

# Grzegorz Janusz

---

## Procedura nieprawodawcza w Unii Europejskiej

---

Polityka i Społeczeństwo nr 10, 41-50

---

2012

Artykuł został opracowany do udostępnienia w internecie przez Muzeum Historii Polski w ramach prac podejmowanych na rzecz zapewnienia otwartego, powszechnego i trwałego dostępu do polskiego dorobku naukowego i kulturalnego. Artykuł jest umieszczony w kolekcji cyfrowej [bazhum.muzhp.pl](http://bazhum.muzhp.pl), gromadzącej zawartość polskich czasopism humanistycznych i społecznych.

Tekst jest udostępniony do wykorzystania w ramach dozwolonego użytku.

Grzegorz Janusz

## PROCEDURA NIEPRAWODAWCZA W UNII EUROPEJSKIEJ

Wejście w życie 1 grudnia 2009 r. Traktatu z Lizbony (DzUrz UE C.07.306.01 z 17 grudnia 2007 r.) dokonało zasadniczego przeobrażenia w filozofii współpracy w ramach wcześniej działających Wspólnot Europejskich. Powstała jednolita Unia Europejska (UE), która uzyskała podmiotowość prawnomiędzynarodową zarówno w rozumieniu prawa międzynarodowego, jak i prawa krajowego państw członkowskich; art. 47 Traktatu o Unii Europejskiej (TUE – DzUrz UE C.08.115.13 z 9 maja 2008 r., wersja poprawiona DzUrz UE C.10.83.13 z dnia 30 marca 2010 r.) jednoznacznie przyznał osobowość prawną UE, zaś w art. 335 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (TFUE – DzUrz UE C.08.115.47 z dnia 9 maja 2008 r., wersja poprawiona DzUrz UE C.10.83.47 z dnia 30 marca 2010 r.) przyjęto, że „w każdym z Państw Członkowskich **Unia posiada zdolność prawną i zdolność do czynności prawnych o najszerszym zakresie przyznanym przez ustawodawstwa krajowe osobom prawnym**; może ona zwłaszcza nabywać lub zbywać mienie ruchome i nieruchome oraz stawać przed sądem. W tym zakresie jest ona reprezentowana przez Komisję. Unia jest jednak reprezentowana przez każdą z instytucji, z tytułu ich autonomii administracyjnej, w sprawach związanych z funkcjonowaniem każdej z nich” [wyróżnienie – G.J.].

Utrzymana została hybrydowość prawa unijnego; w klasycznym podziale na prawo międzynarodowe i krajowe (wewnętrzne porządki prawne państw) tworzone przez państwa członkowskie prawo pierwotne (prawo traktatowe) zaliczamy do prawa międzynarodowego. Natomiast tworzone przez instytucje unijne prawo pochodne znajduje się poza tym podziałem, tworząc trzecią samodzielną gałąź prawa – obok prawa międzynarodowego i krajowego. Ponieważ hybrydowość prawa unijnego zawsze wskazuje na jakieś wyjątki, to należy uzupełnić po-

wyższą wypowiedź, że tzw. zewnętrzne prawo pochodne, czyli umowy międzynarodowe zawierane na podstawie art. 218 TFUE, stanowią część prawa międzynarodowego.

Traktat z Lizbony, reformując funkcjonowanie ówczesnych Wspólnot oraz status UE, dokonał kilku istotnych zmian w zakresie procedur decyzyjnych, wprowadzając nowe procedury prawodawcze i nieprawodawcze oraz określając procedury zmiany prawa pierwotnego.

Istotne dla rozważań jest określenie pojęcia decyzji w UE. Pojęcie to może oznaczać trzy typy rozstrzygnięć:

1. decyzja *sensu largissimo*, która oznacza każde rozstrzygnięcie podjęte na podstawie przepisów prawa pierwotnego przez upoważnioną instytucję UE zarówno w procedurze prawodawczej, jak i nieprawodawczej;
2. decyzja *sensu largo*, która obejmuje wszystkie akty prawne określone w art. 288 TFUE uchwalone w UE w ramach procedury prawodawczej;
3. decyzja *sensu stricto*, która oznacza konkretny rodzaj aktu prawnego UE, określanego jako decyzja w art. 288 TFUE akapit 4.

