wspólnej polityki zagranicznej i bezpieczeństwa, wspólnej polityki obronnej czy prawa rodzinnego.
- Większość aktów prawnych UE jest jednak obecnie przyjmowana przez Parlament Europejski głosujący bezwzględną większością głosów oraz Radę UE głosującą kwalifikowaną większością głosów, która wymaga oddania głosów „za” przez 55% państw członkowskich (nie mniej niż 15) reprezentujących minimum 65% ludności Unii.
- Zaproponowane przez Parlament Europejski poprawki przewidują eliminację zasady jednomyślności i zastąpienie jej powyższą zasadą większościową – co oznacza, że decydować będzie większość, czasem wbrew żywotnym interesom znacznej części państw członkowskich.

## Źródła prawa UE

Prawo Unii Europejskiej dzieli się na dwie kategorie:

1. prawo pierwotne – Traktat o Unii Europejskiej (TUE), Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (TFUE) i Karta Praw Podstawowych Unii Europejskiej (KPP). To akty prawne o najwyższej mocy prawnej w porządku prawnym UE. Zdaniem niektórych autorów do prawa pierwotnego zalicza się także wspólne tradycje konstytucyjne państw członkowskich;
2. prawo wtórne (pochodne) – dyrektywy, rozporządzenia i decyzje. W praktyce to z prawa wtórnego wynika najwięcej praw i obowiązków obywateli UE oraz samych państw członkowskich.

<sup>1</sup> Rezolucja Parlamentu Europejskiego z dnia 22 listopada 2023 r. w sprawie propozycji Parlamentu Europejskiego dotyczących zmiany Traktatów (2022/2051(INL)), dalej: rezolucja Parlamentu Europejskiego, rezolucja PE. Poprawki będące przedmiotem rozważań w tym rozdziale i w kolejnych odnoszą się do niniejszej rezolucji.

## Instytucje Unii Europejskiej

Do głównych instytucji Unii Europejskiej, odpowiedzialnych za wyznaczanie kierunków polityki UE oraz tworzenie prawa UE, należą: Rada Europejska, Rada UE, Parlament Europejski i Komisja Europejska. Te trzy ostatnie instytucje tworzą tzw. **trójkąt decyzyjny** w zakresie stanowienia prawa UE.

**Rada Europejska** jest najwyższym organem UE odpowiedzialnym za wyznaczanie ogólnych kierunków polityki UE, złożonym z przedstawicieli wszystkich państw członkowskich w randze szefów rządów (premierów, kanclerzy) lub szefów państw (prezydentów). Jej decyzje kierunkowe są wyrażane zazwyczaj w formie konkluzji, które choć są formalnie niewiążące, to w praktyce są uwzględniane przez Komisję, Radę UE i Parlament Europejski.

**Rada UE** jest organem odpowiedzialnym za wyznaczanie bardziej szczegółowych kierunków polityki UE oraz jej koordynację, a także współtworzącym prawo UE razem z Parlamentem Europejskim. Składa się z przedstawicieli wszystkich państw członkowskich w randze ministrów. Rada UE obraduje w różnych składach z udziałem ministrów właściwych dla danej grupy zagadnień, które w danym momencie są omawiane. Rada UE może zatem obradować jako Rada do Spraw Ogólnych, Rada do Spraw Zagranicznych, Rada do Spraw Gospodarczych i Finansowych, Rada do Spraw Wymiaru Sprawiedliwości i Spraw Wewnętrznych, Rada do Spraw Zatrudnienia, Polityki Społecznej, Zdrowia i Ochrony Konsumentów, Rada do Spraw Konkurencyjności, Rada do Spraw Transportu, Telekomunikacji i Energii, Rada do Spraw Rolnictwa i Rybołówstwa, Rada do Spraw Środowiska, Rada do Spraw Edukacji, Młodzieży, Kultury i Sport. Za przygotowywanie prac Rady UE odpowiada Komitet stałych przedstawicieli rządów Państw Członkowskich (COREPER).

