

## **System prawny i instytucjonalny Unii Europejskiej**

Z formalno - prawnego punktu widzenia należałoby mówić tutaj o systemie prawa i instytucji Wspólnot Europejskich. Pojęcia takie jak „system prawny Unii”, „instytucje Unii” są bowiem jak dotychczas tylko pojęciami obiegowymi, sięgającymi zapewne w przyszłość, ale nieuwzględniającymi strony formalnoprawnej. Stanowiąc swego rodzaju uproszczenie, są one jednocześnie dowodem na to, że powstanie UE usunęło w cień Wspólnoty Europejskie, chociaż to one są podstawą i głównym filarem Unii. Należy jednak wyraźnie podkreślić, że niezależnie od systemu prawa Wspólnot Europejskich (używa się tu również takich określeń jak prawo europejskie, europejskie prawo wspólnotowe), odnoszącego się do I filaru Unii, proces kształtowania prawa unijnego już się rozpoczął. Dzieje się tak w wyniku realizacji zadań w II (Wspólna Polityka Zagraniczna i Bezpieczeństwa), a w szczególności III filarze UE (współpraca policyjna i sądowa w sprawach karnych). Procesy te w swej konsekwencji mogą, wcześniej lub później, stworzyć formalnoprawne podstawy do posługiwania się pojęciem „prawo unijne”.

### **1. System prawny UE**

Ukształtowany w wyniku ponad 50-letniego już funkcjonowania Wspólnot Europejskich skomplikowany system prawa wspólnotowego można przedstawić w ogólnym zarysie następująco. Prawo wspólnotowe dzieli się na prawo pierwotne i prawo wtórne, które są jego głównymi źródłami.

Prawo **pierwotne** stanowią:

- traktaty założycielskie trzech Wspólnot: Traktat Paryski z 18 IV 1951 r., tworzący Europejską Wspólnotę Węgla i Stali; Traktaty Rzymskie z 25 III 1957 r. konstytuujące Europejską Wspólnotę Gospodarczą (obecnie Wspólnota Europejska) i Europejską Wspólnotę Energii Atomowej, wraz z ich załącznikami i protokołami;
- umowy modyfikujące lub uzupełniające traktaty założycielskie; umów takich zawarto, do końca 2001 r., kilkanaście, a do najważniejszych, obowiązujących obecnie należy zaliczyć:

- protokół w sprawie przywilejów i immunitetów Wspólnot Europejskich z 8 IV 1965r.
- układy akcesyjne o przystąpieniu do Wspólnot Europejskich i Unii Europejskiej następujących państw: Danii, Irlandii i Wielkiej Brytanii; Grecji; Hiszpanii i Portugalii; Austrii, Finlandii i Szwecji;
- Jednolity Akt Europejski z 17 II i 28 II 1986 r.;
- Traktat o Unii Europejskiej (Traktat z Maastricht) z 7 II 1992 r.;
- Traktat Amsterdamski z 2 X 1997 r.;
- umowa z Schengen z 14 VI 1985 r.;
- Traktat Nicejski z 26 II 2001 r. (jeszcze nie wszedł w życie).

Prawo **wtórne** tworzą akty prawne stanowione przez właściwe instytucje Unii, wyposażone w odpowiednie kompetencje na mocy postanowień traktatowych w celu realizacji zadań wyznaczonych przez te traktaty. Wyliczenia takich aktów prawnych dokonuje art. 249 Traktatu o WE. Zgodnie z nim mogą one przybrać postać: rozporządzenia, dyrektywy, decyzji, zalecenia i opinii.

- Rozporządzenie jest aktem prawnym o zasięgu ogólnym, a zawarte w nim normy prawne są sformułowane w sposób generalny i abstrakcyjny zarówno jeśli chodzi o zakres sytuacji, w których ma ono zastosowanie, jak i krąg adresatów, który jest nieograniczony. Obowiązuje ono co do wszystkich jego elementów, bez możliwości jakichkolwiek modyfikacji i selektywnego stosowania. Ten akt prawny ma bezpośrednie zastosowanie w każdym państwie członkowskim. Staje się więc częścią wewnętrznego porządku prawnego tych państw bez konieczności podejmowania jakichkolwiek działań z ich strony. Formalna inkorporacja norm prawnych rozporządzenia do wewnętrznego porządku prawnego jest zabroniona. W sytuacji gdy treść rozporządzenia jest sprzeczna z aktem prawa wewnętrznego, ma ono wyższość (pierwszeństwo, prymat) nad normą prawa wewnętrznego. Prawo do uchwalania rozporządzeń traktaty powierzają Radzie Unii; natomiast Komisja ma kompetencje do wydawania tzw. rozporządzeń wykonawczych, które mają charakter techniczny i są niezbędne do realizacji jej funkcji wykonawczych. W takie uprawnienia jest ona, w przeważającej większości sytuacji, wyposażona nie przez postanowienia traktatowe, ale przez postanowienia Rady Unii, zawarte w wydanych przez tę międzyrządową instytucję rozporządzeniach. Szczególnie często rozporządzenia są wydawane w zakresie rolnictwa i polityki konkurencyjnej.

