

Zbigniew Czachór*

Podział kompetencji pomiędzy Unię Europejską i Wspólnoty Europejskie a państwa członkowskie. Ujęcie wielowariantowe

1. Geneza dyskusji o podziale kompetencji

1.1. Deklaracja nr 23 w sprawie przyszłości Unii Europejskiej¹

Problem podziału kompetencji pomiędzy Unię Europejską i Wspólnoty Europejskie a państwa członkowskie stał się szczególnie istotny po przyjęciu Traktatu o Unii Europejskiej z Maastricht. Sprawili to m.in. dwoistość organizacyjna (Unia *versus* Wspólnoty), filarowość Unii (wyeksponowanie metody międzyrządowej) czy też spór dotyczący stosowania i w konsekwencji modyfikowania wprowadzonej do traktatów zasady subsydiarności, mającej zastosowanie do delimitacji działań prawotwórczych Unii i Wspólnot. Kolejne reformy traktatowe zakończone w Amsterdamie i Nicei nie rozwiązały tego tak istotnego ustrojowego problemu, a wręcz go jeszcze skomplikowały. Przyczyną stały się narastające problemy z demokratyczną legitymizacją działań Unii i Wspólnot, brak przejrzystości w funkcjonowaniu instytucji wspólnotowych, a także obawy przed zbyt wielkimi kosztami rozszerzenia Unii Europejskiej.

* Dr **Zbigniew Czachór** – Ośrodek Badań i Edukacji Europejskiej, Uniwersytet im. Adama Mickiewicza w Poznaniu.

¹ *Deklaracja nr 23 w sprawie przyszłości Unii Europejskiej zawarta w Akcie Końcowym Konferencji Przedstawicieli Rządów Państw Członkowskich, zwołanej w dniu 14 lutego 2000 roku w Brukseli celem zgodnego uchwalenia zmian w Traktacie o Unii Europejskiej, Traktatach o ustanowieniu Wspólnoty Europejskiej, Europejskiej Wspólnoty Energii Atomowej oraz Europejskiej Wspólnoty Węgla i Stali, jak również w niektórych związanych z nimi aktach prawnych w: Traktat z Nicei zmieniający Traktat o Unii Europejskiej, Traktat ustanawiający Wspólnotę Europejską oraz niektóre związane z nimi akty prawne, Ministerstwo Spraw Zagranicznych, Warszawa, 15.02.2001, s.64. Tekst polski, oparty na angielskiej i niemieckiej wersji językowej, korygowanej wersją w języku francuskim, poddany został wstępnej weryfikacji merytorycznej, dokonanej przez prof. Cezarego Mika.*

Obawy te, jak się wydaje, wpłynęły na stanowisko państw członkowskich w sprawie przyszłości UE.

Już w trakcie Konferencji Międzyrządowej, a następnie w toku obrad Rady Europejskiej w Nicei kończącej Konferencję, delegacja niemiecka z kanclerzem Gerhardem Schröderem na czele optowała za przyjęciem deklaracji na temat przyszłości Unii Europejskiej, w której znalazłby się zapis postulujący wprowadzenie pod przyszłe obrady dotyczące reformy traktatowej pytania: „*Jak ustalić, a następnie utrzymać dokładniejszy podział kompetencji między Unię Europejską a państwa członkowskie, zgodnie z zasadą subsydiarności?*” Niemcy zdecydowali się na forsowanie tego zapisu pod naciskiem landów niemieckich, które ponadpartyjnie (zarówno landy rządzone przez SPD, jak i CDU i CSU)² wystąpiły z propozycją zmian kompetencyjnych w Unii i Wspólnotach. Potwierdza to przedstawiony przez Schrödera dokument „Odpowiedzialność za Europę”, który został przygotowany na zjazd SPD w listopadzie 2001 r. Wśród zgłaszanych tam postulatów należy zwrócić szczególną uwagę na próby połączenia przeciwstawnych poglądów. Z jednej strony mamy bowiem do czynienia z postulatami wzmocnienia kompetencji instytucji europejskich: zarówno Rady Europejskiej (a więc wzmocnienia metody międzyrządowej), jak i Komisji Europejskiej, z drugiej zaś strony, Schröder zgłosił postulat przeniesienia części zadań realizowanych przez Unię na państwa narodowe i regiony, „*o ile nie zagrozi to wspólnemu rynkowi*”.³ (Chodzi tu głównie o elementy polityki rolnej i strukturalnej.) Jest to wyraźny sygnał, który nie ma już li tylko charakteru decentralizacyjnego, ale jest postulatem wprowadzenia reguły renacjonalizacji polityk wspólnotowych.

1.2. „Deklaracja z Laeken”⁴

W części „Deklaracji z Laeken” zatytułowanej „Lepszy podział i definicja kompetencji w Unii Europejskiej” Rada Europejska wyraziła przekonanie, że „*Unia Europejska często nie może spełnić oczekiwań obywateli. I odwrotnie – obywatele mają czasami wrażenie, że Unia angażuje się zbyt intensywnie w obszarach, w których jej udział nie jest niezbędny*”. Dlatego postawiono sobie za cel „*wyjaśnienie, uproszczenie i dostosowanie podziału kompetencji pomiędzy*

² Premier Bawarii E.Stoiber do dziś pozostaje promotorem znaczącej decentralizacji Unii Europejskiej.

³ K.Chudy, *Koncepcje rozwoju integracji europejskiej Gerharda Schrödera i Lionela Jospina w świetle procesu postniemieckiego*, Warszawa 2002, tekst w maszynopisie, s.2.

⁴ Cytowane tu fragmenty pochodzą z dokumentu „Przyszłość Unii Europejskiej. Deklaracja z Laeken” w wersji tłumaczonej roboczo przez Ministerstwo Spraw Zagranicznych (http://www.ms.gov.pl/Unia_Europejska/laeken_deklaracja.html). Por. także wersję „Deklaracja z Laeken na temat przyszłości Unii Europejskiej” w: „*Studia Europejskie*”, nr 1/2002, s.181-189 (przyp. red.).

Unią i państwami członkowskimi”. Tym samym państwa członkowskie nie wykluczyły możliwości reorganizacji kompetencji w postaci „**przywrócenia zadań państwom członkowskim, jak i przypisania nowych zadań Unii lub poszerzenia istniejących kompetencji**” (podkreśl. moje – Z.Cz.). Szefowie państw i rządów zebrani w Laeken po raz kolejny postawili sobie pytanie, czy da się wypracować metodę podziału kompetencji, która pozwoliłaby dokonać rozróżnienia pomiędzy „trzema rodzajami kompetencji: wyłącznymi kompetencjami Unii, kompetencjami państw członkowskich oraz mieszаныmi kompetencjami Unii i państw członkowskich”. Postulat ten uzupełniony został również o trzy pytania: „Na jakim poziomie kompetencje są sprawowane w najbardziej efektywny sposób? W jaki sposób jest tutaj stosowana zasada subsydiarności? I czy nie powinniśmy postawić sprawy jasno, że wszelkie kompetencje nie przypisane Unii w Traktatach należą do sfery wyłącznych kompetencji państw członkowskich? Jakie byłyby tego konsekwencje?” Przedstawiciele państw członkowskich posunęli się jeszcze dalej i zapytali: „Czy bieżąca administracja i implementacja polityki unijnej nie powinna być wówczas w bardziej zdecydowany sposób pozostawiona w gestii państw członkowskich, a tam, gdzie przewidują to konstytucje, w gestii regionów? Czy nie powinno się im dostarczyć gwarancji, że ich sfery kompetencji nie zostaną naruszone?”

Deklaracja akcentuje też zdecydowane „nie” państw członkowskich dla dalszej centralizacji i poszerzania kompetencji Wspólnot wyrażające się w pytaniu: „W jaki sposób zapewnić, że ponownie zdefiniowany podział kompetencji nie będzie prowadził do postępującej ekspansji uprawnień Unii lub naruszenia wyłącznych kompetencji państw członkowskich oraz tam, gdzie jest to przewidziane, regionów?”

