

Prawo integracji

Konstytucja dla Europy

Zdzisław Brodecki

Wydanie 4



Prawo integracji

Konstytucja dla Europy

Zdzisław Brodecki

Wydanie 4

Rysunki: *Mateusz Rakowicz*

Opracowanie redakcyjne: *Grażyna Polkowska-Nowak*

Redakcja techniczna: *Małgorzata Duda*

Projekt okładki i stron tytułowych: *Agnieszka Tchórznicka*

© Copyright by LexisNexis Polska Sp. z o.o. 2011

Wszelkie prawa zastrzeżone. Żadna część tej książki nie może być powielana ani rozpowszechniana za pomocą urządzeń elektronicznych, mechanicznych, kopiujących, nagrywających i innych – bez pisemnej zgody Autora i wydawcy.

ISBN 978-83-7620-912-8

LexisNexis Polska Sp. z o.o.

Ochota Office Park 1, Al. Jerozolimskie 181, 02-222 Warszawa

tel. 22 572 95 00, faks 22 572 95 68

Infolinia: 22 572 99 99

Redakcja: tel. 22 572 83 26, 22 572 83 28, 22 572 83 11, faks 22 572 83 92

www.LexisNexis.pl, e-mail: biuro@LexisNexis.pl

Księgarnia Internetowa: dostępna ze strony www.LexisNexis.pl

Spis treści

Przedmowa	9
-----------------	---

Część pierwsza FUNDAMENTY INTEGRACJI

ROZDZIAŁ I. Europa	17
--------------------------	----

1. Spacer idei integrującej Europę	17
1.1. Dzieje Europy	17
1.2. Plan rekonstrukcji Europy	22
1.3. Symbolika katedry	24
2. Idee integrujące Europę	26
2.1. Kod kultury prawnej	26
2.2. Komparatystyka kultur prawnych	33

ROZDZIAŁ II. Unia Europejska	39
------------------------------------	----

1. Kształt integracji	39
1.1. Proces konstytucjonalizacji	39
1.2. Zróżnicowanie	42
1.2.1. Różnorodna geometria	42
1.2.2. Współpraca	44
1.3. Symbolika muzeum	44
2. Ustrój Unii	44
2.1. Aktorzy	44
2.1.1. Unia	44
2.1.2. Państwa członkowskie	46
2.1.3. Obywatele Unii	48
2.2. Transfer kompetencji	50
2.2.1. Zasada kompetencji powierzonych	50
2.2.2. Zasada podziału kompetencji	52
2.3. Zasady ustrojowe	53
2.3.1. Zasada integracji	53
2.3.2. Zasada solidarności państw	54

2.3.3. Zasada pomocniczości	55
2.3.4. Zasada proporcjonalności	57
3. Instytucje Unii	58
3.1. Władza instytucjonalna	58
3.1.1. Reprezentacja interesów	58
3.1.2. Podstawowe zasady instytucjonalne	60
3.2. Organy przedstawicielskie	61
3.2.1. Parlament Europejski	61
3.2.2. Rada Europejska	65
3.2.3. Rada Unii Europejskiej (Rada)	67
3.2.4. Racjonalność stanowienia prawa	68
3.3. Organy wykonawcze	70
3.3.1. Komisja Europejska	70
3.3.2. Europejski Bank Centralny	72
3.3.3. Inne instytucje	73
3.3.4. Racjonalność decyzji	75
3.4. Organy sądownicze	77
3.4.1. Sądy „ponadnarodowe”	77
3.4.2. Sądy krajowe	89
3.4.3. Sprawiedliwość proceduralna	92
ROZDZIAŁ III. Porządek prawny Unii	97
1. Prawo i kultury prawne	97
1.1. Prawo Unii	97
1.2. Zderzenie kultur prawnych	99
1.3. Symbolika zegara	100
2. Źródła prawa i polityki prawa	102
2.1. Zasady ogólne	102
2.1.1. Definicja	102
2.1.2. Uniwersalizm	104
2.1.3. Wyższość	104
2.2. Reguły	104
2.2.1. Definicja	104
2.2.2. Pierwotne prawo pisane	105
2.2.3. Prawo pochodne	107
2.3. Polityka prawa	109
2.3.1. Definicja	109
2.3.2. Instrumenty	109
2.4. Precedensy	111
2.4.1. Definicja	111
2.4.2. Prawo sędziów	111
3. Stosowanie prawa	114
3.1. Operatywność systemu	114
3.1.1. Zasada bezpośredniego skutku	114
3.1.2. Zasada supremacji	118
3.2. Wykładnia prawa	120
3.2.1. <i>In dubio pro ius commune</i>	120
3.2.2. Metody wykładni	121

