

# Rozdział I. Zagadnienia wprowadzające

**Literatura:** *A. Albi, J. Ziller*, The European Constitution and National Constitutions, The Hague 2007; *M. Andenas, J. Usher* (red.), The Treaty of Nice and Beyond: Enlargement and Constitutional Reform, Oxford 2003; *A. Arnull, D. Chalmers*, The Oxford Handbook of European Union Law, Oxford 2015; *J. Barcz*, Brexit – w sprawie interpretacji postanowień art. 50 Traktatu o Unii Europejskiej, EPS 2016, z. 12; *tenże*, Nowy Traktat dla Unii Europejskiej?, PiP 2017, z. 1; *tenże*, Przewodnik po Traktacie z Lizbony. Traktaty stanowiące Unię Europejską. Stan obecny oraz teksty skonsolidowane w brzmieniu Traktatu z Lizbony, Warszawa 2008; *tenże*, Unia Europejska na rozstajach. Traktat z Lizbony. Dynamika i główne kierunki reformy ustrojowej, Warszawa 2010; *J. Barcz, A. Koliński*, Jednolity Akt Europejski. Zagadnienia prawne i instytucjonalne, Warszawa 1991; *J. Barcz, R. Kuźniar, H. Machińska, M. Popowski* (red.), The Treaty of Nice. Conclusions for Poland, Warszawa 2002; *J. Barcz, A. Zawadzka*, Sądowe mechanizmy ochrony praworządności w Polsce w świetle najnowszego orzecznictwa Trybunału Sprawiedliwości UE, Warszawa 2018; *C. Barnard, A. Łazowski, D. Sarmiento* (red.), Pursuit of Legal Harmony in a Turbulent Europe. Essays in Honour of Eleanor Sharpston, Oxford–London–New York–New Delhi–Sydney 2024; *G. Bernatowicz, Droga Grecji, Hiszpanii i Portugalii do wspólnej Europy*, Warszawa 1991; *S. Blockmans, A. Łazowski* (red.), The European Union and Its Neighbours. A Legal Appraisal of the EU's Policies of Stabilisation, Partnership and Integration, The Hague 2006; *P. Bogdanowicz*, Pojęcie, treść i ochrona praworządności w prawie Unii Europejskiej [w:] *J. Barcz, A. Zawadzka* (red.), Wniosek Komisji Europejskiej w sprawie wszczęcia w stosunku do Polski procedury z art. 7 TUE. Ramy prawno-polityczne, Warszawa 2018; *G. de Búrca, J.H.H. Weiler*, Świat europejskich konstytucjonalizmów, Warszawa 2014; *C. Closa, D. Kochenov* (red.), Reinforcing Rule of Law Oversight in the European Union, Cambridge 2016; *P. Craig*, Development of the EU [w:] *C. Barnard, S. Peers* (red.), European Union Law, Oxford 2023; *tenże*, EU Administrative Law, Oxford 2018; *tenże*, The Lisbon Treaty Law, Politics, and Treaty Reform, Oxford 2010; *tenże*, The Treaty of Lisbon, process, architecture and substance, 33 ELRev. (2008); *M. Cremona*, Accession to the European Union: Membership Conditionality and Accession Criteria, 25 POLYBIL (2001); *D. Curtin, A.E. Kellermann, S. Blockmans* (red.), The EU Constitution: The Best Way Forward?, The Hague 2004; *M. Dougan*, The Treaty of Lisbon 2007: winning minds, not hearts, 45 CMLRev. (2008); *M. Dougan, S. Currie* (red.), 50 Years of the European Treaties. Looking Back and Thinking Forward, Oxford and Portland, Oregon 2009; *P. Eeckhout, E. Frantziou*, Brexit and Article 50 TEU: A constitutionalist reading, 54 CMLRev. (2017); *R.J. Friel*, Providing a Constitutional Framework for Withdrawal from the EU: Article 59 of the Draft European Constitution, 53 ICLQ (2004); *D. Fromage* (red.), Redefining EU Membership. Differentiation in and outside the European Union, Oxford 2024; *Ch. Hillion*, Accession and Withdrawal in the Law of the European Union [w:] *A. Arnull, D. Chalmers*, The Oxford Handbook of European Union Law, Oxford 2015; *T. Horsley*, The Court of Justice of the European Union as an Institutional Actor. Judicial Lawmaking and its Limits, Cambridge 2018; *A. Jakab and D. Kochenov* (red.), The Enforcement of EU Law and Values. Ensuring Member States' Compliance, Oxford 2017; *E. Katselli*, The Ankara Agreement, Turkey and the EU, 55 ICLQ (2006); *M. Keller-*