„Deklaracja” stawia też istotne pytanie dotyczące dalszych losów art. 95 TWE (d. art. 100a), dotyczącego procedury art. 251 TWE (d. 189b), tj. współdecyzji w zakresie uchwalania środków dotyczących zbliżenia przepisów ustawowych, wykonawczych i administracyjnych państw członkowskich, które mają na celu ustanowienie i funkcjonowanie Rynku Wewnętrznego. Pytanie to dotyczy także art. 308 TWE (d. art. 235): „Jeżeli działanie Wspólnoty wydaje się niezbędne dla osiągnięcia, w ramach funkcjonowania wspólnego rynku, jednego z celów Wspólnoty, a w niniejszym Traktacie nie przewidziano kompetencji do działania wymaganych w tym celu, Rada stanowiąc jednomyślnie na wniosek Komisji i po konsultacji z Parlamentem Europejskim przyjmuje właściwe przepisy”.⁵

⁵ W przygotowywaniu niniejszej analizy opierano się na dwóch tłumaczeniach Traktatu o Unii Europejskiej i Traktatu ustanawiającego Wspólnotę Europejską: 1. E.Wojtaszek-Mik, C.Mik, *Traktaty europejskie*, Kraków 2000; 2. *Dokumenty europejskie*, tom III, opr. A.Przyborowska-Klimczak i E.Skrzydło-Tafelska, Lublin 1999.

1.3. Wnioski

1. Państwa członkowskie postawiły przed sobą zadanie, które tak naprawdę wymaga bardzo istotnego przewartościowania filozofii działania, zarówno ich samych, jak również Unii Europejskiej i Wspólnot. Będzie to jednak postulat bardzo trudny do zrealizowania. Potwierdzają to propozycje dotyczące:

– Metody **utrzymania** nowego i zarazem dokładniejszego podziału kompetencji między Unię Europejską/Wspólnoty a państwa członkowskie. Zapis „Deklaracji w sprawie przyszłości UE” stawiający pytanie, jak utrzymać nowy podział kompetencji wyraźnie sugeruje brak zaufania państw członkowskich do metody wspólnotowej, a tym samym systemu instytucjonalnego UE/WE na czele z Komisją Europejską. Być może państwa członkowskie wyrażają tym samym również obawę w stosunku do siebie nawzajem. Przecież to tylko one jednomyślnie zmienić mogą zapisy traktatowe (zatwierdzane w procesach ratyfikacyjnych zgodnie z ich krajowymi wymogami konstytucyjnymi), a tym samym zapisane tam kompetencje. Jednomyślność obowiązuje także w stosowaniu kontrowersyjnego dziś art. 308 TWE (d. art. 235).

– Konieczności **wyjaśnienia, uproszczenia i dostosowania** podziału kompetencji do nowych wyzwań, które zestawiono z możliwością przywrócenia zadań państwom członkowskim, jak i przypisania nowych zadań Unii lub poszerzenia istniejących kompetencji. Tym samym po to, aby integrację europejską przenieść na poziom jak najbliższy obywatelowi proponuje się podjęcie próby wprowadzenia decentralizacji kompetencji i/lub działań (co się wszędzie eksponuje). Okazało się, że dotychczasowy zapis o subsydiarności już nie wystarcza. Ten sposób myślenia musi kojarzyć się z postulatem: „Unia zinstytucjonalizowana, ale zdecentralizowana, a nawet poddana zabiegowi renacjonalizacji kompetencyjnej”. Z pozoru wszystko wydaje się tu być w pełni uzasadnione – Unia i Wspólnoty w zakresie kompetencji i działań, w których się nie sprawdziły powinny je „zwrócić” państwom członkowskim, a „utrzymać i/lub otrzymać” je w tych działaniach i politykach, gdzie państwa poradzić sobie nie mogą. Tylko, co zrobić, gdy państwa członkowskie nie bardzo zgadzają się (ze względu na swoje narodowe interesy) co do tego, które z nich powinny zostać im oddane, a które przypisane Wspólnotom i Unii? Państwa to przecież nie tylko rządy, ale i parlamenty narodowe, które w obecnej reformie wewnętrznej nie przepuszczą okazji do wyeksponowania swego znaczenia w procesie integracji europejskiej. Poza tym nikt nie zagwarantuje, że poddanie Unii i Wspólnot takiemu zabiegowi nie spowoduje naruszenia konstrukcji europejskiej.

– Zamierzeń decentralizacyjnych szeroko zakrojonych w „Deklaracji z Laeken”. Sugeruje się tu możliwość wprowadzenia w zakresie bieżącej administracji i implementacji polityki unijnej większej lub nawet całkowitej odpowiedzialności nie tylko państw członkowskich, ale również **regionów** wraz

z ewentualnymi gwarancjami nienaruszalności ich działań. Czyżby oznaczało to powrót do dyskusji o koncepcji „Europy regionów”, dla której wzorcem pozostaje Republika Federalna Niemiec?

Ustawa zasadnicza RFN (oparta na ponad 50 latach doświadczeń) jest symbolem „zdecentralizowanej centralizacji”, z wydzielonymi kompetencjami wyłącznymi i konkurencyjnymi. Nie można też zapomnieć o wzorcu amerykańskim, a nawet szwajcarskim. Czyżby oznaczało to również powrót do pomysłu na uczynienie z Komitetu Regionów „strażnika subsydiarności”?

2. Podział kompetencji

Podział kompetencji między Unię Europejską i Wspólnoty Europejskie a państwa członkowskie wiąże się z powierzaniem kompetencji (dystrybucją kompetencji) i wykonywaniem kompetencji. Zagadnienie to zaprezentowane zostanie tu w kilku ujęciach.

2.1. Proces powierzania kompetencji Wspólnotom i Unii Europejskiej przez państwa członkowskie

Proces powierzania przez państwa członkowskie kompetencji Wspólnotom Europejskim i Unii Europejskiej jest upoważnieniem do wykonywania kompetencji nadanym Wspólnotom i Unii w imieniu państw członkowskich. Proces ten miał od początku ich istnienia charakter subsydiarny. Państwa członkowskie kierowały się pragmatyczną zasadą opierającą się na założeniu, że tylko we Wspólnocie będzie można zrealizować działania, które nie mogą zostać lepiej zrealizowane przez pojedyncze państwa. W Preambule do Traktatu WE nie znalazł się jednak zapis o zastosowaniu zasady subsydiarności w zakresie kompetencji powierzanych Wspólnocie. Propozycja takiego zapisu znalazła się w projekcie Traktatu o powołaniu Unii Europejskiej przyjętego przez Parlament Europejski w 1984 r. (tzw. projekt Spinellego). Nie została jednak wprowadzona do Traktatu z Maastricht. W Preambule do Traktatu o Unii Europejskiej znalazł się co prawda zapis odnoszący się do subsydiarności. Wyraźnie łączy on proces tworzenia coraz ściślejszego związku pomiędzy narodami Europy z decyzjami podejmowanymi na szczeblu jak najbliższym obywatelowi, zgodnie z zasadą subsydiarności.

Zapis ten jest próbą połączenia centralizacji z decentralizacją. Z jednej strony coraz ściślejszy związek (w wersji angielskiej TUE brzmi to – „*an ever closer union*”) pomiędzy narodami Europy, a z drugiej strony kryterium podejmowania decyzji, jakim ma być spełnianie oczekiwań obywateli na szczeblu im jak najbliższym. W rezultacie tak przyjętego rozwiązania zarówno w traktacie unijnym, jak i w trzech traktatach wspólnotowych została zastosowana zasada enumeratywnego powierzenia kompetencji, odnosząca się

do poszczególnych polityk i działań Unii i Wspólnot. Potwierdzają to przede wszystkim art. 2-4 TWE (d. art. 2-3a), art. 6-9 (d. art. 3c-4b) TWE, art. 2 (d.B) TUE, Tytuł V i VI TUE oraz Część III TWE pt. „Polityki Wspólnoty”, które łącznie przesądzają o katalogu kompetencji powierzonych Unii i Wspólnocie Europejskiej przez państwa członkowskie.

