

MAŁGORZATA KRÓL, MAREK ZIRK-SADOWSKI

## PRAWO WSPÓLNOTY EUROPEJSKIEJ W ASPEKCIE TEORETYCZNYM

I. Od 1960 r. pojawia się w Europie przekonanie, że prawnicy działający w zakresie prawa Wspólnoty Europejskiej stykają się ze specyficznym porządkiem prawnym, który oczywiście ma szereg powiązań z prawem międzynarodowym publicznym i z prawami wewnętrznymi państw członkowskich, lecz jednocześnie nie daje się do nich sprowadzić. Uznaje się, że Wspólnoty są wyposażone w uprawnienia ograniczające suwerenność poszczególnych państw, ale nie oznacza to jednocześnie federacyjnego charakteru Wspólnot.

W znanym rozstrzygnięciu *Costa v. ENEL* Trybunał Sprawiedliwości stwierdził, że "Traktat [...] stworzył własny porządek prawny, który po wejściu w życie Traktatu został włączony do porządków prawnych państw członkowskich i musi być stosowany przez sądy"<sup>1</sup>. To przełomowe orzeczenie potwierdziło również przekonanie, że państwa członkowskie "ograniczyły swoje prawa suwerenne i przez to utworzyły korpus prawa, które jest wiążące dla ich obywateli i dla nich samych"<sup>2</sup>. Wśród sędziów, rzeczników generalnych (advocates general) oraz w doktrynie prawa Wspólnot panuje zatem przekonanie, że wspomniany *corpus iuris* to specyficzna odmiana prawa, która nie daje się zakwalifikować ani do kategorii prawa wewnętrznego, ani do prawa międzynarodowego publicznego. Poparcie dla takiego stanowiska wyraziły również sądy najwyższe członków Wspólnot oraz ich praktyka konstytucyjna. Wspomniany porządek prawny określa zatem kompetencje, prawa i obowiązki poszczególnych instytucji i podmiotów prawa, a także tworzy procedury służące stwierdzeniu naruszenia prawa i sposoby ich dochodzenia. Stworzenie własnego systemu legislacyjnego, egzekucyjnego, prawa formalnego oraz własnego sądownictwa, które je stosuje, spowodowało powstanie kompletnego porządku prawnego. Dość szybko okazało się, że ów trzeci w stosunku do prawa wewnętrznego i międzynarodowego typ prawa nie daje się dobrze wyjaśniać za pomocą kategorii prawniczych wywodzących się z tradycji pozytywizmu prawniczego. Samo pojawienie się prawa wspólnotowego i próba jego teoretycznego uporządkowania stały się okazją do krytycznej refleksji nad pozytywizmem prawniczym.

Artykuł niniejszy jest próbą zwięzłego przedstawienia problemów teoretycznoprawnych, które rodzi prawo wspólnotowe. Chcielibyśmy zasygnalizo-

<sup>1</sup> ECR 1964, s. 585.

<sup>2</sup> Ibidem.

wać spory dotyczące czterech najczęściej omawianych w literaturze problemów, a mianowicie zagadnienia suwerenności, systemowego charakteru wspólnotowego porządku prawnego, jego sądowego stosowania oraz aksjologii tego prawa.

II. Suwerenność jest niewątpliwie zagadnieniem, które od początku było źródłem kontrowersji teoretycznych, filozoficzno-prawnych i politycznych wśród prawników Wspólnot. Szczególnie wśród prawników francuskich i angielskich teza o bezpośrednim działaniu prawa Wspólnot oraz o jego prymacie nad prawami członkowskimi budziła duże opory. Dyskusje, które powstały na poziomie dogmatyk prawniczych, wykazały znaczne zdominowanie praktyki przez klasyczny pozytywizm prawniczy, który okazał się źródłem pierwszych reakcji prawniczych środowisk zawodowych na fakt powstania nowego typu prawa. Ujawniło się ściśle łączenie doktryny prawnej z koncepcjami państwa. Swoisty "etatocentryzm" prawników spowodował, że początkowo nie dostrzegano nawet swoistości prawa europejskiego, o czym świadczyła również treść dokumentów przedstawianych przez państwa członkowskie Trybunałowi Sprawiedliwości.

