



Trybunał obchodzi 20-lecie przystąpienia 10 państw do Unii Europejskiej: Nowy moment konstytucyjny dla Europy

W dniu 1 maja 2004 r. do Unii Europejskiej dołączyło dziesięć nowych państw członkowskich: Czechy, Estonia, Cypr, Łotwa, Litwa, Węgry, Malta, Polska, Słowacja i Słowenia. Było to największe pojedyncze rozszerzenie zarówno pod względem ludności, jak i przystępujących krajów. Co więcej, wskutek tego przystąpienia we wspólnej przestrzeni prawnej Unii znalazły się państwa o różnorodnej historii, kulturze prawnej i tradycji. Biorąc pod uwagę z jednej strony stopień integracji, jaki Unia osiągnęła do 2004 r., oraz z drugiej strony różnorodność, jaką cechowało się dziesięć nowych państw członkowskich, nie da się przecenić znaczenia tej chwili. Można śmiało powiedzieć, że rozszerzenie z 2004 r. stanowiło samo w sobie moment konstytucyjny – zmianę paradygmatu – jednoczący Europę Wschodnią i Zachodnią w ramach wspólnego projektu ustrojowego. Unia Europejska rozszerzyła swoje wartości i zasady na obszary Europy o szczególnie złożonej historii. Dziesięć nowych państw członkowskich przystąpiło do Unii z niezwykle determinacją i nadzieją na zapewnienie wolności, sprawiedliwości i dobrobytu, aczkolwiek determinacja ta została skonfrontowana z istotnymi wyzwaniami.

Unia Europejska opiera się na lojalności i współpracy między państwami członkowskimi oraz na pierwszeństwie prawa unijnego. Uznaje ona również wagę różnorodności tradycji narodowych jako wkładu w rozwój wspólnego projektu. W motywie szóstym TUE wyrażono pragnienie „pogłębi[enia] solidarność[ci] między [...] narodami w poszanowaniu ich historii, kultury i tradycji”.

Konferencja ta będzie stanowić uczczenie 20. rocznicy rozszerzenia z 2004 r. poprzez przyjrzenie się wkładowi, jakie wniosło ono w rozwój unijnego projektu integracji. Czy miało ono wpływ na większą konsolidację prawa Unii oraz na bardziej szczegółowe uregulowanie niektórych obszarów objętych zakresem kompetencji unijnych? Czy – wręcz przeciwnie – było ono powodem nowych trudności w stosowaniu prawa Unii? Jakie wnioski płyną – po 20 latach – z rozszerzenia i pogłębienia projektu integracji europejskiej? Czy skutkiem największego pojedynczego rozszerzenia, wraz z jego osiągnięciami i wyzwaniami, jest silniejsza Unia łącząca obywateli Europy?

Podczas konferencji omówione zostaną trzy różne poświęcone temu tematy.

Pierwsza sesja. *Historia największego pojedynczego rozszerzenia Unii*

Po upadku muru berlińskiego w całej Europie zaczął wiać wiatr zmian. Niemalże natychmiast liczne państwa na wschodzie i południu, zwłaszcza te, które wyzwoliły się z pęt totalitaryzmu, wyraziły chęć przystąpienia do wspólnego rynku wewnętrznego opartego na czterech swobodach gospodarczych WE i uczciwej konkurencji. W oczekiwaniu na rozszerzenie Unii Europejskiej (w tamtym czasie Wspólnoty) Rada Europejska na szczycie w Kopenhadze w 1993 r. ustanowiła – a na szczycie w Madrycie w 1995 r. wzmocniła – pewne kryteria (znane jako kryteria kopenhaskie), które muszą zostać spełnione przez państwa kandydujące. Uruchomiło to w Europie jeden z największych procesów reform – ogromny plac budowy – w ramach którego państwa kandydujące zobowiązały się osiągnąć następujące cele: „1) stabilne instytucje gwarantujące **demokrację, praworządność, prawa człowieka** oraz poszanowanie i ochronę **mniejszości**; 2) funkcjonującą gospodarkę rynkową oraz zdolność do sprostania **konkurencji** i siłom rynkowym w UE; 3) zdolność do podjęcia zobowiązań członkowskich i skutecznej ich realizacji, w tym celów unii politycznej, **gospodarczej i walutowej**”.

Niezależnie od szeroko zakrojonych prac legislacyjnych i instytucjonalnych prowadzonych przez państwa kandydujące ów proces reform wymagał również fundamentalnej przemiany mentalności i kultury zainteresowanych narodów. Dwadzieścia lat później w wyroku C- 896/19, Repubblika¹, Trybunał Sprawiedliwości określił zasadę, zgodnie z którą państwa powinny unikać jakiegokolwiek regresu w odniesieniu do utrzymania wartości państwa prawnego. Uwzględniając perspektywę ostatnich 20 lat, sesja ta skupi się na problemach związanych z rozszerzeniem z 2004 r. oraz wkładzie dziesięciu nowych państw członkowskich w rozwój prawa Unii z podkreśleniem znaczenia, jakie ma umieszczenie ochrony wspólnych wartości w centralnym punkcie każdego etapu projektu integracji europejskiej.