- Dyrektywa to następny rodzaj aktu prawnego stanowiącego w UE. Wiąże ona swych adresatów, którymi mogą być wyłącznie państwa członkowskie (jedno, kilka lub wszystkie) Unii, co do celów, które powinny być osiągnięte, pozostawiając im swobodę wyboru formy i środków realizacji tych celów. Państwa członkowskie mają więc obowiązek zastosowania takich środków prawnych, które pozwolą na implementację dyrektyw do ich wewnętrznego porządku prawnego. Wydana przez instytucje UE dyrektywa nie wywiera bezpośredniego skutku aż do momentu upływu wyznaczonego przez nią samą terminu jej realizacji przez adresata. Dyrektywy są bardzo istotnym i często stosowanym instrumentem prawnym realizacji zadań w różnych zakresach funkcjonowania UE. Szczególnie ważną rolę odgrywają one w procesie harmonizacji i ujednolicania systemów prawnych państw członkowskich.
- Decyzja, jako trzeci rodzaj aktu prawnego wymienionego przez art. 249 Traktatu o WE, obowiązuje w całości wszystkich adresatów, do których jest skierowana. Nie ma więc charakteru abstrakcyjno - ogólnego tak jak rozporządzenie, zawsze bowiem określa adresatów, do których jest kierowana. Nie jest ona aktem prawotwórczym; ma charakter indywidualnego aktu administracyjnego. Obowiązuje bezpośrednio na terytorium państw członkowskich, a zatem nie wymaga żadnych dodatkowych przepisów prawnych niezbędnych do uzyskania mocy wiążącej. Ten rodzaj aktu prawnego szczególnie często jest używany w polityce konkurencji, wspólnej polityce rolnej UE.
- Zalecenia i opinie to akty prawne pozbawione mocy wiążącej. Znaczenie prawne tej kategorii instrumentów polega na wyrażaniu takiego stanowiska instytucji i organów UE, do którego ich adresaci nie mają obowiązku się zastosować. Są więc one wyrazem oceny, poglądu, propozycji, sugestii, których realizacja zależy od swobodnego uznania ich adresatów. Choć nie mają one charakteru wiążącego, to odgrywają istotną rolę ze względu na swe walory moralno-polityczne.

Rozporządzenia, dyrektywy i decyzje przyjęte wspólnie przez Parlament Europejski i Radę, Radę albo Komisję wymagają jasnego i jednoznacznego uzasadnienia oraz powołania się na podstawę prawną. Muszą one być wydane przy zachowaniu stosownej procedury. Warunkiem wejścia w życie rozporządzeń oraz dyrektyw skierowanych do wszystkich państw członkowskich jest ich publikacja w „Dzienniku Urzędowym Wspólnot Europejskich” (Traktat z Nicei zmienia jego nazwę na „Dziennik Urzędowy Unii Europejskiej”). Wchodzą w życie z dniem oznaczonym przez nie same bądź też, w przypadku braku takiego

oznaczenia, 20 dnia po ich publikacji. Natomiast inne dyrektywy oraz decyzje obowiązują z chwilą ich notyfikacji adresatom.

Do szeroko rozumianego prawa wtórnego zalicza się także orzeczenia Trybunału Sprawiedliwości i Sądu I Instancji.

Oprócz aktów prawnych nazwanych imiennie przez postanowienia art. 249 Traktatu o WE i stanowionych dla realizacji zadań wynikających z I filaru UE istnieje szeroki zestaw aktów, które można określić ogólnie jako wewnętrzne prawo wspólnotowe. Są to w szczególności regulaminy wewnętrzne poszczególnych instytucji i organów, różnego rodzaju deklaracje i umowy międzyinstytucjonalne. Ich cele szczegółowe są bardzo różne, ale w ujęciu ogólnym wszystkie te akty również służą realizacji szeroko rozumianych zadań wyznaczonych przez traktaty założycielskie.