*bauer, M. Klamert, J. Tomkin* (red.), *The EU Treaties and the Charter of Fundamental Rights. A Commentary*, Oxford 2024; *M.M. Kenig-Witkowska*, *Implementacja rezolucji Rady Bezpieczeństwa Organizacji Narodów Zjednoczonych w świetle prawa Unii Europejskiej. Wybrane zagadnienia systemowe*, KSM 2005, Nr 1(II); *taż*, *Prawo Unii Europejskiej jako autonomiczna dyscyplina prawa* [w:] *T. Giaro* (red.), *Dziedziny prawa, dyscypliny i metody prawnicze*, Warszawa 2013; *taż*, *Reforma instytucjonalna Unii Europejskiej – zagrożenia dla metody wspólnotowej (uwagi na marginesie traktatu ustanawiającego Konstytucję dla Europy)* [w:] *E. Piontek* (red.), *Reformowanie Unii Europejskiej. Wybrane problemy prawne okresu przemian*, Kraków 2005; *taż*, *Współpraca Unii Europejskiej z Radą Europy: wybrane zagadnienia instytucjonalno-prawne* [w:] *H. Machińska* (red.), *60 lat Rady Europy. Tworzenie i stosowanie standardów prawnych*, Warszawa 2009; *taż*, *Unia Europejska w świetle prawa międzynarodowego* [w:] *E. Mikos-Skuza, K. Myszone-Kostrzewa, J. Poczobut* (red.), *Prawo międzynarodowe – teraźniejszość, perspektywy, dylematy*, Księga jubileuszowa Profesora Zdzisława Galickiego, Warszawa 2013; *C. Mik*, *Fenomenologia regionalnej integracji państw. Studium prawa międzynarodowego. Tom I. Teoria i praktyka regionalnej integracji państw*, Warszawa 2019; *tenże*, *Fenomenologia regionalnej integracji państw. Studium prawa międzynarodowego. Tom II. Regionalne organizacje integracji państw z perspektywy analitycznej prawa międzynarodowego*, Warszawa 2019; *D. Kochenov*, *On Policing Article 2 TEU Compliance – Reverse Solange and Systemic Infringements Analyzed*, XXXIII PoLYBIL (2013); *D. Kochenov, L. Pech*, *Monitoring and Enforcement of the Rule of Law in the EU: Rhetoric and Reality*, 11 EUConst. (2015); *J. Kokott, A. Rùth*, *The European Convention and its Draft Treaty establishing a Constitution for Europe: Appropriate Answers to the Laeken Questions?*, 40 CMLRev. (2003); *S. Langrish*, *The Treaty of Amsterdam: Selected Highlights*, 23 ELRev. (1998); *J. Larik*, *Foreign Policy Objectives in European Constitutional Law*, Oxford 2016; *H. Latkiewicz*, *Zagadnienia podmiotowości prawnomiędzynarodowej EWG*, Warszawa 1979; *A. Łazowski i A. Cygan* (red.), *Research Handbook on Legal Aspects of Brexit*, Cheltenham (UK) and Northampton (USA) 2022; *A. Łazowski, M. Vlašić-Feketija*, *The Seventh EU Enlargement and Beyond: Pre-Accession Policy vis-à-vis the Western Balkans Revisited*, 10 CYELP (2014); *J. Łukaszewski*, *Cel: Europa. Dziewięć esejów o budowniczych jedności europejskiej*, Warszawa 2002; *M.P. Maduro, F.M. Wind* (red.), *The Transformation of Europe Twenty-Five Years On*, Cambridge 2018; *M.P. Maduro, L. Azoulay* (red.), *The Past and Future of EU Law. The Classics of EU Law Revisited on the 50th Anniversary of the Rome Treaty*, Oxford and Portland, Oregon 2010; *R. Mańko, C.-C. Cirling*, *European Court of Justice and international agreements, EPRS, Members' Research Service*, PE 696. 171 – July 2021; *P. Marcisz, M. Taborowski*, *Nowe ramy Unii Europejskiej na rzecz umocnienia praworządności. Krytyczna analiza analizy krytycznej (artykuł polemiczny)*, PiP 2017, z. 12; *A. Mayhew*, *Recreating Europe. The European Union's Policy towards Central and Eastern Europe*, Cambridge 1998; *S. Norberg, K. Hökberg, M. Johansson, D. Eliasson, L. Dedichen*, *EEA Law. A Commentary on the EEA Agreement*, Stockholm 1993; *P. Norman*, *The Accidental Constitution. The Story of the European Convention*, Brussels 2003; *D. O'Keffee, P. Twomey* (red.), *Legal Issues of the Amsterdam Treaty*, Portland–Oregon 1999; *cz.*, *Legal Issues of the Treaty of Maastricht*, London–New York–Chicago–Brisbane–Toronto–Singapore 1994; *A. Ott, K. Inglis* (red.), *Handbook on European Enlargement. A Commentary on the Enlargement Process*, The Hague 2002; *E. Piontek*, *Konstytucja dla Unii Europejskiej*, ZN PSPE 2003, Nr 1; *tenże*, *Traktat konstytucyjny. Oblicze zmian* [w:] *E. Piontek* (red.), *Szkice z prawa Unii Europejskiej*, t. 3, *Problemy konstytucyjne*, Kraków 2005; *tenże*, *W drodze do zreformowanej Unii Europejskiej*, ZN PSPE 2002, Nr 5; *E. Piontek, K. Karasiewicz* (red.), *Quo vadis Europa III?*, Warszawa 2009; *J.C. Piris*, *The Lisbon Treaty. A Legal and Political Analysis*, Cambridge 2010; *A. Podraza* (red.), *Traktat Nicejski*, Lublin 2001; *Ch. Preston*, *Enlargement and Integration in the European Union*, London–New York 1997; *N. Rogers*, *A Practitioners' Guide to the EC-Turkey Association Agreement*, The Hague–London–Boston 2000; *E. Suwara*,

Wyzwania prawno-proceduralne dla Unii Europejskiej związane z BREXIT-em, EPS 2016, z. 9; *M. Szwarz*, Zróżnicowana integracja i wzmocniona współpraca w prawie Unii Europejskiej, Warszawa 2005; *M. Taborowski*, Mechanizm ochrony praworządności państw członkowskich w prawie Unii Europejskiej, Warszawa 2019; *A.F. Tatham*, Enlargement of the European Union, The Hague 2009; *A. Wróbel* (red.), Komentarz do Traktatu ustanawiającego Wspólnotę Europejską, t. 1–3, Warszawa 2008–2009; *B. De Witte*, EU law: is it international law? [w:] *C. Barnard, S. Peers* (red.), European Union Law, Oxford 2017; *M. Zieliński*, Przywileje i immunitety Unii Europejskiej na terytorium jej państw członkowskich, PiP 2017, z. 2; *A.J. Zurcher*, The Struggle to Unite Europe 1940–1958, Washington 1958; *K.S. Ziegler*, The Relationship between EU Law and International Law, University of Leicester School of Law Research Paper Nr 15-04; *B. De Witte*, Legal Methods for the Study of EU Institutional Practice, 18 European Constitutional Law Review (2022); *B. De Witte*, EU law: is it international law? [w:] *C. Barnard, S. Peers* (red.), European Union Law, Oxford 2023; *J. Wouters, F. Hoffmeister, G. De Baere, T. Ramopoulos*, The Law of EU External Relations, Oxford 2021; *J. Odermatt*, The European Union in International Law [w:] International Law and the European Union, Cambridge 2021.

### **Wykaz stron internetowych:**

#### **Unia Europejska**

Unia Europejska – <http://europa.eu>  
Parlament Europejski – <http://www.europarl.europa.eu>  
Rada – <http://www.consilium.europa.eu>  
Rada Europejska – <http://www.european-council.europa.eu>  
Komisja – <http://ec.europa.eu>  
Komitet Społeczno-Ekonomiczny – <http://www.eesc.europa.eu>  
Komitet Regionów – <http://www.cor.europa.eu>  
Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej – <http://www.curia.europa.eu>  
Europejski Bank Inwestycyjny – <http://www.eib.europa.eu>  
Europejski Fundusz Inwestycyjny – <http://www.eif.europa.eu>  
Europejski Bank Centralny – <http://www.ecb.eu>  
Ombudsman – <http://www.ombudsman.europa.eu>