**Parlament Europejski** jest organem odpowiedzialnym za współtworzenie prawa UE razem z Radą UE oraz sprawowanie kontroli nad działalnością instytucji UE, zwłaszcza Komisji Europejskiej. Składa się aktualnie z 705 deputowanych wybieranych na 5-letnią kadencję w powszechnych, bezpośrednich, tajnych i proporcjonalnych wyborach. Liczba mandatów przypadająca na dane państwo jest uzależniona od liczby ludności. Największe delegacje deputowanych do PE mają Niemcy (96), Francja (79), Włochy (76), Hiszpania (59) oraz Polska (52).

**Komisja Europejska** jest organem odpowiedzialnym za koordynację działań instytucji unijnych, zarządzanie sprawami bieżącymi, sprawowanie nadzoru nad stosowaniem prawa UE przez państwa członkowskie (stąd określana jest mianem strażniczki traktatów), a także za przygotowywanie projektów aktów prawa pochodnego. Składa się z 28 członków, w tym 27 komisarzy (po jednym z każdego państwa członkowskiego) wybieranych przez Radę UE oraz przewodniczącego wybranego przez Radę Europejską za akceptacją Parlamentu Europejskiego.

**Trybunał Sprawiedliwości UE** jest organem sądowym Unii Europejskiej odpowiedzialnym za kontrolę zgodności prawa wtórnego z prawem pierwotnym, wyjaśnianie wątpliwości co do interpretacji prawa UE oraz ocenę wywiązywania się przez państwa ze zobowiązań traktatowych. W razie niewywiązywania się przez państwo ze zobowiązań traktatowych, na wniosek Komisji TSUE może nałożyć na nie kary finansowe. Trybunał składa się z 27 sędziów powoływanych za wspólnym porozumieniem rządów państw członkowskich na 6-letnią kadencję.

## Rodzaje kompetencji Unii Europejskiej

Wiele z poprawek traktatów omawianych w niniejszym opracowaniu poszerza kompetencje Unii Europejskiej. Aby jednak w pełni zrozumieć ich konsekwencje, należy wyjaśnić, czym w istocie są kompetencje Unii Europejskiej i na jakie dzielą się kategorie.

Kompetencje Unii Europejskiej dzielą się na: 1) wyłączne (art. 3 TFUE), 2) dzielone z państwami członkowskimi (art. 4 TFUE), 3) koordynacyjne w zakresie polityk gospodarczych i społecznych państw członkowskich (art. 5 TFUE), 4) „wspierania, koordynowania lub uzupełniania działań państw członkowskich” (art. 6 TFUE). Poprawki nie poszerzają kompetencji koordynacyjnych ani komplementarnych, dlatego też w niniejszym rozdziale skupimy się na kompetencjach wyłącznych i dzielonych.

**Kompetencje wyłączne.** Wyłączność kompetencji Unii oznacza, że tylko instytucje unijne (Komisja Europejska, Rada UE, Parlament Europejski) odpowiadają za daną dziedzinę polityki publicznej i tylko one mogą w tej dziedzinie stanowić prawo. Taki rodzaj kompetencji z jednej strony uprawnia Unię do samodzielnego działania w danej dziedzinie (aspekt pozytywny), a z drugiej strony zakazuje państwom członkowskim podejmowanie w tej dziedzinie jakichkolwiek autonomicznych działań (aspekt negatywny)<sup>2</sup>. Od tej drugiej reguły istnieją jednak dwa wyjątki: państwa mogą tworzyć prawo w dziedzinie wyłącznej kompetencji UE z upoważnienia Unii lub w celu wykonania aktów Unii (art. 2 ust. 1 TFUE), czyli *de facto* realizować „wytyczne z Brukseli”.

