

ZBIGNIEW HUREJ

Komenda Woj. Państwowej Straży Pożarnej we Wrocławiu

ZASADA KOMPETENCJI PRYZNANYCH W PRAWIE WSPÓLNOTOWYM A SUWERENNOŚĆ PAŃSTW CZŁONKOWSKICH

Idea integracji europejskiej, znajdująca się u podstaw Wspólnoty Europejskiej, a potem Unii Europejskiej, powoduje w sposób nieunikniony pytania o suwerenność państw członkowskich i podział kompetencji pomiędzy te państwa a Wspólnotę. Zagadnienie to jest bez wątpienia nośne nie tylko ideologicznie i dlatego nieustannie powracające na płaszczyźnie politycznej – jest także ciekawym problemem teoretyczno-prawnym.

Według Jerzego Kranza „suwerenność należy do najbardziej kontrowersyjnych i spornych pojęć w prawie międzynarodowym. Wynika to z różnego znaczenia tego terminu w poszczególnych epokach historycznych, w naukach prawnych i politycznych, w tym z odmiennego rozumienia suwerenności w prawie konstytucyjnym i prawie międzynarodowym”¹. Nie ulega jednak wątpliwości, że suwerenność jest, po pierwsze, podstawowym pojęciem prawa międzynarodowego i fundamentem, na którym się ono opiera, a po drugie – atrybutem państwa jako podmiotu prawa międzynarodowego.

Zasada suwerenności ukształtowała się pod koniec średniowiecza w wyniku wielkiej przemiany w stosunkach europejskich, wynikającej z załamania się panującego do tej pory uniwersalizmu papieskiego i cesarskiego. Charakteryzowała się występowaniem dwóch aspektów – zewnętrznego i wewnętrznego. Aspekt zewnętrzny, rozwinięty przez Jana Bodina, utożsamiał suwerenność z absolutną niezależnością. Suwerenność wewnętrzna natomiast (całowładność) znajduje swe odbicie w uprawnieniu do normowania wszystkich stosunków wewnątrz państwa na podstawie zasady zwierzchnictwa terytorialnego i zwierzchnictwa personalnego. W rezultacie istnieje domniemanie wyłącznej kompetencji państwa suwerennego do regulowania wszelkich jego stosunków oraz domniemanie jego wyłącznej odpowiedzialności za wszelkie zdarzenia zaszłe w zakresie terytorial-

¹ J. Kranz, *Państwo i jego suwerenność*, „Państwo i Prawo” 1996, nr 7, s. 3.

nym, osobowym, rzeczowym, prawnym itp. objętym jego suwerennością². Tak też ujęta została suwerenność w klasycznej już dzisiaj definicji Ludwika Ehrlicha: „W nauce prawa państwowego jedni uczeni rozumieją dziś przez suwerenność najwyższą, przez nikogo poza państwem nie ograniczoną władzę, inni natomiast dwa przymioty tej władzy, tj. samowładność, czyli prawną niezależność od jakichkolwiek czynników zewnętrznych, i całowładność, czyli kompetencję normowania wszystkich stosunków wewnątrz państwa”³.

Taki sposób pojmowania suwerenności budzi sprzeciw przedstawicieli doktryny. Według Andrzeja Wasilkowskiego „dawna koncepcja suwerenności straciła grunt, bo traktuje jako ograniczenia to, co jest współcześnie potrzebne lub konieczne i leży w interesie państw”⁴. Autor ten postuluje porzucenie dotychczasowego sposobu pojmowania suwerenności na rzecz koncepcji tzw. suwerenności otwartej. Zauważa bardzo trafnie, że współczesne państwa funkcjonują w warunkach narastających współzależności – i proces ten będzie się tylko pogłębiać – a także stoją w obliczu nieznanymi w przeszłości zagrożeń. Jeżeli po upadku średniowiecznego uniwersalizmu powstała pewna liczba suwerennych państw, to „gęstniejąca sieć tych współzależności oraz obsługujących je umów i instytucji międzynarodowych przekształca społeczność międzynarodową z gromady państw w zorganizowaną wspólnotę”⁵. W takim to świetle zmian zachodzących we współczesnym świecie postrzegać należy procesy integracyjne w Europie. Jak bowiem twierdzi A. Wasilkowski: „są one niewątpliwie awangardą postępujących przemian i laboratorium nowatorskich rozwiązań polityczno-prawnych, ale są również częścią procesów zachodzących w całej społeczności międzynarodowej”⁶. Obecnie swoboda decyzji państw jest ograniczona. Wynika to z różnorodnych czynników: z podległości państw powszechnie uznawanym zasadom prawa międzynarodowego, z postanowień umów międzynarodowych, których dane państwo jest stroną, czy z uchwał organizacji międzynarodowych, do których dane państwo należy, jeżeli w świetle statutu organizacji mają charakter prawotwórczy.

Wszystko to powoduje konieczność przewartościowania myślenia o suwerenności. Trzeba to pojęcie konstruować w sposób otwarty na uwzględnienie narastających współzależności, nie tak, jak to czyni koncepcja klasyczna, wysuwająca na czoło odrębność i wyłączność państwa.

² K. Wójtowicz, *Prawo Wspólnot Europejskich a zasada suwerenności w prawie konstytucyjnym państw członkowskich*, [w:] *Wspólnoty Europejskie. Wybrane problemy prawne*, cz. I, Wrocław 1998, s. 12.

³ L. Ehrlich, *Prawo międzynarodowe*, Warszawa 1958, s. 123.

⁴ A. Wasilkowski, *Uczestnictwo w strukturach europejskich a suwerenność państwa*, „Państwo i Prawo” 1996, nr 4–5, s. 18.

⁵ *Ibidem*, s. 17.

⁶ *Ibidem*, s. 18.

Doktryna dwojako próbuje rozwiązać problemy związane ze wzrastającą współzależnością.

