

Wykładnia i stosowanie prawa wspólnotowego

Anna Kalisz



Oficyna

a Wolters Kluwer business

Prawo jest na naszej stronie!

**www.profinfo.pl
www.wolterskluwer.pl**

- codzienna aktualizacja
- pełna oferta
- zapowiedzi wydawnicze
- rabat na zamówienia zbiorcze
do negocjacji
- uproszczony sposób zakupu e-mailem:
zamowienia.internet@wolterskluwer.pl

Wykładnia i stosowanie prawa wspólnotowego

Anna Kalisz



Oficyna

a Wolters Kluwer business

monografie

Stan prawny na 1 czerwca 2007 r.

Recenzenci:

prof. dr hab. Marek Zirk-Sadowski

dr hab. Andrzej Korybski, prof. nadzw. Uniwersytetu Marii Curie-Skłodowskiej

Redakcja:

Joanna Fitt

Wydawca:

Anna Berska

Skład, łamanie:

Anna Atanaziewicz

© Copyright by

Wolters Kluwer Polska Sp. z o.o., 2007

ISBN: 978-83-7526-221-6

ISSN 1897-4392

Wydane przez:

Wolters Kluwer Polska Sp. z o.o.

Redakcja Wydawnictw Książkowych i Czasopism Prawniczych

01-231 Warszawa, ul. Płocka 5a

tel. (022) 535 80 00

Redakcja Książek

31-156 Kraków, ul. Zacisze 7

tel. (012) 630 46 00

e-mail: ksiazki@wolterskluwer.pl

www.wolterskluwer.pl

Księgarnia internetowa www.profinfo.pl

Chciałabym serdecznie podziękować za okazaną pomoc i życzliwość promotorowi mojej rozprawy doktorskiej Prof. dr. hab. Leszkowi Leszczyńskiemu, kierownikowi Katedry Teorii i Filozofii Prawa WPiA UMCS w Lublinie. Wyrazy wdzięczności kieruję także do Prof. dr. hab. Marka Zirk-Sadowskiego oraz Dr. hab., prof. UMCS, Andrzeja Korybskiego, a także do wszystkich innych osób, których cenne uwagi krytyczne pozwoliły mi nadać pracy obecny kształt.

Spis treści

Wykaz skrótów	11
Akty prawne, dokumenty i periodyki.....	11
Sądy i organizacje polskie i międzynarodowe.....	12
Wstęp	15
Rozdział I	
Struktura systemu prawnego Wspólnot Europejskich	19
1. Prawo pierwotne („konstytucyjne”)	21
2. Prawo stanowione przez organy i instytucje Wspólnot Europejskich	24
3. Prawo międzynarodowe Wspólnot Europejskich	29
4. <i>Case-law</i> (orzecznictwo ETS)	30
5. Prawo wewnętrzne Wspólnot Europejskich	32
6. Prawo wspólnotowe a prawo II i III filaru Unii Europejskiej.....	33
Rozdział II	
Cechy prawa Wspólnot Europejskich w kontekście jego stosowania	35
1. Podstawowe cechy prawa Wspólnot Europejskich	35
1.1. Subsydiarność wobec prawa krajowego	36
1.2. Bezpośrednie obowiązywanie w krajowych porządkach prawnych.....	38
1.3. Bezpośrednie stosowanie i skuteczność prawa wspólnotowego.....	41
1.4. Dualizm stosowania prawa wspólnotowego	45
2. Teoretycznoprawne uwagi o stosowaniu prawa wspólnotowego	51

Rozdział III

Zastosowanie aktów prawa wspólnotowego	56
1. Intuicje przedinterpretacyjne.....	56
2. Stosowanie przepisów prawa wspólnotowego	58
2.1. Prawo pierwotne Wspólnot Europejskich	59
2.2. Prawo międzynarodowe Wspólnot Europejskich	62
2.3. Prawo pochodne Wspólnot Europejskich.....	71
2.3.1. Rozporządzenia prawa pochodnego.....	71
2.3.2. Dyrektywy prawa pochodnego.....	75
2.3.3. Decyzje prawa pochodnego.....	82
2.3.4. <i>Soft law</i>	84

Rozdział IV

Złożone ustalenia walidacyjne. Relacje z innymi systemami prawa.....	88
1. Zastosowanie przepisów spoza systemu prawa WE w decyzjach wspólnotowych.....	88
1.1. Prawo krajowe i prawo międzynarodowe.....	88
1.2. Przepisy prawne II i III filaru Unii Europejskiej	91
2. Argumentacje kolizyjne i inferencyjne w stosowaniu prawa wspólnotowego.....	91
2.1. Argumentacje i reguły kolizyjne.....	91
2.2. Argumentacje i reguły inferencyjne	96
3. Pierwszeństwo stosowania prawa wspólnotowego.....	100
3.1. Zasada pierwszeństwa prawa wspólnotowego wobec krajowego w praktyce ETS.....	100
3.2. Zasada pierwszeństwa w orzecznictwie polskiego Trybunału Konstytucyjnego	107

Rozdział V

Zastosowanie orzecznictwa, zasad ogólnych i kryteriów poprawnych	111
1. Zastosowanie orzeczeń sądowych	113
1.1. Decyzje organów wspólnotowych.....	114
1.2. Decyzje międzynarodowe i decyzje sądów krajowych.....	121
2. Zastosowanie zasad ogólnych	125
2.1. Zasady ogólne prawa wspólnotowego.....	125
2.2. Zasady ogólne prawa międzynarodowego i krajowego	130
3. Zastosowanie zwyczaju	138
3.1. Zwyczaje wspólnotowe	138
3.2. Zwyczaje międzynarodowe i krajowe.....	141

4. Odesłania pozaprawne w prawie wspólnotowym	145
4.1. Ocenne kryteria otwarte	145
4.2. Zwroty szacunkowe.....	148

Rozdział VI

Reguły interpretacyjne wykorzystywane przez ETS	151
1. Argumentacje językowe.....	152
1.1. Interpretacja przepisów prawa wspólnotowego	156
1.2. Interpretacja źródeł „niepisanych”	159
2. Argumentacje systemowe.....	160
2.1. Wykładnia kontekstualna	160
2.2. Wykładnia systemowo–aksjologiczna	163
3. Argumentacje pozasystemowe	164
3.1 Argumentacje celowościowo–funkcjonalne	164
3.2. Argumentacje aksjologiczne.....	172
4. Konkluzje.....	174

