

# Zbigniew M. Klepacki

---

## Podstawy prawne funkcjonowania Wspólnot Europejskich (Unii)

---

Acta Scientifica Academiae Ostroviensis nr 2, 20-42

---

1999

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

Tekst jest udostępniony do wykorzystania w ramach dozwolonego użytku.

ZBIGNIEW M. KLEPACKI

## PODSTAWY PRAWNE FUNKCJONOWANIA WSPÓLNOT EUROPEJSKICH (UNII)

### WPROWADZENIE

Porządek prawny Wspólnot Europejskich (Unii) i proces jego stanowienia jest zasadniczo różny w przypadku tzw. pierwszego filaru Unii Europejskiej (UE), na który składają się trzy Wspólnoty Europejskie, i w przypadku pozostałych dwóch filarów, tj. wspólnej polityki zagranicznej i bezpieczeństwa oraz współpracy w dziedzinie wymiaru sprawiedliwości i spraw wewnętrznych.

W pierwszym filarze istnieje ogromne zróżnicowanie źródeł prawa, a proces jego stanowienia jest bardzo skomplikowany; w drugim i trzecim filarze - są one znacznie uproszczone.

### 1. PODSTAWY PRAWNE FUNKCJONOWANIA TZW. PIERWSZEGO FILARU UNII EUROPEJSKIEJ, TJ. WSPÓLNOT EUROPEJSKICH

#### A. Kwestia nazwy prawa, regulującego funkcjonowanie pierwszego filaru

U podstaw funkcjonowania Wspólnot Europejskich leży prawo, nazywane potocznie prawem wspólnotowym, prawem unijnym, prawem europejskim lub europejskim prawem integracyjnym. Aktualnie najbardziej trafnym jest z pewnością termin *prawo wspólnotowe*. Wydaje się jednak, że lepiej byłoby używać – być może na razie na wyrost – terminu *prawo unijne*, gdyż z pewnością w niedalekiej przyszłości Wspólnoty wtopią się w Unię Europejską, a bieżące sprawy filara drugiego i trzeciego będą regulowane nie jak teraz, częściowo przez organy UE a częściowo przez rządy państw członkowskich, a wyłącznie przez prawo wtórne UE jak to jest w przypadku filaru pierwszego.

Drugim preferowanym terminem na prawo regulujące funkcjonowanie Wspólnot Europejskich jest termin *europejskie prawo integracyjne*. Choć i ten termin ma wadę, gdyż prawo integracyjne tworzą też inne organizacje integracyjne, jak: Unia Ekonomiczna Beneluksu, Nordycka Rada Ministrów, Europejski Obszar Gospodarczy, Europejskie Stowarzyszenie Wolnego Handlu, Środkowoeuropejskie Porozumienie o Wolnym Handlu, Europejski Obszar Gospodarczy i Wspólnotę Niepodległych Państw.

Całkowicie błędnym jest natomiast termin *prawo europejskie*. Pod tym pojęciem bowiem należy rozumieć nie tylko prawo wspólnotowe – unijne, ale także tworzone w ramach szeregu innych europejskich organizacji międzynarodowych, w tym przede wszystkim w ramach Rady Europy oraz prawo utworzone z inicjatywy lub pod wpływem Organizacji Bezpieczeństwa i Współpracy w Europie.

B. Źródła prawa wspólnotowego (unijnego)

**Akty założycielskie.** *Umowy założycielskie.* Podstawą prawnego funkcjonowania poszczególnych Wspólnot Europejskich są ich umowy założycielskie, w przypadku:

- Europejskiej Wspólnoty Węgla i Stali (CECA) – Układ w sprawie utworzenia CECA z 19 IV 1951 r., zawarty na lat pięćdziesiąt, który wszedł w życie 25 VI 1952 r. W 1991 r. Rada Wspólnot Europejskich postanowiła, że przed wygaśnięciem Układu w 2002 r. jego postanowienia winny być włączone do Traktatu w sprawie Europejskiej Wspólnoty Gospodarczej (EWG) tak, by zasady produkcji i zbytu węgla oraz stali w ramach wspólnego rynku państw członkowskich Wspólnot Europejskich nie były regulowane odrębnymi postanowieniami;
- Europejskiej Wspólnoty Energii Atomowej (EURATOM) – Traktat w sprawie utworzenia EURATOM-u, podpisany 25 III 1957 r. w Rzymie, który wszedł w życie 1 I 1958 r.;
- Wspólnoty Europejskiej (WE), która do listopada 1993 r. nosiła nazwę Europejska Wspólnota Gospodarcza (EWG) – Traktat w sprawie utworzenia EWG, podpisany 25 III 1957 r. w Rzymie, który wszedł w życie 1 I 1958 r. Traktaty w sprawie EURATOMu i WE zostały zawarte na czas nieograniczony.

Powyższe trzy umowy założycielskie mogą być modyfikowane na wniosek państwa członkowskiego lub Komisji UE, które winny przedłożyć Radzie UE stosowny wniosek. Rada po zasięgnięciu opinii Parlamentu Europejskiego i w razie potrzeby Komisji, może podjąć decyzję o zwołaniu konferencji państw członkowskich poświęconej ewentualnej modyfikacji traktatu. W sprawach związanych z przemianami instytucjonalnymi w sferze walutowej Rada winna się konsultować także z Europejskim Bankiem Centralnym. Konferencję zwołuje przewodniczący Rady. Jeśli konferencja postanowi wprowadzić w życie poprawki do umów założycielskich, są one ujmowane w formie umowy, która wchodzi w życie po jej ratyfikowaniu przez wszystkie państwa członkowskie.

*Załączniki do umów założycielskich.* Umowy założycielskie zawierają od kilku do kilkunastu załączników, z których większość jest już niezważnych. I tak na przykład w przypadku Traktatu EWG dołączono do niego

kilkanaście załączników, z których aktualnie obowiązuje jedynie załącznik zawierający statut Europejskiego Banku Inwestycyjnego. Inne dotyczyły: kontyngentów przewozowych niektórych towarów, specyficznego stosowania w pewnym okresie niektórych postanowień Traktatu EWG wobec wybranych państw członkowskich lub części ich obszaru, handlu wewnątrz niemieckiego, przyłączenia do EWG krajów i terytoriów zamorskich.

*Umowy modyfikujące lub uzupełniające umowy założycielskie.* Do końca połowy 1998 r. zawarto dziesięć powyższego typu umów, a mianowicie:

- umowę w sprawie wspólnych organów dla Wspólnot Europejskich, podpisaną 25 III 1957 r., na podstawie której Parlament Europejski i Trybunał stały się wspólnymi organami WE, EURATOMu i CECA, zaś w miejsce przewidywanych osobnych komitetów ekonomiczno – społecznych powstał wspólny dla tych Wspólnot Komitet Ekonomiczno – Społeczny; umowa weszła w życie 1 I 1958 r.;
- umowę w sprawie ustanowienia jednej Rady i jednej Komisji dla trzech Wspólnot Europejskich, podpisaną 8 IV 1965 r., która weszła w życie 1 VII 1967 r.;
- protokół w sprawie przywilejów i immunitetów Wspólnot Europejskich z 8 IV 1965 r.;
- układ w sprawie przystąpienia Danii, Irlandii i Wielkiej Brytanii do Wspólnot Europejskich z 22 I 1972 r., który wszedł w życie 1 I 1973 r.;
- układ w sprawie przystąpienia Grecji do Wspólnot Europejskich z 28 V 1979 r., który wszedł w życie 1 I 1981 r.;
- układ w sprawie przystąpienia Hiszpanii i Portugalii do Wspólnot Europejskich, który wszedł w życie 1 II 1986 r.;
- Jednolity Akt Europejski podpisany 17 II 1986 r. w Luksemburgu przez dziewięć państw, a 28 II 1986 r. w Hadze przez pozostałe trzy państwa członkowskie, który wszedł w życie 1 VII 1987 r.;
- układ w sprawie przystąpienia Austrii, Finlandii i Szwecji do Wspólnot Europejskich z 1 II 1994 r., który wszedł w życie 1 I 1995 r.;
- traktat w sprawie utworzenia Unii Europejskiej (UE), podpisany 7 II 1992 r., który wszedł w życie 1 XI 1993 r. Wprowadził traktat poświęcony jest Unii Europejskiej, jednak na jego podstawie Wspólnoty Europejskie stają się częścią składową UE, a jednocześnie wprowadza on wiele poprawek do umów założycielskich Wspólnot. Do traktatu załączonych jest 12 protokołów i 32 deklaracje;
- traktat Amsterdamski, podpisany 2 X 1997 r., wejdzie on w życie pierwszego dnia drugiego miesiąca po złożeniu dokumentów ratyfika-

cyjnych przez ostatnie państwo członkowskie (nie nastąpiło to do końca sierpnia 1998 r.) Do traktatu załączonych jest 13 protokołów i 55 deklaracji.

