

# Porządek prawny Unii Europejskiej

**P**rawo Unii Europejskiej (UE) stanowi ugruntowaną, integralną część kultury europejskiej, zachowując jednocześnie cechy unikatowe w skali światowej. Unia Europejska, będąc w istocie organizacją ponadnarodową, dysponuje własnym, samoistnym i autonomicznym porządkiem prawnym, wyrażającym przede wszystkim coraz ściślejszy i pogłębiający się związek polityczno-prawny państw członkowskich. Zapoczątkowany w latach 50. XX wieku w ramach Wspólnot Europejskich, a następnie rozwijany przez Unię Europejską, system normatywny pozostaje względnie nowym, nieustannie ewoluującym zespołem zasad, wartości i tradycji, o nie do końca ustabilizowanym kierunku i dynamice rozwoju.

W kontekście tożsamości kulturowej prawo UE jest wyrazem prointegracyjnych dążeń narodów europejskich i przywiązania do takich wartości, jak: wolność, demokracja, praworządność czy poszanowanie praw człowieka i podstawowych wolności, odwołujących się do europejskiej historii, kultury i tradycji. Będąc zjawiskiem o charakterze subregionalnym, porządek prawa Unii stanowi jedną z podstawowych płaszczyzn integracji europejskiej, uzupełniając bądź tworząc ramy dla harmonizacji w sferze polityki i gospodarki państw członkowskich.

Rozwój prawa Unii Europejskiej jest pochodną specyficznie określonych celów tej organizacji, ujętych w traktatach założycielskich. Ich realizacja w postaci powołania rynku wewnętrznego wymagała harmonizacji lub ujednoczenia prawa i w rezultacie ustanowienia nowego typu władzy prawodawczej, funkcjonującej niezależnie względem państw członkowskich. Ponadnarodowy charakter Unii jest wynikiem stopniowej ewolucji, prowadzącej do poszerzenia kompetencji tej organizacji w dziedzinach wykraczających poza kwestie gospo-

darcze. Oryginalność konstrukcji prawa Unii polega na tym, że w wyniku powierzenia kompetencji przez państwa członkowskie, instytucje UE stanowią prawo i wykonują władzę publiczną na obszarze wspólnotowym. Nietypowe dla tradycyjnych organizacji międzynarodowych są też struktura i funkcje instytucji UE, a w przeważającej mierze jej prawodawczy charakter, specyfika jej aktów prawnych (które w większości obowiązują bezpośrednio i są bezpośrednio stosowane w systemach prawnych państw członkowskich), a także funkcjonowanie władzy sądowniczej w postaci Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej (TSUE).

Prawo UE jest tworem ściśle europejskim i stanowi charakterystyczne połączenie kultury prawa kontynentalnego z systemem anglosaskim (*common law*). W unijnej przestrzeni prawnej funkcjonują bowiem równolegle akty prawa stanowionego przez instytucje UE, takie jak rozporządzenia i dyrektywy oraz orzecznictwo Trybunału Sprawiedliwości UE, traktowane jako jedno z zasadniczych źródeł prawa. Prawo UE jako efekt zderzenia kultur prawnych odwołuje się do dziedzictwa kontynentalnej Europy, opierającego się na prawie stanowionym i ściśle określonej hierarchii źródeł prawa, uwzględniającego wkład greckiej filozofii, prawa rzymskiego, etyki chrześcijańskiej i lokalnie kształtowanych norm prawa zwyczajowego. Wpływ kultury prawnej *common law* wyraża się w niezwykle silnej pozycji Trybunału Sprawiedliwości UE; jego *quasi*-prawotwórczą działalność odzwierciedla pragmatyzm systemu anglosaskiego, w którym sądy są władne tworzyć prawo.

Prawo UE jest prawem integrującym, a zatem zmierzającym do możliwie ścisłego powiązania systemów prawnych państw członkowskich w imię realizacji celów, które wyznaczają traktaty. Niemniej ujednoczanie występującego w Europie prawa, obserwowane w wyniku realizacji projektu integracyjnego nie jest tożsame z budowaniem zupełnie nowego systemu prawnego, lecz nawiązywaniem do ukształtowanych wcześniej kulturowych źródeł krajowych.

## 1. Charakter prawny Unii Europejskiej

Prawo UE pozostaje porządkiem wielowymiarowym, odzwierciedlającym złożoną strukturę i niezdefiniowany jej charakter prawny. Przejawia się on w próbach kwalifikowania jej w kategoriach organizacji ponadnarodowej, której charakterystycznym przymiotem jest szczególna koncentracja kompetencji, niespotykana w innych organizacjach integrujących, a jednocześnie autonomia własnego porządku prawnego. Ta ostatnia cecha wyraża się w zasadzie bezpośredniego skutku wywieranego przez normy prawa Unii oraz w zasadzie

pierwszeństwa tego prawa względem prawa krajowego państw członkowskich. Unii Europejskiej można też przypisać szczególny proces decyzyjny, odnoszący się do stanowienia tzw. prawa pochodnego przez jej instytucje, które przejęły w znacznym stopniu uprawnienia legislacyjne rządów narodowych, zarówno w sferze inicjatywy prawodawczej, jak i podejmowania decyzji. Będąc organizacją ponadnarodową, Unia dąży do zapewnienia jednolitości stosowania jej prawa przez własne organy sądowe i skutecznego nadzoru nad zagwarantowaniem przez państwa członkowskie efektywności tego prawa w sferze wewnętrznej. Względna niezależność od woli państw członkowskich, też w sferze integracji na płaszczyźnie prawnej, zapewnia Unii autonomia finansowa, której podstawą są własne wpływy m.in. z cel zewnątrznych, podatku VAT itp.

Mając status organizacji ponadnarodowej, Unia wykazuje też cechy zbliżające ją pod niektórymi względami do państwa federalnego. Wynikające głównie z uwarunkowań politycznych próby klasyfikowania Unii w kategoriach państwa, są przywoływane w toku debat nad ostatecznym rezultatem współpracy państw członkowskich najczęściej przez zwolenników pogłębiania integracji, którzy optymalną formułę funkcjonowania Unii określają mianem europejskiego państwa federalnego. Unia Europejska nie spełnia jednak podstawowych kryteriów państwowości w postaci własnego terytorium, ludności i władzy zwierzchniej. Pozostaje ona organizacją, której podmiotowość ma wymiar pochodny, wywodzący się z woli politycznej państw członkowskich, która odnajduje swój wyraz w traktatach (umowach międzynarodowych) stanowiących podstawę jej funkcjonowania. Przyjęcie w traktacie z Lizbony formuły organizacji międzynarodowej, określającej charakter prawny UE, przekreśla możliwość rozpatrywania tej struktury w kategoriach państwowości, co nie oznacza wszakże, że Unia nie ma cech struktury federalnej, o czym świadczy chociażby przyjęcie wspólnej waluty (euro) czy obywatelstwa Unii. Niemniej traktat lizboński narzucił docelową formę procesu integracji europejskiej w postaci organizacji międzynarodowej, której zakres kompetencji i strukturę uzgadniają między sobą państwa członkowskie zachowujące status suwerennych podmiotów w stosunkach międzynarodowych. Mogą one też z tej organizacji wystąpić, wycofując *de facto* swój udział w projekcie integracyjnym.