Decyzje te podejmowane są w obu procedurach. Formalnie TFUE nie posługuje się pojęciem procedury nieprawodawczej. Pośrednio istnienie takiej procedury można wywnioskować z podziału aktów prawnych na akty prawodawcze i nieprawodawcze. Akty prawodawcze określone są w art. 289 ust. 3 TFUE, gdzie uregulowano, że „Akty prawne przyjmowane w drodze procedury prawodawczej stanowią akty prawodawcze”. Natomiast w art. 297 ust. 2 TFUE określono, że „Akty o charakterze nieprawodawczym przyjęte w formie rozporządzeń, dyrektyw oraz decyzji, w przypadku gdy te ostatnie nie wskazują adresata, są podpisywane przez przewodniczącego instytucji, która je przyjęła”. Tym samym uznać należy, że skoro akty prawodawcze przyjmowane są w ramach procedury prawodawczej, to akty nieprawodawcze są przyjmowane w odrębnej procedurze nieprawodawczej. Istotny był tu cel; w procedurze prawodawczej zmierza się do przyjęcia aktu prawnego, zaś w procedurze nieprawodawczej do przyjęcia aktu nieposiadającego cech aktu prawnego, aczkolwiek mogącego również nosić identyczną nazwę jak akty prawodawcze, tj. rozporządzenia, dyrektywy lub decyzji.

Jednocześnie w procedurze prawodawczej uczestniczy z reguły kilka instytucji UE, zaś w procedurze nieprawodawczej przyjęty akt może być decyzją jednej instytucji, aczkolwiek w zdecydowanej większości przypadków niezbędny jest także współdziałanie lub przynajmniej konsultacje z innym podmiotem lub podmiotami.

Drugą cechą charakterystyczną rozróżniającą obie procedury – prawodawczą i nieprawodawczą – jest wyłączenie z procedury prawodawczej Rady Europejskiej. Natomiast istotna rola może przypadać Radzie Europejskiej w procedurze nieprawodawczej.

Trzecią ważną cechą jest to, że celem działania w procedurze prawodawczej jest przyjęcie aktu prawnego. Natomiast w przypadku procedury nieprawodawczej celem jest podjęcie decyzji stanowiącej akt nieprawodawczy. Wyraźnie określają to przepisy odnoszące się do procedury nieprawodawczej, np. art. 24 ust. 1 TUE czy art. 31 ust. 1 TUE, zastrzegające, że „Wyklucza się przyjmowanie aktów prawodawczych”. Podkreślić należy, że taka decyzja rodzi nie tylko skutki polityczne, ale także najczęściej określone skutki prawne, jak np. w przypadku decyzji o członkostwie (art. 49 TUE), gdzie Rada Europejska określa kryteria kwalifikacyjne, czy w przypadku stwierdzenia przez Radę Europejską, uregulowanego w art. 7 ust. 2 TUE, stałego i poważnego naruszenia przez państwo członkowskie wartości określonych w art. 2 TUE.

Kolejną cechą jest także pewne podobieństwo do specjalnej procedury prawodawczej polegające, w części przypadków, na wymogu konsultowania podejmowanej decyzji z Parlamentem Europejskim (PE), wymogu uzyskania zgody PE lub wymogu konsultacji z Europejskim Bankiem Centralnym. Podstawą rozróżnienia, czy mamy do czynienia z procedurą nieprawodawczą, czy ze specjalną procedurą prawodawczą, jest wyraźne wskazanie w przepisach traktatowych, że dane działanie Rada podejmuje w ramach specjalnej procedury prawodawczej (np. art. 115 ust. 1 TFUE, art. 182 ust. 4 TFUE)<sup>1</sup>. Określenie działań Rady Europejskiej lub Rady bez bliższego doprecyzowania oznacza procedurę nieprawodawczą.