Rozdział VII

Rekonstrukcja normy prawa wspólnotowego w decyzjach krajowych (ETS a sądy krajowe)	180
1. Interpretacja prawa wspólnotowego w procesach krajowych.....	180
1.1. Zasada jednolitości wykładni prawa wspólnotowego	181
1.2. Przekazanie ETS kwestii interpretacyjnych przez sąd krajowy.....	185
1.3. Sytuacje niewymagające przekazania wykładni ETS	193
2. Inne sposoby ujednolicania interpretacji sądów krajowych w zakresie prawa WE	198
2.1. Wykładnia efektywna prawa wspólnotowego w działalności sądów krajowych	199
2.2. Zasada interpretacji prawa krajowego zgodnie z prawem wspólnotowym.....	201
2.3. Problem dyskrecjonalności sądu krajowego	209

Wnioski końcowe	215
------------------------------	------------

Bibliografia	219
Wykaz aktów prawnych	219
Literatura	221
Orzecznictwo wykorzystane w pracy	241

Wykaz skrótów

Akty prawne, dokumenty i periodyki

- CDE** — Cahiers de droit européen
CJCE — Cour de Justice des Communautés européennes
CMLR — Common Market Law Reports
CMLRev. — Common Market Law Review
DR — Decisions and Reports — European Commission of Human Rights, Council of Europe
Dz. U. — Dziennik Ustaw RP
ECHR — European Convention of Human Rights
ECR — European Court Reports
EKPC — Europejska Konwencja o Ochronie Praw człowieka i Podstawowych Wolności
ELR — European Law Review
ENA — Europejski Nakaz Aresztowania
EPL — European Public Law
EPS — Europejski Przegląd Sądowy
GATT — General Agreement on Tariffs and Trade
ICLQ — International and Comparative Law Quarterly
KNZ — Karta Narodów Zjednoczonych
k.p.k. — ustawa z dnia 6 czerwca 1997 r. — Kodeks postępowania karnego (Dz. U. Nr 89, poz. 555 z późn. zm.)
KPPubl. — Kwartalnik Prawa Publicznego
LQR — Law Quarterly Review
O.J. — Official Journal of the European Communities (Dziennik Urzędowy Wspólnot Europejskich)

OSNAPIUS — Orzecznictwo Sądu Najwyższego. Izba Administracyjna, Pracy i Ubezpieczeń Społecznych
OSNC — Orzecznictwo Sądu Najwyższego. Izba Cywilna
PiP — Państwo i Prawo
PPE — Przegląd Prawa Europejskiego
PS — Przegląd Sądowy
RTDE — *Revue trimestrielle de droit européen*
SE — Studia Europejskie
SM — Sprawy Międzynarodowe
St. Pr.–Ek. — Studia Prawno-Ekonomiczne
St. Praw. — Studia Prawnicze
TEA — Traktat ustanawiający Europejską Wspólnotę Energii Atomowej
TEWG — Traktat ustanawiający Europejską Wspólnotę Gospodarczą
TEWWiS — Traktat ustanawiający Europejską Wspólnotę Węgla i Stali
TN — Traktat Nicejski
TUE — Traktat ustanawiający Unię Europejską
TWE — Traktat ustanawiający Wspólnotę Europejską
YECHR — Yearbook of European Convention of Human Rights
YEL — Yearbook of European Law
ZNUJ — Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Jagiellońskiego
ZNUŁ — Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Łódzkiego
ZU — Zbiór Urzędowy orzeczeń Trybunału Konstytucyjnego

Sądy i organizacje polskie i międzynarodowe

CFI — Court of First Instance
EBC — Europejski Bank Centralny
ECJ — European Court of Justice
EEA — European Economic Area
EEC — European Economic Community
EFTA — European Free Trade Association
ESCS — European Coal and Steel Community
ETPC — Europejski Trybunał Praw Człowieka w Strasburgu
ETS — Europejski Trybunał Sprawiedliwości w Luksemburgu
EURATOM — Europejska Wspólnota Energii Atomowej
EWEA — Europejska Wspólnota Energii Atomowej
EWG — Europejska Wspólnota Gospodarcza

EWWiS — Europejska Wspólnota Węgla i Stali
JAE — Jednolity Akt Europejski
MTK — Międzynarodowy Trybunał Karny
MTPM — Międzynarodowy Trybunał Praw Morza
MTS — Międzynarodowy Trybunał Sprawiedliwości w Hadze
SN — Sąd Najwyższy RP
SPI — Sąd Pierwszej Instancji
STA — Stały Trybunał Arbitrażowy
STSM — Stały Trybunał Sprawiedliwości Międzynarodowej
TK — Trybunał Konstytucyjny RP
UE — Unia Europejska
WE — Wspólnota Europejska bądź Wspólnoty Europejskie
WTO — Word Trade Organization

Wstęp

Niniejsza praca stanowi próbę ukazania roli wykładni operatywnej Trybunału Sprawiedliwości Wspólnot Europejskich (dawnego Europejskiego Trybunału Sprawiedliwości, występującego często pod skrótem ETS), dotyczy zatem wpływu tzw. *case-law* na proces stosowania prawa wspólnotowego (a niekiedy również krajowego) przez sądy ponadnarodowe i krajowe. Punktem odniesienia dla zawartych w niej rozważań jest przede wszystkim sądowy typ stosowania prawa, gdziekolwiek jednak pojawiają się także uwagi związane z typem administracyjnym. Pojęcie wykładni operatywnej jest tu rozumiane szeroko, jako całokształt czynności dotyczących ustalenia kręgu źródeł prawa mających zastosowanie w danym procesie, a następnie sformułowania podstawy normatywnej dla wydania konkretnej decyzji. Wykładni tego rodzaju dokonuje się w ramach proceduralnego nakazu podjęcia decyzji, opierając się na założeniu o racjonalności porządku prawnego oraz zakładając, że jej rezultatem będzie pewien „fragment” normy wystarczający do ustalenia konsekwencji prawnych w danym procesie.

Oczywiście podczas formułowania powyższej definicji, jak i opisu modelowego przebiegu poszczególnych rozumowań decyzyjnych nie da się uniknąć pewnych uproszczeń dotyczących ogólnego paradygmatu stosowania prawa czy też przywoływanych koncepcji teoretycznoprawnych.

Warto również na wstępie wyjaśnić znaczenie takich pojęć, jak „prawo europejskie”, „prawo unijne” (*European Union law*), „prawo wspólnotowe” (*European Community law*), „prawo krajowe” oraz „prawo wewnętrzne”.

