



**Piotr Mikuli**

*Uniwersytet Jagielloński*

*Gdańska Wyższa Szkoła Humanistyczna*

## UPROSZCZONE PROCEDURY ZMIANY TRAKTATÓW STANOWIĄCYCH PODSTAWĘ UNII EUROPEJSKIEJ (TZW. PROCEDURY „KŁADKI”) W PRAWIE KRAJOWYM. PRZEPISY POLSKIE NA TLE ROZWIĄZAŃ BRYTYJSKICH

1. Traktat z Lizbony ustanowił, obok podstawowej procedury rewizji traktatów będących podstawą Unii Europejskiej, tzw. uproszczone procedury ich zmiany, w doktrynie często nazywane procedurami kładki (*bridge, passarelle*). W poprzednio obowiązującym stanie normatywnym, tj. przed Traktatem z Lizbony, istniały podobne mechanizmy, które mogły być zastosowane w konkretnych sprawach przewidzianych przez Traktat ustanawiający Wspólnotę Europejską (TWE) lub Traktat o Unii Europejskiej (TUE). Chodziło tu przede wszystkim o odstąpienie od wymogu jednomyślności w celu przejścia do procedury mniej restrykcyjnej<sup>1</sup>. Zabieg taki mógł być zastosowany w przypadkach określonych w art. 137 ust. 2 TWE (wybrane kwestie z zakresu polityki społecznej), art. 175 ust. 2 (wskazane sprawy z zakresu polityki ochrony środowiska), art. 67 ust. 2 (problematyka wiz, azylu i imigracji). Dodatkowo art. 42 TUE przewidywał transfer do I filaru materii należących do III filaru na podstawie jednomyślnej decyzji Rady, która mogła być zatwierdzona przez państwa członkowskie „zgodnie z ich odpowiednimi wymogami konstytucyjnymi”. Kolejnym przykładem procedury uproszczonej była też ewentualna zmiana statutu Trybunału Sprawiedliwości mająca charakter protokołu do TWE. Mógł on zostać zmieniony w wyniku jednomyślnej decyzji Rady z wyjątkiem tytułu I, gdzie znajdowała zastosowanie zwykła procedura zmiany<sup>2</sup>. Jak słusznie podkreśla J. Barcz, Traktat z Lizbony zmienia w sposób istotny znaczenie procedury kładki, z którą mieliśmy już do czynienia w przedlizbońskiej wersji traktatów, a mianowicie z procedury *ad hoc* uczyniono ją procedurą o zna-

<sup>1</sup> Zob. D. Edward, R. Lane, *Edward and Lane on European Law*, Cheltenham-Northampton 2013, s. 120.

<sup>2</sup> Zob. *EU Law after Lisbon*, A. Biondi, P. Eeckhout, S. Ripley (eds), Oxford 2012, s. 122.

czeniu strukturalnym, umożliwiającą przeprowadzanie ważnych horyzontalnych zmian ustrojowych w Unii Europejskiej<sup>3</sup>.

Jeśli chodzi o zwykłą procedurę zmiany, to polega ona na zawarciu nowej umowy międzynarodowej. Zgodne z art. 48 ust. 2 Traktatu o Unii Europejskiej (TUE), w wersji znowelizowanej przez Traktat z Lizbony, z inicjatywą taką mogą wystąpić: rząd każdego państwa członkowskiego, Parlament Europejski lub Komisja. Propozycje te mogą mieć na celu m.in. rozszerzenie lub ograniczenie kompetencji przyznanych Unii w traktatach. Są one przekazywane przez Radę Radzie Europejskiej oraz notyfikowane parlamentom narodowym. Z kolei, jak przewiduje art. 48 ust. 3, jeżeli Rada Europejska, po konsultacji z Parlamentem Europejskim i Komisją, podejmie zwykłą większością decyzję, w której opowie się za rozpatrzeniem proponowanych zmian, przewodniczący Rady Europejskiej zwołuje tzw. konwent, złożony z przedstawicieli parlamentów narodowych, szefów państw lub rządów państw członkowskich, Parlamentu Europejskiego i Komisji. Nowelizacja jest zatwierdzana przez Konferencję przedstawicieli rządów państw członkowskich, po czym następuje procedura ich ratyfikacji.

