



COLLEGIUM  
INTERMARIUM

# Pomiędzy Europą narodów a superpaństwem

Doktrynalne, prawne  
i ekonomiczne  
aspekty projektu  
„głębszej integracji”  
w Unii Europejskiej

redakcja naukowa:  
**Bartosz Zalewski**  
**Tymoteusz Zych**

Raport **Collegium Intermarium** | nr 2

Warszawa 2021



# Pomiędzy Europą narodów a superpaństwem

Doktrynalne, prawne i ekonomiczne aspekty projektu  
„głębszej integracji” w Unii Europejskiej





COLLEGIUM INTERMARIUM



[www.collegiumintermarium.org](http://www.collegiumintermarium.org)

# Pomiędzy Europą narodów a superpaństwem

Doktrynalne, prawne i ekonomiczne aspekty projektu  
„głębszej integracji” w Unii Europejskiej

## Wydawcy:

Collegium Intermarium

Instytut na rzecz Kultury Prawnej  
Ordo Iuris

## Redakcja naukowa:

Bartosz Zalewski  
Tymoteusz Zych

Collegium Intermarium-Ordo Iuris

Warszawa 2021



Raport Collegium Intermarium | nr 2

**Redakcja naukowa:**

dr Bartosz Zalewski  
dr r. pr. Tymoteusz Zych

**Autorzy:**

Konrad Dyda (rozd. II)  
dr Filip M. Furman (rozd. X)  
r.pr. Katarzyna Gęsiak (rozd. VIII)  
dr r.pr. Rafał Kruszyński (rozd. IX)  
Anna Kubacka (rozd. V)  
dr Filip Ludwin (rozd. I)  
dr Maciej Łobza (rozd. III)  
dr hab. Eryk Łon (rozd. IV)  
Paweł A. Łukaszewski (rozd. VII)  
Magdalena Olek (rozd. VIII)  
Maria Podlódowska (Aneks)  
Weronika Przebierała (rozd. VI)

**Recenzja:**

prof. dr hab. Jacek Zaleśny

**Opracowanie graficzne, skład i łamanie:**

Ursines – Agencja Kreatywna. Błażej Zych  
[www.ursines.pl](http://www.ursines.pl)

Magdalena Ircha, Adam Rudzki

**Wydawcy:**

Collegium Intermarium  
ul. Stefana Jaracza 10/1, 00-378 Warszawa  
[www.collegiumintermarium.org](http://www.collegiumintermarium.org)

Instytut na rzecz Kultury Prawnej Ordo Iuris  
ul. Zielna 39, 00-108 Warszawa  
[www.ordoiuris.pl](http://www.ordoiuris.pl)

I wydanie

ISBN CI PL: 9788396221704  
ISBN OI PL: 9788396036278  
ISBN CI ENG: 9788396221711  
ISBN OI ENG: 9788396036285

© Copyright 2021 by Collegium Intermarium, Fundacja Instytut na rzecz Kultury Prawnej Ordo Iuris



## Spis treści

Streszczenie .....	12
Słowo wstępne.....	16
Główne tezy raportu .....	18
Rozdział I. Wprowadzenie – Europa (od zawsze) różnych prędkości. Brexit jako przyczynek do refleksji nad federalizmem europejskim .....	24
Rozdział II. Zasada subsydiarności i problem „inflacji prawa” w porządku prawnym Unii Europejskiej.....	34
2.1. Treść zasady subsydiarności.....	34
2.2. Zasada subsydiarności (pomocniczości) w prawie Unii Europejskiej .....	35
2.3. Wykładnia zasady pomocniczości w orzecznictwie Trybunału Sprawiedliwości UE .....	38
2.4. Konsekwencje nieprzestrzegania zasady pomocniczości: problem „inflacji prawa” unijnego .....	40
2.5. Podsumowanie .....	43
Rozdział III. Nieefektywność zarządzania na szczeblu centralnym .....	46
3.1. Uwagi wprowadzające .....	46
3.2. Ekonomia pomocniczości i centralizacji .....	48
3.3. Wnioski .....	53
Rozdział IV. Czy w krajach strefy euro zachodzą procesy konwergencji?.....	56
4.1. Cel rozdziału.....	56
4.2. Pojęcie konwergencji.....	56
4.3. Badania empiryczne na grupie krajów członkowskich strefy euro .....	57



4.4. Strefa euro w dobie koronawirusa . . . . .	64
4.5. Wnioski końcowe . . . . .	66
Rozdział V. Ingerencje Unii Europejskiej w prawo rodzinne państw członkowskich . . . . .	70
5.1. Wyłączne kompetencje państw członkowskich w zakresie prawa rodzinnego . . . . .	70
5.1.1. Karta praw podstawowych a prawo rodzinne . . . . .	70
5.1.2. Zasady pomocniczości i proporcjonalności . . . . .	70
5.1.3. Orzecznictwo TSUE . . . . .	71
5.1.4. Brak podstaw do ingerencji w prawo rodzinne . . . . .	71
5.2. Próba narzucenia uznawania związków jedнопłciowych . . . . .	73
5.2.1. <i>Coman</i> i in. przeciwko Rumunii . . . . .	73
5.2.2. Konsekwencje orzeczenia w sprawie <i>Coman</i> w państwach członkowskich UE . . . . .	74
5.2.3. Polska po wyroku <i>Coman</i> . . . . .	76
5.3. Próba narzucenia uznawania rodzicielstwa osób tej samej płci . . . . .	77
5.3.1. Projekt rozporządzenia . . . . .	77
5.3.2. Konsekwencje przyjęcia proponowanych rozwiązań . . . . .	77
5.3.3. Możliwość sprzeciwu . . . . .	79
5.4. Wprowadzenie ideologii <i>gender</i> poprzez zmianę prawa pierwotnego UE . . . . .	79
5.4.1. Inicjatywa komisji LIBE i FEMM . . . . .	79
5.4.2. Specyfika art. 83 TFUE i zmiany traktatów . . . . .	79
5.4.3. Definicje oraz kryteria art. 83 ust. 1 TFUE . . . . .	81
5.4.3.1. Definicja <i>gender-based violence</i> oraz <i>gender</i> . . . . .	81
5.4.3.2. Kryteria art. 83 ust. 1 TFUE . . . . .	82
5.4.4. Wpływ proponowanej nowelizacji na polskie prawo rodzinne . . . . .	82
5.5. Podsumowanie . . . . .	83
Rozdział VI. Unia Europejska a prawa socjalne . . . . .	86
6.1. Uwagi wprowadzające . . . . .	86
6.2. Geneza i rozwój regulacji prawnych wspólnotowej polityki socjalnej . . . . .	86





6.3. Aktualne regulacje .....	89
6.4. Kontrowersyjne dyrektywy .....	90
6.5. Europejski filar praw socjalnych .....	94
6.6. Zakończenie .....	98
Rozdział VII. Ingerencja UE w kwestie polityki migracyjnej .....	100
7.1. Podstawy prawne polityki migracyjnej UE .....	100
7.2. Regulacje imigracyjne dotyczące obywateli UE oraz ich rodzin .....	101
7.3. Regulacje imigracyjne dotyczące cudzoziemców .....	104
7.4. Regulacje imigracyjne dotyczące członków rodzin cudzoziemców z legalnym prawem pobytu na terenie UE .....	109
7.5. Nielegalne imigracje .....	110
7.6. Podsumowanie .....	113
Rozdział VIII. Federalizacja UE w obszarze polityki zdrowotnej z uwzględnieniem wybranych założeń Programu działań Unii w dziedzinie zdrowia („Program UE dla zdrowia”) na lata 2021–2027 .....	116
8.1. Aktywność Unii Europejskiej w obszarze zdrowia.....	116
8.1.1. Kompetencje UE w dziedzinie zdrowia.....	116
8.1.2. Problematyka podejmowanej przez UE ingerencji w politykę zdrowotną państw członkowskich.....	118
8.2. Omówienie wybranych założeń rozporządzenia PE i Rady „Program UE dla zdrowia”.....	121
8.3. Harmonizacja prawa farmaceutycznego jako wyjątek od zasady wyłączności kompetencji państw członkowskich w kształtowaniu krajowej polityki zdrowotnej ...	123
Rozdział IX. <i>Cui bono</i> , czyli o roli interesu publicznego w prawie ochrony konkurencji i wynikających z niej konsekwencjach .....	126
9.1. Uwagi wprowadzające .....	126
9.2. Regulacja a reglamentacja .....	127
9.3. Instytucje prawa ochrony konkurencji – zagadnienia wprowadzające.....	128
9.4. Kontekst Nord Stream 2 – sygnalizacja .....	130

9.5. Wnioski . . . . .	132
9.6. Zakończenie . . . . .	134
Rozdział X. Mechanizm Next Generation EU i zagrożenie dalszą federalizacją UE . . . . .	136
10.1. Europejski fundusz odbudowy Next Generation EU. Komponenty i zasady działania . . . . .	136
10.2. Przewidywane korzyści i nadzieje związane z mechanizmem Next Generation EU oraz elementy wymagające interwencji . . . . .	137
10.3. Konkluzje: dalsza współpraca europejska w oparciu o interes narodowy . . . . .	141
Zakończenie . . . . .	146
Aneks – inflacja prawa w Unii Europejskiej . . . . .	148
A. Zestawienia dotyczące liczby aktów prawnych wydawanych przez instytucje unijne w latach 2004–2020 . . . . .	149
B. Zestawienia szczegółowe liczby aktów prawnych obejmujące okres od 2010 do 2020 r. . . . .	152
Wykaz skrótów . . . . .	164
Bibliografia . . . . .	166
Literatura . . . . .	166
Akty normatywne, oficjalne dokumenty oraz decyzje władz publicznych niebędące orzeczeniami sądowymi . . . . .	173
Najważniejsze orzeczenia sądowe . . . . .	178
Biogramy . . . . .	182

# Streszczenie



# Streszczenie

## 1.

Celem prezentowanego opracowania jest ukazanie zachodzących w Unii Europejskiej procesów, które w konsekwencji prowadzić mogą do jej przeobrażenia w państwo federacyjne. Badaniom poddano aktywność instytucji Unii Europejskiej w wybranych, szczególnie istotnych obszarach życia społeczno-ekonomicznego. Obejmują one politykę pieniężną, rodzinną, zdrowotną, migracyjną, a także kwestie pracownicze i zabezpieczenia socjalnego oraz zagadnienia z zakresu prawa konkurencji, osadzone przede wszystkim w perspektywie bezpieczeństwa energetycznego. W prowadzonych badaniach wykorzystano metody właściwe dla nauk społecznych (w tym zwłaszcza nauk prawnych) i ekonomicznych. Ocena aktywności instytucji unijnych dokonywana była przede wszystkim z uwzględnieniem traktatowej zasady pomocniczości oraz ich ekonomicznej efektywności.

## 2.

We wszystkich niemal badanych obszarach dochodzi do bezpodstawnych ingerencji instytucji unijnych, przyjmujących rozmaite postacie. Związane są one z kreatywną interpretacją postanowień traktatowych, wykorzystywaniem „miękkich” środków oddziaływania (rezolucji, deklaracji – tzw. *soft law*), faktycznym przedkładaniem interesów jednych państw ponad inne, a nawet presją finansową na państwa członkowskie oponujące przeciwko wykroczeniu instytucji unijnych poza przypisane im traktatowo kompetencje. Przykładem radykalnej ingerencji w sferę pozostającą poza kompetencją UE jest chociażby orzeczenie TSUE w sprawie *Coman*, zgodnie z którym państwa członkowskie winny uznawać skutki rozciągnięcia pojęcia małżeństwa na związki jednopłciowe zawarte w innych państwach UE w zakresie dyrektywy o swobodnym przemieszczaniu się.

## 3.

Z kolei na poziomie ekonomicznym dostrzegalne jest takie kształtowanie rozwiązań instytucjonalnych, które okazuje się szczególnie korzystne dla niektórych tylko państw członkowskich. Idea integracji europejskiej opiera się z jednej strony na dążeniu do zachowania pokojowego współistnienia państw Starego Kontynentu, z drugiej natomiast na współpracy w tych obszarach, gdzie wspólne i skoordynowane działania umożliwiają osiągnięcie celów, których realizacja w inny sposób byłaby utrudniona lub nawet niemożliwa. W tym jednak względzie widoczna jest postępująca tendencja centralizacyjna, która nieodmiennie wiąże się ze spadkiem efektywności. W konsekwencji okazuje się, że jedynie niektóre spośród państw członkowskich – z reguły najsilniejsze ekonomicznie – są rzeczywistymi beneficjentami decyzji instytucji unijnych, podczas gdy inne kraje popadają w rozwojowy marazm, a nawet regres. Wskazać tu można chociażby, że kluczowy dla dalszej integracji walutowej kraj strefy euro, jakim są Niemcy, odnosi znaczne korzyści z tytułu członkostwa w unii walutowej, podczas gdy tracą na niej kraje południowej Europy. Poziom PKB *per capita* Niemiec mocno powiększył się w porównaniu z PKB *per capita* pozostałych krajów strefy euro w latach 1999–2019. W momencie rozpoczęcia integracji walutowej (1999 r.) Niemcy i Włochy notowały podobny poziom tego wskaźnika. Natomiast 20 lat później, a więc w 2019 r., PKB *per capita* Niemiec zwiększył się w porównaniu z PKB *per capita* Włoch aż o 13 936 USD.

## 4.

Odgórnie działania centralizacyjne wpływają na wspólnotę destabilizująco. Nieuprawniona aktywność instytucji unijnych w obszarach, które nie zostały im powierzone, godzi w traktatowe fundamenty UE, a co gorsza – wywołuje poważne reperkusje społeczne. Działania mające wzmacniać integrację pozbawione są oddolnego, naturalnego charakteru, przez co budzą opór społeczeństw poszczególnych państw członkowskich, które nie chcą wyrzekać się własnej tożsamości narodowej. Najdobitniejszym tego przykładem był brexit.



## 5.

Przeprowadzone badania prowadzą również do wniosku, że instytucje unijne okazują się nadzwyczaj niewydolne w sytuacjach nagłych kryzysów, które obserwujemy w ostatnich latach. Począwszy od kryzysu ekonomicznego, poprzez migracyjny, aż po związany z pandemią COVID-19, Unia nie była w stanie – w sposób szybki i niebudzący sprzeciwu wśród członków wspólnoty – wypracować efektywnych mechanizmów ich przewyciężenia. Co więcej, okazywało się, że jedynie państwa narodowe były w stanie działać na tyle sprawnie, by zabezpieczyć interesy swoich obywateli.

## 6.

Konieczne jest zatem odrzucenie utopijnych wizji federalizacji, które nie przyczynią się do osiągnięcia jakichkolwiek korzyści cywilizacyjnych. Na płaszczyźnie prawnej odbywać się to powinno poprzez wzmocnienie kompetencji Rady, będącej forum współpracy międzyrządowej. Należy też wystrzegać się jakichkolwiek zmian osłabiających znaczenie państw członkowskich, jak rezygnacja z zasad jednomyślności lub większości kwalifikowanej, tam, gdzie one istnieją. Należy również postulować deregulację licznych obszarów objętych prawodawstwem unijnym, w przypadkach, gdy nie przynosi ono zamierzonych rezultatów. Konieczne jest respektowanie zasady pomocniczości, a przyjmowanie jakichkolwiek aktów bezpośrednio wiążących (rozporządzeń) powinno być zawsze traktowane jako ostateczność (*ultima ratio*). Sama technika prawodawcza stosowana przez instytucje unijne również powinna ulec zmianie tak, by akty prawne były bardziej przystępne dla obywateli.





# Słowo wstępne



## Słowo wstępne

Oddawane do rąk Czytelnika opracowanie dotyczy tendencji i procesów, które już od lat możemy zaobserwować na polu europejskiej integracji. Dążenie do przekształcenia organizacji międzynarodowej, jaką jest Unia Europejska, w byt o charakterze federacyjnym, quasi-państwowym, stało się kluczowym postulatem licznych środowisk. Nie zawsze jednak jest on formułowany wprost. W praktyce przejawia się faktycznym poszerzeniem kompetencji unijnych bez uwzględniania treści traktatów. Głównymi inspiratorami tych przemian są urzędnicy Komisji Europejskiej, Trybunał Sprawiedliwości UE oraz lewicowe frakcje w Parlamencie Europejskim. Marginalizuje się przy tym znaczenie fundamentalnej i umocowanej traktatowo zasady pomocniczości, która powinna stanowić podstawę wszystkich działań podejmowanych w sferze publicznej.

Spojrzenie przez pryzmat doświadczeń historycznych wskazuje, że pluralizm i troska o rozwijającą się przez wieki tożsamość są najlepszymi gwarancjami stabilności i rozwoju społeczno-ekonomicznego. Cesarstwo rzymskie zapewniało podbitym ludom autonomię prawną; w okresie średniowiecznej *Christianitas* prawo powszechne (*ius commune*) stosowano jedynie subsydiarnie – w sytuacjach, gdy prawa lokalne okazywały się niewystarczające; szeroka była autonomia ludów zamieszkujących monarchię Austro-Węgierską, a siłą Stanów Zjednoczonych okazało się poszanowanie kompetencji poszczególnych stanów przez władzę centralną. W tej perspektywie narzucana z pominięciem woli suwerennych narodów federalizacja Unii Europejskiej jawi się jako proces, który może doprowadzić jedynie do dekompozycji wspólnoty.

Aprioryczne przeświadczenie o tym, że coraz głębsza integracja jest koniecznością dziejową, stanowi jaskrawy przejaw historycznego determinizmu. Unia Europejska wciąż poszukuje własnej tożsamości, mierząc się z żywymi tradycjami narodowymi, odmiennościami społecznymi i gospodarczymi, a wreszcie wolą samych jej obywateli, którzy ceniąc praktyczne korzyści z członkostwa we wspólnocie, są jednocześnie sceptyczni wobec centralistycznych zapędów Brukseli. Potrzebna jest zatem rzetelna, uwzględniająca doświadczenia historyczne debata nad rzeczywiście optymalnym modelem funkcjonowania Unii Europejskiej w kolejnych dekadach. Jest ona wyrazem wspólnej odpowiedzialności za europejskie dziedzictwo, za prawdziwą europejską tożsamość, którą dziś próbuje się deprecjonować i przedstawiać jako zbędny balast. Tymczasem to właśnie kształtujące się przez wieki poczucie wspólnoty cywilizacyjnej umożliwić może stworzenie przestrzeni do rzeczywiście efektywnej współpracy narodów Europy i prawdziwej realizacji dewizy *in varietate concordia*.





# Główne tezy raportu



# Główne tezy raportu

## Zasada subsydiarności i problem „inflacji prawa” w porządku prawnym Unii Europejskiej

1. Wszelkie działania Unii Europejskiej ograniczone są przyznanymi jej przez państwa członkowskie kompetencjami w określonych dziedzinach, a także zasadą proporcjonalności i subsydiarności. Niedopuszczalne jest domniemywanie kompetencji organów UE w jakimkolwiek przypadku w odniesieniu do kwestii, które nie zostały UE wprost przekazane przez państwa członkowskie.
2. Zasada subsydiarności – wyrażona w art. 5 Traktatu o Unii Europejskiej oraz skonkretyzowana w dołączonym do niego Protokole nr 2 – jest jedną z podstawowych zasad unijnego porządku prawnego.
3. Jej podstawowa treść sprowadza się do założenia, zgodnie z którym w dziedzinach, które nie należą do jej wyłącznej kompetencji, Unia podejmuje działania tylko wówczas i tylko w takim zakresie, w jakim cele zamierzonego działania nie mogą zostać osiągnięte w sposób wystarczający przez państwa członkowskie, zarówno na poziomie centralnym, jak i regionalnym oraz lokalnym, i jeśli ze względu na rozmiary lub skutki proponowanego działania możliwe jest lepsze ich osiągnięcie na poziomie Unii.
4. Zasada pomocniczości ma charakter prawny i polityczny. W pierwszym zakresie wyznacza podstawowe elementy uprawnień organów Unii Europejskiej oraz tworzenia przez nie prawa, w drugim zaś powinna być podstawą prowadzenia przez nie działań o charakterze politycznym.
5. W dotychczasowej doktrynie i orzecznictwie Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej słusznie podnoszono, że istotą zasady subsydiarności jest – z wyjątkiem dziedzin znajdujących się w zakresie wyłącznych kompetencji UE – podejmowanie decyzji na poziomie najbliższym obywatelom, a więc – władz państw członkowskich.
6. TSUE przyznaje władzom unijnym szeroki margines uznania przy podejmowaniu wyborów o charakterze politycznym, gospodarczym i społecznym. Stąd za sprzeczne z zasadą subsydiarności uznaje się jedynie działanie wprost sprzeczne z kompetencjami organów UE. Z tego względu najlepszym zabezpieczeniem dla zachowania zasady subsydiarności jest podejmowanie odpowiedniej aktywności przez państwa członkowskie, zwłaszcza na etapie stanowienia prawa unijnego.
7. Biorąc pod uwagę dotychczasowe analizy publikowane przez organy unijne, zasadnym jest uznanie, iż nieprzestrzeganie materialnych aspektów zasady subsydiarności negatywnie wpływa przede wszystkim właśnie na sferę stanowienia prawa w Unii Europejskiej, prowadząc do jego „inflacji”, a więc spadku jakości przepisów, ich multiplikowania oraz podejmowania próby zapewnienia bezpieczeństwa i pewności prawa przez prawną pozytywizację większości zjawisk życia społecznego. Ponadto prowadzi do centralizacji i nieefektywności realizowanych polityk publicznych.
8. Niestety polityka legislacyjna Unii Europejskiej cechuje się – zauważaną nawet w analizach jej własnych organów – tendencją do tworzenia wielu aktów normatywnych o niskiej jakości, które następnie muszą być implementowane do krajowych porządków prawnych. To z kolei potęguje zjawisko inflacji prawa, także w państwach członkowskich.

## Nieefektywność zarządzania na szczeblu centralnym

9. Unia Europejska nie stanowi jednolitego regionu, którym można zarządzać efektywnie z pominięciem potrzeb poszczególnych państw. Różne uwarunkowania historyczne, religijne, kulturowe, społeczne, gospodarcze oraz prawne powodują, że należy uznać heterogeniczność mieszkańców Unii Europejskiej, również w sensie ekonomicznym.



10. Zróżnicowanie mieszkańców UE wiąże się z tym, że mają oni różne potrzeby oraz różne pragnienia. Z założenia organizacja ta powstała dla wzmocnienia pokoju w Europie. Nie można osiągnąć trwałego i prawdziwego pokoju, nie dbając o wolność i odpowiedzialność. Zasada pomocniczości pomaga zabezpieczyć właśnie te kluczowe odpowiedzialności. Ma ona wymiar również ekonomiczny.
11. Dalsza federalizacja Unii Europejskiej może prowadzić do jej podziału na bardziej jednolite obszary, a w efekcie do jej rozpadu ze względu na silną tożsamość narodową w takich krajach jak Polska, różne podejście do euro oraz do innych spraw fundamentalnych dla mieszkańców krajów UE.
12. Należy dążyć do wypracowania takiego modelu zarządzania w Unii Europejskiej, który będzie pozwalał zachować prawdziwy pokój i pozwoli na wolny i odpowiedzialny rozwój wszystkim jej mieszkańcom.

### **Czy w krajach strefy euro zachodzą procesy konwergencji?**

13. Z podjętych badań wynika, iż w krajach członkowskich strefy euro zachodzą procesy dywergencji. Zano-towano bowiem korelację dodatnią między poziomem PKB *per capita* dla strefy euro w 1999 r. a wzrostem PKB *per capita* tej strefy w latach 2000-2019. Oznacza to, iż kraje biedniejsze strefy euro jeszcze bardziej zwiększają dystans gospodarczy do krajów bogatszych tej strefy.
14. Najbardziej straciły na integracji walutowej kraje takie jak: Grecja, Włochy, Portugalia, Hiszpania i Francja. Warto zauważyć, że w przypadku tych krajów na przestrzeni lat 1999-2019 dystans między poziomem PKB *per capita* danego kraju a średnim poziomem PKB *per capita* dla grupy 12 krajów strefy euro nie zmniejszył się, lecz przeciwnie – zwiększył.
15. Kluczowy dla dalszej integracji walutowej kraj strefy euro, jakim są Niemcy, odnosi znaczne korzyści z tytułu członkostwa w unii walutowej, podczas gdy tracą na nim kraje południowej Europy. Poziom PKB *per capita* Niemiec mocno powiększył się w porównaniu z PKB *per capita* pozostałych krajów strefy euro w latach 1999-2019. Przykładowo w momencie rozpoczęcia integracji walutowej (1999 r.) Niemcy i Włochy notowały podobny poziom PKB *per capita*. Natomiast 20 lat później, a więc w 2019 r., PKB *per capita* Niemiec zwiększył się w porównaniu z PKB *per capita* Włoch aż o 13 936 USD.
16. Kraje strefy euro bardzo boleśnie przechodzą okres kryzysu gospodarczego wywołanego pandemią COVID-19. W 2020 r. mieliśmy do czynienia z gwałtownym spadkiem realnego tempa wzrostu PKB tych krajów. Początek obecnego roku też jest dla nich bardzo trudny. Stosunkowo powoli odbudowywana jest produkcja przemysłowa. Nadal mamy do czynienia z ujemną dynamiką tego segmentu gospodarki.

### **Ingerencje Unii Europejskiej w prawo rodzinne państw członkowskich**

17. Unia Europejska nie ma kompetencji, by ingerować w kwestie prawa rodzinnego materialnego w pań-stwach członkowskich. Regulacje z zakresu prawa rodzinnego, w tym kwestie dotyczące małżeństwa i rodzicielstwa, należą do wyłącznej kompetencji tych państw.
18. Wszelkie naciski na państwa w kierunku stworzenia prawnej możliwości formalizacji związków osób tej samej płci – czy to w formie związków partnerskich, czy małżeństw jedнопłciowych, czy też poprzez nadanie takim związkom przywilejów małżeńskich – należy uznać za nieuprawnione próby ingerencji w prawo rodzinne państw członkowskich.
19. Dotyczy to zarówno prób wkroczenia w kompetencje państw członkowskich na drodze legislacyjnej, jak i w drodze tzw. litygacji strategicznej, mającej na celu doprowadzenie do ukształtowania międzynarodowego orzecznictwa zobowiązującego państwa do zmiany przepisów krajowych.
20. 5 czerwca 2018 r. TSUE orzekł, że państwa członkowskie winny uznawać „małżeństwa jedнопłciowe” zawarte w innych państwach UE w zakresie dyrektywy o swobodnym przemieszczaniu się. Orzeczenie to stanowi bezpodstawną i bezpośrednią ingerencję w porządek prawa rodzinnego i konstytucyjnego



szeregu państw członkowskich Unii, w tym Polski, której art. 18 Konstytucji nakazuje ochronę małżeństwa jako „związku kobiety i mężczyzny”.

21. Wyrok ten stanowił pierwszą tak poważną ingerencję w prawo rodzinne i porządek konstytucyjny licznych państw członkowskich UE, które w swym porządku prawnym chronią tożsamość małżeństwa jako związku kobiety i mężczyzny.
22. Zgoda na tego typu ingerencję UE w prawo rodzinne państw członkowskich stała się pierwszym krokiem do dalszego rozszerzenia nieuprawnionych działań prowadzących wprost do ignorowania ogólnych zasad funkcjonowania UE.
23. W polskich realiach ustrojowych niedopuszczalne jest przyznawanie jakiegokolwiek doniosłości prawnej na gruncie prawa rodzinnego, w szczególności pozycji prawnej zbliżonej do małżeństwa, jakimkolwiek innym związkom. Artykuł 18 Konstytucji RP jednoznacznie zamyka drogę do wprowadzenia w Polsce „małżeństw jednopłciowych”.
24. Wstępne założenia unijnego rozporządzenia w sprawie uznawania rodzicielstwa między państwami członkowskimi wskazują, że celem regulacji będzie doprowadzenie do akceptacji adopcji dokonanych przez pary jednopłciowe w innym kraju.
25. Projektowane rozporządzenie stanowi kolejny przykład naruszenia przepisów traktatowych poprzez przekroczenie uprawnień nadanych organom Unii przez państwa członkowskie.

## **Unia Europejska a prawa socjalne**

26. Polityka socjalna wspólnoty europejskiej kształtowała się przez wiele lat, a jej załączkiem były już postanowienia traktatu ustanawiającego Europejską Wspólnotę Węgla i Stali.
27. Doniosłe znaczenie dla rozwoju tej polityki miało utworzenie Unii Europejskiej i wyposażenie jej organów w kompetencje do wydawania wiążących aktów prawa wtórnego.
28. Niektóre z wprowadzonych aktów prawa wtórnego z zakresu polityki socjalnej znacząco uderzyły w polski interes narodowy, w konsekwencji doprowadzając do ograniczenia konkurencyjności Polski względem innych państw.
29. Analiza założeń *Europejskiego filaru praw socjalnych* prowadzi do wniosku, że Unia Europejska dąży do coraz większej ingerencji w ustawodawstwo państw członkowskich, często wbrew przyznanym kompetencjom.
30. Czynnikiem limitującym proces prowadzący do utworzenia Unii socjalnej powinien być krajowy interes narodowy.

## **Ingerencja UE w kwestie polityki migracyjnej**

31. Polityka imigracyjna jest kolejną dziedziną kompetencji wewnętrznych państw członkowskich, w którą instytucje Unii Europejskiej ingerują w większym stopniu, niż upoważniają je do tego traktaty.
32. Nie można oczywiście zaprzeczyć pewnym korzystnym rozwiązaniom, takim jak prawo obywateli UE do wjazdu i pobytu na terytorium dowolnego państwa członkowskiego tylko na podstawie dowodu tożsamości – bez konieczności spełniania dodatkowych formalności, czy prawo najbliższych członków rodziny do towarzyszenia tym obywatelom na podobnych, uprzywilejowanych zasadach. Te uprawnienia wynikają z traktatów i brak jest podstaw do ich kwestionowania.
33. Jednocześnie jednak w działaniach UE wyraźna jest tendencja do wzmacniania pozycji instytucji unijnych, nie tyle w interesie obywateli, co w interesie struktur samej organizacji, jaką jest Unia Europejska.



Przykładem takich działań jest prawodawstwo dotyczące agencji Frontex, przejmującej coraz więcej kompetencji państw z zakresu ochrony granic, a także są nim – jeszcze niezrealizowane – propozycje dotyczące wzmocnienia kompetencji Europejskiego Urzędu Wsparcia w dziedzinie Azylu, który miałby całkowicie przejąć kompetencje państw w zakresie decydowania o udzielaniu azylu cudzoziemcom.

34. Nie można też nie wspomnieć o prawotwórczym orzecznictwie Trybunału Sprawiedliwości UE, który z punktu widzenia traktatów miał być organem odpowiedzialnym za wykładnię prawa unijnego, a coraz częściej występuje w roli quasi-sądu konstytucyjnego, wypowiadającego się na temat legalności ustaw krajowych państw członkowskich, a nawet narzucającego tym państwom konkretne rozwiązania w dziedzinach, w których Unia nie ma kompetencji. Przykładem takiego orzecznictwa jest wyrok w sprawie *Coman*, który rozciągnął prawa małżeńskie w zakresie swobody przemieszczania się pomiędzy państwami członkowskimi na pary jedнопłciowe.

### **Federalizacja UE w obszarze polityki zdrowotnej z uwzględnieniem wybranych założeń Programu działań Unii w dziedzinie zdrowia („Program UE dla zdrowia”) na lata 2021-2027**

35. Zgodnie z przepisami Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (dalej: TFUE) we wszelkich podejmowanych działaniach UE ma obowiązek respektować suwerenność państw członkowskich w zakresie określania ich polityki dotyczącej zdrowia, jak również organizacji i świadczenia usług zdrowotnych i opieki medycznej. W tym zakresie instytucje unijne posiadają wyłącznie kompetencje o charakterze wspierającym, uzupełniającym i koordynującym działania państw członkowskich.
36. Od lat 80. XX wieku zaobserwować możemy zaangażowanie Unii Europejskiej w promocję tzw. zdrowia oraz praw seksualnych i reprodukcyjnych. Interpretacja tego pojęcia stworzona przez Światową Organizację Zdrowia (WHO) i przyjęta przez instytucje UE w głównej mierze koncentruje się na kwestii dostępu do antykoncepcji i aborcji. UE konsekwentnie podejmuje próby ingerencji w polityki zdrowotne państw członkowskich w celu legalizacji aborcji rozumianej jako element „praw seksualnych i reprodukcyjnych”.
37. Przyjęty w formie rozporządzenia „Program UE dla Zdrowia” opiera się m.in. na celach zrównoważonego rozwoju opracowanych przez ONZ i dąży do wprowadzenia do porządków prawnych państw członkowskich pojęcia „praw seksualnych i reprodukcyjnych” w znaczeniu nadanym mu przez WHO.
38. Harmonizacja prawa farmaceutycznego stanowi przewidziany przepisami TFUE wyjątek od zasady wyłączności kompetencji państw członkowskich w organizowaniu krajowych usług zdrowotnych i opieki medycznej. Jednak również w obrębie tej regulacji w prawie unijnym przewidziano możliwość suwerennego decydowania przez członków wspólnoty o dopuszczalności sprzedaży na ich terytorium środków antykoncepcyjnych i poronnych, co dodatkowo potwierdza ww. traktatową zasadę.

### **Cui bono, czyli o roli interesu publicznego w prawie ochrony konkurencji i wynikających z niej konsekwencji**

39. Zrzeczenie się przez państwo członkowskie kompetencji na rzecz organów Unii Europejskiej nie zawsze jest rozwiązaniem właściwym, z perspektywy możliwości ochrony „własnego” interesu publicznego przez dane państwo.
40. Na gruncie prawa antymonopolowego, warto zastanowić się, czy rozwiązaniem może być pozbawienie Komisji Europejskiej kompetencji w zakresie prowadzenia spraw antymonopolowych i transfer tych kompetencji do wyłącznej domeny państw członkowskich, z jednoczesnym ustanowieniem mechanizmu współpracy między samymi państwami członkowskimi.



41. Zasada subsydiarności nie ustanawia bowiem dualizmu typu: „kompetencja należy albo do państwa członkowskiego albo do Unii Europejskiej”. Ustanawia ona troistość w formie: „kompetencja należy do państwa członkowskiego albo do grupy państw członkowskich albo w ostateczności do Unii Europejskiej”.

## **Mechanizm Next Generation EU i zagrożenie dalszą federalizacją UE**

42. Dalsza federalizacja Unii Europejskiej nie musi być związana jedynie lub głównie z odbieraniem autonomii państwom narodowym, ale może polegać na stopniowym zwiększaniu zakresu zadań i uprawnień organów centralnych. Za egzemplifikację tego procesu można uznać wprowadzenie w ostatnim czasie mechanizmu Next Generation EU i jego implementację do planów odbudowy poszczególnych krajów Unii.
43. Wartość europejskiego funduszu odbudowy, przyjętego podczas posiedzenia Rady Unii Europejskiej w grudniu 2020 r., to 750 miliardów euro. Ze względu na skalę oraz na fakt, że głównym elementem funduszu jest mechanizm dłużny, Next Generation EU można uznać za program unikatowy – podobny nie pojawił się w dotychczasowej historii Unii Europejskiej ani wcześniej – Europejskiej Wspólnoty Gospodarczej. Od strony formalnej Next Generation EU stanowi fundusz specjalny, który nie jest elementem budżetu Unii Europejskiej, ale jest z nim powiązany.
44. Z dalszą federalizacją może być w szczególności powiązane wprowadzenie jednolitej stawki daniny publiczno-prawnej, jaką jest podatek od plastiku, oraz zupełnie nowej daniny cyfrowej. Wpływy do unijnego budżetu z „podatku od plastiku” szacowane są na ponad 5 mld euro rocznie. Warto także zauważyć, że chociaż opłata od plastiku wprowadzana jest wraz z Next Generation EU, który jest programem o określonych ramach czasowych, to sama opłata jest czasowo nieograniczona. Tak więc z perspektywy zagrożenia dalszą federalizacją należy ocenić, że państwa narodowe, wyrażając zgodę na wprowadzenie tej daniny, podjęły duże ryzyko.
45. Wprowadzenie mechanizmu Next Generation EU, zwłaszcza w części związanej z zadłużeniem, może być zwiastunem istotnej zmiany w funkcjonowaniu Unii Europejskiej. W perspektywie z pewnością pojawią się inne potrzeby i pokusy zaciągania następnych zobowiązań finansowych, wspólnych dla wszystkich krajów Unii.
46. W perspektywie dalszej federalizacji Unii Europejskiej za pożądaną sytuację, której wypracowaniu powinny służyć wysiłki polskich prawodawców, polityków i dyplomatów, należy uznać taką, w której Polska jak najdłużej utrzymuje wysoki poziom transferów z mechanizmu redystrybucji, przy jednoczesnym stałym i możliwie dynamicznym zwiększaniu korzyści ze wspólnego rynku.



# 1

## Wprowadzenie

**Europa (od zawsze) różnych prędkości. Brexit jako przyczynek do refleksji nad federalizmem europejskim**



# Rozdział I. Wprowadzenie – Europa (od zawsze) różnych prędkości. Brexit jako przyczynek do refleksji nad federalizmem europejskim

Dr Filip Ludwin

## I.

1 lutego 2020 r. Zjednoczone Królestwo Wielkiej Brytanii i Irlandii Północnej formalnie wystąpiło z Unii Europejskiej. Zgodnie z poczynionymi wcześniej ustaleniami rozpoczął się wtedy 11-miesięczny okres przejściowy<sup>1</sup>, w czasie którego prowadzono negocjacje dotyczące treści umowy określającej kształt przyszłych relacji Zjednoczonego Królestwa z UE. Rokowania zostały zakończone w grudniu 2020 r. podpisaniem umowy o handlu i współpracy oraz umowy o bezpieczeństwie informacji między obiema stronami. Umowy zaczęły tymczasowo (do zatwierdzenia przez Parlament Europejski i Radę) obowiązywać 1 stycznia 2021 r. Tego dnia Wielka Brytania faktycznie stała się w pełni państwem trzecim względem Unii Europejskiej. Parlament Europejski wyraził zgodę na zawarcie umowy 27 kwietnia 2021 r., Rada – dwa dni później<sup>2</sup>. Tym samym proces opuszczenia Wielkiej Brytanii ze struktur unijnych został finalnie potwierdzony i zamknięty.

Wydarzenia te niewątpliwie stanowią ważną cezurę historyczną i wyznaczają nowy rozdział we współczesnej historii Europy. Zakończenie negocjacji umowy handlowej Przewodnicząca Komisji Europejskiej Ursula von der Leyen skomentowała słowami: „Wreszcie możemy pozostawić brexit za sobą i zacząć patrzeć w przyszłość. Ten rozdział możemy już uznać za zamknięty”<sup>3</sup>. Wyjście ze struktur Unii Europejskiej tak poważnego, dużego i zamożnego państwa, jakim jest Wielka Brytania, jest w swojej istocie wydarzeniem bezprecedensowym i skłania do poważnego namysłu oraz głębokiej refleksji nad bieżącą kondycją Unii i stanem integracji europejskiej. Z unijnego klubu państw występuje bowiem kraj o ustabilizowanej praktyce demokratycznej, wielowiekowej tradycji wolnościowej, silnym społeczeństwie obywatelskim i wysoko rozwiniętej gospodarce. Przyczyną brexitu<sup>4</sup> nie było niespełnienie przez Wielką Brytanię unijnych standardów demokratycznych czy słaba kondycja ekonomiczna tego państwa. Za wyjściem z Unii optowało społeczeństwo, które w większości to właśnie europejskiej wspólnoty zarzucało brak poszanowania pewnych podstawowych zasad międzynarodowego współżycia. Brexit nie tylko nie był zainicjowany przez władze UE, ale dokonał się wbrew ich woli. Znamiennie w tym kontekście brzmi określenie brexitu jako „historycznego błędu” – w rezolucji Parlamentu Europejskiego towarzyszącej wyrażeniu zgody na zawarcie umowy handlowej ze Zjednoczonym Królestwem<sup>5</sup>. Długotrwałe, ponad trzyipółletnie negocjacje z Wielką Brytanią nie przyniosły zmiany nastawienia i stanowiska brytyjskiego rządu, który przez cały ten czas konsekwentnie dążył do realizacji woli społeczeństwa wyrażonego w referendum z 23 czerwca 2016 r., w którym większość głosujących opowiedziała się za opuszczeniem Unii.

1 W tym okresie Wielka Brytania pozostawała niegłosującym członkiem UE, partycypowała jeszcze we wspólnym rynku i była zobowiązana do opłacania składki członkowskiej oraz stosowania prawa UE na swoim terytorium.

2 Rada UE, Umowa UE – Wielka Brytania o handlu i współpracy; jest decyzja Rady o jej zawarciu (komunikat prasowy), <https://www.consilium.europa.eu/pl/press/press-releases/2021/04/29/eu-uk-trade-and-cooperation-agreement-council-adopts-decision-on-conclusion/>, dostęp: 8 maja 2021.

3 Komisja Europejska, *Umowa o handlu i współpracy między UE a Zjednoczonym Królestwem: ochrona interesów europejskich, zapewnienie uczciwej konkurencji i dalsza współpraca w dziedzinach będących przedmiotem wspólnego zainteresowania* (komunikat prasowy), [https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/pl/ip\\_20\\_2531](https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/pl/ip_20_2531), dostęp: 29 kwietnia 2021.

4 Co ciekawe, sam termin „brexit” wprowadzony został na długo przed rozpoczęciem procesu wychodzenia Wielkiej Brytanii z UE. Po raz pierwszy użył go Peter Wilding w poście opublikowanym na blogu internetowym w portalu Euractiv: P. Wilding, *Stumbling towards the Brexit. Britain, a referendum and an ever-closer reckoning*, <https://blogactiv.eu/blog/2012/05/15/stumbling-towards-the-brexit/>, dostęp: 29 kwietnia 2021; M. Tempest, *Oxford English Dictionary: The man who coined «Brexit» first appeared on EURACTIV blog*, <https://www.euractiv.com/section/uk-europe/news/oxford-english-dictionary-the-man-who-coined-brexit/>, dostęp: 29 kwietnia 2021.

5 Parlament Europejski, *Parlament zgodził się na zawarcie umowy o przyszłych stosunkach między UE a Wielką Brytanią* (komunikat prasowy), <https://www.europarl.europa.eu/news/pl/headlines/priorities/brexit/20210423IPR02772/parlament-zgodzil-sie-na-zawarcie-umowy-o-stosunkach-miedzy-ue-a-wielka-brytania>, dostęp: 30 kwietnia 2020.





Analizując niektóre doniesienia prasowe, komentarze ekspertów czy wypowiedzi polityków, można niekiedy odnieść wrażenie, że brexit był wydarzeniem zaskakującym, nieprzewidywalnym, wynikiem chwiejnych i jedynie tymczasowych – być może nawet zmanipulowanych – nastrojów brytyjskiego społeczeństwa i imperialnego, acz już niezasadnego i nieaktualnego, resentymentu narodowego – słowem, efektem irracjonalnych dążeń, które zdołały zdominować racjonalizm chłodnej kalkulacji politycznej. Oczywiście, w pewnym sensie wyjście Wielkiej Brytanii z Unii Europejskiej było zaskakujące. Jeszcze na początku drugiej dekady XXI wieku kwestia obecności Zjednoczonego Królestwa w Unii nie była przecież znaczącym tematem w debatach europejskich. Sondaże preferencji Brytyjczyków przed referendum wskazywały na niewielką przewagę osób popierających pozostanie w Unii, a sam wynik referendum z 2016 r. był nieoczekiwany zarówno dla zwolenników opcji *leave*, jak i osób popierających wariant *remain*. Nie można jednak z tego powodu twierdzić, że decyzja o opuszczeniu Unii była spowodowana wyłącznie izolowanym przejawem pewnych chwilowych odczuć obywatelskich. Została ona jeszcze przecież potwierdzona w pewien czas po referendum: wpierv przez brytyjski parlament akceptujący wynik referendum oraz następnie jeszcze przez samo społeczeństwo, choćby w przedterminowych wyborach parlamentarnych w 2019 r., wygranych przez Partię Konserwatywną (która w kampanii wyborczej postulowała dokończenie brexitu) z wynikiem dającym jej bezwzględną większość w Izbie Gmin. Notabene sam fakt nieprzerwanych od 2010 r. rządów Partii Konserwatywnej, której istotne frakcje wewnętrzne od zawsze zaznaczały swój krytycyzm względem integracji, wiele mówi i pośrednio potwierdza względnie stabilne nastawienie większości brytyjskiego społeczeństwa w kwestii wyjścia z UE. Nie bez znaczenia jest także stale rosnąca od 2013 r. popularność głównych probrexitowych ugrupowań politycznych kierowanych przez znanego eurosceptycznego polityka Nigela Farage’a: najpierw UK Independence Party (UKIP), następnie Brexit Party – czego potwierdzeniem były zwłaszcza osiągnięte przez nie wyniki w wyborach do Parlamentu Europejskiego (w 2014 r. – 24 mandaty dla UKIP; w 2019 r. – 29 mandatów dla Brexit Party).



**Przy bliższym wejrzeniu, po analizie historii obecności Wielkiej Brytanii w strukturach unijnych i rozważeniu narodowego charakteru Brytyjczyków, brexit nie wydaje się być zdarzeniem nieprzemyślanym i nieuzasadnionym. W istocie jest on zrozumiałym oraz logicznym skutkiem szeregu różnorodnych przyczyn, które dawały o sobie wyraźnie znać już na wiele lat przed referendum z 2016 r.**

Przy bliższym wejrzeniu, po analizie historii obecności Wielkiej Brytanii w strukturach unijnych i rozważeniu narodowego charakteru Brytyjczyków brexit nie wydaje się być zdarzeniem nieprzemyślanym i nieuzasadnionym. W istocie jest on zrozumiałym oraz logicznym skutkiem szeregu różnorodnych przyczyn, które dawały o sobie wyraźnie znać już na wiele lat przed referendum z 2016 r. Tym bardziej zatem całość zagadnienia wymaga uważnej refleksji, która, zdaje się – zapewne za sprawą dominujących ostatnio wiadomości dotyczących pandemii COVID-19, jak również bliskości czasowej samego brexitu – nie wybrzmiała jeszcze w pełni w obiegu medialnym, publicystycznym i naukowym. Rzecz należy rozpatrzyć natomiast w możliwie szerokim kontekście, uwzględnić kierunek integracji europejskiej w ostatnich latach i zastanowić się nad tym, jaka koncepcja zjednoczenia Europy nie znalazła poparcia Brytyjczyków. Rozpatrzenie tych kwestii jest istotne i potrzebne, ponieważ może pozwolić na wyciągnięcie pewnych wniosków bardziej ogólnej natury dotyczących samej Unii i tego, jak w rzeczywistości prezentuje się ogólnoeuropejski proces zjednoczeniowy.



## II.

Analizy wypadu rozpocząć od skrótowego przedstawienia specyfiki przystąpienia i następnie uczestnictwa Zjednoczonego Królestwa w kontynentalnym integracyjnym projekcie politycznym. Już sama droga Wielkiej Brytanii do Wspólnot Europejskich (EWWiS, EWG i Euratom) i następnie jej obecność w nich (przekształconych w Unię Europejską w 1993 r.) nigdy nie były łatwe, bezproblemowe i bezkonfliktowe. Tuż po II wojnie światowej Zjednoczone Królestwo dystansuje się, co znamienne, od głównych procesów zjednoczeniowych zachodzących na Kontynencie i nie wchodzi, razem z Francją, Niemcami, Włochami i państwami Beneluksu, w skład utworzonej w 1951 r. Europejskiej Wspólnoty Węgla i Stali oraz powstałej w 1957 r. Europejskiej Wspólnoty Gospodarczej oraz Europejskiej Wspólnoty Energii Atomowej. Brytyjczycy pierwotnie opowiadają się za inną opcją i idą za koncepcją Winstona Churchilla, przedstawioną już w 1930 r. w jego artykule *Stany Zjednoczone Europy*<sup>6</sup>, zgodnie z którą integracja europejska powinna dokonywać się między państwami kontynentalnej Europy, bez udziału Zjednoczonego Królestwa, dla którego naturalnym celem jest odbudowa jedności państw anglosaskich. Z drugiej jednak strony nie jest też tak, że UK w ogóle nie jest zainteresowane znalezieniem pewnej formy kooperacji z innymi europejskimi państwami. Różnica jest jedynie w wyobrażeniach, jaką postać ma przybrać taka współpraca.

Wielka Brytania opowiada się za względnie słabymi i luźnymi powiązaniem między państwami i w odpowiedzi na powstanie EWG inspirowane (mimo że z oficjalną inicjatywą występują państwa skandynawskie) powołanie do życia w 1960 r. Europejskiego Stowarzyszenia Wolnego Handlu (European Free Trade Association – EFTA), w skład którego wówczas wchodzi jeszcze Austria, Portugalia, Dania, Szwecja, Szwajcaria i Norwegia<sup>7</sup>. EFTA jest organizacją o charakterze odmiennym niż wspólnoty kontynentalne, cechuje się niewielkimi powiązaniem między państwami członkowskimi, kładzie akcent na współpracę gospodarczą, ogranicza się do strefy wolnego handlu i nie stawia sobie planów szerokiej integracji gospodarczej czy politycznej. W skrócie: EFTA to wyraz pewnego minimalizmu integracyjnego zakładającego pełne poszanowanie niezależności i suwerenności swoich członków.

Szybko jednak okazuje się, że państwa należące do EFTA rozwijają się wolniej niż członkowie EWG. Model współpracy międzyrządowej EFTA okazuje się być mniej atrakcyjny i z biegiem lat przegrywa z ówczesnie realizowaną wspólnotową koncepcją integracji. Spośród siedmiu państw-założycieli EFTA pięć przystąpi do EWG. Obecnie EFTA składa się jedynie z czterech państw: Szwajcarii, Norwegii, Islandii i Lichtensteinu, z których trzy ostatnie ściśle współpracują z UE w ramach Europejskiego Obszaru Gospodarczego. Wszyscy byli członkowie Europejskiego Stowarzyszenia Wolnego Handlu przystąpili ostatecznie do Wspólnot Europejskich: Dania, Irlandia i Wielka Brytania w 1973 r., Portugalia – w 1986 r., Austria, Finlandia (członek EFTA w latach 1986-1994), Szwecja – w 1995 r.

Akcesja Zjednoczonego Królestwa do Wspólnot Europejskich nie odbyła się jednak bez trudności. W latach 60. XX w. była blokowana przez Francję, w czasie prezydentury Charles'a de Gaulle'a, obawiającego się wzrostu wpływów amerykańskich na kontynencie za sprawą przystąpienia Wielkiej Brytanii do EWG. Potwierdzeniem bliskich związków ze Stanami Zjednoczonymi miało być brytyjsko-amerykańskie porozumienie zawarte w 1962 r. w Nassau. Do tego dołączyły się jeszcze dążenia ówczesnej Francji do odgrywania pierwszoplanowej roli w polityce kontynentalnej. Co natomiast ciekawe, pomimo tych kluczowych różnic forsowana przez de Gaulle'a międzyrządowa formuła integracji, tzw. Europa Ojczyzn, polegająca na stworzeniu w Europie konfederacyjnego związku państw, z pewnością odpowiadała Brytyjczykom, od początku niechętnym planom stworzenia ponadnarodowej federacji paneuropejskiej. Trudności z przystąpieniem do EWG okazały się jednak tymczasowe i szybko przeminęły, wraz z oddaniem władzy przez de Gaulle'a. Do akcesji Wielkiej Brytanii dochodzi w 1973 r., kiedy to Zjednoczone Królestwo, Irlandia i Dania stają się członkami EWG. Wolę przystąpienia do Wspólnot Europejskich brytyjskie społeczeństwo potwierdza jeszcze w 1975 r. w referendum, w którym za pozostaniem we wspólnotowej organizacji opowiedziało się 67% głosujących<sup>8</sup>.

6 W. Churchill, *Stany Zjednoczone Europy*, przeł. P. Biskup, „Przegląd Europejski”, nr 2 (2012), s. 122-143.

7 M. Janicka, *EFTA, CEFTA – próba porównania dwóch stref wolnego handlu*, „Acta Universitatis Lodziensis. Folia Oeconomica”, nr 146 (1998), s. 143.

8 M. Musiał-Karg, *Operacje Brexit. Brytyjskie referenda z 1975 i 2016 roku*, „Acta Politica Polonica”, t. 37, nr 3 (2016), s. 9.





## **Przez cały czas trwania członkostwa Wielkiej Brytanii w strukturach wspólnotowych państwo to zaznaczało jednak swoją odrębność, niejednokrotnie dystansowało się od głównego nurtu integracji na kontynencie i nie brało udziału w niektórych inicjatywach unijnych.**

Przez cały czas trwania członkostwa Wielkiej Brytanii w strukturach wspólnotowych państwo to zaznaczało jednak swoją odrębność, niejednokrotnie dystansowało się od głównego nurtu integracji na kontynencie i nie brało udziału w niektórych inicjatywach unijnych. Dość szybko po wstąpieniu do Wspólnot problemem okazała się wysokość składki członkowskiej do ogólnoeuropejskiego budżetu. Już w latach 80. XX wieku, w okresie rządów Margaret Thatcher, wynegocjowano zmniejszenie składki, co znane jest jako tzw. rabat brytyjski<sup>9</sup>. Rabat uzasadniono względnie niewielkim wykorzystaniem przez Zjednoczone Królestwo wspólnotowych środków przeznaczanych na rolnictwo. W tym też czasie Wielka Brytania nie przystępuje do układu z Schengen z 1985 r. (zniesienie kontroli granicznych). Mimo iż koncepcja „otwartych granic” z początku nie była inicjatywą wspólnotową (pierwotnie układ z Schengen był umową międzynarodową niezwiązaną z EWG, która to umowa i towarzyszący jej dorobek prawny dopiero na mocy traktatu amsterdamskiego z 1997 r. zostały włączone do korpusu prawa unijnego<sup>10</sup>; co ważne, do strefy Schengen przynależą też państwa, które nie są członkami Wspólnot: Szwajcaria, Liechtenstein, Norwegia i Islandia), to jednak odmowa przystąpienia do niej potwierdza typową dla Brytyjczyków niechęć do rezygnacji z pewnych klasycznych kompetencji państwa, zwłaszcza w wymiarze spraw wewnętrznych, regulacji ruchu granicznego czy kontroli migracji – nieprzypadkowo kwestie te odegrały znaczącą rolę w kampanii poprzedzającej referendum brexitowe.

Znacznie większym problemem okazał się jednak Traktat o Unii Europejskiej (traktat z Maastricht) z 1991 r. Traktat w dziejach integracji europejskiej jest dokumentem przełomowym i wyznacza istotną cezurę w historii Wspólnot. Na mocy traktatu powstała Unia Europejska, która z czasem zastąpi Wspólnotę Europejską. Znacząco rozszerzono obszary współpracy oraz integracji. Wprowadzono instytucję obywatelstwa unijnego, wspólną politykę zagraniczną i politykę bezpieczeństwa, jak również ustanowiono bliską współpracę w zakresie wymiaru sprawiedliwości i spraw wewnętrznych. Wytyczono drogę do przyjęcia wspólnej waluty i powołano w związku z tym Europejski Bank Centralny oraz Europejski System Banków Centralnych. Przyjęcie Traktatu o Unii Europejskiej przez Wielką Brytanię najprawdopodobniej nie byłoby możliwe, gdyby premierem w tamtym czasie była eurosceptycznie nastawiona Margaret Thatcher, która choćby w swojej mowie wygłoszonej w 1988 r. w Brugii przestrzegała przed federalizacją europejską i planami przekształcenia EWG w ponadnarodowe scentralizowane superpaństwo<sup>11</sup>. Traktat ostatecznie ratyfikowano za rządów Johna Majora, polityka wywodzącego się również z Partii Konserwatywnej, ale bardziej stonowanego w sprawach europejskich. Dla wielu członków Partii Konserwatywnej rzecz pozostała jednak i tak problematyczna – John Major natrafił w swojej partii na opozycję powiązaną zwłaszcza z tradycjonalistyczną frakcją *Faith, Flag and Family* (Cornerstone Group) oraz thatcherystami (*Thatcherites*). Traktat przyjęto też nie bez zastrzeżeń – Zjednoczone Królestwo uzyskało istotne wyłączenie (klauzula *opt-out*) z wymogu wprowadzenia wspólnej waluty euro.

9 Kwestia rabatu brytyjskiego jest zagadnieniem bardziej złożonym i wymaga odrębnego opracowania. Trzeba zwrócić uwagę na fakt, że konsekwencją zmniejszenia składki Wielkiej Brytanii była konieczność pokrycia przez inne państwa członkowskie luki powstałej w unijnym budżecie. Z czasem niektóre z nich (Niemcy, Austria, Niderlandy, Szwecja) otrzymały jednak w tym wymiarze pewne preferencje i w mniejszym stopniu, niż to pierwotnie zakładano, pokrywały powstałą lukę. Rozwiązanie to znane było jako „rabaty od rabatu”. Zob. A. D’Alfonso, *The UK «rebate» on the EU budget. An explanation of the abatement and other correction mechanism*, [https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2016/577973/EPRS\\_BRI\(2016\)577973\\_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2016/577973/EPRS_BRI(2016)577973_EN.pdf), dostęp: 30 kwietnia 2021.

10 A. Szachorń-Pszenny, *Granice strefy Schengen a granice Unii Europejskiej – uwarunkowania normatywne*, „Pogranicze. Polish Borderlands Studies”, t. 6, nr 1 (2018), s. 52; Ministerstwo Spraw Wewnętrznych i Administracji, *Schengen – informacje*, <https://archiwum.mswia.gov.pl/aktualnosci/5087,Schengen-informacje.html>, dostęp: 30 kwietnia 2021.

11 M. Thatcher, *Speech to the College of Europe («The Bruges Speech»)* – transkrypcja, <https://www.margaretthatcher.org/document/107332>, dostęp: 2 maja 2021.



Zastrzeżenia Brytyjczyków do traktatu z Maastricht – tym samym obiekcje co do kierunku integracji, w którym dawne Wspólnoty zaczęły podążać od wejścia w życie tego aktu prawnego (1993 r.) – w dużej mierze wpłynęły na podjęcie w dyskursie publicznym kwestii dalszej obecności Zjednoczonego Królestwa w UE. Zastąpienie EWG przez Unię Europejską nie jest wyłącznie kwestią semantyczną, ale istotną zmianą jakościową w integracyjnym paradygmacie, który nie oznacza już wyłącznie międzypaństwowej współpracy gospodarczej i handlowej, ale stanowi o budowie federacyjnego – czy w ostrożniejszym sformułowaniu quasi-federacyjnego – ponadnarodowego paneuropejskiego organizmu politycznego. Nie można przecież nie mówić o federalizmie, gdy w grę wchodzi integracja i bliska współpraca w takich dziedzinach jak polityka zagraniczna, wymiar sprawiedliwości czy sprawy wewnętrzne (dawny II i III filar traktatu z Maastricht) – są to obszary ścisłego rdzenia suwerenności każdego państwa. Gdy do tego dołączyć rezygnację z własnej waluty narodowej na rzecz wspólnego pieniądza (tym samym ograniczenie roli krajowego banku centralnego), rzecz staje się tym bardziej ewidentna. I w rozbieżnościach między Zjednoczonym Królestwem a władzami Unii w tym spektrum zagadnień należy umieścić impulsy, które przesądziły o otwarciu publicznej dyskusji nad członkostwem w UE już na początku lat 90. ubiegłego stulecia. I nie chodzi tutaj wyłącznie o zaistniały podział wśród członków Partii Konserwatywnej, ale też o powstanie w 1991 r., w odpowiedzi na podpisanie traktatu z Maastricht, eurosceptycznej Ligi Antyfederalistycznej, której bezpośrednim sukcesorem będzie od 1993 r. UK Independence Party (UKIP) – partia polityczna bodaj najsilniej opowiadająca się na przestrzeni ostatnich lat za wyjściem Zjednoczonego Królestwa z Unii i zorganizowaniem referendum w tej sprawie.

Wydarzenia te potwierdzają, że proces brexitu w szerokim rozumieniu rozpoczyna się *de facto* na wiele lat przed 2016 r. i że decydujące znaczenie ma dla niego podpisanie i wejście w życie Traktatu o Unii Europejskiej – aktu prawnego o wręcz rewolucyjnym znaczeniu. Wspólnotowa rzeczywistość przed traktatem z Maastricht, czyli zwłaszcza EWG, była przez Wielką Brytanię akceptowana, ale integracja po traktacie, czyli UE, stała się problematyczna i kłopotliwa. Wyłącznie kwestią czasu pozostała więc kulminacja eurosceptycznych nastrojów, dodatkowo napędzanych przez nabierający dynamiki profederacyjny kurs integracji realizowany w kolejnych unijnych traktatach, zwłaszcza w traktacie lizbońskim z 2007 r. Nie zmieniło tego – podobne do klauzuli *opt-out* z lat 90. XX wieku zwalniającej z wymogu wprowadzenia waluty euro – ograniczenie stosowania w Zjednoczonym Królestwie, i też w Polsce, Karty praw podstawowych UE – aktu prawnego, który na mocy Traktatu z Lizbony wszedł w korpus unijnego prawa pierwotnego (przyczyną odrzucenia Karty przez Brytyjczyków była groźba narzucenia pewnych standardów socjalnych w zakresie prawa pracy, które na Wyspach tradycyjnie było bardziej liberalne niż na Kontynencie).

Samo przeprowadzenie referendum w sprawie pozostania albo wyjścia Wielkiej Brytanii z UE zostało zapowiedziane w 2013 r. przez Davida Camerona, ówczesnego brytyjskiego premiera. Na początku 2016 r. zostaje wyznaczona data referendum – 23 czerwca 2016 r. W głosowaniu 51,89% osób biorących w nim udział, przy frekwencji 72,2%, opowiedziało się za wystąpieniem Zjednoczonego Królestwa ze struktur unijnych. Opcję *leave* popierali przede wszystkim Anglicy, Walijczycy i protestanci z Ulsteru (Irlandii Północnej). Za pozostaniem w Unii głosowali głównie mieszkańcy Gibraltaru, Londynu i okolicznych hrabstw, Szkoci oraz katolicy z Irlandii Północnej (Ulsteru). Wola opuszczenia UE została następnie potwierdzona przez brytyjski parlament (w wyniku orzeczeń Wysokiego Sądu Anglii i Walii i następnie Sądu Najwyższego w sprawie Miller, wskazujących na konieczność wyrażenia zgody przez parlament brytyjski, niezbędnej, aby rząd mógł procedować wyjście z UE; na marginesie: orzeczono, że zgoda legislatur lokalnych nie jest wymagana). Proces negocjacji brexitu z władzami unijnymi rozpoczął się 29 marca 2017 r. wraz z doręczeniem Radzie Europejskiej oficjalnego wniosku brytyjskiego rządu złożonego na podstawie, wprowadzonego w traktacie lizbońskim, art. 50 Traktatu o Unii Europejskiej, określającego procedurę opuszczenia Unii przez jej państwo członkowskie. Następnie rozpoczynają się długie, trudne, wymagające, pełne napięcia negocjacje, które, jak wspomniano, kończą się zawarciem umowy o handlu i współpracy, która określa wymiar i zasady kooperacji między Wielką Brytanią i Unią Europejską od 2021 r.

Tym, co zwraca szczególną uwagę przy analizie brexitu, jest duża determinacja brytyjskich władz w dążeniu do realizacji woli suwerena wyrażonej w referendum z 2016 r. Można odnieść wrażenie, że dla brytyjskiego rządu brexit musiał być przedsięwzięciem niezwykle priorytetowym, skoro godzi się on na jego przeprowadzenie mimo możliwości wystąpienia poważnych zagrożeń natury wewnętrznej czy gospodarczej. Brytyjczyków nie zraziły i nie odwiodły od pierwotnego zamysłu kreślone przed nimi nawet tak pesymistyczne scenariusze – czas pokaże, na ile prawdziwe – jak utrata znaczenia londyńskiego City jako międzynarodowego centrum finansowego, trudne relacje wewnętrzne z proeuropejsko nastawioną Szkocją czy problem granicy między Irlandią i Irlandią Północną. Zwłaszcza kwestia szkocka i irlandzka



nie mogą być marginalizowane, ponieważ dotyczą samej integralności i wewnętrznej spójności Zjednoczonego Królestwa. W 2014 r., na dwa lata przed referendum brexitowym, dochodzi w Szkocji do referendum niepodległościowego mającego odpowiedzieć na pytanie, czy Szkocji zamierzają pozostać w strukturach Zjednoczonego Królestwa, czy chcą ogłoszenia niepodległości. Wówczas 55% głosujących opowiada się przeciwko stworzeniu niepodległego państwa szkockiego. Nie jest wiadome, na ile to stanowisko pozostanie w mocy po brexicie, zwłaszcza gdy zważy się, że prawie 2/3 Szkotów oponowało teraz uwikłane w dużo szerszy, bo europejski, kontekst niż w 2014 r. Nie jest również jasna przyszłość Irlandii Północnej. W negocjacjach brexitowych jedną z priorytetowych kwestii było niedopuszczenie do powstania twardej granicy i wprowadzenia kontroli granicznych pomiędzy Irlandią Północną a Irlandią, a do tego formalnie mogłoby się sprowadzić wyjście Zjednoczonego Królestwa z unijnego wspólnego rynku. Twarda granica byłaby zaprzeczeniem porozumienia wielkopiątkowego z 1998 r., kończącego brutalny 30-letni konflikt w tym regionie. Co prawda, ostatecznie, na mocy tzw. protokołu irlandzkiego do umowy między UK a Unią, nie doszło do wprowadzenia kontroli granicznej między dwiema częściami irlandzkiej wyspy, jednakże niedawne zamieszki w Ulsterze i niezadowolenie jego mieszkańców popierających brexit mogą podważać stabilność uzgodnionego rozwiązania. W tym kontekście angielskim elitom zarzuca się egoizm i nieuwzględnienie potrzeb protestantów z Irlandii Północnej, którzy w tej części Zjednoczonego Królestwa byli główną grupą wspierającą establishment w dążeniu do opuszczenia UE. Problem może eskalować i niewątpliwie stanowić będzie istotne wyzwanie dla brytyjskich władz w czasie po brexicie. Jednak mimo tych wszystkich zagrożeń i trudnych negocjacji z UE – *notabene* w czasie których doszło jeszcze do organizacji dwóch przedterminowych wyborów parlamentarnych w UK (w 2017 i 2019 r.) oraz dymisji dwóch brytyjskich premierów (Davida Camerona i Theresy May) – brexit ostatecznie doszedł do skutku.

### III.

Omawiając specyfikę położenia Zjednoczonego Królestwa w Unii, a następnie brexit, warto pokrótce jeszcze wspomnieć o specyficznej formule unijnego członkostwa, która została wypracowana w relacjach organów UE z Danią. Formuła ta w dużej mierze wskazuje na, podobne do brytyjskich, problemy z odnalezieniem się w unijnej rzeczywistości, jak również potwierdza, że w zależności od konkretnych potrzeb politycznych możliwy jest odmienny od dominującego zakres partycypacji w zjednoczeniowym projekcie. Dania, tak jak i UK, wstąpiła do EWG w 1973 r. i też tak samo dystansowała się od głównego kontynentalnego trendu integracyjnego, zaznaczając swoją odrębność i niechęć do rezygnacji z pewnych podstawowych kompetencji przynależnych suwerennej władzy krajowej. Różne są przyczyny tego stanu rzeczy. Za najistotniejsze, zdaje się, uznać można szczególne przywiązanie do własnej niezależności Duńczyków uwarunkowane jeszcze XIX-wiecznymi wydarzeniami historycznymi: oddzieleniem się Norwegii oraz utratą Szlezwiku i Holsztynu na rzecz Prus<sup>12</sup>. Te bolesne, z duńskiej perspektywy, doświadczenia wyrobiły w Duńczykach silną potrzebę obrony własnej państwowości i bytu narodowego. Nie bez znaczenia dla tego państwa są też bliskie relacje gospodarcze ze Szwecją, która, tak jak i Dania, nie przyjęła wspólnej waluty.



**Dania, tak jak i UK, wstąpiła do EWG w 1973 r. i też tak samo dystansowała się od głównego kontynentalnego trendu integracyjnego, zaznaczając swoją odrębność i niechęć do rezygnacji z pewnych podstawowych kompetencji przynależnych suwerennej władzy krajowej.**

12. B. Czepil, *Europejska polityka Danii*, „ETE Working Paper”, t. 3, nr 1 (2017), s. 4.



Duński eurosceptycyzm dał o sobie znać już niedługo po akcesji do EWG, a to za sprawą Grenlandii, od 1978 r. autonomicznego terytorium Danii. W czasie, gdy Dania wstępowała do Wspólnot, Grenlandia nie była jeszcze autonomią i nie mogła odmówić udziału w akcesji tak, jak to skądinąd uczyniły Wyspy Owcze – zarówno wówczas, jak i teraz autonomiczne – które do EWG nie weszły. Dla Grenlandii podstawowy problem z akcesją dotyczył rybołówstwa (dominującego sektora gospodarki tej wyspy), a konkretnie niemożliwych do zaakceptowania wymogów unijnej polityki rolnej w tym zakresie. Znaczenie ma też przywiązanie i obrona własnej tożsamości rdzennej ludności Grenlandii – Inuitów, zaznaczających swoją odrębność etniczną od Duńczyków ze Starego Kontynentu. W duńskim referendum akcesyjnym z 23 lutego 1982 r. większość mieszkańców Grenlandii (ok. 70%) opowiedziała się przeciwko integracji, a niezwłocznie po uzyskaniu wewnętrznej autonomii w 1978 r. grenlandzkie władze podjęły starania zmierzające do wyjścia z EWG, do czego ostatecznie doszło w 1985 r. Tak jednak jak i w przypadku UK, grenlandzkie opuszczenie Wspólnot nie oznaczało pełnego zerwania współpracy z organami europejskiej organizacji. W konsekwencji wypracowano specyficzną formułę współpracy z Grenlandią, formułę ograniczoną do realizacji tylko niektórych unijnych polityk i tylko w pewnym zakresie. Grenlandia została zakwalifikowana do grupy krajów i terytoriów zamorskich Unii Europejskiej (KTZ), które współpracują z Unią na odrębnych i sobie właściwych zasadach<sup>13</sup>.



**Jeśli chodzi o główną, europejską, część duńskiego społeczeństwa, to nie opowiada się ona za opuszczeniem struktur unijnych, lecz, co ważne, społeczna akceptacja członkostwa UE ma w Danii miejsce pod pewnymi warunkami, które jasno zostały wyrażone przy okazji dyskusji nad Traktatem o Unii Europejskiej, na początku lat 90. ubiegłego stulecia.**

Jeśli chodzi o główną, europejską, część duńskiego społeczeństwa, to nie opowiada się ona za opuszczeniem struktur unijnych, lecz, co ważne, społeczna akceptacja członkostwa UE ma w Danii miejsce pod pewnymi warunkami, które jasno zostały wyrażone przy okazji dyskusji nad Traktatem o Unii Europejskiej, na początku lat 90. ubiegłego stulecia. Traktat ten, podobnie jak w Wielkiej Brytanii, wywołał w Danii sporą falę oporu i sprzeciwu, czego dowodem było referendum z 2 czerwca 1992 r., w którym 50,7 % głosujących Duńczyków nie wyraziło zgody na jego ratyfikację. Traktat z Maastricht ostatecznie został jednak przez stronę duńską podpisany, lecz pod warunkiem wyłączenia Danii z takich obszarów integracji, jak unia walutowa, polityka bezpieczeństwa i obrony, współpraca policyjna i sądowa, sprawy obywatelskie (tzw. duński wyjątek)<sup>14</sup>. W skrócie: Dania traktat przyjęła, ale bez zrzeczenia się kluczowych kompetencji państwa i atrybutów suwerenności przede wszystkim w zakresie spraw wewnętrznych i wymiaru sprawiedliwości. Nastawienie Duńczyków jest w tej kwestii jasne i stabilne – zostało jeszcze potwierdzone w referendum z 2015 r., kiedy podtrzymano pozostanie poza procesem integracji w tej materii<sup>15</sup>. W tym miejscu nie chodzi oczywiście o wyczerpujące omówienie duńskiej ścieżki integracji, ale li tylko o wzmiankę, że *casus* Danii pokazuje, iż w ramach samej UE możliwe jest wypracowanie odrębnego i specyficznego modelu integracji, różnego od mainstreamu. Kwestia ta będzie jeszcze poruszana.

13 Szerzej: T. Brańka, *Status terytorium zamorskiego Wspólnot Europejskich na przykładzie Grenlandii*, „Rocznik Integracji Europejskiej”, nr 1 (2007), s. 251-266.

14 *Duńscy nie będą wyjątkowi?*, <https://www.euractiv.pl/section/polityka-wewnetrzna/news/dunczy-nie-beda-wyjatkowi/>, dostęp: 12 maja 2021.

15 *Duńscy odwracają się od UE. «Dania jest częścią Europy»*, <https://www.dw.com/pl/du%C5%84czycy-odwracaj%C4%85-si%C4%99-od-ue-dania-jest-cz%C4%99%C5%9Bci%C4%85-europy/a-18895962>, dostęp: 12 maja 2021.



## IV.

Na zakończenie powróćmy jeszcze do Wielkiej Brytanii, a konkretnie do 2013 r., kiedy brytyjski premier David Cameron w swojej mowie wygłoszonej w londyńskiej siedzibie agencji Bloomberg (tzw. Bloomberg Speech) wyraża publicznie potrzebę wypowiedzenia się społeczeństwa brytyjskiego na temat dalszej obecności Zjednoczonego Królestwa w Unii<sup>16</sup>. Mimo że Cameron jest ogólnie eurosceptykiem, to nie jest zwolennikiem opuszczenia UE. Wskazuje natomiast na konieczność jej reformy. Zauważa, że traktat lizboński jest w istocie nieznacznie zmodyfikowaną wersją Konstytucji dla Europy – projektu odrzuconego w referendum we Francji i Niderlandach w 2005 r. Obiecując przeprowadzenie referendum nad członkostwem w UE, Cameron chce zapewnić wygraną swojej partii w nadchodzących wyborach w 2015 r., zminimalizować wzrost politycznego znaczenia probrexitowego UKIP-u i jednocześnie otworzyć przestrzeń do dyskusji nad reformą Unii. Zamysł Camerona w tej ostatniej kwestii związły i trafnie ocenił jego doradca, Ivan Rogers:

„Oddając sprawiedliwość Davidowi Cameronowi, warto podkreślić, że próbował on osiągnąć relatywnie sensowny cel. Pragnął przekonać swoich europejskich kolegów do zagwarantowania wyjątkowego statusu Wielkiej Brytanii oraz, jeśli byłoby to konieczne, wyjątkowego statusu innych państw, włączywszy w to na przykład Polskę. Mówił: «Będąc członkami Unii Europejskiej nie musimy wszyscy zmierzać nieubłaganie do tego samego celu. Możemy tworzyć unię o większej elastyczności». [...] Cameron niewątpliwie pragnął UE pozwalającej różnym państwom zmierzać do odmiennych celów, niż stawiają przed sobą Francuzi czy Niemcy.”<sup>17</sup>

W istocie z początku chodziło nie o wyjście z UE, ale o sprowokowanie dyskusji nad tym, jaka powinna być Unia Europejska, i otwarcie drogi do jej reformy, stworzenia takiego organizmu politycznego, w którym różnorodność państw członkowskich i ich społeczeństwa mogłyby się z powodzeniem odnaleźć. Można powiedzieć, że chodziło o Europę różnych prędkości, ale rozumianych pozytywnie, a nie tak, jak przyjęto się w obiegu medialnym, czyli jako podział na lepszych i gorszych członków. Na pejoratywne znaczenie „dwóch prędkości” Cameron w swojej mowie oczywiście słusznie nie godzi się i je odrzuca, ale nie zmienia to faktu, że koncepcja różnego stopnia zaawansowania integracji i współpracy państw członkowskich powinna być jeszcze dogłębnie przemyślana i w efekcie ukazana jako w istocie pożądany stan rzeczy. Mówienie o Europie różnych prędkości nie powinno kojarzyć się źle, ale powinno być wyjściem naprzeciw różnorodnym celom, kierunkom polityki oraz potrzebom państw członkowskich. Kraje europejskie muszą ze sobą współpracować i współdziałać, aby w Europie panował pokój i aby Stary Kontynent mógł sprostać ogólnoświatowej rywalizacji oraz wyzwaniom zglobalizowanego świata. Wydaje się to oczywiste i powszechnie rozumiane przez wszystkich Europejczyków. Pytaniem jedynie jest, jaką postać, formę i treść powinna przybrać paneuropejska kooperacja. W istocie dokładnie o to chodzi w dyskusjach nad przyszłością Europy i o to też rozbijają się różne interesy polityczne państw Starego Kontynentu. Nie chodzi o to, żeby się izolować, odtwarzać dawne podziały i animozje, i w ogóle się nie integrować, lecz o to, jak budować ogólnoeuropejską współpracę.



