



ŹRÓDŁA I ZAKRES PRAWA UNII EUROPEJSKIEJ

Unia Europejska posiada osobowość prawną i jako taka ma własny system prawny, odmienny od międzynarodowego porządku prawnego. Ponadto prawo UE ma bezpośredni lub pośredni wpływ na prawo jej państw członkowskich i staje się częścią systemu prawnego każdego z państw członkowskich. Unia Europejska sama w sobie jest źródłem prawa. Porządek prawny zazwyczaj dzieli się na prawo pierwotne (Traktaty i ogólne zasady prawa), prawo wtórne (oparte na Traktatach) oraz przepisy uzupełniające.

ŹRÓDŁA PRAWA UNII I ICH HIERARCHIA

- Traktat o Unii Europejskiej (TUE); Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (TFUE) oraz protokoły do nich (istnieje 37 protokołów, 2 załączniki i 65 deklaracji, które zostały załączone do Traktatów w celu doprecyzowania, ale niewłączone do głównego tekstu prawnego) [1.1.5](#);
- Karta praw podstawowych Unii Europejskiej [4.1.2](#);
- Traktat ustanawiający Europejską Wspólnotę Energii Atomowej (Euratom) wciąż obowiązuje jako odrębny traktat;
- umowy międzynarodowe [5.2.1](#);
- ogólne zasady prawa Unii;
- akty prawa wtórnego Unii.

Traktaty oraz zasady ogólne znajdują się na szczycie hierarchii przepisów (prawo pierwotne); w wyniku wejścia w życie Traktatu z Lizbony z dniem 1 grudnia 2009 r. taką samą rangę nadano Kartie praw podstawowych. Umowy międzynarodowe zawarte przez Unię Europejską są podporządkowane aktom prawa pierwotnego. Na niższym poziomie znajduje się prawo wtórne: akty prawa wtórnego są ważne jedynie wtedy, gdy są zgodne z prawem postawionym wyżej w hierarchii.

CELE

Stworzenie porządku prawnego Unii umożliwiającego osiągnięcie celów określonych w Traktatach.



ŹRÓDŁA PRAWA UE

A. Prawo pierwotne Unii Europejskiej [1.1.1](#), [1.1.2](#), [1.1.3](#), [1.1.4](#), [1.1.5](#), [4.1.2](#)

B. Prawo wtórne Unii Europejskiej

1. Zasady ogólne

Akty prawne Unii są wymienione w art. 288 TFUE. Do aktów takich zaliczają się: rozporządzenie, dyrektywa, decyzja, zalecenie i opinia. Instytucje Unii mogą przyjmować te akty prawne tylko wtedy, gdy są do tego uprawnione na mocy postanowień Traktatów. Zasada przyznania, wyznaczająca granice kompetencji Unii, została wyraźnie zapisana w art. 5 ust. 1 TUE. W TFUE określono zakres kompetencji Unii, dzieląc je na trzy kategorie: kompetencje wyłączne (art. 3), kompetencje dzielone (art. 4) i kompetencje uzupełniające (art. 6), kiedy Unia przyjmuje środki wspierające lub uzupełniające politykę państw członkowskich. Wykazy dziedzin należących do tych trzech rodzajów kompetencji unijnych znajdują się w art. 3, 4 i 6 TFUE. Jeżeli instytucje nie mają uprawnień do działania potrzebnych do osiągnięcia jednego z celów wyznaczonych w Traktatach, mogą zastosować postanowienia art. 352 TFUE i przyjąć „właściwe środki”.

Instytucje przyjmują jedynie instrumenty prawne wymienione w art. 288 TFUE. Jedynym wyjątkiem pozostaje wspólna polityka zagraniczna, bezpieczeństwa i obrony, która nadal podlega procedurom międzyrządowym. W tym obszarze wspólne strategie, wspólne działania i wspólne stanowiska zastąpiono przez „ogólne wytyczne” oraz „decyzje określające” działania i stanowiska, które Unia powinna przyjąć, jak również sposoby ich realizacji (art. 25 TUE).