Wspomniane odseparowanie prawa i organizacji państwowych w porządku Wspólnot skłoniło niektórych filozofów prawa do postawienia tezy o konieczności zrewidowania tradycyjnego poglądu o roli suwerenności państwa w legitymizacji prawa. Głównym rzecznikiem tego twierdzenia jest N. MacCormick<sup>3</sup>. Odrzucenie suwerenności jako narzędzia legitymizacji prawa ma dla niego znaczenie z dwóch powodów. Po pierwsze - paradygmat suwerenności nie tłumaczy faktu poddania porządków prawnych państw członkowskich kontroli prawa Wspólnoty oraz możliwości tzw. bezpośredniego stosowania prawa Wspólnoty. Po drugie - legitymowanie prawa Wspólnoty przez suwerenność, ale pochodząca z delegacji parlamentów państw członkowskich, skłaniałoby do tezy, że Wspólnota dąży do stworzenia z czasem jakiegoś superpaństwa europejskiego, co nie jest prawdą. Innymi słowy - ważne jest stwierdzenie, że utworzenie Wspólnot (obecnie Wspólnoty Europejskiej) nie polegało na prostym akcie przekazania suwerenności przez państwa członkowskie na rzecz organów Wspólnoty. Chodzi zatem o teoretyczną podbudowę stwierdzenia Trybunału Sprawiedliwości, że państwa członkowskie utworzyły "samodzielną europejską władzę publiczną"<sup>4</sup>.

Teoria prawa poszukuje zatem aparatury pojęciowej, która pozwala na wyodrębnienie specjalnego typu porządku prawnego - prawa wspólnotowego. Z perspektywy lat można z całą pewnością stwierdzić, że powstanie takiego przekonania o odrębności prawa wspólnotowego jest zasługą Trybunału Sprawiedliwości. Taka hermeneutyka prawa Wspólnot została stworzona przez sędziów i rzeczników generalnych, a nie przez dogmatyki prawa europejskiego. Poszukiwania teoretycznoprawne, mające na celu zbudowanie siatki pojęciowej, która pozwoliłaby zrozumieć swoistość prawa wspólno-

<sup>3</sup> Por. N. MacCormick, *Beyond the Sovereign State*, *Modern Law Review* 1993, nr 56, s. 1 - 18.

<sup>4</sup> Por. *Źródła prawa Wspólnot Europejskich. Wprowadzenie*, pod red. J. Jabłońskiej-Boncy, Gdańsk 1993, s. 23 i podana tam literatura.

towego, pojawiły się stosunkowo późno. W zasadzie pierwszą pracą z tego zakresu był znany artykuł F. E. Dowricka .

Tymczasem najważniejsze orzeczenia zapadły już w 1962 r. Orzeczenie *Van Grend & Loos vs Netherlands* jest w tej dziedzinie jednym z najistotniejszych. Trybunał wypowiedział się w nim wprost na temat specyfiki porządku prawnego EWG, na który składa się prawo pierwotne (traktaty założycielskie Wspólnot, układ o fuzji Wspólnot, traktaty o rozszerzeniu Wspólnot, Jednolity Akt Europejski, Traktat o Unii Europejskiej), wtórne akty prawne organów Wspólnot (rozporządzenia, dyrektywy, decyzje) oraz umowy międzynarodowe zawierane przez Wspólnoty. Również późniejsze orzeczenia Trybunału potwierdziły specyfikę prawa europejskiego, m.in. cytowane już orzeczenie *Costa v. ENEL*. Wskazują one na następujące cechy tego prawa jako tylko jemu właściwe: szerszy zakres kompetencji Wspólnoty w porównaniu z tradycyjnymi organizacjami międzynarodowymi, niezależność prawa wspólnotowego od prawa wewnętrznego państw członkowskich oraz bezpośredni efekt prawa wspólnotowego, czyli możliwość stanowienia i stosowania prawa wiążącego bezpośrednio zarówno organy państwowe, jak i obywateli<sup>6</sup> . Warto też podkreślić, że prawo wspólnotowe, w przeciwieństwie do typowego prawa traktatowego, nie wyznacza dokładnie granic prawa wspólnotowego. Zakres podmiotowości Wspólnoty nie jest zatem jednoznacznie określony - można przypuszczać, że rozciąga się ona na wszystkie środki i instrumenty niezbędne do realizacji celów Wspólnot.

