

PRAWO UNII EUROPEJSKIEJ

**Zagadnienia systemowe
Prawo materialne i polityki
Omówienie wybranych orzeczeń ETS
Traktat o Unii Europejskiej
Traktat ustanawiający Wspólnotę Europejską**

Pod redakcją Jana Barcza



**Wydawnictwo
Prawo i Praktyka Gospodarcza**

Źródła prawa Unii Europejskiej

Literatura:

M. Ahlt, M. Szpunar, *Prawo europejskie*, Warszawa 2002; A. Bleckmann, *Europarecht*, Koln 1997; K.-D. Borhardt, *Die rechtlichen Grundlagen der Europäischen Union*, Heidelberg 2002; Ch. Calliess, M. Ruffert (red.), *Kommentar zu EU-Vertrag und EG-Vertrag*, Neuwied 2002; P. Craig, G. De Burca, *EU Law*, Oxford 2003; F. Emmert, M. Morawiecki, *Prawo europejskie*, Warszawa-Wrocław 2001; E. Grabitz, M. Hilf (red.), *Kommentar zur Europäischen Union*, Miinchen (luźne kartki, różne lata wydania); H. von der Groeben, H. Thiesing, C.-D. Ehlermann (red.), *Kommentar zum EU-/EG Vertrag*, Baden-Baden 1997/1998; T. C. Hartley, *The Foundations of European Community Law*, Oxford 2003; P.J.G. Kapteyn, P. VerLoren van Themaat, *Introduction to the Law of the European Communities*, London-The Hague-Boston 1998; Ch. Koenig, A. Haratsch, *Europarecht*, Tübingen 2000; C. Mik, *Europejskie prawo wspólnotowe*, 1.1, Warszawa 2000; Th. Oppermann, *Europarecht*, Miinchen 1999; M. Pechstein, Ch. Koenig, *Die Europäische Union*, Tübingen 2000; S. Prechal, *Directives in European Community Law*, Oxford 1995; J. Schwarze (red.), *EU Kommentar*, Baden-Baden 2000; R. Streinz, *Prawo europejskie*, Warszawa 2002; S. Weatherhill, P. Beaumont, *EU Law*, London 1999; G. Winter (red.), *Sources and Categories of European Union Law*, Baden-Baden 1996; A. Wróbel (red.), *Wprowadzenie do prawa Wspólnot Europejskich (Unii Europejskiej)*, Zakamycze 2003.

8.1. Uwagi wstępne

8.1.1. Klasyfikacje źródeł prawa

Źródła prawa Unii Europejskiej tworzą bardzo zróżnicowany obraz. Istotne odmienności występują między poszczególnymi filarami Unii, a zwłaszcza między I filarem z jednej strony, a II i III - z drugiej strony. Najbardziej rozwinięte są źródła prawa WE (w I filarze). Źródła prawa UE można klasyfikować według różnych kryteriów. Stosownie do tego, od kogo pochodzą, mówi się o źródłach tworzonych przez państwa członkowskie oraz tworzonych przez instytucje WE. Mogą to być przy tym akty jednostronne, albo wielostronne (umowy). Według innego kryterium wyróżnia się źródła prawa pisanego i niepisanego. Jeśli chodzi o ich charakter prawny, niektóre źródła prawa Unii zawierają normy wiążące prawnie ich adresatów, a inne są formalnie niewiążące.

8.1.2. Pojęcie i zasięg *acquis communautaire*

Rozpowszechnionym pojęciem w doktrynie prawa europejskiego oraz w orzecznictwie jest *acquis communautaire*. Występuje ono również w art. 2, art. 3 i art. 43 ust. 1 TUE. Pojęcie to tłumaczy się najczęściej jako „dorobek wspólnotowy”. Nazwa mogłaby sugerować związek z I filarem (WE i prawem wspólnotowym), należy ją jednak rozumieć szerzej, tak aby objąć także pozostałe filary UE. **Na dorobek ten składa się całe dotychczasowe prawo UE, wraz z ukształtowanymi sposobami jego rozumienia i stosowania, polityki wspólnotowe, orzecznictwo sądowe, zwyczaje, a także wartości tkwiące u podstaw funkcjonowania UE.** Granice omawianego pojęcia nie zawsze są wyraźne i niekiedy powstają wątpliwości, co do zaliczenia pewnych aktów do *acquis*. Ma to istotne znaczenie przy przystępowaniu nowych państw do Unii Europejskiej; państwa te są zobowiązane przyjąć całe *acquis communautaire*. W dotychczasowej praktyce UE, w akcie dotyczącym warunków przystąpienia do UE (akcie akcesyjnym), będącym załącznikiem do traktatu akcesyjnego, wymienia się kategorie aktów, do przyjęcia których są zobowiązane nowe państwa członkowskie¹. Takie rozwiązanie przyjęto także w akcie akcesyjnym z 2003 r. (art. 2-art. 6).

8.1.3. Źródła prawa pierwotnego i pochodnego

Często spotyka się w nauce prawa europejskiego podział źródeł prawa na źródła prawa pierwotnego oraz prawa pochodnego (wtórne). Do źródeł prawa pierwotnego zalicza się traktaty założycielskie Wspólnot Europejskich i Unii Europejskiej oraz tzw. ogólne zasady prawa. Z kolei, źródłami prawa pochodnego są akty poszczególnych instytucji WE (funkcjonujących także jako instytucje UE w II i III filarze), a także rozmaite umowy zawierane przez Wspólnoty, albo przez państwa członkowskie. Granice między prawem pierwotnym i pochodnym, a także przynależność pewnych aktów do prawa Unii Europejskiej w ogóle, mogą niekiedy budzić wątpliwości

W każdym razie jest wymagane, aby normy prawa pochodnego były zgodne z normami prawa pierwotnego. Na straży tej zgodności stoi ETS (por. art. 230 TWE).

¹ Por. J. Barcz, *Struktura przyszłego traktatu akcesyjnego Rzeczypospolitej Polskiej do Unii Europejskiej wraz z wybranymi odniesieniami konstytucyjnoprawnymi*, w: E. Popławska (red.), *Konstytucja dla rozszerzającej się Europy*, Warszawa 2000, s. 301 i nast.

8.2. Traktaty, na których opiera się UE

8.2.1. Traktaty założycielskie

Do źródeł prawa pierwotnego Unii Europejskiej zalicza się przede wszystkim tzw. traktaty założycielskie Wspólnot Europejskich i Unii Europejskiej. Są to: Traktat o utworzeniu Europejskiej Wspólnoty Węgla i Stali zawarty w Paryżu w 1951 r.² Traktat o utworzeniu Europejskiej Wspólnoty Gospodarczej zawarty w Rzymie w 1957 r. (zwany też Traktatem Rzymskim, albo w skrócie: TWE); Traktat o utworzeniu Europejskiej Wspólnoty Energii Atomowej (EUROATOM) zawarty w Rzymie w 1957 r.; Traktat o Unii Europejskiej, zawarty w Maastricht w 1992 r (zwany też Traktatem z Maastricht, w skrócie TUE). Integralną część traktatów stanowią protokoły i deklaracje dołączone do traktatów, przyjęte za wspólnym porozumieniem państw członkowskich (por. np. art. 311 TWE); to samo można odnieść do protokołów do TUE, mimo braku wyraźnego przepisu w tej materii Ponadto do źródeł prawa pierwotnego zalicza się traktaty nowelizujące powyższe traktaty. Chodzi tu o JAE z 1986 r., Traktat z Maastricht z 1992 r., TA z 1997 r., a także o TN z 2001 r.

8.2.2. Traktaty akcesyjne

W skład prawa pierwotnego UE wchodzi także traktaty akcesyjne, tj. traktaty mocą których do UE są przyjmowane nowe państwa członkowskie. Traktatów takich było do tej pory pięć (z lat 1972, 1979, 1985, 1994, 2003), z tym że ostatni z nich, obejmujący również Polskę, ma wejść w życie 1 maja 2004 r. W wyniku tych traktatów liczba państw członkowskich wzrosła z sześciu do piętnastu, a po najnowszym rozszerzeniu Unii ma wynieść dwadzieścia pięć. W traktatach akcesyjnych, a także w aktach akcesyjnych będących ich załącznikami, oprócz licznych postanowień określających szczegółowo warunki przystępowania danego państwa do Unii, znajdują się także postanowienia zmieniające przepisy traktatów założycielskich Wspólnot i Unii, np. dotyczące liczebnego składu instytucji oraz wymagań większości głosów, niezbędnych do podjęcia uchwał.

Wreszcie, do prawa pierwotnego zalicza się dalsze **umowy państw członkowskich** normujące najistotniejsze kwestie ustrojowe UE (dawniej Wspólnot) np. Konwencja o niektórych wspólnych instytucjach Wspólnot Europejskich z 1957 r. oraz Traktat o Fuzji z 1965 r.; obie te umowy spełniły już swoje zadania i zostały uchylone na mocy TA.

Traktat ten został zawarty na 50 lat i wygasi 23 lipca 2002 r.

8.2.3. Charakter traktatów

Przedstawione wyżej traktaty są wielostronnymi umowami międzynarodowymi państw europejskich. Państwa te poprzez zawarcie traktatów stały się członkami Wspólnot Europejskich, a od 1993 r. - UE. **Źródłami pierwotnego prawa Unii Europejskiej są, więc źródła prawa międzynarodowego publicznego.** Jednak w świetle orzecznictwa ETS, nie wyczerpuje to charakteru Traktatów. Trybunał nazwał mianowicie TWE „**kartą konstytucyjną Wspólnot**”³. Idea ta została rozciągnięta przez wielu przedstawicieli doktryny na całe prawo pierwotne UE.

8.2.4. Problem konstytucji UE

Zagadnienie, czy Unia Europejska ma (już?) swoją konstytucję jest obecnie przedmiotem ożywionych dyskusji⁴. Krytycy przedstawionej koncepcji podkreślają, że pojęcie konstytucji jest ściśle związane z państwem, którym ani WE, ani UE nie są. Ponadto zwracają uwagę na to, że aby mówić o konstytucji, niezbędne byłoby jej przyjęcie przez podmiot, który jest do tego legitymowany. Tymczasem nie ma „narodu europejskiego”, a traktaty założycielskie są tylko umowami międzynarodowymi i w pełni pozostają w dyspozycji państw, które je zawarły.

Zwolennicy traktowania prawa pierwotnego UE jako konstytucji podkreślają natomiast, że pojęcie konstytucji niekoniecznie jest ograniczone jedynie do państw, a o konstytucjach można mówić na różnych poziomach organizacji życia politycznego. Do tworzenia konstytucji nie jest potrzebne istnienie jednego narodu europejskiego, a poszczególne państwa, zawierające traktaty, korzystają z wystarczającej legitymacji, udzielonej im przez ich obywateli. Przede wszystkim jednak zwolennicy tezy o istnieniu już obecnie konstytucji europejskiej zwracają uwagę na treść norm prawa pierwotnego: wyznaczają one ustrój UE i WE, rozstraszają kompetencje UE i państw członkowskich, wyposażają instytucje WE w kompetencje władcze, a także proklamują prawa podstawowe jednostek. Jest to więc materia konstytucyjna, wykraczająca znacznie poza treść typowych umów międzynarodowych kreujących organizację międzynarodową. Podkreśla się przy tym, że konstytucja europejska jest dopiero w fazie stopniowego powstawania.

Deklaracja Rady Europejskiej przyjęta w Laeken w grudniu 2001 r. zapowiedziała głęboką dyskusję na temat „reorganizacji” traktatów, ich uproszczenia

³ Por. orzeczenie ETS 294/83 *Les Verts v. Parliament*, Zb. Orz. 1986, s. 1339; opinia ETS 1/91 dotycząca projektu umowy o utworzeniu EOG, Zb. Orz. 1991, s. 1-6079.

⁴ Por. z nader obszernej literatury różne poglądy, np. Arnold, *Perspektywy prawne powstania konstytucji europejskiej*, PiP, 2000, nr 7, s. 35 i nast.; I. Pernice, *Proces powstawania europejskiego prawa konstytucyjnego*, w: *Prawo publiczne na przełomie*, Poznań 2001, s. 1 i nast.; T. C. Hartley, *The Constitutional Foundations of the European Union*, „The Law Quarterly Review”, 2001, s. 225 i nast.; P. Craig, *Constitutions, Constitutionalism, and European Union*, „European Law Journal”, 2001, Nr 2, s. 125 i nast.

i ewentualnego połączenia ich tekstów, a w dalszej przyszłości nawet przyjęcia Konstytucji Unii Europejskiej. Zagadnienia te były w latach 2002-2003 przedmiotem prac Konwentu Europejskiego⁵. Konwent przedłożył w czerwcu 2003 r. Radzie Europejskiej w Salonikach projekt Traktatu ustanawiającego Konstytucję dla Europy; ostateczny tekst został sporządzony w lipcu 2003 r. Projekt ten stanowi podstawą prac Konferencji Międzyrządowej, poczynając od października 2003 r.⁶ Jeśli państwa członkowskie, w tym również państwa przystępujące do Unii Europejskiej w 2004 r., osiągną porozumienie co do treści nowego Traktatu, zastąpi on, po wejściu w życie, obecnie obowiązujące traktaty, na których opiera się Unia. Gdy tak się stanie, Unia Europejska będzie posiadać konstytucję rozumianą nie tylko w znaczeniu materialnym, jako zespół norm najwyższej rangi, ale w znaczeniu formalnym, jako akt prawny, noszący taką nazwę i normujący całościowo materie, które zalicza się powszechnie do materii konstytucyjnej.

8.3. Zasady ogólne prawa UE

8.3.1. Rola ETS przy formułowaniu zasad ogólnych

W skład prawa pierwotnego UE wchodzi tzw. zasady ogólne prawa unijnego, formułowane zwłaszcza w odniesieniu do prawa wspólnotowego (I filara UE). Wiele z tych zasad nie zostało wprost wyrażonych w Traktatach lub w prawie pochodnym, ale znalazły wyraz w orzecznictwie ETS. Należy stwierdzić, że ETS jest instytucją nie tylko stosującą prawo, ale i (współ) stanowiącą je. ETS nie eksponuje wszakże swojej twórczej roli stwierdzając, że **zasady ogólne „tkwią immanentnie w traktatach” i są jedynie wydobywane na zewnątrz w wyniku interpretacji traktatów**. Niektóre zasady rozwinięte w orzecznictwie zysują po pewnym czasie podstawy w traktatach; przykładem może być zasada proporcjonalności (art. 5 akapit 3 TWE).

8.3.2. Zasady ogólne zapewniające demokratyczny i praworządny charakter Unii

Zasady prawa Unii Europejskiej nie stanowią jednolitej kategorii. Można je podzielić na dwie grupy.

⁵ Patrz rozdział 20.

⁶ Tekst projektu Konstytucji w polskim tłumaczeniu jest dostępny w Internecie na stronie Urzędu Komitetu Integracji Europejskiej: www.ukie.gov.pl

Pierwszą grupę stanowią zasady, które są współcześnie zaliczane do kanonów praworządnych i demokratycznych państw. WE (ani UE) nie jest, co prawda państwem, jednak Wspólnota jest organizacją ponadpaństwową, wykonującą wiele zadań i kompetencji, które są zazwyczaj domeną państw. Treść i znaczenie omawianych zasad ogólnych wynikają z roli, jaką pełnią instytucje WE wobec państw członkowskich, jak i wobec obywateli UE oraz innych podmiotów prawa. W tej grupie zasad ogólnych najczęściej wyróżnia się zasady: pewności prawa i ochrony zaufania, w czym mieści się m. in. zakaz działania prawa wstecz i poszanowanie praw nabytych, zasadę proporcjonalności oraz ogólną zasadę równości, następnie zasady: zgodności działania instytucji WE z traktatami, demokratyzmu oraz jawności (przejrzystości). Ponadto wymienia się zasady o charakterze proceduralnym, np. zawierające prawa do czynnego udziału w postępowaniu, *ne bis in idem*, i inne. Instytucje WE są zobowiązane do przestrzegania tych zasad w całej swojej działalności, zarówno przy stanowieniu, jak i przy stosowaniu prawa.

8.3.3. Prawa podstawowe jako zasady ogólne

8.3.3.1. Proklamowanie ochrony praw podstawowych w orzecznictwie ETS

Drugą grupą ogólnych zasad prawa proklamowanych w orzecznictwie ETS są prawa podstawowe jednostek. Początkowo w pisanym prawie pierwotnym nie było postanowień dotyczących praw podstawowych. Jednak, w licznych orzeczeniach poczynając od przełomu lat sześćdziesiątych i siedemdziesiątych XX wieku. ETS stwierdzał, że prawa podstawowe są zawarte w ogólnych zasadach prawa wspólnotowego, które Trybunał zobowiązany jest chronić. Za źródła inspiracji dla proklamowania praw podstawowych, jako składników prawa wspólnotowego, ETS uznał tradycje konstytucyjne wspólne dla państw członkowskich oraz umowy międzynarodowe służące ochronie praw człowieka; wśród nich najczęściej wymieniana była Europejska Konwencja Praw Człowieka z 1950 r.⁷

8.3.3.2. Stanowisko pozostałych instytucji WE w kwestii praw podstawowych

Choć koncepcja ochrony praw podstawowych w prawie wspólnotowym jest dziełem ETS, należy zaznaczyć, że także inne instytucje WE: PE, Rada UE i KE wspierały w przeszłości ETS i wielokrotnie podkreślały potrzebę wzmocnienia ochrony praw człowieka w ramach UE. Instytucje te podejmowały wiele przedsięwzięć

⁷ Por. np. orzeczenie 44/79 Hauer v. Land Rheinland-Pfalz, Zb. Orz. 1979, s. 3727.

i wydawały akty, o raczej politycznym i moralnym niż ściśle prawnym charakterze (*soft law*). Rada Europejska w Kolonii w czerwcu 1999 r. podjęła decyzję o przystąpieniu do prac nad projektem Karty Praw Podstawowych UE. Karta ta została proklamowana w grudniu 2000 r. w Nicei przez PE, Radę Unii Europejskiej i KE⁸.

8.3.3.3. Podstawy traktatowe praw podstawowych i ich ochrony

Od wejścia w życie TUE w 1993 r. prawa podstawowe znalazły swoje podstawy w pisanim prawie pierwotnym. Art. 6 ust. 2 TUE (w kształcie i według numeracji wprowadzonej w TA) brzmi: „UE szanuje prawa podstawowe zagwarantowane w Europejskiej Konwencji o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności podpisanej w Rzymie 4 listopada 1950 r., oraz wynikające z tradycji konstytucyjnych wspólnych dla Państw Członkowskich, jako ogólne zasady prawa wspólnotowego”. **Po wejściu w życie TA przestrzeganie art. 6 ust. 2 TUE podlega jurysdykcji ETS w granicach określonych w art. 46 lit. d TUE;** w istocie ten ostatni przepis nie wprowadza znaczącej zmiany, skoro ETS już wcześniej uznawał się za powołanego do ochrony praw podstawowych jednostek.