Obecnie procedury uproszczone występują w różnych przepisach TUE i Traktatu o Funkcjonowaniu Unii Europejskiej (TFUE), ale podstawowe znaczenie mają te o charakterze generalnym zawarte w art. 48 ust. 6 i 7 TUE, przy czym kładką w znaczeniu ścisłym<sup>4</sup> są tylko te przepisy, które polegają na możliwości zmiany sposobu wykonania niektórych kompetencji UE<sup>5</sup>. Procedura kładki *sensu stricto* umożliwia przechodzenie od głosowania jednomyślnego do głosowania kwalifikowaną większością głosów w Radzie UE oraz od specjalnej procedury ustawodawczej do zwykłej procedury ustawodawczej. Artykuł 48 ust. 7 TUE przewiduje przy tym możliwość zablokowania takiej zmiany przez weto parlamentu narodowego państwa członkowskiego UE.

Z kolei procedura opisana w art. 48 ust. 6 TUE polega na tym, że inicjatywa w tym zakresie należy do rządu każdego państwa członkowskiego, Parlamentu Europejskiego lub Komisji. Mogą one przedkładać Radzie Europejskiej propozycje dotyczące zmiany wszystkich lub niektórych postanowień części trzeciej TFUE dotyczących wewnętrznych polityk i działań Unii. Rada Europejska stanowi jednomyślnie po konsultacji z Parlamentem Europejskim i Komisją oraz w przypadkach zmian instytucjonalnych w dziedzinie pieniężnej z Europejskim Bankiem Centralnym. Procedura ta wymaga dla swej ważności, jak stanowi TUE, „zatwierdzenia zgodnie z wymogami konstytucyjnymi”.

Procedury analogiczne do tych określonych w art. 48 ust. 6 i 7 TUE, a zawarte w innych przepisach traktatowych, określane są mianem procedur *ad hoc*<sup>6</sup>. Pro-

<sup>3</sup> J. Barcz, *Legitymacja demokratyczna zmiany postanowień traktatów stanowiących UE na podstawie tzw. procedur kładki (wprowadzonych przez Traktat z Lizbony) w świetle rozwiązań niemieckich*, „Zeszyty Prawnicze BAS” 2009, nr 3–4, s. 30.

<sup>4</sup> Tamże, s. 26.

<sup>5</sup> Zob. też *EU Law after...*, s. 122.

<sup>6</sup> J. Barcz, M. Górka, A. Wyrozumska, *Instytucje i prawo Unii Europejskiej. Podręcznik dla kierunków pra-*

cedury wymagające zatwierdzenia przez państwa członkowskie zgodnie z ich wymaganiami konstytucyjnymi to:

- ustanowienie wspólnej obrony UE (art. 42 ust. 2 zd. 2 TUE),
- uzupełnianie praw obywateli UE (art. 25 TFUE),
- przystąpienie UE do Europejskiej Konwencji o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności (art. 218 ust. 8 TFUE),
- jednolita procedura wyborcza do Parlamentu Europejskiego (art. 223 ust. 1 TFUE),
- rozszerzanie zakresu właściwości Trybunału Sprawiedliwości UE (art. 262 TFUE),
- przyjęcie przepisów dotyczących zasobów własnych UE (art. 311 ust. 3 TFUE).

Z kolei kładkę bez konieczności zatwierdzenia można zastosować:

- w dziedzinie wspólnej polityki zagranicznej i bezpieczeństwa – art. 31 ust. 3 TUE (przejsie z reżimu jednomyślności na rzecz większości kwalifikowanej),
- przy regulowaniu prawa rodzinnego mającego skutki transgraniczne – art. 81 ust. 3 TFUE (zastosowanie zwykłej procedury prawodawczej z opcją weta parlamentów),
- przy rozszerzaniu zakresu kompetencji Prokuratury Europejskiej – art. 84 ust. 4 TFUE (jednomyślna decyzja Rady po uzyskaniu zgody Parlamentu Europejskiego i po konsultacji z Komisją Europejską),
- przy regulowaniu niektórych dziedzin prawa pracy – art. 153 ust. 2 TFUE (zastosowanie zwykłej procedury prawodawczej),
- przy regulowaniu niektóre dziedzin ochrony środowiska – art. 192 ust. 2 (zastosowanie zwykłej procedury prawodawczej),
- w sytuacji ustalania wieloletnich ram finansowych – art. 312 ust. 2 TFUE (zastosowanie większości kwalifikowanej),
- w zakresie tzw. wzmocnionej współpracy – art. 333 ust. 1 TFUE (zastosowanie większości kwalifikowanej).