Konstytutywny charakter Traktatu o Utworzeniu Wspólnoty Europejskiej i innych aktów pierwotnych nie oznacza jednak dla Trybunału całkowitego odizolowania od prawa międzynarodowego. Trybunał akceptuje przede wszystkim metodologię tworzenia tego porządku prawnego, stosując takie same metody interpretacji umów międzynarodowych. Również włączenie do prawa wspólnot katalogu praw człowieka jest rezultatem uznawania przez Trybunał związków z prawem międzynarodowym publicznym.

W ostatnim okresie najważniejszym orzeczeniem podkreślającym specyficzny charakter prawa wspólnotowego jest decyzja nr 1/91 z 14 grudnia 1991 r. Stwierdza ona, że prawo wspólnotowe stanowi odrębny porządek prawny, którego najważniejszymi elementami są prymat przed prawem wewnętrznym państw członkowskich oraz bezpośrednia skuteczność i bezpośrednie stosowanie w obrębie wewnętrznych systemów prawnych. Zadaniem organów Wspólnoty jest zapewnienie jednolitego stosowania prawa wspólnotowego.

Odrzucenie quasi-państwowego charakteru prawa wspólnotowego i związanej z nim koncepcji suwerenności jako sposobu legitymizacji tego prawa, oznaczało oczywiście uznanie za nieprzydatną aparatury pojęciowej klasycznego pozytywizmu J. Austina. Podobnie nieprzydatna okazuje się monistyczna koncepcja Kelsena. Również rola sankcji w "czystej teorii pra-

<sup>5</sup> F. E. Dowrick, *A model of the European Communities legal system*, Yearbook of European Law 1983, nr 3, s. 169 - 237.

<sup>6</sup> Por. *Prawo Wspólnot Europejskich. Dokumenty i orzecznictwo*, pod red. W. Czaplińskiego, R. Ostrihanskyego i A. Wyrozumskiej, Agencja Scholar, Warszawa 1994, s. 231.

<sup>7</sup> Ibidem, s. 232 - orzeczenie niepublikowane.

wa" stawia pod znakiem zapytania prawny charakter uregulowań wspólnotowych, które nie znają sankcji w rozumieniu normatywizmu. Większą moc wyjaśniającą wydawał się mieć model prawa wywodzący się z teorii Harta, w której jest miejsce na pluralistyczną koncepcję prawa, jako koegzystencję różnych norm pierwotnych, ale obowiązujących dzięki ich unii z tzw. regułami wtórnymi. Trudność rodzi jednak przeniesienie koncepcji reguły uznawania do teorii legitymizacji prawa Wspólnot. Reguła uznawania (*rule of recognition*) ma bowiem swoje źródło w pewnej wytworzonej praktyce i zwyczajach panujących w określonej społeczności. Ewolucyjny charakter reguły uznawania wymaga założenia rozwoju praktyki judykacyjnej oraz specyficznej argumentacji opartej na tzw. wewnętrznym punkcie widzenia. Tymczasem szereg wspólnotowych rozwiązań prawnych nie jest wynikiem uznawania ich przez judykaturę, lecz zostały one wprost sformułowane w traktatach i muszą być akceptowane przez Trybunał. Przykładem może być choćby struktura organów Wspólnoty i ich kompetencje<sup>8</sup>.

