

Biblioteka  
Komitetu  
Helsińskiego  
w Polsce

Władysław Czapliński

ZARYS PRAWA  
EUROPEJSKIEGO



HELŚIŃSKA FUNDACJA PRAW CZŁOWIEKA

**Władysław Czapliński**  
**ZARYS PRAWA EUROPEJSKIEGO**

**Władysław Czapliński**

**ZARYS PRAWA  
EUROPEJSKIEGO**



Helsińska Fundacja Praw Człowieka

**Sponsor:** *Open Society Institute, Budapest*

**Recenzja:** *prof. Andrzej Rzepliński*

**Redakcja wydawnicza:** *Maciej Nowicki*

© Helsińska Fundacja Praw Człowieka i Władysław Czapliński

ISBN 83-87300-58-6

Nadhi, Warszawa  
Wydanie II zaktualizowane  
Nakład 600 egz.

## SPIS TREŚCI

<b>ROZDZIAŁ I UNIA EUROPEJSKA A WSPÓLNOTY EUROPEJSKIE. WSPÓLNOTY JAKO ORGANIZACJA PONADNARODOWA .....</b>	<b>7</b>
1. Organizacje międzynarodowe w stosunkach międzynarodowych .....	7
2. Kompetencje organizacji międzynarodowych .....	8
3. Podmiotowość prawna Wspólnot Europejskich .....	9
4. Przekazanie części kompetencji suwerennych przez państwa członkowskie .....	12
5. Wspólnoty Europejskie a Unia Europejska .....	17
<b>ROZDZIAŁ II SYSTEM INSTYTUCJONALNY UNII I WSPÓLNOT EUROPEJSKICH .....</b>	<b>18</b>
<b>ROZDZIAŁ III PRAWO WSPÓLNOTOWE JAKO SPECYFICZNY PORZĄDEK PRAWNY..</b>	<b>22</b>
1. Pojęcia bezpośredniego obowiązywania i bezpośredniego stosowania prawa wspólnotowego .....	22
1.1. Zapewnienie prymatu norm stanowiących przez Wspólnoty przed normami prawa wewnętrznego .....	22
1.2. Prawo wspólnotowe a prawo wewnętrzne .....	24
1.3. Warunki bezpośredniego obowiązywania i bezpośredniej skuteczności prawa wspólnotowego .....	26
2. Środki prawne (proceduralne) gwarantujące prymat prawa wspólnotowego .....	29
3. Zasady odpowiedzialności państw za naruszenia prawa wspólnotowego .....	30
4. Zasada ściślejszej współpracy w prawie Unii Europejskiej	
<b>ROZDZIAŁ IV ŹRÓDŁA PRAWA WSPÓLNOTOWEGO .....</b>	<b>34</b>
1. Traktaty Europejskie .....	34
2. Prawo stanowione przez Wspólnoty .....	36
2.1. Źródła prawa .....	36
2.2. Tryb stanowienia prawa .....	39
<b>ROZDZIAŁ V WSPÓLNOTY EUROPEJSKIE W STOSUNKACH MIĘDZYNARODOWYCH .....</b>	<b>41</b>
1. Umowy wspólnotowe i mieszane .....	41
2. Rodzaje umów zawieranych przez Wspólnoty .....	44
3. Pozycja umów międzynarodowych w porządku prawnym Wspólnoty .....	48
4. Tryb zawierania umów międzynarodowych przez Wspólnoty .....	49
<b>ROZDZIAŁ VI OCHRONA PRAW CZŁOWIEKA W PRAWIE WSPÓLNOTOWYM .....</b>	<b>51</b>
<b>ROZDZIAŁ VII HARMONIZACJA PRAWA WE WSPÓLNOTACH .....</b>	<b>57</b>

<b>ROZDZIAŁ VIII SYSTEM ROZSTRZYGANIA SPORÓW WYNIKAJĄCYCH NA TLE PRAWA WSPÓLNOTOWEGO .....</b>	<b>63</b>
1. Przebieg postępowania przed Europejskim Trybunałem Sprawiedliwości .....	63
2. Typy procedur rozstrzygania sporów .....	65
<b>ROZDZIAŁ IX EUROPEJSKIE PRAWO MATERIALNE .....</b>	<b>72</b>
1. Swobodny przepływ towarów .....	72
2. Swobodny przepływ osób .....	79
3. Swobodny przepływ usług i swoboda przedsiębiorczości (prowadzenia działalności gospodarczej) .....	82
4. Podstawowe zagadnienia prawa konkurencji .....	85
<b>ROZDZIAŁ X WSPÓLNA POLITYKA ZAGRANICZNA I BEZPIECZEŃSTWA (II FILAR UE) .....</b>	<b>92</b>
<b>ROZDZIAŁ XI WSPÓLPRACA W ZAKRESIE SPRAW WEWNĘTRZNYCH I WYMIARU SPRAWIEDLIWOŚCI (III FILAR UE) .....</b>	<b>95</b>
<b>ROZDZIAŁ XII ZMIANY INSTYTUCJONALNE WPROWADZONE PRZEZ TRAKTAT NICEJSKI .....</b>	<b>107</b>
<b>POST SCRIPTUM .....</b>	<b>110</b>
<b>WYKAZ NAJWAŻNIEJSZYCH ORZECZEŃ ETS .....</b>	<b>112</b>
<b>PODSTAWOWA BIBLIOGRAFIA PRAWA WSPÓLNOTOWEGO W JĘZYKU POLSKIM .....</b>	<b>114</b>
<b>INFORMACJE NA TEMAT UNII, WSPÓLNOT EUROPEJSKICH, PRAWA WSPÓLNOTOWEGO .....</b>	<b>116</b>
<b>INFORMACJA O AUTORZE .....</b>	<b>117</b>

## ROZDZIAŁ I

### UNIA EUROPEJSKA A WSPÓLNOTY EUROPEJSKIE. WSPÓLNOTY JAKO ORGANIZACJA PONADNARODOWA

#### 1. Organizacje międzynarodowe w stosunkach międzynarodowych

W tradycyjnym modelu tworzenia prawa rozróżniano dwie wielkie gałęzie prawa: prawo wewnętrzne i prawo międzynarodowe. Prawo wewnętrzne pochodziło od krajowych organów legislacyjnych i regulowało stosunki wewnątrz danego państwa. Prawo międzynarodowe natomiast miało za zadanie regulowanie stosunków między państwami, pełniącymi jednocześnie role podmiotów stanowiących prawo i adresatów norm. W systemie międzynarodowym nie było ponadto mechanizmu egzekwowania przestrzegania prawa ani obowiązkowej jurysdykcji sądów międzynarodowych.

W klasycznym prawie międzynarodowym podmiotami tego prawa były jedynie państwa. Nie zmienia tego faktu uznanie za podmiot w stosunkach międzynarodowych Stolicy Apostolskiej (już we wczesnym średniowieczu), zakonu Kawalerów Maltańskich (od 1310 r.) czy też Międzynarodowego Czerwonego Krzyża (niekiedy kwestionowane). Powszechnie uważano, że podmiotowość międzynarodowa państwa obejmuje pięć elementów:

- (a) prawo zawierania umów międzynarodowych;
- (b) prawo prowadzenia wojny (ten element stracił swe znaczenie wraz z rozwojem zakazu użycia siły w prawie międzynarodowym);
- (c) prawo przyjmowania i wysyłania posłów;
- (d) prawo dochodzenia roszczeń z tytułu naruszenia prawa; oraz
- (e) immunitet jurysdykcyjny.

Już w okresie międzywojennym pojawiła się kwestia podmiotowości międzynarodowoprawnej organizacji międzynarodowych. Na gruncie prawa międzynarodowego spór ten został rozstrzygnięty przez Międzynarodowy Trybunał Sprawiedliwości w opinii doradczej w sprawie szkód poniesionych w służbie

Narodów Zjednoczonych<sup>1</sup>. Trybunał uznał w niej, że podmioty prawa międzynarodowego niekoniecznie muszą posiadać takie same prawa i obowiązki. Dla potrzeb stosunków międzynarodowych dopuszczono do działania pewne sztuczne byty prawne, spełniające funkcje powierzone im przez państwa, które daną organizację powołały. Organizacja międzynarodowa powinna spełniać trzy warunki:

- 1) musi być stałym stowarzyszeniem państw, spełniającym określone funkcje i wyposażonym w tym celu w określone organy;
- 2) musi mieć samodzielny byt, niezależny od państw ją powołujących;
- 3) musi mieć pewne kompetencje w sferze stosunków międzynarodowych, a nie tylko w sferze prawa wewnętrznego jednego lub kilku państw.

## 2. Kompetencje organizacji międzynarodowych

Państwa wywodzą swą podmiotowość międzynarodową wprost z faktu swego istnienia. Tworzenie państw nie podlega ocenie z punktu widzenia legalności. Natomiast podmiotowość organizacji międzynarodowych ma charakter wtórny, to znaczy wywodzi się z woli państw członkowskich, a jej zakres wynika z traktatów założycielskich, innych umów międzypaństwowych i statutów organizacji. Podmiotowość ta bywa również nazywana podmiotowością funkcjonalną, ponieważ jej zakres uzależniony jest od funkcji spełnianych przez daną organizację. Ocena kompetencji może być dokonywana według jednej z trzech zasad:

- 1) zwolennicy koncepcji restryktywnej uważają, że organizacja międzynarodowa ma tylko takie kompetencje, jakie przyznają jej państwa członkowskie;
- 2) według teorii ekstensywnej, organizacje międzynarodowe mają wszystkie kompetencje państw jako podmiotów prawa międzynarodowego, wyjąwszy takie, których mieć nie mogą ze swej natury (np. nie mogą sprawować zwierzchnictwa terytorialnego ze względu na brak terytorium);
- 3) najbardziej rozpowszechniona jest jednak teoria pośrednia, rozszerzająca prawa organizacji międzynarodowej przyznane jej przez państwa założycielskie według zasad: *effet utile* i kompetencji dorozumianych. Pierwsza zakłada taką wykładnię umów założycielskich, która umożliwi organizacji osiągnięcie celów, jakimi kierowały się państwa przy jej tworzeniu. Druga natomiast pozwala organizacji na wykonywanie kompetencji nawet wtedy, gdy nie są one przyznane w traktacie założycielskim, jeżeli jest to konieczne dla realizacji celów.

---

<sup>1</sup> ICJ Reports 1949, s. 174 i n.



Znakomitym przykładem oceny kompetencji organizacji międzynarodowej jest opinia doradcza Międzynarodowego Trybunału Sprawiedliwości w sprawie legalności użycia broni jądowej<sup>2</sup>. Trybunał zbadał w niej m.in. kompetencję Światowej Organizacji Zdrowia do zwrócenia się do sądu w sprawie wydania opinii doradczej w kwestii oceny legalności zastosowania tego rodzaju broni. Trybunał podkreślił, że sam fakt, iż ewentualne użycie broni nuklearnej spowodowałoby masowe i znaczące szkody dla życia i zdrowia ludzkiego, nie uprawnia jeszcze tej organizacji do złożenia wniosku o opinię; nie ma bowiem bezpośredniego związku między jej kompetencjami i działaniami a stosowaniem siły i określonych rodzajów broni.

### **3. Podmiotowość prawna Wspólnot Europejskich**

Zamiar państw nadania podmiotowości prawnej wynika jednoznacznie z postanowień traktatów założycielskich: z art. 281 traktatu o Europejskiej Wspólnocie Gospodarczej (na podstawie traktatu o Unii Europejskiej z 1992 roku przemianowanej na Wspólnotę Europejską; traktat dalej przywoływany jest jako TWE) oraz z odpowiednich przepisów traktatów o Europejskiej Wspólnocie Węgla i Stali oraz Europejskiej Wspólnocie Energii Atomowej. Zgodnie z zasadą podmiotowości funkcjonalnej (wtórnej), zakres podmiotowości poszczególnych Wspólnot powinien być wyinterpretowany z postanowień traktatów założycielskich i obejmować wszystkie środki i instrumenty niezbędne dla realizacji celów Wspólnot. Art. 2 TWE stwierdza, że celami Wspólnoty są: wspieranie rozwoju i stabilizacji gospodarczej państw Wspólnoty poprzez stworzenie wspólnego rynku oraz ustanowienie unii gospodarczej i walutowej, wzrost poziomu życia społeczeństw oraz zacieśnianie współpracy pomiędzy państwami członkowskimi. Realizacji tych celów mają służyć metody wskazane w art. 3 TWE, m.in. swobodny przepływ towarów, osób, usług i kapitału, wspólne polityki: konkurencji, celna, handlowa, transportowa i rolna, harmonizacja prawa oraz współpraca poprzez umowy stowarzyszenia, a ponadto ochrona środowiska, ochrona konsumenta, polityka energetyczna, współpraca regionalna oraz polityka w zakresie badań naukowych i technologii.

Wymienione w art. 2 i 3 cele i metody ich osiągnięcia powinny być realizowane przy zachowaniu pewnych zasad ogólnych, sformułowanych w traktacie lub wynikających z orzecznictwa Europejskiego Trybunału Sprawiedliwości (dalej: ETS). Najważniejszą z tych zasad jest zasada subsydiarności (art. 5 TWE). Mówi ona, iż wszelkie działania podejmowane przez Wspólnotę muszą mieć podstawę prawną. Wspólnota może działać tylko wtedy, gdy zaplanowanego celu nie da się lepiej zrealizować przez działania na niższym szczeblu (państw członkowskich,

---

<sup>2</sup> ICJ Reports 1996, s. 238.

regionów itp.). Sytuacja taka ma miejsce w szczególności wówczas, gdy dana sprawa zawiera elementy ponadnarodowe, które nie mogą być satysfakcjonująco uregulowane przez działania poszczególnych państw, gdy działania państw kolidowałyby z wymogami traktatu oraz gdy Rada dojdzie do przekonania, że działania Wspólnoty byłoby korzystniejsze ze względu na zakres i skutki niż działanie państw członkowskich. Ustęp 3 tego samego artykułu stwierdza, iż działania Wspólnoty nie mogą wykraczać poza ramy niezbędne dla osiągnięcia zamierzonego celu. Formuła ta odpowiada zasadzie proporcjonalności, wypowiedzianej wcześniej w orzecznictwie ETS. Nie jest jasne, czy zasada subsydiarności jest bezpośrednio skuteczna (por. niżej). Konkluzje Rady Europejskiej z Edynburga z 11-12 grudnia 1992 roku, które zawierały wytyczne w sprawie zasady subsydiarności, podkreślały, że nie jest ona bezpośrednio skuteczna, jednakże ETS nie wypowiedział się jednoznacznie w tej sprawie.

Drugą zasadą, wynikającą z art. 10 TWE, jest zasada lojalności (solidarności) w stosunku do Wspólnoty. Mówi ona, że państwa członkowskie mają obowiązek dołożenia wszelkich starań w celu zapewnienia skuteczności prawa wspólnotowego w ich wewnętrznej przestrzeni prawnej, a także że muszą się one powstrzymać od podejmowania takich działań, które ową skuteczność by uniemożliwiały. Art. 10, zgodnie z orzecznictwem ETS, nie jest bezpośrednio skuteczny i można się nań powoływać tylko w powiązaniu z innymi przepisami traktatu.

Bepośrednio skuteczna jest natomiast zasada niedyskryminacji ze względu na obywatelstwo (art. 12). Zasada równouprawnienia występuje jeszcze w kilku innych przepisach TWE i była przedmiotem bogatego orzecznictwa Trybunału, zwłaszcza w zakresie równouprawnienia ze względu na płeć (art. 141 TWE)<sup>3</sup>. Pojęcie dyskryminacji ETS kilkakrotnie wykladał jako niejednakowe traktowanie jednakowych sytuacji (stanów faktycznych) bez obiektywnego uzasadnienia. W świetle prawa wspólnotowego dyskryminacja może być jawna i ukryta (bepośrednia i pośrednia). Z pierwszą mamy do czynienia wtedy, gdy dany przepis prawny zawiera regulacje jednoznacznie stawiającą określony podmiot w niekorzystnej sytuacji ze względu na posiadaną przezeń cechę. Druga natomiast występuje wówczas, gdy przepis skierowany formalnie do wszystkich podmiotów w jednakowy sposób jest tak skonstruowany, że jakaś grupa podmiotów jest nim w rzeczywistości dotknięta bardziej niż pozostałe.

---

<sup>3</sup> I tak przykładowo: ETS stwierdził, że zasada automatycznej preferencji zatrudnienia kobiety w przypadku, gdy posiada ona identyczne kwalifikacje jak mężczyzna, jest niezgodna z zasadą równouprawnienia; uznał, że zwolnienie z pracy transseksualisty jest przejawem dyskryminacji ze względu na płeć, sprzecznej z art. 119; wreszcie odrzucił skargę pewnej Angielki, gdy jej stałej partnerce w związku homoseksualnym odmówiono uprawnień socjalnych przysługujących małżonkowi oraz konkubentowi w związku heteroseksualnym.

Traktat amsterdamski wprowadził do traktatu o Unii Europejskiej (traktatu z Maastricht, dalej: TUE) zasadę oparcia Unii na wolności, demokracji, przestrzeganiu praw człowieka i praworządności (art. 6). Wyrazem tej zasady jest nawiązanie do Europejskiej Konwencji o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności z 1950 roku jako określającej standard praw i wolności zasadniczych. Ten sam przepis mówi, że jednym z celów Unii jest zachowanie tożsamości narodowej państw. Zamiarem państw członkowskich zatem na obecnym etapie integracji nie jest utworzenie państwa ponadnarodowego, które zastąpiłoby państwa istniejące obecnie.

Nową zasadą prawa wspólnotowego, wprowadzoną przez traktat amsterdamski, jest zasada ściślejszej (wzmocnionej, zacieśnionej, pogłębionej) współpracy. Stanowi ona wyłom w dotychczasowym podejściu do prawa wspólnotowego, w myśl którego prawo to powinno obowiązywać i być w jednolity sposób stosowane we wszystkich państwach członkowskich. Jakkolwiek możliwości odejścia od tych postulatów nie są niczym nowym (dość wspomnieć porozumienia z Schengen<sup>4</sup>, unię walutową czy też możliwość zachowania dalej idących wymogów związanych z ochroną środowiska czy ochroną konsumenta w dziedzinach zharmonizowanych – na podstawie art. 95.4 TWE), po raz pierwszy jednak umożliwiono państwom, które zamierzają integrować się głębiej niż pozostałe, sformalizowanie takiej współpracy. Traktat amsterdamski sformułował jej ogólne wymogi (art. 43 - 45 TUE), a także bardziej szczegółowe propozycje dotyczące współpracy zacieśnionej w I (art. 11 TWE) i III (art. 40 TUE) filarze. Współpraca taka jest dopuszczalna, jeżeli: bierze w niej udział większość (co najmniej 8) państw członkowskich, przy czym pozostałe państwa mogą do niej przystąpić, jeśli wyrażą odpowiedni zamiar; jest zgodna z celami Unii Europejskiej; realizowana jest z zachowaniem zasady jedności instytucjonalnej Unii; stanowi *ultima ratio* dla państw w niej uczestniczących, którym nie udało się wprowadzić współpracy w danej dziedzinie w inny sposób; odbywa się z poszanowaniem *acquis communautaire* (dorobku prawnego Wspólnoty). W odniesieniu do I filara stwierdzono, iż współpraca zacieśniona nie może dotyczyć kwestii zastrzeżonych dla wyłącznej kompetencji Wspólnoty ani też naruszać wspólnych polityk, działań i programów; z kolei w II filarze rolę współpracy zacieśnionej spełnia (w sposób niejako odwrócony) instytucja „konstruktywnego wstrzymania się od działania”. Dziś wydaje się nie ulegać wątpliwości, że postanowienia dotyczące ściślejszej współpracy zostały wprowadzone do traktatów założycielskich, aby umożliwić szybszą integrację „starym” państwom członkowskim w tych dziedzinach, w których obecne państwa kandydackie nie będą w stanie podjąć współpracy, albo też

<sup>4</sup> Z formalnego punktu widzenia były one umowami międzyrządowymi, ale szereg przesłanek wskazuje, iż w istocie zostały zawarte w celu umożliwienia państwom stronom urzeczywistnienia zasady swobodnego przepływu osób i zniesienia kontroli granicznych.

nie wykażą odpowiedniej woli politycznej. Instytucja współpracy zacieśnionej w istocie odpowiada znanej z konwencji wiedeńskiej prawa traktatów z 1969 roku instytucji modyfikacji umowy wielostronnej przez niektóre jej strony (w odróżnieniu od rewizji, czyli zmiany tekstu umowy dokonanej przy współudziale wszystkich uprawnionych stron).

Pewne zasady ogólne prawa wspólnotowego zostały ponadto wprowadzone przez orzecznictwo ETS. Należy do nich przede wszystkim zasada równowagi instytucjonalnej. Struktura organów Wspólnoty Europejskiej – w odróżnieniu od państw członkowskich – nie jest oparta na charakterystycznej dla współczesnych ustrojów państwowych zasadzie trójpodziału władzy (na ustawodawczą, wykonawczą i sądowniczą). Ponieważ i bez tego mankamentu zarzucano Wspólnocie „deficyt demokracji”, Trybunał Sprawiedliwości w kolejnych orzeczeniach sformułował wspomnianą zasadę równowagi. Składa się na nią kilka zasad szczegółowych: każda instytucja Wspólnoty może działać wyłącznie w granicach kompetencji przyznanych jej przez traktaty założycielskie; żadna instytucja nie może zastępować innych instytucji w działaniu w ramach jej kompetencji; każda instytucja sama określa własny sposób działania (regulamin); należy ściśle przestrzegać przepisanych prawem procedur, pod sankcją nieważności aktu prawnego; każda instytucja ma obowiązek współdziałania z innymi instytucjami w zakresie realizacji celów i zadań określonych prawem.

Trybunał przeniósł również na grunt wspólnotowy znane we wszystkich systemach prawnych państw członkowskich zasady państwa prawnego: zasadę nie-retroakcji prawa wspólnotowego, obowiązek wysłuchania strony przed wydaniem decyzji jej dotyczącej, obowiązek uzasadnienia decyzji, zasadę zaufania (ochrony słusznego interesu) oraz zasadę swobody prowadzenia działalności gospodarczej.

#### **4. Przekazanie części kompetencji suwerennych przez państwa członkowskie**

Na czym polega zatem specyfika Wspólnot Europejskich? Otóż tradycyjne organizacje międzynarodowe nie mają możliwości stanowienia norm prawnych, które byłyby wiążące dla państw członkowskich<sup>5</sup> oraz dla jednostek. Tymczasem zamiarem państw zakładających Wspólnoty było stworzenie organizacji nowego

---

<sup>5</sup> Wyjątkiem są decyzje Rady Bezpieczeństwa ONZ podejmowane na podstawie rozdziału VII Karty NZ w celu ochrony lub przywrócenia pokoju i bezpieczeństwa międzynarodowego. Również one wiążą jednak tylko państwa członkowskie ONZ. Stąd wątpliwości wielu państw co do wiążącego charakteru rezolucji Rady Bezpieczeństwa 808 z 22 lutego 1993 r., powołującej Międzynarodowy Trybunał Karny do spraw byłej Jugosławii – utworzenie tego sądu wykraczało poza ramy utrzymania lub przywrócenia pokoju i bezpieczeństwa międzynarodowego, wyznaczające kompetencje Rady zgodnie z rozdziałem VII Karty NZ, a do tego „nowa” Jugosławia nie była w momencie utworzenia sądu członkiem ONZ. Działalność Trybunału została jednak zaakceptowana *a posteriori* przez społeczność międzynarodową, w tym także przez Jugosławię po jej przyjęciu do ONZ w listopadzie 2000 r.

typu. Jej charakter został określony w dwóch orzeczeniach ETS, które mają fundamentalne znaczenie dla oceny pozycji prawnej Wspólnot. Sprawa 26/62 *Van Gend en Loos*<sup>6</sup> dotyczyła odwołania firmy spedycyjnej od decyzji holenderskich władz celnych, wydanej na podstawie zmodyfikowanej taryfy celnej. Powód twierdził, że z TWE wynika zakaz wprowadzania jakichkolwiek zmian w tej taryfie. Natomiast strona pozwana uważała, że nawet jeżeli zakaz taki rzeczywiście został przez traktat wprowadzony, to wiąże on jedynie państwa, zaś jednostki nie mogą się nań powoływać. Trybunał stwierdził w swym wyroku, że celem państw było coś więcej niż stworzenie wzajemnych więzi pomiędzy nimi. TWE odwołuje się bowiem do narodów, a nie tylko do państw członkowskich; ponadto powołano do życia instytucje wyposażone w prawa suwerenne, których wykonywanie dotyczy nie tylko samych państw, lecz również ich obywateli. Z kolei orzeczenie w sprawie 6/64 *F. Costa v. ENEL*<sup>7</sup> zostało wydane w związku z wystawieniem przez znacjonalizowaną firmę energetyczną rachunku za prąd elektryczny w wysokości około 3 USD. F. Costa, adwokat i były akcjonariusz firmy, dopatrywał się niezgodności ustawy nacjonalizacyjnej z niektórymi przepisami TWE. Strona pozwana, a zwłaszcza interweniujące w postępowaniu rządu państw członkowskich, broniły się – podobnie jak w poprzedniej sprawie – twierdząc, że traktat nie stwarza uprawnień dla jednostek, gdyż dotyczy wyłącznie państw. Trybunał podkreślił w swym orzeczeniu, że celem państw założycielskich było stworzenie nowego porządku prawnego. W wyniku przekazania przez te państwa kompetencji suwerennych na rzecz Wspólnoty powstała organizacja wyposażona w kompetencje prawotwórcze, a państwa i ich sądy mają obowiązek stosowania norm przez nią ustanowionych. Wynika stąd jasno, że Wspólnoty wykraczają poza tradycyjne prawo międzynarodowe, gdyż stanowione przez nie prawo stwarza prawa i nakłada obowiązki nie tylko na państwa, lecz także bezpośrednio na ich obywateli. Prawo wspólnotowe nie jest również prawem wewnętrznym państw członkowskich. Wspólnoty to twór, który określa się często mianem organizacji ponadnarodowej.

---

<sup>6</sup> Sprawa 26/62 *N. V. Algemene Transport - en Expeditie Onderneming Van Gend en Loos v. Nederlandse Administratie der Belastingen*, Zb. Orz. 1963, s. ; W. Czaplinski i in. (red.), Prawo Wspólnot Europejskich. Orzecznictwo, wyd. Scholar, Warszawa 2001 (dalej cyt.: Orzecznictwo), s. 33.

W niniejszym opracowaniu przyjęto zasadę cytowania orzeczeń ETS z użyciem polskiego skrótu Zbiór Orzeczeń (Zb. Orz.). Wprawdzie polskiej wersji językowej zbioru dotąd nie ma, ale po przystąpieniu Polski do Unii Europejskiej zostanie ona wydana (aczkolwiek nie można wykluczyć, że nie zostaną przetłumaczone wszystkie orzeczenia). Paginacja polska będzie odpowiadała pozostałym wersjom językowym.

Od roku 1989 zapis orzeczeń w zbiorze następuje wg zasad: „C” przed numerem sprawy oznacza orzeczenie ETS; „T” – orzeczenie Sądu Pierwszej Instancji. W paginacji „I” przed liczbą stron oznacza orzeczenie ETS, II – Sądu Pierwszej Instancji.

<sup>7</sup> Zb. Orz. 1964, s. 585; Orzecznictwo, s. 35.

Cechami Wspólnot jako organizacji ponadnarodowej są:

- 1) ostateczne potwierdzenie ich władzy suwerennej przez państwa (a nie tylko przekazanie, które mogłoby być odwołane) – w praktyce oznacza to, że ze Wspólnoty nie można wystąpić ze względu na sieć powiązań instytucjonalnych i gospodarczych pomiędzy państwami członkowskimi;
- 2) szczególne rozwiązania instytucjonalne, sytuujące prawo Wspólnot jako niezależne od prawa państwowego;
- 3) możliwość podejmowania decyzji wiążących wszystkie państwa (również głosujące przeciwko danym aktom) większością głosów członków organów Wspólnot (jednocześnie jednak wprowadzono w procesie decyzyjnym tzw. mniejszość blokującą, uniemożliwiającą podejmowanie decyzji niekorzystnych dla pewnej grupy państw);
- 4) autonomia sądowa, tj. posiadanie własnego organu sądowego o charakterze obligatoryjnym<sup>8</sup>, którego jurysdykcja co do zasady nie może być przez państwa ograniczona; oraz
- 5) autonomia finansowa, tj.: posiadanie własnych źródeł dochodu (cła, wpływy ze wspólnej polityki rolnej, część podatku od wartości dodanej pobieranego przez państwa członkowskie).

Dodajmy gwoli ścisłości, że przywołana przez Trybunał formuła „przekazania suwerenności” jest o tyle nieścisła, że – jak wspomniano wyżej – organizacja międzynarodowa nie jest suwerenna, więc nie może posiadać praw suwerennych. Zdecydowanie szczęśliwsze jest użycie w polskiej Konstytucji z 1997 roku sformułowanie „przekazanie kompetencji niektórym organom władzy państwowej”.

Ponadnarodowy charakter Wspólnot nie może być kwestionowany w szczególności po wejściu w życie TUE. Państwa przekazały w nim na rzecz tej organizacji część kompetencji suwerennych w takich dziedzinach, jak emisja pieniądza i polityka imigracyjna, tradycyjnie zaliczane do atrybutów suwerenności. Unia zakłada również ścisłą współpracę w zakresie polityki zagranicznej oraz wymiaru sprawiedliwości i spraw wewnętrznych. Dalsze rozszerzenie kompetencji Unii nastąpiło w traktacie amsterdamskim (przeniesienie polityki migracyjnej i azylowej z III do I filara, przekazanie na rzecz Unii pewnych uprawnień w zakresie stanowienia prawa cywilnego i karnego).

W przypadku prawa wspólnotowego chodzi nie tyle o formalne przekazanie kompetencji suwerennych na rzecz organizacji ponadnarodowych, co raczej

---

<sup>8</sup> Jurysdykcja pozostałych sądów międzynarodowych, zwłaszcza MTS w Hadze, dotyczy państw i uzależniona jest od uznania przez nie kompetencji tych sądów. Wyjątkowa jest pozycja Trybunału Praw Człowieka w Strasburgu, co wynika jednak ze szczególnych rozwiązań przyjętych w Europejskiej Konwencji o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności (1950 r.).



o przekazanie uprawnień do ich wykonywania. Ograniczenie suwerenności jest więc w istocie rzeczy podobne do ograniczeń związanych z zawarciem każdej umowy międzynarodowej, zobowiązującej państwa do określonych zachowań.

Charakter kompetencji przekazanych Wspólnotom przez państwa członkowskie nie jest w istocie (poza wspomnianą polityką monetarną i imigracyjną) absolutną nowością w praktyce międzynarodowej; cechą wyróżniającą jest natomiast zakres przekazanych praw i stopień ich kumulacji. Powstaje zatem pytanie o ograniczenie sfery suwerenności państw oraz kompetencji Wspólnot.

Kompetencje Wspólnot są albo wyraźnie przewidziane w traktatach założycielskich (pokrywają się tutaj z celami i zasadami Wspólnot) lub w aktach prawnych wydawanych na ich podstawie, albo też mają charakter dorozumiany. Charakter kompetencji wyraźnych uzależniony jest od charakteru aktów prawnych, w których są one zawarte. W precyzyjny sposób podział kompetencji w obrębie Wspólnoty został rozstrzygnięty w orzeczeniu ETS w sprawie 22/70 *ERTA*<sup>9</sup>. Przedmiotem sporu była instrukcja negocjacyjna dla państw członkowskich, wydana przez Radę w związku z zamiarem przystąpienia niektórych państw do konwencji o czasie pracy kierowców w transporcie drogowym (stąd określenie sprawy – *ERTA*, od skrótu nazwy umowy). Doktryna sformułowana w orzeczeniu stanowi, że o ile Wspólnota wyda przepisy prawne regulujące jakies zagadnienie przewidziane w traktacie, to państwa członkowskie nie mają już prawa do wydawania odpowiedniej regulacji w tym zakresie. Późniejsze orzecznictwo zmodyfikowało tę zasadę stwierdzając, że jeżeli traktaty przyznają w jakiejś dziedzinie Wspólnotom wyłączną kompetencję, państwa tym samym tracą uprawnienie do stanowienia prawa w tym zakresie<sup>10</sup>.

Przykład kompetencji dorozumianych w prawie wspólnotowym zawiera przepis art. 308 TWE. Artykuł ten upoważnia organy Wspólnoty do podejmowania jednomyślnie działań koniecznych dla realizacji celów Wspólnoty, nawet jeżeli nie są one wyraźnie przewidziane w traktacie. Rada ma znaczny margines swobody przy podejmowaniu środków na podstawie art. 308; może powołać się na ten przepis zawsze wtedy, gdy uzna środki przewidziane w traktacie za niewystarczające. Stanowiąc w tym trybie normy, Rada nie może jednak zmienić litery traktatu<sup>11</sup>. Każdorazowo podjęte środki będą podlegały kontroli ze strony ETS.

Przekazanie części kompetencji suwerennych przez państwa członkowskie na rzecz organizacji międzynarodowej (czy też ponadnarodowej) wymagało wprowadzenia odpowiedniego uprawnienia dla organów państwowych w systemach

<sup>9</sup> Sprawa 22/70 *Komisja v. Rada (ERTA)*, Zb. Orz. 1971, s. 263; Orzecznictwo, s. 108.

<sup>10</sup> Sprawy połączone 3, 4 i 6/76 *C. Kramer i inni*, Zb. Orz. 1976, s. 1279; Orzecznictwo, s. 279.

<sup>11</sup> Por. sprawa 8/73 *Główny Urząd Celny w Bremerhaven v. Massey-Ferguson GmbH*, Zb. Orz. 1973, s. 897; opinia 2/94, Zb. Orz. 1996, s. I-2329; Orzecznictwo, s. 291.

prawa wewnętrznego. Znalazło to wyraz w przepisach konstytucyjnych, bądź obowiązujących w chwili przystąpienia danego państwa do Wspólnoty, bądź wprowadzonych dopiero *ex post* (w 1970 roku zmodyfikowana została w tym kierunku konstytucja belgijska). I tak przykładowo – konstytucja włoska z 1948 roku zawiera przepis art. 11, który stanowi, iż Włochy odrzucają wojnę jako sposób rozwiązywania konfliktów międzynarodowych i ograniczania wolności innych ludzi; zgodzą się też – w takim samym stopniu, jak inne państwa – na ograniczenie swej suwerenności, konieczne dla zapewnienia pokoju i sprawiedliwości międzynarodowej. Art. 67 konstytucji holenderskiej pozwala na powierzenie kompetencji prawotwórczych, administracyjnych i sądowych organizacjom międzynarodowym na podstawie umowy; jeżeli umowa taka miałaby być sprzeczna z konstytucją, do jej ratyfikacji potrzebna byłaby kwalifikowana większość głosów. Art. 24(1) ustawy zasadniczej RFN przewiduje, że „Federacja może przekazać w drodze ustawy prawa zwierzchnie instytucjom międzypaństwowym”. Art. 25bis konstytucji belgijskiej stanowi, że wykonywanie kompetencji państwowych może być powierzone na podstawie umowy lub ustawy instytucjom prawa międzynarodowego publicznego. W konstytucji francuskiej odpowiednie upoważnienie zostało zawarte w preambule. Przed przystąpieniem Danii, Irlandii, Hiszpanii, Grecji, a ostatnio Austrii do Wspólnot Europejskich, konstytucje tych państw zostały zmodyfikowane w kierunku umożliwienia przekazania kompetencji suwerennych na rzecz organizacji ponadnarodowych.

Również Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z 2 kwietnia 1997 r. stanowi w art. 90(1), że Rzeczpospolita może na podstawie umowy międzynarodowej przekazać organizacji międzynarodowej lub organowi międzynarodowemu niektóre kompetencje władzy państwowej. Ustawa w tej sprawie musi być uchwalona w szczególnym trybie, większością głosów wymaganą dla zmiany Konstytucji, i może być poprzedzona referendum. Co więcej, zgodnie z art. 91(3), prawo stanowione przez takie organizacje jest stosowane bezpośrednio i ma w przypadku kolizji pierwszeństwo przed ustawami.

Omawiając przekazanie kompetencji przez państwa członkowskie na rzecz Wspólnoty, nie wolno zapominać, iż prawo wspólnotowe będzie miało zastosowanie wyłącznie w sprawach z elementem transgranicznym (wspólnotowym); wyłączone jest natomiast jego stosowanie w sprawach czysto wewnętrznych, w stosunkach pomiędzy państwem a jego obywatelami nieprowadzącymi działalności gospodarczej w rozumieniu TWE w skali wspólnotowej. Zasadę tę podkreślił wielokrotnie ETS, przywołując ją np. w sprawie *V. Steen v. Poczta Federalna RFN*<sup>12</sup>.

<sup>12</sup> Sprawa C-332/90 *V. Steen v. Poczta Federalna RFN*, Zb. Orz. 1992, s. I-341; Orzecznictwo s. 103.



## 5. Wspólnoty Europejskie a Unia Europejska

Wyjaśnienia wymaga w pierwszym rzędzie określenie wzajemnego stosunku Unii i Wspólnot Europejskich. Nie ulega wątpliwości, czym Unia Europejska nie jest – nie jest samodzielnym państwem (federalnym). Jednocześnie żaden przepis traktatu z Maastricht nie nadaje Unii podmiotowości międzynarodowoprawnej. Unia nie jest zatem organizacją międzynarodową. Unia nie ma też własnych organów, lecz realizuje swe zadania za pośrednictwem instytucji wspólnotowych. Zadania te zostały sformułowane w art. 2 TUE i obejmują: popieranie trwałego i zrównoważonego wzrostu gospodarczego oraz ustanowienie unii gospodarczo-walutowej (co odpowiada zadaniom Wspólnoty Europejskiej), potwierdzenie tożsamości Unii na płaszczyźnie międzynarodowej oraz ochronę praw obywateli Unii (odpowiadające zadaniom Wspólnej Polityki Zagranicznej i Bezpieczeństwa, tj.: II filarowi Unii), a także rozwijanie współpracy w dziedzinie wymiaru sprawiedliwości i spraw wewnętrznych (tj. zadań z zakresu III filara Unii). Wszystkie zadania Unii powinny być realizowane przy poszanowaniu dorobku prawnego Wspólnoty (*acquis communautaire*); co więcej, traktat z Maastricht stanowi wyraźnie w art. 47, że nie narusza on istniejących struktur wspólnotowych. Na powiązania pomiędzy Unią i Wspólnotami wskazuje również przepis art. 49 TUE. Przewiduje on akcesję nowych państw członkowskich do Unii Europejskiej, przy czym przystąpienie do niej jest równoznaczne z członkostwem we Wspólnotach. Państwa członkowskie utrzymują swe stałe przedstawicielstwa przy Unii Europejskiej a Unia w państwach trzecich. Pojęcie Unii występuje wreszcie w kontekście obywatelstwa Unii, instytucji akcesoryjnej w stosunku do obywatelstw państw członkowskich.

Większość autorów przyjmuje, że Unia stanowi podsumowanie aktualnego stanu rozwoju integracji europejskiej jako związku państw (z punktu widzenia klasycznego prawa międzynarodowego bliskie rzeczywistości byłoby określenie konfederacja), w szczególnie sposób uregulowaną formę współpracy pomiędzy państwami członkowskimi, niejako łącznik pomiędzy wszystkimi trzema składnikami integracji : Wspólnotami Europejskimi (I filar – integracja gospodarcza), wspólną polityką zagraniczną i współpracą w zakresie wymiaru sprawiedliwości. Nierozstrzygnięta pozostaje dyskusja teoretyczna pomiędzy koncepcjami „dachu świątyni” z jednej strony oraz „płaszcza” z drugiej. Pierwsze traktują Unię jedynie jako dach łączący wszystkie filary, drugie z kolei pozwalają na przypisanie Unii działań podejmowanych w ramach poszczególnych filarów.

## ROZDZIAŁ II

### SYSTEM INSTYTUCJONALNY UNII I WSPÓLNOT EUROPEJSKICH

Nie jest zadaniem niniejszego opracowania przedstawienie w sposób szczegółowy struktury instytucjonalnej i mechanizmów funkcjonowania wszystkich organów Unii i Wspólnot Europejskich, zwłaszcza że problematyka ta posiada bogatą literaturę w języku polskim. Konieczne wydaje się wszelako krótkie omówienie najważniejszych instytucji wspólnotowych: Rady Europejskiej, Rady Ministrów, Komisji, Parlamentu Europejskiego oraz Europejskiego Trybunału Sprawiedliwości, ze względu na ich rolę w procesie tworzenia i stosowania prawa wspólnotowego.

**Rada Europejska** jest jedynym organem Unii Europejskiej przewidzianym (acz tylko pośrednio) w traktacie z Maastricht. Stanowi ona kontynuację konferencji szefów państw i rządów państw członkowskich, spotykającej się regularnie od końca lat 60., a zinstytucjonalizowanej przez Jednolity Akt Europejski. Zadaniem Rady jest określanie strategicznych celów rozwoju Unii Europejskiej oraz rozstrzyganie o nowych dziedzinach i kierunkach współpracy. Decyzje w tych kwestiach (jak np. unia monetarna, przyjmowanie nowych członków, podstawowe kierunki w polityce zagranicznej) są następnie realizowane przez Radę Unii Europejskiej i Komisję Europejską. Jakkolwiek Rada Europejska pracuje na podstawie regulaminu, to unika formalnych rozstrzygnięć w drodze głosowania, podejmując decyzje polityczne poprzez konsensus. W istocie działalność Rady wykracza poza ramy określone traktatami wspólnotowymi, a jej ranga wyznaczona jest głównie przez pozycję polityczną jej członków. W skład Rady Europejskiej wchodzi szefowie państw (prezydenci Francji i Finlandii) i rządów państw członkowskich oraz przewodniczący Komisji Europejskiej; towarzyszą im ministrowie spraw zagranicznych i jeden z członków Komisji oraz wybrani funkcjonariusze Wspólnoty. Rada Europejska spotyka się na sesjach zwyczajnych co najmniej dwa razy w roku. Wydaje trzy rodzaje dokumentów: sprawozdania, deklaracje i konkluzje (te ostatnie podsumowują aktualną działalność Unii i określają kierunki działalności przyszłej).