2. Wprowadzenie przytoczonych powyżej regulacji traktatowych pociągnęło za sobą konieczność wypracowania w wewnętrznym porządku prawnym krajów UE stosownych mechanizmów umożliwiających ich praktyczne wykonanie. Porównawcza analiza występujących w różnych państwach przepisów umożliwiających wewnątrz krajową legitymizację procedur kładki jest ciekawym zadaniem badawczym. Umożliwia ona poszukiwanie optymalnych rozwiązań, które przy zachowaniu szacunku dla krajowego prawa konstytucyjnego nie niweczyłyby elastyczności traktatów unijnych<sup>7</sup>.

*wa zarządzania i administracji*, Warszawa 2012, s. 265.

<sup>7</sup> Zestawienia niemieckich i polskich przepisów krajowych dotyczących procedur kładki dokonał J. Barcz w dwóch niedawno opublikowanych pracach: *Legitymacja demokratyczna...* oraz *Legitymizacja wewnątrz krajowa tak zwanych procedur kładek wprowadzonych na mocy Traktatu z Lizbony. Postanowienia ustawy kooperacyjnej w świetle rozwiązań niemieckich*, [w:] *Prawo w służbie państw i społeczeństw*, red. B. Banaśzak, M. Jabłoński, S. Jarosz-Żukowska, Wrocław 2012, s. 38–59.

Na tle omówionych wyżej regulacji pojawia się istotne pytanie, czy można ustanowić nowe, niezakotwiczone w umowie międzynarodowej kompetencje UE w drodze zastosowania procedur kładki? Jedyne art. 48 ust. 6 TUE zastrzega, że o rozszerzeniu kompetencji w ramach tego przepisu nie może być mowy. Nie można zatem wykluczyć, że może to nastąpić na podstawie pozostałych klauzul. Przez zastosowanie kładek dochodzi bowiem do modyfikacji postanowień traktatowych w ważnych dziedzinach ustrojowych UE<sup>8</sup>.

Jeśli chodzi o ocenę tego zagadnienia z punktu widzenia polskiej konstytucji, to trzeba się zgodzić z poglądami wyrażanymi w doktrynie, że przekazanie kompetencji organowi międzynarodowemu lub organizacji międzynarodowej nie musi nastąpić w drodze umowy międzynarodowej, lecz wystarczy, by odbyło się na jej podstawie<sup>9</sup>. K. Wojtyczek uważa, że umowa międzynarodowa musi przy tym precyzyjnie wyznaczać zakres dopuszczalnych zmian<sup>10</sup>. Z kolei Trybunał Konstytucyjny w uzasadnieniu do wyroku z dnia 24 listopada 2010 r. w sprawie K 32/09 podkreślił, że przekazywanie kompetencji na podstawie aktu wykonawczego do umowy międzynarodowej jest możliwe, ale jedynie z wykorzystaniem zasad określonych w art. 90 ust. 1–3 Konstytucji.

3. Rozwiązania przyjęte w Zjednoczonym Królestwie, które w tym miejscu chciałem przedstawić, można określić jako bardzo restrykcyjne, prowadzące wręcz w praktyce do zaniku rozróżnienia pomiędzy zwykłą procedurą zmiany traktatów a procedurami uproszczonymi. Wybór Zjednoczonego Królestwa jako tła porównawczego nie jest tutaj przypadkowy, gdyż tematyka brytyjska zawsze była bliska Dostojnemu Jubilatowi<sup>11</sup>.