Znaczenia idei federalizmu dla procesu integracji europejskiej, w tym procesie kształtowania prawa UE, nie można jednak nie doceniać. Porządek tego prawa pozostawał i pozostaje pod wpływem doktryny i praktyki prawniczej państw federalnych, w szczególności Stanów Zjednoczonych i Niemiec. Można także wskazać pewne zasady wywodzące się z idei federalizmu, które

znajdują zastosowanie w innych organizacjach międzynarodowych. Są to przede wszystkim zasada podziału kompetencji, supremacji prawa organizacji międzynarodowej w wypadku kolizji z prawem państw członkowskich, subsydiarności, proporcjonalności czy lojalności, których obecność w praktyce innych organizacji międzynarodowych pozbawia Unię waloru wyjątkowości. Ponadto funkcjonują nadal obszary, w których Unia *de facto* nie posiada realnych kompetencji, a państwa członkowskie korzystają w pełni ze swych suwerennych praw (np. polityka językowa, kultura, system edukacji, bezpieczeństwo narodowe). Nie ulega też wątpliwości, że Unia jest organizacją międzynarodową, której status i charakter prawny definiują państwa członkowskie, UE nie posiada bowiem podmiotowości pierwotnej właściwej jedynie państwom. Wtórna podmiotowość oznacza tutaj, że Unia nie została wyposażona we władzę określania zakresu swoich kompetencji, która pozostaje domeną krajów uczestniczących w projekcie integracyjnym.

Prawo UE charakteryzuje się dużą dynamiką rozwojową, a jednocześnie silnym zakorzenieniem w kulturze ogólnoeuropejskiej. Dlatego nawiązuje ono do wzorców z przeszłości, a jednocześnie ulega ciągłym przemianom związanym z adaptacją do nieustannie zmieniających się realiów współczesności. Unijna metoda integracji prawem jest ważnym instrumentem ujednoczania współpracy państw członkowskich. Nie bez znaczenia pozostaje przy tym to, że prawo kreowane w obszarze UE jest całością odrębną zarówno względem krajowych porządków prawnych, jak i kultury prawa stanowionego i kultury prawa precedensowego. Prawo UE tworzy zatem osobny, ponadnarodowy system prawny i kulturę prawną o zasięgu ogólnoeuropejskim.

## 2. Kompetencje Unii Europejskiej

Podział władzy między UE a państwami członkowskimi (w istocie rozdział uprawnień do stanowienia prawa w określonych obszarach funkcjonowania państw członkowskich i UE), zawsze stanowił potencjalne źródło sporów kompetencyjnych. Dlatego traktat lizboński wprowadził wyraźny podział na trzy podstawowe rodzaje kompetencji: kompetencje wyłączne, kompetencje dzielone i kompetencje wspierające. Kompetencje wyłączne Unii precyzuje art. 3 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (TFUE), zaznaczając, że jedynie Unia jest uprawniona do ustanawiania przepisów w tych dziedzinach. Rola państw członkowskich ogranicza się tutaj jedynie do stosowania tych przepisów. W drodze wyjątku państwa członkowskie mogą przyjmować akty wiążą-

ce w tych dziedzinach, niemniej tylko z upoważnienia UE lub w celu wykonania aktów unijnych (art. 2 ust. 1 TFUE). Kompetencje wyłączne Unii dotyczą m.in. takich obszarów, jak unia celna, wspólna polityka handlowa czy polityka pieniężna w odniesieniu do państw członkowskich, których walutą jest euro.

Z kolei w dziedzinach objętych kompetencją dzieloną (art. 4 TFUE) akty prawnie wiążące mogą przyjmować zarówno UE, jak i państwa członkowskie. Niemniej państwa mogą wykonywać swoją kompetencję tylko w zakresie, w jakim UE nie wykonała lub postanowiła zaprzestać wykonywania swojej kompetencji. Kompetencje dzielone dotyczą m.in. takich kwestii, jak: rynek wewnętrzny, transport czy przestrzeń wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości.

Kompetencje wspierające (art. 6 TFUE) dotyczą natomiast dziedzin, w których UE może jedynie wspierać, koordynować lub uzupełniać działania państw członkowskich. Oznacza to, że Unia *de facto* nie ma realnej władzy ustawodawczej w tych obszarach i nie może zastąpić kompetencji państw w tych dziedzinach (art. 2 ust. 5 TFUE).

Unii powierzono ponadto szczególne uprawnienia w takich dziedzinach, jak koordynacja polityki gospodarczej i zatrudnienia (art. 5 TFUE), w ramach której przyjmuje ona środki do zapewnienia warunków takiej koordynacji i określa wytyczne i kierunki działania dla państw członkowskich. Podobnie jest w przypadku Wspólnej Polityki Zagranicznej i Bezpieczeństwa (WPZiB), Unia posiada bowiem kompetencje we wszystkich dziedzinach związanych z tą polityką – definiując i realizując ją m.in. przez Przewodniczącą Rady Europejskiej oraz Wysokiego Przedstawiciela Unii do Spraw Zagranicznych i Polityki Bezpieczeństwa (art. 24 TUE). UE nie może jednak stanowić aktów ustawodawczych w obszarze WPZiB, pozostającym tradycyjnie jednym z obszarów suwerenności silnie chronionej przez państwa członkowskie. Potwierdzeniem tego jest też to, że sfera WPZiB pozostaje poza właściwością TSUE.

Istotną kwestią pozostaje sposób wykonywania kompetencji przez UE, który podlega trzem głównym zasadom ujętym w art. 5 ust. 1 TUE. Zgodnie z ww. przepisem, granice kompetencji Unii wyznacza zasada przyznania. Wykonywanie tych kompetencji podlega jednocześnie zasadzie pomocniczości i proporcjonalności. Zgodnie z pierwszą z nich, tj. zasadą przyznania (niegdyś określaną mianem zasady kompetencji powierzonych), Unia działa wyłącznie w granicach kompetencji przyznanych jej przez państwa członkowskie do osiągnięcia celów traktatowych (art. 5 ust. 2 TUE). Ponadto ukrócono wszelkie spory na temat tego, czy dany obszar należy do kompetencji UE,

ustanawiając zapis, zgodnie z którym wszelkie kompetencje nieprzyznane Unii w traktatach należą do państw członkowskich (art. 5 ust. 2 TUE). Natomiast, zgodnie z zasadą pomocniczości (subsidiarności), w zakresie kompetencji dzielonych Unia może przyjmować akty prawne tylko wówczas, jeśli jest w stanie działać w tym obszarze skuteczniej niż państwa członkowskie (art. 5 ust. 3 TUE). Zasada ta stanowi skuteczną zaporę przeciwko zawłaszczaniu przez UE władzy kosztem uprawnień państw członkowskich, do czego niewątpliwie Unia ma inklinację. Zasada ta oznacza też, że wszystkie decyzje powinny zapadać na możliwie najniższym szczeblu – tzn. najbliżej obywatela – tworząc domniemanie poszanowania kompetencji władz lokalnych lub regionalnych. Podobne znaczenie ma zasada proporcjonalności, stosowana względem kompetencji dzielonych i wspierających, zgodnie z którą realizacja uprawnień Unii nie może wykroczać poza to, co jest konieczne do osiągnięcia celów traktatowych (art. 5 ust. 4 TUE). W ten sposób traktaty zabezpieczają interesy państw członkowskich przed nadmierną ingerencją instytucji UE.

Warto odnotować, że stosunki na linii UE–państwa członkowskie, także w wymiarze prawnym, regulują też inne, nie mniej istotne zasady. I tak zgodnie z zasadą solidarności (lojalności i szczerzej współpracy), określonej w art. 4 ust. 3, Unia i państwa członkowskie wspierają się i szanują w toku realizacji celów traktatowych. Na państwach spoczywa zatem obowiązek podejmowania wszelkich środków w celu zapewnienia wykonania zobowiązań wynikających z prawa wspólnotowego. Nie mogą one zatem powoływać się na interesy narodowe lub trudności wewnętrzne dla usprawiedliwiania niewykonania prawa Unii, np. braku implementacji dyrektyw; muszą także powstrzymać się od stanowienia prawa krajowego sprzecznego z przepisami unijnymi. Należy uwzględnić, że zasada lojalności jest wiążąca też dla UE, zobowiązanej do poszanowania struktury instytucjonalnej i kompetencji państw członkowskich.

Uzupełnieniem tych reguł jest zasada poszanowania tożsamości narodowej i podstawowych funkcji państw członkowskich (art. 4 ust. 2 TUE). Ustanawia ona zakaz ingerencji w podstawy ustroju politycznego państw członkowskich bądź inne cechy decydujące o ich tożsamości narodowej, gwarantując poszanowanie odrębności systemów prawnych państw członkowskich i chroniąc je przed ewentualnością przekształcenia się Unii w jednolite superpaństwo (Pyka, Wojtyniak 2010: 99).