Pierwszą koncepcją jest teoria ograniczenia wykonywania suwerenności przy zachowaniu suwerenności. Zgodnie z nią suwerenność, jako cecha definicyjna państwa i warunek jego podmiotowości prawnej, zawsze przynależy państwowi. Jednocześnie przedstawiciele doktryny reprezentujący tę teorię stoją na stanowisku, iż od ograniczenia suwerenności należy odróżnić ograniczenie wykonywania suwerenności⁷. Tak więc zgodnie z prawem międzynarodowym suwerenność może być ograniczona w dwojaki sposób: po pierwsze, takie ograniczenie może nastąpić w państwie federalnym, gdzie części składowe federacji mogą na podstawie konstytucji związkowej i zgody państw trzecich uczestniczyć w pewnych zakresach w obrocie międzynarodowym (suwerenność podzielona); po drugie, może też wystąpić ograniczenie suwerenności, gdy w pewnych zakresach państwo występuje samodzielnie, w innych zaś działa za nie inne państwo, w skład którego jednak dane państwo nie wchodzi (państwo zależne, państwo wasalne). Z kolei poprzez ograniczenie wykonywania suwerenności w klasycznej koncepcji uważa się przyjęte przez państwo zobowiązanie działania, znoszenia lub zaniechania, nieograniczające jego prawa występowania wobec innych państw jako podmiot prawa międzynarodowego⁸. Zobowiązanie może dotyczyć suwerenności zarówno w jej zewnętrznym, jak i wewnętrznym aspekcie. W ostatnich latach koncepcja ta doznaje pewnych modyfikacji. I tak, w koncepcji otwartej suwerenności proponowanej przez A. Wasilkowskiego suwerenność pojmowana jest nie jako niezależność od wszelkich czynników zewnętrznych, lecz tylko od innych państw. W efekcie przekazanie niektórych kompetencji organizacjom międzynarodowym nie jest ograniczeniem suwerenności, ponieważ nie ma elementu uzależnienia od innego państwa. Zarazem organizacjom tym państwa jedynie zlecają wykonywanie kompetencji na podstawie umów międzynarodowych⁹.

Drugą koncepcją próbującą pogodzić procesy integracyjne z suwerennością państwową jest koncepcja suwerenności podzielnej (ang. *divisible sovereignty*), ciesząca się popularnością w Europie Zachodniej. W tej teorii suwerenność przedstawiana jest jako wiązka uprawnień (ang. *bundle of powers*). Jak pisze Cezary Mik: „państwa mogą przenosić wybrane kompetencje składające się na suwerenność na inne podmioty, zwłaszcza organizacje integracyjne. Transfer nie jest jednak całkowity. Wręcz odwrotnie, państwa są tylko częściowo ograniczone, i to w niektórych dziedzinach. Przeniesienie kompetencji skutkuje powstaniem wspólnoty, której członkowie działają kolektywnie z ich wzajemną korzyś-

⁷ Tak m.in. C. Mik, *Europejskie prawo wspólnotowe. Zagadnienia teorii i praktyki*, t. 1, Warszawa 2000, s. 267.

⁸ Ehrlich, *op. cit.*, s. 124.

⁹ Wasilkowski, *op. cit.*; patrz także krytyka tego stanowiska: J. Tarnawski, *Prawo europejskie. Zagadnienia instytucjonalne z uwzględnieniem Traktatu Amsterdamskiego*, Poznań 1999, s. 184.

cia”¹⁰. W doktrynie uważa się, że ta koncepcja pasuje do opisu procesu integracji, ponieważ zakłada ponowne ułożenie suwerenności członkowskich czy też fuzję suwerenności narodowych bądź wspólne ich wykonywanie. Państwo nie ma już pełni kompetencji, działając jako jedyne na swoim terytorium. Suwerenność nie pozostaje nietknięta mimo możliwości wycofania się z zobowiązań wspólnotowych. Teoria suwerenności podzielnej odrzuca także rozróżnianie pomiędzy suwerennością a wykonywaniem suwerenności, któremu to rozwiązaniu zarzuca się kierowanie interesami narodowymi, a nawet nacjonalistycznymi.

Przedstawienie teoretycznych rozważań na temat suwerenności i jej współczesnego kształtu jest niezbędne do przejścia na płaszczyznę prawa wspólnotowego. Rozważyć teraz należy zarówno postanowienia traktatowe, jak i orzecznictwo Europejskiego Trybunału Sprawiedliwości (ETS). Wszystko to po to, aby dojść do głównego problemu niniejszego artykułu – zasady podziału kompetencji pomiędzy Wspólnotę a państwa członkowskie, będącej praktyczną realizacją teoretycznych koncepcji próbujących pogodzić suwerenność państwową z procesami integracyjnymi.

Zarówno preambuła do Traktatu ustanawiającego Wspólnotę Europejską (TWE), jak i artykuł 1[A] Traktatu o Unii Europejskiej (TUE) zawierają postanowienia o „coraz ściślejszym związku między narodami Europy”. W preambule TWE mowa jest o „ustanowieniu podstaw” takiego związku jako zamierzeniu twórców Traktatu, natomiast TUE stanowi, iż „niniejszy traktat wyznacza nowy etap w procesie tworzenia coraz ściślejszego związku między narodami Europy, w którym decyzje są podejmowane z najwyższym poszanowaniem zasady otwartości i jak najbliżej obywateli”¹¹. Są to jedynie przepisy czy deklaracje odnoszące się do rozwoju procesu integracyjnego. Traktaty nie posługują się jednak pojęciem suwerenności. Dlatego, tak jak w wielu przypadkach w prawie wspólnotowym, tak i tu bardzo ważne jest orzecznictwo ETS. Trybunał w głośnym orzeczeniu z 05.02.1963 w sprawie *van Gend en Loos* stwierdził: „Europejska Wspólnota Gospodarcza [obecnie Wspólnota Europejska – przyp. Z.H.] stanowi nowy porządek międzynarodowoprawny, na rzecz którego państwa zredukowały, jakkolwiek w ograniczonym zakresie, swe prawa suwerenne”¹². Drugim orzeczeniem dotyczącym problematyki będącej przedmiotem niniejszej pracy jest wyrok ETS z 15.07.1964 w sprawie *Flaminio Costa przeciwko ENEL*, w którym czytamy m.in.: „Poprzez utworzenie na czas nieograniczony Wspólnoty, posiadającej własne organy, wyposażonej w osobowość prawną, w zdolność prawną i zdolność

¹⁰ Mik, *op. cit.*, s. 268; obszerna analiza teorii suwerenności podzielnej – D. Obradovič, *The Doctrine of Divisible Sovereignty in the Community Legal Order*, SPE 1996, s. 31–36.

¹¹ W artykule autor posługuje się wersjami TWE i TUE opracowanymi przez C. Mika i E. Wojtaszek-Mik, *Traktaty europejskie*, Kraków 2000.