Druga sesja. *O wspólnych wartościach europejskich*

Podczas konferencji zostanie następnie omówiony wkład rozszerzenia z 2004 r. w rozwój Unii jako „Unii wartości”. Wartości wskazane w art. 2 TUE są współdzielone i wysoko cenione przez wszystkich obywateli Europy, jako że są one częścią ich wspólnego dziedzictwa. Składają się one na definicję „samej tożsamości Unii jako wspólnego porządku prawnego”². Owej tożsamości nie zbudowano

¹ Wyrok z dnia 20 kwietnia 2021 r., [Repubblika](#), C-896/19, EU:C:2021:311, pkt 64.

² Wyrok z dnia 16 lutego 2022 r., Węgry/Parlament i Rada, C-156/21, EU:C:2022:97, pkt 232.

poprzez zwykłe włączenie do tego porządku prawnego tradycyjnych elementów stanowiących część tożsamości narodowej, takich jak język, historia czy tradycja. Europejczycy mogą posługiwać się różnymi językami, mieć różne przekonania oraz mieć odmienne koncepcje co do tego, co oznacza rodzina, a jednak my, Europejczycy, mamy poczucie przynależności do wspólnoty wartości. Jako Europejczycy podzielamy pogląd, że polityczna większość w danej chwili nie może dyskryminować mniejszości, że musimy mieć „rząd praw, a nie ludzi” i że musi nam przysługiwać wolna od ingerencji publicznej osobista sfera samostanowienia – a wszystko to sprawia, że Unia jest właśnie tym, co sobą reprezentuje obecnie.

Celem drugiego panelu jest zatem dokładne przyjrzenie się wartościom wskazanym w art. 2 TUE poprzez analizę następujących kwestii: Jaki jest charakter prawny tych wartości? Jaki jest związek między tymi wartościami a strukturalnymi zasadami prawa Unii, takimi jak zasady pierwszeństwa, wzajemnego zaufania, skuteczności i lojalnej współpracy? Jaka jest rola sądów Unii i sądów krajowych w egzekwowaniu tych wartości? Czy owe wartości pozostawiają miejsce na różnorodność narodową? W jaki sposób oddziałują na siebie wartości Unii i obowiązek poszanowania tożsamości narodowej państw członkowskich?

Trzecia sesja. *Regulacje gospodarcze Unii*

Jak podkreślono w kryteriach kopenhaskich, integracja gospodarcza stanowiła zarówno cel, jak i wyzwanie dla nowych państw członkowskich. Zapewnienie konwergencji między gospodarkami nowych państw członkowskich a pozostałą częścią Unii oraz zgodności z regulacjami gospodarczymi Unii miało zasadnicze znaczenie dla postępu integracji politycznej i wymagało przeprowadzenia istotnych reform. Korzyści gospodarcze i finansowe wynikające z członkostwa były siłą napędową wielu z tych reform, zarówno na poziomie merytorycznym, jak i instytucjonalnym. Z jednej strony fundusze unijne odegrały kluczową rolę w odniesieniu do tych reform, a w celu zapewnienia, by państwa członkowskie respektowały „zasady gry” i przestrzegały praworządności, zostały one poddane mechanizmom warunkowości w różnych obszarach prawa. Z drugiej strony nowe państwa członkowskie były obowiązane stosować prawo konkurencji i prawodawstwo sektorowe (zwłaszcza w sektorach sieciowych i bankowości), często w nowo zaprojektowanym zdecentralizowanym trybie – jak na przykład ustalono to w rozporządzeniu 1/2003 dotyczącym prawa konkurencji – co oznaczało przyznanie uprawnień nowym krajowym organom ochrony konkurencji lub organom regulacyjnym.

W tym kontekście celem trzeciej sesji, która obejmuje trzy główne podtematy, jest omówienie, w jaki sposób w ciągu ostatnich dwudziestu lat pod nadzorem sądów Unii prawo Unii zapewniało spójność

i konwergencję gospodarek krajowych w Unii, a w szczególności gospodarek nowych państw członkowskich, poprzez skupienie się na następujących kwestiach:

- W odniesieniu do funduszy unijnych: W jaki sposób warunki przyznawania funduszy strukturalnych przyczyniły się do osiągnięcia konwergencji i solidarności między nowymi a starymi państwami członkowskimi? W jaki sposób nowe państwa członkowskie wywiązały się z obowiązku zwalczania nadużyć finansowych i korupcji?
- W odniesieniu do regulacji gospodarczych Unii: Jaki był wpływ prawa konkurencji i prawa dotyczącego pomocy państwa w procesie modernizacji gospodarek nowych państw członkowskich i w ich ukierunkowaniu na osiągnięcie równych warunków działania na rynku wewnętrznym? Jakiego kroku trzeba było podjąć w celu ustanowienia niezależnych i operatywnych krajowych organów ochrony konkurencji lub organów regulacyjnych? Jak po 20 latach praktyki przebiega współpraca między Komisją a organami krajowymi i jakie wyzwania stoją przed nimi obecnie? Jaki jest zakres kontroli sądowej sprawowanej przez sądy Unii w odniesieniu do funkcjonowania krajowych organów ochrony konkurencji lub organów regulacyjnych i podejmowanych przez nie decyzji?
- Na poziomie horyzontalnym: Jaką rolę odegrały sądy Unii – poprzez wydawanie orzeczeń prejudycjalnych lub w ramach skarg bezpośrednich (w sprawach dotyczących finansowania, konkurencji i regulacji gospodarczych) – w zapewnianiu prowadzenia przez Komisję, sądy krajowe i krajowe organy regulacyjne skutecznej współpracy bez wzajemnego naruszania przysługujących im kompetencji?