### 3. Definicja i charakter prawa Unii Europejskiej

W UE normy prawne stanowią formalną podstawę współpracy państw. Jest ona możliwa przez przyjmowanie konkretnych postanowień normatywnych, według których działają państwa członkowskie Unii w poszczególnych dziedzinach zintegrowania. Nazwa zbioru norm konstruowanych w procesie integracji nie jest do końca przesądzona, a w użyciu funkcjonują różne jej definicje (prawo europejskie, prawo Unii Europejskiej, *acquis communautaire*).

Jednym ze stosowanych terminów jest „prawo europejskie”, pod którego pojęciem należy rozumieć zbiór norm wypracowanych w ramach europejskich organizacji międzynarodowych. Termin ten cieszy się stosunkowo dużą popularnością, wydaje się jednakże pojęciem zbyt szerokim, a przez to nieadekwatnym do opisywanej tu dziedziny: nie wszystkie państwa Europy należą bowiem do UE. Tymczasem nazwa ta obejmuje nie tylko prawo tworzone w ramach Unii, ale także prawo innych europejskich organizacji międzynarodowych, takich jak np. Rada Europy. W tym kontekście uzasadnione jest zdefiniowanie prawa europejskiego jako zbioru norm wypracowanych w ramach organizacji międzynarodowych, także funkcjonujących niezależnie od UE. Jest ono kategorią wyodrębnianą przede wszystkim ze względu na kryterium terytorialne: obowiązuje zatem różne grupy państw europejskich, wykazujących zróżnicowaną wolę uczestnictwa w procesach integracji.

„Prawo Unii Europejskiej” jest pojęciem węższym. Uznaje się, że nazwa ta obejmuje swym zasięgiem całokształt norm prawnych regulujących funkcjonowanie UE jako organizacji międzynarodowej. Tak jak inne systemy prawne, stanowi ono spójną, hierarchicznie uporządkowaną strukturę norm prawnych, opierającą się na zawieranych przez państwa członkowskie traktatach regulujących system polityczno-gospodarczy Unii oraz prawie pochodnym, tworzonym przez jej instytucje.

W odniesieniu do porządku prawnego UE stosowane jest też pojęcie *acquis communautaire*, tłumaczone jako dorobek wspólnotowy (obecnie unijny). Uznaje się, że w skład *acquis* wchodzi całe dotychczasowe prawo UE (w tym przyjęte w ramach Wspólnot Europejskich, których Unia jest sukcesorem), polityki unijne, prężnie rozwijające się orzecznictwo TSUE, a także zwyczaje i wartości tkwiące u podstaw funkcjonowania UE. Warto odnotować, że każde państwo przystępujące do Unii zobowiązane jest przyjąć cały dorobek unijny według stanu obowiązującego na dzień przystąpienia, dzięki czemu we wszystkich państwach członkowskich obowiązuje zawsze taki sam stan prawny.

Prawo UE genetycznie wywodzi się z prawa międzynarodowego, niemniej wraz z upływem czasu uzyskało status odrębnego systemu. O specyficznym charakterze tego porządku prawnego przesądził TSUE, który w rewolucyjnym wyroku w sprawie Van Gend and Loos (1963) stwierdził, że: „Wspólnota stanowi nowy porządek prawnomiędzynarodowy, na rzecz którego państwa ograniczyły, jakkolwiek w określonym zakresie, swe prawa suwerenne; porządek prawny, którego podmiotami są nie tylko państwa członkowskie, ale także jednostki”. Prawo unijne stanowi zatem nowy system normatywny, odrębny zarówno od porządku prawa międzynarodowego, jak i od systemów krajowych. Obecnie zasada ta stanowi fundament istnienia UE (a wcześniej Wspólnot Europejskich), wyposażając tę organizację w instytucje kompetentne do stanowienia aktów prawnych, zapewniając autonomiczny system ochrony prawnej podmiotom, którym prawo unijne nadaje uprawnienia, oraz tworząc autonomiczny system egzekwowania prawa UE względem państw członkowskich (Barcz 2009: 16).

#### **4. Źródła prawa Unii Europejskiej**

W doktrynie prawnej dokonywana jest różnaita kategoryzacja źródeł prawa UE, najczęściej przyjmuje się jednak dychotomiczny podział na prawo pierwotne i wtórne (pochodne) oraz na akty ustawodawcze i nieustawodawcze. Pierwszy podział opiera się na kryterium podmiotu kreującego przepisy prawne. Zgodnie z tą kategoryzacją, do prawa pierwotnego zalicza się przede wszystkim prawo stanowione przez państwa członkowskie drogą umów międzynarodowych (traktaty), natomiast prawem wtórnym (pochodnym) są przepisy tworzone przez instytucje unijne, działające na podstawie i w granicach regulacji zawartych w aktach prawa pierwotnego.

##### **4.1. Prawo pierwotne**

Obecnie pierwotne źródła prawa UE to przede wszystkim Traktat o Unii Europejskiej z 7 lutego 1992 r. (TUE) oraz Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (TFUE – dawniej Traktat ustanawiający Europejską Wspólnotę Gospodarczą, a następnie Wspólnotę Europejską). Oba traktaty mają taką samą moc prawną, niemniej TUE ma charakter przede wszystkim ustrojodawczy i ogólny (55 artykułów), natomiast TFUE jest aktem znacznie obszerniejszym, regulującym szczegółowo – jak nazwa wskazuje – funkcjonowanie



Unii (358 artykułów). Treść tych dokumentów uzupełniają protokoły i załączniki, które mają moc równą traktatom i stanowią ich integralną część, oraz deklaracje przyjmowane przez pojedyncze państwa lub ich grupy.

W skład prawa pierwotnego wchodzi też traktaty nowelizujące, tj. dokonujące rewizji traktatów założycielskich. W Unii weszły w życie następujące traktaty rewizyjne: traktat o fuzji organów (1967 r.), Jednolity Akt Europejski (1987 r.), traktat z Amsterdamu (1999 r.), traktat z Nicei (2003 r.), traktat z Lizbony (2009 r.). Warto odnotować, że po traktacie z Lizbony zmienił się status Karty praw podstawowych (KPP) z 7 grudnia 2000 r., która uzyskała status aktu wiążącego i ma moc równą traktatom, choć nie stanowi ich integralnej części. Ponadto obowiązuje nadal Traktat ustanawiający Europejską Wspólnotę Energii Atomowej (Euratom) z 25 marca 1957 r. Pozostaje ona odrębną organizacją międzynarodową, przesądzając o hybrydowym charakterze UE, grupującej zarówno państwa, jak i organizacje międzynarodowe.

Do źródeł prawa UE zalicza się także wszystkie traktaty regulujące przystąpienie do niej nowych państw (tzw. traktaty akcesyjne). Modyfikują one treść traktatów założycielskich, m.in. w odniesieniu do liczebnego składu instytucji UE czy wymagań dotyczących większości głosów niezbędnych do podjęcia uchwał, stąd zaliczane są do prawa pierwotnego. Dotychczas zawarto następujące traktaty zatwierdzające przystąpienie (podano daty podpisania traktatów): Danii, Irlandii, Wielkiej Brytanii (1972), Grecji (1979), Hiszpanii i Portugalii (1985) Austrii, Finlandii, Szwecji (1994), Czech, Cypru, Estonii, Litwy, Łotwy, Malty, Polski, Węgier, Słowacji, Słowenii (2003) Bułgarii i Rumunii (2005) oraz Chorwacji (2011).

