

Kamila Mizera  
Uniwersytet Wrocławski

## Deficyt demokratyczny w Unii Europejskiej

### Wprowadzenie

Problematyka demokracji to sfera szczególnie skomplikowana i nieostra, która była i jest przedmiotem zainteresowania przedstawicieli wielu dyscyplin naukowych. Wskazać należy, że ograniczenie badań dotyczących demokracji do jej realizacji w ramach struktury Unii Europejskiej wcale nie prowadzi do zmniejszenia pola rozważań, rzeczywistego ograniczenia problematyki czy też wyeliminowania pewnych zagadnień. Stwierdzić by nawet można, że owo pozorne metodologiczne ograniczenie prowadzi do problemów jeszcze bardziej istotnych i skomplikowanych, wymaga bowiem analizy sposobów sprawowania władzy, odpowiedzialności, legitymizacji, wartości, zasad oraz form działania w organizacji ponadnarodowej, a więc podmiocie specyficznym, który stanowi istotne *novum*. Z uwagi na swoistość oraz innowacyjność Unii Europejskiej nie można spoglądać na jej system instytucjonalny, struktury oraz działania z punktu widzenia rozwiązań państwowych. Wykonywanie demokracji w Unii Europejskiej wymaga zatem ukształtowania nowych mechanizmów i metod, które mogą być jedynie w pewnym – mniej lub bardziej ograniczonym – stopniu wzorowane na rozwiązaniach znanych z systemów państwowych.

Pomimo tego, że problematyka ta doczekała się licznych monograficznych opracowań, nie można stwierdzić, jakoby została ona wyczerpana lub przedstawiona w sposób całościowy. Z kolei analiza sposobów realizowania zasady demokracji na poziomie unijnym nakazuje wzięcie pod rozwagę kolejnej płaszczyzny badań, jaką jest zjawisko deficytu demokratycznego. Kwestia deficytu demokratycznego czy też w ogóle demokracji w Unii Europejskiej stwarza szczególne trudności ze względu na dwoisty charakter Unii Europejskiej, której członkami są zarówno państwa, jak i obywatele.

Głównym celem niniejszego opracowania jest przedstawienie, w jaki sposób na poziomie unijnym realizowana jest zasada demokracji. Rozważania w nim zawarte dotyczą ogólnie pojmowanej demokracji oraz sposobu jej wykonywania w Unii Europejskiej. Trzeba odpowiedzieć na pytanie, czy Unia Europejska jest organizacją demokratyczną,

oraz spojrzeć na to, jakie są w ogóle możliwości demokratycznego rządzenia w organizacji o charakterze ponadnarodowym. Rozważenia wymaga również to, czym jest zjawisko deficytu demokratycznego (o którym współcześnie mówi się tak wiele) oraz czy rzeczywiście jest ono istotne z punktu widzenia integracji europejskiej. Zauważyć należy, że przedmiotowa problematyka stała się szczególnie aktualna z uwagi na dyskusje wokół Traktatu ustanawiającego Konstytucję dla Europy<sup>1</sup>. Znamienne jest także, iż postulat demokratyzacji struktur unijnych przyświecał pracom nad Traktatem z Lizbony<sup>2</sup>, a sam Traktat z Lizbony zawiera wiele istotnych postanowień w zakresie unijnej demokracji.

Niniejsze opracowanie stanowi jedynie próbę ukazania rozbudowanych zjawisk i złożonych mechanizmów i dlatego przedstawia jedynie pewne modelowe rozwiązania. Nie zostały w niej ukazane wszystkie przejawy demokratyczności systemu unijnego, nie zostały również wskazane wszystkie aspekty deficytu demokratycznego. Wyodrębnienie pewnych charakterystycznych rozwiązań, zarówno co do samej demokracji, jak i prób jej pogłębienia, z naciskiem na zmiany wprowadzone Traktatem z Lizbony, stanowi naczelny cel poniższych rozważań. Z uwagi na powyższe wiele niewątpliwie istotnych, interesujących i kontrowersyjnych zagadnień zostało pominiętych.

Znamienne jest zatem, że w centrum zainteresowania niniejszego opracowania pozostała ogólnie pojmowana demokracja oraz sposób jej wykonywania w Unii Europejskiej.

## 1. Koncepcja demokracji w integracji europejskiej

### 1.1. Pojęcie i cechy demokracji w kontekście Unii Europejskiej

Nie jest możliwe ściśle i precyzyjne przedstawienie pojęcia demokracji. Samo słowo „demokracja” upowszechniło się za pośrednictwem francuskiego *démocratie*, a wywodzi się ze złożenia starogreckich słów *demos* i *kratos*, których Herodot użył w V w. p.n.e. w celu opisanego specyfiki rządzenia ówczesnym państwem<sup>3</sup>. Współcześnie wyróżnia się wiele teorii demokracji<sup>4</sup>. Niektórzy badacze twierdzą jednak, iż w kontekście tego pojęcia powinno się mówić o teoremacie, a nie o formułowaniu teorii<sup>5</sup>. Zdaniem

<sup>1</sup> Traktat ustanawiający Konstytucję dla Europy podpisany 29 października 2004 r. (dalej: Traktat konstytucyjny, Konstytucja dla Europy)

<sup>2</sup> Traktat z Lizbony zmieniający Traktat o Unii Europejskiej i Traktat ustanawiający Wspólnotę Europejską podpisany w Lizbonie dnia 13 grudnia 2007 r. (dalej: TL, Traktat z Lizbony)

<sup>3</sup> D. Held, *Modele demokracji*, przekład W. Nowicki, Kraków 2010, s. 1.

<sup>4</sup> Współczesna definicja demokracji została sformułowana przez Abrahama Lincolna, według którego „demokracja jest rządem ludu przez lud dla ludu”. Zob. A. Reifferscheid, E. Bockel, F. Bensler, *Lexikon des Rechts. Allgemeines Recht*, Luchterhand 1983, s. I/57, cyt. za: R. Grzeszczak, *Parlamente państw członkowskich w Unii Europejskiej*, Wrocław 2004, s. 47.

<sup>5</sup> J. Barzun, *Teoremat demokracji*, „Ameryka” 1990, nr 4, cyt. za: R. Borkowski, *Definiowanie demokracji*, [w:] T. Biernat, A. Siwik (red.), *Demokracja*, Toruń 2003, s. 11.

Giovanniego Sartoriego demokracja oznacza pewien „główny nurt dyskursu trwającego od czasów Platona i Arystotelesa”<sup>6</sup>. Zaznaczyć należy, że już wówczas demokracja, choć uważana była za pożądaną i poprawną formę rządów, nie była oceniana jednorodnie<sup>7</sup>. Wskazać jednak należy, że problemy metodologiczne w tym zakresie leżą w obszarze nauki politologii, a nie w zakresie nauki prawa<sup>8</sup>.

Trudności w zawężeniu *definiens* pojęcia demokracji powodują, iż niemożliwe jest przedstawienie jednorodnej i pełnej definicji demokracji. Zaznaczyć należy także, że nawet próba określenia tego pojęcia poprzez definicję *a contrario* nie pozwala na pełne jego przedstawienie. Zgodnie z powyższym wskazać należy, że możliwe jest jedynie wykazanie pewnych głównych cech demokracji poprzez określenie charakterystycznych dla niej zjawisk, stosunków i właściwości oraz zarysowanie wpływających na jej ukształtowanie zasad.

Jak wskazuje Robert Dahl, podstawowym postulatem, jaki charakteryzuje demokratyczny system polityczny, jest to, że „w rządzeniu stowarzyszeniem wszyscy członkowie mają być traktowani jako politycznie równi”<sup>9</sup>. Takie ujęcie demokracji ma swoją genezę już w państwach starożytnych i jest ono mocno skorelowane z grecką myślą filozoficzną. Współcześnie idee demokratyczne, które wywodzą się z Aten, zostały jednak wzbogacone o zasady wynikające z rzymskiego prawa oraz z ideałów propagowanych przez religię chrześcijańską, przez co na pierwszy plan wybija się nie tylko polityczny wymiar demokracji, ale i ujęcie w kontekście praworządności i demokracji społecznej. Układ instytucji, który wykreował się w państwach starożytnych i który wówczas nazywany był demokracją, wzbogacony został obecnie o elementy ładu aksjornormatywnego, przez co demokracja stała się miernikiem uniwersalizacji życia kulturowo-cywilizacyjnego<sup>10</sup>. Co więcej, według niektórych badaczy to właśnie ten drugi aspekt demokracji – kontekst aksjologiczny – zawiera całą specyfikę pojęcia i decyduje o demokratycznym modelu i funkcjonowaniu państwa<sup>11</sup>. Demokrację definiować można

<sup>6</sup> G. Sartori, *Teoria demokracji*, Warszawa 1998, s. 20.

<sup>7</sup> Zauważyć należy, że Platon wskazywał na niebezpieczeństwa wynikające z przedkładania zasady równości nad normy moralne i kompetencje rządzących oraz nieuchronne dążenie do anarchii i demoralizacji. Z kolei Perykles akcentował znaczenie zasady równości w życiu społeczno-politycznym. Zdecydowanie przeciwni tego typu rządóm byli politycy i znawcy prawa w Rzymie. Zob. A. Chodubski, *Wprowadzenie. Współczesne postrzeganie demokracji*, [w:] L.W. Zacher (red.), *Transformacje demokracji: doświadczenia, trendy, turbulencje, perspektywy*, Warszawa 2011, s. 15–17 oraz R.A. Dahl, *Demokracja i jej krytycy*, przeł. S. Amsterdamski, Kraków 1995.

<sup>8</sup> Zob. R. Borkowski, *Definiowanie demokracji*, [w:] T. Biernat, A. Siwik (red.), *Demokracja...*, s. 20.

<sup>9</sup> R. Dahl, *O demokracji*, Kraków 2000, s. 38.

<sup>10</sup> Ewolucję pojęcia demokracji od starożytności po czasy współczesne przedstawia w sposób wyczerpujący Andrzej Chodubski. Zob. A. Chodubski, *Wprowadzenie. Współczesne postrzeganie demokracji*, [w:] L.W. Zacher (red.), *Transformacje demokracji...*, s. 15–23.

<sup>11</sup> Na prymat elementów aksjologicznych w definicjach modelu demokratycznego wskazuje między innymi Robert Borkowski. Zob. R. Borkowski, *Definiowanie demokracji*, [w:] T. Biernat, A. Siwik (red.), *Demokracja...*, s. 15.

zatem zarówno poprzez posługiwanie się kryteriami aksjologicznymi, proceduralnymi, jak i miernikami efektywności.

W początkowych stadiach procesów integracyjnych dążenie do demokracji na poziomie Unii Europejskiej (dalej: UE lub Unia) zdawało się schodzić na dalszy plan. U genezy UE leży współpraca gospodarcza państw oraz próba zapewnienia pokoju, a nie współpraca polityczna<sup>12</sup>. Na poparcie tej tezy wskazać należy to, że organizację tę zapoczątkowała współpraca w ramach Europejskiej Wspólnoty Węgla i Stali. Wówczas działania miały przede wszystkim wymiar zewnętrzny (znoszenie barier w handlu między państwami, napędzanie postępu społecznego i wzrostu gospodarczego, podnoszenie poziomu życia), a demokracja ustąpić musiała skuteczności działania<sup>13</sup>. Wspólnota Europejska utworzona została w oparciu o legitymizację pośrednią i legitymizację technokratyczną, zapożyczoną od państw do niej należących. Legitymacja pośrednia oparta była na powszechnych wyborach do Parlamentu Europejskiego (dalej: PE) (*input legitimacy*), natomiast legitymacja technokratyczna wywodzona była z dostarczenia obywatelom korzyści wynikających z członkostwa we Wspólnotach, podejmowania decyzji prowadzących do rozwoju gospodarczego (*output legitimacy*)<sup>14</sup>. Wówczas sądzono, że rozwój współpracy w ramach Wspólnoty oparty ma „metodzie Monneta” małymi krokami (*petits pas*) doprowadzi niejako automatycznie do uzyskania legitymacji bezpośredniej od obywateli państw członkowskich<sup>15</sup>. Zauważyć należy także, że ponadnarodowe organy Wspólnoty Europejskiej stanowiły zaprzeczenie zasady spójności legitymizacji i demokracji, ponieważ instytucje wspólnotowe posiadały legitymizację, ale pozbawione były demokratycznej kontroli<sup>16</sup>.

Jednak z punktu widzenia obecnego kontekstu politycznego przekształcenia wewnętrzne wydają się być elementem równie istotnym, co dążenie do rozszerzenia czy też umacnianie współpracy gospodarczej. Poszczególne państwa zmierzają bowiem nie tylko do stworzenia ładu finansowego i demokratycznego, ale i do ukształtowania własnej tożsamości gospodarczej przez budowanie dynamicznej organizacji pośredniczącej między państwem narodowym a gospodarką globalną<sup>17</sup>.

<sup>12</sup> S. Konopacki, *Problem deficytu demokratycznego w UE u progu XXI wieku*, [w:] M. Stolarczyk (red.), *Unia Europejska i Polska wobec dylematów integracyjnych na początku XXI wieku*, Toruń 2006, s. 113.

<sup>13</sup> T. Biernat, „Deficyt demokracji” w strukturach Unii Europejskiej, [w:] T. Biernat, A. Siwik (red.), *Demokracja...*, s. 35.

<sup>14</sup> A. Frankiewicz, *Pozycja parlamentów narodowych w Traktacie Lizbońskim a deficyt demokracji w Unii Europejskiej*, [w:] E. Kozerska, P. Malinowski, T. Scheffler (red.), *Prawo i gospodarka Polski po Traktacie Lizbońskim*, Opole 2001, s. 130.

<sup>15</sup> Zob. E. Haas, *Beyond the nation state: Functionalism and international organization*, Stanford University Press, Stanford 1964.

<sup>16</sup> K. Klaus, *Pojęcie i źródła deficytu demokracji w Unii Europejskiej*, „Studia Europejskie” 2004, nr 2.

<sup>17</sup> R. Artymiak, *Problematyka demokracji a ład międzynarodowy*, [w:] T. Biernat, A. Siwik (red.), *Demokracja...*, s. 96.

Starania podejmowane w celu budowania struktur demokratycznych, dające się dostrzec już w procesach integracyjnych w latach 50. XX wieku, stały się szczególnie widoczne w latach 70., o czym świadczy uznanie zasady demokracji za jedną z fundamentalnych zasad ustrojowych oraz kolejne rewizje traktatów założycielskich. Wyrazem dążeń do budowania wspólnej europejskiej tożsamości było przyjęcie Deklaracji o tożsamości europejskiej na szczycie w Kopenhadze w dniu 15 grudnia 1973 r. Dokument ten był następstwem potrzeby wykreowania wspólnych wartości, potwierdzenia zasady demokracji przedstawicielskiej, sprawiedliwości społecznej, rządów prawa oraz poszanowania praw człowieka.

Następnym dokumentem, który miał wydzźwięk jedynie deklaratoryjny, a który wzmocnić miał zasady zapisane w Deklaracji o tożsamości europejskiej była ogłoszona w dniu 08.08.1978 r. w Kopenhadze Deklaracja w sprawie demokracji. Deklaracja w sprawie demokracji precyzowała katalog zasad demokratycznych, w którym znalazły się między innymi regularne wybory, powszechne i bezpośrednie prawo do głosowania, sprawowanie władzy w taki sposób, aby zapewnić reprezentację narodu na najwyższych szczeblach władzy. W czerwcu 1979 r. (akt stanowiący o wyborach powszechnych miał miejsce w 1976 r.) odbyły się pierwsze bezpośrednie wybory do PE, co było realizacją zadeklarowanych wcześniej zasad demokratycznych<sup>18</sup>. Odwołanie do demokracji znaleźć można także w stuttgarckiej Deklaracji o UE z 1983 r.<sup>19</sup>

Wskazać należy, że pierwszy zapis w dokumencie pierwotnym UE dotyczący demokracji pojawił się w Jednolitym Akcie Europejskim podpisanym w 1986 r. Zauważyć można tu pewną niekonsekwencję, ponieważ mimo wyraźnej deklaracji dotyczącej demokracji Wspólnoty i ustanowieniu symboli, które wskazywać miały na demokratyczną aksjologię Wspólnoty (flaga, hymn, ujednoczenie wzoru prawa jazdy i paszportu), wprowadzono szereg instytucji, które ograniczyły praktyczny wymiar demokracji we Wspólnocie (w niektórych kwestiach zamieniono jednomyślność w Radzie na głosowanie większością kwalifikowaną, osłabiono wpływ parlamentów państw członkowskich na podejmowanie decyzji).

W Traktacie z Maastricht<sup>20</sup> podpisanym w 1992 r., który ustanawiał Unię Europejską, określono, że Unia Europejska oparta jest na zasadach demokracji, wolności i rządów prawa, wprowadzono tzw. procedurę współdecydowania oraz utworzono Komitet

<sup>18</sup> Sprawa *Isoglucos* 138/79 z 1980 r. W literaturze podnosi się, że pogłębienie deficytu demokratycznego nastąpiło w momencie, w którym Parlament Europejski stał się organem wybieranym bezpośrednio przez obywateli państw członkowskich, a przestał być organem międzyparlamentarnym. Zob. C. Mik, *Legitymacja demokratyczna Unii Europejskiej w świetle Traktatu ustanawiającego Konstytucję dla Europy*, <http://www.msz.gov.pl/files/docs/legitymacja.pdf>, s. 19.

<sup>19</sup> R. Grzeszczak, *Zasada demokracji jako zasada ogólna prawa wspólnotowego*, [w:] C. Mik (red.), *Zasady ogólne prawa wspólnotowego*, Toruń 2007, s. 169.

<sup>20</sup> Traktat o Unii Europejskiej podpisany 7 lutego 1992 r. w Maastricht (dalej: Traktat z Maastricht)

Regionów. Na podstawie tego zapisu Rada Europejska sformułowała w 1993 r. tzw. „kryterium demokratyczności”, którego wykazanie było niezbędne, aby móc przystąpić do UE<sup>21</sup>. W 1992 r. w Birmingham Rada Europejska nazwała się „wspólnotą demokracji”, podkreślając w ten sposób to, że dalsze działania integracyjne powinny mieć miejsce na podstawie poparcia obywateli<sup>22</sup>.

Z punktu widzenia demokratyzacji UE żadnego znaczenia nie miał podpisany w 1997 r. Traktat z Amsterdamu<sup>23</sup> oraz podpisany w 2001 r. Traktat z Nicei<sup>24</sup>. Pewną wagę można tu przypisać Deklaracji w sprawie przyszłości UE dołączonej do Traktatu z Nicei, która głosiła potrzebę „poprawy i nadzorowania demokratycznej legitymizacji i przejrzystości Unii i jej instytucji, w celu przybliżenia ich do obywateli państw członkowskich”. Natomiast kamieniem milowym w drodze ku demokratyzacji UE miał być Traktat ustanawiający Konstytucję dla Europy, którego odrzucenie było uzewnętrznieniem kryzysu demokracji w UE. Rozwiązania zaproponowane przez Traktat konstytucyjny zostały poddane analizie prawnej i politycznej, co doprowadziło do podpisania Traktatu z Lizbony w 2007 r.

Problem funkcjonowania demokracji w organizacji takiej jak Unia Europejska jest wysoce skomplikowany, ponieważ jej członkami są zarówno państwa członkowskie, jak i poszczególni obywatele. Jak wskazuje art. 1 TUE, Unia Europejska stanowi unię państw funkcjonującą w oparciu o wielostronne umowy międzynarodowe<sup>25</sup>. Specyfika organizacji nie pozwala na ograniczenie pojęcia demokracji jedynie do formy wspólnoty życia zbiorowego. Nie można bowiem mówić o pełnej suwerenności i o samodecydowaniu narodów na poziomie europejskim.

Zaznaczenia wymaga to, że Unia Europejska nie jest klasyczną organizacją międzynarodową, ponieważ jest ona organizacją polityczną i gospodarczą, która dodatkowo ma ambicje kultywowania tradycji suwerennego państwa<sup>26</sup>. Zgodnie z regulacją wprowadzoną przez Traktat z Lizbony Unia Europejska jest organizacją międzynarodową, która posiada osobowość prawną<sup>27</sup>, co oznacza, że może zawierać umowy międzynarodowe oraz dysponuje zdolnością do czynności prawnych i zdolnością prawną w każdym z państw członkowskich na zasadach przewidzianych dla krajowych osób

<sup>21</sup> Art. 49 Traktatu o Unii Europejskiej (dalej: TUE), Dz. U. Unii Europejskiej nr C 326/13 z dnia 26.10.2012 r.

<sup>22</sup> R. Grzeszczak, *Zasada demokracji jako...*, s. 170.

<sup>23</sup> Traktat z Amsterdamu zmieniający Traktat o Unii Europejskiej, Traktaty ustanawiające Wspólnoty Europejskie i niektóre związane z nimi akty podpisany 2 października 1997 r. w Amsterdamie (dalej: Traktat z Amsterdamu)

<sup>24</sup> Traktat z Nicei zmieniający Traktat o Unii Europejskiej, Traktat ustanawiający Wspólnotę Europejską oraz niektóre związane z nimi akty prawne podpisany 26 lutego 2001 r. w Nicei (dalej: Traktat z Nicei)

<sup>25</sup> A. Wróbel (red.), *Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej. Komentarz*, t. I, Warszawa 2012, s. 165.

<sup>26</sup> T. Biernat, „Deficyt demokracji”..., s. 33.

<sup>27</sup> Art. 47 TUE.

prawnych<sup>28</sup>. Unia Europejska jest szczególną organizacją międzynarodową, organizacją międzynarodową ponadpaństwową, łączy w sobie cechy organizacji supranacjonalnej oraz organizacji międzynarodowej typu międzypaństwowego. O ponadnarodowym wymiarze Unii decyduje bezpośrednia wewnątrzpaństwowa skuteczność prawna UE, autonomia jej prawa oraz jego prymat nad prawem krajowym. Dalszy rozwój integracji europejskiej doprowadzić ma do przekształcenia UE w organizację międzynarodową typu ponadnarodowego<sup>29</sup>.

Jak trafnie stwierdził William Wallace, Unia Europejska „jest czymś mniej niż federacją, a czymś więcej niż reżimem”<sup>30</sup>. Cechy te wyróżniają Unię Europejską spośród innych organizacji międzynarodowych, co powoduje, że organizacja ta nie może korzystać z utartych struktur i sposobów rządzenia, przekalkowywać rozwiązań krajowych, a musi dążyć do stworzenia własnych ram instytucjonalnych, które pozwoliłyby na optymalne pełnienie jej funkcji<sup>31</sup>. Wskazuje się także na to, że nie można mówić o istnieniu jednego zbioru instytucji lub cech, które determinują to, że dany ustrój jest demokratyczny, a nie na przykład republikański.

Na określenie ram demokracji pozwala jednak scharakteryzowanie pewnego minimum cech i funkcji, które tworzą podstawę, a które muszą zostać spełnione, aby można było mówić w danym przypadku o zaistnieniu demokracji. Problem definicji pojęcia demokracji powoduje, że w badaniach naukowych częściej wymienia się zasady, których respektowanie oznacza demokrację niż bezpośrednio akcentuje się jej cechy i funkcje. Według Roberta Borkowskiego proceduralne minimum ustroju demokratycznego wyznaczają podstawowe wolności takie jak wolność zrzeszania się, przepływu informacji oraz wolność słowa<sup>32</sup>. Wśród zasad fundamentalnych wskazuje on także powszechność prawa wyborczego, przeprowadzanie uczciwych wyborów, które pozwalają społeczeństwu kontrolować przedstawicieli władzy. Z kolei Giovanni Sartori wskazuje na zasadę ograniczonej większości, procedury wyborcze oraz przedstawicielskie przekazywanie władzy jako warunkujące istnienie demokracji<sup>33</sup>. Bogusław Banaszak elementami demokracji nazywa zwierzchnictwo narodu, posiadanie przez członków narodu praw i wolności, podejmowanie przez lud decyzji większością głosów, ale z poszanowaniem praw mniejszości, podleganie wszystkich organów państwowych kontroli ze strony narodu<sup>34</sup>.

