



PRAWO EUROPEJSKIE

(Prof. dr hab. Ewa Łętowska)

1. Tytułem wstępu: odrobina historii

Zniszczona drugą wojną światową Europa Zachodnia wymagała odbudowy. Z jednej strony chodziło o wzmocnienie demokratycznych fundamentów państwa, nadwątlonych przez doświadczenia nazizmu. W tym zakresie działania europejskie były częścią działań ogólnoswiatowych, zapoczątkowanych uchwaleniem Powszechnej Deklaracji Praw Człowieka (1948). Jej odpowiednik Europejska Konwencja o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności (1950) poszedł nawet dalej, ponieważ gwarantowała jednostce możliwość „skargi na własne państwo” – gdyby któraś z jego władz naruszyła jakieś z praw osobistych lub politycznych, objętych EKPCz. Odbudowa gospodarcza zrodziła potrzebę działań integracyjnych w Europie – tak było taniej, szybciej i sprawniej. Pojawił się tu wielki projekt „zjednoczonej Europy”, którego urzeczywistnienie zaowocowało powstaniem nowych traktatów i nowych struktur ponadnarodowych. Idea ta, stopniowo ewoluując, doprowadziła po kilkudziesięciu latach do powstania wspólnego rynku w obecnej postaci i pojawienia się Unii Europejskiej.

Pierwszy krok do zjednoczonej Europy to w 1950 r., tzw. plan Schumana. Przewidywał on poddanie całości produkcji węgla i stali na terenie – początkowo Francji, Niemczech, Belgii, Holandii, Włoszech i Luksemburgu - władzy specjalnego organu, złożonego z przedstawicieli rządów. Organ ten (a nie władze poszczególnych państw) miał decydować w sprawach przekazanych jego kompetencji. Jego decyzje miały być wiążące dla rządów. Ich wykonanie natomiast następowało poprzez aparat administracyjny państw - stron. Te trzy zasady (istnienie specjalnych, ponadrządowych, wspólnotowych organów decydujących; przekazanie tym organom części kompetencji państw -członków, konieczność zapewnienia efektywnej współpracy organów krajowych w zakresie realizacji decyzji wspólnotowych) leżą i obecnie u podstaw Unii Europejskiej.

2. Czym jest Unia Europejska?

Unia została powołana jako wspólny rynek i pozostała wspólnym rynkiem, a więc ma terytorium, obejmując sobą obszar państw wchodzących do UE. Unia Europejska nie jest „państwem-państw”. Nie ma pełnego własnego, odrębnego aparatu administracyjno-sądowego. Istnieją wyodrębnione instytucje wspólnotowe (Rada, Komisja, Europejskie Zgromadzenie Parlamentarne, Europejski Trybunał Sprawiedliwości – aby wymienić tylko najważniejsze spośród wielu). Są one zbudowane na zasadzie udziału w nich przedstawicieli państw członkowskich. Przedstawiciele ci nie są jednak reprezentantami interesów czy polityki państw z których pochodzą i nie są związani pochodzącymi z tych państw instrukcjami czy wytycznymi. Z kolei aparat wewnętrzny poszczególnych państw członkowskich pełni w wielu zakresach rolę aparatu wykonawczego UE. Np. sądy państw członkowskich są traktowane jako sądy

pierwszego szczebla dla spraw z zakresu prawa wspólnotowego, organy administracji gospodarczej są zobowiązane do realizacji prawa wspólnotowego. Tego ostatniego nie można sprowadzić do umów międzynarodowych. Jest to złożony system obejmujący a) traktaty założycielskie tworzące tzw. prawo pierwotne UE (por. niżej) i b) prawo wytworzone przez same instytucje wspólnotowe (tzw. prawo wtórne wspólnotowe – por. niżej).

