

Zofia Śmiałowska-Uberman*

Tworzenie i obowiązywanie prawa Unii Europejskiej**

Członkostwo w Unii Europejskiej prowadzi do przekazania przez państwo członkowskie określonych uprawnień organom UE w zakresie tworzenia prawa. W ten sposób krajowe organy legislacyjne i wykonawcze tracą uprawnienia w zakresie swoich kompetencji w obszarze uregulowanym przepisami prawa unijnego albo są zobowiązane do bezpośredniego przeniesienia dyrektyw do prawa wewnętrznego. Dlatego następują czasem głębokie zmiany w prawie konstytucyjnym i w relacjach między organami władzy oraz administracji w krajach członkowskich. Parlamente krajowe nie są włączone bezpośrednio w proces legislacyjny w UE, mogą mieć jedynie wpływ na organy rządowe, przedstawicielskie, w Radzie UE.

Określenie pozycji Sejmu i Senatu RP w procesie decyzyjnym Unii Europejskiej nastąpiło jeszcze przed akcesją Polski do UE, w ustawie z 11 marca 2004 r. – o współpracy Rady Ministrów z Sejmem i Senatem w sprawach związanych z członkostwem Rzeczypospolitej Polskiej w Unii Europejskiej (Dz. U. Nr 52, poz. 515). Niemniej rola polskiego parlamentu, podobnie jak parlamentów pozostałych państw członkowskich w tworzeniu, szczególnie pochodnego prawa unijnego jest minimalna. Kwestie te podnoszono w deklaracji do Traktatu z Maastricht i Traktatu z Amsterdamu oraz w specjalnym dokumencie Konwentu Europejskiego. Sprawy te nie zostały uwzględnione w projekcie traktatu ustanawiającego Konstytucję dla Europy.

1. Prawo pierwotne i pochodne UE

Prawo Unii Europejskiej stanowi system prawa autonomicznego i odrębnego od systemów prawa międzynarodowego i prawa członków Unii. Obejmuje ono zbiór norm i reguł prawnych wraz z ukształtowaną ich interpretacją, polityką wspólnotową, orzecznictwem sądowym i utrwalonymi zwyczajami. Jest ono nadrzędne wo-

* Wydział Geodezji Górniczej i Inżynierii Środowiska, Akademia Górniczo-Hutnicza, Kraków

** Artykuł powstał w ramach badań statutowych KBN nr 11.11.150.312, w roku 2006

bec prawa krajowego, a wiele jego norm ma charakter bezpośrednio obowiązujący w prawie państwa członkowskiego.

Obecny sposób kształtowania prawa UE jest pochodną zaszczytu historycznych w tworzeniu instytucji wspólnot europejskich, procedur tworzenia prawa przez te instytucje, nazewnictwa aktów normatywnych i wymogów traktatu z dnia 7 lutego 1992 r. o Unii Europejskiej, nazywany też Traktatem z Maastricht (lub jako TUE), który wszedł w życie dopiero 1 listopada 1993 r.

Unia Europejska nie otrzymała na podstawie Traktatu z Maastricht osobowości prawnej, więc nie może być podmiotem prawa międzynarodowego, czyli nie ma uprawnień do zawierania umów międzynarodowych.

Taką podmiotowość posiadają wspólnoty istniejące wewnątrz UE:

- Wspólnota Europejska,
- Europejska Wspólnota Energii Atomowej.

Szczególną organizacją ponadnarodową jest Wspólnota Europejska (następczyni prawna Europejskiej Wspólnoty Gospodarczej), gdyż posiada własny porządek prawny obowiązujący bezpośrednio na terytorium państw członkowskich Unii Europejskiej. W związku z tym korzysta z przywilejów i immunitetów koniecznych do wykonywania jej zadań, może np. nabywać lub zbywać rzeczy ruchome i nieruchomości, stawać przed sądem, może być reprezentowana przez Komisję Europejską.

Zadania powierzone Wspólnocie Europejskiej wykonują jej instytucje, które są równocześnie instytucjami Unii Europejskiej. Są to:

- Parlament Europejski,
- Rada UE,
- Komisja Europejska,
- Trybunał Sprawiedliwości,
- Trybunał Obrachunkowy.

Wobec Rady UE i Komisji Europejskiej funkcje doradcze pełnią Komitet Regionów i Komitet Ekonomiczno-Społeczny.