¹² Teksty orzeczeń za: *Prawo Wspólnot Europejskich. Orzecznictwo*, t. 1. *Prawo instytucjonalne*, W. Czaplinski i in. (red.), Warszawa 1997.

do reprezentacji w sferze międzynarodowej, w szczególności w prawa suwerenne wywodzące się z ograniczenia kompetencji państw członkowskich lub z przekazania przez państwa członkowskie swych uprawnień Wspólnocie, państwa członkowskie ograniczyły swoje prawa suwerenne [...]. Poprzez sam fakt, że państwa członkowskie zgodnie z postanowieniami Traktatu zastrzegły regulację pewnych praw i obowiązków dotąd poddanych kompetencji prawa wewnętrznego dla porządku prawnego Wspólnot, stworzyły one ostatecznie ograniczenie swych praw suwerennych, które nie może być cofnięte przez późniejsze jednostronne środki sprzeczne z pojęciem wspólnoty”. Także późniejsze orzeczenia ETS stały na stanowisku, że przyznanie przez państwa członkowskie Wspólnocie praw i władzy korespondującej z przepisami Traktatu pociąga za sobą definitywne ograniczenie ich praw suwerennych¹³. Trudno jednoznacznie stwierdzić, po stronie jakiej koncepcji – teorii ograniczenia wykonywania suwerenności przy zachowaniu suwerenności czy teorii suwerenności podzielnej – stanął Trybunał w swoich orzeczeniach. Na uwagę jednak zasługuje to, iż orzecznictwo ETS w tym przedmiocie nie jest zbyt bogate i że Trybunał nie posługuje się w przytoczonych orzeczeniach pojęciem suwerenności, ale mówi o ograniczeniu „praw suwerennych” (ang. *sovereign rights*)¹⁴. Autor uważa jednak, że egzegeza tekstu orzeczeń daje podstawy do stwierdzenia, iż Trybunałowi bliżej jest do teorii suwerenności podzielnej. W orzeczeniu w sprawie Flaminio Costa przeciwko ENEL Europejski Trybunał Sprawiedliwości orzekł, iż państwa członkowskie ograniczyły swoje prawa suwerenne (*the Member States have limited their sovereign rights*), a nie wykonywanie tych praw.

Przez całe dotychczasowe rozważania przewijało się nieustannie pojęcie kompetencji. Jest zatem konieczne ustalenie, co oznacza pojęcie „kompetencja”. Według Sławomiry Wronkowskiej kompetencja to „możliwość prawna”, upoważnienie do dokonywania jakiejś czynności konwencjonalnej z takim skutkiem prawnym, że przez jej dokonanie powstanie albo zaktualizuje się obowiązek określonego zachowania się podmiotów podlegających danej kompetencji¹⁵. Inni autorzy definiują kompetencję jako „podstawową lub minimalną zdolność do zrobienia czegoś”¹⁶.

¹³ Tak w orzeczeniu ETS z 13.07.1972 w sprawie Komisja WE przeciwko Republice Włoskiej. Jednak w orzeczeniu z 14.12.1971 w sprawie Komisja WE przeciwko Republice Francuskiej ETS podkreślił, iż definitywność ograniczenia oznacza również, że powrót kompetencji powierzonych wspólnotom do państw członkowskich możliwy jest wyłącznie na podstawie wyraźnego przepisu traktatowego.

¹⁴ Więcej na ten temat: Mik, *op. cit.*, s. 270–271, gdzie autor proponuje ponadto oryginalną koncepcję pojęcia suwerenność, określając ją jako „pierwotną potencjalną zdolność podejmowania w zasadzie ostatecznych decyzji, swoistą metakompetencję”.

¹⁵ A. Redelbach, S. Wronkowska, Z. Ziemiński, *Zarys teorii państwa i prawa*, Warszawa 1994, s. 147.

¹⁶ B.A. Garner, *A Dictionary of Modern Legal Usage*, New York–Oxford 1995.

Jak pisze J. Kranz: „w prawie międzynarodowym terminu suwerenność używa się w dwóch znaczeniach: po pierwsze, dla określenia statusu państwa w stosunkach międzynarodowych, po drugie zaś dla podkreślenia swobody państwa w wykonywaniu jego kompetencji. Suwerenność jako pojęcie prawnomiędzynarodowe definiuje się przez zakres i charakter kompetencji państwowych oraz sposób ich wykonywania. Suwerenności nie należy jednak utożsamiać z określonym (szczególnie z góry) katalogiem kompetencji. Kompetencja państwa jest wyłączna, pełna i samodzielna”¹⁷. Choć autor wyraźnie zaznacza, iż nie można mówić o suwerenności jako o katalogu kompetencji, to w swoim artykule wielokrotnie używa słowa „kompetencja” w znaczeniu części składowej określonego zbioru, np. „kompetencje państwa podlegają ograniczeniom”¹⁸. Takie rozumowanie, widzące suwerenność jako wiązkę uprawnień–kompetencji, leży także u podstaw teorii suwerenności podzielnej, najlepiej godzącej problem suwerenności państwa z procesami integracji europejskiej.

Gwoli ścisłości terminologicznej przypomnieć trzeba, że większość oficjalnych języków Wspólnoty używa różnych określeń na kompetencje *ratione materie* (ang. *competence*) i na środki dostępne dla ich wykonywania (ang. *powers*)¹⁹. W literaturze polskiej dotyczącej omawianej problematyki takie rozróżnienie nie jest dokonywane wyraźnie. Przykładowo można wskazać, iż w opracowaniu traktatów europejskich autorstwa C. Mik i E. Wojtaszek-Mik angielskie *powers* i *competence* są tłumaczone jako ‘kompetencje’. Nawet jeżeli niektórzy autorzy tłumaczą *powers* jako ‘uprawnienie’, a nie ‘kompetencję’, to zaraz potem piszą o „zasadzie kompetencji powierzonych”²⁰. Trzeba jednak zaznaczyć, że także w niektórych językach oficjalnych Wspólnot używane jest jedno określenie zarówno na kompetencje materialno-prawne, jak i na środki wykonywania tych kompetencji (jest tak np. w języku duńskim). Jest to zagadnienie wysoce skomplikowane, a sam Traktat nie ułatwia odpowiedzi na pytanie, czy i jakie są różnice pomiędzy tymi pojęciami. W samym art. 5 TWE w zdaniu pierwszym – w wersji angielskiej – występuje słowo *powers*, a w zdaniu drugim *competence*. Natomiast tekst francuski w obu przypadkach używa słowa *compétence*. W związku z powyższym autor niniejszej pracy pozostanie przy stanowisku dotychczas prezentowanym w literaturze polskiej i nie będzie dokonywał dewersyfikacji znaczeniowej tych pojęć.

Przychylając się do teorii suwerenności podzielnej, zanalizować należy teraz rozwiązania TWE, w których zawarte zostały zasady dotyczące podziału kompetencji pomiędzy państwa członkowskie a Wspólnotę. W doktrynie pojawia się stanowisko widzące w podziale kompetencji pomiędzy Wspólnotę a państwa

¹⁷ Kranz, *op. cit.*

¹⁸ *Ibidem*, s. 8.

¹⁹ K. Lenaerts, P. van Nuffel, *Constitutional Law of the European Union*, London 1999, s. 88.