Należy także wspomnieć w tym kontekście o art. 6 ust. 1 TUE, zgodnie z którym UE opiera się na zasadach wolności, demokracji, poszanowania praw człowieka i podstawowych wolności oraz państwa prawnego, które są wspólne dla Państw Członkowskich. Zgodnie z nowym brzmieniem art. 49 TUE, takie same wymagania są stawiane państwom ubiegającym się o członkostwo w UE. Art. 7 TUE przewiduje natomiast sankcje za poważne i stałe naruszenie zasad określonych w art. 6 ust. 1 TUE.

8.3.3.4. Podmioty zobowiązane do ochrony praw podstawowych

Powoływanie się na prawa podstawowe ma w pierwszym rzędzie zapewnić podmiotom prawa ochronę przed nadmierną lub nieuzasadnioną ingerencją ze strony instytucji Wspólnoty. ETS ma kompetencje do badania, czy w wyniku wydania (zaniechania wydania) aktów prawa wspólnotowego nie zostały naruszone czyjeś prawa podstawowe. W późniejszym okresie Trybunał zaczął badać zgodność z prawami podstawowymi także działań (aktów) państw członkowskich, co oznaczało znaczne rozszerzenie zakresu zastosowania konstrukcji wspólnotowych praw podstawowych. Zgodnie z orzecznictwem ETS akty organów państw członkowskich podlegają kontroli z punktu widzenia zgodności z prawami podstawowymi tylko wówczas, gdy organy te działają „w obszarze stosowania prawa wspólnotowego”⁹. Pojęcie to nie jest jednak precyzyjne.

⁸ Patrz rozdziały 8.5.3 oraz 14.3.

⁹ Por. np. orzeczenie C-159/90 SPUC v. Grogan, Zb. Orz. 1991, s. 4685.

8.4. Akty prawa pochodnego WE (w I filarze UE)

8.4.1. Zagadnienia wstępne

8.4.1.1. Katalog aktów prawa pochodnego

Art. 249 TWE zawiera katalog aktów prawa pochodnego. Są to akty wiążące: rozporządzenia, dyrektywy i decyzje, a także akty niewiążące: zalecenia i opinie. Jak się okaże niżej, katalog ten nie jest pełny. Wprowadzony na mocy Traktatu z Maastricht art. 110 TWE przyznaje ponadto Europejskiemu Bankowi Centralnemu kompetencje do wydawania, w ramach polityki walutowej, rozporządzeń, decyzji, zaleceń i opinii.

8.4.1.2. Problem hierarchii aktów prawa pochodnego

Nie można obecnie mówić o hierarchii wiążących aktów prawa pochodnego wymienionych w art. 249 TWE. Poszczególne rodzaje aktów mają jedynie różne funkcje, kręgi adresatów i wobec tego: odmienny charakter prawny. Kolizje norm zawartych w różnych aktach prawnych są rozstrzygane według znanych reguł: *lex posterior*, oraz *lex specialis*. Wyjątkowo tylko można mówić o hierarchii między tzw. rozporządzeniami (dyrektywami) podstawowymi Rady UE, które stanowią podstawę do wydawania tzw. rozporządzeń (dyrektyw) wykonawczych przez KE. Możliwości delegowania kompetencji prawotwórczych przez Radę na rzecz KE wynikają z art. 202 i 211 TWE¹⁰.

8.4.2. Rozporządzenia

8.4.2.1. Zakres i adresaci norm rozporządzeń

Stosownie do art. 249 akapit 2 TWE: „Rozporządzenie ma zasięg ogólny. Wiąże w całości i jest bezpośrednio stosowane we wszystkich Państwach Członkowskich”. Jak wynika z przytoczonego określenia, rozporządzenia mają najszerzy zakres obowiązywania, tak pod względem geograficznym, jak i podmiotowym. Adresatami ich norm są nie tylko wszystkie państwa członkowskie, ale i jednostki

¹⁰ Patrz rozdział 9.5.2.

(osoby fizyczne i prawne). **Omawiane akty mają charakter abstrakcyjny i mogą znaleźć zastosowanie w nieokreślonej liczbie przypadków.** Rozporządzenia wspólnotowe są niekiedy porównywane do ustaw w krajowych porządkach prawnych.

8.4.2.2. Znaczenie rozporządzeń dla organów tworzących prawo w państwach członkowskich

Normy rozporządzeń obowiązują i są stosowane bezpośrednio, bez potrzeby ich inkorporowania czy transponowania do krajowych porządków prawnych. Co więcej, zasadniczo uważa się za niedopuszczalne, aby ustawodawcy państw członkowskich wprowadzali rozporządzenia wspólnotowe do prawa krajowego za pomocą ustaw czy innych aktów normatywnych¹¹. W dziedzinach unormowanych rozporządzeniami wspólnotowymi organy prawodawcze państw członkowskich są zobowiązane do uchylenia wcześniejszych krajowych przepisów prawnych niezgodnych z tymi rozporządzeniami i na powstrzymaniu się od ustanawiania takich przepisów w przyszłości. Obowiązki te wynikają z zasady lojalności państw członkowskich wobec WE (art. 10 TWE). Rozporządzenia, zachowując swój wspólnotowy charakter, stają się integralną częścią krajowych porządków prawnych.

W założeniu, normy zawarte w rozporządzeniach wspólnotowych powinny być kompletne, tak aby nie wymagały konkretyzacji przez organy państw członkowskich. W praktyce zdarza się jednak, że rozporządzenia nie są pełne i niezbędne staje się uzupełnianie ich treści przez instytucje WE albo ustawodawców państw członkowskich; stosowne upoważnienia do wydawania dalszych przepisów znajdują się niekiedy w samych rozporządzeniach.

8.4.2.3. Rozporządzenia jako instrument unifikacji prawa państw członkowskich

Rozporządzenia są przejawem najgłębszej ingerencji prawodawcy wspólnotowego w porządku prawne państw członkowskich. Są one instrumentem ujednolicania (unifikacji) prawa na całym terytorium Wspólnoty. Z kilku tysięcy obowiązujących rozporządzeń można przykładowo wymienić rozporządzenia normujące wspólnotowe prawo celne (materialne i proceduralne), rozporządzenia w dziedzinie wspólnej polityki rolnej, rozporządzenia normujące procedury przed instytucjami wspólnotowymi w różnych sprawach należących do kompetencji tych instytucji, np. w prawie konkurencji, rozporządzenia określające rodzaje dopuszczalnych porozumień przedsiębiorstw, które nie naruszają zasad konkurencji, albo rozporządzenia precyzujące uprawnienia obywateli państw członkowskich i członków ich rodzin zatrudnionych w innych państwach.

¹¹ Pór. orzeczenie ETS 34/73 *Variola v. Amministrazione della Finanze*, Zb. Orz. 1973, s. 981.

8.4.3. Dyrektywy

8.4.3.1. Zakres, i adresaci norm dyrektyw

Kolejną kategorią aktów wspólnotowego prawa pochodnego są dyrektywy. Stosownie do art. 249 TWE akapit 3: „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”. Dyrektywy różnią się istotnie od rozporządzeń. Są one adresowane do państw członkowskich (z reguły do wszystkich). Dyrektywy nie są natomiast adresowane do innych podmiotów prawa; nie mogą być bezpośrednim źródłem uprawnień jednostek lub ich obowiązków. Od tej zasady istnieją wszakże istotne wyjątki¹².

8.4.3.2. Obowiązki praw członkowskich implementowania dyrektyw

Jak wynika z przytoczonego wyżej fragmentu art. 249 TWE dyrektywy z założenia nie normują w sposób pełny zagadnień będących ich przedmiotem i wymagają uściślenia lub uzupełnienia przez państwa członkowskie. Dokładniej rzecz biorąc normy dyrektyw wymagają wprowadzenia (implementowania, transponowania) do prawa krajowego¹³. Państwa członkowskie powinny tego dokonać do końca terminu wyznaczonego w przepisach końcowych danej dyrektywy; z reguły jest to okres od jednego roku do trzech lat. Implementowanie dyrektywy polega zasadniczo na wydaniu aktu prawnego przez właściwy organ państwa członkowskiego, który wprowadzi normy zawarte w dyrektywie do porządku prawnego w tym państwie. Takim aktem prawnym może być ustawa lub inny akt prawny powszechnie obowiązujący; wybór zależy od danego państwa. Może się niekiedy zdarzyć, że prawo krajowe już wcześniej odpowiada wymaganiom dyrektywy i nie ma potrzeby dokonywania w nim zmian. W świetle orzecznictwa ETS nie wystarczają jednak zmiany praktyki stosowania prawa przez organy administracyjne, wprowadzane za pomocą wewnętrznych przepisów administracyjnych, ponieważ zmiany takie uważane są za niewystarczająco stabilne¹⁴.

Obowiązkiem państwa członkowskiego wynikającym z TWE jest nie tylko terminowe, ale i pełne transponowanie norm zawartych w dyrektywach do prawa krajowego. O pełnej implementacji dyrektywy można mówić, gdy normy prawa krajowego stwarzają podstawy dla kompetencji organów państwowych, a także określają uprawnienia lub obowiązki podmiotów prawa, niezbędne do

¹² Patrz rozdział 10.4.6.

¹³ Por. M. Szwarc, *Warunki poprawnej implementacji dyrektyw w porządkach prawnych państw członkowskich w świetle prawa wspólnotowego*, PPE, 2001, nr 1 (9), s. 5 i nast.

¹⁴ Por. np. orzeczenie C-361/88 Commission v. Germany, Zb. Orz. 1991, s. I-2567.

osiągnięcia celów, przewidzianych w danej dyrektywie. Implementacja dyrektyw nie musi natomiast polegać, ani nawet zasadniczo nie powinna, na dosłownym przepisywaniu ich tekstów do ustaw krajowych, chyba że dyrektywa jest bardzo szczegółowa i nie pozostawia w praktyce swobody państwom członkowskim. W aktach prawnych wprowadzających normy dyrektyw do krajowego porządku prawnego powinny zostać unormowane kwestie, które nie zostały uregulowane w dyrektywach, ale pozostawione państwom do samodzielnego wyboru; chodzi tu o owe „formy i środki” służące realizacji wyznaczonego w dyrektywie „rezultatu”.

Jak wynika z powyższych rozważań, w **przypadku posłużenia się dyrektywą prawo jest tworzone w dwóch etapach**. Pierwszym etapem jest wydanie danej dyrektywy, a drugim: ustanowienie prawa krajowego w celu implementowania norm tej dyrektywy.

Zaniedbanie terminowego i pełnego implementowania dyrektywy jest naruszeniem obowiązku państwa członkowskiego przestrzegania i wykonywania zobowiązań traktatowych (zasada lojalności - art. 10 TWE) i może być podstawą do wszczęcia postępowania na podstawie art. 226 lub 227 TWE, a także, po spełnieniu dalszych wymagań, podstawą odpowiedzialności odszkodowawczej państwa wobec jednostek¹⁵.

8.4.3.3. Dyrektywy jako instrument harmonizacji prawa państw członkowskich

Dyrektywy są, w odróżnieniu od rozporządzeń, **instrumentem harmonizacji prawa państw członkowskich**, nie zaś jego ujednolicenia. W wyniku wydania dyrektyw i wprowadzenia ich norm do prawa krajowego dochodzi do zbliżenia porządków prawnych państw członkowskich, ale nie do ich identyczności. Dzięki temu zapewnia się osiąganie wspólnych celów Wspólnoty, przy równoczesnym zachowaniu odrębności krajowych porządków prawnych i poszanowaniu wykształconych w nich konstrukcji prawnych, mających często długą tradycję. To, jak dalece następuje upodobnienie prawa państw członkowskich, zależy od stopnia szczegółowości dyrektyw, a w konsekwencji od tego, ile swobody pozostawiają one ustawodawcom krajowym; praktyka w tej dziedzinie jest różnaita. Ponadto, stosownie do tego, w jaki sposób normy dyrektyw wpływają na ustawodawców krajowych, w doktrynie wyróżnia się na podstawie analizy poszczególnych dyrektyw harmonizację: pełną, opcjonalną, częściową, alternatywną i minimalną¹⁶.

Dyrektywy są wydawane w rozmaitych dziedzinach prawa wspólnotowego. Służą one urzeczywistnieniu idei rynku wewnętrznego, tj. znoszeniu ograniczeń

¹⁵ Por. np. orzeczenie ETS C-6/90 *Francovich v. Italy*, Zb. Orz. 1991, s. 1-5357.

¹⁶ Por. P. J. Slot, *Harmonisation*, ELRev. 1996, s. 378 i nast.

w swobodzie przepływu towarów, osób, usług i kapitału, m. in. poprzez harmonizację wymagań technicznych produktów, uznawania kwalifikacji i dyplomów uzyskanych przez obywateli innych państw członkowskich, zasad funkcjonowania instytucji finansowych (banków, firm ubezpieczeniowych), harmonizację prawa spółek, i in. Za pomocą dyrektyw realizuje się także m. in. polityki ochrony środowiska i ochrony konsumentów. Powyższy wykaz jest dalece niepełny.

8.4.4. Decyzje

Stosownie do art. 249 akapit 4 TWE: „Decyzja wiąże w całości adresatów, do których jest kierowana”. Decyzje wspólnotowe nie stanowią jednorodnej grupy aktów. Mają one najczęściej charakter indywidualny i są porównywane do aktów administracyjnych w prawie krajowym; wniosek taki wynika pośrednio z art. 230 akapit 4 TWE. Adresaci decyzji są w niej bezpośrednio określani, albo ustala się ich w sposób pośredni; mogą być nimi państwa członkowskie (pojedyncze lub kilka z nich), przedsiębiorstwa lub inne podmioty prawa. Decyzje spotyka się w wielu dziedzinach prawa wspólnotowego, np. w prawie konkurencji, pomocy państwa dla przedsiębiorstw, albo w dziedzinie wspólnej polityki rolnej.

8.4.5. Zalecenia i opinie

Zalecenie i opinia to, zgodnie z art. 249 akapit 5 TWE, akty niemające mocy wiążącej dla adresatów. Adresatami mogą być inne instytucje wspólnotowe, państwa członkowskie lub inne podmioty prawa. Omawiane akty wyrażają stanowisko danej instytucji wspólnotowej w pewnej dziedzinie lub konkretnej sprawie¹⁷. Niekiedy opinie są fragmentem szerszego procesu decyzyjnego z udziałem kilku instytucji wspólnotowych, por. np. opinie PE dotyczące umów międzynarodowych WE (art. 300 ust. 3 TWE).

Zalecenia i opinie są często stosowane w praktyce. ETS stwierdził, że zalecenia powinny być uwzględniane przez organy państw członkowskich przy wykładni prawa krajowego¹⁸. Należy pamiętać o tym, że niekiedy to samo określenie obejmuje akty o różnym charakterze prawnym; np. opinie, o których mowa w art. 249 TWE nie należy utożsamiać z umotywowanymi opiniami z art. 226 TWE, ani opiniami ETS, o których mowa w art. 300 ust. 6 TWE.

¹⁷ Por. np. zalecenie Rady z 2003 r. zawierające ogólne wytyczne dotyczące polityki gospodarczych państw członkowskich i Wspólnot, Dz. Urz. UE L 195/1.

¹⁸ Por. orzeczenie C-322/88 Grimaldi V. Fonds des maladies professionnelles, Zb. Orz. 1989, s. 4407.

8.4.6. Akty nienazwane (*sui generis*)

W praktyce, oprócz aktów wprost wymienionych w art. 249 TWE, wydawane są także inne akty instytucji WE. Akty te są zaliczane w literaturze zbiorczo do kategorii „aktów *sui generis*”, albo „aktów nienazwanych”. Noszą one różne nazwy, np. uchwały, rezolucje, deklaracje, wyjaśnienia, komunikaty, sprawozdania, zawiadomienia, memoranda, programy, plany.

Niektóre wiążące akty nienazwane mają podstawy traktatowe (np. art. 213 ust. 1 zdanie 2; art. 80 ust. 2 TWE).

Charakter takich aktów jest niejednorodny. Niektóre z nich wywołują skutki prawne (te akty są często zwane „uchwałami”), w większości jednak mają charakter prawnie niewiążący (np. rezolucje). Przedmiotem wielu aktów są sprawy wewnętrzne, organizacyjne WE i jej aparatu, a inne akty są skierowane do adresatów usytuowanych na zewnątrz wspólnotowych struktur organizacyjnych.

Niewiążące akty instytucji wspólnotowych, wraz z przedstawionymi wyżej opiniami i zaleceniami, o których mowa w art. 249 TWE, **zaliczane są do tzw. miękkiego prawa wspólnotowego (*soft law*)**, tj. do prawa niewiążącego formalnie, ale mimo to mającego praktyczne znaczenie¹⁹. Niewiążący formalnie charakter takich aktów bywa ich zaletą. Adresaci stosują się do tego, co wynika z omawianych aktów, ze względu na pozycję instytucji wspólnotowych i prestiż, jakim się one cieszą. Niektóre akty są wyrazem polityki przyjmowanej przez instytucje wspólnotowe i pozwalają przewidzieć, jak te instytucje postąpią przy wykonywaniu swoich kompetencji. Takie znaczenie mają np. komunikaty KE dotyczące pomocy państwa dla przedsiębiorstw, które są wskazówką, co do tego, w jaki sposób KE będzie stosować art. 87 ust. 3 TWE.

Również wydawanie aktów *sui generis* jest poddane ogólnym zasadom praworządności, obowiązującym we Wspólnocie. Wymaga się zatem, aby akty takie były zgodne z prawem pierwotnym oraz z aktami prawa pochodnego wymienionymi w art. 249 TWE oraz aby były ogłoszone stosownie do ich treści, charakteru i kręgu adresatów. Legalność omawianych aktów podlega kontroli ETS na zasadzie art. 230 TWE²⁰.

8.4.7. Zagadnienie wyboru między rodzajami aktów prawa pochodnego

Powstaje pytanie, czy i do jakiego stopnia instytucje wspólnotowe mogą wybierać między użyciem poszczególnych rodzajów aktów wymienionych w TWE, albo wykształconych w praktyce.

¹⁹ Por. A. Jurcewicz, Rola „miękkiego prawa” w praktyce instytucjonalnej Wspólnoty Europejskiej, w: C. Mik (red.), *Implementacja prawa integracji europejskiej w krajowych porządkach prawnych*, Toruń 1998, s. 111 i nast.

²⁰ Por. np. orzeczenie 22/70 *Commission v. Council* (sprawa ERTA), Zb. Orz. 1971, s. 263.