Prawo europejskie jest właściwie najmniej precyzyjnym¹ spośród wymienionych terminów. Pojęcie to bowiem może być rozumiane w sensie szerszym lub węższym. W pierwszym znaczeniu obejmuje prawo two-

¹ M. Herdegen, *Prawo europejskie*, Warszawa 2004, s. 2.

rzony w obrębie różnych europejskich organizacji międzynarodowych² (jak np. Rada Europy), w drugim zaś — prawo Wspólnot Europejskich oraz prawo Unii Europejskiej. Należy także dokonać rozróżnienia pomiędzy tymi dwoma pojęciami. „Prawo unijne” jest pojęciem bardziej pojemnym, w którym zawiera się „prawo wspólnotowe”³ (jako prawo obejmujące tzw. I filar Unii oraz Unię Walutową) obok filarów II i III. Prawo wspólnotowe jest systemem ponadnarodowym i charakteryzuje się opisanymi w pracy cechami znamionnymi dla tej kategorii, których nie posiadają pozostałe dwa filary UE.

Prezentowane rozważania dotyczą stosowania prawa ponadnarodowego przez kompetentne organy, tj. ETS oraz podmioty krajowe. W obu przypadkach punktem odniesienia dla procesu decyzyjnego są orzeczenia Trybunału.

Pojęcia „prawo krajowe” czy „prawo wewnętrzne” zostały w pracy użyte jako synonimy określające prawo poszczególnych państw członkowskich. Należy mieć jednak na uwadze niedoskonałość tych terminów.

Warto też — jak się zdaje — wyjaśnić kwestie dotyczące takich pojęć, jak system i porządek prawny. Wprawdzie bywają one w pracy używane zamiennie, lecz jednak nie są synonimami. Za „porządek prawny” przyjęto „zbiór wszystkich reguł funkcjonujących w obrocie prawnym i stanowiących potencjalne podstawy normatywne podejmowania decyzji”⁴, „system prawny” natomiast rozumiany jest bardziej pozytywistycznie, jako „całokształt obowiązujących w danym państwie norm prawnych”⁵. Niezależnie od istnienia w ramach nauki prawa innych sposobów rozumienia porządku prawnego i związku tego pojęcia z systemem prawa, kluczową różnicę, uwypukloną na potrzeby pracy, stanowi przymiotnik „obowiązujący”. W świetle powyższych definicji na system prawa składają się wiążące, obowiązujące przepisy, porządek prawa natomiast jest zjawiskiem „pojemniejszym”, gdyż zawiera w sobie inne „reguły (...) stanowiące potencjalne podstawy normatywne podejmowania decyzji”⁶. Dla procesu stosowania prawa rozróżnienie to jest o tyle istotne, że w ramach porządku prawnego mogą się znaleźć,

² Z. Doliwa-Klepacki, *Integracja europejska — po zakończeniu negocjacji Polski z UE*, Białystok 2003, s. 67 i 68.

³ Rozróżnienia tego nie przewiduje Traktat ustanawiający Konstytucję dla Europy, ujednolicający obszar prawny obecnej Wspólnoty Europejskiej i Unii.

⁴ Zob. L. Leszczyński, *Zagadnienia teorii stosowania prawa. Doktryna i tezy orzecznictwa*, Kraków 2001, s. 35.

⁵ Zob. G. Seidler, H. Groszyk, J. Malarczyk, A. Pieniążek, *Wstęp do nauki o państwie i prawie*, Lublin 2000, s. 172.

⁶ Por. L. Leszczyński, *Zagadnienia teorii stosowania prawa...*, s. 5.

jako źródła podstawy decyzji, także normy i kryteria niemające charakteru formalnie wiążącego, co jest charakterystyczne dla prawa wspólnotowego (np. *soft law*, orzecznictwo ETS, kryteria otwarte). Równocześnie jednak ze względu na specyfikę źródeł prawa WE synonimiczne stosowanie tych terminów w powyższym rozumieniu wydaje się na miejscu, gdyż jest to raczej dynamiczny proces, a nie ukształtowany porządek czy system.

Aby praca nie spotkała się z krytyką większą niż ta, na jaką zapewne zasługuje, warto może w tym miejscu dodać kilka ogólnych uwag o jej wartości.

Założeniem pracy jest skonfrontowanie reguł rządzących poszukiwaniami źródeł prawa i jego interpretacją, które wynikają z orzecznictwa pre-judycjalnego ETS, z prawidłowościami charakteryzującymi model stosowania prawa międzynarodowego i — przede wszystkim — krajowego. Wbrew tytułowi czasem nie da się jednak uniknąć wzmianek o kwestiach związanych z tworzeniem prawa. Mimo że w kontynentalnej kulturze prawnej odrębność stosowania i tworzenia prawa jest bardzo wyraźna, oba te procesy oddziałują na siebie tak silnie, że niekiedy nie sposób analizować ich w zupełnym od siebie oderwaniu.

Praca nie stanowi przeglądu całości istniejącego — olbrzymiego zresztą — *case-law* Europejskiego Trybunału Sprawiedliwości. Przytaczane w niej wybrane orzeczenia mają charakter przede wszystkim egzemplifikacyjny wobec prezentowanych tez teoretycznoprawnych. Starano się cytować (w przypisach pracy) zwłaszcza te orzeczenia, które ściśle dotyczą omawianych kwestii, przy czym zaniechano opisywania stanów faktycznych, mogłoby to bowiem obniżyć przejrzystość i czytelność pracy. Cytaty przytaczane są głównie wtedy, gdy fragment orzeczenia stanowi wyraźną ilustrację rozważanych przez autorkę zagadnień. W przypadku zaś, gdy nie dało się wyodrębnić z kontekstu względnie zwięzłego fragmentu, poprzestano na odesłaniu do kilku akapitów decyzji.

Nie było zamierzeniem autorki opisanie wszystkich polskich i światowych koncepcji dotyczących wykładni prawa, lecz jedynie próba porównania przebiegu procesów szeroko rozumianej interpretacji w przypadku prawa wspólnotowego oraz krajowego, z uwzględnieniem odniesień do prawa międzynarodowego. Wprawdzie Kaufmannowska teza, iż „przed wykładnią nie ma prawa”, niezupełnie przystaje do wyrosłej z pozytywizmu polskiej tradycji prawnej, to jednak warto — zwłaszcza w dobie konwergencji, globalizacji i integracji europejskiej oraz postmodernistycznego spojrzenia na istotę prawa — poświęcić nieco uwagi wpływowi fazy interpretacyjnej na

całość procesu stosowania prawa i pośrednio także na postrzeganie całości systemu prawnego.

Inspiracją do napisania tej pracy był m.in. fakt, że teoria prawa wspólnotowego bądź unijnego, które są same w sobie dziedzinami bardzo pragmatycznymi, znajduje się właściwie *in statu nascendi*, zaś niniejsze opracowanie może się w swoim skromnym i ograniczonym zakresie przyczynić do jej rozwoju.