**Kraje europejskie muszą ze sobą współpracować i współdziałać, aby w Europie panował pokój i aby Stary Kontynent mógł sprostać ogólnoświatowej rywalizacji oraz wyzwaniom zglobalizowanego świata. Wydaje się to oczywiste i powszechnie rozumiane przez wszystkich Europejczyków. Pytaniem jedynie jest, jaką postać, formę i treść powinna przybrać paneuropejska kooperacja.**

<sup>16</sup> D. Cameron, *EU speech at Bloomberg* (transkrypcja), <https://www.gov.uk/government/speeches/eu-speech-at-bloomberg>, dostęp: 30 kwietnia 2021.

<sup>17</sup> *Wokół Brexitu: realia i fantazje* (wywiad), przet. F. Biały, „Przegląd Polityczny” nr 155 (2019), <http://przegladpolityczny.pl/wokol-brexitu-realii-i-fantazje--pp-155-2019>, dostęp: 30 kwietnia 2021.



Brexitowe referendum z 2016 r. dobitnie odśłoniło głęboką potrzebę nowej odpowiedzi na to pytanie; w żadnej mierze nie oznaczało natomiast ksenofobicznego zamknięcia na kontynentalną współpracę między państwami jako taką. Dowodem na to jest zarówno zainicjowanie w przeszłości przez Wielką Brytanię powstania Europejskiego Stowarzyszenia Wolnego Handlu w 1960 r., późniejsza akceptacja modelu wspólnego rynku w ramach EWG (potwierdzona jeszcze przez Margaret Thatcher, choćby w mowie w Brugii), intencje Davida Camerona, ogłaszającego referendum, czy *last but not least* ostateczna umowa o handlu i współpracy pomiędzy Zjednoczonym Królestwem a UE po brexicie. To awangardowe i bezprecedensowe porozumienie nie oznacza jedynie ustanowienia strefy wolnego handlu, ale znacząco poza nią wykracza i dotyczy także zachowania współpracy w wielu istotnych obszarach, takich jak koordynacja zabezpieczenia socjalnego, ochrona środowiska, transport, rybołówstwo czy bezpieczeństwo obywateli (współpraca policyjna i sądowa w sprawach karnych). Owszem, od 1 lutego 2020 r. Wielka Brytania jest z perspektywy Unii państwem trzecim, ale pozostającym jednak z nią w pewnym istotnym związku gospodarczym i politycznym. Innymi słowy, jedno z dotychczasowych państw członkowskich opuściło UE, ale nie oznacza to zerwania współpracy między nimi, lecz jedynie – acz może aż – jej znaczące przeformułowanie.

W istocie wypracowane porozumienie handlowe między Zjednoczonym Królestwem a Unią uzupełnia dotychczas znane modele współpracy UE z państwami trzecimi. Jeszcze przed zakończeniem brexitowych negocjacji brytyjsko-unijnych eksperci z Polskiego Instytutu Spraw Międzynarodowych wymienili cztery takie modele: norweski, szwajcarski, turecki i kanadyjski<sup>18</sup>. Modele te różnią się stopniem współpracy i uczestnictwa w unijnych politykach, i uszeregowane są od najbardziej do najmniej zaawansowanego. Model norweski polega na partycypacji państwa trzeciego w unijnym wspólnym rynku (z pewnymi wyjątkami, głównie dotyczącymi rybołówstwa i rolnictwa) oraz stosowaniu zasad swobody przepływu towarów, osób, usług i kapitału, wszak bez uczestnictwa w unii celnej. Model szwajcarski to system mieszany łączący elementy strefy wolnego handlu i wspólnego rynku, oparty na szeregu umów bilateralnych regulujących szczegóły współpracy między stronami. Wyjątków i odrębnych unormowań jest wiele, i zależą od konkretnej materii i specyfiki spraw. Model turecki z kolei opiera się na przynależności do unii celnej i respektowaniu unijnych wymagań w takim zakresie, w jakim Turcja bierze udział we wspólnym rynku. Model kanadyjski jest najbardziej luźną formą współpracy i wiąże się z podpisaniem umowy CETA dopuszczającej wolny handel w uzgodnionych obszarach. Jak wspomniano, do modeli tych dołącza teraz nowatorski i awangardowy model brytyjski, a czas pokaże, czy ta koncepcja współpracy będzie korzystna dla obu stron i społeczności całej Europy.

Gdy uwzględnić jeszcze specyficzną sytuację Danii wśród unijnych państw członkowskich wraz ze szczególną formą współpracy UE z Grenlandią, otrzymuje się pełny obraz złożonych i różnorodnych form integracji europejskiej, które nie są zjawiskiem nowym, ale normalnym stanem rzeczy zawsze towarzyszącym wspólnotowej historii Europy od połowy ubiegłego wieku. *Summa summarum* wypracowanie przez lata tak wielu zróżnicowanych form współpracy już samo w sobie jest bardzo dużym osiągnięciem i dowodem na poszanowanie różnic, jakie występują między europejskimi krajami. Wydaje się, że dużą stratą byłoby zaprzepaszczenie tego bogatego dorobku w uniformizującym schemacie federalnego superpaństwa. Europa zawsze była Europą różnic i przyczyniało się to do jej wielkości. Szkoda jedynie, że brexit nie przełożył się dotychczas na naprawdę ożywioną i zaawansowaną ogólnoeuropejską dyskusję nad reformą UE, jej miejscem w świecie i miejscem państw członkowskich w niej samej.

18 K. Borońska-Hryniewiecka i in., *Relacje Unia Europejska – Wielka Brytania po ewentualnym brexicie. Stanowiska Niemiec, Francji, Włoch, Hiszpanii i Polski*, red. K. Borońska-Hryniewiecka, S. Płóciennik, Warszawa 2016, s. 19-22.





# 2

## Zasada subsydiarności i problem „inflacji prawa” w porządku prawnym Unii Europejskiej



# Rozdział II. Zasada subsydiarności i problem „inflacji prawa” w porządku prawnym Unii Europejskiej

Konrad Dyda

Ewolucja, jaką w ostatnich latach przeszła – i nadal przechodzi – projekt integracji europejskiej, przebiega od powołania Wspólnot Europejskich o w istocie ściśle gospodarczym charakterze, poprzez powołanie Unii Europejskiej, aż do jej obecnych przeobrażeń. Unia coraz bardziej – zwłaszcza od przyjęcia Traktatu z Lizbony – rozszerza zakres swojej działalności, który dziś zdaje się daleko już wykraczać poza pierwotnie założone cele. Jednocześnie coraz częściej w wypowiedziach polityków czy projektowanych kierunkach dalszego rozwoju Unii Europejskiej podnosi się kwestię zasadności dalszego przekształcania – w istocie zapoczątkowanego traktatem z Maastricht – tej organizacji międzynarodowej w formę federacji, a przynajmniej przyjęcia zasad dużo ściślejszej niż dotychczas integracji, z przejściem kolejnych kompetencji przez organy wspólnotowe. Tymczasem jednym z fundamentów porządku prawnego Unii Europejskiej jest – wywodzona najpierw z orzecznictwa Trybunału w Luksemburgu, a następnie wprost wyrażona we wspomnianym już traktacie z Maastricht – zasada subsydiarności, której podstawową treścią jest nakaz podejmowania decyzji przez organy władzy najbliższe obywatelom. Celem niniejszego rozdziału jest analiza treści zasady subsydiarności oraz wskazanie na podstawowy skutek jej niewłaściwego stosowania, jakim jest zjawisko „inflacji prawa”.

## 2.1. Treść zasady subsydiarności

W ostatniej części preambuły Konstytucji RP zostały wprost określone wartości, które legły u podstaw obowiązującej ustawy zasadniczej: poszanowanie wolności i sprawiedliwości, współdziałanie władz, dialog społeczny, zasada pomocniczości. Normy te wyznaczają ramy stosowania Konstytucji oraz podstawy stanowiącego w Rzeczypospolitej prawa. W orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego zasada pomocniczości, w odwołaniu do preambuły i przepisów Konstytucji, jest wiązana z zasadą samorządności i oznacza „działania na szczeblu ponadlokalnym, jeśli rozwiązanie takie okaże się lepsze i bardziej skuteczne aniżeli działania organów wspólnot szczebla podstawowego”<sup>1</sup>. Teza ta nie odbiega od ogólnego rozumienia zasady pomocniczości – *notabene* wywodzonej ze społecznego nauczania Kościoła katolickiego – która na gruncie prawa Unii Europejskiej jest jedną z fundamentalnych zasad wspólnotowego porządku prawnego.

W nauczaniu Kościoła **podstawy do rozwoju teoretycznej koncepcji zasady subsydiarności dał papież Leon XIII w epokowej encyklice *Rerum novarum***. Warto przypomnieć, że encyklika ta – podobnie jak w ogóle społeczne nauczanie Kościoła – powstała w specyficznym kontekście historycznym, w dobie ogromnych zmian społecznych i gospodarczych XIX wieku. Chodzi o zmiany związane z rewolucją przemysłową, której jednymi ze skutków były zubożenie wielu warstw społeczeństwa – zwłaszcza robotników – i rozwój doktryn socjalistycznych, zakładających, że prawidłową odpowiedzią na nowe problemy jest ograniczenie (bądź wręcz likwidacja) własności prywatnej – na rzecz własności społecznej, centralnie zarządzanej przez posiadające szerokie kompetencje państwo. W tej perspektywie **Leon XIII podkreślał konieczność ograniczenia działalności państwa do troski o dobro wspólne, przy zagwarantowaniu osobom i ich zrzeczeniom (np. stowarzyszeniom) swobody działania**. Stąd działalność organów państwowych powinna dotyczyć tych sfer, w których człowiek nie jest w stanie samodzielnie osiągnąć pożądanego celu. Nauczanie Leona XIII zostało rozwinięte przez kolejnych papieży, w tym przede wszystkim Piusa XI, Jana XXIII i Jana Pawła II,

<sup>1</sup> Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 8 kwietnia 2009 r., sygn. akt K 37/06.



którzy podnosili konieczność rozwiązywania pojawiających się problemów społecznych w ramach struktur jak najbliższych poszczególnym jednostkom<sup>2</sup>.

## “**W nauczaniu Kościoła podstawy do rozwoju teoretycznej koncepcji zasady subsydiarności dał papież Leon XIII w swojej epokowej encyklice *Rerum novarum*.**”

Niejako podsumowaniem tego rozwoju jest definicja zasady subsydiarności (pomocniczości) zawarta w *Katechizmie Kościoła katolickiego*, zgodnie z którą „ani państwo, ani żadna szersza społeczność nie powinny zastępować inicjatywy i odpowiedzialności osób oraz instytucji pośrednich”, a tym samym „społeczność wyższego rzędu nie powinna ingerować w wewnętrzne sprawy społeczności niższego rzędu, pozbawiając ją kompetencji, lecz raczej powinna wspierać ją w razie konieczności i pomóc w koordynacji jej działań z działaniami innych grup społecznych, dla dobra wspólnego”<sup>3</sup>.

W realiach prawa unijnego zasada subsydiarności sprowadza się do twierdzenia, że w Unii Europejskiej decyzje powinny być podejmowane przede wszystkim na szczeblu najbliższym obywatelom – a więc w tym przypadku na poziomie państw członkowskich – przy założeniu, że kompetencje unijne powinny dotyczyć tylko tych kwestii, których realizacja na poziomie wspólnoty będzie po prostu bardziej efektywna<sup>4</sup>. Stąd zasada pomocniczości w realiach funkcjonowania Unii Europejskiej ma zarówno walor polityczny, jak i prawny – wyznaczając tym samym podstawową miarę dla oceny legalności działań organów unijnych<sup>5</sup>.

## **2.2. Zasada subsydiarności (pomocniczości) w prawie Unii Europejskiej**

Zasada pomocniczości – i ściśle z nią związana zasada proporcjonalności – została wyrażona w art. 5 Traktatu o Unii Europejskiej, będącym odpowiednikiem art. 5 traktatu z Maastricht. Zgodnie z tą jednostką redakcyjną TUE granice kompetencji Unii wyznacza zasada przyznania (art. 5 ust. 1), zgodnie z którą Unia działa wyłącznie w granicach kompetencji przyznanych jej przez państwa członkowskie w traktatach – dla osiągnięcia określonych w nich celów. Wszelkie kompetencje nieprzyznane Unii w traktatach pozostają w gestii państw członkowskich (art. 5 ust. 2). Bezpośrednio do zasady proporcjonalności odnosi się art. 5 ust. 3, zgodnie z którym w dziedzinach, które nie należą do jej wyłącznej kompetencji, Unia podejmuje działania tylko wówczas i tylko w takim zakresie, w jakim cele zamierzonego działania nie mogą zostać osiągnięte w sposób wystarczający przez państwa członkowskie, zarówno na poziomie centralnym, jak i regionalnym oraz lokalnym, i jeśli ze względu na rozmiary lub skutki proponowanego działania możliwe jest lepsze ich osiągnięcie na poziomie Unii. Jednocześnie instytucje Unii stosują zasadę pomocniczości zgodnie z Protokołem w sprawie stosowania zasad pomocniczości i proporcjonalności. Parlamenti narodowe czuwają nad przestrzeganiem zasady

2 Zob. K. Łuczka, *Zasada pomocniczości jako fundament nowoczesnego państwa*, „Resovia Sacra. Studia Teologiczno-Filozoficzne Diecezji Rzeszowskiej”, 13 (2006), s. 312-316; A. Zygmunt, *Państwo pomocnicze w ujęciu katolickiej nauki społecznej*, „Doctrina. Studia społeczno-polityczne”, 9(2012), s. 355-361; G. Dutkiewicz, *Samorząd terytorialny w kontekście zasady pomocniczości w nauczaniu społecznym Kościoła katolickiego*, „Przegląd Religioznawczy”, 3(2019), s. 152-159.

3 *Katechizm Kościoła katolickiego*, wyd. polskie Poznań 1994, nr 1894, 1883.

4 C. Zanghi, *Instutuzioni di diritto dell'Unione Europea*, Torino 1997, s. 42.

5 Zob. R. Condorelli, *Il principio di sussidiarietà nella costituzione europea*, Catania 2005, s. 19-21.



pomocniczości zgodnie z procedurą przewidzianą w tym protokole. Warto zaszyfrować, że analogiczną regulację odniesiono do realizacji zasady proporcjonalności (art. 5 ust. 4).

Protokół ten – stanowiący załącznik nr 2 do Traktatu o Unii Europejskiej – przede wszystkim zobowiązuje każdą instytucję do czuwania nad przestrzeganiem zasad pomocniczości i proporcjonalności (art. 1), których celem – zgodnie z preambułą do tego aktu – jest „zapewnienie podejmowania decyzji na poziomie możliwie najbliższym obywatelom Unii”. Wymogi te zostały szczegółowo odniesione do unijnej procedury prawodawczej. Przed zgłoszeniem wniosku dotyczącego aktu prawodawczego Komisja ma obowiązek przeprowadzenia „szerokich konsultacji”, których celem – w stosownych przypadkach – jest uwzględnienie regionalnego i lokalnego wymiaru przewidywanych działań. Od wymogu przeprowadzenia konsultacji można odstąpić jedynie w szczególnie pilnych przypadkach – jednak wówczas decyzja ta powinna zostać uzasadniona (art. 2). Warto podkreślić, że analogiczne zasady stosuje się do inicjatyw legislacyjnych grupy państw członkowskich i Parlamentu Europejskiego, wniosków Trybunału Sprawiedliwości i Europejskiego Banku Inwestycyjnego oraz zaleceń Europejskiego Banku Centralnego (art. 3).



**W dziedzinach, które nie należą do jej wyłącznej kompetencji, Unia powinna podejmować działania tylko wówczas i tylko w takim zakresie, w jakim cele zamierzonego działania nie mogą zostać osiągnięte w sposób wystarczający przez państwa członkowskie, zarówno na poziomie centralnym, jak i regionalnym oraz lokalnym, i jeśli ze względu na rozmiary lub skutki proponowanego działania możliwe jest lepsze ich osiągnięcie na poziomie Unii.**

Stosownie zaś do art. 5 przedmiotowego Protokołu, projekty aktów ustawodawczych są obligatoryjnie uzasadniane w odniesieniu do spełniania przez nie zasad pomocniczości i subsydiarności. Przepis ten wyraźnie wskazuje, że w uzasadnieniu należy podać szczegółowe dane umożliwiające ocenę zgodności z zasadami pomocniczości i proporcjonalności. Jednocześnie stwierdzenia, że cel Unii może zostać lepiej osiągnięty na poziomie Unii, uzasadnia się na podstawie wskaźników jakościowych, a tam, gdzie to możliwe, także ilościowych. Poza tym projekty aktów prawodawczych muszą brać pod uwagę konieczność zminimalizowania wszelkich obciążeń finansowych lub administracyjnych nakładanych na Unię, rządy krajowe, władze regionalne lub lokalne, podmioty gospodarcze i obywateli oraz to, by takie obciążenia były współmierne do zamierzonego celu.

W związku z powyższym projektowany akt prawny zawsze jest oceniany – pod kątem zachowania zasady pomocniczości – w zakresie jej aspektów materialnoprawnych i formalnoprawnych. W pierwszym zakresie bada się, czy podmioty mające wydać akt działają możliwie najbliżej obywateli. Oczywiście, w pierwszej kolejności powinny to być jednostki lokalne bądź regionalne, w drugiej – organy państwowe. Dopiero wówczas, gdy ich działania okażą się niewystarczające, swoje kompetencje – za wyjątkiem obszarów, w których przysługuje jej wyłączna jurysdykcja – zyskuje Unia Europejska.

Poza tym akt podlegający kontroli w ramach aspektu formalnoprawnego powinien z jednej strony zapewniać skuteczność i efektywność podejmowanego działania, z drugiej zaś w jak najmniejszym stopniu ingerować w prawo państwa członkowskiego. W praktyce oznacza to prymat wydawania dyrektyw przed



rozporządzeniami<sup>6</sup>. Należy przy tym pamiętać, że różnica pomiędzy tymi rodzajami aktów normatywnych będących źródłami prawa Unii Europejskiej ma charakter jakościowy – o ile dyrektywa określa jedynie cele, pozostawiając właściwym władzom państwa członkowskiego swobodę doboru środka do ich wprowadzenia w życie, o tyle rozporządzenie wiąże bezpośrednio. W związku z tym właściwie nie ma wątpliwości, że **z punktu widzenia konieczności zachowania zasady pomocniczości Unii Europejskiej to właśnie dyrektywy powinny stać się podstawowym aktem prawa unijnego**.

Niestety prawodawstwo unijne nie przewiduje stosownych instrumentów, którymi można by wyegzekwować od organów prawodawczych Unii Europejskiej prymat dyrektywy nad rozporządzeniem. Nie zmienia to jednak faktu, że samo przestrzeganie zasady subsydiarności nie zostało obwarowane określonymi procedurami.

Protokół nr 2 do Traktatu jasno wskazuje – obok wspomnianej już konieczności uzasadniania projektów aktów normatywnych w odniesieniu do zachowania zasady subsydiarności – na pewne procedury, których celem jest zabezpieczenie jej stosowania. Otóż stosownie do art. 6 przedmiotowego Protokołu **każdy parlament narodowy lub każda izba parlamentu narodowego może, w terminie ośmiu tygodni od daty przekazania projektu aktu prawodawczego w językach urzędowych Unii, przesłać przewodniczącym Parlamentu Europejskiego, Rady i Komisji uzasadnioną opinię zawierającą powody, dla których uznaje, że dany projekt nie jest zgodny z zasadą pomocniczości**. Rzeczywiście na mocy tego aktu zdecydowanie rozbudowano zakres współpracy pomiędzy Parlamentem Europejskim a parlamentami krajowymi, jednak w praktyce poszczególne z parlamentów państw członkowskich wykazują różny poziom aktywności we współpracy z Parlamentem Europejskim. Przykładowo – jak podaje R. Czarski – do końca 2017 r. szwedzki Riksdag przyjął 59 uzasadnionych opinii i była to ich największa ilość spośród wszystkich tego rodzaju interwencji parlamentów krajowych<sup>7</sup>.

Jednocześnie to do parlamentu narodowego lub izby parlamentu narodowego należy konsultowanie się, w stosownym przypadku, z parlamentami regionalnymi, mającymi kompetencje prawodawcze. W przypadkach zaś, w których projekt aktu prawodawczego pochodzi od grupy państw członkowskich, przewodniczący Rady przekazuje opinię rządów tych państw. Jeżeli projektodawcą jest Trybunał Sprawiedliwości, Europejski Bank Centralny lub Europejski Bank Inwestycyjny, przewodniczący Rady przekazuje opinię danej instytucji lub organowi.

Protokół ustanawia także sposób postępowania w przypadku zgłoszenia „uzasadnionych opinii co do niezgodności projektu aktu prawodawczego z zasadą pomocniczości”. Jeżeli stanowią one co najmniej jedną trzecią głosów przyznanych parlamentom narodowym, projekt zostaje poddany ponownej analizie, chyba że projekt dotyczy przestrzeni wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości, przedłożonego na podstawie art. 76 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej – wówczas próg ten wynosi jedną czwartą. W każdym razie po przeprowadzeniu ponownej analizy projektodawcy mogą postanowić o podtrzymaniu, zmianie lub wycofaniu projektu. Jednak decyzja ta musi zostać uzasadniona (art. 7 ust. 2).

Niezależnie od powyższego – w zwykłej procedurze prawodawczej – **jeżeli uzasadnione opinie stanowią co najmniej zwykłą większość głosów przyznanych parlamentom narodowym wniosek także musi zostać poddany ponownej analizie przez Komisję Europejską**. Także w tym przypadku po jej dokonaniu Komisja może postanowić o podtrzymaniu, zmianie lub wycofaniu wniosku. Jednakże podejmując decyzję o podtrzymaniu wniosku, należy wykazać, że jest on zgodny z zasadą pomocniczości (art. 7 ust. 3).



## **Prawodawca unijny przewidział możliwość wniesienia skargi do Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej w sprawie naruszenia przez akt prawodawczy zasady pomocniczości.**

<sup>6</sup> Prawo instytucjonalne Unii Europejskiej w zarysie, red. A. Kuś, Lublin 2012, s. 115-116.

<sup>7</sup> R. Czarski, Współpraca parlamentów narodowych z Parlamentem Europejskim w zakresie tworzenia prawa, „Przegląd Sejmowy”, 2(2019), s. 39-51.



Poza tym prawodawca unijny przewidział możliwość wniesienia skargi do Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej w sprawie naruszenia przez akt prawodawczy zasady pomocniczości. Legitymację do wniesienia takiej skargi posiada każde państwo członkowskie oraz Komitet Regionów, ale ten ostatni jedynie w zakresie aktów prawodawczych, do których przyjęcia Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej wymaga jego konsultacji (art. 8). Jednocześnie należy pamiętać, że unijny Trybunał Sprawiedliwości nigdy nie stwierdził nieważności aktu normatywnego z powodu jego niezgodności z zasadą proporcjonalności, a jego orzecznictwo dotyczące bezpośrednio tej problematyki obejmuje zaledwie kilkanaście spraw<sup>8</sup>.

## 2.3. Wykładnia zasady pomocniczości w orzecznictwie Trybunału Sprawiedliwości UE

Zasady pomocniczości i proporcjonalności były wielokrotnie przedmiotem orzecznictwa Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej. Warto w tym kontekście zaznaczyć, że w orzecznictwie Trybunału Sprawiedliwości omawiane tu zasady zostały sformułowane przed ich skodyfikowaniem w traktatach. W doktrynie wskazuje się, że ich pozytywizacja stanowiła przejaw dążenia państw członkowskich do zabezpieczenia się przed nadmiernym aktywizmem organów wspólnotowych<sup>9</sup>. W tym kontekście należy pamiętać, że Unia Europejska działa wyłącznie w granicach kompetencji przyznanych jej przez państwa członkowskie w traktatach – dla osiągnięcia określonych w nich celów. Jednocześnie wszelkie kompetencje nieprzyznane Unii w traktatach należą do państw członkowskich (art. 5 ust. 2 TUE).

Jedynie sygnalizując problem, znajdujący się zasadniczo poza zakresem przedmiotowych rozważań, należy zauważyć, że zgodnie z dorobkiem orzecznictwem TSUE, w celu ustalenia, czy dany akt jest proporcjonalny, należy przeprowadzić test składający się z odpowiedzi na trzy pytania: (1) Czy środki, które on przewiduje do osiągnięcia danego celu, są odpowiednie do jego wagi? (2) Czy środki te są konieczne do osiągnięcia zakładanego celu? (3) Czy przyjęte środki nie przekraczają tego, co odpowiednie i konieczne do osiągnięcia celu<sup>10</sup>? Z tego więc względu organy Unii Europejskiej nie mają prawa podejmować działań władczych ponad potrzebę, a jednocześnie są zobowiązane zawsze wybierać środki najmniej ingerujące w zakres swobodnego działania jednostki oraz państwa członkowskiego.

Warto w tym kontekście podkreślić, że unijny Trybunał Sprawiedliwości wykładni zasad pomocniczości i proporcjonalności dokonuje przez pryzmat omówionego powyżej Protokołu nr 2, który określa mianem „skonkretyzowania” art. 5 Traktatu<sup>11</sup>. Pomimo tego TSUE w swoim orzecznictwie stwierdził, że bezpośrednie odwołanie do zasady pomocniczości nie jest konieczne w uzasadnieniu danego aktu normatywnego, a wystarczającym do spełnienia wymagań wynikających z Protokołu jest wyjaśnienie w jego preambule, dlaczego dany cel może zostać lepiej osiągnięty na poziomie prawodawstwa unijnego<sup>12</sup>.

8 W. Gagątek, *Polityczne i prawne znaczenie zasady pomocniczości w UE (po 20 latach od wejścia w życie Traktatu z Maastricht)*, „Europejski Przegląd Sądowy”, 11(2013), s. 34.

9 J. Maliszewska-Nienartowicz, *Rozwój zasady proporcjonalności w europejskim prawie wspólnotowym*, „Studia Europejskie”, 1(2006), s. 66.

10 Wyrok Trybunału (pierwsza izba) z dnia 23 lutego 1983 r. w sprawie *Français SA przeciwko Fonds d'orientation et de régularisation des marchés agricoles (FORMA)*, znak sprawy 66/82; wyrok Trybunału (druga izba) z dnia 17 maja 1984 r. w sprawie *Denkavit Nederland BV przeciwko Hoofdprodukschap voor Akkerbouwprodukten*, znak sprawy 15/83.

11 Wyrok Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej z dnia 12 maja 2011 r., w sprawie *Wielkie Księstwo Luksemburga przeciwko Republice Słowacji*, znak sprawy C-176/09, pkt 76; wyrok Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej z dnia 8 czerwca 2010 r. w sprawie *Vodafone Ltd i inni przeciwko Secretary of State for Business, Enterprise and Regulatory Reform*, znak sprawy C-58/08, pkt 51.

12 Wyrok Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej z dnia 22 maja 2003 r., w sprawie *Komisja Wspólnot Europejskich przeciwko Republice Federalnej Niemiec*, znak sprawy C-103/01, pkt 47; wyrok Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej z dnia 9 października 2001 r. w sprawie *Królestwo Niderlandów przeciwko Parlamentowi Europejskiemu i Radzie*, znak sprawy C-377/98, pkt 32.





**TSUE w swoim orzecznictwie stwierdził, że bezpośrednie odwołanie do zasady pomocniczości nie jest konieczne w uzasadnieniu danego aktu normatywnego, a wystarczającym do spełnienia wymagań wynikających z Protokołu jest wyjaśnienie w jego preambule, dlaczego dany cel może zostać lepiej osiągnięty na poziomie prawodawstwa unijnego.**

Analizując orzeczenia wprost odnoszące się do wykładni zasady subsydiarności, można uznać, iż Trybunał Sprawiedliwości pozostawia organom unijnym spory zakres swobody w zakresie stosowania tejże zasady. Przy czym dla wykazania, iż rzeczywiście w realiach konkretnej sprawy – bo przecież wykładnia dokonywana przez Trybunał w Luksemburgu nie ma charakteru abstrakcyjnego – kluczowe znaczenie ma analiza przedstawianych przez strony argumentów na rzecz tezy o ewentualnym przekroczeniu uprawnień wynikających z subsydiarnego wobec państw członkowskich charakteru Unii Europejskiej oraz zakresu zagadnień objętych zaskarżonym aktem. Trybunał jednak konsekwentnie podnosi, że prawodawca unijny – oczywiście w ramach swoich kompetencji – posiada szeroki zakres uznania przy podejmowaniu wyborów o charakterze politycznym, gospodarczym i społecznym. Stąd o nielegalności przyjętego środka z punktu widzenia treści zasady subsydiarności można mówić dopiero wówczas, gdy jest on rzeczywiście niewłaściwy w odniesieniu do zakładanego celu<sup>13</sup>.

W każdym razie zasada pomocniczości w prawie unijnym pełni dwojakiego rodzaju funkcje: z jednej strony określa kompetencje poszczególnych organów Unii Europejskiej, z drugiej zaś reguluje wykonywanie przez nie przyznanej im władzy. Biorąc zaś pod uwagę funkcjonalną wykładnię Traktatu, można bez ryzyka błędu uznać, iż z zasady pomocniczości wynika nakaz ścisłego wykładania wszelkich norm kompetencyjnych, na mocy których państwa członkowskie przekazały swoje uprawnienia Unii<sup>14</sup>. Jednocześnie zaś najbardziej efektywnym sposobem kontroli organów Unii Europejskiej w zakresie przestrzegania przez nie zasady praworządności wydają się działania o charakterze politycznym – unijny Trybunał w swoim orzecznictwie w zakresie omawianej tu kwestii poprzestaje przede wszystkim na etapie kontroli formalnej, czego skutkiem jest przede wszystkim przyjęcie, iż sam fakt – nawet bardzo pobieżnego – odwołania się do zasady pomocniczości, jest wystarczający dla jej zachowania. Niestety, tego rodzaju optyka nie pozwala na przeprowadzenie rzeczywistej kontroli sądowej przestrzegania przez organy unijne zasady pomocniczości. Tymczasem nierespektowanie treści wynikających z zasady pomocniczości Unii Europejskiej prowadzi do wielu zjawisk niekorzystnych zarówno dla Wspólnoty, jak i jej państw członkowskich – w tym zwłaszcza do tzw. inflacji prawa.

13 Wyrok Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej z dnia 17czerwca 2010 r., w sprawie *the Queen przeciwko Secretary of State for Health, ex parte British American Tobacco (Investments) Ltd i Imperial Tobacco Ltd.*, znak sprawy C-491/01, pkt 123; wyrok Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej z dnia 12 listopada 1996 r., w sprawie *Zjednoczone Królestwo przeciwko Radzie*, znak sprawy C84/94, pkt 58; wyrok Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej z dnia 13 maja 1997 r. w sprawie *Niemcy przeciwko Parlamentowi i Radzie*, znak sprawy C233/94, pkt 55, 56.

14 Zob. G. Arrigo, *Principio di sussidiarietà e politica sociale nell'Unione Europea*, w: G. Arrigo, A. D'Andrea, B. Sitzia, T. Treu, *Principio di sussidiarietà. Europa, Stato sociale*, Mialno 2003, s. 6-10.



## 2.4. Konsekwencje nieprzestrzegania zasady pomocniczości: problem „inflacji prawa” unijnego

Od kilkudziesięciu lat w wielu krajach Europy i świata – zarówno należących do kultury prawa preceden-sowego, jak i stanowionego – prowadzi się badania nad skutkami nadmiernej pozytywizacji prawa, określa-nej niekiedy jego „inflacją”<sup>15</sup>. Zjawisko to zostało dostrzeżone i ocenione negatywnie nie tylko przez Unię Europejską<sup>16</sup>, ale również przez Organizację Współpracy Gospodarczej i Rozwoju oraz Bank Światowy<sup>17</sup>. Instytucje te już przed kilkunastoma laty rekomendowały zmiany, zwłaszcza w polityce stanowienia prawa, dążące do zapewnienia jego stabilności, przewidywalności i przejrzystości, uznając te cechy za fundament rządów prawa oraz środek do zapewnienia gospodarczej koniunktury.

**Tabela 2.1. Liczba aktów prawa unijnego wydawanych w latach 2004–2020.**

Rok	Akty przyjęte podstawowe/zmieniające				
	Akty ustawodawcze (zwykła procedura)	Inne akty ustawodawcze	Akty nieustawodawcze	Akty wykonawcze	Inne akty
2004	59/34	259/246	0/0	0/0	876/630
2005	23/28	170/185	0/0	0/0	843/627
2006	82/19	205/225	0/0	0/0	975/637
2007	35/18	220/182	0/0	0/0	1023/533
2008	58/63	215/185	0/0	0/0	982/450
2009	106/41	232/141	0/0	5/5	837/432
2010	34/23	241/74	4/0	31/16	902/370
2011	44/33	272/97	3/3	400/321	713/183
2012	41/28	271/96	27/11	414/351	494/133
2013	77/37	256/107	27/29	589/313	491/137
2014	107/40	359/104	87/45	544/310	550/138
2015	25/35	276/105	47/52	547/327	484/130
2016	37/35	296/105	85/42	504/331	479/114
2017	27/46	254/109	48/85	511/396	517/114
2018	29/44	259/109	39/77	435/431	503/98
2019	75/51	325/76	75/80	521/344	435/89
2020	31/32	276/108	34/98	583/390	430/76

Źródło: Statystyki dotyczące aktów prawnych, <https://eur-lex.europa.eu/statistics/2021/legislative-acts-statistics.html>, data dostępu: 26 lipca 2021.

<sup>15</sup> S. Eng, *Legislative Inflation and the Quality of Law*, [w:] *Legisprudence: A New Theoretical Approach to Legislation*, ed. L.C. Wintgens, Oxford 2002, pp. 65-79.

<sup>16</sup> Zob. European Commission, *ABRplus study: Final report*, Brussel 2015, [https://ec.europa.eu/info/files/abruplus-study-final-report\\_en](https://ec.europa.eu/info/files/abruplus-study-final-report_en), dostęp: 6 kwietnia 2021.

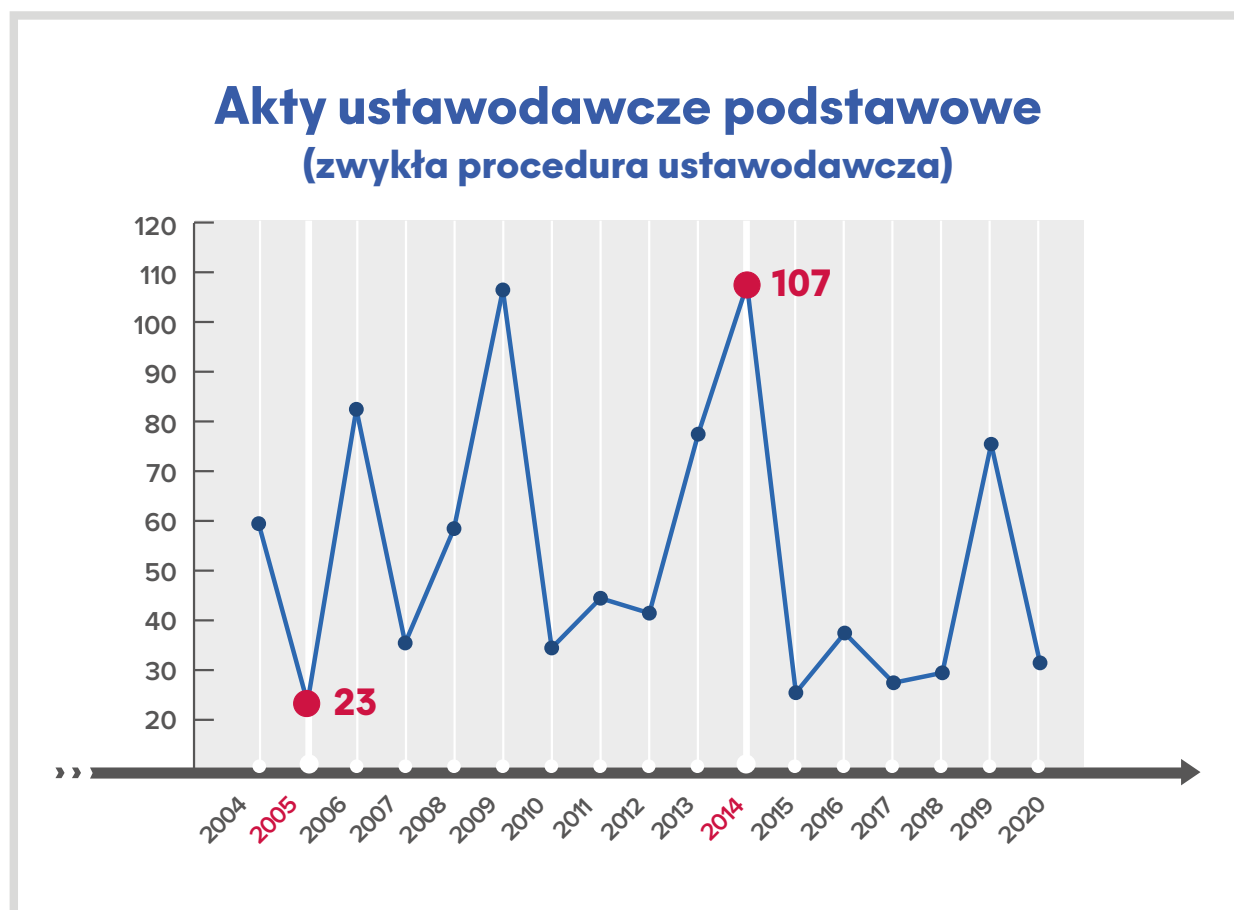
<sup>17</sup> Zob. G. Nicoletti, S. Scarpetta, *Regulation, Productivity and Growth: OECD Evidence*, Policy Research Working Paper Series 2944, The World Bank.





Istotą fenomenu nadmiernej pozytywizacji i „inflacji” prawa, jest spadek jakości przepisów prawa, ich multiplikowanie oraz próba zapewnienia bezpieczeństwa i pewności prawa przez prawną pozytywizację większości zjawisk życia społecznego. Jednocześnie autorzy są zgodni, że dotąd nie wypracowano sposobu na poradzenie sobie z tym problemem. Jednak z pewnością samo postulowanie zmniejszenia liczby aktów normatywnych nie jest rozwiązaniem, gdyż prawdziwą przyczyną występowania obecnego stanu rzeczy jest błędne założenie, że tylko przez maksymalne uregulowanie różnych aspektów życia społecznego możliwe jest zagwarantowanie przewidywalności rozstrzygnięć organów stosujących prawo, a tym samym zagwarantowanie pewności prawa. W literaturze przedmiotu właściwie na ogół przyjmuje się, że zjawisko inflacji prawa powszechnie występuje we wszystkich państwach europejskich – zarówno w kulturze prawa stanowionego, jak i precedensowego – stanowiąc jednocześnie jeden z największych problemów współczesnego prawa, godząc w jego fundamentalne funkcje oraz będąc podstawową barierą dla urzeczywistnienia zasady praworządności<sup>18</sup>, co z kolei zdecydowanie utrudnia korzystanie z praw i wolności człowieka. Nie ma wątpliwości, że skomplikowane i często zmieniające się przepisy – także w kwestiach proceduralnych – mogą utrudniać chociażby korzystanie z prawa do sądu, a w jego ramach do rozpatrzenia sprawy bez zbędnej zwłoki. Tego rodzaju utrudnienia są szczególnie dotkliwe dla przedsiębiorców.

**Wykres 2.1. Akty ustawodawcze podstawowe.**



Źródło: Opracowanie własne w oparciu o statystyki dotyczące aktów prawnych, <https://eur-lex.europa.eu/statistics/legislative-acts-statistics.html?locale=pl>, dostęp: 26 lipca 2021.

18 Zob. np. N. Nitsch, *L'inflation juridique et ses consequences*, „Archives de Philosophie du Droit”, 27(1982), s. 161-179; S. Zawadzki, *Inflacja prawa oraz problemy podnoszenia jego jakości*, „Studia Prawnicze”, 2-3(1989), s. 347-364; H. Schäffer, *Evaluation and Assessment of Legal Effects Procedures: Towards a More Rational and Responsible Lawmaking Process*, „Statute Law Review”, 2(2001), s. 132-153; R. Alexy, *The Reasonableness of the Law, w: Reasonableness and Law. Law and Philosophy Library*, vol 86, edycja G. Bongiovanni, G. Sartor.

Wykres 2.2. Inne akty ustawodawcze.



Źródło: Opracowanie własne w oparciu o statystyki dotyczące aktów prawnych, <https://eur-lex.europa.eu/statistics/legislative-acts-statistics.html?locale=pl>, dostęp: 26 lipca 2021.

Tymczasem w Unii Europejskiej od dawna zauważa się problem postępującego i do dziś nierozwiązanego zjawiska inflacji prawa. Po raz pierwszy – na poziomie instytucji unijnych – problemy te zostały opisane w tzw. raporcie Mandelkerna z 2001 r. W dokumencie tym jego autorzy uznali, że aż 40% aktów prawnych składających się na system unijnego prawa powinno zostać uchylonych, co przełożyłoby się na redukcję objętości źródeł prawa z 80 000 do 30 000 stron<sup>19</sup>. Jednocześnie w raporcie sformułowano szereg rekomendacji zmierzających do podniesienia jakości legislacji, a tym samym przeciwdziałania następowaniu inflacji prawa. Wymieniono wśród nich przede wszystkim: konieczność odejścia od założenia tworzenia nowych regulacji prawnych jako podstawowego sposobu rozwiązywania problemów społecznych; uczynienie z oceny skutków regulacji integralnego elementu procesu legislacyjnego w celu podejmowania decyzji politycznych i legislacyjnych w oparciu o dowody; przeprowadzenie szerokich konsultacji w ramach procesu prawodawczego; uproszczenie przepisów (nieoznaczające jednak deregulacji); powołanie specjalnych struktur przeciwdziałających inflacji prawa; czy poprawienie procesu implementacji prawa unijnego do prawa państw członkowskich<sup>20</sup>.

Rekomendacje te nie przełożyły się na zmianę polityki legislacyjnej w Unii Europejskiej, wręcz przeciwnie – w ostatnich latach jesteśmy świadkami pogarszania się zarówno jakości aktów normatywnych stanowiących źródła prawa wspólnotowego, jak i ich rozrostu, będącego jedną z konsekwencji dążenia

<sup>19</sup> Mandelkern Group on Better Regulation. Final Report, <https://www.google.com/search?client=firefox-b-d&q=Mandelkern+Group+on+Better+Regulation+Final+Report>, dostęp: 5 kwietnia 2021, s. 70.

<sup>20</sup> Tamże, II, III.

do zwiększania kompetencji Unii. Świadczy o tym raport z marca 2015 r., w którym wskazano na właściwie identyczne źródła inflacji unijnego prawa, po raz kolejny zdecydowanie negatywnie oceniając to zjawisko<sup>21</sup>.

W każdym razie jasne jest, że rozbudowywanie źródeł prawa do wręcz absurdalnej liczby norm zawartych w setkach aktów normatywnych negatywnie wpływa przede wszystkim na efektywność tak zbudowanego systemu, co z kolei przekłada się na ogromne problemy adresatów norm prawnych – a także organów stosujących prawo – z zapoznaniem się z treścią tychże norm, a tym samym z ich stosowaniem. Ważnym negatywnym aspektem tego zjawiska – będącym właściwie istotą problemów determinowanych przez inflację prawa – jest niski poziom bezpieczeństwa prawnego, warunkującego chociażby rozwój przedsiębiorczości.

Słusznie J. Potrzezszcz – podsumowując dotychczasowe ustalenia nauki w tym względzie – stwierdza, że pomiędzy bezpieczeństwem prawnym a pewnością prawa zachodzi relacja celu i środka. Stąd bezpieczeństwo prawne jest celem, który może być realizowany za pomocą prawa pozytywnego, charakteryzującego się cechą pewności prawa. Aby cel ten osiągnąć, prawo pozytywne musi charakteryzować się przede wszystkim jasnością, trwałością, brakiem nadmiernej złożoności i ilości aktów prawnych oraz jednolitością sądowego stosowania prawa<sup>22</sup> – co z kolei stanowi odwołanie się do postulatów klasycznej szkoły prawa naturalnego, uznającej, że bezpieczeństwo prawne jest jedną z podstawowych wartości systemu prawa<sup>23</sup>. W tym kontekście właściwie nie ma wątpliwości, że charakterystyczne dla współczesnych państw europejskich i samej Unii zjawisko inflacji prawa jest sprzeczne z tymi założeniami. Jednocześnie **zasadnym jest przyjęcie, że inflacja prawa wynika przede wszystkim z przyjęcia nieprawidłowych założeń teoretyczno-prawnych (związanych chociażby z nadmierną pozytywizacją prawa, czy dążeniem do wręcz kazuistycznej budowy przepisów), przekładających się także na nieefektywność zarządzania instytucjami unijnymi**. Nie ma więc właściwie wątpliwości, że ścisłe przestrzeganie zasady subsydiarności jest warunkiem *sine qua non* zwiększenia skuteczności polityki Unii Europejskiej.

## 2.5. Podsumowanie

Zasada subsydiarności – wyrażona w art. 5 Traktatu o Unii Europejskiej oraz skonkretyzowana w dołączonym do niego Protokole nr 2 – jest jedną z podstawowych zasad unijnego porządku prawnego. Jej podstawowa treść sprowadza się do założenia, zgodnie z którym w dziedzinach, które nie należą do jej wyłącznej kompetencji, Unia podejmuje działania tylko wówczas i tylko w takim zakresie, w jakim cele zamierzonego działania nie mogą zostać osiągnięte w sposób wystarczający przez państwa członkowskie, zarówno na poziomie centralnym, jak i regionalnym oraz lokalnym, i jeśli ze względu na rozmiary lub skutki proponowanego działania możliwe jest lepsze ich osiągnięcie na poziomie Unii.

W dotychczasowej doktrynie i orzecznictwie Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej słusznie podnoszono, że istotą zasady subsydiarności jest – z wyjątkiem wyłącznych kompetencji UE – podejmowanie decyzji na poziomie najbliższym obywatelom, a więc – władz państw członkowskich. TSUE przyznaje władzom unijnym szeroki margines uznania przy podejmowaniu wyborów o charakterze politycznym, gospodarczym i społecznym. Stąd za sprzeczne z zasadą subsydiarności uznaje się jedynie działanie wprost sprzeczne z kompetencjami organów UE. Z tego więc względu najlepszym zabezpieczeniem dla zachowania zasady subsydiarności jest podejmowanie odpowiedniej aktywności przez państwa członkowskie, zwłaszcza na etapie stanowienia prawa unijnego.

Biorąc pod uwagę dotychczasowe analizy publikowane przez organy unijne, zasadnym jest uznanie, iż nieprzestrzeganie materialnych aspektów zasady subsydiarności negatywnie wpływa przede wszystkim właśnie na sferę stanowienia prawa w Unii Europejskiej, prowadząc do jego inflacji, a więc spadku jakości

21 Zob. European Commission, *ABRplus study. Final report...*, s. 267-274.

22 J. Potrzezszcz, *Bezpieczeństwo prawne z perspektywy filozofii prawa*, Lublin 2013, s. 407-408.

23 A.F. Utz, *Naturrecht als Sammelbegriff nicht-positivistischer Rechtstheorien*, w: *Ethik des Gemeinwohls. Gesammelte Aufsätze 1983-1997*, red. W. Ockenfels, Paderborn-München-Wien-Zürich 1998, s. 51.



przepisów, ich multiplikowania oraz podejmowania próby zapewnienia bezpieczeństwa i pewności prawa przez prawną pozytywizację większości zjawisk życia społecznego. Niestety polityka legislacyjna Unii Europejskiej cechuje się – zauważaną nawet w analizach jej własnych organów – tendencją do tworzenia wielu aktów normatywnych o niskiej jakości, które następnie muszą być implementowane do krajowych porządków prawnych. To z kolei potęguje zjawisko inflacji prawa także w państwach członkowskich.

# 3

## Nieefektywność zarządzania na szczeblu centralnym



# Rozdział III. Nieefektywność zarządzania na szczeblu centralnym

*Dr Maciej Łobza*

## 3.1. Uwagi wprowadzające

Unia Europejska jest nie tylko organizacją polityczną, ale również gospodarczą. Dlatego należy oceniać skuteczność jej działania również przez pryzmat ekonomiczny. Spośród konkurujących ze sobą pomysłów na UE, w tym raporcie podjęty został jeden – na jej federalizację. Federalizacja wiąże się z ograniczeniem zasady pomocniczości na rzecz centralnego zarządzania. Jednak Unia Europejska nie jest obszarem jednolitym kulturowo i społecznie. Składa się ze zróżnicowanych państw i narodów.



**Federalizacja wiąże się z ograniczeniem zasady pomocniczości na rzecz centralnego zarządzania. Jednak Unia Europejska nie jest obszarem jednolitym kulturowo i społecznie.**

T. Tridimas<sup>1</sup> zwrócił uwagę na to, że ewolucja prawa finansowego w Unii Europejskiej jest drogą do jej federalizacji. Federalizacja wpływa również na obszar gospodarowania. Dlatego należy przeanalizować jej ekonomiczne konsekwencje dla Unii Europejskiej.

Ważnym obszarem działania UE jest zapewnienie obywatelom państw członkowskich jednolitego rynku: „Celem UE jest umożliwienie Europejczykom studiowania, mieszkania, robienia zakupów, pracowania i przechodzenia na emeryturę w dowolnym kraju UE, a także zapewnienie im dostępu do produktów z całej Europy”<sup>2</sup>.

Wspólny rynek powstał na mocy traktatu rzymskiego z 1958 r. Ideą było „zniesienie barier handlowych między państwami członkowskimi, aby zwiększyć dobrobyt gospodarczy i przyczynić się do «coraz ściślejszego związku między narodami Europy»”. W 1968 r. utworzono unię celną. W 1970 r. zniesiono kwoty, wprowadzono swobodę przepływu obywateli i pracowników, a wraz z wprowadzeniem powszechnego podatku od wartości dodanej (VAT) – określoną harmonizację podatkową. W latach 80. XX wieku rozpoczęto wprowadzanie rynku wewnętrznego, które zakończyło się 31 grudnia 1992 r.<sup>3</sup>.

Wspólny rynek jest motorem rozwoju gospodarczego krajów Unii Europejskiej. Dzięki niemu wzajemna wymiana gospodarcza napotyka mniej barier. Na wykresie 3.1 przedstawiono zmiany wielkości PKB w krajach UE w latach 1971–2019.

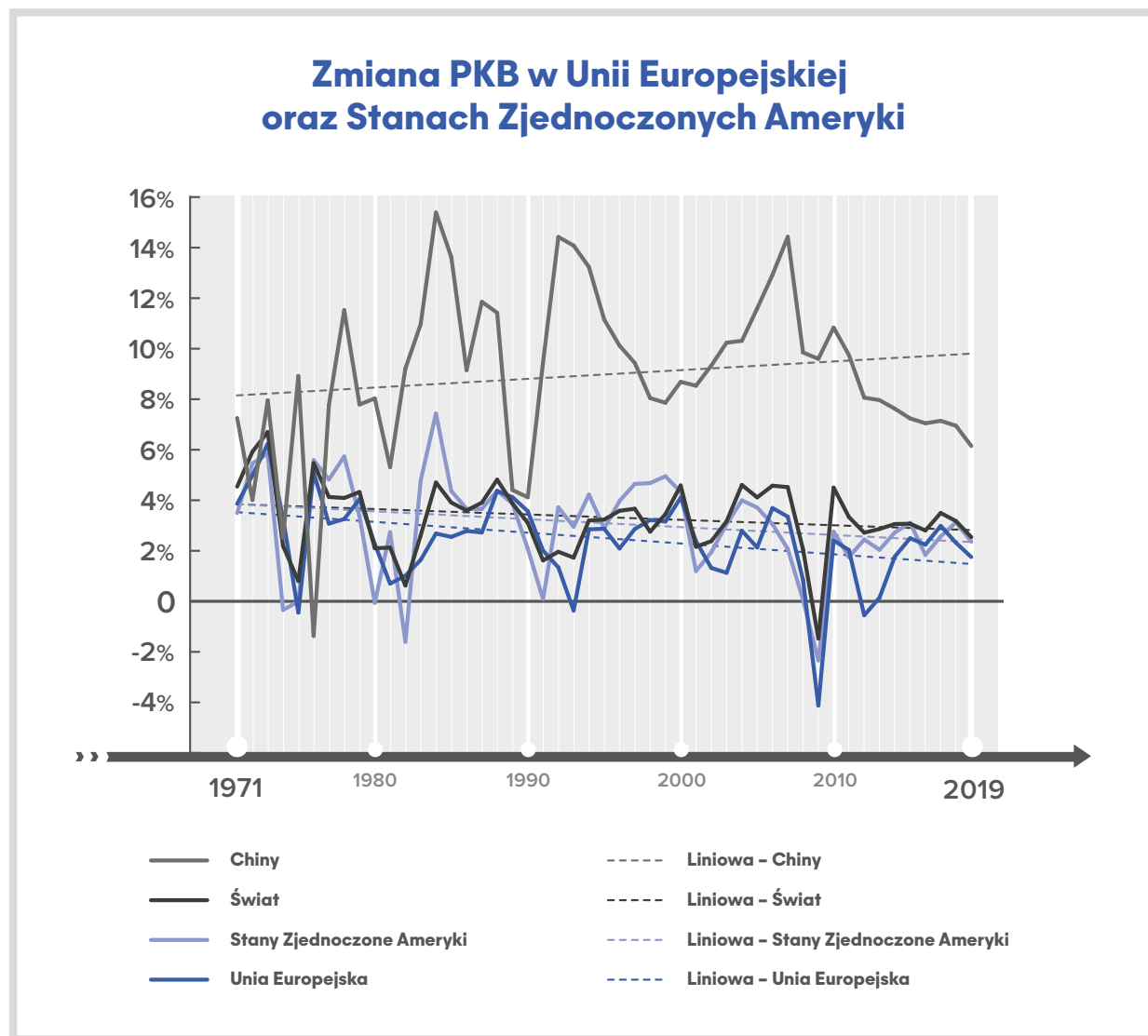
<sup>1</sup> T. Tridimas, *EU financial regulation: federalisation, crisis management and law reform*. In *The evolution of EU law*, Oxford 2011.

<sup>2</sup> Zob. *Jednolity Rynek*, Portal Unii Europejskiej – [https://europa.eu/european-union/topics/single-market\\_pl](https://europa.eu/european-union/topics/single-market_pl), dostęp: 26 marca 2021.

<sup>3</sup> Parlament Europejski, *Rynek wewnętrzny: zasady ogólne*, Noty tematyczne o Unii Europejskiej, <https://www.europarl.europa.eu/factsheets/pl/sheet/33/rynek-wewnetrzny-zasady-ogolne>, dostęp: 26 marca 2021.



Wykres 3.1. Zmiana PKB w Unii Europejskiej oraz Stanach Zjednoczonych Ameryki w latach 1971–2019 [w %].

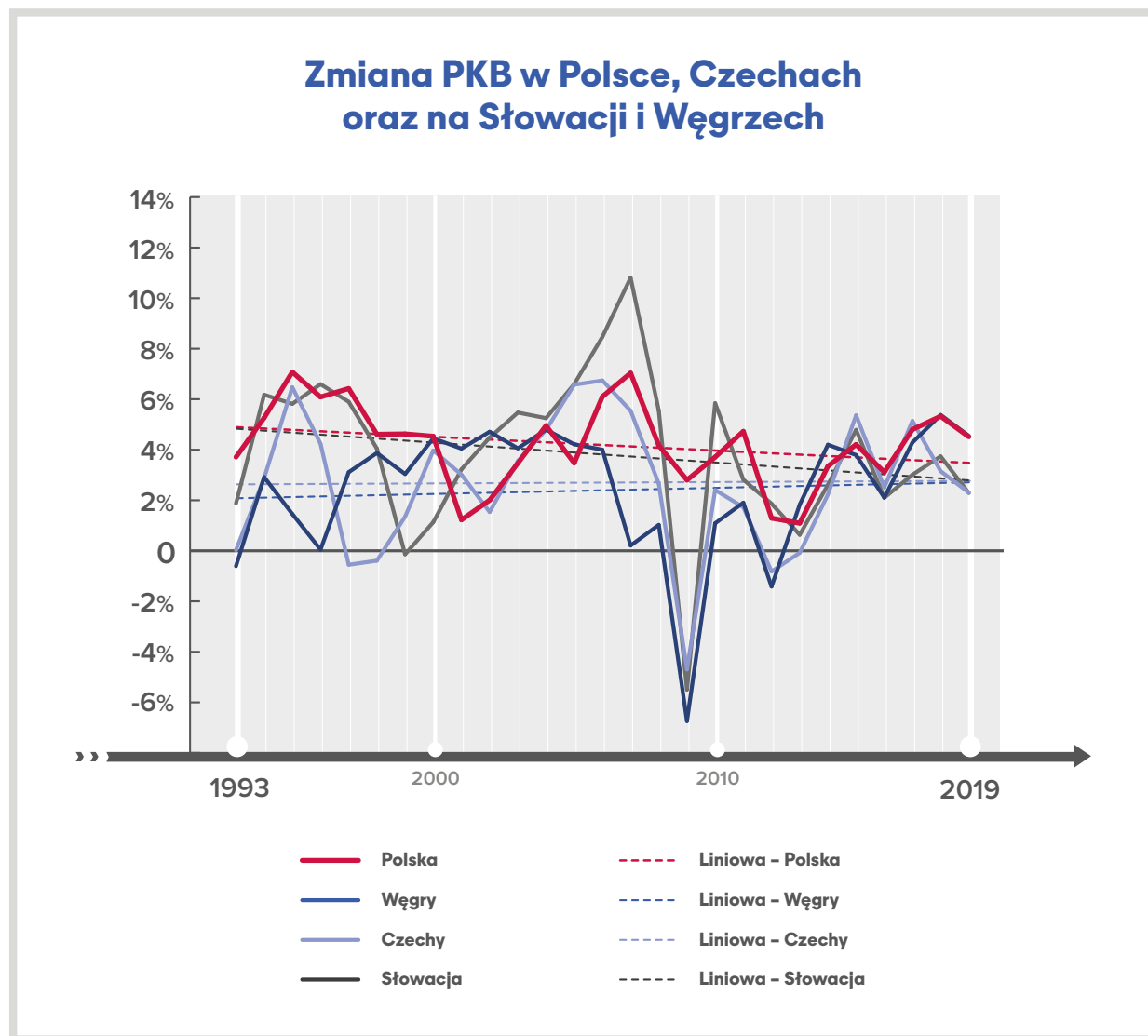


Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych z bazy Banku Światowego.

Na wykresie 3.1 można zaobserwować tendencję spadkową trendu tempa zmiany PKB zarówno dla Unii Europejskiej, Stanów Zjednoczonych Ameryki, jak i całego świata w latach 1971–2019. Z kolei w Chinach występował trend dodatni tempa zmiany PKB za cały okres, jednak od 2011 r. również w tym kraju tempo zmiany PKB słabło. Analizując poniższy wykres, można zauważyć konsekwencje ekonomiczne kryzysów finansowych, które dotykały kraje zachodnie. Szczególnie widoczny jest spadek PKB związany z kryzysem finansowym z 2007 r. Prawdopodobną przyczyną słabnącego tempa wzrostu PKB w krajach zachodnich jest pogłębiające się zadłużenie publiczne tych krajów.

Na wykresie 3.2 przedstawiono tempo wzrostu PKB w latach 1993–2019 dla Polski, Węgier, Słowacji i Czech.

Wykres 3.2. Zmiana PKB w Polsce, Czechach oraz na Słowacji i Węgrzech w latach 1993–2019 [w %].



Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych z bazy Banku Światowego.

Na podstawie wykresu 3.2 można stwierdzić, że linia trendu tempa zmiany PKB w latach 1993-2019 w Polsce i na Słowacji była negatywnie nachylona, a dla Czech i Węgier była ona nachylona pozytywnie. Można dostrzec również, że Polska zdecydowanie lepiej poradziła sobie pod względem gospodarczym z kryzysem finansowym z 2007 r. niż Czechy, Węgry oraz Słowacja. Polska rozwijała się szybko w pierwszych latach transformacji gospodarczej oraz w pierwszych latach po wejściu do Unii Europejskiej. Nieco mniejszy wzrost towarzyszył Polsce w latach po kryzysie finansowym z 2007 r.

### 3.2. Ekonomia pomocniczości i centralizacji

Ekonomiści analizowali zasadę pomocniczości oraz centralizację w kontekście istniejących państw oraz Unii Europejskiej. Trudno jest znaleźć opracowania ekonomiczne analizujące federalizację Unii Europejskiej. Dlatego przeanalizowano tutaj głównie naukowe prace ekonomiczne odnoszące się do zasady pomocniczości





oraz centralizacji państw federalnych, wskazując jednocześnie na zagrożenia ekonomiczne związane z federalizacją Unii Europejskiej, która składa się ze zróżnicowanych państw oraz narodów.

A. Portuese<sup>4</sup> zwrócił uwagę na to, że zasada pomocniczości ma wymiar ekonomiczny. Zauważył on, że jednym z głównych elementów, które składają się na nią, jest zasada ekonomicznej efektywności (ang. *the principle of economic efficiency*). Stąd uwzględnienie zysków i strat związanych z zasadą pomocniczości pozwala na lepsze jej zrozumienie w zakresie efektywności. A. Portuese sugerował, że lokalny rząd jest w stanie w bardziej efektywny sposób dostarczać dobra lokalnemu społeczeństwu niż rząd centralny. Ekonomiczne uzasadnienie decentralizacji pochodzi od modelu opracowanego przez Charlesa M. Tiebouta<sup>5</sup>. Według tego modelu efektywność ekonomiczna może być usprawniona przez polityczną decentralizację. Jeśli mieszkańcy mają jednorodne preferencje i jeśli troszczą się jedynie o podatki, efektywność fiskalna może zostać osiągnięta bez centralnej interwencji w zdecentralizowanej gospodarce, zakładając odpowiednią mobilność kapitału oraz osób. Z kolei G. Stigler<sup>6</sup> zauważył, że konkurencja podatkowa między jurysdykcjami prowadzi do wyższej efektywności ekonomicznej ze względu na dostarczanie dóbr publicznych zgodnie z preferencjami mieszkańców.



**W rzeczywistości osoby mają różne preferencje i troszczą się również o inne sprawy dotyczące ich życia niż tylko podatki. Ponadto preferencje ulegają zmianom w różnych sytuacjach czy wraz z biegiem czasu. Lokalny rząd lepiej zna preferencje i sprawy bliskie lokalnej społeczności.**

A. Portuese<sup>7</sup> zwrócił dalej uwagę na to, że decentralizacja zarządzania przynosi następujące korzyści w zakresie efektywności: (1) większe zróżnicowanie regulacji, (2) dyscyplinujący wpływ na ogólne systemy regulacji i (3) umożliwienie wypracowania strategii kształtowania innowacyjnej i eksperymentalnej polityki. Po pierwsze, decentralizacja służy większemu zróżnicowaniu regulacji. Główne koszty związane z projektowaniem regulacji stanowią koszty informacyjne. Koszty pozyskiwania informacji potrzebnych do tworzenia oraz monitorowania wdrożenia nowych regulacji mocno się zwiększają, kiedy rząd centralny reguluje gospodarkę. Jest to spowodowane tym, co F. Hayek<sup>8</sup> określił jako „problem wykorzystywania wiedzy” (ang. *a problem of the utilization of knowledge*). Zbieranie potrzebnych i istotnych dla regulowania gospodarki informacji oraz ich synteza wymagają dużego wysiłku oraz wysokiej szczegółowości od centralnego rządu. Ponadto rząd centralny niechętnie pokrywa koszty wysiłków podejmowanych na rzecz poznania preferencji lokalnych uczestników życia publicznego, co jest warunkiem dostosowania regulacji do ich potrzeb. Co więcej, centralny rząd napotyka kolejny problem – „problem ujawnienia preferencji” (ang. *the preference revelation problem*). Oznacza on podstawową trudność z pozyskiwaniem przez kształtujących politykę preferencji poszczególnych ludzi w zakresie dostępności dóbr publicznych. Jest on spowodowany subiektywnością tych preferencji oraz ich zazwyczaj niefinansową naturą. Łatwiej jest lokalnemu rządowi dopasować regulacje do preferencji osób i lokalnych przedsiębiorstw. A. Portuese podaje następujący przykład w zakresie decentralizacji: Rozporządzenie Rady (WE) nr 1/2003 z dnia 16 grudnia 2002 r. w sprawie wprowadzenia

4 A. Portuese, *The principle of subsidiarity as a principle of economic efficiency*, „Columbia Journal of European Law” 17 (2011), s. 231 i n.

5 C.M. Tiebout, *A pure theory of local expenditures*, „Journal of Political Economy”, 64/5 (1956), s. 416-424.

6 G.J. Stigler, (1957). *The Tenable Range of Functions of Local Government*, [w:] Joint Economic Committee, U.S. Congress, *Federal Expenditure Policy For Economic Growth and Stability*, Washington 1958, s. 216.

7 A. Portuese, dz. cyt., s. 236.

8 F.A. von. Hayek, *The Use of Knowledge in Society*, „American Economic Review” 35/4 (1945), s. 519 oraz 524-525.



w życie reguł konkurencji ustanowionych w art. 81 i 82 Traktatu. Rozporządzenie to wprowadza decentralizację w zakresie egzekwowania unijnego prawa konkurencji. Uwzględnia ono duże koszty ponoszone przez władzę centralną związane z wdrożeniem polityki konkurencji na poziomie europejskim<sup>9</sup>. **Jeśli preferencje uczestników życia publicznego są tak zróżnicowane, że się nie pokrywają ze sobą, to decentralizacja jest najbardziej efektywnym rozwiązaniem w sensie ekonomicznym.** Dzieje się tak dlatego, że minimalizuje ona polityczne koszty oraz maksymalizuje ona użyteczność z punktu widzenia uczestników życia publicznego.



## **Jeśli preferencje uczestników życia publicznego są tak zróżnicowane, że się nie pokrywają ze sobą, to decentralizacja jest najbardziej efektywnym rozwiązaniem w sensie ekonomicznym.**

Po drugie, decentralizacja wpływa dyscyplinująco na ogólne systemy regulacji. Centralny rząd można porównać do monopolu na regulację. D. Esty i D. Gerardin<sup>10</sup> zwrócili uwagę na to, że scentralizowana standaryzacja przepisów może działać na szkodę konsumentów (obywateli) oraz podnosić ceny związane z regulacjami przy jednoczesnym zmniejszeniu efektywności ekonomicznej. U. Thiessen<sup>11</sup> zauważył, że fiskalna decentralizacja może służyć efektywności w sensie Pareto<sup>12</sup>. A. Portuese spostrzegł, że rządy, które konkurują pod względem fiskalnym, zdają sobie sprawę z potrzeby dostarczania dóbr publicznych przy minimalnym opodatkowaniu. Stąd fiskalna i regulacyjna konkurencja prowadzi do większej efektywności ekonomicznej.

Po trzecie, decentralizacja czyni możliwym wypracowanie strategii kształtowania innowacyjnej i eksperymentalnej polityki. M. Vihanto<sup>13</sup> zwrócił uwagę na to, że decentralizacja umożliwia agentom ekonomicznym odkrycie przepisów, które są najlepiej dopasowane do ich potrzeb – zarówno w kwestiach formalnych, jak i istotnych.

Z kolei D. Vo<sup>14</sup> przeanalizował obszar fiskalnej decentralizacji. Wyodrębnił w tym zakresie dwa podejścia (1) teorie pierwszej generacji oraz (2) teorie drugiej generacji. **Po pierwsze**, podwaliny pod teorie pierwszej generacji położyli wcześniej wspomniani C. Tiebout<sup>15</sup>, a także R. Musgrave<sup>16</sup>, M. Olson<sup>17</sup> oraz W. Oates<sup>18</sup>. Hipoteza C. Tieboutu opiera się na stwierdzeniu, że popyt konsumencki na lokalne dobra publiczne może zostać odkryty wtedy, kiedy obywatele wybierają jurysdykcję, która dostarcza im największe korzyści netto.

9 B. Depoorter i F. Parisi uszczegóławiają tę kwestię. Według nich to rozporządzenie stanowiło punkt zwrotny w globalnym egzekwowaniu prawa antymonopolowego w kierunku jego decentralizacji. Zauważyli oni również, że ten ruch polityczny był zadziwiający ze względu na trwający wtedy globalny konsensus na rzecz centralizacji egzekwowania prawa. Zob.: B. Depoorter, F. Parisi (2004), *The modernization of European antitrust enforcement: the economics of regulatory competition*, Geo. Mason L. Rev., 13, s. 309.

10 D.C. Esty, D. Gerardin, *Regulatory Co-opetition*, [w:] *Regulatory Competition and Economic Integration: Comparative Perspectives*, Oxford 2004, s. 30, 33.

11 U. Thiessen, *Fiscal federalism in Western European and selected other countries: centralization or decentralization? What is better for economic growth?*, „DIW Discussion Papers” 224 (2000), s. 5.

12 Efektywność w sensie Pareto (ang. *Pareto efficiency*) oznacza taką sytuację, kiedy można poprawić dobrobyt kogoś bez pogarszania jednocześnie dobrobytu innych osób. Zob.: K. Czerwonka, J. Polak, *Efektywność w sensie Pareto*, Encyklopedia Zarządzania – [https://mfiles.pl/pl/index.php/Efektywno%C5%9B%C4%87\\_w\\_sensie\\_Pareto](https://mfiles.pl/pl/index.php/Efektywno%C5%9B%C4%87_w_sensie_Pareto), dostęp: 16 kwietnia 2021.

13 M. Vihanto, *Competition between local governments as a discovery procedure*. „Journal of Institutional and Theoretical Economics” („Zeitschrift für die gesamte Staatswissenschaft”) 148/3 (1992), s. 411-436.

14 D.H. Vo, *The economics of fiscal decentralization*, „Journal of Economic Surveys” 24/4 (2010), s. 657-679.

15 C.M. Tiebout, dz. cyt., s. 416-424.

16 R.A. Musgrave, *The theory of public finance; a study in public economy*, New York 1959.

17 M. Olson, *The principle of «fiscal equivalence»: the division of responsibilities among different levels of government*, „The American Economic Review” 59/2 (1969), s. 479-487.

18 W.E. Oates, *Fiscal Federalism*, New York 1972, s. 35.



Dalej, zakładając mobilność uczestników życia publicznego, może to prowadzić do odkrycia preferencji głosujących konsumentów. Również przy pełnej mobilności głosujących konsumentów ma mieć miejsce pełne lub bliskie pełnemu zrównoważenie popytu na tzw. nieczyste dobra publiczne (ang. *impure public goods*)<sup>19</sup>, z należyтым uznaniem kosztów zaspokojenia tego popytu. **Decentralizacja w modelu C. Tiebouta ma być rozwiązaniem problemu niedostatecznego dostarczenia dóbr publicznych – problemu przedstawionego przez P. Samuelsona.** Podsumowując, P. Samuelson<sup>20</sup> uwzględnił czyste dobra publiczne. Z kolei C. Tiebout wskazuje na „nieczystość” części dóbr publicznych. W. Oates<sup>21</sup> uważał, że efektem zdecentralizowanego społeczeństwa będzie efektywny podział konsumentów na homogeniczne grupy, których popyt na pewne publiczne usługi i dobra będzie taki sam.

R. Musgrave przeanalizował decentralizację fiskalną pod kątem trzech aspektów: (1) ekonomicznej stabilizacji, (2) dystrybucji dochodów oraz (3) alokacji zasobów. Oates<sup>22</sup> zauważył, że fiskalna decentralizacja nie wspiera celu, jakim jest stabilizacja ekonomiczna w skali makro, ale wspiera raczej ograniczenie dla stopnia możliwej decentralizacji fiskalnej. Również decentralizacja fiskalna nie ma za zadanie wspierać celu optymalnej dystrybucji dochodów ze względu na wzajemne powiązania gospodarcze między lokalnymi gospodarkami. Te powiązania mają zmniejszać różnorodność dystrybucji dochodów, która istniałaby między lokalnymi rządami. W końcu decentralizacja służy według modelu R. Musgrave’a optymalnej alokacji zasobów. Ograniczone zasoby mają być bardziej efektywnie umieszczone w zdecentralizowanej fiskalnej organizacji ze względu na lepsze lokalne zrozumienie tego, jak maksymalizować korzyści z wykorzystania zasobów w lokalnych gospodarkach. Ponadto ignorowanie lokalnego wymiaru dóbr publicznych prowadzi do niższej efektywności dostarczania tych dóbr publicznych, jeśli preferencje dotyczące lokalnych dóbr publicznych różnią się w poszczególnych jurysdykcjach, regionach czy na poszczególnych poziomach zarządzania.

M. Olson<sup>23</sup> wprowadził pojęcie fiskalnej równoważności (ang. *fiscal equivalence*) w kontekście decentralizacji fiskalnej. Oznacza ono, że istnieje unikatowa granica dla każdego kolektywnego dobra, dla której potrzebny jest oddzielny rząd. W ten sposób powstaje dopasowanie między tymi, którzy płacą za kolektywne dobra, a tymi, którzy z nich korzystają. W ten sposób decentralizacja służy celowi efektywności.

Z kolei W. Oates<sup>24</sup> zwrócił uwagę na to, że mieszkańcy mają różne gusta odnośnie do publicznych dóbr i usług. Stąd rządy na różnym poziomie decentralizacji powinny różnicować dostarczane dobra publiczne i usługi. Stworzył on tzw. teoremat decentralizacji, w którym stwierdza, że: „dla dobra publicznego, którego konsumpcja jest określona w geograficznych podzbiorach całej populacji, w przypadku których koszty zapewnienia każdego poziomu produkcji tego dobra w każdej jurysdykcji są takie same dla centralnego lub lokalnego rządu – zawsze będzie bardziej efektywne (a przynajmniej tak samo efektywne) dla lokalnych rządów zapewnienie efektywnych w sensie Pareto poziomów produkcji dla ich jurysdykcji niż dla rządu centralnego zapewnienie jakiegokolwiek określonego i jednolitego poziomu produkcji we wszystkich jurysdykcjach”<sup>25</sup>. G. Brennan i J. Buchanan<sup>26</sup> krytykowali założenia W. Oatesa o jednolitym dostarczaniu dóbr publicznych przez rząd centralny. Jednak D. Vo uważał, że to założenie W. Oatesa może być rozsądnym przybliżeniem rzeczywistości ze względu na dwa powody. Pierwszy z nich odnosi się do asymetrii informacji. Rząd centralny nie ma obszernej wiedzy na temat różnorodności lokalnych preferencji i gustów. Drugi powód odnosi się do ograniczeń dotyczących władzy centralnej. Istnieją ograniczenia co do zakresu, w jakim rząd centralny może różnicować dobra i usługi publiczne w różnych jurysdykcjach. Przykładem jest Australia, gdzie konstytucja nakazuje władzy federalnej traktować wszystkie stany tak samo. Teoremat W. Oatesa opiera się również na innych upraszczających

19 Tzw. nieczyste dobro publiczne jest dobrem, które ma pewne cechy dobra publicznego. Nie jest ono całkowicie niekonkurencyjne (ang. *non-rivalrous*) ani niemożliwe do wykluczenia (ang. *non-excludable*). Nieczyste dobro publiczne może nie podlegać wykluczeniu. Może jednak zostać zatłoczone lub może nie konkurować, chociaż wykluczenie może być możliwe. Zob.: Oxford Reference. Impure public good – <https://www.oxfordreference.com/view/10.1093/oi/authority.20110803095959643>; Tiebout (dz. cyt., s. 418) za przykład nieczystego dobra publicznego podaje parki.