#### **Rada Europy**

Rada Europy – <http://www.coe.int>  
Komitet Ministrów – [http://www.coe.int/t/cm/home\\_en.asp](http://www.coe.int/t/cm/home_en.asp)  
Zgromadzenie Parlamentarne – <http://assembly.coe.int>  
Kongres Władz Lokalnych i Regionalnych Europy – [http://www.coe.int/T/Congress/Default\\_en.asp](http://www.coe.int/T/Congress/Default_en.asp)  
Sekretariat Generalny – <http://www.coe.int/T/SECRETARYGENERAL/SG/>

#### **OBWE**

Organizacja Bezpieczeństwa i Współpracy w Europie – <http://www.osce.org>  
Stała Rada OBWE – <http://www.osce.org/pc/>  
Rada Ministerialna – <http://www.osce.org/mc/>  
Zgromadzenie Parlamentarne – <http://www.oscepa.org/>  
Trybunał Konciliacyjny i Arbitrażowy – <http://www.osce.org/cca/>  
Forum Współpracy w Dziedzinie Bezpieczeństwa – <http://www.osce.org/fsc/>

#### **OECD**

Organizacja Współpracy Gospodarczej i Rozwoju – <http://www.oecd.org>

**NATO**

Organizacja Traktatu Północnoatlantyckiego – <http://www.nato.int>

Zgromadzenie Parlamentarne NATO – <http://www.naa.be/>

## § 1. Prawo Unii Europejskiej jako akademicka dyscyplina prawa<sup>1</sup>

### I. Rozwój autonomicznej dyscypliny prawa Unii Europejskiej

1 Prawo UE wymieniane jest we współczesnej teorii prawa wśród dyscyplin naukowych nauk prawnych dogmatycznych jako system normatywny regulujący obrót prawny w UE. Na pojęcie prawa UE jako autonomicznej dyscypliny naukowej składają się dwa elementy:

- 1) prawo instytucjonalne – obejmujące regulacje określające strukturę, kompetencje oraz wzajemne relacje między instytucjami UE oraz relacje między państwami członkowskimi a UE jako organizacją;
- 2) prawo materialne – obejmujące normy regulujące stosunki między podmiotami prawa UE (państwami członkowskimi, państwami członkowskimi a podmiotami indywidualnymi i między podmiotami indywidualnymi) w dziedzinach uregulowanych w traktatach i prawie wtórnym, zwłaszcza z perspektywy zasad funkcjonowania rynku wewnętrznego, tj. swobód dotyczących przepływu towarów, usług, kapitału i osób oraz zasad konkurencji.

Prawo unijne, a wcześniej prawo wspólnotowe, jako autonomiczna akademicka dyscyplina naukowa zaczęło być wykładane na uniwersytetach europejskich w początkach lat 60. ubiegłego stulecia w związku z powstaniem Wspólnot Europejskich. Powstało wtedy kilka instytutów prawa wspólnotowego, m.in. w Brukseli, Leiden, Kolonii, Paryżu, Liège, Padwie, a na wielu uniwersytetach w państwach członkowskich powołano katedry prawa wspólnotowego. Wykłady z tej dziedziny prawa były prowadzone głównie przez przedstawicieli innych dyscyplin prawa, zwłaszcza prawa międzynarodowego, którzy włączali je do programów nauczania w uczelniach wielu państw europejskich. Wtedy też pojawiły się na wydawniczym rynku naukowym specjalistyczne czasopiśma naukowe poświęcone prawu wspólnotowemu, takie jak: *Common Market*

---

<sup>1</sup> Tekst paragrafu został opracowany na podstawie referatu wygłoszonego 1.3.2013 r. na XIV konferencji naukowej Wydziału Prawa i Administracji Uniwersytetu Warszawskiego pt. „Dziedziny prawa, dyscypliny i metody prawnicze”, opublikowanego w serii: Konferencje Naukowe Wydziału Prawa i Administracji Uniwersytetu Warszawskiego, pod red. *T. Giaro*, Warszawa 2013.

Law Review, Cahiers de Droit Europeen, Revue trimestrielle de droit europeen, Europarecht, Revista di Diritto Europeo, które bardzo istotnie przyczyniły się do rozwoju i konsolidacji środowiska naukowego skupionego wokół zagadnień prawa wspólnotowego. Warto zauważyć, że jednymi z pierwszych autorów publikujących w tych czasopismach byli, obok wykładowców uniwersyteckich, pracujący w instytucjach europejskich funkcjonariusze Wspólnot Europejskich.

Ten okres badań prawników nad prawem wspólnotowym miał bardzo wyraźnie określony cel, którym było podkreślenie szczególnego, autonomicznego charakteru wspólnotowego porządku prawnego przez analizę cech i funkcji jego norm. Doktryna prawa europejskiego tego okresu walnie przyczyniała się do rozwoju zasady jednolitego stosowania norm prawa wspólnotowego w porządkach prawnych państw członkowskich, dowodząc, że zasada ta wymaga autonomicznej wykładni prowspólnotowej<sup>1</sup>.

Początkowy okres rozwoju doktryny autonomicznej dyscypliny prawa wspólnotowego trafnie wskazywał również na proces zróżnicowania doktryny prawa UE wynikający z różnic w kulturach i tradycjach prawnych każdego z państw członkowskich UE, ponieważ krajowa interpretacja i stosowanie prawa UE postrzegają jednak prawo unijne jako regulację zewnętrzną, odmienną od krajowych systemów prawa i krajowych tradycji prawniczych. Dlatego też prawo UE jest wciąż uważane w niektórych kręgach prawniczych za „hybrydę prawną” funkcjonującą w obrocie prawnym UE w postaci transformowanej przez krajowe porządki prawne<sup>2</sup>.

Autonomiczny charakter dyscypliny prawa UE jest pochodną autonomicznego charakteru porządku prawnego Unii. Mimo że podstawę rozwoju porządku prawnego UE stanowią Traktat o Unii Europejskiej oraz Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (a więc klasyczne podstawy prawnomiędzynarodowej współpracy państw), to praktyka i rozwój tego porządku prawnego spowodowały, że jest on generalnie postrzegany jako autonomiczny system prawa w stosunku do systemu powszechnego prawa międzynarodowego i prawa wewnętrznego, chociaż część doktryny, zwłaszcza prawa międzynarodowego, postrzega prawo UE jako część systemu powszechnego prawa międzynarodowego. 2

---

<sup>1</sup> Czynnikiem, który niewątpliwie przyczynił się do powstania autonomicznej dyscypliny prawa UE, był bardzo aktywny udział prawników – funkcjonariuszy międzynarodowych – pracujących w instytucjach wspólnotowych, w tym w Trybunale Sprawiedliwości i sekretariatach służb prawnych różnych instytucji wspólnotowych, o czym świadczą m.in. nazwiska autorów wielu podręczników prawa wspólnotowego, którzy byli też wysokiej rangi funkcjonariuszami wspólnotowymi.

