

# ROZDZIAŁ II

## UNIA EUROPEJSKA I JEJ PRAWO

---

*Maciej Perkowski*<sup>1</sup>

W Rozdziale II zaprezentowano istotę Unii Europejskiej, jej podmiotowość prawnomiędzynarodową, źródła prawa oraz krajowe ich stosowanie.

**Pojęcia kluczowe:** *podmiotowość prawnomiędzynarodowa, prawo pierwotne, prawo wtórne, zasady prawa.*

### 1. Wstęp

O pierwszym maja 2004 roku powiedziano i napisano wiele. Między innymi ten przebogaty zasób publicystyki zasilił swoim komentarzem ówczesny Minister Spraw Zagranicznych RP. Jego zdaniem: „Wejście do Unii Europejskiej oznaczało osiągnięcie ostatniego z listy wielkich celów polityki zagranicznej, sformułowanych u zarania III RP. 1 maja 2004 r. to również (zdaniem ministra – dopisek M. P.) graniczna data osadzająca polską rację stanu w zupełnie nowym kontekście międzynarodowym. Polska osiągnęła pełną geostrategiczną stabilizację” – optymistycznie spuentował były szef polskiej dyplomacji [5, s. 5 i n.]. Ze stanowiskiem tym trudno – póki co – zgodzić się. Oczywiście, dążyć należy do jego urzeczywistnienia, ale na laury jest stanowczo za wcześnie. Polityka rządzi się po swojemu, stanowiąc wątpliwe źródło informacji. Realną ocenę sytuacji zapewnić mogą systematyczne badania naukowe, gwarantujące obiektywizm i rzetelność. Ta ostatnia wymaga wyjaśnienia istoty, struktury i działalności Unii Europejskiej, bez czego niepodobnym jest formułowanie „wniosków krajowych”. Taki też cel zaplanowano dla niniejszego opracowania.

### 2. Istota Unii Europejskiej

Proces integracji europejskiej w ścisłym znaczeniu zapoczątkowany został na początku maja 1950 roku Jean Monnet i Robert Schuman przedstawili wówczas propozycję rządu francuskiego, która przeszła do historii pod nazwą Planu

---

<sup>1</sup> Dr Maciej Perkowski – Wydział Prawa Uniwersytetu w Białymstoku.

Schumana. Celem planu było zapobieżenie wykorzystania przemysłu ciężkiego do ponownego wyścigu zbrojeń, a w konsekwencji eliminacja gospodarczych przesłanek wojny między Francją i Niemcami, stworzenie podstaw rozwoju gospodarczego państw zniszczonych w czasie II wojny światowej. Plan zawierał propozycję ścisłej współpracy oraz koordynacji produkcji węgla i stali we Francji i RFN, współpracy w tym zakresie z innymi państwami zachodnioeuropejskimi. Realizacja planu zapewnić miała ponadto wzrost stopy życiowej społeczeństw obydwu państw, ułatwić eksport, pomóc w utworzeniu wspólnoty gospodarczej państw, których sprzeczne interesy prowadziły w przeszłości do wojen. Plan Schumana spotkał się z poparciem kanclerza RFN Konrada Adenauera. Stał się impulsem do zawarcia przez sześć państw: Belgię, Francję, Holandię, Luksemburg, RFN i Włochy tzw. Traktatu Paryskiego, podpisanego 18 kwietnia 1951 roku, na mocy którego utworzono Europejską Wspólnotę Węgla i Stali (dalej: EWWiS). Traktat wszedł w życie 25 lipca 1952 roku [12, s. 38].

Po powstaniu EWWiS sprawą aktualną stała się kwestia rozszerzenia zakresu tej Wspólnoty. Założeniem idei wspólnego rynku była konsolidacja państw zachodnioeuropejskich w celu wspólnego rozwiązywania problemów gospodarczych, wypracowania warunków konkurencji z USA, przeciwstawienia się ZSRR oraz stworzenie przesłanek ekonomicznych i politycznych stania się trzecią, obok USA i ZSRR, siłą we współczesnym świecie. Ponadto zarysowujący się w Europie Zachodniej deficyt energetyczny skłaniał do rozważenia możliwości podjęcia badań nad pokojowym wykorzystaniem energii jądrowej. Stało się to przesłanką do rozpoczęcia prac integracyjnych [12, s. 39].

W związku z powyższym, 25 marca 1957 roku 6 państw, tworzących EWWiS, podpisało w Rzymie układy o utworzeniu Europejskiej Wspólnoty Gospodarczej (dalej: EWG) oraz Europejskiej Wspólnoty Energii Atomowej (dalej: Euroatom), tzw. Traktaty Rzymskie. Weszły one w życie 1 stycznia 1958 roku. Do Wspólnot (pisownia cytowanego autora – przypisek M. P.) w dalszych latach przystąpiły: Dania, Irlandia i Wielka Brytania (1973), Grecja (1981), Portugalia i Hiszpania (1986), była NRD (1990), Austria, Finlandia i Szwecja (już do Unii Europejskiej – 1995) [12, s. 39]. Ostatnie rozszerzenie przybrało jednak całkiem nowy wymiar w związku ze zmianą oblicza europejskiej integracji, która – z pierwotnie gospodarczej, poprzez gospodarczo-społeczną – dążyć zaczęła ku wymiarowi politycznemu. Wydaje się, że ta swoista „i dziewięciu pozostałych państw w rzeszonym dniu 1 maja 2004 roku.

Idea integracji politycznej państw członkowskich wspólnot europejskich jest tak stara, jak same wspólnoty<sup>2</sup>. Pierwsze próby w tym zakresie podjęte zostały niemal natychmiast po utworzeniu EWWiS, jednak ich niepowodzenie na długo

<sup>2</sup> W niniejszym opracowaniu określenie „wspólnoty europejskie” lub „wspólnoty” stosowane jest jako zbiorcze ujęcie Europejskiej Wspólnoty Węgla i Stali (do 2002 roku – odkąd wspólnota ta przestała istnieć), Europejskiej Wspólnoty Gospodarczej (po wejściu w życie – w 1993 roku – Traktatu o Unii Europejskiej – nastąpiła zmiana nazwy EWG na Wspólnotę Europejską) oraz Europejskiej Wspólnoty Energii Atomowej.

uściło, a przynajmniej osłabiło debatę nad upolitycznieniem wspólnot. Wznawiano ją, z mniejszym lub większym powodzeniem, wielokrotnie. Przełom nastąpił w latach 80., kiedy to w ślad za ideą poszła wola polityczna przywódców państw członkowskich wspólnot, a sytuacja międzynarodowa tworzyła dlań sprzyjającą atmosferę. Zadanie upolitycznienia wspólnot powierzono konferencji międzyrządowej, która zwieńczyła swój dorobek Traktatem o Unii Europejskiej (dalej: TUE), podpisanym w Maastricht w 1992 roku, a obowiązującym już od następnego, 1993 roku. Traktat ustanowił Unię jako nowy etap współpracy państw członkowskich wspólnot, wzbogacony o wspólną politykę międzyrządową – politykę zagraniczną i bezpieczeństwa oraz politykę wewnętrzną i wymiaru sprawiedliwości. Polityki te oraz wspólnotowy *acquis communautaire*<sup>3</sup> nazwano metaforycznie trzema filarami konstrukcji Unii Europejskiej (dalej: UE).

Rzecz jawiła się obiecująco i bardzo atrakcyjnie, ale niezbyt konkretnie. Analiza skutków prawnych TUE prowadziła do bardzo sceptycznych wniosków, co do realnych możliwości UE. Praktyczne efekty działań Unii także nie napawały optymizmem. Konieczna stała się więc reforma TUE. Zadanie to powierzono kolejnej konferencji międzyrządowej, której efektem był, podpisany w 1997 roku, Traktat Amsterdamski (dalej: TA; TA – wszedł w życie w 1999 roku). Mimo ambitnych, szumnych zapowiedzi i wielkich nadziei, jakie z TA wiązano – nie stał się on przewrotem kopernikańskim europejskiej integracji. W kwestii charakteru prawnego Unii, jak trafnie zauważa C. Mik, coś się jednak zmieniło.

Znowelizowane przepisy Traktatu o Unii Europejskiej przewidywały powołanie Wysokiego Przedstawiciela do spraw Wspólnej Polityki Zagranicznej i Bezpieczeństwa, który ma się przyczyniać do formułowania, opracowywania i wykonania decyzji politycznych, w tym także może prowadzić dialog polityczny z podmiotami trzecimi (art. 26) [17, s. 99]. Z kolei artykuły 24 i 38 stworzyły podstawę do zawierania umów z jednym państwem albo z większą ich ilością, a także z organizacjami międzynarodowymi. Rokowania co do nich ma prowadzić nie Komisja, lecz Urząd Przewodniczącego. Są one zawierane przez Radę działającą, jako organ II lub III filaru, na zalecenie Urzędu Przewodniczącego. Umowa taka będzie wiążąca dla państw członkowskich, chyba że przedstawiciel któregoś z nich zadeklaruje, że musi pozostawać w zgodzie z własnymi regułami konstytucyjnymi [17, s. 99].

Obok konsekwencji prawnych, TA dał równie ważne – jeśli nie ważniejsze – konsekwencje mentalne. Na forum wspólnot, państw członkowskich oraz doktryny prawa międzynarodowego i prawa europejskiego coraz częściej i śmiałej zaczęto rozważać kwestię podmiotowości UE, a pośród poglądów schematycznych zaczęły pojawiać się poglądy oryginalne, często bardzo śmiałe, wręcz kontrowersyjne. To ostatnie cieszy szczególnie, gdyż zadaniem nauki prawa jest wszczynanie dyskusji, zmierzających do efektów prawotwórczych, a nie wyłącznie komentowanie zaproponowanego przez układ polityczny *status quo*.