Wspólnota Europejska może tworzyć akty prawne na podstawie norm kompetencyjnych określonych w Traktacie o Unii Europejskiej, które ustalają rodzaj aktu (np. dyrektywa), oraz podmiot właściwy do uregulowania szczegółowego spraw podjętych w wydanym akcie. Jeżeli Wspólnota nie jest uprawniona do wydania w danej dziedzinie aktu prawnego, to kompetencja przysługuje państwom członkowskim. Jeżeli więc reprezentująca Wspólnotę Europejską Rada UE lub Komisja Europejska wydały akty prawne, przekraczając swoje kompetencje, to każde państwo członkowskie, w drodze skargi (art. 173 Traktatu o utworzeniu Wspólnoty Europejskiej) lub specjalnego postępowania wg art. 177 Traktatu o utworzeniu Wspólnoty

Europejskiej, może spowodować ich unieważnienie lub uczynienie nieobowiązującymi. Natomiast ustawa uchwalona w państwie członkowskim w dziedzinie, w której kompetentna jest Wspólnota, traci moc na rzecz prawa wspólnotowego, które ma prymat nad prawem krajowym. Taki sposób usuwania kolizji prawa wynika również z art. 91, ust. 3 Konstytucji RP: „Jeżeli wynika to z ratyfikowanej przez Rzeczpospolitą Polską umowy konstytuującej organizację międzynarodową, prawo przez nią stanowione jest stosowane bezpośrednio, mając pierwszeństwo w przypadku kolizji z ustawami”.

W tworzeniu prawa UE podstawowe znaczenie mają normy i zasady prawa wspólnotowego istniejącego w I filarze UE (tab. 1). Normy te stanowią trzon prawa unijnego.

Tabela 1. Rodzaje aktów prawnych prawa pochodnego stanowionych przez Unię Europejską

Źródło: wg [3] s. 319

	I filar	II filar	III filar
Podmiot aktywny	Wspólnota Europejska Euratom	państwa członkowskie	państwa członkowskie
Rodzaje aktów prawnych	rozporządzenia, dyrektywy, decyzje, zalecenia i opinie	wspólne strategie Wspólne działania Wspólne stanowiska	wspólne działania, wspólne stanowiska, decyzje ramowe, decyzje i konwencje
System prawa	europejskie prawo wspólnotowe	międzynarodowe prawo publiczne	międzynarodowe prawo publiczne
Inicjatywa bezpośrednia	Komisja Europejska	państwa członkowskie, Rada Europejska i Rada UE	państwa członkowskie i Komisja Europejska
Inicjatywa pośrednia	Parlament Europejski i Rada UE do Komisji Europejskiej	Komisja Europejska i Parlament Europejski	Parlament Europejski
Podstawa prawna	art. 249 TWE	art. 13–5 TUE	art. 34 TUE
Organ stanowiący prawo	Rada UE decyduje większością kwalifikowaną (po zapoznaniu się z opinią Parlamentu Europejskiego, Komitetu Regionów i Komitetu Ekonomiczno-Społecznego) Komisja Europejska, wg kompetencji przyznanych przez Radę UE	Rada Europejska przyjmuje jednomyślnie wspólne strategie; Rada UE decyduje jednomyślnie o wspólnych działaniach i wspólnych stanowiskach	Rada UE przyjmuje jednomyślnie wspólne stanowiska, decyzje ramowe, decyzje i konwencje, po zapoznaniu się z opinią Parlamentu Europejskiego

Rolę drugorzędną odgrywa prawo wywodzące się ze Wspólnej Polityki Zagranicznej i Bezpieczeństwa, czyli II filaru UE, oraz prawo służące Współpracy Policyjnej i Sądowej w Sprawach Karnych (III filar UE).

Prawo wspólnotowe występuje pod postaciami prawa pierwotnego i prawa wtórnego. Jako kategorię pośrednią między tymi prawodawstwami wymienia się często umowy międzynarodowe o charakterze mieszanym, zawierane przez WE oraz przez WE i państwa członkowskie Unii Europejskiej, jako że UE nie posiada osobowości prawnej.

Prawo pierwotne jest stanowione bezpośrednio przez państwa członkowskie przy pomocy umów międzynarodowych, czyli za ich wspólną zgodą, i może być zmienione według procedury określonej w art. 48 Traktatu Unii Europejskiej.

Prawo pierwotne tworzą:

- traktaty założycielskie,
- traktaty modyfikujące,
- traktaty akcesyjne,
- załączniki do traktatów,
- zasady ogólne prawa będące wynikiem orzecznictwa Europejskiego Trybunału Sprawiedliwości
- uznane zwyczaje.