**b. Akty pochodzące od aktów założycielskich i będące tworem samych Wspólnot Europejskich.** *Niektóre uchwały organów UE.* Rada i Komisja Unii Europejskiej. W przypadku WE i EURATOMu mogą podejmować 5 rodzajów uchwał: rozporządzenia, dyrektywy, decyzje, zalecenia i opinie, a w przypadku CECA 3 rodzaje uchwał: decyzje, zalecenia i opinie.

W przypadku WE i EURATOMu:

*Rozporządzenie* obowiązuje w całości i powinno być bezpośrednio wykonywane na terytorium wszystkich państw członkowskich. W przypadku kolizji z aktem prawa wewnętrznego ma ono pierwszeństwo przed tym prawem. Jest jedynie aktem ogólnym, który zawiera normy prawne mające zastosowanie do nieograniczonej liczby przypadków określonego rodzaju spraw, problemów czy sytuacji. Kierowane jest ono przede wszystkim do rządów, może być jednak kierowane też do osób fizycznych i prawnych. W praktyce wytworzyły się dwa rodzaje rozporządzeń: podstawowe i wykonawcze. Rozporządzenia podstawowe wydawane są wspólnie przez Radę i Parlament lub przez Radę. Rozporządzenia wykonawcze wydawane są przez Radę lub Komisję. Mają one zmniejszony wkład normatywny i odnoszą się do rozporządzenia podstawowego.

*Dyrektywa* wiąże adresata, do którego jest skierowana, odnośnie wyniku, jaki powinien być osiągnięty, pozostawia natomiast swobodę wyboru form i środków realizacji tego celu. W zasadzie jest ona kierowana do rządów państw członkowskich. Zgodnie jednak ze stanowiskiem Trybunału Sprawiedliwości może być ona kierowana także do osób fizycznych i prawnych. O ile państwo nie wyda stosownego aktu wykonawczego do dyrektywy w terminie w niej wskazanym, w przypadku stosunków państwo – obywatel można bezpośrednio powołać się na odpowiednie przepisy tej dyrektywy pod warunkiem, że są one na tyle szczegółowe, iż można z nich wysunąć wnioski co do praw obywatela.

Traktat WE przewiduje sprawy, które mogą być rozstrzygnięte za pomocą dyrektywy. Ponadto dyrektywy wydawane są najczęściej wówczas kiedy wykonanie danego zadania należy wprowadzić do obowiązków Wspólnoty, ale w praktyce w mniejszym lub większym zakresie jego realizacja pozostała dotychczas w kompetencji państw członkowskich. Również dyrektywa winna być umotywowana.

*Decyzja* we wszystkich elementach obowiązuje adresata, do którego jest skierowana. Adresatami mogą być tak państwa członkowskie, jak również osoby prawne i fizyczne. Analogicznie jak rozporządzenie, obowiązuje ona automatycznie na terytorium państw członkowskich i nie wy-

maga żadnych wewnętrznych przepisów wykonawczych dla uzyskania mocy wiążącej. Decyzje Rady i Komisji nakładające na osoby prawne lub fizyczne zobowiązania pieniężne stanowią tytuł egzekucyjny. Jego wykonanie następuje, bez jakiegokolwiek aprobaty lub innej kontroli – poza sprawdzeniem autentyczności tytułu – przez władzę państwową wyznaczoną w tym celu przez rząd państwa członkowskiego, według procedury cywilnej obowiązującej w tym państwie. Wykonanie przymusowe może być zawieszane tylko na podstawie Trybunału Sprawiedliwości UE. Kontrolowanie czynności egzekucyjnych z obowiązującymi przepisami należy jednak do sądów krajowych. W przypadku sprzeczności uchwał organów UE z prawem narodowym priorytet mają uchwały tych organów.

Część z uchwał o charakterze wiążącym nie dotyczy konkretnego problemu, lecz zawiera zasady rozwiązywania, stosowania lub odnoszenia się do istniejących lub mogących wystąpić w przyszłości problemów w ilości nieograniczonej i to one właśnie stanowią prawo.

*Zalecenia i opinie* nie mają charakteru wiążącego. Umowy założycielskie WE i EURATOMu nie przeprowadzają rozróżnienia między zaleceniem i opinią. W praktyce zalecenie ma większe znaczenie niż opinia. Opinia zawiera zazwyczaj jedynie stanowisko organu ją uchwalającego, natomiast zalecenie zawiera ponadto także sugestię podjęcia jakiegoś działania przez adresata, do którego jest ono skierowane. Zalecenia kierowane są przez Radę lub Komisję UE z reguły do państw członkowskich, natomiast opinie przede wszystkim do innych organów UE, rzadko także do osób prawnych i fizycznych.

Wszystkie powyższego typu uchwały może podejmować Parlament wraz z Radą, sama Rada i Komisja; może je też podejmować - z wyłączeniem dyrektyw – Europejski Bank Centralny, ale w zasadzie tylko w odniesieniu do realizacji i funkcjonowania unii walutowej; zaś zalecenia i opinie – szereg organów doradczych.

Rozporządzenia oraz te dyrektywy i decyzje, które są podjęte wspólnie przez Radę i Parlament Europejski, oraz dyrektywy kierowane bezpośrednio do rządów państw członkowskich są publikowane w Dzienniku Urzędowym Wspólnot Europejskich.<sup>1</sup> Inne dyrektywy i decyzje oraz zalecenia i opinie są notyfikowane adresatom.

Rozporządzenia oraz ogłoszone w powyższym Dzienniku dyrektywy i decyzje wchodzi w życie w terminie przez nie wskazanym lub dwudzie-

---

<sup>1</sup> Nazwa w języku francuskim – Journal Officiel des Communautés Européennes, w języku angielskim – Official Journal of the European Communities, w języku niemieckim – Amtsblatt der Europäischen Gemeinschaften.

stego dnia od ogłoszenia. Dyrektywy i decyzje, notyfikowane adresatom, wchodzą w życie w dniu ich doręczenia adresatom.

*Uchwały sui generis.* W praktyce organów UE podejmowane są także uchwały, których forma nie jest przewidziana przez umowy założycielskie Wspólnot Europejskich. Są nimi: rezolucje Rady i Parlamentu Europejskiego, programy Rady, komunikaty Komisji, deklaracje Parlamentu, memoranda, decyzje budżetowe, plany, projekty. Jedne z nich mają charakter prawny zbliżony do przewidzianych przez umowy założycielskie zaleceń, inne mają charakter deklaracji. W przypadku nielicznych z nich – np. programów działania – można przyjąć założenie, że w praktyce mają one charakter wiążący.

Jeśli chodzi o CECA to występują w niej trzy rodzaje uchwał: decyzje, zalecenia i opinie. Układ CECA rozróżnia dwa rodzaje *decyzji*: *ogólne*, mające bezpośrednią i ogólną moc wiążącą w każdym zakresie na terytorium państw członkowskich, kierowane do rządów tych państw, osób fizycznych i prawnych, oraz *indywidualne*, obowiązujące w pełnym zakresie, ale tylko adresatów, kierowane do rządów państw, osób fizycznych i prawnych.

*Zalecenia* mają taki sam charakter prawny jak dyrektywy w przypadku WE i EURATOMu, zaś *opinie* – jak opinie w przypadku WE i EURATOMu.

Powyższy porządek prawny, obowiązujący we Wspólnotach Europejskich, uzupełnia *orzecznictwo* Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej. Mianowicie Trybunał ten ma prawo formułować wykładnię prawa pierwotnego i wtórnego Wspólnot. W przypadku krajowych sądów ostatniej instancji, gdy mają one wątpliwości co do interpretacji powyższego prawa, są one zobowiązane do zwrócenia się do Trybunału o sformułowanie wykładni na temat konkretnych aktów tego prawa. Wykładnia Trybunału jest dla takiego sądu obowiązująca. Gdyby inny sąd krajowy rozpatrywał sprawę zbliżoną do poprzedniej to wprawdzie nie obowiązuje go wykładnia Trybunału wcześniej wydana, jednak gdyby chciał on wydać orzeczenie sprzeczne z powyższą wykładnią, to musi wówczas zasięgnąć stanowiska Trybunału. Stanowisko Trybunału jest dla tego sądu wiążące.

