

Zenon Ślusarczyk

Rada Unii Europejskiej: historia, skład i kompetencje

Piotrkowskie Zeszyty Historyczne 9, 193-217

2008

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, gromadzącej zawartość polskich czasopism humanistycznych i społecznych.

Tekst jest udostępniony do wykorzystania w ramach dozwolonego użytku.

Zenon Ślusarczyk

RADA UNII EUROPEJSKIEJ: HISTORIA, SKŁAD I KOMPETENCJE

Historia Rady Unii Europejskiej (dalej; Rada UE) związana jest z utworzeniem trzech Wspólnot Europejskich: Europejskiej Wspólnoty Węgla i Stali (EWWS), Europejskiej Wspólnoty Gospodarczej (EWG) i Europejskiej Wspólnoty Energii Atomowej (Euratomu)¹.

Początkowo każda z wymienionych Wspólnot miała odrębny odpowiednik dzisiejszej Rady Unii Europejskiej (czego kontynuacją jest używanie zamiennie tych nazw oraz skład), a mianowicie: Specjalna Rada Ministrów (EWWS) oraz Rada Ministrów (EWG i Euratom). W ich skład wchodziłi ministrowie państw członkowskich (po jednym z każdego państwa) ówczesnych Wspólnot, reprezentujących w tych instytucjach interesy narodowe członków. Już wówczas Rady Ministrów Wspólnot miały tzw. charakter międzyrządowy, a więc wypracowujący, zgodnie z przyjętą procedurą, wspólne decyzje.

Tak było do tzw. Traktatu Fuzyjnego z 1965 r. (wszedł w życie w 1967 r.), kiedy to utworzono jedną, wspólną dla trzech Wspólnot Radę Ministrów. Wprowadzono wówczas zasadę kadencyjności przewodnictwa w Radzie Ministrów wynoszącą 6 miesięcy według porządku alfabetycznego państw członkowskich (tzw. prezydencja), a konkretnie od 1 stycznia do 30 czerwca i od 1 lipca do 31 grudnia.

Skład Rady Ministrów wówczas (tak jak i obecnie w ramach Rady UE) zależał od przedmiotu obrad, a więc mogli stanowić ją ministrowie: rolnictwa, transportu, spraw zagranicznych itd. Przy czym już wówczas zasadniczą rolę kompetencyjną i koordynującą odgrywała (co zachowało się do dnia dzisiejszego) Rada Ministrów Spraw Zagranicznych, zwana też Radą ds. Ogólnych. Skład Rady z innych ministrów resortowych nazywany jest Radą Specjalną (lub branżową). W zależności od danej branży (dziedziny) mówi się też o Radzie „Ecofin” (Rada Gospodarczo-Finansowa), Radzie „Rolnictwa”, czy „Transportu”. Podob-

¹ Patrz na ten temat: Z. Ś l u s a r c z y k, *Europejska Wspólnota Węgla i Stali*, „Commentationes” nr 1 z 2005, s. 21-34; idem, *Europejska Wspólnota Gospodarcza i Euratom*, „Commentationes” nr 2 z 2005, s. 143-156.

nie jak wtedy, tak i obecnie, Rada Ministrów odpowiadała za tworzenie koncepcji integracji europejskiej, rozszerzenie Wspólnot, ich celów i zadań oraz pełniła funkcję głównej instytucji prawodawczej i decyzyjnej².

Rada Ministrów Wspólnot Europejskich (Rada UE) ma prawo podejmowania aktów prawnych oraz prawo zawierania w imieniu Wspólnot umów międzynarodowych, które wiążą wszystkie państwa członkowskie (art. 300 i 310 TWE). Ogólnie biorąc obecna Rada UE jest głównym organem decyzyjno-prawnym i zajmuje kluczową pozycję w systemie instytucjonalnym Unii Europejskiej. Podkreślił to już Jednolity Akt Europejski (podpisany w 1986 r.) w części dotyczącej współdecydowania z Parlamentem Europejskim i Komisją Europejską (jako instytucją mającą prawo inicjatywy legislacyjnej) w stanowieniu prawa wspólnotowego i pełnienia określonych funkcji decyzyjnych i kontrolnych. Akt ten zarazem zwiększył liczbę przypadków, w których Rada Ministrów może podejmować uchwały kwalifikowaną większością głosów, m.in. dotyczących funkcjonowania jednolitego (wewnętrznego) rynku Wspólnot. Mechanizm podejmowania decyzji w systemie instytucji Wspólnotowych (w tym i w Radzie UE) był i jest dość skomplikowany, wymagający szczegółowej analizy na podstawie zalecanej literatury, zwłaszcza dotyczącej zmian zapisów traktatowych dotyczących działalności i kompetencji Rady UE³.

Nazwę Rada Unii Europejskiej wprowadził Traktat z Maastricht (wszedł w życie w listopadzie 1993 r.) o utworzeniu Unii Europejskiej.

Artykuły 2002-210 Traktatu z Maastricht określają skład i podstawowe kompetencje Rady Unii Europejskiej (nazwa ta została przyjęta na wniosek Rady Ministrów). Rada, realizując określone w wymienionych i innych artykułach Traktatu, zadania kompetencyjne, z prawnego punktu widzenia pozostaje nadal organem Wspólnot Europejskich. Formalnie i rzeczywiście sprawuje najwyższą władzę w UE, do jej kompetencji zastrzeżone są najważniejsze decyzje dotyczące integracji gospodarczej i walutowej i – w znacznej części – sprawy wspólnej polityki zagranicznej i bezpieczeństwa oraz sprawiedliwości i spraw wewnętrz-

² Patrz: *Traktat ustanawiający Wspólnotę Europejską. Traktat o Unii Europejskiej*, Warszawa 2003; I. Popiuk-Rysińska, *Unia Europejska*, Warszawa 1998, s. 23 i n.; J.A. Wojciechowski, *Instytucje i porządek prawny Wspólnot Europejskich*, Warszawa 1997, s. 11 i n.; K. Kołodziejczyk-Konarska, *Unia Europejska w zarysie*, Warszawa 2003, s. 16 i n.; D. Lasok, *Zarys prawa Unii Europejskiej*, cz. I, Toruń 1998, s. 18 i n.; A. Nowak-Far, *Unia Gospodarcza i Walutowa w Europie*, Warszawa 2001; *Wprowadzenie do prawa Wspólnot Europejskich*, red. A. Wróbel, Kraków 2002.

³ Patrz: J. Galster, *Podstawy europejskiego prawa wspólnotowego – zarys wykładu*, Toruń 1998; K. Michałowska-Gorywoda, *Podjęcie decyzji w Unii Europejskiej*, Warszawa 2002; *Jak działa Unia Europejska? Przewodnik po instytucjach Unii Europejskiej*, wyd. UKIE, Warszawa 2004.

nych Unii Europejskiej. Rada ma również ważne uprawnienia dotyczące zawierania (w imieniu Wspólnoty) umów z krajami trzecimi i organizacjami międzynarodowymi – w porozumieniu z Parlamentem Europejskim i Komisją Europejską⁴. Ma również wiążący głos w sprawie budżetu UE. Choć nie posiada prawa inicjatywy legislacyjnej, zastrzeżonego dla Komisji Europejskiej, może jednak zażądać przedstawienia przez Komisję projektu danego aktu prawnego, ważnego dla realizacji zapisów traktatowych. Może także wypowiadać się w sposób wiążący na temat zwoływania konferencji przedstawicieli rządów państw członkowskich w sprawach istotnych dla Wspólnot Europejskich (tzw. konferencji międzyrządowych)⁵.

Należy zaznaczyć, że szczegółowe kompetencje prawodawcze Rady UE są określone w art. 249 Traktatu o UE (dalej: TWE). Może ona przekazać Komisji stosowne uprawnienia w zakresie realizacji przyjętych przez siebie przepisów prawnych. Zaś w szczególnych przypadkach może zastrzec sobie prawo do samodzielnego wykonywania ustanowionych przez siebie aktów prawnych.

Jeśli chodzi o rodzaje aktów prawnych podejmowanych przez Radę, to są nimi: dyrektywy, rozporządzenia, decyzje, zalecenia i opinie. W niektórych przypadkach Rada UE ma obowiązek wydania określonego rodzaju decyzji (aktu prawnego), zwłaszcza tych wymienionych w traktatach. Jeśli traktaty nie określają w sposób jednoznaczny rodzaju aktu prawnego, który Rada powinna uchwalić, ma ona swobodę wyboru jednego z nich. Przyjmuje także akty niewiążące, jak konkluzje, rekomendacje i rezolucje (Regulamin Rady przyjęty w 1993 r.).