²⁰ Z. Zgud, *Zasada subsydiarności w prawie europejskim*, Kraków 1999.

zewewnętrzny aspekt zasady równowagi kompetencyjnej²¹. W myśl tego poglądu zasada równowagi kompetencyjnej ma dwa wymiary – pierwszy wiąże się z wewnętrznym podziałem kompetencji i może być określony jako zasada równowagi instytucjonalnej. Drugi wymiar – zewnętrzny – to podział kompetencji pomiędzy państwa członkowskie a Wspólnotę.

Trzeba tu zasygnalizować, że przez długi czas kwestia wymiaru zewnętrznego nie była w ogóle uregulowana w TWE. Jedynie art. 4 (obecnie 7) Traktatu ustanawiającego Europejską Wspólnotę Gospodarczą (i jego odpowiednik w Traktacie ustanawiającym Euroatom) wymieniał instytucje wykonujące zadania powierzone Wspólnotcie i stanowił, że każda z tych instytucji działa w granicach uprawnień powierzonych jej niniejszym traktatem. Dopiero nowelizacja dokonana w Maastricht (1992) wprowadziła do TWE przepis artykułu 3b (po Traktacie Amsterdamskim jest to art. 5), który uregulował podział kompetencji pomiędzy WE a państwa. Ust. 1 art. 5 stanowi, co następuje: „Wspólnota działa w granicach kompetencji jej przyznanych oraz celów wyznaczonych jej niniejszym Traktatem” (*The Community shall act within the limits of the powers conferred upon it by the Treaty and of the objectives assigned to it therein*). To jedno zdanie wyraża – jak pisze C. Mik – „fundamentalną dla całego systemu prawa wspólnotowego” zasadę kompetencji powierzonych lub atrybucyjnych²² (ang. *principle of conferred powers or of attribution of powers*). Ust. 2 art. 5 stanowi natomiast, iż „W dziedzinach, które nie należą do jej kompetencji wyłącznej, Wspólnota podejmuje działania zgodnie z zasadą pomocniczości tylko wówczas i tylko w takim zakresie, w jakim cele proponowanych działań nie mogą być osiągnięte w sposób wystarczający przez państwa członkowskie, a mogą, z uwagi na rozmiary lub skutki proponowanych działań, zostać lepiej osiągnięte na poziomie wspólnotowym”. Zawarta jest w nim bardzo ostatnio popularna w literaturze zasada subsydiarności (pomocniczości), która jednak nie reguluje podziału kompetencji pomiędzy państwa członkowskie a Wspólnotę, a ma zastosowanie jedynie wówczas, gdy ustalimy, że dane kompetencje nie mają charakteru kompetencji wyłącznych Wspólnoty. Jak pisze Ewa Popławska, zasada kompetencji przyznanych dotyczy więc zakresu kompetencji przypadających poszczególnym szczeblom decyzyjnym, a zasada subsydiarności ma zastosowanie do wykonywania kompetencji i jest kryterium oceny poszczególnych, konkretnych sytuacji²³. Art. 5 zawiera jeszcze jedną zasadę, a mianowicie zasadę proporcjonalności, która brzmi następująco: „Działanie Wspólnoty nie wykracza poza to, co jest konieczne dla osiągnięcia celów niniejszego Traktatu”.

²¹ J. Galster, C. Mik, *Podstawy europejskiego prawa wspólnotowego. Zarys wykładu*, Toruń 1996, s. 177.

²² Mik, *op. cit.*, s. 272.

²³ E. Popławska, *Zasada subsydiarności w traktatach z Maastricht i Amsterdamu*, Warszawa 2000.

Choć przedmiotem rozważań w niniejszym artykule jest zasada kompetencji przyznanych, to przedstawienie pozostałych dwóch zasad, które zawiera art. 5 jest celowym zabiegiem. Autor ma bowiem zamiar wprowadzić w niniejszym artykule termin *conservatory principles*, zawarty w podręczniku *Prawo Unii Europejskiej* pod red. A.A. Dashwooda i D.A. Wyatta²⁴. Autorzy posługują się pojęciem *conservatory principles* właśnie dla określenia trzech zasad objętych art. 5 TWE: zasady kompetencji przyznanych, zasady subsydiarności i zasady pomocniczości. Samo przetłumaczenie angielskiego sformułowania *conservatory principles* nastrocza pewne trudności. Autorzy mają tu na myśli zasady, które wprowadzone zostały do *acquis communautaire* w celu ponownego umocnienia pozycji państw członkowskich i stworzenia przeciwwagi dla zasad konstytucyjnych stworzonych przez Europejski Trybunał Sprawiedliwości, z zasadą skutku bezpośredniego na czele²⁵. Mając to na uwadze, autor proponuje przyjęcie terminu „zasady zabezpieczające” jako najbardziej – adekwatnego tłumaczenia pojęcia *conservatory principles*.

Podkreślenia wymaga fakt, że w dotychczasowych opracowaniach podręcznikowych zasady zabezpieczające nie były specjalnie eksponowane. Dopiero w ostatnim czasie pojawiły się publikacje na temat zasady subsydiarności²⁶. Nie ulega jednak wątpliwości, że zasada kompetencji przyznanych jest zasadą podstawową dla porządku wspólnotowego i poniekąd zasadą pierwotną dla zasady subsydiarności, i to niezależnie od trudności interpretacyjnych dotyczących w szczególności wyłączości kompetencji.

Zasada kompetencji przyznanych, stanowiąca praktyczną realizację teoretycznych koncepcji próbujących pogodzić suwerenność państwową z procesami integracyjnymi, jest bez wątpienia zasadą traktatową o fundamentalnym znaczeniu²⁷.

Po pierwsze, dzięki przepisowi art. 5 TWE, który ją zawiera, dokonuje się podział kompetencji (głównie prawodawczych, jak zobaczymy później) pomiędzy Wspólnotę a państwa członkowskie. Prawdziwe znaczenie tej zasady nie polega jednak na możliwości jej wykorzystania do szczegółowej dystrybucji kompetencji, lecz na wyraźnym stwierdzeniu (jak pisze Alan Dashwood: *as plainly as could be*)²⁸, iż kompetencje Wspólnoty są co do zasady ograniczone.

²⁴ A.M. Arnall i in., *EU Law*, London 2000.

²⁵ *Ibidem*, s. 152.

²⁶ Patrz m.in. Zgud, *op. cit.*; Popławska, *op. cit.*; wcześniej *Subsidiarność*, pod red. D. Milczarka, 2 wydania.

²⁷ W polskiej literaturze takie znaczenie zasadzie kompetencji powierzonych nadaje Cezary Mik w swoim opracowaniu *Europejskie prawo wspólnotowe...*, gdzie zasada ta nazwana jest „fundamentalną dla całego systemu prawa wspólnotowego”.