Decyzje w ramach procedury nieprawodawczej podejmowane są m.in. w sprawach o:

---

<sup>1</sup> Art. 115 ust. 1 TFUE określa, że „Bez uszczerbku dla artykułu 114 Rada, stanowiąc jednomyślnie zgodnie ze specjalną procedurą prawodawczą i po konsultacji z Parlamentem Europejskim i Komitetem Ekonomiczno-Społecznym, uchwała dyrektywy w celu zbliżenia przepisów ustawowych, wykonawczych i administracyjnych Państw Członkowskich, które mają bezpośredni wpływ na ustanowienie lub funkcjonowanie rynku wewnętrznego”, a art. 182 ust. 4 TFUE określa, że w zakresie badania i rozwoju technologicznego oraz przestrzeni kosmicznej „Rada, stanowiąc zgodnie ze specjalną procedurą prawodawczą i po konsultacji z Parlamentem Europejskim oraz Komitetem Ekonomiczno-Społecznym, uchwała programy szczegółowe”.

- a. naruszenie przez państwo członkowskie wartości określonych w art. 2 TUE; procedura jest określona w art. 7 TUE i art. 354 TFUE;
- b. określenie przez Radę Europejską strategicznych interesów i celów Unii (art. 22 TUE);
- c. określanie i realizowanie przez Radę Europejską i Radę wspólnę polityki zagranicznej i bezpieczeństwa (art. 24 ust. 1 TUE);
- d. określanie przez Radę Europejską strategicznych interesów Unii, ustalanie celów oraz określanie ogólnych wytycznych wspólnej polityki zagranicznej i bezpieczeństwa (art. 26 ust. 1 TUE);
- e. działanie w ramach tzw. procedury kładki, czyli np. upoważnienie przez Radę Europejską Rady do działania większością kwalifikowaną w niektórych przypadkach przewidujących podejmowanie decyzji przez Radę jednomyślnie (art. 31 ust. 3 TUE);
- f. przyjęcie nowego członka do UE (art. 49 akapit 1 TUE);
- g. wystąpienie państwa członkowskiego z UE (art. 50 ust. 2 TUE);
- h. zastosowanie przez Radę środków stosownych do trudnej sytuacji gospodarczej (art. 122 ust. 1 TFUE);
- i. sprecyzowanie przez Radę definicji w celu zastosowania zakazów określonych w art. 123, 124 i 125 TFUE (art. 125 ust. 2 TFUE);
- j. przyjęcie przez Radę środków w celu zharmonizowania nominałów i specyfikacji technicznych emitowanych przez państwa członkowskie monet euro (art. 128 ust. 2 TFUE);
- k. uchwalenie przez Radę określonych przepisów statutu ESCB i EBC (art. 129 ust. 4 TFUE);
- l. zawieranie umów międzynarodowych w trybie art. 218 TFUE (po uzyskaniu zgody lub po konsultacji z PE, względnie w sferze walutowej po konsultacji z EBC).

Szczególna rola w procedurze nieprawodawczej przypada postępowaniu określone w art. 7 TUE. Odnosi się ono do naruszania przez państwo członkowskie podstawowych wartości, określonych w art. 2 TUE. W pierwotnym tekście Traktatu z Maastricht procedura ta nie była określona. Dopiero nowelizacja traktatów, w tym TUE, dokonana 2 października 1997 r. Traktatem z Amsterdamu wprowadziła do treści TUE wspomnianą regulację; na podstawie art. 1 pkt 9 Traktatu z Amsterdamu wprowadzono nowy artykuł F.1 TUE, który w wersji skonsolidowanej TUE stał się art. 7 tego traktatu (DzU RP 2004 nr 90, poz. 864/31).