**Rada Ministrów**, nazwana po wejściu w życie traktatu o Unii Europejskiej przez samą siebie Radą Unii Europejskiej (jakkolwiek termin ten nie występuje w TUE), składa się z przedstawicieli państw członkowskich na szczeblu ministerialnym. Rada może mieć charakter ogólny (uczestniczą w niej wówczas ministrowie spraw zagranicznych) lub specjalny (złożona jest wtedy z ministrów resortowych). Skład organu zależy więc od materii będącej przedmiotem obrad. Dzięki tak zróżnicowanej kompozycji Rada UE może spotykać się do 80 razy rocznie, przy czym regularnie raz w miesiącu spotykają się ministrowie spraw zagranicznych, ministrowie finansów oraz ministrowie rolnictwa; inni ministrowie obradują co najmniej raz na kwartał. Rada jest organem prawodawczym Wspólnoty oraz koordynującym działalność gospodarczą państw członkowskich. Decyzje podejmowane są przez Radę jednomyślnie, bezwzględną większością głosów lub większością kwalifikowaną, zależnie od przepisów formalnych traktatów. W tym ostatnim przypadku stosuje się system głosowania ważonego, zgodnie z którym każde państwo członkowskie ma odpowiednią liczbę głosów zależną od wielkości państwa i liczby ludności. Obecnie większość potrzebna dla podjęcia decyzji wynosi 62 głosy na 87; oprócz tego wprowadzono mniejszość blokującą (wynoszącą 25 głosów), która uniemożliwia podjęcie decyzji.

Rada wspierana jest przez trzy organy: **Komitet Stałych Przedstawicieli (Coreper)**, Sekretariat Generalny i Przewodniczącego. Szczególne znaczenie ma Coreper, będący w istocie zbiorową „szarą eminencją”. W jego skład wchodzi ambasadory państw członkowskich, zaś zadanie jego polega na dyskutowaniu nad projektami aktów prawnych przedstawianych przez Komisję i wypracowywaniu tekstów tych aktów. Prace Coreperu z kolei umożliwiają liczne, wyspecjalizowane grupy robocze. Przewodnictwo w Radzie sprawują kolejno, w okresach półrocznych, wszystkie państwa członkowskie według klucza określonego decyzją Rady 95/2; na przemian przewodniczą państwa małe i duże.

Funkcje Rady obejmują: sprawowanie kierownictwa politycznego (zwłaszcza decydowanie o realizacji postanowień traktatów założycielskich i koordynację polityk gospodarczych państw członkowskich); ustawodawstwo; uchwalanie budżetu Wspólnoty (we współpracy z Parlamentem Europejskim).

**Komisja Europejska** jest odpowiednikiem władzy wykonawczej, nadzorującej bieżącą implementację prawa wspólnotowego, ale posiadającej również pewne – własne lub delegowane – kompetencje prawodawcze. Komisja składa się z przedstawicieli państw członkowskich (obecnie w liczbie 20), wybieranych na 5 lat przez Radę, po uprzedniej akceptacji przez Parlament Europejski. Komisarze nie mogą być odwołani przez państwa członkowskie; mogą jedynie zostać zmuszeni do ustąpienia przez Parlament Europejski, który przegłosuje wniosek o wotum nieufności. Członkowie Komisji są niezawisli i nie mogą przyjmować

instrukcji od państw członkowskich; w celu umożliwienia im wykonywania zadań przysługują im immunitety i przywileje dyplomatyczne. Siedzibą Komisji jest Bruksela, a po części Luksemburg. Komisja dzieli się na 24 dyrektoriaty generalne (struktury są płynne), kierowane przez dyrektorów generalnych odpowiedzialnych za poszczególne dziedziny polityki Wspólnot. Funkcje Komisji są wielorakie. Po pierwsze, przysługuje jej wyłączna inicjatywa ustawodawcza (co zresztą nie jest sformułowane ogólnie w traktatach założycielskich, lecz wynika z analizy poszczególnych przepisów kompetencyjnych). Po drugie, Komisja sprawuje funkcje wykonawcze. W tym zakresie nadzoruje stosowanie prawa wspólnotowego w stosunku do państw członkowskich i podmiotów gospodarczych, w szczególności prawa konkurencji i pomocy państwa, dysponując daleko idącymi uprawnieniami śledczymi, a zwłaszcza kompetencją do wszczynania postępowań przed ETS. Po trzecie, Komisja ma uprawnienia prawodawcze, zarówno własne (wynikające bezpośrednio z traktatów), jak i delegowane przez Radę UE. Po czwarte, wykonuje pewne kompetencje w zakresie stosunków zewnętrznych i procedur finansowych.

**Parlament Europejski** był w pierwszym okresie swego funkcjonowania ciałem złożonym z przedstawicieli parlamentów krajowych; od 1979 roku jest wybierany w bezpośrednich wyborach przeprowadzanych w państwach członkowskich (obecnie 626 deputowanych wybieranych na kadencje 5-letnie, proporcjonalnie do liczby ludności w poszczególnych państwach). W czasie obrad członkowie PE zasiadają na sali nie według państw, z których pochodzą, lecz według ponadnarodowych frakcji partyjnych. Duże znaczenie mają ponadto komisje parlamentarne. Parlament obraduje w systemie sesyjnym, jego siedzibą jest Strasburg. Początkowo kompetencje PE ograniczały się do opiniowania aktów innych organów, stopniowo były jednak poszerzane. Obecnie Parlament posiada uprawnienia do współtworzenia prawa (ich charakter jest zróżnicowany zależnie od rodzaju procedury, mogą obejmować prawo do opiniowania aktów prawnych, ale w niektórych sytuacjach – według procedur współdecydowania i współpracy – także prawo weta), zatwierdzania niektórych umów międzynarodowych (zwłaszcza umów o akcesji nowych członków oraz umów stowarzyszeniowych), zatwierdzania budżetu i udzielania Komisji absolutorium z jego wykonania, zatwierdzania przewodniczącego Komisji i komisarzy, powoływania ombudsmana oraz uprawnienia kontrolne w stosunku do Komisji, ale także innych organów UE (np. prawo zadawania pytań).

**Trybunał Sprawiedliwości (ETS)** jest organem sądowym Wspólnot. Pełni on funkcje sądu międzynarodowego (ponieważ rozstrzyga spory pomiędzy państwami członkowskimi), sądu konstytucyjnego (rozstrzyga spory kompetencyjne pomiędzy organami Wspólnot – zapewnia zwłaszcza realizację zasady równowagi instytucjonalnej – i decyduje o zgodności prawa wtórnego z prawem pierwotnym),

sądu administracyjnego (kontroluje formalną ważność aktów prawa wspólnotowego), sądu pracy (w sprawach dotyczących funkcjonariuszy Wspólnot – obecnie funkcje te przejął Sąd Pierwszej Instancji) oraz sądu apelacyjnego (w sprawach odwołań od orzeczeń Sądu Pierwszej Instancji). Oprócz tego ETS może działać jako sąd arbitrażowy, na mocy kompromisu zawartego przez zainteresowane państwa (*forum prorogatum*). Trybunał składa się z 15 sędziów oraz z 8 rzeczników generalnych, pełniących funkcje pomocnicze (choć pierwszoplanowe) przy przygotowywaniu orzeczenia. Sędziowie wybierani są na 6 lat z możliwością ponownego wyboru; co 3 lata wymienia się połowę składu Trybunału. Sędziowie muszą posiadać kwalifikacje pozwalające do zasiadania w najwyższych organach sędziowskich swoich państw i być uznanymi ekspertami w poszczególnych dziedzinach prawa. Obok funkcji sędziego nie mogą wykonywać dodatkowych zajęć, poza akademickimi. Przewodniczącemu Trybunału wybierają spośród siebie sędziowie na okres 3 lat, z możliwością ponownego wyboru.

W 1988 roku, w celu odciążenia Trybunału, decyzją Rady powołano Sąd Pierwszej Instancji. Składa się on z 15 sędziów powoływanych na okres 6 lat, z możliwością ponownego mianowania. Sąd rozstrzyga spory pracownicze funkcjonariuszy Wspólnot, spory jednostek (osób fizycznych i prawnych) z instytucjami Wspólnot oraz pewne kategorie sporów firm z Komisją na podstawie traktatu o Europejskiej Wspólnocie Węgla i Stali. W szczególności do kompetencji Sądu należą sprawy z zakresu prawa konkurencji i pomocy państwa. Sąd Pierwszej Instancji nie ma właściwości w sprawach prejudycjalnych.

Liczba spraw rozpatrywanych przez trybunały wspólnotowe stale rośnie. W 1958 roku wniesiono doń 43 sprawy i wydano 10 orzeczeń, w 1963 r. wniesiono 105 spraw (w tym 6 pytań prejudycjalnych) i wydano 17 orzeczeń, w 1979 r. (rekordowym) wniesiono 1216 spraw (oraz dodatkowo 106 pytań prejudycjalnych) i wydano 128 orzeczeń. W roku 1995 wniesiono 415 spraw (w tym 130 pytań prejudycjalnych) i wydano 250 orzeczeń, dodatkowo do Sądu Pierwszej Instancji wniesiono 253 sprawy i wydano 198 orzeczeń. Najwięcej spraw dotyczy wspólnej polityki rolnej, konkurencji, swobody przepływu towarów i osób oraz ochrony środowiska i ochrony konsumentów. Średni okres oczekiwania na orzeczenie prejudycjalne wynosił w 1995 roku 17 – 21 miesięcy, natomiast większość orzeczeń w trybie powództwa bezpośredniego (art. 169 i 230 TWE) wydana była w ciągu niecałych 12 miesięcy od wniesienia sprawy do sądu.

## **ROZDZIAŁ III**

### **PRAWO WSPÓLNOTOWE JAKO SPECYFICZNY PORZĄDEK PRAWNY**

Aby tak skonstruowany system prawny mógł sprawnie funkcjonować w skali całej Wspólnoty, należało wprowadzić mechanizmy zapewniające implementację prawa wspólnotowego w jednakowy sposób we wszystkich państwach członkowskich. Celowi temu służą przede wszystkim zasady bezpośredniego obowiązywania i bezpośredniego stosowania prawa wspólnotowego w porządkach prawnych państw członkowskich, a także instytucjonalnie zagwarantowany prymat prawa wspólnotowego przed prawem wewnętrznym. Uzupełnieniem obu zasad jest wprowadzona przez Trybunał odpowiedzialność odszkodowawcza państw członkowskich wobec jednostek za naruszenia prawa wspólnotowego.

#### **1. Pojęcia bezpośredniego obowiązywania i bezpośredniego stosowania prawa wspólnotowego**

##### **1.1. Zapewnienie prymatu norm stanowionych przez Wspólnoty przed normami prawa wewnętrznego**

Genezy prymatu prawa europejskiego nad prawem wewnętrznym należy szukać we wspomnianej konstrukcji Wspólnot jako organizacji ponadnarodowej. Konsekwencją takiego usytuowania Wspólnot jest uznanie prawa przez nie stanowionego za odrębny porządek prawny. Normy prawa wspólnotowego adresowane są do obywateli państw członkowskich oraz należących do nich osób prawnych. Jeżeli mają oni, zgodnie z tezą przywołanego wyżej orzeczenia w sprawie *Van Gend en Loos*, powoływać się na wynikające z prawa wspólnotowego prawa i obowiązki przed sądami wewnętrznymi, to postanowienia prawa wspólnotowego muszą mieć charakter samowykonalny, tzn. nadawać się do bezpośredniego stosowania w obrębie systemów prawnych państw członkowskich.

Znakomita większość norm tradycyjnego prawa międzynarodowego obowiązuje wyłącznie w stosunkach między państwami (i ewentualnie innymi podmiotami prawa międzynarodowego, w tym zwłaszcza organizacjami międzynarodowymi).



Osoby fizyczne i prawne (prawa krajowego) nie są podmiotami prawa międzynarodowego i nie mogą nabywać praw ani podlegać obowiązkom wynikającym bezpośrednio z prawa międzynarodowego, chyba że można udowodnić, że zamiarem państw zawierających umowę było przyznanie normom umownym takiego właśnie skutku. Sposób przetransponowania prawa międzynarodowego w prawo wewnętrzne normują zwykle przepisy konstytucyjne poszczególnych państw. Generalnie znane są dwa sposoby zapewnienia skuteczności prawa międzynarodowego w wewnętrznej przestrzeni prawnej. Zgodnie z pierwszym z nich, normy prawa międzynarodowego są inkorporowane do prawa krajowego i stosowane jak prawo „zewnątrzne” (obce). Według drugiego, normy prawa międzynarodowego obowiązują w prawie wewnętrznym dopiero po ich przekształceniu (transformacji) w prawo krajowe, co następuje zazwyczaj poprzez wydanie aktu prawa wewnętrznego, poprzez proces ratyfikacji itp. Niezależnie od przyjętego rozwiązania, praktyka jest zazwyczaj taka, iż jakkolwiek ratyfikacja umowy międzynarodowej należy do kompetencji głowy państwa, to normy dotyczące praw i obowiązków obywateli lub innej materii ustawowej muszą być w procesie ratyfikacji zatwierdzone przez parlament. Z samego prawa międzynarodowego nie wynika zresztą obowiązek stosowania tego prawa w systemie prawa wewnętrznego, mimo iż dwie z podstawowych zasad prawa umów międzynarodowych mówią o konieczności wypełniania w dobrej wierze zobowiązań międzynarodowych oraz zakazują powoływania się na prawo wewnętrzne w celu usprawiedliwienia niewykonywania umów międzynarodowych. Za niewywiązanie się z tych zobowiązań państwo ponosi jedynie odpowiedzialność międzynarodową, ale w stosunkach wewnętrznych posiada pełną swobodę działania. Prawo międzynarodowe milczy również na temat własnej nadrzędności nad prawem wewnętrznym. Wymóg transformacji obowiązuje w pełni w odniesieniu do prawa wewnętrznego w RFN i we Włoszech; rolę tę spełniają ustawy ratyfikacyjne parlamentu. Z kolei w prawie brytyjskim obowiązuje zasada, że zawieranie traktatów pozostaje domeną egzekutywy i sądy wewnętrzne nie są nimi bezpośrednio związane; aby normy prawa międzynarodowego były skuteczne w sferze prawa wewnętrznego, konieczne jest wydanie odpowiedniej ustawy. Gwoli jasności – Konstytucja RP z 1997 roku nie wypowiada się jednoznacznie na temat przyjętego systemu. Bliższa wydaje się wszakże konstrukcji inkorporacji, nakazując bezpośrednio stosowanie umów międzynarodowych ratyfikowanych przez prezydenta za uprzednią zgodą parlamentu. Tym samym umowy te powinny być stosowane jako prawo międzynarodowe („zewnątrzne”) i nie są transformowane w prawo krajowe (wynika to w szczególności z art. 91.1 Konstytucji).

## 1.2. Prawo wspólnotowe a prawo wewnętrzne

Prawo wspólnotowe odróżnia od prawa międzynarodowego to, że organy Wspólnot uzyskały na mocy traktatów założycielskich kompetencję stanowienia prawa, które nie wymaga transformacji, lecz obowiązuje wprost, jeżeli tylko spełnia wymogi formalne wynikające z prawa pierwotnego. Warunkiem jest przy tym zapewnienie prymatu prawa wspólnotowego przed prawem państw członkowskich, traktowane jako jedna z podstawowych zasad Wspólnoty, bez realizacji której cały system prawa wspólnotowego stałby się bezprzedmiotowy. Wynika to przede wszystkim z dwóch orzeczeń ETS w sprawach: 14/68 *Walt Wilhelm i inni v. Federalny Urząd Kartelowy* oraz 106/77 *Włoska Państwowa Administracja Finansowa v. Simmenthal S.A.*<sup>13</sup> W pierwszej z tych spraw ETS uznał, że krajowy (niemiecki) organ ds. egzekwowania prawa konkurencji w swych działaniach ma obowiązek uwzględnienia decyzji wydawanych przez Komisję, przy czym w szczególności organy krajowe nie mogą prowadzić postępowania antykartelowego w takim zakresie, w jakim czynią to organy Wspólnoty. Drugie z orzeczeń dotyczyło obowiązku zwrotu opłat administracyjnych pobranych na granicy na podstawie obowiązujących przepisów włoskich, uznanych przez Trybunał za sprzeczne z prawem wspólnotowym. ETS uznał w tym orzeczeniu dyskrecyjną władzę sędziego krajowego, który w przypadku stwierdzenia sprzeczności prawa krajowego z prawem wspólnotowym ma kompetencję zawieszenia stosowania prawa krajowego bez konieczności oczekiwania na decyzję odpowiedniego organu wewnętrznego (parlamentu, sądu konstytucyjnego). Tym samym podkreślona została olbrzymia rola sędziów krajowych w implementacji prawa wspólnotowego. Pewne kontrowersje wzbudzała możliwość zawieszenia stosowania normy prawa wewnętrznego, w stosunku do której nie ustalono jeszcze, czy nie jest ona sprzeczna z prawem wspólnotowym. Kwestia ta została rozstrzygnięta w orzeczeniu w sprawie C-213/89 *Królowa v. Sekretarz Stanu do spraw Transportu, ex parte Factortame*<sup>14</sup>. Orzeczenie, wydane w odpowiedzi na pytanie prejudycjalne postawione przez Izbę Lordów, dotyczyło zgodności z prawem wspólnotowym regulacji brytyjskiej, zabraniającej wykupywania przez obcokrajowców brytyjskich przedsiębiorstw armatorskich w celu umożliwienia dokonywania połowów na wodach brytyjskich. ETS stwierdził, że jeżeli norma prawa wewnętrznego nie pozwala na przyznanie ochrony tymczasowej do czasu ewentualnego stwierdzenia niezgodności prawa wewnętrznego z prawem wspólnotowym, sąd wewnętrzny ma prawo do zawieszenia takiej normy. Bezwzględny prymat prawa wspólnotowego może być podważony tylko w jednej sytuacji: jeżeli sąd wewnętrzny ma wątpliwości co do ważności aktu prawa wspólnotowego, może zawiesić stosowanie aktu administracyjnego (wewnętrznego) opartego na kwestionowanej

<sup>13</sup> Por. odpowiednio Zb. Orz. 1969, s. 1, Orzecznictwo 40, oraz 1978, s. 629, Orzecznictwo s. 47.

<sup>14</sup> Tzw. sprawa *Factortame III*, Zb. Orz. 1990, s. I-2433, Orzecznictwo s. 51.



normie do momentu rozstrzygnięcia przez ETS kwestii ważności normy wspólnotowej w trybie pytania prejudycjalnego<sup>15</sup>.

Przez długi czas udawało się uniknąć bezpośredniego konfliktu pomiędzy prawem wspólnotowym a prawem konstytucyjnym państw członkowskich, dzięki stosowaniu prowspólnotowej wykładni konstytucji państw członkowskich i prokonstytucyjnej wykładni prawa wspólnotowego. Charakterystycznym przykładem takiej polityki było orzeczenie w sprawie *Internationale Handelsgesellschaft*<sup>16</sup>, w którym Trybunał musiał rozstrzygnąć, czy przepisy wspólnotowe dotyczące kaucji eksportowej są zgodne z przepisami niemieckiej ustawy zasadniczej (konstytucji), gwarantującymi swobodę prowadzenia działalności gospodarczej jako prawo zasadnicze. ETS z jednej strony podkreślił, że legalność prawa wspólnotowego ocenia się wyłącznie w świetle przepisów tego prawa, a zatem musi być zagwarantowane pierwszeństwo norm wspólnotowych przed każdą normą prawa krajowego, włączając normy konstytucyjne, z drugiej strony jednak zauważył, iż należy przyjąć, że ustawodawca wspólnotowy nie miał zamiaru naruszać norm konstytucyjnych, zwłaszcza dotyczących praw zasadniczych.

Jednakże wspomniana polityka musiała ulec zmianie w sytuacji, w której doszło do jednoznacznego konfliktu pomiędzy prawem wspólnotowym a normami konstytucyjnymi. Orzeczenie ETS w sprawie *T. Kreil*<sup>17</sup> dotyczyło niezgodności przepisu konstytucji RFN, wprowadzającego zakaz służby wojskowej kobiet, z dyrektywą wspólnotową w sprawie równouprawnienia kobiet i mężczyzn w zakresie dostępu do zawodu. Sędziowie luksemburscy nie mieli wątpliwości, że sformułowanie konstytucji zezwalające kobietom na służbę wyłącznie w korpusie sanitarnym i orkiestrach wojskowych jest zbyt generalne i jako takie sprzeczne ze wspomnianą dyrektywą. W efekcie tego orzeczenia Niemcy musiały zmienić konstytucję, co zresztą okazało się dość częstą praktyką; podobnie we Francji zmiany konstytucji wymuszone przez prawo wspólnotowe przestały być tematem tabu (nie mówiąc już o ustawodawstwie zwykłym, gdzie Wspólnota doprowadziła do modyfikacji tak czułych regulacji, jak te dotyczące monopolu spirytusowego państwa w Szwecji czy zakazu nabywania nieruchomości przez cudzoziemców w Tyrolu Austriackim).

<sup>15</sup> W odniesieniu do decyzji administracyjnych wydawanych przez państwa zob. sprawy połączone C-143/88 i C-92/89 *Zuckerfabrik Süderdithmarschen AG v. Główny Urząd Celny w Itzehoe* oraz *Zuckerfabrik Soest GmbH v. Główny Urząd Celny w Paderborn*, Zb. Orz. 1991, s. I-415; Orzecznictwo s. 56. W następnej kolejności ETS uznał również, że poszczególne podmioty mogą żądać wydania przez państwo określonego aktu prawnego (decyzji) opartego na akcie wspólnotowym, co do którego ważności istnieją wątpliwości, jeżeli zaniechanie działania mogłoby przynieść szkody – zob. orzeczenie w sprawie C-465/93 *Atlanta Fruchtgesellschaft mbH v. Urząd Federalny do spraw Wyżywienia i Gospodarki Leśnej*, Zb. Orz. 1995, s. I-3761; Orzecznictwo s. 60.

<sup>16</sup> Sprawa 11/70 *Internationale Handelsgesellschaft mbH v. Einfuhr- und Vorratsstelle für Getreide und Futtermittel*, Zb. Orz. 1970, s. 1161; Orzecznictwo s. 44.

<sup>17</sup> Sprawa C-285/98 *T. Kreil v. RFN*, Zb. Orz. 2000, s. 69.

W doktrynie można było spotkać dwa podejścia do skutków praktycznych zasady prymatu prawa wspólnotowego. Zdaniem jednych autorów prowadzi ona do absolutnej i bezwzględnej nieważności normy prawa wewnętrznego sprzecznej z normą wspólnotową. Zdaniem innych natomiast, powoduje jedynie wyłączenie stosowania prawa krajowego w przypadku jego sprzeczności z prawem wspólnotowym. Orzecznictwo ETS przyjęło w przywołanym orzeczeniu w sprawie *Simmenthal* tę drugą koncepcję. Wynika to z faktu, że o ważności prawa wewnętrznego może rozstrzygnąć jedynie organ wewnętrzny określony w konstytucji (zwykle sąd konstytucyjny). Zadaniem Trybunału jest likwidacja przeszkód w obrocie gospodarczym między państwami członkowskimi, musi on zatem mieć możliwość szybkiego reagowania na niezgodne z prawem wspólnotowym zachowania państw, utrudniające integrację, bez konieczności oczekiwania na wynik postępowania przed krajowym sądem konstytucyjnym.

Z opisanych tu względów ETS nigdy nie rozstrzyga w postępowaniu prejudycjalnym wprost o niezgodności prawa krajowego z prawem wspólnotowym. Ogranicza się jedynie do dokonania wykładni normy prawa wspólnotowego, zaznaczając ewentualnie, że wyklucza ona możliwość wydania przez państwa członkowskie przepisów, które byłyby niezgodne z tak zinterpretowaną normą ustawodawstwa wspólnotowego. Wyciągnięcie konsekwencji z takiego stanu rzeczy pozostawiono sędziom krajowym.

### **1.3. Warunki bezpośredniego obowiązywania i bezpośrednio skuteczności prawa wspólnotowego**

Przyjęcie opisanej konstrukcji wzajemnego stosunku prawa wspólnotowego i prawa krajowego państw członkowskich wynikało z konieczności zapewnienia jednolitego stosowania prawa wspólnotowego tam, gdzie wymaga tego realizacja zadań i celów Wspólnot. Jest to oczywiste, jeżeli będziemy pamiętać o celu Wspólnot: zbudowaniu jednolitej przestrzeni gospodarczej oraz po części – integracji politycznej. Wobec leżących u podstaw integracji czterech swobód (przepływu towarów, osób, usług i kapitału) elementem decydującym o integracji jest, by warunki wykonywania różnych zawodów, świadczenia usług, ubezpieczenia społeczne itp. były we wszystkich państwach członkowskich takie same. Służy temu z jednej strony zasada jednolitego stosowania norm wspólnotowych, z drugiej zaś – dążenie do ujednoczenia prawa we Wspólnotach. Pojęcie bezpośredniego obowiązywania (stosowania) oznacza zatem, że normy prawa wspólnotowego mogą być stosowane przez sądy i inne organy państw członkowskich bez konieczności wydania odpowiednich przepisów prawa wewnętrznego. Natomiast bezpośrednia skuteczność oznacza, że normy wspólnotowe tworzą prawa i obowiązki wprost dla obywateli i podmiotów gospodarczych, przy czym na te prawa i obowiązki można powoływać się w postępowaniu przed organami wewnętrznymi.

Wszystkie normy prawa wspólnotowego są bezpośrednio obowiązujące. Aby norma prawa wspólnotowego była bezpośrednio skuteczna (samowykonalna), muszą być spełnione pewne warunki. Są one zróżnicowane w zależności od tego, czy chodzi o normę prawa pierwotnego, czy też wtórnego. Traktaty założycielskie są w zasadzie adresowane do państw członkowskich, a poszczególne podmioty gospodarcze nie są w nich wymienione. Dlatego też podstawowe znaczenie zyskuje kwestia, czy postanowienia traktatów, na które powołuje się przed sądem dana osoba, są wystarczająco konkretne i jasne, aby mogły stanowić podstawę praw i obowiązków indywidualnych. Aby norma traktatowa mogła być samowykonalna, powinny być spełnione łącznie następujące warunki:

- (a) norma nakłada jasne zobowiązanie na państwo członkowskie;
- (b) nie sformułowano do niej zastrzeżenia ani warunku;
- (c) norma może być stosowana bez interwencji legislacyjnej ze strony państwa członkowskiego.

Nawet jeżeli warunki (a) i (c) nie są w pełni spełnione, norma może być uznana za bezpośrednio skuteczną, jeżeli poszczególnym państwom członkowskim nie przyznano swobody odnośnie do metod jej realizacji. W takiej sytuacji jednostki mogą zwracać się do sądu o stosowanie normy traktatowej w miejsce normy prawa wewnętrznego, nawet jeżeli nie została ona uchwalona lub też jeżeli państwo członkowskie nie wydało przepisów niezbędnych dla implementacji postanowień traktatu. W praktyce Trybunału uznano możliwość bezpośredniej skuteczności tych przepisów traktatu rzymskiego, które mają istotne znaczenie dla realizacji podstawowych celów Wspólnot<sup>18</sup>.

Jako przykład norm traktatowych bezpośrednio skutecznych można wymienić zwłaszcza normy o charakterze zakazowym (np. art. 25 TWE: zakaz wprowadzania nowych ceł). Z kolei nie jest bezpośrednio skuteczna norma pozostawiająca państwom członkowskich pewien margines swobody działania (np. art. 64 TWE – „państwa członkowskie deklarują swoją gotowość liberalizacji usług w zakresie wykraczającym poza to, co obowiązuje na mocy dyrektyw uchwalonych w zastosowaniu art. 52(1), jeśli ich ogólna sytuacja gospodarcza i sytuacja w danym sektorze na to im pozwala”).

Jeśli chodzi o prawo wtórne, w odniesieniu do rozporządzeń możliwość bezpośredniego stosowania wynika jednoznacznie z art. 249 (ex art. 189) TWE,

---

<sup>18</sup> Np. zakaz dyskryminacji ze względu na obywatelstwo (sprawa 36/74 *B. Walrave i N. Koch v. Międzynarodowy Związek Kolarski*, Zb. Orz. 1974, s. 1405) lub ze względu na płeć (sprawa 43/75 *G. Defrenne v. Sabena*, Zb. Orz. 1976, s. 455; Orzecznictwo s. 154). Z drugiej strony ETS uznał, że zasada lojalności w stosunku do Wspólnoty (art. 5 TWE) nie jest bezpośrednio skuteczna (sprawa 44/84 *D. G. E. Hurd v. K. Jones (Her Majesty's Inspector of Taxes)*, Zb. Orz. 1986, s. 47; Orzecznictwo, s. 76).

który stwierdza, że obowiązują one w całości i bezpośrednio we wszystkich państwach członkowskich. Decyzje zostały uznane za bezpośrednio obowiązujące i wywierające bezpośredni skutek w orzeczeniu ETS w sprawie 9/70 *F. Grad*<sup>19</sup>. Dotyczyło ono skargi na podatek obrotowy nałożony na przedsiębiorstwo przewozowe na podstawie przepisów niemieckiego prawa wewnętrznego, pomimo że uprzednio wydana decyzja Rady nakazywała zastąpienie podatku obrotowego przez podatek od wartości dodanej. Zdaniem sędziów luksemburskich, pozabawienie decyzji skutku bezpośredniego prowadziłoby do pogorszenia sytuacji faktycznej i prawnej jednostek, a dodatkowo pozwalałoby państwu członkowskiemu czerpać korzyści z własnego zaniechania. Podobnie w odniesieniu do dyrektyw, możliwość ich bezpośredniego stosowania została sformułowana po raz pierwszy w orzeczeniach, w sprawach 41/74 *Van Duyn* oraz 148/78 *Ratti*<sup>20</sup>. Doktryna ta znalazła rozwinięcie w późniejszych orzeczeniach Trybunału. I tak w sprawie 8/81 *U. Becker*<sup>21</sup> przyznano powódce prawo do odpisów podatkowych przewidzianych przez dyrektywę, pomimo że akt ten nie został implementowany w terminie przez RFN; podkreślono przy tym konieczność ochrony uprawnień jednostek przed naruszeniami ze strony państwa dopuszczającego się zaniechania. Skuteczność dyrektywy uznano w stosunku pionowym pomiędzy jednostką i organem państwowym wykonującym uprawnienia władcze. W kolejnej sprawie, 152/84 *M. Marshall*<sup>22</sup>, dotyczącej niezrealizowania przez Wielką Brytanię w terminie dyrektywy zrównującej kobiety i mężczyzn w kwestii wieku emerytalnego, uznano, że można powoływać się na dyrektywę również wtedy, gdy państwo działa w stosunku poziomym jako podmiot prawa prywatnego (pracodawca), nawet w takiej sytuacji bowiem ma ono możliwość kształtowania swej sytuacji prawnej. Co więcej, Trybunał orzekł w sprawie *Francovich*, że państwo może ponosić odpowiedzialność odszkodowawczą za nieimplementowanie w terminie dyrektywy, jeżeli jej postanowienia są bezpośrednio skuteczne, a jednostka ponosi szkodę. Konstrukcję tę rozwinęto w orzeczeniu w sprawie C-91/92 *P. Faccini-Dori*<sup>23</sup>. Pytanie prejudycjalne sądu włoskiego dotyczyło uprawnień powódki w stosunku cywilnoprawnym (horyzontalnym) w sytuacji, gdy państwo nie implementowało w terminie jednej z dyrektyw gwarantujących prawa konsumenta przy sprzedaży poza siedzibą przedsiębiorstwa handlowego. Trybunał odrzucił możliwość bezpośredniej skuteczności dyrektywy w stosunku poziomym, jednakże wskazał na

<sup>19</sup> Sprawa 9/70 *F. Grad v. Urząd Finansowy Traunstein*, Zb. Orz. 1970, s. 825; Orzecznictwo, s. 149.

<sup>20</sup> Sprawa 41/74 *Y. Van Duyn v. Home Office*, Zb. Orz. 1974, s. 1337, Orzecznictwo, s. 544; sprawa 148/78 *Postępowanie karne przeciwko T. Ratti*, Zb. Orz. 1979, s. 159.

<sup>21</sup> Sprawa 8/81 *U. Becker v. Urząd Finansowy Muenster-Innenstadt*, Zb. Orz. 1982, s. 53; Orzecznictwo s. 161.

<sup>22</sup> Sprawa 152/84 *M. Marshall v. Southampton and South-West Hampshire Area Health Authority*, Zb. Orz. 1986, s. 723; Orzecznictwo s. 164.

<sup>23</sup> Sprawa C-91/92 *P. Faccini-Dori v. Recreb Srl*, Zb. Orz. 1994, s. I-3325; Orzecznictwo, s. 188.

roszczenie odszkodowawcze w stosunku do państwa jako sprawcy zaniechania, a przez to – szkody.

Niezależnie od skuteczności bezpośredniej w stosunkach pionowych, orzecznictwo ETS skonstruowało również pojęcie skutków pośrednich dyrektywy<sup>24</sup>. Trybunał stwierdził zwłaszcza, że stosując prawo wewnętrzne, w tym normy wprowadzone specjalnie w celu implementowania dyrektywy, sąd krajowy powinien interpretować je w taki sposób, aby zapewnić maksymalną skuteczność dyrektywy.

## **2. Środki prawne (proceduralne) gwarantujące prymat prawa wspólnotowego**

Pierwszą grupę tych środków można określić jako prewencyjne. W pierwszym rzędzie należą do nich konsultacje ze Wspólnotą i ewentualnie innymi państwami członkowskimi przed wydaniem aktu prawa wewnętrznego dotyczącego kwestii objętych integracją. Konsultacje takie nie mają charakteru obowiązkowego, lecz wynikać mogą albo z ogólnych mechanizmów dotyczących harmonizacji prawa (dokonywanej na podstawie przepisów art. 94 i 95 – ex art. 100 i 100a TWE), albo też z odpowiednich decyzji instytucji wspólnotowych (jak np. w odniesieniu do ustawodawstwa w dziedzinie transportu z decyzji Rady z 21 marca 1962 roku, w zakresie struktury rolnictwa z decyzji Rady z 4 grudnia 1962 roku, itp.).

Drugą grupę stanowią metody wykładni. Nadrzędne znaczenie ma w tym kontekście domniemanie zgodności prawa krajowego z prawem wspólnotowym, a także ogólne zasady interpretacji prawa.

Trzecią metodę stanowi wprowadzenie szczególnych procedur stanowienia prawa wewnętrznego, mających na celu zapewnienie sprawnego procesu legislacyjnego związanego z implementacją prawa wspólnotowego. Systemy prawne państw członkowskich przewidują delegację ustawodawczą dla rządu, z zastrzeżeniem wszelako wymogu zatwierdzenia aktów prawnych egzekutywy przez organy parlamentarne. Najdalej delegacja ustawodawcza idzie we Francji, gdzie rząd uprawniony jest do stanowienia wszelkich norm koniecznych dla implementacji dyrektyw. W prawie belgijskim i holenderskim akty rządowe muszą być zaakceptowane przez plenum parlamentu; następuje to jednak retroaktywnie, co sprowadza tę czynność do czystej formalności. Ponadto niektóre ustawy delegują uprawnienia ustawodawcze, jednocześnie rezygnując z zatwierdzenia wydanych przepisów przez parlament (np. ustawodawstwo celne). Generalna delegacja konstytucyjna wprowadzona została w prawie brytyjskim i irlandzkim, przy czym działalność integracyjną rządu jest nadzorowana przez specjalną komisję parlamentarną. Konstytucja włoska przewiduje możliwość przekazania rządowi kompetencji

<sup>24</sup> Sprawa 14/83 *S. von Colson i E. Kamann v. Kraj federalny Północna Nadrenia-Westfalia*, Zb. Orz. 1984, s. 1891; Orzecznictwo, s. 169.

stanowienia prawa w określonych dziedzinach i na określony czas. Z kolei konstytucja RFN stanowi, że parlament może przekazać na mocy ustawy kompetencję stanowienia prawa na rzecz rządu, ustawa taka musi jednak określać zakres, kontekst oraz cel aktów prawnych egzekutywy.

Oprócz metod zapobiegania konfliktom, pozostaje jeszcze postępowanie przed Trybunałem Sprawiedliwości. W grę wchodzi dwa tryby postępowania. Pierwszy to postępowanie w sprawie niewywiązania się państwa ze zobowiązań, wszczynane przez organy Wspólnot (zwykle Komisję) lub inne państwo członkowskie na podstawie art. 226 i 227 TWE. Jest ono stosowane stosunkowo rzadko. Może dotyczyć zarówno zaniechania wprowadzenia przez państwo wymaganych przez prawo wspólnotowe aktów prawnych, jak też wprowadzenia w prawie wewnętrznym normy sprzecznej z prawem wspólnotowym.

Drugą metodą jest zwracanie się przez sądy wewnętrzne w trybie art. 234 TWE o rozstrzygnięcie kwestii wstępnych (prejudycjalnych), w związku z ważnością aktów wspólnotowych, stosowaniem prawa wspólnotowego, jego wykładnią i zakresem praw i obowiązków zeń wynikających. Bardzo często przedmiotem postępowania jest rozwiązywanie przez interpretację prawa konfliktów pomiędzy prawem wspólnotowym a prawem wewnętrznym. Rozstrzygnięcie tej kwestii należy jednak do sędziego krajowego, zaś ETS ma tylko dostarczyć materiałów do tego rozstrzygnięcia.

### **3. Zasady odpowiedzialności państw za naruszenia prawa wspólnotowego**

System odpowiedzialności państw w stosunku do jednostek został skonstruowany stosunkowo niedawno, i to nie w samych traktatach czy ustawodawstwie wtórnym, lecz w orzecznictwie ETS. Początki tego systemu znaleźć można w przełomowym orzeczeniu w sprawie *Francovich*<sup>25</sup>. Dotyczyło ono odpowiedzialności Włoch za niewprowadzenie do swego porządku prawnego przepisów implementujących dyrektywę wspólnotową w sprawie zbliżenia ustawodawstw chroniących pracowników w razie niewypłacalności pracodawcy. Ponieważ roszczenia powodów, których zakłady pracy upadły, nie zostały zaspokojone z masy upadłościowej, wystąpili oni przeciwko włoskiemu skarbowi państwa o odszkodowanie. Sprawa trafiła do ETS w trybie pytania prejudycjalnego z art. 177 (obecnie art. 234) TWE. Sędziowie luksemburscy uznali, że roszczenie jest uzasadnione. Jednostka musi bowiem mieć możliwość dochodzenia roszczeń w sytuacji, w której jej uprawnienia wynikające z prawa wspólnotowego zostaną naruszone, a całkowita skuteczność normy zależy od jej implementowania przez państwo.

---

<sup>25</sup> Sprawy połączone C-6 i C-9/90 *A. Francovich i D. Bonifaci v. Włochy*, Zb. Orz. 1991, s. I-5357; Orzecznictwo s. 228.



Zasady te zostały następnie rozwinięte w orzeczeniu ETS w sprawach *Brasserie du Pecheur i Factortame*<sup>26</sup>. Pierwsza dotyczyła strat poniesionych przez browar francuski, które wynikły w związku z utrzymywaniem przez RFN w mocy sprzecznego z prawem wspólnotowym nakazu czystości piwa (por. niżej, pkt 9.1), druga natomiast – strat poniesionych przez armatorów statków rybackich, którym odmówiono prawa do zarejestrowania statków pod banderą brytyjską na podstawie ustawodawstwa uznanego przez Trybunał Sprawiedliwości za sprzeczne z TWE, a tym samym uniemożliwiono połowy na wodach brytyjskich.

Trybunał podkreślił, że korzystanie z uprawnień przyznanych jednostkom na mocy prawa wspólnotowego nie może być uzależnione od podjęcia działań przez instytucje Wspólnoty albo państwa członkowskie. Jeżeli jednostka z tych praw nie może korzystać, podmiot ponoszący winę za to ograniczenie powinien być pociągnięty do odpowiedzialności odszkodowawczej. Tym samym sądy krajowe mogą orzekać o takiej formie odpowiedzialności. Warunkami jej są:

- (a) naruszenie bezpośrednio skutecznego przepisu prawa wspólnotowego (decydujące kryteria oceny to w szczególności: margines swobody działania przyznany państwu członkowskiemu przez daną normę, wina państwa lub jej brak, możliwość usprawiedliwienia błędu państwa, przyczynienie się instytucji Wspólnoty do powstania szkody);
- (b) poważny charakter naruszenia (zawsze będzie miało taki charakter naruszenie prawa polegające na utrzymywaniu w mocy przepisów prawa wewnętrznego sprzecznych z wydanym przez ETS orzeczeniem); oraz
- (c) związek przyczynowy pomiędzy naruszeniem prawa wspólnotowego i szkodą.

W orzeczeniu *Brasserie du Pecheur/Factortame* sędziowie luksemburscy sformułowali lub powtórzyli jeszcze kilka zasad dotyczących dochodzenia roszczeń wynikających z prawa wspólnotowego. Przede wszystkim odszkodowanie obejmuje wszelkie straty poniesione przez jednostkę (również utracony spodziewany zysk), a jakiegokolwiek ograniczenia wysokości odszkodowania przez państwo są nielegalne. Dochodzenie roszczeń odbywa się przed sądami krajowymi, według procedur prawa wewnętrznego, a zasadą generalną jest, że roszczenia oparte na prawie wspólnotowym powinny być dochodzone przed tymi samymi organami i na podstawie tych samych przepisów, co analogiczne roszczenia oparte na prawie wewnętrznym.

---

<sup>26</sup> Sprawy połączone C-46 i C-48/93 *Brasserie du Pecheur v. RFN i Królowa v. Sekretarz Stanu ds. Transportu ex parte Factortame*, Zb. Orz. 1996, s. I-1029; Orzecznictwo s. 234.