W hierarchii źródeł prawa pierwotnego najwyższą pozycję zajmują traktaty założycielskie, czyli umowy międzynarodowe, takie jak:

- traktat ustanawiający Europejską Wspólnotę Gospodarczą (EWG), zawarty w Rzymie 25 marca 1957 roku,
- traktaty modyfikujące te umowy międzynarodowe, nowelizujące traktaty powołujące Wspólnoty Europejskie oraz Unię Europejską.

Należą do nich:

- Jednolity Akt Europejski z dnia 17/28 sierpnia 1986 r.,
- traktat o Unii Europejskiej (Traktat z Maastricht) z dnia 7 lutego 1992 r. (w którym EWG została przemianowana na WE),
- traktat amsterdamski z dnia 2 października 1997 r.,
- traktat nicejski z 26 lutego 2001 roku.

Każdy traktat posiada szereg załączników. Traktaty są przyjmowane bezpośrednio przez wszystkie państwa członkowskie według art. 48 traktatu o Unii Europejskiej. Załączniki do traktatów stanowią ich integralną część, a są nimi protokoły (np. protokół w sprawie przyszłości Unii Europejskiej) i deklaracje (np. deklaracja w sprawie rozszerzenia Unii Europejskiej), czasem umowa (np. umowa w sprawie polityki społecznej między państwami członkowskimi Wspólnoty Europejskiej, z wyłączeniem Wielkiej Brytanii). Protokoły mają moc prawnie wiążącą, w przeci-

wierństwie do deklaracji. Te ostatnie mogą być przyjęte przez całą konferencję lub być jednostronnymi aktami woli jednego lub kilku państw członkowskich. Protokoły są jednym ze sposobów nowelizacji prawa pierwotnego.

Zasady ogólne prawa unijnego, formułowane zwłaszcza w odniesieniu do I filaru, wynikają częściowo z zasad wyrażonych w traktatach lub wprost pochodzą z orzecznictwa Europejskiego Trybunału Sprawiedliwości. Stanowią one kanon państw praworządnych i demokratycznych, jak np. pewność prawa czy ochrona praw człowieka lub prawo do czynnego udziału w postępowaniu, a także tradycje konstytucyjne, wspólne dla państw członkowskich oraz umowy międzynarodowe służące ochronie praw człowieka, w tym Europejska Konwencja Praw Człowieka z roku 1950.

Prawo pochodne, czyli prawo wtórne Unii Europejskiej, jest tworzone przez organy unijne na podstawie kompetencji i według zasad określonych normami prawa pierwotnego. Katalog podstawowych źródeł prawa pochodnego zawiera art. 249 Traktatu Ustanawiającego Unię Europejską. Akty prawa pochodnego są generalnie odmienne dla I filaru, względem aktów prawnych tworzonych w II i III filarze. W I filarze UE są tworzone akty prawne wiążące i niewiążące państwa członkowskie (tab. 1).

Akty prawne wiążące to:

- rozporządzenia o ogólnym charakterze, bez konkretnego adresata, ale bezpośrednio obowiązujące w państwie członkowskim,
- dyrektywy skierowane do państw członkowskich, wiążące co do rezultatu (czyli muszą być wdrożone do krajowego porządku prawnego),
- decyzje o charakterze indywidualnym, obowiązujące w całości,
- umowy międzynarodowe.

Natomiast akty prawne niewiążące są to zalecenia i opinie. W praktyce organy Unii wydają jeszcze akty nienazwane, np. uchwały, deklaracje, memoranda, komunikaty, rezolucje, programy i inne, które nie mają charakteru wiążącego.

W projekcie Traktatu Ustanawiającego Konstytucję dla Europy przewidziano zmiany w strukturze źródeł prawa unijnego, dokonując podziału na akty:

- ustawodawcze,
- nieustawodawcze.

Akty ustawodawcze stanowiłyby: ustawa europejska o charakterze ogólnym i wiążąca wszystkie państwa członkowskie oraz ustawa ramowa obowiązująca co do rezultatu. Akty nieustawodawcze stanowić mają rozporządzenia i decyzje europejskie. Pierwsze z nich w zależności od zawartych w nich przepisów miałyby charakter obowiązujący w całości lub co do rezultatu, a drugie wiązałyby w całości członka UE, do którego byłyby skierowane. Przewiduje się utrzymanie prawa wtórnego w postaci zaleceń i opinii, bez wiążącego charakteru.