8.4.7.1. Sposób określenia podstaw traktatowych aktów prawa pochodnego

Niekiedy przepisy TWE stanowiące podstawy do wydawania aktów przez instytucje wspólnotowe wprost przesadzają o tym, jakiego rodzaju będzie to akt. Stosunkowo rzadko zastrzega TWE wyłączną formę rozporządzenia (np. art. 39 ust. 3 lit d; art. 89 TWE). Częściej przewiduje się wydawanie wyłącznie dyrektyw (np. art. 44, art. 47, art. 52, art. 94, art. 96, art. 137 ust. 2 TWE), albo decyzji (np. art. 75 ust. 4, art. 76.2, art. 85.2, art. 87.3, lit. e, art. 88 ust. 2). Najczęściej jednak przepisy TWE dają instytucjom wspólnotowym możliwość wyboru między rozporządzeniami a dyrektywami (por. art. 40, art. 83), albo między rozporządzeniami, dyrektywami a decyzjami (por. np. art. 12 ust. 2, art. 13, art. 18, art. 22, art. 42, art. 57, art. 61-67, art. 71, art. 75 ust. 3, art. 95 i wiele innych). W tych ostatnich przypadkach przepisy traktatowe upoważniają właściwą instytucję do zastosowania odpowiednich „środków”, czy wydania „przepisów”. Także opinie i zalecenia opierają się na szczegółowych upoważnieniach TWE (np. art. 53, art. 77, art. 97 ust. 1, art. 104 ust. 5 TWE), albo wynikają z przepisów przyznających generalne kompetencje dla instytucji wspólnotowych do wydawania takich aktów (np. art. 192 *in fine* TWE).

8.4.7.2. Czynniki decydujące o wyborze rodzaju aktu

Przy wyborze formy prawnej dla owych środków czy przepisów instytucje wspólnotowe powinny się kierować postulatem doboru rodzaju aktów, które są najbardziej odpowiednie do celu, jaki się chce osiągać; postulat ten wynika z zasady proporcjonalności (art. 5 akapit 3 TWE). W razie możliwości wyboru między rozporządzeniami i dyrektywami, należy w pierwszym rzędzie wydawać dyrektywy, jako akty, które są łagodniejszą formą ingerencji prawodawcy wspólnotowego w odniesieniu do krajowych porządków prawnych. Takie rozwiązanie zostało przewidziane w Protokole w sprawie stosowania zasad pomocniczości (subsydiarności) i proporcjonalności, dołączonym do TWE na mocy TA²¹.

Warto przy tym zauważyć, że różnice między rozporządzeniami a dyrektywami niekiedy się zacierają. Tak więc, zdarzają się z jednej strony rozporządzenia „ramowe” wymagające uszczegółowienia przez instytucje wspólnotowe lub państwa członkowskie, a z drugiej strony szczegółowe dyrektywy, pozostające niewiele swobody ustawodawcom krajowym. Z kolei, różnice między rozporządzeniami a decyzjami są na ogół łatwe do ustalenia, zakładając że rozporządzenia są aktami generalnymi i abstrakcyjnymi, a decyzje aktami indywidualnymi i konkretnymi. Zdarza się jednak, że rozporządzenia są w istocie ukrytymi decyzjami lub „wiązkami” indywidualnych decyzji. Zagadnienie to jest istotne, wobec rozwiązań traktatowych dotyczących legitymacji osób fizycznych i prawnych do

²¹ Por. polskie tłumaczenie, E. Wojtaszek-Mik, C. Mik, *Traktaty europejskie*, Zakamycze 2000, s. 279 i nast.

zaskarżenia danego aktu do SPI z powodu jego nieważności (art. 230 akapit 4 TWE). ETS reprezentuje stanowisko, że o charakterze danego aktu decyduje jego treść i cechy, a nie nazwa²².

W wielu przypadkach instytucje wspólnotowe mogą wybierać, czy wydać dany akt prawnie wiążący, np. dyrektywę, czy też akt niewiążący, np. zalecenie. W praktyce zdarza się, że w pewnych dziedzinach najpierw wydawane są zalecenia, np. gdy brakuje jeszcze doświadczeń, co do sposobu unormowań prawnych, albo gdy występują rozbieżności w tej dziedzinie między członkami Rady Unii Europejskiej, a po pewnym czasie w miejsce zaleceń zostają wprowadzone dyrektywy.

8.5. Umowy Wspólnoty i państw członkowskich

Do źródeł prawa wspólnotowego zalicza się także umowy i porozumienia Wspólnot (ich instytucji), a także państw członkowskich. Mają one zróżnicowany charakter.

8.5.1. Umowy międzynarodowe Wspólnoty

WE jest podmiotem prawa międzynarodowego i zawiera liczne umowy międzynarodowe, zarówno dwustronne jak i wielostronne. TWE wymienia pewne kategorie umów międzynarodowych WE: w art. 111 ust. 3 umowy w zakresie polityki pieniężnej, w art. 133 ust. 3 i nast. umowy w ramach wspólnej polityki handlowej, w art. 174 ust. 4 umowy w dziedzinie ochrony środowiska, w art. 181 dotyczące współpracy dla rozwoju oraz w art. 308 umowy stowarzyszeniowe. Nie wyczerpuje to dopuszczalnych rodzajów umów. W świetle orzecznictwa ETS umowy mogą być zawierane przez WE także na podstawie tzw. kompetencji dorozumianych (*implied powers*)²¹.

Stosownie do art. 300 ust. 7 TWE umowy międzynarodowe Wspólnoty **wiążą jej instytucje oraz państwa członkowskie**. Omawiane umowy oprócz tego, że są źródłami prawa międzynarodowego, są także zaliczone przez ETS **do źródeł prawa wspólnotowego**, czego konsekwencją jest m. in. to, że mogą być interpretowane przez ETS w trybie art. 234 TWE²⁴. Interpretacja ETS wiąże WE i państwa członkowskie, nie wiąże natomiast drugiej strony umowy: państwa (państw) spoza UE, czy organizacji międzynarodowej. Omawiane umowy WE powinny być zgodne z Traktatami (prawem pierwotnym), a zapewnieniu tej zgodności, jeszcze przed zawarciem umowy, służy specjalna procedura unor-

²² Por. np. orzeczenie 41-44/70 *International Fruit Company v. Commission*, Zb. Orz. 1971, s. 411.

²³ Por. opinię 2/91 dotyczącą Konwencji MOP, Zb. Orz. 1993, s. 1-1061. Patrz także rozdział 16.4.

²⁴ Por. orzeczenie 181/73 *Haegeman v. Belgien*, Zb. Orz. 1974, s. 449.

mowana w art. 300 ust. 6 TWE. Wymaga się natomiast, aby akty instytucji wspólnotowych (prawo pochodne) oraz prawo państw członkowskich było zgodne z umowami międzynarodowymi Wspólnot; wynika to z art. 300 ust. 7 TWE.

8.S.2. Umowy międzynarodowe mieszane

Specjalną kategorię stanowią tzw. **umowy międzynarodowe mieszane**, których stroną są, oprócz WE, także państwa członkowskie. Jako przykład umów mieszanych dwustronnych mogą służyć umowy stowarzyszeniowe, w tym także Układ Europejski z 1991 r. ustanawiający stowarzyszenie między Rzeczpospolitą Polską z jednej strony, a WE i ich Państwami Członkowskimi, z drugiej strony²⁵. Z kolei charakterystycznym przykładem umów mieszanych wielostronnych jest umowa z 1994 r. o utworzeniu Światowej Organizacji Handlu (WTO).

Różne są przyczyny wyboru formy umowy mieszanej. Najczęściej stosuje się ją w sytuacji, kiedy przedmiot umowy obejmuje materie mieszczące się w zakresie kompetencji zarówno WE jak i państw członkowskich, przy czym dodatkowo należy zważyć, że granica podziału tych kompetencji nie zawsze jest łatwa do przeprowadzenia. W omawianej sytuacji powstaje pytanie, czy WE jest związana całą umową, czy tylko tą jej częścią, która mieści się w zakresie kompetencji WE. Należy przyjąć, że jeśli w samej umowie nie ma wyraźnego ograniczenia zakresu związania WE, jest ona związana w płaszczyźnie prawa międzynarodowego całą umową i umowa taka wchodzi w skład źródeł prawa wspólnotowego²⁶.

Jeśli umowa międzynarodowa WE lub umowa mieszana przewiduje stworzenie organów kolegialnych, składających się z przedstawicieli umawiających się stron, zdolnych do podejmowania uchwał wiążących strony, **uchwały takie są również traktowane jako źródło prawa wspólnotowego**; dotyczy to w szczególności uchwał rad stowarzyszenia²⁷.

8.5.3. Porozumienia międzyinstytucjonalne

W praktyce funkcjonowania WE wykształciły się porozumienia lub wspólne deklaracje instytucji WE. O możliwości zawarcia porozumienia instytucjonalnego stanowi art. 161 akapit 3 TWE; przepis ten został dodany w TN. Jest to, jak dotąd jedyny przypadek posłużenia się tą nazwą w Traktacie i stworzenia podstawy do zawarcia takiego porozumienia.

²⁵ Por. pierwsze orzeczenia ETS z 2001 i 2002 r. dokonujące interpretacji przepisów UE z Polską: C-63/99 *The Queen v. Secretary of State for the Home Department, ex parte: Głoszczuk*, C-268/99, Zb. Orz. 2001, s. 1-6369; *Jany v. Staatssecretaris van Justitie*, Zb. Orz. 2001, s. 1-8615 oraz C-162/00 *Land Nordrhein Westfalen v. Pokrzep-towicz-Meyer*, Zb.Orz. 2002, 2002, s. 1-1049.

²⁶ Por. orzeczenie C-53/96, *Hermes International v. FHT Marketing Choice BV*, Zb. Orz. 1998, s. 1-3603.

²⁷ Por. orzeczenie C-192/89 *Sevince v. Staatssecretaris van Justice*, Zb. Orz. 1990, s. 1-3461.

Instytucjami zawierającymi takie porozumienia lub dokonującymi deklaracji są: PE, Rada UE i KE, a niekiedy dwa z tych instytucji Owe tzw. **porozumienia międzyinstytucjonalne** są bardzo istotnym instrumentem współpracy między instytucjami, albo wyrażenia wspólnego stanowiska na zewnątrz, w ważnych sprawach. Niekiedy ich celem jest ustalenie sposobu rozumienia pewnych przepisów traktatowych; taki charakter miało porozumienie w sprawie zasady pomocniczości (subsydiarności) z 1993 r. Inne porozumienia rozwijają zasady konstytucyjne WE/UE. Należy przyjąć, że taki charakter ma Karta Praw Podstawowych UE, proklamowana w grudniu 2000 r. w Nicei przez przewodniczących PE, Rady UE i KE w imieniu instytucji, w imieniu reprezentowanych przez nich instytucji

Następną grupę stanowią porozumienia formalizujące proceduralne zasady współdziałania instytucji, np. w relacjach między KE a PE (porozumienie z 1996 r.), albo ustalające sposoby podniesienia jakości wspólnotowych aktów prawnych (porozumienie z 1998 r.).

Omawiane **porozumienia nie są wiążące prawnie na zewnątrz, ale są przejawem „samozwiązania się” instytucji zawierających je**, pozwalające podmiotom zewnętrznym przewidzieć, jak instytucje te będą postępować w przyszłości. Jedną z deklaracji przyjętych przez konferencję międzyrządową w związku z zawarciem TN traktuje porozumienia międzyinstytucjonalne jako przejaw obowiązku lojalnej współpracy instytucji Wspólnot, wynikającego z art. 10 TWE²⁸.

Niektóre omawiane porozumienia mają w rzeczywistości większe znaczenie, niż wynikałoby to z ich charakteru prawnego. Przykładem może być powołana już Karta Praw Podstawowych. Instytucje, które proklamowały Kartę uznały się tym samym za związane jej postanowieniami przy wykonywaniu swoich kompetencji, zarówno w procesie stanowienia prawa, jak i jego stosowania, w kontaktach wzajemnych, ponadto w stosunkach z państwami członkowskimi i jednostkami, a także w stosunkach z państwami trzecimi, np. przy negocjowaniu i zawieraniu umów w imieniu WE. Natomiast Karta nie jest formalnie wiążąca dla państw członkowskich ani dla sądów wspólnotowych. Nie należy jednak z powyższego stwierdzenia wyciągać wniosku, że Karta nie posiada żadnego znaczenia zewnętrznego; ma ona jednak charakter tzw. *soft law*. Trzeba przypomnieć, że stosownie do art. 6 ust. 2 TUE, UE szanuje prawa podstawowe zagwarantowane w EKPC jako zasady ogólne prawa wspólnotowego. W takim stanie rzeczy Karta może zostać wykorzystana dla interpretacji powołanego przepisu, jako wyraz aktualnego stanowiska instytucji, UE co do katalogu praw podstawowych, sposobu ich rozumienia oraz standardów ich ochrony (por. art. 52-54 Karty). Na Kartę powołują się rzecznicy generalni w opiniach kierowanych do ETS w trybie art. 222 TWE, a także w swoich orzeczeniach SPI²⁹, natomiast jak dotąd nie czyni tego ETS. Przepisy Karty są przywoływane z reguły jako argument dodatkowy, obok przepisów TWE albo EKPC. Oczywiście sytuacja

²⁸ Por. polskie tłumaczenie, J. Barcz i in. (red.), *Traktat z Nicei Wnioski dla Polski*, Warszawa 2001, s. 162-163.

²⁹ Por. np. orzeczenie T-177/01 *Jego-Quere et Cie SA v. Commission*, *Th. Orz.*, 2002, s. 11-2365.

uleganie zmianie, jeśli Karta zostanie inkorporowana do przyszłej Konstytucji dla Europy, zgodnie z propozycjami Konwentu z czerwca 2003 r.

8.5.4. Umowy międzynarodowe państw członkowskich

8.5.4.1. Znaczenie umów międzynarodowych państw członkowskich dla WE

Umowy międzynarodowe państw członkowskich z państwami trzecimi albo organizacjami międzynarodowymi **nie są zaliczane do źródeł prawa wspólnotowego**. Mają one jednak znaczenie z punktu widzenia WE i UE. Umowy takie mogą być, bowiem zawierane wyłącznie w dziedzinach i w sytuacjach, kiedy kompetencja taka nie przysługuje wyłącznie Wspólnocie. Ponadto, wymagane jest, aby umowy międzynarodowe państw członkowskich były zgodne z prawem wspólnotowym, zarówno pierwotnym, jak i pochodnym; obowiązek taki wynika z art. 10 TWE.

Umowy zawarte przed utworzeniem WE albo przed przystąpieniem danego państwa do WE (obecnie UE) pozostają nienaruszone (art. 307 TWE). Państwa członkowskie są jednak zobowiązane do podjęcia wszelkich właściwych środków dla wyeliminowania niezgodności między zawartymi przez siebie umowami, a Traktatem; należy przyjąć, że chodzi tu w niezgodność z prawem wspólnotowym w ogóle.

Wyjątkowo wszakże Trybunał przyjął, że Wspólnota może być związana umowami międzynarodowymi zawartymi przez państwa członkowskie³⁰. Stanowisko to odnosiło się do umowy międzynarodowej GATT, zawartej jeszcze przed utworzeniem Wspólnoty, a której stronami były wszystkie państwa członkowskie. ETS uznał, że skoro przedmiot umowy międzynarodowej mieści się w zakresie kompetencji Wspólnoty, zajęła ona miejsce państw członkowskich, jako stron tej umowy.

8.5.4.2. Umowy zawierane między państwami członkowskimi

Umowy międzynarodowe zawierane pomiędzy państwami członkowskimi (a nie z państwami trzecimi) **są natomiast zaliczane do prawa wspólnotowego**. Art. 293 TWE wprost przewiduje możliwość prowadzenia rokowań, a tym samym: zawierania umów między państwami członkowskimi i określa ich przedmiot. Choć przepis ten nie jest formalnie rzecz biorąc podstawą prawną umów, ponieważ państwa czerpią kompetencje do ich zawierania z przysługującej im podmiotowości międzynarodowoprawnej, wskazuje jednak na związek wymienionych

Por. orzeczenie 21-4/72 International Fruit Company v. Produktschap voor Groenten en Fruit, Zb. Orz. 1972, s. 1219.

tam umów z celami WE. Przykładami takich umów międzynarodowych są konwencja o jurysdykcji i wykonywaniu orzeczeń w sprawach cywilnych zawarta z 1968 r. (konwencja brukselska), zastąpiona obecnie przez rozporządzenie Rady, albo konwencja o unikaniu podwójnego opodatkowania w przypadku korekty zysków powiązanych przedsiębiorstw z 1990 r. Za zaliczeniem omawianych konwencji do prawa wspólnotowego może przemawiać okoliczność, że do interpretacji ich postanowień jest powołany ETS, aczkolwiek właściwość ETS wynika z protokołów dołączonych do konwencji, a nie z art. 234 TWE. Przyjmuje się, że omawiane konwencje mają być zgodne z pierwotnym prawem wspólnotowym, a także z wiążącymi aktami instytucji wspólnotowych, np. rozporządzeniami

Także poza zakresem art. 293 TWE zawierane są inne umowy międzynarodowe państw członkowskich, np. konwencja o prawie właściwym dla zobowiązań umownych z 1980 r. Ich przynależność do prawa wspólnotowego jest sporna. Z jednej strony wydają się one „czystymi” umowami międzynarodowymi państw, ale z drugiej - mają one istotne znaczenie dla wspólnego rynku wspólnotowego, a KE uczestniczy w procesie ich tworzenia.

8.5.5. Akty przedstawicieli państw członkowskich zebranych w Radzie UE

Swoistą kategorią są często występujące akty (decyzje, porozumienia) przedstawicieli państw członkowskich zebranych w Radzie UE. Należy przypomnieć, że Rada UE, jest jednym z podstawowych instytucji WE i w jej skład wchodzi przedstawiciele państw członkowskich szczebla ministerialnego (art. 203 TWE). Uchwały Rady, jako instytucji WE są przypisywane samej Wspólnocie. Czym innym są natomiast akty przedstawicieli państw członkowskich zebranych w Radzie, mimo że są one dokonywane przez takie samo gremium. Są to mianowicie oświadczenia przypisywane państwom członkowskim (wszystkim, działającym wspólnie i jednomyślnie), nie zaś WE. Omawiane akty dotyczą zagadnień istotnych dla funkcjonowania WE i są podejmowane najczęściej w sytuacjach, gdy brakuje podstawy traktatowej do wydania aktu przez Radę, jako instytucja WE.

Charakter takich aktów nie jest jednolity, a ich przynależność do prawa wspólnotowego jest przedmiotem dyskusji. Odpowiedź powinna być pozytywna w przypadku aktów podejmowanych na podstawie upoważnień traktatowych, w sprawach pozostawionych wspólnemu rozstrzygnięciu wszystkich państw członkowskich; por. np. art. 112 ust. 2 lit. b, art. 214 ust. 2; art. 223 ust. 1, art. 225 ust. 3, art. 289 TWE.