W obecnym stanie prawnym kompetencje wyłączne UE dotyczą:

- a) unii celnej;
- b) ustanawiania reguł konkurencji niezbędnych do funkcjonowania rynku wewnętrznego;
- c) polityki pieniężnej w odniesieniu do państw członkowskich, których walutą jest euro;
- d) zachowania morskich zasobów biologicznych w ramach wspólnej polityki rybołówstwa;
- e) wspólnej polityki handlowej;
- f) 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.
- g) Poprawki przedłożone przez Parlament Europejski proponują rozszerzenie kompetencji wyłącznych o możliwość zawierania umów międzynarodowych „w kontekście światowych negocjacji w sprawie zmiany klimatu” (poprawka nr 69) – co jest pojęciem w istocie bardzo szerokim, bo na klimat wpływa wszystko.

<sup>2</sup> R. Schütze, *European Constitutional Law*, Cambridge 2012, s. 164.

**Kompetencje dzielone.** W ramach kompetencji dzielonych prawo może stanowić Unia Europejska albo państwo członkowskie, ale tylko pod warunkiem, że UE wcześniej nie uregulowała określonego zagadnienia. Następuje więc „automatyczne wypchnięcie państwa członkowskiego (z pola), na którym Unia uczyniła użytek z przysługującej jej kompetencji” (tzw. **efekt zajętego pola**)<sup>3</sup>. W literaturze przedmiotu zwracano uwagę na nietypowość tego rozwiązania – przed przyjęciem traktatu lizbońskiego (2009), w dziedzinie objętą kompetencjami dzielonymi Unia i państwa członkowskie mogły stanowić prawo równoległe<sup>4</sup>.

Pojęcie kompetencji dzielonych odnosi się zatem do uprawnień prawodawczych w dziedzinach, w których Unia ma pierwszeństwo przed państwami członkowskimi. Państwa członkowskie mogą tworzyć prawo w dziedzinach należących do kompetencji dzielonych tylko wtedy, gdy Unia:

1. nie wystąpiła jeszcze z wnioskiem ustawodawczym,
2. zdecydowała, że tego nie zrobi;
3. zaprzestała wykonywać swoją kompetencję.

Ta ostatnia sytuacja ma miejsce wtedy, gdy właściwe instytucje Unii postanowią uchylić akt prawodawczy, regulujący dziedzinę objętą kompetencją dzieloną. Stosownie do art. 241 TFUE Rada UE może zażądać od Komisji przedłożenia wniosków mających na celu uchylenie danego aktu prawodawczego. Mimo że takie żądania nie mają charakteru wiążącego, Komisja zadeklarowała, że będzie traktować takie prośby ze szczególną uwagą<sup>5</sup>. W praktyce Unia Europejska niezwykle rzadko wycofuje się z regulacji dziedziny, w której ma kompetencje dzielone, ustępując miejsca państwom członkowskim. Można więc postawić ostrożną tezę, że prawdopodobnie w przypadku polityki dotyczącej ochrony granic zewnętrznych UE także będzie chętnie wychodzić z inicjatywą, uniemożliwiając państwom członkowskim przyjmowanie własnych regulacji w tym zakresie.

Z drugiej strony należy pamiętać, że dopóki jakiś aspekt polityki dotyczącej ochrony granic zewnętrznych pozostanie nieuregulowany przez prawo UE, dopóty państwa członkowskie zachowają swobodę stanowienia własnych regulacji w tym zakresie. Zgodnie z protokołem nr 25 do TFUE kompetencje dzielone UE należy interpretować ściśle w tym sensie, że „jeżeli Unia prowadzi działania regulacyjne w pewnej dziedzinie, zakres wykonywania tych kompetencji obejmuje wyłącznie elementy regulowane przedmiotowym aktem Unii, w związku z czym nie obejmuje całej dziedziny”<sup>6</sup>.

W obecnym stanie prawnym kompetencje dzielone obejmują:

1. rynek wewnętrzny,
2. politykę społeczną w odniesieniu do aspektów określonych w TFUE,
3. spójność gospodarczą, społeczną i terytorialną,

3 P. Craig, *Competence: Clarity, Conferral, Containment and Consideration*, „European Law Review”, Vol. 29, No. 3 (2004), s. 323 i 334.