<sup>2</sup> B. de Witte, *European Union Law: A Unified Academic Discipline*, European University Institute Working Papers RSCAS 2008/34, s. 6.

Zwolennicy koncepcji autonomiczności systemu prawa UE stoją na stanowisku, że jego autonomia bierze się m.in. z faktu przyznania UE przez jej państwa członkowskie prawa do wykonywania niektórych swoich suwerennych uprawnień. Przede wszystkim zaś upoważniły instytucje UE do stanowienia prawa charakteryzującego się bezpośrednim stosowaniem i bezpośrednią skutecznością oraz prymatem przed prawem państw członkowskich. Ponadto państwa członkowskie uczyniły Trybunał Sprawiedliwości UE jedynym właściwym organem do orzekania o wykładni tego prawa. W ten sposób, zdaniem części doktryny stosunków międzynarodowych, powstał bardzo skuteczny system prawa zarządzający pewnym obszarem współpracy państw europejskich<sup>1</sup>.

W nauce prawa powszechnie podzielany jest pogląd o autonomicznym charakterze porządku prawnego UE w stosunku do porządku prawa międzynarodowego, mającym za podstawę ponadnarodowy charakter funkcji tego prawa w płaszczyźnie stosunków wewnątrz organizacji. Mimo że zagadnienie to doczekało się już bardzo bogatej literatury prawniczej, to wciąż jest, z różnym powodzeniem, naukowo eksploatowane. Efektem tych badań są między innymi próby zdefiniowania, czym jest prawo UE, które prezentują różne rodzaje stanowisk, generalnie definiując Unię i jej porządek prawny jako nową jakość w katalogu klasycznych instytucji międzynarodowych czy międzynarodowy eksperyment prawny, jak też wspólnotę prawa, nowy typ władztwa, związek celowy, zespolenie państw, organizację szczególnego celu itp.<sup>2</sup>.

- 3 Dlatego też z metodologicznego punktu widzenia próby określenia charakteru prawa unijnego powinny mieć za punkt wyjścia charakter funkcji tego prawa w stosunkach wewnętrznych i zewnętrznych UE. Przystępując do takich badań, należy przede wszystkim brać pod uwagę charakter wzajemnych stosunków między państwami członkowskimi UE *inter se* oraz stosunków między państwami członkowskimi UE i Unią jako instytucją prawa międzynarodowego (poza zakresem stosunków w ramach Wspólnej Polityki Zagranicznej i Bezpieczeństwa). Generalnie w ocenie tych relacji nie ma zastosowania powszechne prawo międzynarodowe, a stosuje się prawo UE, które jest systemem normatywnym regulującym stosunki między państwami członkowskimi UE, instytucjami Unii *inter se*, instytucjami UE i państwami członkowskimi oraz inny-

---

<sup>1</sup> Zob. na ten temat M.M. Kenig-Witkowska, *Ekonomiczna analiza prawa międzynarodowego*, PiP 2013, z. 3.

<sup>2</sup> Zob. np. W. Hallstein, *Die Europäische Gemeinschaft*, Düsseldorf–Wien 1979; A. von Bogdany, *Funding Principles of EU Law: A Theoretical and Doctrinal Sketch*, 2 *European Law Journal* (2010); J.H.H. Weiler, *Federalism and Constitutionalism: Europe's Sonderweg*, Harvard Jean Monnet Working Paper 2000, Nr 10; J. Galster, *Unia Europejska jako definiendum*, *Studia Prawnoustrojowe* 2011, Nr 13; G. de Búrca, J.H.H. Weiler, *Świat europejskich konstytucjonalizmów*, Warszawa 2014, *passim*.

mi osobami fizycznymi oraz prawnymi określonymi w normach tego prawa. System ten jest często określany w literaturze prawniczej terminem „prawo ponadnarodowe” (*supranational*)<sup>1</sup>.

Z historii rozwoju integracji europejskiej wynika m.in., że to właśnie rozwój elementów ponadnarodowych prawa UE był motorem tego, co art. 1 TUE określa jako tworzenie coraz ściślejszego związku między narodami Europy. Należy jednak pamiętać, że w UE funkcje prawodawcze pełnią zebrani w Radzie przedstawiciele rządów państw członkowskich wspólnie z Parlamentem Europejskim, i to zarówno w sprawach przewidzianych w traktatach, jak i w sprawach w nich nieprzewidzianych. Praktyka ta wskazuje, że kierunek dynamiki rozwoju UE jako instytucji międzynarodowej i prawa UE nie jest jeszcze ostatecznie określony.

## II. Metody i narzędzia badawcze prawa Unii Europejskiej

Doktryna prawa UE przyjęła w większości perspektywę analizy elementów „wyjątkowych”, „szczególnych”, „partykularnych” dla prawa UE, co powoduje, że poszczególne jej stanowiska obarczone są często jednostronnością podejścia badawczego w miejsce zintegrowanego podejścia badawczego, które powinno charakteryzować się analizą ciągłości procesów, pozwalającą na dostrzeżenie wyraźnych cech tego prawa. Jako przykłady podejścia badawczego skupionego na szczególe podaje się w piśmiennictwie perspektywę orzecznictwa Trybunału Sprawiedliwości UE dotyczącego materii praw człowieka (z perspektywy zagadnień podziału kompetencji) czy zasadę pomocniczości, której analiza teoretyczna (a co za tym idzie – wnioski *de lege ferenda*) wciąż pozostaje na poziomie opisu między koncepcjami federalistycznymi i koncepcjami wynikającymi z wielocentrycznego modelu zarządzania UE. Przykłady te wskazują na stosowanie do oceny elementów systemu UE instrumentów innych gałęzi czy dziedzin prawa, co większość autorów usprawiedliwia przekonaniem o niesprecyzowanym bliżej *sui generis* charakterze UE.

Takie przekonanie bierze się częściowo z kontekstu historyczno-społecznego rozwoju prawa UE. W początkowym okresie badań nad prawem wspólnotowym, a potem unijnym, wielu przedstawicieli doktryny i praktyków tego prawa było zdecydowanie przekonanych pozytywnie do idei integracji europejskiej w wymiarze określanym jako ponadnarodowy. Ten model integracji był postrzegany jako racjonalny, podkreślający wspólnotę interesów (a nie party-

---

<sup>1</sup> Więcej na ten temat zob. rozdział I § 3 podręcznika.

kularne konflikty), wskazujący na efektywną możliwość przewagi prawa nad polityką w obrocie międzynarodowym.