Część druga

INTEGRACJA POPRZECZ PRAWO

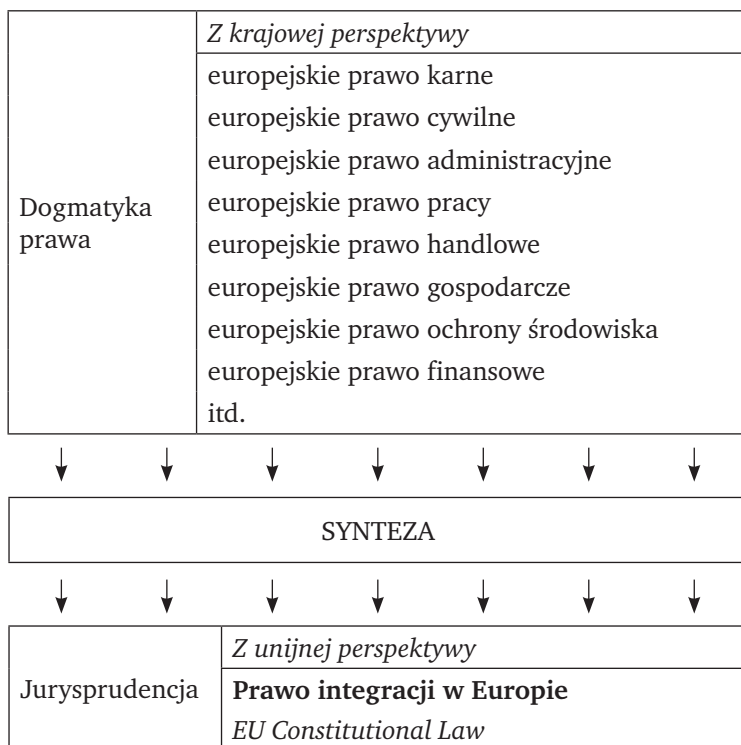
ROZDZIAŁ IV. Prawo integracji gospodarczej	129
1. Ekonomiczny wymiar integracji	129
1.1. Kultura alpejska <i>versus</i> kultura morska	129
1.2. Intensyfikacja otwarcia rynku	129
1.3. Symbolika Hanzy	131
2. Europa bez granic	132
2.1. Wolność gospodarcza	132
2.1.1. Rynek towarów	132
2.1.2. Rynek pracy	135
2.1.3. Rynek finansowy	148
2.2. Konkurencja	150
2.2.1. Konkurencja między przedsiębiorstwami	150
2.2.2. Pomoc udzielana przez państwo	156
3. Polityki Unii Europejskiej	158
3.1. Polityka gospodarcza i pieniężna	158
3.1.1. Zasady polityki gospodarczej	158
3.1.2. Zasady polityki pieniężnej	160
3.2. Polityki sektorowe	160
ROZDZIAŁ V. Prawo integracji społecznej	169
1. Społeczny wymiar integracji	169
1.1. Prawa człowieka <i>versus</i> prawa Ziemi	169
1.2. Symbol Statuy Wolności	170
2. Przestrzeń wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości	171
2.1. Przestrzeń kulturowa	171
2.2. Polityki dotyczące kontroli granicznej, azylu i imigracji	173
2.3. Współpraca sądowa w sprawach cywilnych	174
2.4. Współpraca sądowa w sprawach karnych	176
2.5. Współpraca policyjna	177
3. Ochrona praw jednostki	179
3.1. Ochrona praw człowieka i podstawowych wolności	179
3.2. Ochrona życia i zdrowia ludzkiego	180
3.3. Ochrona ludności i polityka socjalna	182
3.4. Ochrona własności	185
3.5. Ochrona obrotu prawnego	187
3.6. Ochrona poszkodowanego	189
3.7. Ochrona prawnokarna	190
4. Prawo zrównoważonego rozwoju	192
4.1. Kształtowanie środowiska	192
4.2. Rozwój regionów	194
ROZDZIAŁ VI. Załączki przyszłej integracji	199
1. Międzyrządowy wymiar integracji	199
1.1. Partykularyzm <i>versus</i> uniwersalizm	199
1.2. Symbolika Wielkiego Muru Chińskiego	202