Aby Unia Europejska mogła działać i nie padła przygnieciona swoją niemożnością potrzebne są trzy filary: (I) Wspólnota Europejska – a więc ponadpaństwowej współpracy państw członkowskich w sprawach gospodarczych. Ta najbardziej zintegrowana forma współpracy wytworzyła system instytucji i przepisów regulujących różne kwestie przede wszystkim gospodarcze; (II) Wspólna Polityka Zagraniczna i Bezpieczeństwa i (III) Współpraca w Dziedzinie Wymiaru Sprawiedliwości i Spraw Wewnętrznych. W zakresie II i III filaru współpraca poszczególnych państw członkowskich jest mniej zintegrowana, niż w zakresie I filaru. W ostatnich czasach widać, że konieczne jest zacieśnienie współpracy w zakresie III filaru, co powoduje pojawienie się nowych aktów prawnych w tym zakresie – np. Europejskiego Nakazu Aresztowania (upraszczającego procedury ekstradycyjne, co ułatwia ściganie przestępczości na terenie UE) czy rozporządzenia WE: Nr 44/2001 w sprawie jurysdykcji i uznawania orzeczeń sądowych oraz ich wykonywania w sprawach cywilnych i handlowych; rozporządzenia Nr 2201/2003 dotyczące jurysdykcji oraz uznawania i wykonania orzeczeń w sprawach małżeńskich i odpowiedzialności rodzicielskiej.

3. Czy istniejąobywatele Uni Europejskiej?

Nie ma nikogo, kto by był tylko obywatelem Unii Europejskiej bo nie ma takiego państwa ale obywatele państw członkowskich są zarazem obywatelami UE. Prawo wspólnotowe i działanie organów wspólnotowych nie mogą dyskryminować obywatela jakiegokolwiek państwa UE. O tyle, o ile prawo wspólnotowe dotyczy sytuacji jednostek – mogą one z tego prawa wyprowadzać dla siebie prawa, bezpośrednio zaskarżalne do sądu.

Obywatelstwo europejskie wiąże się z prawem swobodnego przemieszczania się i pobytu na terenie państw członkowskich (brak wiz), posiadaniem prawa wyborczego w wyborach do Parlamentu Europejskiego, prawem do opieki dyplomatycznej i konsularnej każdego z państw członkowskich (gdy na jakimś terenie państwo macierzyste nie ma własnego przedstawicielstwa), prawo do składania petycji do Parlamentu Europejskiego i korzystania z opieki Europejskiego Rzecznika Praw Obywatelskich.

W Unii wszyscy jesteśmy równi – ale po okresie przejściowym. Dlatego Polacy będą mogli pracować gdzie chcą, ale dopiero wtedy, gdy minie ten okres a Rumuni będą mogli pracować w Polsce po przystąpieniu do Unii jak się na to zgodzimy. Ale jak już okres przejściowy minie to wtedy Polak i Rumun będą mieli we Włoszech też same prawa i obowiązki, które Niemiec ma dzisiaj.

4. Zasady integracji gospodarczej i prawo wspólnotowe

4.1. Cztery wolności i zakaz dyskryminacji

Wspólny rynek zakłada swobodę przepływu towarów i usług, ludzi (pracowników), kapitału, brak ograniczeń krajowych nakładanych na obywateli Unii europejskiej w dostępie do rynku krajowego. Dlatego też w obrębie wspólnego rynku nie można stosować ceł i innych ograniczeń (np. wprowadzenie „zaporowych” opłat dla importerów czy dyskryminacyjnych wymagań dla towarów czy usług „obcych”). Nie wolno uprzywilejowywać „własnych-krajowych” producentów (np. stosując dotacje dla własnych stoczni czy kopalń) i dyskryminować „cudzych-unijnych” (np. przez wykluczanie ich z rynku, przetargów, stosowanie ograniczeń przy zakładaniu przedsiębiorstw czy dopuszczaniu do działania obcych banków, instytucji ubezpieczeniowych itd.). Z tej przyczyny państwa należące do UE muszą ograniczyć własne prawo i praktyki protekcyjne. Tego wymaga swobodny przepływ towarów i usług, bez którego wspólny rynek byłby fikcją. Prawo europejskie początkowo zajmowało się wyłącznie kwestiami związanymi z integracją gospodarczą, i to w ograniczonym zakresie zaczęło się wszystko od ‘wspólnego rynku węgla i stali’. Stopniowo postępująca przez kilkadziesiąt lat integracja, objęła całość obrotu towarami i usługami. Przedmiotem prawa wspólnotowego jest m. in. harmonizacja porządków prawa wewnętrznego tak, aby poszczególne kwestie regulowane inaczej w różnych krajach nie były przeszkodą dla swobodnej wymiany. Przykładowo: jeżeli np. w prawie belgijskim obowiązywał nakaz, aby margarynę pakować w kostki o kształcie sześciangu (aby łatwiej było je odróżnić od bardziej płaskich opakowań masła), to taki nakaz został przez Trybunał Sprawiedliwości w Luksemburgu uznany za utrudnienie w swobodnym przepływie towarów. Eksporterzy margaryny, kierujący towar do Belgii musieli bowiem ponosić dodatkowe koszty, związane z odmiennymi nakazami w zakresie paczkowania towaru. To bowiem zakłócało konkurencję, stawiając producentów belgijskich w bardziej korzystnej sytuacji wobec importerów i producentów zagranicznych.