Przechodząc do bardziej szczegółowego opisu roli, składu, kompetencji i zadań Rady Unii Europejskiej stwierdzmy na wstępie, że jest ona przede wszystkim organem ustawodawczym (art. 202 TWE). Traktatowo zobowiązana jest do koordynacji polityki gospodarczej państw członkowskich (art. 202 TWE). Zgodnie z art. 99, paragraf 4 TWE, może ona w tym zakresie podejmować stosowne decyzje obligatoryjne i nieobligatoryjne, tj. nie wiążące prawnie państw członkowskich, ale mające istotną wagę dla integracji gospodarczej i walutowej Wspólnoty. Może także formułować „zobowiązania” albo nakładać „sankcje” (art. 104, paragrafy 9 i 11 TWE) na państwa członkowskie, które nie realizują w

⁴ Por. C. M i k, *Europejskie prawo Wspólnotowe. Zagadnienia teorii i praktyki*, Warszawa 2000, s. 169 i n.; K. P o p o w i c z, *Podstawy instytucjonalno-prawne Unii Europejskiej*, Warszawa 1998, s. 88 i n.

⁵ Por. Z. D o l i w a-K l e p a c k i, *Integracja europejska (po Amsterdampie i Nicei)*, Białystok 2001, s. 175 i n.; J. W o j c i e c h o w s k i, *op. cit.*, s. 40 i n.; W. W e i d e n f e l d, W. W e s s e l s, *Europa od A do Z. Podręcznik integracji europejskiej*, Gliwice 1999, s. 280 i n.; www.euroinfo.org.pl/prawo.

sposób dostateczny „zobowiązań” lub naruszają kryteria uczestnictwa w Unii Gospodarczej i Walutowej.

Rada ustala również projekt budżetu UE na podstawie projektu wstępnego Komisji Europejskiej (art. 272, paragraf 3 TWE). Także ona zaleca Parlamentowi Europejskiemu udzielanie absolutorium Komisji z wykonania budżetu (art. 276, paragraf 1 TWE). Rada mianuje członków Trybunału Obrachunkowego, Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów.

Siedzibą Rady UE jest Bruksela, natomiast posiedzenia Rady w kwietniu i czerwcu każdego roku odbywają się w Luksemburgu.

Skład Rady Unii Europejskiej

Zgodnie z art. 203 TWE w skład Rady UE wchodzi przedstawiciele państw członkowskich na szczeblu ministerialnym. Mogą to być ministrowie, wiceministrowie lub nawet sekretarze i podsekretarze Stanu, ale muszą zostać upoważnieni do zaciągania zobowiązań w imieniu swoich rządów. Trzeba jednak pamiętać, że tylko członkowie Rady o statusie ministra mogą głosować na posiedzeniach Rady UE. Sekretarze Stanu mogą zastępować ministrów, ale bez prawa do głosowania. W Radzie zasiada po 1 ministrze delegowanym przez rząd każdego kraju, co oznacza, że w Radzie reprezentowane są interesy poszczególnych państw-członków Unii, a sama Rada jest organem o charakterze międzyrządowym.

Rada nie jest organem obradującym permanentnie. W zależności od rodzaju spraw, jakimi się zajmuje, poszczególne rządy delegują do niej odpowiednich ministrów. Oznacza to, że istnieje kilka Rad, z których każda zajmuje się inną dziedziną. Zgodnie z postanowieniem spotkania z Sewilli (2002 r.) liczba rad została ograniczona. Obecnie tworzą je ministrowie do spraw: zatrudnienia, polityki społecznej, ochrony zdrowia i konsumenta; konkurencyjności (rynek wewnętrzny, przemysł i badania); transportu, telekomunikacji i energetyki; ochrony środowiska; edukacji, młodzieży i kultury. Najważniejsze Rady z punktu bieżącego funkcjonowania Unii, czyli Rada do Spraw Ogólnych, rolnictwa, gospodarki i finansów, spotykają się co miesiąc. Pozostałe Rady przynajmniej raz w roku (w praktyce od 1 do 5 razy w ciągu roku). Oprócz tych posiedzeń w razie konieczności mogą się również odbywać spotkania Rad o charakterze nieformalnym. Nie mają one oficjalnego porządku obrad i nie mogą podejmować decyzji. Rada jest więc organem federalnym, w którym zasiadają reprezentanci państw członkowskich, co jednak nie oznacza, że reprezentują interesy narodowe i zwolnieni są od obowiązku uwzględniania interesu wspólnoty jako całości. Posiedzenia Rady są zwoływane z inicjatywy jej przewodniczącego czy też na wniosek jej członka lub Komisji Europejskiej. Rolę koordynatora pracy wszyst-

kich branżowych (specjalistycznych) Rad pełni obradująca co najmniej raz w miesiącu (z wyjątkiem sierpnia) Rada ministrów spraw zagranicznych, zwana Radą ds. Ogólnych, ponieważ ministrowie spraw zagranicznych uważani są za głównych przedstawicieli państw członkowskich.

Rada ds. Ogólnych (ministrowie spraw zagranicznych) nie zawężają swoich zadań tylko do dyskusji na temat polityki zagranicznej czy kierowania pracami innych rad ministerialnych, ale zajmują się również szczególnie skomplikowanymi i/lub pilnymi problemami, które nie podlegają kompetencji innych resortów. Do zadań Rady ds. Ogólnych należy również przygotowywanie spotkań Rady Europejskiej.

W innych przypadkach w posiedzeniu Rady uczestniczy minister odpowiedzialny za resort, którego tematyka jest omawiana (sesje specjalne Rady UE). Tak więc Rada nie ma stałych członków, jej skład zmienia się często ze spotkania na spotkanie. Wynika to z tego, że jeśli w porządku zebrania Rady są sprawy związane z rolnictwem, spotykają się ministrowie rolnictwa; jeśli mają być omawiane kwestie związane z przemysłem, zbierają się ministrowie przemysłu; zaś ministrowie finansów uczestniczą w zebraniu Rady, gdy omawiany jest budżet. Stosunkami UE z innymi krajami świata zajmuje się Rada ds. Ogólnych i Stosunków Zewnętrznych. Taka konfiguracja Rady również podejmuje w szerszym zakresie odpowiedzialność za kwestie związane z ogólną polityką, w jej posiedzeniach bierze udział dowolny minister lub sekretarz stanu wybrany przez każdy rząd. Bez względu na skład Rada jest uprawniona do podejmowania decyzji wynikających z traktatów wspólnotowych.

Ministrowie tworzący Radę UE, niezależnie od uprawnień wynikających z traktatów, są upoważnieni do zaciągania zobowiązań w imieniu reprezentowanych przez siebie rządów. Ministrowie poszczególnych resortów podejmują decyzje wyłącznie w zakresie własnych kompetencji. Ministrowie tworzący ten kolegialny organ, reprezentują jednocześnie swe rządy, przed którymi są odpowiedzialni, podobnie jak przed parlamentami swych krajów.

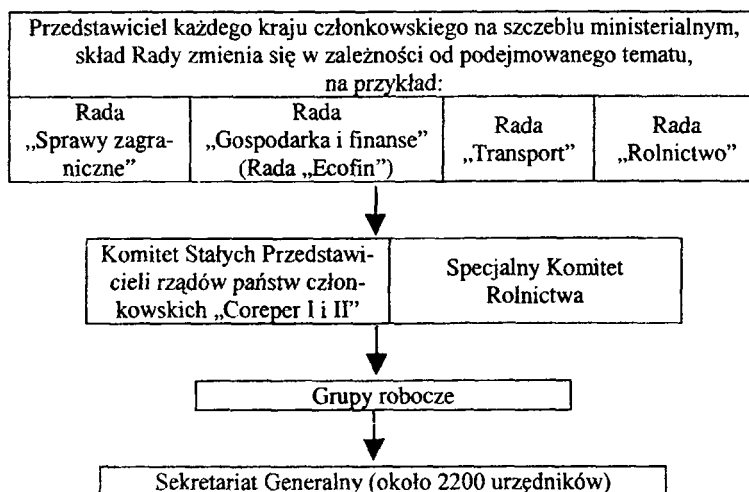
Regularnie w różnych posiedzeniach Rady uczestniczy aż około 600 przedstawicieli państw członkowskich.

Skład i strukturę Rady UE przedstawiają poniższe wykresy:



Struktura Rady UE

Skład Rady UE



Kompetencje Rady UE

Prawodawstwo	Koordynowanie polityki ekonomicznej	Uprawnienia budżetowe i kontrolne	Nominacje	Stosunki zagraniczne
--------------	-------------------------------------	-----------------------------------	-----------	----------------------

Źródło: K.D. B o r c h a r d, *ABC prawa wspólnotowego*, Warszawa 2001, s. 39.

Organizacja wewnętrzna i struktura administracyjna

Rada UE posiada kilkadziesiąt różnego typu organów pomocniczych, utworzonych albo przez TWE, albo przez nią samą. Można je podzielić na organy pomocnicze o charakterze wykonawczym, doradczym i administracyjno-technicznym. Do najważniejszych instytucji wspomagających działalność Rady UE należą: jej przewodniczący, Sekretariat Generalny oraz Komitet Stałych Przedstawicieli (COREPER).