²⁸ A. Dashwood, *The Limits of European Community Powers*, ELR 1996, vol. 21, nr 2, s. 115.

Tak też „Wspólnota działa w granicach kompetencji jej powierzonych oraz celów wyznaczonych jej niniejszym traktatem” (*The Community shall act within the limits of the powers conferred upon it by the Treaty and of the objectives assigned to it therein*) – jak stanowi art. 5 ust. 1 TWE²⁹. Artykuł ten, prócz tego, że statuuje limitację kompetencji Wspólnoty, także od razu określa czynniki tego ograniczenia. Są to „granice kompetencji jej powierzonych” oraz „cele wyznaczone jej niniejszym traktatem”.

Po drugie, art. 5 TWE w akapicie 1 „bez zastrzeżeń potwierdza, że Wspólnota nie jest obdarzona generalną kompetencją prawodawczą, której mogłaby używać bez ograniczeń dla przeprowadzania któregoś ze swoich różnych działań”³⁰. Wspólnota ma tylko te kompetencje, które zostały jej przyznane na mocy przepisów traktatowych, wolą państw członkowskich dla osiągnięcia ściśle określonych celów. Taki pogląd – słuszny, jeżeli dokonujemy literalnej wykładni art. 5 TWE – nie do końca jest możliwy do utrzymania w purystycznej wersji, biorąc pod uwagę orzecznictwo ETS i praktykę. Ten aspekt zasady ograniczonych kompetencji wypukla także znaczenie podstawy prawnej niezbędnej dla działań Wspólnoty. Istnieje bowiem zawsze konieczność jej wskazania dla zgodnego z prawem i skutecznego działania Wspólnoty.

Należy także zwrócić uwagę na miejsce, jakie zajmuje zasada kompetencji przyznanych w systematyce TWE. Otóż znajduje się ona w części I – „Zasady”, czyli wśród przepisów o podstawowym znaczeniu, które albo ustanawiają Wspólnotę (jak art. 1), albo określają jej zadania (art. 2) czy cele (art. 3). Jednak jej znaczenie i zasadniczy cel – związanie Wspólnoty jako podmiotu powstałego z woli państw członkowskich – osłabiane są przez istnienie kategorii kompetencji domniemanych Wspólnoty i przez problemy z określeniem zamkniętego katalogu kompetencji wyłącznych Wspólnoty.

Trzeba podkreślić także fakt, że omawiana zasada została zawarta w Traktacie ustanawiającym Wspólnotę Europejską dopiero na skutek zmian wprowadzonych Traktatem o Unii Europejskiej. Co prawda ETS już w swoim wczesnym orzecznictwie stwierdził, że „Traktat opiera się na umniejszeniu suwerenności, za przyzwoleniem państw członkowskich, na rzecz ponadnarodowej jurysdykcji dla celu ściśle określonego. Zasadą prawną będącą u podstaw Traktatu jest zasada ograniczonych kompetencji (*The legal principle at the basis of the Treaty is a principle of limited competences*). Wspólnota jest osobą prawną prawa publicznego i na skutek tego ma ona potrzebną zdolność prawną w celu wykonywania

²⁹ Tekst traktatu w wersji polskiej za: Wojtaszek-Mik, Mik, *Traktaty europejskie*. Inni autorzy tłumaczą art. 5 ust. 1 odmiennie i, jak się wydaje, prawidłowo: „Wspólnota działa w ramach uprawnień przyznanych jej niniejszym Traktatem i celów w nim wyznaczonych” – *Dokumenty europejskie* w opr. A. Przyborowskiej-Klimczak i E. Skrzydło-Stefańskiej, t. III, Lublin 1999.

³⁰ Dashwood, *op. cit.*, s. 115.

swoich funkcji, ale tylko tych³¹. Niemniej jednak nie było we wspólnotowym prawie pierwotnym żadnej wyrażonej *expressis verbis* normy traktującej o zakresie kompetencji Wspólnoty. Jedynie art. 4 TWE (obecnie 7) stanowił, iż wymienione w nim instytucje wspólnotowe zapewniają wykonanie zadań powierzonych Wspólnocie i działają w zakresie uprawnień przyznanych im w traktacie (*within the limits of powers conferred upon it*). Jednak głównym celem tego postanowienia nie było przeszkadzanie wzrostowi kompetencji Wspólnoty, ale odpowiednia alokacja kompetencji przyznanych Wspólnocie pomiędzy instytucje wspólnotowe i związanie kompetencji każdej z nich w odniesieniu do pozostałych.

Wyraźny rozrost kompetencji materialnej Wspólnoty w wyniku wejścia w życie Jednolitego Aktu Europejskiego (JAE) spowodował powstanie problemu z utrzymaniem równowagi pomiędzy rozszerzonymi kompetencjami Wspólnoty z jednej strony, a suwerennością państw członkowskich z drugiej. Jakkolwiek zmiany w prawie pierwotnym spowodowane wejściem w życie JAE były akceptowane, to jednocześnie istniała obawa, że Wspólnota może szybko ewoluować w kierunku federalizmu. Aby uniknąć tego ryzyka, dostrzegana była potrzeba uzupełnienia listy obszarów działań Wspólnoty z art. 3 TWE o nowe postanowienie, ustanawiające niedwuznaczne granice dla takiego rozwoju³².

Już kwestia samej nazwy przedmiotowej zasady budzi pewne rozbieżności. W opracowaniach angielskojęzycznych używany jest termin: *principle of conferred powers* lub *principle of attribution of powers*. We francuskojęzycznych pracach znajdują się takie określenia, jak *principe de l'attribution des pouvoirs* czy *le principe de spécialité*. Z kolei w literaturze polskiej autorzy posługują się terminami „zasada kompetencji przyznanych” (ew. „zasada przyznanych kompetencji”)³³ lub „zasada kompetencji powierzonych”³⁴. Różnica pomiędzy tymi dwoma pojęciami wynika najprawdopodobniej z odmiennego tłumaczenia tekstu TWE na język polski. Autor niniejszej pracy, posługując się tekstem angielskim TWE, stoi na stanowisku, iż angielskie słowo *conferred* należy przetłumaczyć raczej jako „przyznanych” niż „powierzonych”, a w związku z tym w pracy tej używane będzie określenie **zasada kompetencji przyznanych**. Teza ta znajduje uzasadnienie w świetle tłumaczeń proponowanych przez autorów najpoważniejszych słowników angielsko-polskich³⁵.