4 R. Schütze, op. cit., s. 166.

5 J. Barcik [w:] *Prawo Unii Europejskiej*, red. J. Barcik, R. Grzeszczak, Warszawa 2022, s. 107.

6 Protokół nr 25 w sprawie wykonywania kompetencji dzielonych.

4. rolnictwo i rybołówstwo, z wyłączeniem zachowania morskich zasobów biologicznych,
5. środowisko,
6. ochronę konsumentów,
7. transport,
8. sieci transeuropejskie,
9. energię,
10. przestrzeń wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości,
11. wspólne problemy bezpieczeństwa w zakresie zdrowia publicznego w odniesieniu do aspektów określonych w TFUE,
12. badania, rozwój technologiczny i przestrzeń kosmiczną,
13. współpracę na rzecz rozwoju i pomocy humanitarnej.

W tych ostatnich dwóch przypadkach jednak efekt zajętego pola nie obowiązuje, tzn. wykonywanie tych kompetencji przez UE nie może doprowadzić do uniemożliwienia państwom członkowskim wykonywania ich kompetencji (art. 4 ust. 3 i 4 TFUE).

Przedłożone przez Parlament Europejski poprawki przewidują poszerzenie kompetencji dzielonych UE o:

1. zdrowie publiczne, zwłaszcza ochrona i poprawa zdrowia ludzkiego, w szczególności transgraniczne zagrożenia dla zdrowia, w tym powszechny i pełny dostęp do zdrowia i praw seksualnych i reprodukcyjnych, oraz podejście „Jedno zdrowie” (poprawka nr 70),
2. infrastrukturę transgraniczną (poprawka nr 71),
3. politykę dotyczącą granic zewnętrznych (poprawka nr 72),
4. sprawy zagraniczne, bezpieczeństwo zewnętrzne i obronność (poprawka nr 73),
5. ochronę ludności (poprawka nr 74),
6. przemysł (poprawka nr 75),
7. edukację (poprawka nr 76).

## Procedury legislacyjne Unii Europejskiej

Wyróżnia się dwie podstawowe procedury tworzenia prawa pochodnego UE: zwykłą procedurę ustawodawczą oraz specjalne procedury ustawodawcze.

**Zwykła procedura ustawodawcza** polega na wspólnym przyjmowaniu aktów prawa pochodnego przez Parlament Europejski i Radę UE na wniosek Komisji Europejskiej, która ma wyłączną kompetencję do przygotowywania projektów tych aktów. W wieloetapowej procedurze zarówno Parlament Europejski, jak i Rada UE, mogą zgłaszać poprawki do projektu przedstawionego przez Komisję. Ostateczna wersja aktu musi jednak zostać zaakceptowana zarówno przez Parlament, jak i przez Radę. Parlament Europejski podejmuje decyzję bezwzględną większością głosów, a Rada UE – kwalifikowaną większością głosów (zob. poniżej). Zdecydowana większość aktów prawa pochodnego jest przyjmowanych właśnie w ramach zwykłej procedury ustawodawczej.

**Specjalna procedura ustawodawcza** nie jest uregulowana spójnie i jednolicie. Wyróżnia się jej dwie podstawowe formy: procedurę konsultacji oraz procedurę zgody. W obu przypadkach Rada UE przyjmuje akt prawny samodzielnie, przy czym w ramach procedury konsultacji uprzednio zasięga niewiążącej opinii Parlamentu Europejskiego, a w ramach procedury zgody musi uzyskać uprzednią akceptację Parlamentu Europejskiego. Procedura konsultacji ma zastosowanie np. do przyjmowania przepisów dotyczących harmonizacji ustawodawstw odnoszących się do podatków obrotowych, akcyzy i innych podatków pośrednich (art. 113 TFUE). Z kolei procedura zgody ma zastosowanie np. do środków niezbędnych do zwalczania wszelkiej dyskryminacji ze względu na płeć, rasę lub pochodzenie etniczne, religię lub światopogląd, niepełnosprawność, wiek lub orientację seksualną (art. 19 ust. 1 TFUE). Istnieją też przypadki, gdy to Parlament Europejski przyjmuje akt z udziałem Rady, tzn. po zasięgnięciu jej opinii lub zgody.