Przewodnictwo w Radzie pełnią rotacyjnie poszczególne państwa w okresach półrocznych (1 stycznia-30 czerwca, 1 lipca-31 grudnia, tzw. prezydencja), zgodnie z kolejnością uzgodnioną jednogłośnie przez wszystkie państwa członkowskie (zgodnie z art. 203 TWE). Przewodniczącym Rady jest zawsze minister spraw zagranicznych tego państwa, które sprawuje prezydencję (mówimy jednak o przewodnictwie państwa, a nie konkretnej osoby).

Aby zapewnić Radzie sprawne i ciągłe funkcjonowanie, w praktyce wykształciła się instytucja, w skład której wchodzi przewodniczący, obecnie sprawujący kierownictwo w Radzie, oraz poprzedni i przyszły przewodniczący Rady.

Przewodniczący Rady nie ma jakichś szczególnych uprawnień i pełni przede wszystkim funkcje o charakterze reprezentacyjnym. Ponadto przewodniczący pełni kilka funkcji o charakterze organizacyjnym: zwołuje posiedzenia Rady UE, opracowuje projekt porządku obrad, opracowuje plan pracy Rady UE, przeprowadza głosowania, podpisuje protokoły z posiedzeń Rady UE oraz akty prawne przyjęte przez nią samodzielnie lub we współpracy z Parlamentem Europejskim. Przewodniczący jest odpowiedzialny za realizację wspólnych działań oraz przedstawianie stanowiska Unii w organizacjach międzynarodowych i na konferencjach międzynarodowych. Ponadto reprezentuje on Unię w sprawach związanych ze wspólną polityką zagraniczną i bezpieczeństwa.

Sekretariat Generalny jest organem administracyjnym, wspomagającym prace Rady. Na jego czele stoi Sekretarz Generalny, który do niedawna kierował jego pracami. Sytuacja ta zmieniła się po wejściu w życie postanowień Traktatu Amsterdamskiego, zgodnie z którymi Sekretarz Generalny został Wysokim Przedstawicielem Unii Europejskiej do Spraw Wspólnej Polityki Zagranicznej i Bezpieczeństwa, natomiast pracami Sekretariatu de facto kieruje Zastępca Sekretarza Generalnego Rady. Sekretarz Generalny i jego zastępca są powoływani decyzją Rady stanowiącą, większością kwalifikowaną, zgodnie z art. 207 ust. 2 TWE.

Sekretariat Generalny dzieli się na tzw. dyrekcje generalne:

- Dyrekcja Generalna A ds. Zarządzania zasobami ludzkimi: organizacja, metody pracy personelu administracji, tłumaczenia,

- Dyrekcja Generalna B: rolnictwo, rybołówstwo,
- Dyrekcja Generalna C: rynek wewnętrzny, unia celna, polityka przemysłowa, własność intelektualna, zbliżanie prawa, prawo społeczne, wolność w zakresie usług,
- Dyrekcja Generalna D: badania, energia, transport,
- Dyrekcja Generalna E: Wspólna Polityka Zagraniczna, Bezpieczeństwa, współpraca zewnętrzna,
- Dyrekcja Generalna F kontakty z Parlamentem Europejskim, Komitetem Ekonomiczno-Społecznym, Komitetem Regionów, budżet, polityka informacyjna,
- Dyrekcja Generalna H: wymiar sprawiedliwości i sprawy wewnętrzne,
- Dyrekcja Generalna I: ochrona środowiska i zdrowia, polityka konsumencka, walka z narkotykami i AIDS,
- Dyrekcja Generalna J: polityka socjalna, zatrudnienie, polityka regionalna, spójność ekonomiczno-społeczna, edukacja, młodzież, kultura, środki audio-wizualne.

Komitet Stałych Przedstawicieli Rządów Państw Członkowskich (COREPER), został powołany w 1958 roku przez Radę WE jako jej organ pomocniczy. Od 1.07.1967 r. jest wspólnym organem trzech WE. Jak mówi sama nazwa, COREPER jest organem działającym permanentnie. Funkcjonuje w oparciu o grupy robocze i komitety, w skład których wchodzi eksperci z różnych dziedzin. Składa się z przedstawicieli wszystkich państw członkowskich akredytowanych przy WE. Zbiera się na szczepku ambasadorów raz w tygodniu, a przewodniczy jej ambasador tego państwa, które sprawuje przewodnictwo w Radzie. Odpowiada za przygotowanie prac Rady UE i wykonywanie przydzielonych mu zadań, a w praktyce często nawet wyręcza ją, prowadząc żmudne negocjacje mające na celu doprowadzenie do wypracowania wspólnego stanowiska. COREPER bierze czynny udział w procesie podejmowania decyzji. W znacznym stopniu określa wagę spraw zanim trafią na posiedzenie Rady UE. W praktyce, w wyniku jego działalności, duża część uchwał Rady faktycznie zapada na jego forum. Wytworzyła się praktyka, że jednomyślnie wypracowany przez Komitet projekt uchwał umieszczany jest w grupie spraw „A” na porządku dziennym Rady i aprobowany przez nią jako uchwała bez głosowania. W praktyce aż około 40 proc. uchwał Rady jest podejmowanych w ten sposób. Kwestie, co do których COREPER nie osiągnął porozumienia, wpisywane są do porządku dziennego Rady jako agenda „B”.

Na szczepku ambasadorów (tzw. COREPER II) przygotowywane są prace Rady do spraw Ogólnych, Ekonomii i Finansów, Rozwoju. Pozostałe Rady są przygotowywane na szczepku zastępców ambasadorów (COREPER I), którzy również zbierają się co tydzień na analogicznych spotkaniach. Opracowują oni

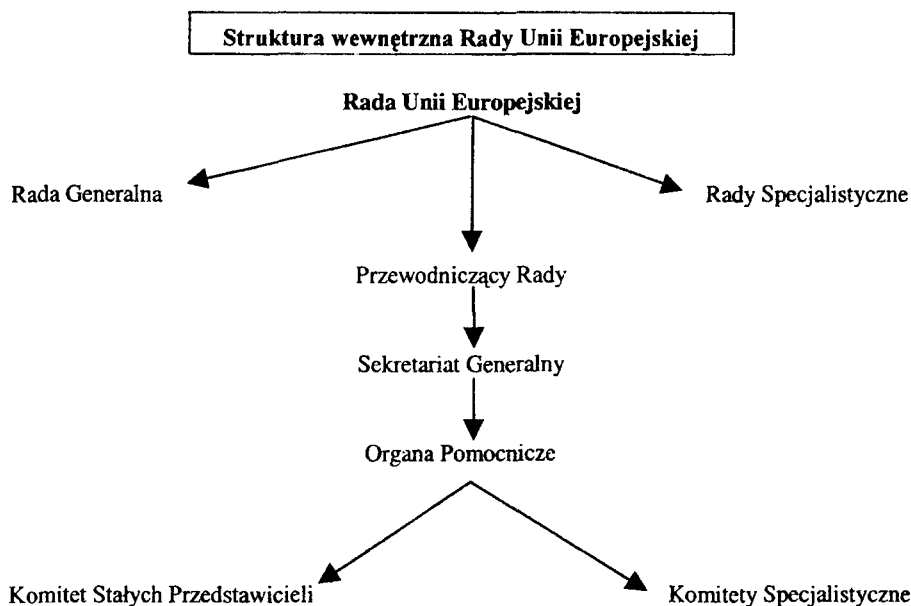
ponad to ekspertyzy w wysoce specjalistycznych kwestiach, które pojawiają się w porządku obrad COREPER-u.

Przy Radzie UE działa również Specjalny Komitet Rolny. Został on powołany przez Radę UE w 1960 roku. Składa się z wyższych urzędników państw członkowskich lub doradców w dziedzinie rolnictwa obsługujących członków Komitetu Stałych Przedstawicieli.

Innym organem pomocniczym Rady UE jest Komitet Polityki Budżetowej, który składa się z wysokich urzędników państw członkowskich, odpowiedzialnych w nim za przygotowanie projektu ich budżetu oraz przedstawicieli Komisji.

Istnieje również możliwość powołania innych ciał wspomagających pracę Rady UE, do których należą: Stały Komitet ds. Zatrudnienia, Komitet Naukowo-Badawczy, Komitet ds. Kultury, Komitet ds. Energii, Komitet ds. Umów o współpracy państw członkowskich z państwami trzecimi, Komitet ds. Uranu⁶.

Podstawową strukturę wewnętrzną Rady UE przedstawia poniższy schemat.