W razie braku wyraźnych podstaw traktatowych akty przedstawicieli państw członkowskich są uważane za umowy międzynarodowe państw członkowskich zawierane w sposób uproszczony. Prawo poszczególnych państw rozstrzyga o potrzebie ich ewentualnej ratyfikacji. Umowy takie można zaliczyć do prawa wspólnotowego ze względu na ich przedmiot i ścisły związek z celami Wspólnoty. Niektóre z omawianych aktów miały wręcz konstytucyjny charakter, np. wspólna decyzja przedstawicieli państw członkowskich zebranych w Radzie z 1976 r.

o przeprowadzeniu powszechnych i bezpośrednich wyborów do PE, której treść została później włączona do TWE. Jeszcze inne akty przedstawicieli państw członkowskich mają charakter wyłącznie polityczny i nie wiążą prawnie.

8.6. Źródła prawa w II i III filarze UE

8.6.1. Ogólna charakterystyka

Akty wydawane w ramach II i III filara UE można zaliczyć do pochodnego prawa unijnego (ale nie prawa wspólnotowego). Odbiegają one znacznie od aktów wydawanych w ramach I filara. Różnice wynikają z odmienności między poszczególnymi filarami Unii: o ile I filar jest oparty na tzw. metodzie wspólnotowej, zakładającej istnienie kompetencji instytucji WE, jako organizacji ponadnarodowej, o tyle II i III filar opierają się na współpracy międzyrządowej państw członkowskich. Spotykane są poglądy, że wobec braku podmiotowości międzynarodowoprawnej UE, akty jej instytucji (Rady Europejskiej, czy Rady UE w zakresie II i III filara), powinny być przypisywane nie samej UE, ale państwom, których przedstawiciele wchodzi w skład wymienionych instytucji³¹. Zgodnie z takim ujęciem prawo w II i III filarze jest prawem międzynarodowym publicznym, choć wykazującym znaczne swoistości wobec znacznego stopnia integracji państw, jaki wynika z TUE. Wyrażane są też jednak inne poglądy, zgodnie z którymi mimo braku wyraźnie przyznanej podmiotowości UE, ma one swoje własne kompetencje, realizowane przez jej instytucji; jest to wyraźniejsze po zmianach wprowadzonych do TUE przez TA³².

Nie ulega przy tym wątpliwości, że w II i III filarze wielkie znaczenie mają kontakty i współpraca między państwami członkowskimi, które obejmują szerokie spektrum zjawisk: poczynając od wymiany informacji, a kończąc na konwencjach zawieranych przez państwa członkowskie z inspiracji Rady UE.

8.6.2. Źródła prawa w II filarze UE

Instrumenty w II filarze są określone w art. 12 TUE. Są to: **zasady i ogólne wytyczne wspólnej polityki zagranicznej i bezpieczeństwa, wspólne strategie, wspólne działania, wspólne stanowiska oraz systematyczna współpraca państw członkowskich**. W art. 13 ust. 3 TUE jest mowa dodatkowo

³¹ M. Pechstein, Ch. Koenig, *Die Europäische Union*, Tübingen 2000, s. 78 i nast, s. 118 i nast.

³² Do takiego poglądu zdaje się skłaniać C. Mik, *Europejskie prawo wspólnotowe*, tom I Warszawa 2000, s. 97 i nast.

o decyzjach wykonawczych do ogólnych wytycznych. Kolejne przepisy charakteryzują bliżej owe instrumenty³³.

Adresatami poszczególnych kategorii aktów są instytucje wspólnotowe, działające w ramach II filara albo państwa członkowskie.

Zasady i ogólne wytyczne wspólnej polityki zagranicznej określa Rada Europejska (art. 13 ust. 1 TUE). Ogólne wytyczne są adresowane do Rady UE (art. 13 ust. 3 TUE).

Stosownie do art. 13 ust. 2 TUE Rada Europejska decyduje o wspólnych strategiach w dziedzinach, w których państwa członkowskie mają ważne wspólne interesy. W tych strategiach określa się ich cele, czas trwania i środki do ich realizacji, jakie powinna dostarczyć UE oraz państwa członkowskie. Wspólne strategie są przyjmowane w wyniku zaleceń Rady UE. Wspólne strategie są bardziej konkretne, niż ogólne wytyczne wspólnej polityki zagranicznej; przykładami są wspólne strategie dotyczące stosunków z Rosją oraz z Ukrainą. Po przyjęciu strategii Rada UE wprowadza je w życie, poprzez uchwalenie wspólnych działań i wspólnych stanowisk (art. 13 ust. 3 TUE).

Stosownie do art. 15 TUE w uchwałach zawierających wspólne stanowiska Rada określa podejście Unii do poszczególnych zagadnień o charakterze geograficznym lub tematycznym. Charakter wspólnych stanowisk i ich moc wiążąca nie są wyraźnie określone. Ich rolą jest skoordynowanie polityki zagranicznej państw członkowskich; państwa te powinny, bowiem zapewnić zgodność swoich polityk ze wspólnymi stanowiskami (art. 15 zdanie 2), bronić tych stanowisk w organizacjach międzynarodowych i na konferencjach międzynarodowych (art. 19 ust. 1 TUE), a także zorganizować współpracę swoich misji dyplomatycznych i konsularnych dla poszanowania wspólnych stanowisk (art. 20 TUE). Należy więc przyjąć, że wspólne stanowiska są dla państw członkowskich wiążące. Przykładami z dotychczasowej praktyki są wspólne stanowiska dotyczące byłej Jugosławii i konfliktów w Afryce Środkowej.

Dalej idącym instrumentem realizacji wspólnych strategii są **wspólne działania** uchwalane przez Radę UE. Są one uchwalane w sytuacjach, gdy działania operacyjne Unii uważa się za konieczne. W uchwałach określa się cele wspólnych działań, zasięg, środki oddane do dyspozycji UE, warunki dotyczące ich wprowadzenia w życie oraz w razie potrzeby czas ich trwania (art. 14 ust. 1 TUE). Wspólne działania wiążą państwa członkowskie przy zajmowaniu przez nie stanowisk i prowadzeniu ich działalności (art. 14 ust. 3 TUE). Wspólne działania były podejmowane w sprawach byłej Jugosławii, procesu pokojowego na Bliskim Wschodzie i w innych przypadkach.

Specyficznym instrumentem są umowy międzynarodowe zawierane dla wykonywania postanowień tytułu V TUE. Podstawę dla ich zawierania stanowi art. 24 TUE. Stroną omawianych umów jest, jak wykazuje praktyka, Unia Europejska, mimo że, jak się zazwyczaj przyjmuje, nie ma ona (jeszcze) podmiotowości

Por. liczne przykłady zastosowania poszczególnych instrumentów, A. Wyrozumska, w: J. Barcz (red.), *Prawo Unii Europejskiej. Prawo materialne i polityki*, Warszawa 2003, s. 591 i nast

międzynarodowoprawnej. Organem Unii upoważnionym do zawierania omawianych umów jest Rada na podstawie zalecenia Prezydencji (państwa sprawującego przewodnictwo w Radzie).

Umowy międzynarodowe, o których mowa w art. 24 TUE mogą być zawierane w dziedzinach uregulowanych w Tytule VI TUE, czyli w zakresie III filara (art. 24 ust. 4 i art. 38 TUE)³⁴.

8.6.3. Źródła prawa w III filarze UE

Podstawowe cele III filara UE są osiągane w drodze współpracy państw członkowskich, w formach wymienionych w art. 29-31 TUE, czyli poprzez wspólne działania w dziedzinie współpracy policyjnej i współpracy sądowej, a także wymianę informacji, konsultacje i współpracę organów administracyjnych stosownie do art. 34 ust. 2 TUE. Inną formą współpracy są konwencje, opracowane przez Radę UE (art. 34 ust. 2 lit. d), a przyjęte przez państwa członkowskie.

TUE nie przewiduje wprost wydawania ogólnych wytycznych przez Radę Europejską w ramach III filara. W praktyce spotyka się jednak takie akty, np. plan działań w celu zwalczania zorganizowanej przestępczości z 1997 r. Jako podstawę traktatową takich aktów uznaje się art. 4 ust. 1 TUE). Wspólne stanowiska w III filarze są podobne do aktów noszących tę samą nazwę w II filarze³⁵.

Dalszymi instrumentami są w III filarze akty Rady UE, podejmowane na podstawie art. 34 ust. 2 TUE. Są to decyzje ramowe i decyzje.

Decyzje ramowe są wydawane w celu zbliżania ustaw i przepisów wykonawczych państw członkowskich. Są one podobne do dyrektyw w prawie wspólnotowym (w I filarze), bowiem wiążą państwa członkowskie co do rezultatu, jaki należy osiągnąć, natomiast pozostawiają swobodę państwom co do wyboru formy i środków. Art. 34 ust. 2 b TUE wyraźnie wyklucza możliwość bezpośredniej skuteczności decyzji ramowych, a więc tego, aby były one źródłem praw lub obowiązków jednostek. To różni omawiane instrumenty od dyrektyw, które w pewnych, wyjątkowych sytuacjach, mogą być bezpośrednio skuteczne. Przykładem z praktyki może być decyzja ramowa z 2002 r. w sprawie europejskiego nakazu aresztowania i procedur wydawania między państwami członkowskimi³⁶. Decyzje Rady (poza decyzjami ramowymi) są natomiast uchwalane stosownie do art. 34 ust. 2 lit. c TUE z każdego innego powodu zgodnego z celami III filara, poza zbliżaniem przepisów prawnych państw członkowskich. Decyzje te są wią-

³⁴ Por. np. umowy z 2003 r.: między Unią Europejską a NATO w sprawie zabezpieczenia informacji, Dz. Urz. UE, 2003, L 80/36 oraz między Unią Europejską a Stanami Zjednoczonymi w sprawie ekstradycji, Dz. Urz. UE, 2003, L 181/27.

³⁵ Por. np. wspólne stanowisko z 2001 r., zmienione w 2002 r., w sprawie Międzynarodowego Trybunału Karnego, Dz. Urz. WE, 2002, L 164/1.

³⁶ Dz. Urz. WE z 2002 r., L 190/1.

zące dla państw członkowskich i podobnie jak decyzje ramowe nie wywołują bezpośrednich skutków dla jednostek. Na podstawie tych decyzji Rada może podejmować środki, niezbędne do ich realizacji

W dziedzinach należących do III filara mogą być zawierane umowy międzynarodowe przez Unię Europejską z innym państwem, większą ich liczbą lub organizacją międzynarodową³⁷.

8.7. Wykładnia prawa UE

8.7.1. Rola ETS przy dokonywaniu wykładni prawa UE

Jest oczywiste, że do wykładni prawa UE są upoważnione wszystkie organy stosujące to prawo. Są to zarówno instytucje WE, jak i organy państw członkowskich, w tym zwłaszcza sądy krajowe. **Szczególna rola przypada jednak ETS.** Zgodnie z art. 220 TWE „Trybunał czuwa nad poszanowaniem prawa w wykładni i stosowaniu niniejszego Traktatu”, co traktuje się jako kompetencję do interpretacji całego prawa wspólnotowego (I filara prawa UE). Ponadto, na podstawie art. 46 TUE, ETS ma kompetencje w pewnym zakresie do interpretacji pewnych aktów w obrębie III filara UE, oprócz tego, przepisów dotyczących tzw. ściślejszej współpracy oraz wyszczególnionych innych przepisów TUE. W istocie, ETS dokonuje wykładni prawa UE we wszystkich swoich orzeczeniach. Szczególne znaczenie mają jednak tzw. orzeczenia wstępne wydawane w trybie art. 234 TWE oraz art. 35 TUE. Wykładnia prawa UE dokonywana przez ETS jest wiążąca dla wszystkich innych instytucji wspólnotowych, a także dla państw członkowskich.

8.7.2. Metody wykładni

Trybunał posługuje się różnymi metodami wykładni. W pierwszej kolejności stosuje **wykładnię językową**, zwracając przy tym uwagę na dodatkowe problemy, jakie powoduje wielość oficjalnych języków w UE³⁸. W razie rozbieżności między brzmieniem przepisów w różnych wersjach językowych należy brać pod uwagę cel tych przepisów, oraz kontekst, w jakim zostały zamieszczone³⁹. ETS stosuje także **wykładnię systemową**, biorąc uwagę usytuowanie interpretowanych przepisów w całości danego aktu prawnego, albo systemu prawnego w ogó-

³⁷ Patrz pkt 6.2 niniejszego rozdziału.

³⁸ Por. orzeczenie 283/81 CILFIT v. Ministry of Health, Zb. Orz. 1982, s. 3415.

³⁹ Por. orzeczenie C-72/95 Aannemersbedrijf P.K. Kraaijeveld BV e.a. v. Gedeputeerde Staten van Zuid-Holland, Zb. Orz. 1996 s. 1-5403.

le⁴⁰. Istotne znaczenie ma w praktyce orzeczniczej **wykładnia celowościowa**. Trybunał często z niej korzysta, starając się ustalić motywy, jakie tkwią u źródeł poszczególnych przepisów czy ich zespołów⁴¹. Szczególną odmianą tej metody jest interpretacja prawa wspólnotowego, odwołująca się do potrzeby zapewnienia prawu wspólnotowemu **wymaganej efektywności** (*effet utile*)⁴². Zasadniczo ETS nie stosuje wykładni historycznej⁴³.

⁴⁰ Por. np. orzeczenie ETS C-6/90 Francovich v. Italy, Zb. Orz. 1991, s. 1-5357.

⁴¹ Por. np. orzeczenie C-292/89 The Queen v. IAT ex parte Antonissen, Zb. Orz. 1991, s. 1-745.

⁴² Por. S. Biernat, *Zasada efektywności prawa wspólnotowego w orzecznictwie Europejskiego Trybunatu Sprawiedliwości*, w: S. Biernat (red.), *Studia z prawa Unii Europejskiej*, Kraków 2000, s. 27 i nast.

⁴³ Por. orzeczenie ETS C-169/00 Commission v. Finland, Zb. Orz. 2002, s. 1-2433.

9. Tworzenie prawa Unii Europejskiej

Literatura:

M. Ahl, M. Szpunar, *Prawo europejskie*, Warszawa 2002; K.-D. Borhardt, *Die rechtlichen Grundlagen der Europäischen Union*, Heidelberg 2002; Ch. Calliess, M. Ruffert (red.), *Kommentar zu EU-Vertrag und EG-Vertrag*, Neuwied 2002; P. Craig, G. De Biirca, *EU Law*, Oxford 2003; E. Grabitz, M. Hilf (red.), *Kommentar zur Europäischen Union*, Miinchen (luźne kartki, różne lata wydania); H. von der Groeben, H. Thiesing, C.-D. Ehlermann (red.), *Kommentar zum EU-/EG Vertrag*, Baden-Baden 1997/1998; T. C. Hartley, *The Foundations of European Community Law*, Oxford 2003; P.J.G. Kapteyn, P. VerLoren van Themaat, *Introduction to the Law of the European Communities*, London-The Hague-Boston 1998; Ch. Koenig, A. Haratsch, *Europarecht*, Tiibingen 2000; K. Lenaerts, P. Van Nuffel, R. Bray, *Constitutional Law of the European Union*, London 1999; K. Michałowska-Gorywoda, *Podejmowanie decyzji w Unii Europejskiej*, Warszawa 2002; C. Mik, *Europejskie prawo wspólnotowe*, t. I, Warszawa 2000; J. Shaw, *Law of the European Union*, Houndmills 2000; J. Schwarze (red.) *EU Kommentar*, Baden-Baden 2000; R. Streinz, *Prawo europejskie*, Warszawa 2002; J. A. Usher, *EC Institutions and Legislation*, London 1998; Ch. Vinzenzi, J. Fairhurst, *Law of the European Community*, Harlow 2002; S. Weatherhill, P. Beaumont, *EU Law*, London 1999; G. Winter (red.), *Sources and Categories of European Union Law*, Baden-Baden 1996.

Po omówieniu poszczególnych kategorii źródeł prawa UE¹, przedmiotem obecnych rozważań będą zagadnienia sposobów powstawania prawa UE. Można z grubsza powiedzieć, że o ile poprzedni rozdział omawiał statykę, o tyle niniejszy prezentuje dynamikę tego samego zagadnienia. Należy przy tym pamiętać, że TWE nie przewiduje zasadniczo odrębnych procedur wydawania aktów generalnych i abstrakcyjnych (aktów prawnych, będących źródłami prawa) oraz aktów indywidualnych (odpowiadających aktom administracyjnym, według terminologii odnoszonej do prawa krajowego).

¹ Patrz rozdział 8.

9.1. Tworzenie prawa pierwotnego

9.1.1. Inicjowanie zmian w prawie pierwotnym

Tworzenie prawa pierwotnego polega na zawieraniu nowych traktatów, albo dokonywaniu uzupełnień i zmian w traktatach, na których opiera się UE. Pojęcie to obejmuje TUE, TWE, traktaty dotyczące pozostałych Wspólnot oraz protokoły i deklaracje do traktatów. **Procedura jest unormowana w art. 48 TUE.** Z inicjatywą może wystąpić rząd każdego z państw członkowskich lub KE. Według art. 48 akapit 2 TUE forum dla przygotowywania zmian w Traktatach stanowi konferencja przedstawicieli państw członkowskich (tzw. konferencja międzyrządowa). W sprawie zwołania takiej konferencji stanowisko zajmuje Rada zwykłą większością głosów, po zasięgnięciu opinii PE, KE oraz z EBC, jeśli zmiany miałyby dotyczyć zmian instytucjonalnych w dziedzinie walutowej. W praktyce jest stosowane rozwiązanie, polegające na tym, że przy zawieraniu kolejnego traktatu nowelizującego traktaty, na których opiera się UE, państwa członkowskie zapowiadają ich następną zmianę, określając czas, w którym się ona dokona, a także jej przedmiot. Tak, więc art. N ust. 2 TUE z Maastricht przewidywał zwołanie w 1996 r. Konferencji Międzyrządowej dla zbadania potrzeby rewizji traktatów. Konferencja ta doprowadziła do przygotowania TA. Niekiedy o zwołaniu Konferencji Międzyrządowej w sprawie zmian w traktatach decydują przywódcy państw członkowskich w ramach Rady Europejskiej; np. Rada Europejska w Kolonii w czerwcu 1999 r. zdecydowała o zwołaniu w 2000 r. konferencji, która doprowadziła do zawarcia TN.