<sup>28</sup> Art. 335 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (dalej: TFUE), Dz. U. Unii Europejskiej nr C 326/01 z dnia 26.10.2012 r.

<sup>29</sup> J. Barcz (red.), *Ustrój Unii Europejskiej*, Warszawa 2010, s. I–24.

<sup>30</sup> W. Wallace, *Less than a federation, more than a regime: The Community as a political system*, [w:] W. Wallace, H. Wallace, J. Wiley (eds.), *Policy-making in the European Community*, Chichester 1983.

<sup>31</sup> T. Biernat nazywa Unię Europejską „szczególnie trudną układanką”, *multi-level i multi-perspectival polity* organizacją. Zob. T. Biernat, „Deficyt demokracji”..., s. 37–38.

<sup>32</sup> R. Borkowski, *Definiowanie demokracji*, [w:] T. Biernat, A. Siwik (red.), *Demokracja...*, s. 17.

<sup>33</sup> G. Sartori, *Teoria demokracji*, s. 48.

<sup>34</sup> B. Banaszak, *Prawo konstytucyjne*, Warszawa 2004, s. 270.

Współcześnie wyróżnić można trzy koncepcje dotyczące postrzegania demokracji<sup>35</sup>. Według pierwszej koncepcji – koncepcji proceduralnej, sformułowanej przez Josepha A. Schumpetera – demokracja oznacza sposób ukształtowania instytucji, czyli struktury umożliwiającej podejmowanie decyzji politycznych poprzez wybory, a nie ogólnie i szeroko ujmowany ideał. Schumpeter uważa, że demokracja to rządy większości, pewnej elity, która mocno dzierży władzę w swoich rękach. Z kolei koncepcja konsensualna Arenda Lijpharta wskazuje na równowagę między większością i mniejszością poprzez proporcjonalny system wyborczy i prawo mniejszości do weta. Lijphart akcentuje integrację społeczeństwa poprzez wzajemną współpracę w celu budowania wspólnego ładu demokratycznego z poszanowaniem zasady autonomii i proporcjonalności. Według trzeciej koncepcji – koncepcji poliarchicznej – obywatele, świadomi praw i wolności przysługujących każdej jednostce, aktywnie uczestniczą w życiu politycznym, tworząc wiele mniejszych, lokalnych ośrodków władzy, rywalizujących ze sobą w wymiarze państwowym.

Zdaniem Kazimierza Krzysztofka w kontekście UE należy raczej mówić o zjawisku etnodemokracji, czyli o wzajemnym współistnieniu kilku wspólnot, które w sposób odmienny akcentują wartości istotne dla demokracji (prawa człowieka, stosunek do religii, relacje jednostka-władza, normy społeczne)<sup>36</sup>. Interesujące jest również stanowisko skonstruowane przez Roberta Alana Dahla, według którego termin demokracja używany jest zarówno na określenie pewnego ideału, zbioru cech i funkcji, jak i na oznaczenie rzeczywistego ustroju, który znacznie odbiega od propagowanego ideału<sup>37</sup>.

Demokracja w UE rozpatrywana powinna być w przestrzeni proceduralnej, przedstawicielskiej i partycypacyjnej<sup>38</sup>. Przestrzeń proceduralna (demokracja proceduralna) dotyczy normatywnych, relacyjnych oraz instytucjonalnych kwestii integracji. W ramach przestrzeni proceduralnej wyróżnić można sektoralny wymiar integracji (polityki międzyrządowe i wspólnotowe), wertykalny wymiar integracji (prawo i instytucje) oraz wymiar horyzontalny (ekspansja terytorialna). Demokracja przedstawicielska (idea ta wywodzi się z doktryny liberalizmu), w której przedstawiciele narodu sprawują władzę w oparciu o własne rozumienie interesu publicznego, realizowana jest przez funkcjonowanie PE oraz Rady Europejskiej i Rady Unii Europejskiej. Demokracja partycypacyjna<sup>39</sup> dotyczy oddziaływania grup interesu (np. Komitet Społeczno-

<sup>35</sup> M. Marczevska-Rytko, *Demokracja bezpośrednia w teorii i praktyce politycznej*, Lublin 2001, s. 89–107.

<sup>36</sup> K. Krzysztofek, *Uniwersalny model demokracji czy etnodemokracja w społeczeństwie wielokulturowym*, [w:] L.W. Zacher (red.), *Transformacje demokracji...*, s. 79–85.

<sup>37</sup> R.A. Dahl, *Demokracja i jej krytycy...*, s.13.

<sup>38</sup> K.A. Wojtaszczyk, *Czy w Unii Europejskiej istnieje demokratyczny deficyt?*, [w:] K.A. Wojtaszczyk, J. Szymańska (red.), *Deficyt demokracji w Unii Europejskiej*, Warszawa 2012, s. 13.

<sup>39</sup> Idea ta wywodzi się z koncepcji Jeana Jacquesa Rousseau. Zob. U. Kalina-Prasznic (red.), *Encyklopedia prawa*, Warszawa 2001, s. 139.



-Ekonomiczny, budowane *ad hoc* formy lobbingowe) na procesy decyzyjne w UE, zjawiska komitologii oraz rodzącej się „europejskiej służby cywilnej”<sup>40</sup>.

Podsumowując, w oparciu o hipotezę zaproponowaną przez Roberta Alana Dahla wskazać należy, że bez wątplenia w kontekście UE można mówić o zaistnieniu zjawiska demokracji. W kontekście tej organizacji nie można jednak posługiwać się wyłącznie kryteriami oceny demokratyczności sformułowanymi na gruncie prawa wewnętrznego, nie można szukać w konstrukcji UE elementów demokratycznego państwa prawnego. Ponadto, należy zauważyć, że chociaż Unia Europejska nie tworzy w pełni własnej koncepcji demokracji, to nawiązując do utartych kryteriów demokracji, wypełnia je nową treścią<sup>41</sup>. W kontekście UE termin demokracja wymaga redefinicji<sup>42</sup>. Skądinąd, w budowaniu unijnego pojęcia demokracji posłużyć mogą odpowiednio (a nie wprost) stosowane rozwiązania państwowe, które ujmować należy nie jako ideał, a jako pewien cel, ku któremu dąży ta organizacja. Posłużenie się wymienionymi kategoriami oraz zwyczajowym i wynikającym z praktyki politycznej rozumieniem tego pojęcia oraz odniesienie ich do UE pozwala na sformułowanie terminu deficytu demokratycznego.

## 1.2. Pojęcie i cechy deficytu demokratycznego

Zdefiniowanie „deficytu demokratycznego” przysparza równie wiele problemów, co próba definicji słowa „demokracja”. Samo pojęcie „deficyt” oznacza niedobór, niedostateczną liczbę wymaganych elementów<sup>43</sup>. Natomiast dookreślenie „deficytu” przez słowo „demokratyczny” wpisuje to pojęcie w kontekst ściśle polityczny, tworząc nowe zjawisko.

Deficyt demokratyczny określić można jako brak społecznej kontroli nad sprawowaniem władzy, która wyraża się poprzez brak debaty publicznej nad różnymi propozycjami politycznymi, przez co ograniczone są możliwości wyłaniania politycznej reprezentacji w pięcioprzymiotnikowych wyborach<sup>44</sup>. W literaturze wskazuje się na dwie podstawowe przyczyny deficytu demokratycznego<sup>45</sup>. Pierwszą jest nieodpowiednie ukształtowanie struktur instytucji unijnych, które działają bez legitymacji bezpośredniej obywateli państw członkowskich. Drugą przyczyną jest brak europejskiego demosu oraz

<sup>40</sup> B. Kochler-Koch, *Changing patterns of interest intermediation in the European Union*, „Government and Opposition” 1994, nr 29, s. 166–180.

<sup>41</sup> C. Mik, *Europejskie prawo wspólnotowe. Zagadnienia teorii i praktyki*, t. I, Warszawa 2000, s. 418–419.

<sup>42</sup> Tudzież zrewidowania – jak uważa Rafał Riedel. Zob. R. Riedel, *Deficyt demokratyczny w Unii Europejskiej. Defekt czy błogosławieństwo*, „Studia Europejskie” 2008, nr 4.

<sup>43</sup> B. Dunaj (red.), *Popularny słownik języka polskiego*, Warszawa 2001, s. 83.

<sup>44</sup> T.G. Grosse, *Deficyt demokratyczny w Unii Europejskiej i metody jego przewycięzania*, [w:] U. Kurczewska (red.), *Deficyt demokracji w Unii Europejskiej a europejskie grupy interesu*, Warszawa 2008, s. 75–76.

<sup>45</sup> U. Kurczewska, *Wprowadzenie*, [w:] U. Kurczewska (red.), *Deficyt demokracji w Unii Europejskiej...*, s. 8.

niedostatecznie ukształtowana tożsamość europejska<sup>46</sup>. W literaturze trafnie wskazuje się także, że mianem deficytu demokratycznego w UE określa się różnice między sprawowaniem władzy w państwach członkowskich a systemem instytucjonalnym UE, w której w przeciwieństwie do systemów krajowych nie można wyróżnić klasycznego trójpodziału władzy na władzę ustawodawczą, wykonawczą i sądowniczą<sup>47</sup>.

Wyróżnić można szersze oraz węższe pojęcie deficytu demokratycznego. W węższym ujęciu deficyt demokratyczny koncentruje się na problemie nierównowagi demokratycznej odpowiedzialności oraz na asymetrii w kwestiach suwerenności państw członkowskich. Autorem koncepcji węższego ujęcia deficytu demokratycznego jest Sverker Gustavsson<sup>48</sup>. Natomiast szersze ujęcie deficytu demokratycznego dotyczy instytucjonalnego zorganizowania struktur rządowych oraz ich wzajemnych relacji i oznacza „brak politycznej odpowiedzialności i przejrzystości działania instytucji”<sup>49</sup>. Twórcą tej koncepcji jest Richard Kuper. Inne ujęcie proponuje Michael Nentwich, który pojęcie deficytu demokratycznego odnosi do obywatelskiego uczestnictwa w systemie politycznym UE<sup>50</sup>.

Rozważając kwestię deficytu demokratycznego, należy mieć na uwadze przede wszystkim mechanizmy funkcjonowania państwa jako jednostki w strukturach UE, charakter i siłę jego uczestnictwa w kreowaniu władzy oraz podejmowaniu decyzji<sup>51</sup>. Problem deficytu demokratycznego w UE jest niezwykle skomplikowany, ponieważ próby jego ograniczenia wiążą się z ingerencją w demokrację, suwerenność i autonomię poszczególnych państw narodowych. Na uwagę zasługuje to, że wszelkie działania mające na celu poszerzenie demokratycznego wymiaru UE dotyczą struktury wewnętrznej każdego z państw członkowskich, doprowadzając do przesunięć mechanizmów władzy i jej ograniczeń<sup>52</sup>. Funkcjonowanie UE opierać się zatem musi na odejściu od systemu państwowocentrycznego na podstawie podziału suwerenności, a przez to ograniczeniu w pewnym stopniu klasycznej władzy ludu. Z drugiej strony jednocześnie pogłębianie

---

<sup>46</sup> Krytycznie do podawania braku demosu jako mającego wpływ na ocenę stanu demokratyczności Unii Europejskiej odnosi się Rafał Riedel. Zob. R. Riedel, *Deficyt demokratyczny w Unii Europejskiej...*

<sup>47</sup> A. Moravcsik, *Deficyt demokracji – wyolbrzymiony problem*, „Nowa Europa. Przegląd Natoliński” 2005, nr 1.

<sup>48</sup> S. Gustavsson, *Defending the democratic deficit*, [w:] A. Weale, M. Nentwich (ed.), *Political Theory and the European Union. Legitimacy, constitutional choice and citizenship*, Routledge, London and New York 1998, s. 63, cyt. za: T. Biernat, „Deficyt demokracji”..., s. 36.

<sup>49</sup> T. Biernat, „Deficyt demokracji”..., s. 36.

<sup>50</sup> Michael Nentwich, posługując się pojęciami *opportunity structures for citizens' participations* oraz *political opportunity structures*, wskazuje na to, że organizacja taka jak Unia Europejska stwarza szerokie możliwości uczestniczenia obywateli w kreowaniu władzy, podejmowaniu decyzji, które nie są wykorzystywane. Zob. M. Nentwich, *Opportunity structures for citizens' participation*, [w:] A. Weale, M. Nentwich (ed.), *Political Theory...*, cyt. za: T. Biernat, „Deficyt demokracji”..., s. 39.

<sup>51</sup> *Ibidem*, s. 32–33.

<sup>52</sup> D. Held, *Modele demokracji...*, s. 379.

demokracji na poziomie krajów, regionów i mechanizmów ponadnarodowych poprzez rozwój zdolności administracyjnych, rozwój politycznej odpowiedzialności i tworzenie niezależnego potencjału politycznego prowadzić może do skutecznego zwalczania deficytu demokratycznego na każdej z tych płaszczyzn<sup>53</sup>.

O deficycie demokratycznym mówi się często w kontekście społecznej aprobaty UE. Wskazać należy na niezwykle trudności w budowaniu klasycznej demokracji w ramach struktur UE, która wynika z dużej roli środków masowego przekazu w kształtowaniu systemu politycznego oraz braku możliwości stworzenia instytucji, które pełniłyby rolę swego rodzaju paneuropejskiej „czwartej władzy” czy ogólnounijnej opinii publicznej<sup>54</sup>.

Deficyt demokracji często wymieniany jest w różnorodnych kontekstach jako przyczyna niewydolności instytucji UE<sup>55</sup>. Jednym ze zjawisk wpływających na utrzymywanie się deficytu demokratycznego jest narastający wciąż konflikt, a raczej konkurencja, między instytucjami UE a instytucjami narodowymi. Jak wskazuje Artur Kozak, w konflikcie między różnymi poziomami władzy, różnymi poziomami politycznego establishmentu deficyt demokratyczny jest narzędziem wykorzystywanym do osłabienia integracji oraz propagowania postaw eurosceptycznych<sup>56</sup>.

Problem deficytu demokracji w UE uwidocznił się w pierwszej połowie lat 90. XX wieku<sup>57</sup>. Z tamtego okresu pochodzą badania Roberta Rohrschneidera, który analizując dane statystyczne, stwierdza, że większość obywateli Europy Zachodniej nie dostrzega tego, że Unia Europejska ich reprezentuje<sup>58</sup>. Powstanie deficytu demokratycznego było następstwem poszerzenia integracji gospodarczej poprzez wprowadzenie wspólnego rynku, co wiązało się z istotnymi konsekwencjami dla funkcjonowania państw członkowskich. Wskazać należy także, że zakończenie w tym czasie zimnej wojny przyczyniło się do tego, że integracji przypisywać zaczęto także wymiar polityczny. Przekazywanie kolejnych kompetencji na poziom ponadnarodowy, terytorialna ekspansja UE przy jednoczesnym braku rzeczywistego wpływu obywateli na podejmowanie decyzji w UE, propagowanie idei obywatelstwa unijnego odbierane były jako

<sup>53</sup> *Ibidem*, s. 392

<sup>54</sup> A. Kozak, *Deficyt demokracji a integracja europejska*, [w:] E. Kozerska, T. Scheffler (red.), *Aksjologiczne i praktyczne aspekty integracji europejskiej*, Wrocław 2007, s. 93.

<sup>55</sup> T. Biernat, „Deficyt demokracji”..., s. 33.

<sup>56</sup> A. Kozak, *Deficyt demokracji a integracja europejska*, s. 87.

<sup>57</sup> W literaturze wskazuje się, że duńskie weto dla Traktatu z Maastricht oraz nieufność wobec ówczesnego przewodniczącego Komisji Europejskiej (dalej: Komisja) Jacquesa Delorsa były spowodowane poczuciem zagrożenia i niepewności względem Unii Europejskiej i świadczyły o braku tzw. przyzwolenia społecznego dla Unii Europejskiej (*permissive consensus*). Zob. K. Klaus, *Pojęcie i źródła deficytu demokracji...*

<sup>58</sup> R. Rohrschneider, *The democracy deficit and mass support for an EU-wide government*, „American Journal of Political Science” April 2002, vol. 46.

zagrożenia dla suwerenności i tożsamości narodowej państw członkowskich i wpłynęły na konieczność pogłębienia demokracji.

Jedną z pierwszych prób zdefiniowania zjawiska demokracji był tzw. Raport Vedela z 1972 r.<sup>59</sup>, który przedstawił klasyczną teorię deficytu demokracji. Samo wyrażenie „deficyt demokratyczny” wprowadzone zostało przez brytyjskiego badacza problemów europejskich Davida Marquanda, który odniósł je do struktury i roli PE<sup>60</sup>. Klasyczna teoria demokracji zakłada, że parlamenty narodowe tracą część kompetencji na rzecz UE, ale jednocześnie kompetencje te nie są przekazywane PE. Dochodzi wówczas do powstania deficytu parlamentarnego, ponieważ władza ustawodawcza państw członkowskich zostaje ograniczona, a jednocześnie wzmocnieniu ulegają organy władzy wykonawczej UE. Klasyczna teoria deficytu demokratycznego funkcjonowała do początku lat 90., kiedy to upowszechniły się teorie rewizjonistyczne (perspektywa międzyrządowa oraz teoria o wielopoziomowym rządzeniu), które pojęcie deficytu parlamentarnego zastąpiły pojęciem deficytu legitymacji.

Perspektywa międzyrządowa oparta jest na oddzieleniu sfery unijnej od sfery narodowej. Według tej teorii państwa członkowskie wykorzystują Unię Europejską, aby osiągnąć własne cele, które nie mogłyby być zrealizowane na poziomie narodowym. Źródłem legitymizacji demokratycznej UE są państwa narodowe oraz korzyści ekonomiczne, a deficyt demokracji jest źródłem sukcesu UE<sup>61</sup>. Zwolennicy perspektywy międzyrządowej (m.in. Andrew Moravcsik<sup>62</sup>, Giandomenico Majone<sup>63</sup>, Sverker Gustavsson<sup>64</sup>, Renaud Dehousse<sup>65</sup>) uważają, że na gruncie UE nie mogłaby mieć zastosowania demokracja partycypacyjna, ponieważ obywatele państw członkowskich nie są bezpośrednio zainteresowani tym, czym zajmuje się Unia Europejska, a kiedy to zainteresowanie jest od nich wymagane (referenda, plebiscyty, wybory do PE), dezorganizację wywołuje chaotyczna i pozamerytoryczna dyskusja publiczna. Zwraca się uwagę na to, że deficyt demokratyczny jest „demokratycznie usprawiedliwiony, ponieważ jest to cena za polityczną neutralność UE i zachowanie suwerenności narodowej”<sup>66</sup>, a demokratyzacja

<sup>59</sup> *Raport of the Working Party examining the problem of the enlargement of the powers of the European Parliament. Report Vedel*, Commission of the European Communities, Brussels 1972.

<sup>60</sup> R. Riedel, *Deficyt demokratyczny w Unii Europejskiej...*

<sup>61</sup> K. Klaus, *Pojęcie i źródła deficytu demokracji...*

<sup>62</sup> Zob. A. Moravcsik, *Preference and power in the European Community: A liberal intergovernmental approach*, „Journal of Common Market Studies”, no. 4/1993, s.473–524.

<sup>63</sup> G. Majone, *Europe's democratic deficit: The question of standards*, „European Law Journal”, no. 1/1998, s. 5–28.

<sup>64</sup> Zob. S. Gustavsson, *Reconciling supranationalism and accountability: A view from Sweden*, [w:] C. Hoskyns, M. Newman (eds.), *Democratizing the European Union: Issues for the twenty-first century*, Manchester University Press, Manchester 2000, s. 40–56.

<sup>65</sup> R. Dehousse, *Constitutional reform in the European Community: Are there alternatives to the majoritarian avenue?*, „West European Politics”, no. 18(3)/1995, s. 118–136.

<sup>66</sup> *Ibidem*.

systemu jest możliwa tylko poprzez zachowanie niewiększościowego charakteru instytucji unijnych.

Równoległe do teorii międzyrządowej rozwinął się paradygmat wielopoziomowego rządu, który akcentuje współpracę instytucji unijnych i rządów krajowych. Zwolennicy tej koncepcji (Fritz Scharpf<sup>67</sup>, Thomas Banchoff, Mitchell Smith<sup>68</sup>, Joseph Weiler<sup>69</sup>) zauważają, że wraz z postępującą integracją europejską osłabieniu ulegają państwa członkowskie, a ugrupowania subregionalne często omijają instytucje krajowe i kierują swoje żądania bezpośrednio do instytucji UE. Przenoszenie kompetencji na poziom unijny prowadzi do zaistnienia zjawiska tzw. odwróconego regionalizmu (*inverted regionalism*), w którym władza zostaje oddalona od obywateli. Teoria wielopoziomowego rządu w przeciwieństwie do perspektywy międzyrządowej nie przewiduje monolitycznego systemu tożsamości europejskiej, a dopuszcza wzajemne współistnienie tożsamości narodowej i ponadnarodowej, dla którego forum dyskursu politycznego (*contested polity*) stanowi Unia Europejska. W koncepcji tej zauważa się także, że Unia Europejska dynamicznie zmierza w kierunku modelu federalistycznego, którego zaistnienie możliwe będzie dopiero po całkowitym ukształtowaniu się tożsamości europejskiej.

Zaznaczyć należy, że patrzenie na Unię Europejską przez pryzmat rozwiązań krajowych oraz realizacji zasad i standardów demokratycznych w państwach narodowych zawsze wskazywać będzie na istnienie deficytu demokratycznego. Według niektórych dążenia do całkowitego ograniczenia deficytu demokratycznego mogą wpłynąć na dezintegrację lub stagnację UE, a w efekcie doprowadzić do jej rozpadu<sup>70</sup>. Wskazuje się również, że deficyt demokracji jest immmanentną częścią UE i został wpisany w katalog jej zasad<sup>71</sup>, tak jak „demokracja jest domniemaną częścią unijnego *acquis communautaire*”<sup>72</sup>.

### 1.3. Model rządu w Unii Europejskiej a deficyt demokracji

Punktem wyjściowym przedmiotowych rozważań musi być sprecyzowanie pojęcia „rządów”. Wskazać należy, że w literaturze termin ten jest często utożsamiany z pojęciem władzy i oznacza: „działalność mającą na celu uzyskanie autorytatywnych decyzji,

<sup>67</sup> Zob. F.W. Scharpf, *Democratic legitimacy under conditions of regulatory competition: Why Europe differs from the United States*, [w:] K. Nicolaidis, R. Howse (eds.), *The federal vision: Legitimacy and levels of governance in the European Union*, Oxford University Press, Oxford 2001, s. 356–365.

<sup>68</sup> T. Banchoff, M. Smith, *Legitimacy and the European Union: The contested polity*, Routledge, London 1999.

<sup>69</sup> J.H.H. Weiler, *The State „über alles”: Demos, telos and the German Maastricht decision*, Jean Monnet Working Paper 1995, <http://www.jeanmonnetprogram.org/papers/95/9506ind.html> [dostęp: 2.05.2013 r.]