Akty prawne prawa pochodnego tworzone w ramach II filaru Unii Europejskiej, czyli w ramach Wspólnej Polityki Zagranicznej i Bezpieczeństwa mają odmienny charakter zarówno w stosunku do aktów I, jak i II filaru, a przede wszystkim uważane są za akty prawne państw członkowskich UE i nie są przypisywane UE. Rola Komisji Europejskiej w procedurze tworzenia tego prawa jest bardzo ograniczona, a instytucjami uprawnionymi do przyjmowania tych aktów są wyłącznie Rada Europejska albo Rada Unii Europejskiej. Zatem akty prawne w ramach II filaru mają charakter prawa międzynarodowego publicznego.

Katalog aktów prawa II filaru zawiera art. 12 TUE i są to:

- 1) zasady i ogólne wytyczne wspólnej polityki zagranicznej i bezpieczeństwa, określane przez Radę Europejską, które mogą regulować np. problematykę militarną;
- 2) wspólne strategie dla wspólnych ważnych interesów państw członkowskich, z określeniem celów i środków ich realizacji. Są uchwalane na czas określony, z możliwością przedłużania. Mogą mieć wpływ na prawo I filaru, jeżeli dotyczą np. spraw celnych. Wspólne strategie są wdrażane przez uchwalanie wspólnych działań oraz stanowisk;
- 3) wspólne działania, które mają charakter operacyjny i powinny określać nie tylko cel, ale także zasięg i środki w kompetencji UE. Wiążą one państwa członkowskie, mogą być ograniczone czasowo i podlegać modyfikacjom. Są to akty prawne najczęściej stosowane w II filarze i mają na celu np. wspierać procesy pokojowe i demokratyczne w państwach trzecich lub harmonizować politykę państw członkowskich;
- 4) wspólne stanowiska odnoszące się do konkretnego problemu o charakterze geograficznym lub przedmiotowym. Państwa członkowskie mają obowiązek realizować wspólne stanowiska w politykach krajowych. Wspólne stanowiska, podobnie jak i wspólne działania mogą służyć realizacji wspólnych strategii.

Poza tym katalogiem stosuje się też decyzje np. decyzje Rady UE, na podstawie ogólnych wytycznych Rady Europejskiej w sprawie wysyłania misji pokojowych do państw trzecich.

Akty prawne prawa pochodnego tworzone w III filarze Unii Europejskiej, czyli Współpracy Policyjnej i Sądowej w Sprawach Karnych, są przypisane Radzie Unii Europejskiej lub Komisji Europejskiej, z inicjatywy państwa członkowskiego. Są to według art. 34 ust. 2 TUE:

- 1) wspólne stanowiska ustalające sposób postępowania Unii w określonej sprawie, których państwa członkowskie muszą bronić na konferencjach międzynarodowych i w ramach organizacji międzynarodowych;

- 2) dyrektywy ramowe (najczęściej stosowane), zbliżone charakterem do dyrektyw uchwalanych w ramach I filaru. Wiążą państwa członkowskie co do celu, który mają osiągnąć, ze swobodą implementacji do prawa krajowego, jednak do określonego terminu;
- 3) decyzje, dla wykonania których są uchwalane środki wykonawcze. Decyzje mają charakter wiążący, ale nie mogą wywoływać bezpośredniego skutku dla prawa krajowego.

2. Akty prawa pochodnego w I filarze Unii Europejskiej

Jak już wspomniałam, katalog aktów prawa unijnego zawiera art. 249 TWE i obejmuje akty wiążące, do których należą: rozporządzenia, dyrektywy i decyzje oraz akty niewiążące: zalecenia i opinie. Ponadto, według art. 110 TWE, wprowadzonego na podstawie Traktatu z Maastricht, Europejski Bank Centralny może w ramach swoich właściwości, wydawać rozporządzenia, decyzje, zalecenia i opinie. Akty te nie mają uregulowanej hierarchii obowiązywania, a ich stopień ważności jest uzależniony od instytucji UE, która je wydaje oraz funkcji aktu normatywnego i kręgu adresatów. Wyraźne reguły dotyczą podstawowych rozporządzeń i dyrektyw Rady UE, na podstawie których Komisja Europejska jest zobowiązana do wydawania rozporządzeń i dyrektyw wykonawczych.