4.2. Prawo wspólnotowe jako prawo krajowe

Po to, aby wspólny rynek mógł istnieć i działać, konieczne jest istnienie prawa wspólnotowego. Z punktu widzenia państw-członków UE „prawo wspólnotowe” („prawo europejskie”) jest – od momentu akcesji państwa - w Polsce od 1 maja 2005 r. – własnym prawem tego państwa. Tak więc system prawa istniejącego w Polsce składa się obecnie z dwóch podsystemów. Jeden podsystem tworzą akty prawa (przepisy) uchwalane w Polsce, przez polskie organy. Obejmuje on: Konstytucję, a także ustawy i akty wykonawcze do ustaw. Nad tym, czy w ramach tego podsystemu istnieje spójność, czuwa Trybunał Konstytucyjny. Drugi podsystem tworzy prawo wspólnotowe, będące od momentu akcesji naszym, polskim prawem a nie jak się wydaje niektórym prawem zagranicznym czy międzynarodowym. Jego cechą szczególną jest to, że jest ono tworzone poza Polską, przez instytucje wspólnotowe, w których działają także przedstawiciele Polski. Prawo wspólnotowe czerpie swoją legitymację z faktu przekazania kompetencji do jego tworzenia przez art. 90 Konstytucji. O ile więc prawo wspólnotowe wkraczałoby w kwestie nie przekazane wspólnotom przez jakichś kraj, wówczas brak byłoby podstaw do jego honorowania. Oba pod-systemy są ciągle w poważnej mierze rozłączne: nie tworzą jednej, wspólnej piramidy. Ponadto prawo wspólnotowe nie obejmuje sobą tego samego „pola” regulacji, co prawo krajowe. Gdy idzie o kwestie gospodarcze, właśnie prawo wspólnotowe staje głównym źródłem prawa wiążącego na terenie państw UE. Inaczej jest jednak w pozostałych zakresach. Np. kwestie prawa własności w ogóle nie należą do kompetencji organów UE. Dlatego, że błędne jest powtarzane przez niektórych twierdzenie, że np. „Unia. może nam nakazać zwrot mienia pruskiego”. W zakresie III filaru (współpraca w zakresie problematyki sądowej i bezpieczeństwa) obserwuje się ostatnio rozwój aktywności w zakresie tworzenia prawa.

4.3. Zasada efektywności prawa wspólnotowego

Wszystkie organy państw członkowskich powinny tak działać, aby prawo wspólnotowe działało w tych państwach skutecznie. Organy te są bowiem w zakresie stosowania tego prawa – swoistymi organami wykonawczymi prawa wspólnotowego (tak jest w wypadku sądów krajowych). To oznacza konieczność właściwej interpretacji prawa, a także na wypadek ewentualnej kolizji kierowanie się zasadą stosowania prawa europejskiego wspólnotowego (w obrębie I filaru) a nie prawa krajowego, a także ciążyący na sądach krajowych obowiązek zadawania tzw. pytań wstępnych Trybunałowi Sprawiedliwości w Luksemburgu, jeśli sąd mając stosować prawo wspólnotowe nie jest pewien o co chodzi. Należy mocno podkreślić, że przedmiotem tych tzw. pytań prejudycjalnych nigdy nie jest kwestia zgodności czy braku zgodności prawa krajowego z prawem wspólnotowym, lecz co znaczy to ostatnieo.