Istnieją ponadto różne formy aktów prawnych, takie jak zalecenia czy komunikaty, a także akty dotyczące organizacji i funkcjonowania instytucji (w tym porozumienia międzyinstytucjonalne), których nazwa, struktura i skutki prawne mają swoje źródło w postanowieniach Traktatów lub zasadach przyjętych zgodnie z Traktatami.

2. Hierarchia aktów prawa wtórnego Unii

TFUE ustanowił hierarchię aktów prawa wtórnego, wprowadzając w art. 289, 290 i 291 precyzyjny podział na akty ustawodawcze, akty delegowane i akty wykonawcze. Zgodnie z definicją aktami ustawodawczymi są akty prawne przyjęte według zwykłej lub specjalnej procedury ustawodawczej. Natomiast akty delegowane to akty nieustawodawcze o zastosowaniu ogólnym, które uzupełniają lub zmieniają niektóre inne niż istotne elementy aktów ustawodawczych. Ustawodawca (Parlament i Rada) może przekazać Komisji uprawnienia do przyjmowania tych aktów. Akt ustawodawczy określa cele, przedmiot, zakres i okres obowiązywania przekazania uprawnień oraz, w stosownych przypadkach, procedury w trybie pilnym. Ustawodawca określa ponadto warunki przekazania uprawnień, do których może należeć np. prawo do odwołania przekazania uprawnień czy prawo do wyrażania sprzeciwu.

Akty wykonawcze są zazwyczaj przyjmowane przez Komisję, która jest uprawniona do tego, w przypadkach gdy konieczne są jednolite warunki wykonywania prawnie wiążących aktów wykonawczych. W szczególnych, odpowiednio uzasadnionych przypadkach i jedynie w obszarze wspólnej polityki zagranicznej i bezpieczeństwa



akty wykonawcze wydawane są przez Radę. W przypadku gdy akt podstawowy został przyjęty zgodnie ze zwykłą procedurą ustawodawczą, Parlament Europejski albo Rada mogą w każdym momencie wskazać Komisji, że w ich opinii projekt aktu wykonawczego przekracza uprawnienia wykonawcze przewidziane w akcie podstawowym. W takim przypadku Komisja musi dokonać zmiany projektu tego aktu.

3. Poszczególne akty prawa wtórnego Unii

a. Rozporządzenie

Rozporządzenie ma zastosowanie ogólne, jest w całości wiążące i ma bezpośrednie zastosowanie. Musi być w pełni przestrzegane przez podmioty, do których ma zastosowanie (osoby prywatne, państwa członkowskie, instytucje Unii). Stosuje się je bezpośrednio we wszystkich państwach członkowskich od dnia wejścia w życie (data określona w rozporządzeniu lub – w przypadku jej braku – dwudziestego dnia po jego opublikowaniu w Dzienniku Urzędowym Unii Europejskiej) bez konieczności transpozycji do prawa krajowego.

Rozporządzenie ma zapewniać jednolite stosowanie prawa Unii we wszystkich państwach członkowskich. Jednocześnie powoduje, że przepisy krajowe niezgodne z jego treścią przestają mieć zastosowanie.

b. Dyrektywa

Dyrektywa zobowiązuje państwa członkowskie, do których jest skierowana (jedno, kilka lub wszystkie), do uzyskania określonego rezultatu, pozostawiając jednak władzom krajowym swobodę wyboru formy i środków. Od krajowego ustawodawcy wymaga się wydania aktu transpozycji (zwanego inaczej krajowym aktem wykonawczym), którego zadaniem jest dostosowanie prawa krajowego do celów określonych w dyrektywie. Zasadniczo obywatele nabywają praw i podlegają obowiązkom dopiero po przyjęciu aktu transpozycji. Państwa członkowskie mają pewną swobodę w procesie transpozycji dyrektywy do prawa krajowego, co pozwala im uwzględnić specyfikę krajową. Transpozycji należy dokonać w terminie określonym w dyrektywie. Przy transpozycji dyrektywy państwa członkowskie gwarantują skuteczność prawa UE zgodnie z zasadą lojalnej współpracy, wprowadzoną na mocy art. 4 ust. 3 TUE.