Rozporządzenie według art. 249 (akapit 2) TWE, może być wydane przez Radę UE lub Komisję Europejską, „ma zastosowanie ogólne. Obowiązuje w całości i stosuje się bezpośrednio we wszystkich państwach członkowskich”. Adresatem rozporządzenia są wszystkie państwa członkowskie, przede wszystkim rządy tych państw, ale może być kierowane do osób fizycznych i prawnych. Rozporządzenia są porównywalne do ustaw w prawach krajowych, mają charakter abstrakcyjny i najgłębiej ingerują w porządki prawne państw członkowskich. Można się na nie powoływać tak, jak na przepisy prawa krajowego. Przy pomocy rozporządzeń następuje unifikacja prawa na całym terytorium UE zarówno w zakresie prawa materialnego (prawa i obowiązki stron), jak i proceduralnego. Jako przykłady rozporządzeń, których jest kilka tysięcy, można podać rozporządzenia w dziedzinie wspólnej polityki rolnej lub celnej, a także rozporządzenia o dopuszczalnych porozumieniach przedsiębiorstw nienaruszających zasad konkurencji i dotyczące uprawnień obywateli oraz członków ich rodzin zatrudnionych w innych państwach członkowskich. Rozporządzenia proceduralne normują sposób postępowania przed organami wspólnotowymi w sprawach należących do ich kompetencji.

Główną rolę w wydawaniu rozporządzeń spełnia Rada UE, która decyduje o wydaniu rozporządzenia po zapoznaniu się z opinią Parlamentu Europejskiego, Komitetu Regionów i Komitetu Ekonomiczno-Społecznego, jeżeli tego wymaga procedura.

Rada wydaje rozporządzenia dwojakiego rodzaju:

- 1) podstawowe,
- 2) wykonawcze.

Rozporządzenia podstawowe powinny być konkretne i wyczerpujące. Rozporządzenie wykonawcze jest wydawane na podstawie rozporządzenia podstawowego, nie może zmieniać jego treści i ma charakter drugorzędny.

Rozporządzenia Komisji Europejskiej można podzielić na trzy grupy:

- 1) wydawane na podstawie dyspozycji traktatowych,
- 2) wydawane na podstawie delegacji Rady UE,
- 3) służące właściwemu funkcjonowaniu WE (na podstawie art. 211 TWE).

Wszystkie rozporządzenia mają taką samą moc wiążącą, jednak muszą być uchwalone w określonym trybie wydawania i konsultacji, posiadać w załączniku uzasadnienie oraz muszą być opublikowane w Dzienniku Urzędowym Unii Europejskiej.

Dyrektywy są wydawane przez Radę UE lub Komisję Europejską stosownie do art. 249, akapit 3 TWE: „Dyrektywa wiąże co do zamierzonego celu każde państwo członkowskie, do którego jest skierowana, pozostawiając władzom krajowym wybór form i środków”. Tak więc dyrektywa nie tworzy norm prawnych bezpośrednio obowiązujących, ale państwa członkowskie, wszystkie lub niektóre z nich, do których jest skierowana, jest zobowiązane do wydania w określonym terminie aktu prawnego w pełni transponującego normy dyrektywy do prawa krajowego, a przede wszystkim realizującego cel wskazany w dyrektywie. Zastosowanie dyrektywy w prawie unijnym prowadzi do trzystopniowego procesu stanowienia prawa: dyrektywa – implementacja do prawa krajowego – ustawa lub rozporządzenie w prawie krajowym.

Dyrektywy różnią się znacznie od rozporządzeń nie tylko tym, że nie muszą być stosowane bezpośrednio w prawie krajowym, ale również tym, że nie są adresowane do innych podmiotów prawa, poza państwami członkowskimi. Nie są bezpośrednimi źródłami praw i obowiązków osób fizycznych i prawnych, stanowią instrument harmonizacji, a nie ujednolicania prawa w Unii Europejskiej. Przepisy krajowe państw członkowskich, po implementacji dyrektyw zbliżają się do siebie, a nie stają się identyczne. W ten sposób wspólne cele mogą być osiągnięte przy zachowaniu krajowych porządków prawnych i tradycyjnych aktów prawnych każdego państwa członkowskiego.

Dyrektywy najczęściej są uchwalane przez Komisję Europejską, która ma wręcz monopol na inicjatywy dotyczące dyrektyw unijnych, które później są opiniowane przez Parlament Europejski, Radę Unii Europejskiej, a nawet Radę Europejską, podczas odbywających się co pół roku „szczytów”.

Dyrektywy są podporządkowane rozporządzeniom, nie mogą być z nimi sprzeczne i nie mogą zmieniać ich treści.