Zasady prawa wspólnotowego wyznaczają granice tworzenia prawa wspólnotowego. Niektóre z nich wynikają z prawa pierwotnego (Traktat o Unii Europejskiej). Wśród tych zasad należy wskazać zasady **subsidiarności, proporcjonalności i lojalności**. Zasada **subsidiarności** przewiduje, że w zakresie, który nie został przekazany do wyłącznej kompetencji Wspólnota Europejska działa **tylko wówczas, i tylko w takim zakresie**, gdy z uwagi na cele lub skutki zamierzonych działań będą one lepiej zrealizowane przez wspólnotę. Zasada **proporcjonalności** ogranicza działania organów wspólnotowych (w tym tworzenie prawa) do sytuacji, gdy to **konieczne** do osiągnięcia celów traktatu założycielskiego (prawa pierwotnego). Zasada **lojalności** zobowiązuje państwa członkowskie do podejmowania wszelkich środków (w tym także stanowienia prawa krajowego odpowiedniej treści) w celu wykonania zobowiązań wynikających z Traktatu oraz innych aktów (w tym prawa wtórnego) wspólnot. Naruszenie wskazanych wyżej zasad przy tworzeniu prawa wspólnotowego daje zainteresowanemu państwu możliwość zakwestionowania działania organów wspólnotowych przed Trybunałem Sprawiedliwości w Luksemburgu. Zarazem jednak organy wspólnotowe mogą „skarżyć” poszczególne państwa i nakładać na nie sankcje za sprzeniewierzenie się zasadom traktatowym (np. stosowanie protekcyjnych opłat przy imporcie towarów, wprowadzanie ograniczeń dla importerów czy zagranicznych przedsiębiorców, za braki przy przyswojeniu prawa wspólnotowego w porządku krajowym itd.).

Niektóre zasady ograniczające prawo wspólnotowe zostały sformułowane w praktyce Europejskiego Trybunału Sprawiedliwości. Jego praktyka (orzecznictwo tego sądu i zasady tam sformułowane) tworzy tzw. *acquis communautaire* (dorobek wspólnotowy), który także wchodzi do systemu prawa europejskiego.

Zasada poszanowania Europejskiej Konwencji Praw Człowieka i Podstawowych Wolności została początkowo sformułowana właśnie w orzecznictwie ETS. **To spowodowało, że EKPCz stała się fragmentem prawa wspólnotowego.** W Traktacie Amsterdamskim z 1999, zasadę tę wpisano do samego Traktatu o Unii Europejskiej.

Prawo wspólnotowe pierwotne. Prawo to obejmuje obecnie przede wszystkim Traktat o Unii Europejskiej (ustanowiony w 1993 r. w Maastricht i zmieniany oraz uzupełniany przez Traktat Amsterdamski, 1999 i Traktat Nicejski, 2000.). Traktat formułuje cele i zadania Wspólnoty Europejskiej (utworzenie rynku wspólnego, określenie wspólnych polityk, a także określa zasady rządzące funkcjonowaniem WE i tworzy system instytucji europejskich).

Pochodne (wtórne) prawo wspólnotowe. Główne akty tego prawa to rozporządzenia i dyrektywy (oraz decyzje, zalecenia i opinie). **Rozporządzenie** obowiązuje bezpośrednio na terenie państw członkowskich, wiążąc zarówno organy krajowe, jak i obywateli, w wiążący sposób określając ich prawa, obowiązki, kompetencje. Rozporządzenie nie wymaga żadnych

dotychczasowych formalności w celu „przetworzenia” jego treści na prawo obowiązujące na terenie kraju członkowskiego. (Np. Rozporządzenie WE nr 261/2004 Parlamentu i Rady ustanawiające zasady odszkodowania i pomocy dla pasażerów samolotów w razie odmowy przyjęcia na pokład, odwołania lub dużego opóźnienia lotu – nie wymaga przetworzenia na prawo krajowe i bezpośrednio przyznaje roszczenia poszkodowanym pasażerom). Inaczej jest z **dyrektywami**, które wymagają implementacji, tj. uchwalenia prawa krajowego, zapewniającego osiągnięcie celu, dla którego w prawie europejskim uchwalono dyrektywę. Jeżeli jakieś państwo opóźnia się z przyswojeniem dyrektyw w swoim porządku prawnym lub czyni to wadliwie, naraża się na sankcje pieniężne nakładane przez ETS. Dyrektywy mogą przewidywać harmonizacje minimalną tj. zobowiązywać państwa członkowskie do ustanowienia prawa z poszanowaniem minimalnego stanu wyznaczonego przez dyrektywę. (Tak właśnie czyni większość dyrektyw dotyczących sytuacji konsumenta i jego ochrony, np. w zakresie sprzedaży konsumenckiej, dyrektywa 1999/44/WE Parlamentu i Rady). W takim wypadku dopuszczalne jest w prawie krajowym określenie sytuacji konsumenta w sposób zapewniający mu lepszą prawną pozycję, niż uczyniła to dyrektywa. Możliwe jednak jest także wprowadzenie w dyrektywie tzw. harmonizacji pełnej. W takim wypadku przy implementacji dyrektywy państwa członkowskie nie mają swobody manewru. (tak np. w wypadku dyrektywy 2005/29/WE Parlamentu i Rady w sprawie nieuczciwych praktyk handlowych).