20 P. Samuelson, *The pure theory of public expenditure*, „Review of Economics and Statistics” 36/4 (1954), s. 387-389.

21 W.E. Oates, *Toward a second-generation theory of fiscal federalism*, „Journal of International Tax and Public Finance” 12 (2005), s. 353.

22 Tenże, *Fiscal Federalism...*, s. 7.

23 M. Olson, *The principle of «fiscal equivalence»...*, dz. cyt., s. 483.

24 W.E. Oates, *Fiscal Federalism...*, dz. cyt., s. 7.

25 Tamże, s. 35.

26 G. Brennan, J.M. Buchanan, *The Power to Tax – Analytical Foundations of a Fiscal Constitution*, Cambridge 1980.



założeniach. Między innymi zakłada, że koszty dostarczania dóbr i usług publicznych są takie same dla rządu centralnego i lokalnych rządów. Tymczasem rząd centralny może również korzystać z efektów skali.

Często jednak korzyści skali mogą być mniejsze niż inne koszty, które odnoszą się do świadczenia dóbr i usług publicznych przez rząd centralny. Na przykład mogą być mniejsze niż koszty pozyskiwania informacji oraz – inne kategorie kosztów, różnicujące władzę centralną i zdecentralizowaną.

D. Vo<sup>27</sup> podaje jeszcze jedno ograniczające założenie modelu W. Oatesa. Odnosi się ono do zakładanego braku efektów zewnętrznych przy dostarczaniu dóbr i usług publicznych przez lokalne rządy. W rzeczywistości efekty zewnętrzne istnieją. **Podsumowując, teorie pierwszej generacji pokazały, że decentralizacja służy bardziej efektywnemu gospodarowaniu w kontekście dóbr i usług publicznych.**

W tym miejscu warto dodać, że odnosi się to nie tylko do państw federalnych czy do decentralizacji w państwach niefederalnych. Odnosi się to również do Unii Europejskiej. Decentralizacja zarządzania w Unii Europejskiej służy efektywności gospodarczej – nie tylko w zakresie fiskalnym.



## Teorie pierwszej generacji pokazały, że decentralizacja służy bardziej efektywnemu gospodarowaniu w kontekście dóbr i usług publicznych.

D. Vo<sup>28</sup> wskazał na jeszcze jedno podejście, które zaliczył do teorii pierwszej generacji. G. Brennan i J. Buchanan<sup>29</sup> porównali państwo do mitycznego potwora – Lewiatana<sup>30</sup>. Według nich głównym celem państwa jest maksymalizacja opodatkowania w celu zwiększania ilości zasobów, które można rozdysponować. W ten sposób decentralizacja, zarówno polityczna, jak i fiskalna, służy ograniczeniu tej władzy „Lewiatana”. Ponadto wskazali oni na proces konkurencji, który wspiera proces decentralizacji i służy efektywnej alokacji funkcji zarządzania na różnych jego poziomach. Fiskalna decentralizacja pomaga w efektywnym dostarczaniu dóbr i usług mieszkańcom poszczególnych jurysdykcji. **Po drugie**, teorie drugiej generacji odnoszące się do fiskalnej decentralizacji bazują na nowoczesnej teorii firmy, ekonomii informacji, teorii agencji oraz teorii kontraktu. W. Oates<sup>31</sup> wskazał na dwa założenia leżące u podstaw teorii drugiej generacji. Pierwsze z nich odnosi się do różnych celów urzędników państwowych. W teoriach pierwszej generacji ich celem było dobro wspólne. Teorie drugiej generacji uznają, że urzędnicy mogą mieć cele odmienne od dobra wspólnego. Drugie założenie odnosi się do teorii agencji oraz asymetrii informacji. Niektórzy urzędnicy mają lepszą wiedzę na temat struktury kosztów oraz preferencji i gustów lokalnych mieszkańców od innych urzędników. D. Vo<sup>32</sup> opisał teorie drugiej generacji również w kontekście dwóch kwestii motywujących: wiedzy oraz zachęt. Podwaliny pod teorie drugiej generacji położyli: B. Weingast<sup>33</sup>, P. Seabright<sup>34</sup>, B. Lockwood<sup>35</sup> oraz

27 D.H. Vo, *The economics...*, dz. cyt., s. 7-8.

28 Tamże, s. 8-9.

29 G. Brennan, J.M. Buchanan, dz. cyt.

30 Wcześniej takiego porównania dokonał angielski filozof polityczny Thomas Hobbes.

31 W.E. Oates, *Toward a second-generation...*, dz. cyt., s. 356.

32 D.H. Vo, *Fiscal decentralisation indices: a comparison of two approaches*, „Rivista di diritto finanziario e scienza delle finanze” 67/3-I (2008), s. 295-323.

33 B.R. Weingast, *The economic role of political institutions: market-preserving federalism and economic development*, „Journal of Law, Economics and Organisations” 15/1 (1995), s. 1-31.

34 P. Seabright, *Accountability and decentralisation in government: an incomplete contracts model*, „European Economic Review” 40 (1996), s. 61-89.

35 B. Lockwood, *Distributive politics and the costs of centralisation*, „Review of Economic Studies” 69/2 (2002), s. 313-337.



T. Besley i S. Coate<sup>36</sup>. B. Weingast<sup>37</sup> badał, jak konkurujące jurysdykcje tworzą zachęty do zmniejszenia kosztów transakcyjnych oraz wiarygodnego zaangażowania. Założył on, że są przynajmniej dwa poziomy zarządzania z określoną zinstytucjonalizowaną autonomią. Badania swoje przeprowadził na przykładach Stanów Zjednoczonych oraz Wielkiej Brytanii. Brak barier rynkowych między poszczególnymi jurysdykcjami pozwolił na wytworzenie nowych przedsiębiorstw oraz aktywności gospodarczych w nowych obszarach. Te nowe organizacje i działania mogą skutecznie konkurować z interesami ze starych obszarów. Z kolei P. Seabright<sup>38</sup> opiera swoją analizę problemu decentralizacji/centralizacji publicznego zarządzania na pojęciu niekompletnego kontraktu. Zaprezentował on wybory jako niekompletne umowy, w których część informacji jest nieweryfikowalna. W ten sposób polityczna odpowiedzialność staje się motywacją dla organizacyjnej decentralizacji. Z kolei B. Lockwood<sup>39</sup> oraz T. Besley i S. Coate<sup>40</sup> założyli, że dobra i usługi dostarczane przez rząd centralny są heterogeniczne.

B. Lockwood<sup>41</sup> analizował wybór między centralizacją a decentralizacją w sensie fiskalnym. Centralizacja powoduje nieefektywny rezultat ze względu na to, że wybór projektów przez władze jest niedostatecznie wrażliwy na korzyści dla konkretnych regionów.

T. Besley i S. Coate zauważyli, że zarówno decentralizacja, jak i centralizacja mogą prowadzić do określonych problemów. Na przykład decentralizacja może prowadzić do problemu „pasożytowania” (ang. *free-rider problem*)<sup>42</sup>. Z kolei centralizacja prowadzi do rozwiązań jednolitych, które nie uwzględniają lokalnych potrzeb.



## **Centralizacja powoduje nieefektywny rezultat ze względu na to, że wybór projektów przez władze jest niedostatecznie wrażliwy na korzyści dla konkretnych regionów.**

Podsumowując, decentralizacja, w szczególności wspierana przez zasadę pomocniczości, pozwala odpowiedzieć na wiele problemów związanych z zarządzaniem państwem czy organizacją międzynarodową. Jednocześnie warto zauważyć, że nie można zakładać, iż mieszkańcy Unii Europejskiej są jednolici. UE składa się z państw oraz narodów, które się od siebie różnią. Efektywne zarządzanie UE wymaga pełnego stosowania zasady pomocniczości, a więc decentralizacji, które będzie respektowała suwerenność państw wchodzących w jej skład.

### **3.3. Wnioski**

Przede wszystkim należy pamiętać, że Unia Europejska nie stanowi jednolitego obszaru, którym można efektywnie zarządzać lekceważąc potrzeby poszczególnych państw. Różne uwarunkowania historyczne,

36 T. Besley, S. Coate, *Centralized versus decentralized provision of local public goods: a political economy approach*, „Journal of Public Economics” 87 (2003), s. 2611-2637.

37 B.R. Weingast, dz. cyt., s. 25.

38 P. Seabright, dz. cyt., s. 61 i n.

39 B. Lockwood, dz. cyt. s. 313-337.

40 T. Besley, S. Coate, dz. cyt. s. 2611-2637.

41 B. Lockwood, dz. cyt., s. 313.

42 Problem „pasożytowania” pojawia się, gdy ludzie korzystają z zasobów, dóbr lub usług, za które nie płacą. Zob.: Corporate Finance Institute, Free Rider, <https://corporatefinanceinstitute.com/resources/knowledge/economics/free-rider/>, dostęp: 6 czerwca 2021.



religijne, kulturowe, społeczne, gospodarcze oraz prawne powodują, że należy uznać heterogeniczność mieszkańców Unii Europejskiej, również w sensie ekonomicznym.

Ponadto zróżnicowanie mieszkańców UE wiąże się z tym, że mają oni różne potrzeby oraz różne pragnienia i nie ma racjonalnych powodów, aby z tym walczyć. Z założenia organizacja ta powstała dla wzmocnienia pokoju w Europie. Nie można osiągnąć trwałego i prawdziwego pokoju, nie dbając o wolność i odpowiedzialność. Zasada pomocniczości pomaga zabezpieczyć właśnie te kluczowe odpowiedzialności. Ma ona wymiar również ekonomiczny, jak podkreślił A. Portuese<sup>43</sup>.

Dalsza federalizacja Unii Europejskiej może prowadzić do jej podziału na bardziej jednolite obszary, a w efekcie do jej rozpadu ze względu na silną tożsamość narodową w takich krajach jak Polska, różne podejście do euro oraz do innych spraw fundamentalnych dla mieszkańców krajów UE.

Czy taki był zamysł ojców założycieli Unii Europejskiej takich jak Robert Schuman? Myślę, że chcieli oni stworzyć organizację, która zapewni trwały pokój w Europie, a jej narodom – rozwój.

Dlatego należy dążyć do wypracowania takiego modelu zarządzania w Unii Europejskiej, który będzie pozwalał zachować prawdziwy pokój i pozwoli na wolny i odpowiedzialny rozwój wszystkim jej mieszkańcom.

---

43 A. Portuese, dz. cyt., s. 234 i n.



# 4

**Czy w krajach strefy  
euro zachodzą  
procesy  
konwergencji?**



# Rozdział IV. Czy w krajach strefy euro zachodzą procesy konwergencji?

Dr hab. Eryk Łon

## 4.1. Cel rozdziału

Celem opracowania jest odpowiedź na pytanie, czy w krajach członkowskich strefy euro (Unia Gospodarcza i Walutowa) zachodzą procesy konwergencji. Chodzi o zbadanie, czy poszczególne kraje członkowskie generalnie odniosły korzyści gospodarcze z dotychczasowego członkostwa w strefie euro. Badania dotyczą okresu funkcjonowania strefy euro, tj. lat 1999-2019. W końcowej części artykułu dodano też okres doby koronawirusa, a więc 2020 r. oraz I kwartał 2021 r. Analizie poddano sytuację w wybranych krajach strefy euro. Chodzi o pierwszych 11 krajów członkowskich strefy euro oraz o Grecję, która przystąpiła do niej dwa lata po utworzeniu (2001 r.). Kraje te najdłużej funkcjonują w strefie euro, można zatem prowadzić badania w stosunkowo długim przedziale czasu.

## 4.2. Pojęcie konwergencji

Zjawisko konwergencji makroekonomicznej zwanej w dalszej części artykułu konwergencją jest przedmiotem zainteresowania wielu przedstawicieli nauk ekonomicznych oraz praktyków życia gospodarczego. Rozumiane jest ono jako upodabnianie się do siebie różnych obiektów pod pewnym względem<sup>1</sup>. Najczęściej przedmiotem debaty jest to, czy w dłuższym okresie następuje wyrównanie poziomu dobrobytu w poszczególnych krajach świata, czy też przeciwnie – pomiędzy krajami pogłębia się pod tym względem przepaść. Istnieje teoria, wedle której kraje uboższe winny w dłuższym okresie rozwijać się szybciej niż kraje bogatsze<sup>2</sup>. Warto zauważyć, że chodzi tu nie tylko o szybkie realne tempo wzrostu PKB krajów biedniejszych, ale przede wszystkim o szybkie tempo wzrostu PKB przypadającego na jednego mieszkańca. W tym kontekście można wyróżnić niejako dwa sposoby postrzegania tego problemu<sup>3</sup>. Wedle pierwszego poglądu o konwergencji mówimy wówczas, gdy z biegiem czasu zróżnicowanie poziomu PKB *per capita* między poszczególnymi krajami zmniejsza się. Według wyrazicieli poglądu drugiego z kolei – z konwergencją mamy do czynienia wówczas, gdy w danej grupie krajów występuje ujemna korelacja między poziomem PKB na jednego mieszkańca w danym roku T, a średnim rocznym tempem zmian tego wskaźnika w latach następnych.

Wielu autorów prowadząc badania empiryczne dotyczące konwergencji dochodzi do różnych czasami sprzecznych ze sobą wniosków<sup>4</sup>.

Z niektórych wynika, że na świecie mamy do czynienia nie z tyle z konwergencją, ile raczej z dywergencją, czyli z powiększaniem nierówności w poziomie dobrobytu<sup>5</sup>.

W ostatnich latach badania dotyczące procesów konwergencji prowadzone są na różnych grupach krajów silnie ze sobą zintegrowanych wykazujących stosunkowo duże podobieństwo cech systemu prawnego oraz różnych instytucji gospodarki rynkowej. Do takiej grupy krajów można niewątpliwie zaliczyć kraje członkowskie Unii Gospodarczej i Walutowej zwanej dalej strefą euro.

1 K. Malaga, *Konwergencja gospodarcza w krajach OECD w świetle zagregowanych modeli wzrostu*, AE Poznań, Poznań 2004, s. 283.

2 E. Łon, *Konwergencja makroekonomiczna a koniunktura na rynku akcji*, „Studia Prawno-Ekonomiczne”, t. 82 (2005), s. 225-251.

3 J. Growiec, *Dynamika konwergencji Polski z Unią Europejską*, „Gospodarka Narodowa” nr 5-6 (2005), s. 32.

4 E. Łon, *Dlaczego Polska nie powinna wchodzić do strefy euro*, <http://analizy-rynkowe.pl/wp-content/uploads/2014/11/raport1.pdf>, dostęp: 2 maja 2021.

5 Z. Matkowski, M. Próchniak, *Zbieżność rozwoju gospodarczego w krajach Europy Środkowo-Wschodniej*, „Ekonomista” nr 3 (2005), s. 294.





Strefa euro została powołana do życia w 1999 r.<sup>6</sup> Wprawdzie poszczególne kraje członkowskie przystępowały do niej w różnych latach, ale na podstawie danych statystycznych można sprawdzić, czy występuje związek między poziomem PKB *per capita* z 1999 r. a średnim realnym tempem zmian tego wskaźnika w następnych 20 latach. Można również wyliczyć średnie roczne tempo zmian poziomu PKB *per capita* w długim okresie w zależności od wartości tego wskaźnika w 1999 r.

Warto zauważyć, że istnieją różne modele integracji (od modelu strefy wolnego handlu po model unii politycznej, czyli *de facto* – stworzenia jednego państwa). Można przyjąć, że jeżeli kraj stosunkowo biedny przystępuje do konkretnej struktury integracyjnej (NAFTA, UE, ASEAN, EWG, NAFTA czy strefy euro) to jego obywatele mają nadzieję na to, że obecność państwa w tej organizacji pozwoli im poprawić poziom życia<sup>7</sup>.



**Jednym z ekonomicznych argumentów przedstawianych przez zwolenników wejścia Polski do strefy euro jest teza, iż przyjęcie tej waluty powinno sprzyjać procesowi tzw. realnej konwergencji.**

Jednym z ekonomicznych argumentów przedstawianych przez zwolenników wejścia Polski do strefy euro jest teza, iż przyjęcie tej waluty powinno **sprzyjać** procesowi tzw. **realnej konwergencji**<sup>8</sup>. Warto zatem sprawdzić, czy w krajach członkowskich strefy euro mamy do czynienia z procesami zrównywania się pod względem tempa rozwoju gospodarczego krajów bardziej zamożnych z krajami mniej bogatymi, czy też przeciwnie – dominuje raczej zjawisko dywergencji, czyli pogłębiania się różnic w poziomie bogactwa.

### 4.3. Badania empiryczne na grupie krajów członkowskich strefy euro

Założmy, że kraj, którego PKB na jednego mieszkańca w pierwszym roku członkostwa w strefie euro jest **niższy** od średniego poziomu PKB na jednego mieszkańca obliczonego dla grupy wszystkich krajów będących członkami tej strefy walutowej w pierwszym roku akcesji, nazwać można **krajem o stosunkowo niskim poziomie dobrobytu**.

Warto przypomnieć, że w pierwszym roku funkcjonowania strefy euro w jej skład wchodziło 11 krajów. Przypomnijmy, że były to następujące kraje: Luksemburg, Holandia, Austria, Irlandia, Niemcy, Włochy, Belgia, Francja, Finlandia, Hiszpania i Portugalia.

W tabeli 1 zamieszczono kraje członkowskie strefy euro w 1999 r. (uporządkowane w kolumnie 2 według **poziomu PKB na jednego mieszkańca** w dolarach amerykańskich), w kolumnie 3 zaprezentowano zaś **relację** PKB na jednego mieszkańca w danym kraju **do średniego** poziomu PKB na jednego mieszkańca w grupie **11** krajów członkowskich strefy euro.

6 R.J. Barro, *Makroekonomia*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 1998, s. 328.

7 J. Stiglitz, *Euro. W jaki sposób wspólna waluta zagraża przyszłości Europy*, Wyd. Krytyki Politycznej, Warszawa 2017, s. 11-150.

8 E. Łon, *Rozpad strefy euro nie musi przerażać*, „Radio Maryja”, 22 lipca 2019 r., <https://www.radiomaryja.pl/informacje/prof-e-lon-rozpad-strefy-euro-nie-musi-przerazac/>, dostęp: 1 lipca 2021.



**Tabela 4.1. PKB per capita w wybranych krajach strefy euro w 1999 r.**

Kraje	PKB per capita w USD	PKB per capita w relacji do średniej dla strefy euro w %
Luksemburg	91 000	237,51
Holandia	46 054	120,20
Austria	45 308	118,25
Irlandia	44 462	116,04
Niemcy	41 708	108,86
Włochy	41 704	108,85
Belgia	41 616	108,62
Francja	38 679	100,95
<b>FINLANDIA</b>	<b>37 795</b>	<b>98,65</b>
<b>HISZPANIA</b>	<b>33 238</b>	<b>86,75</b>
<b>PORTUGALIA</b>	<b>29 509</b>	<b>77,02</b>

Źródło: Obliczenia własne na podstawie danych MFW.

Widać, iż w 1999 r., czyli w pierwszym roku członkostwa w strefie euro trzy kraje cechowały się niższym PKB per capita niż przeciętnie dla całej strefy euro. Były to: Finlandia (98,64%), Hiszpania (86,75%) oraz Portugalia (77,02%). Prawdopodobnie kraje te wchodząc do strefy euro oczekiwali, iż w dłuższym okresie uda im się poprawić swoje PKB per capita i zbliżyć się do poziomu przeciętnego PKB per capita w strefie euro, a nawet być może go przekroczyć. Spójrzmy zatem czy te oczekiwania się spełniły. Popatrzmy na tabelę 2.

W tabeli 2 zaprezentowano kraje członkowskie strefy euro w 2019 r. (uporządkowane w kolumnie 2 według poziomu PKB na jednego mieszkańca w dolarach amerykańskich), w kolumnie 3 zaprezentowano relację PKB na jednego mieszkańca w danym kraju do średniego poziomu PKB na jednego mieszkańca w grupie 11 krajów członkowskich strefy euro.

**Tabela 4.2. PKB per capita w wybranych krajach strefy euro w 2019 r.**

Kraje	PKB per capita w USD	PKB per capita w relacji do średniej dla strefy euro w %
Luksemburg	114 150	242,68
Irlandia	86 781	184,49
Holandia	57 141	121,48
Austria	56 352	119,80
Niemcy	53 815	114,41
Belgia	51 707	109,92
Finlandia	48 621	103,36
<b>FRANCJA</b>	<b>46 183</b>	<b>98,18</b>
<b>WŁOCHY</b>	<b>42 412</b>	<b>90,16</b>
<b>HISZPANIA</b>	<b>40 883</b>	<b>86,66</b>
<b>PORTUGALIA</b>	<b>34 798</b>	<b>73,98</b>

Źródło: Obliczenia własne na podstawie danych MFW.

Okazało się, iż Hiszpania (86,16%) i Portugalia (73,98%) po 20 latach członkostwa nie tylko nie poprawiły swojego PKB per capita, ale wręcz pogorszyły swój wynik w stosunku do pozostałych krajów członkowskich strefy euro. PKB per capita obydwu krajów w dalszym ciągu nie osiągnął bowiem poziomu przeciętnego dla



krajów strefy euro. Natomiast Finlandii udało się swój wynik nieco poprawić i przekroczyć poziom przeciętny dla strefy euro (103,36%).



## Hiszpania (86,16%) i Portugalia (73,98%) po 20 latach członkostwa w strefie euro nie tylko nie poprawiły swojego PKB *per capita*, ale wręcz pogorszyły swój wynik w stosunku do pozostałych krajów członkowskich strefy euro.

Co ciekawe, z bardzo wyraźnym pogorszeniem się PKB *per capita* mieliśmy do czynienia w przypadku Włoch i Francji. Obydwa kraje zanotowały bowiem PKB *per capita* poniżej poziomu przeciętnego w 2019 r. W przypadku Włoch nastąpiło bardzo duże pogorszenie sytuacji pod tym względem. O ile w 1999 r. PKB *per capita* Włoch stanowił 108,85% poziomu przeciętnego dla całej strefy euro, o tyle w 2019 r. spadł do poziomu zaledwie 90,16%.

Warto zauważyć, że w przypadku każdego z tych krajów (Francja, Włochy, Hiszpania i Portugalia) na przestrzeni lat 1999-2019 **dystans** między poziomem PKB *per capita* danego kraju a średnim poziomem PKB *per capita* dla grupy 11 krajów **nie zmniejszył się, lecz przeciwnie – zwiększył się**.

Ponieważ Grecja weszła do strefy euro dopiero w 2001 r., dokonano kolejnych obliczeń obejmujących tym razem już nie 11, a 12 krajów. W tabeli 3 umieszczono kraje członkowskie strefy euro w 2001 r. (uporządkowane w kolumnie 2 według **poziomu PKB na jednego mieszkańca** w dolarach amerykańskich), w kolumnie 3 zaprezentowano **relację** PKB na jednego mieszkańca w danym kraju **do średniego** poziomu PKB na jednego mieszkańca w grupie **12 krajów** członkowskich strefy euro.

**Tabela 4.3. PKB *per capita* w wybranych krajach strefy euro w 2001 r.**

Kraje	PKB <i>per capita</i> w USD	PKB <i>per capita</i> w relacji do średniej dla strefy euro w %
Luksemburg	97 500	241,34
Irlandia	49 753	123,15
Holandia	48 387	119,77
Austria	47 136	116,67
Włochy	44 084	109,12
Niemcy	43 512	107,70
Belgia	43 382	107,38
Finlandia	40 842	101,09
Francja	40 419	100,05
<b>HISZPANIA</b>	<b>35 945</b>	<b>88,97</b>
<b>PORTUGALIA</b>	<b>30 794</b>	<b>76,22</b>
<b>GRECJA</b>	<b>30 242</b>	<b>74,86</b>

Źródło: Obliczenia własne na podstawie danych MFW.



Także i z tych badań wynika, iż w 2001 r. po 18 latach członkostwa w strefie euro uboższe kraje, takie jak Hiszpania, Portugalia czy Grecja, nie osiągnęły oczekiwanych korzyści z tytułu przyrostu PKB *per capita* w relacji do przeciętnego jego poziomu w badanym okresie. Następną tabelą jest tego dowodem. W tabeli 4 zamieszczono kraje członkowskie strefy euro w 2019 r. (uporządkowane w kolumnie 2 według poziomu PKB na jednego mieszkańca w dolarach amerykańskich), w kolumnie 3 zaprezentowano relację PKB na jednego mieszkańca w danym kraju do średniego poziomu PKB na jednego mieszkańca w grupie 12 krajów członkowskich strefy euro.

*W 2001 r. po 18 latach członkostwa w strefie euro uboższe kraje, takie jak Hiszpania, Portugalia czy Grecja, nie osiągnęły oczekiwanych korzyści z tytułu przyrostu PKB per capita w relacji do przeciętnego jego poziomu w badanym okresie.*

**Tabela 4.4. PKB *per capita* w wybranych krajach strefy euro w 2019 r.**

Kraje	PKB <i>per capita</i> w USD	PKB <i>per capita</i> w relacji do średniej dla strefy euro w %
Luksemburg	114 150	242,68
Irlandia	86 781	184,49
Holandia	57 141	121,48
Austria	56 352	119,80
Niemcy	53 815	114,41
Belgia	51 707	109,93
Finlandia	48 621	103,36
<b>FRANCJA</b>	<b>46 183</b>	<b>98,18</b>
<b>WŁOCHY</b>	<b>42 412</b>	<b>90,16</b>
<b>HISZPANIA</b>	<b>40 883</b>	<b>86,66</b>
<b>PORTUGALIA</b>	<b>34 798</b>	<b>73,98</b>
<b>GRECJA</b>	<b>30 314</b>	<b>64,44</b>

Źródło: Obliczenia własne na podstawie danych MFW.

Okazało się, iż aż pięć krajów strefy euro (Francja, Włochy, Hiszpania, Portugalia i Grecja) zanotowało w 2019 r. PKB *per capita* poniżej przeciętnego poziomu dla całej strefy euro.

Warto zauważyć, że w przypadku tych krajów na przestrzeni lat 2001-2019 dystans między poziomem PKB *per capita* danego kraju a średnim poziomem PKB *per capita* (dla grupy 12 krajów) nie zmniejszył się, lecz przeciwnie – zwiększył się.

Prawidłowości powyższe można też wykryć w inny jeszcze sposób. Otóż warto pokazać, jak w badanych latach zmieniała się relacja PKB *per capita* danego kraju do poziomu przeciętnego dla całej strefy euro odpowiednio najpierw w 1999 r., a następnie w 2019 r. Popatrzmy na tabelę 5.

**Tabela 4.5. PKB *per capita* danego kraju w relacji do PKB *per capita* dla całej strefy euro w %.**

Kraje	PKB <i>per capita</i> danego kraju w relacji do PKB <i>per capita</i> dla całej strefy euro w 1999 r.	PKB <i>per capita</i> danego kraju w relacji do PKB <i>per capita</i> dla całej strefy euro w 2019 r.	Różnica: kolumna 3 minus kolumna 2
Irlandia	116,04	184,49	68,44
Niemcy	108,86	114,41	5,55
Luksemburg	237,51	242,68	5,16



Finlandia	98,64	103,36	4,72
Austria	118,25	119,80	1,55
Belgia	108,62	109,93	1,31
Holandia	120,20	121,48	1,27
Hiszpania	86,75	86,92	0,16
<b>FRANCJA</b>	<b>100,95</b>	<b>98,18</b>	<b>-2,77</b>
<b>PORTUGALIA</b>	<b>77,02</b>	<b>73,98</b>	<b>-3,04</b>
<b>WŁOCHY</b>	<b>108,85</b>	<b>90,16</b>	<b>-18,68</b>

Źródło: Obliczenia własne na podstawie danych MFW.

Można wyodrębnić tu cztery grupy krajów. Po pierwsze kraje takie jak: Francja (-2,77 p.p.), Portugalia (-3,07 p.p.) oraz Włochy (-18,68 p.p.). Są to kraje, które straciły na członkostwie w strefie euro. Ich PKB *per capita* w relacji do PKB *per capita* całej strefy euro w badanych latach wyraźnie spadł. Najbardziej drastyczny spadek zanotowały Włochy. PKB *per capita* Włoch w relacji do poziomu przeciętnego strefy euro pogorszył się aż o 18,68 punktów procentowych (tabela 5).

Po drugie są kraje takie jak: Austria (1,55 p.p.), Belgia (1,31 p.p.), Holandia (1,27 p.p.) oraz Hiszpania (0,16 p.p.), które w niewielkim stopniu poprawiły PKB *per capita* w relacji do poziomu przeciętnego strefy euro w badanych latach. W przypadku Hiszpanii w ciągu 20 lat funkcjonowania tego kraju w strefie euro sytuacja praktycznie nie uległa zmianie, nastąpiła tu poprawa PKB *per capita* o zaledwie 0,16 punktu procentowego.

Po trzecie są kraje, takie jak: Niemcy (5,55 p.p.), Luksemburg (5,16 p.p.) i Finlandia (4,72 p.p.), które w umiarkowanym stopniu zwiększyły swój PKB *per capita* w relacji do poziomu przeciętnego strefy euro.

Po czwarte można wyróżnić tylko jeden kraj (Irlandia 68 p.p.), który wyraźnie zyskał na członkostwie w strefie euro. PKB *per capita* Irlandii mocno zwiększyło się bowiem w stosunku do poziomu przeciętnego strefy euro w badanych latach.

W kolejnej tabeli można też uwzględnić Grecję od 2001 r. (tabela 6).

**Tabela 4.6. PKB *per capita* danego kraju w relacji do PKB *per capita* dla całej strefy euro w %.**

Kraje	PKB <i>per capita</i> danego kraju w relacji do PKB <i>per capita</i> dla całej strefy euro w 2001 r.	PKB <i>per capita</i> danego kraju w relacji do PKB <i>per capita</i> dla całej strefy euro w 2019 r.	Różnica: kolumna 3 minus kolumna 2
Irlandia	123,15	184,49	61,34
Niemcy	107,70	114,41	6,70
Austria	116,67	119,80	3,13
Belgia	107,38	109,93	2,54
Finlandia	101,09	103,36	2,27
Holandia	119,77	121,48	1,71
Luksemburg	241,34	242,68	1,34
<b>FRANCJA</b>	<b>100,04</b>	<b>98,18</b>	<b>-1,86</b>
<b>HISZPANIA</b>	<b>88,97</b>	<b>86,92</b>	<b>-2,06</b>
<b>PORTUGALIA</b>	<b>76,22</b>	<b>73,98</b>	<b>-2,24</b>
<b>GRECJA</b>	<b>74,85</b>	<b>64,45</b>	<b>-10,41</b>
<b>WŁOCHY</b>	<b>109,12</b>	<b>90,17</b>	<b>-18,95</b>

Źródło: Obliczenia własne na podstawie danych MFW.



Również i w tym zestawieniu do krajów, które straciły na członkostwie w strefie euro można zaliczyć: Francję (-1,86 p.p.), Hiszpanię (-2,05 p.p.), Portugalię (-2,24 p.p.), Grecję (-10,41 p.p.) oraz Włochy (-18,95 p.p.). Te dwa ostatnie kraje chcąc się szybciej rozwijać gospodarczo pod względem PKB *per capita* powinny poważnie rozważyć powrót do własnych walut narodowych tj. odpowiednio do drachmy i lira.

Można się też zastanowić, czy dystans dzielący biedniejsze kraje strefy euro od krajów bogatych zmniejszył się czy powiększył w latach 1999-2019, a więc w okresie funkcjonowania strefy euro. W tym celu warto wziąć pod uwagę Niemcy jako kraj strefy euro dominujący pod względem potencjału gospodarczego i wpływu na decyzje dotyczące prowadzonej polityki gospodarczej w strefie euro, w szczególności polityki pieniężnej Europejskiego Banku Centralnego.

Biorąc pod uwagę PKB *per capita*, można zatem sprawdzić, czy dystans poszczególnych krajów członkowskich względem Niemiec zwiększył się czy też zmniejszył się w latach funkcjonowania strefy euro.

**Tabela 4.7. Dystans w rozwoju gospodarczym danego kraju członkowskiego strefy euro w relacji do Niemiec w latach 1999-2019 w USD.**

Kraje	Różnica między PKB <i>per capita</i> Niemiec a PKB <i>per capita</i> danego kraju członkowskiego w 1999 r.	Różnica między PKB <i>per capita</i> Niemiec a PKB <i>per capita</i> danego kraju członkowskiego w 2019 r.	Różnica: kolumna 3 minus kolumna 2*
Hiszpania	8 470	12 932	<b>4 462</b>
Portugalia	12 199	19 017	<b>6 818</b>
Włochy	4	13 940	<b>13 936</b>
Francja	3 029	7 632	<b>4 603</b>
Finlandia	3 913	5 194	1 281
Holandia	-4 346	-3 326	1 020
Austria	-3 600	-2 537	1 063
Belgia	92	2 108	2 016
Irlandia	-2 754	-32 966	-30 212
Luksemburg	-49 292	-60 335	-11 043
Grecja**	13 270	23 501	<b>10 231</b>

\* Dodatnia wartość w kolumnie 4 oznacza, iż dystans się zwiększył, zaś ujemna wartość oznacza, iż dystans się zmniejszył.

\*\*W przypadku Grecji wzięto pod uwagę lata 2001 i 2019.

Źródło: Obliczenia własne na podstawie danych MFW.

Z badań wynika, iż Niemcy w porównaniu z prawie wszystkimi krajami członkowskimi strefy euro (9 na 11 krajów) w badanych latach zwiększyły dobrobyt obywateli. Różnica między PKB *per capita* Niemiec a PKB *per capita* poszczególnych krajów strefy euro w latach 1999-2019 wyraźnie i zdecydowanie się zwiększyła. Oznacza to, że Niemcy są krajem, który bardzo zyskał na integracji walutowej – kosztem pozostałych krajów członkowskich strefy euro.



**Różnica między PKB *per capita* Niemiec a PKB *per capita* poszczególnych krajów strefy euro w latach 1999-2019 wyraźnie i zdecydowanie się zwiększyła. Oznacza to, że Niemcy są krajem, który bardzo zyskał na integracji walutowej – kosztem pozostałych krajów członkowskich strefy euro.**



Przykładowo dystans gospodarczy między Niemcami a Włochami wręcz drastycznie się zwiększył. PKB *per capita* Włoch w 1999 r. był prawie taki sam jak PKB *per capita* Niemiec (**zaledwie 4 USD różnicy**). Natomiast 20 lat później, a więc w 2019 r., PKB *per capita* Niemiec zwiększył się w porównaniu z PKB *per capita* Włoch aż o **13 936 USD!**

Inne kraje, które bardzo straciły na integracji walutowej, to – biorąc pod uwagę PKB *per capita* – Grecja (10 231 USD), Portugalia (6 818 USD) oraz Hiszpania (4 462 USD). Osobiście uważam, że kraje te powinny poważnie rozważyć powrót do walut narodowych i wycofać się z członkostwa w strefie euro.

Można też zbadać, czy wewnątrz krajów strefy euro mieliśmy do czynienia z procesami konwergencji, czyli wyrównywania różnic w rozwoju gospodarczym między krajami bogatszymi a biedniejszymi, czy wręcz z procesami odwrotnymi, tj. pogłębianiem się różnic w rozwoju gospodarczym między nimi (dywergencja).

**Tabela 4.8. Korelacja między PKB *per capita* danego kraju członkowskiego strefy euro w 1999 r. a wzrostem PKB *per capita* tego kraju w latach 2000-2019 oraz korelacja między PKB *per capita* danego kraju członkowskiego strefy euro w 2001 r. a wzrostem PKB *per capita* tego kraju w latach 2002-2019.**

Kraje	PKB <i>per capita</i> w 1999 r. w USD	Wzrost PKB <i>per capita</i> w latach 2000–2019 w %	PKB <i>per capita</i> w 2001 r. w USD	Wzrost PKB <i>per capita</i> w latach 2002–2019 w %
Austria	45 308	20,60	47 136	18,18
Belgia	41 616	20,08	43 382	17,71
Niemcy	41 708	25,57	43 512	24,13
Hiszpania	33 238	17,39	35 945	12,28
Finlandia	37 795	21,87	40 842	17,33
Francja	38 679	15,48	40 419	13,80
Irlandia	44 462	80,72	49 753	67,47
Włochy	41 704	<b>-1,96</b>	44 084	<b>-3,89</b>
Luksemburg	91 000	18,91	97 500	13,02
Holandia	46 054	19,93	48 387	18,59
Portugalia	29 509	14,38	30 794	12,75
Grecja	–	–	30 242	<b>-3,77</b>
		<b>Korelacja: 0,03</b>		
			<b>Korelacja: 0,14</b>	

Źródło: Obliczenia własne na podstawie danych MFW.

Warto zatem sprawdzić, czy występuje dodatnia, czy też ujemna korelacja między PKB *per capita* danego kraju członkowskiego strefy euro w 1999 r. (czyli na początku okresu członkostwa danego kraju w strefie euro) a wzrostem PKB *per capita* tego kraju w latach członkostwa w unii walutowej (1999-2019). Wystąpienie korelacji ujemnej oznaczałoby, iż kraje biedniejsze strefy euro szybciej się bogacą niż kraje zamożniejsze (konwergencja). Gdyby wystąpiła zaś dodatnia korelacja oznaczałoby to, iż procesy konwergencji nie zachodzą. Taka sytuacja oznaczałaby zjawisko dywergencji, czyli procesy szybszego bogacenia się krajów zamożniejszych strefy euro, kosztem krajów biedniejszych tej strefy.

Badania doprowadziły do zaskakujących wniosków. Okazało się, iż zanotowano korelację dodatnią w obu badanych okresach (tabela 8). Oznacza to, iż w strefie euro procesy konwergencji nie zachodzą i mamy do czynienia z dalszym pogłębianiem się różnic w rozwoju gospodarczym między krajami biedniejszymi a bogatszymi.

Ponownie okazało się, iż na integracji walutowej bardzo dużo straciły Grecja i Włochy. W przypadku tych krajów zanotowano wręcz ujemne tempo wzrostu PKB *per capita* w latach funkcjonowania strefy



euro (tabela 8). Oznacza to ubytek bogactwa z punktu widzenia przeciętnego obywatela tych krajów. Spadek PKB *per capita* w badanych latach wyniósł odpowiednio dla **Włoch: -3,89%** oraz **Grecji: -3,77%**.

Generalny wniosek z badań jest następujący: kraje o stosunkowo **niskim poziomie PKB *per capita*** wchodząc do strefy euro i przebywając w tej strefie przez 20 lat **z reguły oddalały się** od przeciętnego bogactwa tej strefy, zamiast do niego zbliżać. Kraje te zatem **powiększały (a nie zmniejszały) dystans** do średniego poziomu PKB na jednego mieszkańca dla grupy krajów członkowskich strefy euro.



**Kraje o stosunkowo niskim poziomie PKB *per capita* wchodząc do strefy euro i przebywając w tej strefie przez 20 lat z reguły oddalały się od przeciętnego bogactwa tej strefy, zamiast do niego zbliżać. Kraje te zatem powiększały (a nie zmniejszały) dystans do średniego poziomu PKB na jednego mieszkańca dla grupy krajów członkowskich strefy euro.**

Przeprowadzone badania pokazują, że teza o oczywistym charakterze korzyści dla kraju stosunkowo biednego wschodzącego do strefy euro jest niesłuszna. Może wynikać to np. z dwóch powodów. Po pierwsze, **korzyści**, np. z tytułu zmniejszenia ryzyka kursowego dla kraju stosunkowo biednego, **nie są zbyt duże**. Po drugie, **koszty z tytułu utraty własnej polityki pieniężnej**, mogącej sprzyjać pobudzeniu krajowego wzrostu gospodarczego, a tym samym sprzyjać stwarzaniu dogodnych warunków do poprawy poziomu dobrobytu obywateli, są bardzo duże i przewyższają uzyskiwane korzyści.

#### **4.4. Strefa euro w dobie koronawirusa**

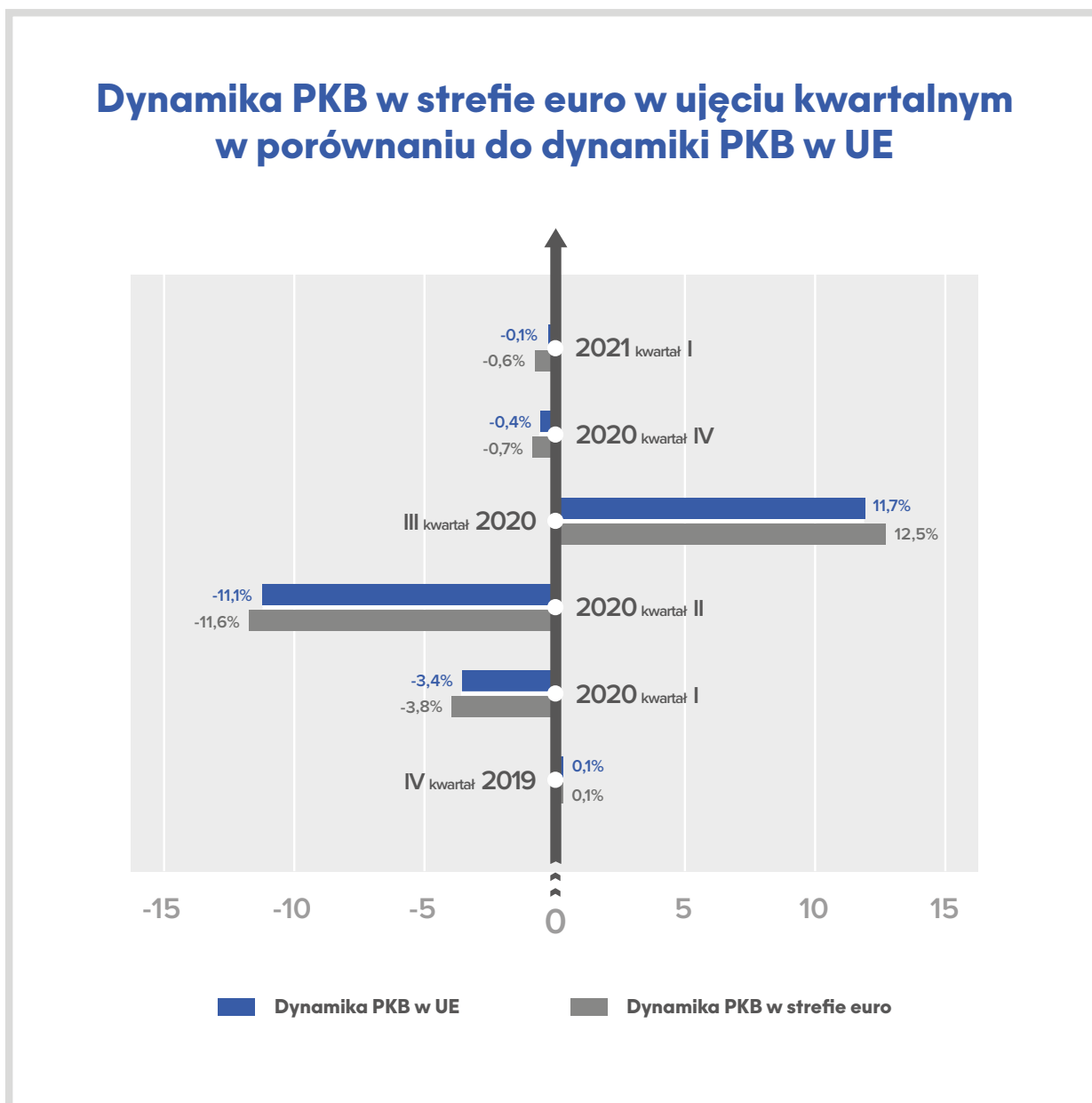
Warto uzupełnić badania o dane z ostatnich kilkunastu miesięcy. Chodzi o 2020 r. oraz pierwszy kwartał 2021 r. Są to zmagania z kryzysem gospodarczym wywołanym epidemią COVID-19. Jest to okres bardzo trudny nie tylko dla krajów strefy euro, ale dla całej gospodarki światowej. Warto przeanalizować, jak sobie radzą kraje strefy euro z obecnym kryzysem gospodarczym i jakie są ich perspektywy powrotu na ścieżkę wzrostu gospodarczego.

Patrząc na zmiany dynamiki realnego tempa PKB w okresie pandemii, widzimy, iż strefa euro bardzo dotkliwie odczuła skutki kryzysu w swej gospodarce (wykres 4.1). W pierwszych dwóch kwartałach 2020 r. zanotowano gwałtowny spadek realnego tempa PKB w krajach strefy euro. W III kwartale nastąpiło co prawda odbicie gospodarki, jednak ostatni kwartał 2020 r. oraz I kwartał 2021 r. nie napawają optymizmem. W dalszym ciągu mamy do czynienia ze stagnacją gospodarki w strefie euro.





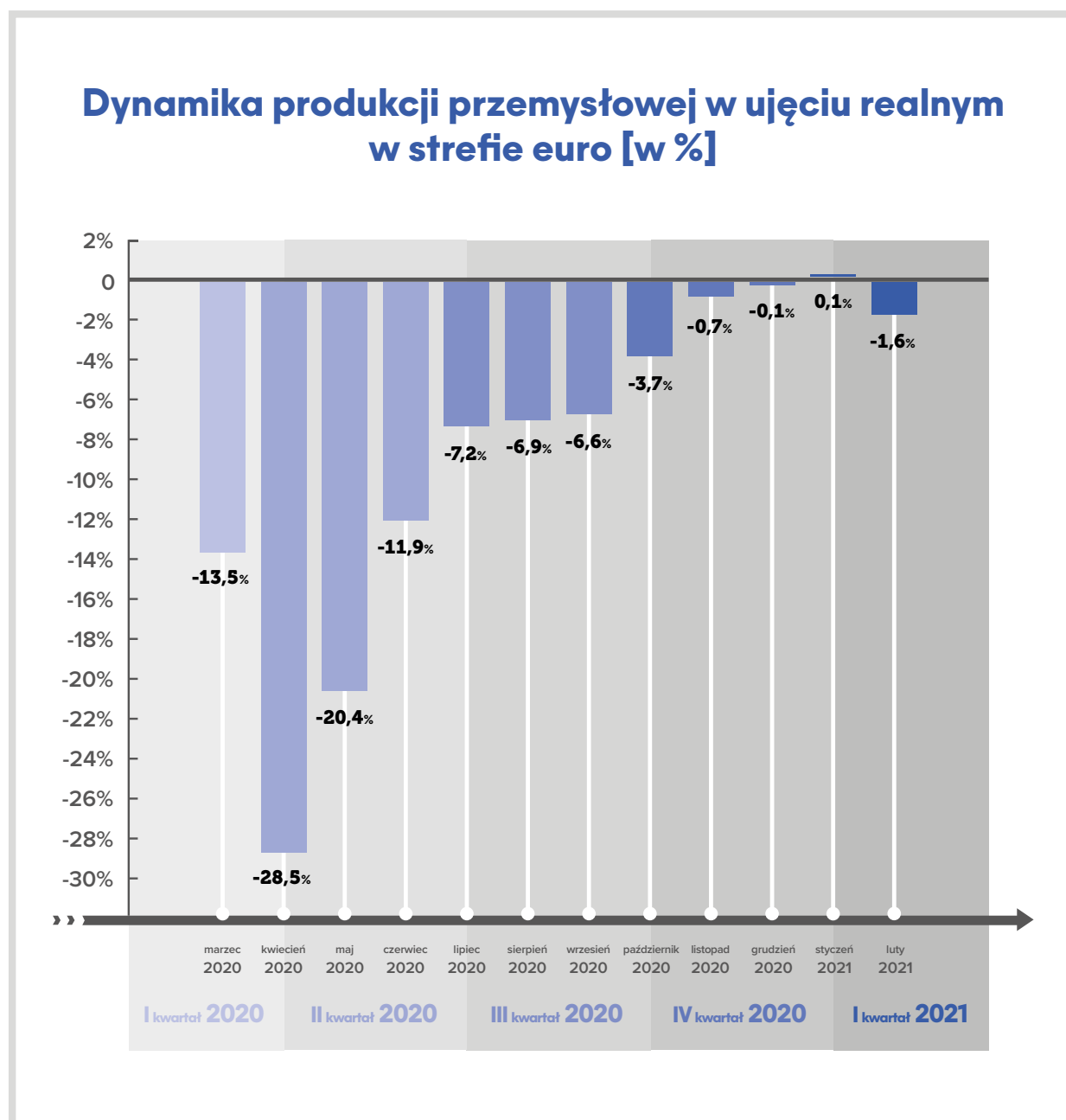
**Wykres 4.1. Dynamika PKB w strefie euro w ujęciu kwartalnym w porównaniu z dynamiką PKB w UE od IV kwartału 2019 r. do I kwartału 2021 r. w %.**



Źródło: Opracowanie na podstawie danych Eurostatu.

Ważnym elementem składowym PKB jest przemysł. Patrząc na wykres 2 dostrzegamy drastyczny spadek produkcji przemysłowej w I półroczu 2020 r. Mimo że następowała sukcesywna poprawa dynamiki produkcji przemysłowej w ostatnich miesiącach 2020 r., to jednak sytuacja w gospodarce jest nadal trudna. Warto co prawda zauważyć, iż w styczniu 2021 r. produkcja przemysłowa w strefie euro w ujęciu realnym wzrosła o 0,1 % w stosunku do analogicznego miesiąca roku poprzedniego. Jednakże w lutym tego roku nastąpił roczny realny spadek produkcji przemysłowej o 1,6 %. Oznacza to, iż strefa euro bardzo powoli wychodzi z kryzysu gospodarczego.

Wykres 4.2. Dynamika produkcji przemysłowej w ujęciu realnym w strefie euro od marca 2020 r. do lutego 2021 r. w %.



Źródło: Opracowanie na podstawie danych Eurostatu.

## 4.5. Wnioski końcowe

Po pierwsze, z podjętych badań wynika, iż w badanych krajach członkowskich strefy euro zachodzą procesy dywergencji. Zauważono bowiem korelację dodatnią między poziomem PKB *per capita* dla strefy euro w 1999 r. a wzrostem PKB *per capita* tej strefy w latach 2000-2019. Oznacza to, iż kraje biedniejsze strefy euro jeszcze bardziej zwiększają dystans gospodarczy do krajów bogatszych tej strefy.



Po drugie, najbardziej straciły na integracji walutowej kraje takie jak: Grecja, Włochy, Portugalia, Hiszpania i Francja. Warto zauważyć, że w przypadku tych krajów na przestrzeni lat 1999-2019 **dystans** między poziomem PKB *per capita* danego kraju a średnim poziomem PKB *per capita* dla grupy 12 krajów strefy euro nie zmniejszył się, lecz przeciwnie – zwiększył się.

Po trzecie, kluczowy dla dalszej integracji walutowej kraj strefy euro, jakim są Niemcy, odnosi znaczne korzyści z tytułu członkostwa w unii walutowej. Poziom PKB *per capita* Niemiec mocno powiększył się w porównaniu z PKB *per capita* pozostałych krajów strefy euro w latach 1999-2019. Przykładowo w momencie rozpoczęcia integracji walutowej (1999 r.) Niemcy i Włochy notowały podobny poziom PKB *per capita*. Natomiast 20 lat później, a więc w 2019 r. PKB *per capita* Niemiec zwiększył się w porównaniu z PKB *per capita* Włoch aż o 13 936 USD.

Po czwarte, kraje strefy euro bardzo boleśnie przechodzą okres kryzysu gospodarczego wywołanego pandemią COVID-19. W 2020 r. mieliśmy do czynienia z gwałtownym spadkiem realnego tempa PKB tych krajów. Początek obecnego roku też jest dla nich bardzo trudny. Stosunkowo powoli odbudowywana jest produkcja przemysłowa. Nadal mamy do czynienia z ujemną dynamiką tego segmentu gospodarki.





# 5

## Ingerencje Unii Europejskiej w prawo rodzinne państw członkowskich



# Rozdział V. Ingerencje Unii Europejskiej w prawo rodzinne państw członkowskich

Anna Kubacka

## 5.1. Wyłączne kompetencje państw członkowskich w zakresie prawa rodzinnego

### 5.1.1. Karta praw podstawowych a prawo rodzinne

Zgodnie z art. 9 Karty praw podstawowych Unii Europejskiej<sup>1</sup> „Prawo do zawarcia małżeństwa i prawo do założenia rodziny są gwarantowane zgodnie z ustawami krajowymi regulującymi korzystanie z tych praw”. Unia Europejska nie ma zatem żadnych kompetencji, by ingerować w kwestie prawa rodzinnego materialnego w państwach członkowskich, gdyż regulacje z zakresu prawa rodzinnego, w tym kwestie dotyczące małżeństwa i rodzicielstwa, należą do wyłącznej kompetencji tych państw. Również Komisja Europejska wielokrotnie potwierdziła taki stan rzeczy w swoich oświadczeniach<sup>2</sup>, a Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej brak takiej kompetencji potwierdził w licznych orzeczeniach<sup>3</sup>.

### 5.1.2. Zasady pomocniczości i proporcjonalności

Wszelkie działania Unii Europejskiej ograniczone są przyznanymi jej przez państwa członkowskie kompetencjami w określonych dziedzinach, a także zasadą proporcjonalności i subsydiarności. Oznacza to, że np. realizacja zasady równości wynikającej z art. 21 Karty – w oparciu o art. 19 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej<sup>4</sup>, przyznający UE kompetencje do przyjmowania aktów ustawodawczych w celu zwalczania enumeratywnie wymienionych niektórych form dyskryminacji – musi się mieścić w granicach uprawnień Unii<sup>5</sup>. A zatem realizacja nawet tak podstawowej zasady unijnej ograniczona jest autonomią w zakresie stanowienia prawa rodzinnego przez państwa członkowskie.

Przed nieuprawnioną ingerencją w prawo rodzinne państwa członkowskie chronią także zasady pomocniczości, proporcjonalności i subsydiarności. W myśl zasady pomocniczości „(...) Unia podejmuje działania tylko wówczas i tylko w takim zakresie, w jakim cele zamierzonego działania nie mogą zostać osiągnięte w sposób wystarczający przez Państwa Członkowskie, zarówno na poziomie centralnym, jak i regionalnym oraz lokalnym, i jeśli ze względu na rozmiary lub skutki proponowanego działania możliwe jest lepsze ich osiągnięcie na poziomie Unii” (art. 5 ust. 3 Traktatu o Unii Europejskiej)<sup>6</sup>. Jednocześnie art. 5 ust. 4 TUE stanowi, że „Zgodnie z zasadą proporcjonalności zakres i forma działania Unii nie wykraczają poza to, co jest konieczne do osiągnięcia celów Traktatów” oraz „Instytucje Unii stosują zasadę proporcjonalności zgodnie z Protokołem w sprawie stosowania zasad pomocniczości i proporcjonalności”. Wspomniany dokument (za-

1 Karta praw podstawowych Unii Europejskiej, dalej: Karta.

2 Answer given by Ms Jourová on behalf of the European Commission, Question reference: E-003990/2018 [https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/E-8-2018-003990-ASW\\_EN.html](https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/E-8-2018-003990-ASW_EN.html), dostęp: 4 maja 2021.

3 *Maruko*: Wyrok TSUE z dnia 1 kwietnia 2008 r., C-267/06; *Römer*: Wyrok TSUE z dnia 10 maja 2011 r., C-147/08; *Frédéric Hay*: Wyrok TSUE z dnia 12 grudnia 2013 r., C-267/12; *David L. Parris*: Wyrok TSUE z dnia 24 stycznia 2018 r., C-433/15.

4 Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej, dalej: TFUE.

5 Art. 19 ust. 1 TFUE: „Bez uszczerbku dla innych postanowień Traktatów i w granicach kompetencji, które Traktaty powierzają Unii, rada, stanowiąc jednomyślnie zgodnie ze specjalną procedurą ustawodawczą i po uzyskaniu zgody Parlamentu Europejskiego, może podjąć środki niezbędne w celu zwalczania wszelkiej dyskryminacji ze względu na płeć, rasę lub pochodzenie etniczne, religię lub światopogląd, niepełnosprawność, wiek lub orientację seksualną”.

6 Traktat o Unii Europejskiej, dalej jako: „TUE”.



łącznik nr 2 do Traktatu o Unii Europejskiej) zobowiązuje każdą instytucję do czuwania nad przestrzeganiem zasad pomocniczości i proporcjonalności (art. 1). Wymogi te zostały szczegółowo odniesione do unijnej procedury prawodawczej. Stosownie do art. 5 Protokołu, projekty aktów ustawodawczych są obligatoryjnie uzasadniane w odniesieniu do spełniania przez nie zasad pomocniczości i subsydiarności.

### 5.1.3. Orzecznictwo TSUE

Zgodnie z utrwaloną linią orzecniczą TSUE w celu ustalenia, czy dany akt jest proporcjonalny, należy przeprowadzić test składający się z odpowiedzi na trzy pytania: Czy środki, które on przewiduje do osiągnięcia danego celu, są odpowiednie do jego wagi? Czy środki te są konieczne do osiągnięcia zakładanego celu? Oraz: Czy przyjęte środki nie przekraczają tego, co odpowiednie i konieczne do osiągnięcia celu?<sup>7</sup> Organy Unii Europejskiej nie mają zatem prawa do podejmowania działań władczych ponad potrzebę, a jednocześnie są zobowiązane zawsze wybierać środki najmniej ingerujące w zakres swobodnego działania jednostki oraz państwa członkowskiego.



**Organy Unii Europejskiej nie mają prawa do podejmowania działań władczych ponad potrzebę, a jednocześnie są zobowiązane zawsze wybierać środki najmniej ingerujące w zakres swobodnego działania jednostki oraz państwa członkowskiego.**

W związku z tym niedopuszczalne jest domniemywanie kompetencji organów UE w jakimkolwiek przypadku w odniesieniu do kwestii, które UE nie zostały wprost przekazane przez państwa członkowskie. Brak kompetencji Unii Europejskiej w zakresie kształtowania prawa rodzinnego w państwach członkowskich jest zatem konsekwencją wyraźnego braku zgody państw członkowskich na przekazanie tych kompetencji w gestię UE. Odnoszą się do tego także zasady proporcjonalności i pomocniczości. Ich konkretyzacją jest treść traktatów oraz Karty praw podstawowych Unii Europejskiej. Kompetencje do rozstrzygania zagadnień związanych z prawem rodzinnym – w tym kształtowanie prawnych regulacji instytucji małżeństwa czy rodzicielstwa zastępczego – na podstawie art. 9 Karty nie tylko nie zostały przyznane UE, lecz przeciwnie, wprost określono, że kompetencje w tym zakresie pozostawia się państwu członkowskiemu. Także w literaturze podkreśla się, że prawo rodzinne materialne pozostaje poza kompetencjami Unii Europejskiej<sup>8</sup>.

### 5.1.4. Brak podstaw do ingerencji w prawo rodzinne

Ponownie należy podkreślić, że Unia Europejska działa wyłącznie w granicach kompetencji przyznanych jej przez państwa członkowskie w traktatach dla osiągnięcia określonych w nich celów. Jednocześnie wszelkie kompetencje nieprzyznane Unii w traktatach należą do państw członkowskich (art. 5 ust. 2 TUE). Dlatego też wszelkie naciski na państwa w kierunku stworzenia prawnej możliwości formalizacji związków osób tej samej płci – czy to w formie związków partnerskich, czy poprzez odniesienie do nich pojęcia małżeństwa lub nadanie takim

7 Wyrok Trybunału (pierwsza izba) z dnia 23 lutego 1983 r. w sprawie *Fromançais SA przeciwko Fonds d'orientation et de régularisation des marchés agricoles (FORMA)*, znak sprawy 66/82; wyrok Trybunału (druga izba) z dnia 17 maja 1984 r. w sprawie *Denkavit Nederland BV przeciwko Hoofddoelproduktenschap voor Akkerbouwprodukten*, znak sprawy 15/83.

8 Zob. J. Pawliczak, *Zarejestrowany związek partnerski a małżeństwo*, Warszawa 2014, s. 334-337.



związkom przywilejów małżeńskich – należy uznać za nieuprawnione próby ingerencji w prawo rodzinne państw członkowskich, którego stanowienie leży poza kompetencjami organów UE. Dotyczy to zarówno prób wkroczenia w te kompetencje na drodze legislacyjnej, jak i w drodze tzw. litygacji strategicznej, mającej na celu doprowadzenie do ukształtowania międzynarodowego orzecznictwa zobowiązującego państwa do zmiany przepisów krajowych.



**Wszelkie naciski na państwa w kierunku stworzenia prawnej możliwości formalizacji związków osób tej samej płci – czy to w formie związków partnerskich, czy poprzez odniesienie do nich pojęcia małżeństwa lub nadanie takim związkom przywilejów małżeńskich – należy uznać za nieuprawnione próby ingerencji w prawo rodzinne państw członkowskich, którego stanowienie leży poza kompetencjami organów UE.**

Gwarancję braku kompetencji UE w zakresie prawa rodzinnego i małżeńskiego dają także normy tzw. protokołu polsko-brytyjskiego<sup>9</sup>, w którym stwierdza się, że Karta nie rozszerza zakresu kompetencji UE, w tym TSUE, do stwierdzenia, że prawo polskie jest niezgodne z potwierdzonymi przez Kartę prawami podstawowymi<sup>10</sup>. Postanowienia protokołu idą nawet dalej – w art. 2 stwierdza się, że potwierdzone w Karcie prawa podstawowe będą mogły być powoływane, o ile zostały uznane w prawie krajowym, tj. implementowane do prawa krajowego. Także Deklaracja (nr 61) Rzeczypospolitej Polskiej w sprawie Karty praw podstawowych Unii Europejskiej<sup>11</sup> jednoznacznie gwarantuje, że Karta w żaden sposób nie narusza prawa państw członkowskich do stanowienia prawa w zakresie moralności publicznej, prawa rodzinnego, a także ochrony godności ludzkiej oraz poszanowania fizycznej i moralnej integralności człowieka. Należy także pamiętać o deklaracji dołączonej do traktatu akcesyjnego z 2003 r.<sup>12</sup>, gdzie jasno zaznaczono, że „nic w postanowieniach Traktatu o Unii Europejskiej, Traktatów ustanawiających Wspólnoty Europejskie oraz w postanowieniach traktatów zmieniających lub uzupełniających te traktaty nie stanowi dla Państwa Polskiego przeszkody w regulowaniu kwestii o znaczeniu moralnym, jak również kwestii odnoszących się do ochrony życia ludzkiego”.

Brak kompetencji UE do stanowienia prawa w zakresie prawa rodzinnego podkreślał także Sejm RP. W swoich uchwałach dwukrotnie wskazał, że niedopuszczalne są działania UE naruszające naczelną zasadę pomocniczości, w tym poprzez wymuszanie uznawania skutków prawnych związków osób tej samej płci<sup>13</sup>.

9 Dz. Urz. UE C 202/1, 7.06.2016, s. 312.

10 Tamże, s. 312. Protokół stanowi umowę międzynarodową i zgodnie z Traktatem z Lizbony jest integralną częścią traktatów założycielskich. Protokół z chwilą wejścia w życie Traktatu z Lizbony stał się prawem pierwotnym UE.

11 Tamże, s. 358.

12 Traktat między Królestwem Belgii, Królestwem Danii, Republiką Federalną Niemiec, Republiką Grecką, Królestwem Hiszpanii, Republiką Francuską, Irlandią, Republiką Włoską, Wielkim Księstwem Luksemburga, Królestwem Niderlandów, Republiką Austrii, Republiką Portugalską, Republiką Finlandii, Królestwem Szwecji, Zjednoczonym Królestwem Wielkiej Brytanii i Irlandii Północnej (Państwami Członkowskimi Unii Europejskiej) a Republiką Czeską, Republiką Estońską, Republiką Cypryjską, Republiką Łotewską, Republiką Litewską, Republiką Węgierską, Republiką Malty, Rzeczpospolitą Polską, Republiką Słowenii, Republiką Słowacką dotyczący przystąpienia Republiki Czeskiej, Republiki Estońskiej, Republiki Cypryjskiej, Republiki Łotewskiej, Republiki Litewskiej, Republiki Węgierskiej, Republiki Malty, Rzeczypospolitej Polskiej, Republiki Słowenii i Republiki Słowackiej do Unii Europejskiej, podpisany w Atenach w dniu 16 kwietnia 2003 r. (Dz. Urz. z 2004 r. Nr 90, poz. 864).

13 Uchwały Sejmu RP z dnia 1 kwietnia 2008 r. (Uchwała Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej, z dnia 1 kwietnia 2008 r. w sprawie wyrażenia przez Sejm Rzeczypospolitej Polskiej zgody na ratyfikację przez Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej Traktatu z Lizbony zmieniającego Traktat o Unii Europejskiej i Traktat ustanawiający Wspólnotę Europejską, podpisanego w Lizbonie dnia 13 grudnia 2007 r., M.P. z 2008 r. Nr 31, poz. 270.) oraz 27 maja 2011 r. (Uchwała Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 27 maja 2011 r. w sprawie uznania projektu rozporządzenia Rady w sprawie jurysdykcji, prawa wła-





## 5.2. Próba narzucenia uznawania związków jednopłciowych

### 5.2.1. Coman i in. przeciwko Rumunii

Dyrektywa 2004/38/WE PE i RE z dnia 29.04.2004 r. w sprawie prawa obywateli Unii i członków ich rodzin do swobodnego przemieszczania się i pobytu na terytorium państw członkowskich przyznaje obywatelom Unii Europejskiej i członkom ich rodziny prawo do nieograniczonego przemieszczania się pomiędzy państwami UE.

W 2018 r. Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej (dalej: TSUE) orzekając w sprawie *Coman i in. przeciwko Rumunii* (C-673/16), odpowiedział na pytanie Trybunału Konstytucyjnego Rumunii o to, czy państwa członkowskie Unii Europejskiej, które uznają tożsamość małżeństwa jako związku kobiety i mężczyzny, są zobowiązane do zrównania w prawach z małżeństwem tzw. małżeństwo osób tej samej płci zawarte w innym państwie UE. Pytanie odnosiło się do ww. dyrektywy dotyczącej swobodnego przemieszczania się i wynikało z postępowania prowadzonego przed rumuńskim Trybunałem Konstytucyjnym, gdzie R.A. Coman i R.C. Hamilton skarżyli Rumunię za odmowę wydania dokumentów potrzebnych do tego, aby para mogła legalnie pracować i przebywać w Rumunii przez okres przekraczający trzy miesiące. Rumuńskie organy administracyjne odmówiły wydania takich dokumentów, uznając, że w świetle rumuńskiego prawa osoby te nie są w związku małżeńskim, gdyż rumuńskie prawo nie przewiduje istnienia instytucji małżeństwa osób tej samej płci.

Pomimo niewątpliwego braku kompetencji UE do stanowienia w kwestiach prawa rodzinnego, 5 czerwca 2018 r. TSUE orzekł, że państwa członkowskie winny uznawać relacje osób tej samej płci zarejestrowane w innych państwach UE jako małżeństwa w zakresie dyrektywy o swobodnym przemieszczaniu się<sup>14</sup>. Orzeczenie to stanowi bezpośrednią ingerencję w porządku prawa rodzinnego i konstytucyjnego szeregu państw członkowskich Unii, w tym Polski, której art. 18 Konstytucji nakazuje ochronę małżeństwa jako „związku kobiety i mężczyzny”.



**Pomimo niewątpliwego braku kompetencji UE do stanowienia w kwestiach prawa rodzinnego, 5 czerwca 2018 r. TSUE orzekł, że państwa członkowskie winny uznawać relacje osób tej samej płci zarejestrowane w innych państwach UE jako małżeństwa w zakresie dyrektywy o swobodnym przemieszczaniu się.**

W swym orzeczeniu TSUE odpowiedział na dwa pytania rumuńskiego Trybunału Konstytucyjnego:

- 1) Czy określenie „współmałżonek” zawarte w art. 2 pkt 2 lit. a) dyrektywy 2004/38/WE w związku z art. 7, 9, 21, i 45 Karty obejmuje „współmałżonka” tej samej płci, pochodzącego z państwa niebędącego członkiem Unii Europejskiej, obywatela Unii Europejskiej z którym obywatel zawarł legalne małżeństwo na podstawie przepisów prawa państwa członkowskiego innego niż przyjmujące państwo członkowskie?

ściwego, uznawania i wykonywania orzeczeń sądowych w zakresie skutków majątkowych zarejestrowanych związków partnerskich (KOM(2011) 127 wersja ostateczna) za niezgodny z zasadą pomocniczości, M.P. z 2011 r. Nr 47, poz. 522).

14 Wyrok Wielkiej Izby TSUE z 5 czerwca 2018 r. w sprawie C673/16 (*Coman*), <https://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?docid=202542&mode=req&pageIndex=1&dir=&occ=first&part=1&text=&doclang=PL&cid=301542#Footnote>, dostęp: 4 maja 2021.



- 2) Czy art. 3 ust. 1 i art. 7 ust. 2 dyrektywy 2004/38 w związku z art. 7, 9, 21 i 45 Karty wymagają, aby przyjmujące państwo członkowskie przyznało prawo pobytu na swoim terytorium lub na okres przekraczający trzy miesiące mającemu tę samą płęć „współmałżonkowi” obywatela Unii?

Trybunał w swym orzeczeniu uznał, że pojęcie „współmałżonka” jest w rozumieniu dyrektywy neutralne pod względem płci i może obejmować także małżonka tej samej płci (par. 35 orzeczenia) oraz, co najważniejsze, w ocenie Trybunału prawo krajowe nie może stanowić przeszkody w uznaniu – wyłącznie do celów przyznania pochodnego prawa pobytu – małżeństwa zawartego z obywatelem Unii tej samej płci w innym państwie członkowskim (par. 36). Trybunał podkreślił „obowiązek uznania przez państwo członkowskie małżeństwa osób tej samej płci, zawartego w jednym z państw członkowskich zgodnie z prawem tego państwa, wyłącznie do celów wykonywania praw, które osoby te wywodzą z prawa Unii” (par. 45), czyli w rzeczonyj sprawie z dyrektywy o swobodzie przepływu osób. W opinii TSUE art. 21 ust. 1 TFUE należy w tym przypadku interpretować w ten sposób, że prawo pobytu przez okres przekraczający trzy miesiące na terytorium przysługuje osobie tej samej płci pozostającej w związku „małżeńskim” z obywatelem UE zawartym zgodnie z prawem innego państwa członkowskiego (par. 56).

### 5.2.2. Konsekwencje orzeczenia w sprawie *Coman* w państwach członkowskich UE

Wyrok TSUE w sprawie *Coman i in. przeciwko Rumunii* stanowił pierwszą tak poważną ingerencję w prawo rodzinne i porządek konstytucyjny licznych państw członkowskich UE, które w swym porządku prawnym chroniły tożsamość małżeństwa jako związku kobiety i mężczyzny. Za sprawą tego kontrowersyjnego wyroku doprowadzono do zachwiania porządków prawnych, chaosu prawnego i stanu dualizmu prawnego – z jednej strony braku instytucji tzw. małżeństwa jedнопłciowego w porządku i obrocie prawnym, z drugiej strony – formalnego uznawania tego typu relacji. Mimo iż w swoim orzeczeniu TSUE jasno podkreślił, że państwa członkowskie nie są zobowiązane do zmiany swoich przepisów dotyczących prawa rodzinnego, w rzeczywistości doszło do niedopuszczalnej sytuacji, w której państwa chroniące małżeństwo zostały zmuszone do przyznawania praw małżeńskich na podstawie prawa unijnego, nie krajowego, do uznania prymatu prawa unijnego ponad krajowym, mimo iż stało to w jasnej sprzeczności z kompetencjami przyznanymi traktatowo.



**Wyrok TSUE w sprawie *Coman i in. przeciwko Rumunii* stanowił pierwszą tak poważną ingerencję w prawo rodzinne i porządek konstytucyjny licznych państw członkowskich UE, które w swym porządku prawnym chroniły tożsamość małżeństwa jako związku kobiety i mężczyzny.**

W obliczu konieczności ustosunkowania się do wspomnianego wyroku TSUE państwa członkowskie przyjęły różnorakie strategie. W niektórych państwach zdecydowano się na uznawanie „małżeństw jedнопłciowych”, wbrew krajowym przepisom i wyłącznie w zakresie obowiązywania omawianej dyrektywy. Rumunia – mimo że wprost nie dopuszcza rozciągnięcia pojęcia małżeństwa na relacje jedнопłciowe ani nie uznaje związków partnerskich zawartych za granicą, co wynika z art. 277 ust. 1-3 rumuńskiego kodeksu cywilnego, który wyraźnie stanowi, że Rumunia nie będzie uznawać „małżeństw” między osobami tej samej płci ani innych jedнопłcio-



wych „związków cywilnych” zawartych za granicą przez obywateli Rumunii lub cudzoziemców<sup>15</sup> – zdecydowała, że będzie uznawać sformalizowane związki jedнопłciowe (w tym uznane w zagranicznych porządkach prawnych za małżeństwa) zawarte za granicą tylko w zakresie dotyczącym praw pobytu. Podobnie Bułgaria, gdzie zgodnie z konstytucją małżeństwo w świetle prawa może zawrzeć tylko kobieta i mężczyzna (art. 46 konstytucji Bułgarii)<sup>16</sup>. Po wyroku TSUE w sprawie *Coman* sąd w Sofii przyznał pierwszej parze jedнопłciowej, która zawarła „małżeństwo” poza granicami Bułgarii, prawo pobytu na mocy dyrektywy PE 2004/38/WE. Wyrok ten został utrzymany przez NSA. W styczniu 2019 r. również litewski Trybunał Konstytucyjny orzekł, że w konsekwencji wyroku TSUE w sprawie *Coman* Litwa ma obowiązek przyznawania prawa pobytu także „małżeństwom” i związkom jedнопłciowym zgodnie z dyrektywą PE 2004/38/WE<sup>17</sup>, mimo że litewski kodeks cywilny wprost definiuje małżeństwo jako związek kobiety i mężczyzny<sup>18</sup>.

W niektórych państwach, w których porządek prawny przewidywał już instytucję związku partnerskiego (ale nie tożsamą z małżeństwem), zdecydowano się uznawać związki jedнопłciowe zarejestrowane jako małżeństwa w innych państwach za równoważne krajowym związkowi partnerskiemu. Tak jest m.in. na Węgrzech, gdzie w 2018 r. sąd w Budapeszcie wydał orzeczenie, w którym uznał, że Węgry powinny uznawać „małżeństwo” jedнопłciowe zawarte za granicą za równoważne z zarejestrowanym związkiem partnerskim, czyli jedyną zinstytucjonalizowaną formą związku jedнопłciowego dostępną na Węgrzech<sup>19</sup>. Podobnie jest w Czechach oraz w Szwajcarii. W Grecji „małżeństwa jedнопłciowe” zawarte za granicą uznawane są na podstawie wyroku TSUE w sprawie *Coman* w zakresie prawa pobytu, w pozostałych kwestiach traktowane są jako związki partnerskie, a we Włoszech po wyroku z 2018 r., kiedy to Sąd Kasacyjny orzekł, że związki zarejestrowane jako małżeństwa osób tej samej płci za granicą nie mogą być uznawane we Włoszech, pary jedнопłciowe muszą zarejestrować swoje związki partnerskie jako związek cywilny, niezależnie od tego, czy zawarły związek małżeński przed czy po wprowadzeniu związków partnerskich we Włoszech<sup>20</sup>.



**W niektórych państwach, w których porządek prawny przewidywał już instytucję związku partnerskiego (ale nie tożsamą z małżeństwem), zdecydowano się uznawać związki jedнопłciowe zarejestrowane jako małżeństwa w innych państwach za równoważne krajowym związkowi partnerskiemu.**

Powyższe przykłady doskonale pokazują, jak uznanie przez państwa członkowskie konieczności dopuszczenia instytucji „małżeństwa jedнопłciowego” w jednym obszarze, podczas gdy w innych instytucja ta w ogóle nie istnieje, doprowadziło do bezprecedensowej sytuacji – pojawienia się wyłomu w krajowych porządkach prawnych. Wydaje się, iż nie będzie zbyt daleko idącą tezą, że zgoda na tego typu ingerencję

15 Tamże, art. 277 ust. 1-3.

16 Конституция на Република България (Обн., ДВ, бр. 56 от 13.07.1991 г., в сила от 13.07.1991 г., изм. и доп., бр. 85 от 26.09.2003 г. изм. и доп., ДВ, бр.18 от 25.02.2005 г., бр. 27 от 31.03.2006 г., бр.78 от 26.09.2006 г. – Решение № 7 на Конституционния съд от 2006 г., бр. 12 от 6.02.2007 г., изм. и доп. ДВ, бр.100 от 18 Декември 2015г.), Чл. 46, <https://www.parliament.bg/bg/const>, dostęp: 18 stycznia 2021.