<sup>70</sup> T.G. Grosse, *Deficyt demokratyczny w Unii Europejskiej...*, s. 88–89.

<sup>71</sup> K. Klaus, *Pojęcie i źródła deficytu demokracji...*

<sup>72</sup> J. Markoff, *Our 'common European home' – but who owns the house?*, [w:] D. Smith, S. Wright (eds.), *Whose Europe? The turn towards democracy*, Oxford–Malden 1999, s. 128.

których rezultaty w postaci aktów prawnych będą obowiązujące dla społeczeństwa”<sup>73</sup> oraz „zbiorową zdolność do działania, realizowania funkcji społecznych”<sup>74</sup>. Z kolei w *Białej księdze na temat dobrego rządzenia* znaleźć można zapis, iż „rządzenie oznacza zasady, procesy i zachowania, które wpływają na sposób realizacji uprawnień na szczeblu europejskim, w szczególności w odniesieniu do otwartości, uczestnictwa, odpowiedzialności, efektywności i spójności”<sup>75</sup>. Takie rozumienie pojęcia *governance* pozwala utożsamiać rządzenie z wykonywaniem władzy wykonawczej, a same „rządy” z tymi organami danego państwa (tj. premierzy, prezydenci, rady, gabinety), które pełnią kluczową rolę w podejmowaniu decyzji politycznych.

Działania podejmowane przez rządy przebiegają w różnie ukształtowanych formach organizacyjnych i proceduralnych. Na podstawie analizy sposobów rządzenia we współczesnych państwach oraz na podstawie obserwacji historycznych wyróżnić można co najmniej kilka podstawowych modeli rządzenia. O tym, jaki model sprawowania władzy ma zastosowanie w danym państwie, decydują przede wszystkim uwarunkowania historyczne i ustrojowe, a także szereg innych czynników prawnych i pozaprawnych<sup>76</sup>. I tak wyróżnić można przede wszystkim: model prezydencki, parlamentarny, semiprezydencki, komitetowy. Wskazane wyżej modele rządzenia są wyłącznie modelami państwowymi i nie występują w czystej postaci we współczesnych państwach, jednakże przedstawienie ich cech jest elementem niezbędnym w celu określenia modelu rządzenia w UE.

Pierwszy z modeli rządzenia – prezydencki (USA oraz państwa Ameryki Łacińskiej) – jest systemem monokratycznym, w którym władza wykonawcza skoncentrowana jest w rękach jednostki (np. monarchy czy prezydenta), powoływanej za zgodą parlamentu. W tak ukształtowanym systemie występuje oddzielenie funkcji wykonawczej od funkcji stanowienia prawa. Funkcję ustawodawczą (tworzenie prawa, uchwalanie budżetu) sprawuje parlament, natomiast prezydent/monarcha zapewnia stabilność polityczną oraz rozwiązuje bieżące problemy państwa.

Wskazać należy na istnienie obok modelu monokratycznego także systemów dualistycznych. W dualistycznym modelu parlamentarno-gabinetowym (Europa) władza wykonawcza podzielona jest między głowę państwa i rząd. Zadaniem rządu jest faktyczne rządzenie, natomiast zadania głowy państwa w zasadzie koncentrują się na funkcjach reprezentacyjnych. Obie instytucje podlegają odpowiedzialności konstytucyjnej i wiąże

<sup>73</sup> M. Marczevska-Rytko, *Demokracja bezpośrednia...*, s. 24.

<sup>74</sup> A. Rothert, *Dewolucja w Unii Europejskiej a problem rządzenia sieciowego*, [w:] K.A. Wojtaszczyk, J. Szymańska (red. nauk.), *Deficyt demokracji...*, s. 59.

<sup>75</sup> Zob. przypis 1, *A white paper of the European governance*, COM (2001) 428, s. 8, [http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/site/en/com/2001/com2001\\_0428en01.pdf](http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/site/en/com/2001/com2001_0428en01.pdf) [dostęp: 6.12.2012 r.]

<sup>76</sup> E. Zwierzchowski, *Wprowadzenie do nauki prawa konstytucyjnego państw demokratycznych*, Katowice 1992, s. 115–116.

je wzajemna relacja polegająca na zakazie łączenia określonych stanowisk. Głowa państwa wybierana jest zazwyczaj w drodze wyborów powszechnych.

W modelu gabinetowym (Włochy, Wielka Brytania) władza wykonawcza należy do rządu (gabinetu), który jest organem kolegialnym. Poszczególni ministrowie posiadają dużą autonomię w stosunku do osoby, która stoi na czele rządu (premiera) i która wyznacza ogólny kierunek działań rządu. Ministrowie ponoszą solidarną odpowiedzialność za funkcjonowanie rządu jako całości oraz odpowiedzialność osobistą za działanie danego resortu, któremu przewodzą. Głowa państwa nie posiada realnej władzy w państwie (poza mocno ograniczonymi licznymi kompetencjami wykonawczymi), panuje, ale nie rządzi, wykonuje działania zgodnie z poleceniami rządu, ale nie jest przed nim odpowiedzialna<sup>77</sup>. Rząd posiada inicjatywę ustawodawczą, ale głowie państwa przysługuje prawo promulgacji ustaw. Odmianą modelu gabinetowego jest system kanclerski (Niemcy), w którym szefem rządu jest kanclerz. System ten odróżnia od innych systemów to, że parlament nie jest w stanie odwołać rządu bez równoczesnego wyboru i udzielenia poparcia nowemu rządowi. Ponadto, istotną różnicę stanowi kolejność wyboru kanclerza i rządu. Zauważyć należy bowiem, że w systemie gabinetowym parlament w pierwszej kolejności powołuje kanclerza, a następnie głowa państwa na wniosek kanclerza powołuje rząd. Ministrowie nie odpowiadają tu osobiście za funkcjonowaniu poszczególnych resortów.

Z kolei w systemie resortowym (Austria, Czechy) szef rządu jest jednocześnie pierwszym wśród ministrów, przewodniczy ich posiedzeniom oraz kontroluje ich działalność<sup>78</sup>. Model ten opiera się na wyspecjalizowaniu poszczególnych resortów do realizacji ściśle określonych zadań, pogrupowanych według ich rzeczowego pokrewieństwa. Za podejmowanie decyzji w dziedzinie, która wykracza poza obszar działań jednego resortu odpowiedzialny jest rząd jako całość.

Model semiprezydencki (Rosja) oparty jest na silnej władzy prezydenta. Prezydent jest tu wybierany w wyborach powszechnych i posiada bardzo szerokie kompetencje i uprawnienia. Jednocześnie nie jest on odpowiedzialny konstytucyjnie, nie odpowiada też politycznie przed parlamentem. Prezydent powołuje rząd i stoi na straży przestrzegania zasad konstytucyjnych. Inicjatywa ustawodawcza parlamentu jest ograniczona na rzecz poszerzenia kompetencji rządu.

Natomiast w modelu komitetowym to parlament rządzi w państwie, posiada również całość kompetencji ustawodawczych i sądowniczych. Zadaniem rządu jest wykonywanie decyzji podjętych przez parlament. W systemie komitetowym nie występuje głowa państwa.

---

<sup>77</sup> R. Grzeszczak, *Władza wykonawcza w systemie Unii Europejskiej*, Warszawa 2011, s. 38.

<sup>78</sup> Dokładnie – *primus inter pares*. Zob. *ibidem*, s. 40.

Wskazać należy, że integracja europejska w znacznym stopniu wpłynęła na wewnętrzne przeobrażenia systemowe, ukształtowanie modeli rządzenia w państwach członkowskich. Rozwój UE związany jest z ingerencją w kompetencje organów krajowych przy jednoczesnym budowaniu instytucji na poziomie międzynarodowym. W UE władza sprawowana jest na różnych szczeblach (*divided power system*), co prowadzi do ukształtowania tzw. modelu wielopoziomowego rządzenia<sup>79</sup>. Warto dodać także, że unijny model rządzenia nazywany jest również modelem sprzężonego rządzenia<sup>80</sup>.

Koncepcja modelu wielopoziomowego rządzenia ukształtowana została w literaturze europejskiej w latach 90. przez Marksa, Hooghe'a i Blanka<sup>81</sup>. Jak wskazują Marks, Hooghe i Blank<sup>82</sup>, władza skoncentrowana była wcześniej w rękach państwowych organów centralnych, które to organy zainicjowały proces przekazywania poszczególnych władczych kompetencji na poziom ponadnarodowy. Jak trafnie zauważa Agnieszka Rothert, państwa chętnie przekazują władcze kompetencje na wyższy szczebel, ponieważ mają kłopoty z samodzielnym podejmowaniem decyzji politycznych ze względu na procesy globalizacyjne oraz mieszanie się sfery publicznej z prywatną na poziomie powiązań sieciowych między korporacjami, państwami i organizacjami<sup>83</sup>. Państwa członkowskie przekazały część swoich kompetencji, ograniczając własne sprawowanie władzy na poziomie krajowym, jednocześnie Unia Europejska umożliwiła im uczestnictwo w tworzeniu polityk, które mają zastosowanie na obszarze wszystkich państw członkowskich.

Zgodnie z koncepcją wielopoziomowego rządzenia na każdym poziomie władzy funkcjonują organy posiadające takie same kompetencje (kompetencje władcze pokrywają się na różnych szczeblach władzy). Ponadto w poszczególnych organach (ale na różnych poziomach władzy) działają powiązane ze sobą jednostki (często w postaci tych samych osób), co zapewnia współpracę władzy na różnych jej poziomach. W tak ukształtowanym systemie władza jest rozproszona i zdecentralizowana zarówno na poziomie horyzontalnym, jak i wertykalnym. Każdy poziom władzy posiada odrębną legitymację demokratyczną, co akcentuje rolę UE jako organizacji obywateli.

Pomimo tego, że Unia Europejska jest swoistą organizacją międzynarodową i nie może funkcjonować w ramach utartych struktur, w literaturze często podnosi się jej

<sup>79</sup> R. Grzeszczak, *Władza wykonawcza w systemie Unii Europejskiej...*, s. 43.

<sup>80</sup> A. Rothert, *Dewolucja w Unii Europejskiej...*, s. 65.

<sup>81</sup> Początek koncepcji wielopoziomowego rządzenia wyznacza publikacja artykułu pod tytułem *European Integration from the 1980s: State-Centric v. Multilevel Governance*. Zob. A. Sroka, *Wielopoziomowe rządzenie a deficyt demokracji*, [w:] K.A. Wojtaszczyk, J. Szymańska (red. nauk.), *Deficyt demokracji...*, s. 40–41.

<sup>82</sup> *Ibidem*.

<sup>83</sup> A. Rothert, *Dewolucja w Unii Europejskiej...*, s. 59.



podobieństwo do systemu federalnego wykonawczego<sup>84</sup>. Nadmienić jednak należy, że nie można utożsamiać federalizmu jako idei z koncepcją państwa federalnego. Koncepcja państwa federalnego jest bowiem wyrazem modelu strukturalnego, a federalizm oznacza ideę, „w ramach której określane są zasady relacji między pewnym centrum na określonym terytorium a jednostkami działającymi na tym samym terytorium”<sup>85</sup>. Wskazuje się, że federalizm związany jest z istnieniem dwóch reżimów władzy na jednym obszarze terytorialnym, co ma w pełni zastosowanie w UE. Ponadto, w UE odnaleźć można szereg zasad charakterystycznych dla idei federalizmu: zasady podziału kompetencji, pomocniczości, proporcjonalności, lojalności, pierwszeństwa prawa UE. W stosunku do modelu rządzenia w UE można mówić o zaistnieniu odmiany federalizmu, jaką jest federalizm wykonawczy. Federalizm wykonawczy jest „procesem międzyrządowych negocjacji, które są zdominowane przez kierownictwo poszczególnych rządów w ramach systemu federalnego”<sup>86</sup>. Kompetencje organów krajowych i unijnych niejako się przenikają, organy te współpracują ze sobą, tworząc instytucjonalnie jeden zwarty system.

Model rządzenia w UE jest modelem swoistym, ponieważ ze względu na charakterystyczny stosunek władzy wykonawczej do władzy ustawodawczej, polegający na tym, iż kompetencje ustawodawcze i wykonawcze mieszają się w ramach działania jednej instytucji, nie można w nim odnaleźć cech odpowiadających wyżej przedstawionym modelom rządzenia. Co więcej, model rządzenia w UE wyróżnia duże uzależnienie od siebie systemów władzy na różnych poziomach rządzenia. Zaznaczyć bowiem należy, że w przypadku UE rządzenie nie jest oparte na tradycyjnym monteskiuszowskim trójpodziale władzy, a na zasadzie równowagi instytucjonalnej.

Kolejną cechą, która wyróżnia model rządzenia w UE, jest zaangażowanie sfery prywatnej w sprawowanie władzy wykonawczej. Jak trafnie podnosi się w literaturze, w wykonywanie coraz większej liczby unijnych polityk zaangażowana jest zarówno władza publiczna, jak i podmioty prywatne, które wypełniają zadania zlecone im przed podmioty publiczne. Z tego powodu w UE powstają zintegrowane organy wykonawcze. Zjawisko to, polegające na zespoleniu realizacji zadań wykonawczych poprzez tworzenie sieci na poziomie narodowym i europejskim, nazywane jest „dezagregacją”<sup>87</sup>. Tezę tę doskonale uzasadnia przebieg unijnego procesu decyzyjnego, który nie ma hierarchicznego charakteru, a w którym uczestniczą obok władzy publicznej także podmioty

<sup>84</sup> Zob. R. Grzeszczak, *Władza wykonawcza w systemie Unii Europejskiej...*, s. 44.

<sup>85</sup> J. Barcz, *Problem modelu prawnego procesu integracji europejskiej i zarządzania w ramach Unii Europejskiej*, [w:] J. Barcz, M. Górka, A. Wyrozumski, *Instytucje i prawo Unii Europejskiej. Podręcznik dla kierunków zarządzania i administracji*, Warszawa 2010, s. 35.

<sup>86</sup> R.L. Watts, *Executive Federalism: A Comparative Analysis*, Queen's University, Kingston 1989, s. 3 cyt. za: R. Grzeszczak, *Władza wykonawcza w systemie Unii Europejskiej...*, s. 44.

<sup>87</sup> R. Grzeszczak, *Władza wykonawcza w systemie Unii Europejskiej...*, s. 46.

prywatne takie jak: grupy nacisku, grupy interesów czy organizacje pozarządowe<sup>88</sup>. Delegowanie władzy na podmioty prywatne wpływa na osłabienie tradycyjnych mechanizmów reprezentatywności, a przez to przyczynia się do osłabienia demokratycznych zasad (równości formalnej, bezpośredniej odpowiedzialności) oraz pogłębiania deficytu demokratycznego.

Podsumowując, wskazać należy, że model rządzenia w UE nie odpowiada modelom rządzenia znanym z państw członkowskich. Ponadto nie można jednoznacznie odzielić władzy wykonawczej od władzy ustawodawczej oraz nie można wyróżnić jednej zwartej suwerennej władzy. Elementy te wynikają z tego, iż funkcje i zadania UE są inne niż zadania i funkcje państwa.

## 2. Koncepcje dotyczące legitymizacji władzy w Unii Europejskiej

### 2.1. Pojęcie legitymizacji władzy

Badając demokratyczność UE, nie sposób pominąć zagadnienia legitymizacji władzy<sup>89</sup>, które nieodzownie związane jest z tą problematyką<sup>90</sup>. Przez legitymizację należy rozumieć pewien sposób uzasadniania zjawiska władzy, sposób normatywno-formalny. Z drugiej strony legitymizacją w literaturze zwykło się nazywać także faktyczną akceptację władzy przez obywateli<sup>91</sup>. Z kolei Tadeusz Biernat proponuje, aby przez legitymizację rozumieć „szczególny rodzaj relacji, unikalny system stosunków między podmiotami a otaczającą je rzeczywistością społeczną, głównie rzeczywistością polityczną”<sup>92</sup>. Co więcej, Tadeusz Biernat podkreśla, że definiowanie samego pojęcia legitymizacji nie jest istotne, ponieważ jest ono tylko i wyłącznie narzędziem, które stanowi składnik ciągu przyczynowo-skutkowego oraz które ma służyć wyjaśnianiu innych zjawisk (w tym przede wszystkim władzy politycznej).

<sup>88</sup> A. Rothert, *Dewolucja w Unii Europejskiej...*, s. 62.

<sup>89</sup> Zob. R. Grzeszczak, *Władza wykonawcza w systemie Unii Europejskiej...*, s. 162 i cytowana tam literatura.

<sup>90</sup> Jak podnosi Bernard Wessels „system UE jest wciąż w procesie tworzenia, ale ten proces musi brać pod uwagę problemy legitymizacji i demokracji. A zatem jednym z największych wyzwań dla przyszłości UE jest rozwiązanie problemu demokratycznego podejmowania decyzji i politycznej reprezentacji”. Zob. B. Wessels, *Can the Circle be Squared? Political Representation and Political Integration in Europe*, [w:] B. Steunenberg, J. Thomassen (eds.), *The European Parliament. Moving toward Democracy in the EU*, Lanham–Boulder–New York–Oxford 2002, s. 38, cyt. za: A. Wierchowska, *Deficyt demokracji a reprezentatywność i legitymizacja instytucji unijnych*, [w:] U. Kurczewska (red.), *Deficyt demokracji w Unii Europejskiej a europejskie grupy interesu*, Warszawa 2008, s. 172.

<sup>91</sup> *Ibidem*, s. 52.

<sup>92</sup> T. Biernat, *Legitymizacja władzy politycznej. Elementy teorii*, Toruń 2000, s. 69.

Zaznaczyć należy, iż z punktu widzenia niniejszych rozważań istotne jest zarówno normatywne, jak i społeczne ujęcie legitymizacji<sup>93</sup>. Zgodnie z ujęciem normatywnym legitymizacja władzy wynika z różnego rodzaju norm (nie tylko norm prawnych), determinujących cechy podmiotu, który może sprawować władzę oraz formę sprawowania władzy. Społeczną legitymizację władzy wyznacza natomiast społeczna aprobatą władzy, która jest niezależna od normatywnej oceny władzy. Co więcej, według ujęcia społecznego, władza posiada legitymizację nawet wtedy, gdy jest sprzeczna z obowiązującymi normami, pod warunkiem, że została zaakceptowana społecznie.

Przypomnienia wymagają dwie koncepcje dotyczące legitymizacji, o których była już mowa wyżej, a których autorem jest Fritz Scharpf, tj. legitymizacja *input* oraz *output*. Teoria legitymizacji *a priori* (*input legitimacy*) oparta jest na społecznym źródle władzy, silnym poczuciu przynależności obywateli do UE (silnej tożsamości unijnej), demokratycznym sposobie podejmowania decyzji poprzez debaty publiczne oraz wybory powszechne. W teorii tej przyjmuje się, że sprawiedliwe procedury automatycznie („łańcuchowo<sup>94</sup>”) zaowocują legitymizacją ustroju. Natomiast koncepcja legitymizacji *a posteriori* (*output legitimacy*) związana jest z ekonomicznym umocowaniem władzy, ideą utylitaryzmu oraz sprawowaniem władzy w interesie społeczeństwa w taki sposób, aby obywatele uzyskali jak najwięcej korzyści (chodzi o szeroko pojmowaną efektywność). Wyjście UE poza ramy organizacji gospodarczej spowodowało, iż uzyskanie legitymizacji *a posteriori* okazało się niewystarczające. W związku z powyższym należy podkreślić, że to właśnie legitymizacja *a priori* jest elementem najistotniejszym z punktu widzenia oceny skuteczności i poziomu legitymizacji działań unijnych<sup>95</sup>.

Samo pojęcie „legitymizacji” upowszechniło się dzięki pracom Maxa Webera, Davida Eastona oraz Davida Beethama, którzy wskazywali na różnorodne źródła legitymizacji władzy<sup>96</sup>. Legitymizacja władzy oznacza „własność systemu politycznego gwarantującą rządzącym moc stanowienia prawa i podejmowania wiążących decyzji, które będą do przyjęcia przez rządzących”<sup>97</sup>. Legitymizacja to zdolność danego systemu do

<sup>93</sup> Na rozróżnienie dwóch aspektów legitymizacji – aspekt materialny oraz aspekt normatywny – wskazuje Włodzimierz Gromski. Zob. W. Gromski, *Legitymizacja sądów konstytucyjnych wobec władzy ustawodawczej*, „Przegląd Sejmowy” 2009, nr 4(93), s. 11–23 oraz W. Gromski, *Legitymizacja władzy*, [w:] U. Kalina-Prasznica (red.), *Encyklopedia prawa*, Warszawa 2007, s. 353.

<sup>94</sup> A. Menon, S. Weatherhill, *Legitymizacja, odpowiedzialność i delegowanie uprawnień w Unii Europejskiej*, [w:] A. Arnall, D. Wincott (red.), *Odpowiedzialność i legitymizacja Unii Europejskiej*, Warszawa 2007, s. 119.

<sup>95</sup> *Ibidem*, s. 120.

<sup>96</sup> R. Grzeszczak, *Władza wykonawcza w systemie Unii Europejskiej...*, s. 53.

<sup>97</sup> I. McLean, A. McMillan, *Słownik politologii*, (tłum.) M. Kornobis, P. Kornobis, K. Wolański, Warszawa 2008, cyt. za: K. Jasiecki, *Legitymizacja władzy i ograniczenia „słabej” merytokracji*, [http://www.ptc.pl/pliki/2/12/Legitymizacja\\_i\\_merytokracja%20\\_17.03.10.pdf](http://www.ptc.pl/pliki/2/12/Legitymizacja_i_merytokracja%20_17.03.10.pdf) [dostęp: 03.04.2013 r.].

wykreowania oraz utrzymywania przekonania, że funkcjonujące w tym systemie instytucje polityczne są dla społeczeństwa najlepsze<sup>98</sup>.

Według Maxa Webera wyróżnić można trzy rodzaje tego typu źródeł, a przez to trzy typy legitymizacji władzy<sup>99</sup>. Po pierwsze, Max Weber wskazywał na istnienie legalnej legitymizacji władzy, która wynika z bezwarunkowego posłuszeństwa narodu wobec prawa stanowionego, z tego, że owe prawo w ogóle istnieje, zostało ustanowione (nadzędność systemu prawnego). Po drugie, wyróżnił on tradycyjną legitymizację władzy opartą na przyjętych zwyczajach i propagowanej aksjologii. W koncepcji tej zwyczaj traktowany jest na równi z prawem stanowionym, jest swego rodzaju świętością dla danej wspólnoty. Według trzeciej koncepcji – charyzmatycznej legitymizacji władzy – władza wynika ze specjalnych cech jednostki, która ją sprawuje. Koncepcje wyróżnione przez Maxa Webera nakazują empiryczne badanie legitymizacji władzy poprzez ocenę społecznej akceptacji danej władzy.

David Easton również zaproponował trzy ujęcia legitymizacji władzy<sup>100</sup>. Pierwszą formą według Davida Eastona jest ideologiczna legitymizacja władzy, oparta na przyjęciu zasad dotyczących struktury i funkcjonowania społeczeństwa, określonego systemu wartości oraz zaakceptowanych przez ogół sposobów interpretacji przyszłości<sup>101</sup>. Jako drugą formę David Easton wskazał strukturalną legitymizację władzy, w której akceptacja reżimu politycznego wynika ze świadomego przyjęcia wszelkich norm prawnych oraz instytucji, z przekonania o ich legalności oraz prawowitości. Ostatnią koncepcją jest personalna legitymizacja władzy – władza w niej jest akceptowana ze względu na szacunek, jakim naród darzy poszczególne osoby, które ją sprawują. Zauważyć należy, że David Easton jako jedyny podkreśla możliwość, a nawet niezbędność koegzystencji wszystkich wymienionych koncepcji w jednym państwie, ponieważ tylko łączne funkcjonowanie wymienionych koncepcji zapewnić może stabilność systemu politycznego.