#### 4. Zasada ściślejszej współpracy w prawie UE

Najważniejszą cechą prawa wspólnotowego było jego jednolite obowiązywanie na całym terytorium Unii Europejskiej. W miarę rozwoju integracji okazało się jednak, iż coraz trudniej jest znaleźć w niektórych dziedzinach rozwiązania, które satysfakcjonowałyby wszystkie państwa członkowskie. Unia stanęła przed alternatywą: rezygnacji ze współpracy w tych dziedzinach, w których niektóre państwa się jej sprzeciwiają lub są z różnych względów niezdolne do jej podjęcia<sup>27</sup>, albo wypracowania mechanizmów pozwalających na współpracę pomimo sprzeciwów lub oporu takich państw. Po wcześniejszych doświadczeniach systemu Schengen, polityki społecznej czy unii walutowej, do traktatu amsterdamskiego wprowadzono formalnie instytucję współpracy zacieśnionej. Otwiera ona drogę dla tych państw, które chcą pogłębić istniejące stosunki albo rozciągnąć współpracę na nowe dziedziny.

Traktat amsterdamski sprecyzował warunki, na jakich współpraca ta będzie możliwa. Musi w niej uczestniczyć co najmniej 8 państw członkowskich. Nie może ona naruszać ram instytucjonalnych Unii (tzn. nie może prowadzić do tworzenia nowych organów), musi też być powiązana z celami Unii. Co więcej, dopuszczalna jest wyłącznie wtedy, gdy nie ma innej możliwości osiągnięcia zamierzonego celu. Współpraca zacieśniona musi mieć charakter wyjątkowy (tzn. należy najpierw podjąć próbę zgłoszenia odpowiedniej inicjatywy na forum UE). Musi być zgodna z *acquis communautaire* i otwarta dla przystąpienia w przyszłości dla innych państw członkowskich. Traktat wymaga przy tym zachowania określonych procedur, zwłaszcza zaś działania na wniosek Komisji i uzyskania zgody Rady UE. Akty prawne podejmowane w ramach współpracy zacieśnionej nie będą wchodziły do *acquis* unijnego. Koszty współpracy – poza kosztami administracyjnymi instytucji – będą ponoszone przez państwa członkowskie uczestniczące we współpracy, chyba że Rada UE zdecyduje inaczej.

Szczególne wymogi dotyczą współpracy zacieśnionej w poszczególnych filarach. W I filarze nie może ona dotyczyć kwestii należących do wyłącznej kompetencji Wspólnoty<sup>28</sup>, nie może naruszać polityk wspólnotowych, a także nie może dotyczyć obywatelstwa europejskiego lub prowadzić do dyskryminacji obywateli państw członkowskich nieuczestniczących we współpracy. W III filarze jest ona dopuszczalna tylko wtedy, jeżeli ma prowadzić do szybszej i efektywniejszej

---

<sup>27</sup> W tym kontekście zwraca się w doktrynie uwagę, że współpraca zacieśniona została wymyślona po to, by umożliwić rozwój integracji z wyłączeniem państw Europy środkowej i Wschodniej po ich przystąpieniu do Unii.

<sup>28</sup> Przypomnijmy, że z całą pewnością wyłączne kompetencje obejmują wspólną politykę handlową i politykę rybołówstwa; nie jest natomiast jednoznacznie przesądzone, czy rozciągają się na wolności rynku wewnętrznego.



budowy obszaru wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości; stosowana ma być także specyficzna procedura (działanie na wniosek państw członkowskich, decyzja Rady podjęta większością kwalifikowaną). Traktat nicejski wprowadził możliwość podejmowania współpracy zacieśnionej w II filarze, jest ona jednak ograniczona do wykonywania wspólnych stanowisk i wspólnych działań, zaś wyłączona w kwestiach militarnych (obronnych). Procedura współpracy jest podobna jak w III filarze.

## ROZDZIAŁ IV

### ŹRÓDŁA PRAWA WSPÓLNOTOWEGO

Najważniejszą cechą charakterystyczną Wspólnot Europejskich jest ich kompetencja stanowienia prawa tworzącego pewien system. Wszystkie normy prawa wspólnotowego tworzą tzw. *acquis communautaire*, obowiązują we wszystkich państwach członkowskich, a ich przyjęcie jest warunkiem przystąpienia do Unii Europejskiej. Na system prawny Wspólnot składają się różne akty prawne, które ogólnie można podzielić na akty pierwotne i wtórne.

#### 1. Traktaty Europejskie

Prawo pierwotne tworzą przede wszystkim traktaty założycielskie Europejskiej Wspólnoty Węgla i Stali z 18 kwietnia 1951 roku, Europejskiej Wspólnoty Gospodarczej (od wejścia w życie traktatu z Maastricht zwanej Wspólnotą Europejską) z 25 marca 1957 roku oraz Europejskiej Wspólnoty Energii Atomowej z tego samego dnia, a także traktat o utworzeniu Unii Europejskiej (traktat z Maastricht) z 7 lutego 1992 roku i traktat amsterdamski z 2 października 1997 roku. Akty te mają charakter umów międzynarodowych zawartych pomiędzy państwami członkowskimi i podlegają w tym względzie prawu międzynarodowemu, w szczególności konwencji wiedeńskiej o prawie traktatów z 23 maja 1969 roku. Jednocześnie stanowią one – z zastrzeżeniem uwag w rozdziale I niniejszego opracowania – konstytucje organizacji międzynarodowych. Oprócz tego do prawa pierwotnego zalicza się późniejsze umowy międzynarodowe, w szczególności umowy o akcesji (przystąpieniu) nowych członków<sup>29</sup>, układ z 8 kwietnia 1965 roku o fuzji organów (tj. o utworzeniu wspólnej Rady i wspólnej Komisji) oraz Jednolity Akt Europejski z 17 lutego 1986 roku<sup>30</sup>. Również do prawa pierwotnego należą dwa dokumenty formalnie wchodzące w skład prawa wtórnego, lecz mające fundamentalne znaczenie dla funkcjonowania instytucji wspólnotowych: decyzja z 20 września 1976

---

<sup>29</sup> Umowy te modyfikują traktaty założycielskie poprzez zmiany w systemie głosowania ważonego oraz liczbę przedstawicieli poszczególnych państw w organach unijnych; stąd zaliczone są do prawa pierwotnego.

<sup>30</sup> Instrument ten wprowadzał pewne elementy współpracy politycznej oraz rozszerzał kompetencje Wspólnoty, tworząc równocześnie podstawy dla konstruowania rynku wewnętrznego.

o wprowadzeniu bezpośrednich wyborów do Parlamentu Europejskiego oraz decyzja z 24 października 1988 o utworzeniu Sądu I Instancji.

Prawo pierwotne ma charakter statyczny, tzn. może być zmienione wyłącznie w trybie przewidzianym dla rewizji traktatów, przy współudziale wszystkich państw członkowskich zgodnie z ich przepisami konstytucyjnymi. Posiada ono prymat przed prawem wtórnym, zapewniony przez kontrolę instytucjonalną zgodności aktów stanowiących przez instytucje Wspólnot z prawem pierwotnym. Każda norma prawa wtórnego musi mieć oparcie (podstawę prawną). Podstawa ta może być trojaka: konkretna norma dotycząca polityki sektorowej<sup>31</sup>, art. 94 lub 95 TWE, dotyczące harmonizacji prawa, albo art. 308 TWE dotyczący kompetencji dorozumianych Wspólnoty, tj. środków koniecznych dla osiągnięcia celów Wspólnoty, nieprzewidzianych w traktacie.

Oprócz prawa konwencyjnego, na prawo pierwotne składają się normy niepisane, co jest charakterystyczne w pierwszym rzędzie dla współczesnego prawa międzynarodowego, a nie dla prawa krajowego (wewnętrznego). Do tej kategorii norm należy zwłaszcza prawo zwyczajowe, tj. praktyka wykształcona w pewnym okresie i postrzegana jako prawo. W przypadku Wspólnot będzie to przede wszystkim praktyka instytucji Wspólnot, a w mniejszym stopniu – państw członkowskich. Prawo zwyczajowe uzupełnia normy traktatów założycielskich. Jako przykłady norm ukształtowanych przez praktykę można wskazać możliwość reprezentowania państw w Radzie przez sekretarzy stanu, a nie przez ministrów, czy też bezpośrednie stosowanie dyrektyw, wykraczające w zasadzie poza literę art. 250 TWE. Jest sporne w doktrynie, czy prawem zwyczajowym jest spektakularna i regularna, acz często zapomniana praktyka unikania przez państwa członkowskie podejmowania rozstrzygnięć w Radzie większością głosów, nawet jeżeli formalnie byłoby to możliwe zgodnie z literą prawa, w sytuacjach dotyczących żywotnego interesu danego państwa członkowskiego<sup>32</sup>.

Osobnym źródłem prawa pierwotnego są wreszcie ogólne zasady prawa, na które składają się trzy podstawowe elementy:

- ogólne zasady wspólne wszystkim systemom prawnym państw członkowskich<sup>33</sup>;
- ogólne zasady prawa międzynarodowego (np. zasady wykładni umów międzynarodowych<sup>34</sup>); oraz

<sup>31</sup> Stanowią one jednoznacznie, jaki rodzaj aktu prawnego może regulować dane zagadnienie i w jakim trybie powinien on zostać przyjęty przez instytucje Wspólnoty. Przykładowo przepis art. 63(2) TWE stanowi: „Dla liberalizacji określonej usługi Rada, na wniosek Komisji i po konsultacji z Komitetem Gospodarczo-Społecznym i Parlamentem Europejskim, stanowi dyrektywę większością kwalifikowaną głosów”.

<sup>32</sup> Polityka ta została zinstytucjonalizowana w tzw. protokole luksemburskim z 28 – 29 stycznia 1966 roku.

<sup>33</sup> Wymienione w art. 288 TWE jako podstawa dochodzenia odpowiedzialności deliktowej Wspólnoty.

<sup>34</sup> Zgodnie z zasadami prawa międzynarodowego, kolejno należy stosować wykładnię gramatyczną, systemową, teleologiczną, prawnoporównawczą.

- prawa i wolności fundamentalne (prawa człowieka), do których powrócimy później.

## **2. Prawo stanowione przez Wspólnoty**

### **2.1. Źródła prawa**

Kompetencje Wspólnot do wydawania przepisów prawa wtórnego określają przepisy art. 14 i 15 traktatu założycielskiego Europejskiej Wspólnoty Węgla i Stali, art. 249 TWE oraz art. 161 – 163 traktatu założycielskiego Europejskiej Wspólnoty Energii Atomowej. Współcześnie największe znaczenie ma traktat o Wspólnocie Europejskiej. Przepis art. 249 tego układu zawiera definicje poszczególnych aktów prawnych, natomiast użyta w nim formuła nie pozwala na jednoznaczne określenie hierarchii aktów normatywnych Wspólnot.

Cechą wspólną wszystkich aktów normatywnych Wspólnot jest konieczność oparcia ich na traktatach założycielskich oraz wymóg uzasadnienia (umotywowania). Każdy akt prawa wtórnego musi wyraźnie wskazywać przepis traktatu, na którego podstawie został wydany (por. wyżej pkt 3.1.). Jeżeli jako podstawa prawna wchodzi w grę kilka przepisów traktatu, należy wybrać ten, który jest najbliższy celowi, w jakim dany akt prawny został wydany. Zasada ta związana jest z faktem, iż w praktyce organów Wspólnoty zdarzało się już powoływanie się na określony przepis traktatu w celu zmiany procedury koniecznej dla uchwalenia danego aktu (tj. wybierano jako podstawę przepis przewidujący głosowanie większością głosów, wiedząc, iż wobec sprzeciwu jakiegoś państwa nie uda się uchwalić danego aktu jednomyślnie). Odnośnie do uzasadnienia, w przypadku rozporządzenia może ono obejmować jedynie wskazanie sytuacji faktycznej, która doprowadziła do jego wydania, oraz celów, które zamierza się osiągnąć przy jego pomocy. Natomiast w odniesieniu do decyzji, zwłaszcza nakładających kary finansowe, wymagane jest wskazanie sytuacji faktycznej oraz naruszonych przepisów prawa w taki sposób, by Trybunał mógł jednoznacznie rozpoznać motywy działania instytucji wydającej tę decyzję (praktycznie: Komisji). Istotne jest również, że w przypadku wątpliwości co do charakteru danego aktu prawnego decydujące znaczenie dla jego kwalifikacji ma nie nazwa nadana przez organ wydający, lecz rzeczywista treść aktu.

### **Rozporządzenia**

Najszerzy charakter spośród źródeł prawa wtórnego mają rozporządzenia. Są to akty o charakterze generalno-abstrakcyjnym, nie adresowane do konkretnych podmiotów i przeznaczone do wielokrotnego stosowania<sup>35</sup>. Rozporządzenia są

<sup>35</sup> Element ten odróżnia rozporządzenie od decyzji. W praktyce ETS stwierdzono, że o kwalifikacji danego aktu prawnego rozstrzyga nie nazwa nadana mu przez organ stanowiący prawo, lecz jego materialny charakter – tak wyrok w sprawach połączonych 41-44/70 *International Fruit Company v. Komisja*, Zb. Orz. 1971, s. 411.

wiążące w całości i nie mogą być w żaden sposób modyfikowane przez państwa członkowskie, chyba że możliwość taką przewiduje samo rozporządzenie (ma to miejsce najczęściej wtedy, gdy rozporządzenie przewiduje wprowadzenie sankcji karnych lub wymaga ustalenia organów państwowych właściwych dla implementacji prawa wspólnotowego). Stosowanie rozporządzeń jest obowiązkowe i państwa nie mogą usprawiedliwiać ich niedopełnienia ani sprzeciwem w stadium ich opracowywania, ani trudnościami wewnętrznymi, ani wreszcie przepisami prawa wewnętrznego. Rozporządzenia wchodzą w życie jednocześnie we wszystkich państwach Wspólnot, po publikacji w Dzienniku Urzędowym WE, i tworzą bezpośrednio prawa i obowiązki dla zainteresowanych podmiotów. Realizacja ich może być zapewniona przez sankcje karne wynikające z samego rozporządzenia lub z prawa państw członkowskich. Rozporządzenia regulują przede wszystkim wspólne polityki wspólnotowe: celną, handlową, rolną, transportową oraz konkurencji.

### Dyrektywy

Dyrektywy wiążą wszystkie państwa, do których są skierowane, jeśli chodzi o cel, który należy osiągnąć. Pozostawiają one natomiast organom narodowym wybór odpowiednich środków realizacji oraz wyznaczają właściwy po temu termin<sup>36</sup>. W praktyce jednakże zdarza się często, zwłaszcza w odniesieniu do dawniej wydanych dyrektyw, że w istocie nie pozostawiają one państwom żadnego znaczącego marginesu swobody rozstrzygnięcia. Jedynym wymogiem ustalonym w tej kwestii przez ETS jest, iż implementacja dyrektywy nie może polegać jedynie na realizacji przez organy administracji określonej praktyki; konieczne jest wydanie jednoznacznych przepisów prawnych o randze odpowiadającej co najmniej polskiemu rozporządzeniu<sup>37</sup>. Państwa mają obowiązek składania sprawozdań ze środków podjętych w celu realizacji dyrektywy Komisji, która sprawuje nadzór nad przestrzeganiem prawa wspólnotowego. Dyrektywy są skuteczne w momencie ich notyfikowania adresatom, a publikacja ma cel wyłącznie informacyjny (jakkolwiek ustaliła się praktyka ich ogłaszania w Dzienniku Urzędowym Wspólnot, a od wejścia w życie traktatu z Maastricht praktyka ta została podniesiona do rangi wymogu formalnego w odniesieniu do dyrektyw uchwalonych w trybie współdecydowania oraz skierowanych do wszystkich państw członkowskich). Dyrektywy były głównym instrumentem harmonizacji ustawodawstw przed stworzeniem koncepcji rynku wewnętrznego; regulują też zagadnienia swobody przepływu osób (w tym zwłaszcza zasady wzajemnego uznania kwalifikacji zawodowych, powoływania się na klauzulę porządku publicznego oraz uprawnień socjalnych), usług (zwłaszcza bankowych i ubezpieczeniowych), kapitału

<sup>36</sup> W praktyce jest on przekraczany, przez niektóre państwa nawet o 5 - 10 lat.

<sup>37</sup> Wyroki ETS w sprawach: 102/79 *Komisja v. Belgia*, Zb. Orz. 1980, s. 1473, oraz 116/86 *Komisja v. Włochy*, Zb. Orz. 1988, s. 1323.

i prowadzenia działalności gospodarczej. Nie jest natomiast jasne (nie rozstrzyga tej kwestii jednoznacznie praktyka ETS), czy zakres przedmiotowy dyrektyw może być szerszy niż wynikałoby to z postanowień TWE. Praktyka ustaliła zasady bezpośredniej skuteczności dyrektyw<sup>38</sup>.

### Decyzje

Ostatnim aktem wymienionym w art. 249 TWE jest decyzja. Jest ona aktem konkretno-indywidualnym, wiążącym dla adresata, i ma za zadanie ustalenie ścisłych reguł postępowania w konkretnych przypadkach. Może być skierowana do państw członkowskich, ale także do poszczególnych przedsiębiorstw i osób prywatnych. W niektórych przypadkach, jeżeli decyzja jest skierowana do wszystkich państw członkowskich, pewne trudności może stwarzać jej odróżnienie od rozporządzenia. W praktyce Trybunału ukształtowała się opinia, że kryterium rozróżnienia jest stopień określoności adresatów.

Decyzje adresowane do państw na ogół nie są bezpośrednio skuteczne (jednostka może powołać się na wypływające z nich prawa tylko wtedy, gdy państwo nie zrealizuje decyzji); natomiast decyzje adresowane do indywidualnych podmiotów są bezpośrednio stosowane i wywierają bezpośredni skutek. Wykonanie decyzji następuje zgodnie z przepisami procedury cywilnej poszczególnych państw członkowskich.

### Inne instrumenty prawne

Nie mają charakteru wiążącego opinie i zalecenia Komisji. Może ona formułować zalecenia we wszystkich sprawach związanych z traktatem, jeżeli uzna to za konieczne.

Z aktami tymi mogą jednak wiązać się pewne skutki prawne, np. niezastosowanie się przez państwo do umotywowanej opinii może spowodować wszczęcie postępowania przed Trybunałem, a sądy krajowe mają obowiązek uwzględniania zaleceń przy rozstrzyganiu sporów wynikających z prawa wewnętrznego związanych ze sprawami poruszonymi w danych dokumentach wspólnotowych. Praktyka ETS nie jest w tym względzie jednolita<sup>39</sup>.

Oprócz omówionych wyżej aktów prawnych, w prawie wspólnotowym funkcjonują jeszcze tzw. akty nienazwane, niewymienione w art. 249 TWE. Niektóre z nich mają charakter wewnątrzorganizacyjny i dotyczą funkcjonowania organów Wspólnoty, budżetu oraz pewnych działań przygotowawczych związanych

<sup>38</sup> Por. wyżej, pkt 4.1.

<sup>39</sup> W sprawie C-322/88 *S. Grimaldi v. Fonds des maladies professionnelles*, Zb. Orz. 1989, s. 4407, Trybunał wypowiedział się na rzecz uwzględniania zaleceń przy wykładni prawa wewnętrznego; natomiast w rozstrzygniętej wcześniej sprawie 70/69 *Feram v. Komisja*, Zb. Orz. 1071, s. 227, podkreślił, że zalecenia nie mają żadnej mocy prawnej.

ze stosowaniem prawa. Inne, zwane aktami *sui generis*, obejmują np. akty Rady aprobujące umowy międzynarodowe Wspólnoty, niektóre akty modyfikujące traktat rzymski, decyzje wykonawcze przewidziane w niektórych przepisach TWE (art. 80.2, 187, 296 i 300). Również akty nienazwane podlegają kontroli ze strony Trybunału Sprawiedliwości. Co więcej, jedno z najważniejszych orzeczeń w dziejach tego sądu, w sprawie *ERTA*<sup>40</sup>, dotyczącej podziału kompetencji pomiędzy państwa członkowskie i Wspólnotę oraz prawa do zawierania umów międzynarodowych, zostało wydane na podstawie nieformalnej instrukcji negocjacyjnej do umowy międzynarodowej, przekazanej państwom członkowskim przez Radę. W pewnych sytuacjach akty *sui generis* nie wywierają skutków prawnych, będąc jedynie deklaracjami politycznymi.

Powyższych uwag na temat aktów niewiążących nie należy wprost odnosić do opinii, zaleceń oraz uchwał organów unijnych (zwłaszcza Rady Unii Europejskiej), podejmowanych w ramach II i (zwłaszcza) III filara. Z praktycznego i doktrynalnego punktów widzenia pozycja tych aktów nie jest jednoznacznie określona, wydaje się jednak dominować pogląd, że w prawie unijnym wywierają one skutki idące znacznie dalej niż podobnie określane akty wspólnotowe.

## 2.2. Tryb stanowienia prawa

W traktatach wspólnotowych niewiele jest norm precyzujących procedurę legislacyjną. Traktaty określają w poszczególnych przypadkach, komu przysługuje kompetencja legislacyjna. Brak natomiast jednolitej procedury ustawodawczej. Generalnie proces ten przebiega w ten sposób, że Komisja jako jedyny organ uprawniony do inicjatywy ustawodawczej przedstawia Radzie odpowiednią propozycję. Ma przy tym całkowitą swobodę decyzji co do podjęcia pracy nad danym aktem prawnym, jego treści i formy. Jedynym ograniczeniem tej swobody jest przewidziana w art. 208 i 115 TWE możliwość wezwania Komisji do podjęcia inicjatywy ustawodawczej.

Rada nie jest przy tym formalnie związana propozycją (choć zmiana propozycji Komisji bez jej zgody możliwa jest tylko w drodze jednogłośnej decyzji Rady); w praktyce w razie rozbieżności opinii przeprowadzane są konsultacje z Komisją. Ponieważ Radę tworzą w różnych sprawach różni ministrowie, w praktyce wielką rolę w procesie prawotwórczym odgrywa Komitet Stałych Przedstawicieli (Coreper), w ramach którego podejmuje się starania o uzyskanie konsensusu co do treści przysyłanych aktów prawnych.

Uchwalenie przez Radę aktu prawnego jest możliwe tylko po zasięgnięciu opinii Parlamentu Europejskiego i Komitetu Ekonomiczno-Społecznego, a od

<sup>40</sup> Sprawa 22/70 *Komisja v. Rada*, Zb. Orz. 1971, s. 263; Orzecznictwo, s. 108 i 274.



niedawna także Komitetu Regionów. O ile traktat o EWG w wersji z 1957 roku przewidywał jedynie obowiązek wysłuchania opinii Parlamentu, stopniowo uprawnienia tego organu wzrastały, m.in. w związku z rozwojem orzecznictwa ETS oraz z dyskusją na temat tzw. deficytu demokracji we Wspólnotach<sup>41</sup>. I tak w 1975 roku wprowadzono procedurę konsultacji polegającą na tym, że w szczególnie istotnych kwestiach (zwłaszcza łączących się z obciążeniami finansowymi) akty prawne są uzgadniane przez Komisję, Parlament i Radę; ostateczna decyzja należy jednak nadal do Rady. W praktyce procedurę tę stosowano jednak bardzo rzadko. Na mocy Jednolitego Aktu Europejskiego wprowadzona została procedura współpracy (art. 252 TWE), polegająca na drugim czytaniu aktów prawnych w Radzie. Rada ustosunkowuje się do opinii Parlamentu wyrażonej w pierwszym czytaniu i przedstawia swoje stanowisko ponownie Parlamentowi, który może się do niego ponownie ustosunkować. Nadal decydującą rolę w stanowieniu prawa odgrywa Rada, jednakże uchwalenie aktu prawnego wbrew stanowisku Parlamentu Europejskiego wymaga jednomyślnej decyzji. Wreszcie traktat o Unii Europejskiej wprowadził nową procedurę współdecydowania (art. 251 TWE). Jej najważniejszym elementem jest możliwość odwołania się - w razie rozbieżności między stanowiskami Rady i Parlamentu - do specjalnego Komitetu Pojednawczego, złożonego z przedstawicieli obydwu organów, który powinien wypracować wersję kompromisową. Aby stała się ona prawem, musi zostać zatwierdzona przez Radę i Parlament. W razie braku porozumienia Parlament może zablokować decyzje Rady. Procedura ta ma zastosowanie w dziedzinach z punktu widzenia integracji gospodarczej marginalnych (m.in. kultura, oświata, ochrona zdrowia, ochrona środowiska, badania naukowe itp.).

Można zatem stwierdzić, że pomimo dążeń do zwiększenia roli Parlamentu Europejskiego decydujący głos w przedmiocie legislacji wspólnotowej nadal przysługuje Radzie. Co ciekawe, sytuacja ta nie uległa zmianie na gruncie traktatu amsterdamskiego, mimo że w projektach nowego traktatu sugerowano znaczne rozszerzenie procedury współdecydowania i zwiększenie roli Parlamentu Europejskiego w procesie prawotwórczym.

---

<sup>41</sup> Dyskusja ta jest związana z zarzutem, że decyzje wspólnotowe są decyzjami rządowymi, podejmowanymi bez udziału organów parlamentarnych. Szczególnie żywy sprzeciw wzbudzało funkcjonowanie Wspólnot w RFN, w kontekście praw zasadniczych. Kwestia ta nawet była przedmiotem znanego orzeczenia Federalnego Trybunału Konstytucyjnego w sprawie konstytucyjności TUE.



## ROZDZIAŁ V

### WSPÓLNOTY EUROPEJSKIE W STOSUNKACH MIĘDZYNARODOWYCH

#### 1. Umowy wspólnotowe i mieszane

Wspomniano już wielokrotnie, że zamiarem państw członkowskich było utworzenie Wspólnot Europejskich jako nowego podmiotu prawa międzynarodowego, wyposażonego w kompetencje do stanowienia prawa w celu realizacji określonych zadań. Działalność prawotwórcza odbywa się na trzech płaszczyznach:

- (a) prawa wspólnotowego – poprzez wydawanie aktów prawa wtórnego;
- (b) prawa międzynarodowego (przez zawieranie umów międzynarodowych);
- (c) prawa wewnętrznego – poprzez harmonizację systemów prawnych państw członkowskich.

Przed omówieniem kompetencji WE do zawierania poszczególnych rodzajów umów należy poświęcić nieco miejsca problematyce pozycji Wspólnot w stosunkach międzynarodowych w ogóle. Art. 281 TWE stwierdza, że Wspólnota ma osobowość prawną. Podmiotowość ta dotyczy zarówno stosunków wewnątrzpaństwowych (gdzie Wspólnota posiada taki zakres zdolności prawnej i zdolności do czynności prawnych, jaki jest niezbędny do realizacji przez nią jej celów i zadań – w szczególności ma możliwość zawierania kontraktów, nabywania nieruchomości itp.), jak i stosunków międzynarodowych. W tym zakresie Wspólnota jako podmiot prawa międzynarodowego jest związana normami tego prawa. Podkreślił to wyraźnie ETS w orzeczeniach w sprawach 21-24/72 *International Fruit Company* oraz 89, 104, 114, 116, 117, 125-129/85 *Ahlström Osakeyhtiö*<sup>42</sup>. Pierwsze z nich dotyczyło podporządkowania Wspólnoty układowi GATT. ETS stwierdził w nim, iż norma prawa międzynarodowego uzyskuje prymat przed prawem stanowionym przez Wspólnotę, jeżeli można stwierdzić, że Wspólnota jest taką

---

<sup>42</sup> Por. odpowiednio sprawy połączone: 21-24/72 *International Fruit Company i in. v. Produktschap voor Groenten en Fruit*, Zb. Orz. 1972, s. 1219; Orzecznictwo s. 261; oraz 89, 104, 114, 116, 117 i 125-129/85 *Ahlström Osakeyhtiö i inni v. Komisja*, Zb. Orz. 1988, s. 5193; Orzecznictwo, s. 269.

normą związana. Z kolei w drugim orzeczeniu Trybunał podkreślił, iż Wspólnota jest związana prawem międzynarodowym, jednakże w konkretnej sytuacji możliwe jest zastosowanie ekstraterytorialne wspólnotowego prawa antykarelowego, gdyż kwestionowane porozumienie między przedsiębiorstwami wywierało skutki na obszarze Wspólnoty. Obowiązek przestrzegania przez Wspólnotę prawa zwyczajowego, w tym norm prawa umów międzynarodowych, oraz obowiązek dostosowania prawa wtórnego do tego prawa podkreślono m.in. w orzeczeniu w sprawie *Racke*<sup>43</sup>. Na szczególną uwagę zasługuje jednakże orzecznictwo z ostatniego okresu, podkreślające m.in. zakaz uznawania dokumentów celnych wystawionych przez władze Tureckiej Republiki Północnego Cypru, podmiotu utworzonego z naruszeniem prawa międzynarodowego i nieuznawanego przez społeczność międzynarodową z wyjątkiem Turcji<sup>44</sup>, czy też obowiązek przestrzegania przez Wspólnotę sankcji nałożonych na Jugosławię przez Radę Bezpieczeństwa ONZ<sup>45</sup>.

Spośród innych aspektów podmiotowości międzynarodowoprawnej, Wspólnota utrzymuje stosunki dyplomatyczne czynne i bierno z wieloma państwami świata, przy czym praktyka wysyłania przedstawicieli dyplomatycznych datuje się jeszcze od 1955 roku. Interesujące jest natomiast, że ani przepisy TUE, ani traktatów wspólnotowych nie przewidują wyraźnie prawa legacji – początkowo wywodzono je z umowy z 1965 roku o przywilejach i immunitetach funkcjonariuszy Wspólnot, obecnie wynika ono m.in. pośrednio z art. 20 TUE, wspominającego o przedstawicielstwach Komisji w państwach trzecich i przy organizacjach międzynarodowych. Interesujący jest także przypadek, w którym w istocie dyskutowano możliwość sprawowania przez Wspólnotę opieki dyplomatycznej. Sprawa dotyczyła obywatela brytyjskiego, S. Adamsa, który – zastrzegając sobie dyskrecję – poinformował organy WE o praktykach karcelowych szwajcarskiej firmy farmaceutycznej, której był pracownikiem. Jego nazwisko zostało przez Komisję – wbrew umowie – ujawnione, w wyniku czego został on skazany na więzienie za naruszenie tajemnicy firmy; jego żona popełniła w związku z tym samobójstwo. Po wyjściu z więzienia Adams otrzymał wysokie odszkodowanie, acz musiał się o nie ubiegać przed ETS<sup>46</sup>.

<sup>43</sup> Sprawa C-162/96 *A. Racke GmbH & Co. Główny Urząd Celny w Moguncji*, Zb. Orz. 1998, s. I-3655, Orzecznictwo s. 1014.

<sup>44</sup> Sprawa C-432/92 *Królowa v. Minister Rolnictwa, Rybołówstwa i Żywności ex parte S. P. Anastasiou (Pissouri) Ltd. i inni*, Zb. Orz. 1994, s. I-3087, Orzecznictwo s. 999.

<sup>45</sup> Sankcje takie traktowane są jako należące do domeny wspólnej polityki handlowej, a więc do wyłącznej kompetencji Wspólnoty. Implementowane są do prawa wspólnotowego poprzez rozporządzenia Rady i jako takie obowiązują bezpośrednio i są bezpośrednio stosowane w systemach prawnych państw członkowskich. Por. orzeczenia C-84/95 *Bosphorus Hava Turizm ve Ticaret AS v. Minister Transportu, Energii i Łączności*, Zb. Orz. 1996, s. I-3953, Orzecznictwo s. 1004; sprawa C-177/95 *Ebony Maritime S.A. i Loten Navigation Co. Ltd. v. Prefetto della Provincia di Brindisi i inni*, Zb. Orz. 1997, s. I-1111, Orzecznictwo s. 1007.

<sup>46</sup> Sprawa 145/83 *S. Adams v. Komisja*, Zb. Orz. 1985, s. 3539; Orzecznictwo s. 449.

Przynajmniej w pierwszym okresie istnienia Wspólnot dominował pogląd, że mogą one zawierać umowy międzynarodowe tylko w zakresie wyraźnie określonym w TWE. Stanowisko to uległo modyfikacji w orzeczeniu w sprawie *ERTA* (por. wyżej, pkt 1.4). Stwierdzono w nim, że jeżeli kompetencja wewnętrzna Wspólnoty obejmuje jakąś dziedzinę, w której wydano już regulację prawną, to państwa członkowskie tracą kompetencje do zawierania umów międzynarodowych w tym zakresie. Zasada ta dotyczy również prawa instytucji Wspólnoty do zawierania umów międzynarodowych w przypadkach, kiedy kompetencja nie jest wyraźnie określona w TWE, jednak zawarcie umowy jest konieczne dla osiągnięcia celów traktatu.

Późniejsze orzecznictwo ETS<sup>47</sup> wprowadziło dalsze modyfikacje w tym zakresie. Po pierwsze, wprowadzona została zasada, że dla wyłącznej właściwości instytucji wspólnotowych do zawarcia umowy w danej dziedzinie nie jest wymagane istnienie regulacji prawnej wspólnotowej, lecz wystarczy istnienie kompetencji do jej stworzenia. Po drugie, stwierdzono, że jeżeli istnieją umowy wielostronne, które dotyczą kompetencji Wspólnoty, można mówić o istnieniu obowiązku Wspólnoty przystąpienia do takich porozumień (a przynajmniej instytucje Wspólnot i państwa członkowskie powinny dążyć w tym kierunku wszelkich starań).

Oprócz umów międzynarodowych zawieranych przez Wspólnoty mogą istnieć porozumienia, które tylko po części dotyczą kompetencji Wspólnot, a w pozostałych kwestiach należą do właściwości państw członkowskich. Praktyka zawierania takich umów, podpisywanych, a następnie ratyfikowanych równocześnie przez Wspólnoty i państwa członkowskie, wywodzi się z układów o stowarzyszeniu z byłymi terytoriami zależnymi. Umowy tego typu noszą nazwę umów mieszanych. Jakkolwiek początkowo Komisja i Trybunał wydawały się niechętne takim umowom, stopniowo utorowały sobie one drogę w praktyce. Dla zawarcia umowy mieszanej nie jest konieczne precyzyjne określenie rozdziału kompetencji między państwa członkowskie i Wspólnoty (warunkiem jest wszakże, by instytucje Wspólnot nie miały w zakresie przedmiotowym umowy kompetencji wyłącznej). Typowym przykładem umowy mieszanej jest Układ Europejski ustanawiający stowarzyszenie między Rzeczpospolitą Polską a Wspólnotami Europejskimi i ich państwami członkowskimi. Obok postanowień gospodarczych i z zakresu polityki celnej, należących do właściwości Wspólnot, dotyczy on kwestii politycznych oraz dostępu do rynku pracy w poszczególnych państwach członkowskich.

---

<sup>47</sup> Opinie 1/75 i 1/76, odpowiednio Zb. Orz. 1975, s. 1355; Orzecznictwo s. 276; oraz Zb. Orz. 1977, s. 741, Orzecznictwo s. 283; sprawy połączone 3,4 i 6/76 C. *Kramer*, cyt. wyżej.

Podsumowując, można stwierdzić, że określenie podziału kompetencji w stosunkach zewnętrznych Wspólnot należy do Trybunału, który przyjął bardzo pragmatyczną politykę.

## 2. Rodzaje umów zawieranych przez Wspólnoty

Ze względu na zadania Wspólnot, najważniejszą rolę odgrywają porozumienia handlowe, zwłaszcza o przepływie towarów. Są one rozumiane bardzo szeroko, obejmując m.in. problematykę liberalizacji usług, w tym bankowych i ubezpieczeniowych. Trybunał uznał w szczególności, że Wspólnota nie może sama przystąpić do zawartych w ramach Światowej Organizacji Handlu (WTO): Ogólnego Porozumienia o Handlu Usługami oraz Porozumienia o Handlopodobnych Aspektach Praw Własności Intelektualnej, ponieważ regulują one m.in. kwestie przepływu usługodawców i usługobiorców pomiędzy różnymi państwami stronami tych umów. Tym samym konieczny jest w obu przypadkach współdziałanie państw członkowskich<sup>48</sup>. Umowy handlowe są zawierane na podstawie art. 133 TWE jako element wspólnej polityki handlowej.

W zakresie przepływu usług, swobody przedsiębiorczości oraz przepływu siły roboczej zakres kompetencji Wspólnot jest stosunkowo ograniczony. Państwa członkowskie zawarły w tym zakresie szereg porozumień (o przyjaźni, handlu, żegludze, osiedlaniu itp.), które dotyczą obywateli państw trzecich, umowy te nie dotyczą jednak stosunków wspólnotowych.

W odniesieniu do przepływu kapitału i płatności istnieją wyraźne postanowienia dotyczące liberalizacji obrotów z państwami trzecimi. Dotyczą one również umów w tym zakresie. Na podstawie odpowiednich przepisów TUE (art. 111) Wspólnota może zawierać umowy dotyczące kursów walutowych.

W dziedzinie prawa konkurencji Wspólnoty mają kompetencje dorozumiane do zawierania porozumień dotyczących uznania jurysdykcji i środków przymusu służących zwalczaniu nieuczciwej konkurencji. Podstawą ich jest zawsze art. 308 TWE.

Istotną rolę odgrywają kompetencje zewnętrzne Wspólnoty Europejskiej (obecnie o charakterze wyłącznym) w zakresie rybołówstwa. Zawarła ona szereg umów bilateralnych dotyczących praw połowowych oraz przystąpiła do umów wielostronnych w przedmiocie ochrony zasobów morza.

W niewielkim zakresie uczestniczą Wspólnoty w porozumieniach międzynarodowych dotyczących polityki energetycznej, głównie ze względu na brak jednomyślności w tym względzie między państwami członkowskimi. W każdym razie Wspólnoty mają status obserwatora w Międzynarodowej Agencji Energetycznej i zasadniczo realizują jej zalecenia.

---

<sup>48</sup> Opinia 1/94, Zb. Orz. 1994, s. 5267; Orzecznictwo s. 299.

Wiele umów zawarły Wspólnoty w zakresie ochrony środowiska. Podstawą wcześniejszych porozumień był art. 308 TWE. Po wejściu w życie Jednolitego Aktu Europejskiego podstawą taką stanowi art. 174, ustanawiający równoległą kompetencję Wspólnot i państw członkowskich w zakresie ochrony środowiska, tak w stosunkach zewnętrznych, jak i wewnętrznych.

Wreszcie w odniesieniu do polityki naukowej już w latach 1984 - 1987 Europejska Wspólnota Gospodarcza uruchomiła szereg programów z państwami trzecimi, działając na podstawie art. 235. Obecnie podstawą kompetencji jest art. 130m, wprowadzony przez Jednolity Akt Europejski.

### **Porozumienia handlowe**

Spśród kompetencji Wspólnoty w stosunkach międzynarodowych na plan pierwszy wysuwają się uprawnienia wynikające ze wspólnej polityki handlowej (art. 131 - 134 TWE). Potrzeba prowadzenia takiej polityki wynika z tego, że Wspólnota oparta jest na idei unii celnej. Pewne wyjaśnienia co do charakteru wspólnej polityki handlowej przynoszą przepisy art. 131 i 133. Pierwszy dotyczył okresu przejściowego i obejmował negocjowanie taryf celnych, dostosowanie taryf krajowych oraz znoszenie lub redukcjonowanie ograniczeń ilościowych, drugi natomiast wprowadził stały reżim oparty na jednolitych zasadach w zakresie zmian taryfowych, środków i metod liberalizacji handlu, polityki eksportowej, zwalczania praktyk dumpingowych i subsydiów państwowych. Zakres wspólnej polityki handlowej nie jest jednoznacznie określony.

### **Układy o stowarzyszeniu**

Przepis art. 310 TWE określa generalną kompetencję do zawierania porozumień o stowarzyszeniu z państwami trzecimi i organizacjami międzynarodowymi, zaś art. 182 i następne zezwalają na zawieranie umów stowarzyszeniowych z byłymi koloniami. Na tej podstawie zawierane były początkowo umowy z państwami utworzonymi z dawnych terytoriów zależnych od państw członkowskich Wspólnoty, a następnie także z innymi państwami.

Umowy o stowarzyszeniu można podzielić na kilka kategorii:

- (1) umowy zawarte z państwami członkowskimi Europejskiej Strefy Wolnego Handlu (EFTA), które z różnych przyczyn nie chciały przystąpić do Wspólnot. Dotyczą one głównie artykułów przemysłowych. Większość z tych umów, włącznie z najważniejszą umową o Europejskim Obszarze Gospodarczym<sup>49</sup>, bądź wygasła bądź też utraciła swe pierwotne znaczenie wobec przystąpienia państw EFTA (w ostatnim czasie Austrii, Szwecji i Finlandii) do Unii Europejskiej;

<sup>49</sup> Umowa ta, zawarta w 1992 roku, wprowadzała bardzo szeroko rozumiane stowarzyszenie między Wspólnotą i państwami członkowskimi EFTA. Oznaczało ono w praktyce objęcie tych państw prawem wspólnotowym (w tym czterema swobodami) i utworzenie jednolitego obszaru gospodarczego.

- (2) umowy będące formą pomocy dla państw rozwijających się. Zapoczątkowały je umowy z dawnymi koloniami francuskimi, tzw. układy z Yaounde; następnie zawarto analogiczne umowy z państwami ACP (byłymi koloniami brytyjskimi w Afryce na południe od Sahary oraz w strefie Karaibów i Pacyfiku) w Lome. Układy z Yaounde tworzyły strefę wolnego handlu, gwarantowały pomoc techniczną oraz równouprawnienie obywateli na zasadzie traktowania narodowego, umowy z Lome zmodyfikowały ten schemat, ponieważ oparto je na zasadzie największego uprzywilejowania;
- (3) umowy zmierzające do stworzenia warunków dla przyszłego członkostwa kolejnych państw we Wspólnotach. Umowy tego typu zawarto z Grecją (1961 r.), Turcją (1963 r.), Malcią (1970 r.) i Cyprzem (1972 r.). Także układy europejskie z państwami Europy Środkowej i Wschodniej można zaliczyć do tej grupy umów. Te ostatnie wykazują jednak szereg cech specyficznych: rozbudowane postanowienia o współpracy politycznej i w dziedzinach wykraczających poza stosunki gospodarcze, przepisy o harmonizacji prawa oraz szereg interesujących regulacji w zakresie prawa gospodarczego.