17 LIETUVOS RESPUBLIKOS KONSTITUCINIS TEISMAS LIETUVOS RESPUBLIKOS VARDU NOTARIMAS DĖL LIETUVOS RESPUBLIKOS ĮSTATYMO „DĖL UŽSIENIEČIŲ TEISINĖS PADĖTIES“ 43 STRAIPSNIO 1 DALIES 5 PUNKTO ATITIKTIES LIETUVOS RESPUBLIKOS KONSTITUCIJAI 2019 m. sausio 11 d. Nr. KT3-N1/2019 Vilnius, <https://www.lrkt.lt/lt/teismo-aktai/paieska/135/ta1898/content>, dostęp: 20 stycznia 2021.

18 Lietuvos Respublikos civilinis kodeksas. Trečioji knyga. Šeimos teisė (Žin., 2000, Nr. 74-2262), art. 3.7 (1), <https://www.infolex.lt/ta/60696>, dostęp: 19 stycznia 2021, dalej jako: „litewski kodeks cywilny”.

19 *Budapest court rules foreign same-sex marriages must be recognize in Hungary*, <https://www.ilga-europe.org/resources/news/latest-news/budapest-court-equal-marriage>, dostęp: 8 stycznia 2021.

20 *Matrimonio omosessuale all'estero: unico riconoscimento italiano passa dal downgrading (11696/18)*, <https://canestrinilex.com/risorse/matrimonio-omosessuale-allestero-unico-riconoscimento-italiano-passa-dal-downgrading-1169618/>, dostęp: 18 stycznia 2021.



UE w prawo rodzinne państw członkowskich stała się pierwszym krokiem do dalszego rozszerzenia tego typu nieuprawnionych działań, prowadzących wprost do ignorowania ogólnych zasad funkcjonowania UE (w tym zasady subsydiarności).

### 5.2.3. Polska po wyroku *Coman*

Wyrok TSUE w sprawie *Coman i in. przeciwko Rumunii* jest sprzeczny zarówno z prawem pierwotnym UE, jak i z orzecznictwem europejskich trybunałów, na co wskazano już wyżej. Orzeczenie TSUE jest nie do pogodzenia z prawem pierwotnym UE, gdyż państwa członkowskie nie przyznały Unii ani jej organom czy instytucjom, w tym TSUE, kompetencji w zakresie prawa rodzinnego i małżeńskiego. Na takim stanowisku, w obliczu wyroku w sprawie *Coman* i wskazanego przez TSUE zakresu stosowania dyrektywy 2004/38/WE, stoi także Polska, której porządek prawny nie przewiduje możliwości zawarcia małżeństwa przez osoby tej samej płci, a co za tym idzie, nie przewiduje możliwości formalnego uznania istnienia takiego związku i stosowania wskazanej wyżej dyrektywy w zakresie określonym przez TSUE. Co więcej, polski porządek prawny nie zna także instytucji związku partnerskiego, co wyklucza stosowanie wskazanej dyrektywy w sposób przyjęty m.in. we Włoszech czy na Węgrzech.

W polskich realiach ustrojowych niedopuszczalne jest przyznawanie jakiegokolwiek doniosłości prawnej na gruncie prawa rodzinnego, w szczególności pozycji prawnej zbliżonej do małżeństwa, jakimkolwiek innym związkom. Zgodnie z art. 18 Konstytucji RP „małżeństwo, jako związek kobiety i mężczyzny” znajduje się pod opieką i ochroną Rzeczypospolitej Polskiej. Artykuł ten jednoznacznie zamyka drogę do wprowadzenie w Polsce „małżeństw jedнопłciowych”, a zapewniona w nim ochrona małżeństwa, rozumiana jako wykluczenie możliwości nadania statusu prawnego równego małżeństwu związkowi innego typu, w rzeczywistości wyklucza także wprowadzenie instytucji związków partnerskich.



**W polskich realiach ustrojowych niedopuszczalne jest przyznawanie jakiegokolwiek doniosłości prawnej na gruncie prawa rodzinnego, w szczególności pozycji prawnej zbliżonej do małżeństwa, jakimkolwiek innym związkom.**

W związku z powyższym kierownik Urzędu Stanu Cywilnego ma obowiązek odmówić transkrypcji zagranicznego aktu stanu cywilnego, który potwierdza nieznanе polskiemu prawu zdarzenie, takie jak, między innymi, zawarcie związku przez osoby tej samej płci. Tak też w uchwale składu siedmiu sędziów wskazał Naczelny Sąd Administracyjny, który jednoznacznie przyjął, że transkrypcja tego rodzaju jest niezgodna z podstawowymi zasadami polskiego porządku prawnego i jako taka jest niedopuszczalna<sup>21</sup>.

Warto również przypomnieć, że w wyroku z 11 maja 2005 r. Trybunał Konstytucyjny stwierdził, że Konstytucja z racji swojej szczególnej mocy pozostaje prawem najwyższym RP w stosunku do wszystkich wiążących Polskę umów międzynarodowych<sup>22</sup>.

21 Uchwała Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 2 grudnia 2019 r., sygn. akt II OPS 1/19. Uchwała ta zakończyła tworzącą się do tej pory linię orzecznictwa wojewódzkich sądów administracyjnych, które w niektórych wyrokach dopuszczały dokonywanie transkrypcji tego rodzaju (zob. wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 10 października 2018 r., sygn. akt II OSK 2552/16; wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Krakowie z dnia 10 maja 2016 r., sygn. akt III SA/Kr 1400/15; wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gdańsku z dnia 14 stycznia 2016 r., sygn. akt III SA/Gd 835/15; wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gliwicach z dnia 6 kwietnia 2016 r., sygn. akt II SA/Gl 1157/15; wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Krakowie z dnia 10 maja 2016 r., sygn. akt III SA/Kr 1400/15; wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Poznaniu z dnia 5 kwietnia 2018 r., sygn. akt II SA/Po 1169/17).

22 Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 11 maja 2005 r., sygn. akt. K 18/04.



## 5.3. Próba narzucenia uznawania rodzicielstwa osób tej samej płci

### 5.3.1. Projekt rozporządzenia

W kwietniu 2021 r. Komisja Europejska zapowiedziała rozpoczęcie prac nad rozporządzeniem w sprawie uznawania rodzicielstwa między państwami członkowskimi. Wstępne założenia dokumentu wskazują, że celem regulacji będzie doprowadzenie do akceptacji dokonanych w innym kraju przez pary jedнопłciowe adopcji. Pomimo że zgodnie z traktatami unijnymi prawo rodzinne materialne należy do wyłącznej kompetencji państw członkowskich, Komisja Europejska planuje głęboką ingerencję w system prawa rodzinnego, poprzez zmuszenie państw członkowskich do formalnej akceptacji stanów faktycznych, w których inne państwo uznało rodzicielstwo osób tej samej płci. Tak jak w 2018 r. w przypadku dyrektywy o swobodnym przepływie osób i sprawy *Coman i in. przeciwko Rumunii*, gdzie nie nakazano wprost zmiany prawa lecz kosztem chaosu prawnego i podważania porządków konstytucyjnych państw członkowskich spróbowano wymusić formalną akceptację dla „małżeństw jedнопłciowych”, podobnie w przypadku projektowanego obecnie rozporządzenia nie nakazuje się zmiany prawa w zakresie adopcji, lecz wymusza formalną akceptację adopcji dokonanej w innym państwie, pomimo braku odpowiednich regulacji prawnych w danym państwie członkowskim. Wejście w życie postulatów wprowadzenia wspólnych zasad zgodności kolidujących ze sobą przepisów krajowych dotyczących prawa rodzinnego oraz obowiązku uznawania przez państwa członkowskie wyroków odnoszących się do rodzicielstwa, wydanych przez sądy w innych państwach, będą skutkować ingerencją w materialne prawo rodzinne, leżące, co należy ponownie podkreślić, w całości poza kompetencjami UE.

### 5.3.2. Konsekwencje przyjęcia proponowanych rozwiązań

W przypadku tej regulacji, należy pamiętać, że – w przeciwieństwie do dyrektywy, która wymaga implementacji do prawa krajowego – będzie ona rozporządzeniem unijnym stosowanym wprost. Oznacza to, że pomimo braku takiej możliwości w prawie krajowym, Polska może być zmuszana do uznawania „rodzicielstwa” dwóch mężczyzn lub dwóch kobiet, które zostało uznane w innym kraju. Miałoby to doniosłość prawną nie tylko w kwestiach przekraczania granicy czy sprawowania opieki, ale skutkowałoby w każdej dziedzinie życia. Nie tylko sądy i urzędy, ale także szkoły, szpitale i wszelkie inne instytucje byłyby zmuszone do uznania rodzicielstwa osób tej samej płci. W praktyce można wyobrazić sobie, że będzie to prowadziło do wyrugowania z wszelkich dokumentów urzędowych określeń „matka” i „ojciec” na rzecz neutralnych płciowo sformułowań „rodzic 1” i „rodzic 2” – a wszystko to bez konieczności wcześniejszego zmieniania jakiegokolwiek polskiego aktu prawnego. Dlatego też argumentacja Komisji Europejskiej, która co prawda przyznaje, że prawo materialne dotyczące rodzicielstwa podlega prawu państw członkowskich, ale jednocześnie wskazuje, że Unia może narzucać środki dotyczące prawa rodzinnego mającego skutki transgraniczne zgodnie z art. 81 ust. 3 TFUE, jest błędna. W rzeczywistości bowiem, celem rozporządzenia nie jest uregulowanie zagadnienia transgranicznego, lecz doprowadzenie do zmiany przepisów krajowych w najbardziej podstawowych kwestiach codziennego życia rodziny. Przede wszystkim jednak, kompetencje Unii wynikające z art. 81 ust. 3 TFUE dotyczą wyłącznie spraw procesowych o charakterze transgranicznym, a nie materialnego prawa rodzinnego. Wynika to bezpośrednio z postanowień art. 81 ust. 1 i 2 TFUE:



## Art. 81.

1. Unia rozwija współpracę sądową w sprawach cywilnych mających skutki transgraniczne, w oparciu o zasadę wzajemnego uznawania orzeczeń sądowych i pozasądowych. Współpraca ta może obejmować przyjmowanie środków w celu zbliżenia przepisów ustawowych i wykonawczych Państw Członkowskich.
2. Do celów ustępu 1 Parlament Europejski i Rada, stanowiąc zgodnie ze zwykłą procedurą ustawodawczą, przyjmują, w szczególności, jeżeli jest to niezbędne do prawidłowego funkcjonowania rynku wewnętrznego, środki mające na celu zapewnienie:
  - a) wzajemnego uznawania i wykonywania przez Państwa Członkowskie orzeczeń sądowych i pozasądowych;
  - b) transgranicznego doręczania pism sądowych i pozasądowych;
  - c) zgodności przepisów mających zastosowanie w Państwach Członkowskich w dziedzinie prawa właściwego i sporów o jurysdykcję;
  - d) współpracy w zakresie przeprowadzania dowodów;
  - e) skutecznego dostępu do wymiaru sprawiedliwości;
  - f) usuwania przeszkód w należyтым biegu postępowań cywilnych, wspierając w razie potrzeby zgodność norm postępowania cywilnego mających zastosowanie w Państwach Członkowskich;
  - g) rozwoju alternatywnych metod rozstrzygania sporów;
  - h) wspierania szkolenia sędziów i innych pracowników wymiaru sprawiedliwości.

Powyższe postanowienia TFUE wyraźnie odnoszą się do kwestii proceduralnych, a nie merytorycznych. W związku z tym jasne jest, że Unia Europejska nie ma kompetencji do stanowienia aktów prawnych z zakresu materialnego prawa rodzinnego, takich jak definicja małżeństwa czy określenie kręgu osób uprawnionych do przysposobienia dzieci, które są wiążące dla państw członkowskich.

Zapowiadane rozporządzenie ma również zawierać rozwiązanie umożliwiające ominięcie oporu państw nieakceptujących prób ingerencji UE w prawo krajowe. Brak możliwości transkrypcji zagranicznego aktu stanu cywilnego w sytuacji, gdy polski porządek prawny nie przewiduje istnienia instytucji „małżeństwa jednopłciowego” czy rodzicielstwa innych osób niż kobiety (matki) i mężczyzny (ojca) ma zostać ominięty poprzez wdrożenie tzw. opcjonalnego europejskiego certyfikatu rodzicielstwa. Akt taki miałby stanowić formę alternatywnego dla aktu urodzenia dokumentu dotyczącego urodzenia.



**Zapowiadane rozporządzenie ma również zawierać rozwiązanie umożliwiające ominięcie oporu państw nieakceptujących prób ingerencji UE w prawo krajowe. Brak możliwości transkrypcji zagranicznego aktu stanu cywilnego ma zostać ominięty poprzez wdrożenie tzw. opcjonalnego europejskiego certyfikatu rodzicielstwa.**



Projektowane rozporządzenie stanowi kolejny przykład naruszenia przepisów traktatowych poprzez przekroczenie uprawnień nadanych organom Unii przez państwa członkowskie. Określenie, kto zgodnie z prawem może być małżonkiem i rodzicem, należy do właściwości prawa krajowego. Próba przyjęcia tego typu rozwiązań będzie stanowił jawne i jak dotychczas najjaskrawsze przekroczenie kompetencji Unii.

### 5.3.3. Możliwość sprzeciwu

Dlatego też, w przypadku kontynuowania prac nad projektem rozporządzenia, gdzie KE wywodzi legitymację do swych działań z art. 81 ust. 3 TFUE, formą obrony przed tą nieuprawnioną ingerencją w prawo rodzinne powinien być stanowczy sprzeciw państw członkowskich. Decyzję o pracach podejmuje Rada, która musi stanowić jednomyślnie. Brak zgody choćby jednego państwa członkowskiego już na tym etapie może zakończyć procedowanie projektu. Gdyby do takiego sprzeciwu nie doszło, to odnotowanie przez Radę na dalszym etapie prac sprzeciwu parlamentów narodowych, zgodnie z procedurą przyjętą w art. 81 ust. 3 TFUE, będzie skutkowało odrzuceniem „decyzji określającej te aspekty prawa rodzinnego mające skutki transgraniczne, które mogą być przedmiotem aktów przyjmowanych w drodze zwykłej procedury ustawodawczej”.

## 5.4. Wprowadzenie ideologii gender poprzez zmianę prawa pierwotnego UE

### 5.4.1. Inicjatywa komisji LIBE i FEMM

Niedługo po zapowiedzi prac nad rozporządzeniem dotyczącym uznawania rodzicielstwa, na początku maja 2021 r., unijna Komisja Wolności Obywatelskich, Sprawiedliwości i Spraw Wewnętrznych (dalej: LIBE) oraz Komisja Praw Kobiet i Równouprawnienia (dalej: FEMM) opublikowały projekt raportu z zaleceniami dla Komisji Europejskiej w sprawie uznania tzw. *gender-based violence* („przemoc ze względu na *gender*”) za nowy obszar przestępczości wymieniony w art. 83 ust. 1 TFUE<sup>23</sup>.

W swoim projekcie komisje LIBE i FEMM proponują, by Parlament Europejski w drodze rezolucji wezwał Komisję Europejską do podjęcia działań mających na celu zmianę prawa pierwotnego UE. Miałyby to nastąpić poprzez nowelizację TFUE w postaci dopisania do art. 83 ust. 1, wymieniającego enumeratywnie obszary przestępstw, w ramach których UE upoważniona jest do podejmowania działań kształtujących normy minimalne (w zakresie np. wymiaru kary), kategorii *gender-based violence*. Co ciekawe, dokument zawierający projekt rezolucji, teoretycznie dopiero rozpoczynający całą ścieżkę w kierunku próby przekonania Komisji Europejskiej do podjęcia działań w tym zakresie – na ostatnich stronach zawiera już (w formie aneksu) gotową propozycję decyzji, jaką oczekuje się, że Komisja Europejska podejmie.

### 5.4.2. Specyfika art. 83 TFUE i zmiany traktatów

Zgodnie z art. 83 ust. 1 TFUE „Parlament Europejski i Rada, stanowiąc w drodze dyrektyw zgodnie ze zwykłą procedurą ustawodawczą, mogą ustanowić normy minimalne odnoszące się do określania przestępstw oraz kar w dziedzinach szczególnie poważnej przestępczości o wymiarze transgranicznym, wynikające z rodzaju lub skutków tych przestępstw lub ze szczególnej potrzeby wspólnego ich zwalczania”.

<sup>23</sup> Proposal for a Council decision to identify gender-based violence as a new area of crime listed in Article 83(1) TFEU (2021/2035(INL), [https://oeil.secure.europarl.europa.eu/oeil/popups/ficheprocedure.do?reference=2021%2F2035\(INL\)&l=en](https://oeil.secure.europarl.europa.eu/oeil/popups/ficheprocedure.do?reference=2021%2F2035(INL)&l=en), dostęp: 22.05.2021.

Draft report: [https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/CJ01-PR-692619\\_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/CJ01-PR-692619_EN.pdf), dostęp: 22 maja 2021.



Z powyższego jasno wynika, że UE nie w każdym przypadku może zdecydować o wprowadzeniu norm minimalnych – aby uzyskać taką możliwość muszą zostać spełnione konkretne kryteria. Kryterium „poważnej przestępczości” należy z pewnością uznać za spełnione w przypadku, gdy dany czyn zabroniony można zaliczyć do kategorii zbrodni, nie zawsze natomiast spełni ten warunek występki, a tym bardziej wysoce wątpliwe jest, aby kryterium to mogło spełnić wykroczenie. Drugim warunkiem jest transgraniczny wymiar danej dziedziny przestępczości, trzecim zaś uzasadnienie szczególnej potrzeby zwalczania akurat danej kategorii czynów.

W dalszej treści art. 83 ust. 1 TFUE enumeratywnie wymienia dziedziny przestępczości, co do których PE i Rada zostają upoważnione do wydania dyrektywy zawierającej normy minimalne. Są to „terroryzm, handel ludźmi oraz seksualne wykorzystywanie kobiet i dzieci, nielegalny handel narkotykami, nielegalny handel bronią, pranie pieniędzy, korupcja, fałszowanie środków płatniczych, przestępczość komputerowa i przestępczość zorganizowana”. W ostatnim czasie KE podjęła już kroki zmierzające do dopisania do powyższego katalogu kontrowersyjnych, ze względu na brak definicji i niedookreśloność terminologii, kategorii *hate-speech* oraz *hate crime*<sup>24</sup>.



**Art. 83 ust. 1 TFUE enumeratywnie wymienia dziedziny przestępczości, co do których PE i Rada zostają upoważnione do wydania dyrektywy zawierającej normy minimalne. W ostatnim czasie KE podjęła już kroki zmierzające do dopisania do powyższego katalogu kontrowersyjnych, ze względu na brak definicji i niedookreśloność terminologii, kategorii *hate-speech* oraz *hate crime*. Wkrótce z wykorzystaniem identycznej ścieżki ma zostać zaproponowane uzupełnienie powyższego przepisu o kategorię *gender-based violence*.**

Może to nastąpić na podstawie ostatnich zdań art. 83 ust. 1 TFUE, tj. „[w] zależności od rozwoju przestępczości Rada może podjąć decyzję określającą inne dziedziny przestępczości spełniające kryteria, o których mowa w niniejszym ustępie. Rada stanowi jednomyślnie po uzyskaniu zgody Parlamentu Europejskiego”. Wkrótce z wykorzystaniem identycznej ścieżki ma zostać zaproponowane uzupełnienie powyższego przepisu o kategorię *gender-based violence*, tzn. przemoc ze względu na *gender*. Po przyjęciu rezolucji proponowanej przez komisje LIBE i FEMM i po uzyskaniu pozytywnej opinii Komisji Europejskiej, Rada może zdecydować o zmianie art. 83 ust. 1 TFUE w postaci dopisania *gender-based violence* jako nowej dziedziny przestępczości, co do której UE zyska kompetencje stanowienia norm minimalnych. W wypadku wydania na tej podstawie dyrektywy, Polska, jak i wszystkie pozostałe kraje UE, będą zmuszone do implementacji do swych porządków krajowych postanowień w niej zawartych. Ostateczną szansą na powstrzymanie projektowanej zmiany jest sprzeciw któregokolwiek z członków Rady, gdyż zgodnie z przywołanym wyżej przepisem, zmiana Traktatu wymaga jednomyślności.

<sup>24</sup> Komisja Europejska chce zakazu tzw. mowy nienawiści, <https://ordoiuris.pl/wolnosc-sumienia/wolnosc-slowa-zagrozona-komisja-europejska-chce-zakazu-tzw-mowy-nienawisci>, dostęp: 25 maja 2021.





### 5.4.3. Definicje oraz kryteria art. 83 ust. 1 TFUE

Jak już wspomniano wyżej, dopisanie nowej kategorii „przestępstwa europejskiego” do art. 83 ust. 1 TFUE wymaga wykazania, że dana dziedzina przestępczości spełnia trzy kryteria: musi to być „poważna przestępczość” o charakterze transgranicznym i musi istnieć szczególna potrzeba zwalczania akurat tego typu przestępstw.

#### 5.4.3.1. Definicja *gender-based violence* oraz *gender*

Autorzy projektu rezolucji zawartego w dokumencie przyjętym przez komisje LIBE i FEMM starają się udowodnić spełnienie powyższych wymogów opierając swoje argumenty na niezwykle szerokiej, nieostrej i pozwalającej na swobodną interpretację definicji kategorii *gender-based violence* zawartej w lit. C projektu rezolucji:

„(...) przemoc ze względu na *gender* to przemoc skierowana przeciwko kobietom z tego powodu, że są kobietami i dotykająca kobiet w nieproporcjonalnym stopniu; (...) osoby LGBTI są również ofiarami przemocy ze względu na *gender*, ze względu na swój *gender*, tożsamość płciową, ekspresję płciową i cechy płciowe; (...) przemoc ze względu na *gender* jest zakorzeniona w stereotypach płciowych, strukturach patriarchalnych i asymetrii władzy” (tłum. własne)<sup>25</sup>.

W definicji tej nie znajdujemy więc jasno określonych przedmiotu i podmiotu przestępstwa, nie znajdujemy określonych cech chronionych. Przede wszystkim jednak określenie, czy dany czyn motywowany był genderem ofiary wymaga głębokiego wniknięcia w sferę wewnętrznych przeżyć osoby oskarżonej, celem określenia, czy jej działania rzeczywiście były motywowane (albo w jakim stopniu) płcią, czy deklarowanym przez ofiarę genderem.

Co więcej, definicja ta tłumaczy definiowane pojęcie posługując się tym pojęciem („osoby LGBTI są również ofiarami przemocy ze względu na *gender*, ze względu na swój *gender*”). Oparta jest zatem na błędzie *idem per idem* czyli logicznym błędzie polegającym na definiowaniu pojęcia tym samym pojęciem lub jego synonimem. Jest to zatem tautologia, podobnie jak, przykładowo, sformułowanie „logika to nauka o myśleniu zgodnym z prawami logiki”.

Ponadto, definicja ta zawiera w swojej treści zwroty o szerokim, nieprecyzyjnym znaczeniu, jak „stereotypy płciowe”, czy „struktury patriarchalne”. Zatem i pod tym względem jest skonstruowana w sposób wadliwy, tłumacząc *ignotum per ignotum*. Innymi słowy oznacza to, że konieczny do zdefiniowania zwrot (*gender-based violence*), uściślany jest z użyciem innych niedookreślonych zwrotów<sup>26</sup>.

W praktyce ta i inne sformułowane w podobny sposób definicje *gender-based violence* otwierają tak wielką przestrzeń do dowolnych, partykularnych, subiektywnych interpretacji, że staje się jawnym zagrożeniem dla swobody prowadzenia debaty publicznej i wyrażania opinii. Wobec tak skonstruowanej definicji, podejrzawać można, że w ramach kategorii przestępstwa określonej jako *gender-based violence* karalne będą nie tylko akty fizycznej i psychicznej przemocy motywowanej genderem ofiary, czy wypowiedzi nawiązujące do przemocy, groźby karalne, znieważenia i inne karalne czyny i wypowiedzi, ale także wszelkie inne akty obrażania, pogardy, kpiny, szyderstwa, a nawet „zwykła” wyrazista, dosadna krytyka, czy opinie, przekonania i poglądy, które do tej pory mieściły się w zakresie swobody wypowiedzi i poglądów.

Co więcej, niedokreśloność powyższej definicji sprawia, że przy próbie określenia, czy dany czyn można zakwalifikować jako *gender-based violence* osoba dokonująca interpretacji będzie miała pełną swobodę, jeżeli chodzi o korzystanie z innych definicji czy katalogów określających, co jeszcze może być objęte tym hasłem. Przykładowo nic nie stoi na przeszkodzie, by wobec tak otwartej definicji za formę przemocy ze względu na *gender* uznać brak prawnej możliwości zabicia dziecka poczętego, skoro odmowa dostępu do aborcji została

<sup>25</sup> Motion for a European Parliament resolution with recommendations to the Commission on identifying gender-based violence as a new area of crime listed in Article 83(1) TFUE (2021/2035(INL)), lit. C, [https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/CJ01-PR-692619\\_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/CJ01-PR-692619_EN.pdf), dostęp: 10 czerwca 2021.

<sup>26</sup> Zob. Z. Ziemiński, *Logika praktyczna*, Warszawa 2007, s. 52.



sklasyfikowana jako *gender-based violence* przez ONZ<sup>27</sup>, a to stanowić już będzie daleko idącą ingerencję w leżącą poza kompetencjami UE kwestię polityki zdrowotnej państwa członkowskiego. Idąc dalej, nic nie stoi także na przeszkodzie, by jako opartą na „stereotypach płciowych” określić instytucję małżeństwa rozumianego jako związek kobiety i mężczyzny, a co za tym idzie – za formę przemocy uznać brak możliwości zawarcia „małżeństwa” przez inaczej skomponowane pary, np. pary tej samej płci, co w tym przypadku będzie wkroczeniem w prerogatywę państwa członkowskiego do kształtowania prawa rodzinnego.

Jednocześnie w aneksie dokumentu (s. 8, p. 6) wskazuje się, że samo słowo *gender* należy rozumieć zgodnie z definicją zawartą w tzw. konwencji stambulskiej<sup>28</sup>, tzn. jako społecznie skonstruowane role, zachowania, działania i atrybuty, które dane społeczeństwo uznaje za odpowiednie dla kobiet i mężczyzn. Definicja ta, oderwana od biologicznego wymiaru ludzkiej płciowości, jeszcze bardziej otwiera pole do szerokich, swobodnych interpretacji zagadnienia „przemocy ze względu na *gender*”. Jednocześnie w polskim tekście konwencji stambulskiej słowo *gender* tłumaczone jest jako „płeć społeczno-kulturowa”, co jest pojęciem całkowicie nowym i absolutnie wyjątkowym w polskim porządku prawnym (bo inaczej zdefiniowanym niż w Statucie Rzymskim) i już na gruncie tej konwencji rodzi wątpliwości, czym zatem jest „płeć” i jak odnosić tę nową kategorię płci do istniejących w polskim porządku prawnym przepisów, o czym szerzej dalej.

#### 5.4.3.2. Kryteria art. 83 ust. 1 TFUE

W ramach powyższej definicji autorzy pomysłu poszerzenia katalogu przestępstw europejskich o nową, genderową kategorię argumentują, że kryterium poważnego przestępstwa jest spełnione, jako że „przemoc ze względu na *gender* jest poważnym przestępstwem i powszechnie narusza prawa podstawowe w Unii” (pkt 16 projektu rezolucji, tłum. własne). Charakteru transgranicznego przestępstwa autorzy doszukują się natomiast w domniemaniu, iż „przemoc ze względu na *gender* jest wynikiem społeczeństwa patriarchalnego, które ma charakter transgraniczny” czego dowodzić ma rozwój ruchów antygenderowych i rzekomych ruchów „antykobiecych”, które również mają mieć charakter transgraniczny (tamże, tłum. własne). Odnośnie do szczególnej potrzeby wspólnego zwalczania akurat tej kategorii przestępczości czytamy natomiast w punkcie 17 projektu rezolucji, że „wynika ona również z potrzeby ustanowienia minimalnych zasad dotyczących definicji przestępstw i sankcji”.

Powyższe próby odniesienia się przez autorów projektu do kryteriów stawianych przez TFUE jako warunek zmiany art. 83 świadczyć mogą jedynie o tym, że autorzy nie dysponują argumentami przemawiającymi za proponowaną przez nich nowelizacją. W żaden sposób nie uzasadniono szczególnej potrzeby uregulowania tej dziedziny przestępczości, zaś w kontekście transgranicznego charakteru przestępstwa posłużono się niedookreślonym terminem i ogólnikową, subiektywną oceną szeroko pojętej rzeczywistości. Jeżeli uznać jakąkolwiek argumentację autorów, to jedynie w zakresie wykazania „poważnej przestępczości”, którą próbują udowodnić poprzez wykazanie, że każdy czyn mieszczący się pod pojęciem *gender-based violence* stanowi naruszenie art. 6, 2 i 3 Karty praw podstawowych (prawo do bezpieczeństwa, prawo do życia, prawo do poszanowania integralności fizycznej i psychicznej) – co wypunktowano w punkcie 7 aneksu do omawianego dokumentu. Niestety, poza wyliczeniem trzech artykułów Karty, nie wskazano nawet w kilku słowach, w jaki sposób postanowienia mają zastosowanie wobec konkretnych czynów, jakie miałyby się mieścić w proponowanej, nowej kategorii przestępczości.

#### 5.4.4. Wpływ proponowanej nowelizacji na polskie prawo rodzinne

Ponad problematykę omówioną powyżej pojawia się jednak dużo istotniejsza zmiana w polskim – i nie tylko polskim – prawie, jaką niesie za sobą omawiana nowelizacja TFUE. Oto po raz pierwszy w obrocie prawnym może pojawić się wiążące Polskę postanowienie rangi traktatu unijnego oraz dyrektywa UE odnoszące

27 The Committee on the Elimination of Discrimination against Women has explained that “Violations of women’s sexual and reproductive health and rights, such as criminalization of abortion, denial or delay of safe abortion and/or post-abortion care, and forced continuation of pregnancy, are forms of gender-based violence that, depending on the circumstances, may amount to torture or cruel, inhuman or degrading treatment” (General Recommendation 35 (2017) on gender-based violence against women, updating general recommendation 19, para. 18).

28 Konwencja Rady Europy o zapobieganiu i zwalczaniu przemocy wobec kobiet i przemocy domowej, sporządzona w Stambule dnia 11 maja 2011 r. (Dz. U. 2015, poz. 961).



się bezpośrednio do teorii *gender* oraz wprowadzające rozwiązania i wiążące definicje z jej zakresu. Oznacza to wprowadzenie do polskiego porządku prawnego kategorii, które nie przystają do obowiązujących u nas aktualnie przepisów opartych na dualizmie płci, w dodatku płci rozróżnianych na podstawie różnic biologicznych. O ile problem określenia *gender*, tłumaczonego w polskiej wersji językowej konwencji stambulskiej jako „płeć społeczno-kulturowa”, może zostać sprowadzony do rozważań nad wypowiedzeniem konwencji, to w wypadku proponowanej nowelizacji TFUE mówimy już o prawie pierwotnym UE oraz dyrektywie UE do której implementacji będziemy zobowiązani.

Tymczasem polska Konstytucja definiuje małżeństwo jako związek kobiety i mężczyzny (art. 18 Konstytucji RP), czyli dwóch osób przeciwnej płci, co dotychczas nie budziło żadnych wątpliwości interpretacyjnych. W obliczu wprowadzenia do naszego porządku prawnego pojęcia *gender* należy spodziewać się sytuacji niepewności prawa, które z jednej strony w całości opiera się na jasnym, dychotomicznym, bazującym na przesłankach biologicznych podziale na płeć męską i żeńską, a jednocześnie przyjmuje teorię *gender*, w myśl której płeć staje się konstruktem społecznym. Zachwianie tak fundamentalną kwestią może doprowadzić do konieczności zmian w prawie rodzinnym, gdzie implementacja dyrektywy w sprawie *gender-based violence* odbije się na prawnym rozumieniu płci. Jednocześnie wprowadzenie do kodeksu karnego *gender-based violence*, rozumianej m.in. – zgodnie z wolą autorów projektu – jako przemoc „ze względu na swój *gender*, tożsamość płciową, ekspresję płciową i cechy płciowe” może prowadzić do prób ścigania za „nierówność” na tle prawa rodzinnego (instytucja małżeństwa, adopcja, związki partnerskie).

## 5.5. Podsumowanie

Analizując kolejne, coraz częstsze ingerencje Unii Europejskiej w pozostające całkowicie poza kompetencjami wspólnoty materialne prawo rodzinne nie sposób nie dostrzec stopniowego, coraz śmielszego wkraczania w ten zastrzeżony dla państw członkowskich obszar prawa.

Co więcej, w miarę upływu czasu i swoistego testowania reakcji państw członkowskich na kolejne próby wywarcia wpływu na kształt prawa rodzinnego – w zakresie definiowania najbardziej newralgicznych światopoglądowo a jednocześnie najistotniejszych kulturowo kategorii, to jest pojęć małżeństwa, adopcji i rodziny – próby te stają się coraz bardziej zuchwałe i arbitralne.

Przyjmując, że sprawa *Coman i in. przeciwko Rumunii* to pierwszy, rzeczywiście szeroko zakrojony atak na prerogatywy z zakresu prawa rodzinnego, możemy uznać, że ta ingerencja w wewnętrzne porządki prawne miała charakter skądinąd delikatny. Mieliśmy w tym wypadku do czynienia z tzw. litygacją strategiczną, a więc zmiana prawa czy też ingerencja w prawo (w zależności od konkretnego państwa członkowskiego) miała być wynikiem kształtu orzeczenia wydanego przez TSUE. Prawo kształtowane w ten sposób jest jednak ostatecznie zależne od wielu czynników, jest wynikiem pewnej interpretacji (wpierw interpretacji dyrektywy przez TSUE, dalej znów interpretacji wyroku przez państwo członkowskie i jego sąd konstytucyjny), nie wymusza bezpośrednio zmiany prawa, pozostawia możliwość „stosowania” lub „niestosowania” wyroków Trybunału.

Zastosowawszy tę „najmniej kontrowersyjną” próbę ingerencji w obszar leżący poza swoimi kompetencjami (która to próba spotkała się z mniejszym sprzeciwem, niż należałoby się spodziewać), UE zdecydowała się na znacznie śmielszy krok – rozpoczęcie prac nad rozporządzeniem mającym mieć bezpośredni wpływ na prawo rodzinne materialne państw członkowskich. Wciąż jednak – choć narzucanie wszystkim państwom członkowskim UE konieczności uznania adopcji zagranicznych dokonanych przez pary jednopłciowe jest w oczywisty sposób wkraczaniem w obszar prawa rodzinnego, KE próbuje znaleźć furtkę prawną mogącą uzasadnić jej postępowanie. Choć próba oparcia się o art. 81 ust. 3 TFUE jest nietrafiona, to istotny jest fakt, że szukając uzasadnienia dla swych działań i decydując się na tak wątpliwą podstawę prawną, KE jednocześnie pokazuje, że zdaje sobie sprawę z tego, że wykracza poza przyznane UE kompetencje.

Sprzeciw wobec rozporządzenia dotyczącego uznawania rodzicielstwa został wyrażony przez społeczeństwo UE głośno, jednak odnotować należy, że sprzeciw ten – choć podnoszony także w kontekście przekroczenia uprawnień – wyraziły środowiska konserwatywne, których głównym celem jest obrona instytucji małżeństwa i rodziny. Niestety próżno szukać głosów „niekonserwatywnych” sprzeciwiających się pomysłowi uregulowania przez UE kwestii związanych z rodzicielstwem, które podnosiłyby istotny problem



swobodnego wkraczania UE w obszar prawa zarezerwowany dla państwa członkowskiego. Być może ta bierność znacznej części populacji UE, w tym środowisk politycznych, dała asumpt do podjęcia kolejnej próby wkroczenia w kształt prawa rodzinnego państw członkowskich.

Propozycja komisji unijnych związana z wprowadzeniem kategorii *gender-based violence* do katalogu tzw. przestępstw europejskich zdaje się być zwieńczeniem pewnej ścieżki, na której na przestrzeni zaledwie czterech lat (2018–2021) zainicjowano aż trzy możliwe tryby wkroczenia w obszar prawa leżący całkowicie poza kompetencjami Unii. W sytuacji, w której doszłoby do zmiany traktatu, powstałby niespotykany dotąd precedens. Oto pozostawione do swobodnej interpretacji terminy *gender* i *gender-based violence* stałyby się podstawą i kluczem do przeprowadzenia zmian prawnych i społecznych na ogromną skalę. Co więcej, UE – po wydaniu dyrektywy, której niewątpliwie należy się spodziewać wkrótce po uzupełnieniu katalogu o *gender-based violence* – uzyskałaby narzędzie umożliwiające stanowienie norm minimalnych z zakresu tego obszaru przestępczości.

Śledząc bieg wydarzeń ostatnich lat i analizując kolejne kroki podejmowane przez UE widzimy, że od bezprawnych, lecz w zasadzie niegroźnych „wezwań” do wprowadzania zmian w polskim prawie rodzinnym, czynionych podczas debat w PE czy w drodze niewiążących rezolucji PE, w krótkim czasie dochodzimy do momentu, w którym niedostosowanie się do skrajnie ideologicznej wizji małżeństwa i rodziny forsowanej przez lewicową agendę stanie się realnie penalizowanym przestępstwem. Jediną szansą na uniknięcie takiego rozwoju wydarzeń jest stanowczy sprzeciw państw członkowskich i powrót Unii Europejskiej na tory działalności określone wolą państw członkowskich w traktatach.



# 6

## **Unia Europejska a prawa socjalne**



# Rozdział VI. Unia Europejska a prawa socjalne

Weronika Przebierała

## 6.1. Uwagi wprowadzające

Pozbawiona oryginalności jest teza, że dla historii Europy bardziej charakterystyczne są konflikty i wewnętrzne napięcia aniżeli porozumienia i realizacja wspólnych celów. Już kilka lat po zakończeniu II wojny światowej państwa zachodniej Europy nie tylko poczyniły działania celem zbudowania pokojowych relacji, ale także rozpoczęły integrację na taką skalę, jaka przed wojną wydawała się co najwyżej utopijna. Wiadomym jest, że u podstaw takiej konsolidacji podmiotów muszą się znajdować ich wspólne interesy, które – tak długo, jak są zaspokajane – pozwalają jej trwać. W przypadku integracji europejskiej są to z całą pewnością pozostające ze sobą w ścisłym związku interesy polityczne i ekonomiczne. Pierwsze z nich koncentrują się przede wszystkim na konieczności utrzymania stabilności kontynentu i obronie jego interesów na arenie światowej, podczas gdy interesy ekonomiczne sprowadzają się do możliwości skorzystania z potencjału, jaki niesie ze sobą skala produkcji i porównawcza przewaga różnych części kontynentu. Prowadzenie polityki integracyjnej, zwłaszcza za pomocą tworzenia silnych struktur ponadnarodowych, pozwala na zbudowanie więzi ekonomicznych nie tylko pomiędzy państwami członkowskimi, ale także z resztą świata. Z uwagi na to stworzenie Unii jest najbardziej atrakcyjne dla państw wysokorozwiniętych technologicznie i organizacyjnie, ale posiadających ubytki w obszarze zasobów naturalnych, osobowych, a także pod względem wielkości rynku czy terytorium<sup>1</sup>.

Coraz większe znaczenie w procesie tej integracji ma polityka społeczna, która definiowana jest jako: „[...] wspólna działalność instytucji rządowych i organizacji pozarządowych mająca na celu wyrównywanie różnic socjalnych między obywatelami poszczególnych państw członkowskich Unii Europejskiej, przy czym polityka ta powinna być realizowana na poziomie ponadnarodowym”<sup>2</sup>. Unijny dorobek w przedmiotowej dziedzinie skupia się na określeniu licznych standardów pracowniczych i socjalnych, ustanowionych na mocy regulacji prawnych, programów socjalnych, deklaracji, zaleceń czy opinii. Obejmują one szeroko rozumianą politykę zatrudnienia i jego ochronę, ochronę pracy, warunki bezpieczeństwa i higieny pracy, a także kwestie dotyczące zabezpieczenia społecznego, przeciwdziałania bezrobociu, nierówności i dyskryminacji. Choć treść tych aktów ma w większości charakter norm ogólnych, to niewątpliwie wytyczają one kierunek, za którym podążać mają działania Unii Europejskiej i jej państw członkowskich.

## 6.2. Geneza i rozwój regulacji prawnych wspólnotowej polityki socjalnej

Pierwszym krokiem w stronę integracji i jednocześnie załączkiem przyszłej polityki socjalnej był traktat ustanawiający Europejską Wspólnotę Węgla i Stali z 1951 r.<sup>3</sup> Zgodnie z art. 2 traktatu jednym z jego celów było przyczynienie się do rozwoju gospodarczego państw członkowskich, podniesienia stopy życiowej i zwiększenia zatrudnienia za pomocą utworzenia wspólnego rynku węgla i stali. Mimo, że polityka socjalna nie stanowiła głównego przedmiotu regulacji traktatu, który kompetencje w tym zakresie pozostawiał państwom

1 M. Piechowicz, *Analiza obecnego stanu integracji europejskiej a możliwe kierunki rozwoju wspólnoty*, [w:] *Przeszłość, teraźniejszość i przyszłość integracji europejskiej*, red. M. Klimecki, H. Szczechowicz, Włocławek 2008, s. 404-405.

2 K. Głąbicka, *Polityka socjalna w Unii Europejskiej*, „Studia Europejskie” nr 4 (1997), [https://www.ce.uw.edu.pl/pliki/pw/4-1997\\_Glabicka.pdf](https://www.ce.uw.edu.pl/pliki/pw/4-1997_Glabicka.pdf), dostęp: 18 kwietnia 2021, s. 58.

3 *Traktat ustanawiający Europejską Wspólnotę Węgla i Stali, traktat EWWiS – streszczenie dokumentu*, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/HTML/?uri=LEGISSUM:xy0022&from=PL>, dostęp: 12 kwietnia 2021.



członkowskim, to w niektórych okolicznościach Wysoka Władza miała możliwość interwencji w działalność członków. Dotyczyło to m.in. kwestii płac pracowników, które w przypadku szczególnie niskiego poziomu podlegały nadzorowi organu. Wysoka Władza miała także możliwość udzielenia finansowego wsparcia celem równoważenia negatywnego wpływu postępu technologicznego w przemyśle pracowniczym. Państwa członkowskie były także zobowiązane do zlikwidowania wszelkich ograniczeń w zatrudnieniu dla przemierzających się wykwalifikowanych pracowników.

W szerszym, choć wciąż syntetycznym ujęciu, wspólnotową politykę społeczną określał traktat rzymski z 1951 r., ustanawiający Europejską Wspólnotę Gospodarczą<sup>4</sup> (dalej: EWG). Tytuł III przedmiotowego aktu poświęcony *stricto* polityce społecznej zawierał normy uwzględniające konieczność poprawy warunków życia i pracy obywateli. Pozostawiając kompetencje w tym zakresie przede wszystkim państwom członkowskim, nakładał na Komisję jedynie obowiązek propagowania ścisłej współpracy państw członkowskich w szczególności w takich dziedzinach jak: zatrudnienie, prawo pracy i warunki pracy, szkolenie i doskonalenie zawodowe, zabezpieczenie społeczne, ochrona przed wypadkami i chorobami zawodowymi, higiena pracy, prawo zrzeszania się w związki zawodowe, których realizacja miała opierać się na wydawaniu opinii i organizacji konsultacji. Państwa członkowskie zobowiązano do wprowadzenia i stosowania zasady równości wynagrodzeń dla pracowników płci męskiej i żeńskiej wykonujących taką samą pracę i utrzymania równowagi systemów płatnych urlopów. Ponadto, celem poprawy mobilności pracowników zatrudnianych w ramach rynku wewnętrznego, ustanowiono Europejski Fundusz Społeczny. Zgodnie z postanowieniami traktatu miał on ułatwić zatrudnianie pracowników w ramach rynku wewnętrznego i służyć zwiększeniu mobilności geograficznej i zawodowej wewnątrz wspólnoty. Z uwagi na duże ograniczenia finansowe, początkowo miał bardzo ograniczony obszar działania, co wpływało na jego niewielką skuteczność<sup>5</sup>. Przepisy te, w większości pozbawione wiążącego charakteru, miały na celu przede wszystkim określenie kierunku dla koordynacji krajowych polityk społecznych<sup>6</sup>.

Warto również wspomnieć o ratyfikacji Europejskiej Karty Społecznej<sup>7</sup> przez Radę Europy w 1961 r. Karta określiła pewne standardy socjalne, dotyczące takich praw jak: prawo do pracy, rokowań, zabezpieczenia socjalnego, zrzeszania się czy opieki społecznej. Choć nie przyniosła nowych rozwiązań prawnych, ponieważ nie jest dokumentem wspólnot europejskich, to wywarła pewien wpływ na politykę państw EWG<sup>8</sup>.

Polityka społeczna nie stanowiła jednego z głównych kierunków działalności wspólnoty europejskiej jeszcze przez wiele lat, aż do 1971 r. przygotowano bowiem jedynie dwa rozporządzenia dotyczące przedmiotowej materii. Poświęcone były one uregulowaniu swobody przepływu pracowników<sup>9</sup> i stosowaniu systemów zabezpieczenia społecznego dla pracowników, osób prowadzących działalność na własny rachunek oraz członków ich rodzin przemierzających się we Wspólnocie<sup>10</sup>.

W późniejszym czasie nastąpił wzrost zainteresowania kwestiami socjalnymi, czego pokłosiem było ogłoszenie Pierwszego Programu Socjalnego przygotowanego przez Komisję Europejską w 1973 r.<sup>11</sup> Skutkowało to uchwaleniem w późniejszym czasie wielu dyrektyw w kwestii praw socjalnych. Dotyczyły one m.in. stosowania sprawiedliwego wynagrodzenia dla pracujących mężczyzn i kobiet<sup>12</sup>, równego traktowania

4 *Traktat ustanawiający Europejską Wspólnotę Gospodarczą*, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/PDF/?uri=CELEX:11957E/TXT&from=EN>, dostęp: 13 kwietnia 2021.

5 K. Kopciuch, *Rozwój regulacji socjalnych w prawie wspólnotowym*, „Studia Europejskie” nr 1 (2014), [https://www.ce.uw.edu.pl/pliki/pw/1-2014\\_kopciuch.pdf](https://www.ce.uw.edu.pl/pliki/pw/1-2014_kopciuch.pdf), dostęp: 20 kwietnia 2021, s. 40.

6 Tamże, s. 39.

7 Europejska Karta Społeczna sporządzona w Turynie dnia 18 października 1961 r. (Dz. U. z 1999 r. Nr 8, poz. 67 z zm.).

8 M. Grewiński, *Polityka społeczna Unii Europejskiej*, [http://mirek.grewinski.pl/dane/ksiazki/artykuly/polityka\\_spoleczna\\_unii\\_europejskiej\\_educja\\_ustawiczna\\_doroslych.pdf](http://mirek.grewinski.pl/dane/ksiazki/artykuly/polityka_spoleczna_unii_europejskiej_educja_ustawiczna_doroslych.pdf), dostęp: 18 kwietnia 2021, s. 3.

9 Rozporządzenie Rady (EWG) nr 1612/68 z dnia 15 października 1968 r. w sprawie swobodnego przepływu pracowników wewnątrz Wspólnoty, (Dz. U. UE. L. z 1968 r. Nr 257, str. 2 z późn. zm.).

10 Rozporządzenie Rady (EWG) nr 1408/71 z dnia 14 czerwca 1971 r. w sprawie stosowania systemów zabezpieczenia społecznego do pracowników najemnych i ich rodzin przemierzających się we Wspólnocie (Dz. U. UE. L. z 1971 r. Nr 149, str. 2 z późn. zm.).

11 M. Grewiński, *Polityka...*, dz. cyt., s. 4.

12 Dyrektywa Rady z dnia 10 lutego 1975 r. w sprawie zbliżenia ustawodawstw Państw Członkowskich dotyczących stosowania zasady równości wynagrodzeń dla mężczyzn i kobiet (Dz. U. UE. L. z 1975 r. Nr 45, str. 19).



mężczyzn i kobiet w dziedzinie zabezpieczenia socjalnego<sup>13</sup> czy ochrony pracownika w razie niewypłacalności pracodawcy<sup>14</sup>.

W kwestii europejskiej problematyki społecznej istotne znaczenie miało objęcie przewodnictwa w Komisji Europejskiej przez Jacques'a Delorsa w drugiej połowie XX wieku. Jako socjalista i popularyzator idei „europejskiej przestrzeni socjalnej” (*l'espace sociale*) bardzo silnie podkreślał walory europejskiego modelu socjalnego<sup>15</sup>.



**W kwestii europejskiej problematyki społecznej istotne znaczenie miało objęcie przewodnictwa w Komisji Europejskiej przez Jacques'a Delorsa w drugiej połowie XX wieku. Jako popularyzator idei „europejskiej przestrzeni socjalnej” (*l'espace sociale*) bardzo silnie podkreślał walory europejskiego modelu socjalnego.**

Ważnym krokiem na drodze ścisłego zabezpieczenia socjalnego obywateli wspólnoty było podpisanie w 1986 r. Jednolitego aktu europejskiego (dalej: JAE)<sup>16</sup>. Na jego mocy, dokonano zmian w Traktacie w zakresie polityki społecznej – wprowadzając stwierdzenie, że: „Państwa Członkowskie przykładają szczególną wagę do wspierania ulepszeń, zwłaszcza w dziedzinie środowiska pracy, ochrony zdrowia i bezpieczeństwa pracowników oraz uznają za swój cel harmonizację warunków w tym zakresie, jednocześnie zachowując ulepszenia już wprowadzone”<sup>17</sup>. W 1988 r. zdecydowano o utworzeniu nowego aktu, który względem JAE miał charakter akcesoryjny, a jednocześnie stanowił ujednoczenie ustawodawstw państw członkowskich w zakresie polityki społecznej. Wobec tego, na szczycie w Strasburgu 9 grudnia 1989 r. doszło do podpisania wspólnotowej Karty podstawowych praw socjalnych pracowników<sup>18</sup>. Prawa te obejmowały podstawowe prawa socjalne w takich dziedzinach, jak poprawa warunków życia i pracy, prawo do szkolenia zawodowego, informowanie, uwzględnianie opinii pracobiorców i współdziałanie, wolność zrzeszania się i negocjowania umów, swoboda zatrudnienia i wynagrodzenie za pracę, swoboda przemieszczania się i wyboru miejsca zamieszkania, ochrona socjalna, ochrona dzieci i młodocianych, równe traktowanie kobiet i mężczyzn. Podkreślić trzeba, że był to kolejny akt pozbawiony charakteru wtórnego źródła prawa europejskiego, a tym samym nie umożliwiał stronom powoływania się na prawa w nim zawarte choćby przed sądem. Warto zauważyć, że jest to dość typowa technika decyzyjna organów UE – od prawnie niewiążących deklaracji programowych do norm powszechnie obowiązujących<sup>19</sup>.

13 Dyrektywa Rady z dnia 19 grudnia 1978 r. w sprawie stopniowego wprowadzania w życie zasady równego traktowania kobiet i mężczyzn w dziedzinie zabezpieczenia społecznego (Dz. U. UE. L. z 1979 r. Nr 6, str. 24).

14 Dyrektywa Rady 80/987/EWG z dnia 20 października 1980 r. w sprawie ochrony pracowników na wypadek niewypłacalności ich pracodawcy (Dz. U. UE. L. z 1980 r. Nr 283, str. 23 z późn. zm.).

15 M. Grewiński, *Polityka...*, dz. cyt., s. 9.

16 Jednolity Akt Europejski (Dz. U. z 2004 r. Nr 90, poz. 864/5 z późn. zm.).

17 Tamże.

18 Karta Socjalna Wspólnoty Europejskiej, [http://www.ptps.org.pl/old\\_site/u\\_miedzynarodowe.php?ustawodawstwo\\_id=14](http://www.ptps.org.pl/old_site/u_miedzynarodowe.php?ustawodawstwo_id=14), dostęp: 18 kwietnia 2021.

19 M. Grewiński, *Polityka...*, s. 10.





## 6.3. Aktualne regulacje

Doniosłe znaczenie dla silnej realizacji wspólnotowej polityki socjalnej miało utworzenie Unii Europejskiej i połączenie jej w późniejszym okresie ze Wspólnotą Europejską na mocy traktatu lizbońskiego<sup>20</sup>. Traktat ten podzielił bowiem między Unię i państwa członkowskie kompetencje w zakresie polityki społecznej, mając na uwadze wymagania związane ze wspieraniem wysokiego poziomu zatrudnienia, zapewnieniem odpowiedniej ochrony socjalnej, wysokim poziomem kształcenia, szkolenia, ochrony życia ludzkiego oraz zwalczaniem wykluczenia społecznego<sup>21</sup>. W związku z tymi wydarzeniami, ingerencja władz unijnych w politykę socjalną państw członkowskich ulegała z czasem wzmocnieniu, przekształcając niewiążące zalecenia w obowiązki po stronie państw członkowskich, niekiedy pozostające w sprzeczności z ich narodowym interesem.

Traktat o Unii Europejskiej<sup>22</sup> ogranicza się do wskazania, że jednym z celów Unii jest wspieranie ochrony socjalnej i zwalczanie wykluczenia społecznego. Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej<sup>23</sup> (dalej: TFUE), znacznie szerzej odnosi się do kwestii praw socjalnych, poświęcając jej cały rozdział. W rozdziale „Polityka Społeczna” stanowi o celach Unii i państw członkowskich sprowadzających się do promocji zatrudnienia, poprawy warunków życia i pracy, celem zapewnienia właściwej ochrony socjalnej. Aby zrealizować te postanowienia, zgodnie z art. 153 TFUE Unia wspiera i uzupełnia działania państw członkowskich w następujących dziedzinach:

- a) polepszanie w szczególności środowiska pracy w celu ochrony zdrowia i bezpieczeństwa pracowników;
- b) warunki pracy;
- c) zabezpieczenie społeczne i ochrona socjalna pracowników;
- d) ochrona pracowników w przypadku wypowiedzenia umowy o pracę;
- e) informacja i konsultacja z pracownikami;
- f) reprezentacja i obrona zbiorowa interesów pracowników i pracodawców, w tym współzarządzanie;
- g) warunki zatrudnienia obywateli państw trzecich legalnie przebywających na terytorium Unii;
- h) integracja osób wykluczonych z rynku pracy;
- i) równość mężczyzn i kobiet w odniesieniu do ich szans na rynku pracy i traktowania w pracy;
- j) zwalczanie wykluczenia społecznego;
- k) modernizacja systemów ochrony socjalnej.

Co istotne, w dalszej części artykułu, zawarto upoważnienie dla Parlamentu Europejskiego i Rady do przyjęcia w prawie wszystkich tych dziedzinach (poza dwiema ostatnimi) dyrektyw określających minimalne wymagania, z uwzględnieniem warunków i norm technicznych istniejących w krajach członkowskich, a także jednocześnie unikając tworzenia ograniczeń utrudniających tworzenie i rozwijanie małych i średnich przedsiębiorstw.

---

20 Traktat z Lizbony zmieniający Traktat o Unii Europejskiej i Traktat ustanawiający Wspólnotę Europejską, sporządzony w Lizbonie dnia 13 grudnia 2007 r. (Dz. U. z 2009 r. Nr 203, poz. 1569).

21 H. Tendera-Właszczuk i in. (red.), *Polityka społeczna krajów Unii Europejskiej po wschodnim rozszerzeniu*, Kraków 2010, s. 31.

22 Traktat o Unii Europejskiej (Dz. U. z 2004 r. Nr 90, poz. 864/30).

23 Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (Dz. U. z 2004 r. Nr 90 poz. 864/2).



Zwrócić uwagę należy w tym miejscu także na Kartę praw podstawowych Unii Europejskiej<sup>24</sup> (dalej: Karta). Traktat lizboński nadał Karcie wiążący charakter dzięki czemu jej normy mogą być bezpośrednio stosowane<sup>25</sup>. Większość socjalnych regulacji została zawarta w Tytule III (równość) i IV (solidarność), stanowiąc o zakazie niewolnictwa i pracy przymusowej, wszelkiej dyskryminacji (w szczególności ze względu na płeć, rasę, kolor skóry, pochodzenie etniczne lub społeczne, cechy genetyczne, język, religię lub przekonania, poglądy polityczne lub wszelkie inne poglądy, przynależność do mniejszości narodowej, majątek, urodzenie, niepełnosprawność, wiek lub orientację seksualną), obowiązku respektowania zasady równości kobiet i mężczyzn w zakresie zatrudnienia, pracy i wynagrodzenia, zapewnieniu prawa do rokowań i działań zbiorowych, bezpłatnego pośrednictwa pracy, ochrony w przypadku nieuzasadnionego zwolnienia z pracy, a także organizacji warunków pracy szanujących zdrowie, bezpieczeństwo i godność pracownika. Ponadto, postanowienia Karty zapewniają pracownikowi prawo do ograniczenia maksymalnego wymiaru czasu pracy do okresów dziennego i tygodniowego odpoczynku oraz do corocznego płatnego urlopu. W kolejnych artykułach uregulowano także zakaz pracy dzieci i ochronę młodocianych w pracy.

Celem realizacji wspomnianych wyżej postanowień, Rada Unii Europejskiej i Parlament Europejski zostały wyposażone w kompetencję do wydawania wiążących dla państw członkowskich aktów prawa unijnego.

## 6.4. Kontrowersyjne dyrektywy

Mimo, iż zgodnie z brzmieniem art. 151 TFUE odnoszącym się do polityki społecznej, wprowadzane przez Unię narzędzia prawne mają uwzględniać różnorodność praktyk krajowych, w szczególności w dziedzinie stosunków umownych, jak również potrzebę utrzymania konkurencyjności gospodarki Unii, to wciąż nie milkną echa kontrowersyjnych rozporządzeń i dyrektyw, które – w ocenie zarówno podmiotów bezpośrednio zainteresowanych, jak i przedstawicieli Polski na unijnej arenie – naruszają interes polskich przedsiębiorstw.

Szeroko komentowana w środowisku przedsiębiorców była m.in. dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2018/957 z dnia 28 czerwca 2018 r. zmieniająca dyrektywę 96/71/WE dotyczącą delegowania pracowników w ramach świadczenia usług<sup>26</sup>. Zauważyć trzeba, że dyrektywa nie wypełnia standardu swobodnego świadczenia usług. Przewiduje ona obowiązek stosowania w stosunku do pracownika delegowanego przepisów powszechnie obowiązujących w państwie przyjmującym, określających wynagrodzenie wraz ze wszystkimi jego składnikami, a także ograniczenie okresu delegowania do 12 miesięcy z możliwością jednorazowego (w wyjątkowych przypadkach) przedłużenia o 6 miesięcy – po upływie tego okresu firma musi zapewnić pracownikowi niemal wszystkie warunki zatrudnienia wynikające z przepisów państwa przyjmującego, obejmujące m.in. normy i wymiar czasu pracy, okresy odpoczynku dobowego i tygodniowego, wymiar urlopu wypoczynkowego, zasady ochrony pracownic w ciąży i w okresie urlopu macierzyńskiego. Wprowadza także obowiązek uiszczenia należności na pokrycie kosztów zakwaterowania, podróży i wyżywienia pracownika delegowanego.

W praktyce pracownik delegowany po upływie 12 miesięcy zostanie zrównany z pracownikiem danego państwa przyjmującego.

Jak wynika z danych Zakładu Ubezpieczeń Społecznych za 2018 r.<sup>27</sup> liczba wydanych dokumentów A1 (każdy delegowany pracownik musi taki dokument posiadać) wyniosła ponad 600 tys., i prezentuje tendencję wzrostową. Okazuje się, że Polska deleguje najwięcej pracowników w całej Unii Europejskiej<sup>28</sup>. Zapewnienie pracownikom delegowanym warunków zatrudnienia właściwych dla państw Europy zachodniej znacznie

24 Karta praw podstawowych Unii Europejskiej (Dz. U. UE. C. z 2007 r. Nr 303, str. 1 z późn. zm.).

25 T. Jurczyk, *Ochrona socjalnych praw jednostki w Unii Europejskiej*, [w:] *Prawne aspekty prywatyzacji*, [red.] J. Blicharz, Wrocław 2012, s. 506.

26 Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2018/957 z dnia 28 czerwca 2018 r. zmieniająca dyrektywę 96/71/WE dotyczącą delegowania pracowników w ramach świadczenia usług (Dz. U. UE. L. z 2018 r. Nr 173, str. 16 z późn. zm.).

27 *Ponad pół miliona osób otrzymało zaświadczenia A1*, <https://www.zus.pl/o-zus/aktualnosci/-/publisher/aktualnosc/3/ponad-pol-miliona-osob-otrzymalo-zaswiadczenia-a1/2512742>, dostęp: 27 kwietnia 2021.

28 *Prof. Uścińska: wydajemy najwięcej A1 w całej Europie*, [https://www.zus.pl/o-zus/aktualnosci/-/publisher/aktualnosc/8/prof\\_uscinska-wydajemy-najwiecej-a1-w-calej-europie/3181530](https://www.zus.pl/o-zus/aktualnosci/-/publisher/aktualnosc/8/prof_uscinska-wydajemy-najwiecej-a1-w-calej-europie/3181530), dostęp: 28 kwietnia 2021.



zwiększyło koszty delegowania i, celem spełnienia wszystkich wymogów, wymusza na przedsiębiorcach szczegółową analizę przepisów prawa pracy państwa przyjmującego nie tylko na poziomie ogólnokrajowym, ale także lokalnym. W państwach, które nie mają systemu uznawania układów zbiorowych pracy za powszechnie obowiązujące, warunków pracy i płacy poszukiwać trzeba w układach branżowych i regionalnych.



## **Zapewnienie pracownikom delegowanym warunków zatrudnienia właściwych dla państw Europy zachodniej znacznie zwiększyło koszty delegowania i, celem spełnienia wszystkich wymogów, wymusza to na przedsiębiorcach szczegółową analizę przepisów prawa pracy państwa przyjmującego nie tylko na poziomie ogólnokrajowym, ale także lokalnym.**

Aby ułatwić realizację jej postanowień, dyrektywa zobowiązuje państwa członkowskie do podania do publicznej wiadomości informacji o warunkach zatrudnienia, zgodnie z krajowym ustawodawstwem i/lub praktyką, bez zbędnej zwłoki i w przejrzysty sposób, na jednej oficjalnej krajowej stronie internetowej, w tym także informacje o elementach składowych wynagrodzenia. Natomiast zdaniem ekspertów think-tanku Inicjatywa Mobilności Pracy, kraje zachodniej Europy nie ułatwiają polskim pracodawcom uzyskania informacji o aktualnie obowiązujących warunkach zatrudnienia, jednocześnie stosując kary administracyjne i zwiększając kontrolę<sup>29</sup>. Wskazują także na problem nieprecyzyjnych przepisów dyrektywy, które skutkują rozbieżną interpretacją na gruncie jej implementacji w poszczególnych państwach członkowskich. Modyfikacja przepisów o zasadach delegowania pracowników pochodzących ze słabiej rozwiniętych państw członkowskich do pracy w zamożniejszych państwach UE może w konsekwencji zahamować tempo wzrostu dynamiki świadczonych dotąd usług<sup>30</sup>. Co więcej, przepisy te w dłuższej perspektywie mogą okazać się wyzwaniem także dla samych pracowników, którzy wykonywali pracę w kilku państwach europejskich i będą chcieli skomplementować dokumentację celem ustalenia prawa do emerytury.

Polski europoseł prof. Zdzisław Krasnodębski podczas debaty w Parlamencie Europejskim zajął stanowisko w sprawie dyrektywy, wskazując: „Zamiast być narzędziem chroniącym pracowników, stanie się [...] narzędziem chroniącym gospodarki bogatszych państw członkowskich przed bardziej konkurencyjnymi przedsiębiorstwami głównie z Europy Środkowo-Wschodniej, ale także z Portugalii i Hiszpanii”<sup>31</sup>.

Polska złożyła skargę do Trybunału Sprawiedliwości UE, w której kwestionowała podstawę prawną i treść aktu, zarzucając mu zaburzenie funkcjonowania rynku wewnętrznego wspólnoty<sup>32</sup>. Trybunał ostatecznie oddalił skargi, uznając, że: „prawodawca Unii mógł dostosować równowagę, na której opierała się ta dyrektywa, poprzez wzmocnienie praw pracowników delegowanych do przyjmującego państwa członkowskiego w taki sposób, aby konkurencja między przedsiębiorstwami delegującymi pracowników do tego państwa członkowskiego i przedsiębiorstwami mającymi w nim siedzibę rozwijała się na bardziej sprawiedliwych

29 Dyrektywa o delegowaniu pracowników już obowiązuje, <https://www.prawo.pl/kadry/zmiany-w-delegowaniu-pracownikow-od-lipca-2020-unijna-dyrektywa,502027.html>, dostęp: 27 kwietnia 2021.

30 A. Świątkowski, *Delegowanie pracowników w ramach świadczenia usług – wspólny czy partykularny rynek pracy Unii Europejskiej?*, „Europejski Przegląd Sądowy” 5 (2019), s. 32.

31 *Polska przegrała w sprawie pracowników delegowanych*. Wypowiedź posła do Parlamentu Europejskiego – prof. Zdzisława Krasnodębskiego, <https://wgo-spodarce.pl/informacje/50083-polska-przegrala-ws-pracownikow-delegowanych>, dostęp: 1 czerwca 2021.

32 Skarga – Rzeczpospolita Polska przeciwko Parlamentowi Europejskiemu i Radzie Unii Europejskiej z 3 października 2018 r., C-626/18.



warunkach<sup>33</sup>. Trudno zgodzić się z tezą Trybunału, gdyż różnice w rozwoju gospodarczym i ekonomicznym uniemożliwiają państwom członkowskim zapewnienie tożsamy warunków socjalnych, w związku z czym w sposób oczywisty zyskują na tym te bogatsze i lepiej rozwinięte.

Z licznymi głosami sprzeciwu spotkał się także tzw. Pakiet mobilności, a więc opublikowany 31 lipca 2020 r. w Dzienniku Urzędowym UE zbiór aktów prawa unijnego, których wejście w życie zostało rozłożone w czasie. Część z nich obowiązuje obecnie, a pozostałe mają sukcesywnie uzyskać moc obowiązującą. Zgodnie z założeniami Pakietu mobilności, przepisy dotyczące delegowania pracowników pozostają aktualne także wobec kierowców międzynarodowych.

Pakiet mobilności dokonał zmian w niektórych zasadach zatrudniania kierowców, wprowadzając liczne rygorystyczne regulacje silnie ingerujące w sposób prowadzenia działalności przez unijnych przedsiębiorców. Kompleks aktów prawa unijnego, które obejmuje, określa m.in. zmiany w regulowanym odpoczynku tygodniowym kierowcy, obowiązku powrotu kierowcy do domu czy ograniczeń w kabotażu, które mogą stanowić wyzwania dla przedsiębiorców trudniących się transportem międzynarodowym.



## **Pakiet mobilności dokonał zmian w niektórych zasadach zatrudniania kierowców wprowadzając liczne rygorystyczne regulacji silnie ingerujące w sposób prowadzenia działalności przez unijnych przedsiębiorców.**

Przykładowo, kierowca ma obowiązek wykorzystać w ciągu każdych kolejnych dwóch tygodni co najmniej dwa regularne tygodniowe okresy odpoczynku, lub jeden regularny tygodniowy okres odpoczynku i jeden skrócony tygodniowy okres odpoczynku trwający co najmniej 24 godziny<sup>34</sup>. W praktyce utrudni to w stopniu znacznym ustalenie właściwego rozkładu czasu pracy kierowców, a dla przedsiębiorców dodatkowo uciążliwe będą ograniczenia dotyczące wykorzystania dwóch kolejnych skróconych odpoczynków tygodniowych.

Co więcej, wszystkie odpoczynki trwające dłużej niż 45 godzin nie mogą zostać odebrane w kabinie pojazdu (nawet wówczas, jeżeli jest do tego przystosowany), a muszą odbyć się w miejscu zakwaterowania odpowiednim dla każdej płci i wyposażonym we właściwą infrastrukturę noclegową i sanitarną<sup>35</sup> (np. hotelu) na koszt pracodawcy.

Poza kolejnymi obowiązkami w zakresie ustalania właściwego czasu pracy, Pakiet mobilności nakłada na przedsiębiorców także zobowiązania o charakterze ewidencyjnym. Zgodnie z jego postanowieniami, firmy muszą organizować pracę kierowców w taki sposób, aby mogli oni powracać do bazy co cztery tygodnie, a także powoduje konieczność dokumentowania sposobu spełniania tego obowiązku<sup>36</sup>. Szczególnie istotne jest to w kontekście epidemii. Z uwagi na ograniczoną możliwość przemieszczania się pomiędzy krajami, przepisy tego rodzaju sprawiają wrażenie iluzorycznych.

Pakiet wprowadza także znaczące ograniczenia operacji kabotażowych. Przewoźnik będzie mógł wykonać maksymalnie trzy kabotaże w ciągu siedmiu dni, przy czym nie będzie mógł wykonać kolejnego kabotażu

33 Wyrok Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej z 8 grudnia 2020 r., C-626/18, *Rzeczpospolita Polska przeciwko Parlamentowi Europejskiemu*.

34 Rozporządzenie (WE) nr 561/2006 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 15 marca 2006 r. w sprawie harmonizacji niektórych przepisów socjalnych odnoszących się do transportu drogowego oraz zmieniające rozporządzenia Rady (EWG) nr 3821/85 i (WE) 2135/98, jak również uchylające rozporządzenie Rady (EWG) nr 3820/85 (Dz. U. UE. L. z 2006 r. Nr 102, str. 1 z późn. zm.).

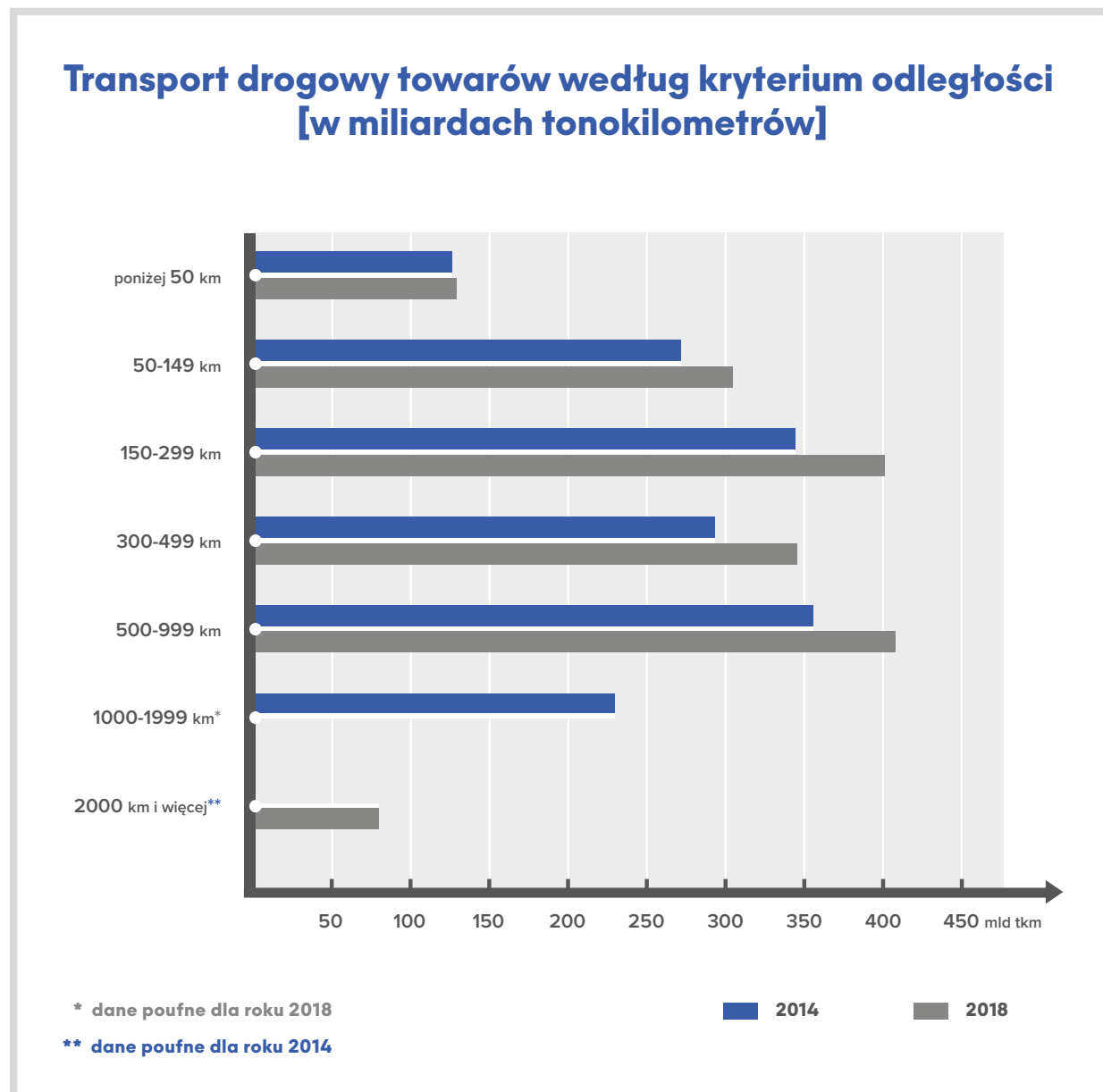
35 Tamże.

36 Tamże.



w tym samym kraju, jeżeli nie upłyną co najmniej cztery dni od ostatniej operacji kabotażowej. W tym czasie pracownik będzie pozbawiony możliwości pracy<sup>37</sup>. Warto w tym miejscu zwrócić uwagę, że Polska jest absolutnym liderem w przewozach kabotażowych z wolumenem 16 637 mln tkm przewiezionych w 2018 r., a bezpośrednio za nami znajduje się Rumunia (3725), Litwa (3885) i Słowacja (1263)<sup>38</sup>. Zdecydowanie mniej aktywne na tym polu są takie kraje jak Francja (379), Belgia (962), Niemcy (1532).

**Wykres 6.1. Transport drogowy towarów według kryterium odległości.**



Źródło: Eurostat.

37 Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2020/1055 z dnia 15 lipca 2020 r. zmieniające rozporządzenia (WE) nr 1071/2009, (WE) nr 1072/2009 i (UE) nr 1024/2012 w celu dostosowania ich do zmian w transporcie drogowym (Dz. U. UE. L. z 2020 r. Nr 249, str. 17).

38 Road freight transport statistics, <https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/pdfscache/9217.pdf>, dostęp: 27 kwietnia 2021.

W 2018 r. większość transportu drogowego wykonywana była na dystansach od 50 km do 1 999 km, podczas gdy na trasie od 1000 km do 2000 km transport drogowy praktycznie zanikł. Co istotne, zgodnie z raportem *Road Freight Transport* Niemcy odnotowały w ostatnich latach spadek na dalekich dystansach przekraczających 1000 km, natomiast zaobserwowano wzrost na odległościach od 50 do 149 km. W tym świetle dostrzec można, że Pakiet mobilności ułatwi zachodnim państwom przejmowanie dużej części kontraktów.

Przedmiotowe restrykcje będą skutkowały nie tylko ograniczeniem operacji kabotażowych i co za tym idzie – przychodów polskich przewoźników z branży transportowej, ale w najlepszym wypadku także ograniczeniem czasu pracy kierowców. Zdaniem prezesa Grupy INELO, w dłuższej perspektywie rzeczona regulacja osłabi pozycję polskich firm transportowych na rynku europejskim<sup>39</sup>.

