

# PODSTAWY EUROPEJSKIEGO PRAWA WSPÓLNOTOWEGO

Paweł Retkowski

*Autor jest absolwentem Wydziału Prawa i Administracji Uniwersytetu Mikołaja Kopernika w Toruniu oraz „Intensywnego kursu prawa europejskiego” przy Centrum Studiów Europejskich im. J. Monneta w Toruniu. Stażysta Krajowego Stowarzyszenia Doskonalenia Zawodowego (AFPA) w Reims we Francji (2000 r.). Od 2000 r. Dyrektor Biura Zarządu Kujawsko-Pomorskiego Stowarzyszenia na Rzecz Rozwoju i Integracji Europejskiej, gł. specjalista w Regionalnym Centrum Informacji Europejskiej w Bydgoszczy. Współuczestniczył w realizacji licznych projektów z zakresu informowania społeczeństwa o Unii Europejskiej. Był autorem wielu wykładów i warsztatów i na temat prawa wspólnotowego i negocjacji akcesyjnych.*

Wraz z postępującym procesem wstępowania Polski do Unii Europejskiej wzrasta konieczność poznania głównych zasad i instytucji europejskiego prawa wspólnotowego. Praktycznego wymiaru nabiera również skomplikowany proces podejmowania decyzji przez unijną administrację. Celem niniejszego opracowania jest zatem próba przybliżenia powyższych zagadnień oraz wyjaśnienia faktycznych mechanizmów w zakresie funkcjonowania wspólnotowego porządku prawnego.

## **1. Pojęcie europejskiego prawa wspólnotowego – różnorodność używanych w doktrynie prawa synonimów:**

Przedmiotem niniejszego opracowania jest europejskie prawo wspólnotowe. Ze względu jednakże na brak zarówno w literaturze obcojęzycznej jak i polskiej jednolitej nomenklatury dla tej gałęzi prawa, niezbędne wydaje się odniesienie do różnych stosowanych przez doktrynę prawa określeń.

Zgodnie z używaną przez naukę prawa europejskiego terminologią wyróżnić należy następujące określenia: *prawo europejskie*, *prawo integracji europejskiej*, *europejskie prawo integracyjne*, *prawo Unii Europejskiej*, *prawo unijne* i wreszcie *europejskie prawo wspólnotowe* (C. Mik, 2000: 289).

Pierwszego pojęcia *prawo europejskie* używa Z. Knypl. Autor sugeruje, iż można zamiennie używać terminów *prawo europejskie* oraz *prawo Wspólnot Europejskich* – odmawiając jednocześnie zasadności pojęciu *europejskie prawo wspólnotowe* ze względów lingwistycznych. Jak twierdzi autor język polski nie zna przymiotnika *wspólnotowy* (Z. Knypl, 2000: 43-4). Prawo europejskie w szerszym ujęciu obejmuje *prawo Wspólnot Europejskich*, w węższym natomiast *prawo Unii Europejskiej*.

Następnie spotkać można pojęcia: *prawo integracji europejskiej* (A. Evans), *prawo Unii Europejskiej* (D. Lasok). Za ciekawe należy uznać także stanowisko Z.M. Doliwy-Klepackiego, który uważa, że obecnie najbardziej trafnym wydaje się pojęcie *prawo wspólnotowe* lub *prawo unijne* wskazujące na aspekt wchłonięcia Wspólnot Europejskich przez Unię Europejską. Za całkowicie błędny autor uznaje natomiast synonim *prawo europejskie*, w zakres którego, jak sam uważa, wchodzi nie tylko prawo wspólnotowe – unijne, lecz także te kreowane w ramach Rady Europy lub z inicjatywy bądź pod wpływem OBWE.