W procesie powierzania kompetencji Wspólnocie Europejskiej istotną rolę odgrywają wspomniane w „Deklaracji z Laeken” art. 95 TWE (d. art. 100a) i art. 308 TWE (d. art. 235). Państwa członkowskie w tych dwóch artykułach przekazały Wspólnocie szczególne kompetencje. W przypadku art. 95 TWE (d. art. 100a) chodzi m.in. o odstępstwo od reguły jednomyślności na rzecz procedury współdecyzji (art. 251 TWE [d. art. 189b]) w zakresie harmonizacji przepisów związanych z funkcjonowaniem Rynku Wewnętrznego („solą w oku” państw członkowskich jest tu istotne wzmocnienie tak Komisji Europejskiej, jak i Parlamentu Europejskiego). Art. 308 TWE (d. art. 235) wyraźnie stwierdza, że wspólny rynek może usprawiedliwić przyjęcie przepisów niezbędnych dla jego realizacji nawet w sytuacji, gdy nie przewidziano kompetencji do działań wymaganych w tym celu. Te dwa artykuły (a także art. 6, par. 4 TUE [d.F])⁶ najczęściej wymieniane są w kontekście przypisywania sobie przez Unię/Wspólnoty i ich instytucje tzw. kompetencji kompetencji.

Z punktu widzenia dyskusji o przyszłości podziału kompetencji należy również zwrócić uwagę, że w traktatach znalazły się bardzo interesujące metody enumeratywnego powierzania kompetencji przez państwa członkowskie. Może do nich dochodzić bez lub przy użyciu wyłączeń (klauzule wyłączeniowe lub zastrzeżenia) ze stosowania prawa wspólnotowego. Przykładem niech będzie art. 39 paragraf 4 TWE (d. art. 48) dotyczący pracowników najemnych i brzmiący: „Przepisy niniejszego artykułu nie mają zastosowania do miejsc pracy w administracji publicznej”. Inną kategorią niech będzie przypisywanie Wspólnocie Europejskiej kompetencji wraz ze zdefiniowanymi wyjątkami. Przykładem będzie tu art. 152 paragraf 5 TWE (d. art. 129) dotyczący zdrowia publicznego, w którym zapisano, iż: „działanie Wspólnoty w dziedzinie zdrowia publicznego w pełni szanuje odpowiedzialność państw członkowskich w sferze organizacji i świadczenia usług zdrowotnych i opieki medycznej. W szczególności środki określone w paragrafie 4 lit. a) nie naruszają przepisów krajowych dotyczących organów i krwi lub ich wykorzystywania dla celów medycznych”.

2.2. Proces powierzania kompetencji wyłącznych Unii Europejskiej i Wspólnotom (a federalizm europejski)

Proces ten wiąże się z wydzielaniem ze zbioru (katalogu) kompetencji Unii i Wspólnot takich, które nazywamy kompetencjami wyłącznymi.

⁶ Patrz: *Orzeczenie Federalnego Trybunału Konstytucyjnego z 1993 r. w sprawie Traktatu o Unii Europejskiej w: Subsydiarność*, red. D.Milczarek, Warszawa 1998, s.277-309.

Wilfried Martens, przewodniczący Europejskiej Partii Ludowej w latach 1990-1994, który uczestniczył w przygotowaniach do przyjęcia Traktatu z Maastricht był zwolennikiem wpisania do niego podziału na kompetencje wyłączne i konkurencyjne, sugerując, by wobec tych ostatnich stosowano zasadę subsydiarności. Tak zdefiniowany podział akceptował tylko pod warunkiem zastosowania go w systemie federalnym. W luksemburskim, a nawet holenderskim projekcie traktatu umieszczony został zapis „*Unia Europejska powołana jest do federacji*”.⁷ Martens był zwolennikiem centralistycznego podejścia do zasady subsydiarności, które zakłada, że w ramach enumeratywnie przypisanych kompetencji konkurencyjnych, państwa członkowskie przekonają się same do powierzenia Unii/Wspólnocie wykonywania określonych działań, motywowane brakiem możliwości poradzenia sobie z nimi na szczeblu krajowym. W konsekwencji zdobytych w tej mierze doświadczeń państwa członkowskie zdecydują się w wyniku kolejnej reformy traktatowej na przekształcenie wybranych kompetencji konkurencyjnych w wyłączne – może im w tym pomóc doktryna „zajmowanego pola”, tj. samoczynnego przekształcania się kompetencji niewyłącznych (konkurencyjnych) w wyłączne.

W ostatecznym kształcie Traktatu o Unii Europejskiej, który wprowadzał zmiany do Traktatu o Europejskiej Wspólnocie Gospodarczej, nie znalazł się ani zapis o federalizmie, ani o podziale na kompetencje wyłączne i konkurencyjne wraz z ich definicjami i katalogiem (jak to zapisano we wspomnianym wyżej projekcie Parlamentu Europejskiego z 1984 r.).

2.3. Polityki i działania Wspólnot i Unii Europejskiej w zakresie kompetencji wyłącznych

Przy omówieniu tego zagadnienia należałoby sięgnąć do art. 5 ust 2 TWE (d. art. 3b), dokonując zmiany jego treści: „*W zakresie, który podlega jej wyłącznej kompetencji, Wspólnota podejmuje działania, tylko wówczas i tylko w takim zakresie, w jakim cele proponowanych działań mogą zostać zrealizowane tylko przez Wspólnotę*”. Takie sformułowanie, nawet jeżeli wpisuje się w logikę integracji, wydaje się być trudne do przyjęcia. Zapis ten jednak wiąże się z określeniem kryterium wydzielenia kompetencji wyłącznych. Pierwszym i najważniejszym kryterium była i jest wola państw członkowskich. Drugim jest ograniczenie (redukcja lub pozbawienie) inicjatywy prawodawczej państw członkowskich w zakresie polityk i działań, które powierzyły Wspólnocie. Należy więc założyć, iż w momencie, w którym zaczyna się „sfera działania” Wspólnoty, kończy się władza państw członkowskich, a tym samym kończy się m.in. możliwość inicjowania procesu legislacyjnego na szczeblu krajowym. Inicjatywa prawodawcza pozostaje wtedy w gestii Komisji Europejskiej

⁷ W.Martens, *Dwie Europy. Przemówienia europejskie 1990-1994*, Gliwice 1995, s.53.

(instytucjonalny symbol procesu powierzenia Wspólnotom kompetencji wyłącznych). A jeżeli państwo członkowskie uczestniczy we wdrażaniu prawa tak ustanowionego przez Wspólnotę (najczęściej poprzez implementację norm prawnych), czyni to tylko i wyłącznie z mocy aktu prawnego przyjętego w tym zakresie w wyniku zastosowania wspólnotowych procedur decyzyjnych.

W projekcie Traktatu o powołaniu Unii Europejskiej przyjętym przez Parlament Europejski w 1984 r. (art. 12 projektu) zapisano, iż w zakresie kompetencji wyłącznych upoważnienie do działania uzyskują tylko instytucje Unii (najistotniejsze kryterium wydzielenia kompetencji wyłącznych). Organy władzy państw członkowskich mogą uczestniczyć w wykonywaniu kompetencji wyłącznych tylko na tyle, na ile przewiduje to przyjęty unijny akt prawny. W zakresie kompetencji konkurencyjnych uznano, że Unia może być aktywna tylko wtedy, gdy podjęte przez nią działania są skuteczniejsze od dotychczas podejmowanych (przez państwa członkowskie) oraz gdy działania te ze względu na ich rozmiar i skutki wykraczają poza granice państw członkowskich.