<sup>3</sup> Przyjęte w doktrynie i praktyce określenie dorobku prawnego (prawo pisane, zasady ogólne, orzecznictwo) i instytucjonalnego wspólnot europejskich.

Efekty TA w zasadzie nie zostały pogłębione przez kolejną konferencję międzyrządową (obradującą w Nicei w 2000 roku). Traktat Nicejski z 2001 roku nie wprowadzał w zasadzie zmian w charakterze prawnym Unii Europejskiej, gdyż z jednej strony nie został zawarty w tym celu, a głównie pod kątem wymuszonej procesem rozszerzenia reformy instytucjonalnej Unii. Z drugiej strony zaś jasne stało się, że zreformowanie unijnej podmiotowości wymaga czegoś więcej niż kolejnego traktatu zmieniającego, jako efektu kolejnej konferencji międzyrządowej. Rozważając prawną podmiotowość Unii Europejskiej, Parlament Europejski zasugerował potrzebę zwołania Europejskiego Konwentu, który przygotowałby projekt europejskiej konstytucji<sup>4</sup>. Konwent rzeczywiście zwołano, a kwestię podmiotowości prawnej UE uczyniono jednym z jego priorytetów. Utworzono grupę roboczą ds. podmiotowości prawnej UE, której prace dały swoisty przegląd aktualnych tendencji w prawnomiędzynarodowej doktrynie i praktyce oraz w polityce Starego Kontynentu<sup>5</sup>.

Uzgodniony projekt Traktatu Konstytucyjnego (dalej: TK) łączył UE i Wspólnotę Europejską<sup>6</sup> w jeden podmiot, zwany najprawdopodobniej Unią Europejską, której *expressis verbis* nadaje podmiotowość prawną<sup>7</sup>. To ważny krok, ale równie ważne jest wyjaśnienie, co to za podmiotowość. Tu Konwent nie udzielił odpowiedzi wprost. Wstępna analiza TK (podpisanego w Rzymie w 2004 roku) oraz prac Konwentu wskazuje, że nowej UE bliżej będzie do organizacji międzynarodowej niż do państwa federalnego. Nie jawi się ona jednak jako odpowiednik Rady Europy czy Organizacji Narodów Zjednoczonych, gdyż obok swej międzyrządowości posiadać ma cechy dotychczasowych wspólnot europejskich. To przyszłość, a jak przedstawia się ostatecznie stan obecny?

Na dzień dzisiejszy Unia wyposażona jest w zdolność do zawierania umów międzynarodowych, czyli w podstawowy atrybut podmiotowości prawnomiędzynarodowej (*ius contrahendi*). Niejako wtórną konsekwencją *ius contrahendi* jest możliwość ponoszenia odpowiedzialności międzynarodowej, międzynarodowa zdolność sądowa oraz możliwość przystępowania do organizacji międzynarodowych. Trudno byłoby doszukać się argumentów przemawiających za prawem legacji, choć zdarzają się poglądy, które w sposób uproszczony „zawłaszczają” na rzecz Unii prawo legacji WE [7, s. 66]. Praktyka filarów międzyrządowych nie napawa euforią. Co prawda UE zawarła szereg umów, realizuje misje na Bałka-

<sup>4</sup> „Bericht über die Rechtspersönlichkeit der Europäischen Union (2001/2021 (INI))”. Ausschuss für konstitutionelle Fragen, Europäisches Parlament, A5-0409/2001, s. 14; „Enschließung des Europäischen Parlaments zu der Rechtspersönlichkeit der Europäischen Union (2001/2021 (INI))”, P5\_TA(2002)0126, A5-0409/2001, s. 4 (autor nie dysponuje polskim tłumaczeniem tekstu – stąd pisownia zgodna z uzyskanym przezeń oryginałem).

<sup>5</sup> Zob.: Schlussbericht der Gruppe III „Rechtspersönlichkeit”, Europäischer Konvent, Brüssel, den 1. Oktober 2002 (OR. fr), CONV 305/02, WG III 16 (pisownia – zob. przypis 3.).

<sup>6</sup> Nowa UE – w zamyśle twórców TK – nie obejmąby więc Euratomu.

<sup>7</sup> Vorentwurf des Verfassungsvertrags, Europäischer Konvent, Brüssel, den 28. Oktober 2002 (OR. fr), CONV 369/02, s. 9. Kolejne wersje projektu nie wyszły poza tak ujętą formułę nt. podmiotowości prawnej UE (pisownia – zob. przyp. 3 i 4).

nach, jednak wystarczył konflikt interesów w sprawie Iraku i ewentualnej tam interwencji, by w łonie Unii nastąpiła znaczna polaryzacja stanowisk.

Poszukując optymalnej formuły definiującej Unię Europejską natrafiamy na niemałe trudności. Na pytanie – czym jest Unia? – precyzyjnej odpowiedzi nie daje bowiem ani TUE, ani dotyczące go doktrynalne komentarze [9, s. 79 i n. oraz 4, s. 26 i n.].

Art. 1 TUE stanowi:

„Niniejszym Traktatem Wysokie Umawiające się Strony ustanawiają pomiędzy sobą Unię Europejską, zwaną dalej »Unią«.

Niniejszy Traktat wyznacza nowy etap w procesie tworzenia coraz ściślejszego związku między narodami Europy, w którym decyzje podejmowane są z możliwie najwyższym poszanowaniem zasady otwartości i jak najbliższej obywateli. Unię stanowią Wspólnoty Europejskie, uzupełnione politykami i formami współpracy przewidzianymi niniejszym Traktatem. Jej zadaniem jest kształtowanie w sposób spójny i solidarny stosunków między Państwami Członkowskimi oraz między ich narodami” [9, s. 79 i n. oraz 4, s. 26 i n.].

Z kolei w doktrynie prawniczej widać wyraźne zróżnicowanie poglądów na kwestię charakteru prawnego UE, które w sumie sprowadza się do zajęcia stanowisk w kwestii – czy Unia ma, czy nie ma podmiotowości prawnej. Warto zapoznać się z ciekawszymi argumentami komentatorów. Umiarkowanym zwolennikiem istnienia podmiotowości prawnej Unii (nazywa ją podmiotowością ułomną) jest wspomniany już C. Mik [17, s. 99]. Łagodnym sceptykiem jest dla odmiany J. Barcz, wg którego: „(...) UE jest pewną specyficzną strukturą o charakterze *sui generis* (szczególnym), nie posiadającą podmiotowości prawnej, działającą na podstawie umowy międzynarodowej (TUE) i znajdująca się w rozwoju – *in statu nascendi*”. J. Barcz dodaje jednak szczyptę optymizmu, podkreślając iż: „Wiele przesłanek wskazuje na to, że w wymiernym czasie UE rozwinie się jako organizacja międzynarodowa wyposażona w podmiotowość prawną” [2, s. 67]. Co ciekawe, bardzo podobnie, mimo iż przed laty – optymistyczną puentą zakończyła swój sceptyczny raczej wywód J. Gomuła [8, s. 14 i n.]. Zgoła odmiennie zaprezentował swe stanowisko absolutnie sceptyczny przedstawiciel doktryny niemieckiej M. Pechstein, twierdząc, że: „(...) Unia Europejska nie tylko nie stanowi samodzielnego podmiotu prawa, ale według wszelkich prognoz jeszcze przez długi czas będzie się ona musiała obejść bez tej właściwości” [19, s. 9]. Polskim odpowiednikiem poglądów Pechsteina może być sceptycyzm J. A. Wojciechowskiego, który uważa, że: „Unia Europejska nie jest nową organizacją międzynarodową, lecz jedynie nowym etapem współpracy pomiędzy państwami członkowskimi. Oznacza to, iż nie nabyła ona podmiotowości prawnomiędzynarodowej, a zatem nie ma zdolności do działania na arenie międzynarodowej” [26, s. 23].

Komentarze wobec Traktatu Konstytucyjnego Unii Europejskiej nadal są zróżnicowane. A. Jasińska na przykład zwraca uwagę, że: „Wprawdzie Traktat o Unii Europejskiej (nadal – przypisek M. P.) nie zawiera postanowienia *expli-*

*cite* stwierdzającego osobowość prawną Unii, jednak ustalona praktyka stosowania art. 24 (i art. 38) TUE, obejmuje umowy z kilkunastoma państwami i jedną organizacją międzynarodową (NATO), pozwala na przyjęcie, że przynajmniej w zakresie wynikających z nich praw i zobowiązań Unia ma uznaną przez swoich traktatowych partnerów podmiotowość prawną” [10, s. 107]. Z kolei P. K. Rosiak obawia się tej podmiotowości. Jego zdaniem: „(...) przyznanie podmiotowości prawnomiędzynarodowej UE, która miałaby zastąpić osobowość prawną Wspólnot (pisownia autora – przypisek M. P.), a co za tym idzie »wchłonięcie« Wspólnot przez Unię, może (poza problemami wynikającymi z sukcesji) zaburzyć wypracowaną w ostatnich latach metodę stopniowego pogłębiania procesu integracji, która polega na »współnotowaniu« tych obszarów współpracy, które »dojrzały« do włączenia ich do I filaru, najczęściej po wcześniejszym objęciu ich współpracą w ramach II lub III filaru. Taka swoista »terapia szokowa« przy braku sygnałów, iż państwa członkowskie gotowe są już do zgodnego działania w sprawach, objętych dotychczas w praktyce raczej luźną współpracą międzyrządową, może doprowadzić do wyraźnych rozbieżności pomiędzy zapisanymi w nowym traktacie (chodzi o Traktat ustanawiający Konstytucję dla Europy – przypisek M. P.) celami i zadaniami Unii, a możliwościami ich praktycznej realizacji, zwłaszcza gdyby organy Unii nie zostały wyposażone w efektywne instrumentarium, służące do realizacji celów i zadań Unii” [23, s. 125].