Zakres umów stowarzyszeniowych w zasadzie nie powinien wykraczać poza traktaty wspólnotowe. Specyficzny charakter mają więc układy europejskie, które zawierają również postanowienia o współpracy politycznej oraz w wielu innych dziedzinach pozagospodarczych. Umowy stowarzyszeniowe mają charakter umów mieszanych i podlegają ratyfikacji przez Wspólnoty i państwa członkowskie.

Do umów stowarzyszeniowych zbliżone są porozumienia o preferencjach handlowych (zawarte np. z Izraelem i Hiszpanią w 1970 r. czy Libanem i Egiptem w 1972 r.), umowy o współpracy gospodarczej, technicznej i finansowej z państwami śródziemnomorskimi, a także umowy handlowe i techniczne z państwami Trzeciego Świata.

### **Umowy o przystąpieniu nowych członków**

Warunki przystąpienia określa obecnie przepis art. 49 TUE. Wniosek o przyjęcie może zgłosić tylko państwo europejskie, odpowiednio rozwinięte gospodarczo i mające demokratyczny ustrój polityczny. Wniosek składa się na ręce Rady, która podejmuje decyzje jednomyślnie po zasięgnięciu opinii Komisji i po uzyskaniu zgody Parlamentu Europejskiego. Chociaż Komisja twierdziła zawsze, że prowadzenie negocjacji powinno należeć właśnie do niej, w dotychczasowej praktyce z kandydatami negocjowała głównie Rada. Warunki przystąpienia i związane z nimi zmiany traktatów założycielskich są regulowane umowami. Podlegają one ratyfikacji przez Wspólnoty i państwa członkowskie. Nowe państwa członkowskie mają obowiązek przejścia *acquis communautaire* (aczkolwiek



wyznaczany jest po temu zwykle okres przejściowy) oraz dostosowania swej pozycji w stosunkach międzynarodowych (zwłaszcza w organizacjach międzynarodowych) do stanowiska Unii.

### **Umowy z innymi organizacjami międzynarodowymi**

Przepis art. 116 TWE (obecnie uchylony) przewidywał koordynację działań w ramach organizacji międzynarodowych o charakterze gospodarczym. Po zakończeniu okresu przejściowego państwa członkowskie nie mają prawa negocjować tego typu porozumień indywidualnie, lecz jedynie w ramach Wspólnoty. W tym celu Komisja jest uprawniona do zgłaszania odpowiednich propozycji Radzie, a ta kwalifikowaną większością głosów podejmuje decyzje.

Znaczenie art. 116 wykraczało w istocie poza wspólną politykę handlową i dotyczyło wszystkich kwestii o znaczeniu dla wspólnego rynku. Państwa członkowskie mogą zachować odrębne członkostwo organizacji międzynarodowych, w których nie uczestniczą Wspólnoty, aczkolwiek powinny koordynować swą politykę. W praktyce Wspólnoty starają się uzyskać członkostwo w tych organizacjach międzynarodowych oraz przystąpić do umów międzynarodowych, które dotyczą ich kompetencji. Jeżeli zaistnieje sytuacja, że inne strony takiej umowy lub inne państwa członkowskie danej organizacji międzynarodowej nie wyrażą zgody na przystąpienie do niej Wspólnot, wówczas państwa członkowskie mają obowiązek działania w imieniu Wspólnot i dbania o zachowanie ich interesów, zgodnie z obowiązkiem solidarności i lojalności wobec Wspólnot, wynikającym z art. 10 TWE.

Zgodnie z art. 302 TWE, Komisja ma za zadanie utrzymywanie stosunków z właściwymi organami ONZ, organizacji wyspecjalizowanych oraz GATT. Komisja jest również odpowiedzialna za stosunki z innymi organizacjami międzynarodowymi. Uzyskała ona szeroki margines swobody, jeśli chodzi o kształtowanie tych stosunków. Szczególną wagę przywiązuje się do stosunków z Radą Europy oraz Organizacją Współpracy Gospodarczej i Rozwoju (OECD). Status Wspólnot w ramach organizacji międzynarodowych zależy od formy członkostwa oraz zakresu kompetencji Wspólnot w sprawach należących do domeny danej organizacji. Stanowisko Wspólnot wobec polityki danej organizacji jest wypadkową stanowisk poszczególnych państw członkowskich i Komisji. Jeżeli sprawa należy do kompetencji Wspólnot, poszczególne państwa członkowskie mają obowiązek popierać ich stanowisko. W innych sprawach mogą koordynować swoje stanowiska, a jeżeli okazałoby się to nieskuteczne, mogą wypowiadać się samodzielnie, ale w sposób, który nie będzie w przyszłości determinował w żaden sposób stanowiska Wspólnot. W praktyce państwa członkowskie konsultowały swe stanowiska na forum np. ONZ. Obecnie są zobowiązane do uzgadniania wspólnej polityki na podstawie TUE. W doktrynie pojawiły się jednak głosy sygnalizujące możliwość zmiany tej sytuacji.



### **Nowe aspekty kompetencji zewnętrznej Wspólnot**

Przepis art. 111 TWE dotyczy kwestii o podstawowym znaczeniu dla funkcjonowania unii gospodarczej i walutowej: polityki dewizowej. Zakłada on w konsekwencji z jednej strony prawo do zawierania umów o współpracy finansowej, tak z państwami trzecimi, jak i z organizacjami międzynarodowymi, z drugiej strony zaś dopuszcza politykę interwencji na rynku finansowym (poprzez sprzedaż i zakup walut wspólnotowych i zagranicznych).

Traktat z Maastricht wprowadził postanowienia dotyczące nowego celu Wspólnoty: współpracy dla rozwoju (art. 177 TWE). Zakładają one współpracę państw członkowskich w zakresie stałego rozwoju gospodarczego i społecznego, walki z ubóstwem, umacniania demokracji oraz poszanowania praw człowieka. W tym celu traktat zakłada koordynację polityki Wspólnoty i państw członkowskich, zainteresowanie programami pomocy w ramach organizacji i konferencji międzynarodowych, a także prawo do zawierania odpowiednich umów z państwami trzecimi i organizacjami międzynarodowymi.

### **3. Pozycja umów międzynarodowych w porządku prawnym Wspólnoty**

O ile w pierwszym okresie orzecznictwo ETS dotyczyło kompetencji Wspólnot w ogóle, a ich poszczególnych organów w szczególności, do zawierania umów międzynarodowych, o tyle w późniejszym czasie Trybunał skoncentrował się na skutkach prawnych umów zawartych przez Wspólnotę w ramach jej kompetencji. W sprawie 181/73 *Haegeman*<sup>50</sup>, dotyczącej umowy stowarzyszeniowej pomiędzy Wspólnotą i Grecją, ETS stwierdził, że umowy międzynarodowe zawarte przez Wspólnotę stanowią część prawa wspólnotowego. W związku z tym Trybunał ma prawo orzekania we wszystkich sprawach związanych z wykładnią i stosowaniem tych umów. Jednocześnie jednak ETS nie uznał prymatu umów międzynarodowych przed prawem wewnętrznym. W kolejnym orzeczeniu (sprawa 87/75 *Bresciani*)<sup>51</sup>, dotyczącym umowy z Yaounde, Trybunał podkreślił, że zobowiązania zewnętrzne Wspólnoty mogą wywierać bezpośredni skutek w obrębie Wspólnoty, jeżeli wynika to z postanowień samych traktatów lub z prawa wtórnego Wspólnoty. Konstrukcja ta z jednej strony przypomina zatem odwołanie się do woli stron umowy, przyjęte jako kryterium decydujące o bezpośrednim obowiązywaniu i bezpośredniej skuteczności umów przez Stały Trybunał Sprawiedliwości Międzynarodowej w sprawie jurysdykcji sądów gdańskich, z drugiej zaś odwołuje się do postanowień prawa wewnętrznego podmiotów

<sup>50</sup> Sprawa 181/73 *R. & V. Haegeman v. Państwo belgijskie*, Zb. Orz. 1974, s. 449; Orzecznictwo s. 256.

<sup>51</sup> Sprawa 87/75 *Conceria Daniele Bresciani v. Włoski Urząd Finansowy*, Zb. Orz. 1976, s. 129; Orzecznictwo s. 258.

zawierających umowę (w przypadku państw decydują o tym zwykle przepisy konstytucyjne, ETS odwołał się także do prawa wtórnego). Kluczowe znaczenie dla kwestii bezpośredniego stosowania umów wspólnotowych ma jednak orzeczenie w sprawie 104/81 *Kupferberg*<sup>52</sup>. Trybunał uznał, że przepisy umów o wolnym handlu mogą być stosowane bezpośrednio, przy czym skutek taki nie musi wynikać z litery samego porozumienia, lecz może zostać orzeczony przez sąd stosujący umowę. W przypadku ETS istotne jest jedynie to, by norma umowna spełniała wymogi samowykonalności stawiane przez prawo wspólnotowe (jasność, precyzja, bezwarunkowość sformułowania). Dodatkowo Trybunał podkreślił, że nie jest przy tym istotne, czy partner umowy traktuje umowę jako samowykonalną, ponieważ możliwe są różnice w regulacjach konstytucyjnych poszczególnych podmiotów prawa międzynarodowego odnośnie do wykonywania zobowiązań międzynarodowych. Przeniósł zatem kwestię bezpośrednio obowiązywania i skuteczności umów na grunt prawa konstytucyjnego. Jest to bardzo istotne stwierdzenie, ponieważ normy wspólnotowe podlegają wykładni i kontroli ze strony ETS, podczas gdy wykonywanie porozumień międzynarodowych przez partnerów może być kontrolowane jedynie przez ewentualne ciała mieszane utworzone na podstawie tych porozumień. W kolejnym orzeczeniu (sprawa 17/81 *Pabst*)<sup>53</sup> ETS w ogóle nie uzasadniał bezpośredniego obowiązywania i stosowania (skuteczności) umów wspólnotowych, uznając ją za daną. Tym samym normy umowne traktowane są jako element prawa wspólnotowego, który państwa członkowskie mają obowiązek stosować. ETS rozciągnął również bezpośrednią skuteczność na normy prawne stanowione przez organy mieszane, utworzone na podstawie umów zawieranych przez Wspólnotę (np. na decyzje Rady Stowarzyszenia), pod warunkiem jedynie, że spełniają one wymogi jasności, precyzyjności i bezwarunkowości.

#### **4. Tryb zawierania umów międzynarodowych przez Wspólnoty**

Traktat z Maastricht wprowadził istotne zmiany w zakresie procedury zawierania umów międzynarodowych, poprzez modyfikację art. 300 TWE. Uprzednio procedura ta odpowiadała w zasadzie trybowi stanowienia prawa wewnętrznego Wspólnoty.

Nowa procedura ma charakter uproszczony i odpowiada w ogólnym zarysie dawnemu trybowi zawierania umów handlowych, przewidzianemu w art. 133 TWE. Komisja przedstawia propozycję zawarcia umowy Radzie, która z kolei wyraża zgodę na podjęcie negocjacji. Rokowania prowadzi Komisja we współpracy ze

<sup>52</sup> Sprawa 104/81 *Główny Urząd Celny w Moguncji v. C. A. Kupferberg & Cie.KG a.A.*, Zb. Orz. 1982, s. 3641; Orzecznictwo s. 308.

<sup>53</sup> Sprawa 17/81 *Pabst & Richarz KG v. Główny Urząd Celny w Oldenburgu*, Zb. Orz. 1982, s. 1331; Orzecznictwo s. 314.

specjalnym komitetem doradczym Rady i w ramach zaleceń tej ostatniej. Umowy zawiera Rada, podejmując decyzje kwalifikowaną większością głosów. Wyjątkiem są umowy w dziedzinach, w których procedura stanowienia prawa wewnętrznego Wspólnoty przewiduje decyzję jednomyślną, oraz umowy stowarzyszeniowe. Z drugiej strony wspomniany przepis art. 300 TWE zezwala na modyfikowanie umów międzynarodowych przez Komisję według procedury uproszczonej.

Nie jest jednoznacznie określona rola Parlamentu Europejskiego przy zawieraniu umów międzynarodowych. W zakresie umów handlowych nie ma on żadnych uprawnień. W odniesieniu do pozostałych rodzajów umów Parlament ma prawo wyrażania opinii, nawet jeżeli umowa dotyczy kwestii, dla których w stosunkach wewnątrzspółnotowych wymagana jest procedura współpracy. W odniesieniu do pewnych kategorii umów wymagana jest jednak pozytywna opinia Parlamentu (umowy stowarzyszenia, umowy stwarzające istotne skutki dla budżetu oraz umowy wymagające zmiany aktów prawnych wydanych w trybie współdecydowania – tj. w praktyce w większości zagadnień dotyczących realizacji jednolitego rynku wewnętrznego).

## ROZDZIAŁ VI

### OCHRONA PRAW CZŁOWIEKA W PRAWIE WSPÓLNOTOWYM

Prawa fundamentalne były traktowane inaczej niż pozostałe normy prawa międzynarodowego. Uważano je za zasady prawa, ale nie były częścią prawa stanowionego. Traktaty założycielskie Wspólnot w kilku miejscach odwołują się wprawdzie do praw zasadniczych (zakaz dyskryminacji, swoboda przepływu osób), jednakże nie formułują ich katalogu, który mógłby stanowić wskazówkę dla sądów stosujących prawo wspólnotowe. Ponieważ jeszcze w latach sześćdziesiątych dochodziło w RFN do dyskusji na temat miejsca praw fundamentalnych w europejskim w porządku prawnym (akurat w Niemczech ta dziedzina prawa konstytucyjnego jest bardzo rozbudowana i ma duże znaczenie), również w praktyce Trybunału zaczęto zwracać uwagę na te kwestie.

Po raz pierwszy problem pojawił się w sprawie 29/69 *E. Stauder*<sup>54</sup>. Decyzja wspólnotowa upoważniła państwa członkowskie do przekazania masła z zapasów wspólnotowych osobom uprawnionym do korzystania z pomocy socjalnej. Wykonując tę decyzję, organy socjalne w mieście Ulm sporządziły imienną listę adresową osób uprawnionych. Jedną z nich był E. Stauder, który zaskarżył postępowanie władz miejskich przed sądem jako naruszające zasadę prywatności. Gdy sprawa trafiła do ETS (w trybie ex art. 177 TWE), sędziowie luksemburscy podkreślili w swym orzeczeniu, że nie było zamiarem Wspólnoty naruszenie prawa do prywatności, ponieważ stanowi ono część praw fundamentalnych. Prawa fundamentalne są chronione przez Wspólnotę jako wywodzące się ze wspólnej tradycji konstytucyjnej państw członkowskich.

Klasyczne stwierdzenie na temat pozycji praw fundamentalnych w porządku prawnym Wspólnoty znalazło się w orzeczeniu z 1970 roku w sprawie *Internationale Handelsgesellschaft*<sup>55</sup>. Przedmiotem postępowania była możliwość kontroli przez niemiecki sąd administracyjny środków przyjmowanych przez organy

---

<sup>54</sup> Sprawa 29/69 *E. Stauder v. Miasto Ulm*, Zb. Orz. 1969, s. 419.

<sup>55</sup> Sprawa 11/70 *Internationale Handelsgesellschaft GmbH v. Einfuhr- und Vorratsstelle für Getreide und Futtermittel*, Zb. Orz. 1970, s. 1161; Orzecznictwo, s. 333.

wspólnotowe z punktu widzenia ich zgodności z prawami fundamentalnymi, zagwarantowanymi w ustawie zasadniczej RFN (w tym przypadku – z zasadą proporcjonalności). Trybunał odrzucił taką możliwość, jednocześnie stwierdzając, że Wspólnota w swych działaniach przestrzega praw zasadniczych jako elementu wspólnej tradycji konstytucyjnej państw członkowskich. Tym samym podkreślono wyraźnie, że jakkolwiek formalnie prawa zasadnicze są elementem porządku prawnego Wspólnoty jako ogólne zasady prawa, to w istocie są one podporządkowane idei integracji gospodarczej.

Ta ostatnia myśl została powtórzona w orzeczeniu w sprawie 4/73 *Nold*<sup>56</sup>. Dążąc do zmniejszenia liczby hurtowni węgla, Komisja wprowadziła ograniczenia możliwości jego zakupu przez firmy, które nie osiągnęły określonego poziomu obrotów. Dotknięta tymi ograniczeniami i tym samym zagrożona bankructwem firma *Nold* zaskarżyła decyzję Komisji przed Trybunałem jako uniemożliwiającą działanie firmy, a przez to naruszającą prawo własności. ETS stwierdził w swym orzeczeniu, że w celu ochrony praw fundamentalnych jest związany tradycjami konstytucyjnymi państw członkowskich i tym samym nie może dopuścić środków prawnych niezgodnych z prawami fundamentalnymi uznanymi i chronionymi przez konstytucje tych państw. Konwencje dotyczące praw człowieka, których stronami są państwa członkowskie, mogą stanowić linie przewodnie, do których powinno się dostosować prawo wspólnotowe. Jednocześnie jednak Trybunał podkreślił, że ochrona praw człowieka nie może stanowić przeszkody w realizacji celu Wspólnoty, a zwłaszcza nie może podważać skuteczności prawa wspólnotowego w wewnętrznych porządkach prawnych państw członkowskich.

Z kolei w wyroku w sprawie *Hauer*<sup>57</sup>, dotyczącej wynikającego z prawa wspólnotowego zakazu zakładania nowych winnic, ETS powołał się nie tylko na prawa zasadnicze jako wynikające ze wspólnej tradycji konstytucyjnej państw członkowskich i z umów międzynarodowych, lecz również wskazał na szczególną ochronę prawa własności na podstawie protokołu dodatkowego do Europejskiej Konwencji Praw Człowieka. W tym przypadku zatem odnośnikiem wyznaczającym standardy ochrony stała się Konwencja z 1950 roku. Inna sprawa, że i tym razem sędziowie podkreślili, iż z prawa własności można korzystać w ramach wyznaczonych przez jego społeczną funkcję, co sprowadza się do uznania ponownie prymatu prawa wspólnotowego nad prawami fundamentalnymi.

Wszystkie wspomniane dotąd orzeczenia dotyczyły możliwości powoływania się na prawa fundamentalne dla ochrony przed naruszającymi je działaniami organów Wspólnoty. Orzecznictwo ETS ustosunkowało się również do kwestii,

<sup>56</sup> Sprawa 4/73 *J. Nold, Kohlen-und Baustoffgrosshandlung v. Komisja*, Zb. Orz. 1974, s. 491; Orzecznictwo, s. 334.

<sup>57</sup> Sprawa 44/79 *L. Hauer v. Kraj federalny Nadrenia Palatynat*, Zb. Orz. 1979, s. 3727; Orzecznictwo, s. 338.

czy można powoływać się na prawa fundamentalne w celu ochrony jednostek przed działaniami państw podejmowanymi w celu implementacji prawa wspólnotowego. Po początkowych wahaniach (np. w orzeczeniu w sprawach połączonych 60 i 61/84 *Cinéthèque*, dotyczącym obowiązującego we Francji zakazu rozpowszechniania na kasetach wideo filmów wyświetlanych w kinach krócej niż jeden rok, ETS odrzucił możliwość kontroli aktów państw członkowskich z punktu widzenia zgodności z prawami fundamentalnymi) sędziowie luksemburscy zaakceptowali możliwość kontrolowania działań państw w celu implementacji prawa wspólnotowego z punktu widzenia ich zgodności z prawami zasadniczymi. Najważniejszym orzeczeniem w tej kwestii jest wyrok w sprawie C-260/89 *ERT*<sup>58</sup>. Sprawa dotyczyła państwowego monopolu telewizyjnego w Grecji. Telewizja państwowa wszczęła postępowanie przeciwko lokalnej stacji kablowej w Salonikach, oskarżając ją o powodowanie zakłóceń w odbiorze programu. Rozpatrujący sprawę sąd krajowy skierował do ETS szereg pytań prejudycjalnych, dotyczących m.in. stosunku monopolu telewizyjnego do swobody przepływu usług oraz do art. 10 Europejskiej Konwencji Praw Człowieka, gwarantującego prawo do rozpowszechniania i otrzymywania informacji. Trybunał nie miał wątpliwości, że emisja programu telewizyjnego, jak również jego przekazywanie z zagranicy, jest usługą w rozumieniu traktatu rzymskiego. Podkreślił również, że wszelkie ograniczenia swobód przewidzianych w traktacie muszą być rozpatrywane w świetle praw zasadniczych, których przestrzeganie jako ogólnych zasad prawa Wspólnota obowiązana jest zapewnić. Obowiązkiem tak sędziego krajowego, jak i ETS, jest więc badanie z urzędu, czy nie nastąpiło naruszenie Europejskiej Konwencji.

Jednocześnie Trybunał w swym późniejszym orzecznictwie wyznaczył granice, w jakich Wspólnota obowiązana jest przestrzegać praw człowieka. Uczynił to zwłaszcza w orzeczeniu w sprawie C-159/90 *SPUC v. Grogan*<sup>59</sup>. Stowarzyszenie na rzecz Ochrony Dzieci Nienarodzonych w Irlandii wystąpiło do sądu w Dublinie z żądaniem wydania zakazu rozpowszechniania przez studentów dublińskich ulotek z adresami klinik brytyjskich, w których możliwe było przeprowadzenie aborcji. Studenci bronili się, powołując się na zasadę swobody świadczenia usług oraz na prawo do rozpowszechniania informacji, wynikające z art. 10 Konwencji Europejskiej. ETS nie miał wątpliwości, że zabieg przerwania ciąży jest usługą w rozumieniu prawa wspólnotowego (gospodarczego). Natomiast nie było usługą, zdaniem Trybunału, rozdawnictwo ulotek przez studentów, ponieważ czynili to oni z własnej woli i inicjatywy, bez upoważnienia ze strony rzeczonych klinik

<sup>58</sup> Sprawa C-260/89 *Elliniki Radiophonia Tileorassi v. Dimotili Etairia Pliroforisis i S. Kouvelas*, Zb. Orz. 1991, s. I-2925; Orzecznictwo, s. 350.

<sup>59</sup> Sprawa C-159/90 *Society for the Protection of Unborn Children v. S. Grogan i inni*, Zb. Orz. 1991, s. I-4685; Orzecznictwo, s. 356.

oraz nieodpłatnie. Tym samym kwestia oceny zakazu rozdawania ulotek z punktu widzenia Europejskiej Konwencji Praw Człowieka nie należy do kompetencji ETS, ponieważ Wspólnota zobowiązana jest do kontroli przestrzegania praw człowieka tylko w takim zakresie, w jakim dotyczy to zakresu przedmiotowego traktatów.

Jak wynika z powyższej, skrótowej analizy, Trybunał w swym orzecznictwie dążył do możliwie najszerszego uwzględniania Konwencji Europejskiej, traktując jej przepisy jako materialny element rozstrzygnięcia (odwołał się m.in. do prawa własności, swobód religijnych, zasady prywatności, gwarancji procesowych, swobody przepływu informacji itp.). Oprócz Konwencji, Trybunał odwoływał się w swym orzecznictwie również do innych umów międzynarodowych w zakresie praw człowieka, w tym do Międzynarodowych Paktów Praw Człowieka, Europejskiej Karty Socjalnej (w kontekście zakazu dyskryminacji pracowników ze względu na płeć) oraz konwencji Międzynarodowej Organizacji Pracy (odnośnie swobód związkowych).

W 1989 roku Parlament Europejski wydał specjalną deklarację określającą prawa fundamentalne, którymi związane są Wspólnoty. Obejmowała ona klasyczne prawa wolnościowe, podstawowe prawa socjalne, sądowe (proceduralne), zakaz kary śmierci, zasadę demokracji oraz zasady ochrony środowiska i prawa konsumenta. Wydaje się, że w istocie wykształciło się więc we Wspólnocie zwyczajowe prawo dotyczące ochrony praw człowieka.

Od roku 1979 w ramach Wspólnoty rozważano na różnych szczeblach możliwość formalnego przystąpienia do Europejskiej Konwencji Praw Człowieka. W doktrynie wysuwano wprawdzie niekiedy argument, jakoby ponieważ wszystkie państwa członkowskie były stronami Konwencji, również Wspólnoty były nią związane na zasadzie substytucji (podobnie jak miało to miejsce w odniesieniu do układu GATT), to jednak teza ta nie została nigdy potwierdzona w orzecznictwie. Jest to zresztą o tyle zrozumiałe, że w przypadku GATT kompetencja Wspólnoty do stosowania umowy w zastępstwie państw członkowskich nie mogła być kwestionowana, natomiast prawa człowieka wykraczają *prima facie* poza szeroko rozumiane prawo gospodarcze, będące przedmiotem traktatów. Niezależnie od tego, że z punktu widzenia samej Konwencji Europejskiej przystąpienie do niej Wspólnot byłoby trudne (konwencja otwarta jest jedynie dla państw członkowskich Rady Europy), kwestia ta została rozstrzygnięta przez Trybunał Sprawiedliwości w opinii 2/94<sup>60</sup>. ETS orzekł, że ponieważ Wspólnota może działać jedynie w ramach wyznaczonych jej przez traktaty (zgodnie z omówioną wyżej zasadą podmiotowości wtórnej – funkcjonalnej), przystąpienie do Konwencji Europejskiej byłoby możliwe jedynie wtedy, gdyby kompetencja po temu wynikała z tych traktatów, a jak wiadomo, nie ma to miejsca. Możliwą podstawą mógłby

<sup>60</sup> Opinia 2/94, Zb. Orz. 1996, s. I-2329; Orzecznictwo, s. 352.



być przepis art. 235 TWE (dotyczący kompetencji dorozumianych, obecnie art. 308), ale jakkolwiek Rada ma swobodę decydowania o jego stosowaniu, to jednak nie może to prowadzić do modyfikacji przepisów traktatu. Przystąpienie do Konwencji Europejskiej zaś powodowałoby istotne zmiany w całym systemie instytucjonalnym. Działania Wspólnoty poddane byłyby bowiem kontroli przez organy sądowe (Europejską Komisję Praw Człowieka – obecnie zlikwidowaną – i Europejski Trybunał Praw Człowieka w Strasburgu), tym samym ETS straciłby swą pozycję ostatecznego gwaranta ich legalności. Ten stan prawny nie tylko nie uległ zmianie w traktacie amsterdamskim, lecz został jeszcze wzmocniony: Rada uzyskała kompetencję do kontrolowania zgodności działania państw członkowskich z prawami człowieka, w tym z Europejską Konwencją Praw Człowieka, i do stosowania sankcji w przypadku ich naruszeń.

Interesujące, że podobne stanowisko zaprezentowały organy utworzone na podstawie Konwencji Europejskiej. Europejska Komisja Praw Człowieka konsekwentnie odmawiała przyjmowania skarg na działania instytucji wspólnotowych, sprzeczne rzekomo z Konwencją Europejską, ponieważ Wspólnota nie jest jej stroną. Najbardziej spektakularnym rozstrzygnięciem jest jednak sprawa *Melchers*<sup>61</sup>. W związku z postępowaniem w sprawie *Pioneer (Musique Diffusion Française)* Komisja WE nałożyła wysokie kary pieniężne na szereg firm, w tym powodową, ponieważ udowodniła im naruszenia prawa kartelowego. Firma Melchers podejmowała próby uwolnienia się od odpowiedzialności przed sądami krajowymi, a następnie zaskarżyła postępowanie organów RFN przed Komisją Praw Człowieka jako naruszające prawa gwarantowane przez Konwencję, zwłaszcza zasadę wysłuchania stron przed wydaniem decyzji (prawo do obrony), zasadę *nullum crimen sine lege* oraz domniemanie niewinności. Komisja odrzuciła skargę, motywując to faktem, iż ETS w swym orzecznictwie wielokrotnie podkreślał, iż Wspólnota przestrzega praw zasadniczych jako ogólnych zasad prawa. Gdyby zatem w przedmiotowej sprawie doszło do naruszenia praw człowieka, z całą pewnością zostałyby to podkreślone w orzeczeniu ETS. Tym samym również organy strasburskie stoją na stanowisku rozdzielenia systemów prawa wspólnotowego i Europejskiej Konwencji Praw Człowieka. Sąd w Strasburgu wydaje się jednak nieco modyfikować swe dotychczasowe stanowisko. W sprawie *Matthews*<sup>62</sup> zdecydował, że Wielka Brytania poprzez nieprzeprowadzenie w Gibraltarze wyborów do Parlamentu Europejskiego (na co miała prawo zgodnie z ustaleniami wspólnotowymi) naruszyła prawo do uczestniczenia w demokratycznym sprawowaniu rządów, określone w Europejskiej Konwencji Praw Człowieka. Tym samym Trybunał Praw Człowieka odszedł od swej dotychczasowej neutralności i nieingerencji w sprawy prawa Unii Europejskiej.

<sup>61</sup> Decyzja Komisji Praw Człowieka z 9 lutego 1990 r., sprawa *C.Melchers & Co.KG v. RFN*.

<sup>62</sup> 24833/94, wyrok z 19 lutego 1999 r.

Wraz z traktatem nicejskim w dniu 26 lutego 2001 roku została ogłoszona Karta Praw Podstawowych Unii Europejskiej. Jakkolwiek prace nad kodyfikacją praw podstawowych trwały w Unii od dość dawna, formalna decyzja o opracowaniu Karty zapadła dopiero na szczycie w Kolonii w czerwcu 1999 roku. Jest to niezwykle interesujący dokument. Oznacza on, że Unia Europejska podchodzi do praw podstawowych bardzo poważnie, uznając konieczność wprowadzenia dodatkowej – obok Europejskiej Konwencji Praw Człowieka – ich podstawy w prawie unijnym. Ponadto zakres podmiotowy obowiązywania Karty jest stosunkowo szeroki – poza wyjątkowymi sytuacjami, ściśle określonymi w dokumencie, gdzie wyraźnie adresuje się go tylko do obywateli Unii Europejskiej, prawa w Karcie określone adresowane są do wszystkich osób podlegających jurysdykcji Unii. Z drugiej strony jednak pamiętać należy, że status prawny Karty i jej ewentualny wiążący lub niewiążący charakter nie zostały w Nicei jednoznacznie określone. Karta dzieli się na sześć rozdziałów merytorycznych, zawierających przepisy dotyczące kolejno: godności człowieka, wolności podstawowych, równości (w tym zakaz dyskryminacji, zakreślony w sposób analogiczny do art. 13 TWE), solidarności (adresowane głównie do pracowników), obywatelstwa Unii i jego konsekwencji oraz zasad dostępu do wymiaru sprawiedliwości. Największe znaczenie polityczne wydają się jednak mieć klauzule bezpieczeństwa, zamieszczone w rozdziale VII. Przede wszystkim art. 51 Karty stanowi, że Karta nie nakłada nowych uprawnień na instytucje Unii i Wspólnot ani nie zmienia żadnych kompetencji zapisanych w traktatach założycielskich. Kolejny przepis – art. 52 – podkreśla, iż uprawnienia określone w Karcie mają w istocie charakter wtórny w stosunku do innych instrumentów prawnych: jeżeli prawa z Karty pokrywają się z prawami wynikającymi z Europejskiej Konwencji Praw Człowieka, to powinny być interpretowane w taki sposób, w jaki rozumie je Konwencja (jest to w jakimś sensie wskazówka interpretacyjna, która w przyszłości pozwoli na uniknięcie rozdzwięku pomiędzy interpretacją Konwencji dokonywaną przez trybunały w Strasburgu i Luksemburgu), natomiast prawa określone w Karcie, ale wynikające z traktatów założycielskich (jak np. swoboda przepływu osób), mają być wykonywane na warunkach i w ramach wynikających z tych traktatów. Wreszcie art. 53 powtarza wymóg kompatybilności zobowiązań wynikających z Karty ze zobowiązaniami określonymi w Europejskiej Konwencji i innych umowach międzynarodowych, a także w konstytucjach państw członkowskich.

Jest jeszcze zbyt wcześnie, by ocenić doniosłość Karty.

## ROZDZIAŁ VII

### HARMONIZACJA PRAWA WE WSPÓLNOTACH

Pojęcie harmonizacji prawa nie jest precyzyjnie określone ani w aktach prawa wspólnotowego, ani w praktyce. Jest ono stosowane właściwie na określenie trzech zjawisk: koordynacji, zbliżenia i ujednolicenia systemów prawnych. Koordynacja oznacza wyeliminowanie różnic między systemami prawa bez zmiany treści prawa (systemy prawne pozostają zróżnicowane). Zbliwienie prawa zakłada pozostawienie różnic konstrukcyjnych poszczególnych instytucji prawa przy jednoczesnym uzyskaniu ich podobnych skutków. Natomiast unifikacja oznacza stanowienie prawa wspólnego dla wszystkich państw członkowskich. Traktat posługuje się trzema pojęciami: harmonizacji (art. 93 w odniesieniu do podatków obrotowych, art. 136 w odniesieniu do systemów socjalnych), zbliżenia (art. 94 - 97, mające kluczowe znaczenie dla harmonizacji prawa) oraz koordynacji (art. 44, 46 i 47, dotyczące swobody prowadzenia działalności gospodarczej). W doktrynie uważa się obecnie, że pojęcia te w istocie mają zbliżoną treść. O ile inaczej nie zaznaczono, harmonizacja w niniejszym opracowaniu oznaczać będzie zbliwienie ustawodawstw.

W dziedzinie zbliżenia ustawodawstw należy wskazać jeszcze dwa pojęcia: harmonizacji całkowitej i warunkowej. Pierwsze oznacza, że w danej dziedzinie Wspólnota przejęła wszystkie uprawnienia państw członkowskich, pozbawiając je tym samym możliwości stanowienia reguł odmiennych od standardów europejskich. Harmonizacja warunkowa oznacza natomiast sytuację, w której poszczególne państwa mogą stanowić dodatkowe własne wymogi, niezależne od istniejących wspólnotowych.

Regulacja prawna czterech swobód wspólnotowych wymagała zniesienia wszelkich barier celnych, technicznych (tj. dodatkowych wymogów stawianych przez poszczególne państwa towarom pochodzącym z zagranicy, dotyczących przykładowo: opakowań, certyfikatów itp.), możliwości dyskryminacji ze względu na obywatelstwo, pochodzenie towarów czy z innych względów. W tym celu zostały już wydane lub też stale są przygotowywane odpowiednie dyrektywy. W procesie zbliżania systemów prawnych państw członkowskich można wyróżnić dwa zasadnicze etapy.

Pierwszy oparty był na przekonaniu, że pełną harmonizację można uzyskać jedynie poprzez wydawanie dyrektyw niezwykle szczegółowych, precyzujących wszystkie wymogi, które powinny spełniać dane towary wprowadzane do obrotu. Zasadniczą wadą tego typu dyrektyw był długi proces uzgadniania ich treści (rocznie udawało się wydać około 10 dyrektyw), zaletą zaś fakt, że producenci uzyskiwali jednoznaczną wiedzę, jakie kryteria muszą spełniać wytwarzane lub wprowadzane do obrotu towary (nie wolno było dodawać na podstawie przepisów krajowych żadnych wymogów nieprzewidzianych przez dyrektywę). Wobec nieefektywności procesu harmonizacyjnego i rosnącej konkurencji ze strony innych państw (zwłaszcza USA i Japonii) instytucje wspólnotowe zdecydowały o przyspieszeniu i zmianie koncepcji zbliżenia ustawodawstw. W tzw. Białej księdze Komisji z 1985 roku zaproponowany został program działania obejmujący około 300 aktów prawnych z różnych dziedzin, który miał doprowadzić w konsekwencji do usunięcia przeszkód dla utworzenia rynku wewnętrznego z dniem 1 stycznia 1993 roku.

Podstawy tzw. nowego podejścia do harmonizacji ustawodawstw stworzyło orzeczenie ETS w sprawie 120/78 *Cassis de Dijon*<sup>63</sup>. *Cassis de Dijon* jest to likier porzeczkowy, produkowany według tradycyjnej receptury we Francji i zawierający 16 – 22 proc. alkoholu. Tymczasem w RFN jako likiery owocowe mogły być sprzedawane wyłącznie trunki o zawartości alkoholu przekraczającej 25 proc. Importer cassis wystąpił do sądu z powództwem o uchylenie tego przepisu jako sprzecznego z zasadą swobodnego przepływu towarów. RFN w postępowaniu przed ETS, do którego sprawa trafiła w trybie pytania prejudycjalnego, proponowała utrzymanie przepisu w mocy ze względu na konieczność ochrony konsumentów. Sędziowie luksemburscy sformułowali fundamentalną dla harmonizacji prawa we Wspólnocie zasadę wzajemnego uznania standardów. Jeżeli jakiś towar jest legalnie wytwarzany w jednym państwie członkowskim, musi być dopuszczony do swobodnego obrotu w pozostałych państwach. Odmowa może nastąpić jedynie w przypadkach przewidzianych przez prawo wspólnotowe. Zasada ta pozwoliła na modyfikację konstrukcji dyrektyw harmonizacyjnych. Wylimitowano z nich szczegółowe postanowienia techniczne; dyrektywy miały wskazywać jedynie na rozwiązania proponowane przez specjalnie utworzone instytucje normalizacyjne: Europejski Komitet Standaryzacji, Europejski Komitet Standaryzacji Elektrotechnicznej oraz Instytut Standaryzacji Teletechnicznej. Dodatkowo wprowadzono zasadę, że producent nie ma obowiązku starania się *a priori* o atest produkowanego towaru (świadectwo jego zgodności z normami wspólnotowymi), lecz jedynie musi na żądanie udowodnić, że towar ten spełnia wymogi stawiane przez dyrektywę i standardy szczegółowe.

<sup>63</sup> Sprawa 120/78 *Rewe-Zentral AG v. Bundesmonopolverwaltung für Branntwein*, Zb. Orz. 1979, s. 662; Orzecznictwo, s. 364.

Harmonizacji ustawodawstw poświęcony był w pierwotnej wersji TWE przepis art. 100 (obecnie art. 94). Ma on charakter klauzuli generalnej w stosunku do postanowień szczegółowych, dotyczących zbliżenia ustawodawstw w poszczególnych dziedzinach objętych traktatem. Nakazuje zbliżenie ustawodawstw państw członkowskich we wszystkich dziedzinach mających znaczenie dla tworzenia i funkcjonowania jednolitego rynku. W praktyce obejmuje to ustawodawstwo dotyczące bezpośrednio lub pośrednio konkurencji, a więc zachowań podmiotów gospodarujących, ochrony konsumentów, ale również podatków oraz przepisów dotyczących ochrony środowiska (których harmonizacja była dotąd realizowana na podstawie art. 308 TWE). Następnie, harmonizacja może dotyczyć instrumentów polityki gospodarczej, a szczególną rolę odegrała w dwóch dziedzinach: rolnictwie i transporcie.

Problem zbliżenia ustawodawstw nabrał nowego wymiaru po wejściu w życie Jednolitego Aktu Europejskiego (dalej: JAE). Art. 7a (obecnie art. 14) nakładał na Wspólnotę obowiązek podejmowania określonych kroków w celu budowy rynku wewnętrznego, określonych w art. 100a (obecnie art. 95) i 100b (obecnie uchylony) TWE. Sam rynek wewnętrzny został określony w art. 14 TWE jako „obszar bez granic wewnętrznych, na którym zapewniony jest swobodny przepływ osób, towarów, usług i kapitału”. Powstanie nowego rynku wewnętrznego pociąga za sobą konieczność zbliżenia ustawodawstw nie tylko w skali Wspólnot, lecz także pomiędzy poszczególnymi państwami, bo tylko w ten sposób można zapewnić wolną konkurencję. Nowe przepisy art. 100a i 100b zawierały istotne zmiany proceduralne, instrumentalne i merytoryczne w zakresie zbliżania ustawodawstw. Wprowadzona została możliwość podejmowania działań w zakresie harmonizacji prawa kwalifikowaną większością głosów, o ile działania te mają służyć konstruowaniu lub funkcjonowaniu wspólnego rynku (w innych dziedzinach nadal obowiązują postanowienia art. 94 o podejmowaniu decyzji przez Radę jednomyślnie, wyraźnie wyłączono też spod działania przepisu art. 95 kwestie podatkowe, regulacji przepływu osób oraz praw i interesów pracowników). Drugą istotną zmianą było wprowadzenie do TWE przez JAE możliwości harmonizacji prawa nie tylko drogą dyrektyw, lecz także poprzez rozporządzenia. Efekt tej modyfikacji jest jednak osłabiony polityczną deklaracją IV do JAE, zgodnie z którą Komisja powinna używać przede wszystkim dyrektyw jako instrumentu harmonizacji.

Inną metodą harmonizacji prawa są konwencje międzynarodowe zawierane w trybie art. 293 TWE przez państwa członkowskie w celu zapewnienia ochrony praw obywatelskich, unikania podwójnego opodatkowania, wzajemnego uznania spółek oraz wzajemnego uznania i wykonywania orzeczeń sądowych i arbitrażowych. Konwencje takie mają moc traktatów założycielskich i wiążą na takich jak one zasadach, nawet jeżeli formalnie wykraczają poza zakres kompetencji Wspólnot określony w tych traktatach. W negocjowaniu tych umów bierze udział

Komisja, przez co podkreślony zostaje charakter umów jako prawa wspólnotowego. Pomimo że zakres konwencji zawieranych na podstawie art. 293 TWE mógłby być bardzo przydatny dla realizacji celów Wspólnot, to jednak korzysta się z tej formy harmonizacji prawa stosunkowo rzadko. Jak dotąd, podpisano zaledwie trzy<sup>64</sup> konwencje: z 27 września 1968 r. o jurysdykcji i uznawaniu orzeczeń w sprawach cywilnych i handlowych<sup>65</sup>, z 19 czerwca 1980 o prawie właściwym dla zobowiązań umownych<sup>66</sup>, oraz 15 grudnia 1975 o patencie europejskim<sup>67</sup>. Dalsze umowy czekają na podpisanie (projekty z 1970 o bankructwie i z 1973 roku o łączeniu spółek). Zbliżoną rolę odgrywają omówione w innym miejscu porozumienia z Schengen i Dublina w sprawie zniesienia kontroli na granicach wewnętrznych oraz wyznaczeniu państwa odpowiedzialnego za rozpatrywanie wniosków azylowych. Pomimo że umowy międzynarodowe pozostają najbardziej klasycznym sposobem stanowienia prawa w stosunkach międzypaństwowych, to nie przyjęły się one jako instrument prawa wspólnotowego. Tryb ich zawierania jest dość skomplikowany (wymagają negocjacji, podpisania, a także ratyfikacji; mogą zawierać klauzule derogacyjne, zastrzeżenia itp.).