W ustawie zasadniczej Niemiec poza klasycznym katalogiem kompetencji wyłącznych i konkurencyjnych (w relacjach federacja–kraje związkowe) istnieje zapis, który pozwala krajom związkowym (w zakresie ustawodawstwa wyłącznego federacji) wydawać ustawy tylko wtedy, o ile zostały do tego wyraźnie upoważnione w ustawie federalnej. Natomiast w zakresie ustawodawstwa konkurencyjnego federacja posiada subsydiarne prawo do wydawania ustaw tylko wtedy, gdy:

- sprawa nie może być skutecznie uregulowana przez ustawodawstwa poszczególnych krajów;
- uregulowanie sprawy przez ustawę krajową mogłoby naruszyć interesy innych krajów lub ogółu;
- wymaga tego zachowanie jedności prawnej i gospodarczej, szczególnie zabezpieczenie jednolitości warunków życia na obszarze większym niż jeden kraj.⁸

2.4. Proces „powierzenia zwrotnego” („delegacji zwrotnej”) kompetencji od Unii i Wspólnot do państw członkowskich

Logika integracji do tej pory (tj. do Traktatu Nicejskiego) była generalnie prosta: ponieważ Unia i Wspólnoty wykonują tylko zadania niewykonalne dla pojedynczych państw, renacjonalizacja nie ma sensu. Okazało się jednak, że jest inaczej. Pojawił się postulat decentralizacji poprzez renacjonalizację własnych działań i kompetencji. Najważniejszym argumentem, który w tej dyskusji

⁸ *Ustawa Zasadnicza (konstytucja) Republiki Federalnej Niemiec z 23 maja 1949 r. (Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland vom 23. Mai 1949)*, wydanie tekstowe w wersji niemieckiej i polskiej, redakcja i wprowadzenie L.Janicki, Poznań 1989, s.115 i nast.

o decentralizacji wymienia się niemal bez przerwy, jest dobro obywatela UE, tak jakby zapominając, że dobro tego samego obywatela jest od początku głównym motywem integracji europejskiej.

Państwa członkowskie decydując się wprowadzić pod obrady „powierzenie zwrotne” kompetencji od Unii i Wspólnot do państw członkowskich uznały (czego nie wyrażają wprost), że albo zaszły za daleko w przekazywaniu kompetencji Unii i Wspólnotom, albo straciły kontrolę nad stworzonym przez siebie wspólnotowo-unijnym systemem decyzyjnym.

Ponowne przekazanie kompetencji od Wspólnot do państw członkowskich może odbywać się zasadniczo na trzy sposoby: poprzez wystąpienie państwa z Unii, jego odstąpienie od uczestnictwa (tzw. wyłączenie) w konkretnej polityce (praktyka typowa dla Wielkiej Brytanii, ale nie tylko) lub w wyniku reformy w danej dziedzinie. Ta ostatnia metoda wydaje się najbardziej racjonalna.

2.5. Proces powierzenia wykonywania działań Unii i Wspólnotom w ramach kompetencji niewyłącznych

To państwa powołując Wspólnoty i Unię Europejską, a następnie rozwijając je terytorialnie i kompetencyjnie, zdecydowały się w rezultacie przyjętych traktatów na zaakceptowanie reguł ograniczających wspólnotowy zakres realizacji powierzonych jej kompetencji. Uczyniły to przede wszystkim poprzez zapis art. 5 TWE (d. art. 3b). Treść tego artykułu zawierającego w sobie zasadę subsydiarności (ust. 2) i proporcjonalności (ust. 3) wyraźnie sugeruje nam podział kompetencji wspólnotowych na wyłączne (co wynika wprost z zapisu ustępu 2) oraz niewyłączne (co wynika z logiki zastosowanego tu podziału). Z punktu widzenia tak terminologicznego, jak i merytorycznego stosowniejsze wydaje się dokonanie podziału na kompetencje wyłączne i mieszane, zakładając, że terminy te zastosujemy zarówno do Wspólnoty, jak i państw członkowskich oddzielnie. Tym samym tworzy nam się podział na kompetencje wyłączne Unii i Wspólnot, kompetencje mieszane (łączne) Unii/Wspólnot i państw członkowskich oraz kompetencje wyłączne państw członkowskich.

W dotychczasowych propozycjach podziału kompetencji (szczególną rolę odgrywa tu wspomniany projekt traktatowy Parlamentu Europejskiego z 1984 r.)⁹ najczęściej wymieniano podział na kompetencje wyłączne i konkurencyjne. Podobny podział zastosowano w ustawie zasadniczej RFN.

Podstawową regułą dotyczącą powierzenia wykonywania działań Unii i Wspólnotom w ramach kompetencji niewyłącznych pozostaje nadal zapis cytowanego art. 5, ust. 2 TWE: „*W zakresie, który nie podlega jej wyłącznej*

⁹ *Europäisches Parlament, Entwurf eines Vertrags zur Gründung der Europäischen Union, „Integration“, Somerheft 1984, Institut für Europäische Politik, Bonn.*

kompetencji, Wspólnota podejmuje działania, zgodnie z zasadą subsydiarności, tylko wówczas i tylko w takim zakresie, w jakim cele proponowanych działań nie mogą być zrealizowane w sposób wystarczający przez państwa członkowskie, natomiast, z uwagi na skalę lub skutki proponowanych działań, mogą zostać lepiej zrealizowane przez Wspólnotę”.

2.6. Proces powierzenia wykonywania działań państwom członkowskim w ramach kompetencji niewyłącznych

Definicja subsydiarności zastosowana w Traktacie mogłaby zostać poddana przekształceniu: „*W zakresie, który nie podlega mu wyłącznej kompetencji, państwo członkowskie podejmuje działania, zgodnie z zasadą subsydiarności, tylko wówczas i tylko w takim zakresie, w jakim cele proponowanych działań nie mogą być zrealizowane w sposób wystarczający przez Wspólnotę, natomiast, z uwagi na skalę lub skutki proponowanych działań, mogą zostać lepiej zrealizowane przez państwo członkowskie*”. Zapis taki, jakkolwiek nie znalazł się w Traktacie, udowadnia, że subsydiarność może być inaczej definiowana w ujęciu zdecentralizowanym.

2.7. Proces „powierzenia zwrotnego” wykonywania działań państwom członkowskim dotychczas przekazywanych Wspólnotom i Unii w ramach kompetencji niewyłącznych

Rozważając to zagadnienie należy wziąć pod uwagę sytuację, w której Unia/Wspólnota najpierw podejmuje działania (w zakresie, który nie podlega ich wyłącznej kompetencji) uznając, że nie mogą być one (z uwagi na skalę lub skutki proponowanych działań) zrealizowane w sposób wystarczający przez państwa członkowskie (zgodnie z art. 5, ust. 2 TWE), a następnie rezygnują z tego uprawnienia i postanawiają powierzyć wykonanie tych działań (np. ich kontynuację) ponownie państwom członkowskim. Wiązać by się to mogło z lustracją dotychczas przyjętych aktów prawnych (co i tak czyni już Komisja Europejska). Tak opisaną sytuację można nazwać również subsydiarnością zdecentralizowaną.

2.8. Wnioski

1. Analiza problemu podziału kompetencji pomiędzy Unię Europejską/Wspólnotę Europejskie a państwa członkowskie pozwala dokonać rozróżnienia na podział o charakterze centralizacyjnym (dośrodkowym) i decentralizacyjnym (odśrodkowym). W ten sam sposób interpretować możemy również zasadę subsydiarności.

2. W obecnej sytuacji mamy do czynienia z nadmiernym uwypukleniem znaczenia zasady subsydiarności. Po pierwsze, nie została ona wpisana w proces

federalizacji integracji opierającej się na strukturach zdecentralizowanych (państwa i regiony) oraz scentralizowanych uprawnieniach instytucjonalnych. Po drugie, subsydiarność stanowiła obietnicę – czynioną obywatelom przez ich rządy – zwrócenia państwu części jego suwerennej władzy i w ten sposób uczynienia traktatów łatwiejszymi do zaakceptowania przez przeciętnego wyborcę. Po trzecie, można odnieść wrażenie, że zasadę subsydiarności próbuje się wykorzystać przeciw Wspólnocie i doprowadzić do wzmocnienia metody międzyrządowej.

3. Celem zasady subsydiarności nie jest poszerzanie zakresu kompetencji Wspólnoty, które są enumeratywnie sprecyzowane w Traktacie, a raczej wykazywanie ewentualnej niewydolności szczebla narodowego.