4.4. Sądowa ochrona prawa wspólnotowego.

Prawo wspólnotowe wywiera skutki bezpośrednie, a zatem wynikają z niego prawa podmiotowe dla jednostek i prawa te powinny być respektowane przez sądy państw członkowskich. Zakłócenia w tym zakresie podlegają kontroli ze strony ETS. Przykładowo: w sprawie Skanavi obywatelka grecka, mieszkająca w Niemczech, została ukarana grzywną za zaniechanie obowiązku wymiany greckiego prawa jazdy na niemieckie, tak, jakby w ogóle nie miała takiego prawa jazdy. Powołując się na prawo wspólnotowe, uzyskała redukcję kary, ponieważ niemieckie przepisy w dyskrimacyjny, nieproporcjonalny sposób zrównywały prowadzenie samochodu przez osobę mającą prawo jazdy wydane przez jedno z państw UE z sytuacją, prowadzenia samochodu w ogóle bez takiego prawa. Przykład wskazuje na kwestie: dyskryminacji „cudzych” obywateli w obrębie UE, zasady swobody poruszania się w obrębie UE oraz proporcjonalności jako kryterium oceny prawidłowości przepisów krajowych. W sprawie Faccini-Dori (C 91/92) w sytuacji, gdy opóźnienie w przyswojeniu prawa włoskiego jednej z dyrektyw konsumenckich (o sprzedaży poza lokalem handlowym, dyrektywa 84/577) doprowadziło do tego, że kupująca nie mogła skorzystać z istniejącego w prawie wspólnotowym uprawnienia, ETS uznał, że należy się jej odszkodowanie od państwa włoskiego. Nie implementując dyrektywy dopuściło się ono bowiem naruszenia swoich obowiązków i to było decydujące dla stwierdzenia bezprawności szkody, jaka poniosła skarżąca.

4.5. Problemy prawa europejskiego

System Unii Europejskiej, z jej instytucjami i prawem przenoszącym ciężar decyzji na szczebel ponad państwowy – powoduje kłopoty w zakresie współistnienia z systemami narodowymi. Jak daleko jest dopuszczalne ograniczenie suwerenności przez przekazanie kompetencji „do Brukseli”? Jak zapewnić demokratyzm funkcjonowania UE, gdy główny ciężar podejmowania decyzji i stanowienia prawa wspólnotowego spoczywa na reprezentacjach rządowych i organach, złożonych z takich reprezentantów? (Parlament Europejski ma – w porównaniu z Komisją – skromne kompetencje i możliwości). Trudnościom próbowano zaradzić, podejmując próbę zasadniczej reformy systemu europejskiego, przez opracowanie Traktatu Konstytucyjnego. Został on jednak odrzucony w referendum krajowych we Francji i Holandii.

Funkcjonowanie systemu europejskiego, wymagające wysokich umiejętności w zakresie prowadzenia dialogu i osiągnięcia rzetelnego kompromisu – jest trudne, zwłaszcza dla tych, którzy przywykli do systemów autorytarnych i rozstrzygnięcia konfliktów metodą władczą. Natomiast głównym sposobem dochodzenia do rozwiązania w systemie europejskim jest „ucieranie stanowisk”. Z tego punktu widzenia, niezależnie od korzyści ekonomicznych, płynących z uczestnictwa w zintegrowanym wspólnym rynku, uczestnictwo w UE jest także nauką funkcjonowania w pluralistycznych strukturach nowoczesnej administracji.