Źródło: www.ukie.gov.pl

⁶ Por. J. Galster, C. Mik, *Podstawy europejskiego prawa wspólnotowego*, Toruń 2002; L. Ciamağajinni, *Unia Europejska. Podręcznik akademicki*, Warszawa 1997, s. 52 i n.; C. Ross, *Ogólny przegląd instytucji Unii Europejskiej. Struktury i procedury*, Warszawa 2000; Z. Wysocka, J. Witkowska, *Integracja europejska. Rozwój rynków*, Warszawa-Lódź 2000, s. 50 i n.; C. Mik, *Europejskie prawo wspólnotowe*, Warszawa 2000, s. 45 i n.; J. Wojciechowski, op. cit., s. 11 i n.; I. Kinzler, *Leksykon Unii Europejskiej*, Warszawa 2003, s. 305-306; www.ukie.gov.pl; www.futurum.gov.pl.

Organizacja prac Rady Unii Europejskiej

Posiedzenia Rady

Rada nie jest organem działającym permanentnie. Zbiera się na posiedzeniach zgodnie z kalendarzem ustalonym na początku każdej prezydencji. Posiedzenia trwają zwykle jeden lub dwa dni, chociaż zdarzało się, że Rada obradowała nawet przez kilkanaście dni.

Posiedzenia Rady UE odbywają się w razie potrzeby, nie rzadziej niż raz w tygodniu (około 80-90 razy w ciągu roku) i są zwoływane z inicjatywy przewodniczącego lub na wniosek jednego z jej członków (sesje zwyczajne Rady Unii). Inicjatorem zwołania posiedzenia Rady UE może być także Komisja Europejska (sesje nadzwyczajne Rady). Spotkania zwykle trwają jeden dzień lub dwa dni, a tylko wyjątkowo dłużej. Mają one charakter zamknięty (poufny), ale po każdym posiedzeniu rzecznicy poszczególnych państw członkowskich informują dziennikarzy w siedzibie Rady UE o przebiegu posiedzenia. Często dwa albo trzy spotkania odbywają się równocześnie, np. w jednej sali zbierają się ministrowie spraw zagranicznych, a w drugiej ministrowie finansów.

Tryb podejmowania decyzji

Rada obraduje z reguły na nie jawnych sesjach, na których podejmuje decyzje w drodze głosowania zwykłą większością, większością kwalifikowaną lub jednomyślnie, zgodnie z art. 205 TWE.

Zwykłą większością (każdemu państwu przysługuje jeden głos) są przyjmowane akty o charakterze niewiążącym, mających charakter proceduralny oraz rozstrzygane kwestie techniczne. Quorum wynosi 50 proc. plus jeden z członków Rady, czyli obecnie 25 ministrów. Większość kwalifikowana i jednomyślność obowiązuje podczas podejmowania aktów prawnie wiążących.

Tryb głosowania jednomyślnego w początkowym okresie istnienia Wspólnot Europejskich obowiązywał, w zasadzie, w odniesieniu do wszystkich spraw, z wyjątkiem zagadnień natury proceduralnej. Po upływie okresu przejściowego, którego koniec przewidziano na 1965 rok, dominującą procedurą dla większości spraw miało być głosowanie zgodne z zasadą większości kwalifikowanej. Głosowanie jednomyślne nadal zostało zachowane w kwestiach zasadniczych dla Wspólnot i niezwykle istotnych dla państw członkowskich. Należą do nich: m.in. rozszerzenie składu członkowskiego Unii, rewizja traktatów, stowarzyszenie państw trzecich, mianowanie członków Komisji Europejskiej, polityka zagraniczna, bezpieczeństwo, współpraca w dziedzinie sprawiedliwości.

Podczas głosowania kwalifikowaną większością przyjęto tzw. system głosów ważonych, który ma zapewnić równowagę pomiędzy dużymi i małymi krajami.

Poniższe zestawienie przedstawia liczbę głosów, które przysługują poszczególnym krajom w stosunku do liczby mieszkańców.

W głosowaniu większością kwalifikowaną liczba głosów, jakimi dysponują poszczególne państwa, jest uzależniona od wielkości ich potencjału ludnościowego i gospodarczego oraz odpowiednich decyzji politycznych. To oznacza, że nowo wstępujące państwa członkowskie negocjują liczbę głosów, jakie będą miały w Radzie UE w stosunku do pozostałych państw. Do 1 maja 2004 roku każde państwo mogło oddać w głosowaniu następującą liczbę głosów:

PAŃSTWO	Liczba głosów w Radzie Unii Europejskiej	Liczba mieszkańców w milionach
Francja	10	57,5
Niemcy	10	80
Wielka Brytania	10	58
Włochy	10	57
Hiszpania	8	38
Belgia	5	10
Grecja	5	10,3
Holandia	5	15
Portugalia	5	9,8
Austria	4	7,9
Szwecja	4	8,5
Dania	3	5,2
Finlandia	3	5
Irlandia	3	3,5
Luksemburg	2	0,4

Źródło: D. B o r c h a r d, op. cit., s. 30.

Aby przyjąć uchwałę większością kwalifikowaną niezbędne było uzyskanie co najmniej 62 głosów (tj. 71,3 proc.), o ile Rada przyjmowała akt prawny na wniosek Komisji Europejskiej. W pozostałych sytuacjach konieczne było uzyskanie 62 głosów z przynajmniej 10 państw.

Jak widać większe państwa mają więcej głosów niż pozostałe, jednak nie jest to rozkład proporcjonalny do liczby mieszkańców, jak w przypadku Parlamentu Europejskiego. W sumie w Radzie UE było 87 głosów, a bezwzględna większość wynosiła 44. Ten układ głosów w Radzie UE nie pozwalał kilku dużym państwom przegłosować decyzji, które nie odpowiadały pozostałym członkom Rady. Jednocześnie 3 największe i dysponujące największą liczbą głosów państwa, były w stanie zablokować przyjęcie niekorzystnego dla siebie aktu, gdyż mniejszość blokująca wynosiła 26 głosów.

Od 1.05.2004 r. (po przystąpieniu do Unii nowych państw członkowskich) do 31 października tegoż roku, obowiązywały postanowienia przejściowe regulujące zmiany w wazeniu głosów. Od 1.11.2004 r. każde państwo, w tym nowe pań-

stwa członkowskie, dysponują następującą liczbą głosów, zgodnie z art.205 ust. 2 TWE:

Niemcy, Francja, Włochy, Wielka Brytania	29
Hiszpania, Polska	27
Holandia	13
Belgia, Czechy, Grecja, Węgry, Portugalia	12
Austria, Szwecja	10
Dania, Irlandia, Litwa, Słowacja, Finlandia	7
Cypr, Estonia, Łotwa, Luksemburg, Słowenia	4
Malta	3
ŁĄCZNIE	321

Zgodnie z procedurami ustalonymi w art. 205 ust. 2 TWE uchwały Rady UE, przyjmowane na wniosek Komisji Europejskiej, podejmowane większością kwalifikowaną wymagają do ich przyjęcia co najmniej 232 głosów „za” oddanych przez większość członków Rady. W innych przypadkach uchwały Rady UE wymagają do ich przyjęcia co najmniej 232 głosów „za” oddanych przez co najmniej 2/3 jej członków.

Wstrzymanie się od głosu przez członków Rady UE obecnych lub reprezentowanych na posiedzeniu nie stanowi przeszkody w przyjęciu uchwały, która wymaga jednomyślności. Ponadto, zgodnie z art. 205 ust. 4 TWE, państwo członkowskie może zażądać potwierdzenia, że głosy „za” reprezentują ogółem przynajmniej 62% ludności Unii. Jeśli wymagany procent nie zostanie uzyskany, decyzja nie zostaje podjęta.

Natomiast w Radzie obowiązuje tzw. domniemanie weta, co oznacza, że jeśli któryś z ministrów jest nieobecny, to przyjmuje się, że jest on przeciwny. W przypadku wymogu jednomyślności powoduje to, że decyzja nie może zostać podjęta.

Traktat określa wyraźnie w jakich obszarach działalności Wspólnoty obowiązuje większość kwalifikowana, a w jakich jednomyślność. W początkowych latach funkcjonowania Wspólnot głosowanie większością kwalifikowaną było często kwestionowane. Jednomyślność tradycyjnie wpisana była w procesy decyzyjne w Radzie, chociaż uważano powszechnie, iż paraliżuje ona działalność Wspólnot. Momentem przełomowym był spór, jaki wywiązał się pomiędzy Francją a Radą UE w 1965 roku dotyczący finansowania rolnictwa. Francja, chcąc uniemożliwić podjęcie decyzji wobec braku porozumienia, wycofała się z Rady, prowadząc przez pewien czas politykę „pustego fotela”, co oznaczało nie uczestniczenie w posiedzeniach Rady i tym samym blokowanie podjęcia decyzji. W 1966 roku doszło do tzw. kompromisu luksemburskiego nazywanego

też „cichą rewizją traktatów”, na mocy którego ustalono, iż w sprawach istotnych dla państwa członkowskiego nie można go przegłosować, lecz należy szukać rozwiązań z uwzględnieniem interesów państw członkowskich i interesów Wspólnot oraz podejmować decyzje jednomyślnie. W praktyce spowodowało to, że decyzje, które powinny być podejmowane większością kwalifikowaną, były podejmowane jednomyślnie.