4. Kwestia podziału kompetencji na wyłączne i niewyłączne pojawia się tylko wtedy, gdy w przypadku zaistnienia sporu trzeba rozstrzygnąć przez kogo (Unia/Wspólnoty czy/i państwa członkowskie), w jakim zakresie i w jaki sposób mają być wykonane zadania ujęte w traktatach.

5. Spory wywołuje nawet art. 14 TWE (d. art. 7a) dotyczący urzeczywistnienia Rynku Wewnętrznego. Nie dla wszystkich państw jest on przykładem kompetencji wyłącznych. W tej sytuacji, jak się okazuje, istnieje możliwość podejścia do podziału kompetencji nie poprzez określenie wydzielonego traktatowo katalogu kompetencji lub nawet określanie kryteriów tego podziału. Ta trzecia droga opiera się na metodzie analizy kompetencyjnej wszystkich polityk oraz działań Unii i Wspólnot z precyzyjnym określeniem wyłączeń (zastrzeżeń) ze stosowania prawa wspólnotowego (por. art. 39 TWE [d. art. 49]) lub/oraz uzupełnienie przypisanych Unii i Wspólnotom kompetencji o precyzyjnie określone wyjątki (por. art. 152 TWE [d. art. 129]). W tej sytuacji podział na kompetencje wyłączne i niewyłączne można by uznać za nieuzasadniony.

6. Warto przypomnieć treść art. 10 TWE (d. art. 5): „*Państwa Członkowskie podejmą wszelkie właściwe środki, o charakterze ogólnym lub szczegółowym w celu zapewnienia realizacji zobowiązań wynikających z niniejszego Traktatu lub z działalności podejmowanej przez instytucje Wspólnoty. **Będą one ułatwiać Wspólnocie wykonanie jej zadań** (podkreśl. moje – Z.Cz.). Nie będą one podejmować żadnych środków, które mogłyby przeszkodzić w realizacji celów niniejszego Traktatu*”.

7. Nie ma możliwości wypracowania formuły prawnej, która dawałaby pełną przejrzystość kompetencyjną. Nawet tak precyzyjne wydzielenie kompetencji wyłącznych i konkurencyjnych w ustawie zasadniczej RFN wywołuje spory prawne.

8. Traktaty nie nadały Unii i Wspólnotom „kompetencji kompetencji”, co próbuje się sugerować na podstawie art. 6, par. 4 TUE (d. art. F), art. 95 TWE (d. art. 100a) czy art. 308 (d. art. 235) TWE.

3. Podział kompetencji w praktyce instytucjonalnej

Problem zarządzania kompetencjami rozpatrywany jest w literaturze przedmiotu w ujęciu wertykalnym i horyzontalnym.¹⁰ Ujęcie wertykalne dotyczy podziału kompetencji między Unię i Wspólnoty a państwa członkowskie

(i ewentualnie regiony). Ujęcie horyzontalne dotyczy zestawienia kompetencji przypisanych traktatowo z uprawnieniami instytucji wspólnotowych (a także agend, co proponuje Komisja). Między jednym a drugim ujęciem istnieje zależność. Określenie i sprecyzowanie kompetencji w ujęciu wertykalnym pozwoli w konsekwencji zdefiniować całościowe ujęcie horyzontalne (dostosowanie instytucjonalne). Postulat wydaje się tu jasny. Najpierw państwa członkowskie muszą dokonać wyboru nowej formuły podziału kompetencji, a potem (lub równolegle) dostosować do tego odpowiednie uprawnienia (kompetencje) instytucji i agend Unii i Wspólnot.

3.1. Działania Unii Europejskiej i Wspólnot Europejskich bezpośrednio i pośrednio oddziałujące na porządek prawny państw członkowskich

W poniższych rozważaniach interesować nas będzie harmonizacja (dyrektywy, w tym dyrektywy ramowe) oraz przyjmowanie reguł wzajemnego uznania (*mutual recognition*). Ma to szczególne znaczenie w kontekście „intensywności”, ale i jakości wykonywania kompetencji Unii i Wspólnot.¹¹

Do innych instrumentów pośredniego oddziaływania na legislację narodową należą: *Białe* i *Zielone Księgi* Komisji Europejskiej, działania alternatywne (jak np. komunikaty i rekomendacje Komisji), kodeksy zasad oraz fora konsultacyjne.

3.2. Instytucje a podział kompetencji

Komisja Europejska i inne instytucje wspólnotowe odniosły się do podziału kompetencji w wielu swoich dokumentach. Do tych najważniejszych należą:

– Komunikat Komisji Europejskiej dotyczący subsydiarności z 1992 r. adresowany do Rady i Parlamentu Europejskiego;

¹⁰ Por. *European Governance. A White Paper*, COM (2001) 428, Brussels, 25.07.2001. Por też. *Ein Weißbuch zur „Governance“ für die Europäische Union. Die Demokratie in der Europäischen Union vertiefen*, Arbeitsprogramm, Arbeitsdokument der Dienststellen der Kommission, SEK (2000) 1547/7 endg., Brüssel, den 11.10.2000.

¹¹ Z.Zgud, *Zasada subsydiarności w prawie europejskim*, Kraków 1999, s.83-89.

- Ogólne stanowisko w sprawie stosowania zasady subsydiarności oraz artykułu 3b Traktatu o Unii Europejskiej, Wnioski Prezydencji Rady Europejskiej, Edynburg, 12 grudnia 1992 r.;¹²
- Raport Komisji z 1994 r. dla Rady Europejskiej w sprawie stosowania zasady subsydiarności;¹³
- Porozumienia międzyinstytucjonalne (Rada, Komisja i Parlament Europejski), szczególnie Porozumienie z 1993 r. (w tym Międzyinstytucjonalna Deklaracja o Demokracji, Jawności i Subsydiarności);
- Raporty Komisji pt. *Better Lawmaking*;¹⁴
- Raport Komisji dotyczący 5. Programu w zakresie polityki i działań na rzecz ochrony środowiska i zrównoważonego rozwoju z 1997 r.;
- Wnioski Prezydencji Rady Europejskiej obradującej w Wiedniu w 1998 r.;¹⁵
- *Biała Księga* Komisji Europejskiej pt. *Pogłębianie demokracji w Unii Europejskiej* z 11 października 2000 r.;¹⁶
- *Biała Księga* Komisji Europejskiej pt. *European Governance* z 25 lipca 2001 r.¹⁷

3.3. Protokół (amsterdamski) w sprawie zastosowania zasad subsydiarności i proporcjonalności dołączony do Traktatu ustanawiającego Wspólnotę Europejską¹⁸

Zapisy Protokołu pozwalają instytucjom wspólnotowym i państwom członkowskim precyzyjniej stosować zasady subsydiarności i proporcjonalności. Zgodnie z nim subsydiarność umożliwia rozszerzenie działań Wspólnoty w granicach jej kompetencji, gdy wymagają tego okoliczności, i odwrotnie – ich ograniczenie lub umorzenie, gdy przestają one być uzasadnione.

Państwa członkowskie w Protokole podkreślają, że dla każdego proponowanego aktu ustawodawczego Wspólnoty należy przedstawić: powody przyjęcia tego aktu w świetle uzasadnienia jego zgodności z zasadami subsydiarności i proporcjonalności; przyczyny, dla których cele Wspólnoty

¹² *Ogólne stanowisko w sprawie stosowania zasady subsydiarności oraz artykułu 3b Traktatu o Unii Europejskiej. Wnioski Prezydencji Rady Europejskiej*, Edynburg 12.12.1992 r. Tłumaczenie na język polski w: *Subsidiarność...*, op.cit., s.237-244.

¹³ *Raport Komisji z 1994 r. dla Rady Europejskiej w sprawie stosowania zasady subsydiarności*. Tłumaczenie na język polski w: *Subsidiarność...*, op.cit., s.245-275.

¹⁴ *Better Lawmaking* 1995 CSE (95) 580; *Better Lawmaking* 1996 CSE (96) 007; *Better Lawmaking* 1997 COM (97) 626; *Better Lawmaking* 1998 COM (98) 715.