*Akty prawne tworzące tzw. prawo wewnętrzne Wspólnot Europejskich.* Na podstawie umów założycielskich Wspólnot Europejskich ich organy główne uchwały swoje regulaminy funkcjonowania, zaś Rada i Komisja uchwały statuty ważniejszych organów pomocniczych, na podstawie których działają te organy. W przypadku niektórych mechanizmów WE Rada uchwaliła zasady ich funkcjonowania lub korzystania z ich świadczeń. Typowym przykładem jest rozporządzenie Rady nr 17/64 z 5 II

1964 r. w sprawie zasad funkcjonowania i warunków pomocy z Funduszu Ukierunkowania i Gwarancji Rolnictwa.

*Umowy zawarte przez Wspólnoty Europejskie.* Traktat w sprawie WE wyposaża tę Wspólnotę w prawo zawierania umów, dotyczących polityki handlowej (art. 110-116), stowarzyszenia krajów i terytoriów zamorskich (art. 131 – 136), współpracy z organizacjami międzynarodowymi (art. 116, 229-231) i stowarzyszenia państw z tą Wspólnotą (art. 238).

Dotychczas WE zawarła kilkadziesiąt umów handlowych. Do najważniejszych należą bezsprzecznie umowy zawarte w 1972 r. przez WE z 7 państwami Europejskiego Stowarzyszenia Wolnego Handlu (EFTA) w sprawie utworzenia między nimi strefy wolnego handlu na artykuły przemysłowe oraz układ w sprawie utworzenia Europejskiego Obszaru Gospodarczego przez WE i EFTA, który został podpisany 11 X 1991 r. Co 5 lat WE zawiera konwencje (tzw. konwencje z Lomé) z ponad 60 państwami Afryki, strefy Karabinów i Pacyfiku w sprawie współpracy handlowej, pomocy technicznej i finansowej.

WE zawarła też z kilkoma państwami europejskimi umowy w sprawie stowarzyszenia się z nią tych państw, w tym 16 XII 1991 r. z Polską, Czecho-Słowacją i Wgrami.

Również umowy założycielskie CECA i EURATOMu przewidują możliwość zawierania przez te Wspólnoty umów z państwami trzecimi i organizacjami międzynarodowymi. W ich rezultacie EURATOM zawarł ponad 20 umów z państwami trzecimi i organizacjami międzynarodowymi w sprawie współpracy w dziedzinie badań i dostaw materiałów rozszczepialnych, a ponadto w 1972 r. umowę z Międzynarodową Agencją Energii Atomowej (IAEA), na podstawie której przejął on – w odniesieniu do swych państw członkowskich – funkcję kontrolną, wynikającą z postanowień układu o nierozpowszechnianiu broni jądrowej z 1968 r.

Z kolei CECA zawarła umowę z Austrią (1957 r.) i Szwajcarią (1956 r.) w sprawie taryf na tranzyt węgla przez te państwa, ustalonych w ramach tej Wspólnoty. Zawarła też umowy o współpracy z kilkoma organizacjami międzynarodowymi.

### C. Specyfika prawa wspólnotowego (unijnego)

Prawo regulujące działalność filaru pierwszego UE jest prawem specyficznym, gdyż ma autonomiczny charakter zarówno do klasycznego prawa międzynarodowego, jak i prawa narodowego poszczególnych państw członkowskich tych Wspólnot.

Specyfika jego polega na tym, że:

- w przeciwieństwie do klasycznego prawa międzynarodowego, w przypadku którego stanowią go wyłącznie państwa (rządy), o prawie regulującym działalność Wspólnot Europejskich państwa (rządy) decy-



dowały wyłącznie jedynie w odniesieniu do jego części, tj. o jego prawie pierwotnym (założycielskim). W przypadku prawa wtórnego (pochodnego) państwa (rządy) jedynie współdecydują o nim, a w wielu przypadkach w ogóle formalnie nie mają wpływu na jego stanowienie. Wspólnoty Europejskie mają limitowane kompetencje prawotwórcze, stosownie do treści ich aktów założycielskich;

- w wielu przypadkach państwa członkowskie Wspólnot utraciły możliwość prawnego regulowania problemów, związanych z ich gospodarką i sprawami socjalnymi, które mogą być regulowane wyłącznie przez prawo Wspólnot; jednak w przypadku spraw, które nie należą do wyłącznej kompetencji Wspólnot, zgodnie z *zasadą subsydiarności* mogą one podejmować przedsięwzięcia jedynie wówczas i o tyle, gdy cele proponowanych przedsięwzięć nie mogą być efektywnie osiągnięte przez państwa członkowskie i dlatego – z powodu skali rezultatów proponowanych przedsięwzięć – mogą być lepiej osiągnięte przez Wspólnoty;
- prawo stanowione przez Wspólnoty Europejskie może być skierowane nie tylko do rządów, lecz również bezpośrednio do osób fizycznych i prawnych w państwach członkowskich, bez potrzeby ich zaaprobowania przez głowy państw, parlamenty, rządy lub inne organy krajowe. W przypadku prawa międzynarodowego jest ono kierowane z reguły do rządów. Wyjątek stanowią normy typu *ius cogens*, nieliczne uchwały kilku organizacji międzynarodowych w zakresie norm technicznych i sanitarnych, które dotyczą także bezpośrednio osoby fizycznej i prawnej oraz normy dotyczące norm człowieka;
- w przypadku prawa stanowionego przez Wspólnoty Europejskie poszczególne akty prawne obowiązują po opublikowaniu ich w Dzienniku Urzędowym Wspólnot Europejskich lub po notyfikowaniu ich adresatom. W przeciwieństwie do aktów prawa międzynarodowego nie ma obowiązku przeniesienia ich na grunt krajowy poprzez opublikowanie ich w narodowym dzienniku ustaw;
- prawo Wspólnot Europejskich ma pierwszeństwo (priorytet) wobec prawa ich państw członkowskich. Oznacza to, że w przypadku kolizji prawa wspólnotowego z prawem narodowym obowiązują przepisy tego pierwszego, które w takim przypadku powodują bezskuteczność prawa narodowego. Zasada powyższa wynika z faktu przekazania w odniesieniu do określonych dziedzin lub problemów suwerennych państw członkowskich na rzecz Wspólnot Europejskich. W praktyce jednak trybunały konstytucyjne Francji, RFN i Włoch kwestionują powyższą zasadę, gdy dochodzi do sprzeczności między prawem wspólnotowym a

prawem narodowym w zakresie praw człowieka i z podstawowymi zasadami konstytucyjnymi;

- w przypadku klasycznego prawa międzynarodowego – za wyjątkiem norm *ius cogens* i to w wyjątkowych sytuacjach – instytucje międzynarodowe nie mają uprawnień do stosowania sankcji wobec osób fizycznych i prawnych, które nie przestrzegają jego norm. Tymczasem organy Unii Europejskiej (głównie Komisja) posiadają możliwość zastosowania sankcji wobec takich osób, przede wszystkim w postaci nałożenia na nie grzywien, w określonych sytuacjach ustanowienia na pewien okres zarządu komisarycznego wobec przedsiębiorstwa, cofnięcia dotacji finansowych.