Które zatem z powyższych określeń uznać należy za najwłaściwsze? Wydaje się, iż najlepszego rozstrzygnięcia tego problemu dokonał C. Mik, który w swoim podręczniku „*Europejskie prawo wspólnotowe*” zauważa, że priorytet dać należy dwóm określeniom: *prawo Wspólnot Europejskich* oraz *prawo wspólnotowe*. W ramach wykładu tego autora czytamy, że „(...) nie jest wystarczającym argumentem brak przymiotnika *wspólnotowy* w języku polskim. Nie ma bowiem lepszego tłumaczenia dla używanych w zachodniej literaturze przedmiotu *Community law* czy *droit communautaire*. (...) Nawet zatem, jeśli traktować *wspólnotowy* jako słowo dotąd nieznanne, to można dowodzić, że jest to neologizm, który narzuca się w zetknięciu rzeczywistości języka polskiego ze zjawiskiem integracji w Europie. Jednocześnie do terminu *prawo wspólnotowe* należy dodawać przymiotnik *europejskie*, który pozwala odróżnić to prawo od prawa wspólnot integracyjnych działających w innych częściach świata” (C. Mik, 2000: 291-2).

## **2. Cechy prawa wspólnotowego**

### **2.1. Pierwszeństwo prawa wspólnotowego nad prawem krajowym**

Cecha nadrzędności prawa wspólnotowego nad prawem krajów państw członkowskich Wspólnot Europejskich stanowi równocześnie zasadę ustrojową wspólnotowego porządku prawnego. Wyższość prawa wspólnotowego nad prawem krajowym powinna być zachowana zwłaszcza w razie sprzeczności z wcześniejszą lub późniejszą normą krajową. Urzeczywistnieniem tej zasady są natomiast rozporządzenia wspólnotowe [art. 249 (189<sup>4</sup>) ust. 2 Traktatu ustanawiającego Wspólnotę Europejską].

### **2.2. Skutek bezpośredni norm prawa wspólnotowego nad prawem krajowym**

Z cechą tą mamy do czynienia wówczas, gdy przepis prawa wspólnotowego w sposób bezwarunkowy dociera na poziom krajowy, czyniąc osoby fizyczne i prawne podmiotami tego prawa. Adresaci tych norm mają natomiast prawo do dochodzenia swych praw przed wspólnotowymi sądami.

### **2.3. Gospodarczy charakter prawa wspólnotowego**

Genezy gospodarczego aspektu prawa wspólnotowego poszukiwać należy natomiast w Traktacie ustanawiającym Wspólnotę Europejską. Artykuł 2 tego traktatu określa m.in., iż głównym celem jest „(...) popieranie w całej wspólnocie harmonijnego, zrównoważonego i stałego rozwoju działań gospodarczych (...)”.

### **2.4. Transgraniczny charakter sytuacji, do których prawo wspólnotowe ma zastosowanie**

Ten aspekt prawa wspólnotowego jest związany z tworzeniem ponadeuropejskiego obszaru w sensie prawnym, społecznym, gospodarczym. Stąd prawo to interesuje się położeniem osób, towarów, usług i kapitałów z jednych państw członkowskich w innych państwach członkowskich (prawo rynku wewnętrznego) albo wpływem zachowań podmiotów wspólnotowych na handel między państwami członkowskimi (prawo konkurencji) (C. Mik, 2000: 296).

### **2.5. Autonomia prawa wspólnotowego w stosunku do prawa międzynarodowego i prawa krajowego**

Autonomię prawa wspólnotowego należy rozpatrywać w kontekście jego relacji do prawa krajowego oraz prawa międzynarodowego. W tym miejscu należy jedynie stwierdzić fakt, iż obecnie dominuje pogląd uznający prawo wspólnotowe za nową, osobną gałąź prawa – niezależną od obu wyżej wymienionych.