¹⁵ *Vienna European Council, 11-12 December 1998, Presidency Conclusions* (www.eu.int/).

¹⁶ *Ein Weißbuch zur „Governance“ für die Europäische Union ...*, op.cit.

¹⁷ *European Governance...*, op.cit.

¹⁸ E.Wojtaszek-Mik, C.Mik, *Traktaty...*, op.cit., s.279-283.

mogą zostać lepiej osiągnięte należy poprzeć wskaźnikami jakościowymi lub, wszędzie gdzie to możliwe, ilościowymi.

Jeżeli zastosowanie zasady subsydiarności nie prowadzi do podjęcia działania przez Wspólnotę, państwa członkowskie muszą w swoich działaniach postępować zgodnie z ogólnymi zasadami, określonymi w art. 5 Traktatu WE poprzez podjęcie wszystkich właściwych środków dla zapewnienia spełnienia ich obowiązków przewidzianych Traktatem oraz poprzez powstrzymanie się przed podjęciem jakiegokolwiek środka, który mógłby zagrozić osiągnięciu celów Traktatu.

Protokół uzupełniony został o amsterdamskie deklaracje przyjęte przez Konferencję Międzyrządową: Deklarację nr 4 dotyczącą artykułów J.14 i K.10 Traktatu o Unii Europejskiej oraz Deklarację nr 43 dotyczącą Protokołu w sprawie stosowania zasad subsydiarności i proporcjonalności. Również o subsydiarności mówi Deklaracja nr 3 przyjęta przez Konferencję Międzyrządową do wiadomości, a zgłoszona przez Niemcy, Austrię i Belgię (dotycząca włączenia regionów w proces stosowania zasady subsydiarności).

3.4. Kontrola podziału kompetencji

Dotychczas znane są dwa rodzaje kontroli stosowania i utrzymania podziału kompetencji i zasady subsydiarności. (Do tego podziału odwołuje się również załącznik CONV 17/02 z 28 marca 2002 r. skierowany przez Sekretariat Konwentu do jego członków.)¹⁹ Pierwszą jest kontrola polityczna. Spoczywa ona przede wszystkim na instytucjach wspólnotowych aktywnych w toku procedur decyzyjnych. Dotyczy to także instytucji pomocniczych takich, jak Komitet Regionów i Komitet Ekonomiczno-Społeczny. Nie można też zapomnieć o uprawnieniach kontrolnych Parlamentu Europejskiego. Nie należy wykluczać także udziału parlamentów narodowych w tego typu kontroli.

Drugą jest kontrola prawna, która sprowadza się do możliwości składania pozwów w związku ze stosowaniem i utrzymywaniem podziału kompetencji oraz zasady subsydiarności do Trybunału Sprawiedliwości i sądów krajowych. Kontrola Trybunału w ramach TWE ma szeroki charakter, w ramach Tytułu VI TUE (współpraca policji i sądów w sprawach karnych) jest ograniczona, a w Tytule V TUE (wspólna polityka zagraniczna i bezpieczeństwa) nieobecna.

3.5. Wnioski

1. Podstawową pozostaje zasada, że to traktaty delegują na rzecz instytucji prawo decydowania o podejmowaniu czy niepodejmowaniu działania oraz o ich

¹⁹ *Beschreibung der derzeitigen Regelung der Kompetenzverteilung zwischen der Europäischen Union und den Mitgliedstaaten*, Europäischer Konvent. Das Sekretariat, CONV 17/02, Brüssel, den 28.03.2002.

charakterze i zakresie. Ciągłe dochodzi tu do zderzenia: państwa powierzają uprawnienie do działania Unii/Wspólnotom (w ramach kompetencji niewyłącznych), ale to Komisja Europejska inicjuje proces legislacyjny.

Kiedy Unia/Wspólnoty podejmują działania w sferze podlegającej kompetencjom niewyłącznym, decyzje o właściwym rodzaju działań podejmowane muszą być na podstawie analizy każdego konkretnego przypadku oraz przy stałym nadzorze wstępnym i następczym. Zasadę tę uzupełnia treść art. 253 TWE (d. art. 190): „Rozporządzenia, dyrektywy i decyzje przyjmowane wspólnie przez Parlament Europejski i Radę oraz takie akty przyjmowane przez Radę lub Komisję **zawierają uzasadnienie** (podkreśl. moje – Z.Cz.) i powołują się na wszelkie propozycje lub opinie obowiązkowo zebrane na podstawie niniejszego Traktatu”.

2. Państwa członkowskie w ramach procesu stanowienia prawa dysponują instrumentem w postaci Rady Unii Europejskiej, którą można uznać za instrument korygujący realizację działań Wspólnoty wynikających z kompetencji jej powierzonych.

3. Zgodzić się trzeba z opinią, iż traktaty oraz skromne orzecznictwo Trybunału Sprawiedliwości (wyroki i opinie) pozwoliły na przyjęcie ogólnych i niedoskonałych reguł dotyczących podziału kompetencji. Miejsce to wypełnia doktryna (subiektywna wykładnia prawa). Nie można jednak akceptować jej dominującej pozycji w tej sprawie.

4. Możliwe warianty rozwiązań

4.1. Wariant nr 1: Wprowadzenie ograniczonej liczby korekt i uzupełnień w zapisach traktatowych

Dotyczyłyby one następujących zmian instytucjonalnych:

– Utworzenia Komitetu ds. Subsydiarności (np. z udziałem przedstawicieli instytucji wspólnotowych oraz **parlamentów narodowych**).

– Uzupełnienia art. 230 TWE (d. art. 173), dotyczącego postępowań przed Trybunałem Sprawiedliwości, o zapis wprowadzający skargę z tytułu stosowania zasady subsydiarności.

– Uzupełnienia art. 211 TWE (d. art. 155), dotyczącego kompetencji Komisji, np. o następujące sformułowanie: „Komisja uczestnicząc w formułowaniu aktów prawnych Rady i Parlamentu Europejskiego, a dotyczących działań i polityk, które nie należą do kompetencji wyłącznych Wspólnoty, przedkłada wyczerpujące uzasadnienie przyjętej przez siebie inicjatywy, ze względu na zastosowanie zasady subsydiarności”.

– Uzupełnienia art. 212 TWE (d. art. 156), dotyczącego publikowania przez Komisję ogólnego sprawozdania z działalności Wspólnoty, o zapis dotyczący sprawozdania ze stosowania zasady subsydiarności.

Do innych rozwiązań uzupełniających mogłyby dołączyć przepisy o wpisaniu do Preambuły traktatów wspólnotowych zasady subsydiarności w zakresie powierzania (delegowania) przez państwa członkowskie kompetencji Wspólnotom.

4.2. Wariant nr 2: Wprowadzenie zasadniczych zmian traktatowych o charakterze decentralizacyjnym

W tym wariantcie wprowadzono by do traktatów wszystkie zapisy zaproponowane w wariantcie nr 1 uzupełnione o następujące rozwiązania:

– Wszystkim politykom i działaniom Unii/Wspólnot przypisano by precyzyjnie kompetencje wyłączne lub niewyłączne (konkurencyjne i/lub uzupełniające) zgodnie z projektem Traktatu UE z 1984 r. przyjętym przez Parlament Europejski.

– W części traktatów wspólnotowych poświęconych „Zasadom” oraz w Tytule „Przepisy wspólne” TUE wpisano by kryteria podziału na kompetencje wyłączne i niewyłączne (konkurencyjne i/lub uzupełniające) wraz z ich definicjami, ewentualnie wprowadzono by do „Zasad” w TWE oraz „Przepisów wspólnych” TUE oddzielny tytuł poświęcony li tylko podziałowi kompetencji i subsydiarności. Znaleźć by się tu mogły zapisy wprowadzone do Protokołu na temat subsydiarności i proporcjonalności dołączonego do TWE. (**Zapis alternatywny: całkowita rezygnacja z podziału na kompetencje wyłączne i niewyłączne** – zamiast szczegółowego upoważnienia w zakresie kompetencji wyłącznych i niewyłącznych (konkurencyjnych i/lub uzupełniających) można by oprzeć się na metodzie zastrzeżeń lub klauzul wyłączeniowych (wyjątkowych), tak jak uczyniono to już np. w art. 39 TWE [d. art. 48] lub art. 152 TWE [d. art. 129].)