Trzecią wreszcie metodą harmonizacji jest stanowienie prawa na podstawie art. 308 TWE. Przypomnijmy, że przepis ten dotyczy tzw. kompetencji dorozumianych i stanowi, że Rada może na wniosek Komisji stanowić jednomyślnie przepisy w dziedzinach wykraczających poza kompetencje Wspólnot określone w traktatach założycielskich, jeżeli jest to konieczne dla realizacji jednego z celów Wspólnot (przy czym dyrektywy nie zawsze będą instrumentem wystarczającym – może okazać się bowiem, że zachodzić będzie konieczność ujednoczenia prawa w skali ponadnarodowej, tj. wykraczającej poza granice jednego państwa). Prowadzone są obecnie prace nad rozwiązaniami dotyczącymi unifikacji prawa celnego i statusu spółki europejskiej; można też spodziewać się działań w zakresie polityki regionalnej, badań naukowych i technologii oraz ochrony środowiska. Jednakże art. 308 pełni rolę subsydiarną, tj. można powoływać się nań tylko wtedy, gdy w traktacie nie ma innej podstawy prawnej. Znaczenie art. 308 zdecydowanie zmalało po wejściu w życie JAE.

Na zakończenie należałoby zastanowić się, która metoda ujednoczenia prawa jest najkorzystniejsza z punktu widzenia Wspólnot. Analiza zdecydowanie wskazuje na zalety prawa jednolitego stanowionego przez Wspólnoty w porównaniu

---

<sup>64</sup> Podpisana w 1968 roku konwencja o wzajemnym uznaniu spółek nie weszła w życie z powodu odmowy ratyfikowania jej przez Holandię.

<sup>65</sup> W dniu 16 września 1988 roku podpisana została w Lugano konwencja między ówczesnymi 12 państwami członkowskimi WE oraz państwami EFTA, rozszerzająca zakres terytorialny uznania orzeczeń i oparta generalnie na zasadach zbliżonych do konwencji z 1968 roku. Polska przystąpiła do tej konwencji w 2000 r.

<sup>66</sup> Dz. Urz. 1980, L266/1.

<sup>67</sup> Dz. Urz. 1989, L 401/1.



z prawem opartym na umowach między państwami członkowskimi. Ustawodawstwo Wspólnot jest bardziej efektywne (krótszy proces legislacyjny, jednakowa moc obowiązująca we wszystkich państwach członkowskich, zagwarantowany prymat przed prawem wewnętrznym, gwarantowanie przestrzegania tak przez organy Wspólnot, jak i przez sądy państw członkowskich), zgodne z duchem Wspólnot, mniej uwarunkowane czynnikami politycznymi, pozwala uniknąć rozwiązań wynikających z prawa traktatów (jasno określony termin wejścia w życie w stosunku do wszystkich partnerów, brak wymagania ratyfikacji oraz możliwości zgłaszania zastrzeżeń i wypowiedania), a w razie potrzeby uproszczony jest proces rewizji prawa. Te argumenty zdecydowanie przemawiają za stosowaniem metod harmonizacji określonych w art. 94 i 95 TWE.

Wobec ogromnego znaczenia harmonizacji prawa w ramach Wspólnot warto zasygnalizować również, że zbliżenie ustawodawstw jest także najważniejszą przesłanką układu stowarzyszeniowego pomiędzy Wspólnotami i Polską (Układu Europejskiego). Zgodnie z art. 68 - 70, obejmować ma ono takie dziedziny, jak prawo celne, prawo o spółkach, prawo bankowe, rachunkowość i podatki przedsiębiorstw, własność intelektualną, prawo konkurencji, ochronę konsumenta, pośredni system opodatkowania, przepisy i normy techniczne, transport i ochronę środowiska. Do dziedzin wymienionych w tych przepisach należy dodać jeszcze zbliżenie ustawodawstw w dziedzinie swobód wprowadzonych przez Układ Europejski (zwłaszcza swobody przepływu usług, przedsiębiorczości i kapitału), a także w tych dziedzinach, w których Układ przewiduje daleko idącą współpracę (w szczególności przeciwdziałanie praniu brudnych pieniędzy oraz handlowi narkotykami). Jakkolwiek formalnie obowiązek zbliżenia ustawodawstw obejmuje wyłącznie te dziedziny, które są regulowane prawem jednolitym Wspólnot, należy oczekiwać, że w praktyce używanych będzie wiele instrumentów, w tym przystępowanie do odpowiednich umów międzynarodowych (znakomitym przykładem takiego rozwiązania jest wskazana w dokumentach przedakcesyjnych konieczność przystąpienia Polski do konwencji Rady Europy regulujących międzynarodowy obrót prawnym) i bezpośrednio wprowadzanie aktów Wspólnot do polskiego prawa wewnętrznego. Zakres harmonizacji prawa nie jest dotąd klarowny; polski system prawny jest w wielu momentach zbliżony do prawa zachodnioeuropejskiego (zwłaszcza do prawa niemieckiego), w innych dziedzinach obowiązuje niekiedy regulacja przedwojenna (np. prawo wekslowe i czekowe), która znakomicie spełnia swą rolę w zmienionych warunkach ustrojowych.

Nie są do końca wyjaśnione metody zbliżania ustawodawstw w związku z przyszłym członkostwem Polski w Unii Europejskiej. Jednym z możliwych sposobów jest przyjęcie kryteriów stosowanych przez ETS w postępowaniach prowadzonych na podstawie art. 226 (ex art. 169) TWE o niewywiązaniu się przez państwo członkowskie ze zobowiązań wynikających z prawa wspólnotowego.



Zgodnie z tymi kryteriami w szczególności konieczne jest wydanie aktu legislacyjnego, pozwalającego na osiągnięcie skutku zamierzonego przez ustawodawcę wspólnotowego, a jednocześnie niewykraczającego poza nakładane przezeń wymogi.

Drugą metodą jest stosowanie Układu Europejskiego przez polskie sądy i urzędy administracji państwowej w taki sposób, w jaki odpowiednie przepisy TWE i prawa wtórnego są stosowane przez ETS. Pamiętać należy bowiem, że prawo wspólnotowe jest w pewnym sensie prawem kolizyjnym, nakierowanym na usuwanie przeszkód w obrocie gospodarczym między państwami członkowskimi. W razie konieczności sędzia ma obowiązek stosowania prawa wspólnotowego w miejsce regulacji wewnętrznej, stanowiącej barierę w obrocie. Podstawą takiego stosowania prawa może być cytowany już wyżej art. 91(1) Konstytucji *iuncto* art. 241(1). Jest to możliwe wszelako tylko w tych dziedzinach, w których przepisy Układu są zbliżone do przepisów prawa wspólnotowego, tj. w szczególności w dziedzinie swobód wspólnotowych oraz prawa konkurencji (włączając przepisy o pomocy państwa), i jednocześnie takich, które należą do właściwości sądów wewnętrznych.

Trzecią metodą wreszcie jest wydawanie przez Radę Stowarzyszenia decyzji lub zaleceń dotyczących stosowania Układu. Możliwość ta jest jednak o tyle niekorzystna, że w zasadzie ogranicza się do kwestii wyraźnie wskazanych w Układzie. Ponadto status prawny tego typu instrumentów nie jest jasno określony. W prawie wspólnotowym, zgodnie z orzecznictwem ETS (por. wyżej, pkt 5.3), stanowią one część *acquis* i mogą być bezpośrednio skuteczne, jeżeli są jasne, precyzyjne i bezwarunkowe. Natomiast odnośnie do ich miejsca w polskim porządku prawnym występują rozbieżności w doktrynie.

## **ROZDZIAŁ VIII**

### **SYSTEM ROZSTRZYGANIA SPORÓW WYNIKAJĄCYCH NA TLE PRAWA WSPÓLNOTOWEGO**

#### **1. Przebieg postępowania przed Europejskim Trybunałem Sprawiedliwości**

Sposób pracy Trybunału wyznaczają cztery główne czynniki: po pierwsze procedury określone w TWE, statucie ETS oraz regulaminie, po drugie szczególne typy postępowania, a zwłaszcza pytania prejudycjalne z art. 234 TWE, po trzecie reżim językowy Trybunału, wymagający na co dzień pracy w 11 językach, po czwarte wreszcie fakt, iż sędziowie, rzecznicy generalni oraz inni pracownicy merytoryczni wywodzą się z różnych kultur i tradycji prawnych.

Procedury przed ETS cechują trzy elementy: kontrydiktoryjność, uprzywilejowanie formy pisemnej (procedura ustna ogranicza się do wyjaśnienia punktów spornych procedury pisemnej) oraz inkwizycyjność (świadczenie są świadkami sądu, a nie stron, pytania zadają im sędziowie i rzecznik generalny). Zasadniczo postępowanie przebiega w dwóch fazach: pisemnej i ustnej. Fazę pisemną rozpoczyna skierowanie do Sekretarza Trybunału wniosku (pozewu), zawierającego określenie stron i przedmiotu sporu, podstawy prawnej oraz wniosków dowodowych. Do pozwu muszą być dołączone: adres dla doręczeń pism sądowych na terytorium Luksemburga oraz zaświadczenie adwokata o dopuszczeniu do praktykowania (w związku z przymusem adwokackim). Pozew określa również reżim językowy postępowania (zasadą jest, że wszystkie dokumenty przedstawiane w języku innym niż wybrany przez powoda muszą być tłumaczone na język postępowania; wszelkie notyfikacje państwom członkowskim muszą być również dokonywane w ich językach ojczystych). Od tego momentu Trybunał odpowiada za otwarcie postępowania, wszelkie notyfikacje stronom i innym podmiotom uprawnionym (państwom członkowskim, instytucjom Wspólnoty).

Pozew doręcza się wszystkim sędziom, ale w praktyce studiuje go tylko wyznaczony sędzia sprawozdawca i wybrany rzecznik generalny (oraz ich personel pomocniczy). W tym stadium rozstrzyga się w szczególności, czy sprawa będzie

rozpatrywana na posiedzeniu plenarnym, czy też przez izbę Trybunału. Do momentu wejścia w życie TUE zasadą było rozpatrywanie wszystkich spraw wnoszonych przez państwa członkowskie lub instytucje Wspólnoty na posiedzeniach plenarnych. Następnie, aby odciążyć sędziów, wprowadzono tzw. małe plenum (złożone z 11 sędziów) w sprawach mniejszego znaczenia i mniej skomplikowanych. Ponieważ ten tryb okazał się bardzo pożyteczny, zaczęto go stosować również w niektórych bardziej skomplikowanych postępowaniach prowadzonych na mocy art. 234 TWE. Trybunał może rozstrzygać sprawy w izbach złożonych z trzech, pięciu lub siedmiu sędziów. W chwili obecnej Trybunał podzielony jest na dwie duże izby po siedmiu sędziów, z których w danej sprawie uczestniczy pięciu. Duże izby podzielone są na cztery izby po trzech lub czterech sędziów (w tym ostatnim przypadku w postępowaniu uczestniczy trzech sędziów). Skład izb ustala sam Trybunał na wniosek przewodniczącego<sup>68</sup>.

Pozew doręcza się pozwanemu, któremu przysługują dwa miesiące na odpowiedź. Taki sam termin mają na złożenie swoich uwag pisemnych państwa członkowskie oraz instytucje Wspólnoty. W praktyce nie jest on przestrzegany jedynie w postępowaniu z art. 226 TWE.

Następnie przeprowadza się postępowanie dowodowe (należące do fazy pisemnej). Dowodami najczęściej są zeznania własne stron, dokumenty (również wspólnotowe i państw członkowskich), świadkowie (powoływani stosunkowo rzadko), ekspertyzy (dokonywane z urzędu lub na zamówienie stron) oraz oględziny (wyjątkowe w praktyce ETS). Po przeprowadzeniu postępowania dowodowego sędzia sprawozdawca wypowiada się odnośnie dalszej procedury, a przewodniczący Trybunału lub izby wyznacza termin procedury ustnej. Jednocześnie sporządzane jest sprawozdanie wstępne, które następnie przesyła się właściwemu rzecznikowi generalnemu w celu umożliwienia mu opracowania komentarza. Sprawozdanie to jest dokumentem wewnętrznym, a jego forma nie jest precyzyjnie określona.

Stadium ustne (zawsze we wtorek lub środę przed południem) rozpoczyna się od przedstawienia przez sędziego sprawozdawcę stanu faktycznego i stanowisk stron. W praktyce sprawozdanie jest wcześniej tłumaczone i doręczane stronom, traktuje się więc je jako im znane i rezygnuje z przedstawiania. Następnie strony przedstawiają swe argumenty (czas wystąpienia każdej z nich jest ograniczony do 30 minut, a w postępowaniu przed izbą 3-osobową do 15 minut). Coraz częściej wystąpienia stron zastępują pytania stawiane przez członków Trybunału. Na zakończenie tej fazy postępowania przedstawiana jest opinia rzecznika generalnego. Ponieważ ma być ona bezstronna i niezależna, sędziowie nie próbują wpływać na pracę rzeczników, również strony nie mają możliwości ustosunkowania

<sup>68</sup> Sąd I Instancji nie obraduje na plenum, lecz jedynie w ramach izb.

się do tej opinii. Od 1991 roku ze względów ekonomiki procesowej rezygnuje się zwykle z odczytywania pełnej opinii, ograniczając się do przedstawienia konkluzji.

W naradzie sędziowskiej mogą uczestniczyć tylko ci sędziowie, którzy brali udział w fazie ustnej. Wszyscy sędziowie powinni wypowiedzieć się w danej sprawie. W praktyce sędzia sprawozdawca sporządza notatkę, w której proponuje rozstrzygnięcie, w szczególności stwierdzając, czy zgadza się z opinią rzecznika generalnego, czy też proponuje inne rozwiązanie. Jeżeli proponowane rozstrzygnięcie wzbudza wątpliwości pozostałych sędziów (którzy mogą je wyrazić na piśmie), przewodniczący może z tygodniowym wyprzedzeniem skierować sprawę na formalną naradę. W czasie narady dąży się do wypracowania konsensu; głosowanie odbywa się tylko wtedy, gdy dochodzi do jednoznacznej i niemożliwej do przewyciężenia różnicy zdań. W takim przypadku liczba głosujących sędziów musi być zawsze nieparzysta. Jeżeli w posiedzeniu uczestniczy parzysta liczba sędziów, wyłącza się sędziego najmłodszego. Przegłosowani sędziowie uczestniczą w wypracowaniu orzeczenia, niejednokrotnie przyczyniając się do wzbogacenia argumentacji. Wyrok ma zawsze charakter kolegialny, tzn. nie są dopuszczalne zdania odrębne i opinie indywidualne sędziów. W orzeczeniu podaje się krótko elementy stanu faktycznego, ustosunkowuje się do argumentacji stron, po czym formułuje się sentencję. Postępowanie przed ETS jest bezpłatne; o tzw. kosztach do odzyskania rozstrzyga Trybunał w wyroku (zwykle każdy z uczestników postępowania ponosi własne koszty).

Orzeczenie Trybunału ma charakter ostateczny. Rewizja możliwa jest tylko przy jednoczesnym spełnieniu trzech warunków. Pierwszym jest absolutny brak wiedzy sądu lub stron o fakcie zaistniałym przed wydaniem wyroku, który miał dla rozstrzygnięcia zasadnicze znaczenie. Rewizja możliwa jest w okresie 10 lat od wydania orzeczenia, przy czym wniosek o nią może być skierowany w terminie 3 miesiące od ujawnienia dodatkowych okoliczności.

W praktyce sędzia Trybunału uczestniczy tygodniowo w 3-5 przesłuchaniach ustnych, naradach w 5-7 sprawach oraz w posiedzeniach plenarnych, na których dyskutowanych jest 8-10 spraw. Jeżeli dodać do tego opracowywanie prowadzonych spraw własnych oraz niezbędne lektury, obciążenia sędziów okazują się znaczące.

## **2. Typy procedur rozstrzygania sporów**

### **Niewywiązanie się państwa ze zobowiązań – art. 226 i 227 TWE**

Postępowanie takie wszczyna się najczęściej wtedy, gdy jakieś państwo członkowskie nie implementuje dyrektyw w przewidzianym terminie (brak pozytywnego działania) albo też w inny sposób uparczywie narusza przepisy wspólnotowe (zwłaszcza powodując szkodę na niekorzyść podmiotów indywidualnych).

Postępowanie to nie jest jedynym środkiem pozostającym do dyspozycji Komisji. Niekiedy zamiast wszcząć formalne postępowanie, woli ona wytknąć państwu członkowskim naruszenia prawa w corocznych sprawozdaniach z przestrzegania prawa wspólnotowego (ma to miejsce zwłaszcza w dziedzinach wrażliwych politycznie). Tylko w jednym przypadku postępowanie o niewywiązanie się państwa ze zobowiązań zostało wszczęte na wniosek innego państwa członkowskiego<sup>69</sup>. Zazwyczaj poszczególne państwa wołają zwrócić Komisji uwagę na fakt naruszenia prawa; dalsze postępowanie prowadzi już sama Komisja.

Pierwszym stadium postępowania jest nieformalne zwrócenie przez Komisję uwagi państwu członkowskiemu. Opinia Komisji nie musi być pełna ani umotywowana, nie jest ona aktem instytucji w rozumieniu art. 226 i nie może być podważona przed Trybunałem. Powinna określać termin, w jakim państwo ma dostosować swe postępowanie do prawa wspólnotowego (brak terminu nie jest jednak równoznaczny ze zwolnieniem państwa ze zobowiązania). Wezwane państwo powinno ustosunkować się do zarzutów i albo zmienić swe postępowanie (bardzo często metoda nacisku dyplomatycznego jest skuteczna), albo przedstawić wiarygodne usprawiedliwienie zaniedbań. Gdy państwo nadal działa niezgodnie z prawem wspólnotowym, Komisja zwraca się do niego z oficjalnym wezwaniem o zaprzestanie naruszeń. Wymienia w nim wszystkie zarzuty przeciwko danemu państwu. W trakcie postępowania zarzuty te nie mogą być rozszerzane. Jeżeli po uzyskaniu od zainteresowanego państwa niesatysfakcjonującej odpowiedzi Komisja uzna konieczność wszczęcia postępowania przed ETS – a dysponuje w tym względzie znaczącą swobodą oceny – kieruje pozew do Trybunału. Przed wydaniem wyroku należy bezwzględnie wysłuchać zainteresowanego państwa. W doktrynie panuje zgodność poglądów co do tego, że orzeczenie wydane w trybie art. 169 ma znaczenie deklaratywne, jednakże zobowiązuje państwa zwłaszcza do uchylecia ustawodawstwa sprzecznego z prawem wspólnotowym. Jeżeli inne państwa członkowskie są niezadowolone z wyniku postępowania wszczętego na wniosek Komisji na mocy art. 226, mogą same wystąpić w tej samej sprawie z powództwem na mocy art. 227 TWE. Niezastosowanie się do orzeczenia jest równoznaczne z ponownym niewywiązaniem się ze zobowiązania i może być przedmiotem kolejnego postępowania przed ETS. Traktat z Maastricht wprowadził nowe rozwiązanie (art. 228), pozwalające na zasądzenie przez Trybunał kary pieniężnej w przypadku niewywiązania się ze zobowiązania, ale wydaje się, że znaczenie tego przepisu będzie ograniczone. Tradycyjnie prawo wspólnotowe stało na stanowisku, że do sędziego krajowego należy ocena, czy

<sup>69</sup> Sprawa 141/78 *Francja v. Wlk. Brytania*, Zb. Orz. 1979, s. 2923. Spór dotyczył regulacji brytyjskiej dotyczącej rozmiarów oczek w sieciach rybackich. W kilku przypadkach postępowanie nie zostało wszczęte, jakkolwiek państwa wyraziły taki zamiar (w latach 1975 - 1976 doszło do „wojny winnej” pomiędzy Włochami i Francją, a także do sporu brytyjsko-hispańskiego w sprawie sherry).

dane naruszenie mogło spowodować szkodę i czy ewentualnie należy w związku z tym wypłacić odszkodowanie jednostkom, których uprawnienia zostały naruszone. Sytuacja uległa zmianie w związku z omówionym wyżej orzeczeniem ETS w sprawie *Francovich*.

Warto dodać na zakończenie, że postępowanie z art. 226 wszczynane jest w związku z nieimplementowaniem przez państwa członkowskie dyrektyw. Najczęściej pozywane są Francja, Włochy, Belgia i Grecja, najrzadziej – Wielka Brytania, a w ostatnim okresie również Dania.

### **Postępowanie o unieważnienie aktu wspólnotowego – art. 230 TWE**

Procedura ta ma na celu ochronę przed skutkami niezgodnych z prawem aktów prawnych wydawanych przez instytucje Wspólnoty. Kontroli w tym trybie podlegają wszystkie wiążące akty wspólnotowe. Pojęcie to jest interpretowane ekstensywnie. Przykładowo: w przywołanej wyżej sprawie *ERTA* Trybunał uznał, że instrukcja negocjacyjna w sprawie umowy międzynarodowej była wiążąca dla państw członkowskich i tym samym podlegała jego kognicji; również nieformalny komunikat Komisji w sprawie uchylecia pewnych rodzajów karteli został uznany za decyzję i w tym trybie poddany kontroli sądowej<sup>70</sup>. Natomiast nie podlegają kontroli opinie oraz wszelkie akty o charakterze wewnętrznym (notatki, okólniki, instrukcje). W przypadku trudności z rozróżnieniem charakteru danego aktu Trybunał bada go szczegółowo. W początkowym okresie powstał spór o dopuszczalność kontroli aktów Parlamentu Europejskiego, niewymienionych w pierwotnej wersji art. 230 (przed zmianą dokonaną przez TUE). Praktyka Trybunału uznała jednak legitymację bierną i czynną Parlamentu Europejskiego w sprawach z art. 230, z zastrzeżeniem wszelako, że dana sprawa dotyczy prerogatyw Parlamentu. ETS oparł się przy tym na zasadzie równowagi instytucjonalnej.

Skarga z art. 230 może być wniesiona przez dwa rodzaje podmiotów. Pozycję uprzywilejowaną mają instytucje Wspólnoty: Rada i Komisja, a także państwa członkowskie. Mogą one wszcząć postępowanie o unieważnienie każdego aktu wspólnotowego. Z kolei jednostki mogą wystąpić o unieważnienie tych aktów prawnych, które są do nich skierowane (w praktyce - decyzji), a także tych aktów, które dotyczą ich bezpośrednio i indywidualnie<sup>71</sup>. Specyficzna jest sytuacja podmiotów skarżących decyzje dotyczące ceł antydumpingowych, ponieważ łączą one w sobie elementy rozporządzenia (cła dotyczą całego przywozu danego towaru i wszystkich importerów) i decyzji (Komisja ściga dumping badając indywidualne

<sup>70</sup> Sprawy połączone 8-11/66 *Vereniging van Cementhandelaren v. Komisja*, Zb. Orz. 1967, s. 75.

<sup>71</sup> W sprawie 25/62 *Plaumann v. Komisja*, Zb. Orz. 1963, s. 95, Orzecznictwo s. 434, dotyczącej odmowy Komisji uwzględnienia wniosku RFN o obniżenie cła na mandarynki spoza Wspólnoty, ETS podkreślił, że w decyzji Komisji zabrakło elementu wyróżniającego firmę Plaumann spośród wszystkich innych importerów; na tej podstawie odrzucono skargę.

przypadki importu). W praktyce ETS zdarzało się wielokrotnie, że dopuszczano *locus standi* jednostek w postępowaniu dotyczącym unieważnienia rozporządzeń antydumpingowych.

Powództwo o unieważnienie aktu prawnego można wytoczyć w ciągu dwóch miesięcy od jego opublikowania lub doręczenia, aczkolwiek w praktyce ETS zdarzało się przedłużenie tego terminu.

Przesłanki nieważności, podobnie zresztą jak cała konstrukcja powództwa z art. 230 TWE, zostały oparte na francuskim prawie administracyjnym i obejmują:

- (a) brak kompetencji ze strony organu wydającego dany akt *ratione materiae, temporis i loci* (np. wkroczenie w dziedzinę zastrzeżoną dla właściwości innego organu lub dla państw członkowskich);
- (b) naruszenie prawa, w tym brak lub niewystarczające uzasadnienie albo niewłaściwa podstawa prawna, lecz również obraza prawa materialnego;
- (c) nadużycie władzy ze strony organu wydającego akt<sup>72</sup>; oraz
- (d) istotne naruszenie procedury (np. zaniechanie wszystkich koniecznych konsultacji, naruszenie reguł głosowania, odmowa wysłuchania strony w postępowaniu itp.).

Orzeczenie Trybunału unieważnia dany akt w całości lub w części, jeżeli jest on podzielny. Jest ono skuteczne w zasadzie z mocą *ex tunc*, aczkolwiek ETS może wskazać te skutki aktu, które pozostaną w mocy po jego uchyleniu. Zasada ta dotyczy zwłaszcza sytuacji, w których nieważność *ex tunc* pociągnęłaby za sobą znaczące skutki finansowe dla Wspólnoty lub państw członkowskich.

### **Postępowanie o zaniechanie wydania aktu prawnego – Art. 232 TWE**

Postępowanie w tym trybie mogą wszczynać wszystkie instytucje wspólnotowe, włączając Parlament i Bank Centralny. Natomiast jednostkom uprawnienie takie przysługują wyłącznie wtedy, gdy dany akt miał być skierowany bezpośrednio do nich i dla nich wiążący, a wydanie go przez instytucję Wspólnoty było jej obowiązkiem, a nie kompetencją dyskrecyjną<sup>73</sup>. W konsekwencji jednostki mogą pozwać instytucję jedynie o niewydanie decyzji, a nie na przykład rozporządzenia czy dyrektywy. Celem postępowania jest stwierdzenie nielegalności zaniechania i w konsekwencji zmuszenie organu do działania.

Procedura ta jest dwustopniowa. W pierwszym stadium powód musi stwierdzić zaniechanie i wezwać właściwy organ do działania. Wezwanie musi być uzasadnione i określać oczekiwania powoda. Termin wezwania powinien być

<sup>72</sup> Kwestii tej dotyczyło pierwsze orzeczenie w historii Trybunału, sprawa 1/54 *Francja v. Wysoka Władza* (EW-WiS), Zb. Orz. 1954-56, s. 1.

<sup>73</sup> Odpowiada to zasadzie bezpośredniego i indywidualnego interesu w postępowaniu z art. 230 TWE.



racjonalny; przyjmuje się, że wynosi on dwa miesiące (Trybunał odrzucił wniosek złożony po 18 miesiącach). Instytucja powinna ustosunkować się do tego żądania poprzez podjęcie działania albo poprzez uzasadnione odrzucenie, względnie poprzez wydanie aktu prawnego innego niż oczekiwany (aczkolwiek wtedy możliwe będzie zaskarżenie go w trybie art. 230 TWE). W drugim stadium, w razie dalszego zaniechania działania, można wnieść skargę do ETS w terminie dalszych dwu miesięcy. ETS bada, czy dla wywiązania się z obowiązku wymagane są rzeczywiście określone środki, a następnie, czy dany organ rzeczywiście jest uprawniony do podjęcia działania. W przypadku odpowiedzi pozytywnych na oba pytania Trybunał wydaje orzeczenie wzywające do działania. Nie wyklucza to dalszego postępowania odszkodowawczego na mocy art. 215 TWE.

### **Postępowanie o naprawienie szkody – art. 235 i 288 TWE**

W postępowaniu tym *locus standi* nie jest w żaden sposób ograniczony. Dochodzenie roszczeń z tytułu odpowiedzialności deliktowej odbywa się w szczególnym trybie: według zasad prawa wspólnych dla wszystkich systemów prawnych państw członkowskich. Dla stwierdzenia odpowiedzialności Wspólnoty konieczne jest spełnienie trzech warunków: winy funkcjonariusza, szkody (tylko rzeczywistej i wymiernej finansowo, Wspólnota nie odpowiada za utracony zysk) oraz związku przyczynowego. Wspólnota odpowiada za trzy rodzaje działań: błędy w zarządzaniu (np. błędy w sztuce, nieprawidłowe ustalenie stanu faktycznego itp.), zaniechanie lub przyjęcie nielegalnego lub nieważnego aktu prawnego.

### **Postępowanie prejudycjalne – art. 234 TWE**

Procedura ta ma fundamentalne znaczenie dla funkcjonowania systemu prawnego Wspólnot, a także dla zapewnienia pozycji Trybunału jako strażnika jedności tego systemu. Przyczyniła się ona do wykształcenia tak istotnych zasad prawa wspólnotowego, jak prymat nad prawem krajowym, odpowiedzialność państwa za naruszenia prawa czy też wielu spośród zasad ogólnych. Przedmiotem jej jest stwierdzenie ważności lub dokonanie wykładni aktu prawa wspólnotowego. Procedura ta umożliwia sądom państw członkowskich kierowanie pytań prawnych do Trybunału Sprawiedliwości, dotyczących wykładni traktatów założycielskich oraz aktów prawa wtórnego.

Pytanie prawne może skierować do ETS każdy sąd krajowy rozpatrujący sprawę, w której pojawia się element prawa wspólnotowego. Jeżeli jednak jest to sąd rozstrzygający daną sprawę jako ostatni w trybie instancyjnym, wówczas ma on obowiązek skierowania do Trybunału pytania prejudycjalnego. Sądem w rozumieniu art. 234 jest każdy organ utworzony na podstawie ustawy, mający charakter stały, obowiązkowy dla podsądnych, działający według zasady kontrydiktoryjności oraz orzekający na podstawie prawa. Może to być zarówno sąd w tradycyjnym rozumieniu, jak i stały trybunał arbitrażowy (ale nie arbiter *ad hoc* powołany

przez strony umowy cywilnoprawnej), włoski pretor (urzędnik administracji pełniący pewne funkcje sądowe i śledcze), izba lekarska orzekająca o dopuszczeniu do wykonywania zawodu itp. Jakkolwiek zadanie pytania prejudycjalnego jest w pewnych sytuacjach obowiązkowe, zdarzało się w wielu przypadkach, że niektóre sądy tego unikały (dotyczy to zwłaszcza francuskiej Rady Stanu). Interesujące jest zresztą, że o ile sądy niemieckie, austriackie, holenderskie i szwedzkie bardzo często zwracają się z pytaniami do ETS, to sądy francuskie i brytyjskie czynią to niechętnie.

Pytanie prejudycjalne może być skierowane do Trybunału z urzędu albo na wniosek którejkolwiek ze stron, w dowolnym stadium procedury. Liczba pytań może być dowolna – jedynymi warunkami są, by poruszona kwestia miała znaczenie dla rozstrzygnięcia danej sprawy przez sąd (nie wolno kierować pytania po wydaniu orzeczenia w przedmiotowej sprawie) oraz by dotyczyła prawa wspólnotowego. Trybunał nie ma kompetencji do rozstrzygania w przedmiocie ważności normy prawa krajowego i jej zgodności z prawem wspólnotowym. Dlatego orzeczenie ETS wygląda zwykle w ten sposób, że Trybunał stwierdza, iż dana norma wspólnotowa powinna być interpretowana w określony sposób, co wyklucza regulację krajową o danej treści. Orzeczenie ETS jest wiążące dla sądu pytającego w danej sprawie. Nie wyklucza to możliwości, by na pytanie skierowane przez inny sąd Trybunał wydał orzeczenie odmiennej treści. Trybunał ma pełną swobodę odnośnie zadawanych mu pytań. Może przykładowo udzielić odpowiedzi tylko na niektóre z nich, zmienić ich kolejność lub połączyć je w celu odpowiedzi tylko na niektóre. Nie może natomiast postawić nowych pytań.

Sąd krajowy nie ma obowiązku postawienia pytania, jeżeli kwestia dotycząca prawa wspólnotowego jest jasna i nie wymaga interpretacji (doktryna *acte clair*), jeżeli dany problem został już wcześniej rozstrzygnięty przez ETS, albo też jeśli z akt sprawy wynika, że nie ma on bezpośredniego związku z postępowaniem toczącym się przed sądem krajowym.

W trybie art. 234 może być również podniesiona kwestia ważności aktu prawa wtórnego. Sąd krajowy kierujący sprawę do ETS musi w takim przypadku uzasadnić, na czym opiera swe wątpliwości, a Trybunał orzeka tylko w granicach podniesionych kwestii. Kontrola ta jest jednak bardzo szczegółowa i dalej idąca aniżeli w przypadku postępowania o nieważność aktu z art. 230. Jedynym ograniczeniem jest tylko, że podmiot, który nie prowadził postępowania w trybie art. 230, nie może starać się o unieważnienie aktu w trybie art. 234. Stwierdzenie ważności aktu jest powszechnie wiążące, ale nie zamyka to drogi do pytania o ważność aktu w innym postępowaniu z powołaniem się na inne zarzuty.

Procedura prejudycjalna ma odmienny charakter niż pozostałe postępowania przed ETS. Nie jest kontrydiktoryjna, a o każdym powództwie informuje się

Komisję, Radę i państwa członkowskie. Komisja bardzo często uczestniczy w postępowaniu, starając się dostarczyć Trybunałowi argumentów dla rozstrzygnięcia sprawy.

Orzeczenie Trybunału ma charakter deklaracyjny. Przyjęta w nim wykładnia w zasadzie obowiązuje *ex tunc*, z wyłączeniem sytuacji, gdy ze względu na pewność prawa (lub – zdaniem niektórych komentatorów – z powodów oportunistycznych) ETS ogranicza skutki orzeczenia w czasie (zwykle rozciągając je na już wszczęte postępowania, zwłaszcza jeżeli w grę wchodzi zasądzenie odszkodowania).

## ROZDZIAŁ IX

### EUROPEJSKIE PRAWO MATERIALNE

#### 1. Swobodny przepływ towarów

Wspólnota opiera się na zasadzie unii celnej, tj. zniesienia barier celnych pomiędzy państwami członkowskimi oraz wprowadzenia wspólnej zewnętrznej taryfy celnej (w stosunku do państw trzecich). Wspólna taryfa celna obowiązuje od 1 lipca 1968 r. i dotyczy wszystkich towarów poza objętymi wspólną polityką rolną. Jest ona publikowana w formie rozporządzenia Rady; obecna pochodzi z 1987 roku. W konsekwencji wprowadzenia wspólnej taryfy celnej towary pochodzące z państw członkowskich oraz towary pochodzące z państw trzecich, za które opłacono cło, będą dopuszczone do swobodnego obrotu na terytorium Wspólnoty. Towarem w rozumieniu prawa wspólnotowego jest każda rzecz materialna, posiadająca wartość wymierną w pieniądzu lub mogąca być przedmiotem transakcji handlowych. Pojęcie to było przez ETS interpretowane ekstensywnie i obejmuje m.in. monety wycofane z obiegu płatniczego, energię elektryczną oraz śmieci. Towary dopuszczone do obrotu we Wspólnocie klasyfikuje się według konwencji Rady Współpracy Celnej z 1983 roku. Od 1987 roku postępuje ujednoczenie nomenklatury celnej i statystycznej. Obejmuje ona ponad pięć tysięcy pozycji (grup towarów). Interesujące jest w tym względzie orzecznictwo ETS, który dla celów wspólnej taryfy celnej wielokrotnie określał definicje różnych towarów. Przykładowo, Trybunał zdefiniował: lody (produkt o temperaturze topnienia ok. 0°C, co wynika z wysokiej zawartości wody, i który ma zawartość tłuszczu zwierzęcego mniejszą niż 15 proc.), lalki (przedstawienie postaci ludzkiej, również zdeformowane), dzieła sztuki (muszą mieć charakter zindywidualizowany i oryginalny, muszą być wykonane zgodnie z wymogami danej techniki i sygnowane przez artystę), koszule nocne (strój przeznaczony do noszenia w nocy), wino rosé, majonez, czekoladę, pieprz mielony i wiele innych.

Istotnym elementem wspólnej polityki celnej jest kodeks celny Wspólnoty (rozporządzenie 2913/92 z 12 października 1992<sup>74</sup>, określające reguły pochodzenia

---

<sup>74</sup> Dz. Urz. L 302/1.

oraz postępowanie celne (tryb odpraw celnych i procedurę egzekwowania należności celnych).

Pochodzenie towaru dla potrzeb prawa celnego określa się według reguł pochodzenia. Zostały one zdefiniowane w kodeksie celnym Wspólnoty i dzielą się na: reguły preferencyjne (określane w umowach międzynarodowych zawieranych przez Wspólnotę) oraz reguły niepreferencyjne (zawarte we wspomnianym kodeksie). Zasady obu typów reguł są zbliżone. Jako towary całkowicie pochodzące z danego obszaru celnego traktuje się produkty rolne, hodowlane i kopaliny, towary wytworzone wyłącznie z produktów wyżej wymienionych oraz odpady produkcyjne. Wszystkie pozostałe towary, produkowane przy użyciu produktów pochodzących z innych państw (obszarów celnych), aby mogły zostać uznane za pochodzące z danego obszaru celnego, muszą spełniać określone warunki. Decyduje test techniczny: towar pochodzi z kraju (obszaru celnego), w którym nastąpił ostatni proces technologiczny zmieniający dany towar lub stanowiący istotne stadium procesu produkcyjnego, dokonany w odpowiednim zakładzie i uzasadniony gospodarczo. Decydujące znaczenie ma fakt, czy dany towar po przetworzeniu klasyfikowany jest jako ta sama pozycja taryfy celnej, co przed przetworzeniem. Dodatkowymi kryteriami mogą być: ilość części pochodzących z kraju, w którym dokonano przetworzenia, oraz różnica wartości towaru przed przetworzeniem i po przetworzeniu. Z drugiej strony ustawodawstwo wspólnotowe określiło (poprzez tzw. „rozporządzenie śrubokrętowe”), jakie operacje nie będą nadawały pochodzenia. Chodzi tu zwłaszcza o prosty montaż części, odkurzenie, smarowanie, opakowanie, przykręcenie tabliczek informacyjnych itp.<sup>75</sup>

W kontekście Układu Europejskiego istotne znaczenie mają jeszcze pojęcia reguł prostych i kumulatywnych. Reguły proste dotyczą pochodzenia towaru z jednego obszaru celnego, natomiast reguły kumulatywne pozwalają na (zazwyczaj) uprzywilejowane traktowanie towarów przetworzonych na obszarze kilku krajów. Np. Układ Europejski traktuje towary przetworzone w państwach Trójkąta Wyszehradzkiego jako mające jedno pochodzenie.

Pochodzenie towarów poświadczają świadectwa pochodzenia, wydane w odpowiedniej formie przez uprawniony organ. W procedurze ustalania reguł pochodzenia uprawnienia posiadają Komitet do Spraw Pochodzenia, Komisja oraz Rada. Dotąd wydano kilkanaście rozporządzeń dotyczących pochodzenia m.in. jajek, ceramiki, tekstyliów oraz wyrobów elektronicznych.

**Wartość celną towaru** określa się według tzw. ceny normalnej. Od 1980 roku oparta jest ona na cenie rzeczywiście zapłaconej, nawet jeżeli warunki

---

<sup>75</sup> Spory na tym tle wynikły przede wszystkim w związku z masową praktyką montażu przez zakłady należące do firm japońskich, a położone na terytorium Wspólnoty, kserokopiarek z części wytworzonych na Tajwanie, w Malezji i Singapurze.

kontraktu nie były typowe. Jeżeli ceny nie da się ustalić, decyduje cena towarów identycznych lub podobnych. Zasady te określił ETS w orzeczeniu w sprawie *Chatain*<sup>76</sup>. Dotyczyło ono postępowania karnego przeciwko obywatelowi francuskiemu, który przedstawił organom celnym zawyżoną – ich zdaniem – fakturę za zakup leków w Szwajcarii, godząc się na zapłacenie wyższego cła. Na tej podstawie prokuratura wszczęła postępowanie o nielegalny wywóz kapitału z Francji. Trybunał podkreślił jednak, że nie wolno kwestionować wartości towaru określonej w przedstawionych dokumentach.

**Swobodny przepływ towarów** można rozpatrywać w trzech aspektach:

- (a) zniesienia ceł i opłat o podobnym skutku;
- (b) zakazu dyskryminacyjnego podatkowania wewnętrznego towarów zagranicznych; oraz
- (c) zakazu wprowadzania ograniczeń ilościowych oraz środków mających podobny skutek.

### **Zakaz wprowadzania ceł**

Zniesienie opłat celnych w obrotach między państwami członkowskimi nastąpiło po wprowadzeniu wspólnej taryfy celnej (1 lipca 1968 r.). Opłaty mające skutek podobny do ceł utrzymane zostały do 1969 roku. Opłaty te nie są określone w taryfach celnych, lecz nakładane na podstawie odrębnych przepisów. Zgodnie z definicją ETS, opłaty o skutku podobnym do ceł są to wszelkiego rodzaju ciężary, niezależnie od ich wysokości, nakładane jednostronnie przez państwa na towary krajowe lub zagraniczne w związku z przekraczaniem przez nie granicy<sup>77</sup>. Nie jest przy tym istotne, czy z opłat tych korzysta budżet państwa, czy też służą one innym celom<sup>78</sup>. Nie wolno również nakładać takich ciężarów, które dotyczą zarówno towarów krajowych, jak i zagranicznych, ale przynoszą korzyść jedynie producentom krajowym. Opłaty za czynności administracyjne (np. za badania weterynaryjne, fitosanitarne itp.) są dopuszczalne tylko wtedy, gdy konieczność dokonania tych czynności wynika z przepisów prawa wspólnotowego, są one przeprowadzane w interesie Wspólnoty oraz dotyczą wszystkich towarów przekraczających granicę, tak krajowych, jak i zagranicznych. Wysokość tych opłat musi być ustalona w taki sposób, by pokrywały one rzeczywiste koszty poniesione przez organy państwowe i nie przynosiły żadnego zysku.

<sup>76</sup> Sprawa 65/79 *Prokurator Republiki v. Chatain*, Zb. Orz. 1980, s. 1345.

<sup>77</sup> Sprawa 24/69 *Komisja v. Włochy* (re: opłaty statystyczne), Zb. Orz. 1969, s. 193.