Według Davida Beethama legitymizacja władzy powinna być ujmowana z całkowicie innej perspektywy, gdyż ma wielowymiarowy charakter. Fundamentem teorii Davida Beethama jest przyjęcie tezy, że legitymizacja władzy ma charakter dynamiczny i nie można jej przedstawiać w ujęciu abstrakcyjnym, a jedynie w konkretnie rozpatrywanym przypadku. Tak rozumiana legitymizacja składa się z trzech wzajemnie uzupełniających się poziomów: zachowania, przekonania oraz reguł<sup>102</sup>.

<sup>98</sup> S.M. Lipset, *Homo politicus. Społeczne podstawy polityki*, Warszawa 1995, s. 81.

<sup>99</sup> M. Weber, *Wirtschaft und Gesellschaft. Grundriss der Verstehenden Soziologie*, Tubingen 1921.

<sup>100</sup> D. Easton, *A System Analysis of Political Life*, New York 1965.

<sup>101</sup> R. Grzeszczak, *Władza wykonawcza w systemie Unii Europejskiej...*, s. 53.

<sup>102</sup> D. Beetham, *Legitymizacja władzy*, [w:] J. Szczupaczyński (wybór i oprac.), *Władza i społeczeństwo. Wybór i opracowanie*, Warszawa 1995, s. 288.

Podstawowym poziomem są reguły (nazywane regułami władzy), które określają sposób nabywania oraz sprawowania władzy. Przeciwnieństwem władzy sprawowanej zgodnie z regułami jest władza nielegalna. Ponieważ pierwszy poziom uzasadniania władzy nie jest wystarczający, konieczne jest przejście na drugi poziom legitymizacji, zgodnie z którym władza jest legitymizowana, jeżeli reguły władzy oparte są na przekonaniach stron związanych stosunkami władczymi<sup>103</sup>. David Beetham podkreśla, że w żadnym społeczeństwie nigdy nie występują jednolite przekonania, jednakże zawsze można wyodrębnić pewne minimum wspólnych przekonań, które pozwoli na wiarygodne usprawiedliwienie władzy<sup>104</sup>. Trzeci poziom legitymizacji oznacza aprobatę dla władzy wyrażoną przez działanie jednostek (tzw. aktywne przyzwolenie) takie jak udział w wyborach, udział w ceremoniale koronacji itp., podjęte co najmniej przez najważniejszych członków danej grupy. To, co w danym społeczeństwie uznawane jest za przyzwolenie, i to, kto takie przyzwolenie jest zdolny okazać, jest określone kulturowo, determinowane przez dane konwencje społeczne<sup>105</sup>.

Podsumowując, demokracja jako czynnik warunkujący istnienie władzy sprowadza się do reguły legitymizującej władzę, według której władza jest sprawowana legalnie, jeśli została powołana w sposób demokratyczny przez lud (ma swoje źródło oraz uzasadnienie w woli ludu). Demokracja oznacza również metodę sprawowania władzy, pewien mechanizm, na który składają się procedury oraz instrumenty.

## 2.2. Sposoby legitymizacji władzy w Unii Europejskiej

Bez wątpienia każdy system polityczny wymaga legitymizacji. Powyższa teza nie powinna być jednak rozumiana jako przyzwolenie na stosowanie takich samych procedur oraz zabiegów legitymizacyjnych w każdym systemie politycznym, w tym także w odniesieniu do UE. Ponadto, jak podkreśla się w literaturze, nie jest możliwe przekalkowanie wskazanych wyżej ogólnych koncepcji dotyczących legitymizacji władzy na grunt UE<sup>106</sup>. Przedmiotowa bariera, dotycząca stosowania na poziomie unijnym koncepcji legitymizacji władzy, które mają zastosowanie na poziomie krajowym, wynika z tego, iż na poziomie unijnym rozdzielone zostały reguły określające źródło władzy od reguł charakteryzujących mechanikę sprawowania władzy<sup>107</sup>. Rozdział między wskazanymi

---

<sup>103</sup> *Ibidem*, s. 288.

<sup>104</sup> *Ibidem*, s. 289.

<sup>105</sup> *Ibidem*, s. 290.

<sup>106</sup> C. Mik, *Umocnienie legitymacji demokratycznej Unii Europejskiej*, [w:] J. Barcz (red.), *Traktat z Lizbony. Główne reformy ustrojowe Unii Europejskiej*, Warszawa 2008, s. 101, tak również: J. Osiński, *Traktat Konstytucyjny i legitymacja demokratyczna Unii Europejskiej (przemówienie otwierające konferencję)*, [w:] J. Barcz (red.), *Demokratyzacja i wzmocnienie legitymacji demokratycznej Unii Europejskiej*, Warszawa 2005, s. 7.

<sup>107</sup> Trafnie podkreśla Cezary Mik, iż w Traktacie z Lizbony nie został przyjęty zapis „Konstytucja ustanawia Unię Europejską”, który zawierał Traktat konstytucyjny, przez co odrzucona została podwójna

źródłami legitymizacji władzy wpływa na to, iż konieczny staje się wybór jednej z koncepcji.

Analiza procesów kreujących Unię Europejską, dla których znamienne było ukształtowanie pewnych struktur, a dopiero w dalszej kolejności poszukiwanie legitymizacji dla podjętych działań, prowadzi do sformułowania tezy, że w kontekście UE koncepcję legitymizacji władzy odnosić należy raczej do uzasadniania mechanizmów władzy już powierzonej, a nie do reguł określających władzę z punktu widzenia jej pochodzenia lub źródła<sup>108</sup>. Co więcej, taki sposób kształtowania działań legitymizujących władzę w historii UE podaje w wątpliwość możliwość uzyskania przez Unię Europejską pełnej legitymacji demokratycznej, a przez to możliwość całkowitego zniwelowania deficytu demokratycznego<sup>109</sup>.

W doktrynie, w tym przede wszystkim w naukach politycznych, wskazuje się na różne koncepcje legitymizacji UE, przy czym podkreśla się przede wszystkim legitymizację międzynarodowoprawną jako charakterystyczną dla innych organizacji międzynarodowych, które nie posiadają bezpośredniej legitymizacji i nie dążą do jej uzyskania. Organizacje te działają na zasadzie wykonywania uprawnień powierzonych im przez państwa członkowskie<sup>110</sup>. Legitymizację międzynarodowoprawną UE wyróżnia jej legalistyczny lub proceduralny charakter. Aspekt legalistyczny widoczny jest poprzez wykształcony przez tę organizację autonomiczny porządek prawny. Natomiast aspekt proceduralny widoczny jest we współpracy parlamentów narodowych, ukształtowaniu procedur zmian traktatów oraz w działaniu obywateli.

Stwierdzić należy, że Unię Europejską cechuje także legitymizacja parlamentarna oraz legitymizacja zbiorowa. Legitymizacja parlamentarna oznacza, że w danym systemie wyodrębnione zostały instytucje, których członkowie wybierani są w bezpośrednich i powszechnych wyborach (np. PE). Natomiast legitymizacja zbiorowa związana jest z przekazaniem kompetencji w ręce jednostek, które tworzą tzw. fora eksperckie oraz samodzielnie podejmują decyzje<sup>111</sup>.

---

legitymacja władzy Unii Europejskiej. Zapis ten miał przede wszystkim wymiar ideologiczny, a jego zadaniem było podniesienie obywateli państw członkowskich do rangi zbiorowego podmiotu, który działać miał niezależnie obok państw, a nie przez państwa. Zob. C. Mik, *Umocnienie legitymacji...*, s. 102.

<sup>108</sup> *Ibidem*, s. 102.

<sup>109</sup> Zauważyć należy bowiem, że brak w literaturze spójnego stanowiska co do odpowiedzi na pytanie, czy podmiot, który z formalno-prawnego punktu widzenia nie posiadał od początku swego istnienia legitymacji demokratycznej jest zdolny do jej następczego uzyskania. Zob. T. Biernat, *Legitymizacja władzy...*, s. 80–85.

<sup>110</sup> Tak m.in. A. Moravcsik, *In Defence of the „Democratic Deficit”: Reassessing Legitimacy in the European Union*, „Journal of Common Market Studies” 2002, t. 4, nr 40, s. 603–24, <http://onlinelibrary.wiley.com/doi/10.1111/1468-5965.00390/pdf> [dostęp: 16.04.2013 r.].

<sup>111</sup> R. Grzeszczak, *Władza wykonawcza w systemie Unii Europejskiej...*, s. 164.

Na uwagę zasługuje stanowisko Ireneusza Pawła Karolewskiego, zgodnie z którym legitymizacja istnienia UE wynika z idei utilitaryzmu, a dokładniej z tego, iż ma ona służyć rozwiązywaniu problemów, których nie mogłyby rozwiązać poszczególne państwa członkowskie, gdyby nie działały wspólnie<sup>112</sup>. Wskazać jednak należy, że uznanie przedmiotowego stanowiska za trafne oraz, co z tym związane, uznanie za słuszne i wystarczające legitymizacji UE na zasadzie tzw. *permissive consensus* oznacza ewolucyjne cofnięcie się do struktur Wspólnoty Europejskiej i poszukiwanie oparcia dla działań instytucji unijnych w legitymacji technokratycznej, a przez to sprowadzenie legitymizacji do pojęcia efektywności władzy. Pamiętać jednak trzeba, że idea utilitaryzmu oraz związane z nią akcentowanie korzyści pozyskiwanych w toku rozwoju procesów integracyjnych mogą niewątpliwie wpłynąć na ułatwienie uzyskiwania legitymacji demokratycznej przez Unię Europejską.

To, że Unia Europejska posiada legitymację normatywną, jest elementem niezaprzeczalnym, wynika ona bowiem z traktatów założycielskich. Legitymacja ta ma zasadnicze znaczenie z punktu widzenia organizacyjnego funkcjonowania UE, jednakże jej poziom jest niewystarczający<sup>113</sup>. Za niedostateczny, a nawet znikomy uznać należy także poziom legitymizacji społecznej UE, który jest najistotniejszy w kontekście oceny realizacji zasady demokracji. Uzyskanie legitymacji społecznej w pełnym wymiarze uznać można jednak za w ogóle niemożliwe ze względu na zobowiązanie UE do poszanowania tożsamości narodowej państw członkowskich<sup>114</sup>. Ponadto, problem ten potęguje to, że pogłębianie legitymizacji *a priori* musi się odbywać przy jednoczesnym nieingerowaniu w legitymizację *a posteriori*.

Istotne zagadnienie porusza również Robert Grzeszczak. Jego zdaniem nie jest przesądzone, iż władza wykonawcza poprzez podejmowane działania wzmacnia legitymizację UE, gdyż wysoce prawdopodobne jest, że wręcz odwrotnie – może wpływać ona na delegitymizację UE<sup>115</sup>.

### 3. Legitymizacja demokratyczna wyrażona w traktatowych zasadach

Legitymizacja demokratyczna kreowana przez postanowienia traktatowe pełni trzy zasadnicze funkcje. Po pierwsze, na uwagę zasługuje funkcja aksjologiczna legitymizacji

---

<sup>112</sup> I.P. Karolewski, *Europa, demokracja, konstytucja*, „Prawo Europejskie i Międzynarodowe 2002, nr 1, s. 10.

<sup>113</sup> A. Arnulf, *Wprowadzenie: Deficyt odpowiedzialności i legitymacji w Unii Europejskiej*, [w:] A. Arnulf, D. Wincott (red.), *Odpowiedzialność i legitymizacja Unii Europejskiej...*, s. 21.

<sup>114</sup> Art. 4 ust. 2 TUE.

<sup>115</sup> R. Grzeszczak, *Władza wykonawcza w systemie Unii Europejskiej...*, s. 50.

demokratycznej, poprzez którą następuje wyznaczenie podstawowych wartości unijnych. Znamienne jest bowiem, iż Unia Europejska oparta została na zasadach demokratycznych, co przywołuje tradycyjną koncepcję legitymizacji władzy w rozumieniu zaproponowanym przez Maxa Webera oraz kulturową koncepcję legitymizacji według Wojciecha Lamentowicza<sup>116</sup>. Po drugie, wyróżnić należy funkcję demokratyczno-strukturalną. Wyodrębnienie tej funkcji ma podkreślić wpływ dążeń UE do umocnienia legitymizacji demokratycznej na kształtowanie struktur organizacyjnych oraz instytucji unijnych. Funkcja ta nawiązuje do strukturalnej legitymizacji władzy w ujęciu Davida Eastona. Po trzecie, wskazać należy funkcję aktywizująco-integracyjną, która akcentuje wpływ legitymizacji władzy na angażowanie obywateli państw członkowskich w sprawy europejskie (organizacje społeczne, inicjatywa ludowa) oraz na aktywizację samych państw w zakresie wzajemnej współpracy, co z kolei związane jest z trzecim poziomem legitymizacji władzy opisanym przez Davida Beethama. Obok wskazanych wyżej trzech głównych funkcji legitymizacji demokratycznej wskazać można także szereg innych, m.in.: nobilitację poziomu władzy, ograniczenie aparatu przymusu, zwiększenie realnej władzy, zapewnienie trwałości porządku społecznego, wzrost posłuchu skutkujący łatwością wykonywania decyzji<sup>117</sup>.

Szczególny charakter UE jako organizacji międzynarodowej o złożonej strukturze (władza w UE występuje na poziomie wertykalnym i horyzontalnym) powoduje, iż różnić należy dwa poziomy legitymizacji władzy: europejski oraz krajowy. Pierwszy poziom wyznaczają zasady wyrażone w traktacie (uzasadnienie władzy jest wprost wypracowane z poziomu unijnego), które są tożsame z tymi, które obowiązują w poszczególnych państwach członkowskich<sup>118</sup>. Realizowanie tych zasad warunkuje bowiem możliwość bycia członkiem UE. Natomiast poziom krajowy związany jest z zasadą subsydiarności i legitymacją pośrednią oraz oparty jest przede wszystkim na działaniu parlamentów narodowych (władza czerpana jest wprost z poziomu państw członkowskich). W procesie wzmacniania legitymacji demokratycznej UE znaczną rolę odgrywa również szeroko pojmowany lobbing, orzecznictwo Trybunału Sprawiedliwości UE oraz funkcjonowanie innych instytucji o charakterze pomocniczym.

<sup>116</sup> Wojciech Lamentowicz przez legitymizację władzy rozumie kulturowe komunikowanie się grup. Zob. W. Lamentowicz, *Kulturowe aspekty legitymizacji monocentrycznych struktur politycznych*, [w:] A. Rycharczak, A. Sułka (red.), *Legitymacja. Klasyczne teorie i polskie doświadczenia*, Warszawa 1988, s. 75.

<sup>117</sup> W. Sokół, *Legitymacja (legitymizacja)*, [w:] M. Chmaj, W. Sokół (red.), *Mały leksykon politologiczny*, Lublin 1996, s. 145.

<sup>118</sup> Zasady te zostały wyrażone już w preambule do Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej, Dz. U. UE 2010 C/13.



### 3.1. Zasada obywatelstwa Unii Europejskiej

Demokracja i legitymizacja danego podmiotu zależy przede wszystkim od wielkości wpływów adresatów norm kreowanych przez ten podmiot na skład instytucji ten podmiot stanowiących, a przez to na treść tworzonych norm<sup>119</sup>. Wskazać należy, że prawo unijne zawiera nakazy i zakazy adresowane nie tylko do państw, ale także do obywateli poszczególnych państw członkowskich. W literaturze brak jest spójnego stanowiska co do tego, czy obywatele UE należy traktować jako jeden wielokulturowy naród europejski, czy też jako sumę narodów wywodzących się z państw członkowskich. Jak trafnie zauważa Cezary Mik, legitymacja bezpośrednia oraz legitymizacja społeczna UE muszą być kojarzone w pierwszej kolejności z obywatelstwem UE<sup>120</sup>. Teza ta znajduje swoje uzasadnienie już w samej systematyce TUE, ponieważ to właśnie definicja obywatelstwa (art. 9 TUE) rozpoczyna tytuł II Traktatu, czyli *Postanowienia o zasadach demokratycznych*.

Obywatelstwo UE powinno być rozumiane zarówno jako instytucja prawna, jak i jako praktyka społeczna<sup>121</sup>. Ma ono niewątpliwie charakter obywatelstwa wielopoziomowego<sup>122</sup> przybierającego postać więzi personalnej. Ujęcie obywatelstwa z punktu widzenia instytucji pozwala na przedstawienie reguł i norm, które kształtują jego byt. Natomiast spojrzenie na obywatelstwo z punktu widzenia praktyki społecznej pozwala na ocenę jego znaczenia w kontekście demokratyczności UE. Obywatelstwo UE<sup>123</sup> zostało ustanowione na mocy art. 8 Traktatu z Maastricht<sup>124</sup>, jednak już w 1963 r. Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej (dalej: TSUE, Trybunał) zdeterminował drogę rozwoju statusu prawnego obywateli, uznając obywateli państw członkowskich za bezpośrednio związanych prawem unijnym, podkreślając tym samym szczególną więź prawną łączącą ich z Unią Europejską<sup>125</sup>. Początkowo instytucja obywatelstwa przywoływana była przez

<sup>119</sup> A. Zoll, *Demokracja i legitymizacja Unii Europejskiej (wprowadzenie do dyskusji panelowej)*, [w:] *Demokracja i wzmocnienie legitymizacji...*, s. 15.

<sup>120</sup> C. Mik, *Legitymizacja demokratyczna Unii Europejskiej...*, s. 22.

<sup>121</sup> A. Wiener, *Obywatelstwo*, [w:] M. Cini (red.), *Unia Europejska – organizacja i funkcjonowanie*, Warszawa 2007, s. 547.

<sup>122</sup> Pojęcie obywatelstwa wielopoziomowego w kontekście obywatelstwa unijnego wprowadziła Elizabeth Meehan. Zob. E. Meehan, *Citizenship and the European Community*, „Political Quarterly” 1993, t. 64, s. 172–186, <http://onlinelibrary.wiley.com/doi/10.1111/j.1467-923X.1993.tb00325.x/full>, [dostęp: 20.04.2013 r.].

<sup>123</sup> Idea obywatelstwa europejskiego (dokładnie: *intercotoyenneté européenne*) pojawiła się już 1947 r. w pracach R. Picarda). Zob. S. Konopacki, *Dylematy obywatelstwa europejskiego*, „Studia Europejskie” 2003, nr 4, s. 53.

<sup>124</sup> Do Traktatu z Maastricht została dołączona deklaracja w sprawie obywatelstwa w państwach członkowskich (*Declaration on nationality of a Member State*), która określała, kto jest uważany za obywatela państw członkowskich, a tym samym uzupełniała definicję obywatela Unii Europejskiej. Treaty of European Union, Official Journal of the European Communities nr C 191/9 z dnia 29.07.1992 r.

<sup>125</sup> Wyrok TS z 5.02.1963 r. w sprawie 26/62 *Van Gend en Loos v. Nederlandse Administratie der Belastingen*, European Court Reports 1963, p. 00003.

Trybunał Sprawiedliwości jedynie jako wzmocnienie swobód rynku wewnętrznego, jednakże od 1998 r. Trybunał Sprawiedliwości powołuje się na tę instytucję w charakterze autonomicznej podstawy uprawnień jednostki<sup>126</sup>.

Pojęcie obywatelstwa definiuje art. 9 TUE. Jak wynika bezpośrednio z treści powołanego przepisu, obywatelstwo jest stosunkiem prawnym zależnym (wynikającym z więzi łączącej jednostkę z państwem członkowskim) i akcydentalnym (uzupełnia i nadbudowuje obywatelstwo krajowe, ale nie zastępuje go)<sup>127</sup>. Wprowadzenie instytucji obywatelstwa ma na celu uzyskanie bezpośredniej legitymacji od obywateli państw członkowskich dla UE i wiąże się z przyznaniem jednostkom szeregu uprawnień przy jednoczesnym obciążeniu ich pewnym zakresem obowiązków. Przedmiotową regulację uzupełnia część II TFUE oraz bogate orzecznictwo Trybunału Sprawiedliwości UE.

Należy zwrócić uwagę na duży wpływ na status prawny obywateli UE zmian wprowadzonych przez Traktat z Lizbony. Traktat ten dał początek nowym mechanizmom demokratycznym, których celem jest aktywizacja obywateli oraz ułatwienie im wymiany poglądów. Do Traktatu z Lizbony została dołączona Karta praw podstawowych (dalej: KPP lub Karta), która ma również istotne znaczenie dla obywatelstwa UE. Moc wiążącą nadaje Karcie art. 6 TUE, zgodnie z którym „Unia uznaje prawa, wolności i zasady określone w Karcie praw podstawowych UE z 7 grudnia 2000 roku, w brzmieniu dostosowanym 12 grudnia 2007 roku w Strasburgu, która ma taką samą moc prawną jak Traktaty”<sup>128</sup>. Proklamowanie tego dokumentu miało na celu przybliżenie struktur unijnych do poszczególnych obywateli oraz utworzenie drogi do zwiększenia społecznej kontroli nad władzą<sup>129</sup>. Karta wprost odnosi się do obywatelstwa unijnego w preambule, natomiast tytuł V Karty przedstawia katalog praw obywatelskich. Dokument ten stanowi kolejny krok w kierunku budowy zbiorowej tożsamości unijnej<sup>130</sup>. Wśród najważniejszych jej

<sup>126</sup> Mowa o wyroku TS z 12.05.1998 r. w sprawie C-85/96 *Maria Martinez Sala v. Freistaat Bayern*, European Court Reports 1998, p. I-02691. Zob. A. Frąckowiak-Adamska, *Obywatelstwo Unii – zakaz dyskryminacji ze względu na przynależność państwową – konieczność przedstawienia przez cudzoziemców karty pobytu w celu uzyskania zasiłku wychowawczego – wprowadzenie i wyrok TS z 12.05.1998 r. w sprawie C-85/96 Maria Martinez Sala v. Freistaat Bayern*, „Europejski Przegląd Sądowy” 2013, nr 1 (88), s. 53–57.

<sup>127</sup> Ponadto, w literaturze podkreśla się pozorny charakter obywatelstwa Unii Europejskiej, ponieważ wynika ono z faktu posiadania przez daną jednostkę obywatelstwa państwa członkowskiego, o którego istnieniu decyduje dane państwo w swoim własnym zakresie. Jak wynika bowiem z orzeczenia TS z 07.07.1992 r. w sprawie C-369/90 *Mario Vicente Micheletti and others v. Delegacion del Gobierno en Cantabria*, European Court Reports 1992, p. I-04239, państwa członkowskie nie mogą kwestionować obywatelstwa krajowego nadanego przez inne państwo członkowskie. Zob. C. Mik, *Europejskie prawo wspólnotowe...*, s. 421–422.

<sup>128</sup> Art. 6 Traktatu o Unii Europejskiej...

<sup>129</sup> J. Szymańska, *Karta praw podstawowych a deficyt demokracji w Unii Europejskiej*, [w:] K.A. Wojtaszczyk, J. Szymańska (red. nauk.), *Deficyt demokracji...*, s. 119–140.