## **3. Źródła prawa wspólnotowego**

### **3.1. Prawo pierwotne**

Katalog źródeł prawa pierwotnego tworzą: traktaty założycielskie Wspólnot, traktaty budżetowe, traktaty akcesyjne. Podstawowym źródłem prawa pierwotnego, któremu należy poświęcić najwięcej uwagi są Traktaty konstytuujące powstanie Wspólnot Europejskich. Chodzi to przede wszystkim Traktat paryski z 1957 r. o utworzeniu Europejskiej Wspólnoty Węgla i Stali (EWWiS) oraz Traktaty rzymskie z 1957 r., które powołały do życia Europejską Wspólnotę Gospodarczą (EWG – obecnie Traktat o Wspólnocie Europejskiej (TWE)) i Europejską Wspólnotę Energii Atomowej (EURATOM) wraz z załącznikami i traktatami je konsolidującymi (Jednolity akt Europejski z 1986 r.; Traktaty: z Maastricht z 1993r., Amsterdamski z 1997 r. oraz Nicejski z 2000r.) Traktaty te określiły cele, zasady i strukturę instytucjonalną Wspólnot, a także określiły ramy rozwoju Unii Europejskiej w przyszłości.

### **3.2. Prawo wtórne**

Zgodnie z doktryną, znajdującą swe potwierdzenie w sformułowaniu art. 249 Traktatu o Wspólnocie Europejskiej, źródłami prawa pochodnego (ang. *Secondary legislation*, fr. *législation communautaire*) są rozporządzenia, dyrektywy, decyzje.

#### **3.2.1. Rozporządzenia**

Zgodnie z art. 249 TWE „Rozporządzenie ma zasięg ogólny. Obowiązuje ono co do wszystkich jego elementów i ma bezpośrednie zastosowanie w każdym państwie członkowskim.”. Rozporządzenia są

publikowane w Dzienniku Urzędowym Wspólnot. Jej autorami są: Parlament Europejski wspólnie z Radą Unii Europejskiej, Rada UE z Komisją Europejską i Europejski Bank Centralny. Znajdują one zastosowanie najczęściej w zakresie ujednoczenia polityk wspólnotowych.

### **3.2.2. Dyrektywy**

Drugim, zdefiniowanym w cytowanym wyżej artykule 249 TWE, aktem prawa wtórnego jest dyrektywa. „Dyrektywa wiąże każde państwo członkowskie adresata co do rezultatu, który ma być osiągnięty, pozostawiając organom krajowym kompetencję co do wyboru formy i sposobów.” Dyrektywy wydawane są najczęściej przez: Parlament wspólnie z Radą oraz przez Radę wspólnie z Komisją. Pod względem zakresu przedmiotowego dyrektywy dotyczą wolności Rynku Wewnętrznego. Ten rodzaj aktu, w odróżnieniu od rozporządzenia, charakteryzuje się tym, iż wymaga wydania stosownego aktu wykonawczego przez państwo członkowskie.

### **3.2.3. Decyzje**

Decyzja, zamykająca obowiązujący katalog pochodnych źródeł prawa wspólnotowego, „*obowiązuje we wszystkich swoich elementach w odniesieniu do adresatów, których określa*”.

Jej normy obowiązują w całości nie tylko państwa, ale także osoby fizyczne i prawne. Decyzje nie wymagają krajowych przepisów wykonawczych. Ich charakterystyczną cechą jest bezpośrednie obowiązywanie w krajowych porządkach prawnych. Autorami decyzji wspólnotowych są: Parlament z Radą UE, Rada UE, Komisja i Europejski Bank Centralny samodzielnie.

## **3.3. Umowy międzynarodowe, których stroną jest Wspólnota**

Chodzi tu zwłaszcza o umowy ustanawiające stowarzyszenie pomiędzy Wspólnotami a państwami trzecimi.

## **4. Zasady prawa wspólnotowego**

Katalog źródeł prawa wspólnotowego zamykają zasady ogólne prawa. Wskazać w tym miejscu należy na cztery najważniejsze: 1) Zasada solidarności, 2) Zasada ściślejszej współpracy, 3) Zasada pierwszeństwa prawa wspólnotowego nad prawem krajowym i 4) Zasada skutku bezpośredniego niektórych norm prawa wspólnotowego w prawie krajowym państw członkowskich (C. Mik, 2000: 528).