<sup>78</sup> Przykładowo: Trybunał wykluczył możliwość nakładania opłat na importowane do Belgii brylanty, chociaż dochody z tego tytułu były skierowane na fundusz emerytalny szlifierzy diamentów, a nie do skarbu państwa – sprawy połączone 2 i 3/69, *Sociaal Fonds voor de Diamantarbeiders v. S. A. Ch. Brachfeld i Synowie i Chougol Diamond Co.*, Zb. Orz. 1969, s. 211.

### Zakaz opodatkowania dyskryminacyjnego

Art. 90 TWE wprowadza zakaz nakładania podatków o charakterze dyskryminacyjnym. Nie wolno wprowadzać podatków na wyroby zbliżone do chronionych ani też podatków pośrednio chroniących inne produkty krajowe. Przepis ten nie zabrania wprowadzania podatków na produkty zagraniczne nie mające odpowiedników krajowych, pod warunkiem, że nie prowadzi to do protekcjonizmu, musi więc być zapewniona konkurencja ze strony towarów mogących zastąpić towary produkowane w kraju. Zakaz odnosi się do wszelkich podatków bezpośrednich i pośrednich, tak dotyczących produktu (np. podatki na rzecz różnych instytucji, wymierzone jako część wartości produktu), jak i różnego rodzaju opłat obowiązkowych (np. opłat za badania medyczne). Różnica polega na tym, że cła pobierane są w związku z przekroczeniem granicy, natomiast podatki stanowią element powszechnego systemu opłat nakładanych systematycznie i bez rozróżnienia na producentów krajowych i importerów<sup>79</sup>. Orzecznictwo dostarcza licznych przykładów opodatkowania dyskryminacyjnego. Za sprzeczny z TWE uznano podatek drogowy nakładany na przewozy drogowe na krótkie odległości w taki sposób, że obejmował on przewozy przekraczające granicę, natomiast przewozy wewnątrz Niemiec były zeń zwolnione<sup>80</sup>. Podobnie ETS ocenił francuski system rocznego podatku na samochody, którego wymiar był uzależniony od mocy silnika w taki sposób, że samochody importowane były opodatkowane wyżej (z racji większej mocy) niż samochody krajowe.<sup>81</sup>

Interesujące są również kryteria stosowane przez Trybunał na określenie towarów podobnych. I tak, rozpatrując sprawę wyższych podatków na wino niż na piwo, obowiązujących w Wielkiej Brytanii, sędziowie luksemburscy porównali tańsze gatunki wina z droższym piwem jako bezpośrednio konkurujące ze sobą. Orzekli, że piwo i wino są towarami podobnymi, ponieważ służą zaspokojeniu podobnych potrzeb. Stwierdzili wreszcie, że opodatkowanie nie może stanowić instrumentu kształtującego gusty konsumentów. Interesujące, iż po zrównaniu podatków na oba produkty konsumpcja wina w Wielkiej Brytanii gwałtownie wzrosła<sup>82</sup>. Z kolei rozpatrując sprawę podatków na koniak i whisky ETS podkreślił, że podobieństwo nie oznacza identyczności, lecz podobieństwo właśnie lub porównywalny sposób wykorzystywania (w tej sprawie sędziowie wykazali znakomitą znajomość technologii produkcji alkoholi). Po przeprowadzeniu klasyfikacji alkoholi, wykazującej wybitną znajomość rzeczy, Trybunał stwierdził, że

<sup>79</sup> Definicja została sformułowana w orzeczeniu ETS w sprawie 18/87 *Komisja v. Niemcy*, Zb. Orz. 1988, s. 5427.

<sup>80</sup> Sprawa 20/76 *Schottle v. Urząd Finansowy Freudenstadt*, Zb. Orz. 1977, s. 247.

<sup>81</sup> Sprawa 112/84 *Humblot v. Dyrektor Służb Podatkowych*, Zb. Orz. 1985, s. 1367.

<sup>82</sup> Sprawa 170/78 *Komisja v. Wielka Brytania*, Zb. Orz. 1983, s. 2263.



pojęcie „alkohol” obejmuje bliżej nieokreśloną liczbę rodzajów trunków, które wykazują pewne wspólne cechy, pozwalające na jednakowe ich traktowanie, art. 90 obejmuje wszystkie te trunki<sup>83</sup>.

### **Zakaz ograniczeń ilościowych i środków o podobnych skutkach – art. 28 TWE**

Kontyngenty zostały zniesione faktycznie jeszcze przed wejściem w życie TWE, a formalnie uchylone po upływie pierwszego okresu przejściowego. Podstawowe znaczenie ma w tym kontekście pojęcie środków o skutku podobnym do ograniczeń ilościowych, ponieważ państwa członkowskie wykazują znaczną pomysłowość w wymyślaniu tego rodzaju środków.

W celu ograniczenia tych praktyk wydana została dyrektywa 70/50 o zniesieniu wszelkich środków mających skutek podobny do ograniczeń ilościowych, nieobjętych przepisami TWE. Sformułowano w niej zakaz poddawania produktów importowanych jakimkolwiek praktykom wykraczającym poza formalności rejestracyjne, które nie są wymagane w stosunku do produktów krajowych, określono listę praktyk zakazanych oraz zakazano wprowadzania dodatkowych wymogów, które byłyby nieproporcjonalne do ich celu i które mogłyby być zastąpione środkami mniej utrudniającymi handel. Lista praktyk zabronionych ma charakter egzemplifikacyjny i obejmuje m.in. zakaz wprowadzania wobec towarów przywożonych dodatkowych wymogów dotyczących np. opakowania, etykietowania, dodatkowych dokumentów, szczególnych warunków płatności, ustalania minimalnych lub maksymalnych marży handlowych, określania specjalnych warunków płatności i kredytowania itp.

Ponieważ dyrektywa już po kilku latach okazała się niewystarczająca, Trybunał sformułował własną, bardziej uniwersalną definicję środków o skutku podobnym do ograniczeń ilościowych. Uczynił to w orzeczeniu w sprawie *Dassonville*<sup>84</sup>. Panowie Dassonville sprowadzali do Belgii szkocką whisky z Francji. Prawo belgijskie wymagało od importerów alkoholu przedstawienia oryginalnego świadectwa pochodzenia. W tym przypadku whisky sprowadzana była poprzez Francję, nie można więc było takiego świadectwa uzyskać i panowie Dassonville je sfalszowali. W toczącym się przeciwko nim postępowaniu karnym oskarżeni wysunęli argument, że wymóg posiadania świadectwa pochodzenia jest sprzeczny z przepisem art. 30 (obecnie art. 28) TWE. Trybunał określił środki o skutku podobnym do ograniczeń ilościowych jako wszelkie regulacje dotyczące handlu, które mogą pośrednio lub bezpośrednio, rzeczywiście lub potencjalnie, stanowić przeszkodę w handlu między państwami członkowskimi. Wystarczy więc udowodnić, że dana regulacja krajowa może chociażby w minimalnym stopniu wpłynąć

<sup>83</sup> Sprawa 168/78 *Komisja v. Francja*, Zb. Orz. 1980, s. 347.

na handel wspólnotowy, albo też wykazać, że w pewnych okolicznościach wpływ taki jest możliwy (nawet jeśli w konkretnej sytuacji nie występuje).

Orzecznictwo dotyczące środków o skutkach podobnych do ograniczeń ilościowych jest niezwykle bogate i nie sposób wymienić wszystkich dziedzin, których dotyczyło. Przykładowo: w orzeczeniu *Buy Irish*<sup>85</sup> Trybunał zakwestionował legalność kampanii wspierającej zakupy towarów irlandzkich (polegającej głównie na rozpowszechnianiu ulotek propagandowych i umieszczaniu na produktach nalepek z napisem „Gwarantowana produkcja irlandzka”), ponieważ prowadzona była ona przy pomocy finansowej i wsparciu logistycznym i moralnym rządu irlandzkiego (to ostatnie przejawiało się w udziale jednego z ministrów w radzie programowej kampanii). W sprawie *Mleka UHT*<sup>86</sup> stwierdził, że brytyjski system licencji na produkty mleczne, uzależniający zgodę na sprzedaż produktów mlecznych od uzyskania zezwolenia jednej z uprawnionych placówek, nakłada dodatkowe ciężary na importerów, a tym samym stanowi przeszkodę w obrocie pomiędzy państwami członkowskimi. Sprzeczna z prawem była też praktyka francuska nakazująca sprzedaż mrożonego jogurtu wyłącznie pod nazwą „mrożone mleko sfermentowane”, co utrudniało obrót tym towarem<sup>87</sup>. W sprawie *Pamiątek irlandzkich*<sup>88</sup> Trybunał zakwestionował regulację irlandzką nakazującą opatrywanie pamiątek produkowanych i sprzedawanych w Irlandii informacją o kraju ich wytworzenia. Stwierdził on, że podstawowa wartość pamiątek nie jest związana z miejscem ich produkcji, lecz ze szczególnym wzorem przypominającym określone przeżycia. W najbardziej spektakularnej sprawie *Nakazu czystości piwa*<sup>89</sup> Trybunał zakwestionował zgodność z art. 28 TWE obowiązującego w Niemczech od 1516 roku i powtórzonego w ustawie o podatku od piwa przepisu, zgodnie z którym jako piwo może być sprzedawany wyłącznie trunek produkowany z czterech surowców: słodu jęczmiennego, chmielu, drożdży i wody, przy zastosowaniu określonej technologii. Skutkiem niedopuszczenia na rynek piwa produkowanego we Francji według innej technologii stało się wypracowanie doktryny odpowiedzialności państwa za naruszenie prawa wspólnotowego. Nie ma natomiast przeszkód, żeby nakaz czystości piwa był stosowany nadal wobec piwa produkowanego w Niemczech – zasadę tę określa się jako **dyskryminację odwrotną**<sup>90</sup>. W orzeczeniu z 1997 roku ze skargi Komisji przeciwko

<sup>84</sup> Sprawa 8/74 *Prokurator Królewski v. B. i G. Dassonville*, Zb. Orz. 1974, s. 837; Orzecznictwo, s. 458.

<sup>85</sup> Sprawa 249/81 *Komisja v. Irlandia*, Zb. Orz. 1982, s. 4005.

<sup>86</sup> Sprawa 124/81 *Komisja v. Wielka Brytania*, Zb. Orz. 1983, s. 203.

<sup>87</sup> Sprawa 298/87 *Smanor S.A.*, Zb. Orz. 1988, s. 4489.

<sup>88</sup> Sprawa 113/80 *Komisja v. Irlandia*, Zb. Orz. 1981, s. 1625.

<sup>89</sup> Sprawa 178/84 *Komisja v. RFN*, Zb. Orz. 1987, s. 1227.

<sup>90</sup> Dyskryminacja odwrotna łączy się często w orzecznictwie Trybunału z zakazem powoływania się na prawo wspólnotowe w sytuacjach czysto wewnętrznych, tj. dotyczących wyłącznie jednego państwa członkowskiego i niewpływających na obrót pomiędzy państwami członkowskimi. W ostatnim okresie powołano się na

Francji Trybunał orzekł ponadto, że brak reakcji właściwych władz francuskich na akty wandalizmu, polegające na niszczeniu przez pikiety rolników francuskich na granicy płodów rolnych przewożonych z Hiszpanii, również należy zakwalifikować jako naruszenie art. 28 (wówczas 30) TWE<sup>91</sup>.

Zasada *Dassonville* została zmodyfikowana przez omówione już wyżej orzeczenie w sprawie *Cassis de Dijon* (por. pkt 7). Trybunał stwierdził w nim, że towary legalnie produkowane lub dopuszczone do obrotu w jednym państwie członkowskim mogą być sprzedawane na terytorium całej Wspólnoty. Wyjątki są dopuszczone, gdy chodzi o zapewnienie skutecznego nadzoru podatkowego, ochrony zdrowia publicznego, uczciwości transakcji handlowych oraz ochrony konsumenta. Wyjątki te mają charakter indykatywny; późniejsze orzecznictwo dołączyło do wspomnianej listy jeszcze ochronę środowiska, ochronę wartości kulturalnych i artystycznych, uzdrowienie finansów publicznych, walkę z inflacją oraz ochronę miejscowych zwyczajów i tradycji. Nie jest jasny stosunek wyjątków z orzeczenia *Cassis de Dijon* do wyjątków sformułowanych w art. 36 TWE. Wydaje się, że art. 36 dotyczy środków stosowanych wyłącznie do towarów zagranicznych, natomiast zasada *Cassis* – środków stosowanych bez zróżnicowania do towarów krajowych i zagranicznych, które w rzeczywistości dotyczą towarów importowanych bardziej niż towarów krajowych. Wszystkie środki stosowane przez państwo w interesie publicznym muszą być oceniane przez Trybunał z punktu widzenia zasad konieczności, niezbędności i proporcjonalności. Procedura jest zatem trójstopniowa: najpierw ocenia się, czy dany środek stanowi środek o skutku podobnym do ograniczeń ilościowych, następnie bada się, czy jest on uzasadniony wymogami interesu publicznego, wreszcie sprawdza się, czy jest on proporcjonalny do zamierzonego celu i czy nie da się tego celu osiągnąć środkami w mniejszym stopniu utrudniającymi wymianę między państwami członkowskimi.

W ostatnim okresie nastąpiło odejście od bezwzględnego stosowania zasady *Cassis de Dijon*. W sprawie *Keck i Mithouard*<sup>92</sup>, dotyczącej francuskiego zakazu sprzedaży ze stratą, który oskarżeni uważali za sprzeczny z ex art. 30 TWE, Trybunał rozróżnił między środkami dotyczącymi towarów, ograniczającymi dostęp zagranicznych towarów do rynku krajowego i środkami dotyczącymi

---

sytuację wewnętrzną w orzeczeniach w sprawach C-332/90 *V. Steen v. Deutsche Bundespost*, Zb. Orz. 1992, s. I-341 (obywatel niemiecki kwestionował pewne ułatwienia w zatrudnieniu przyznane wyłącznie cudzoziemcom; ETS odrzucił skargę, ponieważ powód nigdy nie korzystał z zasady swobodnego przepływu pracowników w WE), C-29-35/94 *Aubertin*, Zb. Orz. 1995, s. I-301 (obywatelki francuskie świadczące usługi fryzjerskie i dyskryminowane w stosunku do obywateli innych państw członkowskich Wspólnoty; ETS odrzucił skargę, ponieważ nie wolno powoływać się na swobodę świadczenia usług w sytuacjach niezwiązanych z prawem wspólnotowym) i innych.

<sup>91</sup> Sprawa C-265/95 *Komisja v. Francja*, Zb. Orz. 1997, s. I-6959, Orzecznictwo s. 463.

<sup>92</sup> Sprawy połączone C-267 i 268/91 *Postępowanie karne przeciwko B. Keck i D. Mithouard*, Zb. Orz. 1993, s. I-6097; Orzecznictwo, s. 483; zob. też sprawę C-292/92 *R. Hünermund v. Landesapothekerverband Baden-Württemberg*, Zb. Orz. 1993, s. I-6787.

sposobów sprzedaży i reklamy. Te ostatnie byłyby dopuszczalne, gdy mogą wpływać na handel, ale stosowane są bez zróżnicowania wobec towarów krajowych i zagranicznych.

Wyjątki od zasady swobodnego przepływu towarów dopuszczalne są, według art. 30, ze względu na moralność publiczną, szeroko rozumiany porządek publiczny oraz zdrowie publiczne. Nie wolno wszelako stosować zakazu przywozu w stosunku do towarów, które posiadają odpowiedniki produkowane lub wprowadzone do obrotu legalnie w danym kraju<sup>93</sup>. Każdorazowo zakaz podlega kontroli przez ETS.

## 2. Swobodny przepływ osób

Traktaty o Europejskiej Wspólnocie Węgla i Stali i Europejskiej Wspólnocie Energii Atomowej (Euratomie) ograniczały zakres swobody przepływu pracowników. Jej realizacja we Wspólnocie Europejskiej w okresie przejściowym przebiegała w trzech fazach. Początkowo ruch osób regulowało rozporządzenie 15/61 zezwalające na zatrudnienie obywatela innego państwa członkowskiego tylko wtedy, gdy nie można było znaleźć odpowiednio wykwalifikowanych własnych obywateli. W II fazie wydano rozporządzenie 38/64, które znosiło preferencje dla zatrudniania własnych obywateli, z wyjątkiem niektórych dziedzin gospodarki. Wreszcie w III fazie rozporządzenie 1612/68<sup>94</sup> stworzyło możliwość zatrudnienia wszystkich pracowników, bez względu na obywatelstwo i miejsce zamieszkania.

Na swobodny przepływ pracowników składają się: wymiana ofert zatrudnienia, zakaz dyskryminacji przy zatrudnianiu pracowników zagranicznych, zrównanie pracowników migracyjnych z miejscowymi z punktu widzenia wynagrodzenia, opodatkowania, praw socjalnych i kształcenia oraz ułatwienia w przemieszczaniu się rodziny pracownika.

Pojęcie pracownika w rozumieniu art. 39 i n. TWE ma charakter wspólnotowy i nie jest powiązane z poszczególnymi systemami prawnymi państw członkowskich; podlega kontroli ze strony ETS. Oznacza ono osobę wykonującą pewne świadczenie, mające wymierną wartość ekonomiczną, na rzecz lub pod kierunkiem innej osoby i otrzymującą za to wynagrodzenie, bez względu na charakter pracy lub kontraktu<sup>95</sup>. Nie jest istotny wymiar pracy, wysokość i charakter wynagrodzenia (może być przekazywane w naturze), ani wreszcie fakt otrzymywania

<sup>93</sup> Zasadę tę sformułowano w dwóch orzeczeniach: 34/79 *Postępowanie karne przeciwko M. D. Henn i J. F. E. Darby*, Zb. Orz. 1979, s. 3795, dotyczącym importu pornografii z Holandii do Wielkiej Brytanii, oraz 121/85 *Conigate v. H. M. Customs & Excise*, Zb. Orz. 1986, s. 1007 (ETS uchylił zakaz importu lalek wielkości naturalnej, służących zaspokajaniu popędu płciowego, z Danii do Wielkiej Brytanii, ponieważ w toku postępowania okazało się, że podobne lalki były legalnie produkowane w Wielkiej Brytanii).

<sup>94</sup> Dz. Urz. 1968 L 257/1.

<sup>95</sup> Tak orzeczenie w sprawie 66/85 *D. Lawrie-Blum v. Kraj federalny Badenia-Wirtembergia*, Zb. Orz. 1986, s. 2121, Orzecznictwo s. 501.

oprócz wynagrodzenia również świadczeń z tytułu pomocy społecznej. Rekrutacja pracowników – obywateli innych państw członkowskich musi odbywać się na tych samych zasadach, co rekrutacja własnych obywateli, bez jakiegokolwiek dyskryminacji. W szczególności nielegalne z punktu widzenia prawa wspólnotowego jest ustalanie jakichkolwiek kwot zatrudnienia obcokrajowców.

Prawo wjazdu w celu podjęcia zatrudnienia lub poszukiwania pracy przysługuje obywatelom państw członkowskich oraz członkom ich rodzin: współmałżonkom, nieletnim zstępny oraz wstępny pozostających na ich utrzymaniu. ETS rozciągnął uprawnienia współmałżonka na konkubenta pozostającego w trwałym związku, traktując je jednak *mutatis mutandis* jako korzyść socjalną, pozwalającą pracownikowi migracyjnemu na łatwiejszą adaptację w nowym środowisku. Osoby zatrudnione uzyskują automatycznie prawo pobytu przez okres 5 lat, automatycznie odnawialne. Są one traktowane zgodnie z klauzulą narodową, tzn. przysługuje im dostęp do wszelkiego rodzaju ułatwień i świadczeń socjalnych (w tym stypendiów szkolnych, zasiłków rodzinnych itp.) na tych samych zasadach, co własnym obywatelom danego państwa, w którym przebywają.

Wyłączenie z zasady swobodnego przepływu osób dotyczy zatrudnienia w służbie publicznej. Pojęcie to jest w prawie wspólnotowym interpretowane restryktywnie i dotyczy stanowisk związanych z wykonywaniem zadań powierzonych przez prawo publiczne i związanych z odpowiedzialnością za ochronę interesów państwa. W praktyce wyłączenie to obejmuje: wojsko, policję, dyplomację, wymiar sprawiedliwości oraz służby podatkowe. Trybunał kilkakrotnie wypowiedział się przeciwko rozszerzaniu pojęcia służby publicznej na wszystkie osoby zatrudnione w instytucjach państwowych, w szczególności podkreślił nielegalny charakter prawa belgijskiego, wymagającego posiadania obywatelstwa tego państwa od kolejarzy oraz osób zatrudnionych w administracji miejskiej, a także prawa francuskiego, zgodnie z którym pielęgniarzami w szpitalach państwowych mogli być wyłącznie obywatele francuscy<sup>96</sup>.

Drugie ograniczenie przewidziane w Traktacie dotyczy porządku publicznego, bezpieczeństwa publicznego i zdrowia publicznego. Regulację szczegółową wprowadziła dyrektywa 64/221<sup>97</sup>. Odnośnie porządku i bezpieczeństwa publicznego podstawowe znaczenie ma wymóg oceniania indywidualnego zachowania danej osoby, a nie – przykładowo – jej przynależności do określonej grupy społecznej lub organizacji. Najbardziej znanym przykładem jest orzeczenie ETS w sprawie *Y. van Duyn*<sup>98</sup>, obywatelki holenderskiej, która zamierzała podjąć pracę w ośrodku scjentologicznym w Wielkiej Brytanii. Kościół scjentologiczny nie

<sup>96</sup> Por. odpowiednio sprawy 149/79 *Komisja v. Belgia*, Zb. Orz. 1982, s. 1845; oraz 307/84 *Komisja v. Francja*, Zb. Orz. 1986, s. 1725.

<sup>97</sup> Dz. Urz. 1964 s. 850.

<sup>98</sup> Sprawa 41/74 *Y. Van Duyn v. Home Office*, Zb. Orz. 1974, s. 1337; Orzecznictwo, s. 544.

jest tam zakazany, lecz traktowany jako szkodliwy społecznie. W kolejnych orzeczeniach Trybunał podkreślił zakaz powoływania się na prewencję ogólną w kontekście porządku publicznego. Z kolei w przypadku obywatela włoskiego R. Rutili<sup>99</sup>, działacza związkowego, któremu decyzją administracyjną zakazano wjazdu do niektórych departamentów francuskich, Trybunał podkreślił, że nie wolno podejmować w stosunku do obywateli innych państw członkowskich Wspólnoty środków innych niż te, które przewidziane są przez miejscowe prawo wobec własnych obywateli (w tym przypadku: nakazu osiedlenia się w określonym miejscu, prawo pobytu wynikające z prawa wspólnotowego obejmuje bowiem całe terytorium państwa członkowskiego, a nie jego część). Przy okazji sformułowano zasady proceduralne, zwłaszcza obowiązek uzasadnienia decyzji o deportacji, a także prawo do odwołania się od decyzji.

W odniesieniu do konieczności ochrony zdrowia publicznego, ustalona została lista chorób, które mogą stanowić przesłankę odmowy wjazdu na terytorium innego państwa członkowskiego. Lista ta obejmuje: gruźlicę, choroby weneryczne i poważne choroby umysłowe.

Rozporządzenie 1408/71<sup>100</sup> – kodeks socjalny Wspólnoty – reguluje zasady stosowania reżimów ubezpieczeń społecznych pracowników i członków ich rodzin przy obowiązywaniu reguły równego traktowania (niedyskryminacji), jedności terytorialnej i jedności ubezpieczeń społecznych. Rozporządzenie dotyczy zasiłków chorobowych i macierzyńskich, zasiłków inwalidzkich, emerytur, zasiłków pogrzebowych, zasiłków i rent z tytułu chorób zawodowych, zasiłków rodzinnych i zasiłków dla bezrobotnych. Regulacja ta stwierdza, że właściwa dla ubezpieczeń społecznych pracownika jest instytucja ubezpieczeniowa państwa, w którym dana osoba jest zatrudniona (*lex laboris*). Świadczenia z jednego tytułu można pobierać wyłącznie od instytucji ubezpieczeniowej jednego państwa, z wyjątkiem świadczeń z tytułu inwalidztwa oraz emerytur. Okresy ubezpieczenia są sumowane. Wspólnotowe prawo socjalne opiera się ponadto na zasadzie eksportu świadczeń, tj. możliwości przekazywania świadczeń nabytych przez obywateli innych państw za granicę, do kraju miejsca zamieszkania. W sposób analogiczny do pracowników traktowane są osoby pracujące na własny rachunek (na podstawie odrębnych przepisów rozporządzenia 1390/81).

Rozporządzenie 1408/71 nie obejmuje świadczeń z tytułu pomocy społecznej (ETS interpretował to pojęcie wąsko, stosując test potrzeb życiowych jako kryterium kwalifikacji świadczeń jako pomocy). Począwszy od lat 80. wiele świadczeń, które poprzednio mogłyby być traktowane jako pomoc socjalna, zostało

<sup>99</sup> Sprawa 36/75 *R. Rutili v. Minister spraw wewnętrznych [Francji]*, Zb. Orz. 1975, s. 1219; Orzecznictwo s. 546.

<sup>100</sup> Dz. Urz. L 149 z 5 lipca 1971 r.



zakwalifikowanych przez Trybunał jako „korzyść społeczna” w rozumieniu rozporządzenia 1612/68 i tym samym rozciągniętych na pracowników migracyjnych.

Prawo do swobodnego przemieszczania się w początkowym okresie było ograniczone do pracowników i osób zamierzających podjąć pracę. Stopniowo rozszerzano je na inne kategorie osób, zwłaszcza na emerytów i studentów. Warunkiem uzyskania prawa pobytu jest posiadanie ubezpieczenia chorobowego oraz niekorzystanie ze świadczeń z tytułu pomocy społecznej w państwie pobytu.

Swoboda przemieszczania się w obrębie Wspólnoty obejmuje wyłącznie obywateli państw członkowskich. Wiąże się z tym pojęcie obywatelstwa Unii, które stanowi wyróżnik kategorii osób uprawnionych do swobodnego poruszania się. Pojęcie to, wprowadzone przez traktat z Maastricht, nie ma większego znaczenia praktycznego (łączy się z nim, poza swobodą przepływu osób wynikającą i tak z przepisów TWE, prawo do uczestniczenia w wyborach lokalnych i wyborach do Parlamentu Europejskiego w państwie pobytu, a także możliwość korzystania z ochrony dyplomatycznej ze strony placówek dyplomatycznych i konsularnych innych państw członkowskich – pod warunkiem oczywiście, że prawo takie będzie uznane przez państwo trzecie – oraz uprawnienie do składania skarg i wniosków do europejskiego ombudsmana). W ostatnich latach Trybunał stara się podnieść rangę obywatelstwa europejskiego, wywodząc zeń uprawnienia jednostek związane ze swobodą przepływu (np. uprawnienia do świadczeń socjalnych)<sup>101</sup>.

### **3. Swobodny przepływ usług i swoboda przedsiębiorczości (prowadzenia działalności gospodarczej)**

Działalnością gospodarczą jest każda działalność podejmowana w celu zysku, bez względu na formę. Dla swobody tej działalności i zakładania firm (przedsiębiorczości) kluczowe znaczenie ma art. 52 TWE stanowiący, że w okresie przejściowym mają zostać zniesione wszelkie ograniczenia tej swobody. Program ustalony w grudniu 1961 roku określił podmioty uprawnione do korzystania ze swobody, listę praktyk i wymogów uznanych za zakazane oraz tymczasowe zasady uznawania świadectw i dyplomów. W orzecznictwie stwierdzono przy tym<sup>102</sup>, że swoboda przedsiębiorczości z art. 43 (ex art. 52) TWE powinna być bezpośrednio stosowana od końca okresu przejściowego i opierać się na zasadzie traktowania narodowego. Zakazane są wszelkie formy dyskryminacji cudzoziemców, zarówno jawnej, jak i ukrytej. Wszelkie przeszkody w tym względzie powinny być eliminowane stopniowo poprzez harmonizację prawa i wzajemne uznanie dyplomów.

<sup>101</sup> Sprawa C-85/96 *M. Martinez Sala v. Freistaat Bayern*, Zb. Orz. 1998, s. I-2691, Orzecznictwo s. 516.

<sup>102</sup> Por. zwłaszcza sprawę 2/74 *J. Reyners v. Państwo belgijskie*, Zb. Orz. 1974, s. 631; Orzecznictwo s. 592.



Szczegółowe zasady znoszenia barier we wspólnotowej zasadzie swobody przedsiębiorczości i świadczenia usług dotyczą poszczególnych grup zawodowych: adwokatów (obecnie dyrektywa 77/249), artystów, architektów (dyrektywa 85/384), zawodów medycznych (dyrektywy 75/362 i 363; 77/452 i 453, i inne). Istotne znaczenie dla interpretacji tych swobód miało również orzecznictwo ETS. Wreszcie dyrektywa 89/48<sup>103</sup> określiła zasady wzajemnego uznania dyplomów szkół wyższych. Wprowadziła ona ekwiwalentność studiów trwających co najmniej 3 lata, z zachowaniem możliwości dodatkowych egzaminów kwalifikacyjnych lub nakazu stażu zawodowego.

Swoboda przedsiębiorczości i zakładania firm dotyczy nie tylko osób fizycznych, lecz również osób prawnych; przepisy TWE stosuje się odpowiednio. Przeniesienie siedziby osoby prawnej jest możliwe zgodnie z prawem właściwym dla danej korporacji. Problem ten wyniknął w rozpatrywanej przez ETS sprawie *Daily Mail*<sup>104</sup>, w której sąd ten musiał orzec, czy osoba prawna prawa brytyjskiego może, opierając się na zasadzie swobody przedsiębiorczości, przenieść siedzibę do Holandii bez zgody ministra finansów (chodziło o nadzór podatkowy), nie tracąc przy tym swej podmiotowości prawnej. Trybunał w konkretnym przypadku taką możliwość odrzucił, a właściwie uzależnił od zgody właściwego organu państwowego. W kolejnym orzeczeniu podkreślił jednak, że nie można odmówić prawa przeniesienia się do Danii spółki założonej w Wielkiej Brytanii przez obywateli duńskich, nawet jeżeli istnieje poważne podejrzenie, iż została ona założona za granicą w celu obejścia prawa duńskiego, nakazującego posiadanie przez spółkę pewnego minimalnego kapitału założycielskiego (orzeczenie w sprawie *Centros*<sup>105</sup> z 1999 r.).

Świadczenie usług ponad granicami regulują art. 49 – 55 TWE. Usługi to wszelkiego rodzaju działalność inna niż uregulowana szczegółowymi przepisami TWE. Największym problemem jest dyskryminacja nie ze względu na obywatelstwo, lecz ze względu na miejsce zamieszkania. W odróżnieniu od prowadzenia działalności gospodarczej, od usługodawcy nie wolno bowiem wymagać posiadania stałej siedziby w państwie, w którym świadczy usługi. Tym samym jakiegokolwiek przepisy ograniczające tę swobodę są nielegalne. W orzeczeniu w sprawie *Säger*, dotyczącym dostępu firm brytyjskich do niektórych usług patentowych w Niemczech, Trybunał podkreślił jednoznacznie, że chodzi nie tylko o eliminację przeszkód o charakterze dyskryminacyjnym w obrocie między państwami członkowskimi, ale w ogóle o wyeliminowanie wszelkich barier<sup>106</sup>. Prowadzenie działalności

<sup>103</sup> Dz. Urz. 1988 L 19/16.

<sup>104</sup> Sprawa 81/87 *Królowa v. Skarb Państwa i Poborcy Podatkowi, ex parte Daily Mail*, Zb. Orz. 1988, s. 5483; Orzecznictwo s. 617.

<sup>105</sup> Sprawa C-212/97 *Centros Ltd. v. Erhvers- og Selbskabsstyrelsen*, Orzecznictwo s. 621.

<sup>106</sup> Sprawa C-76/90 *M. Säger v. Dennemeyer Co. Ltd.*, Zb. Orz. 1991, s. I-4221, Orzecznictwo s. 693.

odbywa się zgodnie z przepisami państwa, na terytorium którego skierowana jest usługa, aczkolwiek w orzecznictwie stwierdzono, że nie zawsze i nie we wszystkich przypadkach ustawodawstwo to stosuje się do usługodawców mających siedzibę w innych państwach członkowskich.

Szczególna regulacja dotyczy usług ubezpieczeniowych (dyrektywy 72/239 i 79/267, następnie 78/473 i 88/357) i bankowych (dyrektywy 77/780 i 89/646). Banki dopuszczone do działalności w jednym państwie członkowskim na podstawie obowiązujących w nim przepisów (zharmonizowanych) mogą świadczyć usługi na całym terytorium Wspólnoty. Nadzór sprawuje państwo, w którym bank ma siedzibę lub główne przedsiębiorstwo. Usługi ubezpieczeniowe wymagają dalszej regulacji.

Obecnie realizowany jest obszerny program harmonizacji prawa dotyczącego usług audiowizualnych i telewizyjnych, tak w zakresie norm technicznych, jak i programowych, przy czym emisja telewizyjna traktowana jest jako usługa i podporządkowana normalnym regułom konkurencji.

W ostatnich latach liczne orzeczenia Trybunału dotyczyły wzajemnego stosunku pomiędzy poszczególnymi swobodami, jak również możliwości ich ograniczania. Trybunał podkreślił na przykład, że firma mająca przynależność państwową jednego z państw członkowskich, świadcząca usługi w innym państwie członkowskim, może korzystać z pracowników będących obywatelami państwa macierzystego firmy nawet wtedy, gdy wyjątkowo w odniesieniu do tego państwa wyłączona jest swoboda przepływu pracowników. Sytuacja taka podlega bowiem przepisom o swobodzie przepływu usług<sup>107</sup>. Korzystanie z takich pracowników nie wymaga przy tym zgody państwa przyjmującego ani zezwoleń na pracę. Co więcej, w innym orzeczeniu ETS uznał za zgodne z prawem wspólnotowym korzystanie przez firmę świadcząca usługi w innym państwie członkowskim z pracowników będących obywatelami państwa trzeciego (w tym przypadku: Maroka), jeżeli byli regularnie zatrudnieni przez tę firmę przed podjęciem usług<sup>108</sup>. Kolejne orzeczenia dotyczyły rozróżnienia pomiędzy swobodami przepływu usług i towarów oraz przepływu usług i prowadzenia działalności gospodarczej (przedsiębiorczości)<sup>109</sup>. W sprawie *Schindlerów* ETS uznał, że kwestionowane przez brytyjskie władze celne przesyłki zawierające losy loterii holenderskich, dystrybuowane przez pozwanych w Wielkiej Brytanii, nie są objęte swobodą przepływu

<sup>107</sup> Sprawa C-113/89 *Rush Portuguesa Lda v. Office national d'immigration*, Zb. Orz. 1990, s. I-1417; Orzecznictwo s. 634.

<sup>108</sup> Sprawa C-43/93 *R. Vander Elst v. Office des migrations internationales*, Zb. Orz. 1994, s. I-3803; Orzecznictwo, s. 637.

<sup>109</sup> Odpowiednio sprawy C-275/92 *Her Majesty's Customs and Excise v. G. Schindler i J. Schindler*, Zb. Orz., 1994, s. I-1039; Orzecznictwo s. 640; oraz C-55/94 *R. Gebhard v. Consiglio dell'Ordine degli Avvocati e Procuratori di Milano*, Zb. Orz. 1995, s. I-4165, Orzecznictwo s. 646.

towarów, lecz swobodą świadczenia usług, jako materiały potrzebne do organizowania usługi na terytorium Zjednoczonego Królestwa. W sprawie *Gebhard* natomiast Trybunał wskazał, że swoboda przedsiębiorczości dotyczy stałej i ciągłej działalności polegającej na kontaktowaniu się z klientami. Tym samym różni się ona od świadczenia usług, z założenia polegającego na kontaktach z klientami sporadycznych. Korzystanie ze swobody przedsiębiorczości musi jednak odbywać się zgodnie z przepisami państwa członkowskiego, na terytorium którego prowadzona jest działalność. Zarówno te orzeczenia, jak i kilka innych<sup>110</sup>, dopuszczają możliwość wprowadzania przez państwa członkowskie ograniczeń dotyczących zakresu, charakteru lub sposobu wykonywania określonych czynności z przyczyn usprawiedliwionych interesem publicznym (ochroną konsumenta, bezpieczeństwem obrotu itp.), pod warunkiem wszelako, że przyjmowane środki są proporcjonalne do zamierzonego celu, niezbędne i konieczne. Tym samym Trybunał rozciągnął zasady orzeczenia *Cassis de Dijon* na swobody przepływu osób, usług i przedsiębiorczości.

#### 4. Podstawowe zagadnienia prawa konkurencji

System wspólnotowego prawa konkurencji jest dużo węższy niż w prawie polskim, obejmuje w zasadzie trzy elementy: zakaz karteli, zakaz wykorzystywania pozycji dominującej oraz zakaz pomocy państwa.

##### Zakaz karteli

Przepis art. 3 TWE stanowi, że jednym z celów Wspólnoty jest ustanowienie wolnej i uczciwej konkurencji na całym obszarze Wspólnoty. W istocie konkurencja we Wspólnocie Europejskiej nie jest wolna, lecz sterowana – nakierowana na ochronę małych i średnich przedsiębiorstw.

Art. 81 TWE stwierdza nieważność z mocy prawa wszystkich porozumień między przedsiębiorstwami, decyzji grup przedsiębiorstw oraz uzgodnionych praktyk, które mogłyby wpływać na handel między państwami członkowskimi i których przedmiotem jest uniknięcie, ograniczenie lub naruszenie konkurencji na obszarze wspólnego rynku. Pojęcie umów oznacza dla potrzeb art. 81 wszelkie porozumienia, również nieformalne, natomiast jako uzgodnione praktyki traktowane są wszelkiego rodzaju kontakty, także nieformalne, prowadzące do zastąpienia

---

<sup>110</sup> W sprawie C-384/93 *Alpine Investments v. Minister finansów [Holandii]*, Zb. Orz. 1995, s. I-1141; Orzecznictwo s. 653, sędziowie luksemburcy zaakceptowali możliwość ograniczenia oferowania usług finansowych z zagranicy przez telefon bez upoważnienia potencjalnego usługobiorcy; natomiast w sprawie C-415/93 *URBSF v. J. Bosman*, Zb. Orz. 1995, s. I-4921, Orzecznictwo s. 564, Trybunał podkreślił, że przyczyny ograniczenia transferów piłkarskich (zapewnienie równowagi finansowej klubów piłkarskich oraz współzawodnictwa między klubami) nie uzasadniają restrykcji i są nieproporcjonalne do zamierzonych celów; tym samym Trybunał nie wykluczył, że inne uzasadnienie ograniczenia swobody przepływu osób może zostać przezeń zaakceptowane.

konkurencji współpracą<sup>111</sup>. Wreszcie pod pojęciem przedsiębiorstwa należy rozumieć wszystkie osoby fizyczne lub prawne prowadzące działalność gospodarczą<sup>112</sup>. Zakazane są również umowy pomiędzy firmami zagranicznymi, jeżeli wywierają one skutek na terytorium Wspólnoty<sup>113</sup>, dopuszcza się natomiast porozumienia między przedsiębiorstwami wspólnotowymi, ograniczające konkurencję na rynkach trzecich. Nie należą do umów i praktyk uzgodnionych porozumienia między przedsiębiorstwem głównym i jego filiami, ustawodawstwo wewnętrzne nakazujące określone zachowania (aczkolwiek na państwach członkowskich ciąży obowiązek z art. 10 TWE powstrzymania się od stanowienia prawa, które miałyby charakter antykonkurencyjny) oraz działania jednostronne przedsiębiorstw (pojęcie zmywy kartelowej zakłada współdziałanie przynajmniej dwóch podmiotów).

O naruszeniu art. 81 decyduje skutek, tj. zakłócenie konkurencji, nawet jeżeli nie jest on zamierzony, lecz uboczny. Skutek ten musi przy tym być istotny, co ocenia się, biorąc pod uwagę rozmiary rynku, udział przedsiębiorstw w strukturze produkcji lub zbytu, ewentualne istnienie innych porozumień itp. Zasadę tę określa się jako *de minimis*. W praktyce ETS przyjęto, że skutek istotny wywierają porozumienia przedsiębiorstw, których udział w rynku przekracza 5 procent.

Zakaz umów obejmuje porozumienia poziome i pionowe. Pierwsze z nich są to umowy między przedsiębiorstwami działającymi na tym samym szczeblu produkcji lub dystrybucji (np. dotyczące ustalania cen, ograniczenia produkcji, podziału rynku – w tym zwłaszcza porozumienia zapewniające całkowitą ochronę terytorialną), drugie dotyczą stosunków między producentami i sprzedawcami (np. zakaz eksportu i reeksportu, wyłączenie importu równoległego, tj. importu poza siecią oficjalnych przedstawicieli). Ważne jest przy tym, że Wspólnota przywiązuje dużo większe znaczenie do konkurencji pomiędzy różnymi przedstawicielami tego samego producenta niż pomiędzy różnymi producentami (np. do konkurencji pomiędzy poszczególnymi dealerami Fiata niż pomiędzy Fiatem i Nissanem). Typowymi praktykami objętymi zakazem karteli z art. 81 TWE są umowy i porozumienia: ustalające ceny i warunki sprzedaży, ograniczające lub kontrolujące produkcję, ustanawiające podział rynku, dyskryminujące niektórych uczestników obrotu gospodarczego oraz nakazujące transakcje wiązane.

---

<sup>111</sup> W jednej ze sztandarowych spraw dotyczących zakazu karteli, 48/69 *Imperial Chemical Industries v. Komisja* (tzw. sprawa *barwników anilinowych*), Zb. Orz. 1972, s. 619; Orzecznictwo s. 737, Trybunał uznał, że sam fakt spotkań przedstawicieli firm produkujących barwniki przed następującymi na przestrzeni kilku miesięcy podwyżkami cen przez poszczególne przedsiębiorstwa, wystarcza do stwierdzenia, iż w istocie nastąpiło porozumienie. Odrzucono przy tym argument zainteresowanych firm, jakoby zachowanie takie było charakterystyczne dla rynku oligopolistycznego.

<sup>112</sup> Komisja uznała za zmywę kartelową porozumienie między czterema śpiewakami mającymi nagrywać dla radia włoskiego RAI operę G. Verdiego „Don Carlos”.