Sam art. F.1 (art. 7) TUE w wersji przyjętej Traktatem z Amsterdamu nie zaliczał oczywiście regulacji w nim określonej do procedury nieprawodawczej, gdyż takie pojęcie w przepisach traktatowych nie

występowało. Jednocześnie w wersji pierwotnej art. 7 TUE, stosując zbliżone reguły postępowania, wykluczał z działania Radę Europejską, zaś określał współdziałanie czterech podmiotów: państw członkowskich, Komisji, Rady i PE mogących uczestniczyć w postępowaniu<sup>2</sup>. Postępowanie to miało kilkuetapowy charakter:

1. inicjujący działanie, które było wszczynane na wniosek jednej trzeciej państw członkowskich lub na wniosek Komisji;

2. stwierdzający naruszenie, gdzie Rada działała jednomyślnie i po uzyskaniu zgody PE mogła stwierdzić takie naruszenie – udzielając zgody, PE stanowił większością dwóch trzecich oddanych głosów, reprezentującą większość jego członków;

3. uchylający, w którym Rada mogła zdecydować o zmianie lub uchyleniu środków wobec danego państwa w związku ze zmianą sytuacji w tym państwie – Rada podejmowała decyzję w tym zakresie większością kwalifikowaną.

Skutkiem decyzji Rady było zawieszenie niektórych praw państwa członkowskiego, łącznie z prawem głosowania w Radzie.

---

<sup>2</sup> Artykuł F.1 (art. 7) TUE określał, że:

- „1. Rada zebrana w składzie szefów państw lub rządów, stanowiąc jednomyślnie na wniosek jednej trzeciej Państw Członkowskich lub na wniosek Komisji i po uzyskaniu zgody Parlamentu Europejskiego, może stwierdzić, po wezwaniu rządu Państwa Członkowskiego do przedstawienia swoich uwag, poważne i stałe naruszenie przez to Państwo Członkowskie zasad określonych w artykule F ustęp 1.
2. Po takim stwierdzeniu Rada, stanowiąc większością kwalifikowaną, może zdecydować o zawieszeniu niektórych praw wynikających ze stosowania niniejszego Traktatu dla tego Państwa Członkowskiego, łącznie z prawem do głosowania przedstawiciela rządu tego Państwa Członkowskiego w Radzie. Rada uwzględni przy tym możliwe skutki takiego zawieszenia dla praw i obowiązków osób fizycznych i prawnych. Zobowiązania, które ciążyą na tym Państwie Członkowskim na mocy niniejszego Traktatu, pozostają w każdym razie wiążące dla tego Państwa.
3. Rada może następnie, stanowiąc większością kwalifikowaną, zdecydować o zmianie lub uchyleniu środków podjętych na podstawie ustępu 2 w przypadku zmiany sytuacji, która doprowadziła do ich ustanowienia.
4. Do celów niniejszego artykułu Rada stanowi, nie biorąc pod uwagę głosu przedstawiciela rządu danego Państwa Członkowskiego. Wstrzymanie się od głosu członków obecnych lub ich reprezentantów nie stanowi przeszkody w podjęciu decyzji określonych w ustępie 1. Większość kwalifikowana jest określona jako taki sam udział głosów ważonych danych członków Rady jak ustalony w artykule 148 ustęp 2 Traktatu ustanawiającego Wspólnotę Europejską. Niniejszy ustęp stosuje się również w przypadku zawieszenia prawa do głosowania zgodnie z ustępem 2.
5. Do celów niniejszego artykułu Parlament Europejski stanowi większością dwóch trzecich oddanych głosów, reprezentującą większość jego członków”.

Podstawę złożenia wniosku, a następnie działania Rady stanowiło naruszenie wartości określonych w art. F ust. 1 (art. 6 ust. 1) TUE. Treść tego artykułu uległa także zmianie w wyniku nowelizacji dokonanej art. 1 pkt 8 Traktatu z Amsterdamu. Dokonano bowiem poszerzenia ogólnikowego brzmienia pierwotnej treści artykułu o poszanowaniu tożsamości narodowej i demokracji, doprecyzowując, że „Unia opiera się na zasadach wolności, demokracji, poszanowania praw człowieka i podstawowych wolności oraz państwa prawnego, które są wspólne dla Państw Członkowskich”. Ta treść została następnie w Traktacie z Lizbony rozbudowana, stając się wartościami uregulowanymi w art. 2 TUE, który określał, że „Unia opiera się na wartościach poszanowania godności osoby ludzkiej, wolności, demokracji, równości, państwa prawnego, jak również poszanowania praw człowieka, w tym praw osób należących do mniejszości. Wartości te są wspólne Państwu Członkowskiemu w społeczeństwie opartym na pluralizmie, niedyskryminacji, tolerancji, sprawiedliwości, solidarności oraz na równości kobiet i mężczyzn”.