Zróźnicowanie stanowisk w kwestii prawnego charakteru UE dowodzi atrakcyjności tematyki i skłania do zaproponowania własnej koncepcji.

### 3. Podmiotowość prawnomiędzynarodowa Unii Europejskiej

Istnienie podmiotowości prawnomiędzynarodowej UE wydaje się udowodnione. Odbiega ona jednak od klasycznych kategorii podmiotów prawa międzynarodowego [1, s. 7 i n.]. UE jest swoistą hybrydą. Zbliżona chyba najbardziej do organizacji międzynarodowej rządowej<sup>8</sup> [18, s. 33 i n.] posiada pewne cechy tzw. organizacji ponadnarodowej [3, s. 89 i n.], sięga po atrybuty państwa (niekiedy tylko symboliczne)<sup>9</sup>, a poprzez subsydiarność nawiązuje do założeń samorządu. Wszelkie próby dopasowywania UE do typowych dla międzynarodowego obrotu prawnego form organizacyjnych *volens volens* będą „układaniem jej na prokrustowym łożu”<sup>10</sup>.

Zatem mamy tu do czynienia z zupełnie nową formą organizacji. Roboczo można ją nazwać wspólnotą międzyrządową lub unią państw. Co ciekawe –

<sup>8</sup> Forma współpracy państw, oparta na wielostronnej umowie międzynarodowej, posiadająca względnie stały zakres członków oraz wspólne organy, które w zakresie swoich statutowych kompetencji realizują wspólne cele.

<sup>9</sup> Np.: obywatelstwo UE, waluta euro, w niedługim czasie – konstytucja UE, hymn, flaga, godło itp.

<sup>10</sup> Ujemna ocena schematycznego myślenia w nauce. W mitologii greckiej Prokrust (albo Prokrustes), syn Posejdona, bandyta, ciała pojmanych ofiar przycinał lub rozciągał tak, by dopasować je

Unia Europejska znajduje naśladownictwo w Afryce (raczej nieudolne, ale jednak)<sup>11</sup>. Ów nowy, hybrydalny typ związku państwowego nie ma formuły jedynie przejściowej. Hybrydalność jest cechą zmienną Unii, wiąże się ze specyfiką współczesnych międzynarodowych stosunków społecznych, zdeterminowanych zjawiskiem globalizacji. Zjawisko to sprawia, że w praktyce odchodzi się od wielu tradycyjnych form i procedur na rzecz ich elastyczniejszych postaci. Wydaje się, że „zmiennej” Unii łatwiej będzie dostosowywać się do nieprzewidywalnych dziś zjawisk, które niesie światu przyszłość [21, s. 111 i n. oraz 20, s. 17 i n.].

Czy zatem Polska powinna się obawiać „zmiennej”, czyli w sumie niewiadomej Unii Europejskiej? Na to pytanie odpowiedź brzmi: nie, obawy są niezasadne. Należy stale poznawać wszelkie obszary integracji w ramach UE, aktywnie uczestniczyć w debacie na temat unijnych reform, a wtedy, gdy będzie to logicznie zasadne, lansować własne koncepcje organizacji i działania zarówno Unii, jak i Polski. W tym miejscu warto podkreślić znaczenie kompetencji i odpowiednich cech osobowych naszych reprezentantów w unijnych instytucjach, tym bardziej, że niektórych wybieramy bezpośrednio...

#### 4. Źródła prawa Unii Europejskiej

Zarówno w polskiej, jak i w obcej doktrynie prawa europejskiego dokonuje się rozmaitych klasyfikacji źródeł prawa Unii Europejskiej. W niniejszej książce dokonamy jedynie ogólnego podziału na prawo pierwotne, prawo wtórne oraz pozostałe źródła prawa Unii Europejskiej.

##### Prawo pierwotne

Do kategorii prawa pierwotnego Unii Europejskiej zaliczamy w pierwszej kolejności traktaty założycielskie Wspólnot Europejskich (Traktat o utworzeniu Wspólnoty Europejskiej oraz Traktat o utworzeniu Europejskiej Wspólnoty Energii Atomowej), Traktat o Unii Europejskiej oraz ich kolejne modyfikacje (np. Jednolity Akt Europejski, Traktat Amsterdamski, czy też Traktat Nicejski).

Traktaty modyfikujące można określić jako swoistą nowelizację traktatów założycielskich. Tym samym – nie powołuje się ich jako podstaw prawnych,

---

do rozmiarów łoża, na których je umieścił. Szerzej na ten temat B. Przewoźnik, „Uwagi w zakresie postaw zmian nauki/nauczania prawa międzynarodowego”, referat na konferencji „Prawo międzynarodowe w dobie transformacji społeczności międzynarodowej”, Kraków 2000, maszynopis niepublikowany; podobnie *Bericht über die Rechtspersönlichkeit...*, op. cit., s. 14.

<sup>11</sup> Chodzi o Unię Afrykańską, która miałaby się wzorować na UE. Do najzagorzalszych zwolenników jej utworzenia należy pułkownik Muammar Kaddafi – libijski wódz i dyktator, a wtórują mu inni afrykańscy przywódcy. Niestety, zapominają oni, że sukces dzisiejszej UE nie pojawił się znikąd, lecz opiera się na wypracowanym przez lata dorobku wspólnot europejskich.

lecz traktaty założycielskie w wersjach znowelizowanych. Ponadto, do prawa pierwotnego zaliczyć możemy m.in. dwa traktaty budżetowe, zawarte przez państwa członkowskie w latach 70. ubiegłego stulecia<sup>12</sup> i traktaty o akcesji do Wspólnot Europejskich/Unii Europejskiej kolejnych państw członkowskich<sup>13</sup>.

Współcześnie znaczenie mają: Traktat o utworzeniu Wspólnoty Europejskiej oraz Traktat o Unii Europejskiej (tworzący podstawę prawną dla II i III filaru UE). Nie należy jednakże zapominać o Traktacie o utworzeniu Europejskiej Wspólnoty Energii Atomowej, który w dalszym ciągu obowiązuje i znajduje zastosowanie.

Traktat o utworzeniu Wspólnoty Europejskiej został zawarty na czas nieokreślony w dniu 25 marca 1957 roku i wszedł w życie dnia 1 stycznia 1958 roku. Warto dodać, iż do wejścia w życie Traktatu z Maastricht nosił nazwę Traktatu o utworzeniu Europejskiej Wspólnoty Gospodarczej. TWE obejmuje zarówno postanowienia odnoszące się do zasad funkcjonowania Wspólnoty Europejskiej, ich instytucji, wybranych zagadnień prawa gospodarczego, wspólnotowych polityk, jak i Unii Gospodarczej oraz Walutowej. Należy odnotować, iż TWE zawiera kluczowe w praktyce postanowienia z zakresie swobodnego przepływu towarów<sup>14</sup>, osób<sup>15</sup>, usług<sup>16</sup>, kapitału<sup>17</sup>, prawa konkurencji i pomocy publicznej<sup>18</sup>. Antycypując dalsze rozważania warto odnotować, iż szereg przepisów TWE może wywoływać skutek bezpośredni i w konsekwencji być podstawą roszczeń podmiotów prywatnych przed właściwymi organami krajowymi państw członkowskich [15, s. 26].

<sup>12</sup> *Treaty amending Certain Budgetary Provisions of the Treaties establishing the European Communities and of the Treaty establishing a Single Council and a Single Commission of the European Communities*, OJ L 2/1971, s. 1; *Treaty amending Certain Financial Provisions of the Treaty establishing the European Communities and of the Treaty establishing a Single Council and a Single Commission of the European Communities*, OJ L 359/1977, s. 1 (pisownia oryginalna – zaczeźnięta z wersji będącej w posiadaniu autora).

<sup>13</sup> *Act concerning the Conditions of Accession and the Adjustment to the Treaties – Accession to the European Communities of the Kingdom of Denmark, Ireland and the United Kingdom of Great Britain and Northern Ireland*, OJ L 73/1972, s. 1; *Act concerning the Conditions of Accession and the Adjustment to the Treaties – Accession to the European Communities of the Hellenic Republic*, OJ L 291/1979, s. 1; *Act concerning the Conditions of Accession and the Adjustment to the Treaties – Accession to the European Communities of the Kingdom of Spain and the Portuguese Republic*, OJ L 302/1985, s. 1; *Act concerning the Conditions of Accession and the Adjustment to the Treaties – Accession to the European Communities of the Hellenic Republic*, OJ L 291/1979, s. 1; *Act concerning the Conditions of Accession and the Adjustment to the Treaties – Accession to the European Union of the Republic of Austria, the Republic of Finland and the Kingdom of Sweden*, OJ C 241/1994, s. 1 (pisownia – j. w.).

<sup>14</sup> Art. 23–31 TWE.