Dopiero Jednolity Akt Europejski dokonał zasadniczej rewizji Traktatu, umożliwiając w szerszym zakresie podejmowanie decyzji w drodze kwalifikowanej większości, m.in. dotyczących utworzenia jednolitego rynku europejskiego, polityki walutowej, technologicznej, socjalnej, ochrony środowiska i ekorozwoju. Jednakże w wielu przypadkach Traktat nie wprowadza jasnego rozgraniczenia, które decyzje podejmowane przez Radę UE mają być głosowane jednomyślnie, a które większością kwalifikowaną. Jednomyślność jest zachowana również w przypadku wstrzymania się od głosu, lecz nie przy braku obecności. Na mocy przepisów Traktatu z Amsterdamu i Traktatu z Nicei, jednomyślność jest zastrzeżona dla wielu obszarów, głównie o charakterze fundamentalnym dla Unii.

Problem rozkładu głosów ma bardzo głębokie konsekwencje, gdyż jest wyrazem kompromisu i łączenia się państw wokół ważnych dla nich problemów. Jednomyślność prowadziła do wielu negatywnych konsekwencji np. przedłużania procesu decyzyjnego. Stąd też zmiany wprowadzone w Traktacie Amsterdamskim wzmocniły regułę głosowania w drodze kwalifikowanej większości. Pozostałe tryby głosowania w drodze bezwzględnej większości mają niewielkie zastosowanie.

Wiele kontrowersji wywołał sposób głosowania w Radzie UE zaproponowany przez Konwent Europejski w projekcie unijnej konstytucji. Na szczycie UE w Salonikach w czerwcu 2003 roku przewodniczący Konwentu, b. prezydent Francji Valéry Giscard d'Estaing przedstawił przywódcom państw członkowskich Unii projekt unijnej konstytucji opracowany przez to gremium. Zgodnie z propozycją Konwentu, do decyzji w Radzie UE powinny wystarczyć głosy połowy państw członkowskich (50 proc.), zamieszkanymi przez co najmniej trzy piąte (60 proc.) obywateli Unii. Przejściu na ten system od 2009 roku sprzeciwiły się Polska i Hiszpania uważając, że osłabiłby on siłę ich głosu, przewidzianą Traktatem Nicejskim, a porównywalną z głosem najliczniej zaludnionych państw Niemiec, Francji, Wielkiej Brytanii i Włoch. Przedstawiciele najwięk-

szych krajów nie zgodzili się natomiast co do wysokości progów podejmowania decyzji⁷.

Funkcje Rady Unii Europejskiej

Zgodnie z art. 202 TWE Rada spełnia następujące funkcje:

- zapewnia koordynację ogólnej polityki gospodarczej członków Wspólnoty;
- posiada prawo podejmowania decyzji;
- uchwała akty prawne, na ogół w drodze procedury współdecyzji z Parlamentem Europejskim;
- nadaje Komisji prawo i obowiązek realizacji uchwalonych przez siebie aktów prawnych;
- może również w szczególnych przypadkach, zastrzec sobie prawo do bezpośredniego korzystania z uprawnień wykonawczych.

Rada i Parlament Europejski są uprawnione do uchwalania budżetu Wspólnoty.

Procedury te muszą być zgodne z zasadami i przepisami, które mają zostać uprzednio uchwalone przez Radę UE, podejmującą decyzję jednomyślnie na wniosek Komisji Europejskiej i po uzyskaniu opinii Parlamentu Europejskiego.

Rada jest instytucją współpracy ponadnarodowej oraz międzynarodowej polityki.

Rada spełnia zasadniczą rolę prawodawcy Wspólnoty. Dzieliąc tę kompetencję z Parlamentem Europejskim, uchwała ona prawo Wspólnoty w formie rozporządzeń, dyrektyw i decyzji, zaleceń i opinii. Rada ponadto ma ogromny wpływ na kształt i zakres regulacji prawnych, m.in. wpływając na Komisję Europejską, aby ta podejmowała właściwe działania. Ważne są również kompetencje Rady w zakresie Wspólnej Polityki Zagranicznej i Bezpieczeństwa, w ramach której prowadzi konsultacje, określa wspólne stanowisko oraz podejmując wspólne działania, na podstawie ogólnych wytycznych Rady Europejskiej W dziedzinie wymiaru sprawiedliwości i spraw wewnętrznych, Rada UE może przyjmować wspólne stanowisko oraz podejmować wspólne działania.

Prezydencja Rady reprezentuje Unię w sprawach wchodzących w zakres II filaru (wspólna polityka zagraniczna i bezpieczeństwo), III filaru (współpraca policyjna i sądowa w sprawach karnych) i informuje Parlament Europejski o rozwoju współpracy w tych dziedzinach. Do kompetencji Rady należą naj-

⁷ Por. K. P o p o w i c z, *Podstawy instytucjonalno-prawne Unii Europejskiej*, Warszawa 1998, s. 88 i n.; L. C i a m a g a i i n n i, op. cit.; E. D y n i a, *Integracja europejska – zarys problematyki*, Warszawa 2003; *Dokumenty europejskie. Traktat z Maastricht*, red. A. Przyborowska-Klimczak, E. Skrzydło-Tefalska, Lublin 1999; M. M u s z y Ń s k i, *Traktat o Unii Europejskiej z komentarzem*, Bielsko-Biała 2001.

ważniejsze sprawy dla rozwoju Unii. Rada zapewnia koordynację ogólnej polityki gospodarczej państw członkowskich i ma prawo do podejmowania decyzji. Przed podjęciem uchwały Rada jest zobowiązana do zasięgnięcia opinii Komisji i Parlamentu Europejskiego, a także jej organu pomocniczego – Komitetu Ekonomicznego i Społecznego.

Funkcja prawodawcza

Funkcje prawodawcze Rady wynikają z artykułu 249 TWE: *W celu wykonania swoich zadań z zachowaniem warunków przewidzianych w niniejszym Traktacie, Parlament Europejski działając z Radą, Rada i Komisja wydają rozporządzenia i dyrektywy, podejmują decyzje oraz udzielają zaleceń i opinii.*

Rada UE była niegdyś najważniejszym organem prawodawczym Wspólnot. Obecnie, głównie z uwagi na wprowadzenie specjalnych procedur, dzieli ona funkcje legislacyjne z Parlamentem Europejskim. Szczególne znaczenie mają uprawnienia w procesie przyjmowania budżetu Unii. Rada może modyfikować uzupełnienia projektu budżetu zgłaszane przez Parlament Europejski oraz odrzucać proponowane przez niego poprawki wobec tzw. wydatków obligatoryjnych stanowiących ok. 55 proc. ogółu wydatków budżetowych. Parlament ma prawo jednak odrzucić projekt budżetu w całości i zażądać przedstawienia nowego preliminarza.

Rada zgodnie z art. 300 TWE ma także uprawnienia do zawierania umów międzynarodowych z państwami trzecimi i organizacjami międzynarodowymi: *W przypadku, gdy postanowienia niniejszego Traktatu przewidują zawarcie umów między Wspólnotą a jednym lub większą ilością państw albo organizacji międzynarodowych, Komisja przedstawia zalecenia Radzie, która ją upoważnia do rozpoczęcia niezbędnych rokowań. Komisja prowadzi rokowania w konsultacji ze specjalnymi komitetami wyznaczonymi przez Radę... Z zastrzeżeniem uprawnień przyznanych w tym zakresie Komisji... o podpisaniu... decyduje Rada... po konsultacji z Parlamentem Europejskim...*

Rada UE, tak jak Parlament Europejski nie posiada prawa inicjatywy legislacyjnej, gdyż kompetencje te są zastrzeżone dla Komisji Europejskiej. Rada może jednak zażądać przedstawienia przez Komisję projektu odpowiedniego aktu prawnego, który uzna za konieczny do realizacji celów zawartych w traktatach.

Podczas gdy Rada pełni funkcję prawodawczą, wnioski co do aktów prawnych zgłaszane są w zasadzie przez Komisję Europejską. Są one następnie rozpatrywane przez Radę, która może je zmienić przed uchwaleniem.

Parlament Europejski jest aktywnym uczestnikiem procesu legislacyjnego. W bardzo wielu sprawach prawodawstwo wspólnotowe uchwalane jest wspólnie przez Parlament i Radę UE w drodze tzw. procedury współdecyzji.

Funkcja kreacyjna

Rada ma dość duże kompetencje w kształtowaniu polityki personalnej. Powołuje członków Komitetu Ekonomiczno-Społecznego, Komitetu Regionów, Trybunału Obrachunkowego, a również uchwała statuty dla komitetów: transportowego, monetarnego, handlowego i Europejskiego Funduszu Socjalnego. Rada może również jednomyślnie zmienić liczbę członków Komisji Europejskiej oraz zwiększyć liczbę członków Trybunału Sprawiedliwości.