Trudności z zastosowaniem pozytywistycznego modelu prawa do wyjaśnienia problemu legitymizacji prawa wspólnotowego powodują, że coraz częściej teoretycy zajmujący się prawem wspólnotowym sięgają do hermeneutycznych wersji teorii prawa. Ceną za to jest jednak z reguły ignorowanie tendencji systemowej, którą przejawia prawo wspólnotowe. Interpretacyjne ujęcie prawa, charakterystyczne dla hermeneutyki Dworkina, uznaje "system prawa" za pojęcie należące do tzw. preinterpretacyjnej fazy refleksji nad prawem, a nie występujące w fazie realnej interpretacji oraz w fazie postinterpretacyjnego istnienia prawa. Koncepcja Dworkina słabo również uwidacznia dynamiczny charakter systemu wartości występujących we Wspólnocie. Koncepcja prawa, która dostrzega w nim głównie poszukiwanie przez sędziów standardów - zasad niezbędnych do stosowania norm prawnych, wydaje się na pierwszy rzut oka wygodna przy tłumaczeniu właściwości prawa wspólnotowego. Wystarczy jednak przypomnieć charakterystyczną dla Dworkina tezę o istnieniu jednego właściwego rozstrzygnięcia. Jest ona możliwa do utrzymania tylko przy założeniu istnienia politycznej wspólnoty doskonale zintegrowanej w swoich politycznych sądach i praktyce, której istnienie umożliwia jednolite orzekanie nawet w sytuacji występowania w prawie zasad prawnych (*matter of principle*). Stąd między innymi wątpliwości co do przydatności tej konstrukcji w analizie prawa wspólnotowego. Na dzisiejszym etapie jego rozwoju nie można przedstawiać Wspólnoty Europejskiej jako wspólnoty zasad prawnych, posiadającej zintegrowany system wartości i wspólną wizję celów. Choć prawo wspólnotowe jest w znacznej części rezultatem hermeneutycznego wysiłku Trybunału Sprawiedliwości, to jednak wyraźne zarysowanie wspólnoty komunikacyjnej, w której ta hermeneutyka się dokonuje, jest bardzo trudne. Stąd prawdopodobnie swoiste wsparcie składów sędziowskich przez instytucje rzeczników generalnych, których zadaniem jest prezentowanie przed składem sędziowskim, choć wyłącznie we własnym imieniu, opinii o właściwym rozstrzygnięciu.

<sup>8</sup> Por. F. E. Dowrick, *A model...*, s. 202 - 205.

Podobną rolę odgrywają orzeczenia wstępne, których funkcją jest utrzymanie jednolitości stosowania prawa wspólnotowego.

Obraz tej wspólnoty komunikacyjnej jest jeszcze bardziej zamazany jeśli uświadomić sobie, że żaden z członków Wspólnoty nie ma pełnej najwyższej władzy w kierowaniu swymi sprawami wewnętrznymi. Państwa Wspólnoty nie mają zatem pełnej suwerenności w sensie zewnętrznym ani wewnętrznym, choć z drugiej strony nie ma jej też Wspólnota, przez co wykluczona jest konstrukcja federacji.