Pokazując dynamikę rozwoju Wspólnot Europejskich, pionierzy badań nad prawem wspólnotowym dali początek refleksji teoretycznej, która pokazuje dynamikę rozwoju Wspólnot, oddalając je od korzeni prawnomiędzynarodowych, ale też nie przybliżając ich do konstrukcji państwa. Jak dowodzą wyniki badań, analizowanie prawa UE z perspektywy doktryny prawa instytucji międzynarodowych lub instytucji państwa okazało się mało produktywne i obciążone błędem metodologicznym. Skutki tego błędu dość szybko i powszechnie ujawniły się w dalszych badaniach nad prawem UE, w których wzorce odnoszące się do państwa stawały się punktem wyjścia do dyskusji o standardach dotyczących UE jako instytucji międzynarodowej, w materii demokracji, legitymacji demokratycznej do stanowienia prawa, odpowiedzialności, sprawiedliwości, bezpieczeństwa itp.

- 5 Dlatego też w doktrynie prawa UE zauważono, że wprowadzenie przyjęcie dla analizy prawa UE jednej perspektywy badawczej i metodologicznej może prowadzić do formowania wspólnego języka badawczego, jednak obciążone jest sporym ryzykiem wynikającym z wymiaru doktrynalnego przyjętej metody. Na przykład przyjęcie państwowocentrycznej perspektywy badawczej może prowadzić do postrzegania UE jako jednostki politycznej z aspiracjami państwowości, o czym świadczą np. wyniki dyskusji wokół traktatu konstytucyjnego UE, zaś prawnomiędzynarodowe usytuowanie aparatu badawczego prawa UE pozwala w rzeczywistości jedynie na twierdzenie, że UE jest wyłącznie rodzajem zinstytucjonalizowanej współpracy państw, jak piszą zwolennicy koncepcji rozwoju UE na zasadach współpracy międzyrządowej (tzw. koncepcje intergównalisticzne). Jeszcze inni, zwolennicy teorii delegowania kompetencji państwa na poziom współpracy międzynarodowej, posługują się aparatem badawczym właściwym dla prawa wewnętrznego w celu opisanie granic zdolności transformacyjnej UE, co jednak nie znajduje wyrazu w postępach badań nad charakterem prawa UE.
- 6 W tym kontekście warto w badaniach nad prawem UE zwrócić uwagę na pojawiający się od pewnego czasu w doktrynie dezyderat używania metody dogmatycznoprawnej z perspektywy normy prawnej w działaniu (tzw. metoda kontekstualna), którą charakteryzuje używanie szeroko pojmowanego kontekstu okoliczności, w jakich norma funkcjonuje<sup>1</sup>. Ma to szczególne znaczenie dla badań prawa instytucjonalnego UE, ponieważ instytucje unijne rozwinęły

---

<sup>1</sup> B. De Witte, *Legal Methods for the Study of EU Institutional Practice*, 18 *European Constitutional Law Review* (2022), s. 637–656.



przez lata wiele praktyk, które nie poddają się klasyfikacji dogmatycznoprawnej, a mają wpływ na stanowienie i stosowanie norm prawa UE. Uważa się, że stosowanie tej metody może dać odpowiedź na wiele pytań, m.in. dlaczego norma prawa UE albo praktyka instytucji unijnych poszły właśnie w takim, a nie innym kierunku, jaki mają one wpływ na zachowania społeczne i z jakiej perspektywy aksjologicznej mogą być oceniane. Materiału badawczego dla tej metody, obok nauk prawnych, mogą dostarczać takie dyscypliny naukowe, jak: socjologia, historia, ekonomia, nauki polityczne, filozofia. I tak np. socjologia przez opisanie roli społecznych podmiotów biorących udział w procesie podejmowania i wykonywania decyzji może pomóc prawnikom w zrozumieniu od wewnątrz mechanizmów funkcjonujących w instytucjach UE, a nauki polityczne pozwolą zrozumieć, jak nieformalne zmiany instytucjonalne wpływają na rzeczywistość prawną nawet wtedy, gdy formalnie normy prawne nie ulegają zmianie. Oczywiście wyniki stosowania metody kontekstualnej będą zależały od tego, jaki cel przyświeca badaniom oraz jak sformułują swoje pytania badawcze. Jak się wydaje, metoda ta będzie miała większe zastosowanie w pracach monograficznych niż np. w komentowaniu orzeczeń sądowych. Stosowanie metody kontekstualnej nie oznacza konieczności dokonania wyboru między nią a metodą dogmatycznoprawną, a raczej stosowanie obu metod komplementarnie. Na rzecz takiego podejścia przemawia fakt, że normy prawa instytucjonalnego UE są często niezrozumiałe dla odbiorcy bez jego zaangażowania się w studia nad nieformalnymi elementami praktyki instytucji UE, a rezultaty stosowania metody dogmatycznoprawnej mają wartość poznawczą tylko wtedy, gdy uwzględniają wyniki badania prawa w działaniu<sup>1</sup>.

W związku z tym, że wszystkie te podejścia do badań nad prawem UE pomagają w zasadzie jedynie w podtrzymaniu tezy o ich ograniczonej użyteczności w badaniu tego prawa, automatycznie nasuwającym się wnioskiem badawczym dla doktryny jest konieczność znalezienia nowego podejścia teoretycznego do badania prawa UE, ponieważ używanie instrumentów nieprzystosowanych do badania tego porządku prawnego nie rozwija już nowych wątków badawczych i nie przyczynia się do formułowania konstruktywnych wniosków w dyskusji nad jego charakterem.

Dlatego też w doktrynie prawa UE wyrażany jest pogląd, że być może najlepszą drogą zidentyfikowania kluczowych obszarów teoretycznych dla poszukiwania skutecznej metody w podejściu do analizy charakteru prawa UE powinno być badanie funkcji tego prawa w porządku określanym mianem porządku

---

<sup>1</sup> *Ibidem*, s. 656.

ponadnarodowego, w którym prawo jest zarówno przedmiotem, jak i czynnikiem integracji<sup>1</sup>.

Jako przedmiot prawo jest autonomiczną dziedziną integracji na równi z takimi dziedzinami, jak: polityka, gospodarka, kultura, badania naukowe itd. Z tej perspektywy ponadnarodowy charakter prawa UE odnosi się do wzajemnej reakcji i hierarchii między politykami UE i jej instrumentami prawnymi a politykami i instrumentami prawnymi na poziomie państw członkowskich UE. Płaszczyzna ta obejmuje również strukturę organizacyjną i proces inicjowania, projektowania, formułowania i wprowadzania prawa w życie. Praktyka funkcjonowania prawa UE dowodzi, że sposób, w jaki generalnie w prawie wewnętrznym lub międzynarodowym rozwiązuje się zagadnienia współfunkcjonowania dwóch różnych porządków prawnych, jest nieadekwatny do oceny kompleksowości stosunków między prawem krajowym a prawem Unii Europejskiej i dowodzi słuszności podejścia do tego zagadnienia z pozycji określenia charakteru funkcji prawa unijnego w stosunkach wewnętrznych i zewnętrznych UE.