Funkcja kreacyjna Rady to nie tylko kompetencje nominacyjne, ale również regulacyjny charakter. Rada powołuje więc członków organów pomocniczych i dodatkowych, ale określa także status prawny przewidzianych przez traktaty założycielskie komitetów. Ponadto Rada zatwierdza regulaminy wewnętrzne niektórych organów pomocniczych. Rada może zmieniać niektóre postanowienia statutu Europejskiego Systemu Banków Centralnych oraz uzupełniać tytuł III statutu Trybunału Sprawiedliwości.

Funkcja koordynacyjna

Art. 202 pkt 1 TWE ogólnie ujmuje koordynację polityki ekonomicznej państw członkowskich jako zadanie Rady UE. Rada wykonuje tę funkcję tam, gdzie państwa członkowskie nadal zachowują kompetencję, a więc także wobec polityki ekonomicznej. Stąd też koordynacja realizowana może być za pomocą opinii i zaleceń, a nie dyrektyw czy decyzji.

Funkcja regulacyjna

Realizując te funkcje Rada m.in.: podejmuje środki mające na celu ujednoczenie przepisów prawnych, które bezpośrednio wpływają na funkcjonowanie wspólnego rynku wewnętrznego, ustala państwa, których obywatele muszą posiadać wizę przekraczając zewnętrzne granice państw członkowskich, określa wysokość wynagrodzeń i emerytur dla funkcjonariuszy Komisji Europejskiej oraz Trybunału Sprawiedliwości, uchwała statut urzędników Wspólnot oraz ogólne warunki zatrudnienia wspólnotowych służb pomocniczych.

Funkcja kontrolna

Zasadniczo kontrolą przestrzegania przepisów prawa wspólnotowego zajmuje się Komisja Europejska, nie mniej jednak, w pewnych sytuacjach określonych w traktacie art. 202 TWE, Rada może zastrzec sobie prawo bezpośredniego wdrażania i kontroli przestrzegania norm wspólnotowych. Rada może na przykład stosować cła antydumpingowe i opłaty wyrównawcze.

W zakresie wymiaru sprawiedliwości i spraw wewnętrznych Rada UE ma możliwość podjęcia wspólnych działań, jeżeli w ich wyniku można osiągnąć więcej, niż przez samodzielne posunięcia państw członkowskich⁸.

Akty prawne

Dokumenty sygnowane przez Radę UE mają w wielu przypadkach duże znaczenie dla prawidłowego funkcjonowania Wspólnot i dlatego wymagają chociażby ogólnego omówienia.

Akty prawne przyjmowane przez samą Radę UE lub przez Radę wraz z Parlamentem Europejskim, zgodnie z art. 249 TWE, mogą mieć formę:

- rozporządzenia – są stosowane bezpośrednio we wszystkich krajach członkowskich, bez potrzeby wpisania do ustawodawstwa narodowego,
- dyrektywy – zobowiązują państwa członkowskie do osiągnięcia wyznaczonego celu, pozostawiając im prawo wyboru formy i środków realizacji,
- decyzji – zobowiązują tych, do których są adresowane – mogą to być państwa, lecz także przedsiębiorstwa czy nawet osoby fizyczne,
- wspólnych działań lub stanowisk,
- zalecenia i opinii – nie są wiążące dla krajów członkowskich.

Rada może także przyjmować konkluzje, deklaracje i rezolucje.

Rozporządzenie jest podstawowym aktem prawa wtórnego. Zawiera normę generalną, abstrakcyjną i jest adresowane do niezindywidualizowanego adresata. Obowiązuje w całości zarówno państwa członkowskie jak i organy wspólnotowe oraz osoby prawne i fizyczne. Rozporządzenie wywołuje bezpośredni skutek prawny dla podmiotów, do których jest adresowane, co oznacza, że nie ma konieczności, aby państwa członkowskie dokonywały włączenia rozporządzeń do krajowego porządku prawnego (np. poprzez ratyfikację lub transformację do ustaw krajowych). Bezpośredniość obowiązywania rozporządzeń należy odróżnić od bezpośredniości ich stosowania, gdyż w praktyce część rozporządzeń wymaga konkretyzacji poprzez akty prawa krajowego. Zgodnie z ogólną zasadą przepisy rozporządzenia, jako aktu prawnego o charakterze wiążącym, mają pierwszeństwo w przypadku istnienia sprzecznych z nimi norm w prawie krajowym.

Każde rozporządzenie powinno zawierać uzasadnienie i podstawę prawną jego wydania. Brak któregośkolwiek z tych elementów, a także nieskonsultowanie treści rozporządzenia (np. z Parlamentem Europejskim, Komitetem Ekono-

⁸ Por. K. P o p o w i c z, op. cit., s. 80 i n.; T. S o k o ł o w s k i, *Instytucjonalne i prawne płaszczyzny integracji w Europie*, Warszawa 2001; *Unia Europejska po Traktacie Nicejskim*, red. Z. Czachór, Warszawa 2002.

miczno-Społecznym) w przypadku istnienia takiego obowiązku, może stanowić podstawę do unieważnienia aktu przez Trybunał Sprawiedliwości.

Rozporządzenia są publikowane w Dzienniku Urzędowym Wspólnot Europejskich i wchodzi w życie w terminie określonym w samym rozporządzeniu lub dwudziestego dnia po opublikowaniu. Nie ma wymogu publikowania rozporządzeń w krajowych dziennikach urzędowych.

Szczególnym rodzajem rozporządzeń są tzw. rozporządzenia wykonawcze. Są one wydawane przez Komisję Europejską w celu uściślenia i właściwej realizacji rozporządzeń wydanych przez Radę UE. Oczywiście rozporządzenie wykonawcze wydane przez Komisję Europejską musi być zgodne z aktem bazowym, czyli rozporządzeniem wydanym przez Radę UE.

Dyrektywy stosuje się do ujednoczenia przepisów prawnych państw członkowskich, a więc jej adresatem mogą być państwa, a nie osoby prawne czy fizyczne. W odróżnieniu od rozporządzenia pozostawiają one swobodę wyboru metod i środków, którymi państwo ma zamiar osiągnąć cel wyznaczony w dyrektywie. Oznacza to, że dyrektywy wiążą państwo jedynie co do rezultatów, a nie metod ich osiągnięcia. Konsekwencją tego jest, że dyrektywy nie obowiązują w prawie krajowym bezpośrednio i muszą być przekształcone w prawo krajowe poprzez wydanie odpowiednich aktów krajowych. Państwa członkowskie mają pewien czas na dostosowanie swojego prawa wewnętrznego do wymogów dyrektyw, przeważnie jest to okres 2 lat. Powstaje zatem pytanie o obowiązywanie przepisów dyrektywy w sytuacji, gdy we wskazanym terminie państwo nie wyda odpowiednich aktów wykonawczych lub zrealizuje dyrektywę w sposób niepełny. Zgodnie z orzeczeniami Trybunału Sprawiedliwości, w takiej sytuacji jednostki mogą powoływać się przed sądami krajowymi na korzystne dla nich przepisy zawarte w dyrektywie, o ile nadają się one do bezpośredniego zastosowania. Z drugiej jednak strony państwo nie może wymagać od jednostek przestrzegania przepisów zawartych w dyrektywie, jeżeli nie wdrożyło jej w wymaganym czasie. Ponadto, zgodnie z art. 226-228 TWE, przeciwko takiemu państwu członkowskiemu Komisja Europejska lub inne państwo mogą wystąpić z powództwem do Trybunału Sprawiedliwości w sprawie o naruszenie Traktatu.

Dyrektywy uchwalone wspólnie przez Radę i Parlament oraz te, które są skierowane do wszystkich państw, są publikowane w Dzienniku Urzędowym Wspólnot Europejskich i wchodzi w życie w terminie przez nie określonym lub dwudziestego dnia po ogłoszeniu. Pozostałe dyrektywy, wydane przez Radę lub Komisję, wchodzi w życie po notyfikacji państwu.

Decyzja, podobnie jak rozporządzenie i dyrektywa, jest aktem prawa wtórnego o charakterze wiążącym i wymaga podstawy prawnej. W odróżnieniu od

rozporządzenia, ma dokładnie określonego adresata, a od dyrektywy odróżnia ją to, że obowiązuje w całości. Podmiotem decyzji może być osoba prawna lub fizyczna, organ wspólnotowy, a również państwo członkowskie. Decyzje, które polecają państwu członkowskiemu wydanie określonych przepisów wywołują skutek prawny dopiero po wydaniu przez państwo odpowiednich aktów.

Decyzje mogą nakładać zobowiązania finansowe, przy czym w przypadku gdy adresatem jest osoba prawna lub fizyczna decyzja jest jednocześnie tytułem egzekucyjnym, a jej wykonanie odbywa się według procedury cywilnej obowiązującej w danym kraju.