#### D. Proces podejmowania uchwał w ramach Wspólnot Europejskich

##### a. Podejmowanie uchwał na podstawie pierwotnej wersji umów założycielskich

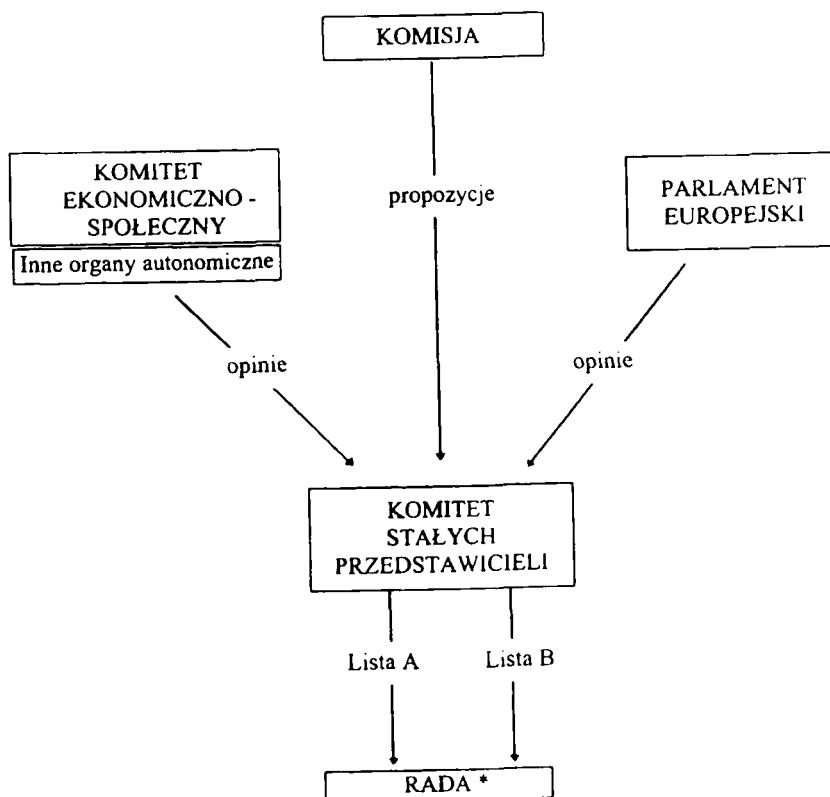
Rada podejmowała i podejmuje, uchwały na wniosek Komisji. Wyjątek stanowią jej decyzje w sprawie anulowania niektórych decyzji Komisji (np. unieważnienie decyzji Komisji wyrażającej zgodę na zastosowanie przez dane państwo środków ochronnych w przypadku, gdy swobodny przepływ towarów lub kapitału powoduje poważne zakłócenia na rynku tego państwa).

W wielu przypadkach Rada przed podjęciem uchwały była i jest zobowiązana do zasięgnięcia opinii – w zależności od problematyki, której ona dotyczy – Parlamentu Europejskiego, Komitetu Ekonomiczno-Społecznego, Komitetu Ekonomiczno – Finansowego, Komitetu Naukowo-Technicznego, Komitetu Regionów, Europejskiego Banku Centralnego. Ani wnioski Komisji, ani opinie powyższych organów nie tylko nie były wiążące dla Rady, ale nawet z formalnego punktu widzenia nie utrudniały podjęcia przez nią uchwały o odmiennej treści. Jedynie w przypadku wniosku Komisji, jeśli Rada chciała wnieść do niego poprawki, mogła uchylić to tylko na zasadzie jednomyślności.

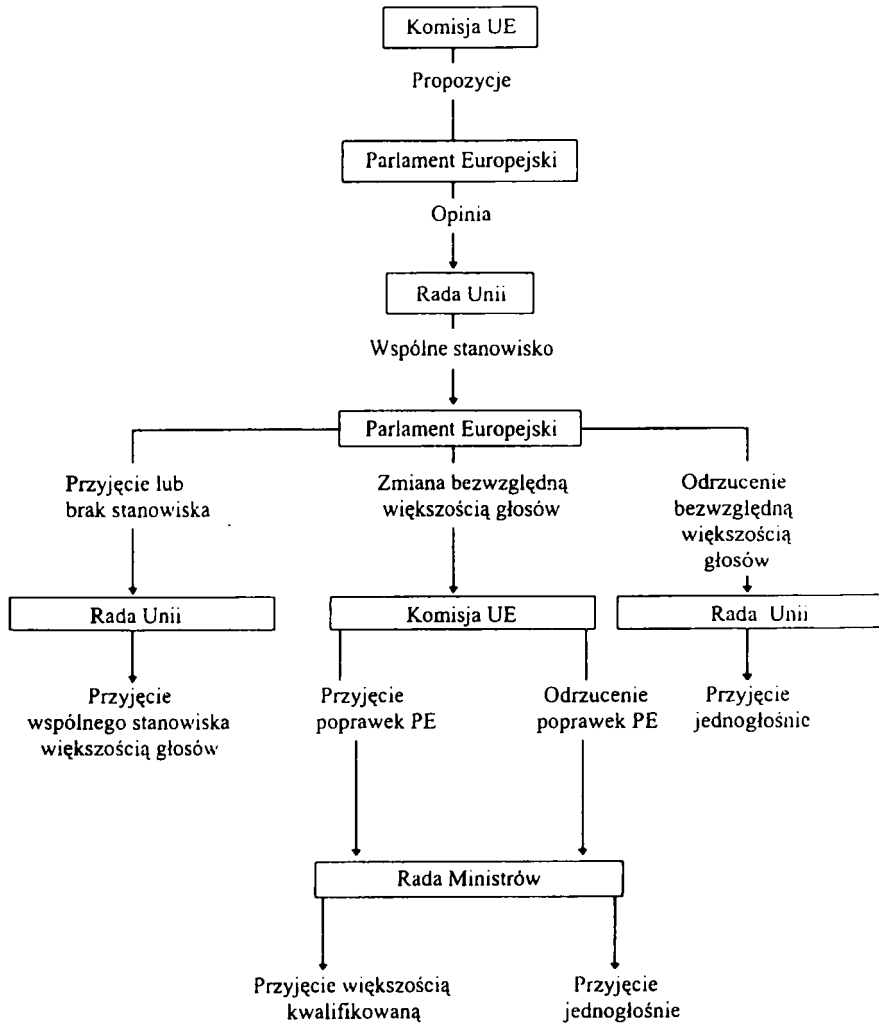
Dyskusja nad ostateczną wersją projektu uchwały odbywa się przede wszystkim w Komitecie Stałych Przedstawicieli, pomocniczym organie Rady. Jeśli projekt uchwały wypracowany jest jednomyślnie, wówczas umieszczany jest w grupie „spraw A” na porządku dziennym Rady i z reguły aprobowany przez nią jako jej uchwała bez głosowania. Jeśli członkowie Komitetu nie osiągnęli jednomyślności co do ostatecznej wersji projektu uchwały, Komitet przesyła Radzie informację o dyskusji na temat tego projektu. Jest on rozpatrywany przez Radę w grupie „spraw B”, która podejmuje ostateczną decyzję w jej sprawie.

**b. Podejmowanie uchwał po zmodyfikowaniu umów założycielskich Wspólnot Europejskich przez Jednolity Akt Europejski.** Jednolity Akt Europejski, który wszedł w życie 1 VII 1987 r. zmniejszył nieco rolę Rady w procesie podejmowania uchwał we Wspólnotach Europejskich. Z jednej strony uzależnił możliwość podjęcia przez Radę uchwał w sprawie przyjęcia do Wspólnot Europejskich nowych członków, zawarcia przez nią umów o stowarzyszeniu od uprzedniej zgody Parlamentu Europejskiego. Z drugiej strony zwiększył on liczbę przypadków uchwał, przed podjęciem których Rada zobowiązana była zasięgnąć opinii Parlamentu Europejskiego.