III. Refleksja teoretycznoprawna dotycząca prawa wspólnotowego skupia się również na problemie możliwości zrekonstruowania systemu prawa wspólnotowego. Dążenie do systematyzacji jest niewątpliwie regulatywnym ideałem prawa wspólnotowego. Ograniczając się tylko do formalnego ujęcia systemu prawa poddaje się w wątpliwość możliwość systematyzacji tego prawa, choćby ze względu na dopuszczalność wystąpienia niezgodności (przynajmniej okresowych) pomiędzy normami prawa wspólnotowego a prawami państw członkowskich. Brak wyraźnych kryteriów dystrybucji kompetencji powoduje, że trudno jest w ramach tego prawa dokonać rekonstrukcji jego aspektu dynamicznego. W szczególności kryteria przekazywania kompetencji pomiędzy organami Wspólnoty a państwami członkowskimi są w wielu dziedzinach słabo określone. Wskazuje się również na trudności związane z zupełnością systemu. Dotyczą one w szczególności zupełności kwalifikacyjnej systemu<sup>9</sup>. Liczne braki aktów prawnych realizujących postanowienia traktatu powodują, że zakres jurydyzacji wspólnotowej jest nieokreślony. Słaby jeszcze rozwój dogmatyki prawa wspólnotowego oraz stałe poszukiwanie norm tego prawa przez organy sądowe Wspólnoty podaje się za przyczynę trudności w rekonstrukcji systemu prawa wspólnotowego. Z drugiej strony podkreśla się również fakt, że próby systematyzacji prawa wspólnotowego odwołują się do pozytywistycznych koncepcji systemu prawa, dostosowanych do dobrze wykształconych porządków prawa wewnętrznego. Zarysowuje się zatem potrzeba budowy teorii systemu prawa właściwej dla porządku prawnego Wspólnoty, którego swoistą cechą jest bardzo dynamiczna kooperacja wielości systemów prawnych z prawem traktatowym oraz prawem stworzonym przez organy Wspólnoty.

IV. Trzeci wymiar refleksji teoretycznej nad prawem wspólnotowym to badania nad stosowaniem prawa przez Trybunał Sprawiedliwości. Trybunał ten, będący władzą sądowniczą Wspólnoty, odgrywa tak doniosłą rolę w kształtowaniu prawa wspólnotowego, że uzasadnione są przypuszczenia o użyteczności anglosaskiej doktryny *judge made law* na gruncie prawa wspólnotowego.

O roli tego sądu w rozwoju prawa decyduje bardzo szeroko ujęta właściwość Trybunału. Działa on jako sąd międzynarodowy, gdy rozpatruje np. spory pomiędzy Komisją a państwem członkowskim, a jako sąd konstytucyjny, gdy wydaje opinię na temat zgodności umów zawieranych przez Wspól-

<sup>9</sup> Por. J. Bengoetxea, *Legal system as a regulative ideal* (maszynopis).

notę z postanowieniami Traktatu. Rozpatrywanie skarg o naruszenie Traktatu przez niedziałanie może być przykładem funkcjonowania Trybunału w roli sądu administracyjnego. Trybunał działa również jako sąd cywilny, gdy np. rozpatruje skargi odszkodowawcze przeciwko Wspólnocie. Swoistą funkcją Trybunału jest wydawanie tzw. orzeczeń wstępnych. Wreszcie Trybunał pełni rolę sądu II instancji, gdy rozpatruje odwołania od orzeczeń sądu I instancji.

Rola Trybunału w rozwoju Wspólnot spowodowała prawdopodobnie prze wagę analiz funkcjonalnych jego orzeczeń<sup>10</sup>. Dopiero w ostatnim okresie, wraz z rozwojem refleksji teoretycznej nad istotą prawa wspólnotowego, zaczęły pojawiać się prace analizujące dyskursywne aspekty uzasadnień Trybunału, a zatem ich struktury argumentacyjne, koherencję oraz aspekty uniwersalno-pragmatyczne<sup>11</sup>. Należałoby w tym miejscu powrócić do analizy wspólnoty komunikacyjnej, w ramach której działa Trybunał. Jak wykazują badania nad sposobem dyskusowania składów orzekających, ramy dyskursu niewątpliwie wyznacza tutaj tradycja państw liberalnych modyfikowana dla celów zapewnienia jednolitej skuteczności prawa wspólnotowego we wszystkich państwach członkowskich. Sędziowie tworzą stosunkowo zwartą wspólnotę komunikacyjną posługującą się aparaturą pojęciową wywodzącą się z kultury prawa rzymskiego. Wspólne ramy komunikacyjne tworzy również podobna koncepcja kształcenia prawników w szkołach prawa oparta na podobnych dogmatykach prawniczych. Sytuacja ta z pewnością ulegnie zmianie wraz z rozszerzeniem się Wspólnoty przez przyłączenie nowych państw, których systemy prawne wywodzą się z odmiennej tradycji.