## 6.5. Europejski filar praw socjalnych

*Europejski filar praw socjalnych*<sup>40</sup> (dalej: EFPS) to międzyinstytucjonalna deklaracja Komisji Europejskiej, Parlamentu Europejskiego i Rady ogłoszona na szczycie społecznym na rzecz Sprawiedliwego Zatrudnienia i Wzrostu Gospodarczego, który odbył się 17 listopada 2017 r. w Göteborgu. Deklaracja zawiera preambułę zgodnie z którą: „*Europejski filar praw socjalnych* ma służyć jako przewodnik ku osiągnięciu pozytywnych wyników w zakresie zatrudnienia i sytuacji społecznej w odpowiedzi na obecne i przyszłe wyzwania, które to wyniki mają bezpośrednio na celu spełnienie podstawowych potrzeb obywateli, oraz ku zapewnieniu lepszemu przyjmowaniu i wprowadzaniu w życie praw socjalnych”. Mimo, że dokument ma mieć charakter deklaracyjny, to w dalszej części preambuły wskazano, iż jego realizacja stanowi wspólne polityczne zobowiązanie i wspólną odpowiedzialność, a wdrożenie powinno odbyć się zarówno na szczeblu Unii, jak i na szczeblu poszczególnych państw członkowskich<sup>41</sup>. W dalszej części twórcy przekonują, że „nie pociąga on za sobą rozszerzenia kompetencji Unii ani zadań przyznanych na mocy traktatów. Powinien być on wdrażany w granicach tych kompetencji”.



**Europejski filar praw socjalnych to międzyinstytucjonalna deklaracja Komisji Europejskiej, Parlamentu Europejskiego i Rady, ogłoszona na szczycie społecznym na rzecz Sprawiedliwego Zatrudnienia i Wzrostu Gospodarczego, który odbył się 17 listopada 2017 r. w Göteborgu. Treść dokumentu wskazuje na 20 zasad mających stanowić fundament „Europy Socjalnej”.**

<sup>39</sup> *Pakiet mobilności podniesie koszty wynagrodzeń kierowców o 30 proc.*, <https://logistyka.rp.pl/prawo/7277-pakiet-mobilnosci-podniesie-koszty-wynagrodzen-kierowcow-o-30-proc>, dostęp: 28 kwietnia 2021.

<sup>40</sup> *Europejski filar praw socjalnych*, [https://ec.europa.eu/info/sites/default/files/social-summit-european-pillar-social-rights-booklet\\_pl.pdf](https://ec.europa.eu/info/sites/default/files/social-summit-european-pillar-social-rights-booklet_pl.pdf), dostęp: 25 kwietnia 2021.

<sup>41</sup> Tamże.



Treść dokumentu wskazuje na 20 zasad mających stanowić fundament „Europy Socjalnej”. Zasady podzielono na trzy kategorie: równe szanse i dostęp do rynku pracy, uczciwe warunki pracy, ochrona socjalna i włączenie społeczne.

**Tabela 6.1. Struktura EFPS**

<b>Równe szanse i dostęp do zatrudnienia</b>	<b>Uczciwe warunki pracy</b>	<b>Ochrona socjalna i integracja społeczna</b>
1. Kształcenie, szkolenie i uczenie się przez całe życie	5. Bezpieczne i elastyczne zatrudnienie	11. Opieka nad dziećmi i wsparcie dla dzieci
2. Równouprawnienie płci	6. Wynagrodzenie	12. Ochrona socjalna
3. Równe szanse	7. Informacje o warunkach zatrudnienia i ochrona w przypadku zwolnień	13. Świadczenia dla bezrobotnych
4. Aktywne wsparcie na rzecz zatrudnienia	8. Dialog społeczny i społeczne zaangażowanie pracowników	14. Minimalny dochód
	9. Równowaga między życiem zawodowym a prywatnym	15. Świadczenia emerytalne i renty
	10. Zdrowe, bezpieczne i dobrze dostosowane środowisko pracy oraz ochrona danych	16. Służba zdrowia
		17. Integracja osób niepełnosprawnych
		18. Opieka długoterminowa
		19. Mieszkalnictwo i pomoc dla bezdomnych
		20. Dostęp do niezbędnych usług

Źródło: Opracowanie własne

Każda z zasad zawiera co najmniej jedno uprawnienie z zakresu prawa pracy lub zabezpieczenia społecznego, przysługujące różnym podmiotom. Zostały one określone bardzo ogólnie, np.: „Każda osoba ma prawo do edukacji włączającej, charakteryzującej się dobrą jakością, szkoleń i uczenia się przez całe życie w celu utrzymania i nabywania umiejętności, które pozwolą jej w pełni uczestniczyć w życiu społeczeństwa i skutecznie radzić sobie ze zmianami na rynku pracy”, „Niezależnie od rodzaju i czasu trwania stosunku pracy pracownicy mają prawo do sprawiedliwego i równego traktowania w odniesieniu do warunków pracy, dostępu do ochrony socjalnej i szkoleń”, „Rodzice oraz osoby pełniące obowiązki opiekunów mają prawo do odpowiednich urlopów, elastycznej organizacji pracy oraz dostępu do usług w zakresie opieki” czy „Kobiety i mężczyźni mają równy dostęp do specjalnych urlopów służących wypełnianiu obowiązków w zakresie opieki oraz należy zachęcać ich do korzystania z takich urlopów w racjonalny sposób”.

Co istotne, tablica wskaźników społecznych, stanowiąca instrument wspierający EFPS, stawia Polskę w relatywnie pozytywnym świetle.



**Tabela 6.2. Wskaźniki społeczne – Polska 2019 r.**

	<b>Osoby wczesnie kończące naukę (% ludności w wieku 18–24 lat)</b>	<b>Najlepsze wyniki</b>
<b>Równość szans i dostęp do zatrudnienia</b>	Różnica w poziomie aktywności zawodowej kobiet i mężczyzn	Wymaga obserwacji
	Nierówność rozkładu dochodów (S80/S20)	Blisko średniej
	Osoby zagrożone ubóstwem lub wykluczeniem społecznym (%)	Lepiej niż średnia
	Młodzież NEET (% ludności w wieku 15–24 lat)	Blisko średniej
<b>Dynamiczne rynki pracy i sprawiedliwe warunki pracy</b>	Wskaźnik zatrudnienia (% ludności w wieku 20–64 lat)	Blisko średniej
	Stopa bezrobocia (% ludności w wieku 15–74 lat)	Lepiej niż średnia
	Bezrobocie długotrwałe (% ludności w wieku 15–74 lat)	Lepiej niż średnia
	Wzrost GDHI na mieszkańca N	Najlepsze wyniki
	Zarobki netto bezdzietnej osoby stanu wolnego zatrudnionej w pełnym wymiarze czasu pracy i otrzymującej średnie wynagrodzenie	Wymaga obserwacji
<b>Ochrona socjalna i włączenie społeczne</b>	Wpływ transferów społecznych (z wyłączeniem rent i emerytur) na ograniczanie ubóstwa	Lepiej niż średnia
	Dzieci w wieku poniżej 3 lat objęte opieką instytucjonalną	Sytuacja krytyczna
	Niezaspokojone potrzeby w zakresie opieki medycznej według badań opartych na deklaracjach	Lepiej niż średnia
	Umiejętności cyfrowe obywateli	Wymaga obserwacji

Źródło: Sprawozdanie krajowe – Polska 2019, [https://ec.europa.eu/info/sites/default/files/file\\_import/2019-european-semester-country-report-poland\\_pl.pdf](https://ec.europa.eu/info/sites/default/files/file_import/2019-european-semester-country-report-poland_pl.pdf), dostęp: 25 kwietnia 2021.

Podstawę oceny stanowi średnia uzyskana wskutek porównania wskaźników we wszystkich państwach członkowskich. Sytuacja Polski w siedmiu na czternaście wskaźników była lepsza niż w pozostałych krajach wspólnoty. W ciągu ostatnich kilku lat poprawie uległy wskaźniki dotyczące ubóstwa i nierówności dochodowych, a Polska osiąga dobre wyniki w zakresie dostępu do zatrudnienia. Potrzeba podjęcia stosownych działań widoczna jest natomiast w zakresie opieki nad dziećmi poniżej trzech lat.

Komisja Europejska określiła już wstępny plan działania, aby osiągnąć postulaty określone w EFPS a także cele, które do 2030 r. zamierza spełnić:

- a) zapewnienie zatrudnienia co najmniej 78% populacji w wieku 20–64 lat,
- b) podniesienie kwalifikacji zawodowych co roku przez przynajmniej 60% dorosłych obywateli UE,
- c) spadek liczby osób zagrożonych ubóstwem i wykluczeniem o 15 milionów.

Choć realizacja planu działania ma charakter długofalowy, to Komisja w niektórych kwestiach przygotowała już projekty aktów normatywnych i wstępne strategie. Należy do nich m.in. wniosek dotyczący dyrektywy w sprawie adekwatnych wynagrodzeń minimalnych<sup>42</sup>. Komisja zaproponowała, aby kraje wspólnotowe określiły kryteria uaktualniania płacy minimalnej, które obejmą co najmniej: siłę nabywczą ustawowych wynagrodzeń minimalnych, z uwzględnieniem kosztów utrzymania oraz udziału podatków i świadczeń społecznych; ogólny poziom wynagrodzeń brutto i ich dystrybucję; stopę wzrostu wynagrodzeń brutto i dynamikę zmian

<sup>42</sup> Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie adekwatnych wynagrodzeń minimalnych w Unii Europejskiej, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/PDF/?uri=CELEX:52020PC0682&from=EN>, dostęp: 25 kwietnia 2021.





wydajności pracy. Co więcej, Komisja rekomenduje, aby płaca minimalna wynosiła minimalnie 50% średniego wynagrodzenia w danym kraju. Tego rodzaju działania pozbawiają państwo możliwości realizacji własnego planu rozwoju społeczno-gospodarczego. Warto podkreślić, że przepisy unijne nie pozwalają na odgórne ustalenie wysokości płacy minimalnej<sup>43</sup>.

Ukazała się także propozycja dyrektywy w sprawie przejrzystości wynagrodzeń, której celem jest walka z nierównościami płacowymi pomiędzy mężczyznami i kobietami, a także uświadomienie tych drugich o dyskryminacji płacowej, której – w ocenie Komisji – ulegają, choć nie zdają sobie z tego sprawy<sup>44</sup>. Zgodnie z jej postanowieniami, pracodawcy będą musieli przedstawić informacje o wysokości wynagrodzenia lub jego przedziale w ogłoszeniu o naborze lub przed rozmową kwalifikacyjną, a także składać sprawozdania na temat m.in. różnic w wynagrodzeniu kobiet i mężczyzn (dotyczy przedsiębiorstw zatrudniających powyżej 250 pracowników) i udostępniać na wniosek pracownika zanonimizowane dane dotyczące wynagrodzeń. Abstrahując od wątpliwej skuteczności tej koncepcji w walce z luką płacową, nałoży ona niewątpliwie dodatkowe, generujące koszty obowiązki na przedsiębiorców, co zwłaszcza w okresie postpandemicznym nie jest wskazane. Na marginesie warto zauważyć, że dane Eurostatu wskazują, iż w Polsce *gender pay gap* wynosi 8,5% i jest jedną z najniższych w całej UE<sup>45</sup>.

W marcu bieżącego roku Komisja przyjęła także strategię na rzecz praw osób niepełnosprawnych na lata 2021–2030. Jej celem ma być ułatwienie osobom niepełnosprawnym udziału w społeczeństwie i gospodarce, a także rozszerzenie zakresu wzajemnego uznawania statusu osoby z niepełnosprawnościami w dziedzinach takich jak mobilność pracowników i świadczenia związane z warunkami świadczenia usług wskutek utworzenia europejskiej karty osoby niepełnosprawnej, której przygotowanie Komisja proponuje do końca 2023 r.<sup>46</sup>

Ponadto, Komisja zobowiązała się podjąć działania, aby w ciągu dwóch lat zostały przygotowane m.in.:

- a) strategia na rzecz praw dziecka i europejska gwarancje dla dzieci,
- b) pakiet dotyczący umiejętności i talentów,
- c) nowa strategia na rzecz bezpieczeństwa i higieny pracy,
- d) europejska platforma na rzecz przeciwdziałania bezdomności,
- e) inicjatywa na rzecz negocjacji zbiorowych dla osób samozatrudnionych,
- f) inicjatywa dotycząca opieki długoterminowej,
- g) zalecenia Rady w sprawie dochodu minimalnego.

Warto w tym miejscu wspomnieć o wątpliwościach jakie w kwestii EFPS wybrzmiały w środowiskach pracodawców. Przedstawiciele siedmiu organizacji pracodawców z Niemiec, Danii, Estonii, Finlandii, Szwecji, Czech i Polski wystosowali list do Komisji Europejskiej, wskazując na towarzyszące im obawy w związku z założeniami EFPS<sup>47</sup>. Wskazują w nim na panujące w przestrzeni europejskiej zróżnicowanie rynków pracy, systemów społecznych i społeczeństw, w związku z czym, odgórne sterowanie polityką socjalną może negatywnie wpłynąć na te systemy wyrządzając im szkody. Unia powinna ograniczyć się do roli wspierającej, tworzącej nowe możliwości dla państw członkowskich, skutkujące wzrostem ich długoterminowego potencjału, zwiększeniem miejsc pracy i poprawą warunków socjalnych. Bardziej krytyczne stanowisko zajął Warsaw Enterprise Institute, twierdząc, że choć główne cele Europy Socjalnej brzmią słusznie (równe szanse na rynku pracy, uczciwe warunki, inkluzywność) to droga wybrana przez UE celem ich osiągnięcia prowadzi niechybnie do pogorszenia sytuacji najbiedniejszych Europejczyków i pauperyzacji klasy średniej, a także godzi w konkurencyjność europejskich przedsiębiorstw<sup>48</sup>. Ponadto wskazują, że dokument jest niebezpieczny

43 Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (Dz. U. z 2004 r. Nr 90 poz. 864/2).

44 *Proposal for a directive, Directive of the European parliament and of the council*, [https://ec.europa.eu/info/sites/default/files/aid\\_development\\_cooperation\\_fundamental\\_rights/com-2021-93\\_en\\_0.pdf](https://ec.europa.eu/info/sites/default/files/aid_development_cooperation_fundamental_rights/com-2021-93_en_0.pdf), dostęp: 25 kwietnia 2021.

45 *Gender pay gap in unadjusted form*, Eurostat, [http://appsso.eurostat.ec.europa.eu/nui/show.do?dataset=sdg\\_05\\_20&lang=en](http://appsso.eurostat.ec.europa.eu/nui/show.do?dataset=sdg_05_20&lang=en), dostęp: 1 czerwca 2021.

46 *Unia równości: Strategia na rzecz praw osób z niepełnosprawnościami na lata 2021–2030*, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/PDF/?uri=CELEX:52021DC0101&from=PL>, dostęp: 25 kwietnia 2021.

47 *Europejscy pracodawcy mówią «tak» Europie Socjalnej, «nie» Unii Socjalnej*, [http://konfederacjalewiatan.pl/aktualnosci/2021/1/europejscy\\_pracodawcy\\_mowia\\_tak\\_europie\\_socjalnej\\_nie\\_unii\\_socjalnej](http://konfederacjalewiatan.pl/aktualnosci/2021/1/europejscy_pracodawcy_mowia_tak_europie_socjalnej_nie_unii_socjalnej), dostęp: 25 kwietnia 2021.

48 *Ostrożnie z Europą socjalną*, [https://wei.org.pl/wp-content/uploads/2021/03/Ostroznie\\_z\\_Europa\\_Socjalna\\_12\\_03\\_2021.pdf](https://wei.org.pl/wp-content/uploads/2021/03/Ostroznie_z_Europa_Socjalna_12_03_2021.pdf), dostęp: 25 kwietnia 2021.



zwłaszcza dla krajów wciąż doganiających najbogatsze gospodarki, a Polski interes społeczny i gospodarczy wymaga wypracowania klarownego stanowiska wobec każdej z zasad EFPS i dostosowania ich do panującej w naszym kraju sytuacji gospodarczej.

## 6.6. Zakończenie

Polityka socjalna Unii Europejskiej stanowi niezwykle rozległą dziedzinę, a wciąż pogłębiająca się integracja skutkuje rosnącą w sposób niczym nieograniczony liczbą regulacji w tej materii.

Dorobek unijnego ustawodawstwa socjalnego jest znaczący, poza licznymi standardami pracowniczymi, koncentrującymi się na zapewnieniu jak najszerzej ochrony w zakresie prawa pracy i ubezpieczeń społecznych, obejmuje także wiele deklaracji czy programów socjalnych.

Wzrost ich liczebności widoczny jest zwłaszcza w ciągu ostatnich kilkunastu lat. Nie powinno to budzić zdziwienia, ponieważ korzyści płynące z jednolitego rynku są dostrzegalne zarówno przez pracowników, jak i pracodawców. Swobodny przepływ osób i towarów skutkuje coraz większymi możliwościami zatrudnienia – a co za tym idzie – koniecznością ustanowienia przepisów określających jego warunki.

Ustanowienie europejskiej przestrzeni socjalnej powinno się jednak odbywać z zachowaniem pluralizmu i przy uwzględnieniu różnic wynikających ze społeczno-gospodarczych warunków poszczególnych państw członkowskich. Nie ulega wątpliwości, że każde z nich cechuje odrębna polityka socjalna, wynikająca z szeregu charakterystycznych uwarunkowań historycznych czy kulturowych. Poszczególne państwa z biegiem lat wypracowały bardzo różne systemy społeczne, przy czym krajowe odrębności zachodzą także na innych poziomach, przekładających się *stricte* na zamożność obywateli – gospodarczym i ekonomicznym. Dążenia do harmonizacji i ujednoczenia przepisów przez podstawowe instytucje Unii Europejskiej są w pewnym zakresie zrozumiałe, jednak czynnikiem limitującym ten proces powinien być partykularny interes narodowy.



# 7

## Ingerencja UE w kwestie polityki migracyjnej



# Rozdział VII. Ingerencja UE w kwestie polityki migracyjnej

*Paweł A. Łukaszewski*

Polityka migracyjna Unii Europejskiej stanowi część tzw. przestrzeni wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości, która z kolei jest jednym z elementów integracji politycznej Europy. W ramach tej przestrzeni Unia gwarantuje swobodny przepływ osób, ustala wspólną politykę w dziedzinie azylu, imigracji i kontroli granic zewnętrznych oraz koordynuje współpracę sądów i policji w sprawach cywilnych i karnych.

W niniejszym rozdziale analizie zostaną poddane kwestie migracyjne, z uwzględnieniem następujących zagadnień: 1) podstawy prawne polityki migracyjnej UE; 2) regulacje w dziedzinie migracji wewnętrznych obywateli UE i członków ich rodzin; 3) regulacje w dziedzinie imigracji osób z państw spoza UE; 4) regulacje w dziedzinie przeciwdziałania nielegalnym imigracjom.

## 7.1. Podstawy prawne polityki migracyjnej UE

Podstawą polityki migracyjnej UE w dziedzinie migracji wewnętrznych obywateli UE i członków ich rodzin jest przede wszystkim art. 21 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (dalej: TFUE), gwarantujący obywatelom Unii „prawo do swobodnego przemieszczania się i przebywania na terytorium państw członkowskich, z zastrzeżeniem ograniczeń i warunków ustanowionych w Traktatach i środkach przyjętych w celu ich wykonania.” Art. 21 ust. 2 TFUE upoważnia Radę i Parlament Europejski do wydania przepisów „ułatwiających wykonywanie” tego prawa.

W zakresie odnoszącym się do osób niemających obywatelstwa UE, podstaw prawnych polityki migracyjnej UE należy szukać w rozdziale 2 tytułu V TFUE pt. „Polityki dotyczące kontroli granicznej, azylu i imigracji” (art. 77-80). Traktat upoważnia Parlament Europejski i Radę do przyjęcia przepisów dotyczących:

- 1) wspólnej polityki w zakresie wiz i innych dokumentów uprawniających do krótkiego pobytu;
- 2) kontroli, którym podlegają osoby przekraczające granice zewnętrzne;
- 3) warunków swobodnego przemieszczania się obywateli państw trzecich, w krótkim okresie, na terytorium Unii;
- 4) wszelkich środków niezbędnych dla stopniowego wprowadzania zintegrowanego systemu zarządzania granicami zewnętrznymi;
- 5) braku jakiegokolwiek kontroli osób, niezależnie od ich obywatelstwa, przy przekraczaniu przez nie granic wewnętrznych (art. 77 ust. 2);
- 6) wspólnego europejskiego systemu azylowego obejmującego:
  - a) jednolity status azylu dla obywateli państw trzecich, obowiązujący w całej Unii;
  - b) jednolity status ochrony uzupełniającej dla obywateli państw trzecich, którzy nie uzyskawszy azylu europejskiego, wymagają międzynarodowej ochrony;
  - c) wspólny system tymczasowej ochrony wysiedleńców, na wypadek masowego napływu;
  - d) wspólne procedury przyznawania i pozbawiania jednolitego statusu azylu lub ochrony uzupełniającej;



- e) kryteria i mechanizmy ustalania państwa członkowskiego odpowiedzialnego za rozpatrywanie wniosku o udzielenie azylu lub ochrony uzupełniającej;
  - f) normy dotyczące warunków przyjmowania osób ubiegających się o azyl lub o ochronę uzupełniającą;
  - g) partnerstwo i współpracę z państwami trzecimi w celu zarządzania przepływami osób ubiegających się o azyl lub o ochronę uzupełniającą lub tymczasową (art. 78 ust. 2);
- 7) warunków wjazdu i pobytu, jak również norm dotyczących procedur wydawania przez państwa członkowskie długoterminowych wiz i dokumentów pobytowych, w tym do celów łączenia rodzin;
  - 8) określenia praw obywateli państw trzecich przebywających legalnie w państwie członkowskim, w tym warunków dotyczących swobody przemieszczania się i pobytu w innych państwach członkowskich;
  - 9) nielegalnej imigracji i nielegalnego pobytu, w tym wydalania i odsyłania osób przebywających nielegalnie;
  - 10) zwalczania handlu ludźmi, w szczególności kobietami i dziećmi (art. 79 ust. 2).

Dodatkowo art. 78 ust. 3 TFUE przyznaje Radzie daleko idącą kompetencję: może ona, na wniosek Komisji Europejskiej i po konsultacji z Parlamentem Europejskim, zarządzić tzw. środki tymczasowe „[w] przypadku gdy jedno lub więcej państw członkowskich znajdzie się w nadzwyczajnej sytuacji charakteryzującej się nagłym napływem obywateli państw trzecich”. Narzędzie to zostało wykorzystane przez Radę w 2015 r. w trakcie kryzysu imigracyjnego: napływu setek tysięcy imigrantów z Syrii, Afganistanu, Iraku oraz innych państw afrykańskich i azjatyckich<sup>1</sup>. Wróćmy do tego zagadnienia poniżej.

Na koniec należy wspomnieć o trzech ogólnych zasadach unijnego prawodawstwa imigracyjnego, o których mówi art. 80 TFUE: zasadzie solidarności, zasadzie sprawiedliwego podziału odpowiedzialności między państwami członkowskimi oraz zasadzie powiązania obowiązków nakładanych na państwa z odpowiednimi środkami finansowymi.

## 7.2. Regulacje imigracyjne dotyczące obywateli UE oraz ich rodzin

Jak wiadomo, każdemu obywatelowi państwa członkowskiego UE przysługuje obywatelstwo unijne, z którym wiąże się szereg uprawnień, do których należy prawo do swobodnego przemieszczania się i przebywania na terytorium wszystkich państw członkowskich<sup>2</sup>. Analogiczne prawo przysługuje także członkom rodzin obywateli UE, którzy sami nie posiadają unijnego obywatelstwa, aczkolwiek z pewnymi istotnymi ograniczeniami.

Od ponad 16 lat główne ramy tych uprawnień obowiązują w niezmienionym kształcie, na mocy dyrektywy 2004/38/WE Parlamentu Europejskiego i Rady<sup>3</sup>. Pewne różnice istnieją na poziomie prawa krajowego poszczególnych państw, które z uwagi na charakter wspomnianego aktu prawnego musiały dokonać jego stosownej implementacji do porządków prawnych i w ramach tego procesu mogły uregulować odmiennie pewne szczegóły techniczno-organizacyjne.

1 Zob. W. Jones, A. Teytelboym, D. Rohac, *Europe's Refugee Crisis. Pressure Points and Solutions*, American Enterprise Institute 2017, <https://www.aei.org/research-products/report/europes-refugee-crisis-pressure-points-and-solutions/>, dostęp: 21 kwietnia 2021.

2 Wynika wprost z art. 20 ust. 2 lit. a TFUE.

3 Dyrektywa z 29 kwietnia 2004 r. w sprawie prawa obywateli Unii i członków ich rodzin do swobodnego przemieszczania się i pobytu na terytorium Państw Członkowskich.



Dyrektywa ta doprecyzowuje, że **obywatelowi UE**, w zakresie traktatowego prawa do przemieszczenia się, przysługuje na podstawie ważnego paszportu lub innego dowodu tożsamości:

- 1) prawo do wjazdu z jednego państwa UE i wjazdu do innego, z wyłączeniem obowiązku posiadania wiz wjazdowych lub równoważnych formalności (art. 4 ust. 1-2);
- 2) prawo do wjazdu na terytorium państwa członkowskiego, z wyłączeniem obowiązku posiadania wiz wjazdowych lub równoważnych formalności (art. 5 ust. 1);
- 3) prawo do pobytu nieprzekraczającego trzech miesięcy na terytorium dowolnego państwa członkowskiego bez wypełniania jakichkolwiek warunków i formalności (art. 6 ust. 1);
- 4) prawo do pobytu na czas określony przekraczający trzy miesiące na terytorium dowolnego państwa członkowskiego, ale z zastrzeżeniem spełnienia dodatkowego warunku w postaci posiadania tam zatrudnienia lub wykonywania działalności gospodarczej (art. 7 ust. 1 lit. a) /posiadania wystarczających zasobów do utrzymania siebie i rodziny (art. 7 ust. 1 lit. b) /odbywania tam studiów bądź kształcenia zawodowego, pełnego ubezpieczenia zdrowotnego oraz złożenia oświadczenia o posiadaniu wystarczających zasobów do utrzymania (art. 7 ust. 1 lit. c);
- 5) prawo do stałego pobytu, jeżeli legalnie zamieszkiwał w danym państwie członkowskim przez nieprzerwany okres pięciu lat (art. 16 ust. 1).

W przypadku pobytu przekraczającego trzy miesiące państwo przyjmujące może wymagać rejestracji, która w przypadku obywateli UE wymaga okazania paszportu lub innego dowodu tożsamości oraz dowodu potwierdzającego wymienione powyżej okoliczności (art. 8 ust. 3).

Dyrektywa definiuje **członka rodziny** obywatela UE jako:

- a) współmałżonka;
- b) partnera, z którym obywatel Unii zawarł zarejestrowany związek partnerski na podstawie ustawodawstwa danego państwa członkowskiego – jeżeli ustawodawstwo przyjmującego państwa członkowskiego uznaje równoważność między zarejestrowanym związkiem partnerskim a małżeństwem, oraz zgodnie z warunkami ustanowionymi w odpowiednim ustawodawstwie przyjmującego państwa członkowskiego;
- c) bezpośrednich zstępnych, którzy nie ukończyli 21. roku życia lub pozostają na utrzymaniu, oraz bezpośrednich zstępnych współmałżonka lub partnera, jak zdefiniowano w lit. b);
- d) bezpośrednich wstępnych pozostających na utrzymaniu oraz tych współmałżonka lub partnera, jak zdefiniowano w lit. b).

Z przywilejów w zakresie przemieszczania się wewnątrz UE nie korzystają zatem inni członkowie rodziny obywatela UE, np. rodzeństwo czy kuzyni.

W odniesieniu do **członków rodziny obywateli UE** dyrektywa stanowi, że przysługuje im:

- 1) prawo wjazdu pod warunkiem posiadania ważnego paszportu oraz – dodatkowo – wize wjazdowej (art. 5 ust. 2);
- 2) prawo do pobytu nieprzekraczającego trzech miesięcy na terytorium państwa członkowskiego, ale wyłącznie w towarzystwie spokrewnionego/spowinowaconego obywatela UE, ewentualnie jako osoba dołączająca do obywatela UE, który już w tym państwie przebywa (art. 6 ust. 1);
- 3) prawo do pobytu na czas określony przekraczający trzy miesiące na terytorium państwa członkowskiego, w którym legalnie przebywa spokrewniony/spowinowacony obywatel UE (art. 7 ust. 1 lit. d i ust. 2);



- 4) prawo do stałego pobytu w państwie członkowskim, w którym zamieszkiwali razem z obywatelem UE przez nieprzerwany okres pięciu lat (art. 16 ust. 2).

W przypadku pobytu przekraczającego trzy miesiące państwo przyjmujące może oczekiwać rejestracji, która w przypadku członków rodzin obywateli UE wymaga okazania paszportu lub innego dowodu tożsamości, dokumentów poświadczających zwłaszcza istnienie więzi rodzinnej lub zarejestrowanego związku (są odrębne, ale podobne regulacje dla członków rodzin z obywatelstwem UE i bez tego obywatelstwa – art. 8 ust. 5, art. 10).

Omawiana dyrektywa mieści się w granicach upoważnień traktatowych (art. 18, 40, 44 i 52 TWE<sup>4</sup>), jest korzystna dla obywateli i nie wykracza poza funkcje Unii Europejskiej jako organizacji międzynarodowej.

Pewne zastrzeżenia budzi jednak wykładnia pojęcia „współmałżonka”, o której mowa w art. 2 pkt 2 lit. a dyrektywy, przyjęta w orzeczeniu Wielkiej Izby TSUE z 2018 r. w sprawie *Coman*, zgodnie z którą może ono obejmować również małżonka tej samej płci co obywatel Unii<sup>5</sup>. W przytoczonym wyroku Trybunał rozciągnął prawo poruszania się po terytoriach państw UE na uprzywilejowanych zasadach na osoby pozostające w jednopłciowym związku z obywatelem unijnym, nawet jeśli prawo państwa przyjmującego nie uznaje związków partnerskich, a małżeństwo definiuje wyłącznie jako związek kobiety i mężczyzny. W ocenie Trybunału art. 21 ust. 1 TFUE, gwarantujący obywatelom UE prawo do swobodnego przemieszczania się, „stoi na przeszkodzie temu, by właściwe organy państwa członkowskiego, którego przynależność państwową posiada obywatel Unii, odmówiły prawa pobytu rzeczonemu obywatelowi państwa trzeciego z tego powodu, że prawo tego państwa członkowskiego nie przewiduje małżeństwa osób tej samej płci.”



**W sprawie *Coman* Trybunał Sprawiedliwości wypowiedział się na temat wykładni art. 21 ust. 1 TFUE wykraczając poza granice pytania prejudycjalnego, które dotyczyło wykładni art. 2 pkt 2 lit. a dyrektywy. Cel takiego zabiegu był jednak jasny: chodziło o nadanie zasadzie uprzywilejowania związków jednopłciowych w ramach przemieszczania się rangi traktatowej, a więc nawet w razie przyjęcia nowej dyrektywy w miejsce obecnej, zasada ta pozostanie aktualna. Po drugie, Trybunał wkroczył w materię zastrzeżoną dla państw członkowskich, jaką jest materialne prawo rodzinne, do którego należy m.in. kwestia definiowania małżeństw.**

4 Obecnie podstawę prawną dla ustanawiania regulacji w tej dziedzinie zawiera art. 21 ust. 2 TFUE.

5 Wyrok Wielkiej Izby TSUE z 5 czerwca 2018 r. w sprawie C673/16 (*Coman*), pkt 35.



Przytoczone orzeczenie zasługuje na krytykę. Po pierwsze, Trybunał wypowiadając się na temat wykładni art. 21 ust. 1 TFUE wykroczył poza granice pytania prejudycjalnego, które dotyczyło wykładni art. 2 pkt 2 lit. a dyrektywy. Cel takiego zabiegu był jednak jasny: chodziło o nadanie zasadzie uprzywilejowania związków jednopłciowych w ramach przemieszczania się rangi traktatowej, a więc nawet w razie przyjęcia nowej dyrektywy w miejsce obecnej, zasada ta pozostanie aktualna. Po drugie, Trybunał wkroczył w materię zastrzeżoną dla państw członkowskich, jaką jest materialne prawo rodzinne, do którego należy m.in. kwestia definiowania małżeństw. Co prawda sam TSUE potwierdził w tym samym orzeczeniu, że „normy dotyczące małżeństwa są materią należącą do kompetencji państw członkowskich i prawo Unii tej kompetencji nie narusza” a „państwa członkowskie mają zatem swobodę w zakresie wprowadzenia małżeństwa dla osób tej samej płci”<sup>6</sup>. Przyjął jednak sztuczne rozróżnienie między definicją małżeństwa (pozostającą domeną państw członkowskich) a prawami małżeństwa wynikającymi z prawa UE (o których zakresie ma już decydować Unia Europejska). Rozróżnienie sztuczne, bo podstawowym założeniem leżącym u podstaw definiowania małżeństwa jako związku kobiety i mężczyzny jest zastrzeżenie praw małżeńskich tylko dla tego typu związków, z wyłączeniem związków jednopłciowych. Jaki ma sens definiowanie małżeństwa jako związku kobiety i mężczyzny, jeśli państwo i tak musi traktować związki jednopłciowe sformalizowane za granicą tak samo jak małżeństwa? TSUE nie udziela odpowiedzi na to pytanie. Dlatego też należy odczytać wyrok Trybunału w sprawie *Coman* jako krok w kierunku poszerzenia kompetencji UE o uprawnienia niewynikające z traktatów, co w długofalowej perspektywie będzie wiązało się z narzucaniem państwom członkowskim harmonizacji prawa rodzinnego, a zwłaszcza nowej definicji małżeństwa.

### 7.3. Regulacje imigracyjne dotyczące cudzoziemców

Osoby nieposiadające obywatelstwa UE i nieposiadające członków rodziny z obywatelstwem UE mogą wjechać na terytorium UE na zasadach ogólnych, przyjętych dla cudzoziemców w danym państwie (z reguły warunkiem jest m.in. uzyskanie odpowiedniej wizy, czyli zgody na pobyt o określonym charakterze – turystycznym czy zawodowym). Prawo UE zasadniczo w tę kwestię nie wkracza, lecz skupia się na wąskim wycinku imigracji cudzoziemców, a mianowicie prawie azylowym.

Na unijne prawo azylowe składa się kilka aktów prawnych:

- 1) dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady nr 2011/95/UE (dyrektywa kwalifikacyjna)<sup>7</sup>;
- 2) dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2013/33/UE (dyrektywa bazowa)<sup>8</sup>;
- 3) dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady nr 2013/32/UE (dyrektywa proceduralna)<sup>9</sup>;
- 4) rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 604/2013 (tzw. rozporządzenie Dublin III)<sup>10</sup>;
- 5) rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 603/2013 (rozporządzenie Eurodac)<sup>11</sup>.

<sup>6</sup> *Coman*, pkt 37.

<sup>7</sup> Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady nr 2011/95/UE z 13 grudnia 2011 r. w sprawie norm dotyczących kwalifikowania obywateli państw trzecich lub bezpaństwowców jako beneficjentów ochrony międzynarodowej, jednolitego statusu uchodźców lub osób kwalifikujących się do otrzymania ochrony uzupełniającej oraz zakresu udzielanej ochrony.

<sup>8</sup> Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2013/33/UE z 26 czerwca 2013 r. w sprawie ustanowienia norm dotyczących przyjmowania wnioskodawców ubiegających się o ochronę międzynarodową.

<sup>9</sup> Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady nr 2013/32/UE z 26 czerwca 2013 r. w sprawie wspólnych procedur udzielania i cofania ochrony międzynarodowej.

<sup>10</sup> Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 604/2013 z 26 czerwca 2013 r. w sprawie ustanowienia kryteriów i mechanizmów ustalania państwa członkowskiego odpowiedzialnego za rozpatrzenie wniosku o udzielenie ochrony międzynarodowej złożonego w jednym z państw członkowskich przez obywatela państwa trzeciego lub bezpaństwowca.

<sup>11</sup> Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 603/2013 z 26 czerwca 2013 r. w sprawie ustanowienia systemu Eurodac do porównywania odcisków palców.





Trzy pierwsze akty prawne określają zręby materialnego i proceduralnego prawa azylowego UE – jako dyrektywy wymagają implementacji przez państwa członkowskie, co z natury rzeczy wiąże się z pozostawieniem im większej swobody regulacyjnej niż w przypadku rozporządzeń. W formie bezpośrednio stosownego rozporządzenia Unia uregulowała jedną ściśle określoną kwestię materialną, a mianowicie kryteria ustalania państwa odpowiedzialnego za rozpoznanie wniosku osoby ubiegającej się o azyl – co do zasady jest nim państwo członkowskie, którego granicę dana osoba nielegalnie przekroczyła po raz pierwszy (co w praktyce oznacza, że największa odpowiedzialność spoczywa na państwach, które są położone na granicach zewnętrznych UE)<sup>12</sup>. Od tej zasady odstępuje się wtedy, gdy dana osoba posiada jakieś związki z innym państwem (np. ma tam członka rodziny posiadającego prawo pobytu) – wówczas to ono przejmuje odpowiedzialność za rozpatrzenie wniosku<sup>13</sup>. W drodze rozporządzenia uregulowano także kwestię techniczną związaną z utworzeniem informatycznej bazy danych odcisków palców pobieranych od cudzoziemców ubiegających się o azyl i nielegalnych imigrantów (rozporządzenie Eurodac).

Konieczność pewnej harmonizacji prawa azylowego na poziomie unijnym nie budzi wątpliwości. Brak kontroli przekraczania granic wewnętrznych Unii Europejskiej powoduje, że osoba, która przekroczyła granicę zewnętrzną państwa członkowskiego, zyskuje *de facto* niemal nieograniczoną swobodę poruszania się wewnątrz UE (co pośrednio wynika z art. 77 ust. 1 lit. a TFUE)<sup>14</sup>. Wymaga to określenia pewnych wspólnych reguł decydowania o tym, komu zostaje przyznany status uchodźcy.



## **W 2015 r. na podstawie art. 78 ust. 3 TFUE Rada podjęła dwie decyzje – najpierw o przymusowej relokacji 40 tysięcy, a następnie 120 tysięcy imigrantów „w sposób oczywisty wymagających ochrony międzynarodowej” (czyli azylu) pomiędzy państwa członkowskie UE.**

Z punktu widzenia wiodącego motywu niniejszego opracowania, jakim jest zjawisko federalizacji UE, należy zwrócić szczególną uwagę na wspomniane powyżej rozwiązanie przewidziane w art. 78 ust. 3 TFUE, który upoważnia Radę do narzucenia państwom członkowskim przyjęcia określonej liczby imigrantów „w przypadku, gdy jedno lub więcej państw członkowskich znajdzie się w nadzwyczajnej sytuacji charakteryzującej się nagłym napływem obywateli państw trzecich”. W 2015 r. na podstawie tego przepisu Rada podjęła dwie decyzje – najpierw o przymusowej relokacji 40 tysięcy, a następnie 120 tysięcy imigrantów „w sposób oczywisty wymagających ochrony międzynarodowej” (czyli azylu) pomiędzy państwa członkowskie UE<sup>15</sup>. Co do pierwszej grupy nie sprecyzowano, ilu imigrantów mają przyjąć poszczególne państwa<sup>16</sup>. Drugą grupę podzielono na trzy „pule” – 15 600 imigrantów przybyłych do Włoch, 50 400 imigrantów przybyłych do Grecji oraz 54 000 imigrantów przybyłych do innych państw. Dwie „pule” rozdysponowano od razu, określając kwoty, jakie mają przyjąć poszczególne państwa (najwięcej Niemcy, Francja, Hiszpania oraz Polska), a ostatnia „pula”

12 Art. 13 rozporządzenia Dublin III.

13 Art. 8, 9, 10, 11, 12 i 14 rozporządzenia Dublin III.

14 Oczywiście formalnie rzecz biorąc, obywatele państw trzecich mogą przemieszczać się wewnątrz Unii z pewnymi istotnymi ograniczeniami, bez prawa długotrwałego pobytu w danym państwie. Brak kontroli granicznych wewnątrz Unii utrudnia jednak efektywną kontrolę, czy cudzoziemcy nie przebywają w danym państwie dłużej, niż powinni.

15 Decyzja Rady (UE) nr 2015/1523 z 14 września 2015 r. oraz Decyzja Rady (UE) nr 2015/1601 z 22 września 2015 r. – ustanawiające środki tymczasowe w obszarze ochrony międzynarodowej na rzecz Włoch i Grecji.

16 Tamże, art. 4 decyzji nr 2015/1523.



miała zostać podzielona proporcjonalnie w późniejszym czasie<sup>17</sup>. Proces relokacji miał odbywać się stopniowo: każde państwo miało podawać regularnie, nie rzadziej niż co trzy miesiące, liczbę imigrantów, którą gotowe jest przyjąć<sup>18</sup>. Na każdego relokowanego imigranta państwo miało otrzymać ze środków unijnych kwotę ryczałtową w wysokości 6000 euro<sup>19</sup>. Celem przyjętych środków było zmniejszenie „presji azylowej”, pod jaką znalazły się Włochy i Grecja w tamtym czasie<sup>20</sup>.



## **Do 2015 r. prawo unijne określało jedynie ogólne zasady rozpatrywania wniosków azylowych. Decyzja Rady z 2015 r. konkretnie narzucała państwom określone kwoty imigrantów, jakie mają przyjąć, z góry przesądzając, że „w sposób oczywisty wymagają oni ochrony międzynarodowej”.**

Było to pierwsze w historii UE rozstrzygnięcie tak daleko wkraczające w politykę imigracyjną państw członkowskich. O ile bowiem dotychczas prawo unijne określało jedynie ogólne zasady rozpatrywania wniosków azylowych, to decyzja Rady z 2015 r. konkretnie narzucała państwom określone kwoty imigrantów, jakie mają przyjąć, z góry przesądzając, że „w sposób oczywisty wymagają oni ochrony międzynarodowej”. Przyjęta decyzja stanowiła odstępstwo od art. 13 ust. 1 rozporządzenia Dublin III, z którego wynikało, że to Włochy i Grecja, których granice jako pierwsze przekroczyli imigranci, były odpowiedzialne za rozpatrywanie wniosków o udzielenie ochrony międzynarodowej (tj. azylu). Kwota przeznaczona na utrzymanie relokowanego imigranta była też nieproporcjonalna do obciążenia, jakie wiązało się dla każdego państwa z jego przyjęciem, co kłóci się z wyrażoną w art. 80 TFUE zasadą powiązania obowiązków nakładanych na państwa z odpowiednimi środkami finansowymi.

Polska, Węgry i Czechy odmówiły wykonania decyzji, wskazując: że większość przybyszów to klasyczni imigranci ekonomiczni, a nie uchodźcy uciekający przed prześladowaniem; na potrzebę ochrony tożsamości kulturowej; to, że w ramach suwerenności mają prawo do decydowania o tym, kogo spoza UE wpuszczają na swoje terytorium<sup>21</sup>. Pod koniec 2017 r. Komisja Europejska wniosła przeciwko tym trzem państwom skargę do Trybunału Sprawiedliwości UE w trybie art. 258 TFUE (procedura o stwierdzenie uchybienia przez państwo zobowiązaniem ciążącym na mocy traktatów). W postępowaniu przed TSUE wspomniane państwa powołały się na art. 72 TFUE, stanowiący, że tytuł V Traktatu regulujący przestrzeń wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości „nie narusza wykonywania przez państwa członkowskie obowiązków dotyczących utrzymania porządku publicznego i ochrony bezpieczeństwa wewnętrznego.” Zgodnie z przeprowadzoną przez wspomniane państwa oceną ryzyka, jakie wiąże się z ewentualną relokacją na ich terytorium ekstremistów i osób niebezpiecznych, mogących dokonywać aktów przemocy, a nawet aktów terrorystycznych, mechanizm relokacji w kształcie przewidzianym w art. 5 każdej z tych decyzji i stosowanym przez władze greckie

17 Tamże, art. 4 ust. 1 decyzji nr 2015/1601.

18 Tamże, art. 5 ust. 2 decyzji nr 2015/1601.

19 Tamże, art. 10 ust. 1 lit. a nr 2015/1601.

20 Tamże, motyw 26 decyzji nr 2015/1601.

21 Zob. np. *Babisz po rokowaniach UE: Czechy nie przyjmą uchodźców*, portal Polskiej Agencji Prasowej, 15 grudnia 2017 r., <https://www.pap.pl/aktualnosci/news%2C1212665%2Cbabisz-po-rokowaniach-ue-czechy-nie-pryjma-uchodzcow.html>, dostęp: 20 kwietnia 2021; *Witold Waszczykowski zapowiada: Polska nie przyjmie imigrantów*, portal „Dziennik”, 21 grudnia 2015 r., <https://wiadomosci.dziennik.pl/polityka/artykuly/508756,sze-f-msz-witold-waszczykowski-polska-nie-pryjmie-imigrantow.html>, dostęp: 20 kwietnia 2021; *Hungary's Orban tells Germany: «You wanted the migrants, we didn't»*, portal Deutsche Welle, 8 stycznia 2018 r., <https://www.dw.com/en/hungarys-orban-tells-germany-you-wanted-the-migrants-we-didnt/a-42065012>, dostęp: 20 kwietnia 2021.



i włoskie nie pozwalał im na zapewnienie w pełni utrzymania porządku publicznego i ochrony bezpieczeństwa wewnętrznego. Wspomniane państwa członkowskie przytoczyły szereg problemów związanych ze stosowaniem mechanizmu relokacji, dotyczących między innymi ustalenia w sposób dostatecznie pewny tożsamości i pochodzenia osób ubiegających się o udzielenie ochrony międzynarodowej, które mogłyby zostać relokowane, które to problemy zostały pogłębione brakiem współpracy władz greckich i włoskich w ramach procedury relokacji, w szczególności poprzez uniemożliwienie oficerom łącznikowym państw członkowskich relokacji przesłuchania zainteresowanych wnioskodawców przed ich przeniesieniem.

Trybunał Sprawiedliwości nie zgodził się z tą argumentacją i w 2020 r. orzekł, że Polska, Węgry i Czechy uchybiły swoim zobowiązaniom nałożonym na nie na mocy decyzji nr 2015/1523 i nr 2015/1601<sup>22</sup>. Trybunał wskazał, że obie decyzje dawały państwom możliwość odmowy przyjęcia konkretnych imigrantów, wobec których istniały uzasadnione podstawy, iż będą stanowili zagrożenie dla porządku publicznego lub bezpieczeństwa wewnętrznego: „mechanizm przewidziany, w kontekście procedury relokacji, w art. 5 ust. 4 i 7 każdej z decyzji 2015/1523 i 2015/1601 dawał właściwym organom państwa członkowskiego relokacji możliwość powoływania się na poważne podstawy lub uzasadnione powody związane z utrzymaniem bezpieczeństwa narodowego lub porządku publicznego na ich terytorium tylko po zbadaniu dla każdego przypadku z osobna rzeczywistego lub potencjalnego zagrożenia, jakie dana osoba ubiegająca się o udzielenie ochrony międzynarodowej stanowiła dla jego interesów. Mechanizm ten stał zatem na przeszkodzie temu, jak w istocie zauważyła również rzecznik generalna w pkt 223 opinii, aby w kontekście tej procedury państwo członkowskie arbitralnie mogło powołać się, wyłącznie do celów prewencji ogólnej i bez wykazania bezpośredniego związku z indywidualnym przypadkiem, na art. 72 TFUE w celu uzasadnienia zawieszenia, a nawet zaprzestania, wykonywania zobowiązań, które na nim ciąży na mocy decyzji 2015/1523 lub decyzji 2015/1601”<sup>23</sup>. W odpowiedzi na zarzut braku możliwości przesłuchań poszczególnych imigrantów przed ich przyjęciem Trybunał powołał się na ósme, jedenaste i dwunaste sprawozdanie w sprawie relokacji i przesiedleń, z których wynikało, że od pewnego momentu państwa członkowskie relokacji mogły przeprowadzać, pod pewnymi warunkami, dodatkowe, a nawet systematyczne kontrole bezpieczeństwa, w postaci przesłuchań, a w przypadku relokacji z Włoch miały możliwość, począwszy od dnia 1 grudnia 2016 r., zwracać się o pomoc przy przeprowadzaniu przesłuchań do Agencji UE ds. Współpracy Organów Ścigania (Europol) w tym celu, by kontrole te nadal nie spowalniały bezzasadnie procesu relokacji<sup>24</sup>.

Wyrok TSUE w tej sprawie miał jednak wymiar czysto symboliczny, ponieważ zapadł już po wygaśnięciu kryzysu imigracyjnego oraz po upływie dwóch lat od utraty mocy obowiązującej przez wspomniane decyzje. Orzeczenie to ma jednak pewne znaczenie, bo potwierdza ograniczoną możliwość państw członkowskich powoływania się na ochronę porządku publicznego i bezpieczeństwa wewnętrznego w celu uchylecia się od zobowiązań nakładanych przez prawo unijne. Jest to kolejna sfera tradycyjnie zastrzeżona dla państw członkowskich, w którą TSUE wkroczył posługując się kreatywną wykładnią traktatów.

Kryzys imigracyjny 2015 r. spowodował zainicjowanie prac nad zmianami w prawie azylowym. W 2016 r. Komisja Europejska przedstawiła propozycje reformy<sup>25</sup>. Wśród zaproponowanych zmian znalazł się m.in. postulat odebrania kompetencji państwom członkowskim w zakresie decydowania o sprawach azylowych i przekazanie ich Europejskiemu Urzędowi Wsparcia w dziedzinie Azylu, który stałby się organem decyzyjnym I instancji z krajowymi oddziałami w każdym państwie członkowskim (w II instancji miałyby orzekać również organy unijne, utworzone w razie realizacji reformy)<sup>26</sup>.

---

22 Wyrok TSUE z 2 kwietnia 2020 r. w sprawach C715/17, C718/17 i C719/17, Komisja Europejska przeciwko Rzeczypospolitej Polskiej, popieranej przez Republikę Czeską i Węgry.

23 Tamże, pkt 160.

24 Tamże, pkt 166.

25 Komunikat Komisji Europejskiej do Parlamentu Europejskiego i Rady z 6 kwietnia 2016 r. nr COM(2016) 197 final, *W kierunku reformy wspólnego europejskiego systemu azylowego i zwiększenia liczby legalnych sposobów migracji do Europy*.

26 Propozycję na razie sformułowano delikatnie, nie precyzując trybu jej realizacji, a wskazując jedynie, że „w perspektywie długookresowej można rozważyć «możliwość» wprowadzenia takiego rozwiązania” (tamże, s. 9).



Inną propozycją był projekt nowego rozporządzenia dublińskiego (Dublin IV)<sup>27</sup>, który przewidywał m.in. ustanowienie „korekcyjnego mechanizmu przydziału”, czyli przymusowej relokacji uruchamianej w przypadku, gdy państwo członkowskie na granicy zewnętrznej UE przyjmie więcej imigrantów, niż jest w stanie utrzymać z punktu widzenia liczebności swojej ludności oraz poziomu dobrobytu. Państwo, które by się wyłamało, obciążone zostałoby karą w wysokości 250 000 euro za każdego przydzielonego imigranta (określonego jako „wpłata wkładu solidarnościowego” na rzecz państw członkowskich, które wpuściły takiego imigranta na teren UE).

Proponowane zmiany spotkały się z poparciem m.in. Włoch, Grecji, Niemiec, Szwecji i Malty natomiast sprzeciw zgłosiły m.in. państwa Grupy Wyszehradzkiej. Państwa V4 przedstawiły alternatywną, łatwiejszą do pogodzenia z zasadą suwerenności, koncepcję „elastycznej solidarności”. Koncepcja ta zakłada trzy scenariusze działania państw UE w obliczu wyzwań migracyjnych, w zależności od stopnia natężenia migracji. Rozporządzenie Dublin III, obciążające odpowiedzialnością za rozpatrywanie wniosków azylowych państwa położone na granicach zewnętrznych UE, pozostałoby w mocy, z drobnymi modyfikacjami. W normalnych warunkach dążono by do pełnego wywiązywania się państw z obowiązku rejestracji migrantów oraz przeciwdziałania wtórnym przepływowi. W sytuacji kryzysu wszystkie państwa musiałyby zaangażować się w zbiorową pomoc tym państwom członkowskim, które zmagają się z największą presją migracyjną. O formie pomocy decydowałyby jednak same państwa – mogłyby to być relokacje, ale także wkłady finansowe czy zwiększone wsparcie dla unijnych agencji, bądź przejęcie odpowiedzialności za operacje powrotów nielegalnych imigrantów czy też udostępnianie ośrodków dla cudzoziemców na czas rozpatrywania aplikacji azylowych i wspólne przeprowadzanie procedur. W absolutnie wyjątkowych przypadkach projekt dopuszcza przyjęcie środków na podstawie art. 78 ust. 3 TFUE. Zastrzega jednak, że sięgnięcie po nie wymagałoby uprzedniej zgody przywódców wyrażonej podczas spotkania Rady Europejskiej, a same środki powinny być oparte na zasadzie dobrowolności<sup>28</sup>.



## **Uprawnienia w dziedzinie polityki imigracyjnej (w tym azylowej) mają charakter kompetencji dzielonych, co oznacza, że Unia musi je dzielić z państwami członkowskimi, natomiast nie może ich przejąć całkowicie (art. 4 ust. 1 TFUE).**

Realizacja postulatów Komisji Europejskiej byłaby trudna do pogodzenia z zasadą kompetencji powierzonych, zgodnie z którą Unii przysługują tylko kompetencje przyznane w traktatach. Te zaś przyznają UE kompetencje w dziedzinie polityki imigracyjnej w ramach przestrzeni wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości (art. 4 ust. 2 lit. j TFUE), ale w ściśle określonych ramach (art. 78 TFUE, który nie upoważnia Parlamentu i Rady do stworzenia organu wyposażonego w kompetencje do rozstrzygania indywidualnych wniosków azylowych). W tych ramach Unia może, jak zostało to już wspomniane, regulować pewne zryby materialnego i proceduralnego prawa azylowego, ale nie może przejąć na wyłączność kompetencji do podejmowania decyzji w przedmiocie azylu. Uprawnienia w dziedzinie polityki imigracyjnej (w tym azylowej) mają charakter **kompetencji dzielonych**, co oznacza, że Unia musi je dzielić z państwami członkowskimi, natomiast nie może ich przejąć całkowicie (art. 4 ust. 1 TFUE).

27 Wniosek Komisji Europejskiej dot. projektu rozporządzenia w sprawie ustanowienia kryteriów i mechanizmów ustalania państwa członkowskiego odpowiedzialnego za rozpatrzenie wniosku o udzielenie ochrony międzynarodowej złożonego w jednym z państw członkowskich przez obywatela państwa trzeciego lub bezpaństwowca nr COM/2016/0270 final – 2016/0133 (COD).

28 J. Szymańska, *Perspektywy kompromisu w sprawie reformy wspólnego europejskiego systemu azylowego*, „Biuletyn Polskiego Instytutu Spraw Międzynarodowych”, 2 lutego 2017 r., [https://pism.pl/publikacje/Perspektywy\\_kompromisu\\_w\\_sprawie\\_reformy\\_wsp\\_lnego\\_europejskiego\\_systemu\\_azylowego](https://pism.pl/publikacje/Perspektywy_kompromisu_w_sprawie_reformy_wsp_lnego_europejskiego_systemu_azylowego), dostęp: 20 kwietnia 2021.



## 7.4. Regulacje imigracyjne dotyczące członków rodzin cudzoziemców z legalnym prawem pobytu na terenie UE

Osoby niebędące obywatelami UE, które uzyskały prawo pobytu na terenie państwa członkowskiego, mogą sprowadzić swoją najbliższą rodzinę. Szczegółowe warunki określa dyrektywa nr 2003/86/WE<sup>29</sup>.

Dyrektywa gwarantuje takie prawo cudzoziemcom (zwanym „członkami rodziny rozdzielonej”), którzy posiadają dokument pobytowy wydany przez państwo członkowskie o okresie ważności wynoszącym przynajmniej jeden rok i istnieją uzasadnione przypuszczenia, że uzyskają oni prawo stałego pobytu<sup>30</sup>. Wówczas państwa członkowskie mają obowiązek zezwolić na wjazd i pobyt następujących członków rodziny:

- a) małżonka członka rodziny rozdzielonej;
- b) nieletnich dzieci członka rodziny rozdzielonej i jego małżonka, włącznie z dziećmi przysposobionymi zgodnie z decyzją podjętą przez właściwe organy danego państwa członkowskiego lub decyzją automatycznie wykonywaną na podstawie zobowiązań międzynarodowych tego państwa członkowskiego lub która musi być uznana zgodnie ze zobowiązaniami międzynarodowymi;
- c) nieletnich dzieci włącznie z dziećmi przysposobionymi członka rodziny rozdzielonej, w przypadku, gdy członek rodziny rozdzielonej sprawuje opiekę, a dzieci pozostają na jego utrzymaniu. Państwa członkowskie mogą zezwolić na łączenie dzieci, nad którymi opiekę sprawują dwie osoby, o ile druga strona sprawująca opiekę wyrazi zgodę;
- d) nieletnich dzieci włącznie z dziećmi przysposobionymi małżonka, w przypadku, gdy małżonek sprawuje opiekę, a dzieci pozostają na jego utrzymaniu. Państwa członkowskie mogą zezwolić na łączenie dzieci, nad którymi opiekę sprawują dwie osoby, o ile druga strona sprawująca opiekę wyrazi zgodę<sup>31</sup>.

Państwa mogą, ale nie muszą zezwolić na wjazd i pobyt:

- 1) wstępnych pierwszego stopnia w prostej linii członka rodziny rozdzielonej lub jego małżonka, w przypadku, gdy pozostają na ich utrzymaniu i nie posiadają wsparcia własnej rodziny w kraju pochodzenia;
- 2) dorosłych niezamężnych lub nieżonatych dzieci członka rodziny rozdzielonej lub jego małżonka, w przypadku, gdy obiektywnie z uwagi na stan zdrowia nie są one w stanie zapewnić sobie utrzymania;
- 3) niepoślubionego partnera, będącego obywatelem państwa trzeciego, z którym członek rodziny rozdzielonej znajduje się w należycie poświadczonym, stabilnym długotrwałym związku, lub obywatela państwa trzeciego, który jest związany z członkiem rodziny rozdzielonej na mocy zarejestrowanego związku oraz niezamężnego lub nieżonatego nieletniego dziecka tych osób, włącznie z dziećmi przysposobionymi, a także dorosłego niezamężnego lub nieżonatego dziecka tych osób, które obiektywnie z uwagi na stan zdrowia nie jest w stanie zapewnić sobie utrzymania<sup>32</sup>.

Dyrektywa zezwala na uzależnienie zgody na wjazd i pobyt członkom rodziny od przedstawienia dowodów potwierdzających posiadanie odpowiedniego statusu materialnego, co ma stanowić gwarancję, że nie będą stanowić obciążenia dla krajowego systemu socjalnego (chodzi więc o wykazanie posiadania zakwaterowania,

<sup>29</sup> Dyrektywa Rady nr 2003/86/WE z 22 września 2003 r. w sprawie prawa do łączenia rodzin.

<sup>30</sup> Tamże, art. 3 ust. 1.

<sup>31</sup> Tamże, art. 4 ust. 1.

<sup>32</sup> Tamże, art. 4 ust. 2-3.



ubezpieczenia zdrowotnego, stabilnych dochodów)<sup>33</sup>. Władze mogą także odmówić zgody na wjazd i pobyt powołując się na porządek publiczny, bezpieczeństwo publiczne lub zdrowie publiczne<sup>34</sup>.

Dyrektywa mieści się w granicach upoważnień traktatowych (art. 63 ust. 3 lit. a) TWE), tworzy racjonalne ramy dla polityki imigracyjnej i nie wykracza poza funkcje UE jako organizacji międzynarodowej. Trzeba jednak zauważyć, że podobnie jak w przypadku omówionej powyżej dyrektywy 2004/38/WE, tak i w tym przypadku istnieje ryzyko kreatywnej wykładni pojęcia „małżonek” – w sposób przyjęty w wyroku TSUE w sprawie *Coman*, zgodnie z którą małżonkiem jest także osoba będąca w związku z inną osobą tej samej płci, niezależnie od tego, jak prawo krajowe definiuje małżeństwo.

## 7.5. Nielegalne imigracje

Ostatnia kategoria regulacji imigracyjnych odnosi się do kwestii nielegalnych imigracji.

UE przyjęła kilka kluczowych aktów ustawodawczych dotyczących walki z nielegalną migracją:

W pierwszej kolejności należy wspomnieć o pakiecie środków dotyczących pośredników, obejmujący dyrektywę nr 2002/90/WE<sup>35</sup> zawierającą wspólną definicję przestępstwa polegającego na ułatwianiu nielegalnego wjazdu, tranzytu i pobytu, jak również decyzję ramową nr 2002/946/WSiSW<sup>36</sup> ustanawiającą sankcje karne za takie postępowanie. Dyrektywa nr 2011/36/UE<sup>37</sup> reguluje kwestie związane z zapobieganiem handlowi ludźmi, zwalczaniem tego procederu i ochroną ofiar. Pakiet ten uzupełnia dyrektywa nr 2004/81/WE<sup>38</sup> przewidująca przyznanie dokumentu pobytowego ofiarom handlu ludźmi lub przemytu ludzi, które współpracują z właściwymi organami. W 2015 r. Komisja przyjęła „Unijny plan działania na rzecz zwalczania przemytu migrantów na lata 2015-2020”<sup>39</sup> oraz, zgodnie z planem działania, przeprowadziła ocenę REFIT stosowania obowiązujących ram prawnych<sup>40</sup>. Komisja ustaliła, że nie było wówczas wystarczających dowodów wskazujących na faktyczne i wielokrotne ściąganie osób i organizacji niosących pomoc humanitarną, oraz stwierdziła, że unijne ramy prawne dotyczące przemytu migrantów są w obecnej sytuacji nadal konieczne.

W dyrektywie nr 2008/115/WE<sup>41</sup> określono wspólne normy i procedury UE dotyczące powrotów nielegalnie przebywających obywateli państw trzecich. Pierwsze sprawozdanie z jej wdrożenia zostało przyjęte w 2014 r. W 2015 r. Komisja opublikowała plan działania Unii Europejskiej w zakresie powrotów<sup>42</sup>, a w tym samym roku Rada przyjęła konkluzje o przyszłości polityki powrotów. W 2017 r. Komisja uzupełniła plan działania komunikatem w sprawie skuteczniejszej polityki powrotowej w Unii Europejskiej oraz zaleceniem w sprawie zapewnienia większej skuteczności powrotów. W 2016 r. Parlament i Rada przyjęły rozporządzenie (UE) 2016/1953<sup>43</sup>

33 Tamże, art. 7 ust. 1.

34 Tamże, art. 6 ust. 1.

35 Dyrektywa Rady 2002/90/WE z 28 listopada 2002 r. definiująca ułatwianie nielegalnego wjazdu, tranzytu i pobytu.

36 Decyzja ramowa Rady z 28 listopada 2002 r. w sprawie wzmocnienia systemu karnego w celu zapobiegania ułatwianiu nielegalnego wjazdu, tranzytu i pobytu (2002/946/WSiSW).

37 Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2011/36/UE z 5 kwietnia 2011 r. w sprawie zapobiegania handlowi ludźmi i zwalczania tego procederu oraz ochrony ofiar, zastępująca decyzję ramową Rady 2002/629/WSiSW.

38 Dyrektywa Rady 2004/81/WE z 29 kwietnia 2004 r. w sprawie dokumentu pobytowego wydawanego obywatelom państw trzecich, którzy są ofiarami handlu ludźmi lub wcześniej byli przedmiotem działań ułatwiających nielegalną imigrację, którzy współpracują z właściwymi organami.

39 Komunikat Komisji Europejskiej z 27 maja 2015 r. nr COM(2015) 285 final pt. *Unijny plan działania na rzecz zwalczania przemytu migrantów na lata 2015–2020*.

40 Commission Staff Working Document: *Executive summary of the REFIT evaluation of the EU legal framework against facilitation of unauthorised entry, transit and residence: the Facilitators Package (Directive 2002/90/EC and Framework Decision 2002/946/JHA)*, <https://ec.europa.eu/transparency/regdoc/rep/10102/2017/EN/SWD-2017-120-F1-EN-MAIN-PART-1.PDF>, dostęp: 20 kwietnia 2021.

41 Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2008/115/WE z 16 grudnia 2008 r. w sprawie wspólnych norm i procedur stosowanych przez państwa członkowskie w odniesieniu do powrotów nielegalnie przebywających obywateli państw trzecich.

42 Komunikat Komisji Europejskiej z 9 września 2015 r. nr COM(2015) 453 final pt. *Plan działania UE w zakresie powrotów*.

43 Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2016/1953 z 26 października 2016 r. w sprawie ustanowienia europejskiego dokumentu podróży do celów powrotu nielegalnie przebywających obywateli państw trzecich oraz uchylające zalecenie Rady z 30 listopada 1994 r.



w sprawie ustanowienia europejskiego dokumentu podróży do celów powrotu nielegalnie przebywających obywateli państw trzecich.

W dyrektywie 2009/52/WE<sup>44</sup> określono kary i środki, które mają być stosowane przez państwa członkowskie wobec pracodawców zatrudniających nielegalnie przebywających obywateli państw trzecich.

Od 2001 r. państwa członkowskie wzajemnie uznają swoje decyzje o wydaleniu (dyrektywa 2001/40<sup>45</sup>), zgodnie z którymi decyzja jednego państwa członkowskiego o wydaleniu obywatela państwa nienależącego do UE, który przebywa w innym państwie członkowskim, jest przestrzegana i wykonywana.

Jednocześnie UE negocjuje i zawiera umowy o readmisji, w ramach których z państwami pochodzenia nielegalnych imigrantów ustalane są procedury ich odsyłania. Wspólne komitety ds. readmisji monitorują wdrażanie tych umów, jak przewidziano w samych umowach. Umowom tym towarzyszą pewne ułatwienia w uzyskiwaniu wiz, które mają na celu zapewnić niezbędny impuls do negocjacji w sprawie readmisji w zainteresowanych państwach trzecich bez wywoływania wzrostu nielegalnej migracji.

Tylko w marcu 2020 r. Komisja zawarła również 24 nieformalne porozumienia w sprawie powrotów i readmisji, które spotkały się z ostrą krytyką ze strony Parlamentu, gdyż nie podlegają jego kontroli oraz rodzą wątpliwości dotyczące odpowiedzialności i przejrzystości.

Przytoczone akty prawne zasadniczo mieszczą się w granicach upoważnień traktatowych i nie budzą większych zastrzeżeń.

Na odrębną wzmiankę zasługuje jednak unijna agencja Frontex (Europejska Agencja Straży Granicznej i Przybrzeżnej), powołana do życia w 2004 r.<sup>46</sup> Początkowo funkcjonowała jako organ doradczo-ekspertski, ale pod wpływem kryzysu imigracyjnego z 2015 r. zmieniono jej formułę, wskutek czego Frontex stał się autonomiczną agencją dysponującą funkcjonariuszami straży granicznej i przybrzeżnej delegowanymi przez państwa członkowskie. Od tego momentu odpowiedzialność za kontrolę i ochronę granic zewnętrznych nie spoczywa już wyłącznie na państwach członkowskich, lecz jest dzielona z Frontexem<sup>47</sup>. W 2019 r. ponownie wzmocniono pozycję Frontexu – w nowym rozporządzeniu<sup>48</sup> przewidziano, że do końca 2021 r. agencja ma dysponować stałym, 6,5-tysięcznym korpusem funkcjonariuszy, a do 2027 r. – 10-tysięcznym. Rozporządzenie potwierdza co prawda pierwszorzędną rolę państw członkowskich w ochronie granic, ale jednocześnie znacząco poszerza katalog kompetencji unijnej agencji.



**Początkowo Frontex funkcjonował jako organ doradczo-ekspertski, ale pod wpływem kryzysu imigracyjnego z 2015 r. zmieniono jego formułę, wskutek czego stał się autonomiczną agencją dysponującą funkcjonariuszami straży granicznej i przybrzeżnej delegowanymi przez państwa członkowskie.**

44 Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2009/52/WE z 18 czerwca 2009 r. przewidująca minimalne normy w odniesieniu do kar i środków stosowanych wobec pracodawców zatrudniających nielegalnie przebywających obywateli krajów trzecich.

45 Dyrektywa Rady nr 2001/40/WE z 28 maja 2001 r. w sprawie wzajemnego uznawania decyzji o wydalaniu obywateli państw trzecich.

46 Rozporządzenie Rady (WE) nr 2007/2004 z 26 października 2004 r. ustanawiającym Europejską Agencję Zarządzania Współpracą Operacyjną na Zewnętrznych Granicach Państw Członkowskich Unii Europejskiej.

47 Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2016/1624 z 14 września 2016 r. w sprawie Europejskiej Straży Granicznej i Przybrzeżnej.

48 Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2019/1896 z 13 listopada 2019 r. w sprawie Europejskiej Straży Granicznej i Przybrzeżnej.



Do zadań Frontexu należy m.in. monitorowanie ruchów migracyjnych i przeprowadzanie analizy ryzyka w odniesieniu do wszystkich aspektów zintegrowanego zarządzania granicami; monitorowanie zarządzania granicami zewnętrznymi za pośrednictwem urzędników łącznikowych agencji w państwach członkowskich; wspomaganie państw członkowskich w sytuacjach wymagających zwiększonej pomocy technicznej i operacyjnej na granicach zewnętrznych poprzez koordynację i organizację wspólnych operacji, z uwzględnieniem faktu, że niektóre sytuacje mogą obejmować nadzwyczajne sytuacje humanitarne i ratownictwo na morzu zgodnie z prawem Unii i prawem międzynarodowym; rozmieszczanie stałej służby w ramach zespołów zarządzania granicami, zespołów wspierających zarządzanie migracjami i zespołów powrotowych w czasie wspólnych operacji oraz szybkich interwencji na granicy, operacji powrotowych i interwencji powrotowych<sup>49</sup>. Szczególne znaczenie ma art. 42 rozporządzenia z 2019 r., które upoważnia funkcjonariuszy Frontexu do podjęcia interwencji na granicach zewnętrznych UE (przypomnijmy – na terytorium państwa członkowskiego) na podstawie decyzji Rady wydanej na wniosek Komisji, „[j]eżeli kontrola granic zewnętrznych staje się nieskuteczna do tego stopnia, że stwarza to ryzyko zagrożenia w funkcjonowaniu strefy Schengen”. To ostatnie rozwiązanie, jako głęboko ingerujące w suwerenność państw członkowskich, budzi poważne wątpliwości co do zgodności z art. 79 ust. 5 TFUE, który stanowi, że prowadzona przez UE polityka migracyjna nie może prowadzić do naruszenia prawa państw członkowskich do ustalania wielkości napływu obywateli państw trzecich przybywających z państw trzecich na ich terytorium w poszukiwaniu pracy najemnej lub na własny rachunek.



**Sama idea powołania odrębnej formacji złożonej z delegowanych długoterminowo funkcjonariuszy państw członkowskich pozostaje wątpliwa. Traktaty nie upoważniają Unii do utworzenia ponadnarodowej formacji straży granicznej, upoważnionej nie tylko do wspierania, ale w pewnych przypadkach nawet do wyręczania państw w ochronie ich granic – a tym w istocie stał się Frontex.**

Także sama idea powołania odrębnej formacji złożonej z delegowanych długoterminowo funkcjonariuszy państw członkowskich pozostaje wątpliwa. Traktaty nie upoważniają Unii do utworzenia ponadnarodowej formacji straży granicznej, upoważnionej nie tylko do wspierania, ale w pewnych przypadkach nawet do wyręczania państw w ochronie ich granic – a tym w istocie stał się Frontex. Dla realizacji celów określonych w art. 77 ust. 1 TFUE – zapewnienia kontroli osób i skutecznego nadzoru przy przekraczaniu granic zewnętrznych oraz stopniowego wprowadzania zintegrowanego systemu zarządzania granicami zewnętrznymi – zupełnie wystarczające byłoby opracowanie zasad współpracy między państwami członkowskimi, które winny pozostawać solidarne i wspierać się wzajemnie w ochronie wspólnych granic strefy Schengen<sup>50</sup>.

Obecnie Komisja dąży do stworzenia wspólnego unijnego systemu powrotów, przewidując większe wsparcie operacyjne dla państw członkowskich i Frontexu jako jednostki operacyjnej polityki UE w zakresie powrotów, a także wyznaczenie koordynatora ds. powrotów wspieranego przez nową sieć wysokiego szczebla ds. powrotów. W pakiecie zapowiedziano również na połowę 2021 r. strategię dotyczącą dobrowolnych

49 Pełen katalog zadań zob. tamże, art. 10 ust. 1.

50 Na ten problem zwraca uwagę już Instytut Ordo Iuris na etapie prac legislacyjnych nad rozporządzeniem, zob. B. Zalewski, *Analiza dotycząca projektu rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie Europejskiej Straży Granicznej i Przybrzeżnej*, <https://ordoiuris.pl/dzialalnosc-miedzynarodowa/analiza-dotyczaca-projektu-rozporzadzenia-parlamentu-europejskiego-i>, dostęp: 20 kwietnia 2021.





powrotów i reintegracji, której wspólne cele przewidują większą spójność między inicjatywami unijnymi i krajowymi. Proponuje się również sponsorowanie powrotów jako środek solidarnościowy, za pomocą którego państwa członkowskie mogą wspierać inne państwa członkowskie znajdujące się pod presją.

## 7.6. Podsumowanie

Polityka imigracyjna jest kolejną dziedziną kompetencji wewnętrznych państw członkowskich, w którą instytucje Unii Europejskiej ingerują w większym stopniu, niż upoważniają je do tego traktaty. Nie można oczywiście zaprzeczyć pewnym korzystnym rozwiązaniom, takim jak prawo obywateli UE do wjazdu i pobytu na terytorium dowolnego państwa członkowskiego tylko na podstawie dowodu tożsamości bez konieczności spełniania dodatkowych formalności czy prawo najbliższych członków rodziny do dołączenia do tych obywateli na podobnych, uprzywilejowanych zasadach. Te uprawnienia wynikają z traktatów i brak jest podstaw do ich kwestionowania. Jednocześnie jednak w działaniach UE wyraźna jest tendencja do wzmacniania pozycji instytucji unijnych, nie tyle w interesie obywateli, co w interesie struktur samej organizacji, jaką jest Unia Europejska. Przykładami takich działań jest prawodawstwo dotyczące agencji Frontex, przejmującej coraz więcej kompetencji państw z zakresu ochrony granic, a także jeszcze niezrealizowane propozycje dotyczące wzmocnienia kompetencji Europejskiego Urzędu Wsparcia w dziedzinie Azylu, który miałby całkowicie przejąć kompetencje państw w zakresie decydowania o udzielaniu azylu cudzoziemcom. Nie można też nie wspomnieć o prawotwórczym orzecznictwie Trybunału Sprawiedliwości UE, który z punktu widzenia traktatów miał być organem odpowiedzialnym za wykładnię prawa unijnego, a coraz częściej występuje w roli quasi-sądu konstytucyjnego, wypowiadającego się na temat legalności ustaw krajowych państw członkowskich, a nawet narzucającego tym państwom konkretne rozwiązania w dziedzinach, w których Unia nie ma kompetencji. Przykładem takiego orzecznictwa jest wyrok w sprawie *Coman*, który rozciągnął przywileje małżeńskie w zakresie swobody przemieszczania się pomiędzy państwami członkowskimi na pary jednopłciowe.