Właśnie ze względu na ów rozwojowy charakter wspólnotowej jurisprudenckiej i brak osobnej aparatury pojęciowej wykorzystano w pracy „siatkę terminologiczną”⁷ znaną polskiej teorii prawa i skonstruowaną na potrzeby autonomicznego porządku krajowego.

⁷ Uwagi terminologiczne zob. w pkt 2 rozdziału drugiego pracy.

Rozdział I

Struktura systemu prawnego Wspólnot Europejskich

Prawo wspólnotowe tworzy osobny porządek prawny, który ma wiele swoistych cech odróżniających go od prawa tak międzynarodowego, jak i wewnętrznego. O możliwości funkcjonowania prawa ponadnarodowego (*supranational law*⁸) — jako formy pośredniej, przełamującej dualistyczny podział na prawo wewnętrzne i międzynarodowe — pisano już w literaturze międzywojennej, a więc na długo przed powołaniem do życia Wspólnot Europejskich. Po powstaniu WE zagadnienie to nadal budziło w polskiej i światowej doktrynie wiele kontrowersji⁹, które zostały rozwane niejako przez same Wspólnoty, gdyż Trybunał Sprawiedliwości Wspólnot Europejskich¹⁰ w swoim orzecznictwie wyraźnie stwierdził odrębność systemu prawa wspólnotowego¹¹. Po-

⁸ Szerzej na temat znaczenia i istoty tego terminu zob. J. Galster, *Wymiar sprawiedliwości: konotacje supranacionalne i zasady kreujące* (w:) *Wymiar sprawiedliwości w Unii Europejskiej*, pod red. C. Mika, Toruń 2001, s. 16–17 i przytoczona tam literatura. Warto zauważyć, że ani traktaty ustanawiające Wspólnoty oraz Unię, ani też akty stanowione prawa pochodnego nie posługują się terminem „ponadnarodowy”.

⁹ Bardziej wyczerpującej prezentacji poglądów na ten temat, panujących w polskiej i światowej teorii prawa, dokonuje m.in. W. Suchecki, *Prawo krajowe a prawo międzynarodowe (w świetle teorii państwa i prawa)* (w:) *Studia z teorii prawa*, pod red. S. Ehrlicha, Warszawa 1965, s. 158–161. O przełamaniu dualistycznego podziału na prawo krajowe, „lokalne” (*municipal law*) i międzynarodowe zob. też D. Bethlehem, *International law, European Community law, national law: three systems in search of a framework* (w:) *International aspects of the European Union*, ed. by M. Koskenniemi, The Hague–London–Boston 1998, s. 172 i n.

¹⁰ Podmiot ten w wielu źródłach (także w niniejszej pracy) wciąż funkcjonuje jako Europejski Trybunał Sprawiedliwości oraz pod skróconą nazwą ETS. W przyszłości — gdyby wszedł w życie Traktat konstytucyjny (Traktat ustanawiający Konstytucję dla Europy) — ETS mógłby zmienić nazwę na Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej.

¹¹ Rozważania teoretycznoprawne na temat charakteru prawa wspólnotowego pojawiły się znacznie później — zob. F.F. Dowrick, *A model of the European Communities' legal system*, YEL 1983, vol. 3,

czątkowo (w sprawie *Van Gend & Loos*¹²) Trybunał sklasyfikował prawo wspólnotowe jako swoistą podgrupę porządku międzynarodowego („a new legal order of international law”), później jednak w kolejnych wyrokach uznał je za całkowicie odrębną kategorię (*Costa v. ENEL*¹³: „own legal system, body of law”; *Walt Wilhelm*¹⁴: „own system of law”¹⁵; *Commission v. Luxembourg and Belgium*¹⁶: „a new legal order”).

W wydanych orzeczeniach Trybunał oparł swą tezę na zawartym w preambule Traktatu ustanawiającego Europejską Wspólnotę Gospodarczą (TEWG)¹⁷ odwołaniu nie tylko — jak w przypadku „tradycyjnego” prawa międzynarodowego — do rządów, lecz także do narodów państw sygnatariuszy¹⁸. Odwołanie to oznacza, że prawo Wspólnot wiąże oprócz organizacji państwowych również jednostki, co sytuuje ten system prawny między prawem wewnętrznym państwa a prawem międzynarodowym i stanowi jedną z przesłanek uznania go za prawo ponadnarodowe¹⁹.

Wprawdzie w doktrynie europejskiej przeważają (słuszne, jak się wydaje) głosy uznające prawo wspólnotowe raczej za — znajdujący się wciąż w stadium rozwoju — „proces” niż za ukształtowany „system”²⁰,

s. 169–237 — cyt za W. Jedlecka, *Z zagadnień autonomii prawa wspólnotowego* (w:) *Z zagadnień teorii i filozofii prawa. Teoria prawa europejskiego*, pod red. J. Kaczora, Wrocław 2005, s. 119.

¹² Zob. wyrok z dnia 5 lutego 1963 r. w sprawie 26/62, *NV Algemene Transport en Expeditie Onderneming Van Gend & Loos v. Netherlands Inland Revenue Administration*, ECR 1963, s. 0003.

¹³ Zob. wyrok z dnia 15 lipca 1964 r. w sprawie 6/64, *Flamino Costa v. ENEL*, ECR 1964, s. 1194.

¹⁴ Zob. wyrok z dnia 13 lutego 1969 r. w sprawie 14/68, *Walt Wilhelm and others v. Bundeskartellamt*, ECR 1969, s. 0001.

¹⁵ Wśród przedstawicieli polskiej nauki pierwszy zwrócił na to uwagę C. Berezowski (w:) *Współpraca współistnienia i współpraca integracji*, SM 1958, nr 7–8, s. 22 i n.

¹⁶ Zob. wyrok z dnia 13 listopada 1964 r. w sprawach połączonych 90/63 i 91/63, *Commission v. Luxembourg and Belgium*, ECR 1964, s. 1217.

¹⁷ Traktat z dnia 25 marca 1957 r. o ustanowieniu Europejskiej Wspólnoty Gospodarczej.

¹⁸ Zob. cytowany już wyrok w sprawie 26/62, *Van Gend & Loos*: „This view is confirmed by the preamble to the Treaty which refers not only to governments but to people”.