Traktaty odgrywają rolę ustrojodawczą i niekiedy określa się je mianem prawa statutowego lub konstytucyjnego Unii Europejskiej. Do prawa pierwotnego zaliczane są nie tylko normy zawarte w przepisach traktatów, ale także tzw. prawo pierwotne niepisane, tj. zasady ogólne prawa oraz normy prawa zwyczajowego. Dla porządku prawnego Unii szczególne znaczenie mają przede wszystkim ogólne zasady prawa. Ich zadaniem jest zapewnienie jednolitej wykładni prawa w całej UE przez wypełnianie luk w systemie normatywnym, którego są częścią. Zasady ogólne zwykle wywodzone są orzecznictwa TSUE (jak np. zasada pierwszeństwa czy bezpośredniej skuteczności prawa UE), część z nich, jak np. zasady przyznania, subsydiarności i proporcjonalności zostały już ujęte w traktatach.

## 4.2. Prawo wtórne

O ile zręby prawa pierwotnego tworzą państwa członkowskie w formie traktatów, o tyle prawo wtórne (pochodne) stanowione jest przez instytucje unijne. Podstawą jego funkcjonowania jest art. 288 TFUE, zgodnie z którym w celu wykonania kompetencji Unii instytucje przyjmują rozporządzenia, dyrektywy, decyzje, zalecenia i opinie. Rozporządzenie jako najważniejszy akt prawa wtórnego ma zasięg ogólny. Wiąże w całości i jest bezpośrednio stosowany we wszystkich państwach członkowskich. Dyrektywa zaś wiąże każde państwo członkowskie, do którego jest kierowana, w odniesieniu do rezultatu, który ma być osiągnięty, pozostawia jednak organom krajowym swobodę wyboru formy i środków. Z kolei decyzja wiąże w całości, chyba że w swojej treści wskazuje adresatów. Zalecenia i opinie nie mają mocy wiążącej.

Hierarchia aktów prawnych UE różni się znacznie od porządku prawa państwowego, w którym niektóre z instrumentów wymienionych w art. 288 (np. dyrektywy) nie występują. Ponadto każdy z tych aktów wywołuje inne skutki prawne, służy osiągnięciu odrębnych celów i kierowany jest do zróżnicowanej kategorii adresatów, w związku z czym próby ustalenia relacji między nimi, np. w postaci podporządkowania dyrektyw rozporządzeniom, są błędne. Traktat z Lizbony wprowadził jednak podział prawa wtórnego na akty ustawodawcze i nieustawodawcze (art. 289 TFUE). Na szczycie tej hierarchii są akty ustawodawcze, poniżej zaś nieustawodawcze. Wśród nieustawodawczych traktat sytuuje akty delegowane (art. 290 TFUE) i akty wykonawcze (art. 291 TFUE). Inny podział dotyczy mocy wiążącej poszczególnych instrumentów prawa pochodnego – wydawane przez instytucje UE akty służą zasadniczo realizacji celów traktatowych – niemniej mogą mieć charakter wiążący lub nieważący względem adresatów. Moc wiążącą mają rozporządzenia, dyrektywy oraz decyzje, natomiast do niewiążących zaliczane są zalecenia i opinie (art. 288 TFUE).

Rozporządzenia (ang. *regulations*, fr. *réglements*) są głównym narzędziem unifikacji (tj. ujednoczenia) prawa na terenie UE i jednocześnie najkontrowersyjniejszym, gdyż najgłębiej ingerują w porządki prawne państw członkowskich. Zgodnie z art. 288 TFUE: „rozporządzenie ma zasięg ogólny. Wiąże w całości i jest bezpośrednio stosowane we wszystkich państwach członkowskich”.

Jako akty prawa wtórnego rozporządzenia mają najszerszy zasięg pod względem geograficznym (terytorialnym) i podmiotowym. Adresatami tego typu aktów są bowiem instytucje unijne, wszystkie państwa członkowskie, ale też osoby fizyczne i prawne z tych państw. Rozporządzenia mają charakter

ogólny, zawierają normy o charakterze generalnym i abstrakcyjnym. Kierowane są zatem do pewnej klasy adresatów wyróżnionych za względu na jakąś cechę wspólną, a jego normy prawne mają zastosowanie do nieograniczonej liczby przypadków.

Rozporządzenia obowiązują i są stosowane bezpośrednio, nie ma zatem konieczności ich transpozycji do systemów krajowych, gdyż stają się one z chwilą przyjęcia przez Unię integralną częścią porządków prawnych państw członkowskich. Nie wymagają zatem żadnych krajowych przepisów wykonawczych dla uzyskania mocy wiążącej na terytorium państw Unii Europejskiej. Co więcej, zgodnie z orzecznictwem TSUE normy rozporządzeń nie mogą być wprowadzane do systemów krajowych za pomocą krajowych aktów prawnych (Pyka, Wojtyniak 2010: 109). Państwa członkowskie mogą natomiast wydać przepisy krajowe dotyczące rozporządzeń, jeśli w przepisach samego rozporządzenia przewidziano taką opcję. Rozporządzenia obowiązują ponadto we wszystkich swoich częściach, niedopuszczalne jest stosowanie przepisów rozporządzeń przez organy krajowe w sposób selektywny. Warto odnotować, że są one też bezpośrednio skuteczne, na ich przepisy można się powoływać przed organami administracyjnymi i sądowymi państw członkowskich na równi z przepisami prawa krajowego. Państwo członkowskie powinno też uchylić wszystkie normy sprzeczne z rozporządzeniem i powstrzymać się przed wprowadzaniem takich norm w przyszłości. W wypadku kolizji rozporządzenia z prawem państwa członkowskiego, przepisy rozporządzenia mają pierwszeństwo stosowania przed prawem krajowym (zgodnie z zasadą pierwszeństwa/supremacji prawa UE).

Rozporządzenie – jako instrument unifikacji – stosowane jest przede wszystkim w dziedzinach, w których konieczne jest ujednoczenie porządków prawnych państw członkowskich, np. prawo celne, wspólna polityka rolna, polityka handlowa, transportowa, czy polityka konkurencji.

Dyrektywa (ang. *directives*, fr. *directives*) zgodnie z art. 288 TFUE wiąże każde państwo członkowskie, do którego jest kierowana, w odniesieniu do rezultatu, który ma być osiągnięty, pozostawia jednak organom krajowym swobodę wyboru formy i środków. Są one szczególnym rodzajem aktu prawnego, niespotykanym na gruncie krajowych porządków prawnych. W odróżnieniu od rozporządzeń, dyrektywy są narzędziem harmonizacji (tj. zbliżenia) porządków prawnych państw członkowskich w obszarach, w których nie jest potrzebne ujednoczenie przepisów obowiązujących na terytorium UE. Wiążą się one z mniejszą ingerencją w systemy krajowe, w związku z czym, mimo

swego skomplikowanego charakteru, ich użycie budzi mniej zastrzeżeń ze strony państw członkowskich UE.

Adresatami dyrektyw są jedynie państwa członkowskie (najczęściej wszystkie, zdecydowanie rzadziej tylko niektóre z nich), nie są nimi natomiast osoby fizyczne i prawne. Co charakterystyczne, akty te wiążą adresatów wyłącznie co do rezultatu, pozostawiając organom krajowym swobodę wyboru środków służących osiągnięciu wyznaczonych w dyrektywie celów.

W odróżnieniu od rozporządzeń, przepisów dyrektyw nie stosuje się bezpośrednio, gdyż nie normują one wyczerpująco zagadnień stanowiących przedmiot regulacji. W związku z tym zawsze wymagają implementacji, tj. doprecyzowania przez akty prawa krajowego. Implementacja, czyli wdrożenie przepisów zawartych w dyrektywach do porządku krajowego, musi zostać zrealizowana w terminie przewidzianym w przepisach końcowych tej dyrektywy (średnio od roku do 3 lat). Zasadniczym elementem procesu implementacyjnego jest transpozycja, czyli wdrożenie dyrektywy do porządku prawnego państw członkowskich przez wydanie aktów prawa krajowego (najczęściej ustaw, ewentualnie innych aktów powszechnie obowiązujących).