<sup>130</sup> Robert Grzeszczak stawia w tym zakresie odważną tezę, według której „Karta przyda substancji obywatelstwa UE”. Zob. R. Grzeszczak, *Władza wykonawcza w systemie Unii Europejskiej...*, s. 175.

konsekwencji wymienia się ustanowienie wiążącego katalogu praw, którego władze krajowe nie mogą modyfikować, a do którego respektowania, poprzez wykonywanie w dobrej wierze, są zobowiązane<sup>131</sup>. Ponadto, Karta czyni obywatelstwo unijne bardziej atrakcyjnym, ponieważ zmienia jego znaczenie oraz redefiniuje jego zakres podmiotowy<sup>132</sup>.

Zaznaczyć należy, że również w kwestii obywatelstwa unijnego brak jest spójnego stanowiska w literaturze, niektórzy podnoszą bowiem, że obywatele UE dysponują tylko uprawnieniami, a nie są na nich nakładane żadne obowiązki. Zwolennicy tej teorii podkreślają, że również w tej kwestii nie można przekładać na poziom unijny rozwiązań i definicji znanych z poziomu krajowego. Wskazanego wyżej stanowiska, dotyczącego braku obowiązków obywateli UE, nie można jednak uznać za w pełni trafne, ponieważ nawet gdyby prawo UE nie konstytuowało po stronie obywateli żadnych konkretnych obowiązków w sposób bezpośredni, na obywatelach i tak ciążyłyby obowiązki uformowane w ramach zwyczaju prawnego<sup>133</sup> (chodzi m.in. o obowiązek przestrzegania prawa, którego istnienie podkreśla Thomas Humphrey Marshall, czy też obowiązki działania przez dobrego obywatela na rzecz wspólnego dobra, które obszernie wymienił Theodore Roosevelt podczas przemówienia w 1883 r. w Buffalo<sup>134</sup>). Obowiązki te wynikają bowiem z samego współistnienia władzy oraz jednostek<sup>135</sup>. Ponadto podkreślenia wymaga, że obywatelstwo UE decydować ma o szczególnym statusie prawnym jednostki i zostało ustanowione w celu zwiększenia legitymizacji działań unijnych, czyli w celu zwiększenia poparcia dla UE. Instytucja ta ma zatem na celu zobrazowanie oraz uwydatnienie korzyści, jakie wynikają z integracji europejskiej, a nie nakładanie dodatkowych obciążeń.

Podsumowując, odnośnie do swoich obywateli Unia Europejska konstruuje jedynie uprawnienia. Natomiast obowiązki obywateli unijnych mają jedynie charakter domniemany<sup>136</sup>. Nałożenie obowiązków poprzez ich wyraźne sformułowanie za pomocą norm prawnych mogłoby przyczynić się w sposób bezpośredni do wykształcenia tożsamości

---

<sup>131</sup> E. Guild, *The European Union after the Treaty of Lisbon, Fundamental Rights and EU Citizenship*, „CEPS. Liberty and Security in Europe”, July 2010, s. 7, <http://www.ceps.eu/book/fundamental-rights-and-eu-citizenship-after-treaty-lisbon> [dostęp: 20.04.2013 r.]

<sup>132</sup> S. Konopacki, *Demokracja w Unii Europejskiej*, [w:] P. Tosiek (red.), *Unia Europejska po Traktacie z Lizbony. Pierwsze doświadczenia i nowe wyzwania*, Lublin 2012, s. 21.

<sup>133</sup> Na istnienie tzw. niepisanych obowiązków obywateli Unii Europejskiej (np. zakaz nadużywania prawa) wskazuje Norbert Reich. Zob. N. Reich, *Union citizenship – yesterday, today and tomorrow*, „Riga Graduate School of Law Working Papers” 2001, nr 3, s. 40, cyt. za: A. Bodnar, *Obywatelstwo wielopoziomowe. Status jednostki w europejskiej przestrzeni konstytucyjnej*, Warszawa 2008, s. 284.

<sup>134</sup> A. Bodnar, *Obywatelstwo wielopoziomowe...*, s. 278.

<sup>135</sup> *Ibidem*, s. 283.

<sup>136</sup> O obowiązkach wyraźnie stanowi art. 20 ust. 2 TFUE.

europiejskiej<sup>137</sup> oraz poczucia współodpowiedzialności za działania UE, a w sposób pośredni zaś do wzmocnienia legitymacji unijnej. Pamiętać też należy, że instytucja obywatelstwa UE stwarzać może pewne problemy w zakresie oceny lojalności obywateli w stosunku do różnych ośrodków władzy. Prawo unijne powinno być zatem kształtowane w tej części w taki sposób, aby umacniało współzależność lojalności wobec władz krajowych z koniecznością lojalności wobec UE (w taki sposób jak obowiązek przestrzegania prawa unijnego wynika z obowiązku przestrzegania norm krajowych<sup>138</sup>).

Podkreślić należy, że zasada obywatelstwa UE, jakkolwiek związana z zasadą demokracji oraz legitymizacją działań unijnych, nie wpływa na charakter prawny UE jako organizacji międzynarodowej. Zasada ta jest jednak „wyrazem integracyjnego charakteru Unii, która bez wątpienia jest strukturą odwołującą się do zasad federalizmu, ukierunkowaną na realizację wspólnych celów na podstawie wspólnych wartości”<sup>139</sup>. Specyficzny charakter obywatelstwa unijnego związany jest z dwoistością zadań przed nim stawianych. Nadanie obywatelom państw członkowskich statusu obywateli UE jest bowiem osiągnięciem dalszego etapu integracji europejskiej, ale także wynika z reakcji (jest elementem pośrednim łańcucha przyczynowo-skutkowego) UE na problemy pojawiające się w toku procesów integracyjnych<sup>140</sup>.

### 3.2. Zasada otwartości

Prawo do otwartości (*droit à la transparence*) jest jednym z fundamentalnych praw człowieka i obywatela, przysługujących każdemu w społeczeństwie demokratycznym. Prawo to wyznacza pewien poziom świadomości obywatela co do tego, co jest przedmiotem zainteresowania państwa i jego organów<sup>141</sup>. Propagowanie otwartości, jawności oraz przejrzystości działań podejmowanych przez władzę ułatwić ma kształtowanie struktur społeczeństwa obywatelskiego oraz uczestnictwo jednostek w sprawowaniu władzy. Przestrzeganie zasady otwartości może zatem przyczynić się do pogłębienia legitymacji społecznej UE, a przez to do zmniejszenia deficytu demokratycznego. Prawo do otwartości może być ujmowane dwojako: jako prawo o charakterze biernym, co akcentuje obowiązki, jakie nałożone są w tym zakresie na organy unijne, oraz jako prawo

<sup>137</sup> W myśl zasady „problemy jednych są naszymi problemami”. Zob. D. Hübner, *Unia Europejska – otwarta na obywatela, otwarta na świat*, Non-paper ws. Przyszłości Unii Europejskiej, <http://european-convention.eu.int/docs/docreg/219.pdf> [dostęp: 21.04.2013 r.]

<sup>138</sup> A. Bodnar, *Obywatelstwo wielopoziomowe...*, s. 291.

<sup>139</sup> I. Skomerska-Muchowska, *Obywatelstwo Unii*, [w:] J. Barcz (red.), *Ustrój Unii Europejskiej...*, s. IV-13.

<sup>140</sup> W. Sadurski, *Obywatelstwo europejskie*, „Studia Europejskie” 2005, nr 4, s. 32.

<sup>141</sup> J. Czaputowicz, *Administracja publiczna. Wyzwania w dobie integracji europejskiej*, Warszawa 2008, s. 15.

o charakterze czynnym, co z kolei podkreśla uprawnienia, jakie przysługują obywatelom w związku z zasadą otwartości<sup>142</sup>.

Aby obywatele UE mogli aktywnie uczestniczyć w podejmowaniu decyzji oraz w stanowieniu prawa, konieczne jest zapewnienie im odpowiednich środków umożliwiających uzyskanie dostępu do informacji oraz wyrażanie poglądów czy też zajmowanie stanowisk w różnych sprawach unijnych. W historii UE dążenie do zapewnienia tego typu środków widoczne jest od momentu wejścia w życie Traktatu z Maastricht<sup>143</sup>, jednakże zasadę otwartości do katalogu zasad ogólnych prawa unijnego wprowadził dopiero Traktat z Amsterdamu. Przed wprowadzeniem przedmiotowej zasady do traktatu miała ona swoje odzwierciedlenie w orzeczeniach Trybunału Sprawiedliwości<sup>144</sup> oraz w mechanizmach wprowadzanych w formie decyzji przez poszczególne organy UE<sup>145</sup>.

Zasada otwartości wyrażona została w art. 10 ust. 3 TUE, zgodnie z którym „każdy obywatel ma prawo uczestniczyć w życiu demokratycznym Unii. Decyzje są podejmowane w sposób jak najbardziej otwarty i zbliżony do obywatela”<sup>146</sup>. Takie sformułowanie tej zasady ma podkreślać nawiązanie do obowiązującej w kontekście działań unijnych zasady subsydiarności oraz zasady demokracji przedstawicielskiej. Ponadto prawa wynikające z tej zasady są jednym z instrumentów, które służyć mają zmniejszeniu przewagi władzy nad jednostką (i to zarówno pod względem dostępu do informacji, jak i realnych możliwości działania w różnych aspektach), a przez to prowadzić mają do zbliżenia władzy do obywatela.

Zwrócić należy uwagę na zmiany wprowadzone w zakresie przedmiotowej zasady przez Traktat z Lizbony, zmiany te bowiem wymagają pozytywnej oceny i niewątpliwie przyczyniły się do zmniejszenia deficytu demokratycznego. Na mocy Traktatu z Lizbony przepis szczególny (art. 255 TWE<sup>147</sup>) stanowiący o zasadzie otwartości został przeniesiony do tytułu II części I TFUE<sup>148</sup>. Poszerzony został także krąg podmiotów zobowiązanych do respektowania zasady otwartości<sup>149</sup>. Zasada otwartości została wyraźnie

<sup>142</sup> M. Miłoś, D. Tykwińska-Rutkowska, *Prawo dostępu do informacji publicznej*, [w:] Z. Brodecki (red.), *Europa urzędników*, Warszawa 2009, s. 99.

<sup>143</sup> Duże znaczenie w tym zakresie należy przypisać również wydawanym przez Radę i Komisję tzw. kodeksom postępowania. Zob. *Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej. Komentarz. Tom I...*, s. 284.

<sup>144</sup> A. Wyrozumska, *Zasady działania Unii Europejskiej*, [w:] J. Barcz, M. Górka, A. Wyrozumska, *Instytucje i prawo Unii Europejskiej...*, s. 93.

<sup>145</sup> Chodzi przede wszystkim o decyzję Rady Europy nr 93/731 z 1993 r., decyzję Komisji nr 94/90 z 1994 r. oraz decyzję Parlamentu z 1997 r. Zob. M. Miłoś, D. Tykwińska-Rutkowska, *Prawo dostępu do informacji...*, s. 101.

<sup>146</sup> Art. 10 ust. 3 TUE.

<sup>147</sup> Traktat ustanawiający Wspólnotę Europejską (dalej: TWE)

<sup>148</sup> Wcześniej był to art. 255 TWE umiejscowiony w tytule II części V.

<sup>149</sup> Obecnie do poszanowania zasady otwartości zobowiązane są wszystkie instytucje, organy i jednostki organizacyjne UE (art. 15 TFUE). Natomiast art. 255 TWE stanowi o prawie dostępu do dokumentów wyłącznie Parlamentu Europejskiego, Rady i Komisji (255 TWE).

wskazana jako jedna z naczelných zasad demokratycznych<sup>150</sup>. Co więcej, podkreślić należy poszerzenie zakresu pojęcia zasady otwartości: od dostępu do dokumentów (art. 255 TWE) do jawności obrad w toku procesu ustawodawczego, dostępu do dokumentów oraz przejrzystości działań (art. 15 TFUE). Zasada otwartości została również wyrażona w art. 42 Karty praw podstawowych, która co prawda proklamowana była już w 2000 r. w Nicei, ale to dopiero Traktat z Lizbony nadał jej moc wiążącą.

Podsumowując, zasada otwartości jest jednym z wyznaczników demokratyczności UE. Celem zasady otwartości jest „usunięcie postrzegania UE jako organizacji międzynarodowej o niedostatecznie demokratycznym charakterze”<sup>151</sup>. Rola dostępu do informacji, tak bardzo podkreślana na poziomie krajowym, została również dostrzeżona na poziomie ponadnarodowym. Zasada otwartości jest bezpośrednio związana z zasadą jawności działania władzy publicznej, która z kolei wynika z realizacji zasady legalizmu<sup>152</sup>.

### 3.3. Zasada proporcjonalności

Kolejną z zasad, które wpływają na ocenę legitymizacji działań UE, a które zapisane zostały w prawie pierwotnym, jest zasada proporcjonalności. Zasada ta stanowi istotny element porządku prawnego każdego współczesnego demokratycznego państwa<sup>153</sup>. Proporcjonalność (*proportionalis*), jako kryterium służące rozwiązaniu sprzecznych interesów w procesie podejmowania decyzji politycznych, znana była już Arystotelesowi. Początków ujęcia proporcjonalności jako zasady prawa należy natomiast upatrywać w XIX-wiecznym orzecznictwie pruskim dotyczącym ochrony obywateli w stosunkach prawnoadministracyjnych<sup>154</sup>.

Idea proporcjonalności znalazła swój wyraz także w integracji europejskiej. Koncepcja ta widoczna jest w orzecznictwie Trybunału Sprawiedliwości już od 1956 r.<sup>155</sup>. W 1970 r. Trybunał przypisał zasadzie proporcjonalności miano zasady ogólnej prawa wspólnotowego<sup>156</sup>. Status zasady traktatowej zasada proporcjonalności otrzymała na mocy art. 3b ust. 3 Traktatu z Maastricht, co jednak nie spowodowało jej usunięcia z katalogu zasad ogólnych. Jej znaczenie zostało podkreślone poprzez zmiany wprowadzone

<sup>150</sup> O zasadzie otwartości stanowi art. 10 ust. 3 TUE, który jest umiejscowiony w tytule II Traktatu *Postanowienia o zasadach demokratycznych*.

<sup>151</sup> *Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej. Komentarz. Tom I...*, s. 288.

<sup>152</sup> M. Miłoś, D. Tykwińska-Rutkowska, *Prawo dostępu do informacji...*, s. 100.

<sup>153</sup> A. Frąckowiak-Adamska, *Zasada proporcjonalności jako gwarancja swobód rynku wewnętrznego Wspólnoty Europejskiej*, Warszawa 2009, s. 23.

<sup>154</sup> *Ibidem*, s. 24.

<sup>155</sup> Wyrok Trybunału z dnia 29.11.1956 r. w sprawie C-8/55 *Federation Charbonniere de Belgique v. Wysoka Władza EWWiS*, European Court Reports 1955, p. 00291.

<sup>156</sup> Zasada proporcjonalności została wówczas zaliczona do katalogu zasad ogólnych, chociaż trybunał bezpośrednio nie wymienił jej nazwy. Zob. Wyrok Trybunału z dnia 17.12.1970 r. 11/70 w sprawie *Internationale Handelsgesellschaft mbH v. Einfuhr- und Vorratsstelle für Getreide und Futtermittel*, European Court Reports 1970, p. 01125.

Traktatem z Lizbony, do którego dołączony został nowy protokół w sprawie jej stosowania<sup>157</sup>. Zwrócić trzeba uwagę na szczególne znaczenie zasady proporcjonalności w systemie UE, która jest odpowiedzią władzy sądowniczej na rosnący zakres uprawnień władzy wykonawczej<sup>158</sup>.

Jak wskazuje art. 5 ust. 4 TUE, „zgodnie z zasadą proporcjonalności zakres i forma działania Unii nie wykraczają poza to, co jest konieczne do osiągnięcia celów Traktatów”<sup>159</sup>. Zasadę tę odnosić należy przede wszystkim do podziału kompetencji między Unią a państwami członkowskimi<sup>160</sup>, jednakże należy pamiętać, iż nie ma ona służyć oddzieleniu kompetencji UE od kompetencji państw członkowskich, a ma być wykorzystywana do oceny legalności poszczególnych działań<sup>161</sup>. W ogólnym ujęciu treść zasady proporcjonalności sprowadza się do nakazu, aby środki, jakimi posługuje się Unia Europejska, stosowane były w taki sposób, żeby pozwoliły na realizację założonego celu przy jednoczesnym zachowaniu umiaru nakładanych obciążeń (chodzi o wybór środków jak najmniej inwazyjnych)<sup>162</sup>.

Ani TUE, ani Protokół nr 2 w sprawie stosowania zasad pomocniczości i proporcjonalności nie wskazują, co należy konkretnie rozumieć przez proporcjonalność. Kryteria zasady proporcjonalności zostały jednak dość precyzyjnie wypracowane przez orzecznictwo Trybunału Sprawiedliwości UE. Wśród najistotniejszych kryteriów wymienić należy konieczność<sup>163</sup>, odpowiedniość<sup>164</sup> oraz proporcjonalność *sensu stricto* (tzw. prawdziwa proporcjonalność)<sup>165</sup>. Odpowiedniość odnosić należy do stosunku relacji między

<sup>157</sup> Na mocy Traktatu z Lizbony do TUE dołączony został Protokół nr 2 w sprawie stosowania zasad pomocniczości i proporcjonalności, który zastąpił Protokół wprowadzony do prawa unijnego na mocy Traktatu z Amsterdamu, dołączonego wówczas do TWE.

<sup>158</sup> Robert Grzeszczak posługuje się w tym kontekście pojęciem „zasady-oręża”. Zob. R. Grzeszczak, *Władza wykonawcza w systemie Unii Europejskiej...*, s. 127.

<sup>159</sup> Art. 5 ust. 4 TUE.

<sup>160</sup> Tak też kategoryzują tę zasadę Janusz Józef Węc. Zob. J.J. Węc, *Traktat Lizboński. Polityczne aspekty reformy ustrojowej Unii Europejskiej w latach 2007–2009*, Kraków 2011, s. 140.

<sup>161</sup> W literaturze zwraca się uwagę na to, że właśnie ten element odróżnia zasadę proporcjonalności od zasady pomocniczości, co nakazuje ich odrębne rozpatrywanie, pomimo zapisania obu zasad we wspólnym protokole o zasadach ich stosowania. Proporcjonalność odnosić bowiem do wykonywania kompetencji unijnych w wymiarze horyzontalnym, a pomocniczość do kompetencji w układzie wertykalnym. Zob. R. Grzeszczak, *Władza wykonawcza w systemie Unii Europejskiej...*, s. 127.

<sup>162</sup> Respektowanie tego nakazu jest szczególnie istotne w sytuacji wprowadzania ograniczeń podstawowych wolności w ramach rynku wewnętrznego w celu ochrony interesów o charakterze pozagospodarczym. Zob. C. Mik, *Europejskie prawo wspólnotowe...*, s. 462.

<sup>163</sup> M.in. wyrok Trybunału (pierwsza izba) z 23.02.1983 r. w sprawie C-66/82 *Fromançais SA v. Fonds d'orientation et de régularisation des marchés agricoles (FORMA)*, European Court Reports 1983, p. 00395.

<sup>164</sup> M.in. wyrok Trybunału (druga izba) z 17.05.1984 r. w sprawie C-15/83 *Denkavit Nederland BV v. Hoofdprodukschap voor Akkerbouwprodukten*, European Court Reports 1984, p. 02171.

<sup>165</sup> M.in. wyrok Trybunału (piąta izba) z 13.11.1980 r. w sprawie C-331/88 *The Queen v. Minister of Agriculture, Fisheries and Food and Secretary of State for Health, ex parte: Fedesa i in.*, European Court Reports 1990, p. I-04023. Zob. J. Maliszewska-Nienartowicz, *Zasada proporcjonalności w prawie*

przyjętym celem a stosowanymi środkami (im cel ma większe znaczenie, tym trudniej uznać dany środek za nieproporcjonalny). Konieczność natomiast wymaga rozważenia, czy w konkretnym przypadku mogłyby mieć efektywne zastosowanie łagodniejsze środki. Proporcjonalność *sensu stricto* związana jest z potrzebą zachowania równowagi pomiędzy ograniczeniem uprawnień przysługujących jednostce (działaniem na jej szkodę) a korzyściami dla UE, jakie przyniesie zastosowanie danych środków.

Istotę zasady proporcjonalności stanowi to, że jest ona jedynie nośnikiem i miernikiem, który wpływać ma na równoważenie innych zasad obowiązujących w danym porządku prawnym, natomiast sama jako taka nie wyraża żadnych wartości. Jest to zasada jurydyczna, która służy kontroli legalności aktów prawnych pod względem ich formy oraz treści<sup>166</sup>, i to zarówno unijnych aktów prawnych, jak i aktów prawnych wydawanych przez państwa członkowskie (pod względem ich zgodności z prawem stanowionym przez Unię Europejską). Ponadto podkreślić należy, że zasada proporcjonalności jest jednym z wyznaczników demokracji. Naruszenie tej zasady oznacza przekroczenie również zasady legalizmu, naruszenie praw podstawowych, a przez to naruszenie warunków, na podstawie których Unia Europejska uzyskała legitymację do podejmowania działań w imieniu obywateli państw członkowskich.

### 3.4. Zasada legalizmu

Demokracja oznacza władzę sprawowaną według uznanych przez większość społeczeństwa wartości oraz w oparciu o zasadę rządów prawa. Zasada legalizmu (*principe de legalite*) powinna być rozumiana jako swego rodzaju konieczność, zgodnie z którą podstawą wszystkich działań UE są, przyjęte dobrowolnie i demokratycznie przez wszystkie państwa członkowskie, traktaty<sup>167</sup>. W ogólnym ujęciu zasada legalizmu oznacza zatem „wymóg zgodności każdego działania z konkretną normą prawną, będącą dla niego podstawą prawną”<sup>168</sup>.

Przedmiotowa zasada wyrażona została w art. 5 TUE. Choć w odniesieniu do krajowych porządków prawnych wskazuje się na tożsamość pojęć „zasada legalizmu”, „zasada praworządności” oraz „zasada legalności” jako dążenie do wprowadzenia w życie tej samej idei<sup>169</sup>, w kontekście UE podkreślić należy ich rozróżnienie. Art. 5 TUE wyrażnie konstruuje dwie powiązane ze sobą zasady: praworządności i legalności, których łączne ujęcie wskazuje na istnienie zasady legalizmu. Zasada praworządności oznacza,

---

*Wspólnot Europejskich – kryteria i zakres kontroli dokonywanej przez Trybunał Sprawiedliwości*, [w:] C. Mik (red.), *Zasady ogólne prawa...*, s. 254 i cytowana tam literatura.

<sup>166</sup> *Ibidem*, s. 125–126.

<sup>167</sup> [http://europa.eu/eu-law/treaties/index\\_pl.htm](http://europa.eu/eu-law/treaties/index_pl.htm) [dostęp: 21.04.2013 r.]

<sup>168</sup> R. Grzeszczak, *Władza wykonawcza w systemie Unii Europejskiej...*, s. 130.

<sup>169</sup> Także tożsamość pojęć „praworządność”, „rządy prawa” oraz „państwo prawa”. Zob. J. Nowacki, *Rządy prawa. Dwa problemy*, Katowice 1995, s. 54–55.



że organy unijne przestrzegają obowiązującego prawa, działają w jego granicach. Z kolei zasada legalności wskazuje na obowiązek podawania dokładnej podstawy prawnej działań, która to podstawa prawna powinna być określona w oparciu o czynniki obiektywne i powinna podlegać weryfikacji<sup>170</sup>.