### **4.1. Zasada solidarności**

Pierwsza z zasad prawa wspólnotowego sformułowana została w sposób bezpośredni w art. 10 (5) TWE, w którym zapisano, iż „Państwa członkowskie podejmą wszelkie właściwe środki ogólne lub szczególne, odpowiednie dla zapewnienia wykonania zobowiązań wynikających z niniejszego Traktatu lub aktów instytucji Wspólnoty. Powstrzymują się one od podejmowania wszelkich środków, które mogłyby narazić na niebezpieczeństwo urzeczywistnienie celów niniejszego Traktatu.”. Z powyższej zasady wynika zatem z jednej strony obowiązek działania na rzecz Wspólnoty, z drugiej zaś zakaz podejmowania działań, które naruszałyby jej interesy.

### **4.2. Zasada ściślejszej współpracy**

Pojęcie ściślejszej współpracy (ang. *closer cooperation*, fr. *coopération renforcée*) formalnie włączone zostało do kanonu źródeł prawa europejskiego poprzez Traktat z Amsterdamu (tytuł VII i art. 40 [K.12] Traktatu o Unii Europejskiej, art. 11[a] TWE). Przykładem działania zasady ściślejszej współpracy jest Unia Gospodarcza i Walutowa oraz układy z Schengen. Oznacza ona możliwość zacieśnienia współpracy w zakresie poszczególnych polityk wspólnotowych pomiędzy państwami Wspólnoty, które wyrażą na to zgodę.

### **4.3. Zasada pierwszeństwa prawa wspólnotowego nad prawem krajowym**

Zasada ta wiąże się z opisaną wcześniej pierwszą z cech prawa wspólnotowego. Istotą tej koncepcji są m.in.: bezwzględny nakaz stosowania norm wspólnotowego porządku prawnego

w pierwszeństwie przed normami porządku krajowego, a także bezwzględny zakaz kwestionowania ważności norm wspólnotowych przez organy krajowe.

#### **4.4. Zasada skutku bezpośredniego niektórych norm prawa wspólnotowego w prawie krajowym państw członkowskich**

Ostatnia z przytoczonych tu zasad ma bezpośredni wpływ na życie obywateli Wspólnoty. Państwa Członkowskie UE winny bowiem zapewnić jednostkom sprawny mechanizm państwowy, wymiaru sprawiedliwości, który umożliwi im korzystanie z pełni uprawnień jakie gwarantuje im Wspólnotowy porządek prawny.

### **5. Instytucje Wspólnot Europejskich (Unii Europejskiej)**

Zgodnie z traktatami założycielskimi organami (instytucjami) wspólnot Europejskich są: Rada Unii Europejskiej, Komisja Europejska, Parlament Europejski, Trybunał Sprawiedliwości i Trybunał Obrachunkowy. Instytucjami pomocniczymi dla Rady i Komisji są natomiast Komitet Ekonomiczno-Społeczny i Komitet Regionów oraz Komitet Stałych Przedstawicieli (COREPER).

Instytucje Unii mają siedziby w trzech miastach: Strasburgu (Parlament Europejski), Luksemburgu (Europejski Trybunał Sprawiedliwości i Trybunał Obrachunkowy), Brukseli (Komisja Europejska i Rada Unii Europejskiej).

Na mocy tzw. Traktatu fuzyjnego, od 1967 r. wszystkie trzy Wspólnoty tj. Europejska Wspólnota Węgla i Stali, Europejska Wspólnota Energii Atomowej oraz Wspólnota Europejska, mają wspólne organy. Na mocy Traktatu z Maastricht, stanowią one jednocześnie wspólne organy dla całej Unii Europejskiej.

#### **5.1. Rada Unii Europejskiej**

Rada UE stanowi główne ciało prawodawcze i decyzyjne Wspólnot. Może ona, w zależności od zakresu resortowego i tematycznego, obradować w kilku postaciach: Rady ds. Ogólnych (comiesięczne spotkania ministrów spraw zagranicznych), Rad Specjalnych (spotkania kilka razy w miesiącu ministrów branżowych). W Radzie reprezentowane są państwa członkowskie. Faktyczny wpływ Państw Członkowskich na tryb podejmowania decyzji w Radzie uwidacznia się w pracach Komitetu Stałych Przedstawicieli – zawodowych dyplomatów, którzy opracowują w kuluarach stanowiska, które znajdują następnie odzwierciedlenie w decyzjach Rady. Radzie przewodniczy te z państw, które sprawuje w danym półroczu przewodnictwo w Unii.