Transpozycja nie musi polegać na dosłownym przepisaniu dyrektywy, której treść można na przykład „pociąć” na części i wdrożyć do krajowego systemu prawnego za pomocą kilku ustaw. Istotą procesu implementacji jest raczej efektywna realizacja celów dyrektywy na terytorium państwa członkowskiego, dlatego nie ogranicza się on do działań legislacyjnych, przyjęcie stosownych przepisów krajowych może się bowiem okazać niewystarczające do osiągnięcia wyznaczonych przez Unię rezultatów. Dlatego implementacja na ogół obejmuje różnorodne narzędzia: legislacyjne, administracyjne i faktyczne.

Państwa mają obowiązek informowania Komisji Europejskiej o środkach powziętych celem wykonania dyrektyw, a nieterminowa lub niepełna implementacja stanowi poważne naruszenie zobowiązań traktatowych i może być podstawą wszczęcia postępowania przed TSUE. W istocie jest to jedno z najczęstszych uchybień państw członkowskich odnotowywanych przez Komisję Europejską. Zgodnie z orzecznictwem TSUE to na Komisji spoczywa ciężar dowodu w wypadku zarzucenia państwu wadliwej implementacji (C-194/01, Komisja Wspólnot Europejskich v. Republice Austrii, 2004: I-4579).

Inaczej niż rozporządzenia, dyrektywy nie mają waloru bezpośredniej skuteczności w porządkach prawnych państw członkowskich. Oznacza to, że jednostki nie mogą co do zasady powoływać się na przepisy dyrektyw w postępowaniu przed sądami i organami krajowymi. Akty te wymagają bowiem

najpierw implementacji, czyli wdrożenia do systemu krajowego. Niemniej TSUE dopuścił możliwość powołania się przez jednostki na postanowienia dyrektywy, jeżeli dyrektywa nie została wdrożona w terminie lub została wdrożona w sposób wadliwy, a przywołane przepisy dyrektywy są bezwarunkowe i wystarczająco precyzyjne co do treści. W ten sposób jednostki mogą jednak dochodzić swoich roszczeń jedynie w wymiarze wertykalnym (wobec państwa), ale już nie horyzontalnym (względem innych osób fizycznych i prawnych). Warto nadmienić, że jeżeli państwo członkowskie nie realizuje postanowień dyrektywy, którą miało obowiązek wdrożyć, lub realizuje je w sposób niepełny lub nieprawidłowy, wówczas każdy obywatel państwa, który z tego tytułu poniósł szkodę, może dochodzić odszkodowania przed organami krajowymi.

Charakter dyrektyw (w porównaniu do rozporządzeń) jest zdecydowanie mniej inwazyjny. Przez harmonizację zapewniają one zbieżność przepisów obowiązujących na terytorium UE, pozwalając państwom na dobór środków dla realizacji celów dyrektywy. Proces ten dokonuje się zatem w poszanowaniu różnorodności kultury, tradycji czy po prostu odrębności porządków prawnych spotykanych w krajach Unii. Dlatego zasady wyboru źródła prawa przez instytucje UE wskazują, że jeżeli organy unijne mają możliwość wyboru między rozporządzeniem a dyrektywą, powinny wybrać dyrektywę. Akty te są obecnie głównym instrumentem przeznaczonym urzeczywistnianiu idei rynku wewnętrznego, najczęściej dotyczą też prawa podatkowego, polityki ochrony środowiska, ochrony konsumentów, polityki socjalnej, ustanawiają też normy/standardy techniczne.

Decyzja – podobnie jak rozporządzenie – wiąże w całości, co odróżnia ją od dyrektyw (wiążących tylko co do rezultatu). Precyzuje to art. 288 ust. 4 TFUE. Decyzje (ang. *decisions*, fr. *décisions*) od dyrektyw i rozporządzeń odróżnia sposób określenia adresata, są one aktami prawnymi o charakterze indywidualnym, a zatem skierowanym do konkretnego, wskazanego przez charakterystyczne cechy podmiotu. Adresatami decyzji mogą być zarówno państwa członkowskie (wszystkie bądź tylko wskazane w decyzji), jak i osoby fizyczne oraz prawne (banki, przedsiębiorstwa, uczelnie, gminy itp.) Zgodnie z orzecznictwem TSUE, decyzja odnosi się do konkretnej osoby i wiąże prawnie tylko tę osobę (C-25/62, Plaumann and Co.v. Komisja, 1963: 95).

Decyzja obowiązuje bezpośrednio na terytorium państw członkowskich i nie wymaga krajowych przepisów wykonawczych do uzyskania mocy wiążącej. Decyzje są bezpośrednio skuteczne, jeśli adresowane są do państwa członkowskiego. Akty te wydawane są w wielu dziedzinach prawa UE, mogą dotyczyć na

przykład prawa konkurencji, polityki handlowej, unii gospodarczej i walutowej, pomocy państwa dla przedsiębiorstw, wspólnej polityki rolnej. Ze względu na to, że decyzja ma na celu załatwienie konkretnej sprawy dotyczącej danego adresata, często jest przyrównywana do krajowych aktów administracyjnych.

Zalecenia (ang. *reccomendations*, fr. *recommendations*) i opinie (ang. *opinions*, fr. *avis*) zgodnie z art. 288 TFUE nie należą do wiążących aktów prawa wtórnego. Niekiedy określa się je mianem *soft law*, tj. miękkiego prawa Unii. O ile akty te mają charakter formalnie niewiążący, o tyle mają znaczenie praktyczne, mogą też wywierać skutki o charakterze politycznym. Adresatami zaleceń i opinii mogą być zarówno państwa członkowskie, jak i jednostki (osoby fizyczne i prawne) oraz inne instytucje UE.

Jak nazwa wskazuje, celem wydania pierwszego z wymienionych aktów jest zalecenie (zaproponowanie) ich adresatom określonego zachowania, jednak bez nakładania takiego obowiązku. Brak mocy wiążącej nie oznacza, że adresaci zalecenia mogą zignorować ich treść. TSUE uznał, że organy państw członkowskich powinny uwzględniać zalecenia w procesie wykładni prawa krajowego (C-328/88, Grimaldi v. Fonds des maladies professionnelles, 1989: 4407). Opinie wyrażają z kolei stanowisko instytucji UE w danej sprawie, nie formułując jednak sugestii co do postępowania adresata. Zalecenia i opinie wydawane są przede wszystkim w sytuacjach, w których organy UE nie mają prawa wydawania aktów wiążących lub gdy nie zachodzi potrzeba wydania takich aktów. W praktyce w porządku prawnym Unii pojawiają się też akty określane zbiorczą nazwą *sui generis* lub „aktów nienazwanych”. Mogą one mieć różne nazwy: uchwały, rezolucje, wytyczne, wyjaśnienia, komunikaty, obwieszczenia, sprawozdania, projekty, zawiadomienia, memoranda, programy, plany, zawiadomienia itp. Zasadniczo mają charakter niewiążący, a przedmiotem ich regulacji są przeważnie sprawy wewnętrzne i organizacyjne. Akty nienazwane muszą być zgodne z prawem pierwotnym oraz aktami prawa pierwotnego wymienionymi w art. 288 TFUE. Powinny być także należycie ogłoszone (podane do wiadomości adresatom) i podlegają kontroli legalności realizowanej przez TSUE.

Traktat z Lizbony ustanowił hierarchię aktów prawa wtórnego UE, dzieląc je na dwie, hierarchicznie uporządkowane kategorie, tj. akty ustawodawcze i akty nieustawodawcze (art. 289 TFUE). Na szczycie hierarchii znajdują się akty ustawodawcze, pod nimi zaś sytuowane są akty nieustawodawcze, które dzielą się na dwie podkategorie obejmujące akty delegowane (art. 290 TFUE) oraz akty wykonawcze (art. 291 TFUE).