Podpisaniu TN towarzyszyło natomiast przyjęcie przez państwa członkowskie Deklaracji w sprawie przyszłości Unii², w której postanowiono o zwołaniu w 2004 r. konferencji przedstawicieli państw członkowskich. Konferencja miałyby się zająć zmianami traktatowymi dotyczącymi tak kardynalnych zagadnień, jak: podział kompetencji między UE a państwa członkowskie, status Karty Praw Podstawowych UE, uproszczenie traktatów oraz rola parlamentów krajowych w architekturze europejskiej. Rada Europejska w Laeken w grudniu 2001 r. sprecyzowała program reform UE i sformułowała wiele pytań odnoszących się do wyzwań, jakie stoją przed UE³. Rada Europejska wyznaczyła także nową organizację i procedurę prac nad przyszłością i niezbędnymi reformami Unii: w Konwencie Europejskim. Inspirację stanowił niewątpliwie sposób przygotowania w 2000 r. Karty Praw Podstawowych UE, oceniony jako udany.

² Por. tekst tej deklaracji, J. Barcz i in. (red.), *Traktat z Nicei Wnioski dla Polski*, Warszawa 2001, s. 170-171.

³ Por. Presidency Conclusions European Council Meeting in Laeken, 14 and 15 December 2001, SN 300/01.

9.1.2 Konferencja Międzyrządowa i zawarcie traktatu

Stosownie do art. 48 akapit 2 TUE zmiany traktatowe są wypracowane na Konferencji Międzyrządowej „za wspólnym porozumieniem” państw członkowskich, czyli po uzyskaniu jednomyślności w wyniku przeprowadzonych negocjacji. Nowy traktat jest podpisywany przez przedstawicieli wszystkich państw członkowskich. Następnie traktat ten wymaga ratyfikacji przez państwa, zgodnie z ich wymogami konstytucyjnymi. Ratyfikacja jest warunkiem wejścia nowego traktatu w życie. Procedury ratyfikacyjne mogą się różnić; w niektórych państwach przeprowadzane są referenda. W historii UE (WE) zdarzały się przypadki odrzucenia zmian traktatowych w referendach; tak się zdarzyło w Danii w 1992 r. (Traktat z Maastricht) oraz w Irlandii w 2001 r. (TN). Po referendum duńskim Rada Europejska podjęła decyzję, nadając jej prawnie wiążący charakter, w której dokonała interpretacji postanowień nowo przyjętego traktatu, w sposób korzystny dla Danii. Charakter prawny tej decyzji jest niejasny, jednak przyczyniła się ona niewątpliwie do tego, że kolejne referendum przeprowadzone w 1993 r. otworzyło drogę do ratyfikacji traktatu przez Danię⁴. W 2002 r. dopiero wynik drugiego referendum w Irlandii umożliwił ratyfikację TN przez to państwo. W niektórych państwach zdarzało się kwestionowanie zgodności nowego traktatu (lub jego ratyfikacji) z konstytucją. Duży rozgłos zyskało orzeczenie niemieckiego FTK z 1993 r., w którym Trybunał stwierdził, że ratyfikacja TUE jest zgodna z UZ RFN⁵.

Termin rozpoczęcia najnowszej Konferencji Międzyrządowej został przewidziany na październik 2003 r., a więc wcześniej, niż przewidywały deklaracje z Nicei i Laeken. Punktem wyjścia dla jej prac będzie sporządzony przez Konwent projekt Traktatu ustanawiającego Konstytucję dla Europy. Zgodnie z politycznymi decyzjami Rad Europejskich z Kopenhagi z grudnia 2002 r. oraz Salonik z czerwca 2003 r. w Konferencji będą brać udział na równych prawach przedstawiciele 10 państw przystępujących do Unii. Państwa te podpisały w kwietniu 2003 r. Traktat akcesyjny, ale w czasie rozpoczęcia Konferencji jeszcze do Unii nie należą. Planuje się, że nowy traktat zostanie podpisany w okresie między rozszerzeniem Unii a wyborami do Parlamentu Europejskiego, czyli w maju-czerwcu 2003 r. Trudno na razie przewidzieć, jak się będzie przedstawiać treść traktatu, w porównaniu z projektem Konwentu. Ratyfikacja traktatu będzie następować w poszczególnych państwach członkowskich, „zgodnie z odpowiednimi wymogami konstytucyjnymi”, jak przewiduje to art. 48 *in fine* TUE. Być może także, że względu na wagę nowo przyjmowanej Konstytucji dla Europy, zostaną przyjęte jakieś wspólne ustalenia, np. co do przeprowadzania referendów we wszystkich państwach.

⁴ Por. S. Weatherhill, P. Beaumont, *EU Law*, London 1999, s. 15-16.

⁵ BVerf. GE 89, 155. Por. też np. P. Saganek, *Orzecznictwo sądów krajowych państw członkowskich dotyczące Wspólnot Europejskich*, w: C. Mik (red.), *Wymiar sprawiedliwości w Unii Europejskiej*, Toruń 2001, s. 157 i nast.

9.1.3. Zmiany w prawie pierwotnym w wyniku zawarcia traktatów akcesyjnych

Jak zostało powiedziane w rozdziale 8, zmiany w prawie pierwotnym UE następują także w wyniku zawarcia traktatów o przystąpieniu nowego państwa (nowych państw). **Procedurę zawierania takich traktatów normuje art. 49 TUE⁶.** Pewnego rodzaju uproszczoną formę zmian przepisów TWE przewidują np. art. 221 akapit 4 oraz art. 222 akapit 3. Spornym zagadnieniem w literaturze jest natomiast to, czy państwa członkowskie, korzystając ze swojej suwerenności i podmiotowości międzynarodowoprawnej, mogłyby postanowić o dokonaniu zmian w traktatach, na których opiera się UE, w innym trybie, niż ten, który wynika z art. 48 TUE lub szczegółowych przepisów traktatowych⁷. Wydaje się, że możliwość taką należałoby wykluczyć.

9.2. Instytucje uczestniczące w tworzeniu prawa pochodnego

9.2.1. Uwagi ogólne

Struktura instytucjonalna WE nie opiera się na trójpodziale władz. Funkcje prawotwórcze nie zostały przydzielone jednej instytucji i oddzielone od funkcji wykonawczych. **Art. 249 TWE wymienia instytucje, mające kompetencje do wydawania aktów prawa pochodnego: są to PE wspólnie z Radą UE, Rada i KE.** Powołany przepis nie może służyć jako podstawa prawna poszczególnych aktów; podstawy takie muszą wynikać z innych przepisów traktatowych, które też określają instytucję (instytucje) upoważnioną do wydania danego aktu oraz procedurę, jaka znajdzie zastosowanie.

Instytucją odgrywającą pierwszoplanową rolę w stanowieniu aktów prawa pochodnego jest Rada UE. W wyniku kolejnych nowelizacji TWE, poczynając od JAE, poprzez Traktat z Maastricht i TA, aż do TN, wzrosła znacznie rola PE w tworzeniu prawa. Obecnie można powiedzieć, że PE jest instytucją współstanowiącą prawo pochodne razem z Radą. Osobne miejsce zajmują akty prawne PE, dotyczące zasad jego organizacji i funkcjonowania (art. 199 TWE), jak również pozycji jego członków (art. 190 ust. 5). W tym ostatnim przypadku, akt PE wymaga aprobaty ze strony Rady, głoszącej jednomyślnie. KE natomiast, wydaje akty prawne na podstawie przepisów traktatowych, jak również z upoważnienia Rady.

⁶ Patrz rozdział 17.

⁷ Por. np. Ch. Koenig, A. Haratsch, *Europarecht*, Tiibingen 2000, s. 322-323; T. C. Hartley, *The Foundations of European Community Law*, Oxford 2003, s. 93 i nast.

Rada Europejska, będąca organem UE (art. 4 TUE), nie uczestniczy formalnie rzecz biorąc w procedurze tworzenia prawa wspólnotowego (w I filarze). Jednak jej decyzje polityczne, które dają impulsy niezbędne dla rozwoju UE oraz określają ogólne kierunki polityki UE, skłaniają właściwe instytucje wspólnotowe do podjęcia prac legislacyjnych oraz wpływają na treść aktów prawnych, wydanych w wyniku tych prac.

9.2.2. Inicjatywa prawodawcza

9.2.2.1. Wyłączność kompetencji KE

Procedura tworzenia prawa pochodnego rozpoczyna się od skorzystania z inicjatywy prawodawczej. **Inicjatywa prawodawcza przysługuje niemal wyłącznie KE**; taki wniosek wynika z licznych przepisów, np. z art. 250, art. 251, art. 252, art. 37 ust. 2 akapit 3; art. 49 akapit 2 TWE. Zasadniczo tylko KE jest formalnie upoważniona do wystąpienia z projektem aktu prawnego, który przedkłada, wraz z uzasadnieniem, właściwym instytucjom do dalszych prac legislacyjnych. Bez wniosku KE wydanie aktu prawnego jest więc niedopuszczalne; wyjątki są nieliczne, choć dotyczą istotnych zagadnień, por. np. art. 107, art. 111, art. 190 ust. 4, art. 210, art. 225 TWE. Szczególne znaczenie ma art. 67 TWE, który przyznaje inicjatywę prawotwórczą w okresie przejściowym także państwom członkowskim.

Wyłączność inicjatywy prawodawczej KE jest istotnym elementem tzw. metody wspólnotowej, charakterystycznej dla prawa w I filarze prawa UE. MA się ona w założeniu przyczyniać do spójności tego prawa i jego uporządkowanego rozwoju.

9.2.2.2. Sposób przygotowania projektu aktu prawnego

Za przygotowanie projektu odpowiada w KE jeden z jej członków, w którego zakresie działania znajduje się dana dziedzina. Impulsy dla sporządzenia projektów nowych rozwiązań prawnych mogą napływać z zewnątrz, ze strony państw członkowskich, rozmaitych grup interesów itd. W sformułowaniu tekstu projektu uczestniczy grupa robocza złożona z przedstawicieli państw członkowskich, ale jej rola jest formalnie wyłącznie doradcza. Konsultowane są też, w razie potrzeby, organizacje i grupy nacisku oraz eksperci. Poznanie stanowisk państw członkowskich już na wstępnym etapie jest istotne, ponieważ pozwala na ocenę szansy przyjęcia danego aktu przez Radę i na szukanie kompromisów, zanim projekt zostanie formalnie zgłoszony przez KE. Projekt aktu prawnego może być przez KE modyfikowany w toku dalszej procedury prawodawczej, m.in. w wyniku uwzględnienia opinii PE, aż do dostatecznego uchwalenia aktu przez Radę (art.

250 ust. 2 TWE) lub PE, działający wspólnie z Radą. Rada może uchwalić dany akt niezgodnie z projektem KE jedynie jednomyślnie (art. 250 ust. 1 TWE; z zastrzeżeniem wyjątku z art. 251 ust. 4 i 5).

Tworzenie prawa wspólnotowego jest działalnością podlegającą planowaniu. Corocznie KE publikuje swój program działalności prawotwórczej, zawierający priorytety na następny rok. Zarówno PE, jak i Rada odnoszą się do programu KE⁸.

9.2.2.3. Wpływ innych instytucji na Komisję Europejską

Inne instytucje WE mogą zażądać od KE, aby wykorzystała ona przysługującą jej inicjatywę prawodawczą. PE, działając na podstawie art. 192 akapit 2 TWE i stanowiąc większością głosów, może zażądać od KE przedłożenia wszelkich właściwych propozycji w kwestiach, co do których uważa, że jest niezbędne opracowanie aktu wspólnotowego dla wykonania TWE. Ponadto Rada, na podstawie art. 208 TWE może zażądać od KE przeprowadzenia wszelkich analiz, które uzna za pożądane dla realizacji wspólnych celów i przedłożenia jej właściwych propozycji. W przedstawionych wyżej przypadkach KE jest zobowiązana rozpatrzyć wniosek PE lub Rady i, w razie uznania tego za stosowne, wystąpić z inicjatywą prawodawczą, przedkładając stosowny projekt aktu prawnego. Gdy natomiast KE uzna, że takiej potrzeby nie ma, wystarczy jeśli zawiadomi o tym wnioskodawcę. Należy przyjąć, że w omawianych sytuacjach nie przysługuje natomiast PE ani Radzie, skarga do ETS na bezczynność KE (art. 232 TWE). Zagadnienie jest sporne; można bronić tezy, że skarga taka byłaby dopuszczalna także w razie odmowy wykorzystania przez KE inicjatywy prawodawczej w sytuacji unormowanej w art. 208 TWE. W każdym razie, Komisji przysługuje uznanie co do czasu, zgłosi projekt aktu prawnego, jak również co do treści projektu. Inaczej rzecz się ma wówczas, gdy obowiązek wystąpienia z inicjatywą przez KE wynika z przepisów szczególnych, wyznaczających także pośrednio czas, w którym ta inicjatywa powinna zostać uruchomiona (por. np. art. 61 TWE).

9.3. Procedury tworzenia prawa przez Radę UE i PE

9.3.1. Rodzaje procedur

Zostało już wyżej powiedziane, że **Rada i PE są głównymi instytucjami tworzącymi wspólnotowe prawo pochodne**. Szczególną wagę ma zagadnienie udziału PE w tworzeniu prawa wspólnotowego, zważywszy że jest to jedyna in-

Por. np. komunikat Komisji z 2002 r.: Program legislacyjny na 2003 r., COM (2002) 590 finał.

stytucja WE korzystając z bezpośredniej, demokratycznej legitymacji, jaką zadzięcza powszechnym wyborom we wszystkich państwach członkowskich.

Zależnie od tego, czy, i jaka rola przypada PE w procesie prawotwórczym, można wyróżnić, stosownie do art. 192 zdanie 1 TWE, kilka procedur: 1) tworzenie prawa przez samą Radę, bez udziału PE; 2) procedurę konsultacyjną, tj. opiniowanie projektu aktu przez PE; 3) tzw. procedurę współpracy Rady i PE; 4) tzw. procedurę współdecydowania Rady i PE; 5) procedurę wyrażania zgody przez PE na dany akt Rady.

O tym, która procedura znajdzie zastosowanie, nie decyduje wola właściwych instytucji wspólnotowych, ale rozstrzygają przepisy Traktatu, które formułują podstawy prawne dla poszczególnych aktów.

9.3.2. Tworzenie prawa przez Radę bez udziału PE

W pewnych przypadkach przepisy Traktatu powierzają Radzie kompetencje do wydawania aktów bez kontaktowania się z PE; por. np. art. 26, art. 45, art. 49, art. 57, art. 59, art. 60, art. 96, art. 99, art. 104, art. 119, art. 123, art. 132 TWE. W takich sytuacjach konsultacja z PE jest oczywiście możliwa. Ma jednak charakter fakultatywny; rozwiązanie takie jest w praktyce stosowane w ważniejszych przypadkach.

9.3.3. Procedura konsultacji

Procedura konsultacji (opiniowania) polega na tym, że Rada przedstawia projekt aktu prawnego PE w celu zajęcia przezeń stanowiska. Mimo, że taki tryb wydawania aktów prawnych stracił obecnie na znaczeniu na rzecz procedury współdecydowania, nadal jest przewidziany w wielu przepisach traktatowych; por. np. art. 13, art. 19 ust. 2, art. 22, art. 37 ust. 2, art. 52 ust.1, art. 67 ust. 1, art. 83 ust. 1, art. 89, art. 93, art. 128 ust. 2, art. 133 ust. 5, art. 137 ust. 3, art. 172, art. 175 ust. 2 TWE.

Stanowisko PE, będące wynikiem konsultacji, nie wiąże prawnie Rady, choć ma oczywiście duże znaczenie polityczne. Zaniechanie wystąpienia przez Radę do PE w celu zasięgnięcia opinii, albo wydanie aktu zanim opinia zostanie udzielona, jest wadą proceduralną, która może spowodować orzeczenie przez ETS o nieważności aktu na podstawie art. 230 TWE⁹. Jeśli już po wyrażeniu opinii przez PE projekt aktu prawnego uległ istotnym zmianom, wymagane jest zasięgnięcie ponownej opinii PE¹⁰. W pewnym przypadku PE zarzucał Radzie, że decyzja została przez nią już podjęta jeszcze przed otrzymaniem opinii i wobec tego cała konsultacja była fikcyjna¹¹. W tej sprawie ETS nie uwzględnił jednak skargi

⁹ Por. orzeczenie 138/79 Roquette Freres v. Council, Zb. Orz. 1980, s. 3333.

¹⁰ Por. np. orzeczenie C-388/92 Parliament v. Council, Zb. Orz. 1994, s. 1-2067.

¹¹ Por. orzeczenie C-417/93 Parliament v. Council, Zb. Orz. 1995, s. 1-1185.

Zdarza się, że PE opóźnia proces prawotwórczy poprzez przedłużanie okresu wydawania opinii do projektu aktu prawnego. ETS orzekł, że nie ma podstaw do stwierdzenia nieważności rozporządzenia Rady wydanego bez wymaganej opinii PE, jeśli Rada zwróciła się o wydanie takiej opinii w trybie pilnym, a opinia taka nie została wydana z powodu odwołania posiedzenia PE. ETS stwierdził, bowiem że PE zaniedbał dopełnienia obowiązku lojalnej współpracy¹².

9.3.4. Procedura współpracy

9.3.4.1. Zakres zastosowania procedury

Wydawanie aktów prawnych przez Radę przy zastosowaniu procedury współpracy z PE zostało wprowadzone w JAE. Jej znaczenie polegało na tym, że rola PE w tworzeniu prawa miała polegać na czymś więcej, niż tylko na niewiążących prawnie konsultacjach. W wyniku zmian wprowadzonych w TA znaczenie tej procedury zmalało na rzecz procedury współdecydowania, która jeszcze bardziej wzmacnia rolę PE. Procedura współpracy znajduje zastosowanie obecnie dla wydawania aktów w dziedzinie polityki gospodarczej i pieniężnej, na podstawie art. 99 ust. 5, art. 102 ust. 2, art. 103 ust. 2, art. 106 ust. 2 TWE.

9.3.4.2. Przebieg procedury

Przebieg procedury współpracy wyznacza art. 252 WE. Składa się na nią sześć etapów, w tym, w rozwiniętej wersji, dwa czytania w PE i dwa czytania w Radzie.