<sup>15</sup> Art. 39–48 TWE.

<sup>16</sup> Art. 49–55 TWE.

<sup>17</sup> Art. 56–60 TWE.

<sup>18</sup> Art. 81–89 TWE.



Traktat o utworzeniu Europejskiej Wspólnoty Energii Atomowej został zawarty na czas nieokreślony w dniu 25 marca 1957 roku, a wszedł w życie 1 stycznia 1958 roku. Zakres przedmiotowy TEWEA obejmuje m.in.: postanowienia regulujące problematykę rozwoju badań w sektorze energii atomowej, rozpowszechniania wiadomości dotyczących prowadzonych badań, ochrony sanitarnej przed konsekwencjami promieniowania, inwestycji w tejże dziedzinie, zaopatrzenia w surowce (minerały, półfabrykaty, materiały rozszczepialne), pochodzące z państw członkowskich oraz z państw trzecich, kontroli bezpieczeństwa wykorzystania półproduktów i materiałów rozszczepialnych, problematyki prawa własności w odniesieniu do tychże materiałów. Godzi się podkreślić, iż szereg postanowień w tym zakresie ma analogiczną treść, jak opisany powyżej Traktat o utworzeniu Wspólnoty Europejskiej [15, s. 27].

Zdecydowanie bardziej złożony jest charakter Traktatu o Unii Europejskiej. Od strony konstrukcyjnej jest on bowiem traktatem kreującym nową strukturę – Unię Europejską, przy jednoczesnej modyfikacji ówczesnie obowiązujących trzech traktatów założycielskich (odpowiednio tytuły II, III i IV TUE). Obecnie Traktat o Unii Europejskiej zawiera zarówno przepisy wspólne dla Unii Europejskiej i Wspólnot Europejskich (np. procedurę zmian traktatów założycielskich przewidzianą w art. 48 TUE, czy też procedurę przystępowania do Wspólnot i Unii Europejskiej uregulowaną w art. 49 TUE), jak i regulacje szczególne, zawarte w tytule V TUE, dotyczące Wspólnej Polityki Zagranicznej i Bezpieczeństwa (II filar UE) oraz postanowienia tytułu VI, stanowiące podstawę prawną dla Współpracy Policyjnej i Sądowej w Sprawach Karnych (III filar UE). Warto również wspomnieć o przepisach pozwalających na bliższą współpracę pomiędzy grupą państw członkowskich (tytuł VII TUE) [15, s. 27].

Taki stan rzeczy utrzymywać się będzie do czasu ratyfikacji Traktatu ustanawiającego Konstytucję dla Europy. Póki co – sytuacja w tej kwestii wydaje się być patowa.

### **Prawo wtórne w I filarze**

Katalog źródeł prawa wtórnego w ramach I filaru Unii Europejskiej (tj. Wspólnoty Europejskiej oraz Europejskiej Wspólnoty Energii Atomowej) obejmuje trzy rodzaje aktów prawnych, tj. **rozporządzenia, dyrektywy oraz decyzje**.

Należy zwrócić uwagę, iż kolejność przedstawienia tychże aktów prawnych nie wyraża – w żadnym razie – istniejącej między nimi hierarchii. Co do zasady, przyjmuje się, iż są to akty prawne hierarchicznie niepodporządkowane, istniejące w niezależności.

Ponadto – warto podkreślić, iż na poziomie wspólnotowym przyjmowane są wyłącznie te regulacje, które są niezbędne, natomiast ich doprecyzowanie leży w gestii prawodawcy krajowego [13, 14 i 16]<sup>19</sup>.

Większość aktów prawnych jest publikowana w Dzienniku Urzędowym Unii Europejskiej<sup>20</sup>.

Specyfikę poszczególnych kategorii aktów prawa wtórnego omówił też ETS. Poniżej prezentowane zostaną stosowne tezy orzeczeń<sup>21</sup>.

## Rozporządzenie

Zgodnie z postanowieniami art. 249 TWE (odpowiednio art. 161 TEWEA) „rozporządzenie ma zastosowanie ogólne. Obowiązuje w całości i stosuje się bezpośrednio we wszystkich Państwach Członkowskich”.

### **FRATELLI VARIOLA S.P.A. V. ADMINISTRATION DES FINANCES ITALIENNE Sprawa 34/73, wyrok z dnia 10.10.1973**

Rozporządzenie, ze względu na jego szczególny charakter oraz miejsce w systemie źródeł prawa wspólnotowego, jest bezpośrednio skuteczne ze skutkiem natychmiastowym i przyznaje podmiotom indywidualnym prawa, które sądy krajowe mają obowiązek chronić.

Bezpośrednie stosowanie rozporządzenia oznacza, że jego wejście w życie oraz stosowanie na korzyść lub przeciwko tym podmiotom jest niezależne od przyjęcia jakiegokolwiek środka recypującego jego treść do prawa krajowego. Przepis prawa krajowego, który powtarza treść bezpośrednio stosowalnego przepisu prawa wspólnotowego, nie ma żadnego wpływu na bezpośrednie stosowanie tego przepisu lub na wynikającą z Traktatu jurysdykcję Trybunału.

Nie można uchylać krajowych przepisów, które sprzeciwiałyby się bezpośredniemu stosowaniu rozporządzeń i innych przepisów wspólnotowych w krajowych porządkach prawnych, bez narażenia na szwank szczególnego charakteru norm wspólnotowych oraz podstawowej zasady nadrzędności prawa wspólnotowego. W szczególności, dotyczy to daty, od której przepisy wspólnotowe

<sup>19</sup> Por. wspólnotowe prawodawstwo w obszarze zamówień publicznych, czy też ochrony konsumenta.

<sup>20</sup> Do wejścia w życie Traktatu Nicejskiego pismo promulgacyjne nosiło nazwę Dziennika Urzędowego Wspólnot Europejskich. Dziennik Urzędowy ukazuje się w jedenastu językach urzędowych UE w dwóch seriach, tj. serii L, zawierającej najważniejsze akty prawne oraz w serii C, obejmującej wszelkie inne akty prawne, akty prawa miękkiego, raporty, czy też tezy z orzecznictwa Europejskiego Trybunału Sprawiedliwości. Dziennik Urzędowy Unii Europejskiej publikowany jest zarówno w wersji drukowanej, jak elektronicznej i jest dostępny nieodpłatnie w zasobach oficjalnej strony internetowej pod adresem <http://europa.eu.int/eur-lex/en/oj/index.html>

<sup>21</sup> Zachowano oryginalną pisownię tytułów poszczególnych spraw, zgodnie z przyjętymi standardami w tym względzie. Znakomicie ułatwia to Czytelnikowi odszukanie danej sprawy w rozmaitych zbiorach orzecznictwa i elektronicznych bazach danych.

uzyskają moc obowiązującą i przyznają prawa podmiotom indywidualnym. Swoboda państw członkowskich, w braku bezpośredniego upoważnienia, do wprowadzania różnych terminów wejścia w życie przepisów wspólnotowych, zostaje wyłączona ze względu na konieczność zapewnienia jednolitego i równoczesnego stosowania prawa wspólnotowego na obszarze Wspólnoty [24].

**ZUCKERFABRIK SUDERDITHMARSCHEN AG V. HAUPTZOLLAMT ITZEHOE  
ZUCKERFABRIK SOEST GMBH V. HAUPTZOLLAMT PADERBORN  
Sprawy połączone 143/88 i 92/89, wyrok z dnia 21.02.1991**

Artykuł 189 Traktatu nie wyklucza kompetencji sądu krajowego do zawieszenia wykonania środka administracyjnego zastosowanego na podstawie rozporządzenia wspólnotowego.

Sąd krajowy może zawiesić środek krajowy przyjęty w wykonaniu rozporządzenia wspólnotowego, jeśli ma poważne wątpliwości co do ważności środka wspólnotowego i, o ile kwestia ważności środka wspólnotowego nie została podniesiona przed Trybunałem Sprawiedliwości, wnosi ją do Trybunału Sprawiedliwości, jeśli powstało nagłe niebezpieczeństwo poważnej i niepewetowanej szkody dla pozwanego i jeśli sąd krajowy właściwie uwzględnił interesy Wspólnoty [6, s. 56].

## Dyrektywa

Dyrektywy są szczególnym przypadkiem aktu prawnego, dotychczas nie spotykanym w sposób powszechny na gruncie krajowych porządków prawnych. W świetle traktatowej definicji, dyrektywy są wiążące co do celu, który ma zostać osiągnięty i zostawiają państwom członkowskim swobodę w zakresie doboru środków implementacji na płaszczyznę krajową [22 i 11]. Ideą dyrektyw jest harmonizacja prawa państw członkowskich, czyli stworzenie pewnego wspólnego mianownika dla krajowych systemów prawnych. Każda z dyrektyw przewiduje określony termin implementacji do prawa krajowego [15, s. 31 i n.].

**M. MARSHALL V. SOUTHAMPTON AND SOUTH-WEST HAMPSHIRE AREA  
HEALTH AUTHORITY  
Sprawa 152/84, wyrok z dnia 26.02.1986**

Dyrektywa nie może nakładać obowiązków na jednostkę i nie może stanowić podstawy roszczeń przeciwko jednostce. Powołanie przez jednostkę dyrektywy przeciwko państwu możliwe jest niezależnie od tego, czy państwo działało jako władza publiczna lub pracodawca. W obu przypadkach chodzi o to, aby państwo nie czerpało korzyści z własnego niewykonania zobowiązania wspólnotowego [24].