V. Czwarty wymiar refleksji teoretycznoprawnej nad prawem wspólnotowym, to zagadnienia aksjologiczne. Chodzi w nich o wizję Wspólnoty i ideały, które ma ona reprezentować. Problemy aksjologiczne prawa wspólnotowego można z grubsza sprowadzić do trzech głównych zagadnień: demokratycznej reprezentacji, subsydiarności oraz tożsamości narodowej<sup>12</sup>. Znaczna rozbudowa struktur politycznych we Wspólnocie stawia pod znakiem zapytania autentyczność reprezentacji demokratycznej w jej organach prawodawczych. Jeśli przyjąć uzasadnienie demokracji odwołujące się do kategorii samodecydowania przez lud, to powstaje pytanie, jak w tego typu wspólnotcie wyznaczyć usytuowanie organów demokratycznie określających prawa i obowiązki obywateli, aby nie przerwać komunikacji pomiędzy tymi organami a wspólnotami lokalnymi. Innymi słowy - problem polega na autentycznym reprezentowaniu interesów partykularnych i możliwości ich artykułowania w organach centralnych Wspólnoty.

W aksjologii Wspólnot zawsze podkreślano, że państwa są tylko grupą podmiotów należących do Wspólnoty. Już preambuła Traktatu EWG odwołuje się nie tylko do rządów, lecz także do narodów państw członkowskich. Koncepcja Europy jako wspólnoty narodów wymaga zatem reinterpretacji

<sup>10</sup> Por. H. Rasmussen, *On law and policy in the European Court of Justice*, Dordrecht 1986 i tam podana bibliografia.

<sup>11</sup> Por. J. Begoetxea, *The legal reasoning of the European Court of Justice*, Oxford 1993.

<sup>12</sup> Por. J. H. Weiler, *Problems of legitimacy in post 1992 Europe*, *Aussenwirtschaft* 1991, s. 411 - 437.

kategorię narodu, wolnej od niebezpieczeństw nacjonalizmu. Jedną z dróg jest rozwój tzw. regionalnego poziomu Wspólnoty i przyjęcie zasady pomocniczości Wspólnoty w stosunku do wspólnot regionalnych i narodów nie posiadających państwowości.

VI. Wspólnoty Europejskie rozwinęły zatem zupełnie nowy typ porządku prawnego, który stał się podstawą odnowienia starych sporów teoretyczno-prawnych. Widoczne trudności w adaptacji pozytywistycznej ramy pojęciowej, zarówno na poziomie powstawania tego prawa, jak również jego stosowania, stały się źródłem przekonania o potrzebie budowy nowego paradygmatu teorii prawa, proponującego nowe koncepcje legitymizacji prawa, bogatsze konstrukcje systemu prawa, stosowania systemu prawa oraz bazującego na odmiennych uzasadnieniach aksjologicznych norm. Biorąc pod uwagę dążenia Polski do zjednoczenia ze Wspólnotami, problemy te prawdopodobnie staną się codzienną praktyką polskich prawników. Stąd nasz postulat włączenia problemów teorii prawa Wspólnoty Europejskiej do edukacji prawniczej w Polsce.

## EUROPEAN COMMUNITY LAW IN A THEORETICAL ASPECT

### S u m m a r y

The paper attempts at a brief presentation of theoretical and legal problems which appear in the context of the European Community Law. First, the sovereignty of the Community, the predominance of the Community Law over the laws of member countries and direct application of the Community Law are discussed. Next, the Community Law as a legal system, the application of that system by courts in different member countries and its axiological assumptions have been investigated.

The conclusion is that the Community Law is a legal order of a completely new type, and cannot be analysed within the framework of positivist concepts.