Każdy z wymienionych w art. 288 TFUE wiążących aktów prawa pochodnego Unii może przyjąć postać aktu ustawodawczego lub nieustawodawczego. Zgodnie z art. 289 ust. 3 TFUE do kategorii aktów ustawodawczych (*legislative acts*) zalicza się: rozporządzenia, dyrektywy i decyzje przyjmowane przez Parlament i Radę w ramach zwykłej procedury prawodawczej (akt przyjmowany jest wówczas wspólnie przez Parlament Europejski i Radę na wniosek Komisji Europejskiej) oraz w ramach jednej ze specjalnych procedur prawodawczych (akt przyjmowany jest przez Parlament Europejski z udziałem Rady lub przez Radę z udziałem Parlamentu Europejskiego). W celu odróżnienia aktów ustawodawczych od nieustawodawczych należałoby się odwołać metodą analogii do hierarchii źródeł prawa krajowego. W tym kontekście cechą odróżniającą aktu ustawodawczego są podmioty kreujące ten akt, gdyż w nagłówku dokumentu zawsze wystąpi Parlament Europejski i Rada. Warto odnotować, że akty ustawodawcze poddane są kontroli parlamentów narodowych, a obrady instytucji UE przyjmujących te akty są jawne. Ponadto TUE wyklucza możliwość przyjmowania aktów ustawodawczych w ramach Wspólnej Polityki Zagranicznej i Bezpieczeństwa.

Traktat lizboński wprowadza też akty klasyfikowane do kategorii nieustawodawczych, (*non-legislative acts*) aczkolwiek ich katalog nie jest zwarty. Zasadniczo art. 290 TFUE dzieli tę grupę na akty delegowane i wykonawcze, definiując je jako „akty nieustawodawcze”. Akt nieustawodawczy zawiera zatem w nazwie przymiotnik „delegowany” lub „wykonawczy”, niemniej możliwe jest też wydawanie aktów nieustawodawczych „bez przymiotnika”.

Art. 290 TFUE ust. 1 stanowi, że akt ustawodawczy może przekazywać Komisji uprawnienia do przyjęcia aktów o charakterze nieustawodawczym o zasięgu ogólnym, które uzupełniają lub zmieniają niektóre, inne niż istotne, elementy aktu ustawodawczego. Akty ustawodawcze wyraźnie definiują cele, treść, zakres oraz czas obowiązywania uprawnień przekazanych Komisji Europejskiej. Co istotne, przekazanie uprawnień nie może dotyczyć kluczowych elementów danej dziedziny, ponieważ kwestie te są zastrzeżone dla aktu ustawodawczego. Akty ustawodawcze konkretyzują też warunki, którym podlega przekazanie uprawnień. Zgodnie z nimi Parlament Europejski lub Rada może zadecydować o odwołaniu uprawnień przekazanych Komisji. Ponadto akt delegowany może wejść w życie tylko wtedy, gdy Parlament lub Rada nie wyrażą sprzeciwu w terminie przewidzianym przez akt ustawodawczy (tzw. procedura *call-back*). W nagłówku aktów delegowanych dodaje się przymiotnik „delegowa-

ne” albo „delegowana”. Mając to na uwadze należy przyjąć, że Komisja może stanowić prawo na podstawie przekazanych (delegowanych) kompetencji, niemniej jest wtedy związana warunkami delegowania i nie może przekroczyć jego zakresu (Wróbel 2010: 57). Głównym celem stanowienia aktów delegowanych jest uzupełnienie lub zmiana niektórych, innych niż istotne elementów aktów ustawodawczych, przy czym kompetencja ta jest oparta na wyraźnej delegacji zawartej w aktach ustawodawczych.

Zgodnie z traktatem z Lizbony akty prawa pochodnego mogą też mieć charakter wykonawczy. Wykonywanie prawa UE należy jednak zasadniczo do państw członkowskich, co potwierdza art. 291 ust. 1 TFUE, zgodnie z którym państwa członkowskie przyjmują wszelkie środki prawa krajowego niezbędne do wprowadzenia w życie prawnie wiążących aktów Unii. Kompetencje związane z wykonywaniem prawa UE są generalnie zastrzeżone dla państw, wyjątkowo mogą być one – jak stanowi art. 291 ust. 2 TFUE – powierzone instytucjom Unii. Zgodnie z ww. artykułem uprawnienia wykonawcze mogą być powierzone Komisji lub Radzie, jeżeli konieczne jest zapewnienie jednolitych warunków wykonywania prawnie wiążących aktów Unii, zaznacza się jednak, że Rada ma z nich korzystać jedynie w uzasadnionych wypadkach lub w ramach wspólnej polityki zagranicznej i spraw bezpieczeństwa (Maliszewska-Nienartowicz 2010: 270). Akty wykonawcze mają formę rozporządzeń wykonawczych, dyrektyw wykonawczych i decyzji wykonawczych Komisji Europejskiej. Warto przypomnieć, że wykonywanie prawa przez Komisję Europejską jest poddane kontroli państw członkowskich. W nagłówku aktów wykonawczych dodaje się też przymiotnik „wykonawcze” albo „wykonawcza”.

Unia Europejska ma, zgodnie z art. 17 TUE osobowość prawną, może zatem zawierać umowy międzynarodowe z państwami niebędącymi członkami UE, a także innymi organizacjami międzynarodowymi. Przyznanie Unii *ius tractatum* w postaci wtórnej, ograniczonej zdolności traktatowej, oznacza konieczność zakwalifikowania umów zawieranych przez Unię (dwustronnych i wielostronnych), do katalogu źródeł prawa UE. Unia może sama negocjować umowy bądź przystępować do umów, których stronami pierwotnymi były państwa członkowskie (Maliszewska-Nienartowicz 2010: 291). Traktaty niekiedy same przewidują możliwość zawierania umów międzynarodowych przez Unię w określonych obszarach, takich jak wspólna polityka handlowa (art. 209 TFUE), współpraca na rzecz rozwoju (art. 209 TFUE) czy pomoc humanitarna (art. 214 TFUE). Zdolność traktatowa Unii w niektórych obszarach może też mieć charakter dorozumiany, stosuje się tutaj zasadę kompetencji domniema-



nej UE (*implied powers*). Co istotne, umowy międzynarodowe wiążą zarówno instytucje UE, jak i państwa członkowskie. Ich wykładni dokonuje TSUE, przy czym interpretacja sądu ma charakter wiążący dla instytucji unijnych i państw członkowskich, ale nie państw nieunijnych czy organizacji międzynarodowych będących drugą stroną umowy. Zasadniczo treść umów musi być zgodna z prawem pierwotnym UE, co podlega kontroli *ex ante* realizowanej przez TSUE. Zawarcie umowy międzynarodowej wpływa też na całokształt prawa obowiązującego na terytorium Unii, prawo wtórne i prawo państw członkowskich musi być bowiem zgodne z umowami międzynarodowymi, których stroną jest Unia Europejska.

Specyficzną kategorię źródeł prawa Unii stanowią umowy mieszane. Regulują one kwestie leżące w kompetencji zarówno UE, jak i krajów członkowskich, dlatego do takich porozumień przystępują jednocześnie Unia i państwa członkowskie. Co do zasady Unia jest związana całą umową (chyba że w porozumieniu zaznaczono inaczej), a sama umowa zaliczana jest do źródeł prawa UE (C-53/96, *Hermes International v. FHT Marketing Choice BV*, 1998: I-3603). Zgodnie z zasadą lojalności Unia i państwa członkowskie powinny współdziałać przy zawieraniu umowy (negocjacje) i jej wykonywaniu (Pyka, Wojtyniak 2010: 116). Umowy takie podlegają też wstępnej kontroli TSUE. Ich typowym przykładem są zawierane przez Unię z krajami trzecimi liczne umowy stowarzyszeniowe, których stroną są zarówno UE, jak i państwa członkowskie.