Prawo jako czynnik integracji jest zmienną niezależną odpowiedzialną za wiele kluczowych wymiarów procesów integracji lub zasadniczo wpływających na te procesy. Z powodu często podkreślanego w teorii i praktyce prawa UE rudymenarnego wsparcia kulturowego dla podstaw aksjologicznych prawa UE, fragmentacji wymiaru politycznego konstrukcji ustroju UE oraz nieodokreślonego *finalite politique* ta perspektywa badawcza wydaje się być bardzo atrakcyjna dla wielu badaczy, ponieważ w tej roli prawo UE przyczynia się na skalę bezprecedensową do budowania integracji europejskiej.

W dyskusji nad charakterem prawa UE często pojawia się również pytanie o to, język jakiej dyscypliny prawniczej jest właściwy do opisywania tego prawa, przy uwzględnieniu autonomii porządku prawnego UE i zasady pierwszeństwa tego prawa nad porządkami krajowymi państw członkowskich. Czy chodzi o język wypowiedzi tradycyjnie związany z opisem zagadnień instytucji państwa i suwerenności władzy państwowej, czy chodzi o język prawa międzynarodowego właściwy jedynie do opisywania stosunku między UE jako *de nomine* organizacją międzynarodową i jej państwami członkowskimi? Pytania te mają charakter podstawowy dla badań nad prawem UE, ponie-

---

<sup>1</sup> N. Walker, *Legal Theory and the European Union*, 4 Oxford Journal of Legal Studies (2005); w kontekście tych rozważań należy wspomnieć o koncepcji dwóch perspektyw postrzegania supranacjonalizmu – supranalizmie normatywnym i decyzyjnym. Supranacjonalizm normatywny dotyczy współdziałania polityk UE i polityk państw członkowskich, zaś supranacjonalizm decyzyjny to proces formułowania, inicjowania i implementowania polityk UE. Więcej na ten temat zob. J.H. Weiler, *The Community System; the Dual Character of Supranationalism*, Yearbook of European Law 1981, s. 257 i n.

waż w odpowiedzi na nie chodzi m.in. o granice kompetencji UE i ich kontrolę przez państwa członkowskie oraz o wewnętrzną spójność porządku prawnego UE w świetle pojawiającej się *ad casum* w doktrynie prawa unijnego koncepcji zróżnicowanej integracji.

W dyskusji na ten temat rysują się generalnie dwa stanowiska. Jedno, pluralistyczne, zakładające, że usytuowanie porządków prawnych, zarówno porządków krajowych, jak i porządku UE, w konfiguracji ponadnarodowej ma charakter samoreferencyjny i samookreślający się. Spójność całości ma natomiast charakter pochodny, zależny od mechanizmów ustanowionych między instytucjami prawnymi i politycznymi oraz ich zdolności do harmonijnego dostosowania się. Stanowisko unitarystyczne zakłada utrzymanie idei jedności prawa UE w płaszczyźnie horyzontalnej (z porządkami prawnymi państw członkowskich) oraz wewnętrznej spójności UE i poszukuje możliwości pogodzenia idei policentrycznej koncepcji struktury władzy z regulacyjną zasadą jedności prawa UE. W efekcie pluraliści optują za utrzymaniem atrybutu suwerenności państw członkowskich za cenę gwarantowanej jedności prawa UE, zaś unitaryści utrzymują ideę jedności porządku prawnego UE za cenę ograniczenia znaczenia roli atrybutów suwerenności państw członkowskich. W doktrynie występuje także stanowisko określane jako abolicjonistyczne, odrzucające zarówno podejście pluralistów, jak i unitarystów<sup>1</sup>. 7

W związku z tym powstaje pytanie o to, do jakiego stopnia i na jakich poziomach funkcjonowania UE atrybuty suwerenności oraz jedność prawa pozostają elementami zasadniczo ważnymi dla możliwości zaakceptowania *de lege ferenda* przez państwa członkowskie ponadnarodowego porządku prawnego UE, obciążonego m.in. deficytem demokracji, który zarzuca się Unii. W ostatnich latach doktryna szeroko rozumianego prawa europejskiego wydaje się szukać sposobów użycia koncepcji ponadnarodowego charakteru prawa UE dla przezwyciężenia wspomnianego deficytu. Poszukiwania te podkreślają rolę prawa jako instrumentu społecznej technologii, narzędzia kształtującego formy zarządzania i gwaranta wspólnej przestrzeni obrotu prawnego, generalnie nawiązując do doktryny neofunkcjonalizmu, podkreślającej znaczenie prawa dla budowy instytucji politycznych.

Przedstawiciele tego nurtu badawczego postrzegają traktaty UE w kategoriach konstytucji, która jest ponadnarodowym systemem prawa wzmacniającym funkcjonowanie wspólnych wartości, np. wartości związanych ze wspólnym rynkiem czy obszarem wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości, których legitymacja leży właśnie w braku możliwości wywierania presji na sta- 8

---

<sup>1</sup> N. Walker, *Legal Theory, passim*.

nowienie prawa przez jakiegokolwiek narodowe zaplecze społeczno-gospodarcze. Z tej perspektywy ponadnarodowość/supranacjonalizm oznacza nienarodową i niepaństwową formę zwierzchnictwa wspólnoty prawa składającej się z państw członkowskich, funkcjonującego na gruncie autonomicznego porządku prawnego UE. Poglądy te eksponują szczególnie charakter prawa UE, ustanowionego przez obiektywne cele i zadania Unii i legitymizowanego przez wymogi procesu integracji. Posługujący się tą perspektywą badawczą niektórzy autorzy postrzegają Unię jako związek celowy, odrzucając zarówno koncepcję integracji federalnej, jak i organizacji międzynarodowej dla określenia charakteru modelu prawnego UE<sup>1</sup>. Warto zauważyć, że w analizie prawa UE neofunkcjonalisci skupiają się głównie na tych elementach prawa UE, gdzie analogia między głównymi założeniami teorii neofunkcjonalnej i efektami działania prawa jest najbardziej oczywista, tzn. badaniu roli Trybunału Sprawiedliwości UE jako instytucji ponadnarodowej, zwłaszcza że – jak dowodzi historia orzecznictwa Trybunału – jego rola w umacnianiu integralności prawa europejskiego jako autonomicznego porządku prawnego jest nie do przecenienia.