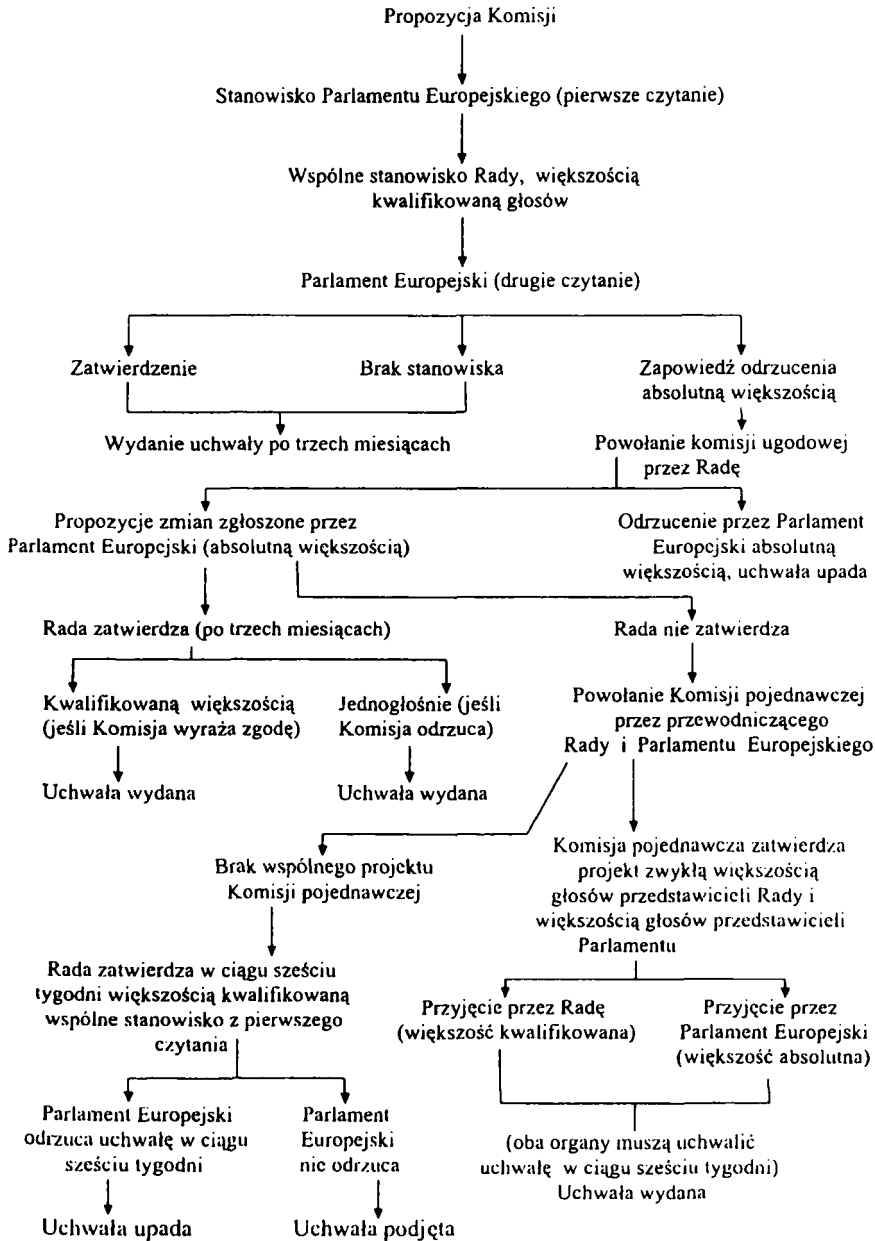
Podejmowanie uchwał wg pierwotnej wersji Traktatów Rzymskich oraz Traktatu o utworzeniu UE, z wyjątkiem spraw podległych procedurze współpracy lub współdecydowania



## Procedura współpracy wg art. 189c Traktatu o UE



Procedura współdecydowania wg art. 189b Traktatu o UE



Wreszcie ustanowił on tzw. *procedurę współpracy*, polegającą na zwiększeniu roli Komisji, a przede wszystkim Parlamentu Europejskiego w procesie podejmowania uchwał we Wspólnotach, ale tylko w przypadku uchwał podejmowanych przez Radę na zasadzie większości kwalifikowanej. Powyższy system współpracy sprowadzał się do ustanowienia dwu-etapowego procesu.

Pierwszy etap polegał na przyjęciu przez Radę "wspólnego stanowiska" wobec projektu aktu prawnego, zaproponowanego przez Komisję i po zasięgnięciu opinii Parlamentu Europejskiego bądź także Komitetu Ekonomiczno – Społecznego lub innych organów wymienionych w pkt. 1 Da. Stanowisko to było przesyłane Parlamentowi Europejskiemu.

Wówczas rozpoczynał się drugi etap procesu. Jeśli Parlament w okresie trzech miesięcy zaaprobował powyższe „wspólne stanowisko” lub nie ustosunkował się do niego, wtedy Rada mogła podjąć uchwałę odpowiadającą treści „wspólnego stanowiska”. Jeśli natomiast Parlament w ciągu trzech miesięcy zaproponował poprawki lub odrzucił „wspólne stanowisko” co najmniej absolutną większością głosów, wówczas jego decyzja była przekazywana Radzie i Komisji.

W przypadku odrzucenia przez Parlament Europejski „wspólnego stanowiska” Rada mogła podjąć uchwałę jedynie jednomyślnie, mimo że „wspólne stanowisko” uchwaliła na zasadzie kwalifikowanej większości głosów.

W przypadku, gdy Parlament zaproponował poprawki do „wspólnego stanowiska”, wówczas Komisja Wspólnot była zobligowana do ich rozpatrzenia w ciągu jednego miesiąca. Jeśli Komisja poparła poprawki Parlamentu, wówczas Rada mogła: kwalifikowaną większością głosów podjąć uchwałę uwzględniając te poprawki lub na zasadzie jednomyślności odrzucić je i podjąć uchwałę w wersji pierwotnej. Jeśli natomiast Komisja nie opowiedziała się za poprawkami Parlamentu Europejskiego, a Rada chciałyby je uwzględnić w ostatecznej wersji uchwały, decyzja taka wymagała jednomyślności jej członków.

W przypadku, gdyby Rada w ciągu trzech miesięcy nie ustosunkowała się do propozycji Komisji, oznaczało to, że Rada zrezygnowała z zamiaru podjęcia uchwały w danej sprawie.

c. Podejmowanie uchwał po zmodyfikowaniu umów założycielskich Wspólnot Europejskich przez Traktat w sprawie Unii Europejskiej, tj. od 1 XI 1993 r. Traktat powyższy zakłada istotne wzmocnienie pozycji Parlamentu Europejskiego w procesie podejmowania uchwał w ramach Wspólnot Europejskich. Na podstawie art. 137a Parlament Europejski uzyskał prawo domagania się od Komisji przedstawienia propozycji aktu prawnego w sprawie, która jego zdaniem wymaga uregulowania przez taki akt. Z

kolei zmodyfikowany art. 89 Traktatu WE stanowi, że wszystkie przewidziane przez niego rodzaje uchwał mogą podejmować: Parlament Europejski wspólnie z Radą, Rada oraz Komisja.

Art. 198 b ustanowił tzw. *procedurę współdecydowania*. Obowiązuje ona przede wszystkim przy podejmowaniu uchwał przez Radę, które mają na celu ujednoczenie przepisów państw członkowskich dotyczących funkcjonowania rynku wspólnotowego (art. 100a); ponadto m.in. w przypadku podejmowania uchwał dotyczących: współpracy w dziedzinie kultury (art. 128), ochrony zdrowia (art. 129), ochrony konsumenta (art. 129a), transeuropejskiej sieci komunikacyjnej (art. 129D), programów badawczych WE (art. 130 I), środowiska naturalnego (art. 130 S ust. 3). W przypadku tej procedury Komisja winna przedstawić jednocześnie Parlamentowi Europejskiemu i Radzie propozycję uchwał. Rada, po uzyskaniu opinii Parlamentu Europejskiego lub także innych organów może kwalifikowaną większością głosów uchwalić wspólne stanowisko, które następnie winno być przedstawione Parlamentowi Europejskiemu. Parlament w ciągu trzech miesięcy może:

- zaaprobować wspólne stanowisko i wówczas Rada może zaaprobować ostatecznie uchwałę;
- nie podjąć żadnej uchwały i wówczas Rada jest uprawniona do zaaprobowania ostatecznej uchwały;
- zasygnalizować na podstawie uchwały, podjętej absolutną większością jego członków, że ma zamiar odrzucić wspólne stanowisko, przedstawione mu przez Radę na podstawie wniosku Komisji. Wówczas Rada może zwołać Komitet Koncyliacyjny. Jeśli następnie Parlament Europejski potwierdzi absolutną większością głosów swych członków, iż odrzuca wspólne stanowisko, przedłożoną uchwałę uważa się definitywnie za odrzuconą. Może on jednak zaproponować zmiany do tej uchwały i przesłać je do Rady Ministrów i Komisji, która winna przedstawić Radzie swoje stanowisk ona ten temat.