Aby przedstawić całościowo zakres zasady legalizmu, należy obok wymienionych już wyżej jej składników (tj. zasady praworządności oraz zasady legalności) wskazać również zasadę pewności prawa (*legal certainty*) oraz zasadę ochrony zaufania (*protection of legitimate expectations*). Z zasady pewności (czy też bezpieczeństwa) prawa wynika obowiązek takiego tworzenia prawa, aby przepisy były jasne i precyzyjne oraz aby ich adresaci nie mieli problemu z określeniem zakresu nałożonych na nich obowiązków i przyznanych im uprawnień oraz mogli przewidzieć skutki prawne swojego zachowania<sup>171</sup>. Z zasadą pewności prawa powiązana jest zasada ochrony zaufania (zwana również zasadą ochrony uzasadnionych oczekiwań), która oznacza nieretroaktywność oraz przewidywalność prawa i zachowań prawnych organów władzy publicznej<sup>172</sup>, ochronę praw nabytych oraz prawo do dobrej administracji (wyrażone w art. 41 Karty praw podstawowych).

Podsumowując, wskazać należy, że zasada legalizmu pełni dwojaką funkcję. Z jednej strony jest ona środkiem służącym legitymizacji działań UE w ujęciu technicznym. Natomiast z drugiej strony pełni ona funkcję gwarancyjną, na którą wskazuje art. 263 TFUE, zapewniając kontrolę legalności i prawidłowości aktów wydawanych przez organy, instytucje oraz jednostki organizacyjne UE. Zasada legalizmu jest kolejną z zasad wyznaczających minimum potrzebne do zaistnienia demokracji w ramach danej struktury organizacyjnej.

### 3.5. Zasada równowagi instytucjonalnej

Znamienne jest, że warunkiem istnienia demokratycznego państwa prawnego jest ukształtowanie stabilnej struktury, hierarchii oraz podziału władzy. Jak wskazano wyżej, w UE nie można wyróżnić klasycznego trójpodziału władzy na władzę ustawodawczą, wykonawczą i sądowniczą, ponieważ poszczególne instytucje wykonują funkcje będące

<sup>170</sup> C. Mik, *Europejskie prawo wspólnotowe...*, s. 458.

<sup>171</sup> M. Baran, *Zasada pewności prawa a zasada legalizmu unijnego – uwagi na tle orzecznictwa TS*, „Europejski Przegląd Sądowy” 2001, nr 5 (68), s.13.

<sup>172</sup> Przewidywalność prawa jako element zasady ochrony zaufania jest szczególnie istotna z punktu widzenia prowadzenia działalności gospodarczej i, jak wskazuje Dawid Mąsik, oznacza niezbędną potrzebę „zapewnienia przedsiębiorcom stabilności warunków prowadzenia działalności i ograniczenia ryzyka prawnego rozumianego jako konieczność dostosowania rodzaju i skali prowadzonej działalności gospodarczej do otoczenia prawnego”. Zob. D. Mąsik, *Zasada ochrony zaufania w prawie wspólnotowym*, [w:] C. Mik (red.), *Zasady ogólne prawa...*, s. 226.

przejawem różnych typów władzy<sup>173</sup>. Organizacja ta dąży jednak do wypracowania swobodnego własnego podziału władzy opartego na zasadzie równowagi instytucjonalnej (*equilibre institutionnel, institutional balance*), który w pewnym zakresie ma odzwierciedlać tradycyjny monteskiuszowski trójpodział władzy w wymiarze ponadnarodowym<sup>174</sup>.

Zasada równowagi instytucjonalnej została wprowadzona do prawa UE już w 1957 r.<sup>175</sup> We współczesnym prawie unijnym również została ona zapisana w prawie pierwotnym – otwiera ona tytuł III TUE, który zawiera postanowienia o instytucjach<sup>176</sup>. Art. 13 TUE, który konstytuuje tę zasadę, w sposób bezpośredni wymienia instytucje Unii oraz podkreśla, że służą one propagowaniu wartości unijnych (a zatem również służą szerzeniu demokracji), realizacji celów oraz interesów UE, wspieraniu interesów obywateli oraz państw członkowskich, a także zapewnieniu spójności, skuteczności i ciągłości polityk oraz działań unijnych<sup>177</sup>. W wypełnianiu wskazanych wyżej zadań instytucje te mają lojalnie ze sobą współpracować<sup>178</sup>, wzajemnie się kontrolować (*check and balance*) oraz czuwać nad poszanowaniem prawa<sup>179</sup>.

Zasada ta nie może być rozumiana jako równość instytucji, lecz jako swoisty układ wzajemnych stosunków<sup>180</sup>. Należy ona do kategorii zasad prawa materialnego, stanowi rodzaj formuły prawnej, nie można jednak przypisać jej funkcji zasady proceduralnej<sup>181</sup>. Na zasadę równowagi instytucjonalnej składają się trzy istotne elementy: każda z instytucji unijnych cechuje się autonomią w realizacji swoich działań, instytucje nie powinny

<sup>173</sup> Zdaniem Roberta Grzeszczaka najlepszym przykładem przemawiającym za słusznością tej tezy jest Komisja Europejska, która pełni funkcje wykonawcze, decyzyjne oraz prawodawcze. Zob. R. Grzeszczak, *Władza wykonawcza w systemie Unii Europejskiej...*, s. 137.

<sup>174</sup> T. Dubowski, *Zasada równowagi instytucjonalnej. Wybrane problemy*, [w:] C. Mik (red.), *Zasady ogólne prawa...*, s. 128–129 i cytowana tam literatura.

<sup>175</sup> Jako jedna z zasad ustrojowych została wyrażona w art. 4 ust. 1 Traktatu ustanawiającego Europejską Wspólnotę Gospodarczą, (<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:11957E/TXT:PL:NOT> [dostęp: 1.05.2013 r.]), którego inspiracją był art. 3 Traktatu ustanawiającego Europejską Wspólnotę Węgla i Stali (<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:11951K/TXT:PL:NOT> [dostęp: 1.05.2013 r.]).

<sup>176</sup> Wskazać należy, że niektórzy wciąż uważają, iż zasada równowagi instytucjonalnej nie ma statusu traktatowego, a wspomniany zapis jest jedynie wyrazem zasady autonomii kompetencyjnej oraz zasady lojalnej współpracy międzyinstytucjonalnej. Zob. J.J. Węc, *Traktat z Lizbony. Polityczne aspekty reformy...*, s. 157–160.

<sup>177</sup> Art. 13 ust. 1 TUE.

<sup>178</sup> Instytucje unijne „muszą ze sobą ściśle współpracować, aby pomyślnie i skutecznie stosować «metodę wspólnotową»”. Zob. Rezolucja Parlamentu Europejskiego z dnia 9 lutego 2010 r. w sprawie zmienionego porozumienia ramowego między Parlamentem Europejskim a Komisją na następną kadencję parlamentarną, <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+TA+P7-TA-2010-0009+0+DOC+XML+V0//PL> [dostęp: 1.05.2013 r.]

<sup>179</sup> T. Dubowski, *Zasada równowagi instytucjonalnej...*, s. 128.

<sup>180</sup> C. Mik, *Europejskie prawo wspólnotowe...*, s. 122.

<sup>181</sup> R. Grzeszczak, *Władza wykonawcza w systemie Unii Europejskiej...*, s. 134.

delegować na inne instytucje przyznanych im uprawnień<sup>182</sup>, żadna instytucja nie może naruszać kompetencji<sup>183</sup> oraz uprawnień innych instytucji<sup>184</sup>. Autonomia instytucji unijnych powinna być tu rozumiana jako uprawnienie do kształtowania struktury oraz wykonywania działań w sposób określony przez prawo unijne (nie jest to zatem autonomia w żaden sposób nieograniczona) oraz jako przyznanie szczególnych przywilejów funkcjonariuszom będącym członkami unijnych instytucji. Zakaz naruszania kompetencji innych instytucji unijnych wyprowadzony został w formie zasady autonomii instytucjonalnej z licznego orzecznictwa Europejskiego Trybunału Sprawiedliwości<sup>185</sup>, która to zasada przyczynia się do zachowania równowagi instytucjonalnej.

Należy zauważyć, że zasada równowagi instytucjonalnej, porządkując system instytucjonalny UE, czerpie z katalogu wartości oraz rozwiązań charakterystycznych dla demokratycznego państwa prawnego. Zasada ta niewątpliwie stanowi gwarancję demokracji na poziomie UE<sup>186</sup>. Podkreślić trzeba, że jej celem jest zabezpieczenie interesów poszczególnych instytucji unijnych, ale także interesów obywateli państw członkowskich. Podsumowując, należy stwierdzić, iż w tym zakresie, szczególnie po zmianach wprowadzonych przez Traktat z Lizbony, system instytucjonalny UE nie wskazuje na istnienie deficytu demokratycznego<sup>187</sup>. Zasada równowagi instytucjonalnej pozwala na zachowanie rozdziału funkcji oraz kompetencji, zapobiega dominacji którejs z instytucji unijnych, „pozwała stabilizować granice odpowiedzialności ustalone w traktatach oraz zgodność z zasadami proceduralnymi, nie popychając jednak relacji między instytucjami w żadnym kierunku”<sup>188</sup>.

---

<sup>182</sup> Chodzi przede wszystkim o zakaz przekazywania uprawnień o charakterze dyskrecyjnym, w których podejmowanie decyzji jest w znacznym stopniu uznaniowe, a które mogłyby zakłócić zasadę równowagi.

<sup>183</sup> Przez kompetencje należy tu rozumieć przypisane danym instytucjom funkcje prawodawcze, wykonawcze, konsultacyjne, kontrolne, sędziowskie.

<sup>184</sup> J. Galster, *Równowaga instytucjonalna jako kategoria doktrynalna, orzecznicza i normatywna: studium zasady Unii Europejskiej*, Toruń 2008, s. 76–77.

<sup>185</sup> M.in. wyrok Trybunału z 13.06.1958 r. w sprawie C-9/56 *Meroni & Co., Industrie Metallurgiche, SpA v. Wysoka Władza EWWiS*, European Court Reports 1958, p. 00011; wyrok Trybunału z 29.10.1980 r. w sprawie C-138/79 *SA Roquette Freres v. Rada Wspólnot Europejskich*, European Court Reports 1980, p. 03333; wyrok TS z 04.10.1991 r. w sprawie C-70/88 *Parlament Europejski v. Rada Wspólnot Europejskich*, European Court Reports 1991, p. I-04529; wyrok Trybunału z dnia 29.10.1980 r. w sprawie C139/79 *Maizena GmbH v. Rada Wspólnot Europejskich*, European Court Reports 1980, p. 03393.

<sup>186</sup> R. Grzeszczak, *Władza wykonawcza w systemie Unii Europejskiej...*, s. 134 i cytowana tam literatura.

<sup>187</sup> *Ibidem*, s. 137.

<sup>188</sup> *Ibidem*, s. 181.

## 4. Parlamenty narodowe jako strażnik realizacji zasady pomocniczości

### 4.1. Historia oraz rola parlamentów narodowych w Unii Europejskiej

Jak podnosi się w literaturze, „pomiędzy pogłębianiem procesów integracji europejskiej a zasadami demokracji istnieje wyraźne napięcie”<sup>189</sup>. Problem roli parlamentów narodowych podejmowany był wielokrotnie w różnych okresach integracji. Daniela Horn zauważa, iż „od początków integracji europejskiej parlamenty narodowe poddawane były demokratycznym przemianom”<sup>190</sup>. Pamiętać należy bowiem, że to parlamenty wyrażają zgodę na samo przystąpienie państwa do UE, a następnie na kolejne zmiany traktatów założycielskich, co zapewniać ma każdorazowo legitymizację działań podejmowanych przez państwo oraz Unię Europejską<sup>191</sup>. Jednocześnie przystąpienie państwa do UE, a w jego następstwie przekazanie instytucjom unijnym szeregu kompetencji wykonywanych dotąd przez państwo wpływa w znacznym stopniu na ograniczenie uprawnień parlamentu krajowego<sup>192</sup>.

Zgodnie z traktatami założycielskimi z 1951 r. oraz z 1957 r. udział parlamentów krajowych w procesie integracji polegał jedynie na wdrażaniu regulacji kształtowanych przez organy UE (wówczas Wspólnoty Europejskiej), parlamentom narodowym nie powierzono wówczas żadnych kompetencji ustawodawczych na poziomie unijnym. Wraz z wprowadzeniem bezpośrednich wyborów do PE<sup>193</sup> w 1979 r. zerwana została prawna więź osobowa łącząca parlamenty krajowe z Unią Europejską<sup>194</sup>. Potrzeba pogłębienia kompetencji parlamentów narodowych, a właściwie potrzeba przyznania im konkretnych uprawnień dostrzegana była już w 1989 r. Wówczas parlamenty państw członkowskich

<sup>189</sup> R. Grzeszczak, *Parlamenty państw członkowskich...*, s. 45 i cytowana tam literatura.

<sup>190</sup> D. Horn, *Rola parlamentów narodowych w architekturze europejskiej. Próba przezwyciężenia deficytu demokracji poprzez wdrożenie Traktatu z Lizbony?*, [w:] E. Piontek, K. Karasiewicz (red.), *Quo vadis Europa III?*, Warszawa 2009, s. 404.

<sup>191</sup> Zob. C. Mik, *Rola parlamentu narodowego po przystąpieniu do Unii Europejskiej*, informacja nr 878 (IP-98 M), [http://biurose.sejm.gov.pl/teksty\\_pdf/i-878.pdf](http://biurose.sejm.gov.pl/teksty_pdf/i-878.pdf) [dostęp: 2.05.2013 r.]

<sup>192</sup> Zdaniem Alberta Bleckmanna „parlamenty narodowe zostały zdegradowane do roli podwładnego, który utracił swoją funkcję wyłącznego (decydującego) organu ustawodawczego”. Zob. A. Bleckmann, *Die Umsetzung von Gemeinschaftsbeschlüssen in nationales Recht im Licht der Beziehungen zwischen den nationalen Parlamenten und dem Europäischen Parlament*, „Zeitschrift für Parlamentarismus” 1991, nr 4, s. 574, cyt. za: R. Grzeszczak, *Rola parlamentów narodowych w procesach integracji europejskiej w perspektywie wysiłków Unii Europejskiej w przelamywaniu zjawiska deficytu demokratycznego*, „Studia Europejskie” 2002, nr 1, s. 58.

<sup>193</sup> Przed wprowadzeniem bezpośrednich wyborów członkowie Parlamentu Europejskiego byli wybierani przez parlamenty narodowe.

<sup>194</sup> Parlament Europejski stał się wówczas organizacją ponadnarodową, odizolowując tym samym parlamenty krajowe od procesów decyzyjnych podejmowanych na poziomie europejskim i stając się źródłem wewnętrznego deficytu demokratycznego w Unii Europejskiej. Zob. R. Grzeszczak, *Parlamenty państw członkowskich...*, s. 32–33 oraz s. 50–51.

zapoczątkowały wzajemną współpracę w formie Konferencji Komisji Wyspecjalizowanych w Sprawach Wspólnotowych Parlamentów UE (COSAC), która służyła do wysuwania postulatów oraz przygotowywania opinii przedstawianych następnie instytucjom unijnym<sup>195</sup>.

Dużą rolę w zakresie podjęcia wzajemnej współpracy przypisać należy deklaracjom z 1989 r., dołączonym do Traktatu z Maastricht: Deklaracja w sprawie roli parlamentów krajowych w UE<sup>196</sup> oraz Deklaracja w sprawie Konferencji Parlamentów<sup>197</sup>, które zawierały postulaty zwiększenia roli parlamentów narodowych w procedurach ustawodawczych oraz nawiązania realnej współpracy między parlamentami a PE. Sam Traktat z Maastricht nie zawierał odniesień do parlamentów narodowych. Wzmocnieniu legitymacji demokratycznej UE, a przez to zwiększeniu znaczenia parlamentów narodowych służyć miały zmiany wprowadzone Traktatem z Amsterdamu, do którego dołączono Protokół o roli parlamentów narodowych państw członkowskich UE<sup>198</sup> uznający COSAC za oficjalny organ, oraz Traktatem z Nicei, do którego dołączono Deklarację w sprawie przyszłości Unii<sup>199</sup>. Najbardziej znaczące zmiany zostały jednak wprowadzone Traktatem z Lizbony<sup>200</sup>, który obok wprowadzenia szeregu postanowień traktatowych regulujących pozycję parlamentów narodowych dodał dwa protokoły wpływające na ich status: Protokół nr 1 w sprawie roli parlamentów narodowych w UE<sup>201</sup> oraz Protokół nr 2 w sprawie stosowania zasad pomocniczości i proporcjonalności<sup>202</sup>.

Traktat z Lizbony po raz pierwszy wprowadza regulację traktatową statusu parlamentów narodowych oraz nadaje parlamentom narodowym wiele nowych uprawnień<sup>203</sup>,

<sup>195</sup> S. Konopacki, *Demokracja w Unii Europejskiej...*, s. 15.

<sup>196</sup> Deklaracja nr 13 w sprawie roli parlamentów krajowych w Unii Europejskiej, <http://eur-lex.europa.eu/pl/treaties/dat/11992M/htm/11992M.html#0100000033> [dostęp: 2.05.2013 r.], Dz. U. 2004.90.864/30 z dnia 30.04.2004 r.

<sup>197</sup> Deklaracja nr 14 w sprawie Konferencji Parlamentów, <http://eur-lex.europa.eu/pl/treaties/dat/11992M/htm/11992M.html#0101000034> [dostęp: 2.05.2013 r.], Dz. U. 2004.90.864/30 z dnia 30.04.2004 r.

<sup>198</sup> Protokół o roli parlamentów narodowych państw członkowskich Unii Europejskiej, <http://eur-lex.europa.eu/en/treaties/dat/11997D/htm/11997D.html#0113010016> [dostęp: 2.05.2013 r.], Dz. U. 2004.90.864/31 z dnia 02.10.1997 r.

<sup>199</sup> Deklaracja nr 23 w sprawie przyszłości Unii, [http://oide.sejm.gov.pl/oide/images/files/dokumenty/traktaty/Traktat\\_z\\_Nicei\\_PL\\_6.pdf](http://oide.sejm.gov.pl/oide/images/files/dokumenty/traktaty/Traktat_z_Nicei_PL_6.pdf) [dostęp: 2.05.2013 r.], Dz. U. 2004.90.864/32 z dnia 30.04.2004 r.

<sup>200</sup> Rolę Traktatu z Lizbony podkreśla nazwa przypisywana mu w literaturze: „traktat parlamentów”. Zob. A. Kurczuk, *Rola parlamentów narodowych w świetle Traktatu Lizbońskiego*, „Zeszyty Naukowe Akademii Podlaskiej w Siedlcach. Seria: Administracja i Zarządzanie” 2010, nr 11 (84), s. 128.

<sup>201</sup> Protokół nr 1 w sprawie roli parlamentów narodowych w Unii Europejskiej, Dz. U. UE 2010, C 83/201.

<sup>202</sup> Protokół nr 2 w sprawie stosowania zasad pomocniczości i proporcjonalności, Dz. U. UE 2010, C 83/201.

<sup>203</sup> Szeroko na ten temat – N. Karczewska, *Rola parlamentów narodowych w Unii Europejskiej po Traktacie Lizbońskim*, [w:] T. Wasilewski (red.), *Unia Europejska: od Traktatów Rzymskich do Traktatu Lizbońskiego*, Toruń 2008, s. 163–174.

które zostały bezpośrednio wymienione w art. 12 TUE<sup>204</sup>. Traktat ten „ujmuje rolę narodowych ciał przedstawicielskich jako konstruktywną współpracę parlamentów narodowych i instytucji unijnych”<sup>205</sup>. Za najistotniejsze uznać należy jednak przyznanie parlamentom narodowym kompetencji w zakresie zapewnienia stałego przestrzegania zasady pomocniczości (art. 12 pkt b) TUE oraz art. 3 Protokołu nr 1 w sprawie roli parlamentów narodowych w UE)<sup>206</sup>. Zgodnie z przedmiotową regulacją Komisja przekazuje parlamentom narodowym do zaopiniowania projekty aktów ustawodawczych, a następnie w ciągu ośmiu tygodni od daty przekazania projektu „parlamenty narodowe mogą przesyłać przewodniczącym Parlamentu Europejskiego, Rady i Komisji uzasadnioną opinię na temat zgodności projektu ustawodawczego z zasadą pomocniczości, zgodnie z procedurą przewidzianą w Protokole w sprawie stosowania zasad pomocniczości i proporcjonalności”<sup>207</sup>. Parlamente narodowe uzyskały również prawo wniesienia za pośrednictwem władz państwowych skargi do Trybunału Sprawiedliwości UE w sprawie naruszenia przez akt ustawodawczy zasady pomocniczości<sup>208</sup>.

Podsumowując, TUE oraz TFUE w kształcie obowiązującym na mocy Traktatu z Lizbony w zasadniczy sposób wzmacniają demokratyczną legitymację parlamentarną<sup>209</sup> UE<sup>210</sup>. Jednakże zmiany te obecnie mają charakter przede wszystkim aktywizacyjny, mają włączyć parlamente do dyskusji nad przyszłością UE poprzez funkcje opiniodawcze. Rola parlamentów narodowych sprowadza się zatem w zasadzie do aktywności w postaci realizacji zadań wynikających z potrzeby implementacji prawa unijnego<sup>211</sup>

<sup>204</sup> O roli, jaką wiązano z wprowadzeniem regulacji, świadczy już samo umiejscowienie przedmiotowego przepisu w tytule II TUE zawierającym postanowienia o zasadach demokratycznych.

<sup>205</sup> R. Grzeszczak, *Subsydiarna demokracja...*, s. 4.

<sup>206</sup> Tak również J. Barcz, *Podstawy prawne Unii Europejskiej. Wprowadzenie, wybór i opracowanie*, Warszawa 2010, s. 35 oraz M. Słok-Wódkowska, *Kontrola przestrzegania zasady pomocniczości przez parlamente narodowe – doświadczenia ostatnich dwóch lat*, [w:] M.M. Kenig-Witkowska, R. Grzeszczak (red.), *Traktat z Lizbony – wybrane zagadnienia*, Warszawa 2012, s. 141.

<sup>207</sup> Art. 3 Protokołu nr 1 w sprawie roli parlamentów narodowych w Unii Europejskiej...

<sup>208</sup> Art. 8 Protokołu nr 2 w sprawie stosowania zasad pomocniczości i proporcjonalności... Pomimo tego, że prawo to zostało niejako zastrzeżone w sposób bezpośredni w treści protokołu, jest ono kwestionowane w literaturze. Zob. D. Horn, *Rola parlamentów narodowych w architekturze europejskiej...*, s. 412. Por. T. Tridimas, *Kilka uwag o Traktacie z Lizbony*, [w:] E. Piontek, K. Karasiewicz (red.), *Quo vadis...*, s. 135.

<sup>209</sup> W literaturze odnaleźć można jednak stanowiska, według których wzmocnienie demokratycznej legitymacji parlamentarnej oznacza jednocześnie osłabienie demokratycznej legitymacji technokratycznej, a przez to spadek efektywności funkcjonowania Unii Europejskiej. Zob. T. Kownacki, *Parlamente narodowe w procedurach decyzyjnych a deficyt demokracji*, [w:] K.A. Wojtaszczyk, J. Szymańska (red. nauk.), *Deficyt demokracji...*, s. 242 oraz J. Kranz, *Tło prawne dyskusji nad reformą ustrojową Unii Europejskiej*, Kraków–Warszawa 2007, s. 103–104. Por. E. Wittbrodt, *Wzmocnienie demokracji poprzez doświadczenia parlamentów państw członkowskich*, [w:] *Traktat z Lizbony – wybrane zagadnienia...*, s. 29.