– Wpisano by oddzielny rozdział do traktatów wspólnotowych, opierając się na rozwinięciu Rozdziału 2 („Przepisy wspólne dla wielu instytucji”), Tytułu I („Przepisy instytucjonalne”), Części V TWE („Instytucje Wspólnoty”), który by precyzował i rozwijał instrumentarium prawne w zakresie podziału kompetencji.

– Nie zrezygnowano by z art. 308 (d. art. 235) TWE, lecz ograniczono by jego stosowanie (nadzór instytucjonalny z udziałem przedstawicieli parlamentów narodowych).

– Art. 95 TWE (d. art. 100a) uzupełniono by o ewentualne zapisy dotyczące klauzul blokujących harmonizację w określonych dziedzinach.

– Zmieniono by art. 48 TUE (d. art. N) dotyczący procedury reform traktatowych. Mogłoby dojść do zastąpienia lub uzupełnienia Konferencji Międzyrządowej poprzedzającym ją konwentem złożonym z przedstawicieli rządów, Komisji Europejskiej, Parlamentu Europejskiego i parlamentów

narodowych. Konwent jako jedyny mógłby uzyskać uprawnienie do powierzania Unii i Wspólnotom nowych kompetencji.

– Włączono by regiony w realizację działań Wspólnoty zgodnie z zasadą subsydiarności (postulat zawarty w Deklaracji nr 3 przyjętej przez amsterdamską Konferencję Międzyrządową do wiadomości, a zaproponowany przez Niemcy, Austrię i Belgię).

4.3. Wariant nr 3: Wprowadzenie zasadniczych zmian traktatowych o charakterze decentralizacyjnym i renacjonalizacyjnym

Obejmowałyby one to samo, co w wariantach 1 i 2, ale uzupełnione o wykreślenie z traktatu zapisów dotyczących np. ograniczenia lub redukcji wspólnotowego charakteru rolnictwa i handlu produktami rolnymi (art. 32 TWE [d. art. 38]) czy też spójności gospodarczej i społecznej (art. 158 - 162 TWE [d. art. 130a-e]).

5. Wnioski końcowe

1. Podstawą integracji europejskiej pozostaje nadal zasada kompetencji powierzonych przez państwa członkowskie zarówno Unii Europejskiej, jak i Wspólnotom Europejskim. Zasada ta nazywana jest zasadą ograniczonego upoważnienia szczegółowego. Zasada ta powinna mieć charakter nienaruszalny.

2. Bardzo istotna dla nowej organizacji kompetencji i oddanych do ich wypełnienia instytucji i instrumentów prawnych jest odpowiedź na pytanie o przyszły kształt integracji, z położeniem nacisku na supranarodowość lub/i międzyrządowość (równowaga lub przewaga, a nawet dominacja jednej z nich).

3. Polska powinna być zainteresowana wzmocnieniem, a nie osłabieniem Unii i Wspólnot Europejskich, przy ciągłym założeniu, iż mają one służebny charakter wobec państw członkowskich i ich obywateli. Najlepszą opcją będzie utrzymanie dotychczasowego *acquis communautaire* i aktualnie obowiązującego katalogu kompetencji. Z ostrożnością należy podchodzić do powierzania Unii i Wspólnotom nowych kompetencji.

4. Zmianie musi ulec organizacja kompetencji (formuła zarządzania kompetencjami). Należy przyjąć, że decentralizacja kompetencji staje się dziś konieczna. Nie może ona jednak prowadzić do renacjonalizacji kompetencji wpisanych do traktatów. Decentralizacja kompetencji powinna mieć za zadanie ograniczenie liczby kompetencji wyłącznych na rzecz niewyłącznych (bez względu na sposób ich definiowania).

5. Konieczna staje się również dalsza decentralizacja działań Unii i Wspólnot w ramach kompetencji niewyłącznych na podstawie zasady subsydiarności. Nie do końca można zgodzić się z taką interpretacją zasady subsydiarności, która opiera się na założeniu, że stosuje się ją w takim stopniu, w jakim traktat udziela odnośnym instytucjom prawa decydowania o podejmowaniu lub powstrzymaniu

się od działania. Traktat pozostawia jednak dużo wolnego pola instytucjom i to staje się coraz większą troską państw członkowskich, wymuszając tym samym postulaty decentralizacyjne.

6. Odreębna lista kompetencji z podziałem na wyłączne i niewyłączne trudna jest do pogodzenia z dynamicznym i ewolucyjnym rozwojem integracji europejskiej. Jeżeli jednak przyjmujemy, że tak szczegółowe delegowanie kompetencji nie wchodzi w grę, to wtedy należy albo wykreślić z traktatów wszystkie zapisy o kompetencjach wyłącznych, albo pozostawić je w obecnym brzmieniu. W obu tych przypadkach, niezależnie od tego czy się je wykreśli, czy też nie, powinno się wzmocnić udział i nadzór państw członkowskich w systemie decyzyjnym Unii i Wspólnot.

Należy więc wziąć pod uwagę możliwość podejścia do podziału kompetencji nie poprzez upoważnienie szczegółowe w zakresie kompetencji wyłącznych i niewyłącznych (np. konkurencyjnych i uzupełniających) lub nawet określenie kryteriów tego podziału. Trzecia droga opiera się na metodzie analizy kompetencyjnej wszystkich polityk i działań Unii i Wspólnot z precyzyjnym określeniem wyłączeń ze stosowania prawa wspólnotowego (por. art. 39 TWE [d. art. 48], art. 135 TWE [d. art. 116]) lub/oraz uzupełnieniem przypisanych Unii i Wspólnotom kompetencji o precyzyjnie określone wyjątki (por. art. 152 TWE [d. art. 129], art. 64 TWE [d. art. 73 L], art. 33 TUE [d. art. K.5]). W tej sytuacji podział na kompetencje wyłączne i niewyłączne mógłby okazać się niepotrzebny.

Argumentem przemawiającym za tym rozwiązaniem byłaby wątpliwość czy precyzyjne określenie katalogu kompetencji wyłącznych i niewyłącznych wraz z ich definicjami i kryterium podziału nie będzie niosło za sobą negatywnych konsekwencji konstytucyjnych w państwach członkowskich (uderzenie w autonomię konstytucyjną państw członkowskich). Przykładem niech będzie art. 88-1 zawarty w Tytule XV „O Wspólnotach Europejskich i Unii Europejskiej” Konstytucji Republiki Francuskiej, który brzmi: „*Republika uczestniczy we Wspólnotach Europejskich i w Unii Europejskiej złożonych z państw, które swobodnie postanowiły, na mocy traktatów ustanawiających te organizacje, wspólne wykonywanie niektórych ich kompetencji*” (podkreśl. moje – Z.Cz.). Czy uda się w tym przypadku pogodzić szczegółowy katalog kompetencji wyłącznych i niewyłącznych Unii/Wspólnot z cytowanym wyżej zapisem konstytucyjnym jednego z państw członkowskich?

7. Nadal interesująca wydaje się definicja art. 5, ust. 2 TWE (d. 3b) zaproponowana przez Komitet Regionów i przedłożona w toku Konferencji Międzyrządowej poprzedzającej Traktat Amsterdamski. Oto jego treść: „*Wspólnota podejmuje działania, zgodnie z zasadą subsydiarności, tylko wówczas i tylko w takim zakresie, w jakim cele zamierzonych działań nie mogą być realizowane w sposób wystarczający przez państwa członkowskie oraz*

wspólnoty regionalne i lokalne, wyposażone w kompetencje ustawodawcze na mocy prawa krajowego państw członkowskich”. Brak w nim odniesienia do kompetencji niewyłącznych.