Decyzje są wydawane przez Radę, Radę i Parlament, Komisję oraz Europejski Bank Centralny. Decyzje uchwalone przez Radę i Parlament są publikowane w Dzienniku Urzędowym Wspólnot Europejskich i podobnie jak rozporządzenia i dyrektywy wchodzi w życie w terminie przez nie określonym lub w 20 dni po ogłoszeniu. Pozostałe decyzje wchodzi w życie po notyfikacji stronom.

Zalecenia i opinie nie mają mocy wiążącej. Nie wymagają uzasadnienia, podania podstawy prawnej, a także nie podlegają jurysdykcji Trybunału Sprawiedliwości. Brak mocy wiążącej nie oznacza jednak, że nie powinny być one respektowane. Mają one pewną moc polityczną i ich nieuwzględnienie przez państwo musi być podyktowane tylko ważnymi względami.

Zalecenia i opinie mogą być podejmowane przez najważniejsze organy Wspólnot Europejskich i mogą być skierowane zarówno do państw, jak i osób prawnych i fizycznych. Ich adresatem mogą być też organy wspólnotowe.

Zalecenie od opinii różni się przede wszystkim tym, że nie tylko formułuje pewnego rodzaju ocenę sytuacji, ale również sugeruje podjęcie określonych działań.

Definicja prawa europejskiego

Dla lepszego zrozumienia zagadnień legislacyjnych, w tym miejscu koniecznym wydaje się chociażby krótkie omówienie zasad prawnych obowiązujących we Wspólnotach Europejskich.

Pojęcie „prawo europejskie” jest trudne do zdefiniowania i obarczone wieloznacznością, dlatego często używa się podziału na prawo europejskie *sensu largo* (w szerokim rozumieniu) oraz *sensu stricto* (w wąskim rozumieniu). Prawo europejskie w najszerszym ujęciu, to porządek prawny różnych międzynarodowych organizacji europejskich, do których obok Unii Europejskiej i Wspólnot Europejskich należą również Organizacja Współpracy Gospodarczej i Rozwoju (OECD), Rada Europy, Europejskie Stowarzyszenie Wolnego Handlu (EFTA), Organizacja Bezpieczeństwa i Współpracy w Europie (OBWE) oraz Unia Zachodnioeuropejska (UZE). Prawo europejskie w ścisłym ujęciu, to prawo zwią-

zane z działalnością Unii Europejskiej i Wspólnot Europejskich (EWWiS, EWEA, WE). Często w jego obrębie wyróżnia się dodatkowo tzw. europejskie prawo wspólnotowe, które dotyczy wyłącznie funkcjonowania Wspólnot Europejskich. Warto zauważyć, że to ostatnie pojęcie budzi najmniej wątpliwości co do swojego zakresu, ponieważ jako kryterium decydujące o tym, czy dany akt należy do prawa wspólnotowego czy też nie, przyjmuje się istnienie wobec niego jurysdykcji ze strony Trybunału Sprawiedliwości. Gdyby jednak zawęzić pojęcie prawa europejskiego wyłącznie do tych jego elementów, które podlegają bezwarunkowej jurysdykcji Trybunału Sprawiedliwości, a więc tylko do prawa Wspólnot Europejskich, to mielibyśmy do czynienia z pewnego rodzaju paradoksem, polegającym na tym, że z prawa europejskiego należałoby wykluczyć Traktat o Unii Europejskiej, gdyż za wyjątkiem kilku rozdziałów nie został on poddany wykładni Trybunału.

Najważniejsze cechy i zasady prawa europejskiego

Niezależność prawa europejskiego

Autonomiczność wspólnotowego porządku prawnego oraz jednolitość jego stosowania we wszystkich krajach członkowskich wielokrotnie podkreślał w swoim orzecznictwie Trybunał Sprawiedliwości. Państwa członkowskie powołując Wspólnoty ograniczyły swoje uprawnienia prawotwórcze i w konsekwencji doprowadziły do utworzenia porządku prawnego niezależnego od systemów prawa krajowego i międzynarodowego. Obowiązuje on jednakowo i w całości wszystkie państwa członkowskie i ich obywateli oraz powinien być stosowany przez ich sądy krajowe.

Zasada prymatu prawa wspólnotowego przed prawem wewnętrznym państw członkowskich reguluje postępowanie w okolicznościach, w których dochodzi do konfliktu pomiędzy normą prawa krajowego, a przepisem wspólnotowym. W takich sytuacjach przepis wspólnotowy ma pierwszeństwo przed normą krajową. Należy wyraźnie podkreślić, że chodzi tu wyłącznie o pierwszeństwo w stosowaniu. Istnienie w prawie krajowym przepisu sprzecznego z normą wspólnotową nie powoduje automatycznej nieważności przepisu krajowego, ale jedynie zakaz jego stosowania.

Pierwszeństwo prawa wspólnotowego jest konsekwencją wiążącego charakteru normatywnych aktów prawa wtórnego (art. 249 TWE) i znajduje potwierdzenie w bogatym orzecznictwie Trybunału Sprawiedliwości.

Bezpośredniość stosowania

Bezpośredniość stosowania prawa oznacza, iż wspólnotowe akty prawne o charakterze normatywnym obowiązują w państwach członkowskich bez konieczności ich ratyfikacji czy inkorporacji do krajowego porządku prawnego. Inaczej mówiąc, prawo wspólnotowe w sposób bezpośredni przyznaje prawa i nakłada obowiązki na instytucje wspólnotowe, państwa członkowskie oraz ich obywateli.

Zasada ta została usankcjonowana orzecznictwem Trybunału Sprawiedliwości pomimo początkowego sprzeciwu niektórych państw członkowskich.

Zasada równości (zakazu dyskryminacji)

Zasada równości mówi o tym, że żaden obywatel Unii Europejskiej nie może być dyskryminowany ze względu na jego obywatelstwo, płeć, rasę, pochodzenie etniczne, wyznawaną religię czy przekonania, niepełnosprawność fizyczną lub psychiczną, a także wiek oraz orientację seksualną.

Zasada ta wynika z przepisów traktatowych, aktów prawa pochodnego oraz orzeczeń Trybunału Sprawiedliwości.

Zasada solidarności

Zasada ta najlepiej sformułowana jest w art. 10 TWE: Państwa Członkowskie podejmują wszelkie właściwe środki ogólne lub szczególne w celu zapewnienia wykonania zobowiązań wynikających z niniejszego Traktatu lub z działań instytucji Wspólnoty. Ułatwiają one Wspólnocie wypełnianie jej zadań. Powstrzymują się one od podejmowania wszelkich środków, które mogłyby zagrozić urzeczywistnieniu celów niniejszego Traktatu.

Zasada solidarności z jednej strony oznacza, że państwa członkowskie nie mogą nie wykonywać prawa wspólnotowego powołując się na swoje interesy narodowej, a z drugiej strony, muszą przedsięwziąć wszelkie niezbędne działania, aby postanowienia tego prawa zrealizować możliwie jak najlepiej.

Zasada subsydiarności

Zasada subsydiarności określa podział kompetencji pomiędzy państwami członkowskimi a Wspólnotą. Jest ona sformułowana w art. 5 TWE: Wspólnota działa w granicach kompetencji powierzonych jej niniejszym Traktatem oraz celów w nim wyznaczonych. W dziedzinach, które nie należą do jej kompetencji wyłącznej, Wspólnota podejmuje działania, zgodnie z zasadą subsydiarności, tylko wówczas i tylko w takim zakresie, w jakim cele proponowanych działań nie mogą być osiągnięte w sposób wystarczający przez państwa członkowskie, natomiast z uwagi na rozmiary lub skutki proponowanych działań, możliwe jest

lepszego ich osiągnięcia na poziomie Wspólnoty. Działanie Wspólnoty nie wykracza poza to, co jest konieczne do osiągnięcia celów niniejszego Traktatu.

Mówiąc prościej, zasada subsydiarności oznacza, że w sprawach nie zastrzeżonych do wyłącznej kompetencji Wspólnoty nie może ona podejmować działań dopóki państwo członkowskie jest w stanie samodzielnie osiągnąć określony cel co najmniej tak dobrze, jakby zrobiła to Wspólnota.

Źródła prawa europejskiego

Ogólne zasady prawa

Podobnie jak w większości systemów prawnych państw demokratycznych, tak i w porządku prawnym Unii Europejskiej obowiązują ogólnie przyjęte normy prawne takie, jak np. zasada posłuszeństwa prawu, zasada dobrej wiary, a także niejednokrotnie sięgające swoimi korzeniami prawa rzymskiego, jak np. *non bis in diem* (nie należy karać drugi raz za to samo), *audi alteram partem* (wysłuchaj drugiej strony), *nullum crimen, nulla poena sine lege* (nie ma zbrodni i winy bez uzasadnienia prawnego). Zasady te w prawie europejskim mają pierwszeństwo przed aktami prawa wtórnego, ale ustępują prawu pierwotnemu.