Pierwszym etapem jest sporządzenie projektu przez KE. Projekt ten jest w drugim etapie przekazywany do zaopiniowania PE (pierwsze czytanie). Następnie projekt jest w trzecim etapie przesyłany do Rady. Rada uchwala kwalifikowaną większością głosów, w pierwszym czytaniu, „wspólne stanowisko”. Następnie, w czwartym etapie to wspólne stanowisko jest przekazywane PE do drugiego czytania, przy czym Rada informuje PE o powodach przyjęcia wspólnego stanowiska oraz o stanowisku KE. Jeśli PE nie wypowie się na temat wspólnego stanowiska Rady w terminie trzech miesięcy, albo je zaaprobuje, Rada może przyjąć ostatecznie dany akt prawny, zgodnie ze wspólnym stanowiskiem. Wówczas procedura wydawania aktu prawnego zakończy się pomyślnie już w tym etapie. Jeśli jednak PE odrzuci wspólne stanowisko absolutną większością głosów, Rada może przyjąć dany akt, jednak jest wówczas wymagana jednogłośnieść jej członków. Inną możliwością, jaką dysponuje PE, jest to, że przedłoży on w ciągu trzech miesięcy propozycje zmian do wspólnego stanowiska Rady przyjęte absolutną większością głosów. W tym ostatnim przypadku KE, w piątym etapie, rozpatruje

¹² Por. orzeczenie C-65/93 Parliament v. Council, Zb. Orz. 1995, s. I-643.

swoj projekt, będący podstawą wspólnego stanowiska, biorąc pod uwagę poprawki PE. Poprawki te mogą być przez KE zaakceptowane, albo nie. KE następnie przekazuje Radzie projekt aktu. Projekt ten może być zmodyfikowany z uwzględnieniem poprawek PE. KE przekazuje Radzie również te poprawki PE, których nie uwzględniła, wraz ze swoją opinią. Szóstym etapem procedury jest drugie czytanie w Radzie. Jeśli KE uwzględniła zmiany proponowane przez PE, Rada może przyjąć zmieniony projekt kwalifikowaną większością głosów, albo go jednogłośnie zmienić i w tej zmienionej postaci uchwalić. Z kolei, jeśli KE nie uwzględniła w swoim projekcie poprawek PE, Rada może przyjąć jednogłośnie projekt wraz z poprawkami PE nieuwzględnionymi przez KE. Jeśli Rada nie podejmie uchwały w ciągu trzech miesięcy, w przedstawionych wyżej różnych wariantach, do wydania aktu prawnego nie dojdzie.

W konkluzji można stwierdzić, że omawiana procedura zmierza do osiągnięcia porozumienia między Radą, KE i PE. Decydujące jest jednak stanowisko Rady, z tym tylko, że Rada musi, w razie rozbieżności zdań z PE lub KE, podjąć uchwałę jednogłośnie. Oznacza to, że zgodę na treść aktu prawnego muszą wyrazić przedstawiciele wszystkich państw członkowskich. Z kolei, jeśli Rada nie aprobuje propozycji KE lub PE, może zablokować wydanie aktu.

9.3.5. Procedura współdecydowania

9.3.5.1 Zakres zastosowania procedury

Kolejna procedura, tzw. współdecydowania została wprowadzona do TWE w Traktacie z Maastricht. Zakres przypadków, w których jest stosowana ta procedura, został rozszerzony w TA. Poza dziedziną polityki gospodarczej i walutowej znajduje ona zastosowanie niemal we wszystkich obszarach prawa wspólnotowego, w sumie na podstawie 38 przepisów traktatowych. Można tu wymienić np. art. 12, art. 18 ust. 2, art. 40, art. 42, art. 44 ust. 1, art. 46 ust. 2, art. 47 ust. 1 i 2, art. 55, art. 71 ust. 1, art. 80, art. 95 ust. 1 zdanie 2, art. 137, art. 141, art. 148, art. 149, art. 151, art. 152, art. 153, art. 156, art. 162 ust. 1, art. 172 ust. 2, art. 174, art. 175 ust. 1 i 3, art. 179, art. 280, art. 285, art. 286 zdanie 1 TWE. TN jeszcze rozszerzył zakres zastosowania omawianej procedury.

9.3.5.2. Przebieg procedury

Przebieg postępowania został unormowany w art. 251 TWE. Mimo pewnego uproszczenia dokonanego w TA jest on nadal bardzo skomplikowany. Można w nim wyróżnić aż osiem etapów.

W pierwszym etapie KE przesyła projekt aktu prawnego do Rady i do PE. W drugim etapie PE, w pierwszym czytaniu, opiniuje projekt KE. PE może przy tym zaproponować poprawki do projektu aktu. Trzeci etap stanowi pierwsze czy-

tanie projektu w Radzie. Jeśli PE nie zgłosił żadnych poprawek do projektu, Rada może uchwalić dany akt kwalifikowaną większością głosów w niezmienionej postaci; zakończy to pomyślnie procedurę prawodawczą. Rada może też zaaprobować taką samą większością poprawki zaproponowane przez PE, co również oznacza przyjęcie aktu prawnego. Jeśli jednak Rada nie aprobuje poprawek PE, przyjmuje wspólne stanowisko, które następnie przekazuje PE. Czwartym etapem jest drugie czytanie projektu w PE. Jeśli PE zaaprobuje wspólne stanowisko Rady w terminie trzech miesięcy, albo nie podejmie w tym czasie żadnej uchwały, akt uważa się za przyjęty zgodnie ze wspólnym stanowiskiem. Natomiast jeśli PE odrzuci wspólne stanowisko absolutną większością głosów swoich członków, będzie to oznaczało niemożność dalszego prowadzenia prac nad wydaniem aktu; procedura prawodawcza zakończy się zatem niepowodzeniem. Możliwe jest jednak zaproponowanie przez PE poprawek do wspólnego stanowiska absolutną większością głosów swoich członków. W tym ostatnim przypadku, KE, w piątym etapie omawianej procedury, wyraża opinię do propozycji Parlamentu. Szóstym etapem jest drugie czytanie projektu w Radzie. Rada może w ciągu trzech miesięcy zaaprobować poprawki PE kwalifikowaną większością głosów, co oznacza przyjęcie aktu prawnego. W odniesieniu jednak do tych poprawek PE, które zostały negatywnie zaopiniowane przez KE, wymagana jest jednomyślna uchwała Rady. Jeśli Rada nie zaaprobuje wszystkich poprawek PE, Przewodniczący Rady w porozumieniu z Przewodniczącym PE zwołuje w ciągu sześciu tygodni komitet pojednawczy składający się z członków lub przedstawicieli Rady i przedstawicieli PE, w równej liczbie po 15 osób. Skład delegacji PE odpowiada jego politycznej kompozycji, a Radę reprezentują stali przedstawiciele państw członkowskich przy UE lub ich zastępcy. Zadaniem komisji pojednawczej jest doprowadzenie do porozumienia między Radą a PE w ciągu sześciu tygodni; stanowi to siódmy etap. W pracach komitetu pojednawczemu uczestniczą przedstawiciele KE, którzy podejmują inicjatywy w celu zbliżenia stanowisk PE i Rady. W razie braku porozumienia, do wydania danego aktu nie dojdzie. Osiągnięcie porozumienia wymaga kwalifikowanej większości głosów zarówno przedstawicieli Rady, jak i PE w Komitecie pojednawczym. W takim przypadku następuje ósmy etap. Mianowicie, Rada, kwalifikowaną większością głosów (także wówczas, gdy stanowisko KE jest odmienne) oraz PE, większością bezwzględną głosów swoich członków, mogą uchwalić, w trzecim czytaniu, w ciągu sześciu tygodni dany akt w uzgodnionej postaci. Jeśli któraś z instytucji nie wyrazi zgody na uchwalenie aktu, oznacza to ostateczne zaniechanie jego wydania w ramach omawianej procedury.

9.3.5.3. Niektóre konsekwencje i cechy procedury

Procedura współdecydowania uwzględnia w najszerszym zakresie udział PE w stanowieniu aktów wspólnotowego prawa pochodnego. PE decyduje bowiem wspólnie z Radą co do treści danego aktu. Instytucje te zostały zrównane w swoich kompetencjach, a sukces procesu prawotwórczego w postaci wydania aktu prawnego zależy od tego, w jakiej mierze obie instytucje wykażą gotowość do współ-

pracy i kompromisu. Istotna jest rola KE, jako inicjatora procesu prawotwórczego, a w pewnych sytuacjach także mediatora między Radą a PE. KE może w razie potrzeby zmienić swój projekt (art. 250 ust. 2 TWE). Na uwagę zasługuje także to, że w przypadku, gdy projekt aktu prawnego został uzgodniony w komisji pojednawczej, Rada przyjmuje go kwalifikowaną większością głosów, nawet wówczas, gdy odbiega on od propozycji KE; jest to wyjątek od zasady, że w takich sytuacjach jest wymagana jednomyślność (art. 250 ust. 1).

Trzeba jednak zauważyć, że niektóre przepisy Traktatu przewidują, że w całej procedurze wydawania aktów na ich podstawie, będzie wymagana jednomyślność w Radzie; por. art. 42, art. 47 ust. 2, art. 151 ust. 5 TWE. Takie rozwiązanie, na które nalegała Wielka Brytania, utrudnia wydawanie aktów prawnych w ramach procedury współdecydowania.

Procedura współdecydowania wymaga dyscypliny ze strony uczestniczących w nim instytucji. We wspólnej deklaracji z 1999 r. Rada, PE i KE zobowiązały się do dążenia, aby akty były uchwalane już w pierwszym czytaniu. Do TA została dołączona deklaracja¹³, w której państwa członkowskie wzywają PE, Radę i KE do przestrzegania terminów przewidzianych w art. 251 TWE. Ich przedłużenie, na co zezwala art. 251 ust. 7 TWE, powinno być wyjątkiem. Między drugim czytaniem PE, a podjęciem prac przez komisję pojednawczą nie powinno upływać więcej niż dziewięć miesięcy.

9.3.6. Procedura wyrażania zgody

Kolejna procedura, wyrażenia zgody, polega na tym, że Rada przedstawia PE wydawany przez siebie projekt aktu, przed jego ostatecznym uchwaleniem, a PE ten projekt akceptuje, albo odrzuca. W tym przypadku PE działa jako instytucja nadzorcza, która nie może wpływać na treść przedkładanego mu aktu. W praktyce stosuje się wcześniejsze konsultacje, aby zmniejszyć niebezpieczeństwo, że PE odmówi wyrażenia zgody. Przepisy Traktatu nie określają terminu, w jakim zgoda powinna zostać wyrażona, co pozwala PE na przedłużanie trwania omawianej procedury. Procedura ta znajduje zastosowanie do wydawania aktów prawnych (generalnych); por. np. art. 105 ust. 6, art. 107 ust. 5, 161 ust. 1, art. 190 ust. 4 TWE, ale częściej do aktów o innym charakterze, np. decyzji o zawarciu niektórych umów międzynarodowych przez WE. We wszystkich wskazanych wyżej przypadkach, z wyjątkiem art. 107 ust. 5 TWE, Rada podejmuje uchwały jednomyślnie. To powoduje małą elastyczność decyzyjną Rady, w wyniku czego uzyskanie zgody PE na akt określonej treści może się okazać trudne. W praktyce jest stosowane postępowanie pojednawcze, wszelako bez podstaw traktatowych i na zasadzie dobrowolności

¹³ Por. tekst tej deklaracji, E. Wojtaszek-Mik, C. Mik, *Traktaty europejskie*, Zakamycze 2000, s. 310.

9.4. Podejmowanie uchwał w Radzie UE

9.4.1. Sposoby podejmowania uchwał

Istotne znaczenie dla tworzenia prawa wspólnotowego mają sposoby podejmowania uchwał (głosowania) w Radzie UE. **W świetle przepisów TWE można wyróżnić trzy sposoby głosowania: zwykłą większością głosów, większością kwalifikowaną oraz jednomyślnie.**

9.4.1.1. Zwykła większość głosów

Głosowanie zwykłą większością głosów w Radzie charakteryzuje się tym, że przedstawiciel każdego państwa ma do dyspozycji jeden głos, a do podjęcia uchwały jest wymagane więcej głosów „za” niż „przeciw”. Ten sposób znajduje zastosowanie w odniesieniu do spraw wewnętrznych i organizacyjnych, por. np. art. 207 ust. 3, 208 lub 209 TWE.

Dwie pozostałe procedury mają zastosowanie m.in. w toku tworzenia prawa wspólnotowego.

9.4.1.2. Kwalifikowana większość głosów¹⁴

Punktem wyjścia dla procedury podejmowania uchwał kwalifikowaną większością głosów jest przydzielenie każdemu państwu członkowskiemu określonej liczby głosów. Liczba głosów zależy od wielkości państwa członkowskiego.

Ze względu na to, że w 2004 r. nastąpi rozszerzenie Unii i zwiększenie liczby jej członków, należy wyróżnić trzy unormowania, odnoszące się do poszczególnych okresów, dotyczące przydziału głosów i wymagań osiągnięcia większości, niezbędnej do podejmowania uchwał.

Po pierwsze, jest to okres przed wejściem w życie Traktatu Akcesyjnego, tj., jak się przewiduje, do 30 kwietnia 2004. Dla tego okresu, przydział głosów dla 15 państw członkowskich został określony w art. 205 ust. 2 TWE. Suma głosów poszczególnych państw wynosi 87. Stosownie do powołanego przepisu, uchwały Rady są podjęte, jeśli zostaną zebrane **co najmniej 62 głosy „za”** (tj. ponad 71%) w przypadku uchwał podejmowanych na wniosek KE. W innych sytuacjach wymaga się ponadto, aby „za” głosowało co najmniej 10 państw;

Por. V. Gótz, *Mehrheitsbeschlüsse des Rates der Europäischen Union*, w: *Festschrift für Ulrich Everling*, Baden-Baden 1995, t. I, s. 339 i nast.

wówczas mówi się o wymaganiu tzw. podwójnej większości Z podanych wyżej liczb wynika, że tzw. mniejszość blokująca podjęcie danej uchwały **wynosi 26 głosów**, a w drugiej z omawianych sytuacji - dodatkowo także 6 państw.

Drugi okres ma charakter przejściowy i obejmuje czas od wejścia w życie Traktatu Akcesyjnego, tj. od 1 maja 2004 r. do 31 października 2004 r. Podstawą prawną jest w tym przypadku art. 26 aktu dotyczącego warunków przystąpienia do Unii Europejskiej (aktu akcesyjnego). W przepisie tym określono liczbę głosów w Radzie już dla 25 państw członkowskich. Ogólna liczba głosów wynosi 124. Wymagana większość dla uchwał podejmowanych na wniosek Komisji wynosi 88 (tj. 71%), w innych przypadkach dodatkowo niezbędna jest akceptacja co najmniej dwóch trzecich członków.

Trzeci okres rozpoczyna się 1 listopada 2004 r., Na podstawie art. 12 aktu akcesyjnego zostanie znowelizowany art. 205 ust. 2 TWE. Przepis dokonuje na nowo przydziału głosów dla poszczególnych państw. Suma głosów wynosi 321. W przypadkach uchwał podejmowanych na wniosek KE wymaga się, co najmniej większości 232 głosów „za”, tj. nieco ponad 72%, w dodatkowych sytuacjach potrzebna jest dodatkowo, aby zgodę wyraziło najmniej dwie trzecie członków.

Nowością jest wprowadzenie trzeciego progu w obowiązującym od 1 listopada 2004 r. przepisie art. 205 ust. 4 TWE. Mianowicie, po głosowaniu każdy członek Rady może zażądać sprawdzenia, czy państwa członkowskie stanowiące większość kwalifikowaną reprezentują, co najmniej 62% ogółu ludności Unii. Jeśli warunek ten nie zostanie spełniony, dana uchwała nie zostanie przyjęta.

Warto zaznaczyć, że podstawie znowelizowanego art. 205 ust. 2 TWE, Polska będzie dysponować 27 głosami, tak samo jak Hiszpania, a niewiele mniej niż największe państwa: Niemcy, Francja, Wielka Brytania i Włochy, które będą mieć po 29 głosów. Ustalenia w tej kwestii znalazły się już w deklaracji nr 20 dołączonej do Traktatu Nicejskiego¹⁵. Należy jednak również zauważyć, że w przełożonym w czerwcu 2003 r. projekcie Konstytucji, Konwent zaproponował radykalną zmianę i uproszczenie trybu podejmowania uchwał przez Radę.

9.4.1.3. Jednomysłność

Dla jednomysłnego podjęcia uchwały przez Radę wystarczy, aby żaden członek Rady nie głosował przeciw. Stosownie do art. 205 ust. 3 TWE, wstrzymanie się od głosu przez członków obecnych lub reprezentowanych nie stanowi przeszkody w przyjęciu uchwał, które wymagają jednomysłności. Wyjątkowej sytuacji zawieszenia przedstawiciela danego państwa w prawie głosowania, i wobec tego nie brania tego głosu pod uwagę, dotyczy art. 309 TWE w związku z art. 7 TUE.

9.4.2. Zagadnienie wyboru sposobu głosowania

9.4.2.1. Znaczenie zagadnienia

Wybór danego sposobu głosowania w Radzie ma wielkie znaczenie praktyczne, a także polityczne. Wymaganie jednomyślności równa się przyznaniu prawa weta państwu niezadowolonemu z proponowanego rozwiązania. Omawiana procedura zmusza, zatem państwa do zabiegów o osiągnięcie konsensusu. W razie podejmowania uchwał większością głosów, dane państwo może natomiast zostać przegłosowane i mimo, że było przeciwne danej uchwale, będzie związane aktem prawnym. Głosowanie większością głosów skłania, więc do budowania koalicji, których przedmiotem jest zgoda na poparcie przez kilka państw propozycji, na których zależy tym państwom lub choćby niektórym z nich, w zamian niekiedy za ustępstwa w innych dziedzinach, niekiedy odległych merytorycznie. Ogólniej rzecz ujmując, rezygnacja z jednomyślności oznacza rozszerzanie zakresu zastosowania „metody wspólnotowej”, charakterystycznej dla organizacji ponadnarodowej, w której interesy poszczególnych państw ustępują, przynajmniej w pewnej mierze, przed interesem WE jako całości

9.4.2.2. Rozwiązania przyjęte w TWE

Poszczególne przepisy TWE, zawierające upoważnienia dla Rady do wydawania aktów prawnych w poszczególnych dziedzinach, **określają, czy uchwały mają zapadać kwalifikowaną większością głosów, czy jednomyślnie.**

Tak więc przykładowo, kwalifikowanej większości głosów w Radzie wymagają akty wydawane na podstawie art. 37 ust. 2 i 3 TWE, a także akty podejmowane stosownie do procedury współdecydowania określonej w art. 251 TWE, np. na podstawie art. 95, z pewnymi jednak wyjątkami. Ponadto kwalifikowanej większości wymagają akty wydawane w ramach procedury współpracy (art. 252 TWE).

Natomiast jednomyślności wymagają akty podejmowane np. na podstawie art. 13, art. 19 ust. 2, art. 22, 47 ust. 2 zd. 2, art. 93, art. 94, art. 161, art. 190 ust. 4, art. 245, art. 269, art. 308 TWE oraz art. 49 ust. 2 TUE.

9.4.2.3. Kierunek zmian w traktatach

Analiza kolejnych zmian dokonywanych w TWE, poczynając od JAE, poprzez Traktat z Maastricht do TA, wskazuje na wyraźną tendencję do rozszerzania pola zastosowania głosowania większością kwalifikowaną kosztem głosowania jednomyślnego. Omawiany kierunek zmian doznał jednak w ostatnich latach osłabienia. Już w TA nie udało się uzyskać zgody państw członkowskich na znaczące rozszerzanie głosowania większością głosów. Ogólnie można przyjąć, że jedno-

myślność w Radzie jest obecnie nadal wymagana w sprawach o dużym znaczeniu dla WE i państw członkowskich, w sprawach wrażliwych politycznie, a także wówczas, gdy Rada odstępuje od projektu KE (art. 250 ust. 1 TWE).