³¹ Orzeczenie ETS w połączonych sprawach 7/56 3–7/57 Algera, cytat za: *The Division of Competences in the European Union*, opr. z marca 1997 r., źródło: <http://www.europarl.eu.int/workingpapers/poli/w26/default%5Fen.htm>.

³² P. Mengozzi, *European Community Law. From the Treaty of Rome to the Treaty of Amsterdam*, Haga 1999, s. 72.

³³ Tak Popławska, *op. cit.*; Zgud, *op. cit.*; niepublikowana jeszcze rozprawa doktorska P. Sąganka, *Podział kompetencji pomiędzy Wspólnoty Europejskie a państwa członkowskie*.

³⁴ Mik, *op. cit.*

³⁵ Tak zarówno w *Wielkim słowniku angielsko-polskim* J. Stanisławskiego, jak i w angielsko-polskim *Słowniku terminologii prawniczej i ekonomicznej* słowo „confer” tłumaczone jest jako

Niektórzy przedstawiciele doktryny, jak J. Tyranowski – dokonując tłumaczenia z języka niemieckiego – posługują się pojęciem „zasada ograniczonych kompetencji” (czy też uprawnień)³⁶. Użycie tego pojęcia spotkało się z krytyką ze strony P. Saganka, który uważa to za „bardzo niebezpieczne” – „kompetencje Wspólnoty mogą być bowiem bardzo ograniczone lub bardzo szerokie – w zależności od przepisu. Ten ostatni element jest jedynym wspólnym miarodajnym wyznacznikiem – kompetencje są takie, jak je określa Traktat³⁷. Nie do końca można zgodzić się z powyżej zaprezentowaną krytyką posługiwania się pojęciem „zasada ograniczonych kompetencji”. Bez wątplenia słuszny jest pogląd P. Saganka o decydującej roli przepisu traktatowego co do zakresu kompetencji Wspólnoty – pomijamy w tym momencie orzecznictwo ETS – ale merytoryczna zawartość tego, co J. Tyranowski nazywa „zasadą kompetencji ograniczonych”, nie jest tak naprawdę sprzeczna z poglądem P. Saganka. Bowiem zdaniem J. Tyranowskiego „zasada ograniczonych kompetencji oznacza następnie to, że Traktaty założycielskie nie przyznały organom Wspólnoty ogólnej (generalnej) kompetencji do stanowienia prawa wtórnego, lecz kompetencje szczegółowe w materiałach wyraźnie przez nie określonych³⁸. Zdaniem autora ten termin oddaje ponadto dość dobrze ideę możliwości działania Wspólnoty zawartą w angielskim sformułowaniu *within limits*. Istnieje jednak bez wątplenia – co trzeba przyznać – pewne niebezpieczeństwo dążenia do interpretacji zasady nazwanej tak, jak chce J. Tyranowski, przy założeniu, że kompetencje Wspólnoty są okrojone czy zawsze ograniczone co do zakresu, gdy w rzeczywistości chodzi o określenie w miarę przejrzystych granic ram tych kompetencji.

W literaturze przedmiotu spotykane jest także, jak wspomiano już wcześniej, ujęcie omawianej zasady jako zewnętrznego wymiaru zasady równowagi kompetencyjnej. Zdaniem autorów takiego ujęcia zasada równowagi kompetencyjnej ma dwa wymiary³⁹. Pierwszy wiąże się z wewnętrznym podziałem kompetencji w ramach instytucji Wspólnoty i może być nazwany zasadą równowagi instytucjonalnej. Drugi wymiar natomiast to wymiar zewnętrzny, który odnosi się do podziału kompetencji pomiędzy Wspólnotę a państwa członkowskie.

Nie można także zapomnieć o zaczerpniętym z literatury niemieckojęzycznej określeniu „zasada enumeratywnego upoważnienia jednostkowego”⁴⁰.

„nadawać, przyznawać”. Natomiast słowo „powierzać” tłumaczone jest – w zależności od kontekstu – jako „charge” lub „entrust” (tak *Wielki słownik polsko-angielski* J. Stanisławskiego).

³⁶ J. Tyranowski, *Prawo europejskie. Zagadnienia instytucjonalne z uwzględnieniem Traktatu Amsterdamskiego*, Poznań 1999, s. 91.

³⁷ Saganek, *op. cit.*, s. 61.

³⁸ Tyranowski, *op. cit.*, s. 92.

³⁹ Tak: Galster, Mik, *op. cit.*, s. 177, K. Myszone, *Wprowadzenie do prawa wspólnotowego po Traktacie Amsterdamskim*, Warszawa–Poznań 2000, s. 80.

⁴⁰ F. Emmert, M. Morawiecki, *Prawo europejskie*, Warszawa–Wrocław 1999, s. 144.

Można wyodrębnić pewien wspólny element łączący te liczne definicje zasady kompetencji przyznanych. Tym elementem jest pojęcie podstawy prawnej (kompetencyjnej).

Zdaniem Alana Dashwooda (autor posługuje się terminem *principle of the attribution of powers*) zasada kompetencji przyznanych dotyczy kwestii istnienia i zakresu kompetencji Wspólnoty, a traktatowe sformułowanie art. 5 (3b) przyznaje, po pierwsze, że kompetencje Wspólnoty są co do zasady ograniczone, a po drugie – iż Wspólnota nie jest obdarzona generalną kompetencją prawodawczą. To ostatnie powoduje, że zawsze jest konieczne wskazanie podstawy prawnej (*legal basis*) środka wspólnotowego⁴¹. Według autora „zasada [...] oznacza, że Unia ma tylko te kompetencje, które zostały jej przyznane”⁴².

Jeszcze dobitniej ujmują to inni autorzy⁴³: „kompetencje krajowe są zasadą, Wspólnotowe wyjątkiem. Ujmując to zagadnienie w inny sposób, porządek Wspólnotowy nie jest *self-authenticating one*: nowe kompetencje nie mogą być wytwarzane w obrębie tego porządku, ponad i poza tymi, które zostały przyznane przez podmioty posiadające konstytucyjne kompetencje, działające zgodnie z procedurą przewidzianą przez art. 48 (N) TEU”.