Najczęściej spotykaną klasyfikacją prawa europejskiego jest jego podział na prawo pierwotne (traktatowe, statutowe) i wtórne (pochodne). W uproszczeniu można powiedzieć, że prawo pierwotne, to ta część prawa europejskiego, która została ustanowiona bezpośrednio przez państwa członkowskie, zaś prawo wtórne to te akty prawne, które zostały ustanowione przez instytucje Unii Europejskiej na mocy uprawnień wynikających z prawa pierwotnego. Pomiędzy prawem pierwotnym a wtórnym zachodzi relacja nadrzędności, co oznacza, że akty prawa wtórnego muszą być zgodne z aktami prawa pierwotnego. Do źródeł prawa europejskiego zalicza się ponadto ogólne zasady prawa, umowy międzynarodowe z państwami trzecimi (nie będącymi członkami UE) oraz orzecznictwo Trybunału Sprawiedliwości. Wiele kwestii zostało przez traktaty pozostawione bez uregulowań prawnych. Tego typu sprawy mogą zostać rozstrzygnięte poprzez zawarcie przez państwa członkowskie odpowiednich konwencji lub porozumień. Niekiedy nawet traktat wyraźnie przewiduje taką możliwość – na przykład w art. 293 TWE. Przyjęte w ten sposób uregulowania stanowią również źródła prawa europejskiego.

Prawo pierwotne

Do najważniejszych aktów prawa pierwotnego należą:

1. Traktaty założycielskie Wspólnot Europejskich wraz z protokołami i aneksami:

- a) Traktat o Europejskiej Wspólnocie Węgla i Stali (podpisany 18.04.1951 r., wszedł w życie 23.07.1952 r.);
 - b) Traktat o Europejskiej Wspólnocie Energii Atomowej (podpisany 25.03.1957 r., wszedł w życie 1.01.1958 r.);
 - c) Traktat o Wspólnocie Europejskiej (podpisany 25.03.1957 r., wszedł w życie 1.01.1958 r.).
Dawna nazwa: Europejska Wspólnota Gospodarcza (EWG).
2. Traktaty zmieniające i uzupełniające traktaty założycielskie:
- d) Konwencja o niektórych instytucjach wspólnych dla EWG i EWEA podpisana wraz z traktatami 25.03.1957 r., weszła w życie 1.01.1958 r.;
 - e) Traktat Fuzyjny (podpisany 8.04.1965 r., wszedł w życie 1.07.1967 r.);
 - f) Pierwszy (Luksemburski) Traktat Budżetowy (1970 r.);
 - g) Drugi Traktat Budżetowy (1975 r.);
 - h) Traktaty o przystąpieniu nowych członków: Dania, Irlandia, Wielka Brytania (od 1.01.1972 r.), Grecja (od 1.01.1981 r.), Hiszpania, Portugalia (od 1.01.1986 r.), Austria, Finlandia, Szwecja (od 1.01.1995 r.);
 - i) Jednolity Akt Europejski (podpisany 17 i 28.02.1986 r., wszedł w życie 1.07.1987 r.);
 - j) Traktat o Unii Europejskiej (z Maastricht) (podpisany 7.02.1992 r., wszedł w życie 1.11.1993 r.);
 - k) Traktat Amsterdamski (podpisany 2.10.1997 r., wszedł w życie 1.05.1999 r.);
 - l) Traktat z Nicei (podpisany 26.02.2001 r., wszedł w życie 1.02.2003 r.).

Prawo wtórne

Prawo wtórne tworzone jest przez instytucje wspólnotowe w celu realizacji postanowień wynikających z aktów prawa pierwotnego. Zgodnie z art. 249 TWE: *W celu wykonania swych zadań oraz na warunkach przewidzianych w niniejszym Traktacie, Parlament Europejski, wspólnie z Radą, Rada i Komisja uchwalają rozporządzenia i dyrektywy, podejmują decyzje, wydają zalecenia i opinie. Rozporządzenie ma zasięg ogólny. Wiąże w całości i jest bezpośrednio stosowane we wszystkich państwach członkowskich. Dyrektywa wiąże każde Państwo Członkowskie, do którego jest kierowana, w odniesieniu do rezultatu, który ma być osiągnięty, pozostawia jednak organom krajowym swobodę wyboru formy i środków. Decyzja wiąże w całości adresatów, do których jest kierowana. Zalecenia i opinie nie mają mocy wiążącej.*

Traktat o EWEA w art. 161 przewiduje pięć analogicznych kategorii aktów prawa wtórnego. Natomiast Traktat o powołaniu EWWiS w art. 14 jedynie trzy: decyzje (ogólne i jednostkowe), rekomendacje i opinie. Decyzja ogólna EWWiS

odpowiada rozporządzeniu w WE lub EWEA, rekomendacja – dyrektywie, a decyzja jednostkowa – decyzji.

Umowy międzynarodowe z państwami trzecimi

Wspólnoty Europejskie, w odróżnieniu od Unii Europejskiej, posiadają osobowość prawną i mogą zawierać umowy międzynarodowe z państwami trzecimi, nie będącymi członkami Unii oraz z innymi organizacjami międzynarodowymi. W niektórych dziedzinach Wspólnota ma wyraźnie określone kompetencje do zawierania umów międzynarodowych (art. 133 i 310 TWE). Jednak brak szczegółowych zapisów w Traktacie nie stanowi przeszkody do zawarcia przez Wspólnotę umowy międzynarodowej. Potwierdził to Trybunał Sprawiedliwości, stwierdzając w sprawie ERTA, że art. 281 TWE mówiący o tym, iż Wspólnota posiada osobowość prawną, jest wystarczającym do zawierania przez nią umów międzynarodowych. Umowy międzynarodowe zawarte przez Wspólnotę są wiążące zarówno dla organów wspólnotowych, jak i państw członkowskich. Jeżeli taka umowa zawiera normy bezpośrednio skuteczne dla obywateli, to należy ją zaliczyć do źródeł prawa europejskiego, co również potwierdził Trybunał Sprawiedliwości w 1974 roku.

Najważniejszymi kategoriami umów międzynarodowych zawieranych przez Wspólnotę Europejską są:

- a) układy handlowe (np. Układ Powołujący Światową Organizację Handlu),
- b) układy o stowarzyszeniu (np. z krajami i terytoriami zamorskimi; z krajami zamierzającymi przystąpić do Wspólnoty lub utworzyć z nią unię celną; układ o Europejskiej Przestrzeni Ekonomicznej),
- c) układy o współpracy (np. z krajami Maghrebu: Maroko, Algieria, Tunezja; z krajami Maghrebu: Egipt, Jordania, Liban, Syria; z Izraelem)⁹.

Orzeczenia Trybunału Sprawiedliwości

Zarówno przepisy Traktatów ustanawiających Wspólnoty Europejskie, jak i akty prawa wtórnego ustanowionych na ich podstawie często budzą wątpliwości interpretacyjne. Zdarzają się również sprzeczności pomiędzy prawem wspólnotowym, a prawem wewnętrznym państw członkowskich. W systemie instytucjo-

⁹ Patrz: K.D. B o r c h a r d, *ABC prawa wspólnotowego*, Warszawa 2001; Z. D o l i w a-K l e p a c k i, op. cit.; *Organizacje w stosunkach międzynarodowych. Istota. Mechanizmy działania, zasięg*, red. T. Łoś-Nowak, Wrocław 1999; J. W o j c i e c h o w s k i, op. cit.; www.ukie.gov.pl; www.negocjacje.gov.pl; www.infoeuropa.gov.pl; www.euroinfo.gov.pl.

nalnym Wspólnot rolę organu dokonującego wykładni takich przepisów pełni Trybunał Sprawiedliwości. W wyniku wieloletniej działalności Trybunału powstał bogaty zbiór orzecznictwa, które stanowi bardzo ważne źródło prawa europejskiego.

Uzupełnienia:

Państwa obejmujące przewodnictwo Rady UE w latach 1999-2006:

	styczeń-czerwiec	lipiec-grudzień
1999	Niemcy	Finlandia
2000	Portugalia	Francja
2001	Szwecja	Belgia
2002	Hiszpania	Dania
2003	Grecja	Włochy
2004	Irlandia	Holandia
2005	Luksemburg	Wielka Brytania
2006	Austria	Finlandia

Adresy internetowe:

<http://ue.eu.int/en/summ.htm>

<http://ue.eu.int/concours/default.asp?lang=en>

<http://ue.eu.int/Newsroom/loadbook.asp?BID=88&LANG=1>

<http://ue.eu.int/Newsroom/loadbook.asp?BID=87&LANG=1>

<http://ue.eu.int/jai/home.asp?lang=en>

<http://ue.eu.int/emu/en/index.htm>