¹⁹ Katalog cech organizacji ponadnarodowej zob.: W. Suchecki, *Prawo krajowe...*, s. 159; J. Barcz, *Organizacja ponadnarodowa*, SM 1991, nr 7–8, s. 89 i n.; W. Czapliński, R. Ostrihansky, P. Saganek, A. Wyrozumski, *Prawo Wspólnot Europejskich. Orzecznictwo*, Warszawa 2001, s. 38–39. Szerzej na temat wyróżników prawa ponadnarodowego zob. także: P.J.G. Kapteyn, P. Verloren van Themaat, *Introduction to the law of European Communities: from Maastricht to Amsterdam*, Deventer–Boston 1996, s. 36; Z. Doliwa–Klepacki, *Integracja europejska*, Białystok 2000, s. 62–63; W. Czapliński, *Zarys prawa europejskiego*, Warszawa 2002, s. 14–15. Warto też odnotować interesujący, aczkolwiek raczej odosobniony pogląd, iż UE — a co za tym idzie, również WE — posiada wszystkie cechy suwerennej organizacji państwowej. Zob. K. Pawłowicz, *Wpływ prawa wspólnotowego na konstytucyjny system państwa i prawa polskiego — uwagi krytyczne* (w:) *Prawo polskie a prawo Unii Europejskiej*, pod red. E. Piontka, Warszawa 2003, s. 73–74.

²⁰ Zob. D. Bethlehem, *International law...*, s. 180 i n. Koncepcja ta wywodzi się z ujęcia prawa międzynarodowego jako procesu. Zob. m.in. R. Higgins, *Problems and process: international law and how we use it*, Oxford 1994, *passim*.

lecz na potrzeby pracy warto uwypuklić systemowe ujęcie źródeł prawa wspólnotowego. Do źródeł tych zalicza się zarówno akty prawa stanowionego, jak i inne formy działalności prawotwórczej, podzielone przez doktrynę prawa na kilka kategorii²¹. Normy wynikające z tych źródeł tworzą razem dorobek prawny Unii (*acquis communautaire*), który obowiązuje w każdym państwie członkowskim Unii Europejskiej²² i którego przyjęcie jest niezbędnym warunkiem przystąpienia do tej organizacji.

1. Prawo pierwotne („konstytucyjne”)

Mianem prawa pierwotnego (*primary law*), traktatowego lub niekiedy konstytucyjnego, określa się prawo ustanowione przez państwa członkowskie w drodze umów międzynarodowych. Zalicza się do niego:

- a) traktaty założycielskie ustanawiające Wspólnoty Europejskie — EWWiS, EURATOM, WE²³ wraz z załącznikami do nich;
- b) Traktat ustanawiający Unię Europejską²⁴;
- c) umowy zmieniające traktaty założycielskie w drodze procedury zawartej w art. 48 TUE²⁵;
- d) umowy akcesyjne zawarte na podstawie art. 6 ust. 1 i art. 49 TUE;

²¹ Jednym z najbardziej rozpowszechnionych jest podział na źródła pierwotne, pochodne i uzupełniające (komplementarne). Zob. m.in. P. Pescatore, *Article 164 (w:) Traité instituant la CEE, commentaire article par article*, ed. par V. Constantinesco, J.P. Jacqué, R. Kovar, D. Simon, Paris 1992, s. 947–948; D. Kornobis–Romanowska, *Europejska Konwencja Praw Człowieka w systemie prawa Wspólnot Europejskich*, Warszawa 2001, s. 17. **Inne propozycje można znaleźć np. w:** G. Isaac, *Droit communautaire général*, Paris 1993, s. 112 i n.; D. Lasok, K.P.E. Lasok, J.W. Bridge, *Law of the economy in the European Communities*, London 1994, s. 103–178.

²² Zob. także ciekawy monistyczny pogląd S. Hambury, iż rozdzielanie prawa wspólnotowego i krajowego w dwa porządki normatywne jest swego rodzaju „atawizmem naukowym” (S. Hambura, *Hamulec integracji europejskiej*, Rzeczpospolita z dnia 29 czerwca 2004 r.). Polemikę z tym stwierdzeniem podjęła E. Łętowska, *Multicentryczność współczesnego systemu prawa i wykładnia jej przyjazna* (w:) *Rozprawy prawnicze. Księga pamiątkowa Profesora Maksymilina Pazdana*, pod red. L. Ogie-gło, W. Popiołka, M. Szpunara, Kraków 2005, s. 1137.

²³ Traktat z dnia 18 kwietnia 1951 r. o ustanowieniu Europejskiej Wspólnoty Węgla i Stali (wygasł dnia 22 lipca 2002 r.); traktaty z dnia 25 marca 1957 r. o ustanowieniu Europejskiej Wspólnoty Gospodarczej oraz o ustanowieniu Europejskiej Wspólnoty Energii Atomowej.

²⁴ Traktat o Unii Europejskiej z dnia 7 lutego 1992 r.

²⁵ Najważniejsze z nich to: traktat z dnia 25 marca 1957 r. o niektórych wspólnych instytucjach WE; traktat o fuzji z dnia 8 kwietnia 1965 r.; Jednolity Akt Europejski z dnia 17 lutego 1986 r.; Traktat Amsterdamski z dnia 2 października 1997 r.; Traktat Nicejski z dnia 26 lutego 2001 r.

- e) ogólne zasady prawa (*general principles of law*);
- f) zwyczaje wspólnotowe²⁶.

Nazwa „prawo pierwotne” podkreśla rolę, jaką wymienione akty odegrały w procesie powstawania Wspólnot; „prawo traktatowe” wskazuje na rodzaj formy dominującej (choć nie wyłącznej) w tej grupie, nazwa zaś „prawo konstytucyjne”²⁷ zaznacza nadrzędność i fundamentalny charakter w odniesieniu do pozostałych elementów systemu wspólnotowego. Warto przy tym jednak zauważyć, że funkcjonujące zamiennie nazwy nie są synonimami. Termin „prawo pierwotne” ma nieco szersze znaczenie niż „prawo konstytucyjne”, rozróżnienie bowiem opiera się w pierwszym przypadku na sposobie powstania i ma charakter raczej formalny, w drugim zaś — na pozycji nadrzędnej wobec innych źródeł i jest natury materialnej. Można zaryzykować stwierdzenie, że „prawo konstytucyjne” wchodzi w zakres prawa pierwotnego, natomiast nie wszystkie normy pierwotne (aczkolwiek większość z nich tak) mają rangę konstytucyjną.

Jak wynika z przytoczonego powyżej katalogu, warstwę tę można podzielić na prawo stanowione, w obrębie którego mieszczą się umowy międzynarodowe konstytuujące WE, oraz prawo niestanowione, które obejmuje zasady ogólne i zwyczaje.

Zgodnie z regułą dotyczącą gałęzi prawa konstytucyjnego w systemach krajowych oraz z praktyką ETS (*Defrenne II*)²⁸, stanowione prawo pierwotne ma charakter statyczny. Może być ono zmieniane jedynie w specjalnym trybie przewidzianym dla rewizji traktatów, przy współudziale wszystkich państw członkowskich, i nie jest możliwe modyfikowanie go przez akty prawa pochodnego.