Za pomocą dyrektyw wydawanych w różnych dziedzinach prawa wspólnotowego jest realizowana polityka rynku wewnętrznego w zakresie przepływu towarów, usług i kapitału, poprzez harmonizowanie zasad tworzenia norm technicznych produktów, uznawania dyplomów i kwalifikacji, funkcjonowania banków, firm ubezpieczeniowych, spółek, ochronę konsumentów, ochronę środowiska, itd.

Decyzje są najczęściej wydawane przez Komisję Europejską, chociaż kompetencje do ich wydawania ma również Rada, działając samodzielnie lub razem z Parlamentem Europejskim. Decyzje nie mają charakteru jednolitego. Porównuje się je do aktów administracyjnych w prawie krajowym, gdyż według art. 249, akapit 4 TWE: „Decyzja obowiązuje w całości tych, do których jest skierowana”. Adresaci są określani w decyzji bezpośrednio lub pośrednio, przez wskazanie państwa członkowskiego lub grupy państw, grupy osób fizycznych lub prawnych. Adresaci stanowią krąg, co do zasady ograniczony.

Decyzja skierowana do państwa członkowskiego obowiązuje automatycznie i w całości (a nie tylko co do rezultatu) na jego terenie, chociaż do jej wykonania niezbędne może być zastosowanie procedur krajowych. Muszą je stosować organy sądowe i administracyjne. W przypadku trudności w zastosowaniu decyzji, państwo członkowskie musi się skontaktować z Komisją Europejską.

Decyzje są wydawane najczęściej w sprawach pomocy publicznej, fuzji przedsiębiorstw, funkcjonowania wspólnego rynku rolnego, a także w innych dziedzinach polityki gospodarczej. Raczej nie są wydawane w kształtowaniu unii politycznej. Służą harmonizacji prawa w Unii Europejskiej.

Niewiążące akty prawa pochodnego w I filarze to zalecenia i opinie. Ich niewiążący charakter wynika z przepisów traktatowych, zgodnie z art. 249, akapit 5 TWE.

Zalecenia są najczęściej uchwalane przez Komisję Europejską, rzadziej przez Radę UE, wówczas gdy nie można zastosować innych narzędzi prawa, a sprawa musi być uregulowana, ze względu na procesy zachodzące w UE. Ich adresatami są państwa członkowskie i chociaż nie mają charakteru wiążącego, państwo, do którego zalecenie jest skierowane nie może nie brać go pod uwagę. Sprzeciw państwa wobec decyzji musi być uzasadniony szczegółowymi przyczynami. W praktyce zalecenia mają wysoką rangę prawną ze względu na prestiż organów unijnych, które je wydają.

Jeżeli państwo członkowskie zastosuje zalecenie w swoim prawie krajowym, to stanowi podstawę do jego interpretacji, a według Trybunału Sprawiedliwości sądy krajowe powinny w procesie orzekania brać pod uwagę zalecenia.

Opinie wydaje Komisja Europejska, Rada UE, Parlament Europejski, a także inne organy UE, jak np. Komitet Ekonomiczno-Społeczny. Najczęściej są stosowane w prawie wewnętrznym, między organami Unii. Komisja Europejska wydaje opinie w ramach nadzoru nad przestrzeganiem prawa wspólnotowego. Opinie KE (podobnie jak zalecenia) nie wymagają upoważnienia (art. 155, pkt 2 TWE), ale muszą być umotywowane, jeżeli są kierowane do państwa, które narusza prawo wspólnotowe. Natomiast Rada może wydawać opinie na podstawie art. 235 TWE lub pełnomocnictwa określonego w art. 43, ust. 2 TWE. Opinie Parlamentu Europejskiego są istotne w procesie tworzenia prawa unijnego. Brak takiej opinii może być istotnym naruszeniem procedury decyzyjnej, a akt prawny może być wówczas przedmiotem skargi do Europejskiego Trybunału Sprawiedliwości. Za pomocą opinii nie można przyznać adresatom żadnych praw ani narzucić obowiązków.