8. Nowy podział kompetencji i zarządzanie nimi musi zostać wyposażone w precyzyjne i skuteczne instrumenty w zakresie legislacyjnym oraz wykonawczym (stanowienie prawa wykonawczego i wydawanie aktów stosowania prawa). Nie można tu również zapomnieć o stosownych instrumentach finansowych koniecznych dla realizacji działań i polityk Unii i Wspólnot.

9. Należy wzmocnić kontrolę polityczną i prawną podziału kompetencji w ramach dotychczasowych zapisów traktatowych i praktyki instytucjonalnej, nie wykluczając jednak włączenia w ten proces parlamentów narodowych.

Załącznik. Propozycje podziału kompetencji

Nazwa dokumentu	Kompetencje wyłączne	Kompetencje niewyłączne	Inne
Raport Komisji Europejskiej z 26.06.1975 dot. reformy Wspólnot	<ul style="list-style-type: none"> – polityka handlowa – wspólna taryfa celna 		
Projekt Traktatu o powołaniu Unii Europejskiej przyjęty w 1984 r. przez Parlament Europejski	<ul style="list-style-type: none"> – swoboda przepływu towarów, usług, kapitałów i osób – handel między państwami członkowskimi – polityka w zakresie konkurencji – polityka zagraniczna – polityka handlowa 	<p>Nazywane tu konkurencyjnymi:</p> <ul style="list-style-type: none"> – polityka koniunkturalna (koordynacja polityk gospodarczych) – polityka pieniężna i kredytowa – urzeczywistnianie unii walutowej – rolnictwo i rybołówstwo – transport – badania i rozwój – przemysł – energia – telekomunikacja – polityka socjalna – ochrona zdrowia – ochrona konsumenta – polityka regionalna – polityka w zakresie ochrony środowiska – edukacja i badania naukowe – polityka kulturalna 	

		– polityka informacyjna – polityka w zakresie rozwoju	
--	--	--	--

Komunikat Komisji Europejskiej dot. subsydiarności z 1992 r. adresowany do Rady i Parlamentu Europejskiego	<ul style="list-style-type: none"> – wspólna polityka handlowa – reguły konkurencji – usuwanie barier w przepływie dóbr, osób, usług i kapitału – wspólna organizacja rynków rolnych – rybołówstwo – transport 		
Ogólne stanowisko w sprawie stosowania zasady subsydiarności oraz artykułu 3b Traktatu o Unii Europejskiej. Wnioski Prezydencji Rady Europejskiej, Edynburg 12 grudnia 1992 r.		<ul style="list-style-type: none"> – d. art. 118 a TWE dot. zagadnień społecznych – d. art. 126 TWE dot. edukacji – d. art. 127 TWE dot. szkolenia zawodowego – d. art. 128 TWE dot. kultury – d. art. 129 TWE dot. ochrony zdrowia – d. art. 129a TWE dot. ochrony konsumenta – d. art. 130 TWE dot. przemysłu – d. art. 130 g TWE dot. badań – d. art. K.3 (2) b TUE dot. postanowień w zakresie współpracy w dziedzinie wymiaru sprawiedliwości i spraw wewnętrznych 	
Raport Komisji z 1994 r. dla Rady Europejskiej w sprawie stosowania zasady subsydiarności (przykłady uwzględniania zasady subsydiarności)		<ul style="list-style-type: none"> – wolny przepływ towarów – instytucje finansowe – małe i średnie przedsiębiorstwa – polityka w zakresie rozwoju badań i technologii – oświata, szkolenie i sprawy młodzieży 	

		<ul style="list-style-type: none"> – transport – telekomunikacja – prawo pracy – rybołówstwo – zdrowie publiczne 	
--	--	---	--

Orzeczenie Federalnego Trybunału Konstytucyjnego z 1993 r. w sprawie Traktatu o Unii Europejskiej		<ul style="list-style-type: none"> – edukacja, kształcenie zawodowe i młodzież – kultura – zdrowie publiczne – ochrona konsumentów – sieci transeuropejskie – przemysł – badania i rozwój technologiczny – „Traktat UE stosownie do przewidzianych w nim przedsięwzięć realizacyjnych nakłada również na Zgromadzenie Federalne pewną odpowiedzialność w dziedzinie uregulowania stanu i rozwoju europejskiej unii walutowej” 	
Załącznik CONV 17/02 z 28 marca 2002 r. pt. „Opis dotychczasowych regulacji dotyczących podziału kompetencji pomiędzy Unię Europejską a państwa członkowskie” skierowany przez Sekretariat Konwentu do jego członków	<p>Wchodzą tu w zakres kompetencji legislacyjnych. Należą do nich:</p> <ul style="list-style-type: none"> – wspólna polityka handlowa – biologiczna ochrona zasobów mórz – polityka walutowa dwunastu państw UGW – Rynek Wewnętrzny (harmonizacja przepisów prawa) – rozbudowa wspólnych instytucji takich jak Europol i Eurojust 	<p>Wchodzą tu również w zakres kompetencji legislacyjnych</p> <p>1. Nazywane tu kompetencjami konkurencyjnymi:</p> <ul style="list-style-type: none"> – obywatelstwo UE – rolnictwo i rybołówstwo – swoboda przepływu osób, towarów, usług i kapitałów – polityka wizowa, azylowa i migracyjna – transport – polityka w zakresie konkurencji – podatki (polityka fiskalna) – polityka socjalna – ochrona środowiska – ochrona konsumenta 	<p>W zakresie kompetencji legislacyjnych wyróżnia się tu również kompetencje państw członkowskich. (W traktatach wyraźnie wyklucza się kompetencję Unii albo wyraźnie uznaje się kompetencję państw.)</p> <p>Poza tym Załącznik wydziela kompetencje zwane nielegislacyjnymi lub wykonawczymi (stanowienie prawa wykonawczego)</p>

		<ul style="list-style-type: none"> – ochrona zdrowia – sieci transeuropejskie („<i>interoperability</i>” i normy) – energia – ochrona przed katastrofami (obrona cywilna) – turystyka – Tytuł V TUE z wyjątkiem obronności – Tytuł VI TUE <p>2. Nazywane tu kompetencjami uzupełniającymi:</p> <ul style="list-style-type: none"> – polityka gospodarcza – zatrudnienie – oświata – kształcenie zawodowe – kultura – sieci transeuropejskie – przemysł – spójność gospodarcza i społeczna – badania i rozwój technologiczny – współpraca w zakresie rozwoju – obrona w zakresie Tytułu V TUE 	i wydawanie aktów stosowania prawa)
<p>Propozycja belgijska z 13.05.2002 r. (przedłożona Konwentowi Europejskiemu)</p>	<ul style="list-style-type: none"> – prawa i obowiązki wynikające z obywatelstwa UE – unia celna – polityka azylowa i imigracyjna – wspólna polityka handlowa – budżet UE – reprezentacja Unii za granicą – specjalne przypadki jak np. ochrona zasobów biologicznych mórz 	<p>1. Nazywane tu kompetencjami konkurencyjnymi:</p> <ul style="list-style-type: none"> – ustanowienie i funkcjonowanie Rynku Wewnętrznego (swoboda przepływu osób, kapitałów, towarów i usług oraz polityka w zakresie konkurencji) – wspólna polityka rolna – polityka w zakresie rybołówstwa – polityka gospodarcza – polityka socjalna – zatrudnienie – ochrona zdrowia – ochrona konsumenta 	<p>Wyróżnia się tu również kompetencje państw członkowskich oraz kompetencję w zakresie władzy prawodawczej regionów</p>

		<ul style="list-style-type: none">– transport– sieci transeuropejskie– polityka energetyczna– ochrona środowiska– polityka w zakresie spójności gospodarczej i społecznej– współpraca policji i sądów w sprawach karnych– współpraca sądów w sprawach cywilnych– wspólna polityka zagraniczna i bezpieczeństwa– polityka w zakresie obrony– współpraca w rozwoju– stowarzyszenie krajów i terytoriów zamorskich <p>2. Nazywane tu kompetencjami uzupełniającymi:</p> <ul style="list-style-type: none">– oświata– kształcenie zawodowe– kultura– młodzież– przemysł– badania i rozwój techniczny	
--	--	--	--