**PUBLICCO MINISTERIO V. TULLIO RATTI****Sprawa 148/78, wyrok z dnia 5.04.1979**

Państwo członkowskie, które nie przyjęło środków wymaganych dla wykonania dyrektywy we wskazanym czasie, nie może powoływać przeciwko jednostkom własnego niewykonania obowiązków określonych w dyrektywie. Wynika stąd, że sąd krajowy wezwany przez osobę, która zastosowała się do dyrektywy, do niestosowania postanowień prawa krajowego niezgodnych z dyrektywą, która nie została inkorporowana do prawa krajowego, musi uznać to żądanie, jeśli obowiązek, o który chodzi, jest bezwarunkowy i wystarczająco precyzyjny. Z tym zastrzeżeniem z jednej strony po upływie okresu wskazanego dla wykonania dyrektywy, państwo członkowskie nie może stosować do takiej osoby swojego prawa wewnętrznego – nawet jeśli jest ono opatrzone sankcją karną – jeśli nie było ono dostosowane do dyrektywy. Z drugiej strony, do czasu, aż nie upłynie okres wskazany dla państw członkowskich dla inkorporowania postanowień dyrektywy do ich prawa wewnętrznego dyrektywa nie może skutkować bezpośrednio; skutek taki powstaje wraz z upływem wskazanego okresu, jeśli państwo nie wywiązało się ze zobowiązania.

Fakt, że państwo członkowskie inkorporowało postanowienia dyrektywy do swojego prawa wewnętrznego przed upływem wskazanego w tym celu okresu, nie może wywoływać żadnych skutków prawnych w stosunku do innych państw członkowskich.

Ponieważ dyrektywa z samej swojej natury nakłada obowiązki tylko na państwa członkowskie, jednostka nie może powoływać się na zasadę „uprawnionego oczekiwania” (*legitimate expectation*) przed upływem terminu wskazanego dla jej wykonania [6, s. 159].

## Decyzja

W świetle postanowień art. 249 TWE oraz art. 161 TEWEA decyzja obowiązuje w całości tych, do których jest skierowana.

**PLAUMANN AND CO V. COMMISSION****Sprawa 25/62, wyrok z dnia 15.07.1963**

Akt prawny winien być uznany za decyzję, jeżeli odnosi się do konkretnej osoby i wiąże prawnie tylko tę osobę.

Brzmienie i naturalne znaczenie art. 173 § 2 [230] TWE, który zezwala jednostce na zaskarżanie decyzji adresowanych do innej osoby, a które bezpośrednio i indywidualnie dotyczą tej jednostki, uzasadniają jego jak najszerszą wykładnię.

Osoby inne niż te, do których decyzja jest adresowana mogą podnieść, że dotyczy ich ona indywidualnie tylko wówczas, gdy dana decyzja wpływa na ich

sytuację prawną z uwagi na pewne cechy charakterystyczne dla nich lub przez wzgląd na okoliczności odróżniające je od wszelkich innych osób i w ten sposób wyróżnia je indywidualnie, dokładnie tak jak w przypadku adresata decyzji [24].

### **FRANZ GRAD V. FINANZAMT TRAUSTEIN**

**Sprawa 9/70, wyrok z dnia 6.10.1970**

Generalne wyłączenie możliwości powołania się przez zainteresowaną osobę na obowiązek wynikający z decyzji byłoby sprzeczne z wiążącym skutkiem przyznanym decyzji przez art. 189 [249] TWE. W sprawach, w których organy wspólnotowe nałożyły decyzją na państwo lub wszystkie państwa obowiązek działania w określony sposób, skuteczność takiego środka zostałaby osłabiona, gdyby obywatele państw-adresatów nie mogli powołać się na treść decyzji przed sądami, zaś sądy krajowe nie mogłyby brać jej pod uwagę jako części prawa wspólnotowego. Aczkolwiek skutki decyzji nie mogą być identyczne ze skutkami przepisów zawartych w rozporządzeniu, różnica ta nie wyłącza tego, że rezultat końcowy, a mianowicie prawo jednostki do powoływania się na treść decyzji przed sądami, może być taki sam jak w przypadku bezpośrednio skutecznych przepisów rozporządzenia. W każdej sprawie należy upewnić się czy charakter, geneza oraz treść przepisów wskazują, że mogą one wywoływać bezpośrednie skutki w stosunkach prawnych pomiędzy adresatem aktu a podmiotami trzecimi [24].

## **Instrumenty II filaru Unii Europejskiej**

W ramach II filaru Unii Europejskiej, tj. Wspólnej Polityki Zagranicznej i Bezpieczeństwa, Traktat o Unii Europejskiej, w art. 12 tworzy katalog instrumentów obejmujący: zasady i ogólne wytyczne, wspólne strategie, wspólne działania i wspólne stanowiska [25, s. 121 i n.].

## **Instrumenty III filara Unii Europejskiej**

Katalog źródeł prawa Unii Europejskiej w III filarze, wedle postanowień art. 34 TUE, obejmuje: wspólne stanowiska, decyzje ramowe, decyzje oraz konwencje.

## **Ogólne zasady prawa**

Ogólne zasady prawa jako źródła prawa Unii Europejskiej bywają przewidziane wprost w przepisach traktatowych lub zostały powołane w orzecznictwie Europejskiego Trybunału Sprawiedliwości.

**J. NOLD, KOHLEN- UND BAUSTOFFGROËHNADLUNG V. COMMISSION  
Sprawa 4/73, wyrok z dnia 14.05.1974**

Prawa podstawowe stanowią integralną część ogólnych zasad prawa wspólnotowego, nad przestrzeganiem których czuwa Trybunał.

Chroniąc te prawa, Trybunał czerpie inspirację z tradycji konstytucyjnych wspólnych państwom członkowskim. Dlatego nie może utrzymać w mocy środków, które są sprzeczne z prawami podstawowymi, uznanymi i chronionymi przez konstytucje tych państw. Podobnie, umowy międzynarodowe, których przedmiotem jest ochrona praw człowieka, przy zawarciu których współdziałały państwa członkowskie, lub których są one sygnatariuszami, mogą udzielać wskazówek, zgodnie z którymi należy postępować w ramach systemu wspólnotowego [24].

**THE QUEEN, EX PARTE: E.D. & MAN (SUGRA) LTD. V. INTERVENTION BOARD FOR AGRICULTURAL PRODUCE (IBAP)  
Sprawa 181/84, wyrok z dnia 24.09.1984**

W celu ustalenia zgodności postanowień prawa wspólnotowego z zasadą proporcjonalności konieczne jest stwierdzenie, czy środki przez nie przewidziane są właściwe i konieczne dla osiągnięcia zamierzonych celów. Jeżeli prawo wspólnotowe rozróżnia zobowiązanie pierwotne, którego wykonanie jest konieczne dla osiągnięcia zamierzonego celu, i zobowiązanie wtórne, zazwyczaj o charakterze administracyjnym, nie może ono bez naruszenia zasady proporcjonalności wprowadzać jednokowych sankcji za naruszenie zobowiązania pierwotnego i wtórnego [6, s. 100].

**THE QUEEN V. MINISTER OF AGRICULTURE, FISHERIES AND FOOD AND SECRETARY OF STATE FOR HEALTH, EX PARTE: FEDESA AND OTHERS  
Sprawa 331/88, wyrok z dnia 13.11.1990**

Biorąc po uwagę odmienną ocenę państw członkowskich przez władze krajowe, odzwierciedloną w różnicach istniejących w obecnych ustawodawstwach krajowych, a także niebezpieczeństw, które mogą wynikać ze stosowania substancji hormonalnych, Rada, decydując w ramach swoich uprawnień dyskrecyjnych o przyjęciu rozwiązania zabraniającego ich stosowania, nie naruszyła ani zasady pewności prawa, ani uprawnionych oczekiwań handlowców, których ten środek dotyczy.

Zgodnie z zasadą proporcjonalności, która jest jedną z zasad ogólnych prawa wspólnotowego, legalność zakazu działalności gospodarczej zależy od spełnienia pewnych warunków. Środki zakazujące muszą być odpowiednie i konieczne dla osiągnięcia uprawnionego celu przez określone ustawodawstwo, co rozumie się w ten sposób, że jeśli istnieje wybór między kilkoma odpowiednimi środkami, należy zastosować środek najmniej uciążliwy, oraz że spowodowane niedogodności nie mogą być nieproporcjonalne w stosunku do zamierzonych celów. Jednakże w odniesieniu do oceny wypełnienia tych warunków przez sąd, trzeba mieć na uwadze, że w sprawach związanych ze wspólną polityką rolną Wspólnota posiada szeroką władzę dyskrecyjną, która odpowiada odpowiedzialności politycznej nałożo-

nej na nią przez art. 40 i 43 Traktatu. W konsekwencji tego legalność środka przyjętego w tej sferze może być podważona tylko wtedy, gdy środek ten jest w oczywisty sposób niewłaściwy ze względu na cel, który kompetentna instytucja chce osiągnąć.

Chociaż środek harmonizujący, którego celem jest standaryzacja poprzednio odmiennych zasad stosowanych w państwach członkowskich, powoduje z pewnością różne skutki w zależności od stanu różnych ustawodawstw krajowych, nie można mówić, że jest dyskryminacyjny, jeśli stosuje się jednakowo do wszystkich państw członkowskich [6, s. 84].