Ich naruszenie stanowiło podstawę do wszczęcia znanej już procedury. Uległa ona jednak zmianie, albowiem uprawnienia dodatkowe uzyskała w tym przypadku Rada Europejska, do tej pory wyłączona z formalnego procesu decyzyjnego. Kolejną zmianą było poszerzenie kompetencji PE przez przyznanie Parlamentowi prawa do złożenia wniosku o wszczęcie procedury.

W nowej procedurze szczególna rola przypada dwóm instytucjom UE, tj. Radzie oraz Radzie Europejskiej<sup>3</sup>. Obie instytucje nie działają

---

<sup>3</sup> Art. 7 TUE określał, że:

- „1. Na uzasadniony wniosek jednej trzeciej Państw Członkowskich, Parlamentu Europejskiego lub Komisji Europejskiej Rada, stanowiąc większością czterech piątych swych członków, po uzyskaniu zgody Parlamentu Europejskiego może stwierdzić istnienie wyraźnego ryzyka poważnego naruszenia przez Państwo Członkowskie wartości, o których mowa w artykule 2. Przed dokonaniem takiego stwierdzenia Rada wysłuchuje dane Państwo Członkowskie i stanowiąc zgodnie z tą samą procedurą, może skierować do niego zalecenia. Rada regularnie bada, czy powody dokonania takiego stwierdzenia pozostają aktualne.
2. Rada Europejska, stanowiąc jednomyślnie na wniosek jednej trzeciej Państw Członkowskich lub Komisji Europejskiej i po uzyskaniu zgody Parlamentu Europejskiego, może stwierdzić, po wezwaniu Państwa Członkowskiego do przedstawienia swoich uwag, poważne i stałe naruszenie przez to Państwo Członkowskie wartości, o których mowa w artykule 2.
3. Po dokonaniu stwierdzenia na mocy ustępu 2 Rada, stanowiąc większością kwalifikowaną, może zdecydować o zawieszeniu niektórych praw wynikających ze stoso-

jednak z własnej inicjatywy, ale podejmują działanie na wniosek określonych w przepisach podmiotów. Procedurę w tym zakresie określa art. 7 TUE, w którym przewidziano cztery etapy postępowania:

1. złożenie wniosku inicjującego postępowanie,
2. stwierdzenie istnienia wyraźnego ryzyka poważnego naruszenia przez państwo członkowskie wartości określonych w art. 2,
3. stwierdzenie poważnego i stałego naruszenia przez to państwo członkowskie wartości określonych w art. 2,
4. zawieszenie niektórych praw dla tego państwa członkowskiego wynikających ze stosowania traktatów.

W pierwszym i drugim etapie, określonym w art. 7 ust. 1 TUE, Rada, działając na uzasadniony wniosek jednej trzeciej państw członkowskich, PE lub Komisji Europejskiej i po uzyskaniu zgody PE mogła stwierdzić istnienie wyraźnego ryzyka poważnego naruszenia przez państwo członkowskie wartości, na których opiera się UE. Decyzję w tym zakresie Rada podejmowała większością kwalifikowaną czterech piątych swych członków. Przed stwierdzeniem istnienia takiego ryzyka Rada była zobowiązana wysłuchać obwiniane państwo członkowskie. Rada mogła kierować, w ramach identycznej procedury (większością kwalifikowaną czterech piątych swych członków oraz po uzyskaniu zgody PE), zalecenia dla tego państwa. Podejmując działanie w tym zakresie, Rada regularnie badała, czy istnieją nadal powody wyraźnego ryzyka poważnego naruszenia przez państwo członkowskie wartości. Obowiązek wysłuchania obwinionego państwa był nową regulacją wprowadzoną w Traktacie z Lizbony. Nowością był także sam etap stwierdzenia wyraźnego ryzyka poważnego naruszenia przez państwo członkowskie wartości, który mógł się zakończyć albo zaleceniami dla tego państwa, albo też podjęciem działań w trzecim etapie.