# 8

## **Federalizacja UE w obszarze polityki zdrowotnej**

**z uwzględnieniem wybranych  
założeń Programu działań  
Unii w dziedzinie zdrowia  
(„Program UE dla zdrowia”)  
na lata 2021-2027**



# Rozdział VIII. Federalizacja UE w obszarze polityki zdrowotnej z uwzględnieniem wybranych założeń Programu działań Unii w dziedzinie zdrowia („Program UE dla zdrowia”) na lata 2021–2027

*r.pr. Katarzyna Gęsiak, Magdalena Olek*

## 8.1. Aktywność Unii Europejskiej w obszarze zdrowia.

### 8.1.1. Kompetencje UE w dziedzinie zdrowia.

Podstawę prawną działania Unii Europejskiej, zakres i granice jej kompetencji wyznaczają Traktat o Unii Europejskiej<sup>1</sup> (dalej: TUE) oraz Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej<sup>2</sup> (dalej: TFUE). Artykuł 2 TFUE wskazuje ogólnie trzy zasadnicze kategorie kompetencji przyznanych UE: wyłączne, dzielone i w zakresie prowadzenia działań w celu wspierania, koordynowania lub uzupełniania działań państw członkowskich. Te ostatnie nie mogą zastępować kompetencji państw członkowskich w danych dziedzinach, zaś wiążące akty prawne przyjęte na podstawie postanowień traktatów, odnoszących się do tych dziedzin, nie mogą prowadzić do harmonizacji przepisów ustawowych i wykonawczych państw członkowskich (art. 2 ust. 5 TFUE). W literaturze uznaje się, że zakaz harmonizacji oznacza zakaz wydania zarówno dyrektywy harmonizacyjnej, jak i rozporządzenia, które zastępowałyby pewne przepisy państw członkowskich<sup>3</sup>. Art. 2 TFUE nie jest przepisem kompetencyjnym – kompetencje określają przepisy szczegółowe Traktatu. W art. 6 TFUE enumeratywnie wskazano katalog dziedzin, w których Unii Europejskiej zostały przyznane kompetencje wspierające, koordynujące oraz uzupełniające działania państw członkowskich – obejmuje on m.in. ochronę i poprawę zdrowia ludzkiego. W literaturze przyjmuje się, że wykonanie tego rodzaju kompetencji może polegać na przyjmowaniu zaleceń, opinii, rezolucji, konkluzji, komunikatów oraz na finansowaniu działań państw członkowskich<sup>4</sup>.

Art. 168 TFUE określa szczegółowe kompetencje UE w sferze zdrowia publicznego, jak również wyznacza cele oraz działania, jakie UE może podjąć na rzecz ich osiągnięcia. W ust. 1 zd. 1 na UE nałożono ogólny obowiązek zapewnienia wysokiego poziomu ochrony zdrowia ludzkiego przy określaniu i urzeczywistnianiu wszystkich polityk i działań Unii. W dalszej części przepisu wskazano, że działanie UE, uzupełniające polityki krajowe, ma być ukierunkowane na poprawę zdrowia publicznego, zapobieganie chorobom i dolegliwościom ludzkim oraz usuwanie źródeł zagrożeń dla zdrowia fizycznego i psychicznego. Obejmuje ono zwalczanie epidemii, monitorowanie poważnych transgranicznych zagrożeń dla zdrowia oraz zmniejszenie skutków narkomanii. Unia ma zachęcać do współpracy państwa członkowskie, w szczególności w regionach przygranicznych, a jeśli to konieczne – wspierać ich działania (ust. 2). UE i państwa członkowskie mają obowiązek sprzyjać współpracy z państwami trzecimi i organizacjami międzynarodowymi właściwymi w dziedzinie zdrowia publicznego (ust. 3).

1 Traktat o Unii Europejskiej (Dz. U. C 202 z 7 czerwca 2016 r. s. 16), dalej: TUE.

2 Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (Dz. U. C 202 z 7 czerwca 2016 r., s. 47), dalej: TFUE.

3 P. Saganek, Art. 6., [w:] Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej. Komentarz, t. 1 (art. 1-89), Wolters Kluwer Polska, 2012.

4 M. Malczewska, Art. 168., [w:] Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej. Komentarz, t. 2 (art. 90-222), Wolters Kluwer Polska, 2012.



Następnie, na zasadzie wyjątku, w art. 168 ust. 4 TFUE przyznano UE kompetencje prawodawcze w ściśle określonych dziedzinach zdrowia publicznego, obejmujące możliwość wprowadzenia środków:

- a) ustanawiających wysokie standardy jakości i bezpieczeństwa organów i substancji pochodzenia ludzkiego, krwi i pochodnych krwi;
- b) w dziedzinach weterynaryjnej i fitosanitarnej, mających bezpośrednio na celu ochronę zdrowia publicznego;
- c) ustanawiających wysokie standardy jakości i bezpieczeństwa produktów leczniczych i wyrobów medycznych.

Parlament Europejski i Rada UE mogą również ustanowić środki zachęcające, zmierzające do ochrony i poprawy zdrowia ludzkiego, w szczególności w celu zwalczania epidemii transgranicznych, monitorowania poważnych transgranicznych zagrożeń dla zdrowia, jak i środki, których bezpośrednim celem jest ochrona zdrowia publicznego w związku z tytoniem i nadużywaniem alkoholu. Przy tym, **zakazana jest wszelka harmonizacja przepisów państw członkowskich** (ust. 5).

We wszelkich podejmowanych działaniach UE ma obowiązek respektować obowiązki państw członkowskich w zakresie określania ich polityki dotyczącej zdrowia, jak również organizacji i świadczenia usług zdrowotnych i opieki medycznej (ust. 7).

W praktyce, w odniesieniu do problematyki zakresu kompetencji UE w obszarze zdrowia publicznego, jako podstawa działania instytucji unijnych wskazywany jest również art. 114 TFUE<sup>5</sup>. Przepis ten w ust. 1 stanowi, że „[z] zastrzeżeniem, że Traktaty nie stanowią inaczej, do urzeczywistnienia celów określonych w artykule 26 stosuje się następujące postanowienia. Parlament Europejski i Rada, (...) przyjmują środki dotyczące zbliżenia przepisów ustawowych, wykonawczych i administracyjnych Państw Członkowskich, które mają na celu ustanowienie i funkcjonowanie rynku wewnętrznego”. Wspomniany art. 26 TFUE w ust. 1 przewiduje, że „Unia przyjmuje środki w celu ustanowienia lub zapewnienia funkcjonowania rynku wewnętrznego zgodnie z odpowiednimi postanowieniami Traktatów.” Zarówno więc art. 114, jak i 26 TFUE znajdują zastosowanie do spraw związanych z funkcjonowaniem unijnego rynku wewnętrznego, który z kolei, zgodnie z art. 4 ust. 2 lit. a TFUE, stanowi dziedzinę należącą do obszaru kompetencji dzielonych między Unią a państwami członkowskimi. **W świetle prawa traktatowego sprawy dotyczące funkcjonowania rynku wewnętrznego należą zatem do odrębnej od polityki zdrowotnej dziedziny współpracy w ramach UE** (wyjątek, na mocy art. 168 ust. 4 TFUE, stanowi obrót produktami leczniczymi). Kwestie związane z ochroną i poprawą zdrowia ludzkiego na gruncie art. 6 lit. a należą bowiem do kompetencji wyłącznych państw członkowskich i w tym zakresie – o czym była mowa wyżej – wykluczona jest działalność prawodawcza UE skutkująca harmonizacją przepisów krajowych. W związku z tym, zgodnie z interpretacją udostępnioną na stronie Parlamentu Europejskiego, „[t]rzy strategiczne cele UE w zakresie polityki zdrowotnej obejmują:

- 1) propagowanie zdrowia – zapobieganie chorobom i promowanie zdrowego stylu życia przez odniesienie się do kwestii związanych z odżywianiem, aktywnością fizyczną, piciem alkoholu i paleniem tytoniu, zażywaniem narkotyków oraz z zagrożeniami środowiskowymi i urazami; z uwagi na starzenie się społeczeństwa należy również zwrócić większą uwagę na szczególne potrzeby zdrowotne osób starszych. W ostatnich latach większy nacisk położono też na zdrowie psychiczne;
- 2) ochronę obywateli przed zagrożeniami dla zdrowia – usprawnienie nadzoru i gotowości na wypadek epidemii i bioterroryzmu oraz zwiększenie możliwości reagowania na nowe wyzwania zdrowotne, takie jak zmiana klimatu;
- 3) wspieranie dynamicznych systemów zdrowotnych – wspieranie systemów opieki zdrowotnej państw członkowskich w reagowaniu na wyzwania stawiane przez starzejące się społeczeństwa, rosnące oczekiwania obywateli oraz mobilność pacjentów i pracowników służby zdrowia, a także wspieranie państw członkowskich w przechodzeniu na zrównoważone systemy opieki zdrowotnej”.

<sup>5</sup> Ch. Kurrer, *Zdrowie publiczne*, Noty tematyczne o Unii Europejskiej, <https://www.europarl.europa.eu/factsheets/pl/sheet/49/zdrowie-publiczne>, dostęp: 10 maja 2021.



W takich ramach, zgodnie z orzecznictwem TSUE, Unia Europejska może realizować cele w zakresie zdrowia publicznego.<sup>6</sup> Warto przy tym zaznaczyć, że chociaż tak zdefiniowany obszar kompetencji UE w dziedzinie zdrowia publicznego wydaje się dość szeroki, obejmuje on wyłącznie działania o charakterze wspierającym, uzupełniającym i koordynującym, natomiast kształtowanie polityk zdrowotnych, w tym organizacja systemu opieki medycznej, pozostaje w kompetencji państw członkowskich. Unia nie może powielać ich działań ani – tym bardziej – ich zastępować.

## 8.1.2. Problematyka podejmowanej przez UE ingerencji w politykę zdrowotną państw członkowskich

Zgodnie z prawem pierwotnym UE instytucje unijne nie mają podstaw do ingerowania w kształt systemów opieki zdrowotnej krajów wspólnoty europejskiej. Nie zmienia to jednak faktu, że organy wspólnotowe już w od lat 80. XX w. konsekwentnie wywierają presję na państwa członkowskie w celu określonej modyfikacji krajowych przepisów z dziedziny zdrowia. Tendencja ta widoczna jest szczególnie w zakresie koncepcji tzw. zdrowia i praw seksualnych i reprodukcyjnych, w tym dostępu do aborcji i antykoncepcji, które – chociaż nie występują w żadnym wiążącym międzynarodowym akcie prawnym w ramach uniwersalnego oraz europejskiego systemu ochrony praw człowieka – są jednak intensywnie promowane przez Światową Organizację Zdrowia (WHO) oraz instytucje wspólnoty. W tym kontekście warto przedstawić wybrane działania organów unijnych w zakresie promocji „praw seksualnych i reprodukcyjnych”, w szczególności aborcji.

Już na początku lat 80. XX w. Parlament Europejski przyjął pierwszy dokument poruszający temat aborcji w państwach EWG. W rezolucji z 11 lutego 1981 r. o pozycji kobiet w społeczeństwie europejskim z dezaprobatą zauważono, że rośnie liczba aborcji traktowanych jako środek antykoncepcyjny, wykonywanych często nielegalnie, zagranicą oraz z narażeniem życia i zdrowia kobiet<sup>7</sup>. Jednak główny postulat, mający zlikwidować problem „turystyki aborcyjnej”, dotyczył legalizacji aborcji w państwach należących do EWG<sup>8</sup>.

Następnie, 12 marca 1990 r. Parlament Europejski przyjął rezolucję o aborcji<sup>9</sup>, w której skrytykowano państwa, w których uśmiercenie dziecka poczętego nie jest legalne<sup>10</sup>. W związku z powyższym wezwano kraje należące do EWG do zalegalizowania aborcji oraz zapewnienia „bezpiecznej” aborcji wszystkim kobietom „w rozsądnych cenach”<sup>11</sup>.

W 1994 r. w Kairze odbyła się Międzynarodowa Konferencja na temat Ludności i Rozwoju, zorganizowana przez Organizację Narodów Zjednoczonych. W trakcie Konferencji rozpropagowano definicję „zdrowia reprodukcyjnego” autorstwa WHO. W toku konsultacji w sprawie wprowadzenia terminu „prawa i zdrowie reprodukcyjne” pojawiły się liczne dylematy, czy w zakres tego pojęcia wchodzi tzw. prawo do aborcji. Dzięki sprzeciwowi licznych państw biorących udział w obradach, nie uznano dostępu do aborcji jako tożsamego ze zdrowiem reprodukcyjnym. W dokumencie końcowym znalazł się zapis, zgodnie z którym „aborcja pod żadnym pozorem nie powinna być postrzegana jako metoda planowania rodziny, a państwa zobowiązane są do jej przeciwdziałania, jakkolwiek tam, gdzie jest ona legalna, powinna być bezpieczna”<sup>12</sup>. Aborcji ostatecznie nie uznano zatem za prawo człowieka<sup>13</sup>.

6 Tamże.

7 Resolution on the position of women in the European Community, adopted by the European Parliament on 11 February 1981, <http://aei.pitt.edu/33698/1/A245.pdf>, s. 255, dostęp: 4 czerwca 2021.

8 Tamże, pkt 35.

9 Resolution on abortion, OJ C 96 z 17.04.1990 r., <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=OJ:C:1990:096:FULL&from=EN>, s. 19, dostęp: 4 czerwca 2021.

10 Tamże, pkt 1 (c).

11 Tamże, pkt 2.

12 Tamże, pkt. 8.25: „in no case should abortion be promoted as a method of family planning. All Governments and relevant intergovernmental and non-governmental organizations are urged to strengthen their commitment to women’s health, to deal with the health impact of unsafe abortion as a major public health concern and to reduce the recourse to abortion through expanded and improved family-planning services. Prevention of unwanted pregnancies must always be given the highest priority and every attempt should be made to eliminate the need for abortion”.

13 Dokument Końcowy Międzynarodowej Konferencji na temat Ludności i Rozwoju ONZ w Kairze w 1994 roku, s. 186-205.



Kolejne dokumenty pokazały jednak, że politycy Unii Europejskiej dążą do powszechnego zalegalizowania aborcji. W rezolucji z 3 lipca 1995 r. odnośnie do IV Światowej Konferencji w sprawie Kobiet w Pekinie Parlament Europejski wyraził poparcie dla prawa kobiet do decydowania o własnym ciele, w tym dla tzw. praw reprodukcyjnych i seksualnych, uznając, że kobiety powinny samodzielnie podejmować decyzję o posiadaniu lub nie dzieci<sup>14</sup>. Chociaż aborcja nie została uznana za akceptowalny środek antykoncepcyjny, to wyrażono poparcie dla sytuacji, gdy następuje ona zgodnie z wolą kobiety, kiedy ta nie widzi innego rozwiązania swojej sytuacji życiowej<sup>15</sup>.

W 2002 r. Komisja Praw Kobiet i Równych Szans Parlamentu Europejskiego wydała raport o zdrowiu i prawach seksualnych i reprodukcyjnych<sup>16</sup>. Zawarto w nim rekomendacje, aby „w celu zabezpieczenia praw i zdrowia reprodukcyjnego kobiet aborcję uczynić legalną, bezpieczną i dostępną wszystkim”<sup>17</sup>. Wezwano również państwa członkowskie oraz starające się o akcesję do UE do wstrzymania się od ścigania z oskarżenia publicznego kobiet, które dokonały nielegalnych aborcji<sup>18</sup>.

Zasadnicze ugruntowanie stanowiska ws. aborcji w Unii Europejskiej nastąpiło pod koniec 2006 r., gdy w rezolucji z 30 listopada w sprawie AIDS Parlament Europejski wezwał nowo wybrany Kongres Stanów Zjednoczonych do obalenia „zasady globalnego knebla”, która blokowała finansowanie przez organizacje pozarządowe spoza USA wszelkich organizacji zajmujących się zdrowiem reprodukcyjnym świadczących usługi doradcze w zakresie aborcji oraz wezwał Komisję Europejską i państwa członkowskie do zagwarantowania, aby rząd USA usunął „globalny knebel” blokujący wydatki na zdrowie reprodukcyjne<sup>19</sup>. Tym samym Unia Europejska podjęła próbę, aby pojęcie „zdrowie reprodukcyjne” rozumiane było w kontekście dostępu do aborcji.

Proaborcyjnie stanowisko Parlamentu Europejskiego zostało powtórzono w rezolucji Parlamentu Europejskiego z dnia 10 lutego 2010 r. w sprawie równości kobiet i mężczyzn w Unii Europejskiej – 2009 r.<sup>20</sup>

W czerwcu 2015 r. w dokumencie *Strategia UE na rzecz równości kobiet i mężczyzn po 2015 r.*<sup>21</sup> Parlament Europejski podkreślił, że dostęp do opieki zdrowotnej, w tym związanej ze zdrowiem reprodukcyjnym i seksualnym oraz związanymi z nimi prawami, jest podstawowym prawem człowieka<sup>22</sup>. Ponadto, ponownie podkreślono tzw. prawo do bezpiecznej i legalnej aborcji oraz wezwano Komisję Europejską do wspierania państw członkowskich w świadczeniu usług z zakresu zdrowia reprodukcyjnego i seksualnego, w tym aborcji<sup>23</sup>.

W rezolucji z września 2015 r. Parlament uznał, że „prawa i zdrowie reprodukcyjne i seksualne należą do praw podstawowych i stanowią zasadniczy element godności ludzkiej, równości płci i samostanowienia”<sup>24</sup>.

---

14 Resolution on the fourth World Conference on "Women in Beijing: „Equality, Development and Peace”, OJ C 166 z 3.07.1995 r., pkt 38, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=OJ:C:1995:166:FULL&from=EN>, dostęp: 4 czerwca 2021.

15 Tamże, pkt. 40.

16 *Report on sexual and reproductive health and rights (2001/2128 (INI))*, Committee on Women's Rights and Equal Opportunities, PE 305.485, <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//NONSGML+REPORT+A5-2002-0223+0+DOC+PDF+VO//EN>, dostęp: 4 czerwca 2021.

17 Tamże, pkt. 12.

18 Tamże, pkt 14.

19 Pkt 9 rezolucji Parlamentu Europejskiego z dnia 30 listopada 2006 r. w sprawie AIDS, P6\_TA(2006)0526, OJ C 316E z 22.12.2006 r., <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+TA+P6-TA-2006-0526+0+DOC+XML+VO//PL>, dostęp: 15 lutego 2019.

20 Pkt 36 rezolucji Parlamentu Europejskiego z dnia 10 lutego 2010 r. w sprawie równości kobiet i mężczyzn w Unii Europejskiej – rok 2009 (2009/2101 (INI)) OJ C 341E z 16.12.2010 r., <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/PDF/?uri=CELEX:52010IP0021&from=PL>, dostęp: 18 lutego 2019. Takie samo sformułowanie znalazło się w pkt 64 Rezolucji Parlamentu Europejskiego z dnia 8 marca 2011 r. w sprawie równości kobiet i mężczyzn w Unii Europejskiej – 2010 r. (2010/2138(INI)), OJ C 199E z 7.07.2012 r., <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/PDF/?uri=CELEX:52011IP0085&from=PL>, dostęp: 18 lutego 2019.

21 Rezolucja Parlamentu Europejskiego z dnia 9 czerwca 2015 r. w sprawie strategii UE na rzecz równości kobiet i mężczyzn w okresie po 2015 r. (2014/2152(INI)), Dz. U. UE C 407 z 4.11.2016 r., <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/PDF/?uri=CELEX:52015IP0218&from=PL>, dostęp: 18 lutego 2019.

22 Tamże, pkt 67.

23 Tamże, pkt 52, 67.

24 Pkt 69 Rezolucji Parlamentu Europejskiego z dnia 8 września 2015 r. w sprawie sytuacji w zakresie praw podstawowych w Unii Europejskiej (2013–2014) (2014/2254(INI)), Dz. U. UE C 316 z 22.09.2017 r., <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/PDF/?uri=CELEX:52015IP0286&from=PL>, dostęp: 18 lutego 2019.



W 2016 r. Parlament Europejski kilkakrotnie apelował do państw europejskich, aby zalegalizowały dostęp do aborcji<sup>25</sup>.

W lutym 2017 r. Parlament Europejski wydał kontrowersyjną rezolucję w sprawie propagowania równości płci w odniesieniu do zdrowia psychicznego i badań klinicznych<sup>26</sup>. Uznając, iż „prawa seksualne i reprodukcyjne obejmują dostęp do legalnej i bezpiecznej aborcji”<sup>27</sup> wyraził ubolewanie, że w wielu państwach unijnych są one ograniczone lub dostępne pod określonymi warunkami<sup>28</sup>.

W październiku 2018 r. na zlecenie Komisji Praw Kobiet i Równouprawnienia Parlamentu Europejskiego została przygotowana analiza pt. *Prawa seksualne i reprodukcyjne oraz konsekwencje sprzeciwu sumienia*<sup>29</sup>. Dokument ten stanowi swego rodzaju podsumowanie tez i postulatów środowiska proaborcyjnego. Zdrowie i prawa seksualne i reprodukcyjne zostały zaliczone w nim do podstawowych praw człowieka<sup>30</sup>. W ramach rekomendacji zalecono m.in. podjęcie przez Komisję Europejską odpowiednich działań, gwarantujących w całej UE równy dostęp do zdrowia i tzw. praw seksualnych i reprodukcyjnych<sup>31</sup>.

W styczniu 2019 r. Parlament Europejski przyjął coroczną rezolucję w sprawie sytuacji w zakresie praw podstawowych w Unii Europejskiej za okres obejmujący 2017 r.<sup>32</sup>, w której stwierdził, że nierówność Europejki wynika m.in. z powodu braku „równego prawa do aborcji ze względu na rozbieżną politykę i przepisy prawne obowiązujące w poszczególnych państwach członkowskich”<sup>33</sup>. W rezolucji wezwano państwa członkowskie „do zagwarantowania kompleksowej edukacji seksualnej i szybkiego dostępu kobiet do planowania rodziny oraz do pełnej gamy usług w zakresie zdrowia seksualnego i reprodukcyjnego, w tym do nowoczesnych metod antykoncepcji, oraz do bezpiecznej i legalnej aborcji”<sup>34</sup>.

W lutym 2019 r. uchwalono rezolucję w sprawie napotykanego wrogiego nastawienia w odniesieniu do praw kobiet i równouprawnienia płci w UE<sup>35</sup>. Uznając, iż odmowa dostępu do „gwarantowanej, legalnej aborcji” stanowi akt przemocy wobec kobiet<sup>36</sup>, autorzy rezolucji wezwali Komisję do promocji i rozwoju zdrowia oraz tzw. praw seksualnych i reprodukcyjnych w ramach kolejnej Strategii Zdrowia Publicznego<sup>37</sup>.

W nowej kadencji Parlament Europejski kontynuuje wyrażanie poparcia dla postulatów proaborcyjnych. Do bitnym przykładem tej strategii jest przyjęta niedawno – 26 listopada 2020 r. rezolucja „w sprawie faktycznego

---

25 Zob. Rezolucja Parlamentu Europejskiego z dnia 8 marca 2016 r. w sprawie sytuacji uchodźczyń i kobiet ubiegających się o azyl w UE (2015/2325(INI)), Dz. U. UE C 50 z 9.02.2018, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/PDF/?uri=CELEX:52016IP0073&from=PL>, dostęp: 29 stycznia 2019; Rezolucja Parlamentu Europejskiego z dnia 12 maja 2016 r. w sprawie wdrażania dyrektywy 2011/36/UE z dnia 5 kwietnia 2011 r. w sprawie zapobiegania handlowi ludźmi i zwalczania tego procederu oraz ochrony ofiar z perspektywy równości płci (2015/2118(INI)), Dz. U. UE C 76 z 28.02.2018 r., <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/PDF/?uri=CELEX:52016IP0227&from=PL>, dostęp: 29 stycznia 2019; Rezolucja Parlamentu Europejskiego z dnia 13 grudnia 2016 r. w sprawie praw kobiet w państwach Partnerstwa Wschodniego (2016/2060(INI)), Dz. U. UE C 238 z 7.06.2018 r., <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/PDF/?uri=CELEX:52016IP0487&from=PL>, dostęp: 29 stycznia 2019.

26 Rezolucja Parlamentu Europejskiego z dnia 14 lutego 2017 r. w sprawie propagowania równości płci w odniesieniu do zdrowia psychicznego i badań klinicznych (2016/2096(INI)), Dz. U. UE C 252 z 18.07.2018 r., <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/PDF/?uri=CELEX:52017IP0028&from=PL>, dostęp: 29 stycznia 2019.

27 Tamże, pkt 44.

28 Tamże, pkt 45.

29 *Sexual and reproductive health rights and the implication of conscientious objection. Study*, PE 604.969, Policy Department for Citizens' Rights and Constitutional Affairs, October 2018, [http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2018/604969/IPOL\\_STU\(2018\)604969\\_EN.pdf](http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2018/604969/IPOL_STU(2018)604969_EN.pdf), dostęp: 19 lutego 2019.

30 Tamże, s. 11, 20.

31 Tamże, s. 109.

32 R e z o l u c j a P a r l a m e n t u E u r o p e j s k i e g o z dnia 16 stycznia 2019 r. w sprawie sytuacji w zakresie praw podstawowych w Unii Europejskiej w 2017 r. (2018/2103(INI)) P8\_TA-PROV(2019)0032, <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+TA+P8-TA-2019-0032+0+DOC+XML+V0//PL>, dostęp: 19 lutego 2019.

33 Tamże, pkt F.

34 Tamże, pkt 23.

35 Rezolucja Parlamentu Europejskiego z dnia 13 lutego 2019 r. w sprawie pogorszenia sytuacji w zakresie praw kobiet i równouprawnienia w UE (2018/2684(RSP)), P8\_TA-PROV(2019)0111, [https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-8-2019-0111\\_PL.html](https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-8-2019-0111_PL.html), dostęp: 11 maja 2020.

36 Tamże, pkt R.

37 Tamże, pkt 22.





zakazu aborcji w Polsce”<sup>38</sup>. W dokumencie tym PE jednoznacznie potępił wyrok polskiego Trybunału Konstytucyjnego z 22 października 2020 r.<sup>39</sup>, na mocy którego ochroną prawną objęte zostały dzieci nienarodzone ze zdiagnozowanymi chorobami i wadami rozwojowymi.

## 8.2. Omówienie wybranych założeń rozporządzenia PE i Rady „Program UE dla zdrowia”

Przedstawione wyżej wybrane działania legislacyjne instytucji unijnych pokazują, że już od wielu lat Unia Europejska konsekwentnie dąży do wywarcia nacisku na państwa członkowskie, aby w ramach prawa wewnętrznego gwarantowały dostęp do usług medycznych z zakresu tzw. zdrowia seksualnego i reprodukcyjnego. Przy czym, jak wynika jasno z ww. dokumentów unijnych, dostęp do tego rodzaju usług medycznych ma być tożsamy przede wszystkim z dostępem do antykoncepcji oraz tzw. bezpiecznej aborcji. Część państw członkowskich nadal nie wyraża jednak zgody na legalizację praktyk mających na celu zabicie dziecka poczętego.

24 marca 2021 r. Parlament Europejski i Rada UE przyjęły rozporządzenie w sprawie ustanowienia Programu działań Unii w dziedzinie zdrowia na lata 2021–2027 oraz uchylecia rozporządzenia (UE) nr 282/2014<sup>40</sup> (dalej: Program dla Zdrowia). Zgodnie z treścią rozporządzenia, jego podstawę prawną stanowią przepisy TFUE, w szczególności art. 168 ust. 5 TFUE, a jego celem jest uzupełnianie „polityki państw członkowskich w celu poprawy zdrowia ludzkiego w całej Unii i zapewnienia wysokiego poziomu ochrony zdrowia ludzkiego we wszystkich politykach i działaniach Unii”. W świetle art. 4 lit. j środkiem realizacji tak określonych celów ma być m.in. „wspieranie globalnych zobowiązań i inicjatyw w dziedzinie zdrowia poprzez zwiększenie wsparcia Unii dla działań organizacji międzynarodowych, w szczególności działań WHO, oraz wspieranie współpracy z państwami trzecimi.” Co warto podkreślić, do finansowania w ramach Programu dla Zdrowia „**kwalityfikują się wyłącznie działania realizujące cele wymienione w art. 3 i 4**, w szczególności działania określone w załączniku I” (w tym wspieranie działań przyczyniających się do realizacji celów programu przedstawionego przez WHO, która jest organem kierowniczym i koordynującym ds. zdrowia w ramach ONZ – załącznik I pkt 10 lit. a Programu dla Zdrowia). Z przytoczonych fragmentów Programu dla Zdrowia wynika, że na jego podstawie instytucje Unii Europejskiej w istocie zamierzają angażować się we realizację postulatów programu „Przekształcamy nasz świat: Agenda na rzecz zrównoważonego rozwoju 2030” (dalej: Agendą ONZ 2030), w szczególności celu zrównoważonego rozwoju 3: „Zapewnić wszystkim ludziom w każdym wieku zdrowe życie oraz promować dobrobyt”. Jak wynika wprost z pkt 19 preambuły Programu dla Zdrowia „[p]rogram powinien zatem przyczynić się do realizacji działań zmierzających do osiągnięcia tych celów.” Tym samym, poprzez finansowanie działań zmierzających do realizacji tzw. celów zrównoważonego rozwoju w obszarze zdrowia ludzkiego, Unia Europejska w rzeczywistości podejmuje kolejną próbę kształtowania ustawodawstw państw członkowskich, tym razem poprzez udzielanie wsparcia finansowego dla wymienionych w rozporządzeniu działań, m.in. wymienionych w Agendzie ONZ 2030.

W tym kontekście szczególną uwagę należy zwrócić na ten fragment pkt 19 preambuły Programu dla Zdrowia, z którego wynika, że jego elementem jest działanie m.in. na rzecz „dostępu do opieki zdrowotnej w zakresie zdrowia seksualnego i reprodukcyjnego”. Biorąc pod uwagę całość omawianego aktu prawnego można dojść do wniosku, że celem Unii Europejskiej w tym zakresie jest swoiste „przymuszenie” państw członkowskich (w drodze wsparcia finansowego) do realizacji celu zrównoważonego rozwoju 3, w tym celu nr 3.7 – „**[d] o 2030 roku zapewnić powszechny dostęp do świadczeń z zakresu zdrowia seksualnego [i] reprodukcyjnego, w tym planowania rodziny, informacji i edukacji oraz włączyć zdrowie reprodukcyjne do krajowych strategii i programów**”<sup>41</sup>. Postulat ten budzi poważne zastrzeżenia z uwagi na znaczenie pojęcia „zdrowie seksualne

38 Rezolucja Parlamentu Europejskiego z dnia 26 listopada 2020 r. w sprawie faktycznego zakazu aborcji w Polsce (2020/2876(RSP)), P9\_TA(2020)0336, [https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-9-2020-0336\\_PL.html](https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-9-2020-0336_PL.html), dostęp: 28 maja 2021.

39 Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 22 października 2020 r., sygn. akt K 1/20, <https://trybunal.gov.pl/postepowanie-i-orzeczenia/wyroki/art/11300-planowanie-rodziny-ochrona-plodu-ludzkiego-i-warunki-dopuszczalnosci-przerywania-ciazy>, dostęp: 28 maja 2021.

40 Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady UE 2021/522 w sprawie ustanowienia Programu działań Unii w dziedzinie zdrowia („Program UE dla zdrowia”) na lata 2021–2027 oraz uchylecia rozporządzenia (UE) nr 282/2014, OJ L 107, 26.3.2021.

41 *Cele zrównoważonego rozwoju. Cel 3: Zapewnić wszystkim ludziom w każdym wieku zdrowe życie oraz promować dobrobyt*, ONZ, <https://www.un.org/pl/cel3#>, dostęp: 25 maja 2021.



i reprodukcyjne”, które zgodnie z założeniami WHO, obejmuje m.in. dostęp do tzw. bezpiecznej aborcji. Światowa Organizacja Zdrowia niezmiennie stoi na stanowisku, że „[d]ostęp do bezpiecznej i legalnej aborcji jest istotną częścią usług w zakresie zdrowia seksualnego i reprodukcyjnego”<sup>42</sup>. Kolejna wątpliwość w zakresie przedmiotu rozporządzenia unijnego odnosi się do wymienionego w celu 3.7. celów zrównoważonego rozwoju postulatu włączenia tak rozumianego „zdrowia reprodukcyjnego do krajowych strategii i programów”. Inkorporację założeń Agendy ONZ 2030 do unijnego rozporządzenia w praktyce można odczytywać jako kolejną formę nacisku na wszystkie państwa członkowskie w celu legalizacji „bezpiecznej aborcji” w ramach ich wewnętrznych porządków prawnych. Warto w tym miejscu ponownie podkreślić, że zgodnie z przepisami TFUE Unia Europejska nie posiada kompetencji do ingerowania w wewnętrzne systemy opieki zdrowotnej państw członkowskich. Kwestia dostępu do aborcji niezmiennie pozostaje w obszarze suwerennej decyzji każdego z państw członkowskich, co znajduje odzwierciedlenie nie tylko w pierwotnym prawie wspólnotowym, ale również zostało potwierdzone w tekście omawianego rozporządzenia: „(...) to państwa członkowskie są odpowiedzialne za swoją politykę zdrowotną (...)”<sup>43</sup>.



## **Podkreślić należy, że termin „zdrowie seksualne i reprodukcyjne” nie został określony w żadnym wiążącym dla państw członkowskich akcie prawa wspólnotowego czy międzynarodowego.**

W tym kontekście podkreślić wypada, że termin „zdrowie seksualne i reprodukcyjne” nie został określony w żadnym wiążącym dla państw akcie prawa wspólnotowego czy międzynarodowego. Zasadnie można więc przyjąć, że jakkolwiek WHO czy Unia Europejska pojęcie to utożsamiają przede wszystkim z dostępem do antykoncepcji i aborcji, państwa, które zobowiązały się do realizacji celów zrównoważonego rozwoju i ponadto zobowiązane są przestrzegać wiążących rozporządzeń unijnych, jednocześnie nie muszą przyjmować niewiążącej interpretacji tego pojęcia, tym bardziej w sytuacji, gdy ingeruje ona w ich wewnętrzne polityki zdrowotne. Suwerenne podejście do tej kwestii dobrze zilustrować można na przykładzie Polski, która – dążąc do realizacji celów Agendy ONZ 2030 – w ramach wspomnianego celu 3.7. zmierza do zapewnienia „powszechn[ego] dostępu[u] do świadczeń z zakresu zdrowia seksualnego i prokreacyjnego, w tym planowania rodziny, informacji i edukacji, oraz włącz[enia] zdrowi[a] prokreacyjnego do krajowych strategii i programów”<sup>44</sup>. Chociaż terminy „reprodukcja” i „prokreacja” często uznaje się za synonimy, jednak w analizowanym kontekście zdrowotnym nabierają one zupełnie odmiennego znaczenia. Podczas gdy usługi z zakresu „zdrowia reprodukcyjnego” (w znaczeniu nadanym przez WHO i przyjętym przez instytucje UE) rozumiane są w głównej mierze jako dostęp do aborcji, polski projekt strategiczny w ramach celu 3.7. „Zdrowa Mama” obejmuje: „działania uświadamiające w celu poprawy wiedzy społeczeństwa na temat zdrowia prokreacyjnego, poprawa kwalifikacji lekarzy i położnych, leczenie niepłodności, podniesienie jakości opieki okołoporodowej, rozwój profilaktyki dla kobiet w ciąży (i dzieci w okresie prenatalnym)”<sup>45</sup>. Na marginesie należy zauważyć, że znaczenie, w jakim omawiane pojęcie funkcjonuje w polskich programach zdrowotnych, wyraźnie sięga do pierwotnej „wersji” prawa do planowania rodziny, powszechnie uznanego za prawo człowieka w 1968 r.: „(...) pary mają podstawowe prawo człowieka do decydowania swobodnie i odpowiedzialnie o liczbie dzieci i odstępach czasu między ich narodzinami oraz prawo do odpowiedniej edukacji i informacji w tym zakresie”<sup>46</sup>. Prawo podejmowania swobodnej decyzji o posiadaniu dzieci nie zostało utożsamione z dostępem do aborcji.

42 *Self-management of medical abortion*, WHO, <https://www.who.int/publications/i/item/WHO-SRH-20.11>, dostęp: 25 maja 2021.

43 Preambuła rozporządzenia 2021/522, pkt 6.

44 *Cele zrównoważonego rozwoju*, Ministerstwo Rozwoju, Pracy i Technologii, cel 3, <https://www.gov.pl/web/rozwoj-praca-technologie/cele-zrownowazonego-rozwoju>, dostęp: 26 maja 2021.

45 *Realizacja Celów Zrównoważonego Rozwoju w Polsce. Raport 2018*, przyjęty przez Radę Ministrów 5 czerwca 2018 r., [http://unic.un.org.pl/files/259/Polska\\_VNR\\_20180615.pdf](http://unic.un.org.pl/files/259/Polska_VNR_20180615.pdf), dostęp: 26 maja 2021.

46 Resolution XVIII: Human Rights Aspects of Family Planning, *Final Act of the International Conference on Human Rights*. U.N. Doc. A/CONF. 32/41, p.15, [https://legal.un.org/avl/pdf/ha/fatchr/Final\\_Act\\_of\\_TehranConf.pdf](https://legal.un.org/avl/pdf/ha/fatchr/Final_Act_of_TehranConf.pdf), dostęp: 26 maja 2021.



Prawo do planowania rodziny zostało potwierdzone także w art. 16 ust. 1 lit. e) Konwencji Narodów Zjednoczonych z 1979 r. w sprawie zniesienia wszelkich form dyskryminacji kobiet (Konwencja o dyskryminacji kobiet): „Państwa Strony (...) w szczególności zapewnią, na warunkach równości z mężczyznami równe **prawa w zakresie swobodnego i świadomego decydowania o liczbie dzieci i odstępach czasu między ich narodzinami** [podkr. autorem] oraz w sprawach dostępu do informacji, poradnictwa i środków umożliwiających korzystanie z tego prawa”<sup>47</sup>. Doprecyzowanie zakresu ww. prawa znajduje się w zaleceniach Komitetu do spraw Eliminacji Dyskryminacji Kobiet z 1994 r.: „Aby podjąć świadomą decyzję dotyczącą **bezpiecznych i niezawodnych metod antykoncepcji** [podkr. autorem], kobiety muszą posiadać informacje o środkach antykoncepcyjnych i ich stosowaniu oraz dostęp do edukacji seksualnej i usług planowania rodziny, zgodnie z art. 10 lit. h) Konwencji”<sup>48</sup>. Przywołany art. 10 lit. h) Konwencji zobowiązuje państwa strony do podjęcia kroków w celu zapewnienia kobietom dostępu do informacji specjalistycznych o charakterze wychowawczym, mających na celu zapewnienie zdrowia i dobrobytu rodziny, w tym informacji i poradnictwa w zakresie planowania rodziny, lecz w żadnym miejscu nie odnosi się do antykoncepcji czy tym bardziej aborcji. Takie znaczenie zostało nadane temu pojęciu w ramach interpretacji organizacji międzynarodowych, co jednak bezpodstawnie modyfikuje rzeczywisty zakres pojęcia „planowanie rodziny”, pomijając szeroką gamę usług i metod podstawowego, naturalnego planowania rodziny (NPR). W świetle powyższego należy stwierdzić, że na gruncie przepisów TFUE narzucanie rozwiązań WHO za pomocą wiążących aktów prawa unijnego stanowi próbę harmonizacji prawa państw członkowskich w obszarze zdrowia ludzkiego, w tym w celu powszechnej legalizacji tzw. bezpiecznej aborcji, co stoi w sprzeczności z przepisami art. 2 ust. 5, art. 6 lit. a oraz art. 168 ust. 5 i 7 TFUE.

### 8.3. Harmonizacja prawa farmaceutycznego jako wyjątek od zasady wyłączności kompetencji państw członkowskich w kształtowaniu krajowej polityki zdrowotnej

Zgodnie z art. 168 ust. 4 lit. c TFUE, na zasadzie odstępstwa od art. 2 ust. 5 i art. 6 lit. a oraz zgodnie z art. 4 ust. 2 lit. k, Unia Europejska, w celu stawienia czoła wspólnym zagadnieniom związanym z bezpieczeństwem, może **przyjmować środki ustanawiające wysokie standardy jakości i bezpieczeństwa produktów leczniczych i wyrobów medycznych**. Zatem w świetle prawa traktatowego kwestie związane z produktami leczniczymi i wyrobami medycznymi (podobnie jak organami i substancjami pochodzenia ludzkiego, krwią i pochodnymi krwi [art. 168 ust. 4 lit. a TFUE] oraz środkami w dziedzinach weterynaryjnej i fitosanitarnej [art. 168 ust. 4 lit. b TFUE]) stanowią wyjątek od traktatowej zasady wyłączności kompetencji państw członkowskich w kształtowaniu wewnętrznej polityki zdrowotnej. Natomiast w obrębie swoich uprawnień Unia Europejska podejmuje działania zmierzające do harmonizacji przepisów państw członkowskich w celu stworzenia ram prawnych dla swobodnego przepływu produktów leczniczych i wyrobów medycznych wewnątrz wspólnoty europejskiej.

Wyrazem tych działań są w szczególności wiążące dla państw członkowskich akty prawne: rozporządzenie 726/2004 ustanawiające wspólnotowe procedury wydawania pozwoleń dla produktów leczniczych stosowanych u ludzi i do celów weterynaryjnych i nadzoru nad nimi oraz ustanawiające Europejską Agencję Leków (dalej: rozporządzenie 726/2004)<sup>49</sup> oraz dyrektywa 2001/83/WE w sprawie wspólnotowego kodeksu odnoszącego się do produktów leczniczych stosowanych u ludzi (dalej: dyrektywa 2001/83)<sup>50</sup>. Na podstawie art. 13 ust. 1 rozporządzenia 726/2004 pozwolenie na dopuszczenie leku do obrotu, wydane w procedurze scentralizowanej, „(...) jest ważne w całej Wspólnocie. Nadaje ono w każdym Państwie Członkowskim te same prawa i nakłada te same obowiązki, co pozwolenie na wprowadzenie do obrotu wydane przez to Państwo Członkowskie zgodnie z art. 6 dyrektywy 2001/83/WE”. Generalną zasadą jest więc, że obrót produktami

47 *Convention on the Elimination of All Forms of Discrimination against Women New York, 18 December 1979*, <https://www.ohchr.org/en/professionalinterest/pages/cedaw.aspx>, dostęp: 26 maja 2021.

48 *Convention on the Elimination of All Forms of Discrimination against Women, General recommendations made by the Committee on the Elimination of Discrimination against Women, Recommendation no. 21 (1994), pkt 22*, <https://www.un.org/womenwatch/daw/cedaw/recommendations/recomm.htm>, dostęp: 26 maja 2021.

49 Rozporządzenie (WE) nr 726/2004 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 31 marca 2004 r. ustanawiające wspólnotowe procedury wydawania pozwoleń dla produktów leczniczych stosowanych u ludzi i do celów weterynaryjnych i nadzoru nad nimi oraz ustanawiające Europejską Agencję Leków, OJ L 136, 30.4.2004

50 Dyrektywa 2001/83/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 6 listopada 2001 r. w sprawie wspólnotowego kodeksu odnoszącego się do produktów leczniczych stosowanych u ludzi, OJ L 311, 28.11.2001



leczniczymi w Unii Europejskiej podlega harmonizacji. Przy czym, w kontekście opisanych wyżej prób narzucania krajom unijnym legalizacji aborcji w ramach dostępu do tzw. usług z zakresu zdrowia seksualnego i reprodukcyjnego, warto podkreślić, że „zasada harmonizacji” prawa farmaceutycznego doznaje istotnych wyjątków właśnie w tym zakresie.

Wyjątek ten wyrażony został zarówno w art. 4 ust. 4 dyrektywy 2001/83, jak również w art. 13 ust. 1 *ab initio* rozporządzenia 726/2004. Zgodnie z art. 4 ust. 4 dyrektywy 2001/83 „[n]iniejsza **dyrektywa nie wpływa na stosowanie ustawodawstwa krajowego zabraniającego lub ograniczającego sprzedaż bądź stosowanie produktów leczniczych jako środków antykoncepcyjnych lub poronnych**. Państwa Członkowskie przedstawią Komisji dane przepisy ustawodawstwa krajowego”. Również treść art. 13 ust. 1 rozporządzenia 726/2004 przesądza, że środki antykoncepcyjne i poronne stanowią grupę produktów o szczególnym statusie, z uwagi na który to poszczególne państwa członkowskie w pierwszej kolejności decydują o możliwości prowadzenia na ich terytorium obrotu tego rodzaju preparatami. Stanowisko to potwierdził także TSUE, który w wyroku w połączonych sprawach C 358/13 i C 181/14 stwierdził, że „(...) środki antykoncepcyjne lub poronne są objęte szczególną regulacją w odniesieniu do dyrektywy 2001/83, ponieważ państwa członkowskie w art. 4 ust. 4 są upoważnione do stosowania do tych produktów własnych restrykcyjnych przepisów. W tych okolicznościach sytuacja takich produktów w świetle dyrektywy 2001/83 nie jest w żaden sposób porównywalna z sytuacją produktów leczniczych wchodzących w zakres ogólnej regulacji przewidzianej we wskazanej dyrektywie”<sup>51</sup>. Możliwość ograniczenia, a nawet zakazania obrotu środkami antykoncepcyjnymi i poronnymi w danym kraju członkowskim została potwierdzona również przez Komisję Europejską w stanowisku z 28 sierpnia 2017 r.<sup>52</sup>



## **Możliwość ograniczenia, a nawet zakazania obrotu środkami antykoncepcyjnymi i poronnymi w danym kraju członkowskim została potwierdzona również przez Komisję Europejską w stanowisku z 28 sierpnia 2017 r.**

Mając na uwadze wspomnianą regulację prawa farmaceutycznego, należy dojść do wniosku, że w istocie stanowi ona kolejny przejaw woli zachowania suwerenności w zakresie polityki zdrowotnej państw członkowskich. Dotyczy to w szczególności kwestii tak wrażliwych jak zdrowie prokreacyjne. Przywołane przepisy rozporządzenia 726/2004 i dyrektywy 2001/83 wyraźnie potwierdzają, że zagadnienia takie jak dostęp do antykoncepcji czy aborcji (sprzedaż środków poronnych), stanowiące element polityki zdrowotnej państwa w zakresie zdrowia prokreacyjnego, są regulowane przez ustawodawstwo krajowe, które – zgodnie z prawem unijnym – może zabraniać albo ograniczać sprzedaż lub stosowanie takich środków na danym terytorium. Nie do pogodzenia z założeniem jednoznacznie wyrażonym w ww. aktach prawa wtórnego byłoby przyjęcie, że Unia Europejska posiada kompetencje do kształtowania tej sfery życia obywateli poszczególnych państw członkowskich, np. poprzez zapewnienie dostępu obywatelom wszystkich krajów UE, bazujących na interpretacji WHO usług tzw. zdrowia seksualnego i reprodukcyjnego, czyli głównie aborcji. Skoro bowiem państwa członkowskie mają swobodę w dopuszczaniu bądź nie sprzedaży i stosowania na swoim terytorium grupy preparatów farmaceutycznych służących do wykonywania aborcji, już na tej tylko podstawie racjonalnie można uznać, że ograniczenia te wynikają z szerszego kontekstu prawnego, czyli tak ukształtowanej polityki zdrowotnej, którą instytucje unijne mają obowiązek uszanować i do modyfikacji której nie posiadają kompetencji.

<sup>51</sup> Wyrok TSUE z dnia 10 lipca 2014 r. w połączonych sprawach C358/13 i C181/14, pkt. 40 i 41.

<sup>52</sup> Answer to the Parliamentary questions given by Mr Andriukaitis on behalf of the Commission, E-004885/2017, [https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/E-8-2017-004885-ASW\\_EN.html?redirect](https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/E-8-2017-004885-ASW_EN.html?redirect), dostęp: 27 maja 2021.



# 9

## ***Cui bono*, czyli o roli interesu publicznego w prawie ochrony konkurencji i wynikających z niej konsekwencjach**



# Rozdział IX. *Cui bono*, czyli o roli interesu publicznego w prawie ochrony konkurencji i wynikających z niej konsekwencjach

*R.pr. dr Rafał Jerzy Kruszyński, LL.M.*

## 9.1. Uwagi wprowadzające

Działalność gospodarcza, będąc zasadniczo wolną (zgodnie z konstytucyjnymi wymogami zasady wolności działalności gospodarczej), doznaje jednak pewnych ograniczeń. Ograniczenia te związane są m.in. z ingerencją organów władzy publicznej w gospodarkę. Ingerencja tychże organów w gospodarkę realizowana jest w związku z koniecznością realizacji określonych celów. Ze względu na różnorodność owych celów, wyróżnić można pewne funkcje władzy publicznej w przestrzeni gospodarczej. W literaturze prawniczej odnaleźć można różnie sformułowane katalogi tego rodzaju funkcji<sup>1</sup>. Nie należy jednak do przedmiotu niniejszego opracowania ani prezentacja poszczególnych funkcji, ani omawianie ich klasyfikacji. W kontekście niniejszego opracowania warto natomiast zwrócić uwagę na funkcję regulacji gospodarczej i funkcję reglamentacji gospodarczej. Funkcje te zostaną przedstawione w kolejnej części opracowania. Prezentacja dokonana będzie w perspektywie kategorii interesu publicznego. Nie sposób bowiem mówić o ingerencji publicznej w gospodarkę bez wiązania jej z interesem publicznym. Każde działanie władzy publicznej (poza koniecznością spełnienia innych wymogów dla swej legalności) musi bowiem mieć na celu realizację określonego, słusznego interesu publicznego.

Niniejsze opracowanie dotyczy zagadnień prawa antymonopolowego (ochrony konkurencji), nie zaś prawa energetycznego (pomimo tego, że sygnalizowane są pewne zagadnienia związane z działaniami koncernu Gazprom). Mając na uwadze takie ujęcie, autor próbuje odpowiedzieć na pytanie, czy aktualny podział kompetencji w zakresie prowadzenia spraw antymonopolowych między państwami członkowskimi UE a samą Unią Europejską jawi się jako należyty, a jeżeli nie, jakie rozwiązania można w tym zakresie zaproponować. Kryterium dla formułowania ocen i propozycji jest zapewnienie możliwości realizacji interesu publicznego, stosownie do wymogów zasady subsydiarności, tj. na poziomie państwa członkowskiego UE.

Niniejsza publikacja jest podzielona na podrozdziały, z których pierwszy – jak wspomniano powyżej – dotyczy funkcji regulacji gospodarczej i reglamentacji gospodarczej. Dalej, następuje omówienie podstawowych zagadnień prawa ochrony konkurencji oraz sygnalizowana jest szczególna perspektywa zastosowania norm antymonopolowych, tj. perspektywa projektu Nord Stream 2 i działalności koncernu Gazprom. Po tak dokonanej prezentacji przedstawiane są pewne wnioski natury ogólnej.

Należy mieć na względzie, że niniejsze opracowanie nie pretenduje do roli wyczerpującego i kompleksowego omówienia tematu. Wręcz przeciwnie, jawi się ono jedynie jako głos, który być może rozpocznie szerszą dyskusję.

---

1 Zob.: B. Popowska [w:], *Klasyfikacja funkcji administracji w nauce publicznego prawa gospodarczego*, B. Popowska (red.), *Funkcje współczesnej administracji gospodarczej*, Poznań 2006, s. 69 i n. oraz przywołana tam literatura; M. Zdyb, *Publiczne prawo gospodarcze*, Zakamycze 1998, s. 319 i n.; C. Kosikowski, *Publiczne prawo gospodarcze Polski i Unii Europejskiej*, Warszawa 2010, s. 117 i n.; K. Strzycki, *Prawo gospodarcze publiczne*, Warszawa 2011, s. 149 i n.



## 9.2. Regulacja a reglamentacja

Regulacja i reglamentacja, w niniejszym opracowaniu, są rozumiane – zgodnie z ujęciem publicznego prawa gospodarczego – jako funkcje stosowania prawa przez organy władzy<sup>2</sup>.

Historycznie, regulacja wiąże się z pojawieniem się w XIX wieku (w szczególności w Stanach Zjednoczonych<sup>3</sup>) nowych rodzajów działalności gospodarczej cechujących się silnym powiązaniem z techniką i posiadaną infrastrukturą (np. kolej, energetyka, telekomunikacja). Potencjał ekonomiczny przedsiębiorstw prowadzących działalność na tym polu był tak istotny, że wymagał stworzenia niezależnych organów nadzorczych (chodziło o uniemożliwienie wywierania wpływu na decyzje organów państwa)<sup>4</sup>. Wskazuje się, że celem regulacji jest wprowadzenie i rozwój konkurencji w sektorach infrastrukturalnych oraz zapewnienie należytych warunków świadczenia społeczeństwu określonych usług publicznych<sup>5</sup>. Zamiar wprowadzenia i rozwoju konkurencji w sektorach infrastrukturalnych nie powinien być jednak – w ocenie autora niniejszej publikacji – ujmowany jako (samodzielny) cel interwencji regulacyjnej. W przypadku funkcji regulacji, celem wydaje się bowiem zapewnienie należytych warunków świadczenia usług użyteczności publicznej przez przedsiębiorstwa infrastrukturalne<sup>6</sup>. Wprowadzenie i rozwój konkurencji (przez interwencje organów regulacyjnych) jawi się natomiast jako środek do osiągnięcia celu.

W zakresie reglamentacji gospodarczej należy wskazać, że pojęcie to nie jest jednolicie rozumiane w literaturze prawa, co często prowadzić może do nieporozumień<sup>7</sup>. Istnieje zbieżność poglądów co do tego, że reglamentacja gospodarcza powoduje ograniczenie możliwości podejmowania i wykonywania działalności gospodarczej<sup>8</sup>, czy też – innymi słowy – ograniczenie swobody zachowań przedsiębiorców<sup>9</sup>. O istocie funkcji reglamentacji gospodarczej przesądza jednak nie sama interwencja władzy publicznej powodująca ograniczenie działalności gospodarczej (co przecież ma miejsce także w przypadku funkcji regulacji), a cel tejże interwencji (podobnie też, to właśnie cel przesądza o zakwalifikowaniu określonej interwencji do interwencji regulacyjnej). W przypadku reglamentacji, celem jest „doprowadzenie do osiągnięcia w gospodarce stanu ekonomicznego, uznawanego za pożądany, z punktu widzenia interesu publicznego”<sup>10</sup>, czyli „zapewnienie funkcjonowania gospodarki zgodnie z interesem publicznym”<sup>11</sup>. Gospodarka powinna być traktowana jako dobro publiczne, co jest szczególnie istotne w aktualnych realiach. Realiach niejednokrotnie brutalnego kapitalizmu i materialistycznego konsumpcjonizmu, w których siła ekonomiczna podmiotów gospodarczych może zagrażać nie tylko jednostkom, ale i społecznościom. Funkcja reglamentacji gospodarczej ma więc na celu zapewnić zgodność funkcjonowania dobra publicznego, jakim jest gospodarka, z interesem publicznym, w tym także jej ochronę. Warto natomiast mieć na uwadze, że „interes publiczny” nie jest kategorią tożsamą z „interese państwa”<sup>12</sup>. Należy zgodzić się ze stwierdzeniem, że interes publiczny nie jest prostą „racją stanu”, a podczas jego dekodowania musi być brana pod uwagę ochrona jednostki, jako że „nie może istnieć dobro ogółu, w skład którego nie wchodziłaby, jako istotny element, wolność jednostki”<sup>13</sup>.

2 Zob.: K. Strzyczkowski, dz. cyt., s. 160 oraz przywołana tam literatura.

3 Zob.: C. Kosikowski, dz. cyt., s. 193.

4 W. Hoff, *Prawny model regulacji sektorowej*, Warszawa 2008, s. 26.

5 K. Strzyczkowski, dz. cyt., s. 161 oraz przywołana tam literatura.

6 Zob.: T. Kocowski [w:] *Podstawowe pojęcia publicznego prawa gospodarczego*, R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel (red.), *System Prawa Administracyjnego. Publiczne prawo gospodarcze*, t. 8A, Warszawa 2013, s. 380.

7 T. Kocowski, *Reglamentacja działalności gospodarczej w polskim administracyjnym prawie gospodarczym*, Wrocław 2009, s. 60.

8 Zob.: K. Strzyczkowski, dz. cyt., s. 155; M. Waliński, *Administracyjna reglamentacja działalności gospodarczej. Prawne problemy reglamentacji*, Poznań 1994, s. 77 i n.

9 T. Kocowski, dz. cyt., s. 95 i n.; C. Kosikowski, dz. cyt., s. 179.

10 T. Kocowski, dz. cyt., s. 89.

11 K. Strzyczkowski, dz. cyt., s. 155.

12 Zob.: A. Żurawik, «*Interes publiczny*», «*interes społeczny*», i «*interes społecznie uzasadniony*». *Próba dookreślenia pojęć*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny”, z. 2 (2013), s. 60 i n.

13 M. Wyrzykowski, *Pojęcie interesu społecznego w prawie administracyjnym*, Warszawa 1986, s. 33.



Podkreślenia wymaga również, że władza publiczna musi – dla zachowania zgodności z konstytucyjnymi wymogami, w tym demokratycznego państwa prawa urzeczywistniającego zasady sprawiedliwości społecznej – realizując jakąkolwiek interwencję gospodarczą (i nie tylko gospodarczą) przestrzegać m.in. wymogów zasady proporcjonalności<sup>14</sup>.

Jak wynika z powyższego przeglądu, funkcja regulacji jest realizowana w określonych sektorach gospodarki (sektorach infrastrukturalnych) w konkretnym celu, tj. dla zapewnienia należytych warunków świadczenia społeczeństwu określonych usług publicznych we właściwy sposób. Perspektywa funkcji reglamentacji jest szersza, jako że dotyczy nie tylko sektorów infrastrukturalnych, a celem jest zapewnienie realizacji interesu publicznego w gospodarce. Istotne jest, że funkcję regulacji gospodarczej realizują określone organy – organy regulacyjne, powołane szczególnie dla konkretnego sektora infrastrukturalnego<sup>15</sup>. Dla przykładu, interwencja Prezesa Urzędu Regulacji Energetyki na rynku energii elektrycznej będzie interwencją regulacyjną, podczas gdy interwencja Prezesa Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów na tym samym rynku stanowić będzie realizację funkcji reglamentacji.

Rozgraniczenie obydwu funkcji (regulacji i reglamentacji) jest ważne z punktu widzenia niniejszego opracowania, jako że opracowanie to odnosi się w pewnym zakresie właśnie do sektora infrastrukturalnego (gazu ziemnego). Opracowanie niniejsze ujmuje jednak zagadnienia z perspektywy prawa ochrony konkurencji, nie prawa energetycznego, czy rynku gazu. Realizacja przez władzę publiczną norm prawa ochrony konkurencji stanowi zaś element interwencji reglamentacyjnej, a nie regulacyjnej<sup>16</sup>.

### 9.3. Instytucje prawa ochrony konkurencji – zagadnienia wprowadzające

Konkurencja chroniona jest zarówno przez normy prawa prywatnego jak i publicznego. Innymi słowy, wyróżnić można dwa działy prawa konkurencji: prawo o zwalczaniu nieuczciwej konkurencji (należące do podsystemu prawa prywatnego) oraz prawo ochrony konkurencji, zwane również m.in. prawem antymonopolowym (należące do podsystemu prawa publicznego)<sup>17</sup>. Dalsze wywody dotyczyć będą ochrony konkurencji realizowanej, na mocy norm prawa publicznego, przez powołane do tego organy władzy publicznej. Prawo ochrony konkurencji ma za zadanie chronić konkurencję jako dobro publiczne. Występuje tu więc konieczność zapewnienia realizacji interesu publicznego w ochronie konkurencji<sup>18</sup>. Potwierdza się tym samym teza, że prawo ochrony konkurencji stanowi element interwencji reglamentacyjnej, a nie regulacyjnej. Pominąć należy w tym miejscu definiowanie konkurencji jako zjawiska, jako że jest to zagadnienie złożone, a jego przedstawienie wykracza poza ramy niniejszego opracowania<sup>19</sup>.

Zdarzyć się może, że przedsiębiorcy operujący na danym rynku dopuszczają się praktyk naruszających konkurencję na tym rynku (ryнку właściwym). Wspomniane praktyki dzielą się na jednostronne i wielostronne. Jednostronną praktyką naruszającą konkurencję jest nadużywanie pozycji dominującej. Nadużywanie pozycji dominującej jest zakazane (stosowną normę w tym zakresie zawiera art. 102 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej<sup>20</sup>, dalej jako „TFUE” oraz art. 9 ustawy z dnia 16 lutego 2007 r. o ochronie konkurencji i konsumentów, dalej jako „okiku”). Warto w tym zakresie zwrócić uwagę, że zakazane jest nie posiadanie

<sup>14</sup> Na temat składników wymogu proporcjonalności, zob.: A. Frąckowiak-Adamska, *Zasada proporcjonalności jako gwarancja swobód rynku wewnętrznego Wspólnoty Europejskiej*, Warszawa 2009, s. 275 i n.

<sup>15</sup> W. Hoff, dz. cyt., s. 153 i n.

<sup>16</sup> T. Kocowski, dz. cyt., s. 209 i n.

<sup>17</sup> Zob.: M. Kępiński [w:] *Pojęcie i systematyka prawa konkurencji*, M. Kępiński (red.), *System Prawa Prywatnego. Prawo konkurencji*, t. 15, Warszawa 2014, s. 9 i n.

<sup>18</sup> Zob.: M. Bernatt, A. Jurkowska-Gomułka, T. Skoczny [w:] *Podstawy i zakres publicznoprawnej ochrony konkurencji*, M. Kępiński (red.), *System Prawa Prywatnego. Prawo konkurencji*, t. 15, Warszawa 2014, s. 722 i n.

<sup>19</sup> Zob.: M. Kępiński dz. cyt., s. 2 i n.

<sup>20</sup> *Dziennik Urzędowy C 326*, 26/10/2012.





pozycji dominującej, a właśnie jej nadużywanie. Wielostronnymi praktykami przedsiębiorców są porozumienia. Porozumienia w ustawie krajowej są definiowane szeroko<sup>21</sup>, jako umowy, uchwały czy uzgodnienia określonych podmiotów lub ich związków (art. 4 pkt 5 okiku). Należy także mieć na względzie treść art. 101 ust. 1 TFUE, który odnosi się nie tylko do porozumień ale również praktyk uzgodnionych. Na gruncie art. 6 ust. 1 okiku „[z]akazane są porozumienia, których celem lub skutkiem jest wyeliminowanie, ograniczenie lub naruszenie w inny sposób konkurencji na rynku właściwym”, w szczególności zaś te określone w dalszej części art. 6 ust. 1 okiku. Z kolei, na mocy art. 101 ust. 1 TFUE, „[n]iezgodne z rynkiem wewnętrznym i zakazane są wszelkie porozumienia między przedsiębiorstwami, wszelkie decyzje związków przedsiębiorstw i wszelkie praktyki uzgodnione, które mogą wpływać na handel między Państwami Członkowskimi i których celem lub skutkiem jest zapobieżenie, ograniczenie lub zakłócenie konkurencji wewnątrz rynku wewnętrznego”, w szczególności zaś te określone w dalszej części art. 101 ust. 1 TFUE. Nie należy do zakresu niniejszego opracowania charakteryzowanie poszczególnych praktyk zakazanych – tak jednostronnych jak i wielostronnych – ani omawianie konstrukcji zakazów czy wyłączeń.

Powyżej wskazane zostały dwa obszary zainteresowania prawa ochrony konkurencji. Trzecim obszarem jest kontrola koncentracji przedsiębiorców. Kontrola ta ma na celu zapobieżenie sytuacjom, w których koncentracja spowoduje, że konkurencja na rynku zostanie istotnie ograniczona, w szczególności przez powstanie lub umocnienie pozycji dominującej<sup>22</sup>. Kontrola koncentracji jest więc związana z zagadnieniem zakazanych praktyk jednostronnych (nadużywanie pozycji dominującej). Oczywiście – jak wskazano powyżej – zakazane jest nadużywanie, a nie samo posiadanie, pozycji dominującej na rynku właściwym, jednak już samo powstanie pozycji dominującej na rynku nie może być pożądanym (w końcu prawo ochrony konkurencji ma chronić konkurencję, a dominacja na rynku konkurencję zakłóca<sup>23</sup>). Co więcej, powstanie pozycji dominującej jest warunkiem *sine qua non* jej nadużywania, co oznacza, że przeciwdziałanie powstaniu dominacji przeciwdziała ewentualności następczego jej nadużywania. Za cechę konstytutywną koncentracji przyjmuje się trwałą zmianę kontroli nad przedsiębiorcą<sup>24</sup> (co wynika z treści art. 3 ust. 1 rozporządzenia nr 139/2004<sup>25</sup>). Koncentracja może polegać na połączeniu dwóch przedsiębiorców, przejściu kontroli (np. poprzez zakup udziałów czy akcji), utworzeniu przez przedsiębiorców wspólnego przedsiębiorcy czy nabyciu mienia innego przedsiębiorcy (art. 13 ust. 2 okiku; art. 3 rozporządzenia nr 139/2004)<sup>26</sup>. Kontrola koncentracji ma charakter prewencyjny; zgłoszeniu podlega już sam zamiar jej dokonania (o ile spełnione są tzw. kryteria zgłoszeniowe)<sup>27</sup>.

Skuteczność unormowań prawa ochrony konkurencji w perspektywie działań przedsiębiorców zagranicznych zapewniać ma tzw. zasada eksterytorialności stosowania prawa antymonopolowego<sup>28</sup>, która w ustawodawstwie krajowym została wyrażona w art. 1 ust. 2 okiku słowami „Ustawa reguluje zasady i tryb przeciwdziałania praktykom ograniczającym konkurencję, (...), a także przeciwdziałania antykonkurencyjnym koncentracjom przedsiębiorców i ich związków, jeżeli te praktyki, (...) lub koncentracje wywołują lub mogą wywoływać skutki na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej”. Z zasady eksterytorialności wynika więc możliwość stosowania np. polskiego prawa ochrony konkurencji do zagranicznych przedsiębiorców i ich aktywności, jeżeli tylko ta aktywność wywołuje lub może wywoływać skutki w Polsce. Widoczne jest więc, że przedmiotowa zasada może powodować pewne problemy natury jurysdykcyjnej<sup>29</sup>, a do tego niejednokrotnie może preferować państwa silniejsze (którym łatwiej jest wymusić stosowanie własnego prawa antymonopolowego na zagranicznych przedsiębiorcach)<sup>30</sup>.

21 M. Pawełczyk [w:], *Prawo konkurencji w systemie publicznego prawa gospodarczego*, R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel (red.), *System Prawa Administracyjnego. Publiczne prawo gospodarcze*, t. 8B, Warszawa 2013, s. 621.

22 Zob.: art. 18 okiku.

23 R. Milewski (red.), *Podstawy ekonomii*, Warszawa 1998, s. 219 i n.

24 Zob.: M. Pawełczyk, dz. cyt. s. 658 i przywołana tam literatura.

25 Rozporządzenie Rady (WE) nr 139/2004 z dnia 20 stycznia 2004 r. w sprawie kontroli koncentracji przedsiębiorstw (rozporządzenie WE w sprawie kontroli łączenia przedsiębiorstw), Dz.Urz.UE.L 2004 Nr 24, str. 1.

26 Zob.: M. Wierzbowski, K. Karasiewicz, R. Stankiewicz [w:], *Kontrola koncentracji przedsiębiorstw*, M. Kępiński (red.), *System Prawa Prywatnego*, t. 15, *Prawo konkurencji*, Warszawa 2014, s. 1035 i n.

27 M. Wierzbowski, K. Karasiewicz, R. Stankiewicz, dz. cyt., s. 1034 i n.

28 Zob.: R. Molski, *Eksterytorialne stosowanie prawa ochrony konkurencji*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny”, z. 3 (2002), s. 13 i n.

29 Tamże, s. 13 i n.

30 A.T. Guzman, *Is international antitrust possible?*, „New York University Law Review”, nr 5 (1998), s. 1506 i n.



Jak zostało wspomniane, niniejsze opracowanie dotyczy perspektywy ochrony konkurencji realizowanej na mocy norm prawa publicznego. Ochrona konkurencji jako dobra publicznego zostaje tu powierzona właściwym organom władzy publicznej. W Polsce organem ochrony konkurencji (organem antymonopolowym) jest Prezes Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów. Organem ochrony konkurencji na poziomie centralnym w Unii Europejskiej jest Komisja Europejska. W sprawach z zakresu praktyk wielostronnych i nadużywania pozycji dominującej Komisja współpracuje z organami antymonopolowymi państw członkowskich, a współpraca ta przyjęła strukturalną postać Europejskiej Sieci Konkurencji<sup>31</sup>. Z kolei w przypadku kontroli koncentracji występuje sytuacja tzw. kompetencji równoległych, a określone rodzaje koncentracji (tj. te o wymiarze unijnym) poddane są jurysdykcji Komisji, zgodnie z zasadą „pojedynczej instytucji” (ang. *one-stop shop principle*)<sup>32</sup>. Innymi słowy, koncentracje mające wymiar unijny są oceniane przez Komisję, zaś nie mające wymiaru unijnego przez krajowe organy ochrony konkurencji<sup>33</sup>. Przedstawianie zasad współpracy organów na forum Europejskiej Sieci Konkurencji, jak i zasad podziału kompetencji między organem unijnym (Komisją) a organami krajowymi prawa ochrony konkurencji wykracza poza zakres niniejszego opracowania, które siłą rzeczy przyjąć musi postać zasygnalizowania problematyki. Warto natomiast mieć na względzie fakt, że różne państwa członkowskie (których emanacją są krajowe organy antymonopolowe) mogą mieć różny interes, czy też różnie definiować – ze swojej perspektywy – interes publiczny (co jawi się jako dość oczywiste) w rozstrzygnięciu tej samej sprawy antymonopolowej; różnice interesów mogą objawiać się również pomiędzy Komisją, a państwami członkowskimi.

## 9.4. Kontekst Nord Stream 2 – sygnalizacja

Projekt Nord Stream 2 zakłada budowę drugiej nitki Gazociągu Północnego łączącego Rosję z Niemcami, przy czym, gdy pierwsza nitka posiada zdolności przesyłowe na poziomie 55 mld m<sup>3</sup> gazu rocznie, dzięki drugiej, łącznie będzie mogło płynąć 110 mld m<sup>3</sup> paliwa<sup>34</sup>. Nie jest zamiarem autora niniejszego opracowania kompleksowe przedstawienie zagadnień związanych z projektem Nord Stream 2. Poniżej zostaną więc zaprezentowane wybrane kwestie.

W pierwszej kolejności należy mieć na uwadze, że Gazociąg Północny to projekt wpisujący się w realizację strategii Federacji Rosyjskiej, zgodnie z którą, sektor paliwowo-energetyczny (w tym gazowy) stanowi nie tylko podstawowy element gospodarki rosyjskiej, ale jest również środkiem prowadzenia polityki, wewnętrznej i międzynarodowej, Rosji<sup>35</sup>. Co więcej, dzięki drugiej nitce Gazociągu Północnego również Niemcy mogą uzyskać dodatkowe atuty w polityce wewnątrzunijnej<sup>36</sup>. Nie sposób nie zwrócić uwagi na fakt odchodzenia od węgla kamiennego, co ma swoje implikacje w postaci poszukiwania innych źródeł energii; w tę sytuację wpisuje się gaz<sup>37</sup>.

Udział rosyjskiego przedsiębiorstwa państwowego Gazprom w rynku gazu w Unii Europejskiej wynosił w 2019 r. 42,5 procent. Z punktu widzenia wymogów antymonopolowych była to sytuacja wadliwa. Podczas formułowania oceny warto również mieć na względzie fakt wykorzystywania gazu jako środka polityki, w tym międzynarodowej, przez Rosję. W 2020 r. udział Gazpromu w rynku europejskim (nie należy oczywiście utożsamiać rynku europejskiego z rynkiem w UE) nieco zmalał<sup>38</sup>; nie wydaje się jednak, aby aktualny poziom udziału można było uznać za „bezpieczny” z punktu widzenia prawa ochrony konkurencji. Dodatkowo, warto zwrócić uwagę na fakt, że realizacja projektu Nord Stream 2 spowoduje umocnienie pozycji dominującej Gazpromu na rynku właściwym<sup>39</sup>.

31 Zob.: S. Józwiak, *Europejska Sieć Konkurencji – model: struktura i współpraca oraz kompetencje decyzyjne członków*, Warszawa 2011, s. 5 i n.

32 M. Wierzbowski, K. Karasiewicz, R. Stankiewicz, dz. cyt., s. 1037 i n.

33 A. Maziarz, *Reguły konkurencji Unii Europejskiej*, Warszawa 2019, s. 188

34 Zob.: <https://www.energetyka24.com/dlaczego-niby-polska-ma-protestowac-przeciwko-nord-stream-2>, dostęp: 23 kwietnia 2021.

35 Zob.: <https://www.cire.pl/pliki/2/nordstreamiidefence.pdf>, dostęp: 23 kwietnia 2021.

36 Zob.: B. Molo, *Główne kontrowersje wokół budowy gazociągu Nord Stream 2*, „Krakowskie Studia Międzynarodowe”, nr 2 (2018), s. 52 i n.

37 Zob.: <https://www.money.pl/gospodarka/wiadomosci/arttykul/nord-stream-ii-co-oznacza-dla-polski,117,0,1897077.html>, dostęp: 23 kwietnia 2021.

38 Zob.: <https://www.energetyka24.com/oze/fatalna-sytuacja-gazpromu-tak-zle-nie-bylo-od-czasow-jelcyna>, dostęp: 23 kwietnia 2021.

39 Zob.: <https://www.cire.pl/pliki/2/nordstreamiidefence.pdf>, dostęp: 23 kwietnia 2021.



Nie sposób przeoczyć faktu, że w 2018 r. Komisja Europejska zakończyła postępowanie antymonopolowe, jakie toczyło się od 2012 r. przeciw Gazpromowi w innej sprawie<sup>40</sup>. Gazpromowi zarzucono nadużycie pozycji dominującej w ośmiu państwach Unii Europejskiej<sup>41</sup> z Europy Środkowo-Wschodniej, w tym w Polsce (czyli zachowania dominanta nie dotyczyły całej UE), polegające na: (i) dzieleniu rynku m.in. poprzez narzucanie ograniczeń reeksportu paliwa, (ii) zawyżaniu cen dostawy gazu do państw bałtyckich, Bułgarii i Polski, (iii) uzależnieniu dostaw gazu od realizacji określonych zobowiązań odnoszących się do infrastruktury przesyłowej (praktyki stosowane wobec Bułgarii i Polski)<sup>42</sup>. Postępowanie zakończyło się wydaniem przez Komisję Europejską decyzji zobowiązującej Gazprom do realizacji określonych działań, przy czym zobowiązania te – jak się ocenia – nie stanowiły dla rzeczonoego dominanta znaczących obciążeń<sup>43</sup>. Decyzja Komisji została zaskarżona<sup>44</sup> (dokładne omawianie wspomnianej kwestii nie wchodzi jednak w zakres niniejszego opracowania), tym niemniej, fakt wydania przez Komisję tego typu decyzji<sup>45</sup> w tym postępowaniu – mając jednocześnie na uwadze brak znaczącej dolegliwości nałożonych na Gazprom obowiązków – należy ocenić negatywnie<sup>46</sup>.

W sprawie, o której mowa powyżej, istotne jest, że zarzuty nadużywania pozycji dominującej przez Gazprom nie dotyczyły aktywności spółki we wszystkich krajach UE. Zarzuty dotyczyły nadużywania pozycji dominującej w krajach Europy Środkowo-Wschodniej. Tym samym potwierdza się poprawność tezy, że różne kraje członkowskie UE mogą różnie definiować interes publiczny, jeżeli chodzi o postępowania antymonopolowe prowadzone przeciwko przedsiębiorcom naruszającym reguły konkurencji. Co więcej, zasadne jest pytanie, czy w niniejszej sprawie sposób, w jaki państwa, wobec których Gazprom podejmował zarzucane praktyki, określały interes publiczny był zbieżny ze sposobem określania interesu publicznego przez Komisję; wydaje się bowiem, że w interesie tych państw nie było „łagodne” potraktowanie Gazpromu przez Komisję.