Również zmiany wprowadzone niedawno w TN na korzyść głosowania większością kwalifikowaną mają bardziej ograniczony zakres, niż tego wcześniej oczekiwano. Nowe przypadki głosowania taką większością będą wynikać, z art. 13 ust. 2, art. 18, art. 100, art. 161 (najwcześniej jednak od 1 stycznia 2007 r.). Poszczególne państwa nie zgodziły się natomiast na rezygnację z głosowania jednomyślnego w dziedzinach, które uznawały za szczególnie istotne dla swoich interesów narodowych. Przykładowo, Niemcy doprowadziły do utrzymania wymogu jednomyślności w sprawach imigracji i azylu (art. 67 TWE), Wielka Brytania w sprawach socjalnych i podatkowych (art. 42 i art. 93 TWE), Francja w dziedzinie wspólnej polityki handlowej w odniesieniu do środków audiowizualnych (art. 151 ust. 5 TWE), Szwecja w dziedzinie zabezpieczenia społecznego (art. 42 TWE), a Hiszpania w dziedzinie pomocy strukturalnej, co najmniej do końca 2006 r. (art. 161 TWE)

9.4.3. Wprowadzanie procedury głosowania kwalifikowaną większością głosów w praktyce WE

9.4.3.1. Porozumienie luksemburskie

Głosowanie w Radzie większością kwalifikowaną miało się rozpocząć w 1966 r., po zakończeniu okresu przejściowego wprowadzania TEWG (późniejszego TWE). Jednak w rzeczywistości wprowadzenie tego sposobu głosowania znacznie się opóźniło. Zostało to spowodowane oporem Francji, która w połowie lat sześćdziesiątych zaczęła bojkotować posiedzenia Rady (polityka pustego krzesła), nie chcąc zaakceptować rezygnacji z wymogu jednomyślności w sprawach dotyczących wspólnej polityki rolnej. Kryzys został zażegnany przez państwa członkowskie w tzw. **porozumieniu luksemburskim ze stycznia 1966 r.** Stosownie do niego, w sprawach, w których wchodzi w grę bardzo ważne interesy jednego lub więcej państw, należy dążyć do osiągnięcia w odpowiednim czasie rozwiązania zadowolającego wszystkich członków Rady. Oznaczało to faktyczne przywrócenie jednomyślności w miejsce kwalifikowanej większości. Taki stan rzeczy utrzymał się przez całą dekadę lat siedemdziesiątych. Jeszcze później niektóre państwa członkowskie próbowały się powołać na swoje bardzo ważne interesy w celu skorzystania z prawa weta, jednak argument ten nie został uznany przez pozostałe państwa. Tak więc dopiero od lat osiemdziesiątych, datuje się rzeczywiste stosowanie procedury głosowania kwalifikowaną większością. Należy wszakże zaznaczyć, że w praktyce Rady nadal dąży się do osiągnięcia konsensusu, a uchwały podejmuje się zasadniczo bez formalnego głosowania.

Nie jest jasne, czy porozumienie luksemburskie nadal obowiązuje, tzn. czy dane państwo byłoby jeszcze w stanie skutecznie się na nie powołać.

Na zmianę nastawienia w omawianej kwestii niewątpliwym wpływ miało przekonanie, że interesy poszczególnych państw nie powinny dominować nad interesem WE jako całości. Ponadto, w latach osiemdziesiątych i dziewięćdziesiątych zostały wprowadzone do Traktatów liczne przepisy, przewidujące podejmowanie uchwał przez Radę kwalifikowaną większością głosów; w odniesieniu do nich trudno byłoby uzasadnić prawo weta poszczególnych państw na podstawie wcześniejszego porozumienia luksemburskiego. Warto natomiast zauważyć, że rozwiązanie wzorowane na tym porozumieniu zostało wprowadzone, na mocy TA, do art. 11 ust. 2 TWE normującego procedurę ustanawiania tzw. wzmocnionej współpracy w I filarze UE.

9.4.3.2. Kompromis z Ioanniny

Późniejszym przykładem łagodzenia rygorów procedury głosowania kwalifikowaną większością w Radzie jest tzw. kompromis z Ioanniny z 1994 r., który przybrał formę uchwały Rady. Przystąpienie do UE trzech nowych państw spowodowało mianowicie zmianę ogólnej liczby głosów w Radzie, a także podniosło liczbę głosów potrzebnych do przeszkodzenia uchwale Rady (czyli tzw. mniejszości blokującej) z dotychczasowych 23 do 26. Tej zmiany nie chciały zaakceptować Wielka Brytania i Hiszpania. Wspomniany kompromis polegał na przyjęciu rozwiązania, że **jeśli któreś państwo powoła się na swój bardzo ważny interes, może się domagać, aby do uniemożliwienia podjęcia uchwały przez Radę wystarczyła dawna (niższa) mniejszość blokująca**. W razie powołania się na ważny interes danego państwa, należy podjąć w Radzie wszelkie wysiłki w rozsądnym czasie, bez przekroczenia limitów czasowych wynikających z Traktatów, aby liczba głosów przeciw danej uchwale nie była większa niż 23.

Należy zaznaczyć, że zarówno porozumienie luksemburskie, jak i kompromis z Ioanniny nie miały podstaw w Traktacie, choć go faktycznie modyfikowały.

9.5. Wydawanie aktów prawnych przez KE

Powyżej była mowa o kompetencjach KE w zakresie inicjatywy prawodawczej a także o jej roli w przypadkach wydawania aktów prawnych wspólnie przez PE i Radę. KE jednak jest instytucją, która także sama wydaje akty prawne. Należy tutaj rozróżnić dwie sytuacje w zależności od tego, co stanowi podstawę prawną aktów prawnych KE¹⁶.

Por. J. Kalbheim, G. Winter, *Delegation requirements for rule-making by the Commission*; G. Winter (red.), *Sources and Categories of European Union Law*, Baden-Baden 1998, s. 583 i nast.

9.5.1. Wydawanie aktów prawnych na podstawie upoważnień traktatowych

Pierwsza sytuacja polega na wydawaniu przez KE aktów prawnych na podstawie upoważnień zawartych w Traktatach. Takich przypadków jest niewiele, por. np. **art. 39** ust. 3 lit. d albo **art. 86** ust. 3 TWE, ale mają istotne znaczenie. Na podstawie ostatniego z powołanych przepisów KE wydała dyrektywę, z których jedna zobowiązała państwa członkowskie do wprowadzenia „przejrzystości” w ich powiązaniach finansowych z przedsiębiorstwami publicznymi¹⁷. Dwie kolejne dyrektywy¹⁸ miały na celu demonopolizację sektora telekomunikacyjnego. Wydanie tych dyrektyw spotkało się z krytyką ze strony państw członkowskich. Zarzucały one, że KE przekracza swoje kompetencje prawotwórcze i wkracza w dziedziny zastrzeżone dla Rady. W istocie, chodzi o to, że w wydawaniu aktów przez KE na podstawie upoważnień traktatowych nie uczestniczą inne instytucje składające się z przedstawicieli państw członkowskich (Rada, PE), a procedura prawotwórcza jest bardziej uproszczona, niż ta, która wynika z **art. 251** TWE. Zarzuty dotyczą więc w sumie braku legitymacji KE do tworzenia prawa. ETS uznał jednak zgodność powołanych dyrektyw z Traktatem¹⁹.

Oprócz przepisów traktatowych, które wprost upoważniają KE do wydawania prawnych aktów, w Traktacie występują przepisy, które wyznaczają KE pewne zadania, nie formułując jednak wyraźnych podstaw do wydawania aktów prawnych. Przykładem może być **art. 140** TWE. ETS stwierdził, że przepis ten zawiera pośrednio upoważnienie do podjęcia środków służących realizacji tych zadań, w tym również wydawania wiążących aktów (decyzji)²⁰.

9.5.2. Wydawanie aktów prawnych z upoważnienia Rady (delegowanie kompetencji)

Druga sytuacja polega na tym, że KE wydaje akty prawne na podstawie upoważnienia udzielonego jej przez Radę. W tym kontekście mówi się o prawodawstwie delegowanym KE.

~ Por. dyrektywę 80/723/EEC, Dz. Urz. WE z 1980 r., L 195/35 z późniejszymi zmianami

» Por. dyrektywę 88/301/EEC, Dz. Urz. WE z 1988 r., L 1131/73 oraz dyrektywę 90/388, Dz. Urz. WE z 1990 r., L 192/10.

⁹ *9m.* orzeczenia 188-190 France et al. v. Commission, Zb. Orz. 1982, s. 2545; C-271 i 289/90 Spain et al. v. Commission, Zb. Orz. 1992, s. 1-5833; C-202/88 France v. Commission, Zb. Orz. 1991, s. 1-1223.

^M *Por.* orzeczenie 281/85 Germany et. al. v. Commission, Zb. Orz. 1987, s. 3203.

9.5.2.1. Podstawy prawne dla upoważnienia KE

Podstawą prawną dla omawianej działalności prawotwórczej KE są przepisy art. 202 *in fine* w powiązaniu z art. 211 *in fine* TWE przewidujące możliwość upoważnienia KE przez Radę do wydawania aktów wykonawczych. W omawianych przypadkach Rada, albo Rada wspólnie z PE, formułują upoważnienia dla KE w wydanym przez siebie akcie prawa pochodnego (np. rozporządzeniu lub dyrektywie), opartym na stosownej podstawie traktatowej. Akt taki można nazwać: aktem podstawowym. Na podstawie upoważnienia zawartego w akcie podstawowym KE wydaje akt wykonawczy. ETS orzekł, że delegowanie kompetencji na rzecz KE jest zgodne z TWE²¹.

Ilościowo rzecz biorąc przejawy działalności prawotwórczej KE przewyższają efekty tworzenia prawa przez Radę i Radę działającą wspólnie z PE. Akty KE występują masowo w dziedzinie wspólnej polityki rolnej, prawa celnego i w mniejszym stopniu - w dziedzinie prawa konkurencji. Są to obszary, które wymagają fachowej, kompleksowej wiedzy, zdolności do wydawania wielu aktów oraz do szybkiego reagowania na zmienne okoliczności

Z punktu widzenia państw członkowskich, korzyści z prawodawstwa delegowanego KE, w porównaniu z wydawaniem przez nią aktów prawnych bezpośredniego na podstawie Traktatu, polegają na tym, że Rada nie traci wpływu na treść aktów prawnych KE. Rada bowiem, stosownie do art. 202 *in fine* TWE, powierając KE kompetencje do wykonywania norm ustanowionych przez siebie może uzależnić wykonywanie tych kompetencji od pewnych warunków. Warunki te powinny być zgodne z zasadami i normami, które Rada, stanowiąc jednomyślnie na wniosek KE i po zasięgnięciu opinii PE wcześniej ustanowiła.

9.5.2.2. Tryb wydawania aktów prawnych

Na podstawie powołanego wyżej przepisu Rada wydała w 1999 r. decyzję określającą procedury wykonywania kompetencji powierzonych KE²². Akt ten zastąpił poprzednią decyzję z 1987 r. Istotą omawianych procedur jest to, że KE podejmuje środki wykonawcze przy współudziale specjalnych komitetów składających się z przedstawicieli wszystkich państw członkowskich (wyższych urzędników, ekspertów, albo przedstawicieli grup interesów); z tego względu używa się powszechnie w literaturze określenia: „komitologia” (commitology). Komitetom przewodniczy przedstawiciel KE, który nie bierze jednak udziału w głosowaniu. Obecnie funkcjonuje blisko 250 komitetów²³. Poszczególnym państwom przy-

²¹ Por. orzeczenie 25/70 Coster, Zb. Orz. 1970, s. 1161.

²² Por. decyzję 1999/468/EC, Dz. Urz. WE z 1999 r., L 184, 1999. Por. też K. Lenaerts, A. Verhoeven, *Towards a legal framework for executive rule-making in the EU? The contribution of the new commitology decision*, CMLRev., 2000, nr 3, s. 645 i nast.

²³ Por. listę komitetów, Dz. Urz. WE z 2000 r., C 225/2.

sługuje w komitetach tyle głosów, ile wynika to z art. 205 ust. 2 TWE. Dzięki temu przeniesienie kompetencji na KE nie jest pełne i bezwarunkowe.

Decyzja Rady z 1999 r., podobnie zresztą jak wcześniejsza decyzja, wyróżnia trzy rodzaje komitetów: administracyjne (zarządzające), regulacyjne i doradcze, oraz stosownie do tego trzy procedury. O tym, która procedura znajdzie zastosowanie w danym przypadku, rozstrzyga akt Rady (ewentualnie wydany wspólnie z PE), upoważniający KE do podejmowania środków wykonawczych²⁴.

Do wydawania wykonawczych aktów prawnych (generalnych) przez KE znajduje zastosowanie zasadniczo tzw. procedura regulacyjna, więc warto jej poświęcić nieco uwagi; przedstawienie innych procedur zostanie natomiast pominięte. W toku procedury regulacyjnej KE przedstawia właściwemu komitetowi do zaopiniowania projekt aktu. Jeśli opinia jest pozytywna, KE ten akt wydaje. Jeżeli natomiast opinia jest negatywna lub komitet nie wydał żadnej opinii, KE przekazuje swoją propozycję Radzie, informując o tym PE. Gdy PE uważa, że propozycja KE dotycząca aktu wykonawczego wykracza poza udzielone upoważnienie, wynikające z aktu podstawowego, wydanego stosownie do procedury współdecydowania (art. 251 TWE), informuje Radę o swoim stanowisku. Rada może wówczas w wyznaczonym terminie, nie dłuższym jednak niż trzy miesiące od przedstawienia propozycji przez KE, uchwalić dany akt kwalifikowaną większością głosów. Wówczas więc Rada, a nie KE wydaje akt wykonawczy. Jeśli w tym samym czasie i tą samą większością Rada stwierdzi, że sprzeciwia się propozycji KE, ponieważ powinna ona ponownie rozważyć swoją propozycję, KE może wystąpić z nową propozycją, podtrzymać propozycję poprzednią lub wystąpić z inicjatywą prawotwórczą zgodnie z Traktatem. Jeśli jednak w terminie, o którym była mowa wyżej, Rada nie wydała aktu wykonawczego zgodnie z propozycją KE, ani nie zgłosiła sprzeciwu wobec propozycji KE, dany akt wykonawczy może być przyjęty przez KE. Uchwała PE wskazująca, że proponowany akt wykonawczy KE wykracza poza upoważnienie udzielone w akcie podstawowym przyjętym w wyniku procedury z art. 251 TWE powinna zostać rozpatrzona przez KE i może doprowadzić do zmiany propozycji

Wydawanie aktów prawnych przez KE w ramach „komitologii” jest często krytykowane jako nadmiernie skomplikowane i nieprzejrzyste dla obserwatorów z zewnątrz. Nowa uchwała Rady stanowi postęp w omawianej dziedzinie. Upraszcza nieco procedury, przyznaje kompetencje kontrole PE i wprowadza zasadę dostępu do dokumentów komitetów, na takich samych zasadach, jak do dokumentów samej KE.

²⁴ Por. orzeczenie C-378/00 *Commission v. Parliament and Council*, z 2003 r., jeszcze niepublikowane, w którym Trybunał stwierdził, że kryteria wyboru poszczególnych procedur, określone w art. 2 decyzji Rady z 1999 r. są niewiążące dla Rady i Parlamentu w konkretnych przypadkach. Organy wydające akt prawny powinny jednak uzasadnić odstępstwa od wskazówek, zawartych w powołanym przepisie.

9.6. Uzasadnianie aktów prawnych i ich publikacja

9.6.1. Uzasadnianie aktów prawnych

9.6.1.1. Zakres obowiązku uzasadniania aktów prawnych

Stosownie do art. 253 TWE rozporządzenia, dyrektywy i decyzje przyjmowane wspólnie przez PE i Radę oraz akty tego samego rodzaju przyjmowane przez Radę lub przez KE określają przyczyny, dla których zostały wydane i odnoszą się do wniosków lub opinii, które były wymagane zgodnie z niniejszym Traktatem. Przepis ten wprowadza zatem ogólny obowiązek uzasadniania aktów wspólnotowych. **Obowiązek ten jest w praktyce realizowany poprzez poprzedzanie aktów prawnych preambułami, niekiedy bardzo obszernymi.**

Omawiany obowiązek obejmuje wszystkie wiążące akty prawa pochodnego wymienione w art. 249 TWE. Nie dotyczy natomiast aktów nienazwanych (aktów *sui generis*)²⁵. Uzasadnienia powinny zawierać akty wydane zgodnie z wszystkimi procedurami, przedstawionymi wyżej (konsultacji, współpracy, współdecydowania); w przypadku aktów KE uzasadnienie jest wymagane zarówno wtedy, gdy KE opiera się na podstawach traktatowych, jak i wtedy, gdy wydaje akty z upoważnienia Rady.

9.6.1.2. Wymagania dotyczące sposobu uzasadniania aktów prawnych

W świetle orzecznictwa ETS wymagania dotyczące treści i stopnia szczegółowości uzasadnienia są różne, w zależności od tego, czy chodzi o akty generalne (zwłaszcza rozporządzenia i dyrektywy), czy też akty indywidualne (zasadniczo: decyzje). Poniżej będzie mowa tylko o aktach należących do pierwszej grupy. W odniesieniu do nich ETS wymaga, aby w preambule została wskazana ogólna sytuacja, która doprowadziła do wydania danego aktu, a także generalne cele, jakie zamierza się osiągnąć²⁶. Nie jest natomiast potrzebne, aby w preambule instytucja rozważała dokładnie wszystkie okoliczności faktyczne i zagadnienia prawne. Jeśli zostały przytoczone motywy zasadniczego kierunku unormowania, nie jest wymagane uzasadnianie wszystkich rozwiązań szczegółowych. Nie wystarczy jednakże wyłącznie powtórzenie sformułowań zawartych w danym przepisie TWE, który służył jako podstawa prawna.

²⁵ Por. orzeczenie 22/70 *Commission v. Council*, Zb. Orz. 1971, s. 253, w tzw. sprawie ERTA

²⁶ Por. orzeczenie 5/67 *Beus v. Hauptzollamt Munchen*, Zb. Orz. 1968, s. 83.

W uzasadnieniu (preamble) powinna zostać ponadto przedstawiona „historia” powstawania danego aktu prawnego, poczynając od wniosku (projektu) poprzez opinie i stanowiska instytucji i organów uczestniczących w procedurze prawotwórczej, aż do jego ostatecznego przyjęcia. Ponadto, instytucja wydająca akt powinna uzasadnić wybór podstawy prawnej aktu, a także wykazać, że uwzględnił obowiązywanie zasad pomocniczości (subsydiarności), wynikającej z art. 5 akapit 2 TWE i proporcjonalności (art. 5 akapit 3 TWE).