3. Procedura tworzenia prawa UE

Postępowanie organów UE jest mocno sformalizowane. Istnieją ściśle określone procedury organów unijnych i jest ich bardzo dużo. Przykładowo można wymienić następujące procedury: konsultacji w celu rozstrzygnięcia zagadnień współpracy państw członkowskich, przyjmowania budżetu, przyjmowania nowych członków, współdecydowania (stosowana do decyzji w ramach I filaru), współpracy do rozstrzygnięcia zagadnień państw członkowskich w ramach II filaru, zawierania umów międzynarodowych itp. Najprostszy podział procedur, np. w ramach I filaru, obejmuje procedury tworzenia aktów o charakterze legislacyjnym oraz wydawania aktów wykonawczych przez Komisję Europejską. O wyborze procedury decyduje przedmiot aktu prawnego oraz podstawy prawne do jego wydania w przepisach traktatowych. Najważniejszą rolę w procesie decyzyjnym prawa pochodnego Wspólnoty Europejskiej odgrywa zasada współdecydowania wymagająca uchwalania aktu prawnego wspólnie przez Parlament Europejski i Radę UE. Jest to równocześnie jedyna procedura, w której przyznano Parlamentowi Europejskiemu rolę organu legislacyjnego. W pozostałych przypadkach przysługuje mu jedynie prawo wydawania opinii, także w ramach Europejskiej Wspólnoty Energii Atomowej, chociaż brak opinii może naruszyć zasadę procedury konsultacji.

Proces legislacyjny w Unii Europejskiej jest dość przewlekły i skomplikowany, gdyż obejmuje niemal wszystkie dziedziny życia 25 państw, które w nim uczestniczą. Również podział kompetencji organów UE jest odrębny w stosunku do zakresu odpowiedzialności ministerstw w państwach członkowskich.

Przygotowanie aktu prawnego obejmują dyskusje wstępne, opinie ekspertów, różnego rodzaju opracowania oraz zielone i białe księgi.

Zielona księga jest dokumentem wydawanym w fazie planowania aktu prawa wtórnego przez Komisję Europejską. Komisja przedstawia w niej proponowane rozwiązanie istotnego zagadnienia, n. p. w zakresie polityki społecznej lub gospodarczej (zielona księga na temat usług publicznych z 2003 r.), nad którym odbędą się debaty i konsultacje w organach UE. Zielona księga jest kierowana do przyszłych adresatów aktu prawnego, którzy w tym stadium projektowania aktu mogą się do niego ustosunkować. W wyniku konsultacji zielonej księgi Komisja Europejska może opracować białą księgę.

Biała księga jest opracowywana przez Komisję Europejską na wstępie działań w określonej dziedzinie zainteresowań i priorytetów UE o długofalowym charakterze i określa sposoby realizacji tych działań. Jedną z ostatnich białych ksiąg to biała księga z 1999 roku na temat bezpiecznej żywności i Europejska Polityka transportowa do 2010 roku (z 2001 r.). Komisja Europejska współpracuje na etapie przygotowawczym z odpowiednimi ośrodkami analitycznymi państw członkowskich.

Po etapie przygotowania aktu prawnego następuje etap jego projektowania należący do wyłącznej kompetencji Komisji Europejskiej. Kolejny etap to uzgadnianie projektu z państwami członkowskimi w grupach roboczych, a następnie rozstrzygnięcie spornych problemów na posiedzeniach Komitetu Stałych Przedstawicieli państw członkowskich przy UE (tzw. COREPER). COREPER (franc. *Comite des Représentants Permanents*) jest najważniejszym organem pomocniczym Rady UE. Jego członkowie są zgrupowani w COREPER II i mają rangę ambasadorów akredytowanych w Brukseli. Natomiast COREPER I, to grupa zastępców ambasadorów. Członkowie COREPER reprezentują z jednej strony interesy swoich państw, a z drugiej strony mają za zadanie osiągnięcie kompromisu w projekcie aktu prawnego przed przekazaniem ich ministrom. W ich pracy uwidacznia się ważna cecha procesu integracji europejskiej, tj. łączenie działań ponadnarodowych z interesami państw członkowskich. Wyniki prac COREPER nazywają się „agenda A”, gdy sprawy nie są zbyt kontrowersyjne i mogą być przyjęte przez ministrów bez debaty, i „agenda B”, jeśli wymagają debaty na szczeblu ministerialnym.

Członkowie COREPER II organizują posiedzenia Rady Unii Europejskiej, gdzie zapada decyzja o ostatecznym kształcie aktu prawnego, przy współudziale lub konsultacjach z Parlamentem Europejskim, jeżeli wymaga tego określona procedura.