Dyrektywa w zasadzie nie ma bezpośredniego zastosowania. Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej orzekł jednakże, iż niektóre postanowienia dyrektywy mogą wyjątkowo mieć bezpośrednie skutki w państwie członkowskim, nawet jeśli nie przyjęło ono jeszcze aktu transpozycji, jeżeli: a) nie nastąpiła transpozycja dyrektywy do prawa krajowego lub transpozycja została dokonana niewłaściwie, b) przepisy dyrektywy są bezwarunkowe oraz wystarczająco jasne i precyzyjne, oraz c) przepisy dyrektywy przyznają prawa osobom prywatnym.

W przypadku spełnienia wszystkich tych warunków osoby prywatne mogą powoływać się na przepisy odnośnej dyrektywy przed organem władzy państwowej. Nawet jeżeli dany przepis dyrektywy nie przyznaje osobie prywatnej żadnych praw, a tym samym spełniony jest tylko pierwszy i drugi warunek, władze państwa członkowskiego mają obowiązek uwzględnić dyrektywę, której transpozycji nie dokonano. Wspomniane orzecznictwo opiera się głównie na zasadach skuteczności, zapobiegania naruszeniom Traktatu i ochrony prawnej. Natomiast w sporze z inną jednostką osoba nie może



powoływać się na bezpośredni skutek dyrektywy, której transpozycji nie dokonano („skutek horyzontalny”, zob. sprawa Faccini Dori, C-91/92, Zb. Orz., s. I-3325 i nn., pkt 25).

Zgodnie z orzecznictwem Trybunału (sprawa Francovich, sprawy połączone C-6/90 i C-9/90) obywatel ma prawo dochodzić odszkodowania za poniesioną szkodę od państwa członkowskiego, które nie przestrzega prawa Unii. W przypadku dyrektywy, której transpozycji nie dokonano lub dokonano jej niewłaściwie, takie roszczenie jest możliwe, jeżeli: a) celem dyrektywy jest przyznanie praw osobom prywatnym, b) na podstawie przepisów dyrektywy można określić istotę tych praw, c) istnieje związek przyczynowy między naruszeniem obowiązku transpozycji dyrektywy a szkodą poniesioną przez dane osoby. W takim przypadku orzeczenie o odpowiedzialności państwa członkowskiego nie wiąże się z obowiązkiem wykazania winy po jego stronie.

c. Decyzja, zalecenie i opinia

Decyzja jest w całości wiążąca. Decyzja, która wskazuje adresatów (państwa członkowskie, osoby fizyczne lub prawne), jest wiążąca tylko dla tych adresatów i służy regulowaniu konkretnych sytuacji właściwych danym państwom członkowskim lub osobom. Osoba prywatna może dochodzić praw przysługujących jej na mocy decyzji skierowanej do danego państwa członkowskiego tylko pod warunkiem, że państwo to przyjęło akt transpozycji. Decyzja może mieć bezpośrednie zastosowanie na tych samych warunkach, co dyrektywa.

Zalecenia i opinie nie przyznają adresatom praw ani nie nakładają na nich obowiązków, lecz mogą zawierać wskazówki dotyczące wykładni i treści prawa Unii.

4. System kompetencyjny, procedury, wprowadzanie w życie i wykonywanie aktów prawnych

a. Kompetencja ustawodawcza, prawo inicjatywy i procedury ustawodawcze: [1.3.2](#), [1.3.6](#), [1.3.8](#) i [1.2.3](#)

Parlament, Rada i Komisja biorą udział w przyjmowaniu prawodawstwa Unii w różnym zakresie, zależnie od indywidualnych podstaw prawnych. Parlament może wystąpić do Komisji o przedstawienie mu oraz Radzie wniosków ustawodawczych.