## **Prawo międzynarodowe publiczne**

Do źródeł prawa Unii Europejskiej zalicza się również prawo międzynarodowe publiczne, w szczególności zaś umowy międzynarodowe zawierane przez Wspólnoty Europejskie samodzielnie albo wspólnie z państwami członkowskimi z innymi podmiotami prawa międzynarodowego [17, s. 513 i n.].

### **A. RACKE GMBH V. HAUPTZOLLAMT MAINZ**

**Sprawa 162/96, wyrok z dnia 16.06.1998**

Wspólnota Europejska musi przestrzegać prawa międzynarodowego przy wykonywaniu jej uprawnień. Dlatego jest zmuszona stosować się do norm zwyczajowego prawa międzynarodowego przy przyjmowaniu rozporządzenia zawieszającego koncesje handlowe nadane na mocy umowy, którą zawarła z państwami nieczłonkowskimi. Wynika stąd, że normy zwyczajowego prawa międzynarodowego, dotyczące wygaśnięcia i zawieszenia stosunków traktatowych – z uwagi na zasadniczą zmianę okoliczności – wiążą organy Wspólnoty i tworzą część porządku prawnego Wspólnoty [6, s. 1014].

### **R. & V. HAEGEMAN V. BELGIAN STATE**

**Sprawa 181/73, wyrok z dnia 30.04 1974**

Umowa zawarta przez Radę na podstawie art. 228 i 238 Traktatu EWG jest, w zakresie dotyczącym Wspólnot, aktem jednego z organów Wspólnot w rozumieniu podpunktu (b) pierwszego artykułu 177. Z chwilą wejścia w życie jej postanowienia stanowią integralną część prawa Wspólnoty [6, s. 256].

## **Prawo miękkie**

W świetle postanowień art. 249 TWE oraz art. 161 TEWEA instytucje Wspólnot wyposażone są w kompetencje do uchwalania zaleceń i opinii. Jak pokazuje praktyka, katalog instrumentów prawa miękkiego wychodzi dalece poza wspomniane regulacje traktatowe i obejmuje m.in. komunikaty, noty informacyjne, czy też przewodniki [15, s. 35].

## Zasady stosowania prawa UE na płaszczyźnie krajowej państw członkowskich

### Zasada pierwszeństwa prawa wspólnotowego

#### FLAMINIO COSTA V. ENEL

Sprawa 6/64, wyrok z dnia 15.07.1964

W odróżnieniu od zwykłych umów międzynarodowych, Traktat ustanawiający Europejską Wspólnotę Gospodarczą powołał do życia własny system prawny, który z dniem wejścia w życie postanowień Traktatu stał się integralną częścią systemu prawnego państw członkowskich i który jego sądy mają obowiązek stosować. Powołując do życia na czas nieokreślony Wspólnotę, posiadającą własne instytucje, osobowość i zdolność prawną oraz prawo występowania na arenie międzynarodowej, a zwłaszcza poprzez wyposażenie jej w rzeczywiste uprawnienia, wynikające z ograniczenia suwerenności przez państwa członkowskie i przekazania kompetencji na rzecz Wspólnoty, państwa członkowskie ograniczyły swoje suwerenne prawa i w ten sposób stworzyły system prawny, który wiąże zarówno te państwa, jak i ich obywateli. Wprowadzenie do systemu prawnego każdego państwa członkowskiego przepisów wydawanych przez Wspólnotę, a mówiąc ogólniej litery i ducha Traktatu, uniemożliwia państwom członkowskim przyznanie pierwszeństwa jednostronnym lub późniejszym przepisom przed systemem prawnym, przyjętym przez nie na zasadzie wzajemności. Przepisy tego rodzaju nie mogą być sprzeczne z tym systemem prawnym. Prawo wynikające z Traktatu, będące niezależnym źródłem prawa, nie może być, ze względu na swój szczególny i wyjątkowy charakter, uchylane przez przepisy prawa krajowego, bez względu na ich moc, bez pozbawienia go jego charakteru jako prawa wspólnotowego i bez zakwestionowania podstaw prawnych, na których opiera się Wspólnota. Dokonany przez państwa członkowskie transfer praw i obowiązków z ich własnych systemów prawnych na rzecz wspólnotowego systemu prawnego prowadzi do trwałego ograniczenia ich praw suwerennych [24].

#### ADMINISTRAZIONE DELLA FINANZE DELLO STATO V. SIMMENTHAL SPA

Sprawa 106/77, wyrok z dnia 14.07.1976

Zgodnie z zasadą prymatu prawa wspólnotowego, relacja pomiędzy postanowieniami Traktatu oraz bezpośrednio stosowanymi przepisami wydawanymi przez instytucje z jednej strony, a prawem krajowym państw członkowskich z drugiej jest taka, że z dniem wejścia w życie tych postanowień i przepisów, nie tylko automatycznie nie stosuje się sprzecznych z nimi przepisów prawa krajowego, ale także – w stopniu, w jakim tworzą one integralną część porządku prawnego, obowiązującego na terytorium każdego państwa członkowskiego – wyklucza się możliwość przyjęcia przez ustawodawcę krajowego nowych przepisów, które byłyby sprzeczne z prawem wspólnotowym.



Uznanie, że krajowe przepisy naruszające sferę, w ramach której Wspólnota wykonuje swoje prawotwórcze uprawnienia, lub które w inny sposób są sprzeczne z postanowieniami prawa wspólnotowego, wywołują jakiegokolwiek skutki prawne, prowadziłoby do pozbawienia skuteczności bezwarunkowych i nieodwołalnych obowiązków, przyjętych przez państwa członkowskie na mocy Traktatu, narażając w ten sposób na szwank podstawy Wspólnoty [24].

**INTERNAZIONALE HANDELGESELLSCHAFT MBH V. EINFUHR- UND VORRATSSTELLE FÜR GETREIDE UND FUTTERMITTEL**  
**Sprawa 11/70, wyrok z dnia 17.12.1970**

Ważność przepisów, wydanych przez instytucje wspólnotowe, może być oceniana jedynie w świetle prawa wspólnotowego. Prawo, mające swe źródło w Traktatach, będące samodzielnym źródłem prawa, nie może być, ze względu na swój charakter, uchylane przez normy prawa krajowego, niezależnie od ich rangi, bez podważania charakteru tego prawa jako prawa wspólnotowego i bez poddawania w wątpliwość podstaw prawnych, na których opiera się Wspólnota. Zatem ważność przepisów wspólnotowych lub skutki, jakie wywołują one wewnątrz państwa członkowskiego, nie mogą być podważane przez zarzut niezgodności z prawami podstawowymi lub zasadami zawartymi w Konstytucji danego państwa [24].

**WALT WILHELM INNI V. BUNDESKARTELLAMT**  
**Sprawa 14/68, wyrok z dnia 13.02.1969**

Traktat EWG ustanowił własny porządek prawny, zintegrowany z systemami prawnymi państw członkowskich, który musi być stosowany przez ich sądy. Z charakterem tego porządku prawnego sprzeczne byłoby pozwolenie państwom członkowskim na wprowadzanie lub utrzymywanie przepisów, które mogą naruszać praktyczną skuteczność Traktatu. Wiążąca moc Traktatu oraz przepisów wydanych w celu jego realizacji nie może różnić się w poszczególnych państwach w zależności od przepisów wewnętrznych bez naruszenia zasad funkcjonowania systemu wspólnotowego oraz zagrożenia osiągnięcia celów Traktatu. W konsekwencji konflikt między wspólnotowymi, a krajowymi regułami konkurencji należy rozstrzygnąć przy użyciu zasady pierwszeństwa prawa wspólnotowego.

**Zasada skutku bezpośredniego niektórych aktów prawa  
wspólnotowego**

**NV ALGEMENE TRANSPORT EN EXPEDITIE ONDERNEMIG VAN GEND & LOOS V. NETHERLANDS INLAND REVENUE ADMINISTRATION**  
**Sprawa 26/62, wyrok z dnia 5.02.1963**

Europejska Wspólnota Gospodarcza stanowi nowy porządek prawa międzynarodowego, na rzecz którego państwa członkowskie przekazały część swoich

suwerennych praw, zaś jego postanowienia wiążą nie tylko państwa członkowskie, ale także ich obywateli.

Niezależnie od ustawodawstwa państw członkowskich, prawo wspólnotowe może nie tylko nakładać obowiązki na podmioty indywidualne, ale także może przyznawać im prawa, które stają się częścią ich statusu prawnego. Prawa te powstają nie tylko wtedy, gdy Traktat stanowi wprost, ale również na podstawie jasno sformułowanych obowiązków, jakie Traktat nakłada na podmioty indywidualne, państwa członkowskie oraz instytucje Wspólnoty [24].

**ADMINISTRAZIONE DELLA FINANZE DELLO STATO V. SIMMENTHAL SPA**  
**Sprawa 106/77, wyrok z dnia 14.07.1976**

Bezpośrednie stosowanie przepisów prawa wspólnotowego oznacza, że muszą być one całkowicie i jednolicie stosowane we wszystkich państwach członkowskich, od dnia wejścia w życie do momentu utraty mocy obowiązującej. Bezpośrednio stosowalne przepisy wspólnotowe są bezpośrednim źródłem prawa i obowiązków dla wszystkich adresatów, będących stronami stosunków prawnych regulowanych przez prawo wspólnotowe, bez względu na to czy są to państwa członkowskie, czy podmioty indywidualne. Dotyczy to także sądu krajowego, którego zadaniem, jako organu państwa, jest zapewnienie ochrony prawom przyznanym podmiotom indywidualnym przez prawo wspólnotowe [24].