Jeśli w ciągu trzech miesięcy Rada, kwalifikowaną większością głosów, zaaprobuje poprawki Parlamentu Europejskiego do jej uchwał, może ona zaaprobować stosowną uchwałę. W przypadku negatywnej opinii Komisji na temat poprawek Parlamentu Europejskiego, ich zaaprobowanie wymaga jednomyślnej uchwały Rady. Jeżeli Rada nie zaaprobuje poprawek Parlamentu Europejskiego wówczas, w porozumieniu z przewodniczącym Parlamentu Europejskiego, będzie zwoływany Komitet Koncyliacyjny. Ma on składać się z członków Rady lub ich przedstawicieli i takiej samej liczby przedstawicieli Parlamentu Europejskiego. Zadaniem jego będzie wypracowanie wspólnego stanowiska w sprawie kontrowersyjnej

uchwały. Będzie ona uważana za przyjętą, jeśli opowie się za nią kwalifikowaną większością członków Rady i większość przedstawicieli Parlamentu Europejskiego. W pracach Komitetu może brać udział także Komisja.

Jeśli w ciągu sześciu tygodni od zwołania Komitetu Koncyliacyjnego uzgodni on stanowisko w sprawie kontrowersyjnej uchwały, wówczas Parlament Europejski i Rada będą mieli sześć tygodni na zaaprobowanie powyższego projektu, zgodnie z ustalonym wspólnym stanowiskiem, przy czym Parlament winien podjąć uchwałę absolutną większością głosów jego członków, zaś Rada – kwalifikowaną większością głosów. Jeśli jeden z tych organów nie zaaprobuje uchwały, w wersji wynegocjowanej w Komitecie Koncyliacyjnym, wówczas uważa się ją za odrzuconą.

Jeśli w ramach Komitetu Koncyliacyjnego nie zostanie wypracowane wspólne stanowisko, wówczas uważa się, że kontrowersyjna uchwała jest odrzucona, chyba, że Rada kwalifikowaną większością głosów w czasie sześciu tygodni po upływie terminu przewidzianego dla Komitetu Koncyliacyjnego, potwierdzi swoje stanowisko w sprawie powyższej uchwały. W takim przypadku będzie ona uważana za ostatecznie uchwaloną, chyba, że Parlament Europejski w ciągu sześciu tygodni od potwierdzenia uchwały przez Radę absolutną większością głosów jego członków odrzuci stanowisko Rady. Wówczas uchwała taka będzie uważana za ostatecznie odrzuconą. Wymienione wyżej okresy trzech miesięcy i sześciu tygodni mogą być przedłużone maksymalnie odpowiednio o miesiąc i dwa tygodnie.

Utrzymano nadal – omówioną wyżej – *procedurę współpracy* przy podejmowaniu uchwał dotyczących m. in.: transportu (art. 125), procedury nadzoru rozwoju gospodarczego państw członkowskich w aspekcie unii ekonomicznej (art. 103), spraw socjalnych (środowisko pracy, ochrona bezpieczeństwa i zdrowia pracowników) (art. 118), Europejskiego Funduszu Społecznego (125), Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego (art. 130).

Nadal też Rada i Komisja mogą podejmować uchwały według pierwotnej procedury, omówionej w pkt. a. Dotyczy ona głównie możliwości podejmowania decyzji przez powyższe organy a kierowanych przede wszystkim do osób prawnych i fizycznych. W szeregu przypadkach można jednak według niej podejmować także dyrektywy, np. w sprawie: programów liberalizacji ograniczeń swobodnego przepływu usług (art. 63), zbliżenia przepisów podatkowych (art. 100 i 100c), ustalania krajów, których obywatele muszą posiadać wize przy przekraczaniu granic zewnętrznych UE.



W przypadku uchwalania budżetu występuje jeszcze czwarta procedura, która została omówiona w rozdziale poświęconym budżetowi UE.

#### **d. Korekta zasad podejmowania uchwał we Wspólnotach Europejskich przewidywana przez Traktat Amsterdamski**

O ile Traktat Amsterdamski wejdzie w życie w procesie podejmowania uchwał we Wspólnotach Europejskich zostaną dokonane pewne korekty. Z jednej strony zwiększą się w nim w szeregu spraw kompetencje Parlamentu Europejskiego. Od jego zgody bowiem można będzie dopiero wprowadzić sankcję wobec państw członkowskich naruszając główne zasady leżące u podstaw współczesnego państwa (zasady demokracji, rządu prawa, prawa człowieka).

Jednocześnie przewiduje on rozszerzenie procedury współdecydowania na dodatkowe dziedziny, jak np. na: politykę społeczną, zatrudnienie, zdrowie publiczne, statystykę, zwalczanie nadużyć finansowych. Zwiększy się też ilość spraw, w przypadku których Rada będzie mogła podejmować uchwały kwalifikowaną większością głosów. Jednocześnie przewiduje on możliwość zawieszania przez Radę państwa członkowskiego w prawach do głosowania, o ile systematycznie narusza ono prawo wspólnotowe (unijne). Wreszcie upraszcza on nieco podejmowanie uchwał w drodze procedury współdecydowania.

Traktat w Maastricht wprowadził pojęcie tzw. *ściślejszej współpracy* (closer cooperation), której zasady zostały szerzej rozwinięte w Traktacie Amsterdamskim pod nazwą „*elastyczności*” (flexibility). Stwarza ona pewne wyjątki od ogólnych zasad obowiązywania prawa wspólnotowego. Istota jej sprowadza się do tego, że grupa państw UE może podjąć działania na rzecz zacieśnienia integracji między sobą, jeśli uznają one to za wskazane, a pozostałe państwa, które nie są zainteresowane danym przedsięwzięciem, nie mogą takiego przedsięwzięcia zablokować. Ale i w tym przypadku jest jednak pewien wyjątek, a mianowicie ostatnie państwa mogą zablokować podjęcie takiego przedsięwzięcia, gdy przemawiają za tym ważne i wynikające z racji stanu względy polityki narodowej.

Integracja w ramach *ściślejszej współpracy*:

- może być podjęta przez większość a nie mniejszość państw członkowskich, gdyż w innym przypadku istniałoby zagrożenie „*rozsadzeniem*” Wspólnot;
- nie może prowadzić do naruszenia kompetencji Wspólnot Europejskich ani ich prawa (*acquis communautaire*);
- przedsięwzięcia podejmowane w ramach „*ściślejszej współpracy*” muszą być zgodne z *zasadą subsydiarności* i ogólnymi zasadami prawa wspólnotowego;

- ma zapewnić pozostałym państwom członkowskim, dotychczas w niej nie uczestniczących, możliwość przystąpienia do niej w dowolnym czasie, pod warunkiem zaakceptowania ustaleń i przedsięwzięć wcześniej dokonanych w jej ramach;
- może być podjęta, gdy cele Wspólnot Europejskich nie mogą być podjęte za pomocą procedur przewidzianych w ich umowach założycielskich;
- ma sprzyjać realizacji celów UE.

Podjęcie przedsięwzięć w ramach „ściślejszej współpracy” następuje na wniosek zainteresowanych państw członkowskich złożony do Komisji UE. Komisja po sprawdzeniu założeń powyższych przedsięwzięć przedkłada stosowny wniosek Radzie UE, która podejmuje ostateczną decyzję. Komisja może odmówić przedłożenia Radzie stosownego wniosku, gdy podjęcie takich przedsięwzięć jest sprzeczne z jednym z wyżej wymienionych wymogów.

Uchwały dotyczące działań opartych na zasadzie „ściślejszej współpracy” podejmowane są w Radzie UE wyłącznie przez państwa, które w nich uczestniczą, chociaż w obradach na ich temat mogą brać udział przedstawiciele wszystkich państw członkowskich. W zależności od rodzaju sprawy będzie występować wymóg jednomyślności lub kwalifikowanej większości głosów, ale odnoszący się tylko do państw uczestniczących w tych działaniach.

#### **e. Przestrzeganie prawa wspólnotowego (unijnego)**

Dotychczas nie przeprowadzono szczegółowych analiz poświęconych przestrzeganiu prawa wspólnotowego (unijnego). Panuje ogólny pogląd, że jest ono przestrzegane w wysokim stopniu, chociaż Komisja kilkakrotnie stwierdziła, że efektywność tego przestrzegania w niektórych dziedzinach wynosi zaledwie 65 %. Najczęściej praw tego nie przestrzegają rządy państw członkowskich, szczególnie w zakresie pośredniego subsydiowania niektórych ich przemysłów, wprawdzie pośrednich utrudnień w zakresie swobodnego przepływu towarów, szczególnie rolnych i przemysłu spożywczego, ochrony środowiska. Z drugiej strony w dużym stopniu nie przestrzegają tego prawa pracodawcy w zakresie swobody podejmowania pracy przez obywateli z innych państw członkowskich oraz w zakresie przepisów dotyczących swobodnej konkurencji.