Umowy międzynarodowe zawierane przez Unię (bądź Unię i państwa członkowskie) oraz akty wydawane przez organy utworzone na podstawie ww. umów stają się częścią *acquis communautaire*. Dorobku wspólnotowego nie stanowią natomiast umowy międzynarodowe państw UE, chyba że z treści umowy wynika inaczej, np. umowa poddana jest jurysdykcji TSUE (Pyka, Wojtyniak 2010: 116). Porozumienia zawierane samodzielnie przez państwa nie są wliczane do źródeł prawa UE, chociaż muszą być z nim zgodne. Warto odnotować, że umowy zawarte samodzielnie przez państwo członkowskie przed akcesją pozostają w mocy, nawet jeżeli ich treść jest niezgodna z prawem Unii. Na państwie tym spoczywa obowiązek podjęcia wszelkich środków celem usunięcia ewentualnych niezgodności.

Podsumowując kwestie systematyki źródeł prawa unijnego, należałoby na szczycie hierarchii umiejscowić traktaty, na których opiera się Unia Europejska oraz Europejska Wspólnota Energii Atomowej. Ich pierwszeństwo względem pozostałych elementów dorobku prawnego UE wynika z tego, że akty prawa wtórnego są przyjmowane przez instytucje wyłącznie w granicach i na

podstawie kompetencji określonych w traktatach i na ich podstawie podlegają kontroli co do swej legalności, realizowanej przez TSUE (Barcz 2009: 14). Poniżej znajdują się umowy międzynarodowe, które Unia zawiera z państwami trzecimi lub innymi organizacjami międzynarodowymi, określane niekiedy jako prawo pochodne zewnętrzne. Na niższym szczeblu w hierarchii źródeł prawa UE znajdują akty prawa pochodnego. Na szczycie tej kategorii należy umiejscowić akty ustawodawcze, poniżej zaś akty o charakterze nieustawodawczym i akty niewiążące.

<i>Acquis communautaire</i>		
prawo pierwotne	orzecznictwo TSUE	zasady ogólne prawa UE
traktaty założycielskie traktaty reformujące traktaty akcesyjne		
umowy międzynarodowe zawierane przez UE		
Prawo pochodne		
akty ustawodawcze		
<ul style="list-style-type: none"> <li>• rozporządzenia</li> <li>• dyrektywy</li> <li>• decyzje</li> </ul>		
akty nieustawodawcze		akty niewiążące
akty delegowane <ul style="list-style-type: none"> <li>• rozporządzenia delegowane</li> <li>• dyrektywy delegowane</li> <li>• decyzje delegowane</li> </ul>	akty wykonawcze <ul style="list-style-type: none"> <li>• rozporządzenia wykonawcze</li> <li>• dyrektywy wykonawcze</li> <li>• decyzje wykonawcze</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• zalecenia</li> <li>• opinie</li> </ul>

Źródło: opracowanie własne

## 5. Prawo Unii a prawo krajowe

Relacja prawa UE względem porządku prawa krajowego zawsze wzbudzała kontrowersje. Zasady regulujące tę relację, czyli zasada pierwszeństwa oraz bezpośredniego stosowania prawa UE, zaliczane są obecnie do podstawowych zasad prawa Unii. Z pierwszej zasady (zwanej też zasadą prymatu lub supremacji) wynika nakaz pierwszeństwa stosowania wszystkich norm prawa Unii w wypadku kolizji z jakąkolwiek wcześniejszą lub późniejszą normą prawa krajowego. Dotyczy to zarówno pierwotnego, jak i wtórnego prawa Unii, niemniej chodzi tu o pierwszeństwo stosowania, a nie obowiązywania. Istota zasady prymatu prawa UE polega bowiem na tym, że norma prawa krajowego niezgodna z prawem unijnym obowiązuje nadal, ale nie może być stosowana w danym wypadku (prawo krajowe nadal obowiązuje, ale jego stosowanie jest w danej sytuacji wyłączone (C-106/77, *Amministrazione delle finanze dello Stato*, 1978: I-99)). Zasada ta ma na celu zapewnienie efektywności i jednolitości unijnego prawa we wszystkich państwach członkowskich. Bez niej realizacja celów traktatowych byłaby praktycznie niemożliwa.

Należy mieć na uwadze, że zasada prymatu obejmuje wszystkie przepisy prawa krajowego, bez względu na ich rangę w krajowym porządku prawnym. Tym samym nie można na przykład podważać skuteczności prawa Unii przez powoływanie się na niezgodność normy wspólnotowej z konstytucją państwa członkowskiego (C-11/70, *Internationale Handelsgesellschaft v. Einfuhr- und Vorratstelle für Getreide und Futtermittel*, 1970: 1125). Zasada prymatu nadaje prawu UE pewien rys federalny, budząc opory niektórych krajów, postrzegających ją jako nadmierną ingerencję w suwerenność państwową, dlatego nie ujęto jej w traktatach. Jest to jednakże jedna z głównych zasad ustanowionych w toku aktywności orzeczniczej TSUE, którego wyroki mają charakter wiążący dla państw członkowskich.

Zasada bezpośredniego skutku prawa wspólnotowego oznacza, że normy prawa UE tworzą prawa i obowiązki wprost dla jednostek, które mogą się na te prawa powoływać w postępowaniu przed organami krajowymi. Zasadę tę należy odróżnić od bezpośredniego obowiązywania i bezpośredniego stosowania. Bezpośrednie obowiązywanie oznacza, że prawo UE ma pełną moc jednolicie we wszystkich państwach członkowskich bez potrzeby ich inkorporowania do ustawodawstwa krajowego. W przestrzeni prawnej państw członkowskich funkcjonują zatem paralelnie dwa systemy (obok prawa krajowego funkcjonuje prawo Unii). Na przykład polski porządek prawny składa się obecnie z podsystemu

prawa unijnego, stanowionego przez prawodawcę unijnego oraz podsystemu prawa polskiego, stanowionego przez prawodawcę krajowego. Bezpośrednie stosowanie oznacza, że organy krajowe są zobowiązane stosować przepisy prawa Unii obok norm krajowych. Tym samym przepisy unijne stanowią podstawę prawną działalności (wydawanych decyzji) organów państw członkowskich. Natomiast zasada bezpośredniego skutku pozwala jednostkom na bezpośrednie przywoływanie przepisów unijnych przed krajowym wymiarem sprawiedliwości.

Podobnie jak zasada prymatu, zasada bezpośredniego skutku została wywiedziona przez TSUE z ducha traktatów. Gwarantuje ona stosowanie i skuteczność prawa UE w państwach członkowskich. W cytowanym już wyroku w sprawie *Van Gend en Loos*, Trybunał uznał, że przepisy UE tworzą nie tylko obowiązki dla państw członkowskich, ale także prawa dla ich obywateli. W rezultacie jednostki otrzymują prawa nadane wprost przez przepisy unijne, na które mogą bezpośrednio powoływać się przed sądami krajowymi i unijnymi. Nie ma przy tym wymogu, aby państwo członkowskie wprowadzało te przepisy do swojego wewnętrznego porządku prawnego. Należy odnotować, że zgodnie ze stanowiskiem TSUE, nie każdy przepis prawa UE ma walor bezpośredniej skuteczności. Walor ten mają jedynie przepisy doprecyzowane, jasne, bezwarunkowe i nieodwołujące się do dodatkowych środków, krajowych czy wspólnotowych. Można z całą pewnością przyjąć, że bezpośrednio skuteczne są przepisy prawa pierwotnego.

Co więcej, Trybunał uznał, że zasada bezpośredniego skutku działa w dwóch płaszczyznach – wertykalnej i horyzontalnej. Bezpośredni skutek wertykalny oznacza, że jednostka może dochodzić swoich praw na podstawie przepisów UE bezpośrednio przed sądem krajowym w postępowaniu przeciwko państwu. Bezpośredni skutek horyzontalny oznacza, że jednostka może dochodzić w ten sposób swoich praw przeciwko innej jednostce.