2. Wspólna polityka zagraniczna i bezpieczeństwa	202
2.1. Współpraca z organizacjami międzynarodowymi i państwami trzecimi.	202
2.2. Koncepcja i strategia WPZiB	203
2.2.1. Koncepcja współistnienia	203
2.2.2. Strategie Unii	204
2.3. Wspólna obrona	208
2.3.1. Koncepcja bezpieczeństwa	208
2.3.2. Siły zbrojne Unii.	210
Quo vadis?	213
Orzeczenia Trybunału Sprawiedliwości i Sądu	215
Wyroki innych sądów.	221
Skorowidz rzeczowy.	223

Przedmowa

Podręcznik z prawa europejskiej integracji jest zbliżony w formie i treści do książki autorstwa Allana Rosasa (wybitnego sędziego Trybunału Sprawiedliwości UE) i Lorny Armati (z Biura Prawnego Komisji Europejskiej) *EU Constitutional Law: An Introduction*, opublikowanej przez Hart Publishing w 2010 r. Ta praca i niniejsze opracowanie wpisują się w nurt rozważań ukazujących **proces konstytucjonalizacji prawa ponadnarodowego**. Podkreśla to podtytuł podręcznika eksponujący przesłanie, że **Traktat z Lizbony jest *de facto* Konstytucją dla Europy**. Ten punkt widzenia jest usprawiedliwiony, ponieważ odrzucenie przez Francuzów i Holendrów w referendach traktatu o tej samej nazwie nie oznacza braku aprobaty dla jego treści, niemal dosłownie powtórzonej w obecnie obowiązującym Traktacie. Ta treść w istocie odzwierciedla konstytucyjne zasady prawa Unii Europejskiej.

O stylu podręcznika zadecydowało przekonanie o potrzebie nauczania prawa UE od początku do końca studiów, podczas wykładów z prawoznawstwa i wielu dyscyplin dogmatycznych: prawa karnego, administracyjnego, cywilnego itp. (analiza reguł) i wykładu specjalizacyjnego z prawa integracji w Europie (analiza zasad i polityk, czyli **europejskich standardów**). Nowe podejście do programów realizowanych na wydziałach prawa i administracji ilustruje w uproszczeniu poniższy schemat, ukazujący różnice między problematyką dogmatyczną i socjotechniczną (jurysprudencją).



Podczas wykładów z przedmiotów dogmatycznych ze sfery prawa publicznego (zwłaszcza administracyjnego, gospodarczego i ochrony środowiska) i prywatnego (zwłaszcza handlowego i pracy) studenci powinni mieć możliwość zaznajomienia się z argumentacją systemową w każdej z tych dziedzin, obejmującą swym zakresem m.in. prawo tworzone przez unijne instytucje: rozporządzenia, dyrektywy, decyzje. Temu celowi służyło opublikowanie przez LexisNexis aż ośmiu tomów w serii *Acquis communautaire* o tytułach: „**Wolność gospodarcza**”, „**Konkurencja**”, „**Finanse**”, „**Infrastruktura**”, „**Zatrudnienie i ochrona socjalna**”, „**Ochrona praw jednostki**”, „**Ochrona środowiska**”, „**Regiony**”. Wśród autorów tej serii było wielu przedstawicieli dyscyplin dogmatycznych, piszących z myślą o wykorzystaniu swoich tekstów na własnych wykładach lub ćwiczeniach.