#### **5.2. Komisja Europejska**

Komisja ta nazywana jest często „strażnikiem traktatów” ze względu na swoje uprawnienia w zakresie kontroli przestrzegania prawa wspólnotowego. Posiada prawo inicjatywy ustawodawczej w stosunku do Rady UE oraz prawo reprezentacji Unii jako całości na forum międzynarodowym. Obecnie organ ten składa się z 20 komisarzy, którzy w odróżnieniu od przedstawicieli Rady UE nie mają prawa reprezentowania interesów państw członkowskich. W praktyce jednak zdarza się, iż w decyzjach Komisarzy uwidaczniają się interesy narodowe.

#### **5.3. Parlament Europejski**

Jest organem konsultacyjno-doradczym składającym się z 626 deputowanych – przedstawicieli europejskich partii politycznych. Jego pierwotnie znikome uprawnienia w zakresie podejmowania decyzji sukcesywnie wzrastają od 1997 r. tj. od momentu uchwalenia Traktatu Amsterdamskiego. Coraz częściej

wiążącą staje się bowiem opinia Parlamentu co wysokości funduszy strukturalnych i przedakcesyjnych.

Wyrazem rosnącej roli tego organu są także: uprawnienie w zakresie wpływu na wybór przewodniczącego Komisji Europejskiej oraz wyrażanie zgody na przystąpienie państw stowarzyszonych do Unii Europejskiej.

#### **5.4. Europejski Trybunał Sprawiedliwości**

Trybunał w Luksemburgu, wraz z Trybunałem I instancji, pełni rolę Trybunału administracyjnego, konstytucyjnego i międzynarodowego Wspólnot. Orzeka w sprawach z powództwa osób fizycznych i prawnych na postępowanie unijnej administracji naruszającej prawo Wspólnot. W skład organu wchodzi 15 sędziów i 9 rzeczników generalnych. Orzeczenia Trybunału wiążą wszystkie instytucje jak również organy państw członkowskich.

#### **5.5. Trybunał Obrachunkowy**

Kolejny Trybunał z siedzibą również w Luksemburgu, pełni funkcje kontrolne w zakresie finansów Wspólnot. Składa się z 15 rewidentów-księgowych.

#### **5.6. Instytucje doradcze. Komitet Ekonomiczno-Społeczny i Komitet Regionów**

Oba organy doradzają Radzie UE oraz Komisji w zakresie poruczonych im spraw. Komitet Ekonomiczno-Społeczny składa się z 222 przedstawicieli pracowników, pracodawców i organizacji społecznych. Komitetowi Regionów powierzono natomiast reprezentowanie regionów Europy.

#### **5.7. Rada Europejska**

Rada Europejska (nie należy jej mylić z wcześniej omówioną Radą Unii Europejskiej, ani też tym bardziej z Radą Europy) nie jest w sensie formalno-prawnym instytucją Unii. Ze względu jednakże na jej niekwestionowaną rolę w wytyczaniu głównych kierunków rozwoju UE utożsamiana jest z jednym z najważniejszych organów unijnych. Powołana w 1974 r. działa w formie systematycznych spotkań szefów państw lub rządów państw członkowskich Wspólnot. Zbiera się przynajmniej dwa razy do roku, pod przewodnictwem głowy państwa lub szefa rządu państwa sprawującego w Unii Europejskiej przewodnictwo (prezydencję). Przewodnictwo trwa pół roku i zmienia się rotacyjnie.

---

<sup>4</sup> Podana numeracja odnosi się do Traktatu ustanawiającego Wspólnotę Europejską z 25 marca 1957 r. Przed nawiasem została podana nowa numeracja po przyjęciu Traktatu z Amsterdamu z 2 października 1997 r., który wszedł w życie 1 maja 1999 r. , Po nawiasie zaś podano pierwotną numerację.