b. Wprowadzanie w życie prawodawstwa Unii

W świetle prawa pierwotnego UE ma tylko ograniczone kompetencje wykonawcze, gdyż wykonywanie prawa Unii powierza się na ogół państwom członkowskim. Ponadto zgodnie z art. 291 ust. 1 TFUE państwa członkowskie są zobowiązane do przyjęcia wszelkich środków prawa krajowego niezbędnych do wprowadzenia w życie prawnie wiążących aktów Unii. Jeżeli konieczne są jednolite warunki wykonywania prawnie wiążących aktów Unii, Komisja korzysta ze swych uprawnień wykonawczych (art. 291 ust. 2 TFUE).

c. Wybór rodzaju aktu prawnego

W wielu przypadkach Traktaty narzucają wymaganą formę aktu. Jednak wielu przepisom nie towarzyszy zalecenie konkretnego rodzaju aktu prawnego. W takich przypadkach art. 296 ust. 1 TFUE stanowi, że „instytucje dokonują wyboru, jakiego



rodzaju akt ma w danym przypadku zostać przyjęty, w poszanowaniu obowiązujących procedur oraz zasady proporcjonalności”.

C. Ogólne zasady prawa Unii oraz prawa podstawowe

Traktaty zawierają bardzo mało odniesień do ogólnych zasad prawa Unii. Zasady te zostały w głównej mierze rozwinięte przez orzecznictwo Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej (zasady pewności prawa, równowagi instytucjonalnej, uzasadnionych oczekiwań itp.), które jest również podstawą uznawania praw podstawowych za ogólne zasady prawa Unii. Zasady te zapisano obecnie w art. 6 ust. 3 TUE, który odnosi się do praw podstawowych zagwarantowanych w europejskiej Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności i wynikających ze wspólnych tradycji konstytucyjnych państw członkowskich, a także z Karty praw podstawowych Unii Europejskiej ([4.1.2](#)).

D. Umowy międzynarodowe zawarte przez Unię Europejską

W ramach swoich kompetencji Unia może zawierać umowy międzynarodowe z państwami trzecimi lub z organizacjami międzynarodowymi (art. 216 ust. 1 TFUE). Umowy te są wiążące dla Unii i państw członkowskich oraz są nieodłączną częścią systemu prawnego Unii (art. 216 ust. 2 TFUE).

ROLA PARLAMENTU EUROPEJSKIEGO

Zgodnie z art. 14 ust. 1 TUE: „Parlament Europejski pełni, wspólnie z Radą, funkcje prawodawczą (za pośrednictwem »zwykłej procedury ustawodawczej«) i budżetową (za pośrednictwem specjalnej procedury ustawodawczej na mocy art. 314 TFUE).” Parlament dąży do uproszczenia procesu ustawodawczego, poprawy jakości projektów tekstów prawnych oraz do dopilnowania, aby na państwa członkowskie niestosujące się do prawa unijnego nakładano bardziej skuteczne kary. Roczny Program działalności legislacyjnej i prac Komisji zawiera główne priorytety polityczne Komisji i określa konkretne działania, zarówno ustawodawcze, jak i nieustawodawcze, które przekładają te priorytety na działania operacyjne. Parlament odgrywa czynną rolę w tworzeniu nowych przepisów, gdyż rozpatruje Program działalności legislacyjnej i prac Komisji i mówi, które przepisy chciałby widzieć jako obowiązujące.

Po uzyskaniu osobowości prawnej Unia może obecnie zawierać umowy międzynarodowe (art. 218 TFUE). Wszystkie umowy zawierane w obszarze wspólnej polityki handlowej oraz we wszystkich tych dziedzinach, których strategię polityczną podlegają zwykłej procedurze ustawodawczej, wymagają zgody Parlamentu Europejskiego (art. 218 ust. 6 lit. a) TFUE). Parlament już pokazał, że nie zawaha się użyć prawa weta w przypadku poważnych obaw. W 2012 r. odrzucił np. [Umowę handlową dotyczącą zwalczania obrotu towarami podrzobionymi](#) (ACTA).

Udo Bux
05/2019