- 9 W świetle zasadniczego dla UE, a mało artykułowanego po stronie państw członkowskich problemu podnoszonego w Deklaracji z Laeken, jakim jest konieczność rozwiązywania na poziomie UE problemów przekraczających możliwości indywidualne państw, do przeszłości powinny zacząć odchodzić mało produktywne i bezzasadne dyskusje stawiające supranacjonalizm prawa w opozycji do supranacjonalizmu politycznego, zagrażającego – zdaniem zwolenników tej opozycji – suwerenności państw członkowskich UE. Dezyderat ten zdaje się potwierdzać obserwowane w literaturze dotyczącej prawa unijnego ożywienie dyskusji o konstytucjonalizacji prawa UE, a w szczególności o konstytucyjnym wymiarze ponadnarodowego charakteru prawa UE, wymagające określenia nowych podstaw aksjologicznych dla tak rozumianego porządku prawnego<sup>2</sup>.

---

<sup>1</sup> H.P. Ipsen, *Europäische Verfassung – Nationale Verfassung*, *Europarecht* 1987, z. 195.

<sup>2</sup> Ten wątek dyskusji przyciąga głównie teoretyków nauk politycznych, którzy wskazują na konieczność stosowania nowych, niekonwencjonalnych rozwiązań (ale bez konkretnych propozycji) w podejściu do stojących przed UE wyzwań związanych z procesami globalizacji. Część tej doktryny pozostająca pod wpływem koncepcji J. Habermasa [zob. np. J. Habermas, *Why Europe Needs A Constitution*, 11 *New Left Review* (2001)] stoi na stanowisku, że konstytucjonalizm UE powinien być postrzegany jako koncepcja, w której społeczność europejska – czy to państwowa, czy postpaństwowa – zaczyna definiować siebie w kategoriach społeczności potwierdzającej w dokumencie konstytucyjnym swoje podstawowe wartości, zobowiązania oraz formy instytucjonalne, w których chce funkcjonować.

## § 2. Historia procesu integracji europejskiej

Prawnomiędzynarodowa koncepcja UE w jej obecnym kształcie jest 10 m.in. wynikiem europejskiej myśli politycznej towarzyszącej dążeniom integracyjnym, które pojawiły się w Europie w formie zinstytucjonalizowanej przed I wojną światową i rozwijały w okresie międzywojennym. Należy jednak pamiętać, że idee integracyjne w Europie mają źródła sięgające głęboko w historię dziejów kontynentu<sup>1</sup>.

Jedną z najznakomitszych postaci wśród propagatorów tej idei był niewątpliwie *Aristide Briand*, współtwórca Traktatu z 27.8.1928 r. o wyrzeczeniu się wojny (Traktat Przeciwojenny)<sup>2</sup>. W 1930 r. wystąpił on z propozycją utworzenia europejskiego stowarzyszenia państw o charakterze federacyjnym. I chociaż projekt ten rozpatrywany na forum Ligi Narodów nie zyskał odpowiedniego poparcia, to idea integracji europejskiej weszła do agendy politycznej Europy Zachodniej niemal nazajutrz po zakończeniu II wojny światowej; była bezpośrednio powiązana przede wszystkim z koniecznością odbudowania więzi gospodarczych i politycznych w powojennej Europie<sup>3</sup>. Należy jednak podkreślić, że u podstaw tych dążeń integracyjnych leżała nie tylko konieczność zaspokojenia wielkich potrzeb gospodarczych państw zniszczonych wojną, ale również realizacja nowych zadań politycznych, przed którymi stały one w podzielonej politycznie Europie. Na te właśnie potrzeby, ówczesnie używane

---

<sup>1</sup> Idee integracji pojawiały się w europejskiej myśli politycznej na przestrzeni historii kontynentu. I tak np. w okresie ostatnich trzech stuleci zastanawiano się nad sposobami zapewnienia Europie pokoju i bezpieczeństwa w oparciu o idee jedności politycznej i kulturowej kontynentu, żeby tylko wymienić „Grand Dessin” księcia *de Sully* z 1638 r., *W. Penna*, który w 1693 r. wystąpił z planem utworzenia parlamentu europejskiego. W XVIII w. z planem wieczystego pokoju w Europie wystąpił na konferencji pokojowej w Utrechcie książę *de Saint Pierre*, a myśl o parlamencie europejskim nieco później rozwijał *J.-J. Rousseau*. Znaczny wkład w rozwój tych idei mają również Polacy, żeby chociaż wymienić plan sojuszu europejskiego opracowany przez króla *Stanisława Leszczyńskiego* czy pisma księcia *Wincentego Skrzetuskiego* o Rzeczpospolitej Europejskiej. Jednym z najciekawszych i bardzo nowoczesnych, z punktu widzenia obecnych dyskusji na temat przyszłego kształtu UE, był projekt utworzenia unii paneuropejskiej autorstwa *W. Jarzębowski* (przyrodnika i żołnierza powstania listopadowego). Jego „Projekt konstytucji dla Europy” nawiązuje do takich m.in. koncepcji, jak zniesienie granic, uznanie narodu za jednostkę ustrojową, gwarancje równości wszystkich narodów itp. Utworzenie Stanów Zjednoczonych Europy proponował w książce wydanej w 1867 r. w Paryżu *Stefan Buszczyński*. Na temat tych koncepcji zob. *Polski Kalendarz Europejski*, Polska Fundacja im. Roberta Schumana 2002, Nr 4 i 5, s. 10 i n.

<sup>2</sup> Dz.U. z 1929 r. Nr 63, poz. 489.

<sup>3</sup> Szeroko na temat historii kształtowania się koncepcji integracyjnych w Europie zob. np. *H. Brugmans* (red.), *Europe: Dream, Adventure, Reality*, Brussels 1987; *J.B. Duroselle*, *Europe: A History of its Peoples*, London 1990; *D. Hay*, *Europe: The Emergence of an Idea*, Edinburgh 1968; *W. Lipgens*, *A History of European Integration*, Oxford 1982.

powszechnie w retoryce politycznej, pojęcie integracji europejskiej okazało się wystarczająco ogólne, aby objąć nim olbrzymie pole możliwości współpracy, od tradycyjnej współpracy międzyrządowej po ustanowienie organizacji o charakterze ponadnarodowym.