Jeszcze w trakcie trwania postępowania antymonopolowego, o którym mowa powyżej, tj. 8 grudnia 2015 r., do Prezesa Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów wpłynęło zgłoszenie zamiaru koncentracji polegającej na utworzeniu wspólnego przedsiębiorcy (Nord Stream AG z siedzibą w Zug w Szwajcarii) przez następujących przedsiębiorców: PAO Gazprom, Uniper Global Commodities SE z siedzibą w Düsseldorfie, ENGIE S.A. z siedzibą w Courbevoie, OMV Nord Stream II Holding AG z siedzibą w Zug, Shell Exploration and Production (LXXI) B.V. z siedzibą w Hadze i Wintershall Nederland B.V. z siedzibą w Rijswijk<sup>47</sup>. PAO Gazprom miał posiadać 50 procent akcji nowoutworzonego przedsiębiorcy. W ocenie Prezesa UOKiK PAO Gazprom już posiadał na polskim rynku dostaw gazu wyższego szczebla pozycję dominującą, zaś po zrealizowaniu zamierzonej koncentracji konkurencja na polskim rynku gazu mogła zostać dalej jeszcze ograniczona; swoje ustalenia Prezes UOKiK przedstawił uczestnikom postępowania, którzy w odpowiedzi wycofali zgłoszenie zamiaru koncentracji (co musiało doprowadzić do obowiązkowego umorzenia postępowania)<sup>48</sup>. 28 kwietnia 2017 r. Prezes UOKiK wszczął jednak – po uzyskaniu informacji, że pomiędzy uczestnikami zgłoszonej wcześniej koncentracji została podpisana umowa o finansowaniu projektu – postępowanie wyjaśniające, a następnie antymonopolowe w sprawie dokonanej koncentracji (to ostatnie 30 kwietnia 2018 r.). Decyzją z 6 października 2020 r.<sup>49</sup> Prezes UOKiK nałożył kary pieniężne na PJSC Gazprom, Uniper Gas Transportation & Finance B.V., Engie Energy Management Holding Switzerland AG, OMV Gas Marketing Trading & Finance B.V., Shell Exploration and Production (LXXI) B.V., Wintershall Dea Nederland Transport and Trading B.V. z tytułu dokonania koncentracji polegającej na utworzeniu wspólnego przedsiębiorcy bez uzyskania zgody Prezesa UOKiK. Ujawnia się tu zasada ekste-

40 Zob.: <https://www.osw.waw.pl/pl/publikacje/analizy/2018-05-24/wyniki-postepowania-antymonopolowego-ke-przeciwko-gazpromowi>, dostęp: 23 kwietnia 2021.

41 Zarzuty dotyczyły nadużywania pozycji dominującej w następujących państwach: Polska, Bułgaria, Czechy, Słowacja, Estonia, Litwa, Łotwa, Węgry, choć nie wszystkie praktyki jednostronne dotyczyły każdego z ośmiu państw.

42 Zob.: <https://www.osw.waw.pl/pl/publikacje/analizy/2018-05-24/wyniki-postepowania-antymonopolowego-ke-przeciwko-gazpromowi>, dostęp: 23 kwietnia 2021.

43 Zob.: <https://www.osw.waw.pl/pl/publikacje/analizy/2018-05-24/wyniki-postepowania-antymonopolowego-ke-przeciwko-gazpromowi>, dostęp: 23 kwietnia 2021.

44 Zob.: <https://www.pap.pl/aktualnosci/news%2C341323%2Czrodlo-pap-pgnig-zlozylo-skarge-na-decyzje-ke-ws-praktyk-gazpromu.html>; <https://businessinsider.com.pl/wiadomosci/polska-dolacza-do-skargi-pgnig-na-ugode-ke-z-gazpromem/1f4rlgs>, dostęp: 23 kwietnia 2021.

45 Decyzja zobowiązująca jest decyzją, w której nakładane są na podmiot określone obowiązki, jednak nie można w niej nałożyć kary pieniężnej.

46 Zob.: <https://www.energetyka24.com/postepowanie-komisji-europejskiej-przeciwko-gazpromowi-krok-od-skandalu>, dostęp: 23 kwietnia 2021.

47 Decyzja Prezesa UOKiK z dnia 6 października 2020 r. nr DKK-178/2020.

48 Tamże.

49 Tamże.



rytorialności prawa antymonopolowego – polski organ antymonopolowy wszczął postępowanie, prowadził je i wydał decyzję względem spółek, które nie są przedsiębiorcami polskimi. Na PJSC Gazprom została nałożona kara w wysokości nieco ponad 29 miliardów (nie milionów) złotych. Na pozostałych przedsiębiorców nałożono natomiast znacznie niższe (w porównaniu do kary nałożonej na PJSC Gazprom) kary od około 29 milionów do około 87 milionów złotych. W ten sposób podszedł do sprawy polski organ antymonopolowy. Komisja Europejska, pomimo twierdzeń, że projekt Nord Stream 2 nie jest we wspólnym interesie Europy<sup>50</sup>, nie realizuje w przypadku Nord Stream 2, w podobny sposób jak Prezes UOKiK, swych kompetencji unijnego organu antymonopolowego właściwego w sprawach koncentracji mających wymiar unijny.

## 9.5. Wnioski

Prawo ochrony konkurencji ma na celu ochronę konkurencji na rynku właściwym. Konkurencja jest tutaj traktowana jako dobro publiczne (wspólne), a jej ochrona leży w interesie publicznym. Dostrzegalne jest, że w określonych sprawach mogą zachodzić różnice w definiowaniu interesu publicznego przez różne państwa. Podobnie, w sprawach z zakresu ochrony konkurencji różne państwa mogą różnie definiować interes publiczny z własnej perspektywy (jak wskazywano powyżej interes publiczny nie jest równoważny pojęciu interesu państwa). W ramach Unii Europejskiej może dodatkowo zaistnieć sytuacja, w której organy unijne będą ujmować interes publiczny inaczej niż poszczególne państwa członkowskie. Czy z taką sytuacją nie mieliśmy do czynienia w przypadku zaprezentowanych postępowań, związanych z koncernem Gazprom?

Powyżej wskazano, że prawo ochrony konkurencji chroni konkurencję na rynku właściwym. Dlaczego w ogóle należy chronić konkurencję? Odpowiedzi udziela m.in. A.T. Guzman, zauważając, że ostatecznie chodzi o ochronę konsumentów i przedsiębiorców<sup>51</sup>. Naruszenia konkurencji godzą w dobrobyt konsumentów<sup>52</sup>. Naruszenia konkurencji godzą także w innych przedsiębiorców, którzy na danym rynku operują (a którzy nie uczestniczą w naruszeniach). Istota wypowiedzi A.T. Guzmána wydaje się sprowadzać do tego, że poszczególne państwa, definiując z własnej perspektywy interes publiczny w ochronie konkurencji, muszą mieć na względzie te dwa czynniki (konsumentów i przedsiębiorców w danym kraju). Innymi słowy, te dwa czynniki muszą być brane pod uwagę przez dane państwo podczas kształtowania jego polityki ochrony konkurencji, czyli w stanowieniu norm prawa antymonopolowego i w podejmowaniu działań przez organy antymonopolowe (organy będące przeciw emanacją państwa)<sup>53</sup>. Ochrona interesu publicznego, za pomocą norm prawa antymonopolowego, przez dane państwo, musi więc uwzględniać dobrobyt konsumentów i przedsiębiorców pochodzących z tego państwa. Interes publiczny, w przypadku antymonopolowych działań danego państwa, powinien więc pokrywać się z chęcią ochrony „własnych” konsumentów i przedsiębiorców. Nie jest możliwe analogiczne ujęcie interesu publicznego w przypadku antymonopolowych działań realizowanych na poziomie unijnym przez Komisję Europejską. Zgodnie z art. 17 ust. 1 Traktatu o Unii Europejskiej<sup>54</sup> (dalej jako „TUE”), „Komisja wspiera ogólny interes Unii (...)”. Co to jednak w praktyce oznacza w sytuacji, gdy Unia Europejska składa się z odrębnych organizmów państwowych? Interesy poszczególnych państw członkowskich, czy też sposób w jaki poszczególne państwa definiują interes publiczny mogą bowiem być nie tylko rozbieżne, ale wręcz sprzeczne. W takim razie Komisja nie ma sposobności kierowania się interesem publicznym w postaci konieczności ochrony „własnych” konsumentów i przedsiębiorców. Brak takiej sposobności może z kolei prowadzić do nieprzejrzystości podejmowanych decyzji, tym bardziej, że – jak się wydaje – w praktyce nie będzie możliwe uzyskanie szczerzej odpowiedzi na pytanie „*cui bono?*”.

50 Zob.: <https://www.pap.pl/aktualnosci/news%2C797346%2Ckomisja-europejska-nord-stream-2-nie-jest-we-wspolnym-interesie-europy.html>, dostęp: 23 kwietnia 2021.

51 A.T. Guzman, dz. cyt., s. 1506 i n.

52 Zob.: A. Jurkowska-Gomułka, *Stosowanie zakazu porozumień ograniczających konkurencję zorientowane na ocenę skutków ekonomicznych? Uwagi na tle praktyki decyzyjnej Prezesa Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów w odniesieniu do ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów z 2007 roku*, „internetowy Kwartalnik Antymonopolowy i Regulacyjny”, nr 1/2012.

53 A.T. Guzman, dz. cyt., s. 1518 i n.

54 Dziennik Urzędowy C 326, 26/10/2012.



Warto zastanowić się, czy rozwiązaniem może być pozbawienie Komisji Europejskiej kompetencji w zakresie prowadzenia spraw antymonopolowych i transfer tych kompetencji do wyłącznej domeny państw członkowskich?<sup>55</sup>

W związku z rozważaniem zagadnienia transferu kompetencji co do prowadzenia spraw antymonopolowych do wyłącznej domeny państw członkowskich trzeba dostrzegać potencjalność złożonych problemów prawnych i pozaprawnych. W zakresie problemów prawnych można wskazać chociażby na wielość jurysdykcji. W sytuacji wskazanego wyżej transferu określona koncentracja będzie mogła być oceniana przez organy antymonopolowe różnych państw, a poszczególnych rozstrzygnięć może nie cechować spójność. Wydaje się jednak, że problem ten można rozwiązać poprzez ustanowienie odpowiednich mechanizmów współpracy instytucjonalnej między państwami członkowskimi, chociażby w ramach Europejskiej Sieci Konkurencji. W zakresie problemów pozaprawnych, warto zwrócić uwagę na możliwe „retorsje” (np. gdy państwo A podejmie negatywne działania, motywowane ochroną konkurencji, względem przedsiębiorcy z państwa B, to jest możliwe – zwłaszcza, gdy ten przedsiębiorca prowadzi działalność istotną z punktu widzenia interesów państwa B – że państwo B w przyszłości nie omieszką podjąć stosownych działań przeciwko przedsiębiorcy z państwa A). Odpowiedzią wydaje się być tutaj ogólna zasada niedyskryminacji, zwłaszcza w sytuacji ochrony sądowej sprawowanej na poziomie unijnym przez Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej. Powyższe problemy to oczywiście tylko przykłady i z całą pewnością nie wyczerpują one możliwych trudności. Życie jest zbyt bogate, by ująć je w ramy jakiegokolwiek opracowania czy jakiegokolwiek aktu prawnego.

Nie jest zamysłem autora niniejszego opracowania wykazanie, że ewentualne pozbawienie Komisji Europejskiej kompetencji organu antymonopolowego z jednoczesnym transferem tychże kompetencji do wyłącznej domeny państw członkowskich nie wiąże się z żadnymi problemami i zadaniami do rozwiązania. Zamysłem jest natomiast ukazanie, że taka możliwość jednak istnieje. Przekonanie o tym, że sprawy antymonopolowe mogą być efektywniej rozstrzygane na poziomie centralnym Unii Europejskiej<sup>56</sup> nie wydaje się bowiem słuszne, tym bardziej, że przecież prawo unijne zna i respektuje zasadę pomocniczości (subsydiarności). Autor niniejszego opracowania nie jest przeciwnikiem integracji europejskiej, a jest zwolennikiem poszanowania zasady pomocniczości; w tym poszanowania zdolności poszczególnych państw do ochrony interesu publicznego formułowanego z perspektywy tychże państw właśnie. Efektywność postępowań antymonopolowych prowadzonych na poziomie krajowym w przypadku spraw o wymiarze transgranicznym (w obrębie UE) wydaje się możliwa do zapewnienia przez wypracowanie ram współpracy między państwami członkowskimi (o czym mowa była powyżej). Zasada subsydiarności nie ustanawia przecież dualizmu typu: „kompetencja należy albo do państwa członkowskiego albo do Unii Europejskiej”. Ustanawia ona, zdaniem autora niniejszej publikacji, troistość w formie: „kompetencja należy do państwa członkowskiego albo do grupy państw członkowskich albo w ostateczności do Unii Europejskiej”.

Na wskazanych wyżej przykładach podejścia Komisji Europejskiej do działalności przedsiębiorstwa Gazprom można – jak się wydaje – dostrzec, że nie zawsze zrzeczenie się przez państwo członkowskie kompetencji na rzecz organów Unii Europejskiej jest rozwiązaniem właściwym z perspektywy możliwości ochrony „własnego” interesu publicznego przez dane państwo. Z kolei ogólny interes Unii, o którym mowa w art. 17 ust. 1 TUE, będąc kategorią niedookreśloną, jawi się jako mechanizm umożliwiający nieposzanowanie interesów publicznych, definiowanych z perspektywy państw członkowskich lub grupy tych państw. Wydaje się zaś, że zasada *alterum non laedere* („drugiemu nie szkodzić”) powinna znaleźć zastosowanie nie tylko w relacjach między jednostkami, ale także między państwami, a w perspektywie unijnej również w relacjach między organami UE a państwami członkowskimi UE. Wymaga tego nie tylko zasada subsydiarności, ale także (w szczególności) lojalnej współpracy.

---

55 Należy nadmienić, że nie chodzi tu o zniesienie materialnych norm unijnego prawa ochrony konkurencji, a o zmianę ustrojową (instytucjonalną) tak, aby stosowanie materialnych norm prawa ochrony konkurencji (czy to krajowych czy unijnych) zostało powierzone wyłącznie organom krajowym, z zapewnieniem jednak ram współpracy między organami różnych państw członkowskich.

56 Zob.: A.M. Nolan, *Unijne prawo konkurencji. Efektywność systemu odesłań spraw dotyczących koncentracji przedsiębiorstw*, Warszawa 2015, s. 20.



## 9.6. Zakończenie

Oczywiście ewentualna inauguracja projektu zmian kompetencyjnych w postępowaniach antymonopolowych wymagałaby uprzedniego przeprowadzenia stosownych analiz, w tym prawnych i ekonomicznych. Analiz znacznie szerszych niż wywody zawarte w niniejszym opracowaniu. Tym niemniej, nie ma powodów, aby unikać dyskusji w tym zakresie. Co więcej, wydaje się, że – mając na względzie wspomniany trójpodział wynikający z zasady subsydiarności – można byłoby raz jeszcze przemyśleć zasady podziału kompetencji pomiędzy Unią Europejską, a państwami członkowskimi Unii Europejskiej, nie tylko w perspektywie prawa antymonopolowego. W tym przypadku również oczekiwana byłaby szersza dyskusja, prowadzona w dobrej wierze.

# 10

## **Mechanizm Next Generation EU i zagrożenie dalszą federalizacją UE**



# Rozdział X. Mechanizm Next Generation EU i zagrożenie dalszą federalizacją UE

*dr Filip M. Furman*

Proces przekształcania związku suwerennych państw w jednolity organizm polityczny, którego elementy składowe mają jednak wciąż rozwiniętą autonomię, mający stale miejsce w Unii Europejskiej, opisać można jako federalizację. Warto zauważyć, że dalsze postępowanie tego procesu nie musi być związane jedynie lub głównie z bezpośrednim odbieraniem autonomii państwom narodowym, ale może też polegać na stopniowym zwiększaniu zakresu zadań i uprawnień organów centralnych – płynnym i od strony funkcjonowania instytucji państwowych niejako niezauważalnym przesuwaniu decyzyjności w kierunku paneuropejskiego centrum. Za egzemplifikację tego procesu uznać można wprowadzenie w ostatnim czasie mechanizmu Next Generation EU i jego implementację do planów odbudowy poszczególnych krajów Unii.



**Dalsza federalizacja Unii Europejskiej nie musi być związana jedynie lub głównie z odbieraniem autonomii państwom narodowym, ale może polegać na stopniowym zwiększaniu zakresu zadań i uprawnień organów centralnych. Za egzemplifikację tego procesu uznać można wprowadzenie w ostatnim czasie mechanizmu Next Generation EU i jego implementację do planów odbudowy poszczególnych krajów Unii.**

Wartość europejskiego funduszu odbudowy, przyjętego podczas posiedzenia Rady Unii Europejskiej w grudniu 2020 r., to 750 miliardów euro. Ze względu na skalę oraz na fakt, że głównym elementem tego funduszu jest mechanizm dłużny, można go uznać za program unikatowy – podobny nie pojawił się w dotychczasowej historii Unii Europejskiej ani wcześniej – Europejskiej Wspólnoty Gospodarczej. Od strony formalnej Next Generation EU stanowi fundusz specjalny, który nie jest elementem budżetu Unii Europejskiej, ale jest z nim powiązany.

Poniższy tekst ma za zadanie omówić funkcjonowanie mechanizmu Next Generation EU, wskazać związane z nim szanse i zagrożenia w kontekście ewentualnej dalszej federalizacji Unii.

## 10.1. Europejski fundusz odbudowy Next Generation EU. Komponenty i zasady działania

Cały program Next Generation EU składa się z sześciu instrumentów, za pomocą których fundusze wydatkowane będą w trzech obszarach. Instrumenty programu są następujące:

- 1) InvestEU,
- 2) Horyzont Europa,





- 3) Instrument na rzecz Odbudowy i Zwiększania Odporności,
- 4) REACT-EU,
- 5) rescEU,
- 6) Fundusz na rzecz Sprawiedliwej Transformacji<sup>57</sup>.

Obszary dofinansowane z funduszu odbudowy to:

- 1) spójność, odporność i wartości,
- 2) zasoby naturalne i środowisko,
- 3) jednolity rynek, innowacje i technologie cyfrowe<sup>58</sup>.

Europejski fundusz odbudowy jako całość zasilą środki ze składek i podatków, ale przede wszystkim z pożyczek zaciągniętych na rynkach finansowych. Zaciągnięty w ten sposób dług ma być spłacany z następujących źródeł:

- 1) podatku cyfrowego,
- 2) podatku od transakcji finansowych,
- 3) podatku od plastiku,
- 4) handlu uprawnieniami do emisji,
- 5) transgranicznego dostosowywania cen ze względu na emisję,
- 6) środków pochodzących z przedsiębiorstw najbardziej korzystających z jednolitego rynku,
- 7) nowej podstawy opodatkowania osób prawnych<sup>59</sup>.

## 10.2. Przewidywane korzyści i nadzieje związane z mechanizmem Next Generation EU oraz elementy wymagające interwencji

Przede wszystkim należy wskazać, że chociaż w dokumencie określającym europejski fundusz odbudowy<sup>60</sup> określono górną granicę zadłużenia, jakie Unia może zaciągnąć w ramach mechanizmu Next Generation EU, nie postawiono ograniczeń co do przyszłych pożyczek, które mogą być zaciągane, m.in. na spłatę obecnego długu, a zatem nie określono górnej granicy potencjalnego przyszłego zadłużenia. Jest to niedopatrzenie, które powinno zostać dookreślone z dwóch powodów. Po pierwsze, zadłużenie

---

57 Komisja Europejska, *Plan odbudowy dla Europy*, [https://ec.europa.eu/info/strategy/recovery-plan-europe\\_pl](https://ec.europa.eu/info/strategy/recovery-plan-europe_pl), dostęp: 11 maja 2021.

58 Tamże.

59 Tamże.

60 Decyzja Rady (UE, Euratom) 2020/2053 z dnia 14 grudnia 2020 r w sprawie systemu zasobów własnych Unii Europejskiej oraz uchylająca decyzję 2014/335/UE, Euratom, <https://eur-lex.europa.eu/legalcontent/PL/TXT/?uri=CELEX:32020D2053>, dostęp: 11 maja 2021.



niedostosowane do możliwości gospodarki danego państwa może spowalniać jego rozwój. Po drugie, skala planowanej pożyczki, czas jej wydatków i spłacania, opiera się na założeniu o ograniczonym w czasie trwaniu epidemii COVID-19 i niewystępowaniu wydarzeń zdrowotnych na podobną skalę w najbliższych kilkunastu–kilkudziesięciu latach.

Nie określono i nie ustalono sposobów postępowania na wypadek, gdyby to założenie okazało się błędne. Ich wspólne ustalenie – w gronie wszystkich interesariuszy jeszcze przed wejściem w życie mechanizmu – powinno się dokonać w szczególności ze względu na ww. negatywny wpływ zadłużenia na rozwój gospodarczy. W tym kontekście za zagrożenie należy uznać także fakt, że wydatki z funduszu przewidziano jedynie na najbliższych kilka lat<sup>61</sup>, podczas gdy ich spłata pochłonie lata pracy co najmniej jednego pokolenia. Należałoby zastanowić się, jak najlepiej wykorzystać pozyskane środki, by stały się realnym impulsem rozwojowym, a nie środkami służącymi jedynie wyrównaniu strat powstałych w okresie zamknięcia wielu gałęzi gospodarki. Warto zadbać także, by środki trafiły przede wszystkim do małych i średnich przedsiębiorców – bowiem spłata powstałego zadłużenia będzie stanowić duże obciążenie dla sektora przedsiębiorstw. Bez odpowiedniej alokacji środków, celowanej w branżę najbardziej dotkniętą załamaniem, zaciągnięty dług może nie tylko nie pozwolić na wyjście z kryzysu, w który gospodarki państw europejskich stopniowo wchodziły od początku 2020 r., ale wręcz może go pogłębić. Szczególnie uzasadnione jest alokowanie środków w sektorze badań i rozwoju (R&D).

Wydatki państwa, zwłaszcza finansowane ze środków unijnych lub innych zewnętrznych źródeł, żeby były efektywne, przyczyniały się do wzrostu gospodarczego i nie były źródłem obciążeń dla przyszłych pokoleń obywateli, nie stanowiły jedynie „przejadania” dochodów podatkowych, muszą być przeznaczane nie tylko na bieżącą konsumpcję, ale i na inwestycje – i to w odpowiedniej proporcji. Jest to zależność dobrze opisana przez model Solowa-Swana dla długookresowego wzrostu gospodarczego<sup>62</sup>. W wypadku wydawania środków z europejskiego funduszu odbudowy szczególnie nacisk należy położyć na inwestycje w badania i rozwój. Na tle innych krajów Unii Europejskiej polskie inwestycje w sektor R&D należy ocenić jako niewystarczające. Dane za 2019 r. wskazują, że na badania i rozwój Polska wydawała sześć razy mniej niż Francja i aż czternaście(!) razy mniej niż Niemcy<sup>63</sup>. Oczywiście, by można było uznać te dane za miarodajne, nominalne wydatki na badania i rozwój powinny zostać przełożone na proporcje wydatków w całej gospodarce. W tej proporcji różnica pomiędzy Polską a Niemcami nie jest aż tak duża, jednak wciąż nasi zachodni sąsiedzi w sektor R&D inwestują dwa razy więcej niż my. Dla 2019 r. odsetki te wynosiły odpowiednio 0,98% PKB i 0,45% PKB<sup>64</sup>.

Jako kolejne zagrożenie wskazać należy, że wśród instrumentów mechanizmu niektóre są bardziej, inne mniej korzystne dla Polski. Co więcej, różne instrumenty będą w różny sposób korzystne dla poszczególnych krajów UE. Wśród instrumentów jednoznacznie korzystnych wymienić można Instrument na rzecz Odbudowy i Zwiększenia Odporności – choć on właśnie należy do instrumentów premiujących jedne państwa bardziej od innych. Polska jest jednym z jego największych beneficjentów, wraz z innymi dużymi pod względem populacji krajami Unii Europejskiej, tj. Niemcami, Francją, Hiszpanią i Włochami<sup>65</sup>.

Nie wszystkie elementy mechanizmu są tak korzystne dla Polski, w niniejszym rozdziale z przyczyn objętościowych niemożliwe jest jednak ich szczegółowe omówienie. Kluczowe jest uświadomienie sobie po prostu zasad ich funkcjonowania. Żeby móc realnie ocenić przyszłe korzyści mechanizmu, pod uwagę należy wziąć nie tylko nominalną wartość dofinansowania, ale także to, na ile dany kraj jest gotowy, by je wykorzystać. Służyć do tego mogą miary zakładanej efektywności wydatkowanych dotacji, np. w postaci mnożników, wskazujących proporcje efektów do wydatków. I tak jeśli spojrzymy na mechanizm Next Generation EU *en général*, nie można uznać, by Polska znalazła się w grupie państw, które najwięcej z niego

61 Decyzja Rady (UE, Euratom) 2020/2053 z dnia 14 grudnia 2020 r w sprawie systemu zasobów własnych Unii Europejskiej oraz uchylająca decyzję 2014/335/UE, Euratom, <https://eur-lex.europa.eu/legalcontent/PL/TXT/?uri=CELEX:32020D2053>, dostęp: 11 maja 2021.

62 R.M. Solow, *A Contribution to the Theory of Economic Growth*, „The Quarterly Journal of Economics”, 70, nr 1 (1956), s. 65-94.

63 Eurostat, *Total GBAORD by NABS 2007 socio-economic objectives*, [https://appsso.eurostat.ec.europa.eu/nui/show.do?dataset=gba\\_nabsfin07&lang=en](https://appsso.eurostat.ec.europa.eu/nui/show.do?dataset=gba_nabsfin07&lang=en), dostęp: 11 maja 2021.

64 Tamże.

65 Kwoty otrzymane przez wymienione państwa w ramach Instrumentu na rzecz Odbudowy i Zwiększenia Odporności wyniosą kolejno 69,5 mld EUR (Hiszpania), 68,9 mld EUR (Włochy), 39,4 mld EUR (Francja), 25,6 mld EUR (Niemcy), 23,9 mld EUR (Polska). Zob.: Komisja Europejska, *Recovery and Resilience Facility – Grants allocation per Member State (2018 prices)*, [https://ec.europa.eu/info/files/recovery-and-resilience-facility-grants-allocation-member-state-2018-prices\\_pl](https://ec.europa.eu/info/files/recovery-and-resilience-facility-grants-allocation-member-state-2018-prices_pl), dostęp: 11 maja 2021.



skorzystają – mnożnik efektów do wydatków wynosi dla naszej Ojczyzny jedynie 2,25<sup>66</sup>. Tymczasem np. dla Austrii i Irlandii jest to wartość ok. 6, zaś dla Luksemburga nawet 11<sup>67</sup>.

Co więcej, chociaż zadłużenie Polski i krajów naszego regionu jest wyraźnie niższe – nie tylko niż zadłużenie strefy euro jako takiej, ale także w ogóle – przeciętne zadłużenie w Unii Europejskiej (relacja długu publicznego do PKB dla strefy euro to 95%<sup>68</sup>, dla całej UE – 88%<sup>69</sup>, dla Polski – 59%<sup>70</sup>) – to nasze całkowite zadłużenie zagraniczne przekracza pierwszy wskaźnik bezpieczeństwa finansowego<sup>71</sup>. Wprowadzając wspólny mechanizm zadłużeniowy, określić więc musimy także właściwe środki zapobiegające łamaniu dyscypliny finansowej przez poszczególne państwa. Należy także zaprojektować i wprowadzić środki prawne pozwalające na odzyskiwanie należnej części zadłużenia od krajów, które na jakiś etapie mogą nie chcieć lub nie móc partycypować w spłacaniu wspólnego długu. Obecnie jedyny środek prawny, który może być stosowany przez Komisję Europejską dla odzyskania środków od państw członkowskich Unii jest „wezwanie”. W takiej sytuacji należy zastanowić się nad poszerzeniem wachlarza instrumentów, aby uniknąć sytuacji, w której jedno z państw staje się „pasażerem na gapę” – którego zobowiązania będą musiały być przejęte przez pozostałe kraje członkowskie, kosztem pracy i rozwoju ich obywateli.



**Z dalszą federalizacją powiązane może być w szczególności wprowadzenie nowej daniny publiczno-prawnej jaką jest podatek od plastiku. Spośród wprowadzanych danin budzi ona również największe kontrowersje. Wpływy do unijnego budżetu z tego podatku szacowane są na ponad 5 mld euro rocznie.**

Z perspektywy rozważania procesu dalszej federalizacji, na szczególną uwagę zdają się zasługiwać dwie daniny publiczno-prawne, tj. podatek cyfrowy oraz podatek od plastiku. Obydwie opłaty budzą uzasadnione kontrowersje, dlatego też zasadne jest poświęcenie im uwagi w niniejszym tekście. Należy zauważyć, iż w analizowanych przypadkach ma miejsce ustanowienie nowych podatków drogą decyzji ponadnarodowych organów Unii Europejskich, a nie – władz poszczególnych jej państw członkowskich, co stanowi pewnego rodzaju precedens w tym zakresie.

W kontekście pierwszej z powyższych danin, tj. podatku cyfrowego, Komisja Europejska zadeklarowała, iż w czerwcu 2021 r. przygotowuje propozycję, której przedmiotem będzie wprowadzenie tej formy zasilenia budżetu najpóźniej do dnia 1 stycznia 2023 r.<sup>72</sup> Zgodnie z przyjętymi założeniami, ma być ona oparta na opodatkowaniu

66 O. Picek, *Spillover Effects From Next Generation EU*, „Intereconomics”, 55, nr 5 (2020), s. 325-331.

67 Tamże.

68 Eurostat, Nota prasowa nr 157/2020 z 22 października 2020 r., <https://ec.europa.eu/eurostat/documents/2995521/11442886/2-22102020-BP-EN.pdf>, dostęp: 11 maja 2021.

69 Tamże.

70 Tamże.

71 Zgodnie z art. 86 ust. 1 pkt. 2 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz.U.2021.305 t.j.) najniższy aktualnie obowiązujący próg ostrożnościowy dla wartości relacji kwoty długu publicznego do produktu krajowego brutto (po przekroczeniu którego należy podjąć odpowiednie procedury ostrożnościowe i sanacyjne) wynosi 55%, kolejny i ostatni próg wynosi 60% (art. 86 ust. 1 pkt. 3) i jest jednocześnie normą konstytucyjną (art. 216 ust. 5 Konstytucji RP). Pierwszy próg ostrożnościowy z art. 86 ust. 1 pkt. 1 ustawy, wynoszący 50%, został uchylony w 2013 r.

72 Zob. informacje dostępne pod adresem internetowym: [https://ec.europa.eu/info/strategy/eu-budget/long-term-eu-budget/2021-2027/revenue/potential-new-sources-revenue\\_en](https://ec.europa.eu/info/strategy/eu-budget/long-term-eu-budget/2021-2027/revenue/potential-new-sources-revenue_en), dostęp: 18 czerwca 2021.



działalności gospodarczej prowadzonej za pośrednictwem technologii internetowej, stanowiąc rozwiązanie rzekomego problemu nieadekwatności obecnych zasad opodatkowania spółek dla realiów gospodarki cyfrowej XXI wieku. Działania te mają na celu zapewnienie kontrybucji przedsiębiorców funkcjonujących w przestrzeni wirtualnej w wysiłkach fiskalnych zmierzających do – szeroko rozumianej – post-pandemicznej odbudowy gospodarek Unii Europejskiej i dostosowaniu prawa podatkowego do współczesnych uwarunkowań, zakładających również dalszą digitalizację ekonomii<sup>73</sup>.

W odniesieniu do drugiego z ww. podatków, tj. podatku od plastiku, stwierdzić należy natomiast, iż wpływ do unijnego budżetu z jego tytułu szacowane są na ponad 5 mld euro rocznie<sup>74</sup>. Może on więc pomóc spłacić istotną część zaciągniętego długu, bowiem do 2058 r. wpływy z jego tytułu mają osiągnąć ponad 193 mld euro<sup>75</sup>. Podatek od plastiku może jednak w sposób bezpośredni wpłynąć na ceny wielu podstawowych dóbr konsumpcyjnych. Należy zastanowić się nad możliwościami takiej implementacji podatku do prawa polskiego, by jego kosztów nie ponosili jednak wszyscy konsumenci, w tym najbiedniejsi, a raczej producenci opakowań plastikowych. Zauważyć należy jednak, iż w realiach gospodarki rynkowej jest to zamierzenie szczególnie trudne do realizacji, biorąc pod uwagę istnienie prawa popytu i podaży jako głównego elementu kalkulacji przedsiębiorców i ich racjonalne, ekonomicznie uzasadnione działania dążące do maksymalizacji zysku.

W kontekście podatku od plastiku godna uwagi jest także obserwacja, iż odnośna decyzja Rady Unii Europejskiej zdaje się zawierać pewną wewnętrzną sprzeczność dotyczącą natury wprowadzanej regulacji – zgodnie bowiem z pkt. 7) preambuły do dokumentu, jego założeniem jest wprowadzenie nowej kategorii zasobów własnych opartych na krajowych wkładach obliczonych na podstawie opadów opakowaniowych z tworzyw sztucznych niepoddawanych recyklingowi, a więc wprowadzenie nowego rodzaju daniny. Odmiennie jednak wynika z art. 2 ust. 1 pkt c) dokumentu, zgodnie z którym na jego mocy ustanawiana jest jedynie jednolita stawka daniny istniejącej uprzednio. Podobna wątpliwość nie występuje w przypadku podatku cyfrowego, gdzie bez wątplenia zamiarem unijnego prawodawcy jest wprowadzenie nowej daniny.

Warto także zauważyć, że chociaż powyższe obciążenia fiskalne wprowadzane są wraz z Next Generation EU, który jest programem o określonych ramach czasowych, to same powyższe opłaty są czasowo nieograniczone. Tak więc z perspektywy zagrożenia dalszą federalizacją należy ocenić, że państwa narodowe, wyrażając zgodę na wprowadzenie tych danin, podjęły duże ryzyko. Jednoznaczne jest bowiem, że główną funkcją ww. podatków jest funkcja fiskalna, a nie dążenie do realizacji działań prośrodowiskowych. Polska powinna zwrócić szczególną uwagę na ten sposób wprowadzania nowych danin na rzecz ogólnego budżetu Unii w przyszłości.

Wpływy ze wszystkich nowych danin łącznie, to jest z podatku cyfrowego, podatku od transakcji finansowych, podatku od plastiku, handlu uprawnieniami do emisji, transgranicznego dostosowywania cen ze względu na emisję, środków pochodzących z przedsiębiorstw najbardziej korzystających z jednolitego rynku oraz nowej podstawy opodatkowania osób prawnych wyniesić mają od około 32 miliardów euro rocznie do ponad 40 miliardów euro rocznie<sup>76</sup>, które to wyliczenia zdają się jednak w sposób widoczny zanizować<sup>77</sup>. Będzie to istotne obciążenie dla obywateli i przedsiębiorstw państw Unii Europejskiej. Jednak od strony możliwości spłaty długu jest to informacja pozytywna. Oznacza ona, że zaciągnięta na rynkach finansowych pożyczka może zostać spłacona do 2045 r.<sup>78</sup>.

73 Zob. informacje dostępne pod adresem internetowym: [https://ec.europa.eu/info/law/better-regulation/have-your-say/initiatives/12836-Sprawiedliwa-i-konkurencyjna-gospodarka-cyfrowa-op%C5%82ata-cyfrowa\\_pl](https://ec.europa.eu/info/law/better-regulation/have-your-say/initiatives/12836-Sprawiedliwa-i-konkurencyjna-gospodarka-cyfrowa-op%C5%82ata-cyfrowa_pl), dostęp: 18 czerwca 2021.

74 Kwotę tę otrzymać można mnożąc kolejno stawkę podatku (0,80 EUR za 1 kg odpadów plastikowych nie poddanych recyklingowi), objętość odpadów pochodzących z opakowań plastikowych w UE27 (ok. 14,5 mld kg w 2018 r.), przeciętny odsetek opakowań niepoddawanych recyklingowi (60%) i część zebranego podatku przekazywanego przez państwa członkowskie do Unii (75%). Zob.: <https://op.europa.eu/pl/publication-detail/-/publication/e6f102e3-0bb9-11e8-966a-01aa75ed71a1/language-en>, [http://appsso.eurostat.ec.europa.eu/nui/show.do?dataset=env\\_waspac&lang=en](http://appsso.eurostat.ec.europa.eu/nui/show.do?dataset=env_waspac&lang=en), dostęp: 11 maja 2021.

75 Wpływy o wysokości 5,22 mld EUR przez okres 27 lat.

76 Komisja Europejska, *Financing the recovery plan for Europe*, 27 maja 2020, [https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/factsheet\\_3\\_04.06.pdf](https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/factsheet_3_04.06.pdf), dostęp: 11 maja 2021.

77 Można tak wnioskować chociażby po uwzględnieniu, iż polska energetyka generuje ok. 300 mln ton emisji CO<sub>2</sub> rocznie, co przy aktualnym uprawnieniu do emisji 1 tony CO<sub>2</sub> wynoszącym koszt ok. 48 euro, co w skali roku wynosi 14 mld euro.

78 Przy 32 mld EUR wpływów rocznie spłata zadłużenia 750 mld EUR zajmie ok. 23,5 lat.



### 10.3. Konkluzje: dalsza współpraca europejska w oparciu o interes narodowy

Wprowadzenie mechanizmu Next Generation EU, zwłaszcza w części związanej z zadłużeniem, może być zwiastunem istotnej zmiany w funkcjonowaniu Unii Europejskiej. W perspektywie z pewnością pojawią się inne potrzeby i pokusy zaciągania następnych zobowiązań finansowych wspólnych dla wszystkich krajów Unii. Jest to szczególnie niebezpieczne ze względu na przyjęty mechanizm tzw. praworządności<sup>79</sup>. Bez dookreślonej zasady działania tego mechanizmu oraz dalszego wspólnego zadłużania się Unii Europejskiej może on doprowadzić do sytuacji, w której państwa bardziej zamożne będą korzystały z niego jako z instrumentu wpływu na sposób wydawania środków ze wspólnych pożyczek przez biedniejszych członków Unii.

Receptą na to i podobne zagrożenia jest właściwe, pozbawione przesądów, postrzeganie Unii Europejskiej – jako związku suwerennych państw, współpracującego, jednak w ramach tej współpracy realizującego interesy zarówno wspólnoty, jak i – czasem rozbieżne, interesy narodowe. Postrzeganie to należy wyraźnie oddzielić od uregulowań wynikających *explicite* z aktów prawnych Unii Europejskiej, w tym prawa Traktatów, definiując je natomiast jako zespół panujących powszechnie przekonanych kształtujących społeczne oczekiwania i zapatrywania obywateli państw członkowskich na działania tej organizacji.

Żeby zrozumieć opisany powyżej sposób funkcjonowania, warto prześledzić transfery netto do poszczególnych krajów Unii, a także porównać je z bilansem płatniczym każdego kraju (choć należy pamiętać, że bilans dotyczy nie tylko przepływów wewnątrz Unii, jednak pokazuje on skalę korzyści z uczestnictwa w rynkach międzynarodowych i tym samym pozwala porównać skuteczność poszczególnych gospodarek w tym zakresie<sup>80</sup>). Dążąc do jak największej rzetelności i obiektywizmu obrazu, można byłoby – równoległe do transferów netto – przedstawić też całościowe koszty implementacji legislacji Unii Europejskiej do porządków prawnych państw członkowskich, miary rentowności przedsięwzięć realizowanych ze środków unijnych, jak również wiele innych zmiennych. Z uwagi na ograniczone ramy niniejszego raportu jednak, kompleksowa analiza powyższych nie zostanie tutaj podjęta.

Jednakże już po dokonaniu samej analizy transferów netto stwierdzić można, że Polska jest obecnie największym beneficjentem finansowania bezpośredniego z Unii Europejskiej<sup>81</sup>. Z kolei największym płatnikiem są Niemcy<sup>82</sup>. Transfery netto dla wybranych krajów UE przedstawia poniższy wykres.

79 Zob.: *Wartości Unii Europejskiej a praworządność*, M. Romanowski (red.), Warszawa 2020.

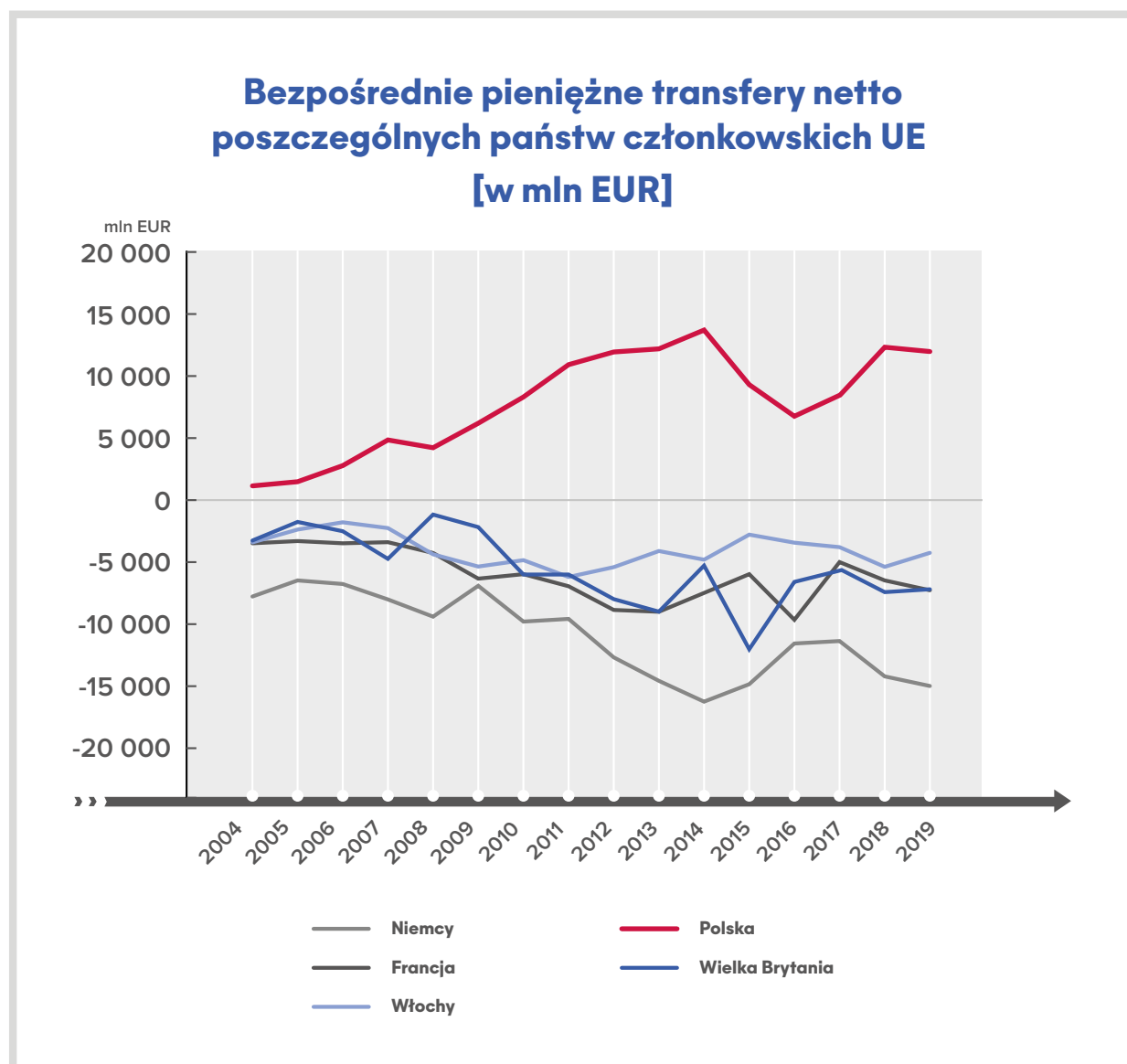
80 Bilans płatniczy obejmuje wszystkie transakcje dokonane między rezydentami (gospodarką krajową) i nierezydentami (zagranicą) w danym okresie sprawozdawczym. Dane dotyczące transakcji między gospodarką krajową a rezydentami innego wybranego państwa lub grupy państw (UE) nie są dostępne bez przeprowadzenia szerszych badań.

81 Komisja Europejska, *Operating Budgetary Balance (% GNI)*, [https://ec.europa.eu/info/publications/operating-budgetary-balance-gni\\_en](https://ec.europa.eu/info/publications/operating-budgetary-balance-gni_en), dostęp: 11 maja 2021.

82 Tamże.



**Wykres 10.1. Bezpośrednie pieniężne transfery netto poszczególnych państw członkowskich UE w latach 2004–2019 [w mln EUR].**

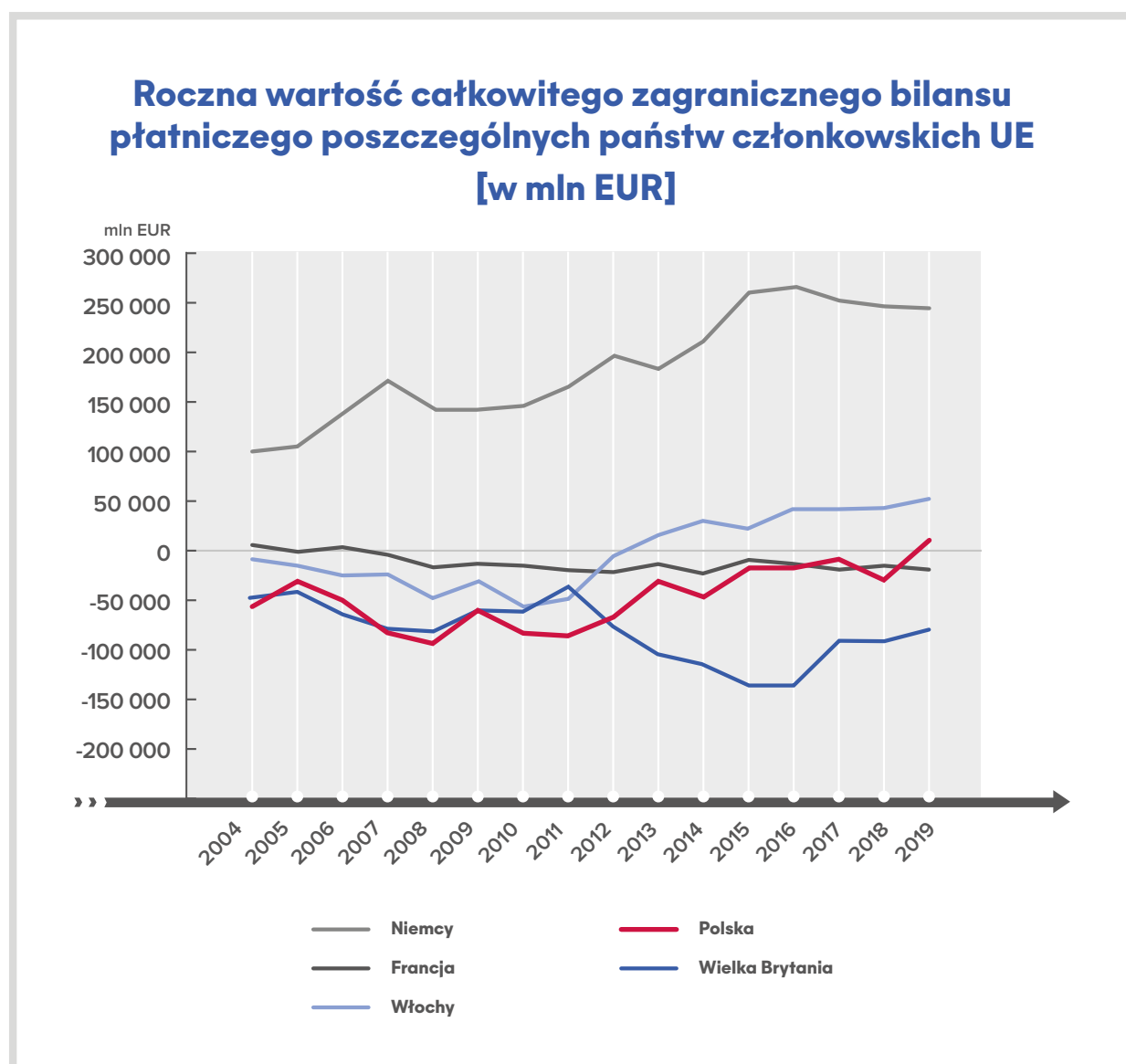


Źródło: Eurostat, *EU expenditure and revenue 2014–2020*

Z powyższego wykresu można by wyciągnąć wniosek, że trwanie w takim układzie jest dla Polski jednoznacznie opłacalne, a dla Niemiec jest to wyraz jedynie dobrej woli i udzielanie niejako jałmużny krajom „nowej” Unii. Byłby to jednak wniosek błędny. Bowiern wartość środków płynących do kraju z mechanizmu redystrybucji nie ma jednoznacznego i bezpośredniego wpływu na rozwój gospodarczy kraju – niekoniecznie musi być także jednoznacznie pozytywna lub negatywna dla dochodów państwa. Nie można traktować środków, które przekazywane są w ramach mechanizmu redystrybucyjnego z bogatszych krajów Unii do biedniejszych jako prezentu, są to bowiem inwestycje – inwestycje w swoje strefy wpływu. Ilustracją braku związku pomiędzy przekazywanymi lub otrzymywanymi środkami z mechanizmu redystrybucyjnego UE może być poniższy wykres, przedstawiający bilans płatniczy wybranych państw członkowskich Unii.



**Wykres 10.2. Roczna wartość całkowitego zagranicznego bilansu płatniczego poszczególnych państw członkowskich UE w latach 2004–2019 [w mln EUR].**



Źródło: Eurostat, *Balance of payments by country – annual data (BPM6)*

Widać wyraźnie, że niezależnie od wkładanych środków, Niemcy są największymi beneficjentami wspólnego rynku. W odwrotnej sytuacji znajdowała się Wielka Brytania, będąc jednocześnie jednym z największych płatników. Nie może więc dziwić, że doszło do brexitu, mógł być on w dużej mierze efektem czystych kalkulacji, a nie rozbieżności ideowych lub politycznych.

W perspektywie dalszej federalizacji Unii Europejskiej, za pożądaną sytuację, której wypracowaniu powinny służyć wysiłki polskich prawodawców, polityków i dyplomatów, należy uznać stan, w którym Polska jak najdłużej utrzymuje wysoki poziom transferów z mechanizmu redystrybucji, przy jednoczesnym, stałym i możliwie dynamicznym zwiększaniu korzyści ze wspólnego rynku. Stan taki może być w satysfakcjonującym zakresie osiągnięty – w zakresie, w jakim zależy on od działań Polski, a nie czynników zewnętrznych, na które samodzielnie nie ma ona wpływu – jedynie przy spełnieniu szeregu założeń, na które składają się między innymi silna pozycja wizerunkowa Rzeczypospolitej w gronie państw Unii Europejskiej, wypracowanie skutecznej i wewnętrznie spójnej polityki alokacji redystrybuowanych na jej rzecz środków, zauważalny głos

państwa polskiego w debacie o redystrybucji środków unijnych, przyjęcie odpowiedniego modelu gospodarczego, zakładającego politykę importową i eksportową dostosowaną do potrzeb wspólnego rynku. Poza obszarem racjonalnych oczekiwań jest jednak, że pojedyncze państwo, zadbawszy nawet w największym stopniu o każdy z powyższych punktów, osiągnie wpływ wystarczający do decydowania o kierunkach polityki Unii Europejskiej, która to polityka może rozwinąć się w bardzo niekorzystnym, z perspektywy analizowanego celu, kierunku, np. poprzez przyjęcie „mechanizmu praworządności”, uzależniającego możliwość partycypacji w mechanizmie redystrybucji od zagadnień politycznych lub ograniczenie polityki redystrybucyjnej na rzecz liberalizacji gospodarek narodowych. Nie należy pomijać również, zwłaszcza w kontekście stojących obecnie przed światem wyzwań, roli zjawisk możliwych do zaklasyfikowania jako rezultat siły wyższej, których możliwość przewidzenia jest zwykle marginalna, jak np. epidemie, wojny, klęski żywiołowe – tego rodzaju wydarzenia mogą wymusić całkowitą rewizję przyjętych uprzednio założeń.

W szerszym zakresie można poddać analizie mechanizm zaciągania zobowiązań finansowych przez organy UE z takim skutkiem, że w ten sposób kraje członkowskie UE uzyskują status dłużnika, a jednocześnie projekty realizowane z tych środków wymagają zatwierdzenia przez Komisję Europejską (krajowe plany odbudowy).





# Zakończenie



## Zakończenie

Celem raportu *Pomiędzy Europą narodów a superpaństwem. Doktrynalne, prawne i ekonomiczne aspekty projektu «głębszej integracji» w Unii Europejskiej* było ukazanie zachodzących we wspólnocie procesów, które w konsekwencji prowadzić mogą do jej przeobrażenia w państwo federacyjne. Przeprowadzone badania wykazały, że istnieją wyraźnie zarysowane tendencje do faktycznego rozszerzenia kompetencji instytucji unijnych na sfery, które nie zostały im powierzone decyzją państw członkowskich. Działania takie, następując *ipso facto*, stanowią zagrożenie dla suwerennych członków wspólnoty, naruszając zarazem jej traktatowe fundamenty. Postanowienia traktatów wykorzystywane są instrumentalnie dla poszerzenia władzy instytucji unijnych z naruszeniem zasad pomocniczości oraz proporcjonalności. Niejednokrotnie godzą one również w konstytucyjną tożsamość państw członkowskich.

Przywrócenie Unii Europejskiej właściwych jej ram prawnych musi w pierwszym rzędzie wiązać się zatem z poszanowaniem dla traktatów, stanowiących akt konstytuujący wspólnotę. Traktaty stanowią wyraz woli suwerennych państw, będących samą istotą bytu, jakim jest Unia Europejska. Unia nie istnieje bowiem bez państw członkowskich, które ją powołały i ukształtowały jej kompetencje w ściśle określony sposób. Stanowi ona zinstytucjonalizowane i wyposażone w prawną podmiotowość forum współpracy, nie zaś instytucję mającą w swoisty sposób nadzorować państwa członkowskie. Instytucje europejskie są bezwzględnie zobowiązane do uszanowania tego stanu rzeczy.

Poszanowanie dla rządów prawa jest jednak tylko jednym z argumentów na rzecz krytyki tendencji do samowolnego rozszerzenia kompetencji unijnych z pominięciem zmian traktatowych. Idea integracji europejskiej opiera się bowiem z jednej strony na dążeniu do zachowania pokojowego współistnienia państw Starego Kontynentu, z drugiej natomiast na współpracy w tych obszarach, gdzie wspólne i skoordynowane działania umożliwiają osiągnięcie celów, których realizacja w inny sposób byłaby utrudniona lub nawet niemożliwa. W tym jednak względzie widoczna jest postępująca tendencja centralizacyjna, która nieodmiennie wiąże się ze spadkiem efektywności. W konsekwencji okazuje się, że jedynie niektóre spośród państw członkowskich – z reguły najsilniejsze ekonomicznie – są rzeczywistymi beneficjentami decyzji instytucji unijnych, podczas gdy inne kraje popadają w rozwojowy marazm, a nawet regres.

Instytucje unijne okazują się też nadzwyczaj niewydolne w sytuacjach nagłych kryzysów, które obserwujemy w ostatnich latach. Począwszy od kryzysu ekonomicznego, poprzez migracyjny, aż po pandemię COVID-19, Unia nie była w stanie w sposób szybki i nie budzący sprzeciwu wśród członków wspólnoty, wypracować efektywnych mechanizmów ich przezwyciężenia. Co więcej, okazywało się, że jedynie państwa narodowe były podmiotami, które były w stanie działać na tyle sprawnie, by zabezpieczyć interesy swoich obywateli.

Konieczne jest zatem odrzucenie utopijnych wizji federalizacyjnych, które nie przyczynią się do osiągnięcia jakichkolwiek korzyści cywilizacyjnych. Na płaszczyźnie prawnej odbywać się to powinno poprzez wzmocnienie kompetencji Rady, będącej forum współpracy międzyrządowej. Należy też wystrzegać się jakichkolwiek zmian osłabiających znaczenie państw członkowskich, jak rezygnacja z zasad jednomyślności lub większości kwalifikowanej, tam, gdzie one istnieją. Należy również postulować deregulację licznych obszarów objętych prawodawstwem unijnym, w przypadkach, gdy nie przynosi ono zamierzonych rezultatów. Konieczne jest respektowanie zasady pomocniczości, a przyjmowanie jakichkolwiek aktów bezpośrednio wiążących (rozporządzeń) powinno być zawsze traktowane jako ostateczność (*ultima ratio*). Sama technika prawodawcza stosowana przez instytucje unijne również powinna ulec zmianie, tak by akty prawne były bardziej przystępne dla obywateli.

W istocie realizacja powyższych postulatów i rekomendacji stanowi wyraz poszanowania dla unijnej dewizy *in varietate concordia*. Celem Unii powinno być zapewnienie harmonijnej i pokojowej współpracy państw narodowych na rzecz wspólnego, europejskiego dobra, nie zaś uniformizacja i zniszczenie tożsamości poszczególnych krajów, co musiałoby wiązać się z powołaniem europejskiego superpaństwa.



# Aneks

## Inflacja prawa w Unii Europejskiej



# Aneks – inflacja prawa w Unii Europejskiej

*Opracowanie: Maria Podlowska*

## Uwagi:

- \* Ze względów bibliograficznych akt prawny jest klasyfikowany jako akt zmieniający, jeżeli zgodnie ze swoim tytułem zmienia on co najmniej jeden inny akt, nawet jeżeli oprócz tego zawiera przepisy autonomiczne.
- \*\* Zdecydowana większość decyzji ma adresatów (państwo członkowskie, grupa państw członkowskich, przedsiębiorstwo lub przedsiębiorstwa). Zgodnie z art. 288 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (TFUE) decyzja, która wskazuje adresatów, wiąże tylko tych adresatów.
- \*\*\* Akty o charakterze efemerycznym nie są uwzględniane. Akty odnoszące się do bieżącego zarządzania sprawami rolnymi („akty o charakterze efemerycznym”) zasadniczo obowiązują przez ograniczony okres czasu. Od 1 marca 2011 r. są one głównie przyjmowane jako rozporządzenia wykonawcze Komisji. Wcześniej były one głównie przyjmowane jako rozporządzenia Komisji.



## A. Zestawienia dotyczące liczby aktów prawnych wydawanych przez instytucje unijne w latach 2004–2020.

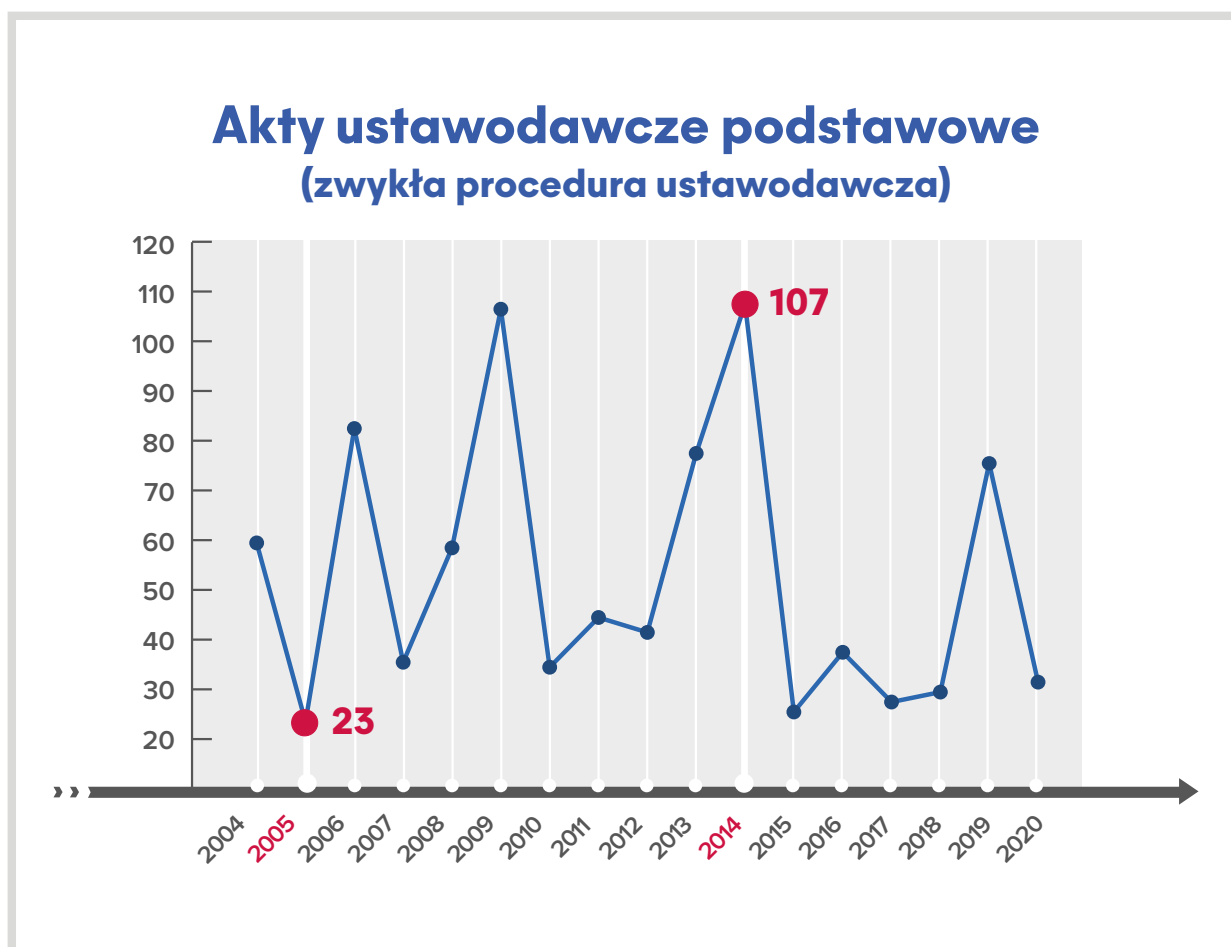
Rok	Akty przyjęte podstawowe/zmieniające				
	Akty ustawodawcze (zwykła procedura)	Inne akty ustawodawcze	Akty nieustawodawcze	Akty wykonawcze	Inne akty
2004	59/34	259/246	0/0	0/0	876/630
2005	23/28	170/185	0/0	0/0	843/627
2006	82/19	205/225	0/0	0/0	975/637
2007	35/18	220/182	0/0	0/0	1023/533
2008	58/63	215/185	0/0	0/0	982/450
2009	106/41	232/141	0/0	5/5	837/432
2010	34/23	241/74	4/0	31/16	902/370
2011	44/33	272/97	3/3	400/321	713/183
2012	41/28	271/96	27/11	414/351	494/133
2013	77/37	256/107	27/29	589/313	491/137
2014	107/40	359/104	87/45	544/310	550/138
2015	25/35	276/105	47/52	547/327	484/130
2016	37/35	296/105	85/42	504/331	479/114
2017	27/46	254/109	48/85	511/396	517/114
2018	29/44	259/109	39/77	435/431	503/98
2019	75/51	325/76	75/80	521/344	435/89
2020	31/32	276/108	34/98	583/390	430/76

Źródło: Statystyki dotyczące aktów prawnych, <https://eur-lex.europa.eu/statistics/legislative-acts-statistics.html?locale=pl>, dostęp: 26 lipca 2021.



## Wykres A1.

### Akty ustawodawcze podstawowe (zwykła procedura ustawodawcza) w latach 2004–2020.



Źródło: Opracowanie własne w oparciu o statystyki dotyczące aktów prawnych, <https://eur-lex.europa.eu/statistics/legislative-acts-statistics.html?locale=pl>, dostęp: 26 lipca 2021.



## Wykres A2.

### Inne akty ustawodawcze podstawowe w latach 2004–2020.



Źródło: Opracowanie własne w oparciu o statystyki dotyczące aktów prawnych, <https://eur-lex.europa.eu/statistics/legislative-acts-statistics.html?locale=pl>, dostęp: 26 lipca 2021.

## B. Zestawienia szczegółowe liczby aktów prawnych obejmujące okres od 2010 do 2020 r.

Rok 2020	Akty przyjęte	
	podstawowe	zmieniające
<b>AKTY USTAWODAWCZE (zwykła procedura ustawodawcza)</b>		
Rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady	20	27
Dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady	3	2
Decyzje Parlamentu Europejskiego i Rady**	8	3
<b>Razem</b>	<b>31</b>	<b>32</b>
<b>INNE AKTY USTAWODAWCZE</b>		
Rozporządzenia Rady	11	17
Dyrektywy Rady	0	6
Decyzje Rady	265	85
<b>Razem</b>	<b>276</b>	<b>108</b>
<b>AKTY NIEUSTAWODAWCZE</b>		
<b>Akty delegowane</b>		
Rozporządzenia delegowane Komisji	33	93
Dyrektywy delegowane Komisji	0	3
Decyzje delegowane Komisji	1	2
<b>Razem</b>	<b>34</b>	<b>98</b>
<b>AKTY WYKONAWCZE</b>		
Rozporządzenia wykonawcze Rady	2	49
Decyzje wykonawcze Rady	30	30
Rozporządzenia wykonawcze Komisji***	419	198
Dyrektywy wykonawcze Komisji	0	2
Decyzje wykonawcze Komisji	132	111
<b>Razem</b>	<b>583</b>	<b>390</b>
<b>INNE AKTY</b>		
Rozporządzenia Komisji***	31	58
Dyrektywy Komisji	0	5
Decyzje Komisji	399	13
<b>Razem</b>	<b>430</b>	<b>76</b>

Źródło: Statystyki aktów prawnych, <https://eur-lex.europa.eu/statistics/2020/legislative-acts-statistics.html>, dostęp: 26 lipca 2021.





Rok 2019	Akty przyjęte	
	podstawowe	zmieniające
<b>AKTY USTAWODAWCZE (zwykła procedura ustawodawcza)</b>		
Rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady	56	34
Dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady	19	14
Decyzje Parlamentu Europejskiego i Rady**	0	3
<b>Razem</b>	<b>75</b>	<b>51</b>
<b>INNE AKTY USTAWODAWCZE</b>		
Rozporządzenia Rady	16	13
Dyrektywy Rady	2	3
Decyzje Rady	307	60
<b>Razem</b>	<b>325</b>	<b>76</b>
<b>AKTY NIEUSTAWODAWCZE</b>		
<b>Akty delegowane</b>		
Rozporządzenia delegowane Komisji	67	70
Dyrektywy delegowane Komisji	1	9
Decyzje delegowane Komisji	7	1
<b>Razem</b>	<b>75</b>	<b>80</b>
<b>AKTY WYKONAWCZE</b>		
Rozporządzenia wykonawcze Rady	2	30
Decyzje wykonawcze Rady	15	14
Rozporządzenia wykonawcze Komisji***	305	171
Dyrektywy wykonawcze Komisji	2	5
Decyzje wykonawcze Komisji	197	124
<b>Razem</b>	<b>521</b>	<b>344</b>
<b>INNE AKTY</b>		
Rozporządzenia Komisji***	18	73
Dyrektywy Komisji	1	8
Decyzje Komisji	416	8
<b>Razem</b>	<b>435</b>	<b>89</b>

Źródło: Statystyki aktów prawnych, <https://eur-lex.europa.eu/statistics/2020/legislative-acts-statistics.html>, dostęp: 26 lipca 2021.



Rok 2018	Akty przyjęte	
	podstawowe	zmieniające
<b>AKTY USTAWODAWCZE (zwykła procedura ustawodawcza)</b>		
Rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady	21	28
Dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady	5	13
Decyzje Parlamentu Europejskiego i Rady**	3	3
<b>Razem</b>	<b>29</b>	<b>44</b>
<b>INNE AKTY USTAWODAWCZE</b>		
Rozporządzenia Rady	15	23
Dyrektywy Rady	1	6
Decyzje Rady	243	80
<b>Razem</b>	<b>259</b>	<b>109</b>
<b>AKTY NIEUSTAWODAWCZE</b>		
<b>Akty delegowane</b>		
Rozporządzenia delegowane Komisji	37	56
Dyrektywy delegowane Komisji	0	19
Decyzje delegowane Komisji	2	2
<b>Razem</b>	<b>39</b>	<b>77</b>
<b>AKTY WYKONAWCZE</b>		
Rozporządzenia wykonawcze Rady	2	58
Decyzje wykonawcze Rady	27	41
Rozporządzenia wykonawcze Komisji***	241	231
Dyrektywy wykonawcze Komisji	0	5
Decyzje wykonawcze Komisji	165	96
<b>Razem</b>	<b>435</b>	<b>431</b>
<b>INNE AKTY</b>		
Rozporządzenia Komisji***	57	82
Dyrektywy Komisji	0	5
Decyzje Komisji	446	11
<b>Razem</b>	<b>503</b>	<b>98</b>

Źródło: Statystyki aktów prawnych, <https://eur-lex.europa.eu/statistics/2020/legislative-acts-statistics.html>, dostęp: 26 lipca 2021.



Rok 2017	Akty przyjęte	
	podstawowe	zmieniające
<b>AKTY USTAWODAWCZE (zwykła procedura ustawodawcza)</b>		
Rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady	19	33
Dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady	3	11
Decyzje Parlamentu Europejskiego i Rady**	5	2
<b>Razem</b>	<b>27</b>	<b>46</b>
<b>INNE AKTY USTAWODAWCZE</b>		
Rozporządzenia Rady	6	32
Dyrektywy Rady	1	3
Decyzje Rady	247	74
<b>Razem</b>	<b>254</b>	<b>109</b>
<b>AKTY NIEUSTAWODAWCZE</b>		
<b>Akty delegowane</b>		
Rozporządzenia delegowane Komisji	47	79
Dyrektywy delegowane Komisji	0	4
Decyzje delegowane Komisji	1	2
<b>Razem</b>	<b>48</b>	<b>85</b>
<b>AKTY WYKONAWCZE</b>		
Rozporządzenia wykonawcze Rady	4	35
Decyzje wykonawcze Rady	28	36
Rozporządzenia wykonawcze Komisji***	325	235
Dyrektywy wykonawcze Komisji	0	2
Decyzje wykonawcze Komisji	154	88
<b>Razem</b>	<b>511</b>	<b>396</b>
<b>INNE AKTY</b>		
Rozporządzenia Komisji***	66	94
Dyrektywy Komisji	2	6
Decyzje Komisji	449	14
<b>Razem</b>	<b>517</b>	<b>114</b>

Źródło: Statystyki aktów prawnych, <https://eur-lex.europa.eu/statistics/2020/legislative-acts-statistics.html>, dostęp: 26 lipca 2021.



Rok 2016	Akty przyjęte	
	podstawowe	zmieniające
<b>AKTY USTAWODAWCZE (zwykła procedura ustawodawcza)</b>		
Rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady	21	30
Dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady	13	5
Decyzje Parlamentu Europejskiego i Rady**	3	0
<b>Razem</b>	<b>37</b>	<b>35</b>
<b>INNE AKTY USTAWODAWCZE</b>		
Rozporządzenia Rady	12	31
Dyrektywy Rady	2	4
Decyzje Rady	282	70
<b>Razem</b>	<b>296</b>	<b>105</b>
<b>AKTY NIEUSTAWODAWCZE</b>		
<b>Akty delegowane</b>		
Rozporządzenia delegowane Komisji	84	37
Dyrektywy delegowane Komisji	1	3
Decyzje delegowane Komisji	0	2
<b>Razem</b>	<b>85</b>	<b>42</b>
<b>AKTY WYKONAWCZE</b>		
Rozporządzenia wykonawcze Rady	1	25
Decyzje wykonawcze Rady	12	21
Rozporządzenia wykonawcze Komisji***	314	198
Dyrektywy wykonawcze Komisji	0	4
Decyzje wykonawcze Komisji	177	83
<b>Razem</b>	<b>504</b>	<b>331</b>
<b>INNE AKTY</b>		
Rozporządzenia Komisji***	58	95
Dyrektywy Komisji	0	9
Decyzje Komisji	421	10
<b>Razem</b>	<b>479</b>	<b>114</b>

Źródło: Statystyki aktów prawnych, <https://eur-lex.europa.eu/statistics/2020/legislative-acts-statistics.html>, dostęp: 26 lipca 2021.



Rok 2015	Akty przyjęte	
	podstawowe	zmieniające
<b>AKTY USTAWODAWCZE (zwykła procedura ustawodawcza)</b>		
Rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady	16	27
Dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady	7	7
Decyzje Parlamentu Europejskiego i Rady**	2	1
<b>Razem</b>	<b>25</b>	<b>35</b>
<b>INNE AKTY USTAWODAWCZE</b>		
Rozporządzenia Rady	15	32
Dyrektywy Rady	2	3
Decyzje Rady	259	70
<b>Razem</b>	<b>276</b>	<b>105</b>
<b>AKTY NIEUSTAWODAWCZE</b>		
<b>Akty delegowane</b>		
Rozporządzenia delegowane Komisji	41	48
Dyrektywy delegowane Komisji	0	3
Decyzje delegowane Komisji	6	1
<b>Razem</b>	<b>47</b>	<b>52</b>
<b>AKTY WYKONAWCZE</b>		
Rozporządzenia wykonawcze Rady	6	34
Decyzje wykonawcze Rady	23	23
Rozporządzenia wykonawcze Komisji***	356	192
Dyrektywy wykonawcze Komisji	1	2
Decyzje wykonawcze Komisji	161	76
<b>Razem</b>	<b>547</b>	<b>327</b>
<b>INNE AKTY</b>		
Rozporządzenia Komisji***	101	101
Dyrektywy Komisji	1	12
Decyzje Komisji	382	17
<b>Razem</b>	<b>484</b>	<b>130</b>

Źródło: Statystyki aktów prawnych, <https://eur-lex.europa.eu/statistics/2020/legislative-acts-statistics.html>, dostęp: 26 lipca 2021.



Rok 2014	Akty przyjęte	
	podstawowe	zmieniające
<b>AKTY USTAWODAWCZE (zwykła procedura ustawodawcza)</b>		
Rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady	58	30
Dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady	37	10
Decyzje Parlamentu Europejskiego i Rady**	12	0
<b>Razem</b>	<b>107</b>	<b>40</b>
<b>INNE AKTY USTAWODAWCZE</b>		
Rozporządzenia Rady	36	28
Dyrektywy Rady	2	4
Decyzje Rady	321	72
<b>Razem</b>	<b>359</b>	<b>104</b>
<b>AKTY NIEUSTAWODAWCZE</b>		
<b>Akty delegowane</b>		
Rozporządzenia delegowane Komisji	87	34
Dyrektywy delegowane Komisji	0	10
Decyzje delegowane Komisji	0	1
<b>Razem</b>	<b>87</b>	<b>45</b>
<b>AKTY WYKONAWCZE</b>		
Rozporządzenia wykonawcze Rady	11	35
Decyzje wykonawcze Rady	19	24
Rozporządzenia wykonawcze Komisji***	347	171
Dyrektywy wykonawcze Komisji	7	6
Decyzje wykonawcze Komisji	160	74
<b>Razem</b>	<b>544</b>	<b>310</b>
<b>INNE AKTY</b>		
Rozporządzenia Komisji***	130	118
Dyrektywy Komisji	6	15
Decyzje Komisji	414	5
<b>Razem</b>	<b>550</b>	<b>138</b>

Źródło: Statystyki aktów prawnych, <https://eur-lex.europa.eu/statistics/2020/legislative-acts-statistics.html>, dostęp: 26 lipca 2021.



Rok 2013	Akty przyjęte	
	podstawowe	zmieniające
<b>AKTY USTAWODAWCZE (zwykła procedura ustawodawcza)</b>		
Rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady	56	25
Dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady	12	9
Decyzje Parlamentu Europejskiego i Rady**	9	3
<b>Razem</b>	<b>77</b>	<b>37</b>
<b>INNE AKTY USTAWODAWCZE</b>		
Rozporządzenia Rady	33	31
Dyrektywy Rady	2	17
Decyzje Rady	221	59
<b>Razem</b>	<b>256</b>	<b>107</b>
<b>AKTY NIEUSTAWODAWCZE</b>		
<b>Akty delegowane</b>		
Rozporządzenia delegowane Komisji	27	13
Dyrektywy delegowane Komisji	0	16
Decyzje delegowane Komisji	0	0
<b>Razem</b>	<b>27</b>	<b>29</b>
<b>AKTY WYKONAWCZE</b>		
Rozporządzenia wykonawcze Rady	30	20
Decyzje wykonawcze Rady	16	20
Rozporządzenia wykonawcze Komisji***	392	205
Dyrektywy wykonawcze Komisji	0	3
Decyzje wykonawcze Komisji	151	65
<b>Razem</b>	<b>589</b>	<b>313</b>
<b>INNE AKTY</b>		
Rozporządzenia Komisji***	141	110
Dyrektywy Komisji	0	18
Decyzje Komisji	350	9
<b>Razem</b>	<b>491</b>	<b>137</b>

Źródło: Statystyki aktów prawnych, <https://eur-lex.europa.eu/statistics/2020/legislative-acts-statistics.html>, dostęp: 26 lipca 2021.