---

wania Traktatów dla tego Państwa Członkowskiego, łącznie z prawem do głosowania przedstawiciela rządu tego Państwa Członkowskiego w Radzie. Rada uwzględni przy tym możliwe skutki takiego zawieszenia dla praw i obowiązków osób fizycznych i prawnych.

Obowiązki, które ciążą na tym Państwie Członkowskim na mocy Traktatów, pozostają w każdym przypadku wiążące dla tego Państwa.

4. Rada może następnie, stanowiąc większością kwalifikowaną, zdecydować o zmianie lub uchyleniu środków podjętych na podstawie ustępu 3 w przypadku zmiany sytuacji, która doprowadziła do ich ustanowienia.
5. Zasady głosowania, które do celów niniejszego artykułu stosuje się do Parlamentu Europejskiego, Rady Europejskiej i Rady, określone są w artykule 354 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej”.



W trzecim etapie działanie podejmowała Rada Europejska, która działała na uzasadniony wniosek jednej trzeciej państw członkowskich lub Komisji Europejskiej (art. 7 ust. 2 TUE). Rada Europejska, po uzyskaniu zgody PE, mogła stwierdzić poważne i stałe naruszenie przez państwo członkowskie wartości. Rada Europejska czyniła to po wezwaniu państwa członkowskiego do przedstawienia swoich uwag w kwestii naruszenia wartości.

Stwierdzenie przez Radę Europejską poważnego i stałego naruszenia przez państwo członkowskie wartości skutkowało możliwością podjęcia przez Radę decyzji o zawieszeniu niektórych praw wynikających ze stosowania traktatów dla obwinionego państwa członkowskiego, łącznie z prawem do głosowania przedstawiciela rządu tego państwa w Radzie (art. 7 ust. 3). Decyzję w tym zakresie Rada podejmowała większością kwalifikowaną<sup>4</sup>. Podejmując taką decyzję, Rada nie zdejmowała z państwa członkowskiego innych obowiązków ciążących na nim na podstawie traktatów. Jednocześnie Rada, podejmując decyzję, musiała uwzględnić możliwe skutki takiego zawieszenia dla praw i obowiązków osób fizycznych oraz osób prawnych. Rada miała obowiązek monitorowania rozwoju sytuacji w państwie, wobec którego zastosowano sankcje. Nie wynikało to wprost z przepisów traktatowych, ale określona w art. 7 ust. 4 TUE decyzja Rady „o zmianie lub uchyleniu środków podjętych na podstawie ustępu 3, w przypadku zmiany sytuacji, która doprowadziła do ich ustanowienia”, w świetle wcześniejszej regulacji w ust. 1 podejmowana była po wcześniejszej analizie rozwoju sytuacji w tym państwie.

Dodatkowe zasady postępowania w zakresie zastosowania art. 7 TUE wskazano w art. 354 TFUE, w którym określono, że państwo naruszające wartości nie jest uwzględniane przy obliczaniu jednej trzeciej lub czterech piątych państw członkowskich. Również przedstawiciel tego państwa nie uczestniczy w głosowaniu w Radzie Europejskiej lub Radzie.

Sankcje przewidziane w art. 7 TUE nie były stosowane od czasu wejścia w życie Traktatu<sup>5</sup>. Po utworzeniu w 2000 r. koalicji rządowej w Austrii, do której weszła nacjonalistyczna Wolnościowa Partia Au-

---

<sup>4</sup> Zgodnie z art. 238 TFUE (dawny art. 205 TWE) do 31 października 2014 r. większość kwalifikowana w Radzie wynosi 255 głosów „za” (na 345 głosów w Radzie), tj. 73,9% głosów. Ponadto każde państwo może zażądać sprawdzenia, czy państwa głosujące „za” reprezentują 62% ludności UE.