Do źródeł pierwotnych należy oprócz norm stanowionych także prawo zwane umownie niestanowionym, czy też niepisany. Zasady ogólne

²⁶ Por. F. Emmert, M. Morawiecki, *Prawo europejskie*, Warszawa–Wrocław 2000, s. 101; C. Mik, *Europejskie prawo wspólnotowe. Zagadnienia teorii i praktyki*, t. I, Warszawa 2000, s. 487–491; *Wprowadzenie do prawa Wspólnot Europejskich (Unii Europejskiej)*, pod red. A. Wróbla, Kraków 2002, s. 92; *Orzecznictwo Europejskiego Trybunału Sprawiedliwości*, pod red. R. Skubisza, Warszawa 2003, s. 36–38; A. Łazowski, *Ochrona praw jednostek w prawie Wspólnot Europejskich*, Kraków 2002, s. 32–51.

²⁷ Cudzyśłów wynika stąd, że prawo „konstytucyjne” Wspólnot różni się od prawa konstytucyjnego rozumianego na gruncie systemów państw członkowskich, jednakże odgrywa w nim analogiczną rolę.

²⁸ Szczegóły proceduralne określa nie tylko art. 48 TUE, ale też wyrok ETS z dnia 8 kwietnia 1976 r. w sprawie 43/75, *Gabrielle Defrenne v. Societe Anonyme Belge de Navigation Aeriennne Sabena (Defrenne II)*, ECR 1976, s. 0455, według którego „(...) the Treaty can only be modified by means of the amendment procedure (...)” oraz „(...) is not possible (...) to be modified by directive”.

natomiast są źródłem typowym dla prawa międzynarodowego i odgrywają w nim rolę znacznie większą niż w porządkach krajowych. O tego rodzaju zasadach będzie mowa w dalszej części rozprawy, w tym miejscu zaś zostaną opisane — odrębne od nich — ogólne zasady prawa wspólnotowego²⁹, które stanowią niepisane normy uznawane za fundamentalne w systemie prawa wspólnotowego.

Za jedną z kategorii niestanowionego prawa wspólnotowego uznaje się niekiedy również zwyczaje wspólnotowe, które wynikają — podobnie jak znacznie starsze i bardziej rozpowszechnione źródło prawa, tj. zwyczaje międzynarodowe — z praktyki opartej na „przekonaniach prawnych” i postrzeganej jako prawo. W przypadku WE będzie to praktyka raczej instytucji ponadnarodowych niż poszczególnych państw członkowskich. Ważny jest jednak element tzw. *acquiescence*, czyli akceptacji owej praktyki przez państwa. Ze względu na znacznie krótszą historię prawa wspólnotowego wchodzące w jego skład zwyczaje nie są tak rozwinięte jako źródło prawa *sui generis* jak w przypadku prawa międzynarodowego.

Wszystkie wzmiankowane powyżej źródła tworzą razem materialną konstytucję Wspólnot Europejskich. Konstytucję w sensie formalnym przypomina natomiast Traktat ustanawiający Konstytucję dla Europy (Traktat konstytucyjny), który jest w trakcie procesu ratyfikacji³⁰. Akt ten nie tylko z nazwy, ale także z budowy i treści zbliżony jest do klasycznych ustaw zasadniczych regulujących ustroje większości państw członkowskich³¹. W literaturze przedmiotu podkreśla się jednak, iż unijna „konstytucja” byłaby po prostu kolejnym traktatem międzynarodowym, tyle że o charakterze wyraźnie rewizyjnym, reorganizującym i „upraszczającym”³² treść zawartą w dotychczas obowiązującym prawie pierwotnym. Wzajemny stosunek obowiązujących źródeł wspólnotowych został obszerniej opisany w dalszych rozdziałach pracy.

²⁹ Por. J.P. Jacqué, *Droit constitutionnel d'Union européenne*, Paris 2001, s. 430–431.

³⁰ Traktat ustanawiający Konstytucję dla Europy został przyjęty na międzyrządowej konferencji w dniach 17–18 czerwca 2004 r. w Brukseli i podpisany dnia 29 października tego roku w Rzymie. Może wejść w życie na zasadach określonych w art. IV–447, choć w świetle obecnych wydarzeń społeczno-politycznych wydaje się to wątpliwe.

³¹ Więcej na temat zmian ustrojowych i nowości normatywnych, które wnosiłby ten traktat, zob. *Przyszły Traktat konstytucyjny. Zasadnicze zmiany ustrojowe w Unii Europejskiej*, pod red. J. Barcza, Warszawa 2004, *passim*.

³² Owo „uproszczenie” wiązałoby się jednak z ważkimi zmianami merytorycznymi dotyczącymi ustroju Unii Europejskiej i różniłby się zasadniczo od uproszczenia, które wprowadził Traktat Amsterdamski. Por. J. Barcz, *Analiza agendy Konwentu i Konferencji Międzyrządowej (w:) Przyszły Traktat konstytucyjny. Zagadnienia prawno-polityczne, instytucjonalne i proces decyzyjny w UE*, pod red. J. Barcza, Warszawa 2004, s. 40.

2. Prawo stanowione przez organy i instytucje Wspólnot Europejskich

Prawo pochodne — zwane też prawem wtórnym (*secondary law*)³³, legislacją wtórną (*secondary legislation*)³⁴ lub prawem wspólnotowym *sensu stricto*³⁵ — stanowią przepisy uchwalane przez prawodawcę wspólnotowego³⁶, czyli organy i instytucje Wspólnot wyposażone (przy dość swobodnym podejściu do tradycyjnego poglądu o trójpodziale władzy³⁷) w kompetencje legislacyjne, a więc przede wszystkim przez Radę, Komisję i Parlament. Kompetencje ustawodawcze organów wspólnotowych zostały wymienione w art. 249 TWE oraz art. 161–163 TEA. Katalog tych aktów zawarty jest w art. 249 TWE³⁸. Na jego podstawie została stworzona najbardziej rozbudowana i najszybciej rosnąca warstwa prawa wspólnotowego, do której należą:

- a) rozporządzenia (*regulations*);
- b) dyrektywy (*directives*);
- c) decyzje (*decisions*)³⁹;
- d) zalecenia — zwane też rekomendacjami⁴⁰ (*recommendations*);
- e) opinie — zwane niekiedy stanowiskami⁴¹ (*opinions*)⁴².

³³ Niektórzy przedstawiciele doktryny kwestionują trafność tego sformułowania. Zob. np. L.N. Brown, T. Kennedy, *The Court of Justice of the European Community*, London 2000, s. 7.