- 11 Pojęcie współpracy międzyrządowej dotyczy w zasadzie większości form współpracy międzynarodowej. Dowodzi tego również powojenna historia integracji europejskiej, na którą składają się przykłady międzyrządowych form współpracy, które bądź to służyły rozwojowi integracji o charakterze ponadnarodowym, bądź też przebiegały równoległe do niej, pozostając w klasycznych ramach współpracy międzynarodowej.
- 12 Ożywiona nowymi wyzwaniem idea integracji europejskiej ujawniła się na nowo w perspektywicznych planach polityków europejskich. I tak w swoim wystąpieniu na Uniwersytecie w Zurychu 19.9.1946 r. *Winston Churchill* mówił o utworzeniu w Europie organizacji mającej charakter Stanów Zjednoczonych Europy. Choć idea *Churchilla* nigdy nie przybrała form realizacyjnych, podobnie jak wysunięta w 1930 r. propozycja *Aristida Brianda* utworzenia Systemu Europejskiej Unii Federalnej, to niewątpliwie stały się inspiracją dla powstających wkrótce w Europie organizacji międzynarodowych. 17.3.1948 r. podpisany został Pakt Brukselski powołujący do życia Unię Zachodnią, która w 1954 r. – na mocy Protokołu w ramach pakietu tzw. Układów Paryskich z 23.10.1954 r. – została przekształcona w Unię Zachodnioeuropejską<sup>1</sup>. 16.4.1948 r. powstała Organizacja Europejskiej Współpracy Gospodarczej (OEEC), przekształcona później na mocy Konwencji Paryskiej z 14.12.1960 r. w Organizację Współpracy Gospodarczej i Rozwoju (OECD)<sup>2</sup>, natomiast 4.4.1949 r. powołano do życia Organizację Traktatu Północnoatlantyckiego<sup>3</sup> (NATO)<sup>4</sup>.

Pod koniec lat 40. ubiegłego stulecia myśl polityczna związana z ideą integracji europejskiej zaowocowała m.in. organizacją kongresu w Hadze w maju

<sup>1</sup> Traktat w sprawie gospodarczej, społecznej i kulturalnej współpracy oraz zbiorowej samoobrony podpisany w Brukseli 17.3.1948 r. i zmieniony na mocy Protokołu modyfikującego i uzupełniającego Traktat Brukselski. Tekst traktatu w języku polskim [w:] *A. Przyborowska-Klimczak, E. Skrzydło-Tefelska*, Dokumenty Europejskie, t. 2, Lublin 1999, s. 220.

<sup>2</sup> Konwencja o Organizacji Współpracy Gospodarczej i Rozwoju wraz z Protokołami dodatkowymi Nr 1 i 2 do tej Konwencji, stanowiącymi jej integralną część z 14.12.1960 r. (Dz.U. z 1998 r. Nr 76, poz. 490).

<sup>3</sup> Traktat Północnoatlantycki z 4.4.1949 r. (Dz.U. z 2000 r. Nr 87, poz. 970); umowa dotycząca statusu Organizacji Traktatu Północnoatlantyckiego, przedstawicieli narodowych i personelu międzynarodowego z 20.9.1951 r. (Dz.U. z 2000 r. Nr 64, poz. 736).

<sup>4</sup> Szerzej na temat tych organizacji zob. m.in.: *E. Latoszek, M. Proczek*, Organizacje międzynarodowe. Założenia, cele, działalność, Warszawa 2001; *S. Parzymies*, Europejskie struktury współpracy. Informator, Warszawa 2000.

1948 r., podczas którego liderzy życia społecznego, kulturalnego i politycznego Europy, skupieni w Ruchu Europejskim<sup>1</sup>, opracowali szereg rezolucji przedstawiających propozycje realizacji idei takiej integracji europejskiej, która zapewniłaby demokratyczne rządy, przestrzeganie praw człowieka i równocześnie objęła swym działaniem zasadnicze elementy życia społecznego, ekonomicznego i politycznego państw członkowskich. Organizacja taka miałaby się również przyczynić do zapewnienia pokoju i bezpieczeństwa w Europie.

Wraz z powstaniem 5.5.1949 r. Rady Europy (ang. *Council of Europe*) wiele z idei sformułowanych podczas kongresu w Hadze zostało wprowadzonych w życie. Rada Europy narodziła się z kompromisu między ówczesnym stanowiskiem francusko-belgijskim i brytyjskim w sprawie charakteru organizacji, co wyraziło się m.in. w zrezygnowaniu z koncepcji utworzenia europejskiego rządu federalnego, jak tego chcieli założyciele Ruchu Europejskiego.

## I. Rada Europy

Rada Europy, która ma swoją siedzibę w Strasburgu, zajmuje się bardzo 13  
szerokim spektrum spraw politycznych, gospodarczych i społecznych dotyczących Europy. Zgodnie z art. 1 Statutu Rady Europy z 5.5.1949 r.<sup>2</sup> celem Rady Europy jest osiągnięcie większej jednomyślności między jej członkami dla ochrony i realizacji ideałów i zasad będących ich wspólnym dziedzictwem i ułatwiających ich postęp społeczny i gospodarczy.

Głównymi organami Rady Europy są Zgromadzenie Parlamentarne składające 14  
się z parlamentarzystów wyznaczanych przez parlamenty państw członkowskich i Komitet Ministrów składający się z ministrów spraw zagranicznych państw członkowskich lub ich zastępców (którą to funkcję pełnią w praktyce stali przedstawiciele państw członkowskich przy Radzie). Duża część działalności Rady wynika właśnie ze współdziałania tych dwóch organów, wspieranych przez Sekretariat, na czele którego stoi Sekretarz Generalny. Od 1994 r. w strukturze Rady Europy działa również Kongres Władz Lokalnych i Regio-

---

<sup>1</sup> Ruch Europejski – organizacja utworzona z Komitetu Koordynującego Międzynarodowe Ruchy na rzecz Jedności Europejskiej, który grupował organizacje sprzyjające idei integracji europejskiej, w tym Niezależną Ligę Współpracy Ekonomicznej, organizację, której jednym z założycieli był Polak – *Józef Hieronim Retinger*. Na temat wkładu *J.H. Retingera* do rozwoju idei integracji europejskiej zob. *J.H. Retinger*, *Polski Kalendarz Europejski*, Polska Fundacja im. Roberta Schumana: 2001, Nr 2, s. 2–3, 2001, Nr 3, s. 6–8, 2001, Nr 4, s. 10–15; zob. też *G. Witkowski*, *Józef Retinger – polski inicjator integracji europejskiej*, Warszawa 2000.

<sup>2</sup> Dz.U. z 1994 r. Nr 118, poz. 565.