<sup>113</sup> Tak orzeczenie ETS w cytowanej wyżej sprawie kartelu celulozowego 89/85 *Ahlström Osakeyhtiö*.

Podsumowaniem filozofii współczesnego prawa kartelowego jest orzeczenie w sprawie *Metro*<sup>114</sup>. Firma Metro jest właścicielem sieci supermarketów w Niemczech. Ponieważ producent sprzętu elektronicznego, SABA, odmówił dostaw swych produktów do supermarketów, twierdząc, że nie dysponują one wystarczająco wykwalifikowanymi sprzedawcami, Metro oskarżyło tę firmę przed Komisją o praktyki kartelowe. Komisja uznała racje SABA, w związku z czym Metro odwołało się do Trybunału. ETS stwierdził, że system konkurencji polega nie tylko na współzawodnictwie cenowym, lecz również jakościowym. Selektywna dystrybucja nie jest więc zakazana, jeżeli opiera się na jednoznacznie sformułowanych, obiektywnych kryteriach, dostępnych dla wszystkich sprzedawców.

Postępowanie w sprawach o naruszenie art. 81 TWE określa rozporządzenie 17/62 z 6 lutego 1962 r.<sup>115</sup> Podstawowe kompetencje przysługują Komisji, która podejmuje działania z inicjatywy własnej, na wniosek innych podmiotów lub po otrzymaniu prośby o zwolnienie indywidualne od zakazu karteli albo o tzw. *negative clearance* (zaświadczenie o braku zainteresowania Komisji danym porozumieniem). Po zbadaniu sprawy Komisja:

- (a) udziela zwolnienia indywidualnego (tj. dopuszcza porozumienie, nawet jeżeli formalnie jest ono sprzeczne z art. 81);
- (b) wydaje tzw. *comfort letter* (tj. formalne pismo zamykające postępowanie, potwierdzające brak naruszenia art. 81; kwalifikujące umowę jako podlegającą zwolnieniu grupowemu); albo
- (c) zakazuje umowy. Jeżeli umowa narusza art. 81(1), Komisja może nałożyć grzywnę sięgającą 10 proc. rocznych obrotów firmy w skali globalnej. Umowa sprzeczna z art. 81 jest nieważna z mocy traktatu. Komisja nie może nałożyć grzywny w sytuacji, gdy zainteresowane firmy same notyfikowały porozumienie Komisji z wnioskiem o jego zatwierdzenie.

Oprócz zwolnień indywidualnych, traktat dopuszcza w art. 81(3) zwolnienia grupowe. Podlegają nim umowy służące wzrostowi produkcji i dystrybucji towarów oraz postępowi technicznemu, jeżeli nie nakładają nieproporcjonalnych restrykcji i nie pozwalają na wyeliminowanie konkurencji w nadmiernym stopniu. Komisja upoważniona jest do wydawania rozporządzeń zwalniających grupowo pewne umowy typowe (dotąd m.in. porozumienia o wyłącznej sprzedaży, umowy franchisingowe, know-how, o sprzedaży i serwisie samochodów, umowy między towarzystwami lotniczymi o współpracy i wspólnej eksploatacji, umowy badawczo-rozwojowe). Wydając odpowiednie przepisy, Komisja określa każdorazowo klauzule zabronione („czarne”) oraz dopuszczalne („białe”) w umowach

<sup>114</sup> Sprawa 26/76 *Metro SB Großmärkte GmbH v. Komisja i SABA*, Zb. Orz. 1977, s. 1875; Orzecznictwo s. 752.

<sup>115</sup> Dz. Urz. nr 13, s. 204.

odpowiedniego typu. Automatycznie ważne będą tylko porozumienia niezawierające klauzul zabronionych.

Szczególny nacisk kładzie się obecnie na deregulację dziedzin tradycyjnie należących do monopolu państwa, w szczególności: telekomunikacji, usług pocztowych, dostaw energii elektrycznej i gazu. Działania Wspólnoty nakierowane są na dostęp nowych uczestników obrotu do istniejących sieci przesyłowych i łącz, będących własnością dawnych monopolistów.

### **Zakaz wykorzystywania pozycji dominującej**

Art. 82 TWE ustanawia zakaz nadużywania pozycji dominującej. Formuła ta oznacza, że pozycja monopolistyczna sama w sobie nie jest jeszcze naruszeniem prawa wspólnotowego. Nielegalne jest jedynie jej nadużywanie, tj. np. narzucanie nieuczciwych cen, ograniczanie produkcji lub sprzedaży, dyskryminacja niektórych podmiotów gospodarczych lub stosowanie transakcji wiązanych. Podstawowe znaczenie dla stwierdzenia pozycji dominującej ma pojęcie rynku. Może być on określony dla:

- (a) określonego produktu – decydujące znaczenie ma wówczas możliwość zastąpienia danego produktu przez inne, o podobnym sposobie użycia. I tak np. w sprawie *bananów Chiquita*<sup>116</sup> Trybunał stwierdził, że rynek bananów jest odrębny od rynku innych owoców, ponieważ banany mają szczególne wartości odżywcze i wyjątkową konsystencję, które sprawiają, że są one jedynym owocem nadającym się do konsumpcji dla dzieci i ludzi starszych;
- (b) rodzaju produktów – rynek surowców może być różny od rynku na towary gotowe; pozycja dominująca może dotyczyć także części zamiennych;
- (c) obszaru geograficznego – określa się go w zależności od rozmiarów produkcji i konsumpcji produktu, od zwyczajów, możliwości finansowych nabywców itp. Rynek geograficzny może obejmować cały świat, Wspólnotę, jedno lub kilka państw, część państwa.

Jak stwierdził ETS w sprawie *bananów Chiquita*, pozycja dominująca oznacza możliwość samodzielnego działania na rynku, bez względu na zachowania innych producentów, sprzedawców i klientów. Pozycję dominującą określa się w czasie (na ogół w okresie potrzebnym na budowę fabryki lub wejście innych, konkurujących przedsiębiorstw na rynek). *Prima facie* udział w rynku w wysokości 70 – 80 proc. świadczy o pozycji dominującej. Orzecznictwo ETS obniżyło tę granicę do 45 proc., jeżeli rynek jest rozdrobniony (podzielony pomiędzy wielu producentów lub dystrybutorów). W każdym przypadku warunkiem zaistnienia

<sup>116</sup> Sprawa 27/76 *United Brands Co. i inni v. Komisja*, Zb. Orz. 1978, s. 207; Orzecznictwo s. 767.



nadużycia pozycji dominującej jest wpływ na obroty pomiędzy państwami członkowskimi (skutki w skali wykraczającej poza granice jednego państwa).

Nadużycie pozycji dominującej może przyjąć charakter nadużycia antykonkurencyjnego, tj. praktyk o charakterze wyłączności (odmowa dostaw, jednolite ustanawianie cen, niedozwolone fuzje przedsiębiorstw), albo nieuczciwego wykorzystywania pozycji dominującej (nieuczciwe ceny i warunki sprzedaży, dyskryminacja klientów, tzw. *quiet life*).

Zapobieganiu nadużywaniu pozycji dominującej służyć ma wspólnotowa kontrola fuzji przedsiębiorstw. Początkowo próby w tym kierunku podejmował ETS, rozpatrując ten problem w kontekście pozycji monopolistycznej. W najbardziej znanym orzeczeniu tego typu – w sprawie *Continental Can*<sup>117</sup> – sędziowie luksemburscy podkreślili, że skoro art. 81 i 86 TWE mają przeciwdziałać antykonkurencyjnej koncentracji kapitału, to trudno zaakceptować sytuację, w której zakup danej firmy przez firmę konkurencyjną wzmacnia pozycję tej ostatniej na rynku do tego stopnia, że w praktyce eliminuje to całkowicie konkurencję. Obecnie fuzje reguluje rozporządzenie 4064/89 z 21 grudnia 1989 roku<sup>118</sup>. Wszystkie umowy o fuzji firm, których obroty przekraczają 5 bilionów ECU w skali światowej albo 250 milionów ECU w skali Wspólnoty, i które mogą wpływać na konkurencję (poprzez zapewnienie firmie pozycji dominującej), muszą zostać zatwierdzone przez Komisję. Propozycje umów muszą być zgłaszane Komisji, która albo wydaje zgodę, albo wszczyna postępowanie wyjaśniające, po którym akceptuje lub odrzuca fuzję. Fuzje przedsiębiorstw nie przekraczające granicy wyznaczonej przez prawo wspólnotowe podlegają przepisom krajowym. Interesujące, że ostatnie decyzje Komisji, oparte na głębokiej i starannej analizie planowanych fuzji, przyczyniły się do znacznego wzrostu autorytetu Komisji (w szczególności po zatwierdzeniu fuzji Boeing/McDonnell Douglas).

### **Pomoc państwa**

Konstrukcja pomocy opiera się na art. 87 i 88 TWE. Generalnie przyjmuje się, że pomoc państwa jest niezgodna z zasadami konkurencji. W szerokim ujęciu za pomoc państwa uznawana jest wszelkiego rodzaju korzyść świadczona z funduszy publicznych, faworyzująca niektóre przedsiębiorstwa i towary oraz naruszająca konkurencję. Decydujące znaczenie ma skutek: naruszenie konkurencji i niekorzystny wpływ na warunki obrotu między państwami poprzez faworyzowanie niektórych towarów lub producentów. Ciężar dowodu w tej mierze zawsze spoczywa na Komisji. Nie bada się przy tym rynku, jego struktury itp. Nielegalna pomoc może być kierowana zarówno do przedsiębiorstw publicznych, jak i prywatnych.

<sup>117</sup> Sprawa 6/72 *Europemballage Corp. i Continental Can Co. v. Komisja*, Zb. Orz. 1973, s. 215; Orzecznictwo s. 745. W orzeczeniu tym sędziowie przeprowadzili szczegółową analizę struktury konkurencji na rynku puszek.

<sup>118</sup> Dz. Urz. L 395. Prace nad rozporządzeniem trwały 16 lat.



Nie są pomocą świadczenia ogólnodostępne dla wszystkich podmiotów gospodarujących, oparte na z góry znanych kryteriach, przyznawane automatycznie pod warunkiem spełnienia określonych warunków. Podstawowym wyróżnikiem pomocy jest więc jej indywidualny i uznaniowy charakter. Pomoc musi być świadczona z funduszy publicznych, ale niekoniecznie bezpośrednio przez państwo (zabronione są np. świadczenia przekazywane przez instytucje formalnie prywatne, ale pochodzące pośrednio ze środków państwowych, na których rozdawnictwo państwo zachowuje wpływ). Do najczęstszych form pomocy należą: dotacje inwestycyjne, subsydia na pokrycie strat bieżących, preferencyjne oprocentowanie kredytów na transakcje eksportowe, preferencyjne obniżki ciężarów publicznych (podatków, składek na ubezpieczenia społeczne) czy też nadzwyczajne wypłaty w celu przyciągnięcia pracowników do pewnych gałęzi przemysłu.

Każda forma pomocy państwa musi być zgłaszana Komisji, która ocenia jej dopuszczalność i legalność z punktu widzenia art. 87(2) i (3) TWE. Pierwszy z tych przepisów określa pomoc legalną z mocy prawa, drugi ma charakter uznaniowy. Pomoc legalna obejmuje: pomoc o charakterze socjalnym dla poszczególnych konsumentów, pomoc w celu likwidacji skutków katastrof żywiołowych oraz pomoc dla poszczególnych regionów RFN dotkniętych podziałem Niemiec. Przy tej formie pomocy wystarczy notyfikacja przez państwo członkowskie. Z kolei do pomocy uznaniowej należą: pomoc w celu wspierania gospodarczego regionów zacofanych lub dotkniętych masowym bezrobociem, pomoc w celu wspierania projektów o charakterze ogólnoeuropejskim lub w celu zapobieżenia poważnym trudnościom gospodarczym w którymkolwiek państwie członkowskim, pomoc dla pewnych dziedzin gospodarki, pomoc we wspieraniu kultury i ochronie dziedzictwa kulturalnego. Ponadto Rada może poprzez decyzję określić inne formy pomocy, które mogą być zatwierdzone przez Komisję. Notyfikacja tych form pomocy musi być szczegółowa i obejmować dogłębną analizę, ponieważ chodzi o wyjątki od zasady nielegalności pomocy (ocenia się cel pomocy – musi mieć charakter ponadnarodowy – proporcjonalność i konieczność, a także połączony z przyznaniem pomocy plan restrukturyzacji firmy lub gałęzi gospodarki).

W przypadku stwierdzenia przez Komisję wypadku nowej pomocy państwa lub zmiany pomocy dawniej zatwierdzonej, postępowanie Komisji jest następujące: może ona zażądać od państwa członkowskiego zawieszenia wypłacania pomocy aż do czasu zbadania sprawy oraz dostarczenia wszelkich materiałów, informacji i danych koniecznych dla oceny zgodności pomocy z zasadami rynku wewnętrznego. Jeżeli pomoc zostanie uznana za niezgodną z prawem wspólnotowym, musi zostać zwrócona.

Interesujące, że pomimo intensywnego nadzoru ze strony Komisji wolumen pomocy państwowej gwałtownie rośnie i w latach 1992-1994 wynosił 43 miliardy ECU. Szczególnie niepokojący jest wzrost pomocy *ad hoc* (poza uzgodnionymi programami), acz powiązanej z restrukturyzacją przedsiębiorstw (wzrost ten sięgnął 36 proc. w roku 1994). Przewodzą w zakresie pomocy Niemcy – średnia pomoc dla przedsiębiorstwa w dawnej NRD wynosi 11.610 ECU na jednego zatrudnionego przy średniej wspólnotowej 1.400 ECU.

## ROZDZIAŁ X

### WSPÓLNA POLITYKA ZAGRANICZNA I BEZPIECZEŃSTWA (II FILAR UE)

Wspólna polityka zagraniczna i bezpieczeństwa, wprowadzona przez traktat z Maastricht, stanowi rozwinięcie Europejskiej Współpracy Politycznej, której podstawą był Jednolity Akt Europejski<sup>119</sup>. Najważniejszymi celami Unii w tej dziedzinie mają być potwierdzenie tożsamości Unii w stosunkach międzynarodowych oraz stopniowe wprowadzenie wspólnej polityki obronnej. Wśród szczegółowych zadań wspólnej polityki wymieniono w TUE: ochronę wspólnych wartości, podstawowych interesów i niezależności Unii, umacnianie bezpieczeństwa Unii i jej państw członkowskich, zachowanie pokoju i bezpieczeństwa międzynarodowego zgodnie z Kartą Narodów Zjednoczonych, Aktem Końcowym KBWE i Paryską Kartą na Rzecz Nowej Europy, popieranie współpracy międzynarodowej oraz rozwój demokracji i poszanowania praw człowieka.

W zakresie współpracy politycznej TUE przewiduje dwie zasadnicze formy działania<sup>120</sup>. Pierwszą z nich jest wzmocnienie współpracy pomiędzy państwami członkowskimi, które powinno następować poprzez koordynację działań tych państw oraz poprzez wypracowywanie wspólnego stanowiska Unii, zajmowanego przez Radę „tak często, jak tylko będzie to konieczne” (art. 12 TUE). Państwa członkowskie zobowiązane są ponadto do koordynowania swych stanowisk w ramach konferencji międzynarodowych oraz – w szczególności – w organizacjach międzynarodowych. To ostatnie zobowiązanie zostało wprowadzone do traktatu na żądanie Włoch, które chciały w ten sposób zobowiązać unijnych stałych członków Rady Bezpieczeństwa ONZ do respektowania na forum Rady decyzji podejmowanych przez Unię. Ponieważ wyłączona jest kontrola wspólnej polityki zagranicznej przez Trybunał Sprawiedliwości, państwa członkowskie ponoszą tylko odpowiedzialność polityczną za swe działania przed Radą.

---

<sup>119</sup> W istocie pewne formy współpracy w zakresie polityki zagranicznej istniały dużo wcześniej i zostały zapoczątkowane tzw. raportem luksemburskim z 27 października 1970 roku.

<sup>120</sup> W praktyce często spotykanym, acz nie wymienionym w Traktacie instrumentem Unii są oświadczenia dotyczące sytuacji międzynarodowej, przeciętnie w liczbie dwóch tygodniowo.

Drugą formą właściwą dla polityki zagranicznej jest podejmowanie wspólnego działania przez Unię (art. 13 TUE). Traktat ustanawia w tym zakresie jedynie procedury, pozostawiając zakres ewentualnych wspólnych działań późniejszym ustaleniom. W praktyce dotyczyć one mają Europy i obszaru Morza Śródziemnego; kwestie szczególnych powiązań wynikających z dekolonizacji zostają w gestii dyplomacji narodowych. Wyłączone są zagadnienia polityki bezpieczeństwa, realizowanej na podstawie art. 14 TUE we współpracy z Unią Zachodnioeuropejską. Procedura podejmowania decyzji dotyczących wspólnych działań jest dość skomplikowana. Najpierw Rada Europejska powinna ustalić ogólne ramy działania. Następnie na tej podstawie Rada powinna sprecyzować cele wspólnego działania, środki dla ich osiągnięcia oraz zakres i czas ich stosowania. Dopiero w trzecim stadium (realizacji) Rada kwalifikowaną większością głosów może podejmować decyzje operacyjne. Traktat i towarzyszące mu dokumenty zawierają szereg gwarancji proceduralnych, zabezpieczających uprawnienia państw członkowskich (zwłaszcza na wypadek zasadniczej zmiany okoliczności leżących u podstaw wspólnego działania), możliwość podejmowania działań jednostronnych w przypadku szczególnych interesów państwa członkowskiego oraz możliwość niewłączenia się państwa członkowskiego do wspólnego działania, jeżeli wynika to z jego specyficznej sytuacji. Wspólne działanie jest wiążące dla państw członkowskich. Pomimo tego, w doktrynie panuje zgodny pogląd, że wspólna polityka zagraniczna nie narusza suwerenności państw członkowskich i stanowi jedynie instrument koordynacji polityk niezależnych państw. W szczególności, zgodnie z decyzjami podjętymi na szczycie edynburskim w grudniu 1992 r., podczas realizacji wspólnej polityki zagranicznej należy przestrzegać zasady subsidiarności (a tym samym również zasady proporcjonalności).

Podstawową rolę w realizacji wspólnej polityki zagranicznej i bezpieczeństwa spełnia Rada, która powinna dbać o spójność, jedność i skuteczność działań unijnych. Obok niej istotne zadania wykonują Coreper oraz Komitet Polityczny, złożony z wyższych funkcjonariuszy MSZ państw członkowskich. Reprezentację Unii zapewnia przede wszystkim Prezydencja (państwo przewodniczące Radzie); w praktyce wiele zadań wykonuje tzw. Trójka (poprzedni, obecny i przyszły przewodniczący).

Szczególne rolę w zakresie wspólnej polityki zagranicznej i bezpieczeństwa odgrywają sankcje gospodarcze, zarówno nakładane przez samą Wspólnotę, jak i te nakładane przez Radę Bezpieczeństwa ONZ. Ponieważ stosunki handlowe należą do wyłącznej kompetencji Wspólnoty, w przypadku nałożenia sankcji na państwo trzecie Rada Ministrów wydaje rozporządzenie o implementacji sankcji na podstawie art. 133 TWE (dotyczącego wspólnej polityki handlowej) i dopiero wtedy sankcje mogą być realizowane przez poszczególne państwa członkowskie.

Traktat amsterdamski wprowadził pewne modyfikacje II filara, pod hasłem Skutecznej i Spójnej Polityki Zagranicznej. W pierwszym rządzie uproszczono struktury aktów podejmowanych w ramach II filara (wspólnej polityki zagranicznej i bezpieczeństwa). Najważniejszym elementem stają się wspólne strategie, przyjmowane w drodze konsensu przez Radę Europejską. W celu ich wykonania i na ich podstawie Rada większością kwalifikowaną ma przyjmować wspólne działania i stanowiska. Możliwe jest tzw. „konstruktywne wstrzymanie się od działania”, pozwalające w pewnych sytuacjach wybranym państwom członkowskim na niestosowanie się do decyzji Unii, z zastrzeżeniem wszakże upoważnienia w tej mierze, a także zablokowanie decyzji w przypadku szczególnych interesów któregoś z państw członkowskich. Utworzono stanowisko Wysokiego Przedstawiciela (dawnego Sekretarza Generalnego) Rady do spraw wspólnej polityki zagranicznej i bezpieczeństwa, który wraz z podległą mu strukturą instytucjonalną będzie odpowiedzialny za planowanie polityki oraz monitorowanie wydarzeń międzynarodowych pod kątem możliwych implikacji dla Unii. Istotnym novum są wreszcie kompetencje Rady w zakresie podejmowania decyzji politycznych dotyczących działań humanitarnych, misji pokojowych oraz delegowania sił zbrojnych w celu przywrócenia pokoju, a także upoważnienie Rady do wykorzystywania Unii Zachodnioeuropejskiej w celu realizacji decyzji politycznych w zakresie wspomnianych tu operacji.

## ROZDZIAŁ XI

### WSPÓŁPRACA W ZAKRESIE SPRAW WEWNĘTRZNYCH I WYMIARU SPRAWIEDLIWOŚCI (III FILAR UE)<sup>121</sup>

Współpraca w dziedzinie wymiaru sprawiedliwości i spraw wewnętrznych, potocznie zwana III filarem Unii Europejskiej, początkowo miała charakter uzupełniający w stosunku do innych materii uregulowanych przez traktat z Maastricht. Wraz ze zmianami na mapie politycznej Europy i wzrastającymi zagrożeniami ze strony zorganizowanej przestępczości, handlu narkotykami oraz nielegalnej migracji, znaczenie tej współpracy zdecydowanie wzrasta. Dobitnie świadczą o tym reformy podjęte w traktacie amsterdamskim, przenoszące wiele zagadnień z III filara do prawa wspólnotowego i poddające je tym samym reżimowi tego prawa, zwłaszcza kompetencjom prawodawczym organów Wspólnoty.

Dla potrzeb niniejszego opracowania jednakże widzieć będziemy III filar w takim kształcie, w jakim został on określony w traktacie o Unii Europejskiej. Decydujące znaczenie będzie miała systematyka traktatów, a nie przedmiot regulacji. Z tego względu pominięto wpływ na prawo wewnętrzne na przykład aktów prawnych formalnie należących do prawa wspólnotowego, a przedmiotowo – do III filara (jak np. dyrektywa Rady 91/477/EWG z 18 czerwca 1991 r. o kontroli nad nabyciem i posiadaniem broni palnej). Po drugie, opracowanie obejmuje w zasadzie (z nielicznymi wyjątkami) akty będące w mocy. Z tego względu pominięto np. instrumenty już opracowane lub podpisane, które jeszcze nie weszły w życie. Również to prowadzi do pewnych komplikacji. Przykładowo: obowiązuje rozporządzenie Rady (EWG, Euratom) nr 2988/95 z 18 grudnia 1995 r. w sprawie ochrony interesów finansowych WE (należące do I filara); przepisy tego aktu zostały zmodyfikowane przez konwencję z 26 lipca 1995 r. o ochronie interesów finansowych Wspólnoty (z dwoma protokołami dodatkowymi), zawartą na podstawie art. K.3.(2).(c) TUE (należącą więc do filara III). Konwencja ta nie weszła jeszcze w życie, nie została więc uwzględniona w niniejszej analizie. Podobnie decyzja i rozporządzenie Rady 33812/94 o ustanowieniu wspólnotowego

---

<sup>121</sup> Zagadnienia te są w stosunkowo niewielkim stopniu znane, warto zatem przedstawić je adresatom niniejszego opracowania w sposób bardziej szczegółowy niż pozostałe kwestie.

reżimu kontroli towarów „podwójnego zastosowania” (filar I) została następnie uzupełniona wspólnym działaniem z 19 grudnia 1994 r., podjętym na podstawie art. J.3 TUE (II filar). Po trzecie wreszcie, w opracowaniu pominięto zagadnienie konwencji Rady Europy, które w przekonaniu niżej podpisanego nie należą do *acquis communautaire*, aczkolwiek w istocie w znaczącym stopniu na nich właśnie opiera się obrót prawny pomiędzy państwami członkowskimi w sprawach cywilnych i karnych. Spośród tych instrumentów wymienić należy przykładowo: europejską konwencję ekstradycyjną (13 grudnia 1957 r., ETS 24) wraz z protokołami dodatkowymi, europejską konwencję o pomocy prawnej w sprawach karnych (20 kwietnia 1959 r., ETS 30), europejską konwencję o zwalczaniu terroryzmu (27 stycznia 1977 r., ETS 90) oraz konwencję o praniu dochodów pochodzących z przestępstw, ich ujawnianiu, zajmowaniu i przepadku (8 listopada 1990 r., ETS 141).

Zakres przedmiotowy współpracy unijnej w tym zakresie został sformułowany w przepisie art. 29 TUE. Obejmuje on prawo azylowe, zasady dotyczące przekraczania granic zewnętrznych Wspólnoty, politykę migracyjną oraz politykę w stosunku do obywateli państw trzecich, walkę z handlem narkotykami, zwalczanie korupcji na skalę międzynarodową, współpracę sądową w sprawach cywilnych i karnych, współpracę celną i współpracę policyjną. Oprócz odrębności przedmiotowej, III filar cechuje – w porównaniu z prawem wspólnotowym – specyficzny charakter instytucjonalny.

Organem zarządzającym tym filarem jest Rada Ministrów Sprawiedliwości i Spraw Wewnętrznych. Praktyczne kierownictwo sprawuje jednak Komitet Koordynacyjny, tzw. Komitet K. 4 (obecnie – po zmianie numeracji przepisów – zwany Komitetem 36)<sup>122</sup>, złożony z przedstawicieli państw członkowskich (wyższych funkcjonariuszy). Oprócz praktycznej koordynacji współpracy Komitet opracowuje opinie na potrzeby Rady, a także przygotowuje materiały na jej posiedzenia. W skład Komitetu Koordynacyjnego wchodzi trzy tzw. grupy kierujące (*Steering Groups I - III*) oraz Grupa Informacji Poziomej (*Horizontal Information Group*). Poszczególne grupy kierujące odpowiadają za elementy merytorycznego zakresu kompetencji III filara. Grupa I (Azyl i Imigracja) obejmuje migrację, wize, azyl, fałszerstwo dokumentów, przekraczanie granic zewnętrznych, a także nadzorowanie dwóch ośrodków informacyjnych – CIREA i CIREFI<sup>123</sup>. Grupa II zajmuje się współpracą policyjną i celną, przejmując zadania spełniane uprzednio przez tzw. grupę TREVI. Nadzoruje ona zwalczanie terroryzmu, handlu narkotykami i przestępczości zorganizowanej, współpracę policyjną (w tym nadzór nad Europolem) oraz współpracę w sprawach celnych.

<sup>122</sup> Nazwa ta pochodzi od przepisu art. K.4 TUE, który jest podstawą funkcjonowania Komitetu.

<sup>123</sup> Centre for Information, Reflection and Exchange on Asylum Matters; Centre for Information, Reflection and Exchange on the Crossing of Borders and Immigration.



Wreszcie Grupa III (Współpraca Sądowa) ma za zadanie organizowanie i realizację współpracy unijnej w zakresie ekstradycji, zwalczania międzynarodowej przestępczości zorganizowanej, doręczania dokumentów w procedurach sądowych, ujednoczenia zasad utraty prawa jazdy, a także rozwój wspólnotowego prawa karnego oraz nadzór nad realizacją konwencji wspólnotowych w dziedzinach prawa karnego i cywilnego.

Pomimo wszystkich wskazanych odrębności, nie można mówić o całkowitej autonomii III filara w stosunku do prawa wspólnotowego. Przede wszystkim występują powiązania instytucjonalne z I filarem – III Filar będzie podlegał ogólnym wytycznym politycznym ze strony Rady Europejskiej (art. 4 TUE), tym samym będąc poddany reżimowi jedności systemu Unii Europejskiej i obowiązki przestrzegania *acquis communautaire*<sup>124</sup>. Po drugie, Rada Spraw Wewnętrznych i Wymiaru Sprawiedliwości zastąpiła istniejące dotąd grupy wyspecjalizowane (TREVI, RODOS itp.), stwarzając jednolite ramy instytucjonalne. Rada jest organem uprawnionym do podejmowania decyzji<sup>125</sup> w zakresie III filara, uchwalając na wniosek państw członkowskich, a w wielu kwestiach również Komisji (w dziedzinach określonych w art. 29.1-6), wspólne stanowisko<sup>126</sup>, wspólne działania<sup>127</sup> oraz przyjmując konwencje<sup>128</sup>. Oprócz tego Rada wydaje zalecenia i podejmuje uchwały, poruszając się w obrębie form charakterystycznych dla prawa międzynarodowego<sup>129</sup>. Co więcej, Rada może podjąć decyzję o przekazaniu pewnych kwestii do I filara, a konkretnie do jego Tytułu IV, tym samym przewidując stosowanie do nich mechanizmów prawa wspólnotowego. Decyzja ta musi zostać zaakceptowana przez państwa członkowskie zgodnie z ich postanowieniami konstytucyjnymi. Regulacja ta (art. 42 TUE) nosi nazwę „klauzuli pomostowej”. Dodajmy wszakże, że opisana wyżej, dość skomplikowana procedura przekazywania kompetencji w tym trybie, określana jako podwójny zamek (*double lock*), mocno ten proces utrudnia – w praktyce dotąd z niego nie skorzystano. Procedura decyzyjna Rady (podobnie jak wszystkich

<sup>124</sup> Oznacza to automatycznie, że pomiędzy prawem wspólnotowym a II filarem istnieją powiązania funkcjonalne; chodzi w szczególności o uniknięcie sytuacji, w której środki podejmowane przez Unię w ramach współpracy w dziedzinie wymiaru sprawiedliwości i spraw wewnętrznych, a także decyzje państw członkowskich implementujące postanowienia unijne w tym zakresie, naruszałyby zasady dotyczące swobodnego przepływu osób i towarów.

<sup>125</sup> Nie przysługuje natomiast Radzie inicjatywa ustawodawcza.

<sup>126</sup> Wspólne stanowisko wyrażać się może nie tylko poprzez deklaracje poszczególnych państw, lecz także poprzez inne formy współpracy międzyrządowej, które zostaną uznane za właściwe i pożądane. Państwa członkowskie mają obowiązek dostosowania swej polityki do tej formy współdziałania.

<sup>127</sup> Są to działania uzgodnione w ramach Unii, lecz realizowane przez poszczególne państwa członkowskie.

<sup>128</sup> Konwencje w dziedzinach objętych III filarem wchodzi w życie dopiero po ich zaakceptowaniu przez państwa członkowskie zgodnie z przepisami konstytucyjnymi.

<sup>129</sup> Państwa członkowskie były podzielone, jeśli chodzi o moc wiążącą aktów przyjmowanych w ramach III filara. Wielka Brytania konsekwentnie oponowała przeciwko przyznaniu tym aktom skutków wiążących, podczas gdy rząd holenderski zamieszczał niektóre uchwały w wykazie obowiązujących aktów unijnych.

innych organów unijnych) w zakresie III filara jest określona przez przepisy traktatu rzymskiego. Z kolei finansowanie działalności organów w ramach III filara odbywa się z ich budżetu. Istnieje jednakże możliwość uzyskania dodatkowych środków z budżetów państw członkowskich lub Unii. Do Rady mogą być kierowane zapytania i zalecenia Parlamentu Europejskiego, zaś Prezydencja ma obowiązek informowania tego ostatniego o wszelkich kwestiach wynikających z implementacji przepisów TUE dotyczących III filara. Tym samym jednak pozycja Parlamentu, dla którego nie przewidziano właściwie innych uprawnień w tej dziedzinie, jest stosunkowo słaba. Przede wszystkim – Parlament informowany jest o podejmowanych decyzjach i przyjmowanych aktach normatywnych jedynie *ex post*, co w praktyce trudno uznać za rzeczywiste konsultacje. Interesujące, że Parlament podjął próbę zawarcia porozumienia międzyinstytucjonalnego z Radą i Komisją w sprawie stosowania *ex art. K.6 TUE*, a w szczególności w sprawie współpracy Parlamentu w odniesieniu do konwencji zawieranych na podstawie *ex art. K.3* (obecnie *art. 34.2.d*), poczynając od konwencji w sprawie Europolu. Próba ta nie została jednak dotąd uwieńczona powodzeniem.

Pewne kompetencje w zakresie III filara przysługują natomiast Komisji. Może ona kierować do Rady propozycje dotyczące zastosowania klauzuli pomostowej, a także dotyczące podejmowania inicjatyw unijnych z wyłączeniem współpracy w sprawach karnych, celnej i policyjnej w celu zwalczania terroryzmu, handlu narkotykami oraz innych poważnych form przestępczości międzynarodowej, w których to sprawach wyłączna inicjatywa przysługuje państwom członkowskim. Prawo inicjatywy Komisja dzieli jednak z państwami członkowskimi. W praktyce propozycje działań oraz projekty aktów przygotowuje w zakresie III filara Prezydencja, natomiast Komisja ogranicza się do wydawania komunikatów, mających charakter ogólny i wskazujących pożądane kierunki rozwoju polityki Unii. Warto jednak zauważyć, że przedstawiciel Komisji uczestniczy zawsze w obradach Rady, a ponadto Komisja ma faktyczne możliwości wpływania na prace Rady, na przykład poprzez swych ekspertów.

Początkowo nie przewidziano natomiast żadnych wyraźnych kompetencji w zakresie III filara dla Europejskiego Trybunału Sprawiedliwości, jakkolwiek – po pierwsze – może on sprawować kontrolę nad ustawodawstwem wspólnotowym podejmowanym w związku z funkcjonowaniem III filara, po drugie zaś – może uzyskać pewne kompetencje na podstawie konwencji zawieranych w ramach III filara. Jak dotąd jednak żadna z tych konwencji<sup>130</sup> nie zawiera klauzuli jurysdykcyjnej ETS. Niektóre projekty wszelako dają Trybunałowi taką jurysdykcję, jak

---

<sup>130</sup> Konwencja z 10 marca 1995 roku o uproszczonej procedurze ekstradycyjnej; konwencje z 26 lipca 1995 r. o: Europolu, ochronie interesów finansowych Wspólnoty oraz systemie informacji celnej; paraflowana we wrześniu 1995 r. konwencja o procedurze upadłościowej.

również przewidują możliwość kierowania przez sądy państw członkowskich pytań prejudycjalnych do Trybunału w sprawach dotyczących ich stosowania. Zasadnicza zmiana w podejściu do jurysdykcji ETS nastąpiła jednak wraz z wejściem w życie traktatu amsterdamskiego. Trybunałowi przypadły dwie istotne nowe kompetencje. Otrzymał on jurysdykcję w sprawach przeniesionych z III do I filara (azyl, imigracja, granice, współpraca sądowa w sprawach cywilnych), z zastrzeżeniem jednakże, iż kompetencja prejudycjalna będzie ograniczona do sądów najwyższych w trybie instancyjnym. Uzupełniać ją ma skarga w interesie ogólnym, przysługująca Radzie, Komisji oraz państwom członkowskim. Rozszerzona została też właściwość ETS w zakresie III filara, jednakże kompetencja prejudycjalna przysługiwać będzie tylko sądom tych państw, które złożą deklarację o uznaniu jurysdykcji, zaś powództwo o unieważnienie aktu prawnego będzie wnoszone wyłącznie przez państwa członkowskie i Komisję. Trybunał może również rozstrzygać spory pomiędzy państwami członkowskimi oraz między państwami członkowskimi a Komisją w zakresie wykładni i stosowania aktów prawnych przyjmowanych w sferze III filara.

W czasie przygotowań do konferencji międzyrządowej w 1996 r. właśnie III Filar wydawał się być poddany najostrzejszej krytyce. Zwracano uwagę na przerost instytucjonalny (duża ilość różnych organów pozbawionych rzeczywistej władzy), krytykowano powszechnie stosowaną procedurę jednomyślności oraz brak demokratycznego nadzoru wynikający z minimalizacji kompetencji Parlamentu Europejskiego i ETS. Jednocześnie jednak w dyskusji zwrócono uwagę na znaczący postęp w tej dziedzinie, przejawiający się chociażby w trosce o ochronę danych osobowych w systemach komputerowych czy też o przezroczystość działań poszczególnych organów. W gruncie rzeczy bowiem, pomimo zarzutów „zamachu na suwerenność”, TUE wzmacniał pozycję państw, pozwalając im na swobodne podejmowanie działań, które w innych warunkach byłyby poddane nadzorowi wynikającemu z prawa wspólnotowego bądź kontroli ze strony instytucji krajowych. Z drugiej strony, proponowano poszerzenie kompetencji organów unijnych poprzez rezygnację z zawierania konwencji międzynarodowych i zastąpienie ich przez wspólne działania jako instrumenty łatwiejsze w realizacji. Sugerowano nawet wprowadzenie dyrektyw w celu realizacji postanowień III filara.

Mimo krytyki istniejących rozwiązań, właśnie III Filar wydaje się najbardziej dynamicznie rozwijającą się dziedziną współpracy unijnej, obejmując swym zasięgiem coraz to nowe zagadnienia. Pamiętać należy również o zasadniczych nowych elementach wprowadzonych przez traktat amsterdamski. Wprowadził on nowe określenie współpracy w zakresie III filara jako Przestrzeni Wolności, Bezpieczeństwa i Sprawiedliwości. Zmodyfikowano formy prawne współpracy, rezygnując ze wspólnych działań i wprowadzając w to miejsce decyzje ramowe (będące odpowiednikiem dyrektyw, jednakże pozbawione atrybutu bezpośrednioj

skuteczności) oraz decyzje. Utrzymano konwencje międzynarodowe, jednakże mogą one teraz wchodzić w życie po ich ratyfikowaniu przez połowę państw członkowskich, a nie – jak dotąd – przez wszystkie państwa.

W zakresie przedmiotowym dawnego III filara zanotowano daleko idące zmiany, polegające przede wszystkim na przeniesieniu kompetencji w zakresie wiz, azylu, imigracji oraz współpracy sądowej w sprawach cywilnych do I filara. Problematyka ta została szczegółowo omówiona wyżej. Ponadto do prawa unijnego włączono system Schengen, dzieląc go pomiędzy filary I i III. Kompetencja wspólnotowa ma jednak o tyle ograniczone znaczenie, że przewiduje się w tym zakresie podejmowanie decyzji przez Radę na zasadzie jednomyślności.

Spśród tych zagadnień najistotniejsze z punktu widzenia przyszłej akcesji Polski do Unii Europejskiej wydaje się rozwiązanie przyjęte w specjalnym protokole do traktatu amsterdamskiego, włączające do *acquis communautaire* cały system Schengen. Rozwiązanie to jest wielkim zaskoczeniem, ponieważ przez długi czas państwa członkowskie broniły się przed przekazaniem jakichkolwiek kompetencji w tej dziedzinie na rzecz Wspólnoty. Co więcej, zgodnie z przepisem art. 8 tegoż protokołu, wszystkie państwa przystępujące do Unii mają obowiązek przyjęcia owego *acquis* w całości, podczas gdy Wielka Brytania i Irlandia nie będą nim związane w ogóle, zaś Dania może przyjąć jedynie wybrane elementy. Z powyższego rozwiązania, jak również ze stowarzyszenia z systemem Schengen państw nordyckich, wynika, że standard wyznaczony przez umowy z Schengen będzie wyznaczał normy regionalnego (europejskiego) prawa międzynarodowego w tej dziedzinie (standardy europejskie).

Można zresztą zaryzykować twierdzenie, że układy z Schengen<sup>131</sup> – pomimo że zostały zawarte w formie umów międzyrządowych ze względu na zamiar uniknięcia dyskusji politycznej w poszczególnych państwach będących ich sygnatariuszami, a zwłaszcza kontrowersji parlamentarnych – od początku pomyślane były jako regulacja wspólnotowa. Swoboda przepływu osób bez kontroli granicznej obejmowała wszystkich obywateli państw członkowskich Wspólnoty (art. 1 porozumienia z 1985 r.), umowy miały być stosowane z zastrzeżeniem zgodności z prawem wspólnotowym (art. 134 konwencji z 1990 roku) oraz miały być dostosowane do prawa wspólnotowego lub zastąpione przez późniejsze takie prawo (art. 142 tejże konwencji). Dodajmy też, że niektóre zagadnienia objęte przez układy z Schengen zostały już włączone do prawa wspólnotowego i są regulowane przez akty prawa wtórnego, jak dyrektywa 91/308 z 10 czerwca 1991 r. o zapobieganiu wykorzystania sektora bankowego do prania brudnych pieniędzy

<sup>131</sup> Porozumienie w sprawie stopniowego znoszenia kontroli granicznych pomiędzy Francją, RFN oraz państwami Beneluxu, zawarte 14 czerwca 1985 r. oraz konwencja w sprawie realizacji tej umowy, podpisana 19 czerwca 1990 r.; tekst por. ILM 30(1991), s. 68.

czy też dyrektywa 91/477 z 18 czerwca 1991 r. w sprawie kontroli nad nabyciem i posiadaniem broni palnej. Do systemu schengeńskiego przystąpiły zresztą dalsze państwa członkowskie Unii: Włochy, Hiszpania, Portugalia, Grecja oraz nowo przyjęte Austria, Szwecja i Finlandia.

W powszechnej opinii w Polsce układy z Schengen kojarzą się głównie z pozytywnym faktem zniesienia dla obywateli polskich wiz wjazdowych przez państwa będące stronami porozumienia. W rzeczywistości są to obszerne regulacje (konwencja z 1990 roku obejmuje 142 artykuły i zajmuje ponad 60 stron druku), które były przedmiotem rozlicznych kontrowersji i krytyki jako naruszające prawa człowieka.