Jeśli uzasadnienia brakuje lub jest niewystarczające, oznacza to, że akt nie spełnia wymagań proceduralnych, a zatem istnieje możliwość jego uchylenia przez ETS na podstawie art. 230 TWE (skarga na nieważność aktu)²⁷. Warto zauważyć, że wymaganie podawania motywów aktów prawnych (generalnych) sięga w świetle art. 253 TWE dalej niż w wielu porządkach prawnych państw członkowskich. Jako powody dla wprowadzenia omawianego wymagania przytacza się potrzebę przekonania adresatów danego aktu, co do jego prawidłowości (ten wzgląd jest zresztą jeszcze istotniejszy w przypadku aktów indywidualnych), a także umożliwienia ETS efektywnego sprawowania kontroli zgodności aktu z Traktatem.

9.6.2. Publikacja aktów prawnych

9.6.2.1. Zakres obowiązku publikacji

Zagadnienie publikacji aktów prawnych instytucji wspólnotowych zostało unormowane w art. 254 TWE. Stosownie do tego przepisu w Dz. Urz. UE są publikowane wszystkie rozporządzenia, dyrektywy i decyzje PE i Rady wydane zgodnie z procedurą współdecydowania, unormowaną w art. 251 TWE. Ponadto publikowane są tam rozporządzenia Rady oraz KE, a także dyrektywy tych instytucji skierowane do wszystkich państw członkowskich. Obowiązek publikacji innych aktów może wynikać z przepisów szczególnych (por. np. art. 218 ust. 2 TWE). Publikacja powinna nastąpić, w miarę możliwości, w ciągu jednego miesiąca od wydania aktu. Pozostałe dyrektywy, jak również decyzje nie podlegają obowiązkowi publikacji i są podawane do wiadomości (notyfikowane) ich adresatom. Akty takie mogą być jednak publikowane w Dz. Urz. UE (i z reguły są), co jednak, zdaniem ETS, nie zastępuje notyfikacji

„Dziennik Urzędowy UE” jest obecnie wydawany w 11 roboczych językach UE, tj. w we wszystkich językach oficjalnych z wyjątkiem języka irlandzkiego. W razie wejścia naszego państwa do UE będzie publikowane również polskie

Por. np. orzeczenie C-378/00 *Commission v. Parliament and Council*, z 2003 r., jeszcze niepublikowane.

wydanie. Dziennik składa się z dwóch części: **część L (Legislatio)** mieści akty wymagające publikacji i inne opublikowane wiążące akty prawne, natomiast **część C (Communicatio)** mieści pozostałe akty, np. komunikaty KE. Obecną nazwę wprowadził TN; poprzednia brzmiała: Dziennik Urzędowy WE.

9.6.2.2. Wejście w życie aktów prawnych

Akty prawne publikowane w Dz. Urz. WE wchodzą w życie w terminach określonych w tych aktach, a jeśli nie zostało to określone - dwudziestego dnia od ich publikacji. Wprowadzenie w życie aktu prawnego ze skutkiem natychmiastowym może być uznane za naruszające zasadę pewności prawa, jeśli nie jest zadowalająco uzasadnione. Niedopuszczalne byłoby wejście w życie aktu przed jego publikacją. Akty niewymagające publikacji stają się skuteczne w wyniku notyfikacji

9.7. Społeczne aspekty tworzenia prawa wspólnotowego

9.7.1. Tworzenie prawa wspólnotowego jako proces społeczny

Oprócz formalnej strony tworzenia prawa wspólnotowego, tj. określonych w TWE kompetencji poszczególnych instytucji, a także przepisanych prawem procedur, należy wspomnieć także o społecznym aspekcie tego zagadnienia²⁸. Wykonywanie przez instytucje wspólnotowe ich kompetencji w procesie prawotwórczym nie odbywa się w społecznej próżni, ale jest przedmiotem oddziaływania poszczególnych państw, rozmaitych organizacji i grup nacisku, działających zarówno wewnątrz państw członkowskich, jak i na szczeblu wspólnotowym²⁹.

9.7.2. Podstawy traktatowe uspołeczniania procesu tworzenia prawa wspólnotowego

Wskazane wyżej oddziaływanie zostało w pewnej mierze sformalizowane w przepisach TWE. Na podstawie Traktatu zostały powołane do życia: Komitet Ekonomiczno-Społeczny (art. 257-262 TWE) oraz KR (art. 263-265 TWE). Pierwszy z wymienionych komitetów jest złożony z przedstawicieli różnych grup życia

Por. J. Shaw, *Law of the European Union*, Houndmills 2000, s. 271-272; P. Craig, G. De Burca, *EU Law*, Oxford 2003, s. 162 i nast.; K. Michałowska-Gorywoda, *Podejmowanie decyzji w Unii Europejskiej*, Warszawa 2002, s. 298 i nast.

Por. komunikat KE z 2002 r. w sprawie konsultacji i dialogu, COM (2003) 704 finał.

gospodarczego i społecznego pochodzących z wszystkich państw członkowskich, wymienionych przykładowo w art. 257 TWE, a drugi z przedstawicieli wspólnot regionalnych i lokalnych (art. 263 TWE). W kilkudziesięciu przypadkach przepisy traktatu nakazują przeprowadzenie konsultacji (zasięgnięcie opinii) jednego z Komitetów, albo obu, w trakcie procedury zmierzającej do wydania aktu prawnego przez Radę lub przez PE wspólnie z Radą (por. np. art. 137 ust. 2, art. 159, art. 175 TWE). Innym przykładem są wprowadzone w TA przepisy art. 138-139 TWE, które stwarzają podstawy dla przeprowadzania przez KE konsultacji w dziedzinie polityki społecznej z partnerami społecznymi (przedstawicielami pracodawców i pracowników) na poziomie wspólnotowym. Dialog między partnerami społecznymi może prowadzić do nawiązania między nimi stosunków umownych, w tym zawarcia układów zbiorowych.

9.7.3. Niesformalizowane oddziaływanie na tworzenie prawa wspólnotowego

Poza wyraźnie przewidzianymi w TWE rozwiązaniami proceduralnymi, na korzystne dla siebie kształtowanie prawa wspólnotowego wywierają nacisk rozmaite organizacje, będące reprezentantami poszczególnych grup interesów, np. pracodawców i biznesu, pracowników, przedsiębiorstw sektora publicznego, konsumentów, producentów rolnych itd. Aktywni są przedstawiciele różnych gałęzi przemysłu, np. chemicznego, samochodowego czy farmaceutycznego, poszczególnych regionów, fundacji oraz prywatnych firm. Grupy nacisku reprezentują poszczególne interesy w skali europejskiej, krajowej, regionalnej lub lokalnej. Lobbyści próbują oddziaływać na wszystkich etapach tworzenia prawa (inicjatywy, konsultacji itd.) oraz na wszystkie instytucje wspólnotowe: KE i jej administrację oraz komitety współdziałające przy tworzeniu prawa przez KE, na przedstawicieli państw członkowskich w Radzie, na COREPER i jego liczne grupy robocze, na członków PE i właściwe komisje parlamentarne. Nierozwiązanym dotąd do końca problemem jest określenie reguł działania tych rozmaitych organizacji, a zwłaszcza zapewnienia ich uczciwości, a także skodyfikowania zasad ich postępowania.

9.7.4. Białe i Zielone Księgi

Uspołecznienie procesu podejmowania strategicznych decyzji dotyczących przyszłości WE, wymagających także zmian w prawie wspólnotowym, odbywa się także z inicjatywy instytucji WE. Duże znaczenie mają zwłaszcza ogłaszane przez KE Zielone i Białe Księgi. Zielona Księga jest dokumentem, który przedstawia możliwości rozwiązania pewnych aktualnych problemów Wspólnoty. Biała Księga prezentuje natomiast deklarowaną politykę i zamierzenia legislacyjne KE w pewnej dziedzinie. Duży rozgłos zdobyły w ostatnim czasie dwie Białe Księgi: z 1999 r.

w sprawie unowocześnienia norm implementujących art. 81 i 82 TWE (dotyczących prawa konkurencji)⁵⁰ oraz z 2001 r. o europejskim rządzeniu³¹. Zarówno Zielone, jak i Białe Księgi mają na celu przeprowadzenie szerokich konsultacji w różnych zainteresowanych środowiskach politycznych, gospodarczych i społecznych.

9.7.5. Problemy jakości prawa wspólnotowego

Akty prawa wspólnotowego są często krytykowane za ich małą czytelność, skomplikowany styl, złożoną strukturę wewnętrzną itd. Propozycje poprawy jakości prawodawstwa wspólnotowego są zgłaszane w doktrynie³². W deklaracji do TA³³ państwa członkowskie wezwały instytucje wspólnotowe do opracowania wytycznych dla podniesienia jakości redakcyjnej prawodawstwa wspólnotowego, zwracając uwagę, że ma to istotne znaczenie dla zrozumienia prawa przez adresatów i podniesienia stopnia jego skuteczności. Następnie, w grudniu 1998 r. PE, Rada i KE zawarły porozumienie międzyinstytucjonalne, w którym zamieściły wytyczne dotyczące redakcji aktów prawnych. Wspomniana deklaracja wezwała także instytucje wspólnotowe do przyspieszenia oficjalnej kodyfikacji (konsolidacji) aktów prawnych.

Akty prawa wspólnotowego wypełniają około 80 tys. stron Dz. Urz. WE (UE). KE ogłosiła w grudniu 2001 r. zamiar zredukowania rozmiaru prawa wspólnotowego o co najmniej 25% w okresie do stycznia 2005 r. Zamiar ten wiąże się z projektowanymi zmianami w rządzeniu UE, przedstawionymi we wspomnianej wyżej Białej Księdze. KE wezwała Radę UE i PE do współpracy w osiągnięciu tego celu.

W 2002 r. KE wydała komunikat w sprawie lepszego tworzenia prawa. Jego treść została rozwinięta w 2003 r. w kolejnym komunikacie o uaktualnieniu i uproszczeniu wspólnotowego *acquis*³⁴. Zamierzeniem Komisji jest doprowadzenie do tego, że prawo stanie się bardziej zrozumiałe dla użytkowników, przejrzyste i uproszczone. W komunikacie przedstawiono szczegółowo wiele planowanych przedsięwzięć, m. in. konsolidację i kodyfikację prawa.

³⁰ Dz. Urz. WE z 1999 r., C 132/1. Program reform prawa konkurencji przedstawiony w tej Białej Księdze został zrealizowany w rozporządzeniu Rady nr 1/2003, Dz. Urz. WE, z 2003 r., L 1/1.

³¹ COM (2001) 428 finał. Por. także sprawozdanie Komisji z 2002 r. po dyskusji nad Białą Księgą, COM (2002) 705 finał.

³² Por. Ch. Timmermans, *How can one improve the quality of Community legislation?* CMLRev., 1997, nr 5, s. 1229 i nast.; H. Xanthaki, *The problem of quality in EU legislation: what on earth is really wrong?*, CMLRev., 2001, nr 3, s. 651 i nast.

³³ Por. tekst tej deklaracji, E. Wojtaszek-Mik, C. Mik, *op. cit.*, s. 313.

³⁴ COM (2003) 71 finał).

9.8. Zawieranie umów międzynarodowych przez WE

9.8.1. Procedura zawierania umów międzynarodowych

Do źródeł prawa wspólnotowego zalicza się także umowy międzynarodowe zawarte przez WE³⁵. Procedurę przygotowywania, negocjowania, podpisywania i zawierania takich umów normuje **art. 300 TWE**. Oprócz tego ogólnego przepisu, szczególne procedury określają art. 111 i 133 TWE. Należy podkreślić, że chodzi tu o procedury wewnętrzne WE, jako jednej strony umowy, nieobejmujące drugiej strony (państwa lub organizacji międzynarodowej).

Według art. 300 ust. 1 TWE z inicjatywą zawarcia umowy międzynarodowej przez WE występuje KE, która kieruje stosowne zalecenia do Rady. Rada z kolei upoważnia KE do rozpoczęcia i prowadzenia negocjacji KE nie prowadzi jednak tych negocjacji samodzielnie, ale we współdziałaniu z komitetami wyznaczonymi przez Radę i zgodnie z dyrektywami, które Rada może do niej kierować; mimo użycia takiej samej nazwy należy przyjąć, że chodzi tu o inne akty niż te, o których mowa w art. 249 akapit 3 TWE.

Zgodnie z art. 300 ust. 2 TWE umowy międzynarodowe w imieniu WE zawiera Rada, która może także zdecydować o podpisaniu umowy i jej tymczasowym stosowaniu przed wejściem w życie. Rada podejmuje uchwały w omawianych sprawach kwalifikowaną większością głosów. Uchwały jednomyślne są jednak wymagane w dziedzinach, w których wydawanie aktów prawa pochodnego wymaga jednomyślności w Radzie, a także w przypadku umów, o których mowa w art. 310 TWE, czyli umów ustanawiających stowarzyszenie WE z państwem lub organizacją międzynarodową. Kompetencje do zawierania umów międzynarodowych mogą być powierzone KE.

9.8.2. Porównanie z procedurą wydawania aktów przez instytucje WE

Nasuwa się spostrzeżenie, że rozłożenie kompetencji między KE i Radę oraz tryb zawierania umów międzynarodowych przypominają analogiczne rozwiązania prawne dotyczące tworzenia wspólnotowych aktów prawnych. KE występuje z inicjatywą, natomiast rozstrzygnięć prawnie wiążących dokonuje Rada, podejmując uchwały kwalifikowaną większością głosów lub jednomyślnie według podobnych zasad, jak w sferze kompetencji wewnątrzwspólnotowych. Udział komitetów Rady w procesie negocjacji prowadzonych przez KE również jest wzorowany na przedstawionej wyżej „komitologii”.

Inaczej przedstawia się jednak pozycja PE w procedurze zawierania umów międzynarodowych WE. Zgodnie z art. 300 ust. 3 PE spełnia w procesie zawierania umów międzynarodowych zasadniczo rolę opiniodawczą, także w tych dziedzinach, w których przy wydawaniu aktów wspólnotowych obowiązuje procedura współdecydowania lub współpracy (art. 251 i 252 TWE). Od tej zasady istnieją jednak wyjątki. Polegają one z jednej strony na tym, że zawieranie umów w zakresie wspólnej polityki handlowej (art. 133 ust. 2 TWE) nie wymaga konsultacji z PE. W praktyce taka konsultacja jest jednak spotykana. Z drugiej strony, zawieranie pewnych umów międzynarodowych wymaga uprzedniej zgody PE. Dotyczy to umów ustanawiających stowarzyszenie, tworzących specyficzne ramy instytucjonalne poprzez wprowadzenie procedur współpracy, pociągających za sobą poważne skutki finansowe, a także wymagających zmian aktu prawnego wydanego w trybie art. 251 TWE. W praktyce PE albo właściwe komisje parlamentarne są konsultowane wcześniej, w trakcie negocjacji prowadzonych przez KE.

9.8.3. Badanie zgodności umów międzynarodowych WE z traktatami, na których opiera się UE

Umowy międzynarodowe WE mogą być zawarte jedynie wówczas, jeśli są zgodne z prawem pierwotnym UE. W przeciwnym razie zawarcie danej umowy wymaga, według art. 300 ust. 5 TWE, zastosowania procedury przewidzianej dla zmiany traktatów w art. 48 TUE. W art. 300 ust. 6 TWE została unormowana szczególna **procedura kontroli zgodności umów międzynarodowych WE z TWE**. Polega ona na tym, że PE, Rada, KE lub państwo członkowskie mogą zasięgać opinii ETS, co do zgodności przewidywanej umowy z TWE, albo co do rozgraniczenia kompetencji WE i państw członkowskich do zawarcia dalszej umowy. Wbrew nazwie, opinia ETS jest pewnym rodzajem orzeczenia, które wywiera skutki prawne: negatywna opinia powoduje, że umowa może wejść w życie jedynie w trybie określonym w art. 48 TUE, tj. w trybie przewidzianym dla zmiany Traktatów. Omawiana procedura ma charakter kontroli prewencyjnej i jest przeprowadzana w odniesieniu do projektu umowy, a nawet w przypadkach, kiedy projekt jeszcze nie istnieje, ale założenia przyszłej umowy są znane³⁶. W dotychczasowej praktyce ETS zostało wydane kilkanaście opinii, w tym również opinie negatywne³⁷.

9.9. Tworzenie prawa w II i III filarze UE

Przepisy dotyczące tworzenia prawa w II i III filarze UE są znacznie mniej rozbudowane, niż w przypadku I filaru. W II i III filarze punkt ciężkości spoczy-

³⁶ Por. opinię 2/94 dotyczącą przystąpienia Wspólnoty do EKPCz, Zb. Orz. 1996, s. 1-1759.

³⁷ Por. opinię 1/91 dotyczącą projektu umowy o utworzeniu EOG, Zb. Orz. 1992, s. 1-1061.

wa na kontaktach między państwami członkowskimi, będących przejawem współpracy międzyrządowej. Sposób tworzenia prawa jest, zatem wzorowany bardziej na prawie międzynarodowym, niż na prawie wspólnotowym. Kontakty między państwami są inspirowane i koordynowane przez państwo sprawujące przewodnictwo w Radzie w danym czasie.

Instytucją tworzącą prawo w II i III filarze jest Rada UE, a w II filarze także Rada Europejska, która podejmuje uchwały o strategicznym znaczeniu. Przy podejmowaniu uchwał przez Radę zasadą jest wymaganie jednomyślności przedstawicieli państw członkowskich; por. np. art. 23 ust. 1, 24, 28 ust. 3, 34 ust. 2, 41 ust. 3, i 42 TUE. Jedynie wyjątkowo przewiduje się podejmowanie uchwał kwalifikowaną większością głosów; dotyczy to głównie środków wykonawczych; por. np. art. 23 ust. 2, art. 34 ust. 2 lit. c i d, art. 40 ust. 2 TUE.

KE spełnia również dużą rolę w procedurze prawotwórczej i szerzej: decyzyjnej w II i III filarze; por. np. art. 14 ust. 4, art. 18 ust. 4, art. 22, art. 27, art. 34 ust. 2, art. 40 ust. 2 i 3, art. 42 TUE. Jednak KE nie korzysta z wyłącznej inicjatywy prawodawczej, dzieląc ją z państwami członkowskimi (por. art. 22, art. 34 ust. 2, art. 40 i art. 42 TUE). Istotne znaczenie przypada też Sekretarzowi Generalnemu Rady (por. art. 26 TWE). Słabsza niż w I filarze jest pozycja PE, który ma jedynie kompetencje konsultacyjne (opiniodawcze); por. art. 21, art. 39, art. 40 ust. 2, art. 42 TUE.