## Sposoby podejmowania decyzji w prawie UE

W prawie UE występuje sześć podstawowych sposobów podejmowania decyzji:

1. **głosowanie zwykłą większością głosów** – więcej głosów „za” niż „przeciw”, bez wliczania głosów „wstrzymujących się”. W taki sposób podejmowane są zazwyczaj decyzje dotyczące kwestii proceduralnych (jak uchwalenie regulaminu obrad) w Radzie Europejskiej, Radzie UE czy Parlamencie Europejskim;
2. **głosowanie bezwzględną większością głosów** – więcej głosów „za” niż suma głosów „przeciw” i „wstrzymujących się”. Popularnie, choć niezbyt precyzyjnie określane w formule „50%+1”, która jest prawdziwa jedynie w przypadku parzystej liczby głosujących. W taki sposób najczęściej podejmuje decyzje Parlament Europejski;
3. **głosowanie kwalifikowaną większością głosów** – główna metoda podejmowania decyzji w Radzie UE od 1.11.2014 r. opiera się na tzw. systemie podwójnej większości (lizbońskim); **system podwójnej większości zakłada**, że każde państwo członkowskie ma jeden głos, a przyjęcie określonej decyzji wymaga oddania głosów „za” przez co najmniej 55% państw członkowskich (jednak nie mniej niż 15) reprezentujących minimum 65% ludności Unii;

4. **głosowanie wzmocnioną większością głosów** – metoda przyjmowania aktów prawnych przez Radę UE w sytuacji, gdy nie działa ona na wniosek Komisji lub wysokiego przedstawiciela Unii do spraw zagranicznych i polityki bezpieczeństwa; wzmocnioną większością kwalifikowaną stanowi co najmniej 72% państw członkowskich reprezentujących co najmniej 65 % ludności Unii;
5. **głosowanie jednomyślne** – metoda podejmowania decyzji w Radzie UE lub Radzie Europejskiej w sprawach o zasadniczym charakterze np. zwalczania wszelkiej dyskryminacji ze względu na płeć, rasę lub pochodzenie etniczne, religię lub światopogląd, niepełnosprawność wiek lub orientację seksualną (art. 19 ust. 1 TFUE), wspólnej polityki zagranicznej i bezpieczeństwa (art. 24 ust. 1 TUE), wspólnej polityki obronnej (art. 42 ust. 4 TUE), prawa rodzinnego mającego skutki transgraniczne (art. 81 ust. 3 TFUE), harmonizacji ustawodawstw odnoszących się do podatków obrotowych, akcyzy i innych podatków pośrednich (art. 113 TFUE), środków wpływających znacząco na wybór państwa członkowskiego między różnymi źródłami energii (art. 192 ust. 2 lit. c TFUE);
6. **w drodze konsensusu** – główna metoda podejmowania decyzji w Radzie Europejskiej, polegająca na dążeniu do przyjęcia wspólnego stanowiska bez przeprowadzania głosowania. W tym trybie przyjmowane są konkluzje, czyli ogólne wytyczne polityki Unii, które choć formalnie nie mają mocy wiążącej, to w praktyce są uwzględniane przez Komisję, Parlament i Radę UE.

Tzw. **prawo weta** państwa członkowskiego odnosi się do dwóch ostatnich metod podejmowania decyzji. Sprzeciw jednego państwa powoduje zablokowanie decyzji, dla której wymagana jest jednomyślność lub konsensus.

Zaproponowane przez Parlament Europejski poprawki przewidują radykalne ograniczenie zasady jednomyślności głosowania, zastępując ją zasadą kwalifikowanej większości („za” co najmniej 55% państw członkowskich, nie mniej niż 15, jednocześnie reprezentujących minimum 65% ludności Unii). Oznacza to, że właściwa większość może zostać osiągnięta przez blok państw składający się z Niemiec, jednego większego partnera (Francja, Włochy, Hiszpania, Polska) oraz zostać uzupełniona grupą mniejszych państw. Weto pozostałych państw członkowskich nie będzie miało wtedy znaczenia.