<sup>5</sup> TUE wszedł w życie 1 listopada 1993 r.

stria (*Freiheitliche Partei Österreichs*) Jörga Haidera, czternaście państw UE zastosowało w lutym 2000 r. wobec Austrii bojkot polityczny, który został po pół roku zniesiony. W tym przypadku nie podjęto jednak działań na podstawie art. 7 TUE, a sam bojkot miał raczej charakter dwustronny, aczkolwiek był jednolicie zastosowany przez czternaście ówczesnych państw UE. Może powstać pytanie, dlaczego nie zastosowano niedawno wprowadzonej procedury z art. 7 TUE. Wydaje się, że zadecydowały tu względy praktyczne: UE stara się nie stosować zbyt drastycznych środków wobec państw członkowskich. Wydaje się, że nie miano też jednoznacznego poparcia ze strony państw członkowskich wobec zastosowania bardzo drastycznej dla państwa obwinianego procedury. Chyba najważniejszą przyczyną było to, że zastosowano by drastyczne ograniczenie praw państwa *a priori* w warunkach braku faktycznego stwierdzenia naruszenia praw określonych w ówczesnym art. 6 ust. 1 TUE. Sam bojkot Austrii został po kilku miesiącach zawieszony, a uczestnictwo partii Haidera w koalicji rządowej w niczym nie zagroziło demokracji w Austrii, w tym przestrzeganiu praw podstawowych, łącznie z prawami mniejszości narodowych.

Niewątpliwie procedura nieprawodawcza jest nową jakością w zakresie nazewnictwa i podziału procedur podejmowania decyzji w UE. Jej treść była jednak określona we wcześniejszych przepisach traktowych, aczkolwiek nie występowała pod znaną obecnie nazwą, co wykazane zostało na przykładzie procedury z art. 7 TUE. Można tu wskazać pewną zbieżność z filarowością UE, która także nie była określona w przepisach traktatowych, a stanowiła terminologię doktrynalną, choć mocno zakorzenioną w świadomości społecznej.

## Bibliografia

- Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej [TFUE] (wersja skonsolidowana), DzUrz UE C.08.115.47 z dnia 9 maja 2008 r., wersja poprawiona DzUrz UE C.10.83.47 z dnia 30 marca 2010 r.
- Traktat o Unii Europejskiej [TUE] (wersja skonsolidowana), DzUrz UE C.08.115.13 z 9 maja 2008 r., wersja poprawiona DzUrz UE C.10.83.13 z dnia 30 marca 2010 r.
- Traktat z Amsterdamu zmieniający Traktat o Unii Europejskiej, Traktaty ustanawiające Wspólnoty Europejskie i niektóre związane z nimi akty, DzU RP 2004 nr 90, poz. 864/31.
- Traktat z Lizbony zmieniający Traktat o Unii Europejskiej i Traktat ustanawiający Wspólnotę Europejską podpisany w Lizbonie dnia 13 grudnia 2007 r., DzUrz UE 07.C/306.01.

**Grzegorz Janusz, THE NON-LEGISLATIVE PROCEDURE  
IN THE EUROPEAN UNION**

**Abstract**

The entry into force of The Treaty of Lisbon on 1 December 2009 substantially changed the terminology used in legislative (decision-making) procedures in the EU. The basic change was the introduction of the division of acts of EU secondary law into legislative and non-legislative ones. At the same time legislative procedures were further specified and described in two forms as the ordinary legislative procedure and special legislative procedure.

Apart from the two legislative procedures, EU decision-making procedures should also be taken into account, which, while producing specific political and legal consequences, did not aim at the adoption of a legislative act. They are determined by both the provisions of the Treaty on European Union and the Treaty on the Functioning of the European Union. This type of decision-making procedure should be described as a non-legislative procedure.

Decision-making mechanisms also take into account the hybrid nature of the EU and a variety of interests of the Member States with the simultaneous need for maintaining the cohesion of the European Union.

**Key words:** European Union, decision-making procedures, legislative procedures, non-legislative procedures, procedure for revising treaties