³⁴ Szerzej na temat *secondary legislation* w ujęciu *sensu largo* oraz *sensu stricto* zob. A.G. Toth, *The Oxford encyclopedia of European Community law*, t. I., Oxford 1991, s. 478–479.

³⁵ Zob. L. Leszczyński, *Wspólnoty Europejskie. Instytucje, źródła prawa, proces integracji*, Zamość 2001, s. 87.

³⁶ O istnieniu takiego prawodawcy nie można mówić w momencie powstawania prawa pierwotnego, które pochodzi od państw członkowskich. Więcej na ten temat zob. A. Bator, *Normy wtórnego prawa europejskiego z perspektywy teorii prawa (w:) Z zagadnień teorii i filozofii prawa...*, s. 34 i n.

³⁷ Zob. P. Dąbrowska, *Skutki orzeczenia wstępnego Europejskiego Trybunału Sprawiedliwości*, Warszawa 2004, s. 165.

³⁸ Nie jest to katalog zamknięty, gdyż akty innego rodzaju przewidziane są w art. 133 ust. 3, art. 166 ust. 1, art. 199 ust. 1 oraz art. 238 TWE.

³⁹ W. Czapliński (*Zarys...*, s. 34–35) zalicza do prawa pierwotnego (konstytucyjnego) dwie decyzje, a mianowicie: decyzję z dnia 20 września 1976 r. o wprowadzeniu bezpośrednich wyborów do Parlamentu Europejskiego oraz decyzję z dnia 24 października 1988 r. o utworzeniu Sądu Pierwszej Instancji. Nie jest jednak pewne, czy są one decyzjami w rozumieniu art. 249 TWE. Trafniejsze wydaje się zaliczenie ich do aktów nienazwanych, noszących tylko nazwę decyzji. Zob. C. Mik, *Europejskie prawo wspólnotowe...*, s. 504.

⁴⁰ Por. przykładowo C. Mik, *Europejskie prawo wspólnotowe...*, s. 521.

⁴¹ Tak według: S. Hambura, M. Muszyński, *Traktat o Unii Europejskiej, Traktat o Wspólnocie Europejskiej, Traktat Nicejski, Karta praw podstawowych. Wprowadzenie*, Bielsko-Biała 2002, s. 182.

⁴² Obecna wersja Traktatu konstytucyjnego w art. I-33 wymienia akty prawne noszące inne nazwy (warto zauważyć, że trafniej oddające charakter owych aktów) niż te zawarte w obecnie obowiązującym katalogu źródeł prawa, ale w większości stanowiące ich odpowiedniki. I tak „usta-

Wymienione źródła można dodatkowo podzielić na dwie grupy: akty posiadające charakter formalnie wiążący (*hard law*) oraz akty pozbawione tego przymiotu (*soft law*)⁴³.

Najbardziej zbliżone do konstrukcji znanych prawu krajowemu są rozporządzenia, dzielone niekiedy na podstawowe oraz wykonawcze (różnienie to ma charakter doktrynalny i nie jest utrwalone w języku prawnym WE, odgrywa jednak istotną rolę, gdyż hierarchizuje źródła, nadając wyższą moc prawną rozporządzeniom podstawowym). Kompetencje w zakresie wydawania rozporządzeń podstawowych należą do Parlamentu i Rady, natomiast rozporządzeń wykonawczych — do Rady, Komisji oraz — w sferze Unii Gospodarczej i Walutowej — do Europejskiego Banku Centralnego.

Dyrektywa jest szczególnym aktem prawa wspólnotowego, niemającym odpowiednika w prawie wewnętrznym państw członkowskich. Jej specyfika wynika z ograniczenia pod względem podmiotowym (tylko do państw członkowskich, z wyłączeniem ich obywateli) oraz przedmiotowym (tylko w zakresie celów, jakie te państwa mają osiągnąć w ramach koordynacji, harmonizacji lub zbliżenia⁴⁴ w swoich systemach wewnętrznych). Także i w tym przypadku doktryna wprowadza podział na dyrektywy ramowe oraz szczegółowe. Pierwsze z nich mają charakter ogólny i wymagają dodatkowego uściślenia, drugie zaś regulują swój przedmiot w sposób bardziej skonkretyzowany. Dla lepszego zobrazowania tej różnicy można powiedzieć, że dyrektywy te oparte są na dwóch różnych podejściach dotyczących regulacji zachowań adresata, tj. na tzw. kontroli ramowej (polegającej jedynie na wskazaniu warunków, jakie powinien spełnić adresat podejmujący określone działania) bądź na kontroli poprzez sterowanie (wskazującej także środki osiągnięcia wytyczonego przez prawodawcę celu)⁴⁵. Pierwszy typ

wa europejska” odpowiada rozporządzeniu „podstawowemu”, „europejska ustawa ramowa” — dyrektywie, „rozporządzenie europejskie” zbliżone jest do rozporządzenia „wykonawczego”, a „decyzja europejska” do decyzji. Zmianie nie ulegają nazwy zaleceń i opinii. W art. I–36 zostało wymienione także „europejskie rozporządzenie delegowane”.

⁴³ Więcej na temat prawnego charakteru aktów instytucji wspólnotowych zob. m.in.: P. Pescatore, *L'ordre juridique des Communautés européennes. Etudes des sources du droit communautaire*, Liège 1971, s. 47 i n.; J. Boulouis, *Droit institutionnel des Communautés européennes*, Montchrestien 1993, s. 186–196.

⁴⁴ Mimo trzech różnych nazw używanych w Traktacie: „coordination” (art. 44, 46 i 47 TWE), „harmonization” (art. 93 i 136 TWE) oraz „approximation” (art. 94–97 TWE), procesy te prowadzą do wspólnego celu, tj. do ujednolicenia rynków państw członkowskich poprzez eliminację przeszkód w działalności gospodarczej oraz zapewnienie współpracy w tej sferze.

⁴⁵ Szerzej na temat kontroli poprzez warunki ramowe i sterowanie zob. L. Morawski, *Główne problemy współczesnej filozofii prawa*, Warszawa 2003, s. 91–93.

(w wersji ograniczającej się jedynie do wskazania rezultatów działania) znajduje odzwierciedlenie w dyrektywach ramowych. Dyrektywy szczegółowe natomiast opierają się na koncepcji niejako wypośrodkowanej pomiędzy dwiema wskazanymi wyżej, tzn. wskazują warunki działania oraz jego pożądane rezultaty i sugerują sposób ich osiągnięcia⁴⁶. Do wydawania dyrektyw uprawnione są Rada i Parlament, sama Rada oraz Komisja (aczkolwiek dyrektywy o charakterze podstawowym stanowi ona jedynie w drodze wyjątku).