4. W Zjednoczonym Królestwie kwestie związania się państwa zmianami traktatów unijnych reguluje obecnie ustawa z 2011 r. o Unii Europejskiej (*European Union Act*)<sup>12</sup>. Aby mogło dojść do ratyfikacji zmian traktatowych, konieczne jest uchwalenie stosownej ustawy lub/i rozpoznanie referendum ogólnokrajowe. Przede wszystkim w przypadku tych nowelizacji, które związane byłyby z rozszerzeniem kompetencji UE (zob. art. 2 w związku z art. 4 przywołanej ustawy), referendum jest obligatoryjne. Według ustawodawcy brytyjskiego referendum musi być zorganizowane często także wtedy, gdy zmiana traktatów następowałaby poprzez procedury kładki. Taki wymóg przewiduje art. 3 ustawy, który odnosi się do regulacji zawartej w art. 48 ust. 6 TUE<sup>13</sup> (kładka *sensu largo*) oraz art. 6 do-

<sup>8</sup> Zob. J. Barcz, M. Górka, A. Wyrozumska, *Instytucje i prawo...*, s. 266–267.

<sup>9</sup> Zob. P. Mikuli, *Ustawy o ograniczonym zakresie przedmiotowym w systemie źródeł prawa w Polsce (uwagi porządkujące)*, „Przegląd Sejmowy” 2012, nr 5, s. 42.

<sup>10</sup> Zob. K. Wojtyczek, *Wpływ Traktatu z Lizbony na ustroj Polski*, „Przegląd Sejmowy” 2010, nr 4, s. 32–33.

<sup>11</sup> Zob. np. A. Pułło, *Współczesne ustroje państwowe. Wielka Brytania*, Gdańsk 1983.

<sup>12</sup> Ustawa dostępna, <http://www.legislation.gov.uk/ukpga/2011/12/contents> (3.06.2013).

<sup>13</sup> Obowiązek zarządzenia referendum nie występuje, jeśli procedura z art. 48 ust. 6 TUE nie została użyta do zmian prowadzących do rozszerzenia kompetencji UE lub w innych celach wymienionych w art. 4 ustawy (zob. art. 3 ust. 4 lit. a ustawy o Unii Europejskiej). Referendum może zostać także pominięte, jeśli decyzja podjęta na podstawie art. 48 ust. 6 TUE oznaczałaby wprowadzenie

tyczący art. 48 ust. 7 TUE (w odniesieniu do kwestii wymienionych w załączniku do ustawy) oraz procedur kładki *ad hoc* zawartych w art. 42 ust. 2 i art. 31 ust. 3 TUE, a także w art. 86 ust. 4, art. 153 ust. 3, art. 192 ust. 2, art. 312 ust. 2, art. 333 ust. 1 i 2 TFUE. Dodatkowo uchwalenie ustawy czy przeprowadzenie referendum (lub jedno i drugie) musi poprzedzać wyrażenie przez rząd stanowiska państwa brytyjskiego w Radzie także w innych enumeratywnie wskazanych w ustawie sytuacjach. Nie ma w zasadzie większego znaczenia, czy dojdzie do tradycyjnej rewizji traktatu czy uproszczonej, ponieważ procedura wewnętrznego związania może być analogiczna: to ustawa bowiem określa konkretną procedurę decyzyjną, wskazując określone przepisy TUE lub TFUE. Taki stan rzeczy, w szczególności wprowadzenie instytucji referendum przy procedurach uproszczonych, jest często krytykowany<sup>14</sup>. Niewątpliwie zastosowanie niektórych uproszczonych procedur zmian traktatów zostało skomplikowane przez wymóg rozpisania referendum. W pewnym sensie osłabiło to także pozycję parlamentu, który na mocy np. art. 48 ust. 7 TUE uzyskał prawo zablokowania planowanych zmian. W procesie zmian traktatów UE stanowisko Izby Lordów zostało wzmocnione w porównaniu z procesem ustawodawczym<sup>15</sup>. W niektórych bowiem przypadkach zgoda parlamentu wymaga uchwał zarówno Izby Gmin jak i Izby Lordów. Chodzi tu o wyliczone w ustawie sytuacje, w których zgoda obu izb musi wyprzedzać wyrażenie w imieniu Zjednoczonego Królestwa stanowiska w Radzie. Dotyczy to decyzji podejmowanych na podstawie art. 352 TFUE (co do zasady), kwestii zawartych w tytule V trzeciej części TFUE (przy czym w tych przypadkach istnieje jeszcze wymóg uchwalenia ustawy), kilku decyzji, których podstawą są wymienione w ustawie przepisy TFUE (tj. art. 56, 129 ust. 3, 252, 257, 281, 308) oraz zastosowania procedury kładki z art. 48 ust. 7 TUE (przejście z tzw. specjalnej procedury na zwykłą procedurę prawodawczą, ale bez konieczności zniesienia zasady jednomyślności w Radzie).