## 2. PODSTAWY PRAWNE FUNKCJONOWANIA TZW. DRUGIEGO (WSPÓLNA POLITYKA ZAGRANICZNA I BEZPIECZEŃSTWA) I TRZECIEGO (WSPÓLPRACA W DZIEDZINIE WYMIARU SPRAWIEDLIWOŚCI I SPRAW WEWNĘTRZNYCH) FILARÓW UNII EUROPEJSKIEJ

### A. Źródła prawa.

**a. Prawo wytworzone przed wejściem w życie Traktatu w sprawie Unii Europejskiej.** Mimo, że Traktat w sprawie WE nie przewidywał prowadzenie przez tą Wspólnotę działalności w dziedzinach składających się na drugi i trzeci filar Unii Europejskiej, tj. polityki zagranicznej, bezpieczeństwa, wymiaru sprawiedliwości i spraw wewnętrznych, to w praktyce państwa członkowskie zajmowały się niektórymi sprawami z tych dziedzin, a szczególnie w zakresie polityki zagranicznej i spraw wewnętrznych. Działalność ta była prowadzona w oparciu o wytworzone przez nie prawo zwyczajowe lub uchwały Rady Europejskiej (szczególnie w odniesieniu do polityki zagranicznej) lub umowy międzynarodowe (szczególnie w odniesieniu do spraw wewnętrznych).

**b. Traktat w sprawie Unii Europejskiej.** Prowadzenie działalności w zakresie drugiego filaru reguluje Tytuł V, a w zakresie trzeciego filaru – Tytuł VI Traktatu w sprawie Unii Europejskiej.

**c. Uchwały organów UE.** W przeciwieństwie do umów założycielskich Wspólnot Europejskich Traktat w sprawie Unii Europejskiej stanowi jedynie ogólnie, że prowadzenie działalności w zakresie drugiego filaru opiera się na zasadach i ogólnych wytycznych ustalonych przez Radę Europejską (art. J. 3 ust. 1). Na ich podstawie Rada UE decyduje, które problemy winny stać się przedmiotem wspólnego działania. Rada podejmując takie działania określa czas jego trwania oraz sposoby, procedury i warunki ich realizacji. Jednocześnie art. J. 2 ust. 2 stwierdza, że Rada określa wspólne stanowisko, ilekroć uznaje to za stosowne.

Traktat w sprawie UE nie przewiduje uchwalenia przez Radę różnego typu uchwał, zróżnicowanych pod względem ich charakteru prawnego, jak to jest w przypadku uchwał dotyczących funkcjonowania filaru pierwszego. Wynika z tego, że w przypadku filaru drugiego występuje jeden typ uchwał, które – w zależności, czego one dotyczą – noszą nazwę wspólne stanowisko lub uchwała w sprawie współdziałania.

W przypadku filaru trzeciego Traktat w sprawie UE stanowi, że Rada UE może przyjmować wspólne stanowiska i wspierać, przy użyciu odpowiednich form i procedur, wszelką współpracę przyczyniającą się do osiągnięcia celów Unii, podejmować wspólne działania, jeżeli cele UE mogą lepiej być osiągnięte przez wspólne działanie niż przez państwa człon-

kowskie indywidualnie (art. K. 3 ust.2). Również w przypadku tego filaru Traktat nie przewiduje różnych rodzajów uchwał, z punktu widzenia ich charakteru prawnego, lecz tylko jeden.

**d. Działania rządów państw członkowskich.** Oprócz prawa pierwotnego, tj. postanowień Traktatu w sprawie UE, uchwał Rady Europejskiej i Rady UE, realizacja postanowień powyższego Traktatu w sprawie drugiego i trzeciego filaru jest realizowana także na podstawie działań rządów państw członkowskich. I tak art. J. 2 ust. 1 Traktatu stanowi, że państwa członkowskie informują się i konsultują wzajemnie na forum Rady we wszelkich kwestiach polityki zagranicznej i bezpieczeństwa o znaczeniu ogólnym dla zapewnienia jak największej skuteczności ich połączonym wpływom poprzez zgodne i zbieżne działanie, z kolei ten sam artykuł w ust. 3 stanowi, że państwa członkowskie koordynują swoje działania (a nie działają zgodnie z ustaleniami organów UE) w organizacjach międzynarodowych, zajmując wówczas wspólne stanowisko.

Z kolei art. K. 3 ust.1 Traktatu stwierdza, że państwa członkowskie informują się i konsultują wzajemnie w ramach Rady UE w celu skoordynowania swoich działań w zakresie filaru trzeciego, zaś następnie w ust. 2c stanowi, że Rada opracowuje konwencje, które zleca państwom członkowskim do przyjęcia zgodnie z ich wymogami konstytucyjnymi. A zatem w tym przypadku państwa, a nie organy UE, decydują o aktach wiążących w zakresie współpracy w dziedzinie wymiaru sprawiedliwości i spraw wewnętrznych.

B. Proces podejmowania uchwał w ramach drugiego i trzeciego filaru

Traktat w sprawie UE nie precyzuje dokładnie procesu podejmowania uchwał w sprawie realizacji jego postanowień dotyczących filaru drugiego i trzeciego. Wynika jednak z nich niezbicie, że w przypadku tych filarów *nie ma trzech procedur podejmowania uchwał, jak to jest w przypadku filaru pierwszego.*

Jeśli chodzi o filar drugi to uchwały służące realizacji postanowień Traktatu w sprawie UE podejmuje wyłącznie sama Rada UE w oparciu o ogólne wytyczne Rady Europejskiej. Rada UE podejmuje swe uchwały z inicjatywy własnej, Komisji lub państwa członkowskiego, (art. J. 8 ust. 3). Art. J. 4 ust. 2 tego Traktatu stanowi jednak, że jeśli Rada UE chce podjąć uchwałę mającą skutki dla obronności, to winna uprzednio zwrócić się do Unii Zachodnioeuropejskiej o wypracowanie decyzji, a w porozumieniu z jej instytucjami „przyjmuje niezbędne rozwiązania praktyczne”. Parlament Europejski oraz Komitet Polityczny mogą z własnej inicjatywy przedstawiać Radzie opinie, która może też sama zasięgać opinii tegoż Komitetu.

Uchwały Rady zapadają jednomyślnie, jednak na podstawie art. J. 3 ust. 2 Traktatu Rada UE może ustalić sprawy, w przypadku których

uchwały mogą być podejmowane większością kwalifikowaną. W takich sytuacjach występuje zasada głosowania ważonego na poszczególne państwa członkowskie posiadają taką samą ilość głosów, jak w przypadku głosowania ważonego w ramach filaru pierwszego. Podjęcie uchwały wymaga co najmniej 62 głosów, przy czym muszą one reprezentować co najmniej 10 państw.

W przypadku filaru trzeciego uchwały podejmuje Rada UE na wniosek państwa członkowskiego lub Komisji, ale w sprawach współpracy sądowej w zakresie spraw karnych, współpracy celnej i współpracy policji wyłącznie na wniosek państwa członkowskiego (art. K. 3 ust. 2). Uchwały podejmowane są w zasadzie jednomyślności. Art. K ust. 2b Traktatu UE pozwala jednak Radzie postanowić, że uchwały w sprawie środków wprowadzających wspólne działania może ona podejmować kwalifikowaną większością głosów na zasadach omówionych w odniesieniu do uchwał dotyczących filaru drugiego.

W przypadku konwencji wypracowanych przez Radę, o ile one nie stanowią inaczej, środki wprowadzające je w życie są uchwalane przez Radę większością dwóch trzecich państw członkowskich.

Art. J.7 i art. K.6 Traktatu UE stanowią, że przewodniczący Rady konsultuje się z Parlamentem Europejskim w sprawach podstawowych aspektów działań w ramach filaru drugiego i trzeciego, i „zapewnia, by opinie Parlamentu Europejskiego były należycie brane pod uwagę”. Nie precyzuje on jednak przez kogo te opinie winny być brane pod uwagę, przez Radę Europejską czy Radę UE. W celu umożliwienia Parlamentowi Europejskiemu zajmowania stanowiska w sprawach filaru drugiego i trzeciego Rada Europejska jest zobowiązana do składania jemu sprawozdania po każdym swoim posiedzeniu oraz roczne o postępie w realizacji celów UE. Ponadto winien on być regularnie informowany przez przewodniczącego Rady i Komisji o realizacji celów drugiego i trzeciego filaru.