Również decyzje stanowią dość specyficzną konstrukcję normatywną. Ich najbardziej zbliżonymi odpowiednikami w wewnętrznych systemach prawnych państw członkowskich są akty stosowania prawa w typie administracyjnym⁴⁷, mające charakter konkretny i indywidualny⁴⁸. Także adresaci decyzji prawa pochodnego są oznaczeni indywidualnie — jako dane państwa członkowskie lub inne wskazane podmioty, a wzory zachowań sformułowane w sposób konkretny. Mimo to jednak decyzje zaliczane są do źródeł prawa wspólnotowego (a więc aktów tworzenia, a nie stosowania prawa), i to do grupy aktów prawa stanowionego, a nie wewnętrznego. Taka klasyfikacja wiąże się z tym, iż obowiązują one bezpośrednio na terenie państw członkowskich i mogą kreować dla swoich adresatów prawa oraz obowiązki, których krajowe organy i sądy są obowiązane przestrzegać i chronić. Można zatem na podstawie treści w nich zawartych wydawać decyzje sądowe i administracyjne. Decyzje mogą być wydawane przez wszystkie podmioty prawotwórcze WE, tj. Parlament i Radę, samą Radę bądź Komisję oraz — w zakresie Unii Gospodarczej i Monetarnej — przez EBC.

Zalecenia i opinie nie mają charakteru wiążącego i z tego względu stanowią akty typu *soft law*⁴⁹. Nie są więc one „pełnowartościowymi” źródłami

⁴⁶ Niektóre z dyrektyw szczegółowych bywają jednak tak kazuistyczne, że w zasadzie nie pozostawiają swoim adresatom swobody doboru środków i tym samym *de facto* zbliżają się do modelu „kontroli poprzez sterowanie”.

⁴⁷ Więcej na temat pojęcia administracyjnego (pozasądowego, kierowniczego) typu stosowania prawa zob.: W. Lang, J. Wróblewski, S. Zawadzki, *Teoria państwa i prawa*, Warszawa 1979, s. 411 i n.; L. Leszczyński, *Zagadnienia teorii stosowania prawa...*, s. 19–28; L. Leszczyński, *Kierowniczy typ stosowania prawa a reguły wykładni operatywnej* (w:) *Państwo, prawo, myśl prawnicza. Prace dedykowane profesorowi Grzegorzowi L. Seidlerowi w dziewięćdziesiątą rocznicę urodzin*, pod red. A. Korobowicza, L. Leszczyńskiego, A. Pieniżka, M. Stefaniuk, Lublin 2003, s. 153–162.

⁴⁸ Ciekawy pogląd na temat nadmiernego uproszczenia podziału czynności organów administracji na akty generalno-abstrakcyjne (akty normatywne) oraz indywidualno-konkretnie (akty administracyjne) prezentują E. Frankiewicz, M. Szewczyk, *Generalny akt administracyjny*, PiP 2004, z. 12, s. 43 i n.

⁴⁹ Istotę „miękkiego prawa” jeszcze trafniej oddaje francuski termin *droit non-contraignant*.

prawa, co jednak nie oznacza, że nie należy wymieniać ich w niniejszym katalogu ani że nie odgrywają żadnej roli w procesie stosowania prawa. Znaczenie tych aktów zostanie omówione w dalszej części pracy. Zalecenia i opinie, podobnie jak akty typu *hard law*, wydają „w celu wykonania swych zadań oraz na warunkach przewidzianych w TWE Parlament Europejski wspólnie z Radą, Rada i Komisja” oraz EBC. Organ prawodawczy zobowiązany jest przed wydaniem niektórych aktów prawa wtórnego do zasięgnięcia opinii innego organu, którym jest — w zależności od przedmiotu regulacji — Trybunał Obrachunkowy (art. 248 ust. 4 TWE), Komitet Ekonomiczno-Społeczny (art. 262 TWE) lub Komitet Regionów (art. 265 TWE).

Wobec wszystkich aktów prawa pochodnego stosuje się kilka wspólnych dla nich reguł. Po pierwsze, zgodnie z orzeczeniami: *Phoenix*⁵⁰, *Fruit et legumes*⁵¹, *Plaumann*⁵² i *Koninklijke*⁵³ o klasyfikacji danego aktu prawnego nie decyduje formalna nazwa nadana przez stanowiący go organ, lecz jego faktyczny materialny charakter. Po drugie, przy tworzeniu aktów typu *hard law* (rozporządzeń, dyrektyw, decyzji) należy poprzeć je uzasadnieniem, czyli wskazać podstawy do ich wydania („the reasons on which they are based” — art. 253 TWE). Ten wynikający z prawa traktatowego obowiązek podkreśla też ETS w jednym ze swoich orzeczeń⁵⁴. W licznych przypadkach określonych

⁵⁰ Zob. wyrok z dnia 17 lipca 1959 r. w sprawie 20/58, *Phoenix–Rheinrohr AG v. ECSC High Authority*, ECR 1959, s. 0471: „When the High Authority sends a letter to an auxiliary agency (...), informing it of certain general principles and in particular instructing it to continue a certain practice followed up till then, that letter may constitute a mere internal office directive, even if it was published in the Journal Official and if it refers to measures which the agency must take in regard (...). In any event, this is true if it emerges from the letter that the High Authority did not intend to take a decision, but intended merely to confirm principles (...). The fact that a servant of the High Authority has described such a letter to a third party as a «decision» does not invalidate the above statement”.

⁵¹ Zob. wyrok z dnia 14 grudnia 1962 r. w sprawach połączonych 16/62 i 17/62, *Confederation nationale des producteurs de fruit et legumes and others v. Council of the CEE*, ECR 1962, s. 0471: „The criterion for the distinction between the terms «decision» and «regulation» should be sought in the general application, otherwise of the measure in question. A decision is of individual concern to specific individuals; its essential characteristics arise from the restriction of the class of persons to whom is addressed. A regulation is (...) not addressed to a restricted number of persons, defined or identifiable, but applies to objectively determined situations”.

⁵² Zob. wyrok z dnia 15 lipca 1963 r. w sprawie 25/62, *Plaumann and others v. Commission of the EC*, ECR 1963, s. 0411: „A measure must be considered as a decision if it refers to a particular person and binds that person alone”.

⁵³ Zob. wyrok z dnia 5 maja 1977 r. w sprawie 101/76, *Koninklijke Scholten Hong NV v. Council and Commission*, ECR 1977, s. 0797: „(...) the choice of form cannot change the nature of the measure”.

⁵⁴ Zob. wyrok z dnia 21 marca 1955 r. w sprawie 6/54, *Kingdom of Netherlands v. High Authority of European Coal and Steel Community*, ECR 1955, s. 0201: „The High Authority is obliged to mention