To samo można powiedzieć o stanowionych na forum Unii aktach nienazwanych, określanym czasem mianem aktów *sui generis*. Kategoria tych aktów prawnych jest bardzo bogata i zróżnicowana zarówno pod względem nazewnictwa, skutków prawnych, jak i zakresu stosowania. Mieszczą się tu więc takie instrumenty, jak np.: rezolucje, memoranda, komunikaty, programy, projekty itd., których autorami są instytucje oraz organy Unii.

Realizacja zadań określanych w II i III filarze UE, która odbywa się na podstawie współpracy międzyrządowej a nie metodą wspólnotową, charakterystyczną dla I filaru, wymagała specjalnych instrumentów. Istota prawna aktów stanowionych w obrębie II i III filaru jest często trudna do zdefiniowania w sposób jednoznaczny. Podlegać one będą, jak się wydaje, stopniowej ewolucji wraz z rozwojem współpracy w tych obszarach funkcjonowania UE. Do stosowanych obecnie instrumentów realizacji zadań w II filarze – Wspólna Polityka Zagraniczna i Bezpieczeństwa – zgodnie z art. 12 Traktatu o UE należą: zasady i ogólne wytyczne; wspólne strategie; wspólne działania; wspólne stanowiska; umacnianie współpracy państw członkowskich oraz umowy międzynarodowe.

Natomiast w filarze III, obejmującym współpracę policyjną i sądową w sprawach karnych, do środków prawnych umożliwiających tę współpracę należą, zgodnie z art. 34 Traktatu o UE: wspólne stanowiska; decyzje ramowe (zbliżone swym charakterem prawnym do dyrektyw w rozumieniu art. 249 Traktatu o WE); decyzje; konwencje międzynarodowe.

Oprócz prawa pierwotnego i prawa wtórnego źródłami europejskiego prawa wspólnotowego są również umowy międzynarodowe zawierane przez Wspólnoty

Europejskie, mające podmiotowość prawnomiędzynarodową, której wyrazem jest m.in. prawo do zawierania porozumień z państwami trzecimi i organizacjami międzynarodowymi.

Źródło europejskiego prawa wspólnotowego stanowią również umowy między państwami członkowskimi Wspólnot zawierane wówczas, gdy instytucje Wspólnot nie mają kompetencji do regulacji prawnej niektórych kwestii ściśle związanych z działalnością Wspólnot i wymagających takiej regulacji.

Wreszcie do źródeł europejskiego prawa wspólnotowego zaliczyć należy ogólne zasady prawa oraz prawo zwyczajowe. Ogólne zasady prawa to m.in. prawa i wolności podstawowe, zasady prawa międzynarodowego, zasady prawa sformułowane w procesie orzecznictwa Trybunału Sprawiedliwości (zasada zgodności z prawem aktów o charakterze administracyjnym, zasada proporcjonalności), zasada lojalności (wierności).

Europejskie prawo wspólnotowe stale się rozwija, a jego zasięg materialny rozszerza się, obejmując coraz więcej dziedzin. Cały dorobek prawny Wspólnot Europejskich (Unii Europejskiej) określa się terminem *acquis communautaire*. Zasada poszanowania tego dorobku została wyraźnie podkreślona przez Traktat z Maastricht, a każde nowo przystępujące do UE państwo musi ją w pełni i bezwzględnie zaakceptować.

Unia Europejska nie ma więc jeszcze, o czym już wspomniano, odrębnego w stosunku do Wspólnot, w pełni wykształconego systemu prawnego. Nie stworzyła ona również własnego systemu instytucji. Traktat z Maastricht „wypożycza” niejako na potrzeby UE funkcjonujący w ramach Wspólnot system instytucjonalny, stwierdzając, że „Unia ma do swej dyspozycji jednolite ramy instytucjonalne, zapewniające spójność i ciągłość działań podejmowanych dla osiągnięcia swych celów, przy poszanowaniu i rozwijaniu *acquis communautaire*” (art. 3 Traktatu o UE). System instytucjonalny UE tworzą organy główne (określane jako instytucje – art. 7 Traktatu o WE) oraz niezwykle rozbudowana sieć organów pomocniczych (doradczych) o różnym statusie prawnym, składzie członkowskim, zasadach funkcjonowania i kompetencjach. Do instytucji zalicza się: Radę Unii, Komisję Europejską, Parlament Europejski, Trybunał Sprawiedliwości i Trybunał Obrachunkowy. Zważywszy na status prawny Rady Europejskiej, należy ją również umiejscowić w grupie instytucji, aczkolwiek Traktat o UE mówi o niej w odrębny sposób, a Traktat o WE w ogóle nie wspomina o Radzie Europejskiej.

## **2. Instytucje Unii Europejskiej**