<sup>210</sup> E. Wittbrodt, *Wzmocnienie demokracji poprzez doświadczenia parlamentów...*, s. 25.

<sup>211</sup> Robert Grzeszczak dość odważnie nazywa tę rolę parlamentów narodowych funkcją służebną wobec realizacji zobowiązań państwa członkowskiego w stosunku do Unii Europejskiej. Zob. R. Grzeszczak,

oraz do kontroli nad pracą rządów narodowych w Radzie UE. Ponadto, parlamentom narodowym można przypisać w pewnym zakresie funkcje kreacyjne ze względu na ich możliwość wpływania na obsadzanie pewnych stanowisk i instytucjach unijnych.

Zauważyć należy, że uprawnienie do kontroli zasady pomocniczości nie ma charakteru silnego czy też stanowczego, parlamenty nie mają bowiem możliwości zablokowania przyjęcia aktu prawnego (przewidziano jedynie tzw. procedurę żółtej i pomarańczowej kartki, brak natomiast tzw. procedury czerwonej kartki), gdyż decyzje pozostają wciąż w gestii Komisji, PE i Rady<sup>212</sup>. Parlamentom narodowym przyznano jedynie możliwości kontroli *ex ante* poprzez mechanizm wczesnego ostrzeżenia<sup>213</sup>.

Podkreślić należy jednak, że Traktat z Lizbony wreszcie wprowadził bezpośrednie połączenie (dialog) pomiędzy parlamentami narodowymi a instytucjami unijnymi, wyłączając tym samym wcześniejsze pośrednictwo rządów krajowych, a akcentując zbliżenie UE do obywateli państw członkowskich<sup>214</sup>. Pomimo zapewnionych z prawnego punktu widzenia możliwości parlamenty narodowe, jak dotąd, nie wykorzystują jednak przyznanych im uprawnień do kontroli przestrzegania zasady pomocniczości w sposób efektywny, co wynika z braku współpracy między parlamentami oraz niedookreślenia charakteru zasady pomocniczości<sup>215</sup>. Brak wykorzystywania przyznanych uprawnień wynikać może również z faktu, iż uprawnienia te mają wydźwięk przede wszystkim deklaratoryjny, a jego celem jest redukcja deficytu demokratycznego<sup>216</sup>. Jak pokazuje bowiem historia UE, Trybunał Sprawiedliwości UE nie orzekł jeszcze o żadnym przypadku naruszenia zasady pomocniczości<sup>217</sup>.

## 4.2. Zasada pomocniczości

Państwo członkowskie, przystępując do Unii Europejskiej, pozwala na ingerencję w swój ustrój, niejako dzieli się swoją demokracją z innymi podmiotami, oddaje Unii

---

*Subsydiarna demokracja...*, s. 5.

<sup>212</sup> *Ibidem*, s. 28–29.

<sup>213</sup> Należy uznać za prawidłową tezę Daniela Horn, jako że „wprowadzenie możliwości kontroli *ex ante* jest dużym postępowaniem w dziedzinie kontroli przestrzegania zasady pomocniczości”, ponieważ w pozostałym zakresie państwa członkowskie posiadają jedynie uprawnienie do kontroli już uchwalonych aktów prawnych (czyli kontroli *ex post*), i to kontroli pośredniej wykonywanej przez Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej. Zob. D. Horn, *Rola parlamentów narodowych w architekturze europejskiej...*, s. 412.

<sup>214</sup> S. Konopacki, *Demokracja w Unii Europejskiej...*, s. 16.

<sup>215</sup> M. Słok-Wódkowska, *Kontrola przestrzegania zasady pomocniczości przez parlamenty narodowe...*, s. 150.

<sup>216</sup> Jak twierdzi Daniela Horn, „aby rozwiązać, rodzący podziały, problem głęboko zakorzenionego przekonania o braku demokracji, państwa członkowskie będą musiały same przekonać swoich obywateli, aby silniej zidentyfikowali się oni z Parlamentem Europejskim”. D. Horn, *Rola parlamentów narodowych w architekturze europejskiej...*, s. 414.

<sup>217</sup> D. Horn, *Rola parlamentów narodowych w architekturze europejskiej...*, s. 413.

Europejskiej do wykonywania część swoich własnych uprawnień<sup>218</sup>, ograniczając tym samym w pewnym stopniu swoją suwerenność i niezależność. Zagadnienie to jest szczególnie istotne z punktu widzenia trójpodziału władzy i ograniczenia tym samym kompetencji krajowej władzy wykonawczej poprzez rozwój procesów integracyjnych. Dlatego też delegowanie kompetencji na Unię Europejską musi odbywać się w ściśle dookreślonych traktatowo granicach, które uzupełnia zasada przyznania kompetencji, a których przekroczenie naraziłoby Unię na poniesienie odpowiedzialności prawnej lub politycznej. Sposób wykonywania kompetencji wyznaczają zasady ogólne stanowiące fundament ustroju Unii Europejskiej, ale przede wszystkim konkretne postanowienia traktatowe oraz zasada pomocniczości i proporcjonalności, które zostały usystematyzowane i wzmocnione na mocy Traktatu z Lizbony.

Z drugiej strony przekazanie kompetencji do wykonywania innemu podmiotowi może przynieść szereg korzyści krajowej władzy wykonawczej. Na poziom unijny są bowiem przenoszone takie kompetencje, które wykraczają poza uprawnienia jednego państwa, co umożliwia osiągnięcie celów, które nie byłyby możliwe do zrealizowania w warunkach państwowych. Ponadto, jak zauważa Robert Grzeszczak, w toku procesów integracyjnych wzmocnieniu ulega pozycja rządu państwa członkowskiego<sup>219</sup>. Podejmowanie decyzji w toku prac Unii Europejskiej zazwyczaj przebiega „za zamkniętymi drzwiami”, co pozwala rządowi państw członkowskich na prowadzenie polityki *two level games*<sup>220</sup>, „która polega na odmiennej prezentacji osiągnięć lub niepowodzeń rządu przed suwerenem, a innej przed pozostałymi państwami członkowskimi i instytucjami UE”<sup>221</sup>. Prowadzenie przez rząd krajowy polityki *two level games* powoduje negatywne skutki dla Unii Europejskiej. Rządy państw członkowskich prezentują bowiem Unię Europejską w negatywnym świetle<sup>222</sup>, unikają winy oraz konsekwencji wynikających ze ich decyzji politycznych, wpływając na kształtowanie postaw eurosceptycznych oraz na niechęć narodu do aktywności na poziomie unijnym oraz przyczyniając się tym samym do pogłębiania deficytu demokratycznego w Unii Europejskiej.

<sup>218</sup> Jak podnosi się w literaturze, „już ponad 80% ustawodawstwa gospodarczego pochodzi z Brukseli, a nie z polskiego Sejmu i Senatu, niemieckiego Bundestagu i Bundesratu, włoskiej Camera dei Deputati i Senato della Republica, duńskiego Folketingu, czy szwedzkiego Riksdagu”. Zob. R. Grzeszczak, *Subsydiarna demokracja. Rola parlamentów narodowych w Unii Europejskiej w Traktacie z Lizbony*, „Raporty Fundacji Konrada Adenauera” 2009, nr 10, s. 3.

<sup>219</sup> R. Grzeszczak, *Władza wykonawcza w systemie Unii Europejskiej...*, s. 59.

<sup>220</sup> Pojęcie to zostało upowszechnione przez prace Roberta Davida Putnama. Zob. R.D. Putnam, *Diplomacy and Domestic Politics: The Logic of Two-Level Games International Organization*, „International Organization” 1988, nr 3, s. 427–460.

<sup>221</sup> R. Grzeszczak, *Władza wykonawcza w systemie Unii Europejskiej...*, s. 59.

<sup>222</sup> Chodzi o stosowanie strategii politycznych typu *scapegoating* (wskazywanie, że ktoś inny jest przyczyną niepowodzeń), *credit-claiming* (prezentowanie przed suwerenem cudzych sukcesów jako własnych), *blame-avoidance* (unikanie odpowiedzialności i winy). Zob. R. Grzeszczak, *Władza wykonawcza w systemie Unii Europejskiej...*, s. 59–60.



Rolą zasady pomocniczości (zwanej również zasadą subsydiarności, *principe de subsidiarité*) jest uzupełnianie zasady kompetencji powierzonych i zasady proporcjonalności. Szczególnie istotną rolę w zakresie wykonywania kompetencji przez Unię Europejską spełnia bowiem zasada pomocniczości, która reguluje wertykalny podział kompetencji<sup>223</sup>. Założeniem, które dało podwaliny pod ukształtowanie zasady pomocniczości w prawie Unii Europejskiej, była potrzeba podejmowania decyzji na poziomie jak najbliższym obywatelom. Sama ideologia pomocniczości<sup>224</sup> ma swoje początki już u Prodhona, Milla, Arystotelesa, św. Tomasza z Akwinu, Alexisa de Tocqueville'a<sup>225</sup>, a w kontekście europejskim zyskała ogromne znaczenie po zakończeniu II wojny światowej<sup>226</sup>, głównie dzięki wpływowi religii chrześcijańskiej<sup>227</sup>.

Zasada pomocniczości po raz pierwszy pojawiła się w kontekście Unii Europejskiej w tzw. Raporcie Tindemansa<sup>228</sup>, choć pewne odwołania do charakterystycznych dla niej rozwiązań odnaleźć można również w art. 5 Traktatu ustanawiającego Europejską Wspólnotę Węgla i Stali oraz w art. 235 Traktatu ustanawiającego Europejską Wspólnotę Gospodarczą. Zasada ta została wprowadzona do katalogu zasad ogólnych prawa Unii Europejskiej na mocy Jednolitego Aktu Europejskiego z 1986 r.<sup>229</sup> Rangę zasady strukturalnej nadał pomocniczości jednak dopiero Traktat o Unii Europejskiej, wprowadzając ją w art. 3b TWE<sup>230</sup> oraz w preambule Traktatu o Unii Europejskiej. Duże znaczenie miał również Traktat z Amsterdamu, który zmienił definicję zasady oraz

<sup>223</sup> J.J. Węc, *Traktat Lizboński. Polityczne aspekty reformy...*, s. 147.

<sup>224</sup> Na temat historii idei subsydiarności obszernie – Ch. Millon-Delsol, *Zasada subsydiarności – założenia, geneza, problemy współczesne*, [w:] D. Milczarek (red.), *Subsydiarność*, Warszawa 1998, s. 32–38.

<sup>225</sup> R. Grzeszczak, *Władza wykonawcza w systemie Unii Europejskiej...*, s. 77.

<sup>226</sup> Pierwszy zapis dotyczący zasady pomocniczości odnaleźć można w art. 71, 72 oraz art. 74 Niemieckiej Ustawy Zasadniczej. W. Maciejewski, *Jak rozumieć zasadę subsydiarności – kilka uwag na marginesie dyskusji nad reformą traktatową Unii Europejskiej*, [w:] A. Kołtunowska, W. Maciejewski, A. Zawidzka (red.), *Prawo europejskie w dobie reform*, Warszawa–Maastricht 2008, s. 67–69.

<sup>227</sup> Istotne znaczenie miała w tym zakresie w szczególności encyklika *Quadragesimo anno* papieża Piusa XI z 1931 r., ale również encykliki Leona XIII oraz Jana Pawła II.

<sup>228</sup> Chodzi o Raport Specjalnej Komisji z 1975 r., nr 1/76, który od nazwiska jej przewodniczącego (ówczesnego premiera Belgii Leo Tindemansa) nazywany jest Raportem Tindemansa. Raport ten dotyczy reformy instytucjonalnej ówczesnej Wspólnoty Europejskiej.

<sup>229</sup> Wówczas została ona odniesiona do ochrony środowiska naturalnego (art. 130r ust. 4 Jednolitego Aktu Europejskiego, Dz. U. L 169 z 29.06.1987 r.) i nie została wprost nazwana zasadą pomocniczości. Wprowadzenie zasady do traktatu było rezultatem szeregu uchwał wydanych przez Parlament Europejski. Zob. Ł. Wardyn, *Zasada subsydiarności, jej znaczenie oraz perspektywy w rozszerzonej Unii Europejskiej*, [w:] C. Mik (red.), *Zasady ogólne prawa...*, s. 89 i wymienione tam uchwały Parlamentu Europejskiego.

<sup>230</sup> „In areas which do not fall within its exclusive competence, the Community shall take action, in accordance with the principle of subsidiarity, only if and in so far as the objectives of the proposed action cannot be sufficiently achieved by the Member States and can therefore, by reason of the scale or effects of the proposed action, be better achieved by the Community” – art. 3b Traktatu o Unii Europejskiej, Official Journal C 191, 29/07/1992.

wprowadził „Protokół o stosowaniu zasady pomocniczości”<sup>231</sup>. Protokół podkreślił znaczenie koncepcji pomocniczości w kwestii dzielenia zadań oraz kompetencji między organami Unii Europejskiej (wówczas Wspólnoty Europejskiej) a organami państw członkowskich. Wagę zasady zaakcentował również Traktat z Lizbony, który w pewnym stopniu doprecyzował jej treść<sup>232</sup> oraz zmienił protokół<sup>233</sup> w sprawie jej stosowania. Zasada pomocniczości ma przede wszystkim wymiar polityczny. Zauważyć należy, że w przeciwieństwie do pozostałych zasad unijnych jak dotąd nie została ona skonkretyzowana w orzecznictwie Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej<sup>234</sup>.

Jak stanowi art. 5 ust. 3 TUE, „zgodnie z zasadą pomocniczości, 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. Instytucje Unii stosują zasadę pomocniczości zgodnie z Protokołem w sprawie stosowania zasad pomocniczości i proporcjonalności”<sup>235</sup>. Z treści przedstawionej zasady wynikają zatem dwa jej aspekty: pozytywny oraz negatywny<sup>236</sup>. Aspekt pozytywny odnosić należy do decentralizacji kompetencji, zgodnie z którą Unia Europejska powinna pomagać państwom członkowskim w realizowaniu zadań, udzielać im wsparcia finansowego oraz organizacyjnego. Natomiast aspekt negatywny wyznacza zakaz, którego adresatem jest Unia Europejska i według którego Unia, jako struktura wyższa, nie powinna prowadzić działań, jeśli możliwe jest osiągnięcie danego celu poprzez czynności podjęte na niższym szczeblu, tj. przez działania państw członkowskich. Ponadto, co wymaga podkreślenia, już z samej treści art. 5 TUE wynika, że zasada pomocniczości nie ma zastosowania do działań Unii Europejskiej prowadzonych w dziedzinach, co do których Unia dysponuje kompetencjami o charakterze wyłącznym.

Protokół w sprawie stosowania zasad pomocniczości i proporcjonalności w brzmieniu ustalonym przez Traktat z Lizbony podkreśla obowiązki instytucji unijnych w zakresie

<sup>231</sup> Dokładnie: Protocol on the application of the principles of subsidiarity and proportionality (Official Journal C 340, 10/11/1997). Protokół stanowił zapis wytycznych dotyczących stosowania zasady, które określiła Rada Europejska w grudniu 1992 r. podczas sesji w Edynburgu.

<sup>232</sup> Mowa o doprecyzowaniu, ponieważ ze względu na złożoność zagadnienia trudno jest przedstawić definicję subsydiarności. Samo *subsydium* oznacza *pomoc, wsparcie*. Zob. E. Przybylska-Marciniuk, *Zasada subsydiarności w projekcie Traktatu konstytucyjnego*, [w:] J. Barcz (red.), *Przyszły Traktat konstytucyjny – zagadnienia prawno-polityczne, instytucjonalne i proces decyzyjny w UE*, Warszawa 2004, s. 371.

<sup>233</sup> Protokół nr 2 w sprawie stosowania zasad pomocniczości i proporcjonalności, Dz. U. UE 2010, C 83/201.

<sup>234</sup> M. Słok-Wódkowska, *Kontrola przestrzegania zasady pomocniczości przez parlamenty narodowe...*, s. 142.

<sup>235</sup> Art. 5 ust. 3 TUE.

<sup>236</sup> J. Kranz, *Tło prawne dyskusji nad reformą...*, s. 33.

uzasadniania unijnych aktów ustawodawczych co do ich zgodności z zasadą pomocniczości. Protokół przewiduje bowiem tzw. dwustopniowy test pomocniczości sprowadzający się do odpowiedzi na dwa pytania: czy cele, które stanowią podstawę danego aktu, mogą zostać osiągnięte poprzez działanie państw członkowskich oraz czy przedmiotowe cele zostałyby łatwiej osiągnięte poprzez czynności na poziomie unijnym. Podkreślić należy jednak, że zasada pomocniczości nawet po zmianach wprowadzonych na mocy Traktatu z Lizbony nie może być powoływana przez jednostkę jako źródło jej praw.

Podsumowując, zasada pomocniczości oznacza podejmowanie decyzji na poziomie, który jest jak najbliższy obywatelom. Zasada ta ma pozytywny wpływ na umacnianie demokratycznej legitymizacji Unii Europejskiej<sup>237</sup>, ponieważ akcentuje rolę parlamentów narodowych oraz przyczyniła się do powstania Komitetu Regionów. Stanowi ona podkreślenie legitymacji technokratycznej Unii Europejskiej, gdyż pokazuje, jakie korzyści organizacja ta zapewnia obywatelom państw członkowskich. Zgodnie bowiem z zasadą pomocniczości Unia Europejska podejmuje działania wyłącznie w tych dziedzinach, w których czynności państwa narodowego nie zapewniają wystarczającej skuteczności<sup>238</sup>. Gdyby zatem dane państwo nie było członkiem Unii Europejskiej, nie byłoby zdolne do osiągnięcia pewnych korzystnych dla obywateli celów<sup>239</sup>. Powierzenie parlamentom narodowym kontroli przestrzegania zasady pomocniczości, o czym była już mowa wyżej, jest wyrazem dążenia do większej demokratyzacji struktur unijnych.

## Wnioski

Przedstawiona w niniejszym opracowaniu problematyka deficytu demokracji w Unii Europejskiej okazała się tematem wieloaspektowym i niezwykle złożonym, ale jednocześnie bardzo interesującym i atrakcyjnym z punktu widzenia badawczego. Zasada demokracji ma status zasady traktatowej, ponadto jej wartość została podkreślona w sposób pośredni w wielu innych, przywołanych wyżej zasadach traktatowych. Natomiast deficyt demokratyczny nie jest pojęciem zdefiniowanym w traktatach unijnych, choć jego istota ściśle związana jest z procesem integracji. Zauważyć należy, że po klęsce Konstytucji dla Europy deficyt demokracji stał się problemem nad wyraz aktualnym i jeszcze istotniejszym. I to właśnie demokratyzacja struktur unijnych, a przez

---

<sup>237</sup> W literaturze odnaleźć można nawet dalej idące stwierdzenia, z których wynika, że zasada pomocniczości nie tyle podkreśla legitymizację, co nawet „legitymizuje sens istnienia Unii Europejskiej, a zarazem podkreśla jej demokratyczny charakter”. Zob. M. Witkowska, *Zasady funkcjonowania Unii Europejskiej*, Warszawa 2008, s. 176.

<sup>238</sup> R. Grzeszczak, *Władza wykonawcza w systemie Unii Europejskiej...*, s. 79.

<sup>239</sup> W tym sensie Unia Europejska mogłaby przypominać opisany przez Arystotelesa model państwa opiekuńczego. Zob. R. Grzeszczak, *Władza wykonawcza w systemie Unii Europejskiej...*, s. 79.

to niwelowanie deficytu przyświecały przede wszystkim zmianom wprowadzonym do prawa unijnego na mocy Traktatu z Lizbony.

Deficyt demokratyczny wydaje się być siłą napędzającą pozytywne zmiany w Unii Europejskiej. Pojęcie to mobilizuje organizacje do działania i do przekształceń, do realizowania postulatu zbliżenia instytucji unijnych do obywateli. O ile samo pojęcie deficytu demokratycznego wywołuje negatywne konotacje oraz jest często argumentem wysuwany przez eurosceptyków w dyskusjach dotyczących Unii Europejskiej, o tyle fakt jego występowania, chociażby w zakresie minimalnym, nie może być oceniany jednoznacznie negatywnie. Wskazać bowiem trzeba, że deficyt demokracji jest immamentną częścią Unii Europejskiej, a całkowite jego wyeliminowanie prowadzić może do stagnacji lub dezintegracji. Co więcej, deficyt demokratyczny jest gwarancją politycznej neutralności Unii Europejskiej.

Przedstawione wyżej rozważania umożliwiają wyrobienie sobie ogólnego poglądu na temat realizowania zasady demokracji w UE. Jednakże rozważania te nie pozwalają na dokładne określenie, w ilu procentach Unia Europejska tak naprawdę jest demokratyczna oraz w jakim stopniu mamy do czynienia z deficytem demokracji. Podstawowym wnioskiem, jaki wypływa z niniejszego opracowania, jest fakt dążenia UE do zwiększenia efektywności jej działań przy jednoczesnym poszanowaniu praw i interesów obywateli, którzy przecież udzielają tej organizacji legitymizacji, a w konsekwencji są realnym źródłem władzy. W związku z powyższym docenić należy wiele pozytywnych przemian, jakie zachodzą w instytucjach i prawie UE, które odbywają się pod ogólnym hasłem demokratyzacji.

Ponadto pamiętać należy, że w kontekście UE nie można posługiwać się wyłącznie kryteriami oceny demokratyczności sformułowanymi na gruncie prawa wewnętrznego. Unia Europejska opiera się bowiem na zasadach charakterystycznych i swoistych, odmiennych w dużym stopniu od tych, które przyjmowane są w państwach członkowskich. Nie można przekładać na poziom unijny w sposób bezpośredni rozwiązań charakterystycznych dla państw, jednakże posłużenie się nimi w sposób odpowiedni wyznaczać może cele dalszego rozwoju UE. Trudno byłoby bowiem wyobrazić sobie przyjęcie za słuszne innego stanowiska i to ze względu chociażby na to, że Unia Europejska nie jest państwem i nie mamy w niej do czynienia z czystym trójpodziałem władzy czy też z jasną i przejrzystą hierarchią aktów prawnych, na których czele stałaby systematyzująca wszystko ustawa zasadnicza. W UE nie można jednoznacznie oddzielić władzy wykonawczej od władzy ustawodawczej oraz nie można wyróżnić jednej zwartej suwerennej władzy. Co więcej, zadania i funkcje UE są inne niż te, którymi zajmuje się i przed którymi stoi państwo.

W związku z powyższym pytaniem wciąż otwartym pozostaje, czy Unia Europejska jest w stanie uzyskać w każdym wymiarze pełną realizację zasady demokracji oraz czy całkowita likwidacja deficytu demokratycznego jest w ogóle celowa lub pożądana. Wskazać bowiem należy, że odpowiedź na tak postawione pytania wymagałaby zdolności przewidywania przyszłych losów europejskiego procesu integracyjnego.

## Summary

### Democratic Deficit in the European Union

The main idea of this article is to show the concept of EU democracy. At every stage of the European integration process, the question of democratic legitimacy has become increasingly sensitive. The principle of democracy and legitimation are the most acute issues in international organizations. It is important to find the answers to fundamental questions like: what is the source of legitimation, is the European Union a democratic or an undemocratic organization, how to define the term “democratic deficit” and how to overcome lack of the democracy at different levels of EU power. It is essential to estimate the impact of democratic deficit in EU development, to examine what constitutes a democratic deficit, to analyze whether there is one in the EU, and to offer suggestions for a solution. Is the democratic deficit another myth propagated by Eurosceptic circles? In this article I want to emphasize the meaning of the executive and the role of basic principles like the principle of subsidiarity or the principle of proportionality.