Rok 2012	Akty przyjęte	
	podstawowe	zmieniające
<b>AKTY USTAWODAWCZE (zwykła procedura ustawodawcza)</b>		
Rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady	29	17
Dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady	9	8
Decyzje Parlamentu Europejskiego i Rady**	3	3
<b>Razem</b>	<b>41</b>	<b>28</b>
<b>INNE AKTY USTAWODAWCZE</b>		
Rozporządzenia Rady	25	30
Dyrektywy Rady	0	1
Decyzje Rady	246	65
<b>Razem</b>	<b>271</b>	<b>96</b>
<b>AKTY NIEUSTAWODAWCZE</b>		
<b>Akty delegowane</b>		
Rozporządzenia delegowane Komisji	26	7
Dyrektywy delegowane Komisji	0	2
Decyzje delegowane Komisji	1	2
<b>Razem</b>	<b>27</b>	<b>11</b>
<b>AKTY WYKONAWCZE</b>		
Rozporządzenia wykonawcze Rady	19	40
Decyzje wykonawcze Rady	8	27
Rozporządzenia wykonawcze Komisji***	260	206
Dyrektywy wykonawcze Komisji	2	5
Decyzje wykonawcze Komisji	125	73
<b>Razem</b>	<b>414</b>	<b>351</b>
<b>INNE AKTY</b>		
Rozporządzenia Komisji***	138	90
Dyrektywy Komisji	0	26
Decyzje Komisji	356	17
<b>Razem</b>	<b>494</b>	<b>133</b>

Źródło: Statystyki aktów prawnych, <https://eur-lex.europa.eu/statistics/2020/legislative-acts-statistics.html>, dostęp: 26 lipca 2021.





Rok 2011	Akty przyjęte	
	podstawowe	zmieniające
<b>AKTY USTAWODAWCZE (zwykła procedura ustawodawcza)</b>		
Rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady	23	25
Dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady	15	8
Decyzje Parlamentu Europejskiego i Rady**	6	0
<b>Razem</b>	<b>44</b>	<b>33</b>
<b>INNE AKTY USTAWODAWCZE</b>		
Rozporządzenia Rady	27	25
Dyrektywy Rady	5	2
Decyzje Rady	240	70
<b>Razem</b>	<b>272</b>	<b>97</b>
<b>AKTY NIEUSTAWODAWCZE</b>		
<b>Akty delegowane</b>		
Rozporządzenia delegowane Komisji	3	3
Dyrektywy delegowane Komisji	0	0
Decyzje delegowane Komisji	0	0
<b>Razem</b>	<b>3</b>	<b>3</b>
<b>AKTY WYKONAWCZE</b>		
Rozporządzenia wykonawcze Rady	38	38
Decyzje wykonawcze Rady	8	35
Rozporządzenia wykonawcze Komisji***	232	177
Dyrektywy wykonawcze Komisji	4	17
Decyzje wykonawcze Komisji	118	54
<b>Razem</b>	<b>400</b>	<b>321</b>
<b>INNE AKTY</b>		
Rozporządzenia Komisji***	220	92
Dyrektywy Komisji	6	43
Decyzje Komisji	487	48
<b>Razem</b>	<b>713</b>	<b>183</b>

Źródło: Statystyki aktów prawnych, <https://eur-lex.europa.eu/statistics/2020/legislative-acts-statistics.html>, dostęp: 26 lipca 2021.



Rok 2010	Akty przyjęte	
	podstawowe	zmieniające
<b>AKTY USTAWODAWCZE (zwykła procedura ustawodawcza)</b>		
Rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady	17	17
Dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady	13	2
Decyzje Parlamentu Europejskiego i Rady**	4	4
<b>Razem</b>	<b>34</b>	<b>23</b>
<b>INNE AKTY USTAWODAWCZE</b>		
Rozporządzenia Rady	24	22
Dyrektywy Rady	2	6
Decyzje Rady	215	46
<b>Razem</b>	<b>241</b>	<b>74</b>
<b>AKTY NIEUSTAWODAWCZE</b>		
<b>Akty delegowane</b>		
Rozporządzenia delegowane Komisji	4	0
Dyrektywy delegowane Komisji	0	0
Decyzje delegowane Komisji	0	0
<b>Razem</b>	<b>4</b>	<b>0</b>
<b>AKTY WYKONAWCZE</b>		
Rozporządzenia wykonawcze Rady	25	12
Decyzje wykonawcze Rady	5	4
Rozporządzenia wykonawcze Komisji***	0	0
Dyrektywy wykonawcze Komisji	0	0
Decyzje wykonawcze Komisji	1	0
<b>Razem</b>	<b>31</b>	<b>16</b>
<b>INNE AKTY</b>		
Rozporządzenia Komisji***	388	215
Dyrektywy Komisji	10	58
Decyzje Komisji	504	97
<b>Razem</b>	<b>902</b>	<b>370</b>

Źródło: Statystyki aktów prawnych, <https://eur-lex.europa.eu/statistics/2020/legislative-acts-statistics.html>, dostęp: 26 lipca 2021.



# Wykaz skrótów



# Wykaz skrótów

**EFPS** – Europejski filar praw socjalnych

**EFTA, European Free Trade Association** – Europejskie Stowarzyszenie Wolnego Handlu

**Euratom**

**FEMM** – unijna Komisja Praw Kobiet i Równouprawnienia

**Frontex** – Europejska Agencja Straży Granicznej i Przybrzeżnej

**JAE** – Jednolity akt europejski

**Karta** – Karta praw podstawowych Unii Europejskiej

**LIBE** – unijna Komisja Wolności Obywatelskich, Sprawiedliwości i Spraw Wewnętrznych

**okiku** – Ustawa z dnia 16 lutego 2007 r. o ochronie konkurencji i konsumentów

**TFUE** – Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej

**TUE** – Traktat o Unii Europejskiej

**UKIP** – UK Independence Party



# Bibliografia



# Bibliografia

## Literatura

Alexy R., *The Reasonableness of the Law*, [w:] *Reasonableness and Law. Law and Philosophy Library*, vol 86, edycja G. Bongiovanni, G. Sartor, C. Valentini, Berlin 2009.

Answer given by Ms Jourová on behalf of the European Commission, Question reference: E-003990/2018 [https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/E-8-2018-003990-ASW\\_EN.html](https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/E-8-2018-003990-ASW_EN.html).

Arrigo G., *Principio di sussidiarietà e politica sociale nell'Unione Europea*, [w:] G. Arrigo i in., *Principio di sussidiarietà. Europa, Stato sociale*, Mialno 2003.

*Babisz po rokowaniach UE: Czechy nie przyjmą uchodźców*, portal Polskiej Agencji Prasowej, 15 grudnia 2017 r., <https://www.pap.pl/aktualnosci/news%2C1212665%2Cbabisz-po-rokowaniach-ue-czechy-nie-przyjma-uchodzcow.html>.

Barro R.J., *Makroekonomia*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 1998.

Bernatt M., Jurkowska-Gomułka A., Skoczny T., [w:] *Podstawy i zakres publicznoprawnej ochrony konkurencji*, M. Kępiński (red.), *System Prawa Prywatnego. Prawo konkurencji*, t. 15, Warszawa 2014.

Besley T., Coate S., *Centralized versus decentralized provision of local public goods: a political economy approach*, „Journal of Public Economics” 87 (2003), s. 2611-2637.

Borońska-Hryniewiecka K. i in., *Relacje Unia Europejska – Wielka Brytania po ewentualnym brexicie. Stanowiska Niemiec, Francji, Włoch, Hiszpanii i Polski*, red. K. Borońska-Hryniewiecka, S. Płóciennik, Warszawa 2016.

Brańka T., *Status terytorium zamorskiego Wspólnot Europejskich na przykładzie Grenlandii*, „Rocznik Integracji Europejskiej”, nr 1 (2007).

Brennan G., Buchanan J.M., *The Power to Tax – Analytical Foundations of a Fiscal Constitution*, Cambridge 1980.

*Budapest court rules foreign same-sex marriages must be recognize in Hungary*, <https://www.ilga-europe.org/resources/news/latest-news/budapest-court-equal-marriage>.

Cameron D., *EU speech at Bloomberg* (transkrypcja), <https://www.gov.uk/government/speeches/eu-speech-at-bloomberg>.

*Cele zrównoważonego rozwoju*, Ministerstwo Rozwoju, Pracy i Technologii, cel 3, <https://www.gov.pl/web/rozwoj-praca-technologie/cele-zrownowazonego-rozwoju>.

*Cele zrównoważonego rozwoju. Cel 3: Zapewnić wszystkim ludziom w każdym wieku zdrowe życie oraz promować dobrobyt*, ONZ, <https://www.un.org.pl/cel3#>.

Churchill W., *Stany Zjednoczone Europy*, przeł. P. Biskup, „Przegląd Europejski”, nr 2 (2012), s. 122-143.

Condorelli R., *Il principio di sussidiarietà nella costituzione europea*, Catania 2005.

Corporate Finance Institute, Free Rider, <https://corporatefinanceinstitute.com/resources/knowledge/economics/free-rider/>.



Czarski R., *Współpraca parlamentów narodowych z Parlamentem Europejskim w zakresie tworzenia prawa*, „Przegląd Sejmowy”, 2(2019), s. 39-51.

Czepil B., *Europejska polityka Danii*, „ETE Working Paper”, t. 3, nr 1 (2017).

Czerwonka K., Polak J., *Efektywność w sensie Pareto*, Encyklopedia Zarządzania – [https://mfiles.pl/pl/index.php/Efektywno%C5%9B%C4%87\\_w\\_sensie\\_Pareto](https://mfiles.pl/pl/index.php/Efektywno%C5%9B%C4%87_w_sensie_Pareto).

D'Alfonso A., *The UK «rebate» on the EU budget. An explanation of the abatement and other correction mechanism*, [https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2016/577973/EPRS\\_BRI\(2016\)577973\\_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2016/577973/EPRS_BRI(2016)577973_EN.pdf).

Depoorter B., Parisi F. (2004), *The modernization of European antitrust enforcement: the economics of regulatory competition*, *Geo. Mason L. Rev.*, 13.

*Dokument Końcowy Międzynarodowej Konferencji na temat Ludności i Rozwoju ONZ w Kairze w 1994 roku.*

*Duńczycy nie będą wyjątkowi?*, <https://www.euractiv.pl/section/polityka-wewnetrzna/news/dunczycy-nie-beda-wyjatkowi/>.

*Duńczycy odwracają się od UE. «Dania jest częścią Europy»*, <https://www.dw.com/pl/du%C5%84czycy-od-wracaj%C4%85-si%C4%99-od-ue-dania-jest-cz%C4%99%C5%9Bci%C4%85-europy/a-18895962>.

Dutkiewicz G., *Samorząd terytorialny w kontekście zasady pomocniczości w nauczaniu społecznym Kościoła katolickiego*, „Przegląd Religioznawczy”, 3(2019).

*Dyrektywa o delegowaniu pracowników już obowiązuje*, <https://www.prawo.pl/kadry/zmiany-w-delegowaniu-pracownikow-od-lipca-2020-unijna-dyrektywa,502027.html>.

Eng S., *Legislative Inflation and the Quality of Law*, [w:] *Legisprudence: A New Theoretical Approach to Legislation*, ed. L.C. Wintgens, Oxford 2002.

Esty D.C., Gerardin D., *Regulatory Co-opetition*, [w:] *Regulatory Competition and Economic Integration: Comparative Perspectives*, Oxford 2004.

European Commission, *ABRplus study. Final report*, Brussel 2015, [https://ec.europa.eu/info/files/abrplus-study-final-report\\_en](https://ec.europa.eu/info/files/abrplus-study-final-report_en).

*Europejscy pracodawcy mówią «tak» Europie Socjalnej, «nie» Unii Socjalnej*, [http://konfederacjalewiatan.pl/aktualnosci/2021/1/europejscy\\_pracodawcy\\_mowia\\_tak\\_europie\\_socjalnej\\_nie\\_unii\\_socjalnej](http://konfederacjalewiatan.pl/aktualnosci/2021/1/europejscy_pracodawcy_mowia_tak_europie_socjalnej_nie_unii_socjalnej).

*Europejski filar praw socjalnych*, [https://ec.europa.eu/info/sites/default/files/social-summit-european-pillar-social-rights-booklet\\_pl.pdf](https://ec.europa.eu/info/sites/default/files/social-summit-european-pillar-social-rights-booklet_pl.pdf).

Eurostat, *Nota prasowa nr 157/2020 z 22 października 2020 roku*, <https://ec.europa.eu/eurostat/documents/2995521/11442886/2-22102020-BP-EN.pdf>.

Eurostat, *Total GBAORD by NABS 2007 socio-economic objectives*, [https://appsso.eurostat.ec.europa.eu/nui/show.do?dataset=gba\\_nabsfin07&lang=en](https://appsso.eurostat.ec.europa.eu/nui/show.do?dataset=gba_nabsfin07&lang=en).

Frąckowiak-Adamska A., *Zasada proporcjonalności jako gwarancja swobód rynku wewnętrznego Wspólnoty Europejskiej*, Warszawa 2009.

Gagatek W., *Polityczne i prawne znaczenie zasady pomocniczości w UE (po 20 latach od wejścia w życie Traktatu z Maastricht)*, „Europejski Przegląd Sądowy”, 11(2013).



*Gender pay gap in unadjusted form*, Eurostat, [http://appsso.eurostat.ec.europa.eu/nui/show.do?dataset=sdg\\_05\\_20&lang=en](http://appsso.eurostat.ec.europa.eu/nui/show.do?dataset=sdg_05_20&lang=en).

Głąbicka K., *Polityka socjalna w Unii Europejskiej*, „Studia Europejskie” nr 4 (1997), [https://www.ce.uw.edu.pl/pliki/pw/4-1997\\_Glabicka.pdf](https://www.ce.uw.edu.pl/pliki/pw/4-1997_Glabicka.pdf).

Grewiński M., *Polityka społeczna Unii Europejskiej*, [http://mirek.grewinski.pl/dane/ksiazki/artykuly/polityka\\_spoleczna\\_unii\\_europejskiej\\_educacja\\_ustawiczna\\_doroslych.pdf](http://mirek.grewinski.pl/dane/ksiazki/artykuly/polityka_spoleczna_unii_europejskiej_educacja_ustawiczna_doroslych.pdf).

Growiec J., *Dynamika konwergencji Polski z Unią Europejską*, „Gospodarka Narodowa”, nr 5-6 (2005).

Guzman A.T., *Is international antitrust possible?*, „New York University Law Review”, nr 5 (1998).

Hayek von F.A., *The Use of Knowledge in Society*, „American Economic Review” 35/4 (1945), s. 519-525.

Hoff W., *Prawny model regulacji sektorowej*, Warszawa 2008.

[http://appsso.eurostat.ec.europa.eu/nui/show.do?dataset=env\\_waspac&lang=en](http://appsso.eurostat.ec.europa.eu/nui/show.do?dataset=env_waspac&lang=en).

<https://businessinsider.com.pl/wiadomosci/polska-dolacza-do-skargi-pgnig-na-ugode-ke-z-gazpromem/1f4rlgs>.

[https://ec.europa.eu/info/law/better-regulation/have-your-say/initiatives/12836-Sprawiedliwa-i-konkurencyjna-gospodarka-cyfrowa-op%C5%82ata-cyfrowa\\_pl](https://ec.europa.eu/info/law/better-regulation/have-your-say/initiatives/12836-Sprawiedliwa-i-konkurencyjna-gospodarka-cyfrowa-op%C5%82ata-cyfrowa_pl).

[https://ec.europa.eu/info/strategy/eu-budget/long-term-eu-budget/2021-2027/revenue/potential-new-sources-revenue\\_en](https://ec.europa.eu/info/strategy/eu-budget/long-term-eu-budget/2021-2027/revenue/potential-new-sources-revenue_en).

<https://op.europa.eu/pl/publication-detail/-/publication/e6f102e3-0bb9-11e8-966a-01aa75ed71a1/language-en>.

<https://www.cire.pl/pliki/2/nordstreamiidefence.pdf>.

<https://www.energetyka24.com/dlaczego-niby-polska-ma-protestowac-przeciwko-nord-stream-2>.

<https://www.energetyka24.com/oze/fatalna-sytuacja-gazpromu-tak-zle-nie-bylo-od-czasow-jelcyna>.

<https://www.energetyka24.com/postepowanie-komisji-europejskiej-przeciwko-gazpromowi-krok-od-skandalu>.

<https://www.money.pl/gospodarka/wiadomosci/artykul/nord-stream-ii-co-oznacza-dla-polski,117,0,1897077.html>.

<https://www.osw.waw.pl/pl/publikacje/analizy/2018-05-24/wyniki-postepowania-antymonopolowego-ke-przeciwko-gazpromowi>.

<https://www.pap.pl/aktualnosci/news%2C341323%2Czrodlo-pap-pgnig-zlozylo-skarge-na-decyzje-ke-ws-praktyk-gazpromu.html>.

<https://www.pap.pl/aktualnosci/news%2C797346%2Ckomisja-europejska-nord-stream-2-nie-jest-we-wspolnym-interesie-europy.html>.

*Hungary's Orban tells Germany: «You wanted the migrants, we didn't»*, portal Deutsche Welle, 8 stycznia 2018 r., <https://www.dw.com/en/hungarys-orban-tells-germany-you-wanted-the-migrants-we-didnt/a-42065012>.

Janicka M., *EFTA, CEFTA – próba porównania dwóch stref wolnego handlu*, „Acta Universitatis Lodziensis. Folia Oeconomica”, nr 146 (1998).

*Jednolity Rynek*, Portal Unii Europejskiej – [https://europa.eu/european-union/topics/single-market\\_pl](https://europa.eu/european-union/topics/single-market_pl).





Jones W., Teytelboym A., Rohac D., *Europe's Refugee Crisis. Pressure Points and Solutions*, American Enterprise Institute 2017, <https://www.aei.org/research-products/report/europes-refugee-crisis-pressure-points-and-solutions/>.

Jóźwiak S., *Europejska Sieć Konkurencji – model: struktura i współpraca oraz kompetencje decyzyjne członków*, Warszawa 2011.

Jurczyk T., *Ochrona socjalnych praw jednostki w Unii Europejskiej*, [w:] *Prawne aspekty prywatyzacji*, [red.] J. Blicharz, Wrocław 2012.

Jurkowska-Gomułka A., *Stosowanie zakazu porozumień ograniczających konkurencję zorientowane na ocenę skutków ekonomicznych? Uwagi na tle praktyki decyzyjnej Prezesa Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów w odniesieniu do ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów z 2007 roku*, „Internetowy Kwartalnik Antymonopolowy i Regulacyjny”, nr 1/2012.

*Katechizm Kościoła katolickiego*, wyd. Polskie, Poznań 1994, nr 1894, 1883.

Kępiński M., [w:] *Pojęcie i systematyka prawa konkurencji*, M. Kępiński (red.), *System Prawa Prywatnego. Prawo konkurencji*, t. 15, Warszawa 2014.

Kocowski T., *Reglamentacja działalności gospodarczej w polskim administracyjnym prawie gospodarczym*, Wrocław 2009.

*Komisja Europejska chce zakazu tzw. mowy nienawiści*, <https://ordoiuris.pl/wolnosc-sumienia/wolnosc-slo-wa-zagrozona-komisja-europejska-chce-zakazu-tzw-mowy-nienawisci>.

Komisja Europejska, *Financing the recovery plan for Europe*, 27 maja 2020, [https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/factsheet\\_3\\_04.06.pdf](https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/factsheet_3_04.06.pdf).

Komisja Europejska, *Operating Budgetary Balance (% GNI)*, [https://ec.europa.eu/info/publications/operating-budgetary-balance-gni\\_en](https://ec.europa.eu/info/publications/operating-budgetary-balance-gni_en).

Komisja Europejska, *Plan odbudowy dla Europy*, [https://ec.europa.eu/info/strategy/recovery-plan-europe\\_pl](https://ec.europa.eu/info/strategy/recovery-plan-europe_pl).

Komisja Europejska, *Recovery and Resilience Facility – Grants allocation per Member State (2018 prices)*, [https://ec.europa.eu/info/files/recovery-and-resilience-facility-grants-allocation-member-state-2018-prices\\_pl](https://ec.europa.eu/info/files/recovery-and-resilience-facility-grants-allocation-member-state-2018-prices_pl).

Komisja Europejska, *Umowa o handlu i współpracy między UE a Zjednoczonym Królestwem: ochrona interesów europejskich, zapewnienie uczciwej konkurencji i dalsza współpraca w dziedzinach będących przedmiotem wspólnego zainteresowania* (komunikat prasowy), [https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/pl/ip\\_20\\_2531](https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/pl/ip_20_2531).

*Kontrola koncentracji przedsiębiorstw*, M. Kępiński (red.), *System Prawa Prywatnego. Prawo konkurencji*, t. 15, Warszawa 2014.

Kopciuch K., *Rozwój regulacji socjalnych w prawie wspólnotowym*, „Studia Europejskie” nr 1 (2014), [https://www.ce.uw.edu.pl/pliki/pw/1-2014\\_kopciuch.pdf](https://www.ce.uw.edu.pl/pliki/pw/1-2014_kopciuch.pdf).

Kosikowski C., *Publiczne prawo gospodarcze Polski i Unii Europejskiej*, Warszawa 2010.

Kurrer Ch., *Zdrowie publiczne*, Noty tematyczne o Unii Europejskiej, <https://www.europarl.europa.eu/factsheets/pl/sheet/49/zdrowie-publiczne>.

Lockwood B., *Distributive politics and the costs of centralisation*, „Review of Economic Studies” 69/2 (2002).

Łon E., *Dlaczego Polska nie powinna wchodzić do strefy euro*, <http://analizy-rynkowe.pl/wp-content/uploads/2014/11/raport1.pdf>.



Łon E., *Konwergencja makroekonomiczna a koniunktura na rynku akcji*, „Studia Prawno-Ekonomiczne”, t. 82 (2005).

Łon E., *Rozpad strefy euro nie musi przerażać*, „Radio Maryja”, 22 lipca 2019 r., <https://www.radiomaryja.pl/informacje/prof-e-lon-rozpad-strefy-euro-nie-musi-przerazac/>.

Łuczka K., *Zasada pomocniczości jako fundament nowoczesnego państwa*, „Resovia Sacra. Studia Teologiczno-Filozoficzne Diecezji Rzeszowskiej”, 13 (2006).

Malaga K., *Konwergencja gospodarcza w krajach OECD w świetle zagregowanych modeli wzrostu*, AE Poznań, Poznań 2004.

Maliszewska-Nienartowicz J., *Rozwój zasady proporcjonalności w europejskim prawie wspólnotowym*, „Studia Europejskie”, 1(2006).

*Mandelkern Group on Better Regulation. Final Report*, <https://www.google.com/search?client=firefox--b-d&q=Mandelkern+Group+on+Better+Regulation+Final+Report>.

Matkowski Z., Próchniak M., *Zbieżność rozwoju gospodarczego w krajach Europy Środkowo-Wschodniej*, „Ekonomista” nr 3 (2005).

*Matrimonio omosessuale all'estero: unico riconoscimento italiano passa dal downgrading (11696/18)*, <https://canestrinilex.com/risorse/matrimonio-omosessuale-allestero-unico-riconoscimento-italiano-passa-dal-downgrading-1169618/>.

Maziarz A., *Reguły konkurencji Unii Europejskiej*, Warszawa 2019.

Milewski R. (red.), *Podstawy ekonomii*, Warszawa 1998.

Ministerstwo Spraw Wewnętrznych i Administracji, *Schengen – informacje*, <https://archiwum.mswia.gov.pl/pl/aktualnosci/5087,Schengen-informacje.html>.

Molo B., *Główne kontrowersje wokół budowy gazociągu Nord Stream 2*, „Krakowskie Studia Międzynarodowe”, nr 2 (2018).

Molski R., *Eksterytorialne stosowanie prawa ochrony konkurencji*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny”, z. 3 (2002).

Musgrave R.A., *The theory of public finance; a study in public economy*, New York 1959.

Musiał-Karg M., *Operacje Brexit. Brytyjskie referenda z 1975 i 2016 roku*, „Acta Politica Polonica”, t. 37, nr 3 (2016).

Nicoletti G., Scarpetta S., *Regulation, Productivity and Growth: OECD Evidence*, Policy Research Working Paper Series 2944, The World Bank.

Nitsch N., *L'inflation juridique et ses consequences*, „Archives de Philosophie du Droit”, 27(1982), s. 161-179.

Nolan A.M., *Unijne prawo konkurencji. Efektywność systemu odesłań spraw dotyczących koncentracji przedsiębiorstw*, Warszawa 2015.

Oates W.E., *Fiscal Federalism*, New York 1972.

Oates W.E., *Toward a second-generation theory of fiscal federalism*, „Journal of International Tax and Public Finance” 12 (2005).

Olson M., *The principle of «fiscal equivalence»: the division of responsibilities among different levels of government*, „The American Economic Review” 59/2 (1969).



*Ostrożnie z Europą socjalną*, [https://wei.org.pl/wp-content/uploads/2021/03/Ostroznie\\_z\\_Europa\\_Socjalna\\_12\\_03\\_2021.pdf](https://wei.org.pl/wp-content/uploads/2021/03/Ostroznie_z_Europa_Socjalna_12_03_2021.pdf).

Oxford Reference. Impure public good – <https://www.oxfordreference.com/view/10.1093/oi/authority.20110803095959643>.

*Pakiet mobilności podniesie koszty wynagrodzeń kierowców o 30 proc.*, <https://logistyka.rp.pl/prawo/7277-pakiet-mobilnosci-podniesie-koszty-wynagrodzen-kierowcow-o-30-proc>.

Parlament Europejski, *Rynek wewnętrzny: zasady ogólne*, Noty tematyczne o Unii Europejskiej – <https://www.europarl.europa.eu/factsheets/pl/sheet/33/rynek-wewnetrzny-zasady-ogolne>.

Parlament Europejski, *Parlament zgodził się na zawarcie umowy o przyszłych stosunkach między UE a Wielką Brytanią* (komunikat prasowy), <https://www.europarl.europa.eu/news/pl/headlines/priorities/brexit/20210423IPR02772/parlament-zgodzil-sie-na-zawarcie-umowy-o-stosunkach-miedzy-ue-a-wielka-brytania>.

Pawliczak J., *Zarejestrowany związek partnerski a małżeństwo*, Warszawa 2014.

Picek O., *Spillover Effects From Next Generation EU*, „Intereconomics”, 55, nr 5 (2020).

Piechowicz M., *Analiza obecnego stanu integracji europejskiej a możliwe kierunki rozwoju wspólnoty*, [w:] *Przeszłość, teraźniejszość i przyszłość integracji europejskiej*, red. M. Klimecki, H. Szczechowicz, Włocławek 2008.

*Podstawowe pojęcia publicznego prawa gospodarczego*, R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel (red.), *System Prawa Administracyjnego. Publiczne prawo gospodarcze*, t. 8A, Warszawa 2013.

*Polska przegrała w sprawie pracowników delegowanych*. Wypowiedź pośła do Parlamentu Europejskiego – prof. Zdzisława Krasnodębskiego, <https://wgospodarce.pl/informacje/50083-polska-przegrala-ws-pracownikow-delegowanych>.

*Ponad pół miliona osób otrzymało zaświadczenia A1*, <https://www.zus.pl/o-zus/aktualnosci/-/publisher/aktualnosc/3/ponad-pol-miliona-osob-otrzymalo-zaswiadczenia-a1/2512742>.

Portuese A., *The principle of subsidiarity as a principle of economic efficiency*, „Columbia Journal of European Law” 17 (2011).

Potrzeszcz J., *Bezpieczeństwo prawne z perspektywy filozofii prawa*, Lublin 2013.

*Prawo instytucjonalne Unii Europejskiej w zarysie*, red. A. Kuś, Lublin 2012.

*Prawo konkurencji w systemie publicznego prawa gospodarczego*, R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel (red.), *System Prawa Administracyjnego. Publiczne prawo gospodarcze*, t. 8B, Warszawa 2013.

*Prof. Uścińska: wydajemy najwięcej A1 w całej Europie*, [https://www.zus.pl/o-zus/aktualnosci/-/publisher/aktualnosc/8/prof\\_uscinska-wydajemy-najwiecej-a1-w-calej-europie/3181530](https://www.zus.pl/o-zus/aktualnosci/-/publisher/aktualnosc/8/prof_uscinska-wydajemy-najwiecej-a1-w-calej-europie/3181530).

Rada UE, *Umowa UE – Wielka Brytania o handlu i współpracy: jest decyzja Rady o jej zawarciu* (komunikat prasowy), <https://www.consilium.europa.eu/pl/press/press-releases/2021/04/29/eu-uk-trade-and-cooperation-agreement-council-adopts-decision-on-conclusion/>.

*Realizacja Celów Zrównoważonego Rozwoju w Polsce. Raport 2018*, przyjęty przez Radę Ministrów 5 czerwca 2018 r., [http://unic.un.org.pl/files/259/Polska\\_VNR\\_20180615.pdf](http://unic.un.org.pl/files/259/Polska_VNR_20180615.pdf).

Saganek P., Art. 6., [w:] *Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej. Komentarz*, t. 1 (art. 1-89), Wolters Kluwer Polska, 2012.



- Samuelson P., *The pure theory of public expenditure*, „Review of Economics and Statistics“ 36/4 (1954).
- Schäffer H., *Evaluation and Assessment of Legal Effects Procedures: Towards a More Rational and Responsible Lawmaking Process*, „Statute Law Review“, 2(2001).
- Seabright P., *Accountability and decentralisation in government: an incomplete contracts model*, „European Economic Review“ 40 (1996).
- Self-management of medical abortion*, WHO, <https://www.who.int/publications/i/item/WHO-SRH-20.11>.
- Solow R.M., *A Contribution to the Theory of Economic Growth*, „The Quarterly Journal of Economics“, 70, nr 1 (1956).
- Stigler G.J., (1957). *The Tenable Range of Functions of Local Government*, [w:] Joint Economic Committee, U.S. Congress, *Federal Expenditure Policy For Economic Growth and Stabblity*, Washington 1958.
- Stiglitz J., *Euro. W jaki sposób wspólna waluta zagraża przyszłości Europy*, Wyd. Krytyki Politycznej, Warszawa 2017.
- Strzyczkowski K., *Prawo gospodarcze publiczne*, Warszawa 2011.
- Šulmane D., «Legislative Inflation» – *An analysis of the Phenomenon in Contemporary Legal Discourse*, „Baltic Journal of Law & Politics“, 2(2011), s. 80-101.
- Świątkowski A., *Delegowanie pracowników w ramach świadczenia usług – wspólny czy partykularny rynek pracy Unii Europejskiej?*, „Europejski Przegląd Sądowy“ 5 (2019).
- Szachoń-Pszenny A., *Granice strefy Schengen a granice Unii Europejskiej – uwarunkowania normatywne*, „Pogranicze. Polish Borderlands Studies“, t. 6, nr 1 (2018).
- Szymańska J., *Perspektywy kompromisu w sprawie reformy wspólnego europejskiego systemu azylowego*, „Biuletyn Polskiego Instytutu Spraw Międzynarodowych“, 2 lutego 2017 r., [https://pism.pl/publikacje/Perspektywy\\_kompromisu\\_w\\_sprawie\\_reformy\\_wsp\\_lnego\\_europejskiego\\_systemu\\_azylowego](https://pism.pl/publikacje/Perspektywy_kompromisu_w_sprawie_reformy_wsp_lnego_europejskiego_systemu_azylowego).
- Tempest M., *Oxford English Dictionary: The man who coined «Brexit» first appeared on EURACTIV blog*, <https://www.euractiv.com/section/uk-europe/news/oxford-english-dictionary-the-man-who-coined-brexit/>.
- Tendera-Właszczuk H. i in. (red.), *Polityka społeczna krajów Unii Europejskiej po wschodnim rozszerzeniu*, Kraków 2010.
- Thatcher M., *Speech to the College of Europe («The Bruges Speech»)* – transkrypcja, <https://www.margaret-thatcher.org/document/107332>.
- Thiessen U., *Fiscal federalism in Western European and selected other countries: centralization or decentralization? What is better for economic growth?*, „DIW Discussion Papers“ 224 (2000).
- Tiebout C.M., *A pure theory of local expenditures*, „Journal of Political Economy“, 64/5 (1956), s. 416-424.
- Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej. Komentarz*, t. 2 (art. 90-222), Wolters Kluwer Polska, 2012.
- Tridimas T., *EU financial regulation: federalisation, crisis management and law reform. In The evolution of EU law*, Oxford 2011.
- Utz A.F., *Naturrecht als Sammelbegriff nicht-positivistischer Rechtstheorien*, [w:] *Ethik des Gemeinwohls. Gesammelte Aufsätze 1983-1997*, red. W. Ockenfels, Paderborn-München-Wien-Zürich 1998.
- Vihanto M., *Competition between local governments as a discovery procedure*. „Journal of Institutional and Theoretical Economics“ („Zeitschrift für die gesamte Staatswissenschaft“) 148/3 (1992).



Vo D.H., *Fiscal decentralisation indices: a comparison of two approaches*, „Rivista di diritto finanziario e scienza delle finanze“ 67/3-I (2008).

Vo D.H., *The economics of fiscal decentralization*, „Journal of Economic Surveys“ 24/4 (2010).

Waligórski M., *Administracyjna reglamentacja działalności gospodarczej. Prawne problemy reglamentacji*, Poznań 1994.

*Wartości Unii Europejskiej a praworządność*, M. Romanowski (red.), Warszawa 2020.

Weingast B.R., *The economic role of political institutions: market-preserving federalism and economic development*, „Journal of Law, Economics and Organisations“ 15/1 (1995).

Wilding P., *Stumbling towards the Brexit. Britain, a referendum and an ever-closer reckoning*, <https://blogactiv.eu/blog/2012/05/15/stumbling-towards-the-brexit/>.

Witold Waszczykowski zapowiada: Polska nie przyjmie imigrantów, portal „Dziennik”, 21 grudnia 2015 r., <https://wiadomosci.dziennik.pl/polityka/artykuly/508756,szef-msz-witold-waszczykowski-polska-nie-przyjmie-imigrantow.html>.

*Wokół Brexitu: realia i fantazje* (wywiad), przeł. F. Biały, „Przegląd Polityczny” nr 155 (2019), <http://przeglad-polityczny.pl/wokol-brexitu-realia-i-fantazje-pp-155-2019/>.

Wyrzykowski M., *Pojęcie interesu społecznego w prawie administracyjnym*, Warszawa 1986.

Zalewski B., *Analiza dotycząca projektu rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie Europejskiej Straży Granicznej i Przybrzeżnej*, <https://ordoiuris.pl/dzialalnosc-miedzynarodowa/analiza-dotyczaca-projektu-rozporzadzenia-parlamentu-europejskiego-i>.

Zanghi C., *Instituzioni di diritto dell'Unione Europea*, Torino 1997.

Zawadzki S., *Inflacja prawa oraz problemy podnoszenia jego jakości*, „Studia Prawnicze”, 2-3(1989).

Zdyb M., *Publiczne prawo gospodarcze*, Zakamycze 1998.

Ziemiński Z., *Logika praktyczna*, Warszawa 2007.

Zygmunt A., *Państwo pomocnicze w ujęciu katolickiej nauki społecznej*, „Doctrina. Studia społeczno-polityczne”, 9 (2012).

Żurawik A., «*Interes publiczny*», «*interes społeczny*», i «*interes społecznie uzasadniony*». Próba dookreślenia pojęć, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny”, z. 2 (2013).

## **Akty normatywne, oficjalne dokumenty oraz decyzje władz publicznych niebędące orzeczeniami sądowymi**

Answer to the Parliamentary questions given by Mr Andriukaitis on behalf of the Commission, E-004885/2017, [https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/E-8-2017-004885-ASW\\_EN.html?redirect](https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/E-8-2017-004885-ASW_EN.html?redirect).

Commission Staff Working Document: *Executive summary of the REFIT evaluation of the EU legal framework against facilitation of unauthorised entry, transit and residence: the Facilitators Package (Directive 2002/90/EC and Framework Decision 2002/946/JHA)*, <https://ec.europa.eu/transparency/regdoc/rep/10102/2017/EN/SWD-2017-120-F1-EN-MAIN-PART-1.PDF>.



*Convention on the Elimination of All Forms of Discrimination against Women New York, 18 December 1979,* <https://www.ohchr.org/en/professionalinterest/pages/cedaw.aspx>.

Decyzja Prezesa UOKiK z dnia 6 października 2020 r., nr DKK-178/2020.

Decyzja Rady (UE) nr 2015/1523 z 14 września 2015 r. ustanawiająca środki tymczasowe w obszarze ochrony międzynarodowej na rzecz Włoch i Grecji.

Decyzja Rady (UE) nr 2015/1601 z 22 września 2015 r. ustanawiająca środki tymczasowe w obszarze ochrony międzynarodowej na rzecz Włoch i Grecji.

Decyzja Rady (UE, Euratom) 2020/2053 z dnia 14 grudnia 2020 r. w sprawie systemu zasobów własnych Unii Europejskiej oraz uchylająca decyzję 2014/335/UE, Euratom, <https://eur-lex.europa.eu/legalcontent/PL/TXT/?uri=CELEX:32020D2053>.

Decyzja ramowa Rady z 28 listopada 2002 r. w sprawie wzmocnienia systemu karnego w celu zapobiegania ułatwianiu nielegalnego wjazdu, tranzytu i pobytu (2002/946/WSiSW).

Dyrektywa 2001/83/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 6 listopada 2001 r. w sprawie wspólnego kodeksu odnoszącego się do produktów leczniczych stosowanych u ludzi, OJ L 311, 28.11.2001.

Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2008/115/WE z 16 grudnia 2008 r. w sprawie wspólnych norm i procedur stosowanych przez państwa członkowskie w odniesieniu do powrotów nielegalnie przebywających obywateli państw trzecich.

Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2011/36/UE z 5 kwietnia 2011 r. w sprawie zapobiegania handlowi ludźmi i zwalczania tego procederu oraz ochrony ofiar, zastępująca decyzję ramową Rady 2002/629/WSiSW.

Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2013/33/UE z 26 czerwca 2013 r. w sprawie ustanowienia norm dotyczących przyjmowania wnioskodawców ubiegających się o ochronę międzynarodową.

Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2018/957 z dnia 28 czerwca 2018 r. zmieniająca dyrektywę 96/71/WE dotyczącą delegowania pracowników w ramach świadczenia usług (Dz. U. UE. L. z 2018 r. Nr 173, str. 16 z późn. zm.).

Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady nr 2011/95/UE z 13 grudnia 2011 r. w sprawie norm dotyczących kwalifikowania obywateli państw trzecich lub bezpaństwowców jako beneficjentów ochrony międzynarodowej, jednolitego statusu uchodźców lub osób kwalifikujących się do otrzymania ochrony uzupełniającej oraz zakresu udzielanej ochrony.

Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady nr 2013/32/UE z 26 czerwca 2013 r. w sprawie wspólnych procedur udzielania i cofania ochrony międzynarodowej.

Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie adekwatnych wynagrodzeń minimalnych w Unii Europejskiej, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/PDF/?uri=CELEX:52020PC0682&from=EN>.

Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2009/52/WE z 18 czerwca 2009 r. przewidująca minimalne normy w odniesieniu do kar i środków stosowanych wobec pracodawców zatrudniających nielegalnie przebywających obywateli krajów trzecich.

Dyrektywa Rady 2002/90/WE z 28 listopada 2002 r. definiująca ułatwianie nielegalnego wjazdu, tranzytu i pobytu.

Dyrektywa Rady 2004/81/WE z 29 kwietnia 2004 r. w sprawie dokumentu pobytowego wydawanego obywatelom państw trzecich, którzy są ofiarami handlu ludźmi lub wcześniej byli przedmiotem działań ułatwiających nielegalną imigrację, którzy współpracują z właściwymi organami.



Dyrektywa Rady 80/987/EWG z dnia 20 października 1980 r. w sprawie ochrony pracowników na wypadek niewyłącalności ich pracodawcy (Dz. U. UE. L. z 1980 r. Nr 283, str. 23 z późn. zm.).

Dyrektywa Rady nr 2003/86/WE z 22 września 2003 r. w sprawie prawa do łączenia rodzin.

Dyrektywa Rady nr 2001/40/WE z 28 maja 2001 r. w sprawie wzajemnego uznawania decyzji o wydalaniu obywateli państw trzecich.

Dyrektywa Rady z dnia 10 lutego 1975 r. w sprawie zbliżenia ustawodawstw Państw Członkowskich dotyczących stosowania zasady równości wynagrodzeń dla mężczyzn i kobiet (Dz. U. UE. L. z 1975 r. Nr 45, str. 19).

Dyrektywa Rady z dnia 19 grudnia 1978 r. w sprawie stopniowego wprowadzania w życie zasady równego traktowania kobiet i mężczyzn w dziedzinie zabezpieczenia społecznego (Dz. U. UE. L. z 1979 r. Nr 6, str. 24).

Dyrektywa z 29 kwietnia 2004 r. w sprawie prawa obywateli Unii i członków ich rodzin do swobodnego przemieszczania się i pobytu na terytorium Państw Członkowskich.

Europejska Karta Społeczna sporządzona w Turynie dnia 18 października 1961 r. (Dz. U. z 1999 r. Nr 8, poz. 67 z zm.).

Jednolity Akt Europejski (Dz. U. z 2004 r. Nr 90, poz. 864/5 z późn. zm.).

Karta praw podstawowych Unii Europejskiej (Dz. U. UE. C. z 2007 r. Nr 303, str. 1 z późn. zm.).

Karta Socjalna Wspólnoty Europejskiej, [http://www.ptps.org.pl/old\\_site/u\\_miedzynarodowe.php?ustawodawstwo\\_id=14](http://www.ptps.org.pl/old_site/u_miedzynarodowe.php?ustawodawstwo_id=14).

Komunikat Komisji Europejskiej do Parlamentu Europejskiego i Rady z 6 kwietnia 2016 r. nr COM(2016) 197 final, *W kierunku reformy wspólnego europejskiego systemu azylowego i zwiększenia liczby legalnych sposobów migracji do Europy*.

Komunikat Komisji Europejskiej z 27 maja 2015 r. nr COM(2015) 285 final pt. *Unijny plan działania na rzecz zwalczania przemytu migrantów na lata 2015-2020*.

Komunikat Komisji Europejskiej z 9 września 2015 r. nr COM(2015) 453 final pt. *Plan działania UE w zakresie powrotów*.

Konwencja Rady Europy o zapobieganiu i zwalczaniu przemocy wobec kobiet i przemocy domowej, sporządzona w Stambule dnia 11 maja 2011 r. (Dz. U. 2015, poz. 961).

Lietuvos Respublikos civilinis kodeksas. Trečioji knyga. Šeimos teisė (Žin., 2000, Nr. 74-2262), art. 3.7 (1), <https://www.infolex.lt/ta/60696>.

Motion for a European Parliament resolution with recommendations to the Commission on identifying gender-based violence as a new area of crime listed in Article 83(1) TFUE (2021/2035(INL)), let. C, [https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/CJ01-PR-692619\\_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/CJ01-PR-692619_EN.pdf).

*Proposal for a directive, Directive of the European parliament and of the council*, [https://ec.europa.eu/info/sites/default/files/aid\\_development\\_cooperation\\_fundamental\\_rights/com-2021-93\\_en\\_0.pdf](https://ec.europa.eu/info/sites/default/files/aid_development_cooperation_fundamental_rights/com-2021-93_en_0.pdf).

*Report on sexual and reproductive health and rights* (2001/2128 (INI)), Committee on Women's Rights and Equal Opportunities, PE 305.485, <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//NON-SGML+REPORT+A5-2002-0223+0+DOC+PDF+V0//EN>.

Resolution on abortion, OJ C 96 z 17.04.1990 r., <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=OJ:C:1990:096:FULL&from=EN>, s. 19.



Resolution on the fourth World Conference on Women in Beijing: „Equality, Development and Peace”, OJ C 166 z 3.07.1995 r., pkt 38, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=OJ:C:1995:166:FULL&from=EN>.

Resolution on the position of women in the European Community, adopted by the European Parliament on 11 February 1981, <http://aei.pitt.edu/33698/1/A245.pdf>.

Rezolucja Parlamentu Europejskiego z dnia 10 lutego 2010 r. w sprawie równości kobiet i mężczyzn w Unii Europejskiej – rok 2009 (2009/2101 (INI)) OJ C 341E z 16.12.2010 r., <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/PDF/?uri=CELEX:52010IP0021&from=PL>.

Rezolucja Parlamentu Europejskiego z dnia 12 maja 2016 r. w sprawie wdrażania dyrektywy 2011/36/UE z dnia 5 kwietnia 2011 r. w sprawie zapobiegania handlowi ludźmi i zwalczania tego procederu oraz ochrony ofiar z perspektywy równości płci (2015/2118(INI)), Dz. U. UE C 76 z 28.02.2018 r., <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/PDF/?uri=CELEX:52016IP0227&from=PL>.

Rezolucja Parlamentu Europejskiego z dnia 13 grudnia 2016 r. w sprawie praw kobiet w państwach Partnerstwa Wschodniego (2016/2060(INI)), Dz. U. UE C 238 z 7.06.2018 r., <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/PDF/?uri=CELEX:52016IP0487&from=PL>.

Rezolucja Parlamentu Europejskiego z dnia 13 lutego 2019 r. w sprawie pogorszenia sytuacji w zakresie praw kobiet i równouprawnienia w UE (2018/2684(RSP)), P8\_TA-PROV(2019)0111, [https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-8-2019-0111\\_PL.html](https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-8-2019-0111_PL.html).

Rezolucja Parlamentu Europejskiego z dnia 14 lutego 2017 r. w sprawie propagowania równości płci w odniesieniu do zdrowia psychicznego i badań klinicznych (2016/2096(INI)), Dz. U. UE C 252 z 18.07.2018 r., <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/PDF/?uri=CELEX:52017IP0028&from=PL>.

Rezolucja Parlamentu Europejskiego z dnia 16 stycznia 2019 r. w sprawie sytuacji w zakresie praw podstawowych w Unii Europejskiej w 2017 r. (2018/2103(INI)) P8\_TA-PROV(2019)0032, <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+TA+P8-TA-2019-0032+0+DOC+XML+V0//PL>.

Rezolucja Parlamentu Europejskiego z dnia 26 listopada 2020 r. w sprawie faktycznego zakazu aborcji w Polsce (2020/2876(RSP)), P9\_TA(2020)0336, [https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-9-2020-0336\\_PL.html](https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-9-2020-0336_PL.html).

Rezolucja Parlamentu Europejskiego z dnia 30 listopada 2006 r. w sprawie AIDS, P6\_TA(2006)0526, OJ C 316E z 22.12.2006 r., <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+TA+P6-TA-2006-0526+0+DOC+XML+V0//PL>.

Rezolucja Parlamentu Europejskiego z dnia 8 marca 2011 r. w sprawie równości kobiet i mężczyzn w Unii Europejskiej – 2010 r. (2010/2138(INI)), OJ C 199E z 7.07.2012 r., <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/PDF/?uri=CELEX:52011IP0085&from=PL>.

Rezolucja Parlamentu Europejskiego z dnia 8 marca 2016 r. w sprawie sytuacji uchodźczyń i kobiet ubiegających się o azyl w UE (2015/2325(INI)), Dz. U. UE C 50 z 9.02.2018, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/PDF/?uri=CELEX:52016IP0073&from=PL>.

Rezolucja Parlamentu Europejskiego z dnia 8 września 2015 r. w sprawie sytuacji w zakresie praw podstawowych w Unii Europejskiej (2013–2014) (2014/2254(INI)), Dz. U. UE C 316 z 22.09.2017 r., <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/PDF/?uri=CELEX:52015IP0286&from=PL>.

Rezolucja Parlamentu Europejskiego z dnia 9 czerwca 2015 r. w sprawie strategii UE na rzecz równości kobiet i mężczyzn w okresie po 2015 r. (2014/2152(INI)), Dz. U. UE C 407 z 4.11.2016 r., <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/PDF/?uri=CELEX:52015IP0218&from=PL>.

Rozporządzenie (WE) nr 561/2006 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 15 marca 2006 r. w sprawie harmonizacji niektórych przepisów socjalnych odnoszących się do transportu drogowego oraz zmieniające





rozporządzenia Rady (EWG) nr 3821/85 i (WE) 2135/98, jak również uchylające rozporządzenie Rady (EWG) nr 3820/85 (Dz. U. UE. L. z 2006 r. Nr 102, str. 1 z późn. zm.).

Rozporządzenie (WE) nr 726/2004 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 31 marca 2004 r. ustanawiające wspólnotowe procedury wydawania pozwoleń dla produktów leczniczych stosowanych u ludzi i do celów weterynaryjnych i nadzoru nad nimi oraz ustanawiające Europejską Agencję Leków, OJ L 136, 30.4.2004

Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2016/1624 z 14 września 2016 r. w sprawie Europejskiej Straży Granicznej i Przybrzeżnej.

Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2016/1953 z 26 października 2016 r. w sprawie ustanowienia europejskiego dokumentu podróży do celów powrotu nielegalnie przebywających obywateli państw trzecich oraz uchylające zalecenie Rady z 30 listopada 1994 r.

Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2019/1896 z 13 listopada 2019 r. w sprawie Europejskiej Straży Granicznej i Przybrzeżnej.

Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2020/1055 z dnia 15 lipca 2020 r. zmieniające rozporządzenia (WE) nr 1071/2009, (WE) nr 1072/2009 i (UE) nr 1024/2012 w celu dostosowania ich do zmian w transporcie drogowym (Dz. U. UE. L. z 2020 r. Nr 249, str. 17).

Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 603/2013 z 26 czerwca 2013 r. w sprawie ustanowienia systemu Eurodac do porównywania odcisków palców.

Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 604/2013 z 26 czerwca 2013 r. w sprawie ustanowienia kryteriów i mechanizmów ustalania państwa członkowskiego odpowiedzialnego za rozpatrzenie wniosku o udzielenie ochrony międzynarodowej złożonego w jednym z państw członkowskich przez obywatela państwa trzeciego lub bezpaństwowca.

Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady UE 2021/522 w sprawie ustanowienia Programu działań Unii w dziedzinie zdrowia („Program UE dla zdrowia”) na lata 2021–2027 oraz uchylenia rozporządzenia (UE) nr 282/2014, OJ L 107, 26.3.2021.

Rozporządzenie Rady (EWG) nr 1408/71 z dnia 14 czerwca 1971 r. w sprawie stosowania systemów zabezpieczenia społecznego do pracowników najemnych i ich rodzin przemieszczających się we Wspólnocie (Dz. U. UE. L. z 1971 r. Nr 149, str. 2 z późn. zm.).

Rozporządzenie Rady (EWG) nr 1612/68 z dnia 15 października 1968 r. w sprawie swobodnego przepływu pracowników wewnątrz Wspólnoty (Dz. U. UE. L. z 1968 r. Nr 257, str. 2 z późn. zm.).

Rozporządzenie Rady (WE) nr 139/2004 z dnia 20 stycznia 2004 r. w sprawie kontroli koncentracji przedsiębiorstw (rozporządzenie WE w sprawie kontroli łączenia przedsiębiorstw), Dz.Urz.U.E.L 2004 Nr 24, str. 1.

Rozporządzenie Rady (WE) nr 2007/2004 z 26 października 2004 r. ustanawiającym Europejską Agencję Zarządzania Współpracą Operacyjną na Zewnętrznych Granicach Państw Członkowskich Unii Europejskiej.

*Sexual and reproductive health rights and the implication of conscientious objection. Study*, PE 604.969, Policy Department for Citizens' Rights and Constitutional Affairs, October 2018, [http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2018/604969/IPOL\\_STU\(2018\)604969\\_EN.pdf](http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2018/604969/IPOL_STU(2018)604969_EN.pdf).

Skarga – Rzeczpospolita Polska przeciwko Parlamentowi Europejskiemu i Radzie Unii Europejskiej z 3 października 2018 r., C-626/18.

Traktat między Królestwem Belgii, Królestwem Danii, Republiką Federalną Niemiec, Republiką Grecką, Królestwem Hiszpanii, Republiką Francuską, Irlandią, Republiką Włoską, Wielkim Księstwem Luksemburga, Królestwem Niderlandów, Republiką Austrii, Republiką Portugalską, Republiką Finlandii, Królestwem Szwecji, Zjednoczonym Królestwem Wielkiej Brytanii i Irlandii Północnej (Państwami Członkowskimi Unii



Europejskiej) a Republiką Czeską, Republiką Estońską, Republiką Cypryjską, Republiką Łotewską, Republiką Litewską, Republiką Węgierską, Republiką Malty, Rzeczpospolitą Polską, Republiką Słowenii, Republiką Słowacką dotyczący przystąpienia Republiki Czeskiej, Republiki Estońskiej, Republiki Cypryjskiej, Republiki Łotewskiej, Republiki Litewskiej, Republiki Węgierskiej, Republiki Malty, Rzeczypospolitej Polskiej, Republiki Słowenii i Republiki Słowackiej do Unii Europejskiej, podpisany w Atenach w dniu 16 kwietnia 2003 r. (Dz. Urz. z 2004 r. Nr 90, poz. 864).

Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (Dz. U. C 202 z 7 czerwca 2016 r., s. 47).

Traktat o Unii Europejskiej (Dz. U. C 202 z 7 czerwca 2016 r. s. 16).

Traktat o Unii Europejskiej (Dz. U. z 2004 r. Nr 90, poz. 864/30).

*Traktat ustanawiający Europejską Wspólnotę Gospodarczą.*

Traktat z Lizbony zmieniający Traktat o Unii Europejskiej i Traktat ustanawiający Wspólnotę Europejską, sporządzony w Lizbonie dnia 13 grudnia 2007 r. (Dz. U. z 2009 r. Nr 203, poz. 1569).

Uchwała Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 2 grudnia 2019 r., sygn. akt II OPS 1/19.

Uchwała Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 1 kwietnia 2008 r. w sprawie wyrażenia przez Sejm Rzeczypospolitej Polskiej zgody na ratyfikację przez Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej Traktatu z Lizbony zmieniającego Traktat o Unii Europejskiej i Traktat ustanawiający Wspólnotę Europejską, podpisanego w Lizbonie dnia 13 grudnia 2007 r., M.P. z 2008 r. Nr 31, poz. 270.

Uchwała Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 27 maja 2011 r. w sprawie uznania projektu rozporządzenia Rady w sprawie jurysdykcji, prawa właściwego, uznawania i wykonywania orzeczeń sądowych w zakresie skutków majątkowych zarejestrowanych związków partnerskich (KOM(2011) 127 wersja ostateczna) za niezgodny z zasadą pomocniczości, M.P. z 2011 r. Nr 47, poz. 522.

*Unia równości: Strategia na rzecz praw osób z niepełnosprawnościami na lata 2021–2030*, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/PDF/?uri=CELEX:52021DC0101&from=PL>.

Ustawa z dnia 16 lutego 2007 r. o ochronie konkurencji i konsumentów, tekst jedn. Dz.U. 2021 r., poz. 275.

Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz.U.2021.305 t.j.).

Wniosek Komisji Europejskiej dot. projektu rozporządzenia w sprawie ustanowienia kryteriów i mechanizmów ustalania państwa członkowskiego odpowiedzialnego za rozpatrzenie wniosku o udzielenie ochrony międzynarodowej złożonego w jednym z państw członkowskich przez obywatela państwa trzeciego lub bezpaństwowca nr COM/2016/0270 final – 2016/0133 (COD).

Конституция на Република България (Обн., ДВ, бр. 56 от 13.07.1991 г., в сила от 13.07.1991 г., изм. и доп., бр. 85 от 26.09.2003 г. изм. и доп., ДВ, бр.18 от 25.02.2005 г., бр. 27 от 31.03.2006 г., бр.78 от 26.09.2006 г. – Решение № 7 на Конституционния съд от 2006 г., бр. 12 от 6.02.2007 г., изм. И доп. ДВ, бр.100 от 18 Декември 2015г.), Чл. 46, <https://www.parliament.bg/bg/const>.

## Najważniejsze orzeczenia sądowe

Lietuvos Respublikos Konstitucinis Teismas Lietuvos Respublikos vardu nutarimas Dėl Lietuvos Respublikos įstatymo „Dėl užsieniečių teisinės padėties“ 43 straipsnio 1 dalies 5 punkto atitikties Lietuvos Respublikos Konstitucijai 2019 m. sausio 11 d. Nr. KT3-N1/2019 Vilnius, <https://www.lrkt.lt/lt/teismo-aktai/paieska/135/ta1898/content>.



Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 10 października 2018 r., sygn. akt II OSK 2552/16.

Wyrok Trybunału (druga izba) z dnia 17 maja 1984 r. w sprawie *Denkavit Nederland BV przeciwko Hoofdproduktschap voor Akkerbouwprodukten*, znak sprawy 15/83.

Wyrok Trybunału (pierwsza izba) z dnia 23 lutego 1983 r. w sprawie *Fromançais SA przeciwko Fonds d'orientation et de régularisation des marchés agricoles (FORMA)*, znak sprawy 66/82.

Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 11 maja 2005 r., sygn. akt. K 18/04.

Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 22 października 2020 r., sygn. akt K 1/20, <https://trybunal.gov.pl/postepowanie-i-orzeczenia/wyroki/art/11300-planowanie-rodziny-ochrona-plodu-ludzkiego-i-warunki-dopuszczalnosci-przerywania-ciazy>.

Wyrok Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej z 8 grudnia 2020 r., C-626/18, *Rzeczpospolita Polska przeciwko Parlamentowi Europejskiemu*.

Wyrok TSUE z 2 kwietnia 2020 r. w sprawach C715/17, C718/17 i C719/17, Komisja Europejska przeciwko Rzeczypospolitej Polskiej, popieranej przez Republikę Czeską i Węgry.

Wyrok TSUE z dnia 10 lipca 2014 r. w połączonych sprawach C358/13 i C181/14, pkt. 40 i 41.

Wyrok Wielkiej Izby TSUE z 5 czerwca 2018 r. w sprawie C673/16 (*Coman*), [https://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?docid=202542&mode=req&pageIndex=1&dir=&occ=first&part=1&text=&doclang=PL&cid=301542#Footnote\\*](https://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?docid=202542&mode=req&pageIndex=1&dir=&occ=first&part=1&text=&doclang=PL&cid=301542#Footnote*).

Wyrok Wielkiej Izby TSUE z 5 czerwca 2018 r. w sprawie C673/16 (*Coman*).

Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gdańsku z dnia 14 stycznia 2016 r., sygn. akt III SA/Gd 835/15.

Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gliwicach z dnia 6 kwietnia 2016 r., sygn. akt II SA/GI 1157/15.

Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Krakowie z dnia 10 maja 2016 r., sygn. akt III SA/Kr 1400/15.

Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Krakowie z dnia 10 maja 2016 r., sygn. akt III SA/Kr 1400/15.

Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Poznaniu z dnia 5 kwietnia 2018 r., sygn. akt II SA/Po 1169/17).

Wyrok Trybunału (druga izba) z dnia 17 maja 1984 r. w sprawie *Denkavit Nederland BV przeciwko Hoofdproduktschap voor Akkerbouwprodukten*, znak sprawy 15/83.

Wyrok Trybunału (pierwsza izba) z dnia 23 lutego 1983 r. w sprawie *Fromançais SA przeciwko Fonds d'orientation et de régularisation des marchés agricoles (FORMA)*, znak sprawy 66/82.

Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 8 kwietnia 2009 r., sygn. akt K 37/06.

Wyrok Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej z dnia 13 maja 1997 r. w sprawie *Niemcy przeciwko Parlamentowi i Radzie*, znak sprawy C233/94, pkt 55, 56.

Wyrok Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej z dnia 12 listopada 1996 r., w sprawie *Zjednoczone Królestwo przeciwko Radzie*, znak sprawy C84/94, pkt 58.

Wyrok Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej z dnia 12 maja 2011 r., w sprawie *Wielkie Księstwo Luksemburga przeciwko Republice Słowacji*, znak sprawy C-176/09, pkt 76.



Wyrok Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej z dnia 17 czerwca 2010 r., w sprawie *the Queen przeciwko Secretary of State for Health, ex parte British American Tobacco (Investments) Ltd i Imperial Tobacco Ltd.*, znak sprawy C-491/01, pkt 123.

Wyrok Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej z dnia 22 maja 2003 r., w sprawie *Komisja Wspólnot Europejskich przeciwko Republice Federalnej Niemiec*, znak sprawy C-103/01, pkt 47.

Wyrok Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej z dnia 9 października 2001 r. w sprawie *Królestwo Niderlandów przeciwko Parlamentowi Europejskiemu i Radzie*, znak sprawy C-377/98, pkt 32.

Wyrok Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej z dnia z 8 czerwca 2010 r. w sprawie *Vodafone Ltd i inni przeciwko Secretary of State for Business, Enterprise and Regulatory Reform*, znak sprawy C-58/08, pkt 51.




# Biogramy



## Biogramy




### Konrad Dyda

 <https://orcid.org/0000-0002-2061-7839>

Prawnik i kanonista, w pracy naukowej zajmuje się problematyką ochrony wolności sumienia i wyznania. Przygotowuje rozprawę doktorską w Katedrze Prawa Wyznaniowego KUL.



### Filip Furman

 <https://orcid.org/0000-0003-0785-7341>

Doktor nauk o zdrowiu, socjolog, absolwent Uniwersytetu Warszawskiego oraz pekińskiego Beijing Language and Culture University. Rozprawę doktorską obronił w Narodowym Instytucie Zdrowia Publicznego - Państwowym Zakładzie Higieny. Doświadczenie zdobywał w Ministerstwie Zdrowia i w organizacjach pozarządowych zajmujących się szeroko pojętym obszarem zdrowia – zarówno od strony naukowej, jak i systemowej. Zawodowo zajmuje się bioetyką, socjologią zdrowia i zdrowiem publicznym. Dyrektor Centrum Nauk Społecznych i Bioetyki w Instytucie na rzecz Kultury Prawnej Ordo Iuris.




### Katarzyna Gęsiak

 <https://orcid.org/0000-0001-7210-0180>

Radca prawny, członek Izby Radców Prawnych w Warszawie, absolwentka studiów prawniczych na Wydziale Prawa i Administracji Uniwersytetu Jagiellońskiego. Zastępca Dyrektora Centrum Prawa Międzynarodowego Instytutu Ordo Iuris. Doświadczenie zdobywała pracując w warszawskich kancelariach prawnych. Obecne zainteresowania naukowe koncentrują się na zagadnieniach związanych z prawem medycznym i prawami człowieka.



### Anna Kubacka

 <https://orcid.org/0000-0001-6303-5508>

Prawnik, absolwentka Wydziału Prawa i Administracji Uniwersytetu Mikołaja Kopernika w Toruniu. Specjalizuje się w prawie międzynarodowym, w tematyce praw kobiet, ochrony życia i polityki rodzinnej, jednocześnie nie tracąc zainteresowania badaniami nad prawem rzymskim. Analityk w Centrum Prawa Międzynarodowego Instytutu na rzecz Kultury Prawnej Ordo Iuris. Autorka licznych analiz prawnych, w tym „Komentarza do rezolucji Parlamentu Europejskiego z dnia 26 listopada 2020 r. w sprawie faktycznego zakazu aborcji w Polsce (2020/2876(RSP))”, współautorka raportu na temat polityki rodzinnej „Opieka nad dziećmi do 3. roku życia. Aspekty prawne, ekonomiczne i społeczne”.



## Rafał Kruszyński

 <https://orcid.org/0000-0003-1690-3813>

Doktor nauk prawnych, radca prawny prowadzący własną praktykę, wykładowca. Specjalizuje się w zagadnieniach krajowego i międzynarodowego prawa gospodarczego, a także prawa farmaceutycznego, wyrobów medycznych, własności intelektualnej i nowych technologii. Jego zainteresowania obejmują historię i filozofię, w tym historię i filozofię prawa. Pełnił funkcję sekretarza redakcji serii wydawniczej „Jurysprudencja” (lata 2013-2016). W latach 2017-2020 piastował funkcję Przewodniczącego/Wiceprzewodniczącego (rotacyjnie) Sądu Dyscyplinarnego Reklamy Suplementów Diety; od 2017 r. jest arbitrem tego Sądu. Autor publikacji naukowych, w tym z zakresu prawa farmaceutycznego, filozofii prawa i praw człowieka.




## Filip Ludwin

 <https://orcid.org/0000-0002-3546-0678>

Doktor nauk prawnych, wykładowca akademicki, autor publikacji naukowych, prorektor ds. kształcenia w Uczelni Collegium Intermarium, redaktor naczelny czasopisma naukowego „Kultura Prawna”, ekspert i analityk w Konfederacji Inicjatyw Pozarządowych Rzeczypospolitej oraz w Ośrodku Analiz Prawnych, Gospodarczych i Społecznych im. Hipolita Cegielskiego. Jego zainteresowania naukowe i zawodowe dotyczą głównie historii myśli politycznej i prawnej, teorii ustroju, społeczeństwa obywatelskiego, prawa konstytucyjnego, prawa rolnego, filozofii i logiki. W rozprawie doktorskiej zajął się zagadnieniem wpływu nauk przyrodniczych, zwłaszcza biologii ewolucyjnej, na współczesną filozofię polityczną i filozofię prawa. W swojej pracy badawczej zajmował się ponadto m.in. zasadą podziału władzy, zagadnieniem suwerenności ludu, ideowymi fundamentami integracji europejskiej, myślą Jana Jakuba Rousseau, Nicolása Gómeza Dávila, Hansa Kelsena i Antoniego Peretiatkowicza.



## Maciej Łobza

 <https://orcid.org/0000-0001-6909-8673>

Jest absolwentem Uniwersytetu Ekonomicznego w Poznaniu (studia doktoranckie - ekonomia, studia magisterskie – stosunki międzynarodowe) oraz Politechniki Poznańskiej (studia inżynierskie – automatyka i zarządzanie). Do obszaru jego zainteresowań naukowych należą finanse międzynarodowe oraz ekonomia międzynarodowa. Jest autorem pracy doktorskiej nt. inwestowania odpowiedzialnego społecznie, która została wyróżniona przez Giełdę Papierów Wartościowych w Warszawie.



## Eryk Łon


 <https://orcid.org/0000-0002-9501-3706>

Absolwent Wydziału Ekonomii Akademii Ekonomicznej w Poznaniu (obecnie Uniwersytet Ekonomiczny) oraz Wydziału Prawa i Administracji Uniwersytetu im. Adama Mickiewicza w Poznaniu. Specjalizuje się w zagadnieniach dotyczących rynku finansowego, polityki pieniężnej i fiskalnej oraz bankowości. Zawodowo związany z poznańskim Uniwersytetem Ekonomicznym: w latach 1998-2012 pracował w Katedrze Bankowości, a od 2015 r. jest prof. UEP w Katedrze Finansów Publicznych. Autor licznych prac naukowych, monografii i artykułów, m.in. „Makroekonomiczne uwarunkowania koniunktury na polskim rynku akcji w świetle doświadczeń międzynarodowych” (2006), „Warto mieć polską walutę” (2007), „Powiązania amerykańskiej polityki budżetowej i pieniężnej z sytuacją na dojrzałych i wschodzących rynkach akcji” (2011), „Patriotyzm gospodarczy” (2018) oraz „Sztuka prowadzenia polskiej polityki pieniężnej w realiach XXI wieku” (2021).





## Magdalena Olek

 <https://orcid.org/0000-0002-3231-6638>

Ukończyła dzienne studia prawnicze na Wydziale Prawa i Administracji Uniwersytetu Warszawskiego z wyróżnieniem. W nauce prawa szczególnie interesuje się wpływem myśli feministycznej na współczesne prawo międzynarodowe oraz realizacją polityk prorodzinnych na gruncie prawa unijnego i krajowego. Jest autorką publikacji „Unijna polityka rodzinna i promocja aktywizacji zarobkowej kobiet a ich wybory i potrzeby deklarowane w badaniach empirycznych” oraz współautorką wielu innych, m.in. raportu Ordo Iuris „Opieka nad dziećmi do 3. roku życia w Polsce i na świecie. Aspekty prawne, ekonomiczne i społeczne”. Zastępca Dyrektora Centrum Prawa Międzynarodowego w Instytucie Ordo Iuris.



## Maria Podlodowska

Studentka prawa Uniwersytetu Marii Curie-Skłodowskiej w Lublinie. Zainteresowania naukowe: doktryny polityczne i prawne, historia, prawa człowieka. Członek licznych organizacji studenckich i uczestniczka konferencji naukowych.




## Weronika Przebierała

 <https://orcid.org/0000-0001-6256-1418>

Absolwentka studiów prawniczych na Wydziale Prawa i Administracji UWM. We wrześniu 2020 r. uzyskała pozytywny wynik z egzaminu wstępnego na aplikację radcowską w Okręgowej Izbie Radców Prawnych w Warszawie. Zainteresowania zawodowe koncentrują się wokół prawa konstytucyjnego i gospodarczego. Analityk w Centrum Analiz Prawnych Instytutu na rzecz Kultury Prawnej Ordo Iuris.



## Bartosz Zalewski

 <https://orcid.org/0000-0001-7508-354X>

Doktor nauk prawnych, absolwent Wydziału Prawa i Administracji Uniwersytetu Marii Curie-Skłodowskiej, radca prawny. Zainteresowania zawodowe dotyczące prawa współczesnego koncentrują się wokół komparatyki prawnej, prawa cywilnego i administracyjnego oraz praw człowieka. Ekspert Instytutu na rzecz Kultury Prawnej Ordo Iuris oraz Ośrodka Analiz Cegielskiego. Autor licznych publikacji z zakresu prawa rzymskiego oraz historii prawa.



## Tymoteusz Zych

 <https://orcid.org/0000-0002-9932-5109>

Doktor nauk prawnych, radca prawny, rektor Collegium Intermarium. Absolwent WPIA UW oraz Międzyuczelnianych Indywidualnych Studiów Humanistycznych w Akademii Artes Liberales, realizowanych na Uniwersytecie Warszawskim i Uniwersytecie Jagiellońskim w Krakowie. Jego książka poświęcona problematyce pewności prawa została nagrodzona w konkursie „Monografie” Fundacji na rzecz Nauki Polskiej. Wiceprezes Zarządu Instytutu na rzecz Kultury Prawnej Ordo Iuris, wykładowca akademicki, wiceprezes Konfederacji Inicjatyw Pozarządowych Rzeczypospolitej. Autor licznych ekspertyz, opinii prawnych i artykułów naukowych z zakresu ochrony praw człowieka, prawa rodzinnego i polityki rodzinnej, prawa konstytucyjnego oraz międzynarodowego prawa publicznego. Jego opinie i ekspertyzy były wykorzystywane w procesie legislacyjnym, a także przyjmowane zarówno przez polskie i zagraniczne sądy oraz trybunały, jak i międzynarodowe instytucje sędziowskie.



Nasze publikacje:

# Koszty rozpadu

rodzin i małżeństw  
w Polsce



Pobierz raport na stronie:  
Koszty rozpadu rodzin i małżeństw w Polsce



COLLEGIUM  
INTERMARIUM

# Zostań mecenasem nauki!

**Fundusz stypendialny Collegium Intermarium** to okazja dla naszych darczyńców do realizacji ich własnych celów filantropijnych. Ogłaszamy wielki powrót mecenatu nauki i z radością zapraszamy Państwa do udziału w nim!

Dzięki Państwa darowiźnie wybierzemy najlepszych studentów, którzy odbędą studia nieodpłatnie. Nasza kadra z największą pieczołowitością wyselekcjonuje ich na podstawie wyników w postępowaniu rekrutacyjnym i ich zaangażowania w działalność społeczną. Z przekazanych przez Państwa środków pokryjemy koszt rocznego czesnego, które wynosi 8 tys. złotych.

Proponujemy różne możliwości wspierania. Darczyńcom, którzy samodzielnie sfinansują stypendium dla jednego słuchacza, gwarantujemy możliwość spotkania z obdarowanym studentem oraz – wzorem wielu renomowanych światowych uczelni – prawo nadania stypendium imienia fundatora, bliskiej mu osoby lub innej wskazanej przez niego postaci.

Mamy jednocześnie świadomość, że pokrycie całkowitego, rocznego kosztu studiów utalentowanego, młodego człowieka może być wspólnym dziełem wielu darczyńców. Dlatego zapraszamy do wsparcia funduszu stypendialnego kwotą 100, 150, 300, a nawet 500 zł lub dowolną inną kwotą. Wszystkich darczyńców uhonorujemy wzmianką podczas corocznej gali rozdania dyplomów, jak również członkostwem w **Klub Mecenatów Nauki Collegium Intermarium** i wiążącymi się z tym korzyściami, w tym bieżącą informacją o wszelkich wydarzeniach związanych z Uczelnią, jej materiałami promocyjnymi czy spotkaniami z naszą kadrami akademicką.

Wystarczy dokonać przelewu na konto Collegium Intermarium:

ZŁ IBAN: **PL83 1020 4900 0000 8002 3351 4729**

USD IBAN: **PL71 1020 4900 0000 8102 3351 5963**

Kod BIC (SWIFT): **BPKOPLPW**

EUR IBAN: **PL77 1020 4900 0000 8102 3351 5952**

Kod BIC (SWIFT): **BPKOPLPW**

**Bank PKO BP**

Tytuł przelewu:

**„Darowizna na Fundusz Stypendialny – adres e-mail”**



COLLEGIUM  
INTERMARIUM



/CollegiumIntermarium



@CollegiumI



/Collegium Intermarium



/collegiumintermarium



/ordoiuris



@ordoiuris



/ordoiuris



/ordo.iuris



**ORDO IURIS**  
Instytut na rzecz Kultury Prawnej

# Pomiędzy Europą narodów a superpaństwem

## Doktrynalne, prawne i ekonomiczne aspekty projektu „głębszej integracji” w Unii Europejskiej

Celem prezentowanego opracowania jest ukazanie zachodzących w Unii Europejskiej procesów, które w konsekwencji prowadzić mogą do jej przeobrażenia w państwo federacyjne. Badaniom poddano aktywność instytucji Unii Europejskiej w wybranych, szczególnie istotnych obszarach życia społeczno-ekonomicznego.

Autorzy opracowania wskazują, że konieczne jest odrzucenie utopijnych wizji federalizacyjnych. Na płaszczyźnie prawnej odbywać się to powinno poprzez wzmocnienie kompetencji Rady, będącej forum współpracy międzyrządowej. Należy też wystrzegać się jakichkolwiek zmian osłabiających znaczenie państw członkowskich, jak rezygnacja z zasad jednomyślności lub większości kwalifikowanej, tam, gdzie one istnieją. Autorzy postulują również deregulację licznych obszarów objętych prawodawstwem unijnym, w przypadkach, gdy nie przynosi ono zamierzonych rezultatów. Konieczne jest respektowanie zasady pomocniczości, a przyjmowanie jakichkolwiek aktów bezpośrednio wiążących (rozporządzeń) powinno być zawsze traktowane jako ostateczność (*ultima ratio*). Sama technika prawodawcza stosowana przez instytucje unijne również powinna ulec zmianie, tak by akty prawne były bardziej przystępne dla obywateli.

**Recenzowana monografia to dzieło nowatorskie, podejmujące najbardziej kluczowe zagadnienia ustrojowe UE, wnikające w ich istotę. [...] Jako taka powinna ona stać się ważnym, merytorycznym, głosem w dyskusji na temat procesów zachodzących w UE, pożądanych relacji łączących ją z państwami członkowskimi oraz przywracania w nich praworządności i racjonalności.**

Z recenzji prof. dra hab. Jacka Zaleśnego

ISBN 978-83-962217-0-4



9 788396 221704



Raport Collegium Intermarium | nr 2