Parlament Europejski oraz Komitet Koordynacyjny mogą z własnej inicjatywy przysyłać Radzie UE opinie na temat spraw w zakresie współpracy wymiaru sprawiedliwości i w zakresie spraw wewnętrznych. Rada może też sama zasięgać opinii Komitetu Koordynacyjnego. Opinie i zalecenia obydwu organów mają oczywiście charakter niewiążący dla Rady UE.

Projekt Traktatu Amsterdamskiego z 1997 r. przewiduje rozszerzenie prawa wydawania opinii dla Rady UE w sprawach leżących w zakresie filaru drugiego i trzeciego UE na Komitet Ekonomiczno – Społeczny i Komitet Regionów.

## ZAKOŃCZENIE

W kontekście omówionej wyżej sytuacji dotyczącej systemu prawnego Unii Europejskiej, jego tworzenia i przestrzegania należy stwierdzić, iż Polska z chwilą przystąpienia do tej organizacji na prawach członka zwyczajnego<sup>2</sup> zobowiązana zostanie do przestrzegania obowiązujących zasad unijnych oraz do dostosowania prawa krajowego do *acquis communautaire*.

Punktem wyjścia powyższych zobowiązań jest art. 68 Układu Europejskiego, który stanowi, iż „Strony uznają, że istotnym warunkiem wstępnym integracji gospodarczej Polski ze Wspólnotami jest zbliżenie istniejącego i przyszłego ustawodawstwa do ustawodawstwa istniejącego we Wspólnocie. Polska podejmie wszelkie starania w celu zapewnienia zgodności jej przyszłego ustawodawstwa z ustawodawstwem Wspólnoty”.

Postanowienia Układu Europejskiego gwarantują stronie polskiej swobodę w określeniu priorytetów i tempa zbliżania ustawodawstwa polskiego do prawa Wspólnot. Układ stowarzyszeniowy nakłada na Polskę obowiązek zbliżenia (approximation) ustawodawstwa w zasadzie w okresie 10 lat, nie jest to termin bezwzględnie wiążący. Przepisy przejściowe nowych ustaw polskich mogą więc przewidywać wejście w życie nowych rozwiązań docelowych opartych na wzorcach wspólnotowych dopiero po upływie kilku lat. W niektórych dziedzinach Układ zawiera jednak dość liczne postanowienia wyznaczające dokładny harmonogram dostosowania regulacji prawnych. Dotyczy to m.in. zmian prawa celnego, harmonogramu otwarcia polskiego rynku inwestycji i świadczenia usług, ograniczenia stosowania pomocy przez państwo, wprowadzenia silnej ochrony własności intelektualnej, swobody przepływu kapitałów i płatności itp.<sup>3</sup>

Art. 69 Układu Europejskiego wymienia dziedzinę, które „obejmują w szczególności” zbliżenie przepisów prawnych. Chodzi tu przede wszystkim o zespół norm regulujących system prawny i funkcjonowanie podmiotów gospodarczych (zasady prowadzenia działalności gospodarczej przez osoby fizyczne i prawne, krajowe i zagraniczne, powstawanie i działanie spółek, spółdzielni i przedsiębiorstw publicznych, powstawanie i działanie banków i zakładów ubezpieczeń, ochrona własności intelektualnej i przemysłowej, ustawodawstwo antydumpingowe, prawo upadłościowe) oraz o normy regulujące zasady obrotu gospodarczego, w tym także w rolnictwie (cła i kontyngenty importowe, reguły techniczne, obrót pieniężny w kraju i zagranicą, transport i telekomunikacja, ochrona przed nie-

---

<sup>2</sup> W pewnym zakresie obowiązki te nałożone zostały już na etapie stowarzyszenia Polski ze Wspólnotami Europejskimi.

<sup>3</sup> Zob. np. artykuły 9-12, 60, 61, 63ust.3, 65, 66ust.2, 67ust.2 Układu Europejskiego.

uczciwą konkurencją, ochrona konsumenta). Proces zbliżania ustawodawstw powinien w pierwszej kolejności objąć również pewne zagadnienia prawa pracy (np. ochrona bezpieczeństwa pracowników w miejscu pracy, ubezpieczenia społeczne, sytuacja prawna pracownika – cudzoziemca), prawa o ochronie środowiska naturalnego oraz o ochronie zdrowia.

Obok Układu Europejskiego, podstawą działań dostosowawczych jest m.in. „Biała Księga” przygotowana przez Komisję Europejską. Dokument ten został przyjęty na szczycie Rady Europejskiej w Cannes. w czerwcu 1995r. Określa on główne kierunki i metody dostosowania prawa stowarzyszonych państw Europy Środkowo – wschodniej do ustawodawstwa wspólnotowego w dziedzinie rynku wewnętrznego.

W ocenie stopnia dostosowania prawa polskiego do wymagań ustawodawstwa wspólnotowego można oprzeć się na Opinii Komisji Europejskiej w sprawie wniosku Polski o członkostwo w Unii Europejskiej, przyjętej 15 lipca 1997r. (tzw. Agenda 2000). Zdaniem Komisji, Polsce udało się w satysfakcjonującym stopniu przenieść do swojego prawa unijne zasady w zakresie rynku wewnętrznego. Szczególny postęp zauważono w sferze ochrony własności intelektualnej, prawa o spółkach, prawa podatkowego (głównie wprowadzenie VAT-u), rachunkowości i usług finansowych. Konieczność dalszych zmian wskazano natomiast w odniesieniu do prawa o zamówieniach publicznych, telekomunikacji, ochronie danych konkurencji oraz przepływie kapitałów. Za niezadowolający uznano również stan prawny w zakresie wzajemnego uznawania dyplomów i kwalifikacji zawodowych.

W marcu 1998r. Komisja Europejska przyjęła ostateczną wersję „Partnerstwa dla członkostwa”. Dokument ten uzależnia dalsze otrzymywanie przez Polskę pomocy finansowej Unii (od 2000r. będzie to ok. 600 mln euro rocznie) od wypełnienia pewnych zaleceń. M.in. w ciągu trzech lat powinny być dostosowane zasady działania rynku usług finansowych, ustawodawstwo dotyczące norm wyrobów przemysłowych, system zamówień publicznych (m.in. dopuszczający inwestorów zagranicznych do świadczenia usług komunalnych), prawo o konkurencji, prawa audiowizualne. Komisja postuluje również zrównanie prawa polskiego z europejskim w zakresie ochrony konsumenta (zwłaszcza w zakresie zabezpieczenia interesów zdrowotnych i ekonomicznych oraz wdrożenia procedur dochodzenia roszczeń), otwarcia rynku usług telekomunikacyjnych i dostaw energii. W ciągu najbliższych trzech lat konieczne będzie ponadto otwarcie rynku polskiego dla unijnych przedsiębiorstw spedycyjnych oraz zrównanie opłat drogowych dla przewoźników krajowych i zagranicznych.

Poza sferami wskazanymi powyżej Polska zobowiązana będzie dostosować do prawa wspólnotowego przepisy z zakresu wiz, azylu, imigracji i innych spraw związanych ze swobodnym przepływem osób. Stanowi to konsekwencję przewidzianego przez Traktat Amsterdamski włączenia do procesu integracyjnego w ramach Unii Europejskiej tzw. *acquis* z Schengen i związania kandydatów do członkostwa w Unii koniecznością pełnej akceptacji tych postanowień.

31 marca 1998r. oficjalnie rozpoczęły się negocjacje w sprawie przystąpienia Polski do Unii Europejskiej. Pierwszy etap polega na tzw. *screeningu*, czyli przeglądzie polskiego ustawodawstwa pod kątem jego zgodności z prawem europejskim, na które składa się obecnie ok. 20 tys. aktów prawnych ujętych na 80 tys. stron. Według opinii Międzyresortowego Zespołu ds. Przygotowania negocjacji, najlepiej przygotowane są przepisy dotyczące nauki i techniki, najsłabiej zaś – normy w zakresie rybołówstwa, rolnictwa, łączności, ochrony konsumenta, ekologii oraz transportu.