**ANDREA FRANCOVICH, DANIELA BONIFACI V. ITALY**  
**Sprawa 6/90, wyrok z dnia 19.11.1991**

Pełna skuteczność norm prawa wspólnotowego oraz ochrona wynikających z nich praw byłaby osłabiona, gdyby podmioty indywidualne nie mogły uzyskać odszkodowania w przypadku wyrządzenia im szkód wskutek naruszenia prawa wspólnotowego, za które państwo członkowskie ponosi odpowiedzialność. Możliwość uzyskania takiego odszkodowania od państwa członkowskiego jest w szczególności niezbędna, gdy pełna skuteczność przepisów wspólnotowych jest uzależniona od uprzednich działań ze strony państwa i gdy w rezultacie braku takich działań podmioty indywidualne nie mogą dochodzić przed sądami krajowymi praw nadanych im na podstawie prawa wspólnotowego. Z Traktatu wynika zasada, na mocy której państwa muszą odpowiadać za szkody wyrządzone podmiotom indywidualnym wskutek naruszenia przepisów wspólnotowych, za które to naruszenia państwo ponosi odpowiedzialność. Dalsze podstawy obowiązku naprawienia takich szkód przez państwo członkowskie można znaleźć w art. 5 [10] TWE, który wymaga od państw podjęcia wszelkich stosownych środków czy to ogólnych, czy szczególnych, w celu zapewnienia implementacji prawa wspólnotowego i w rezultacie unieważnienia bezprawnych konsekwencji naruszenia prawa wspólnotowego.

Chociaż prawo wspólnotowe wymaga, by państwa członkowskie ponosiły odpowiedzialność z tytułu strat i szkód wyrządzonych podmiotom indywidualnym wskutek naruszenia prawa wspólnotowego, do którego doszło z ich winy, warunki,

od spełnienia których zależy prawo do uzyskania odszkodowania, zależą od charakteru naruszenia prawa wspólnotowego, które doprowadziło do wyrządzenia szkody. W przypadku państw członkowskich, które nie zdołały wywiązać się z wynikającego z art. 189 ust. 3 [249] TWE obowiązku podjęcia środków koniecznych do osiągnięcia celu wyznaczonego przez dyrektywę, pełna skuteczność powyższej reguły prawa wspólnotowego wymaga, aby istniało prawo do odszkodowania, jeżeli spełnione są następujące warunki: po pierwsze, nakazany przez dyrektywę skutek powinien przyznawać prawa podmiotom indywidualnym; po drugie, powinna istnieć możliwość ustalenia treści powyższych praw na podstawie przepisów dyrektywy; po trzecie, powinien istnieć związek przyczynowy pomiędzy naruszeniem obowiązku ciążącego na państwie, a szkodą. Wobec braku wspólnotowych regulacji, państwo członkowskie ponosi odpowiedzialność z tytułu wyrządzonych przez nie szkód, zgodnie z regułami prawa krajowego, dotyczącymi odpowiedzialności odszkodowawczej. Niemniej jednak, warunki materialne i formalne, określone w prawie krajowym, nie mogą być gorsze od warunków, dotyczących podobnych roszczeń wysuwanych w sprawach wewnętrznych oraz nie powinny być tak sformułowane, aby praktycznie uniemożliwić lub nadmiernie utrudnić uzyskanie odszkodowania [24].

**BRASSERIE DU PECHEUR S.A. V. BUNDESREPUBLIK DEUTCHLAND  
THE QUEEN V. SECRETARY OF STATE FOR TRANSPORT, EX PARTE  
FACTORTAME LTD AND OTHERS**

**Sprawy łączone 46/93, wyrok z dnia 5.03.1996 i 48/93, wyrok z dnia 19.06.1990**

Zastosowanie zasady wynagrodzenia przez państwo członkowskie szkody wyrządzonej jednostkom wskutek naruszenia prawa wspólnotowego, za które państwo może być obarczone odpowiedzialnością, nie może być uchylone w sytuacji, gdy naruszenie dotyczy przepisów prawa wspólnotowego, stosujących się bezpośrednio.

Prawo jednostki do powołania się na przepisy bezpośrednio skuteczne przed sądem krajowym stanowi minimalną tylko gwarancję i samo przez się nie wystarczy dla zapewnienia pełnego i całkowitego wykonania prawa wspólnotowego. To prawo jednostki, którego celem jest zapewnienie pierwszeństwa przepisów prawa wspólnotowego przed przepisami krajowymi, nie wystarczy w każdej sprawie do zabezpieczenia jednostkom korzyści należnych im na podstawie prawa wspólnotowego, a w szczególności do uniknięcia szkody powstałej wskutek naruszenia prawa wspólnotowego, które można przypisać państwu członkowskiemu.

Ponieważ Traktat nie zawiera postanowień wyraźnie i szczegółowo określających konsekwencje naruszenia prawa wspólnotowego przez państwo członkowskie, do Trybunału należy, w ramach realizacji jego podstawowego zadania, wskazanego w art. 164 [220] Traktatu, zapewnienie przestrzegania prawa w wykładni i stosowania Traktatu, rozstrzygnięcie tej kwestii zgodnie z powszechnie uznawanymi metodami wykładni, a w szczególności przez odwołanie się do pod-

stawowych zasad wspólnotowego porządku prawnego oraz, w razie potrzeby, do ogólnych zasad wspólnych systemom prawnym państw członkowskich.

Zasada wynagrodzenia przez państwo członkowskie szkody wyrządzonej jednostkom wskutek naruszenia prawa wspólnotowego, za które państwo może być obciążone odpowiedzialnością, stosuje się w sytuacji, gdy za naruszenie odpowiada krajowy organ prawodawczy.

Aby określić przesłanki odpowiedzialności państwa członkowskiego za szkodę wyrządzoną jednostce wskutek naruszenia prawa wspólnotowego, należy przede wszystkim wziąć pod uwagę zasady wewnętrzne wspólnotowego porządku prawnego, które leżą u podstaw odpowiedzialności państwa, a mianowicie pełną skuteczność norm prawa wspólnotowego i skuteczną ochronę praw, które te normy konstruuje, a także obowiązek współpracy, nałożony na państwa członkowskie przez art. 5 [10] Traktatu. Uwzględnić należy także zasady sformułowane w odniesieniu do pozaumownej odpowiedzialności Wspólnoty, jako że w myśl art. 215 § 2 [288] Traktatu zostały one zrekonstruowane na podstawie ogólnych zasad wspólnych systemom prawnym państw członkowskich. Byłoby niewłaściwe, by w braku szczególnego uzasadnienia różnicować reguły odpowiedzialności Wspólnoty i odpowiedzialności państw członkowskich w podobnych sytuacjach, ponieważ ochrona praw, które jednostki wywodzą z prawa wspólnotowego nie może różnić się w zależności od tego czy organ krajowy, czy też Instytucja wspólnotowa są odpowiedzialne za szkodę.

Odszkodowanie należne od państwa członkowskiego, z tytułu szkody wyrządzonej jednostce wskutek naruszenia prawa wspólnotowego, winno odpowiadać poniesionej szkodzie.

Obowiązek państwa członkowskiego wynagrodzenia szkody poniesionej przez jednostkę wskutek naruszenia prawa wspólnotowego, które można przypisać temu państwu, nie może być ograniczony do szkód powstałych po wydaniu przez Trybunał wyroku stwierdzającego dane naruszenie [24].

## **Zasada współpracy**

### **THE QUEEN V. SECRETARY OF STATE FOR TRANSPORT, EX PARTE: FACTORTAME LTD AND OTHERS**

**Sprawa 213/98, wyrok z dnia 19.06.1990**

Do sądów krajowych należy, w oparciu o zasadę współpracy, wynikającą z art. 5 [10] TWE, zapewnienie ochrony prawnej, którą podmioty indywidualne wywodzą z bezpośredniej skuteczności przepisów prawa wspólnotowego.

Z podstawowymi wymogami prawa wspólnotowego sprzeczne są jakiegokolwiek krajowe przepisy oraz praktyki legislacyjne, administracyjne lub sądowe, które mogą osłabiać skuteczność prawa wspólnotowego, pozbawiając sąd krajowy, stosujący przepisy wspólnotowe, możliwości pominięcia w toczącym się

przed nim postępowaniu przepisów krajowych, ograniczających, choćby przejściowo, moc obowiązującą i skuteczność przepisów wspólnotowych.

Gdy przepis krajowy uniemożliwia sądowi krajowemu wydanie zarządzenia tymczasowego celem zapewnienia pełnej skuteczności orzeczenia w przedmiocie istnienia praw dochodzonych na podstawie przepisów prawa wspólnotowego, dochodzi do istotnego naruszenia pełnej skuteczności prawa wspólnotowego. W związku z powyższym sąd krajowy, wydając w takich okolicznościach zarządzenie tymczasowe, ma obowiązek nie stosować się do takiego przepisu prawa krajowego.

Powyższą interpretację wzmacnia postępowanie z art. 177 [234] TWE. Jego skuteczność zostałaby osłabiona, gdyby sąd krajowy, który zawiesił postępowanie i zwrócił się do Trybunału z wnioskiem o wydanie orzeczenia wstępnego, nie mógł udzielić stronie tymczasowej ochrony do momentu wydania wyroku przez Trybunał [24].