Zasadniczym przedmiotem konwencji jest ułatwienie przekraczania przez obywateli państw członkowskich granic wewnętrznych Unii poprzez zniesienie na nich kontroli. Ponieważ *de facto* ułatwienia te musiały dotyczyć również obywatele państw trzecich przebywających na terytorium Wspólnoty (obecnie Unii)<sup>132</sup>, należało udoskonalić kontrolę na granicach zewnętrznych Unii. W tym celu wprowadzono generalny wymóg posiadania przez obywateli państw trzecich wiz wjazdowych oraz jednolite wizy Schengenlandii<sup>133</sup>. Przymus wizowy obejmuje ponad 120 państw, w tym również stowarzyszone ze Wspólnotą Bułgarię, Rumunię i państwa bałtyckie. Na przewoźników przywożących cudzoziemców nieposiadających wymaganych dokumentów podróży miały być nakładane kary pieniężne<sup>134</sup>. W celu ograniczenia liczby osób starających się w państwach członkowskich o status uchodźcy wprowadzone zostały zasady określające, które państwo będzie właściwe dla rozpatrywania wniosków. W pierwszym rzędzie będzie to państwo, które wystawiło zezwolenie na pobyt (wizę), nawet jeżeli jego ważność już wygasła. Jeżeli wnioskodawca posiadał wizy wydane przez kilka państw, kompetentne będzie to z nich, którego wiza ważna była dłużej, a w pewnych sytuacjach to państwo, przez którego granicę zewnętrzną dana osoba wjechała na terytorium Schengenlandii. To samo kryterium przekroczenia granicy zewnętrznej przyjęto w odniesieniu do nielegalnych imigrantów. Ponieważ regulacje te wzbudzają wątpliwości z punktu widzenia ich zgodności z innymi międzynarodowymi zobowiązaniami państw stron porozumień z Schengen, zarówno w samych tych

<sup>132</sup> Osoby takie mogą przebywać na terytorium wszystkich umawiających się stron przez okres nieprzekraczający trzech miesięcy; muszą jednak zameldować się u właściwych organów po przybyciu na terytorium państwa.

<sup>133</sup> Traktat z Maastricht włączył wspólną politykę wizową do kompetencji Wspólnoty jako art. 100c. Na jego podstawie wydane zostały np. rozporządzenia: 1683/95 z 29 maja 1995 r. w sprawie jednolitego formatu wiz oraz 2317/95 z 25 września 1995 r. w sprawie określenia państw trzecich, których obywatele muszą posiadać wizę przy przekraczaniu zewnętrznych granic państw członkowskich. To ostatnie zostało zakwestionowane przez ETS; trwają prace nad nową wersją tego aktu.

<sup>134</sup> Sprowadzało to rejestrację podróży podczas odprawy biletowo-bagażowej na lotniskach do dodatkowej kontroli paszportowej. Linie lotnicze zmuszone były m.in. zatrudniać byłych funkcjonariuszy straży granicznych jako specjalistów w tej dziedzinie, m.in. wykrywających sfałszowane dokumenty.

porozumieniach, jak i później, w odnośnych przepisach traktatu o Unii Europejskiej dotyczących współpracy w zakresie wymiaru sprawiedliwości i spraw wewnętrznych, wprowadzono klauzule o ich zgodności z konwencją genewską z 1951 roku o statusie uchodźców (ex art. K.2.1, obecnie podobną funkcję spełnia art. 63.1).

Nad realizacją postanowień konwencji czuwać ma specjalny system informacyjny, na który składają się komputer centralny w Strasburgu oraz połączone z nim komputery narodowych służb granicznych i policyjnych. System ten ma gromadzić zarówno informacje ogólne, jak i dane statystyczne oraz informacje o sytuacji w poszczególnych państwach pochodzenia potencjalnych uchodźców, a także dane dotyczące poszczególnych osób (w tym poszukiwanych przez policje krajowe, obywatele państw trzecich niepożądanych na terytorium któregośkolwiek z państw stron porozumienia, osób zaginionych) oraz przedmiotów (broni, skradzionych dokumentów i samochodów). Obecnie trwają prace nad systemem informacyjnym drugiej generacji, w związku z koniecznością rozszerzenia bazy danych oraz przyjęciem nowych państw członkowskich do UE.

Chęć ograniczenia nadużyć związanych z napływem uchodźców do Unii Europejskiej legła u podstaw konwencji dublińskiej. Konwencja ta jest aktem prawa wspólnotowego; została zawarta przez wszystkie państwa członkowskie. Przedmiotem jej jest określenie właściwości tylko jednego państwa dla rozpatrywania wniosków azylowych. Reguły te odpowiadają opisanym wyżej regulacjom porozumień z Schengen. Na uwagę zasługuje fakt, że poszczególne regulacje narodowe w sprawach uchodźców są dostosowywane do porozumień międzynarodowych, np. ustawa austriacka z 14 lipca 1997 r. pozwala na odmowę wszczęcia postępowania, jeżeli z umowy międzynarodowej wynika właściwość innego państwa do rozpatrzenia wniosku.

Dodajmy jeszcze, że na prawo azylowe jako element III filara UE oraz przyszłego prawa wspólnotowego składają się także inne akty: zwłaszcza wspólne stanowisko Rady 96/196/JHA z 4 marca 1996 r. w sprawie jednolitej interpretacji pojęcia uchodźcy w rozumieniu art. 1 konwencji genewskiej z 1951 roku<sup>135</sup> oraz uchwała Rady z 20 czerwca 1995 r. w sprawie minimalnych gwarancji w postępowaniu azylowym<sup>136</sup>, a także wywodzące się z ustawodawstw państw członkowskich pojęcia bezpiecznego kraju pochodzenia i bezpiecznego państwa trzeciego. Pierwsze z tych pojęć wiąże się z założeniem, że nie można przyznać statusu uchodźcy osobie pochodzącej z kraju, w którym nie mają miejsca prześladowania, drugie – że status taki nie przysługuje również osobom, które przybyły do danego państwa nie bezpośrednio z państwa, w którym były prześladowane,

<sup>135</sup> Dz.Urz. L 63 z 13 marca 1996 r.

<sup>136</sup> Dz.Urz. C 274 z 19 czerwca 1996 r.



lecz z państwa trzeciego, w którym obowiązuje konwencja genewska z 1951 r. w sprawie statusu uchodźców oraz przestrzegana jest zasada *non-refoulement*<sup>137</sup>.

Zawarcie konwencji o przekraczaniu zewnętrznych granic Unii zostało zaproponowane przez Komisję w grudniu 1993 roku<sup>138</sup>. Jak dotąd, umowa nie została podpisana ze względu na konflikt dotyczący trzech kwestii: sposobu podejmowania decyzji w sprawie implementacji konwencji, kompetencji ETS oraz zakresu terytorialnego obowiązywania konwencji (w związku ze sporem pomiędzy Wielką Brytanią i Hiszpanią odnośnie tego, czy granica pomiędzy Gibraltarem i Hiszpanią ma być traktowana jako wewnętrzna czy zewnętrzna granica Unii). Projekt zawiera definicję granicy zewnętrznej (granica lądowa z państwami trzecimi, granice morskie, lotniska oraz porty morskie), określa zasady ich przekraczania i kontroli granicznej, listy osób niepożądanych oraz zasady wydawania zezwoleń na pobyt.

Układy schengenkie nie ograniczają się wszelako jedynie do regulacji dotyczących imigracji i azylu. Art. 39 umowy z 1990 roku ustanawia ogólną zasadę współpracy służb policyjnych poszczególnych państw sygnatariuszy porozumienia w zakresie zwalczania niektórych typów przestępstw kryminalnych (zabójstw, gwałtów, rozbojów, rabunku broni, paserstwa, fałszerstwa dokumentów, przemytu osób, przemytu narkotyków, używania materiałów wybuchowych oraz nielegalnego przewozu odpadów toksycznych i niebezpiecznych). Współpraca powinna w zasadzie odbywać się na podstawie wniosków kierowanych do wyznaczonych organów państwowych, jednakże w pilnych przypadkach możliwa jest współpraca bezpośrednio pomiędzy lokalnymi jednostkami policji i innych właściwych służb. Konwencja wykonawcza z 1990 roku dopuszcza m.in. inwigilację podejrzanych o popełnienie wymienionych przestępstw, przebywających za granicą, oraz możliwość pościgu policyjnego przez granicę za sprawcami przestępstw bez potrzeby uzyskiwania zgody miejscowych władz. Nakazuje też ustanowienie bezpośrednich połączeń telekomunikacyjnych pomiędzy zainteresowanymi jednostkami policyjnymi sąsiadujących miast. W celu ułatwienia współpracy proceduralnej konwencja z 1990 roku określa zakres pomocy prawnej w sprawach podatkowych i celnych, zezwala na przesyłanie dokumentów sądowych bezpośrednio zainteresowanym osobom (w tym rzeczoznawcom i świadkom) oraz na udzielanie pomocy bezpośrednio przez poszczególne jednostki wymiaru sprawiedliwości (sądy, prokuratury), bez potrzeby używania kanałów oficjalnych (dyplomatycznych). Wprowadzono zasadę „*non bis in idem*” w stosunku do sprawców

<sup>137</sup> Interesujący wydaje się fakt, że działania wspólnotowe, a następnie unijne, wpłynęły na kształt polityki Rady Europy w stosunku do uchodźców. W swych rezolucjach 1163(1991), 1236 (1994) oraz 1278(1995) Zgromadzenie Parlamentarne RE już nie odrzucało restryktywnych przejawów tej polityki, lecz nawoływało jedynie do ich zwężającej wykładni, a także podkreśliło wzrastającą rolę konwencji z Schengen i Dublina w zakresie rozwoju prawa azylowego w Europie. Tym samym standardy europejskie w tym zakresie są bardziej zbliżone do unijnych niż do liberalnych niegdyś standardów Rady Europy i konwencji genewskiej z 1951 roku.

<sup>138</sup> COM(93)684 final.



przestępstw popełnionych w dwóch lub więcej państwach, a w odniesieniu do skazanych – zasadę redukcji okresu przebywania w więzieniu o okres spędzony w więzieniu w innym państwie. Uproszczone wreszcie procedury ekstradycyjne, wprowadzając nakaz wydania osób ściganych w innym państwie stronie umowy oraz możliwość ekstradycji sprawcy za jego zgodą bez konieczności wszczęcia formalnej procedury ekstradycyjnej, z zastrzeżeniem, że wydanie nie jest zabronione przez ustawodawstwo danego państwa i że dana osoba ma zapewniony dostęp do obrońcy. Jeżeli natomiast w stosunku do przestępcy orzeczono karę pozbawienia wolności, lecz uchyla się on od jej wykonania, uchodząc do innego państwa, można zwrócić się do organów tego państwa nie o wydanie przestępcy, lecz o wykonanie orzeczonej kary. Złagodzono przy tym warunki współpracy sądowej w sprawach karnych – wystarczy, iż dany czyn będzie przestępstwem w myśl prawa obu zainteresowanych państw oraz zagrożony będzie karą pozbawienia lub ograniczenia wolności na czas nie krótszy niż 6 miesięcy.

Współpraca w zakresie prawa karnego jest kolejną dziedziną, w której odnotowano znaczący postęp w skali unijnej. W tym zakresie instrumenty prawne w większości dotyczą jedynie państw członkowskich<sup>139</sup>. Podstawową metodą jest wprowadzanie odpowiednich przepisów do prawa wewnętrznego poszczególnych państw i nakładanie sankcji karnych za ich naruszenia. Z drugiej strony coraz częściej podejmowane są działania mające na celu rozszerzenie zakresu stosowania przepisów karnych zawartych w aktach wspólnotowych. Należy wymienić w tym kontekście konwencje ekstradycyjne, konwencję o ochronie interesów finansowych Wspólnoty oraz działania zmierzające do zwalczania rasizmu i ksenofobii, przestępczości zorganizowanej, przemocy na stadionach piłkarskich, a także handlu kobietami i seksualnego wykorzystywania kobiet. Propozycja konwencji o uproszczeniu procedur ekstradycyjnych (projekt uchwalony 10 marca 1995 r.) ma na celu ułatwienie ekstradycji sprawców przestępstw w przypadku wyrażenia przez nich zgody (propozycja ustala przy tym tryb, w jakim zgoda taka powinna zostać wyrażona). Z kolei projekt konwencji ekstradycyjnej został uchwalony przez Radę Ministrów Sprawiedliwości i Spraw Wewnętrznych 27 września 1996 roku, na podstawie art. K.1.6 i K.1.7 TUE. Rozszerza on ekstradycję sprawców przestępstw podatkowych na czyny podobne do zabronionych w ustawodawstwie danego państwa oraz ogranicza możliwość odmowy wydania sprawców przestępstw politycznych, a także wyłącza możliwość odmowy wydania własnych obywateli. Konwencja o ochronie interesów finansowych Wspólnoty penalizuje czyny polegające na zagarnięciu dochodów Wspólnoty, harmonizuje

---

<sup>139</sup> Warto nadmienić, że już w tej chwili Komisja posiada pewne kompetencje z pogranicza prawa administracyjnego i prawa karnego, służące przede wszystkim ściganiu naruszeń prawa konkurencji (głównie zakazu karteli) oraz nakładaniu sankcji w przypadkach naruszenia prawa wspólnotowego.

ustawodawstwa państw członkowskich w tym zakresie oraz ułatwia pomoc prawną. Wreszcie konwencja z 26 maja 1997 r. ma na celu zwalczanie korupcji funkcjonariuszy Unii oraz państw członkowskich Wspólnoty.

Pozostałe formy współpracy obejmują: wspólne stanowisko z 15 lipca 1996 r. w sprawie zwalczania rasizmu i ksenofobii<sup>140</sup>, uchwały Rady z 23 listopada 1995 r. w sprawie ochrony świadków w walce z przestępczością zorganizowaną<sup>141</sup> oraz z 20 grudnia 1996 r. o ochronie osób współpracujących z władzami w walce z przestępczością zorganizowaną<sup>142</sup>, zalecenia Rady z 29/30 listopada 1993 r. w sprawie zwalczania prania brudnych pieniędzy, zalecenia z tego samego dnia oraz z 20 czerwca 1994 r. w sprawie handlu ludźmi w celach prostytucji, wspólne działanie z 24 lutego 1997 r. w sprawie zwalczania handlu ludźmi i wykorzystywania seksualnego dzieci<sup>143</sup>, zalecenia Rady z 29/30 listopada 1993 r. o odpowiedzialności osób organizujących imprezy sportowe oraz z 22 kwietnia 1996 r. o wytycznych w sprawie zapobiegania i ograniczania zakłóceń porządku publicznego w związku z meczami piłkarskimi. Część tych aktów prawnych ma już swoje odpowiedniki w polskim systemie prawnym.

Wreszcie ostatnią dziedziną dotyczącą prawa materialnego i procedur wymiaru sprawiedliwości jest współpraca w zakresie prawa i procedury cywilnej. Jak już wspomniano, obrót prawny w tym zakresie regulują przede wszystkim umowy zawarte w ramach Rady Europy oraz konwencje haskie prawa międzynarodowego prywatnego. Współpraca unijna *sensu stricto* obejmuje projekt konwencji o jurysdykcji i wykonaniu orzeczeń w sprawach małżeńskich (zawarcie tej umowy uniemożliwiły, jak dotąd, trzy kwestie sporne: włączenia do umowy problematyki władzy rodzicielskiej, zakresu jurysdykcji w sprawach unieważnienia małżeństwa i rozvodu oraz kryteriów przyznawania władzy rodzicielskiej w przypadkach rozwiązania małżeństwa), a także projekt konwencji o doręczeniach dokumentów w sprawach cywilnych. Na mocy traktatu amsterdamskiego kwestie te zostały przeniesione do I filaru. Rada wydała już pierwsze trzy rozporządzenia w zakresie prawa cywilnego (maj 2000 r.).

Istotną rolę odgrywa też współpraca instytucjonalna. Decyzja w sprawie utworzenia formalnej współpracy policyjnej została podjęta na spotkaniu Rady Europejskiej w Luksemburgu w czerwcu 1991 roku. Zaczątkiem jej było utworzenie Europejskiej Jednostki do spraw Zwalczania Narkotyków (*European Drugs Unit*), która rozpoczęła swą działalność w Hadze w styczniu 1994 roku. Następnie w dniu 26 lipca 1995 r. zawarta została konwencja o utworzeniu Europejskiego

---

<sup>140</sup> Dz.Urz. L 185 z 24 lipca 1996 r.

<sup>141</sup> Dz.Urz. C 327 z 7 grudnia 1995 r.

<sup>142</sup> Dz.Urz. C 10 z 11 stycznia 1997.

<sup>143</sup> Dz.Urz. L 63 z 4 marca 1997 r.

Biura Policyjnego (Europolu)<sup>144</sup>. Zadaniem współpracy jest zwalczanie przestępczości zorganizowanej, przemytu samochodów, materiałów radioaktywnych, nielegalnej imigracji oraz przestępczości związanej z handlem narkotykami, prania pieniędzy pochodzących z tych przestępstw oraz poprawa skuteczności tego zwalczania i współpracy pomiędzy właściwymi urzędami państw stron konwencji. Organ nadzorczy Europolu (*Management Board*) może zwracać się do Rady o rozszerzenie kompetencji Europolu na dalsze dziedziny. Decyzja w tej sprawie winna zapaść jednogłośnie. Dodajmy, że organ ten jest ponadto odpowiedzialny za mianowanie i odwoływanie dyrektora Europolu, za nadzorowanie jego działalności, przygotowywanie 5-letnich programów działania instytucji, a także za określenie warunków współpracy z innymi instytucjami, w tym także wymiany informacji z państwami nieczłonkowskimi. Europol spełnia przede wszystkim funkcje informacyjne, działając poprzez oficerów łącznikowych w swojej siedzibie. W swym założeniu Europol powinien spełniać funkcje inne niż Interpol oraz System Informacyjny Schengen, służąc przede wszystkim pogłębianiu wiedzy w zakresie metodologii działań policyjnych, a także powinien wspierać i propagować upowszechnianie krajowych metod operacyjnych. Jest natomiast sporne, czy Europol powinien prowadzić własne działania operacyjne. Z formalnego punktu widzenia byłoby to możliwe w przypadku jednogłośnej modyfikacji konwencji przez wszystkie państwa członkowskie. Politycznie oznaczałoby to erozję suwerenności państwowej w zakresie policji, z prawnego punktu widzenia natomiast byłoby trudne, ponieważ systemy organizacyjne policji w państwach członkowskich są zbyt zróżnicowane.

---

<sup>144</sup> Godny uwagi jest fakt, że właśnie konwencja o Europolu wzbudziła najwięcej kontrowersji, jeśli chodzi o jurysdykcję ETS. Wielka Brytania konsekwentnie oponowała przeciwko włączeniu klauzul jurysdykcyjnych, z kolei Holandia nalegała na ich zamieszczenie.

## **ROZDZIAŁ XII**

### **ZMIANY INSTYTUCJONALNE WPROWADZONE PRZEZ TRAKTAT NICEJSKI**

#### **Rada Unii Europejskiej:**

Zmiany dotyczą głównie procesu decyzyjnego, a dokładnie: sposobu obliczania głosów ważnych i rozszerzenia zakresu decyzji podejmowanych większością głosów. Większość kwalifikowana będzie wynosiła nadal 71,3 proc. (tj. 169 z 237 głosów – duże państwa członkowskie będą miały po 29 głosów). Mniejszość blokująca wyniesie 69 głosów. Liczba głosów oddanych za propozycją musi reprezentować 62 proc. ludności Unii (obecnie ok. 58 proc.). Do tych wymogów dochodzi jeszcze konieczność głosowania za propozycją ponad połowy (jeżeli sprawa dotyczy wniosku Komisji) lub 2/3 państw członkowskich (w innych sprawach).

Traktat zawiera też regulację dotyczącą podziału głosów po przystąpieniu nowych państw członkowskich. Większość kwalifikowana będzie wynosiła – zgodnie ze skomplikowanymi procedurami rachunkowymi wprowadzonymi przez dwa protokoły dołączone do Traktatu – 255 z 345 głosów, przy założonej liczbie 27 państw członkowskich. Polska ma uzyskać tyle samo głosów w Radzie co Hiszpania (27), co zakłada pewną nadreprezentację w stosunku do liczby ludności.

W 27 dodatkowych materiałach przewidziano podejmowanie decyzji większością kwalifikowaną, a w dalszych 10 ten tryb ma być wprowadzany stopniowo. Dotyczy to m.in. umów w zakresie II i III filara, środków realizujących swobody wspólnotowe, prawa pobytu obywateli UE w innych państwach członkowskich, współpracy sądowej w sprawach cywilnych i rodzinnych, środków pomocowych dla państw członkowskich przeżywających trudności gospodarcze i innych kwestii. Nie udało się natomiast osiągnąć jednomyślności w takich sprawach, jak migracja, azyl czy opodatkowanie bezpośrednie.

#### **Komisja:**

Zmiany dotyczą sposobu powoływania tego organu. Zgodnie z nową procedurą, Rada UE działająca w składzie szefów państw i rządów powoływać będzie – za zgodą Parlamentu Europejskiego – kwalifikowaną większością głosów

przewodniczącego Komisji. W podobny sposób powoływani będą komisarze. Przewodniczący uzyska znaczące kompetencje w zakresie kierowania pracami Komisji, w tym określanie linii politycznej oraz prawo decydowania o zakresie obowiązków członków Komisji. Po oczekiwanym rozszerzeniu UE (tj. od 1 stycznia 2005 r.) Komisja będzie składała się z nie więcej niż 27 członków, przy czym dane państwo nie może być reprezentowane przez więcej niż jednego komisarza. W przypadku, gdyby liczba państw członkowskich wzrosła do więcej niż 27, powoływanie komisarzy będzie następować na zasadzie rotacji. Na żądanie przewodniczącego członek Komisji będzie zobowiązany podać się do dymisji.

### **Parlament Europejski:**

Liczba deputowanych po rozszerzeniu Unii docelowo nie może przekraczać 732, przy czym zapewniono reprezentację w stosunku do liczby ludności, z zagwarantowaniem minimalnego udziału najmniejszych państw członkowskich. I tak przykładowo: Niemcy uzyskają 99 miejsc, Wielka Brytania, Francja i Włochy po 72 (obecnie 87), Polska i Hiszpania po 50, Holandia 25, Czechy i Węgry po 20, Irlandia i Litwa po 12, Cypr, Estonia i Luksemburg po 6, Malta 5. Nie udało się przeforsować natomiast propozycji Komisji, by deputowani wybierani byli nie tylko z list krajowych, lecz także z list „europejskich” (w skali całej Unii).

### **Trybunał Obrachunkowy, Komitet Gospodarczy i Społeczny, Komitet Regionów:**

Trybunał Obrachunkowy będzie powoływany kwalifikowaną większością głosów przez Radę UE, przy czym liczba członków nie może przekraczać 27 (po jednym z każdego państwa członkowskiego). Deklaracja dołączona do Aktu Końcowego konferencji międzyrządowej przewiduje pogłębienie współpracy z narodowymi izbami obrachunkowymi. Liczbę członków obu Komitetów, powoływanych większością kwalifikowaną, ograniczono do 350.

### **Wymiar sprawiedliwości**

Traktat nicejski podnosi Sąd Pierwszej Instancji do rangi samodzielnej instytucji Unii, zrównanej z ETS. Każde państwo członkowskie będzie miało prawo posiadać jednego sędziego w ETS i co najmniej jednego w Sądzie Pierwszej Instancji; liczbę tych ostatnich ma określić statut SPI. Sędziowie będą powoływani na 6 lat, przy czym co 3 lata ma być odnawiany w połowie skład obu sądów. ETS będzie rozstrzygać sprawy w składzie Wielkiej Izby lub w izbach. Zakres jurysdykcji ETS określa utrzymany w mocy art. 230 TWE. Z kolei nowy art. 225 TWE wyznacza zakres jurysdykcji SPI, który ma obejmować kontrolę legalności aktów prawa wspólnotowego, zaniechania działania przez instytucje wspólnotowe, roszczenia deliktowe, a także – jeżeli ETS podejmie odpowiednią decyzję – rozstrzyganie w sprawach pytań prejudycjalnych, aczkolwiek w ograniczonym zakresie. Szczegółowy podział

kompetencji ma zostać dokonany w drodze porozumienia między Komisją i Trybunałem. Rada może ponadto zdecydować o utworzeniu paneli sądowych, wyspecjalizowanych w rozstrzyganiu pewnych kategorii spraw.

### **Współpraca zacieśniona:**

Traktat nicejski znacząco rozwija zasady współpracy zacieśnionej. Znowelizowane zostały zarówno postanowienia ogólne dotyczące zasad tej współpracy, jak i regulacje dotyczące ściślejszej współpracy w poszczególnych filarach. Jeśli chodzi o postanowienia ogólne, podkreślają one przede wszystkim, że współpraca taka ma realizować cele Unii i Wspólnoty, chroniąc i służąc ich interesom oraz wzmacniając proces integracji. Nie może ona modyfikować systemu prawnego i instytucjonalnego Unii, a w szczególności nie może być niezgodna z *acquis communautaire* oraz ze środkami podejmowanymi w ramach Unii. W szczególności ściślejsza współpraca nie może podważać zasad konstrukcji i funkcjonowania rynku wewnętrznego i nie może stanowić przeszkody lub dyskryminacji w obrocie handlowym między państwami członkowskimi, ani też naruszać zasad konkurencji oraz zasad współpracy w ramach systemu Schengen. Utrzymana została liczba ośmiu państw członkowskich jako minimalna dla podjęcia ściślejszej współpracy. Współpraca ma być otwarta dla wszystkich państw członkowskich i nie może naruszać praw państw w niej nieuczestniczących. Ściślejsza współpraca powinna być traktowana jako rozwiązanie ostateczne. Odrębny przepis precyzuje sposób podejmowania decyzji w ramach ściślejszej współpracy. Akty prawne podejmowane w ramach ściślejszej współpracy nie będą stanowiły części *acquis* unijnego (co oznacza m.in. wyłączenie w stosunku do nich kompetencji ETS), będą obowiązywały i miały bezpośrednią skuteczność wyłącznie w państwach uczestniczących. Natomiast pozostałe państwa członkowskie zobowiązały się do nieprzeszkadzania we współpracy.

Rozbudowane zostały również postanowienia dotyczące ściślejszej współpracy we wszystkich trzech filarach Unii. Nowością są przepisy dotyczące współpracy w zakresie II filara UE, tj. wspólnej polityki zagranicznej i bezpieczeństwa. Współpraca ta musi respektować zobowiązania międzynarodowe Unii i Wspólnoty. Celem jej może być wyłącznie implementacja określonych wspólnych działań lub wspólnych stanowisk, w żadnym wypadku zaś nie może dotyczyć kwestii o charakterze militarnym lub obronnym. Traktat nicejski ustanowił odpowiedzialność Wysokiego Przedstawiciela do spraw Wspólnej Polityki Zagranicznej i Bezpieczeństwa w zakresie informowania Rady i Parlamentu Europejskiego o realizacji ściślejszej współpracy. W sprawach proceduralnych przyjęte zostały rozwiązania analogiczne do zastosowanych w traktacie amsterdamskim w zakresie III filara (art. 40 TUE).

## POST SCRIPTUM

W ostatnich latach Unia Europejska podjęła zadanie szczegółowej regulacji różnych aspektów niedyskryminacji i równouprawnienia. Na podstawie art. 13 TWE przyjęte zostały dwie dyrektywy: 2000/43/WE z 29 czerwca 2000 r. w sprawie realizacji zasady równego traktowania niezależnie od pochodzenia rasowego lub etnicznego oraz 2000/78/WE z 27 listopada 2000 r. w sprawie generalnych ram dla równego traktowania w zakresie zatrudnienia i zawodu. W obu przypadkach wyznaczono długi okres implementacji, wynoszący odpowiednio 3 i 5 lat, co wskazuje na trudności stojące przed ustawodawcą krajowym. Również 27 listopada 2000 r. Rada UE przyjęła program działania w zakresie zwalczania dyskryminacji na lata 2001-2006.

Dyrektywa 2000/43 definiuje różne aspekty dyskryminacji, przejmując w tym zakresie dorobek orzecznicy ETS. Przede wszystkim określa w kontekście rasy lub pochodzenia dyskryminację bezpośrednią (jawną) i pośrednią (ukrytą), a także prześladowanie. Dyskryminacja jawna występuje wtedy, gdy jakaś osoba z wymienionych tu względów jest traktowana gorzej niż inne osoby znajdujące się w takiej samej sytuacji. Z dyskryminacją ukrytą mamy do czynienia, jeżeli jakaś osoba w wyniku stosowania formalnie i pozornie neutralnych przepisów lub praktyk znajdzie się w gorszej sytuacji niż pozostałe osoby, chyba że takie zróżnicowane traktowanie jest obiektywnie uzasadnione. Z kolei prześladowanie ma miejsce, jeżeli dochodzi do działań zmierzających do lub skutkujących poniżeniem danej osoby, wytworzeniem wokół niej atmosfery wrogości lub upokorzenia. Zakres działania dyrektywy obejmuje zatrudnienie i zawód, szkolenie zawodowe, członkostwo w organizacjach pracowników i pracodawców oraz w korporacjach zawodowych, opiekę społeczną, kształcenie oraz dostęp do dóbr i usług świadczonych ludności, włączając w to mieszkania. Dopuszczalne jest wprowadzenie pewnych ograniczeń wynikających ze specyfiki określonych zawodów, a także akcji afirmatywnych, jeżeli są one nakierowane na wyrównanie szans. Obie dyrektywy wyznaczają standardy minimalne. Państwa mogą wprowadzić regulacje prawne chroniące w większym stopniu osoby podatne na dyskryminacyjne traktowanie. Państwa mają zapewnić ochronę sądową i administracyjną osób prześladowanych z przyczyn etnicznych lub rasowych, przy czym w przypadku oskarżenia o takie



praktyki ciężar dowodu ma spoczywać na pozwany. Wreszcie należy zapewnić ofiarom prześladowań odpowiednie zadośćuczynienie.

Dyrektywa 2000/78 kieruje się podobnymi zasadami i ma zastosowanie w tych samych sytuacjach, co dyrektywa omówiona powyżej. Zakres podmiotowy jest jednak dużo szerszy i obejmuje wszystkie osoby, które mogłyby być potencjalnie dyskryminowane ze względu na religię, kalectwo, wiek lub orientację seksualną. Dyrektywa ta powtarza definicje różnych form dyskryminacji. Dopuszcza odmienne traktowanie pewnych kategorii osób, jeżeli jest to związane z określonymi wymogami zawodu lub sytuacją na rynku pracy. W przypadku osób kalekich nakazuje pracodawcom podjęcie szczególnych działań mających zapewnić takim osobom dostęp do zatrudnienia. Mechanizmy ochronne są takie same, jak w przypadku dyrektywy omówionej wyżej.

Celem programu zwalczania dyskryminacji jest pogłębienie wiedzy na temat zjawiska dyskryminacji, zwiększenie możliwości przeciwdziałania praktykom dyskryminacyjnym, m.in. poprzez upowszechnianie odpowiedniej wiedzy i współpracę ogólrnoeuropejską oraz propagowanie wartości i praktyk przeciwnych dyskryminacji. Zadanie realizacji programu spoczywa na Komisji Europejskiej wspieranej przez odpowiedni komitet. Powinna ona opracować dalsze wytyczne długoterminowe, przyjąć plany roczne wraz z propozycjami ich finansowania z funduszy wspólnotowych, a także określić kryteria monitorowania i oceny realizacji programu. Program powinien być otwarty dla państw Europejskiego Obszaru Gospodarczego i państw kandydujących do członkostwa w UE.

Jeżeli dodać do tego środki podejmowane w celu zapewnienia równouprawnienia zawodowego ze względu na płeć, włączając orzecznictwo ETS, uzyskamy pełny obraz działań, które podejmowane są przez Unię Europejską w celu zapewnienia rzeczywistej równości.

## WYKAZ NAJWAŻNIEJSZYCH ORZECZEŃ ETS

Sprawa 26/62 *N. V. Algemene Transport – en Expeditie Onderneming Van Gend en Loos v. Nederlandse Administratie der Belastingen*, Zb. Orz. 1963, s. 1; Orzecznictwo, s. 33;

Sprawa 6/64 *F. Costa v. ENEL*, Zb. Orz. 1964, s. 585; Orzecznictwo, s. 25;

Sprawa 48/69 *Imperial Chemical Industries v. Komisja* (tzw. sprawa barwników anilinowych), Zb. Orz. 1972, s. 619; Orzecznictwo I, s. 527;

Sprawa 9/70 *F. Grad v. Urząd Finansowy Traunstein*, Zb. Orz. 1970, s. 825; Orzecznictwo, s. 111;

Sprawa 11/70 *Internationale Handelsgesellschaft GmbH v. Einfuhr – und Vorratsstelle für Getreide und Futtermittel*, Zb. Orz. 1970, s. 1161; Orzecznictwo, s. 278;

Sprawa 22/70 *Komisja v. Rada (ERTA)*, Zb. Orz. 1971, s. 263; Orzecznictwo, t. I, s. 70 i 219;

Sprawa 6/72 *Europemballage Corp. i Continental Can Co. v. Komisja*, Zb. Orz. 1973, s. 215; Orzecznictwo I, s. 535;

Sprawy połączone: 21-24/72 *International Fruit Company i in. v. Produktschap voor Groenten en Fruit*, Zb. Orz. 1972, s. 1219; Orzecznictwo, t. I, s. 206;

Sprawa 8/74 *Prokurator Królewski v. B. i G. Dassonville*, Zb. Orz. 1974, s. 837; Orzecznictwo I, s. 370;

Sprawa 41/74 *Y. Van Duyn v. Home Office*, Zb. Orz. 1974, s. 1337, Orzecznictwo, t. II, s. 412;

Sprawa 36/75 *R. Rutili v. Minister spraw wewnętrznych [Francji]*, Zb. Orz. 1975, s. 1219; Orzecznictwo I, s. 415;

Sprawa 26/76 *Metro SB Großmärkte GmbH v. Komisja i SABA*, Zb. Orz. 1977, s. 1875; Orzecznictwo I, s. 542;

Sprawa 27/76 *United Brands Co. i inni v. Komisja*, Zb. Orz. 1978, s. 207; Orzecznictwo I, s. 553;

Sprawa 106/77 *Administracja finansów państwowych v. Simmenthal SpA*, Zb. Orz. 1978, s. 629; Orzecznictwo, s. 37

- Sprawa 120/78 *Rewe-Zentral AG v. Bundesmonopolverwaltung für Branntwein (Cassis de Dijon)*, Zb. Orz. 1979, s. 662; Orzecznictwo, s. 302.
- Sprawa 148/78 *Postępowanie karne przeciwko T. Ratti*, Zb. Orz. 1979, s. 1629.
- Sprawa 8/81 *U. Becker v. Urząd Finansowy Münster-Innenstadt*, Zb. Orz. 1982, s. 53; Orzecznictwo, s. 121;
- Sprawa 104/81 *Główny Urząd Celny w Moguncji v. C.A.Kupferberg & Cie.KG a.A.*, Zb. Orz.1982, s. 3641; Orzecznictwo, s. 253;
- Sprawa 14/83 *S. von Colson i E.Kamann v. Kraj federalny Północna Nadrenia-Westfalia*, Zb. Orz. 1984, s. 1891; Orzecznictwo, t. I, s. 129;
- Sprawa 152/84 *M. Marshall v. Southampton and South-West Hampshire Area Health Authority*, Zb. Orz. 1986, s. 723; Orzecznictwo, t. I, s. 124;
- Sprawy połączone 89, 104, 114, 1116, 117 i 125-129/85 *Ahlström Osakeyhtiö i inni v. Komisja*, Zb. Orz. 1988, s. 214; Orzecznictwo, t. I, s. 214;
- Sprawa C-260/89 *Elliniki Radiophonia Tileorassi v. Dimotili Etairia Pliroforisis i S. Kouvelas (ERT)*, Zb. Orz. 1991, s. I-2925; Orzecznictwo, s. 289;
- Sprawy połączone C-6/90 i C-9/90 *A. Francovich i D. Bonifaci v. Włochy*, Zb. Orz. 1991, s. I-5357; Orzecznictwo, s. 182;
- C-76/90 *M. Säger v. Dennemeyer & Co.Ltd.*, Zb. Orz. 1991, s. I-4221, Orzecznictwo s. 693;
- Sprawy połączone C-267 i 268/91 *Postępowanie karne przeciwko B. Keck i D. Mithouard*, Zb. Orz. 1993, s. I-6097; Orzecznictwo I, s. 380;
- Sprawa C-91/92 *P. Faccini-Dori v. Recreb Srl*, Zb. Orz. 1994, s. I-3325; Orzecznictwo, t. I, s. 143;
- Sprawy połączone C-46/93 i C-48/93, *Brasserie du Pecheur v. RFN oraz Królowa v. Sekretarz Stanu ds. Transportu, ex parte Factortame*, Zb. Orz. 1996, s. I-1029; Orzecznictwo, s. 188;
- C-415/93 *URBSEA v. J. M. Bosman i in.*, Zb. Orz. 1995, s. I-4921, Orzecznictwo s. 564;
- Opinia 1/94, Zb. Orz. 1994, s. 5267; Orzecznictwo, t. I, s. 244;
- Opinia 2/94, Zb. Orz. 1996, s. I-2329; Orzecznictwo, s. 291;
- C-55/94 *R. Gebhard v. Consiglio dell'Ordine degli Avvocati e Procuratori di Milano*, Zb. Orz. 1995, s. I-4165, Orzecznictwo s. 646;
- Sprawa C-85/96 *M. Martinez Sala v. Freistaat Bayern*, Zb. Orz. 1998, s. I-2691, Orzecznictwo s. 516;
- C-162/96 *A. Racke GmbH v. Główny Urząd Celny w Moguncji*, Zb. Orz. 1998, s. I-3655; Orzecznictwo s.1014.

## **PODSTAWOWA BIBLIOGRAFIA PRAWA WSPÓLNOTOWEGO W JĘZYKU POLSKIM**

- (1) H. Machińska, Rozwój prawa i instytucji Wspólnot Europejskich. Podstawy funkcjonowania Unii Europejskiej, wyd. Centrum Europejskiego UW, Warszawa 1997
- (2) J. A. Wojciechowski, Instytucje i porządek prawny Wspólnot Europejskich, Warszawa 1996 (wyd. II)
- (3) M. Ahlt, Prawo europejskie, wyd. C.H.Beck, Warszawa 1996
- (4) G. Druesne, Prawo materialne i polityki Wspólnot i Unii Europejskiej, wyd. Scholar, Warszawa 1996
- (5) C. Mik, Europejskie prawo wspólnotowe. Zagadnienia teorii i praktyki, wyd. C.H.Beck, Warszawa 2000
- (6) C. Mik (red.), Implementacja prawa integracji europejskiej w krajowych porządkach prawnych, TNOiK, Toruń 1998
- (7) C. Mik (red.), Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z 1997 roku a członkostwo Polski w Unii Europejskiej, TNOiK, Toruń 1999
- (8) C. Mik (red.), Wymiar sprawiedliwości w Unii Europejskiej, TNOiK, Toruń 2001
- (9) K. Gawlikowska-Hueckel (red.), Polska – Unia Europejska. Problemy prawne i ekonomiczne, wyd. UG, Gdańsk 1998
- (10) J. Planavova-Latanowicz, Trybunał Sprawiedliwości Wspólnot Europejskich i ochrona praw podstawowych, Dom Wydawniczy ABC, Warszawa 2000
- (11) A. Wasilkowski, Źródła prawa, kompetencje organów Wspólnot Europejskich w zakresie tworzenia prawa, stosowanie prawa wspólnotowego, „Studia Prawnicze” 1996, nr 1 - 4, s. 7
- (12) K. Wójtowicz, Zasady stosowania prawa Wspólnot Europejskich w prawie wewnętrznym państw członkowskich, [w:] J.Kolasa (red.), Wspólnoty Europejskie. Wybrane problemy prawne, t. II, Wrocław 1995, s. 105
- (13) M. Lis, Struktura organizacyjna Wspólnot Europejskich, jw., s.49

Teksty traktatów założycielskich i innych dokumentów (tłumaczenia nieoficjalne):

W. Czapliński, R. Ostrihansky, A. Wyrozumska, Prawo Wspólnot Europejskich. Dokumenty, wyd. Scholar, Warszawa 1997 (wyd. IV)

A. Przyborowska-Klimczak, E. Skrzydło-Tefelska, Dokumenty europejskie, t. III (uwzględniający zmiany wprowadzone przez traktat amsterdamski) wyd. Morpol, Lublin 1999

E. Wojtaszek-Mik, C. Mik, Traktaty europejskie, Wyd. Zakamycze, Kraków 2000

Wybór orzeczeń ETS:

W. Czapliński, R. Ostrihansky, P. Saganek, A. Wyrozumska, Prawo Wspólnot Europejskich. Orzecznictwo, Wyd. Scholar, Warszawa 2001

## **INFORMACJE NA TEMAT UNII, WSPÓLNOT EUROPEJSKICH, PRAWA WSPÓLNOTOWEGO:**

adres internetowy Wspólnot (serwer Komisji): **[http:// europa.eu.int](http://europa.eu.int)**

Przez pierwsze 20 dni od daty publikacji Dziennik Urzędowy (Official Journal) dostępny jest bezpłatnie w Internecie pod adresem:

**<http://europa.eu.int/eur-lex>**

Najlepszym źródłem informacji o prawie wspólnotowym jest system informatyczny **CELEX**, oficjalne wydawnictwo WE, niestety bardzo drogi (ok. 1000 GBP rocznie), dostępny również w Internecie (na hasło).

Bezpłatny, cotygodniowy biuletyn o aktualnym orzecznictwie ETS we wszystkich oficjalnych językach Wspólnoty można zamówić w:

Press and Information Office of the Court of Justice, L-2925 Luxembourg

Tam również można uzyskać pełne teksty wybranych orzeczeń (sprawozdanie z procedury tylko w języku oryginalnym postępowania).

Biuletyn informacyjny Biura Oficjalnych Publikacji WE można zamówić we wszystkich oficjalnych językach Wspólnoty pod adresem:

W. Bray, EUR-OP News, EURO-OP pok. 172, 2 rue Mercier, L-2985 Luxembourg, fax (352) 2929 427 63,

e-mail: **[europnews@opoce.cec.be](mailto:europnews@opoce.cec.be)**

Biuletyn ukazuje się 4 razy w roku, zawiera informacje polityczne, dotyczące ustawodawstwa i publikacji wspólnotowych.

## **INFORMACJA O AUTORZE:**

Prof. dr hab. Władysław Czapliński (**ur. 1954 r.**)

Profesor w Instytucie Nauk Prawnych PAN

Profesor zwyczajny w Centrum Europejskim UW

Autor licznych podręczników, monografii i artykułów w zakresie prawa międzynarodowego publicznego i prawa Unii Europejskiej