Z kolei według K. Lenaerts „Wspólnota posiada kompetencje, które otrzymała w Traktacie, podczas gdy państwa członkowskie zachowują wszystkie pozostające kompetencje”⁴⁴. Ciekawe, że ten sam autor w podręczniku *Podstawy prawa europejskiego*⁴⁵ nie posługuje się wcale pojęciem „zasada kompetencji przyznanych”. Rozważania dotyczące materii objętej przedmiotową zasadą zawarte zostały w podrozdziale *Kompetencje Wspólnoty*, bez wymieniania nazwy zasady, przy czym dalej omawiane są – i wymieniane – zarówno zasada subsydiarności, jak i zasada proporcjonalności. Tym niemniej ujęcie teoretyczne nie wymienionej wprost zasady kompetencji przyznanych akcentuje wyraźnie pojęcie podstawy prawnej – „każde działanie Wspólnoty musi opierać się na podstawie prawnej, która: 1) określa materialny zakres kompetencji Wspólnoty, oraz 2) precyzuje środki konieczne do wykonywania kompetencji, w szczególności środki normatywne i procedury podejmowania decyzji. Podstawa prawna w pierwszym rzędzie określa podział kompetencji między Wspólnotą a państwami członkowskimi: w przypadkach, gdy Wspólnota nie jest upoważniona do podejmowania działań, podejmują je państwa członkowskie”⁴⁶.

⁴¹ Dashwood, *op. cit.*, s. 115–116.

⁴² A. Dashwood, *States in the European Union*, ELR 1998. Jest oczywiste, że ta konstatacja dotycząca Unii, a determinowana tytułem artykułu, odnosi się także do Wspólnoty Europejskiej.

⁴³ Arnulf i in., *op. cit.*, s. 151.

⁴⁴ K. Lenaerts, *Constitutionalism and the Many Faces of Federalism*, AJCL 2/1990, s. 213; cytat za niepublikowaną jeszcze rozprawą doktorską P. Saganka, *Podział kompetencji...*, s. 58.

⁴⁵ K. Lenaerts, P. van Nuffel, *Podstawy prawa europejskiego*, Warszawa 1998.

⁴⁶ *Ibidem*, s. 78.

W literaturze niemieckiej dotyczącej przedmiotowej zasady mocno uwypuklana jest kwestia, iż Wspólnocie nie przysługuje tzw. kompetencja kompetencji (Kompetenz-Kompetenz)⁴⁷. Kompetencja kompetencji rozumiana jest jako kompetencja do nieograniczonego poszerzania własnej kompetencji⁴⁸. Przykładowo H.-P. Kraußer określa zasadę kompetencji przyznanych jako zasadę, zgodnie z którą organy Wspólnoty mogą działać tylko wtedy, gdy posiadają do tego podstawę kompetencyjną. Ten pogląd doktryny niemieckiej na problem zasady kompetencji przyznanych widoczny jest także w publikacjach tłumaczonych z języka niemieckiego.

Tak więc Ahlt twierdzi, iż „Wspólnota Europejska nie posiada kompetencji do określania swych uprawnień, czyli nie decyduje sama w sposób wiążący o swojej kompetencji”⁴⁹. Natomiast wg F. Emmerta „[...] Wspólnota ma tylko takie kompetencje, które zostały jej wyraźnie przyznane w traktatach założycielskich w ich wersji aktualnie obowiązującej. [...] Państwa członkowskie mogą ten katalog kompetencji Wspólnoty w każdej chwili zasadniczo ograniczyć poprzez zmianę TWE, co oznacza, że zachowują one tzw. kompetencje kompetencji (czyli kompetencje do ustalania nowych kompetencji) i tym samym swoją suwerenność w rozumieniu prawa międzynarodowego”⁵⁰. Zauważyć należy, że kwestia braku kompetencji kompetencji Wspólnoty Europejskiej, wynikająca z brzmienia zasady kompetencji przyznanych, podniesiona została także w literaturze angielskojęzycznej – z odwołaniem co prawda do doktryny niemieckiej – i nie była kwestionowana⁵¹.

Polscy autorzy z reguły powtarzają w swoich ujęciach zasady kompetencji przyznanych elementy występujące w wyżej przedstawionych definicjach. J. Tyranowski (posługując się, jak wspomniano, nazwą „zasada ograniczonych kompetencji”) podkreśla, że przedmiotowa zasada oznacza, iż Traktaty założycielskie nie przyznały organom Wspólnoty ogólnej (generalnej) kompetencji do stanowienia prawa wtórnego, lecz kompetencje szczegółowe w materiałach wyraźnie przez nie określonych⁵². Tyranowski wywodzi ponadto, że skutkiem obowiązywania zasady kompetencji przyznanych jest to, iż „wszelkie materie nie objęte prawem wspólnotowym (**pierwotnym**) nie mogą być przedmiotem legislacji wspólnotowej”⁵³. Ten pogląd jest jednak sporny w doktrynie, o czym więcej w dalszych rozważaniach poświęconych podstawie prawnej działania Wspólnoty.

⁴⁷ R. Streinz, *Europarecht*, Heidelberg 1996, s. 38 – źródła cytatów z literatury niemieckojęzycznej podano za: P. Saganek, *Podział kompetencji pomiędzy Wspólnoty Europejskie a państwa członkowskie*, Warszawa 2002.

⁴⁸ S. Stadlmeier, „Die Implied Powers” der Europäischen Gemeinschaften, ZÖR 52/1997, s. 365.

⁴⁹ M. Ahlt, *Prawo europejskie*, Warszawa 1996, s. 63.

⁵⁰ Emmert, Morawiecki, *op. cit.*, s. 144–145.

⁵¹ Patrz: Dashwood, *States in the European Union...*, s. 209, i Arnulf i in., *op. cit.*, s. 151.

⁵² Tyranowski, *op. cit.*, s. 92.

⁵³ *Ibidem*, s. 96, podkreślenie moje – Z.H.

Ponadto sprzeciw budzi zakwalifikowanie zasady kompetencji przyznanych jedynie jako zasady stanowienia prawa wtórnego. Otóż zakres zastosowania tej zasady jest oczywiście znacznie szerszy i nie ogranicza się jedynie do działań prawotwórczych Wspólnoty (choć to bez wątplenia najobszerniejszy i najbardziej spektakularny obszar działań Wspólnoty). Art. 5 (3b) dotyczy „działań” Wspólnoty, także więc zakres tego artykułu dotyczy np. działania Komisji – organu Wspólnoty – podjętego w ramach art. 226 (169) TWE, czyli wniesienia przez Komisję skargi do ETS w przypadku, gdy uzna, iż państwo członkowskie uchybiło zobowiązaniu traktatowemu (pod warunkiem uprzedniego przeprowadzenia postępowania zmierzającego do nakłonienia tego państwa do wyeliminowania naruszenia).

Inny z autorów – posługując się z kolei pojęciem „zasada kompetencji powierzonych lub atrybucyjnych” – pisze, iż „jest to zasada dotycząca dystrybucji władzy między Wspólnotą a państwami członkowskimi”. Dalej, celem zdefiniowania przedmiotowej zasady posługuje się już jej interpretacją dokonaną przez ETS w opinii 2/94 z 28.3.1996 w sprawie przystąpienia Wspólnoty Europejskiej do Konwencji europejskiej o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności, a więc interpretacją dopuszczającą także kompetencje domniemane.