## Bibliografia

### I. Źródła

#### 1. Wykaz cytowanych orzeczeń

Wyrok Trybunału z dnia 29.11.1956 r. w sprawie C-8/55 *Federation Charbonniere de Belgique v. Wysoka Władza EWWiS*, European Court Reports 1955, p. 00291.

Wyrok Trybunału z dnia 13.06.1958 r. w sprawie C-9/56 *Meroni & Co., Industrie Metallurgiche, SpA v. Wysoka Władza EWWiS*, European Court Reports 1958, p. 00011.

Wyrok Trybunału Sprawiedliwości z dnia 05.02.1963 r. w sprawie 26/62 *Van Gend en Loos v. Nederlandse Administratie der Belastingen*, European Court Reports 1963, p. 00003

Wyrok Trybunału z dnia 15.07.1964 r. w sprawie C-6/64 *Flamino Costa v. E.N.E.L.*

Wyrok Trybunału z dnia 17.12.1970 r. w sprawie 11/70 *Internationale Handelsgesellschaft mbH v. Einfuhr- und Vorratsstelle für Getreide und Futtermittel*, European Court Reports 1970, p. 01125.

Sprawa *Isoglucos ETS* 138/79 z 1980 r.

Wyrok Trybunału z dnia 29.10.1980 r. w sprawie C-138/79 *SA Roquette Freres v. Rada Wspólnot Europejskich*, European Court Reports 1980, p. 03333.

Wyrok Trybunału z dnia 29.10.1980 r. w sprawie C139/79 *Maizena GmbH v. Rada Wspólnot Europejskich*, European Court Reports 1980, p. 03393.

Wyrok Trybunału (piąta izba) z dnia 13.11.1980 r. w sprawie C-331/88 *The Queen v. Minister of Agriculture, Fisheries and Food and Secretary of State for Health, ex parte: Fedesa i in.*, European Court Reports 1990, p. I-04023.

Wyrok Trybunału (pierwsza izba) z dnia 23.02.1983 r. w sprawie C-66/82 *Fromançais SA v. Fonds d'orientation et de régularisation des marchés agricoles (FORMA)*, European Court Reports 1983, p. 00395.

Wyrok Trybunału (druga izba) z dnia 17.05.1984 r. w sprawie C-15/83 *Denkavit Nederland BV v. Hoofdprodukschap voor Akkerbouwprodukten*, European Court Reports 1984, p. 02171.

Wyrok Trybunału Sprawiedliwości z dnia 04.10.1991 r. w sprawie C-70/88 *Parlament Europejski v. Rada Wspólnot Europejskich*, European Court Reports 1991, p. I-04529.

Wyrok Trybunału Sprawiedliwości z dnia 07.07.1992 r. w sprawie C-369/90 *Mario Vicente Micheletti and others v. Delegacion del Gobierno en Cantabria*, European Court Reports 1992, p. I-04239.

Wyrok Trybunału Sprawiedliwości z dnia 12.05.1998 r. w sprawie C-85/96 *Maria Martinez Sala v. Freistaat Bayern*, European Court Reports 1998, p. I-02691.

Wyrok Sądu pierwszej instancji (trzecia izba w składzie powiększonym) z dnia 02.10.2001 r. w sprawie *Jean-Claude Martinez, Charles de Gaulle, Front national i Emma Bonino i inni przeciwko Parlamentowi Europejskiemu*. Sprawy połączone T-222/99, T-327/99 oraz T-329/99.

## 2. Wykaz aktów prawnych

Traktat ustanawiający Europejską Wspólnotę Gospodarczą z dnia 25.03.1957 r., wszedł w życie 01.01.1958 r.

Jednolity Akt Europejski, Dziennik Urzędowy nr L 169 z dnia 29.06.1987 r.

Traktat ustanawiający Wspólnotę Europejską, Dziennik Urzędowy nr C 224 z dnia 31.08.1992 r.

Decyzja Parlamentu Europejskiego z dnia 9.03.1994 r. w sprawie przepisów i ogólnych warunków regulujących wykonywanie funkcji Rzecznika Praw Obywatelskich, Dziennik Urzędowy nr L 113 z dnia 4.05.1994 r. wraz ze zmianami z dnia 14.03.2002 r. oraz z dnia 18.06.2008 r.

Traktat z Amsterdamu, Dziennik Urzędowy nr C 340 z dnia 10.11.1997 r.

Traktat z Nicei, Dziennik Urzędowy nr C 80 z dnia 10.03.2001 r.

Rozporządzenie Rady (WE) nr 58/2003 z dnia 19.12.2002 r. ustanawiające statut agencji wykonawczych, którym zostaną powierzone niektóre zadania w zakresie zarządzania programami wspólnotowymi, Dziennik Urzędowy Unii Europejskiej nr L 11/1 z dnia 16.01.2003 r.

Draft Treaty establishing a Constitution for Europe, Dziennik Urzędowy nr C 169 z dnia 18.07.2003 r.

Rozporządzenie nr 2004/2003 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 4 listopada 2003 r. w sprawie przepisów regulujących partie polityczne na poziomie europejskim oraz zasad dotyczących ich finansowania, Dziennik Urzędowy nr L 297 z dnia 15.11.2003 r.

Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej, Dziennik Urzędowy Unii Europejskiej nr C 326/01 z dnia 26.10.2012 r.

Karta praw podstawowych Unii Europejskiej, Dziennik Urzędowy Unii Europejskiej nr C 326/02 z dnia 26.10.2012 r.

Traktat o Unii Europejskiej, Dziennik Urzędowy Unii Europejskiej nr C 326/13 z dnia 26.10.2012 r.

Traktat ustanawiający Europejską Wspólnotę Energii Atomowej, Dziennik Urzędowy Unii Europejskiej nr C 327/01 z dnia 26.10.2012 r.

## II. Literatura

Arnulf A., Wincott D. (red.), *Odpowiedzialność i legitymizacja Unii Europejskiej*, przeł. A. Setkiewicz-Ryszka Warszawa 2007.

Banaszak B., *Prawo konstytucyjne*, Warszawa 2004.

Baran M., *Zasada pewności prawa a zasada legalizmu unijnego – uwagi na tle orzecznictwa TS*, „Europejski Przegląd Sądowy” 2001, nr 5 (68).

Barcz J., *Podstawy prawne Unii Europejskiej. Wprowadzenie, wybór i opracowanie*, Warszawa 2010.

Barcz J. (red.), *Demokratyzacja i wzmocnienie legitymacji demokratycznej Unii Europejskiej*, Warszawa 2005.

Barcz J. (red.), *Przyszły Traktat konstytucyjny – zagadnienia prawno-polityczne, instytucjonalne i proces decyzyjny w UE*, Warszawa 2004.

Barcz J. (red.), *Traktat z Lizbony. Główne reformy ustrojowe Unii Europejskiej*, Warszawa 2008.

Barcz J. (red.), *Ustrój Unii Europejskiej*, Warszawa 2010.

Barcz J., Górka M., Wyrozumska A., *Instytucje i prawo Unii Europejskiej. Podręcznik dla kierunków zarządzania i administracji*, wyd. 2, Warszawa 2010.

Biernat T., *Legitymizacja władzy politycznej. Elementy teorii*, Toruń 2000.

Biernat T., Siwik A. (red.), *Demokracja*, Toruń 2003.

Bilancia F., *The Concept of Statutory Law in EU Perspective*, „Indiana Journal of Global Legal Studies” 2005, vol. 12, no. 2.

Bodnar A., *Obywatelstwo wielopoziomowe. Status jednostki w europejskiej przestrzeni konstytucyjnej*, Warszawa 2008.

Bogdandy A. von, *Podstawowe zasady prawa UE – teoria i doktryna (cz. III)*, „Europejski Przegląd Sądowy” 2009, nr 10.

Brodecki Z. (red.), *Europa urzędników*, Warszawa 2009.

Chmaj M., Sokół W. (red.), *Mały leksykon politologiczny*, Lublin 1996.

Cini M. (red.), *Unia Europejska – organizacja i funkcjonowanie*, Warszawa 2007.

- Cohen J.L., *Constitutionalism beyond the State: Myth or Necessity? (A Pluralist Approach)*, „An International Journal of Human Rights, Humanitarianism, and Development” 2011, vol. 2, no. 1.
- Czaputowicz J., *Administracja publiczna. Wyzwania w dobie integracji europejskiej*, Warszawa 2008.
- Dahl R.A., *Demokracja i jej krytycy*, przeł. S. Amsterdamski, Kraków 1995.
- Dahl R.A., *O demokracji*, Kraków 2000.
- Dunaj D. (red.) *Popularny słownik języka polskiego*, Warszawa 2001.
- Follesdal A., *When Common Interests Are Not Common: Why the Global Basic Structure Should Be Democratic*, „Indiana Journal of Global Legal Studies” 2009, vol. 16, no 2.
- Follesdal A., Hix S., *Why There is a Democratic Deficit in the EU: A Response to Majone and Moravcsik*, „Journal of Common Market Studies” 2006.
- Frąckowiak-Adamska A., *Obywatelstwo Unii – zakaz dyskryminacji ze względu na przynależność państwową – konieczność przedstawienia przez cudzoziemców karty pobytu w celu uzyskania zasiłku wychowawczego – wprowadzenie i wyrok TS z 12.05.1998 r. w sprawie C-85/96 Maria Martinez Sala v. Freistaat Bayern*, „Europejski Przegląd Sądowy” 2013, nr 1 (88).
- Frąckowiak-Adamska A., *Zasada proporcjonalności jako gwarancja swobód rynku wewnętrznego Wspólnoty Europejskiej*, Warszawa 2009.
- Galster J., *Równowaga instytucjonalna jako kategoria doktrynalna, orzecznicza i normatywna: studium zasady Unii Europejskiej*, Toruń 2008.
- Głębocki K., *Rola Komitetu Regionów w procesie decyzyjnym UE*, „Państwo i Prawo”, 2002, nr 5.
- Greenwood J., *Representing Interests In European Union*, London 1997.
- Gromski W., *Legitymizacja sądów konstytucyjnych wobec władzy ustawodawczej*, „Przegląd Sejmowy” 2009, nr 4(93).
- Grzeszczak R. (red.), *Europa na rozdrożu*, Wrocław 2006.
- Grzeszczak R., *Parlamenty państw członkowskich w Unii Europejskiej*, Wrocław 2004.
- Grzeszczak R., *Problem deficytu demokratycznego w strukturach wspólnotowych*, „Sprawy Międzynarodowe” 2002, nr 3.
- Grzeszczak R., *Rola parlamentów narodowych w procesach integracji europejskiej w perspektywie wysiłków Unii Europejskiej w przełamywaniu zjawiska deficytu demokratycznego*, „Studia Europejskie” 2002, nr 1.
- Grzeszczak R., *Subsydiarna demokracja. Rola parlamentów narodowych w Unii Europejskiej w Traktacie z Lizbony*, „Raporty Fundacji im. Konrada Adenauera Warszawie” 2008, nr 10.
- Grzeszczak R., *Władza wykonawcza w systemie Unii Europejskiej*, Warszawa 2011.
- Grzeszczak R., *Wpływ integracji europejskiej na podstawowe funkcje parlamentów państw członkowskich Unii Europejskiej*, „Rocznik Centrum Studiów Niemieckich i Europejskich im. Willy Brandta Uniwersytetu Wrocławskiego” 2003.
- Haas E., *Beyond the nation state: Functionalism and international organization*, Stanford University Press, Stanford 1964.



- Held D., *Modele demokracji*, przeł. W. Nowicki, Kraków 2010.
- Jakubowicz K., *Unia Europejska a media. Między kulturą a gospodarką*, Warszawa 2010.
- Jaskiernia J., *Traktat z Lizbony a problem „deficytu demokratycznego” w Unii Europejskiej*, „Zeszyty Naukowe Wyższej Szkoły Informatyki, Zarządzania i Administracji w Warszawie” 2010, nr 2.
- Kaczor J. (red.), *Z zagadnień teorii i filozofii prawa. Teoria prawa europejskiego*, Wrocław 2005.
- Kalina-Prasznic U. (red.), *Encyklopedia prawa*, Warszawa 2007.
- Karolewski I.P., *Europa, demokracja, konstytucja*, „Prawo Europejskie i Międzynarodowe 2002, nr 1, s.10.
- Kenig-Witkowska M.M., Grzeszczak R. (red.), *Traktat z Lizbony – wybrane zagadnienia*, Warszawa 2012.
- Klaus K., *Pojęcie i źródła deficytu demokracji w Unii Europejskiej*, „Studia Europejskie” 2004, nr 2.
- Kochler-Koch B., *Changing patterns of interest intermediation in the European Union*, „Government and Opposition” 1994, nr 29.
- Kołtunowska A., Maciejewski W., Zawidzka A. (red.), *Prawo europejskie w dobie reform*, Warszawa–Maastricht 2008.
- Konopacki S., *Dylematy obywatelstwa europejskiego*, „Studia Europejskie” 2003, nr 4.
- Kozerska E., Malinowski P., Scheffler T. (red.), *Prawo i gospodarka Polski po Traktacie Lizbońskim*, Opole 2011.
- Kozerska E., Scheffler T. (red.), *Aksjologiczne i praktyczne aspekty integracji europejskiej*, Wrocław 2007.
- Kranz J. (red.), *Suwerenność i ponadnarodowość a integracja europejska*, Warszawa 2006.
- Kranz J., *Tło prawne dyskusji nad reformą ustrojową Unii Europejskiej*, Kraków–Warszawa 2007.
- Kubin T., *Postanowienia Traktatu Lizbońskiego a zagadnienie „deficytu demokracji” w Unii Europejskiej*, „Studia Europejskie” 2010, nr 3.
- Kubin T., *Zagadnienie „deficytu demokracji” w Unii Europejskiej*, cz. 1–2, „Studia Europejskie” 2007, nr 1–2.
- Kurczewska U. (red.), *Deficyt demokracji w Unii Europejskiej a europejskie grupy interesów*, Warszawa 2008.
- Kurczuk A., *Rola parlamentów narodowych w świetle Traktatu Lizbońskiego*, „Zeszyty Naukowe Akademii Podlaskiej w Siedlcach. Seria: Administracja i Zarządzanie” 2010, nr 11 (84).
- Lipset S.M., *Homo politicus. Społeczne podstawy polityki*, Warszawa 1995.
- Łazowski A., *Ochrona praw jednostek w prawie Wspólnot Europejskich: pozasądowe mechanizmy ochrony praw przed instytucjami i organami Wspólnot Europejskich*, Kraków 2002.

- Malferrari L., *The Functional Representation of the Individual's Interests Before the EC Courts: The Revolution of the Remedies System and the Pluralistic Deficit in the EC*, „Indiana Journal of Global Legal Studies” 2005, vol. 12, no. 2.
- Marczewska-Rytko M., *Demokracja bezpośrednia w teorii i praktyce politycznej*, Lublin 2001.
- McCormick N., *Constructing Legal Systems. „European Union” in Legal Theory*, Dordrecht–Boston–London 1997.
- Mik C., *Europejskie prawo wspólnotowe. Zagadnienia teorii i praktyki*, t. I, Warszawa 2000.
- Mik C., *Pozycja parlamentów narodowych w Unii Europejskiej w świetle Traktatu z Lizbony*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 2010, nr 2.
- Mik C. (red.), *Zasady ogólne prawa wspólnotowego*, Toruń 2007.
- Mikołajczyk B., Nowakowska-Małusecka J. (red.), *Prawo międzynarodowe, europejskie i krajowe – granice i wspólne obszary. Księga jubileuszowa dedykowana profesor Genowefie Grabowskiej*, Katowice 2009.
- Milczarek D. (red.), *Subsydiarność*, Warszawa 1998.
- Moravcsik A., *Deficyt demokracji – wyolbrzymiony problem*, „Nowa Europa. Przegląd Natoliński” 2005, nr 1.
- Nowacki J., *Rządy prawa. Dwa problemy*, Katowice 1995.
- Opinia prawna na temat pojmowania aktów ustawodawczych i znaczenia tego pojęcia dla pozycji parlamentów narodowych w Unii Europejskiej*, „Zeszyty Prawnicze. Biuro Analiz Sejmowych” 2010, nr 2 (26).
- Piontek E., Karasiewicz K. (red.), *Quo vadis Europa III?*, Warszawa 2009.
- Report of the Working Party examining the problem of the enlargement of the powers of the European Parliament. Report Vedel*, Commission of the European Communities, Brussels 1972.
- Riedel R., *Deficyt demokratyczny w Unii Europejskiej. Defekt czy błogosławieństwo?*, „Studia Europejskie” 2008, nr 4.
- Rohrschneider R., *The democracy deficit and mass support for an EU-wide government*, „American Journal of Political Science” April 2002, vol. 46.
- Ruszkowski J., *Ponadnarodowość w systemie politycznym Unii Europejskiej*, Warszawa 2010.
- Rychard A., Sułka A. (red.), *Legitymacja. Klasyczne teorie i polskie doświadczenia*, Warszawa 1988.
- Sadurski W., *Obywatelstwo europejskie*, „Studia Europejskie” 2005, nr 4.
- Sartori G., *Teoria demokracji*, Warszawa 1998.
- Schambeck H., *Podstawowe zagadnienia parlamentarnego systemu rządów*, „Przegląd Prawa i Administracji” 2004, nr XLI.
- Smismans S., *Functional Participation in EU Delegated Regulation: Lessons from the United States AT the EU's „Constitutional Moment”*, „Indiana Journal of Global Legal Studies” 2005, vol. 12, no. 2.
- Smith D., Wright S. (eds.), *Whose Europe the turn towards democracy*, Oxford–Malden 1999.

- Stolarczyk M. (red.), *Unia Europejska i Polska wobec dylematów integracyjnych na początku XXI wieku*, Toruń 2006.
- Szczepaniak M., Robakowski K., Gill W. (kom. red.), *Świat i Polska u progu XXI wieku. Księga pamiątkowa poświęcona Profesorowi Czesławowi Mojsiewiczowi*, Toruń 1994.
- Szczupaczyński J., *Władza i społeczeństwo. Wybór i opracowanie*, Warszawa 1995.
- Szymański A., *Globalizacja a problem deficytu demokracji w Unii Europejskiej*, „Przegląd Europejski” 2003, nr 2.
- Tosiek P. (red.), *Unia Europejska po Traktacie z Lizbony. Pierwsze doświadczenia i nowe wyzwania*, Lublin 2012.
- Wallace W., Wallace H., Wiley J. (eds.), *Policy-making in the European Community*, Chichester 1983.
- Ward D., *The European Union Democratic Deficit and the Public Sphere. An Evaluation of EU Media Policy*, Amsterdam 2004.
- Wasilewski T. (red.), *Unia Europejska: od Traktatów Rzymskich do Traktatu Lizbońskiego*, Toruń 2008.
- Węc J.J., *Traktat z Lizbony. Polityczne aspekty reformy ustrojowej Unii Europejskiej w latach 2007–2009*, Kraków 2011.
- Wiatr J.J., *Świat i Polska u progu XXI wieku. Księga pamiątkowa poświęcona Profesorowi Czesławowi Mojsiewiczowi*, Toruń 1994.
- Witkowska M., *Zasady funkcjonowania Unii Europejskiej*, Warszawa 2008.
- Wojtaszczyk K.A., Szymańska J. (red.), *Deficyt demokracji w Unii Europejskiej*, Warszawa 2012.
- Wollenschlager F., *Obywatelstwo UE i jego dynamika dla procesu integracji poza wymiarem rynkowym (cz. I)*, „Europejski Przegląd Sądowy” 2010, nr 6 (57).
- Wollenschlager F., *Obywatelstwo UE i jego dynamika dla procesu integracji poza wymiarem rynkowym (cz. II)*, „Europejski Przegląd Sądowy” 2010, nr 7 (58).
- Wollenschlager F., *Obywatelstwo UE i jego dynamika dla procesu integracji poza wymiarem rynkowym (cz. III)*, „Europejski Przegląd Sądowy” 2010, nr 9 (60).
- Wróbel A. (red.), *Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej. Komentarz. Tom I*, Warszawa 2012.
- Wróbel A., Łacny J., Kornobis-Romanowska D. (red.), *Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej. Komentarz. Tom III*, Warszawa 2012.
- Zacher L.W. (red.), *Transformacje demokracji: doświadczenia, trendy, turbulencje, perspektywy*, Warszawa 2011.
- Zwierzchowski E., *Wprowadzenie do nauki prawa konstytucyjnego państw demokratycznych*, Katowice 1992.

### III. Wykaz źródeł internetowych

*A white paper of the European governance*, COM (2001) 428, s. 8, [http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/site/en/com/2001/com2001\\_0428en01.pdf](http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/site/en/com/2001/com2001_0428en01.pdf)

Barriga T., *Europejski Rzecznik Praw Obywatelskich*, <http://www.uniaeuropejska.org/europejski-rzecznik-praw-obywatelskich>

Communication from the Commission to the Council, the European Parliament, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions. The Commission's contribution to the period of reflection and beyond: Plan-D for Democracy, Dialogue and Debate, COM (2005) 494 final z dnia 13.10.2005 r.

Green Paper on a European Citizen's Initiative, COM (11.11.2009), 622 final. <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2009:0622:FIN:EN:PDF>

Grzeszczak R., *W poszukiwaniu locus władzy wykonawczej w Unii Europejskiej*, <http://www.nowapolitologia.pl/sites/default/files/articles/w-poszukiwaniu-locus-wladzy-wykonawczej-w-unii-europejskiej-540.pdf>.

Guild E., *The European Union after the Treaty of Lisbon, Fundamental Rights and EU Citizenship*, „CEPS. Liberty and Security in Europe”, July 2010, <http://www.ceps.eu/book/fundamental-rights-and-eu-citizenship-after-treaty-lisbon>

[http://europa.eu/eu-law/treaties/index\\_pl.html](http://europa.eu/eu-law/treaties/index_pl.html).

Hübner D., *Unia Europejska – otwarta na obywatela, otwarta na świat*, Non-paper ws. Przyszłości Unii Europejskiej, <http://european-convention.eu.int/docs/docreg/219.pdf>.

Jasiecki K., Legitymizacja władzy i ograniczenia „słabej” merytokracji, [http://www.pte.pl/pliki/2/12/Legitymizacja\\_i\\_merytokracja%20\\_17.03.10.pdf](http://www.pte.pl/pliki/2/12/Legitymizacja_i_merytokracja%20_17.03.10.pdf).

Meehan E., *Citizenship and the European Community*, „Political Quarterly” 1993, t. 64, <http://onlinelibrary.wiley.com/doi/10.1111/j.1467-923X.1993.tb00325.x/full>.

Mik C., *Legitymacja demokratyczna Unii Europejskiej w świetle Traktatu ustanawiającego Konstytucję dla Europy*, <http://www.msz.gov.pl/files/docs/legitymacja.pdf>.

Mik C., *Rola parlamentu narodowego po przystąpieniu do Unii Europejskiej*, informacja nr 878 (IP-98 M), [http://biurose.sejm.gov.pl/teksty\\_pdf/i-878.pdf](http://biurose.sejm.gov.pl/teksty_pdf/i-878.pdf).

Moravcsik A., *In Defence of the „Democratic Deficit”: Reassessing Legitimacy in the European Union*, “Journal of Common Market Studies” 2002, t. 4, no. 40, <http://onlinelibrary.wiley.com>