Nowe ujęcie wykładu specjalizacyjnego z prawa integracji w Europie będzie miało głębszy sens, jeśli prowadzący zajęcia z dogmatyki prawa zrealizują swój program nauczania, z uwzględnieniem unijnej i porównawczej perspektywy. Przy takim założeniu będzie można przed zakończeniem studiów prawniczych i administracyjnych dokonać syntezy opublikowanego przez LexisNexis tryptyku: **Europa sędziów**, **Europa urzędników** i **Europa przedsiębiorców**, z myślą o wykształceniu u studentów umiejętności myślenia w kategoriach zasad ogólnych prawa i podkreśleniu znaczenia, jakie w praktyce odgrywa „polityka prawa” – niegdyś wykładana przez wybitnego polskiego uczonego Leona Petrażyckiego, którego myśli wywarły wpływ na rozwój filozofii i teorii prawa w państwach skandynawskich i w Ame-

ryce. Warto polityce przywrócić jej dawne znaczenie, sformułowane już przez filozofię antycznej Grecji.

Kolejne wydanie podręcznika uwzględnia zmiany, jakie zaszły w prawie UE po wejściu w życie **Traktatu Lizbońskiego**, który zreformował TUE i TWE (obecnie: Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej, TFUE). Tytuł książki eksponuje kontynent jako obszar, na którym 27 państw członkowskich UE (E-27) realizuje historyczny projekt zintegrowanego porządku prawnego. W części pierwszej pt. „Fundamenty integracji” Unia jawi się taka, jaka jest w rzeczywistości, a nie w zamyśle polityków podpisujących traktaty. Część druga pt. „Integracja poprzez prawo” koncentruje się na zasygnalizowaniu procesów integracji gospodarczej, społecznej i politycznej.

Zamiłowanie do języka architektury jest wyrazem przekonania, że jest to forma komunikowania się ponad granicami narodów, dostępna i zrozumiała poprzez właściwe ludziom mechanizmy odbioru przestrzeni. Najwspanialsze budowle architektoniczne są cudami świata, ich założenia są w pełni dopracowane. Kierunki pionowy i poziomy łączą się w prawdziwej syntezie. Świątynie wydają się mieć organiczną formę, która konkretyzuje życie jako działanie w czasie i w przestrzeni. Dlatego każdy rozdział podręcznika ma swój architektoniczny symbol ułatwiający zrozumienie sedna sprawy. Ta forma wypowiedzi być może zainteresuje nawet prawników, którzy w swej pracy zawodowej przywiązują dużą wagę do konkretnu i unikają metafor.

Koncentracja na czymś, co pozwala zrozumieć Unię Europejską i jej funkcjonowanie, zmusza Czytelnika do przyswajania materiału wraz z tekstami traktatów. Poznawanie prawa pisanego w oryginale powinno wejść w krew nie tylko studentom prawa i administracji. Ma ono swe walory dydaktyczne nawet w procesie nauczania studentów politologii, stosunków międzynarodowych i europeistyki.

Nowe wydanie podręcznika zawiera mniej informacji o organach Unii Europejskiej, gdyż są one dostępne w internecie i na bieżąco aktualizowane przez instytucje odpowiedzialne za przekazywanie encyklopedycznych danych. Te informacje i tak nie mają żadnego wpływu na kształtowanie sposobu myślenia prawniczego. W tym podręczniku została podjęta ambitna próba przedstawienia kodu kultury prawnej i zwrócenia uwagi na powiązanie idei europejskiej integracji z zasadami ogólnymi prawa Unii. Analiza europejskiej kultury prawnej pozwoli studentom zrozumieć proces integracji gospodarczej (korzyści dla obywateli i przedsiębiorców płynące z jednolitego rynku) i społecznej (korzyści dla obywateli płynące z jednolitego obszaru kulturowego). Ten proces odbywa się w interakcji z prawem.

Warszawa, 1 czerwca 2011 r.

Autor

Część pierwsza

FUNDAMENTY INTEGRACJI