Technika przyznania kompetencji Wspólnotom przez państwa członkowskie, zapisana w TWE, jest wysoce specyficzna. Art. 5. w ustępie I stanowi, że Wspólnota działa nie tylko w granicach kompetencji jej przyznanych, ale także – celów wyznaczonych Traktatem. Cele te określone są w art. 2 (2) TWE, który stanowi, że zadaniem Wspólnoty jest popieranie w całej Wspólnocie harmonijnego, zrównoważonego i stałego rozwoju działań gospodarczych, wysokiego poziomu zatrudnienia i ochrony socjalnej, równości mężczyzn i kobiet, stałego i nieinflacyjnego wzrostu, wysokiego stopnia konkurencyjności i zbieżności dokonań gospodarczych, wysokiego poziomu ochrony i poprawy jakości środowiska naturalnego, podwyższania poziomu i jakości życia, spójności gospodarczej i społecznej oraz solidarności między państwami członkowskimi. Z kolei art. 3 i 4 TWE szczegółowo wymieniają, co obejmuje działalność Wspólnoty prowadzona dla osiągnięcia celów wymienionych w art. 2 TWE. Co jednak najważniejsze, dla wykazania sposobu atrybucji kompetencji w TWE ani art. 2, ani 3 i 4 nie zawierają postanowień określających sposób wykonywania kompetencji (*power-conferring provision*) i dlatego nie mogą być użyte jako podstawa prawna dla uchwalania poszczególnych środków. „Charakterystyczne jest dla postanowień nadających instytucjom (wspólnotowym) kompetencje prawotwórcze, że zawarte są one w grupach postanowień materialno-prawnych, które w sposób bardziej lub mniej precyzyjny określają działanie, jakie Wspólnota upoważniona jest podjąć w określonym obszarze polityki wspólnotowej; kompetencje w ten sposób przyznane są wykonalne, pod określonymi warunkami, w tym określonym obszarze i nigdzie indziej”⁵⁴.

⁵⁴ Arnulf i in., *op. cit.*, s. 153.

Przechodząc na grunt konkretów, zastanowić się należy, jakie to kompetencje zostały powierzone przez TWE Wspólnocie. W tym miejscu spotkamy się z nowymi problemami natury teoretyczno-prawnej. Po pierwsze więc, Traktat ustanawiający Wspólnotę Europejską nie ustanawia przejrzystej typologii kompetencji i jakiegoś określonego ich katalogu. Nie czyni tego także pomocne, czy nawet decydujące w wielu sprawach orzecznictwo ETS. Dlatego konieczne jest posłużenie się określonymi kryteriami dla dokonania pewnej systematyzacji kompetencji powierzonych Wspólnocie. Takie rozwiązania zaproponował C. Mik, przedstawiając trzy kryteria podziału: zakres przekazanych kompetencji, sposób przekazania i stopień przekazania⁵⁵.

Biorąc pod uwagę zakres przekazanych kompetencji, możliwy jest podział kompetencji na: wewnętrzne i zewnętrzne, stosownie do tego, czy upoważnia się Wspólnotę do działania wewnątrz niej samej, czy też w stosunku do państw trzecich i organizacji międzynarodowych (szczegółowe omawianie poszczególnych kompetencji nie jest zamierzeniem autora). Po drugie, można podzielić kompetencje wedle kryterium klasycznego podziału władzy, tj. na prawodawcze, wykonawcze i sędziowskie. Wreszcie można sobie wyobrazić – jak pisze C. Mik – „że kompetencje powierzone będą opisywane w odniesieniu do krajowych gałęzi prawa, w tym zwłaszcza prawa konstytucyjnego, prawa administracyjnego, prawa karnego, prawa cywilnego i handlowego, prawa pracy i zabezpieczenia społecznego, prawa finansowego”⁵⁶.

Ze względu na sposób przekazania kompetencji, dzielimy je na wyraźne, dorozumiane i uzupełniające.

W końcu, używając kryterium stopnia przekazania, wyodrębnić możemy kompetencje wyłączne i niewyłączne.

Obszerność materii i ramy niniejszego opracowania nie pozwalają na nawet pobieżne omówienie poszczególnych kompetencji. Jedno nie ulega jednak wątpliwości: jest to materia niezwykle skomplikowana, gdzie ścierają się sprzeczne poglądy doktryny i gdzie ETS wielokrotnie wręcz tworzy niektóre pojęcia i nadaje im znaczenie.

W tym miejscu należy wskazać wreszcie na konsekwencje prawne przekroczenia kompetencji przez Wspólnotę lub braku takowych kompetencji po stronie Wspólnoty. Na mocy art. 230 (dawny 173) TWE Trybunał Sprawiedliwości kontroluje legalność aktów przyjętych wspólnie przez Parlament Europejski i Radę, aktów Rady, Komisji i Europejskiego Banku Centralnego innych niż zalecenia i opinie oraz aktów Parlamentu Europejskiego zmierzających do wywarcia skutków prawnych wobec podmiotów trzecich. W tym celu Trybunał jest właściwy w zakresie orzekania w sprawach skarg dotyczących braku kompetencji, naru-

⁵⁵ Mik, *op. cit.*, s. 274.

⁵⁶ *Ibidem*, s. 274–275.

szenia istotnych wymogów proceduralnych, naruszenia TWE lub jakiegokolwiek normy prawnej przyjętej w jego zastosowaniu lub nadużycia władzy. Skargę taką może wnieść każde państwo członkowskie a także Rada lub Komisja. Na mocy art. 231 (dawny 174) w przypadku zasadności skargi Trybunał Sprawiedliwości orzeka nieważność zaskarżonego aktu. Wyrok ETS ma charakter *erga omnes*, działa *ex tunc* i zobowiązuje do uchylenia aktu oraz wyeliminowania wszelkich skutków prawnych, jakie wywarł od początku swego obowiązywania. Jedynie w odniesieniu do rozporządzeń może ETS wskazać, jeśli uzna to za niezbędne, te skutki nieważnego rozporządzenia, które powinny być uważane za pozostające w mocy. Instytucja lub instytucje, które wydały akt uznany za nieważny, zobowiązane są do podjęcia działań, które zapewnią wykonanie wyroku ETS.

Podsumowując stwierdzić trzeba, że zasada kompetencji przyznanych jest jedną z najważniejszych zasad prawa wspólnotowego. Spełniając funkcję zasady zabezpieczającej, podkreśla ograniczenie Wspólnoty i procesów integracyjnych prawem i wolą państw członkowskich. Odrębną już kwestią są problemy interpretacyjne występujące przy analizie odpowiednich postanowień TWE i orzecznictwo ETS.