5. Przechodząc do polskich rozwiązań, należy zwrócić uwagę, że konstytucja z 1997 r. przewiduje jedynie możliwość ratyfikacji umowy międzynarodowej, nie zaś ratyfikacji czy zatwierdzenia jakiegoś jednostronnego organu podmiotu prawa międzynarodowego. W związku z czym powstał problem uregulowania tej kwestii. Ostatecznie zdecydowano się na wprowadzenie instytucji ratyfika-

---

przepisów umożliwiających nałożenie na Zjednoczone Królestwo nowych obowiązków czy sankcji przy założeniu, że skutek tych przepisów dla Zjednoczonego Królestwa nie byłaby znaczący (art. 3 ust. 4 lit. b przywoływanej ustawy).

<sup>14</sup> Zob. np. M. Gordon, M. Dougan, *The United Kingdom's European Union Act 2011: „who won the bloody war anyway?”*, „European Law Review” 2012, t. 37 (1), s. 3–30.

<sup>15</sup> Tu co do zasady Izba Lordów ma słabszą pozycję, tzn. jej sprzeciw wobec projektu może zostać przełamany przez Izbę Gmin. Jeżeli projekt ustawy zostaje przyjęty przez Izbę Gmin na dwóch kolejnych sesjach (tego samego parlamentu lub nie) i o ile nie minie rok pomiędzy datą drugiego czytania w pierwszej z tych sesji a datą, w której zostaje on przyjęty w Izbie Gmin na drugiej z tych sesji, jest on przedstawiany monarche do podpisu (chyba że Izba Gmin zdecyduje inaczej) niezależnie od odrzucenia projektu przez Izbę Lordów na każdej ze wspomnianych sesji (pod warunkiem, że Izba Lordów otrzyma go przynajmniej na miesiąc przed końcem każdej z nich).

cji niektórych aktów organów UE. W ustawie o umowach międzynarodowych w brzmieniu nadanym jej przez nową ustawę z dnia 8 października 2010 r. o stosunkach Rady Ministrów z Sejmem i Senatem w sprawach związanych z członkostwem Rzeczypospolitej Polskiej w Unii Europejskiej (dalej ustawa „kooperacyjna”) przewidziano (art. 12 ust. 2a), że procedurą ratyfikacji zostają objęte akty prawne UE przyjmowane w ramach tzw. procedury kładki *sensu largo*, czyli przewidzianych w art. 48 ust. 6 TUE oraz w kilku przepisach TFUE<sup>16</sup>. Wspomniana ustawa nie przesądza jednak, czy ratyfikacja takich aktów wymaga uprzedniej zgody ustawowej. W tym wypadku należy sięgnąć do art. 15 ustawy<sup>17</sup>. Ze sformułowań tam zawartych wynika, że ustawodawca umożliwia, w zależności od konkretnej kwalifikacji, zastosowanie ratyfikacji bez ścieżki ustawowej lub ratyfikacji za uprzednią zgodą wyrażoną w ustawie w trybie art. 89 lub 90 konstytucji. Wydaje się jednak, że ratyfikacja wspomnianych wyżej aktów organów UE powinna być przeprowadzona dopiero po uzyskaniu zgody wyrażonej w ustawie, nie zaś w trybie tzw. małej ratyfikacji. Dojdzie wówczas bowiem do sytuacji w zasadzie tożsamej ze „zmianą zakresu obowiązywania umowy międzynarodowej”, o której mowa w art. 25 ust. 1 i 2<sup>18</sup>. Dalszą kwestią byłaby decyzja, czy ustawa ma być uchwalona w trybie zwykłym czy w trybie przewidzianym w art. 90 Konstytucji.