### Zasada jednolitości

#### **FOTO-FROST V. HAUPTZOLLAMT LÚBECK-OST Sprawa 314/85, wyrok z dnia 22.10.1987**

Sąd krajowy, od którego rozstrzygnięć przysługują w systemie krajowym środki odwoławcze, może badać kwestie ważności wspólnotowego aktu prawnego i uznając, że podstawy nieważności podnoszone przez strony są nieuzasadnione, może ich zarzuty odrzucić i przyjąć, że dany akt jest w zupełności ważny. Sąd krajowy, bez względu na to, czy od jego rozstrzygnięć przysługują środki odwoławcze, nie może stwierdzić nieważności aktu wspólnotowego.

Taką konkluzję dyktuje, po pierwsze, wymóg jednolitego stosowania prawa wspólnotowego. Różnice opinii sądów państw członkowskich co do ważności aktu wspólnotowego mogłyby zagrozić samej jednoci wspólnotowego porządku prawnego i naruszyć fundamentalny wymóg pewności prawnej.

Po drugie, jest ona podyktowana koniecznością spójności ustanowionego w Traktacie systemu ochrony sądowej. W art. 173 [230] i 184 [241], z jednej strony, oraz w art. 177 [234], z drugiej, Traktat ustanowił kompletny system środków prawnych i postępowań, w ramach których ETS ma możliwość sprawowania kontroli legalności aktów prawnych, wydawanych przez Instytucje. Skoro art. 173 [230] daje Trybunałowi wyłączną jurysdykcję w zakresie orzekania o nieważności aktów prawnych Instytucji wspólnotowych, spójność tego systemu wymaga, aby w sytuacji kwestionowania ważności aktu wspólnotowego przed sądem krajowym kompetencja do stwierdzenia nieważności danego aktu była również zarezerwowana dla Trybunału Sprawiedliwości.

Ten podział jurysdykcji może być zmodyfikowany w określonych okolicznościach, kiedy to ważność aktu wspólnotowego jest kwestionowana przed sądem krajowym w postępowaniu dotyczącym stosowania środków tymczasowych [24].

## Literatura

1. Atonowicz L., *Zagadnienie podmiotowości prawa międzynarodowego*, „ANNALES UMCS” 1998, Vol. XLV, Secito. 7 i n.
2. Barcz J., *Charakter prawny i struktura Unii Europejskiej*, w: J. Barcz, *Prawo Unii Europejskiej. Zagadnienia systemowe*, Warszawa 2002.
3. Barcz J., *Organizacja ponadnarodowa*, „Sprawy Międzynarodowe” 1991, nr 7–8, s. 89 i n.
4. Brodecki Z. (red.), *Traktat o Unii Europejskiej, Traktat ustanawiający Wspólnotę Europejską z komentarzem*, Warszawa 2002.
5. Cimoszewicz W., *Krajobraz za horyzontem. Polityka zagraniczna RP po wejściu do Unii Europejskiej*, „Sprawy Międzynarodowe” 2004, nr 2.
6. Czapliński W., R. Ostrihansky, P. Saganek, A. Wyrozumka (red.), *Prawo Wspólnot Europejskich. Orzecznictwo*, Warszawa 2001.
7. Dynia E., *Integracja europejska. Zarys problematyki*, Warszawa 2003, s. 66.
8. Gomuła J., *Unia a Wspólnoty Europejskie*, „Państwo i Prawo” 1995, nr 12,.
9. Hambura S., M. Muszyński, *Traktat o Unii Europejskiej z komentarzem*, Studio STO, Bielsko-Biała 2001.
10. Jasińska A., *Osobowość międzynarodowoprawna Unii Europejskiej – prace Konwentu a najnowsza praktyka stosowania art. 24 i art. 38 Traktatu o Unii Europejskiej*, w: C. Mik (red.), *Unia Europejska w dobie reform. Konwent Europejski, Traktat Konstytucyjny, Biała Księga w Sprawie Rządzenia Europą*, Toruń 2004.
11. Jedlecka W., *Dyrektywy Wspólnot Europejskich a prawo wewnętrzne*, wyd. 1, Wrocław 2002.
12. Konopka H., *Historia integracji europejskiej*, w: M. Perkowski (red.), *Integracja europejska. Wprowadzenie*, Warszawa 2002.
13. Lemke M., *Zamówienia publiczne w Unii Europejskiej. Dyrektywy dotyczące zamówień publicznych na usługi, dostawy i roboty budowlane*, wyd. 2, Warszawa 2001.
14. Lemke M., *Zamówienia publiczne w Unii Europejskiej. Procedury odwoławcze w świetle dyrektyw*, wyd. 2, Warszawa 2000.
15. Łazowski A., *Źródła prawa Unii Europejskiej i ich stosowanie w państwach członkowskich*, w: M. Perkowski (red.), *Wymiar sprawiedliwości Unii Europejskiej. Wybrane zagadnienia*, Warszawa 2003, s. 26.
16. Łętowska E., *Prawo umów konsumenckich*, wyd. 2, Warszawa 2002.
17. Mik C., *Europejskie prawo wspólnotowe. Zagadnienia teorii i praktyki*, Warszawa 2000.
18. Morawiecki W., *Międzynarodowe organizacje gospodarcze*, t. 1. *System organizacji międzynarodowej*, Warszawa 1987.
19. Pechstein M., *Osobowość prawna dla Unii Europejskiej?*, „Przegląd Prawa Europejskiego” 1997, nr 1.
20. Perkowski M., *Czym jest Unia Europejska?*, w: M. Perkowski (red.), *Wymiar sprawiedliwości Unii Europejskiej. Wybrane zagadnienia*, Warszawa 2003, s. 17 i n.
21. Perkowski M., *Ewolucja podmiotowości prawnomiędzynarodowej Unii Europejskiej*, w: C. Mik (red.), *Unia Europejska w dobie reform. Konwent Eu-*

- ropejski, *Traktat Konstytucyjny, Biała Księga w Sprawie Rządzenia Europą*, Toruń 2004, s. 111 i n.
22. Prechal S., *Directives in European Community Law. A Study of Directives and Their Enforcement in National Courts*, wyd. 1, Oxford 1995.
  23. Rosiak P. K., *Podmiotowość prawnomiędzynarodowa Unii Europejskiej w pracach III grupy roboczej Konwentu*, w: C. Mik (red.), *Unia Europejska w dobie reform. Konwent Europejski, Traktat Konstytucyjny, Biała Księga w Sprawie Rządzenia Europą*, Toruń 2004, s. 125.
  24. Skubisz R. (red.), *Orzecznictwo Europejskiego Trybunału Sprawiedliwości (Katalog CD)*, Warszawa 2003.
  25. Starzyk J., *Wspólna polityka zagraniczna i bezpieczeństwa Unii Europejskiej*, wyd. 1, Warszawa 2001.
  26. Wojciechowski J. A., *Instytucje i porządek prawny Wspólnot Europejskich*, Warszawa 1995.

### Użyteczne adresy internetowe

1. <http://europa.eu.int/eur-lex>
2. <http://ukie.gov.pl>

### Test

1. Relacja europejskiego prawa wspólnotowego oraz prawa Unii Europejskiej to:
  - a) prymat pierwszego z nich nad drugim,
  - b) rozbieżność,
  - c) tożsamość,
  - d) zawieranie się pierwszego w drugim.
2. Do zasad ustrojowych europejskiego prawa wspólnotowego nie zalicza się:
  - a) zasada solidarności,
  - b) zasada autonomii,
  - c) zasada prymatu,
  - d) zasada skutku bezpośredniego.
3. Możliwość bezpośredniego powoływania się na europejskie prawo wspólnotowe przez jednostki oznacza zasadę:
  - a) subsydiarności,
  - b) bezpośredniego stosowania,
  - c) bezpośredniej skuteczności,
  - d) prymatu.

4. Zmianę traktatów założycielskich opracowuje:
  - a) państwo sprawujące „prezydencję” UE,
  - b) konferencja międzyrządowa,
  - c) Komisja Traktatowa UE,
  - d) Parlament Europejski.
  
5. Negocjacje właściwe w zakresie ostatecznego kształtu aktu prawa wtórnego przeprowadzane są:
  - a) przede wszystkim w COREPER,
  - b) w Komitecie Ekonomiczno-Społecznym,
  - c) w Radzie i Parlamencie Europejskim,
  - d) w Komisji Europejskiej.
  
6. Najważniejszą procedurą tworzenia prawa wtórnego UE jest:
  - a) zgoda,
  - b) współpraca,
  - c) współdecydowanie,
  - d) konsultacja.
  
7. Rynek wewnętrzny UE obejmuje:
  - a) swobodę przepływu osób,
  - b) swobodę wyboru obywatelstwa,
  - c) swobodę podatkową,
  - d) swobodę przepływu pracowników administracji publicznej.
  
8. Tzw. postępowanie prejudycjalne toczy się:
  - a) w ETS,
  - b) w sądzie krajowym i w ETS,
  - c) na etapie wstępnym postępowania w sprawie z „elementem europejskim”,
  - d) w Trybunale Obrachunkowym.
  
9. Wspólną polityką społeczno-gospodarczą UE jest:
  - a) polityka rolna,
  - b) polityka edukacyjna,
  - c) polityka podatkowa,
  - d) polityka środowiska.
  
10. Traktaty zmieniające traktaty założycielskie:
  - a) stosuje się bezpośrednio,
  - b) mają w hierarchii norm prawa UE pozycję tuż za traktatami założycielskimi,
  - c) są prawem wtórnym UE,
  - d) mają charakter nowelizacji.