Zakres bezpośredniego skutku zależy od rodzaju danego aktu. O ile rozporządzenie zawsze ma bezpośredni skutek, o tyle w wypadku dyrektyw sprawa jest bardziej skomplikowana. Trybunał Sprawiedliwości uznał bowiem bezpośrednią skuteczność dyrektyw tylko w ujęciu wertykalnym. Aby dyrektywa była skuteczna w tym wymiarze, jej postanowienia muszą być, podobnie jak w wypadku innych aktów, jasne, precyzyjne i kompletne, ale musi też zostać spełniony dodatkowy warunek, czyli upływ terminu implementacji dyrektywy. TSUE zauważył bowiem, że jeżeli dyrektywa jest należycie implementowana, jej postanowienia docierają do podmiotów z państw członkowskich już w formie przepisów prawa krajowego (np. ustawy). Jednostki mogą wówczas

dochodzić swych praw, powołując się na przepisy prawa wewnętrznego wydanego celem wdrożenia dyrektywy.

Zdaniem TSUE po bezskutecznym upływie terminu wyznaczonego państwu członkowskiemu na wdrożenie dyrektywy, jej postanowienia mogą być przywoływane przez jednostki przed sądami krajowymi. Takie rozwiązanie ma uniemożliwić wywodzenie przez państwo korzyści z uchybień w realizacji obowiązku implementacji, do którego przestrzegania zobowiązało się w traktatach. Bezpośredni skutek wertykalny dyrektyw wystąpi więc jedynie wtedy, kiedy państwo członkowskie nie transponowało dyrektywy w terminie (C-148/78, *Criminal proceedings against Tullio Ratti*, 1979: 1629).

TSUE odrzucił natomiast horyzontalny bezpośredni skutek dyrektyw, zaznaczając, że są to akty adresowane do państw, a nie jednostek. Skoro dyrektywa nie wiąże jednostek (nie tworzy dla nich obowiązków), zdaniem Trybunału nie może być przeciwko nim przywoływana (C-152/84, *M.H. Marshall v Southampton and South-West Hampshire Area Health Authority*, 1986: 723). Jednostka może zatem powołać się na postanowienia dyrektywy przed takimi organami jak podatkowe, lokalne lub inne podmioty podlegające władzy lub kontroli państwa, ale nie wobec innych jednostek.

Trybunał potwierdził także bezpośrednią skuteczność niektórych rodzajów aktów prawa wtórnego, w tym decyzji. Co do istoty są one bezpośrednio skuteczne, jednakże oceniając skutki prawne decyzji, należy zbadać charakter, cele i ustanowione w ich treści zobowiązania dla adresatów. Zawieranym przez Unię umowom międzynarodowym też może przysługiwać walor bezpośredniej skuteczności<sup>1</sup>. Ponadto przy ocenie bierze się także pod uwagę brzmienie umów, ich kontekst oraz cele i naturę. Natomiast opinie i zalecenia jako akty niewiążące nie mają bezpośredniego skutku.

Tabela 2. Charakterystyka wiążących aktów prawa pochodnego

Rodzaj aktu	Adresat	Moc wiążąca	Funkcja
rozporządzenie	<ul style="list-style-type: none"> <li>• państwa członkowskie</li> <li>• osoby fizyczne</li> <li>• osoby prawne</li> </ul>	obowiązujące w całości	unifikacja ujednoczenie krajowych systemów prawnych

<sup>1</sup> W wyroku w sprawie Demirel z 1987 r. TSUE uznał bezpośredni skutek niektórych umów zgodnie z kryteriami określonymi w wyroku Van Gend en Loos. Por. C-12/86, *Demirel v Stadt Schwäbisch Gmünd*, ECR 1573.

dyrektywa	<ul style="list-style-type: none"> <li>• państwa członkowskie</li> </ul>	obowiązuje co do rezultatu	zbliżenie krajowych systemów prawnych
decyzja	<ul style="list-style-type: none"> <li>• państwa członkowskie</li> <li>• osoby fizyczne</li> <li>• osoby prawne</li> </ul>	obowiązujące w całości	rozstrzygnięcie określonej sprawy

Źródło: opracowanie własne

## Podsumowanie

Prawo UE jest integralnym składnikiem kultury europejskiej. Jednocześnie pozostaje ono specyficzną mieszaniną systemu prawnoinstytucjonalnego organizacji międzyrządowej, *de facto* ponadnarodowej, oraz systemów prawa krajowego. Jako system wielowymiarowy łączy w sobie cechy kultury prawa stanowionego z cechami kultury *common law*. Pozostając prawem integrującym, zmierza do możliwie ścisłego powiązania krajowych porządków prawnych w imię realizacji celów traktatowych. Wywodząc się genetycznie z prawa międzynarodowego, prawo UE ma własną specyfikę, o której przesądzają m.in. zasada przyznania, solidarności, proporcjonalności czy poszanowania tożsamości państw członkowskich. Dorobek wspólnotowy (*acquis communautaire*) obejmuje całokształt norm prawnych regulujących funkcjonowanie Unii Europejskiej, z krystalizującą się hierarchią aktów prawnych, na której szczycie figurują traktaty określające podstawy funkcjonowania UE. Na niższym szczeblu w hierarchii znajdują się umowy międzynarodowe, które Unia zawiera z państwami trzecimi lub innymi organizacjami międzynarodowymi. Kolejne miejsce zajmują akty prawa pochodnego, tworzonych przez instytucje UE w granicach wyznaczonych traktatami. Na szczycie tej kategorii należy umiejscowić akty ustawodawcze, poniżej zaś akty o charakterze nieustawodawczym i akty niewiążące. Prawo pochodne UE tworzone jest przeważnie w formie aktów wiążących, tj. rozporządzeń, dyrektyw i decyzji, oraz niewiążących zaleceń i opinii. Prawo stanowione, zarówno pierwotne, jak i pochodne, pozostaje prawem stanowionym, natomiast wpływ systemu *common law* uwidacznia się w postaci aktywności orzeczniczej Trybunału Sprawiedliwości UE, którego wyroki mają moc wiążącą dla państw członkowskich i która jest źródłem wielu podstawowych zasad kształtujących system prawny Unii. Relacja prawa

unijnego względem systemów prawnych państw członkowskich opiera się na zasadzie pierwszeństwa tego prawa w przypadku kolizji z prawem krajowym. Wzrost bezpośrednio pozwala z kolei jednostkom przywoływać przepisy tego prawa w postępowaniu przed organami krajowymi. Cechy te nadają unijnemu reżimowi charakter *quasi*-federalny, przesądzając o unikatowym, hybrydowym charakterze ponadnarodowej organizacji, jaką jest Unia Europejska.

### **Literatura rekomendowana**

Barcz J., Górka M., Wyrozumska A., *Instytucje i prawo Unii Europejskiej*, wyd. 3, LexisNexis, Warszawa 2012.

Kuś A. (red.), *Prawo Unii Europejskiej z uwzględnieniem Traktatu z Lizbony*, KUL, Lublin 2010.

Skomerska-Muchowska I., Wyrozumska A., *Obywatel Unii. Seria System prawa Unii Europejskiej. Podręcznik*, t. VI, wyd. 1, Europrawo, Warszawa 2010.

### **Bibliografia**

Barcz J., *Przewodnik po prawie Unii Europejskiej*, UKIE, Warszawa 2009.

Kirk E., *EU law*, Pearson Longman, Harlow 2009,

Kuś A. (red.), *Prawo materialne Unii Europejskiej w zarysie*, KUL, Lublin 2011.

Maliszewska-Nienartowicz J., *System instytucjonalny i prawny w Unii Europejskiej*, TNOiK, Toruń 2010.

Nowak-Far A., *Prawo i ekonomia rynku wewnętrznego Unii Europejskiej*, Poltex, Warszawa 2013.

Pyka M., Wojtyniak B. (red.), *Prawo Unii Europejskiej. Repetytorium*, Wolters Kluwer business, Warszawa 2010.

Wróbel A., *Stosowanie prawa Unii Europejskiej przez sądy*, Wolters Kluwer, 2010.

Wyrozumska E., *System ochrony prawnej w Unii Europejskiej*, Europrawo, Warszawa 2009.