Jeśli chodzi o procedury w ramach kładki niewymagające zatwierdzenia przez państwa członkowskie, to ustawa kooperacyjna uregulowała tę kwestię w art. 14. Stanowi on, że w tym wypadku decyzję podejmuje Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej, na wniosek Rady Ministrów, za zgodą wyrażoną w ustawie. Nie jest jednak sprecyzowane, jaką większością taka ustawa miała być uchwalana. Istotnym błędem legislacyjnym, co zauważa J. Barcz<sup>19</sup>, jest także umieszczenie w art. 14 odwołania do art. 42 ust. 2 TUE, gdzie przewidziano mechanizm zatwierdzenia zgodnego z wymogami konstytucyjnymi, zatem przepis ten powinien zostać umieszczony w art. 14 ust. 2a ustawy o umowach międzynarodowych.

W Sejmie VI kadencji prowadzono prace nad projektem nowego rozdziału Konstytucji RP, który miał na celu kompleksowe uregulowanie kwestii związanych z członkostwem państwa polskiego w Unii Europejskiej. Projekt nowelizacji konstytucji w tej sprawie złożył prezydent Komorowski oraz grupa posłów.

W projekcie zaproponowanym przez Prezydenta RP znajdował się art. 227d. Stanowił on, że przepis Konstytucji dotyczący wyrażenia zgody na ratyfikację umowy międzynarodowej będącej podstawą przekazania kompetencji UE (który

<sup>16</sup> Zob. art. 25, art. 218 ust. 8, akapit drugi, zdanie drugie, art. 223 ust. 1, art. 262 lub art. 311 akapit trzeci TFUE (zob. art. 12 ust. 2a ustawy o umowach międzynarodowych).

<sup>17</sup> A właściwie z dodanego do tego przepisu przez ustawę kooperacyjną nowego ust. 5.

<sup>18</sup> W praktyce ustrojowej mieliśmy do czynienia z ustawą uchwaloną w związku ze wspomnianym przepisem. Była to ustawa upoważniająca Prezydenta RP do złożenia oświadczenia o uznaniu jurysdykcji Trybunału Sprawiedliwości w zakresie pytań prejudycjalnych w III filarze UE. Ustawa ta została przyjęta w trybie zwykłym.

<sup>19</sup> Zob. J. Barcz, *Legitymizacja wewnętrzna...*, s. 51.

wg propozycji Prezydenta miał zastąpić dotychczasowy art. 90) stosuje się odpowiednio w przypadku zmiany postanowień traktatów w sposób inny niż w drodze umowy, o ile ta zmiana pociąga za sobą przekazanie kompetencji. Jeśli jest inaczej, to projekt tego przepisu odsyłał do ustawy.

Sejmowa Komisja Nadzwyczajna do rozpatrzenia projektów ustaw o zmianie Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej oraz projektów ustaw z nimi związanych powołała w dniu 5 stycznia 2011 r. podkomisję, która zajęła się projektami zmian w Konstytucji. W toku jej prac wprowadzono, zaproponowany przez ekspertów Biura Analiz Sejmowych przepis dotyczący kładki, który jednak różnił się od propozycji prezydenckiej (art. 227c). Jego zaletą było to, że wyróżniał on wyraźnie zmianę treści traktatów w drodze decyzji organu Unii Europejskiej, podlegającą zatwierdzeniu przez Rzeczpospolitą Polską oraz bez konieczności takiego zatwierdzenia. Treść tej regulacji nawiązywała w pewien sposób do bieżących przepisów ustaw o umowach międzynarodowych i ustawy kooperacyjnej. Przepis ten przewidywał, że zmianę treści traktatu za pomocą kładki *sensu largo* zatwierdzał Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej, na wniosek Rady Ministrów, za zgodą wyrażoną w ustawie. Było to niewątpliwie nawiązanie do dotychczasowej procedury ratyfikacji „kładkowego” aktu UE. Ustęp drugi omawianego przepisu odnosił się natomiast do procedur kładki *sensu stricto*, tj. dotyczył zmiany traktatów bez zatwierdzenia. Taka zmiana wymagałaby uprzedniej zgody Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej, podejmowanej na wniosek Rady Ministrów, za zgodą wyrażoną w ustawie, jeżeli taka zmiana dotyczyłaby:

- 1) trybu stanowienia aktów prawnych przez organy Unii Europejskiej, w tym odstąpienia od zasady głosowania jednomyślnego;
- 2) składu organów Unii Europejskiej;
- 3) spraw uregulowanych w ustawie lub w których konstytucja wymaga ustawy.