4. System koordynacji udziału Polski w tworzeniu aktu prawa europejskiego

Aktywne uczestnictwo naszego kraju w procesie tworzenia prawa europejskiego opiera się na doświadczeniach z sześcioletniego okresu negocjacji członkowskich, a głównie z okresu po podpisaniu Traktatu Akcesyjnego w kwietniu 2003 roku, kiedy Polska otrzymała status tzw. aktywnego obserwatora. Od tego czasu nasi przed-

stawiciele mieli prawo uczestnictwa w posiedzeniach organów Unii Europejskiej bez prawa współdecydowania. Były to doświadczenia o charakterze roboczym, instytucjonalnym i prawnym. Zostały one wykorzystane w reorganizacji struktury organów administracyjnych zaangażowanych w sprawy europejskie, sposobie ich pracy oraz w modyfikacji prawa polskiego.

Opracowanie polityki długofalowej Polski w sprawach unijnych należy do kompetencji Komitetu Integracji Europejskiej z premierem jako przewodniczącym.

Przygotowanie propozycji zmian w przepisach prawa europejskiego oraz wyjściowego stanowiska Polski w sprawach integracyjnych należy do zadań wszystkich ministerstw i urzędów centralnych, w tym Głównego Urzędu Geodezji i Kartografii. Jeżeli sprawy należą do kompetencji wielu resortów i wymagają uzgodnienia stanowisk oraz decyzji politycznych, to następnym krokiem jest przekazanie propozycji do „systemu koordynacji polskiej polityki europejskiej”. W systemie tym główną rolę pełni powołany w kwietniu 2004 r. Komitet Europejski Rady Ministrów (KERM), którego przewodniczącym jest Minister Spraw Zagranicznych. KERM ma do pomocy Urząd Komitetu Integracji Europejskiej, którego szef jest równocześnie Wiceprzewodniczącym Komitetu. KERM podlega bezpośrednio Radzie Ministrów.

Na posiedzeniach Komitetu odbywają się dyskusje, następuje uzgodnienie stanowisk i podejmuje się bieżące decyzje. Często sprawy są konsultowane z szerszym gronem zainteresowanych, np. z naukowcami, ośrodkami analitycznymi i organizacjami pozarządowymi, a nawet środowiskami społecznymi, gospodarczymi i grupami zawodowymi, np. w sprawach rolnych.

Organem nadrzędnym zarówno w stosunku do Komitetu Integracji Europejskiej, jak i Komitetu Europejskiego jest Rada UE (nazywana często Radą Ministrów lub Radą) która rozstrzyga sprawy sporne oraz podejmuje decyzje w sprawach Polski, jako członka UE, przedstawionych przez szefa Urzędu Komitetu Integracji Europejskiej. Premier, jako Przewodniczący Rady Ministrów ma do pomocy w sprawach unijnych powołaną w 2002 roku Narodową Radę Integracji Europejskiej wraz z radami konsultacyjnymi: do spraw środowisk gospodarczych, środowisk wiejskich, samorządu terytorialnego, spraw młodzieży, środków masowego przekazu i organizacji pozarządowych. Na posiedzenia te zapraszani są przedstawiciele stowarzyszeń, fundacji, grup zawodowych, izb skupiających przedsiębiorców, itp.

Narodowa Rada Integracji Europejskiej jest organem opiniotawczo-doradczym Premiera, ale równocześnie ma wspierać dialog społeczny w zakresie problematyki integracji europejskiej. Sejm i Senat uczestniczą w opracowaniu ostatecznego stanowiska naszego Kraju w sprawach członkowskich, zgodnie z ustawą z 11 marca 2004 r. – o współpracy Rady Ministrów z Sejmem i Senatem w sprawach związanych z członkostwem Rzeczypospolitej Polskiej w Unii Europejskiej (Dz. U. Nr 52, poz. 515). Nakłada ona szereg obowiązków na Radę Ministrów w kwestii informowania, konsultowania i opiniowania stanowiska Polski w określonej sprawie.

Ostatecznie stanowisko to przekazywane jest polskim przedstawicielom w organach unijnych, a przede wszystkim Stałemu Przedstawicielstwu Rzeczypospolitej Polskiej przy Unii Europejskiej.

Literatura

- [1] J. Barcz (red.), *Prawo Unii Europejskiej. Zagadnienia Systemowe*. Wydawnictwo Prawo i Praktyka Gospodarcza, Warszawa 2005.
- [2] A. Łazowski, A. Zawadzka, *Prawo międzynarodowe publiczne*. C.H. Beck, Warszawa 2003.
- [3] B. Porzecka (red.), *Prawo Unii Europejskiej*. C.H. Beck, Warszawa 2004.
- [4] K.A. Wojtaszczyk (red.), *Encyklopedia Unii Europejskiej*. Wydawnictwa Szkolne i Pedagogiczne, Warszawa 2004.