Mankamentem powyższych propozycji było to, że nie regulowały one sytuacji, gdy zastosowanie kładek prowadziło do rozszerzania dotychczasowych kompetencji UE. Projekt omawianego wyżej przepisu odsyłał bowiem w ustępie trzecim do ustawy. Oznaczało to, że ustawodawca zwykły mógł tę kwestię uregulować dowolnie. Wydaje się jednak, że sprawa możliwości i trybu przekazywania kompetencji w drodze procedur uproszczonych powinna znaleźć się w ustawie zasadniczej, skoro próbowano stworzyć specjalny rozdział dotyczący funkcjonowania w ramach UE. Analogiczny przepis proponowany przez Prezydenta ucinął wszelkie dywagacje na temat możliwości przekazania nowych kompetencji w drodze procedur kładki i przez to należało go uznać za bardziej właściwy<sup>20</sup>. Przewidywał bowiem wyraźnie, że gdy taka sytuacja będzie mieć miejsce, należy zastosować taką samą procedurę, jaka jest stosowana w przypadku ratyfikacji umowy międzynarodowej, na podstawie której Rzeczypospolita Polska przekazuje UE kompetencje władzy państwowej w niektórych sprawach.

<sup>20</sup> Pozytywnie o projekcie prezydenckim wypowiada się J. Barcz w: *Legitymizacja wewnątrz krajowa...*, s. 59.

6. Uproszczone procedury zmiany zostały pomyślane jako mechanizmy przyspieszające podejmowanie istotnych decyzji w ramach Unii Europejskiej wymagających ingerencji w europejskie prawo pierwotne bez konieczności uciekania się do tradycyjnej formy zawarcia i ratyfikowania umowy międzynarodowej. Zarówno kładki z zatwierdzeniem, jak i bez zatwierdzenia wymagają ustalenia określonych mechanizmów prawa krajowego związanych z wypracowaniem stanowiska kraju przy podejmowaniu stosownej decyzji w ramach tych procedur. Ustanowienie krajowych regulacji w tej kwestii nie jest zadaniem łatwym, bo trzeba pogodzić interesy Unii z konstytucyjnymi wymaganiami dotyczącymi sposobu przekazywania kompetencji organom UE. Dotychczasowe rozwiązania zawarte w polskiej ustawie kooperacyjnej, jak słusznie podnosi J. Barcz, są mało przejrzyste<sup>21</sup>. W szczególności nie uregulowano w jasny sposób, w jakiej sytuacji należy zastosować mechanizmy z art. 89 lub art. 90 konstytucji. Patrząc z kolei na rozwiązania brytyjskie nie sposób oprzeć się wrażeniu, że w istocie niweczą one koncepcję procedur uproszczonych, bo wprowadzają przy ich akceptacji dość skomplikowane mechanizmy mające również zastosowanie w przypadku zmian traktatów w trybie zwykłym, z instytucją referendum włącznie.

**Piotr Mikuli**

**SIMPLIFIED PROCEDURES TO AMEND THE TREATIES  
WHICH ARE THE BASIS OF THE EUROPEAN UNION (THE SO-CALLED  
PROCEDURES OF „FOOTBRIDGE”) IN NATIONAL LAW. POLISH  
LEGISLATION IN COMPARISON TO BRITISH SOLUTIONS**

The article concerns the problem of functioning the simplified procedures to amend the Treaty on European Union and the Treaty on the Functioning of the European Union in national law. The introduction of these procedures required to develop appropriate mechanisms for their practical realization. The Author presents an assessment of the issue from the point of view of Polish law and solutions adopted in the United Kingdom. The establishment of national regulations concerning this issue involves the need to reconcile the interests of the Union with the constitutional requirements of individual member states. In Poland, these regulations are not precise. On the other hand, in the United Kingdom they disavow the very concept of simplified procedures to a large extent.

---

<sup>21</sup> Tamże.